

---

CENTRE D'ETUDES  
ET DE RECHERCHES  
SUR LES QUALIFICATIONS

---

**Groupe de travail sur l'analyse régionale  
de la relation Formation-Emploi**

*- Problématiques et méthodes -*

Mars 1990

## **Groupe de travail sur l'analyse régionale de la relation Formation-Emploi**

*- Problématiques et méthodes -*

Mars 1990

Le présent rapport a été rédigé conjointement par : Philippe BEL, Jean BIRET, Damien BROCHIER, Laurent BULTOT, Françoise DAUTY, Gabriel FRAN CART, Michel-Henri GENSBITTEL, Christine GUEGNARD, Alain KOKOSOWSKI, Patrick LECHAUX, Philippe MOUY, Pierre NEUQUELMAN, Elisabeth PASCAUD, Marie-Claude REBEUH, Jean-Louis REBOUL.

La coordination de la rédaction a été assurée par Jean BIRET et Michel-Henri GENSBITTEL.

PRIX : 70 F

## RESUME

Depuis une vingtaine d'années, et plus encore depuis la mise en place de la décentralisation, des systèmes d'aide à la décision sont demandés par les décideurs régionaux et locaux en matière de formation initiale et continue. Les Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation, prévus dans presque toutes les régions dans le cadre des contrats de Plan Etat-Région, doivent constituer un élément de réponse à cette demande.

Pour tirer les leçons des expériences passées et formuler des propositions pour le développement de ces Observatoires, le CEREQ a pris l'initiative de réunir un groupe de travail, dont les premières réflexions sont relatées ici. Il s'est rapidement dégagé que les difficultés ne se situaient pas tant de côté des sources statistiques que du côté de la problématique. Il existe en effet de nombreuses données statistiques, souvent même sous-utilisées, et les techniciens aptes à les mobiliser ne manquent pas. Mais il est clair que chacun, sans trop le vouloir, continue à utiliser ces outils dans le cadre conceptuel d'une recherche d'adéquation fine entre les emplois et les formations. Cette approche a montré depuis longtemps ses limites, mais aucune autre problématique, aussi fortement constituée et partagée par l'ensemble des acteurs, ne s'est développée pour aborder les relations entre formation et emploi dans un cadre régional ou local. Le groupe de travail a donc mis, dans un premier temps, l'accent sur ces questions plus que sur les aspects purement instrumentaux. C'est cette phase des travaux qui est relatée dans ce rapport.

La première partie s'appuie sur l'expérience acquise : on expose le cheminement historique qui, sur les plans politique, administratif et scientifique, nous a menés à la situation actuelle. A partir d'éléments apparus comme importants pour dépasser l'approche adéquationniste, on esquisse un nouveau cadre d'analyse : on insiste en particulier sur la prise en compte de l'évolution socio-économique des comportements et des stratégies des divers intervenants.

La seconde partie s'attache à décrire les logiques des principaux protagonistes de la relation Formation-Emploi, qui constituent autant de paramètres à prendre en considération dans l'analyse et dans la prise de décision.

La troisième partie indique dans quelle voie les travaux devront se poursuivre : les réflexions à caractère parfois trop général sur la relation formation - emploi trouveront un ancrage local plus fort si l'on s'attache à une analyse plus détaillée des acteurs sur le terrain. On indique comment il faudra analyser la mêlée dans laquelle ils se retrouvent confondus sur la scène locale, où de nouveaux acteurs apparaissent sans cesse. Pour finir, on montre la diversité des outils à forger selon les niveaux d'analyse où l'on se situe.

On conclut que l'harmonie entre formation et emploi ne se réalisera pas par la recherche d'une impossible adéquation, mais bien plus par la convergence des comportements et des projets des différents protagonistes.

## SOMMAIRE

|   |    |
|---|----|
| RESUME .....  | 3  |
| INTRODUCTION .....  | 7  |
| PREMIERE PARTIE : un bilan des expériences .....                          | 9  |
| 1. L'émergence des Observatoires régionaux emploi-formation .....         | 11 |
| 2. Les problématiques formation-emploi qui sont en jeu .....              | 19 |
| DEUXIEME PARTIE : les protagonistes de la relation formation-emploi ..... | 27 |
| 1. Les entreprises et la formation .....                                  | 29 |
| 2. Le système éducatif .....  | 36 |
| 3. Le rôle des institutions : l'Etat et les Collectivités Locales .....   | 41 |
| 4. Les usagers de la formation .....                                      | 42 |
| TROISIEME PARTIE : Perspectives de développement des investigations ..... | 53 |
| 1. La stratégie des acteurs et les enjeux .....                           | 55 |
| 2. Les initiatives au niveau local .....                                  | 58 |
| 3. Les différentes catégories d'investigation .....                       | 63 |
| CONCLUSION .....  | 69 |
| BIBLIOGRAPHIE .....   | 71 |

## INTRODUCTION

Le groupe de travail sur l'analyse régionale de la relation formation-emploi a été constitué à l'initiative du CEREQ avec l'appui du Ministère de la Recherche et de la Technologie (Programme Technologie-Emploi-Travail). Il se compose de membres du CEREQ et de ses Centres inter-régionaux associés, de membres de l'Administration Centrale ou d'organismes nationaux ayant à traiter des questions régionales, et de personnes participant, dans les régions, à la mise en place de dispositifs d'observation de la formation et de l'emploi. On n'a pas cherché à obtenir une représentativité de l'ensemble des régions, ni à respecter un parfait équilibre entre les divers services de l'Etat ou des Régions.

La composition du groupe de travail est la suivante :

|              |               |  |
|--------------|---------------|--|
| François     | BEAUMERT      | CIA CEREQ Paris (LES)  |
| Philippe     | BEL           | ADEP   |
| Jean         | BIRET         | CEREQ  |
| Pierrette    | BRIANT        | CIA CEREQ Orléans (CRESEP)   |
| Damien       | BROCHIER      | CIA CEREQ Aix-en-Provence (LEST-CNRS)  |
| Evelyne      | BUGHIN        | SES (Ministère du Travail)   |
| Laurent      | BULTOT        | CIA CEREQ Lille (LAST-LASTREE)   |
| Pierre       | CAM           | CIA CEREQ Nantes (LERSCO)  |
| Françoise    | DAUTY         | CIA CEREQ Toulouse (CEJEE)   |
| Michel       | DESTEFANIS    | ANPE (Conseiller Scientifique à la Direction Générale)                       |
| Gabriel      | FRANCART      | Directeur de l'Observatoire de Champagne-Ardennes (OPEQ, rattaché à la CRCI) |
| Fernando     | F.de OLIVEIRA | CIA CEREQ Rennes (CEI)   |
| J.Marc       | GALLAND       | DRFP Rhône-Alpes   |
| Michel-Henri | GENSBITTEL    | CEREQ  |
| Francis      | GINSBOURGER   | Chargé de Mission au Ministère de la Recherche et de la Technologie          |
| Christine    | GUEGNARD      | CIA CEREQ Dijon (IREDU)  |
| Zino         | KHELFAOUI     | CIA CEREQ Montpellier (CRPEE)  |
| Alain        | KOKOSOWSKI    | CIA CEREQ Rouen (IREG-GEFSI)   |
| Michel       | LAGET         | CIA CEREQ Montpellier (CRPEE)  |
| Patrick      | LECHAUX       | Rectorat de Lyon (Inspecteur d'Information et d'Orientation)                 |
| Christine    | LENEVEU       | CIA CEREQ Rouen (IREG-GEFSI)   |
| J.François   | MILHE         | DRTE Aquitaine   |
| Michel       | MOREAU        | DRTE Alsace, représentant du groupe académique "Emploi-Formation" en Alsace  |
| Philippe     | MOUY          | CIA CEREQ Grenoble (IREP-D)  |
| Pierre       | NEUQUELMAN    | Rectorat de Rouen  |
| Elisabeth    | PASCAUD       | CEREQ (Chef du département Professions et Marché du Travail) (*)             |

(\*) Actuellement au Comité de Coordination des Programmes Régionaux de la Formation Professionnelle.

|            |           |  |
|------------|-----------|--|
| M.Claude   | REBEUH    | CIA CEREQ Strasbourg (BETA)                |
| Jean-Louis | REBOUL    | DRTE-ERET de Rouen                         |
| M.Béatrice | ROCHARD   | CIA CEREQ Orléans (CRESEP)                 |
| Claude     | SAUVAGEOT | DEP (Ministère de l'Education Nationale)   |
| Pierre     | VERDIER   | INSEE (Coordination des Etudes Régionales) |

Le groupe s'est réuni environ tous les mois, de mars à novembre 1989. Ses travaux et débats sont relatés ici, sous la forme d'un rapport intermédiaire réunissant les apports de divers contributeurs.

Nous espérons qu'il sera une étape dans le développement d'un cadre de référence commun à l'ensemble des promoteurs et des utilisateurs des Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation.

\*\*\*\*

Nota Bene : il n'est pas indifférent, quant au fond, de parler de "relation emploi-formation" ou de "relation formation-emploi". Cela évoque évidemment un continuel débat à propos du rôle moteur du système de production ou du rôle structurant de la formation. Nous n'esquiverons bien sûr pas ces questions, mais nous les aborderons autrement : nous avons donc décidé de parler systématiquement de "relation formation-emploi" et d' "Observatoire Régional de l'Emploi et de la Formation", et prions nos lecteurs de ne pas y voir de sous-entendu.

**PREMIERE PARTIE**  
**UN BILAN DES EXPERIENCES**

## 1- L'EMERGENCE DES OBSERVATOIRES REGIONAUX EMPLOI-FORMATION

### 1.1- Une genèse des Observatoires régionaux dans la lignée de la planification

#### *1.1.1 - Les Observatoires : une histoire ancienne*

L'observation, encore très imparfaite, des expériences déjà engagées depuis plusieurs années ou en cours de développement dans plusieurs régions montre que la dénomination d'Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation recouvre des réalités différentes aux ambitions inégales.

Ici le terme Observatoire désigne une procédure contractuelle entre l'Etat et les Régions, là un ensemble d'initiatives prises pour observer la formation, la qualification et l'emploi à des échelles géographiques diverses. Ailleurs enfin, le terme Observatoire n'est même pas employé. Les cas d'espèces, l'impossible synthèse peuvent apparaître pour un observateur comme les seules règles. Pourtant, et c'est souvent le cas "...en matière sociale, les choses n'apparaissent pas par hasard, elles sont à un moment donné le fruit d'une évolution plus ou moins lente." (1).

Ainsi pour peu que l'on n'accorde qu'une importance relative à la sémantique (2), la mise en perspective sur le moyen, voire le long terme, permet de mettre à jour quelques explications à cette apparente hétérogénéité.

Il n'est pas, ici, dans notre propos de faire un historique complet des expériences en cours (Il est à faire). Nous cherchons simplement à marquer quelques étapes qui nous semblent significatives de la genèse des Observatoires.

Nous prenons appui sur l'idée suivante : depuis le début des années 1970 le débat formation-emploi est dominé par les réflexions qui conduisent aux tentatives actuelles. Schématiquement il est possible de les résumer selon trois axes :

- l'analyse et les essais de renouvellement de la problématique des relations Formation-Emploi ;
- le problème des instruments de mesure, de suivi, de coordination et d'évaluation des politiques régionales de formation ;
- la décentralisation qui implique le renforcement de la concertation entre des intervenants de plus en plus nombreux, et modifie la répartition des pouvoirs ;

---

(1) "Loi de 1971 : genèse des premiers effets" - VATIER R.- Actualité de la formation permanente.

(2) "...l'ensemble des régions ont manifesté le souhait de mettre sur pied ou de développer de tels instruments quelle que soit d'ailleurs l'appellation retenue." Lettre du Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle - 09/12/1988.



En toute rigueur, notre historique devrait remonter à la loi de juillet 1971. Dans son prolongement, quelques tentatives de mise en place de systèmes permanents d'analyse permettant d'observer les liaisons entre l'appareil de formation et l'emploi, sont initiées dans les régions (3). Il nous semble toutefois que les travaux du groupe emploi formation du VIIème plan constituent un point de départ acceptable.

Nous les analyserons en premier lieu. Il nous conduisent aux premières tentatives de schémas régionaux (1980-1982). A partir de 1982 le paysage des pouvoirs régionaux est modifié. Débute alors une seconde génération de schémas régionaux. Les expériences actuelles, avec lesquelles nous concluerons, ne peuvent s'interpréter en dehors de ce contexte.

En reprenant de façon plus détaillée chacune de ces étapes, on peut voir comment, progressivement, se structure la notion qui se cristallise sous le terme d'Observatoire dans les derniers contrats Etat-Régions.

### *1.1.2 - 1975 : Le groupe Emploi-Formation du VIIème plan*

Le groupe Emploi-Formation du VIIème plan marque un tournant dans l'analyse des relations Formation-Emploi puisqu'il remet, entre autres, en question les analyses en terme d'adéquation. S'il ne propose pas d'alternative crédible, on peut presque voir dans l'importance qu'il donne à l'analyse régionale, un substitut à la recherche d'adéquation. Cette approche semble alors susceptible de permettre une coordination des politiques plus proche du terrain. Le groupe du plan précise qu'il s'agit de coordonner au niveau régional :

- "- la régulation du fonctionnement du marché du travail ;
- le développement de l'activité économique du point de vue du volume et de la nature des emplois créés ;
- les décisions d'implantation d'établissements scolaires et universitaires. Pour que ce résultat soit atteint, il faut également que soient rassemblées au niveau régional les données statistiques qui peuvent permettre d'éclairer le choix nécessaire...." (4).

Les recommandations vont encore plus loin et portent en germe la notion d'Observatoire : "L'intérêt qu'il y a à pouvoir utiliser pour la définition de politiques régionales de la formation et de l'emploi, un ensemble cohérent d'informations constitué à cet effet a été suffisamment souligné précédemment. L'expérience menée au cours de la préparation du plan a montré les avantages qu'il y avait à confier aux

---

(3) cf. à ce propos :

- "Bilans des schémas régionaux de la formation professionnelle" - ADEP décembre 1981 ;
- "Réalisation des schémas régionaux de la formation professionnelle" - ADEP décembre 1982.

(4) "Formation et emploi, synthèse et recommandations" - Rapport du groupe technique de prévision EMPLOI-FORMATION - La Documentation Française - Paris 1976, page 98.

régions elles-mêmes le soin de rassembler et surtout d'interpréter ces informations.(...).

(...) Le groupe considère comme essentiel que la confrontation de ces diverses informations puisse prendre un caractère permanent au niveau de chaque région, dans des conditions d'harmonisation analogue. La mise en place de tels instruments d'information va nécessiter la coordination de nombreux organismes : fournisseurs d'information comme l'INSEE et les services statistiques des ministères concernés (Education, Travail, Université, Formation Professionnelle), centres de recherches tels que le CEE et le CEREQ et surtout les destinataires pour qui ces instruments doivent être conçus sous peine d'être sans utilité" (5).

A notre connaissance le terme d'outil d'aide à la décision n'est pas employé par le groupe Emploi-Formation du plan. Une analyse sommaire permet toutefois de noter que sont présentes les idées de :

- base régionale de données ;
- mise en place d'instruments d'informations ;
- nécessaire coordination de multiples organismes ;
- construction d'outils, en commun, avec les destinataires de ceux-ci.

### *1.1.3 - 1980 : Schémas régionaux, temps zéro*

Les premières générations de schémas régionaux (1980) sont la mise en application de ces diverses recommandations. Il s'agit, avant tout, de mettre en place des instruments permettant d'élaborer et d'orienter sur le moyen terme une politique nationale de formation professionnelle. Ils doivent être utilisés pour "la mise en oeuvre du programme national de la formation professionnelle" (6). Ils constituent des "instruments d'information, de coordination et de prévision de l'action de tous les responsables, publics et privés. Ils seront aussi un moyen de renforcer la concertation entre l'ensemble des administrations concernées et les milieux économiques et syndicaux. (...) Pour établir ces schémas, il est nécessaire de procéder, au préalable, au recensement de l'ensemble des moyens de formation existants" (7). S'il appartient à "...chaque région de recourir, pour l'élaboration du schéma régional de la formation professionnelle, aux méthodes qui lui paraîtront les plus

---

(5) Idem, page 110 (Op. Cit., note 3).

(6) Secrétaire d'Etat à la Formation Professionnelle. Circulaire n° 80.221 du 23/10/81.

(7) Premier Ministre. Circulaire n° 1461/SG du 22/10/80.

appropriées..." (8) des éléments de réflexion sont développés et proposés par un groupe d'étude sur les schémas au sein du Secrétariat d'Etat à la Formation Professionnelle. Sa base de travail est l'examen "... d'expériences... régionales dont les finalités principales étaient d'éclairer les décisions sur l'emploi et la formation" (9).

La démarche qu'il propose repose sur les principes suivants :

- rejeter les méthodes admettant qu'il existe une relation stricte entre chaque formation et chaque emploi ;
- privilégier les démarches s'appuyant sur l'analyse des situations et les mécanismes de fonctionnement. Trois domaines principaux doivent faire l'objet de ces investigations : les activités économiques et les emplois, les institutions de formation et les individus (10).

A l'évidence, une telle démarche doit avoir comme point d'appui technique une importante base d'information. Dans les recommandations qui parviennent aux Préfets de Région, son contenu possible est abondamment détaillé. Il serait ici, trop long de le reprendre extensivement. Notons simplement, que pour être "... utile à l'analyse et à la décision en matière d'emploi et de formation" elle devrait contenir :

- "- des données sur les activités économiques et les emplois (...) ;
- des données relatives à l'appareil de formation (...);
- des données sur la population active et ses modes de renouvellement (...)." (11).

Annexée à cette lettre circulaire, on trouve la définition de seize tableaux standards qui "peuvent servir de point de départ à l'analyse et à la concertation", ainsi que des remarques sur la nécessité de lectures croisées de l'information, les difficultés d'harmoniser les nomenclatures, les niveaux géographiques pertinents etc ... Au terme des huit premiers mois de mise en place des schémas régionaux, un bilan relativement positif est réalisé. Malgré, la nouveauté de la méthode proposée, l'étendue des objectifs poursuivis et la rapidité des délais de réalisation,

---

(8) Secrétaire d'Etat à la Formation Professionnelle. Circulaire n° 80.221 du 23/10/81.

(9) Cf. Secrétariat d'Etat à la Formation Professionnelle. Document du groupe d'étude sur les schémas régionaux 2/2/81.

(10) Cf. Secrétariat d'Etat à la Formation Professionnelle. Document du groupe d'étude sur les schémas régionaux 2/2/81.

(11) Délégation à la formation professionnelle. Lettre circulaire n° 764, note technique sur l'élaboration des schémas régionaux. Complément à la lettre circulaire n° 761. 2 avril 1981.

les Régions ont réussi à mettre en application les instructions techniques nationales (12).

Cependant ce constat positif ne doit pas masquer les nombreuses difficultés rencontrées. Elles tiennent essentiellement en deux points :

### *Les objectifs du schéma*

Les schémas régionaux devaient s'inscrire dans le cadre de la mise en oeuvre d'un plan national à cinq ans de la formation professionnelle des jeunes. Toutefois, les fonctions du schémas ainsi que les filières de formation concernées semblent avoir été définies de façon trop globale.

Le schéma devrait avoir pour fonction :

- d'améliorer l'information et l'orientation des jeunes travailleurs sous contrat d'apprentissage et des jeunes stagiaires de la formation professionnelle ;

- d'assurer la cohérence et la coordination des décisions des diverses autorités et instances publiques ou privées qui ont la responsabilité des actions de formation et en assurent la mise en oeuvre ;

- de généraliser la formation professionnelle au bénéfice des jeunes qui en sont actuellement privés.

Par ailleurs, il devait aussi influencer sur la création, la suppression ou la transformation des sections ou des stages de formation afin de les adapter en tenant compte de l'évolution de l'activité économique et de l'emploi. Cela concernait aussi bien les formations figurant dans la carte des spécialités (sous la responsabilité des recteurs) ou dans la carte des centres de formations d'apprentis ainsi que celles sous tutelle d'autres ministères. Pour la formation professionnelle des adultes par contre, le schéma ne devait s'appliquer qu'à partir de directives nationales. De plus, le désir de mettre ces schémas rapidement en oeuvre s'est traduit par de nombreuses imprécisions, notamment par des calendriers contradictoires. Les directives prévoyaient qu'à partir de septembre 1981 toutes les décisions concernant la formation professionnelle devaient s'appuyer sur un rapport d'opportunité se référant au schéma, mais en même temps, il était fait référence à une progression dans la réalisation des schémas et de leur utilisation.

Le "montage institutionnel" lui aussi est source de problèmes. La responsabilité des administrations (groupe permanent de fonctionnaires régionaux dont les travaux sont coordonnés par le délégué régional à la formation professionnelle) est privilégiée dans l'élaboration des schémas. Si la consultation avec les socioprofessionnels, les élus... est possible, elle n'est pas organisée de façon obligatoire. De la même manière, on ne doit solliciter l'avis du comité régional de la formation professionnelle et de l'établissement public régional que sur les résultats des travaux. Il s'agit en fait de recueillir un avis a posteriori sur un document établi par l'administration.

---

(12) Cf. "Schémas régionaux concertés de la formation professionnelle" - Documents 1980-1981-ADEP et "Réalisation de schémas sectoriels de la formation professionnelle" - ADEP - 1982.

### *La base régionale d'information*

C'est sur ce point que les acquis semblent les plus importants. Néanmoins, trois groupes de problèmes restent entiers :

- il apparaît nécessaire d'améliorer les systèmes d'informations sur plusieurs rubriques importantes (Les entreprises, les coûts de la formation, la formation dans la fonction publique ...)
- il faudrait tenter d'harmoniser les nomenclatures. Permettre, a minima, l'utilisation régionale et locale des données...
- il faudrait mobiliser les réseaux régionaux d'études et tenter un travail de concertation technique inter-régional et national pour l'amélioration de la base d'information.

Les changements politiques en 1981, les lois de décentralisation de 1982, et surtout, 1983 transforment l'expérience. Une nouvelle vague de schémas régionaux de la formation professionnelle apparaît à partir de 1982.

#### *1.1.4 - 1982 : Schémas régionaux, une nouvelle vague*

Il serait long, en tout cas dans le cadre limité de ce rapport, de parcourir la période 1982-1988. Nous n'aborderons que son début. Elle est marquée par les lois de décentralisation et, de ce fait, l'apparition de nouveaux acteurs. Les textes officiels de 1982 font, explicitement, référence à la première expérience. Il ne s'agit aucunement de la rejeter mais plutôt de la poursuivre en corrigeant certaines de ses imprécisions.

"Cette démarche, initiée en 1980, doit être relancée dans une perspective nouvelle, pour tenir compte de l'expérience méthodologique acquise en 1980-1981, et surtout des nouvelles orientations définies par le gouvernement en matière de politique économique, sociale et culturelle ainsi que de la volonté d'accroître les compétences des collectivités territoriales et de réactiver la planification régionale. La présente circulaire a pour objet de redéfinir la finalité des schémas et la méthodologie..." (13).

L'objectif est "la définition d'une politique régionale de formation professionnelle qui vient explicitement en appui de la politique économique, sociale et culturelle de la Région, dans les domaines où les pouvoirs publics ont une action volontariste" (14).

Dans un premier temps, l'objectif est limité à quelques secteurs et à quelques zones géographiques. Par ailleurs, il est précisé qu'il s'agit d'un outil d'aide à la décision au service des instances et des responsables régionaux de la formation et de l'éducation, qui doit servir

---

(13) "Schémas régionaux concertés de la formation professionnelle" - Ministre de la Formation Professionnelle - Lettre n° 829397.1909 du 19/05/82

(14) Cf. "Schémas régionaux de la formation professionnelle : éléments de réflexion 1986" - ADEP Octobre 1986.

de cadre de référence commun à l'ensemble des Administrations et être un instrument de programmation pour les seuls crédits du Fonds de la Formation Professionnelle et de la Promotion Sociale. La nécessité d'aboutir à des conclusions opérationnelles pour l'année 1983 est soulignée.

Désormais les schémas régionaux de la formation professionnelle, qui sont devenus schémas régionaux concertés de la formation professionnelle, doivent mobiliser, dès leur élaboration, de nombreux partenaires : élus, salariés, organisations professionnelles, ensemble des Administrations régionales...

La méthodologie développée en 1980-1981 est confirmée. Il s'agit, alors, d'améliorer la base d'information et d'aboutir rapidement à des conclusions opérationnelles. Jusqu'en 1983, nous sommes dans une phase de transition, "La procédure devra être revue en 1983 lorsque les derniers éléments concernant la décentralisation seront connus".

Une circulaire d'avril 1983 invite les Commissaires de la République à coordonner les multiples interventions de l'Etat et à les harmoniser avec le programme régional de formation au sein d'un schéma régional de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Dotées, au terme des lois sur la décentralisation, d'une compétence de droit commun en matière de formation professionnelle, les Régions mettent en place les instruments qu'elles jugent utiles pour l'exercer. Néanmoins, onze d'entre elles passent contrat avec l'Etat pour l'élaboration d'un schéma régional de la formation professionnelle.

Le contenu des travaux a, essentiellement, porté sur :

- l'établissement d'une photographie globale de l'offre de formation régionale ;
- l'établissement d'un diagnostic général sur l'offre de formation régionale (effort de cohérence, effort de renouvellement) ;
- la concrétisation dans le domaine de la formation des priorités de développement communes de l'Etat et de la Région.

Globalement, si les méthodologies développées sont identiques à celles que nous avons évoquées dans les étapes précédentes les dispositifs techniques et institutionnels s'étoffent. Les groupes de pilotage, les cellules opérationnelles, les groupes de traitement statistique, les groupes de travail thématique, les groupes de mise en oeuvre, les groupes de validation apparaissent. L'alourdissement des dispositifs est sans doute le prix à payer à l'amplification de la concertation. C'est sur la base de cet ensemble de groupes et plus particulièrement des groupes de traitement statistique que prennent appui la plupart des expériences actuelles.

### *1.1.5 - Aujourd'hui : Les Observatoires*

Le terme d'"observatoires régionaux de l'emploi et de la formation" a d'abord désigné un ensemble d'initiatives régionales visant à doter les décideurs régionaux d'outils d'observation aptes à les aider dans leur action. La circulaire du Premier Ministre datée du 16 février 1988 a officialisé ce terme, et proposé un financement conjoint dans le cadre

des contrats de Plan Etat-Région. Les initiatives antérieures ont souvent été reprises, parfois au prix de transformations lourdes et difficiles.

Ce sont surtout ces initiatives qui ont été analysées dans le cadre de ce groupe de travail. Mais les débats ont aussi montré, au travers de l'évolution actuelle, la relative ambiguïté du rôle des observatoires.

D'un côté, en effet, le Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle précise leurs objectifs, leur champ d'activité, l'organisation de leurs moyens et modalités de fonctionnement (15), en insistant sur leur rôle d' "outils d'aide à la décision". La perspective générale est d'aider à la mise en oeuvre de "programmes" (jeunes, chômeurs de longue durée,...). C'est dans ce sens que s'étaient développées beaucoup des initiatives régionales originelles.

Mais d'un autre côté, la procédure contractuelle implique un autre niveau, dans la lignée des schémas régionaux concertés : il s'agit aussi de faire partager un diagnostic global à un ensemble de décideurs ayant chacun autorité sur des programmes différents. L'objectif est alors de fonder sur cette position commune une concertation sur les actions à entreprendre, d'articuler observation et concertation, prospective et réflexion sur les stratégies.

## 1.2 - Les initiatives régionales

En fait, l'histoire que nous venons de retracer au travers de la relecture de quelques circulaires et en accordant toute son importance aux logiques de l'Administration, de la planification et de la Décentralisation, ne s'est pas déroulée aussi linéairement dans toutes les régions. On doit plutôt convenir dans le cas général que des courants variés se sont croisés, aboutissant au fait que des dispositifs d'initiative régionale peuvent être pris aujourd'hui comme support pour bâtir les Observatoires prévus par les contrats de plan Etat-Régions.

Plusieurs de ces dispositifs ont fait l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre du groupe de travail, pour en comprendre la logique et la problématique. Il est impossible d'en rendre compte ici exhaustivement. Mais on pourra d'une part se reporter à la bibliographie en annexe pour en savoir plus sur chacun d'entre eux, et d'autre part la question des outils à développer sera abordée lors de travaux ultérieurs spécifiques.

La notion d'"outil d'aide à la décision" est commune à tous les dispositifs que nous avons analysés, si on la comprend comme le rassemblement, sous forme élaborée, d'informations pouvant aider à prendre des décisions dans le domaine de la formation.

On peut trouver au départ des "techniciens", n'ayant pas de décideurs particuliers comme commanditaires : c'est le cas de la DRFP de la région Rhône-Alpes qui développe sa "banque de données ressources humaines" pour donner à l'ensemble des partenaires sociaux une information objective sur l'environnement socio-économique de la formation. C'est aussi le cas du groupe qui, en Haute-Normandie, à partir d'une analyse du fonctionnement du marché du travail et dans la

---

(15) Lettre aux Préfets de Région - Objet : Contrats de plan Etat-Région, Observatoires régionaux de la formation et de l'emploi - 09/12/88.

perspective de la réinsertion des chômeurs dans le monde de l'emploi, s'appuie sur un outil (DMMO et mouvements de chômage) pour mettre de l'information à la disposition des décideurs.

Dans la région Alsace, des décideurs se sont manifestés (organismes divers de formation, missions locales, PAIO), demandant l'établissement de diagnostics précis. Le Préfet de Région a alors organisé un groupe de travail, s'appuyant sur des techniciens ayant déjà commencé à organiser des données statistiques (DMMO en particulier).

En Champagne-Ardenne, l'Education Nationale se préoccupant de ses orientations à moyen et long terme se tourne vers la CRCI qui met alors en place un dispositif d'enquête visant à apprécier l'évolution des qualifications au sein même des entreprises.

On voit donc à l'oeuvre un processus qui conduit à la constitution d'équipes compétentes, à la mise en place de relations de travail entre services divers, à l'accumulation d'informations structurées sur la formation et l'emploi. Mais ces travaux ne sont pas réellement inscrits au coeur même des processus de décision.

Dans presque tous les cas cependant la demande de diagnostics pour la mise en place de formations est présente ou apparaît peu à peu : les "techniciens" se hasardent alors, qu'ils le veuillent ou non, sur le terrain des décideurs, sans que les règles du jeu soient bien claires. Le vrai débat n'est pas de tracer la frontière entre les deux catégories, mais bien plus de savoir comment les problèmes sont posés, et comment les informations fournies peuvent contribuer à infléchir la décision. Or les niveaux et les processus de décision sont multiples : on passe du chef d'établissement scolaire qui bâtit un projet d'établissement à la mise en place d'actions de formations (actions jeunes, FNE-CLD, etc...) par des services, des organismes ou des commissions pluripartites, jusqu'aux débats du Conseil Régional définissant son programme de formation. On voit bien là une multitude d'enjeux, d'intervenants, de logiques, mais on ne perçoit pas de façon claire une vision commune et affirmée des relations entre formation et emploi et quel est le rôle attribué à un Observatoire.

Le risque est alors grand de voir s'installer de fait une problématique simpliste d'adéquation Formation-Emploi, qui se trouve sur la pente naturelle des dispositifs statistiques et qui offre l'avantage d'englober un système de décision.

## **2 - LES PROBLEMATIQUES FORMATION-EMPLOI QUI SONT EN JEU**

### **2.1 - La problématique de l'adéquation Formation-Emploi**

C'est dans le cadre de la planification nationale que les méthodes baptisées aujourd'hui d'"adéquationnistes" ont pris leur essor. Même si elles semblent relever d'une histoire déjà ancienne (le VIème plan est loin ...), elles demeurent encore très présentes, dans l'esprit sinon dans la lettre. Il est donc nécessaire de faire le point à ce sujet.

A l'origine, la méthode reposait sur un appareil assez lourd, comportant en premier lieu un volet macro-économique :

- des prévisions économiques réalisées dans le cadre d'un modèle



macro-économique, débouchant sur une estimation de la population active nécessaire à la production ;

- des prévisions d'emploi réalisées à l'aide de coefficients de main d'oeuvre, fournissant une ventilation de la population active nécessaire par qualifications ;
- le calcul des postes offerts aux jeunes sortant de formation, en prenant en compte les mobilités ;
- la conversion, à l'aide de tables de correspondance normatives entre diplômes et emploi, des postes disponibles en débouchés professionnels par formation.

Dans un deuxième temps, les débouchés étaient comparés à des prévisions d'entrée dans la vie active, fondées sur des projections de flux de sortie du système éducatif. Il faut souligner ici la place prépondérante accordée à la formation initiale.

La conclusion "naturelle" de la méthode paraît simple : il suffit de réduire les décalages constatés entre sorties et besoins de formation en régulant les flux internes du système de formation, par ouvertures et fermetures de sections.

Il faut noter que cette méthode, conçue initialement au niveau national, a été utilisée régionalement au moins dans deux cas : Façade Méditerranéenne et Lorraine. Il n'existe pas aujourd'hui, à notre connaissance, d'exemple régional d'un appareil aussi complet. Il n'en subsiste pas moins l'idée centrale :

- estimer, plus ou moins directement les besoins de formation émanant du système productif ;
- les confronter aux sorties prévisibles de formation ;
- tenter de réduire les décalages.

Or les critiques qui ont été formulées à l'encontre des méthodes de planification nationale ou régionale de ce type ont une portée suffisamment générale pour que nous les reprenions aujourd'hui.

Il est inutile d'entrer dans le détail des critiques touchant aux techniques utilisées. Nous en retiendrons la difficulté de trouver des nomenclatures construisant une image correcte de la réalité (en particulier lors de la confrontation de plusieurs sources), le caractère pernicieux des prévisions fondées sur des projections (qui reposent pour l'essentiel sur l'inertie des structures et négligent les effets de l'évolution des comportements), et, plus généralement, la difficulté de traduire des besoins de recrutement en besoins de formation autrement que par des tables de correspondance extrêmement frustes.

Mais nous devons souligner fortement la portée de réflexions à caractère plus fondamental : le point central de la méthode est de considérer tout décalage comme un dysfonctionnement, comme un déséquilibre à la marge qu'il faut corriger. Il y a en arrière plan l'idée qu'il existe une situation optimale, où le coût global de la main-d'oeuvre est minimisé par un strict ajustement de la main-d'oeuvre, dont la capacité productive est mesurée par le diplôme, aux besoins de

production. Implicitement, le modèle est incapable de considérer un accroissement de la qualité du travail autrement que comme une augmentation des coûts de production : l'apport qualitatif de l'évolution du système de formation n'est pas pris en compte. En fait la réduction des décalages enregistrés revient à prendre pour norme satisfaisante, tant du point de vue économique que social, la division du travail et la hiérarchie actuelle des emplois : aucune place n'est faite à l'évolution des techniques et des qualifications, à des politiques de personnel volontaristes, aux restructurations, à la dynamique de l'évolution des formations, etc.

Il y a donc un défaut majeur au coeur même de la méthode. Mais on sait bien que son caractère opérationnel peut séduire, dans la mesure où les décisions à prendre semblent découler directement des constats opérés (ce qui règle par la même la question des rapports entre un Observatoire et un décideur ...). Mais l'efficacité de ces décisions, ou leur réalisme sont également discutables.

Le système de formation initiale est, par nature, incapable d'inflexions rapides : son inertie est structurelle, due en grande partie à la durée des cursus de formation. La régulation des flux ne peut y être envisagée qu'à moyen ou long terme ; encore faut-il tenir compte de la permanence des comportements des élèves et des familles en matière d'orientation, de choix professionnels ou d'entrée en activité.

Nous citerons ici deux exemples : prenons d'abord le cas de régions où la reprise économique commence à manifester ses effets, et où les jeunes titulaires de BEP préfèrent encore accepter un emploi immédiat plutôt que de tenter la préparation d'un baccalauréat professionnel. Que deviendront donc, dans ces régions, les filières de baccalauréat professionnels censées s'alimenter de ces jeunes issus de BEP ? Autre exemple : comment pourra-t-on remplir de nouvelles sections de l'enseignement technique dans des régions où l'image de l'enseignement général est la plus prégnante, et où le mot d'ordre des 80 % d'une génération au niveau du baccalauréat génère dans les familles des demandes d'orientation massives vers les baccalauréats généraux ?

La mise en place d'actions de formation continue est évidemment plus rapide. Cependant le risque existe aussi que la décision ne soit pas suivie d'effet : on connaît bien le cas de stages de formation n'attirant que très peu de stagiaires, rebutés par la représentation qu'ils se font des emplois sur lesquels la formation est censée déboucher.

Mais la réalité socio-économique impose ses limites de bien d'autres façons encore. Le constat fait en 1977 d'un décalage persistant entre l'évolution des emplois et l'évolution des formations, se traduisant par un excédent de diplômés d'études supérieures dans un contexte de retour de la main-d'oeuvre immigrée dans son pays d'origine, pouvait-il sérieusement conduire à proposer l'instauration de *numerus clausus* aux différents niveaux du système éducatif pour maintenir un effectif suffisant de non-qualifiés ?

On conviendra donc que si les prévisions d'emplois et de besoins de formation peuvent apporter un éclairage, elles ne peuvent contribuer seules à la définition d'une politique de formation, et ne fournissent pratiquement pas d'indications directement utiles sur les moyens à mettre en oeuvre pour réduire les décalages qu'elles prétendent détecter.

## 2.2 - L'ébauche d'une autre approche

Depuis le VIIème plan, aucune problématique susceptible de remplacer celle de l'adéquation Formation-Emploi ne s'est véritablement développée. C'est là un des constats importants du groupe de travail. Il était donc important de s'engager dans la construction d'une autre approche, s'appuyant sur les expériences des uns et des autres. Il faut souligner que dans cette entreprise, l'aspect "outil d'analyse" est privilégié par rapport à l'aspect "outil d'aide à la décision". On met en particulier l'accent sur la détermination des niveaux géographiques pertinents pour l'analyse, qui ne correspondent pas nécessairement aux niveaux de décision. L'aide à la décision, qui doit s'appuyer sur un ensemble d'outils d'analyse mais qui comporte aussi une dimension de confrontation avec le politique, est un thème qui sera abordé ultérieurement par le groupe de travail.

### 2.2.1 - *Un ensemble d'inter-actions*

La critique que nous venons de faire des schémas d'analyse fondés sur la confrontation mécaniste de prévisions d'emploi et de formation montre l'intérêt de chercher à comprendre et à prendre en considération l'ensemble des mécanismes qui sont concrètement à l'oeuvre dans les inter-actions entre la production des savoirs et des qualifications dans les systèmes de formation (initiale et continue) et leur utilisation, leur reconnaissance au sein du système de production.

La relation Formation-Emploi se trouve au centre d'inter-actions permanentes entre divers systèmes, entités, individus : le système productif et les entreprises, le système éducatif, les individus, les familles et les groupes sociaux dotés de comportements spécifiques vis-à-vis de l'éducation et du travail, l'Etat et ses services, les collectivités élues et les institutions intervenant dans le champ de l'emploi et de la formation.

### 2.2.2 - *Le poids des facteurs socio-économiques et culturels*

L'analyse de ces phénomènes dans des zones géographiques limitées permet a priori de mieux intégrer des variables, notamment sociologiques, plus difficile à saisir à un niveau plus élevé. Pratiquement il s'agit de prendre en compte les réalités économiques et sociales dans ce qu'elles ont d'empiriques et de concrets, de saisir cet ensemble de valeurs auxquelles la majorité des habitants d'un même espace semblent attachés : pratiques de l'école, profils de carrières, choix de famille, la façon d'être, tout ce qu'on assimile à des formes de culture secrétées par la vie de travail.

Il existe des formes extrêmes de la société de travail dans des milieux façonnés depuis longtemps par l'industrie (le Nord, la Lorraine...). Sous des formes atténuées, les mêmes phénomènes se retrouvent ailleurs, dans d'autres régions et d'autres branches d'activité : la stabilité, dans les orientations de l'économie et les choix de société, transforme peu à peu des systèmes de contraintes en modèles. Quelles que soient les tendances à l'homogénéisation de l'espace national sur le plan socio-économique, il est possible d'identifier des espaces géographiques construits autour d'activités économiques, pour lesquels la prise en compte du contexte historique et local permet de comprendre comment se sont établis et transformés les liens, les inter-actions entre structure

socio-économique et système de formation, et de prendre en compte les valeurs qui guident les comportements.

### *2.2.3 - La prise en compte de l'espace*

La définition du rôle de l'espace local, la perception de ses limites sont indissociables de la réflexion sur la nature des liens multiples qui s'établissent entre le système social, l'appareil productif et celui de la formation.

A chaque modèle théorique ou explicatif correspond une conception du territoire qui sert de support à l'analyse, en justifie la méthodologie et se trouve en retour elle même validée.

L'espace apparaît, non pas comme un champ préexistant qu'il suffit de borner selon les besoins de l'étude, mais comme une entité abstraite, tout à la fois cadre de référence, élément de doctrine et outil méthodologique, résultant d'une véritable (re)construction intellectuelle.

Les systèmes de production, de formation ou sociaux sont toujours localisés dans l'espace mais leurs stratégies d'acteurs vis-à-vis de celui-ci, non prises en compte dans le modèle adéquationniste apparaissent de plus en plus significatives. La mobilité grandissante du capital, particulièrement déterminante, ne peut s'accompagner d'un accroissement équivalent de la mobilité de la population ou des structures de formation. Qui plus est, la perception de l'espace et les pratiques qui en résultent varient selon les entreprises, les individus et les institutions.

Les zones de recrutement des établissements dépendent de nombreux facteurs parmi lesquels on peut citer, sans souci d'exhaustivité, la taille, la nature juridique, l'activité principale exercée, la notoriété, les pratiques d'embauche et de gestion de la main-d'oeuvre, la structure des qualifications, la technologie employée, les conditions de travail etc...

Les zones de prospection des individus dépendent, pêle-mêle, de leur tradition socio-culturelle, de leur situation familiale, de leur âge et surtout de leur niveau de formation associé à la catégorie socio-professionnelle d'appartenance...

D'autres facteurs, dont les centres de décision sont extérieurs au "local", exercent également leur influence sur les relations Formation-Emploi au travers de l'espace tels que les infrastructures de communication, les politiques de développement ou d'aménagement, la concurrence nationale et internationale etc...

Enfin les éléments à dominante socio-culturelle, dont nous avons souligné plus haut l'importance, sont profondément imprimés dans l'espace, notamment local. Ils fondent et modèlent des systèmes de valeurs, des types de comportement qui influent plus ou moins directement sur l'organisation des appareils de formation et de production (rapports au travail et au savoir - mobilités - traditions politiques et syndicales etc...).

Aujourd'hui l'espace local apparaît donc, au travers de l'analyse des relations Formation-Emploi, comme un système constitué par une superposition de champs de dimensions variables, en inter-actions permanentes, régis par des règles qui leur sont spécifiques, traversés et

modelés par des pratiques d'acteurs tant internes qu'externes. L'ensemble évolue tout en maintenant une certaine cohérence. Il échange avec son environnement, tout en gardant une certaine autonomie.

Les relations Formation-Emploi ne peuvent plus dès lors être appréhendées au travers de procédures d'adéquation linéaires et mécanistes.

Il convient d'y substituer la conception inter-active et multidimensionnelle d'un processus de convergence de logiques : celles de l'entreprise, de la formation et de la population n'étant que les plus apparentes. Chacune d'elles, inscrite dans un champ spatio-temporel spécifique, possédant ses propres objectifs, ses propres modalités, ses propres contraintes internes, subit son environnement et agit sur lui. L'optimisation de chacune de ces logiques ne passe que par la prise en compte de toutes les autres et, par là même, par l'optimisation globale du système.

A la notion mythique du point d'équilibre parfait dans un espace fermé et neutre, se substitue celle, plus réaliste, d'un état de stabilité plus ou moins satisfaisant, en permanente évolution sous l'effet résultant de logiques multiples, inter-dépendantes et plus ou moins contradictoires, inscrites chacune dans des espaces aux dimensions différentes.

#### *2.2.4 - Le choix d'une zone d'analyse*

Il est clair que la délimitation concrète de l'espace, le "zonage", ne peut se faire sans l'identification et la pondération de chacun des facteurs agissants, donc sans la référence à une théorie globale... qui n'existe pas encore.

Il faut donc gérer au mieux la contradiction entre l'absence d'outils conceptuels d'une part et, d'autre part, la nécessité d'explicitier le processus de convergence à l'oeuvre dans les relations Formation-Emploi, avec les moyens statistiques et méthodologiques actuels.

Le seul point fondamental en la matière doit être la conviction de l'existence de spécificités territoriales et la nécessité conséquente d'observer ces relations à un niveau local suffisamment fin.

La faible mobilité de la main-d'oeuvre française, en particulier la moins qualifiée, par rapport à d'autres facteurs de production, accentue les déséquilibres territoriaux et contribue à leur stabilité dans le temps. Elle contribue à différencier les rapports entre évolution de l'emploi, du chômage et de la population active : une même baisse d'emploi se traduira ici par plus de chômage, là par une forte émigration, ailleurs par une réorientation des déplacements domicile-travail. Cette différenciation géographique des comportements s'appuie elle-même sur des caractéristiques locales : répartition des activités et des infrastructures, formes d'urbanisation, histoire de l'implantation des populations...

La pertinence du niveau local pour l'analyse du marché du travail rencontre aujourd'hui une relative richesse statistique. Encore faut-il que les informations disponibles utilisent un même cadre géographique permettant leur confrontation. Se pose alors la question du choix de la

zone d'observation. Or deux types de découpages géographiques fins sont aujourd'hui disponibles :

- des découpages administratifs (Département, canton, ALE...).

Ils ont pour avantage une grande stabilité dans le temps et le fait de satisfaire au moins la ou les autorité(s) dont ils relèvent.

A l'inverse ils ne reposent pas sur une réflexion de type économique et ne sont donc pas, dans la plupart des cas, économiquement significatifs.

- un découpage économique : du bassin à la zone d'emploi.

Les bassins d'emploi peuvent être définis schématiquement comme des territoires à l'intérieur desquels la solidarité entre habitat et travail est maximale. Le principal critère que l'on a utilisé pour les délimiter a été la mesure des flux de personnes entre communes de résidence et communes de travail. Les bassins d'emploi représentent ainsi des zones d'équilibre entre les entreprises qui offrent des emplois et les résidents qui occupent ces emplois.

Ils apparaissent donc bien adaptés à l'interprétation des particularismes locaux dans l'analyse de la relation Formation-Emploi.

Par nature les bassins d'emploi sont des espaces ouverts et évolutifs. Leurs limites sont parfois floues (particulièrement en zone rurale), ils ne recouvrent pas nécessairement l'ensemble du territoire.

Le besoin de disposer d'un cadre infra-régional unique pour le recueil et la fourniture d'informations statistiques locales de base a conduit à découper l'ensemble de la France en "zones d'emploi". Dans beaucoup de régions, les zones ont été définies à partir des bassins d'emploi. Par rapport à ces derniers, certaines contraintes ont été ajoutées : avoir une taille suffisante pour que l'établissement de statistiques ait un sens, et respecter les limites régionales (neuf régions ont de plus respecté des limites départementales, voire des limites administratives de niveau inférieur). Le découpage en zone d'emploi est donc le fruit de compromis dont la teneur varie d'une région à l'autre.

Ainsi dans trois régions, le Nord-Pas de Calais, la Franche-Comté et la Bourgogne, le découpage en zones ne fait même pas du tout référence aux migrations alternantes. Le Nord-Pas de Calais a repris des zones d'études démographiques et d'emploi construites en 1970 de façon empirique à partir de la répartition des activités économiques. La Bourgogne et la Franche-Comté ont repris, à une exception près, les limites territoriales de compétence des ALE.

Le découpage en bassins d'emploi est mal adapté dans le cas d'une grande métropole polarisant toute une région (Paris, Lyon, Marseille...) ou, au contraire, dans le cas de bassins très épars dans un espace en voie de dépeuplement.

Mais au-delà de ces remarques d'ordre technique, on peut porter sur les zones d'emploi deux critiques de fond :

- d'abord les navettes domicile-travail traduisent l'adaptation du moment à des contraintes économiques susceptibles d'évoluer .

La fermeture d'un grand établissement, la création d'une nouvelle zone résidentielle... entraînent une réorientation des migrations alternantes. Ce qui correspondait à un bassin en 1975 ne le sera peut-être plus demain. Mais l'organisation et la coordination économique ont besoin d'un minimum de stabilité. Les zones d'emploi sont donc figées pour une durée relativement longue et ne traduisent plus nécessairement la répartition spatiale des navettes domicile-travail ;

- ensuite, et surtout, les navettes domicile-travail ne rendent compte que d'une partie des liens que tissent à travers l'espace les agents économiques. D'autres liens apparaissent à travers les migrations définitives, les changements d'emploi, les transferts d'établissement. Chacun de ces liens correspond à un des modes d'ajustement possibles entre localisation de l'offre de travail et localisation de la demande de travail. Les découpages de l'espace qui en résultent ne sont pas forcément concordants.

Cependant il s'avère que, dans de très nombreux cas, le découpage en zones d'emploi semble, aux dires des acteurs locaux eux-mêmes, correspondre globalement à une réalité vécue, non seulement au plan économique mais également dans les domaines de la vie sociale voire culturelle. C'est donc probablement, sauf dans des cas particuliers, le meilleur compromis disponible.

Si le débat est malgré tout assez vif, c'est peut-être parce que, derrière lui, se cachent des luttes de pouvoir pour la reconnaissance de compétences vis-à-vis de l'analyse de la relation Formation-Emploi : le choix de tel ou tel découpage administratif, c'est évidemment l'affirmation de la compétence de l'autorité dont ce découpage relève...

### *2.2.5 - Une conclusion provisoire ...*

Proposer des solutions nouvelles pour remplacer l'approche adéquationniste n'est donc pas, on le voit, une affaire simple.

A une méthode qui paraît relever du simple bon sens, dont l'objectif final n'est pas en apparence critiquable (se doter d'un système de formation répondant aux besoins du pays), dont la simplicité séduit (les décisions à prendre s'imposent à l'évidence), mais qui a fait la preuve de son incapacité à traiter des vrais problèmes, nous proposons de substituer non une nouvelle méthode, mais un nouvel état d'esprit : la réalité de la relation Formation-Emploi ne peut se réduire à des cases à remplir dans un tableau, et il faut, pour l'analyser, prendre en considération les nombreux paramètres que nous venons d'évoquer.

Analyser d'emblée le complexe système d'inter-actions s'instaurant dans un espace donné entre tous les acteurs présents paraît encore hors de portée. Nous nous attacherons donc à analyser dans ce qui suit le comportement, la logique propre de certains d'entre eux, en essayant de montrer comment ils conçoivent - et éventuellement gèrent - leurs relations avec les autres acteurs.

**DEUXIEME PARTIE**  
**Les protagonistes de la relation**  
**Formation-Emploi**



L'analyse des relations entre formation et emploi ne peut faire l'économie de la prise en compte du rôle des entreprises, du système éducatif, des institutions et des usagers de la formation. On verra (Cf. Troisième partie) comment tenter d'analyser la façon dont, concrètement, les inter-actions entre ces acteurs se réalisent sur le terrain. On voudrait ici présenter les principaux acteurs et leurs logiques. La convergence de logiques que l'on évoquait plus haut (Cf. Paragraphe 2.2.3) suppose que chaque acteur ait conscience des logiques des autres. C'est le sens du chapitre, dont on doit souligner qu'il donnera lieu à des développements ultérieurs : faute de temps, le cas de certains acteurs n'a pas été traité (en particulier le système de formation continue) ; le rôle des institutions ne pourra être précisé que par une analyse plus détaillée des pratiques ; enfin l'importance de la dimension spatiale sera ultérieurement mieux analysée.

## **1 - LES ENTREPRISES ET LA FORMATION**

La compréhension de la relation qu'entretiennent les entreprises avec la formation passe nécessairement par l'identification de leurs problèmes en matière de qualification et de compétence des salariés. Car la formation, qu'elle soit initiale ou continue, représente, pour les entreprises, un moyen d'acquérir ou de développer chez les salariés les capacités de maîtrise de leur travail, dans le but de produire des biens et des services adaptés aux évolutions des marchés. Une telle perspective nécessite donc une analyse des besoins de compétences leur permettant d'atteindre les objectifs fixés en termes économiques.

C'est précisément cette analyse des besoins qui est rendue plus complexe depuis une dizaine d'années, du fait de l'évolution rapide et de la diversification des techniques et des organisations productives. On assiste ainsi, au niveau d'un nombre croissant d'entreprises, à un certain "brouillage" des critères de qualification qu'elles utilisaient traditionnellement, et par conséquent à la transformation de la place qu'elles accordent à la formation au sein de l'organisation productive.

Pour rendre compte de ces évolutions, seront abordées successivement les questions du positionnement de la formation dans les pratiques de gestion des ressources humaines dans l'entreprise, de la diversité des stratégies mises en oeuvre pour réagir aux mutations du système productif, de l'émergence de nouveaux rapports entre les entreprises et leur environnement local, et enfin des enjeux à moyen terme dans le domaine de la relation Formation-Emploi.

### **1.1 - Deux démarches centrales : le recrutement et la formation continue**

La recherche d'une adaptation permanente de l'organisation aux contraintes exogènes imposées par le marché constitue un objectif économique "classique" des entreprises. Un tel objectif se traduit par l'évolution des procédures de recherche-développement, de fabrication, de vente et de gestion. Mais il s'articule également à une gestion des hommes fondée sur deux orientations principales :

- la nécessité de disposer d'un personnel aux compétences adaptées aux besoins actuels des entreprises ;

- le souci d'une évolution de ces compétences permettant au personnel de suivre, d'accompagner ou de préparer les nouvelles organisations.

Cette place occupée par la gestion des hommes au coeur des évolutions économiques et organisationnelles de l'entreprise, s'articule concrètement à deux types de pratiques : le recrutement et la formation continue.

*a) Le recrutement : la recherche de profils de compétences évolutives*

Par le recrutement, l'entreprise cherche à acquérir rapidement les compétences qu'elle n'a pas dans son personnel (ou qu'elle n'a pas en nombre suffisant). Elle exprime ainsi une demande de formation, et les sélections qu'elle opère parmi les candidats à l'embauche rejaillissent sur l'offre de formation. Ainsi, un certain nombre de secteurs se caractérisent par l'apparente facilité d'insertion des diplômés et/ou le niveau de rémunération élevé proposé à l'embauche. Cela conduit des flux croissants de personnes à s'orienter vers les filières éducatives qui y mènent, contribuant par là même à générer une représentation hiérarchisée des formations.

Au niveau institutionnel, l'entreprise va exprimer directement ou par l'intermédiaire des branches professionnelles sa demande de formation, sous la forme des compétences qu'elle souhaiterait trouver sur le marché du travail quand elle devra recruter, en participant aux Commissions Professionnelles Consultatives et aux Instances Régionales qui orientent l'offre de formation.

Ces relations institutionnelles ont conduit, à partir de la décennie quatre-vingt, à faire apparaître le niveau de formation atteint par les individus comme le déterminant majeur de leur statut socio-professionnel futur dans les entreprises.

On constate donc que l'embauche des personnels non-diplômés, effective jusqu'au terme des années soixante-dix, et liée aux problèmes de pénurie de main-d'oeuvre qualifiée, d'organisation générale du travail ou de pression sur les salaires laisse place progressivement à des procédures de sélection lors du recrutement.

Celui-ci repose désormais sur un phénomène de compétition entre candidats autour d'un certain nombre de critères. Les aptitudes recherchées présentent des aspects multiformes. Le compétiteur doit non seulement posséder une qualification professionnelle, mais démontrer sa capacité d'innover, de remettre en cause sa formation, d'acclimater ses compétences à un environnement complexe. La motivation dans le travail constitue aussi un facteur discriminant.

Les entreprises évoquent plus volontiers la compétence que la qualification, marquant, dans cette évolution du langage, leur intérêt pour le savoir-être et les comportements. Ce glissement n'est pas d'ordre sémantique. Des postes de travail plus inter-actifs qu'auparavant exigent des relations participatives et des modes d'approche analytiques. Bref, ils sollicitent la mobilité. Dans un tel contexte, les signes identitaires des candidats (sexe, âge, nationalité, formation, etc...) revêtent une importance accrue. Au recrutement, il s'agit finalement d'apprécier les

capacités de l'individu, ses potentialités, ses probabilités d'évolution, c'est-à-dire de manière synthétique son adaptabilité.

Une telle démarche s'inscrit souvent dans la perspective d'amener du "sang neuf" dans l'entreprise. Mais elle peut également être satisfaite dans les grandes entreprises par la gestion de leur marché interne, c'est-à-dire des mutations inter ou intra-services. Car celles-ci permettent en même temps de répondre aux besoins des entreprises et de donner aux salariés des possibilités de changement, voire de promotion. Une entreprise peut ainsi gérer les mobilités de ses salariés en canalisant leurs trajectoires professionnelles, afin d'éviter tout immobilisme mais aussi trop de mouvements de personnel au cours de son développement.

Dans les PME, cette question du recrutement des hommes est plus souvent perçue comme une contrainte liée au court terme, que comme une ressource susceptible d'être valorisée par un effort à moyen et long terme. Or l'acte de recrutement ne se limite pas seulement à la recherche et au choix de candidats : c'est un véritable investissement à gérer dans le temps.

Sachant que le rôle des PME est essentiel en matière de création d'emploi depuis plusieurs années, on mesure donc combien la gestion des hommes qu'elles pratiquent constitue un élément majeur de l'équilibre économique et social au plan local.

*b) La formation continue : une pratique diversement intégrée à la stratégie générale de l'entreprise*

Par la formation continue, l'entreprise va chercher à accroître les compétences du personnel en activité. La formation constitue en effet le principal moyen de remédier à l'obsolescence des savoirs et des savoir-faire possédés par les salariés, tout en développant un potentiel humain permettant d'atteindre l'objectif d'adaptation aux évolutions du marché.

La formation peut être également utilisée comme facteur de motivation dans la gestion des hommes au travail. Elle constituera alors le moyen de préparer l'évolution vers le haut de la carrière d'une partie des salariés.

La mise en oeuvre de plans de formations structurés et cohérents permet ainsi à de nombreuses entreprises de se rendre compte que le problème de l'adaptabilité de leurs salariés peut se résoudre sans faire nécessairement appel au marché externe du travail. Le potentiel humain existant apparaît doté de nombreuses capacités professionnelles, souvent inexploitées, qui vont se révéler à travers la formation continue.

Mais là encore, l'importance accordée à la formation continue diffère profondément selon qu'il s'agit de grands établissements ou de PME.

Les grands établissements témoignent, d'une façon générale, d'une attention croissante portée à la formation des salariés, ce qui se traduit notamment par :

- un accroissement significatif des dépenses ;

- une plus grande espérance moyenne, quelles que soient les catégories professionnelles, d'aller en formation ;
- une implication directe des directions d'entreprise dans l'élaboration du plan de formation ;
- une articulation plus explicite des objectifs de la formation avec la stratégie générale de l'entreprise.

On assiste donc, dans les grands établissements, à une intégration croissante de la formation continue dans la stratégie générale et à une complexification des relations construites autour de la formation. Celle-ci apparaît dans ce cas comme un des facteurs moteurs de recomposition de la gestion productive.

A l'inverse, alors que les PME apparaissent comme un terrain d'initiatives et de réussites vivifiant pour le tissu économique régional, celles-ci manquent de familiarité avec l'outil formation, manifestant souvent une certaine défiance vis-à-vis de l'offre de formation.

Certes, la formation n'est pas la seule voie pratiquée pour développer les compétences. D'autres formes d'acquisition sont mises en oeuvre : modes informels de transmission du savoir-faire (formation au poste, travail en équipe, ...), pratiques d'entraînement à l'application concrète des connaissances, ...

Si, pour certaines PME, l'ouverture à la formation est un signe de maturité, la situation présente suggère l'opportunité de promouvoir une conception élargie de la formation par rapport à la définition législative actuelle de la formation, qui soit mieux adaptée à leurs particularismes : embauche extérieure ou rapprochement d'entreprises qui permettent d'enrichir d'un coup la compétence globale de l'entreprise, information par les structures spécialisées ou représentatives des professions ...

## 1.2- Formation et gestion des ressources humaines dans l'entreprise : une grande diversité de stratégies

Si le lien entre la formation et l'adaptation des entreprises à l'évolution économique peut être clairement appréhendé au niveau global, il est indispensable de comprendre la façon dont une telle perspective se traduit, au niveau de chaque entreprise par une stratégie spécifique d'utilisation des procédures et des dispositifs de formation initiale et/ou continue.

Car au-delà des effets déjà notés de taille ou de secteur, les pratiques de formation et de recrutement dépendent également d'un ensemble de dimensions structurelles qui conditionnent fortement les orientations stratégiques des entreprises, et cela quel que soit leur secteur d'appartenance ou leur taille.

### *a) Le rôle catalyseur de l'innovation technologique et organisationnelle*

Un premier facteur joue un rôle moteur dans l'intégration de la dimension formation dans l'entreprise. Il s'agit de l'innovation technologique, souvent liée à une restructuration de l'entreprise

confrontée à un impératif de redressement économique face à ses concurrents.

En effet, la mise en oeuvre de nouvelles technologies conduit l'entreprise à concevoir une réorganisation globale de son fonctionnement, ce qui lui impose de faire évoluer les compétences de son personnel. Identifiée au départ comme une contrainte forte, cette nécessité de transformation du potentiel humain peut devenir une opportunité.

Car au lieu de se créer un bouleversement supplémentaire à travers le licenciement des anciens et le recrutement systématique de nouveaux salariés, l'entreprise peut faire le choix de conserver les salariés présents en cherchant à valoriser leur expérience. Cela lui permet d'élaborer des démarches de requalification du personnel en place qui, tout en s'appuyant sur les acquis professionnels existants, cherchent à développer l'apprentissage de nouveaux savoir-faire.

*b) Les réseaux professionnels : un rôle d'intermédiation essentiel*

Les stratégies de formation des entreprises sont également liées au type de réseaux professionnels dans lesquels elles s'intègrent. Il est clair que la présence, au sein d'une branche ou dans un espace donné, d'une organisation professionnelle dotée de moyens spécifiques et disposant d'une capacité d'expertise globale en matière de formation dans le secteur considéré (Fédération Professionnelle, Fonds d'Assurance Formation, ASFO, Chambre de Commerce et d'Industrie, ...) contribue puissamment à structurer la demande de formation des entreprises qu'elle fédère.

De telles organisations jouent ainsi un rôle de centralisation et de reformulation des besoins, souvent très particuliers, qui émanent des entreprises. Du même coup, elles assurent un rôle d'intermédiation essentiel entre le système productif et le système éducatif, en contribuant à traduire des besoins de compétences en demandes de construction de filières de formation.

Elles contribuent à proposer aux entreprises des modalités de soutien méthodologique en matière de mise en oeuvre de plans de formation, qui constituent bien souvent un apport indispensable pour introduire la formation comme un axe stratégique de développement.

De la même façon, elles peuvent jouer un rôle important pour pallier les carences actuelles de PME en matière de recrutement (absence fréquente de critères d'évaluation des qualités exigées et des résultats professionnels, ...).

*c) La fonction personnel : une reconnaissance de la nécessité d'une gestion des hommes*

L'existence d'une fonction personnel dans l'organigramme de l'entreprise constitue un troisième élément favorable au développement d'une articulation dynamique entre les capacités professionnelles des salariés et l'adaptation de l'entreprise à son environnement économique. L'identification de la gestion des hommes autour d'une fonction spécifique contribue indéniablement à clarifier et enraciner la préoccupation de l'entreprise pour la dimension formation.

Les stratégies des entreprises en matière de formation dépendent donc, comme on vient de le voir, d'un ensemble de facteurs internes ou externes, qui contribuent à générer une grande diversité d'approches et de résultats dans ce domaine. Or cette difficulté à identifier clairement la relation Entreprise-Formation a des répercussions sur le type de rapport que les entreprises entretiennent avec leur environnement local.

### 1.3 - Un nouveau rapport des entreprises à l'environnement local

#### *a) D'une relation Formation-Emploi, stabilisée au plan local...*

Au cours de la période de croissance, les relations entre les entreprises et le milieu local dans lequel elles étaient implantées se sont souvent caractérisées, au plan humain, par le développement de relations fortes entre les filières de formation initiale et les flux d'embauche des entreprises d'une zone considérée (en particulier au niveau des emplois d'exécution dans les grands établissements industriels).

La faiblesse du chômage et la relative stabilité des processus de production ont ainsi conduit au développement de flux de passage de la formation à l'emploi relativement stéréotypé, satisfaisant à la fois les besoins des entreprises et les perspectives de débouchés professionnels pour les jeunes issus de la formation initiale.

#### *b) ... à l'émergence d'un marché du travail éclaté et diversifié*

La multiplicité des stratégies des entreprises en matière de formation face aux mutations des marchés et des techniques, dont on a vu les divers points d'appui possibles dans le chapitre précédent, vient aujourd'hui profondément perturber ce schéma d'une relation assez linéaire entre la formation et l'emploi.

Dans un contexte marqué durant ces dix dernières années par une baisse du nombre de jeunes recrutés par les entreprises, liée à leurs politiques de restructuration, on assiste en effet à une diversification des qualifications demandées par les entreprises, auquel le milieu local dans lequel elles sont implantées ne peut plus répondre seul. Cette diversification provient en particulier de l'accroissement des qualifications spécialisées lié au développement de nouvelles technologies de nature très variée dans l'ensemble du tissu industriel.

Parallèlement à cette demande de spécialisation croissante, les entreprises émettent de plus en plus souvent leur souci de recruter également des profils marqués par une polycompétence. Une telle démarche entraîne la création progressive, au sein des établissements de formation professionnelle initiale, de structures de formation en filières, c'est-à-dire de cursus à la fois très spécialisés dans un champ d'activité, et favorisant l'acquisition de compétences diversifiées à l'intérieur de ce champ.

Globalement, ces évolutions entraînent une sorte d'éclatement du marché du travail traditionnel en une série de micro-marchés de la qualification et de la formation qui débordent largement la dimension locale. La relation entre les entreprises et leur milieu local prend donc progressivement une signification différente, pour donner lieu à des formes de relation renouvelées entre la formation et l'emploi.

#### 1.4 - Les entreprises face à la formation : des enjeux majeurs pour l'avenir

Pour répondre aux problèmes posés par cette profonde transformation des qualifications sur le marché du travail, et la manière de s'en saisir, les entreprises ont recours aujourd'hui à plusieurs stratégies. Nous avons choisi d'en traiter plus particulièrement trois.

##### *a) Le recours accru à la formation continue*

La formation continue constitue le moyen souvent le plus sûr pour une entreprise d'augmenter la qualification de son personnel en maîtrisant au maximum les tenants et les aboutissants de sa démarche. Elle offre une opportunité unique de gérer "à froid" le problème des publics salariés de bas niveau, à travers l'élaboration de vastes plans de requalification.

De même, lorsque l'entreprise est engagée dans une gestion prévisionnelle de l'emploi, le recours à la formation continue est souvent l'occasion d'une reconstruction du marché interne de l'emploi qui s'appuie sur des principes nouveaux comme le développement de la mobilité horizontale (à travers le développement des formations à la polyvalence), ou la création de nouvelles filières de mobilité comportant des certifications intermédiaires (par exemple, celle de technicien d'atelier).

Cependant le montage de telles opérations n'est pas sans risque, puisqu'il a constamment à éviter le double écueil :

- d'un apport de savoir et de savoir-faire trop spécifique, qui empêche toute utilisation future de la qualification acquise dans un cadre plus large ;
- d'une formation faite à l'extérieur de l'entreprise, trop détachée de sa culture professionnelle propre, et donc difficile à réutiliser.

##### *b) Le développement de la formation en alternance*

Au-delà de son usage "traditionnel" dans l'apprentissage, la formation en alternance (telle qu'elle est définie dans les dispositifs légaux récents, essentiellement le contrat de qualification et le contrat d'adaptation) représente le moyen de créer ou recréer un lien entre le système de formation initiale et les besoins des entreprises au plan local. Elle permet en effet de concilier un certain degré de généralité acquis au sein d'une formation initiale par un jeune, avec le souci exprimé par une entreprise de disposer d'une qualification adaptée à ses perspectives d'évolution technique et/ou économique.

Par rapport à une dynamique locale, une telle formule peut permettre au système de formation initiale de continuer à "produire" des flux relativement importants de diplômés, tout en contribuant à leur assurer des débouchés sur le marché du travail, en particulier dans les PME.

Pour les entreprises, les dispositifs de formation en alternance peuvent être l'occasion de recomposer leurs relations avec les partenaires extérieurs locaux, notamment avec les organismes de formation initiale et

continue. On évoquera, par exemple la définition et la mise en oeuvre des baccalauréats professionnels ainsi que les actions de reconversion du personnel salarié. De telles relations peuvent donner lieu à différents types d'actions conjointes portant sur :

- la conception du dispositif de formation ;
- la construction d'outils pédagogiques originaux ;
- l'élaboration de modules de formation articulés aux situations de travail ;
- la redéfinition des modes de validation et de certification de la formation.

Ainsi, en établissant un compromis entre différents acteurs, l'alternance contribue à estomper la frontière entre formation formelle (cours ou stage) et formation informelle (apprentissage sur le poste). A travers l'alternance, l'entreprise prend place comme acteur éducatif et comme milieu de formation, dans une optique de complémentarité avec l'action des établissements de formation initiale et continue.

*c) La nécessité de développer une visibilité plus grande de la relation Formation-Emploi*

Le recours à l'information sur l'évolution des métiers, des qualifications et des formations, constitue pour les entreprises, mais également pour le système éducatif, un troisième élément essentiel de maîtrise de la relation Formation-Emploi. Cette nécessité d'y voir plus clair, cumulée avec l'absence fréquente d'outils d'analyse, explique le souci d'un nombre de plus en plus importants de partenaires de disposer d'approches qualitatives qui puissent compléter les données quantitatives en dépassant le cadre rigide de l'adéquation entre la formation et l'emploi au plan local.

Car le souci de disposer d'informations statistiques cède aujourd'hui le pas à la volonté d'élargir la gamme des moyens permettant de saisir la complexité des relations Formation-Emploi. Une telle évolution explique le succès des différentes formules de "mise en contact" des acteurs du système éducatif et des entreprises (forums, journées portes ouvertes, jumelages, ...).

Elle est également à l'origine de l'attrait de plus en plus marqué des milieux éducatifs et professionnels pour le développement de structures spécifiques qui seraient capables de construire des informations utilisables par l'ensemble des partenaires de la relation Formation-Emploi.

## **2 - LE SYSTEME EDUCATIF**

Le système éducatif initial est dominé par le modèle scolaire "Education Nationale". L'emprise de l'Etat est dominante en matière de découpage et de contenus des formations, que l'enseignement soit dispensé dans les établissements relevant directement de l'Education Nationale ou dans des établissements privés sous contrats ou encore dans les centres (conventionnés) de préparation à l'apprentissage.



## 2.1 - Caractéristiques générales

Le système éducatif est un système complexe. Complexe du fait même de son objet, cette complexité est renforcée par la multiplicité des objectifs qui lui sont fixés, par sa taille et sa variété (de personnels, de publics et d'établissements) et par le fait que ses effets ne se produisent et ne sont mesurables qu'à long terme.

Un quart de la population française (1987-1988) était scolarisé sous tutelle du Ministère de l'Education Nationale (Cf. Données, repères et références statistiques - 1989), sans compter la scolarisation sous tutelle d'autres ministères éventuellement (Agriculture, Santé). Face à l'ampleur et l'hétérogénéité des effectifs scolarisés, le système offre une structure multidimensionnelle en terme de filières, de spécialités d'établissements et d'enseignements. On peut en rappeler les grandes composantes : trois degrés d'enseignement. A partir du second degré, trois filières :

- une d'enseignement général conduisant aux baccalauréats généraux ;
- une d'enseignement technologique préparant aux BTn et BT ;
- une d'enseignement professionnel (ex-technique court) préparant soit aux CAP, soit aux BEP et/ou baccalauréats professionnels.

Il faut ajouter à ces trois filières la voie de l'apprentissage qui permet depuis 1986 de préparer non seulement les CAP mais également les baccalauréats professionnels.

L'enseignement supérieur se décompose également en filières technologiques, filières universitaires et grandes écoles.

A chacun de ces cycles correspondent des diplômes. La diversité de ceux-ci (vingt-deux séries de baccalauréats sans compter les dix-neuf baccalauréats professionnels en 1989 ou environ deux-cent-soixante spécialités de CAP) reflète bien celle des produits du système éducatif.

Les formations professionnelles visent un métier déterminé, les autres sont centrées sur l'acquisition de savoirs généraux et/ou technologiques qui relèvent d'une ou plusieurs branches de connaissance et sont indispensables dans de nombreux emplois différents (ne visant plus un métier précis mais un éventail de possibilités). Souvent une formation complémentaire est nécessaire pour que l'individu puisse occuper un poste déterminé, d'où le développement de spécialisations, de professionnalisations, d'études à la suite des enseignements généraux.

Les sortants du système éducatif (diplômés ou non) sont classés en six niveaux de formation.

Diplômes et niveaux renvoient à deux autres traits caractéristiques du système éducatif qui sont au coeur des relations Formation-Emploi : l'autonomie du système (éducatif) et la professionnalisation des formations. Cette autonomie est en effet très relative. Ainsi les nomenclatures de niveaux de formation et de diplômes ont été bâties en fonction des emplois auxquels ils destinent, en théorie.

## 2.2 - La professionnalisation des formations, un objectif d'actualité

Donner un fondement professionnel à l'enseignement, répondre aux besoins de l'économie en préparant les jeunes aux emplois présents et futurs sont des préoccupations très anciennes.

Tout le développement de l'enseignement initial a consisté à se substituer à la formation donnée sur le lieu de travail et dès lors à finaliser professionnellement ses objectifs (Cf. L'histoire de l'enseignement technique). Parallèlement, un des objectifs de l'Etat en matière d'enseignement technique a consisté dans l'homologation au niveau national des différents diplômes, donc l'homogénéisation face aux disparités locales.

Mais cette préoccupation professionnelle évolue sous l'influence du système d'emplois lui-même. L'évolution du système productif modifie les besoins en qualifications. La réponse que va donner le système éducatif à ces nouveaux besoins ne sera pas sans influencer à son tour les politiques de recrutement et de gestion du personnel. Il existe une dynamique entre les deux systèmes. Mais les relations sont complexes et médiatisées.

Le système productif n'est pas homogène : multiplicité des entreprises et de leurs besoins, situations locales très diversifiées, du point de vue des activités économiques dominantes, de la nature des relations inter-entreprises (sous-traitance en cascade, essaimage, réseaux de coopération...) ou encore de la concentration ou non de l'emploi industriel. Ses représentants ont des préoccupations et des besoins très divers en matière de formation.

L'évolution des technologies, des emplois et les problèmes d'adaptation des "produits" du système scolaire dans l'entreprise ont entraîné le développement de la réhabilitation de l'entreprise comme lieu et "producteur" de formation ; ceci sans entraver la poursuite d'une scolarisation initiale de plus en plus longue. Parallèlement, la décentralisation redonne de l'importance aux décisions locales en matière de formation initiale et continue.

Les inter-connexions des deux systèmes sont en train de se modifier : de nouveaux acteurs et de nouveaux espaces apparaissent.

Elles jouent à trois niveaux : conception, acquisition et utilisation productive de la formation et sur trois plans : national, régional et local.

## 2.3 - Les déterminants du système

### *La structuration qualitative : définition des filières et des diplômes*

Elle s'élabore principalement au niveau national. Ce sont les CPC pour l'enseignement technique qui sont chargées de l'élaboration des formations. Au sein de ces commissions se retrouvent les représentants de l'appareil éducatif et ceux des fédérations patronales, des experts (CERÉQ...).

Les représentants patronaux interviennent différemment selon les branches, plus ou moins structurées, plus ou moins engagées dans une réflexion sur l'évolution de leurs besoins en qualification, selon les enjeux qu'elles attribuent à la formation... Interviennent également des

comités d'experts comme le Haut Comité Economie-Education, créé en 1987 pour établir une concertation permanente au plus haut niveau entre l'Education Nationale et ses partenaires économiques.

Des initiatives locales ou régionales apparaissent : création de mentions complémentaires (au niveau V), de formations complémentaires d'initiative locale, ou de diplômes universitaires notamment.

*La structuration quantitative : l'offre de formation (ouverture des sections et nombre de places)*

Au-delà des grandes orientations définies nationalement mais qui fixent les attributions budgétaires..., la carte scolaire est décentralisée jusqu'au niveau Bac + 2.

*La carte scolaire et la décentralisation*

De donneurs d'avis, les élus deviennent des décideurs qui ont aussi un pouvoir financier : le schéma prévisionnel de formation est établi par la Région, le Conseil Régional finance la construction d'établissements, le Contrat de plan définit les grands objectifs de la politique scolaire. La carte scolaire doit absolument s'intégrer dans ce contrat et ce schéma.

Souvent au sein des Rectorats, existaient déjà des groupes de travail qui élaboraient la carte scolaire ou schéma de formation. "Le Conseil Régional a désormais pour mission de concevoir une véritable politique de formation, de la programmer dans le temps et l'espace, même si la pédagogie reste du ressort de l'Etat".

On trouve là le problème de l'articulation entre le pouvoir régional et le pouvoir du recteur. C'est un système complexe. Il aboutit à ce que le schéma arrêté par les Régions resterait lettre morte si l'Etat n'implantait pas les personnels correspondants. De même si les autorités académiques prenaient des décisions s'écartant trop du schéma, les collectivités territoriales pourraient refuser d'engager les dépenses.

A cela s'ajoute l'ambiguïté de certains textes : une suppression de section relève-t-elle du programme prévisionnel des investissements ou de la structure pédagogique des établissements ? Selon l'interprétation, ce n'est pas la même autorité qui a compétence (la Région ou le recteur).

*Une décentralisation de la formation limitée...*

Dans la mise en place des schémas prévisionnels des formations (selon un rapport du Haut Comité Education-Economie) les Conseils Régionaux ont en général repris à leur compte les grandes orientations définies au niveau national : élévation du niveau de qualification, adaptation des formations, revalorisation de l'enseignement technique, ouverture de l'école vers l'extérieur, lutte contre l'échec scolaire. La participation des partenaires socio-professionnels s'est effectuée selon trois modalités pouvant se cumuler : consultation directe des organisations syndicales, socio-professionnelles par le Conseil Régional, consultation d'organismes consultatifs (Comité Economique et Social, Comité Académique de l'Education Nationale, Comité Régional de la Formation Professionnelle), participation des partenaires à des groupes de travail qui sont essentiellement des groupes sectoriels (ou par filières de

formation), qui peuvent aussi être des groupes de pilotage régionaux ou des groupes constitués au niveau des bassins d'emploi et de formation.

#### 2.4 - Les relations Ecole-Entreprise dans la mise en oeuvre des formations

On assiste à un développement des relations entre l'école et l'entreprise au niveau le plus fin par leur participation réciproque à l'élaboration et la réalisation de formations. Jumelage, stages-jeunes, décisions FCIL, séquences éducatives en entreprises, baccalauréats professionnels ont permis la création de liens de partenariat.

##### *Les relations Ecole-Entreprise et l'alternance*

D'une façon générale, on appelle formations en alternance des formations où se trouvent combinées une formation et une activité en entreprise. L'alternance : intérêt double pour le système éducatif et système productif ?

Les relations Ecole-Entreprise ont évolué : de la visite d'entreprises, on est passé au stage en entreprise, aux séquences éducatives et enfin à la formation en alternance (Formations Complémentaires d'Initiative Locale, Bac professionnel...). Il convient de séparer les séquences éducatives (qui doivent permettre la découverte de l'entreprise), des formations par alternance où le travail effectué dans l'entreprise doit pouvoir s'intégrer dans une démarche de délivrance du diplôme ou de capacité.

Les lycées technologiques et lycées professionnels sont directement intéressés par ces relations, qui ne se développent pas partout de façon égale. Certains lycées ont plus de moyens, sans doute liés à leur histoire, leur environnement, leur spécialité et surtout à la personnalité du chef d'établissement. Il semble toutefois que ce soit le système éducatif qui soit le plus demandeur, qui ait un rôle moteur dans ces relations.

L'école et l'entreprise diffèrent de par leur objectif, leur structure, leur gestion du temps etc... mais aussi de par les connaissances et valeurs qui leur servent de référence. Il y a le monde de l'école et le monde de l'entreprise, l'alternance pouvant être un lien entre ces deux systèmes. Mais réussir l'alternance suppose que l'on clarifie cette notion et qu'il y ait une véritable concertation pour l'élaboration des formations en alternance. Les jeunes vont-ils en entreprise pour s'informer, se former ou travailler ?

L'alternance permet d'établir des relations entre lycées et entreprises et renforce ainsi la connaissance des filières par les entreprises, pouvant conduire ainsi à une modification des pratiques de recrutement et des stratégies d'une nouvelle main d'oeuvre.

Les formes de coopération Ecole-Entreprise sont multiples. Il faudrait pouvoir analyser la nature des établissements concernés (les objectifs, conditions de réussite), l'implication des différents partenaires, la dynamique de coopération (solution apportée aux problèmes d'équipement ?), les modalités d'organisation de l'animation et du suivi de ces opérations dans les établissements et dans les entreprises, et de l'évaluation de l'impact de ces coopérations pour les établissements et pour les entreprises.

Cependant, si l'on donne une définition de la formation en alternance comme "une voie de formation combinant un objectif professionnel de la formation scolaire et un objectif de formation de l'activité professionnelle supposant un véritable partenariat entre les institutions scolaires et productives" force est de constater que mis à part l'apprentissage, l'alternance entendue ainsi reste peu développée. Selon une étude du CEREQ, on trouve deux formes d'apprentissage : l'apprentissage individuel, en raison du rôle central qu'y jouent les entreprises et pour lequel l'apprentissage apparaît moins comme un mode de formation que comme un marché du travail particulier ; et l'apprentissage concerté dont le pôle principal n'est plus l'entreprise mais le CFA qui met en oeuvre une véritable politique de l'apprentissage conçu comme mode de formation (Dossier CEREQ n° 9 et n° 36).

Les enjeux récents de la décentralisation et de la formation en alternance déplacent les relations Système Educatif-Système Productif au niveau micro.

Du fait de la décentralisation, on trouve d'autres conditions de fonctionnement, d'autres partenaires, d'autres acteurs, d'autres rapports de force... pour participer aux actions et définitions de formation professionnelle initiale et continue.

Mais comment se négocie l'offre de formation véritablement ? La décentralisation permet-elle une meilleure écoute du local et du système productif qui y correspond ? N'y a-t-il pas des logiques et des pouvoirs contradictoires ? Quelle influence aura la demande d'éducation ? L'Observatoire n'a-t-il pas un rôle important à jouer dans l'élaboration de la carte scolaire, des schémas régionaux ? Quelle place et quel rôle peut jouer l'Observatoire dans l'articulation Région-Rectorat ?

### 3 - ROLE DES INSTITUTIONS : L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES

Du fait de la décentralisation, le cadre institutionnel qui régit les systèmes de formation, conditionne leur fonctionnement et influence les pratiques qui y sont à l'oeuvre, s'est trouvé assez profondément transformé.

Ayant d'abord concerné l'apprentissage et la formation professionnelle continue (16), puis l'enseignement public (17), la décentralisation a instauré un régime de compétences partagées entre l'Etat et les Collectivités Locales qui tient compte des particularités propres à ces différentes voies de formation. D'une façon générale, l'Etat reste le gardien du bon fonctionnement et de la cohérence d'ensemble des systèmes de formation. Ceci étant particulièrement vrai pour l'enseignement public. Il lui revient de définir les objectifs généraux de la politique d'éducation et notamment de la loi de plan. Les Collectivités

---

(16) Loi n° 83-8 du 7 Janvier 1983 portant sur la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

(17) Lois générales de décentralisation 82-83 puis loi du 22 juillet 1983, complétant la loi du 7 janvier 1983

Locales se voient confier des attributions nouvelles en matière de construction et de gestion des établissements :

- la commune a la charge des écoles ;
- le département a la charge des collèges ;
- la Région a la charge des lycées et des établissements d'éducation spéciale.

En matière de planification scolaire "Le dispositif de planification scolaire procède de l'exercice conjoint des compétences que se partagent l'Etat et les Collectivités Territoriales. Les représentants de ces dernières sont responsables de l'élaboration du schéma prévisionnel et des programmes prévisionnels qui en résultent".

Les différents schémas prévisionnels : schéma prévisionnel des formations (collèges, lycées), schéma prévisionnel de l'apprentissage, de la formation continue sont au coeur du dialogue Etat-Collectivités Territoriales (notamment les Régions) dans le domaine de la formation. Leur élaboration dans une certaine cohérence nécessite un système de consultations des partenaires pour l'harmonisation des points de vue. Compte tenu de la répartition des compétences - le Conseil Régional définissant la localisation des établissements, leur capacité d'accueil, les autorités compétentes de l'Etat arrêtant la structure pédagogique des établissements scolaires. On conçoit aisément que des échanges et des ajustements soient nécessaires entre les parties concernées. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne les voies de formation qui se situent sur le même terrain, comme l'enseignement professionnel et l'apprentissage, dans ce cas par exemple il n'est pas certain que la référence aux textes définissant le partage des compétences permette de résoudre les problèmes pouvant résulter des enjeux qui se nouent autour de l'alternance.

D'une façon générale, mais plus particulièrement pour la formation initiale scolaire, la complexité des problèmes, le caractère récent de la décentralisation rendait difficile une analyse en profondeur des pratiques. Ce type d'analyse trouvera sa place dans les travaux que le groupe poursuivra l'année prochaine.

#### **4 - LES USAGERS DE LA FORMATION**

L'approche adéquationniste des planificateurs, réduisant les individus à leurs seules caractéristiques de formation initiale, comme le caractère dominant des thèses de la reproduction dans les années 60 et 70, considérant l'appareil scolaire comme l'instrument du renouvellement de la structure sociale et du renforcement des rapports de domination entre groupes sociaux, ont largement contribué à occulter les usagers de la formation (jeunes et familles en particulier).

Les experts du VIIème plan ont cependant commencé à critiquer l'assimilation des usagers à leur seule formation initiale dans le modèle adéquationniste : ils reconnaissaient l'existence de comportements divers des individus ou des groupes sociaux à l'issue d'une même formation, en fonction de leurs investissements différents dans l'école et le travail. Les travaux sur l'insertion des jeunes ont montré l'importance de cette critique : la segmentation du marché du travail sépare les individus, dotés de la même formation initiale en fonction de critères d'âge, de

sexe, de nationalité, etc... Mais ces individus, en fonction de ces mêmes critères et aussi de leur appartenance sociale qui ne leur garantit pas à tous les mêmes atouts économiques, culturels et sociaux, ont des représentations sociales et des intentions de formation et d'insertion professionnelle différentes.

Ces faits doivent être pris en considération dans l'analyse des relations entre formation et emploi dans un espace local donné. En particulier, on ne peut raisonnablement planifier le développement d'un système de formation sans s'interroger sur le comportement des usagers à son égard : on sait bien qu'il ne suffit pas d'ouvrir de nouvelles sections pour que les élèves les remplissent, et on voudrait rappeler ici que le problème ne peut pas s'étudier seulement à l'aide de quelques enquêtes rapides, sur les projets professionnels des jeunes par exemple. On montrera en particulier les effets de l'institution scolaire et de la position des jeunes vis-à-vis d'elle, les effets des groupes sociaux d'appartenance, et comment ces deux effets peuvent se conjuguer.

#### 4.1 - Formation des représentations sociales de jeunes : l'exemple des lycéens et des jeunes en difficulté

On voudrait montrer ici la diversité des représentations dans le cas de deux groupes de jeunes dans des situations opposées vis-à-vis de l'institution scolaire : les lycéens, qui se trouvent au coeur de l'institution, et les jeunes en difficulté qui s'en trouvent au contraire exclus.

##### 4.1.1 - *Les conditions de formation des représentations sociales du lycéen*

Le lycéen occupe une position sociale qui le met en relation avec trois systèmes d'inter-actions. Ceux-ci sont à l'origine de la formation de son système de représentation puisqu'ils lui apportent information et norme. Voyons rapidement les composantes de chacun de ces systèmes.

Un système de relations inter-personnelles avec ses milieux d'origine et d'affiliation (imposé comme l'école, ou choisi comme les groupes de pairs) qui participe à la prégnance et à la familiarité des expériences quotidiennes.

Un système institutionnel, produisant des étapes dans l'orientation (entrée en sixième, fin de cinquième, troisième, seconde, fin de scolarité du second degré) et qui exige des décisions d'orientation de la part des différents acteurs du système éducatif : lycéens, famille, enseignants, conseillers d'orientation, etc...

Un système d'information sur les étapes suivantes de la formation, le marché du travail (marchand et domestique), les modes de vie adulte ; ce système véhicule des images vagues et confuses des statuts et rôles sociaux de façon permanente.

##### a) *Sur-représentation de l'école*

Le noyau central du système de représentation est constitué par l'évaluation de l'adaptation scolaire du lycéen : les résultats passés ou présents, les préférences ou les aversions pour certaines disciplines, les stéréotypes sur les filières, (public, facilité, nombre de places), l'adhésion

ou le rejet de l'école, constituent les principaux composants de ce noyau.

Les lycéens ont l'impression d'être très informés de la correspondance entre la hiérarchie des niveaux scolaires et la hiérarchie des filières de formation. On comprend dès lors que l'on ne s'engage pas dans telle formation parce que l'on a tel projet professionnel, mais on a tel projet professionnel parce que l'on ne peut s'engager que dans telle filière. C'est cette logique déterminante qui jette un pont entre les représentations du passé, du présent et du futur, c'est elle qui permet de comprendre :

- que l'attente des résultats scolaires conduit à une attente généralisée surtout dans les niveaux scolaires moyens qui forment la grande masse des lycées ;
- qu'en fonction de ces résultats globaux ou par matière les lycéens vont réduire progressivement leur champ d'exploration et se focaliser sur quelques filières où les critères de longueur des études, de difficultés de niveau et d'accès vont être comparés. Cette réduction joue aussi bien au niveau de la troisième que de la terminale.

Sans revenir sur le détail des critères on peut dire que la sur-représentation de la scolarité dans le système de représentation permet peut-être de comprendre :

- d'une part l'importance de l'immédiat, du court terme, sur le moyen et long terme ;
- d'autre part, la focalisation sur certaines filières et l'absence d'exploration d'autres solutions.

Cette sur-représentation de l'école dans le système de représentations ne peut surprendre personne : elle traduit l'adaptation aux règles du jeu et aux enjeux du système éducatif. On peut même aller jusqu'à dire que le poids des résultats scolaires est si déterminant que l'orientation professionnelle se trouve dans la grande majorité des cas réduite à osciller entre le rêve et l'indifférence. Le seul niveau institutionnel connu et expérimenté par le lycéen est celui de l'école. Il vit l'expérience présente, se souvient relativement bien de ses succès et échecs passés, connaît très peu ce qui l'attend l'année d'après, et encore moins ce qui l'attend deux ans plus tard.

#### *b) Sous-représentation des professions*

Trois observations frappent d'emblée :

\* L'information parcellaire, morcelée et pour tout dire stéréotypée des activités professionnelles (y compris sur celles qui ont retenu l'attention du lycéen) avec une forte présence d'évaluations concernant le mode de vie actuel projeté dans l'avenir (d'où l'importance du relationnel, des voyages, du temps libre, préoccupations majeures de l'adolescent).



\* L'importance des informations issues des communications sociales :

- du milieu : parents, frères, familles, pairs ;
- des expériences personnelles : jobs d'été, stages, etc...

\* Auxquelles viennent s'ajouter avec des pondérations diverses :

- les informations scolaires des brochures, des conseillers d'une part, des enseignants et de l'administration d'autre part ;
- en inter-action avec des stéréotypes sociaux véhiculés par les médias et le cinéma et qui concernent plus les modes de vie que les activités professionnelles qui les sous-tendent.

Sans revenir sur les critères utilisés on peut dire que cette sous-représentation d'activité professionnelle permet peut-être de comprendre :

- la cristallisation sur certains secteurs ou activités ;
- l'inappétence renouvelée pour des explorations nouvelles et la très forte résistance à l'information.

Ces différents processus permettent de relativiser les interprétations que certains auteurs élaborent quand ils demandent aux lycéens de classer des métiers ; un adolescent n'éprouve aucune difficulté à hiérarchiser trois métiers mais qu'est-ce que cela prouve ?

Les "intérêts" professionnels qui sont exprimés présentent l'inconvénient d'être considérés par beaucoup comme un point d'arrivée dans une investigation, alors qu'ils ne sont, en fait, qu'un piste de départ :

- puisqu'ils devraient être resitués dans d'autres dimensions du système de préférences : orientation, idéologique, participation aux normes de subcultures juvéniles, adhésion à certaines dimensions du mode de vie adulte ;
- puisqu'ils ne permettent que très difficilement de rendre intelligibles les processus de formation de ces préférences.

Le discours que tiennent les lycéens n'est pas du tout le produit d'acteurs informés, réfléchis, autonomes, et mobilisés par des intérêts professionnels arrivant ou arrivés à maturité, mais un discours fait d'hésitations et d'irrésolutions, traduisant la dépendance à l'égard de l'institution scolaire et l'incertitude la plus complète vis-à-vis de tout ce qui concerne l'activité professionnelle.

#### *4.1.2 - Les jeunes en difficulté présents dans les dispositifs 16-18 ans*

S'il n'y a pas de différences fondamentales dans le processus d'élaboration des intentions d'orientation chez les jeunes scolarisés d'une part, et ceux du dispositif 16-18 ans d'autre part, il conviendra de souligner deux dimensions supplémentaires spécifiques à ces derniers.

*a) Une première spécificité chez les jeunes du dispositif : le poids plus lourd des dimensions affectives de la personnalité*

Notre insistance sur les mécanismes socio-psychologiques ne doit pas masquer l'importance de la dimension spécifiquement psychologique qu'il faut prendre en compte. Sans être clinicien, il est bien évident que quand on travaille sur des publics confrontés à des problèmes d'adaptation, d'insertion, de conflit, de contrôle social, on ne peut ignorer les dimensions affectives des situations.

Dans ce domaine, force est de reconnaître que nous sommes peu armés méthodologiquement pour faire la part de ce qui résulte :

- d'une brèche dans l'image de soi ou la formation de l'identité ;
- d'une fixation sur une série d'expériences sociales vécues négativement ;
- ou d'une position idéologique de refus de telle ou telle norme sociale.

Quoi qu'il en soit, on ne peut faire l'économie d'une réflexion dans ce domaine car à l'évidence, pour une partie du public accueilli dans le dispositif 16-18 ans, on ne peut raisonner uniquement en termes d'orientation et de formation.

Comment prendre en compte des dimensions plus structurelles de la personnalité ? Comment saisir et interpréter "l'ombre portée" de conditions socio-économiques défavorables sur les projets individuels ? Autant de questions qui mériteraient plus d'attention de la part des organismes qui se sont spécialisés dans les recherches sur l'orientation.

*b) Une deuxième spécificité des jeunes du dispositif : priorité accordée aux activités professionnelles rémunérées*

Les orientations idéologiques et normatives vis-à-vis de la formation, du travail et des conditions de vie adulte, le niveau d'information et les pressions normatives du milieu, convergent pour donner une priorité aux activités professionnelles sur la formation, laquelle peut donc être remise en cause fréquemment. D'un autre côté, tout au long de la formation, on assiste à des restructurations importantes des intentions d'orientation.

Trois types de public sont accueillis dans le dispositif : une majorité est originaire des filières de relégation (CPPN, CPA, SES), une minorité est originaire soit des filières générales (quatrième, troisième, seconde), soit des filières techniques (première, deuxième année de CAP, plus rarement de BEP).

L'enchaînement cumulatif de mauvais résultats scolaires, d'attitudes et de comportements non-acceptés, la faible mobilisation de leur milieu sur des objectifs de formation, tout concourt à l'exclusion - refus scolaire au cours du premier cycle qui aboutit dès 16 ans à la recherche d'autres solutions -.

Dans toutes les enquêtes, la volonté d'autonomie matérielle s'affirme avec force ; "avoir un métier" recouvre principalement avoir des ressources financières. La grande majorité de ceux qui n'entrent pas

dans le dispositif est d'abord préoccupée par l'obtention d'une activité rémunérée. Les indemnités de stages sont souvent évaluées trop faibles, et elles ne suffisent pas à entraîner l'adhésion des hésitants.

De toute façon cette articulation entre rémunération, formation et activité de type scolaire devrait certainement être réanalysée ; on touche là un domaine qui dépasse les dispositifs jeunes et que les réformes éducatives ne prennent jamais en compte : à partir de l'adolescence les pressions économiques qui s'exercent sur les familles modestes, et ce particulièrement quand il y a du chômage, poussent à l'abandon des formations institutionnelles au profit de la recherche de n'importe quelle solution qui permette de se procurer des ressources financières.

#### **4.2 - Les effets du groupe social d'appartenance sur les pratiques concrètes de formation et d'emploi**

##### **4.2.1 - *Attentes et pratiques des familles à l'égard de l'école et du travail : le cas des familles populaires***

On peut identifier trois types de pratiques développés par les familles à l'égard de l'école : pratiques de retrait et désintérêt en lien le plus souvent avec une marginalisation économique prononcée, pratiques d'utilisation de la formation pour accéder à l'indépendance économique, enfin pratiques de mobilité sociale pour les couches moyennes et la fraction la plus qualifiée de la classe ouvrière.

La diversité de ces pratiques dépend pour une bonne part de la position sociale des familles, mais leur mode d'expression est structuré par les fonctionnements de l'école et du travail, dont les logiques et les valeurs nouvelles ne sont pas également perceptibles pour tous.

Les familles populaires, par exemple, cherchent pour leurs enfants la reproduction de leur position sociale et revendiquent le droit au métier par l'école. Cette dernière développe au même moment des formations plus technologiques, ce mouvement de moindre spécialisation dépréciant d'autant les formations professionnelles de niveau V. Les familles populaires n'ont en sorte d'autre choix qu'entre l'enfermement dans des filières de relégation et le ghetto de certains établissements scolaires désertés par les autres milieux sociaux ou l'adoption des stratégies des classes moyennes et des innovations pédagogiques.

En même temps la recomposition des systèmes de travail et des filières d'emplois contribuent également à rendre moins pertinents les repères traditionnels des familles populaires à l'égard du travail. Le métier est progressivement remplacé par la multiplication des postes et des fonctions, dont les appellations nouvelles brouillent les représentations que peuvent avoir les salariés et leurs enfants. La valeur de la position sociale s'enracine maintenant dans un statut dans l'entreprise, mesuré par la rémunération, les possibilités de promotion et le degré de participation à la vie de l'entreprise. Or le statut ne paraît pas pouvoir, dans l'immédiat, remplacer le métier dans la production des identités collectives.

Les reconversions des salariés donnent elles-mêmes lieu à des actions de formation visant l'acquisition de savoirs généraux, académiques ou technologiques, auxquels ne peuvent accéder que les jeunes munis d'atouts scolaires suffisants. Ainsi la compétition scolaire, la formation continue et les modes de restructuration des collectifs de

travail génèrent une valorisation certaine de l'individualisme, qui tend à renforcer la mise en oeuvre de stratégies individuelles au détriment d'actions communautaires.

Ainsi les mutations de l'école et du travail convergent-elles pour destabiliser totalement les repères anciens à partir desquels se sont bâties les identités sociales et professionnelles des milieux populaires, et pour casser les modes d'intégration des jeunes à la communauté ouvrière.

#### *4.2.2 - La crise du mode de socialisation populaire traditionnel : l'exemple des pratiques opposés de jeunes d'origine ouvrière*

Les transformations économiques et sociales, ainsi que la crise ont provoqué de profondes ruptures dans la société industrielle et le monde ouvrier. On peut réellement parler d'un monde menacé par les nouveaux modes de vie et les nouvelles formes de culture.

Les modes de reproduction de la communauté ouvrière et de socialisation des jeunes se défont sous l'effet de la crise des qualifications, des professions ouvrières et des difficultés croissantes d'accès à l'emploi. Les jeunes d'origine ouvrière sont désormais déchirés entre leur fidélité à la communauté ouvrière et un ensemble d'aspiration qui les en éloignent. Des conduites déviantes, voire marginales, se développent (18).

Ainsi la conformité aux générations antérieures paraît assez incertaine pour que le regard se porte plus sur la diversité des attitudes et des pratiques des jeunes que sur l'unité de leur condition de classe dominée.

Du point de vue de la nouvelle politique éducative, deux catégories de jeunes posent problème : leurs comportements à l'égard de la formation et du travail sont caractérisés comme déviants par les experts, car ils ne se conforment pas à la politique des flux de formation et menacent les équilibres économiques et sociaux.

Il s'agit d'abord des jeunes exclus de l'école et de l'emploi. Dans leur cas l'effet d'exclusion se double d'un effet de stigmatisation en terme de "population à risques" généré par les politiques publiques spécifiques (ZEP, opérations de développement social des quartiers, TUC, RMI, etc...). Ces jeunes ont en commun la faiblesse des atouts sociaux que valorisent l'école et l'emploi, et cumulent les attributs de la marginalité : absence de références structurées dans le passé (familles monoparentales, immigration), culture à dominante non-scolaire, univers peu lié à la production (parents ou fratrie inactifs), coupé des réseaux sociaux d'accès à l'emploi, marqué par une sociabilité réduite. Leur comportement est marqué par la désorganisation et l'incapacité à développer des stratégies dans le temps, par la révolte à l'égard de l'école et du travail.

Aussi peut-on s'interroger sur l'efficacité des politiques publiques de formation et d'insertion, lorsqu'elles ne s'appuient pas d'abord sur une recomposition et une remobilisation du tissu social populaire.

---

(18) DUBET F. : La galère : jeunes en survie. Paris, Fayard, 1987, Chapitre X en particulier.

A l'opposé, les filles issues des familles ouvrières les plus qualifiées sur le plan professionnel, affirment des projets de mobilité sociale par l'école dont la force se mesure aux comportements de frustration, voire de révolte, engendrés lorsque l'insuffisance des capacités d'accueil rend impossible la poursuite effective d'études.

Pour elles, l'objectif "80 % au niveau IV" est perçu comme une légitimation de leur ambition scolaire et justifie en retour une stratégie d'investissement de la formation (BEP) en vue du baccalauréat ou d'un niveau supérieur. Cette dynamique, rendue possible par la politique éducative de transformation du lycée professionnel (l'école des ouvriers) en "filière promotionnelle" ou "filière de réussite" crée des dysfonctionnements au regard des nouvelles articulations entre formation et emploi recherchés par les experts.

A défaut de marchés du travail actif qui permettent à ces jeunes d'occuper des positions sociales ouvrières fortement valorisées, la dynamique de poursuite d'études s'amplifie et met en péril l'articulation des diplômes techniques avec l'emploi. Ainsi certaines régions souffrent-elles d'une pénurie de main-d'oeuvre juvénile qualifiée qui touche surtout les secteurs du bâtiment et de la métallurgie : la croissance très rapide des baccalauréats professionnels et des premières d'adaptation absorbe la plus grande partie des sortants de BEP et la poursuite d'études à l'issue des baccalauréats professionnels ou technologiques se développe. On peut se demander si cette dynamique de la demande sociale d'éducation ne mettra pas en péril, à court terme, la dichotomie des diplômes caractérisant maintenant chaque niveau de formation (des diplômes orientés vers l'insertion d'une part, des diplômes paliers pour la poursuite d'études d'autre part).

L'exemple de ces deux catégories extrêmes de la jeunesse d'origine ouvrière met ainsi en évidence des stratégies et des capacités différentes, au sein d'un même groupe social, dans l'investissement des marchés de la formation et du travail.

Il indique aussi les limites d'une action sur les dysfonctionnements conçus en termes de politiques d'information sur ces marchés, comme elle l'est souvent par les décideurs dépendants en fait d'un cadre conceptuel inspiré de la théorie du capital humain.

#### **4.3 - Vers de nouvelles pratiques sociales des jeunes par l'école.**

De même qu'ils ont pu mettre en évidence trois types d'attitudes des familles à l'égard de l'école, les sociologues convergent pour identifier trois logiques à l'oeuvre dans les pratiques des jeunes qui apparaissent comme autant de réponses aux tensions vécues par les milieux populaires : adhésion active au modèle parental et aux valeurs communautaires dans le cadre d'un projet d'être ouvrier, projet de mobilité référé aux valeurs des classes moyennes et enfin stratégie de fuite et de rupture avec le milieu familial et le quartier qui aboutit souvent au départ "par le bas", c'est-à-dire par la sous prolétarianisation (19).

---

(19) DUBET F., Op. Cite page 204.

L'accent a été mis ici volontairement de façon quasi-exclusive sur les milieux populaires afin d'en démontrer l'approche homogénéisante très fréquente. Cependant, la diversité des pratiques et des stratégies mise en valeur marque de la même façon les classes moyennes, même si elles tendent sans doute à développer majoritairement des projets de mobilité sociale par l'école pour leurs enfants.

De ce point de vue, certains travaux récents sur les jeunes apportent des conclusions d'un grand intérêt.

D'une part, "les représentations des enfants des classes moyennes salariées se distinguent nettement par leur distanciation critique à l'égard de tous les aspects du mode de vie des parents et par une volonté affirmée de promotion sociale, comportements qui ne sont nullement conformes, nous semble-t-il, ni au conservatisme culturel, ni à ces tentatives d'adhésion maladroite à la "culture légitime" de la petite bourgeoisie décrite par Pierre Bourdieu" (20).

D'autre part, les filles apparaissent comme le vecteur privilégié, dans les domaines de la vie familiale et de la vie professionnelle, d'un système de valeurs critique par rapport au modèle parental de leur milieu d'origine, qu'il s'agisse des filles des classes moyennes ou de la classe ouvrière qualifiée : "Ces jeunes filles promues par l'école mais dans des filières incertaines et peu soutenues par leurs parents se trouvent placées dans la position, historiquement nouvelle, d'avoir à construire leur destin professionnel et domestique dans un encadrement social lâche et sans disposer bien souvent de solides références identitaires dans les générations antérieures" (21).

Aussi constituent-elles un "groupe social novateur" dans la mesure où leur investissement massif de l'école et leur adhésion aux nouvelles valeurs véhiculées par celles-ci peuvent à terme modifier radicalement le mode de socialisation des générations à venir.

Quoi que l'on puisse conclure à propos de la réalité de la mobilité sociale engendrée par l'école, il est manifeste que se développe un mouvement de distanciation culturelle d'une fraction importante de jeunes des classes moyennes et des milieux populaires les plus qualifiés à l'égard des modes de vie et des modèles culturels familiaux. La désintégration des repères anciens qui structuraient les identités sociales et professionnelles conduit à donner de fait un rôle déterminant à l'école dans la socialisation des jeunes, rôle qui ne peut plus être conçu comme simple redoublement de la socialisation primaire familiale.

Un nouveau système de valeurs qui légitime l'affirmation de l'individualité est fortement investi par ces jeunes qui y trouvent un substitut à la crise des valeurs collectives d'une communauté d'appartenance en déclin.

---

(20) GALLAND O., Article cité page 401.

(21) GALLAND O., Article cité page 415.

En ce sens, plus que les tables de mobilité inter-générationnelle, les pratiques d'effacement de leur passé populaire développées par les jeunes infirmières, assistantes sociales, techniciens ou ingénieurs... témoignent d'une rupture en grande partie consommée avec leur milieu d'origine et d'une intégration effective à l'univers des cadres moyens. On peut comprendre, dans ces conditions, l'amertume des adultes qui voient ces jeunes, aguerris par la compétition scolaire qu'ils ont connue, développer les mêmes stratégies de lutte pour le classement dans l'accès à l'emploi et la gestion de leurs carrières, au détriment des salariés en place qui ne possèdent le plus souvent ni les mêmes capitaux scolaires ni les nouvelles compétences sociales requises (22).

On peut aussi comprendre la distance méfiante des milieux populaires en général à l'égard des évolutions pédagogiques de l'école qu'ils vivent comme une dévalorisation de leur propre culture, voire comme une exclusion d'eux-mêmes, que leurs enfants réussissent ou non scolairement. Il en va de même avec les stages 16-25 ans, en particulier les stages d'insertion, dont les activités à caractère socialisateur (apprentissage de la cité et de ses institutions, ou de la vie collective par l'organisation d'un voyage) sont perçues par les familles populaires comme des activités plus occupationnelles que formatrices, voire comme une sous-culture, relativement aux standards académiques de l'école qui ont d'autant plus grâce à leurs yeux qu'elles-mêmes et leurs enfants en sont dépossédés.

---

(22) JEANTET A., TIGER H. : Des manivelles au clavier, Syros Alternatives, 1988, pages 128-129.

**TROISIEME PARTIE**  
**Perspectives de développement des investigations**



Dans la première et la deuxième partie de ce rapport on s'est efforcé de montrer combien la signification des instruments et des résultats qu'ils sont susceptibles de donner, dépendent des problématiques dans lesquelles ils s'inscrivent. Après avoir marqué les limites de la problématique de l'adéquation Formation-Emploi, on a esquissé les éléments d'une autre approche en dressant un panorama d'ensemble où sont identifiés les différents acteurs et leur capacité d'intervention à l'intérieur d'espaces infra-nationaux (région, bassin d'emploi). A ce stade, chacun des acteurs (entreprise, système éducatif, usager... ) a été considéré en lui-même, ce qui ne permet pas de rendre compte du jeu complexe qui s'établit entre eux, lors des actions où ils interviennent ensemble sur le terrain.

Cette partie précisément a pour but d'éclairer les stratégies des acteurs et les enjeux autour desquels elles se nouent. Le jeu entre les acteurs est devenu plus complexe du fait de la décentralisation et de l'apparition d'opérateurs nouveaux au niveau local. Une telle méthode est nécessaire pour rendre intelligible cette impression de complexité et d'émiettement que donnent les organismes de formations et les formations qu'ils dispensent. Elle est indispensable pour interpréter les constats et les analyses faites à partir des différentes méthodes d'investigation pratiquées pour répondre aux demandes de diagnostic faites dans les régions.

Cette troisième partie apparaît bien comme un maillon intermédiaire entre les travaux actuels du groupe et ceux qu'il réalisera en 1990, dans la mesure où elle s'efforce de préciser les éléments qui devront être pris en compte dans la construction d'un cadre méthodologique, et qu'elle opère une première clarification des méthodes d'analyse utilisées.

## **1 - LA STRATEGIE DES ACTEURS ET LES ENJEUX (23)**

Entre les scènes de système éducatif, du système productif, des collectivités locales, des usagers bénéficiaires se profilent une multitude de configurations qui sont le résultat des jeux entre les partenaires dans l'action sur le terrain.

De l'analyse des modes de gestion de la formation de main-d'oeuvre au niveau local apparaissent en filigranne, les enjeux autour desquelles se nouent les stratégies des acteurs dans un territoire donné, leurs domaines et leurs modes d'intervention qui déterminent la configuration des systèmes et des formations qu'ils dispensent.

### **1.1 - L'enjeu de la territorialisation**

Il s'agit de repérer comment les acteurs locaux élaborent leur stratégie par rapport à un espace territorial donné, et de quelle façon ils négocient leur champ d'intervention. En fait, les stratégies qu'ils développent ne sont pas les mêmes selon qu'il s'agit de formation initiale ou de formation continue.

---

(23) Ce cadre d'analyse emprunte ici largement des éléments à Alain RUGO et Christian THUDEROZ "Les modes de gestion de la main-d'oeuvre au niveau local". Janvier-Juin 1988. Cf. Bibliographie.

- **Formation initiale (formations de type scolaire et apprentissage)** : les acteurs que sont l'Etat (à travers l'Education Nationale) et les entreprises n'ont pas la même position, même s'ils sont dans les deux cas des partenaires.

Dans le cas de l'enseignement technologique, les entreprises sont mobilisées au travers des séquences en entreprise et des divers stages en entreprise. Dans le cas de l'apprentissage la formation a lieu pour partie en entreprise et pour partie en CFA, et la plupart des CFA dépendent d'organismes plus ou moins liés aux entreprises.

Il s'agit de savoir comment est prise en compte, dans le schéma prévisionnel des formations et dans le schéma de l'apprentissage, la répartition entre les deux modes de formation aux différents niveaux spatiaux : région, département, bassin d'emploi ? A partir de quels éléments ?

- **Formation continue** : on est ici sur un marché où les différents formateurs se trouvent plus ou moins en situation de concurrence. L'Education Nationale doit redoubler d'efforts pour faire apparaître comme légitime sa prétention à occuper une place importante sur le marché de la formation des adultes.

#### - Formations intermédiaires entre formation initiale et continue

Il s'agit de formations telles que les stages d'initiation à la vie professionnelle, contrats d'adaptation, contrats de qualification, TUC, formations complémentaires d'initiative locale ... Comment les acteurs locaux interviennent-ils dans leur mise en place (financement, choix des organismes assurant la formation, localisation ...) ?

### 1.2 - L'enjeu des réglementations

L'institutionnalisation d'accords entre partenaires marque l'espace local dans la mesure où ceux-ci s'imposent comme une règle. En définissant les procédures ou les financements, les accords façonnent en partie les modalités de la formation de la main-d'oeuvre. La mise en oeuvre d'une politique d'actions de formation s'appuie sur ces réglementations.

L'accord qui peut se faire au niveau régional sur l'élaboration d'un diagnostic se traduit-il par l'institutionnalisation d'accords entre partenaires, notamment quant à la répartition d'une enveloppe financière ?

Quels sont les fonds qui peuvent faire l'objet d'une répartition au niveau régional ? (fonds provenant de l'Etat, de la Région, résultant des versements aux organismes mutualisateurs agréés, taxe d'apprentissage et 1,1 %...).

Dans la mise en place des formations sur le terrain, les modes de financement prédéterminent-ils l'intervention de certains opérateurs ? Les pratiques en matière d'expertise des formations ne contribuent-elles pas à orienter les décisions concernant le choix de l'opérateur ? Le poids des responsables aux différents niveaux est-il décisif pour le respect d'un certain jeu de la concurrence entre les acteurs ?

### 1.3 - Les usages et les tensions à l'intérieur des dispositifs en place

L'interprétation des accords par les partenaires locaux sur le terrain, en fonction de leurs stratégies et de leur tactique accentuent la diversité des jeux locaux et créent des configurations locales ou sectorielles au sein desquelles, tel type d'usage recueille l'agrément des partenaires.

Chaque organisation, chaque groupe social introduit dans l'utilisation des dispositifs sa manière de lire l'état de la situation locale en fonction de sa position dans le champ.

Ainsi l'accord qui a pu se faire au départ sur la mise en place d'une action de formation n'exclut pas par la suite des tensions entre les partenaires (employeurs, stagiaires ou leurs organisations représentatives, formateurs ...).

Si par exemple dans un contexte marqué par des licenciements, une action de reconversion a pu requérir l'agrément de tous, les conditions d'accès, les contenus et les finalités de la formation peuvent donner lieu à des appréciations différentes de la part des partenaires. La pression de l'un d'eux est parfois assez forte pour provoquer une inflexion importante de l'action de formation telle qu'elle avait été conçue initialement.

## 2 - LES INITIATIVES AU NIVEAU LOCAL PREFIGURENT-ELLES UN NOUVEAU MODE DE REGULATION ?

### 2.1 - Origine

Depuis le début des années 1980, on assiste à la multiplication des initiatives dans le domaine Emploi-Formation au niveau local. Avant cette date la notion de bassin d'emploi existe, les expériences d'animation, du développement économique, d'étude, de zone infra-régionale se déroulent.

Néanmoins on peut dire qu'à partir du début des années 1980, les initiatives à ce niveau connaissent une nouvelle impulsion. Devant la gravité des problèmes du chômage, dans un contexte institutionnel marqué par la mise en place de la décentralisation l'idée se fait jour selon laquelle les problèmes de l'emploi tant par les connaissances qu'ils nécessitent, que par les actions qu'ils requièrent doivent être traités au plus près du terrain (l'efficacité en dépend).

Les grandes opérations concernant les jeunes de 16-18 ans, 18-21 ans ont été de ce point de vue des facteurs d'accélération. En effet, elles ont exigées la mobilisation des acteurs institutionnels : les différents services concernés : emploi (DRTE, ANPE, ...), formation (Education Nationale) et conduit à l'apparition de nouveaux opérateurs : comme les missions locales.

### 2.2 - Apparition d'opérateurs nouveaux

#### a) *Les missions locales (24)*

Leurs préoccupations premières se situent autour de la prise en charge des jeunes et s'expriment à travers :

- l'accueil et le suivi des jeunes ;
- l'aide des jeunes à se former qui peut se traduire par l'animation de travaux de concertations territoriales sur le dispositif de formation ;
- leur structure comme leur fonctionnement traduisent le souci d'impliquer les acteurs concernés par les problèmes traités. Leur conseil d'administration comporte des élus, les représentants des administrations : Education Nationale, Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE), Délégation Régionale à la Formation Professionnelle (DRFP), Direction Départementale à l'Action Sanitaire et Sociale (DDASS), Direction Départementale du Travail et de l'Emploi (DDTE), Ministère des Droits de la Femme, Direction Départementale de la Jeunesse et des Sports, l'Education Surveillée, l'AFPA ...

---

(24) Missions locales : Point 84

Délégation à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté.

La documentation Française

Les partenaires sociaux comportent des représentants des organisations patronales, des syndicats de salariés mais aussi parfois des organismes consulaires : Chambre de Commerce, Chambre des Métiers, Chambre d'Agriculture, des associations.

Pour rendre plus opérationnelle l'implication des partenaires dans l'action, les missions locales ont constitué des groupes de travail autour de quelques grands secteurs de préoccupations : formation, emploi, vie quotidienne des jeunes ... Partout se retrouvent pour ces groupes, les mêmes fonctions clés d'échange, d'étude, de proposition d'incitation et d'élaboration d'actions et de montages locaux.

Outre les groupes de travail créés à leur initiative existent des groupes ou commissions avec lesquels les missions locales établissent des relations car il s'agit bien souvent de lieux d'action concertée. C'est le cas avec les Zones d'Education Prioritaire (ZEP) qui s'efforcent d'avoir une analyse suffisamment globale des difficultés économiques, sociales et culturelles qui puisse permettre de mobiliser tous les partenaires concernés par une action dans et autour de l'école. C'est aussi le cas avec les pôles de conversion. L'articulation entre les chargés de mission pôle et les missions locales est partout recherchée.

#### *b) Les comités locaux de l'emploi (25)*

Les comités locaux de l'emploi et les comités d'expansion poursuivaient des objectifs voisins d'animation économique, et de créations d'emplois. Aussi s'est-il avéré utile de préciser la spécificité d'institutions plus complémentaires que concurrentes. Aussi les comités d'expansion cherchent à attirer des activités sur leur territoire dans un jeu à somme nulle de création d'emploi. Les comités locaux doivent prendre en compte la totalité des problèmes d'une zone. Ce qui suppose une action de coordination et de gestion de la mise en place d'une stratégie de développement s'appuyant sur la mobilisation des ressources locales et permet d'initier un mouvement de création d'emplois. Cependant la frontière n'est pas toujours très nette, il arrive parfois que le comité de bassin d'emploi soit animé par le comité d'expansion. Sa composition est marquée par le tripartisme. On peut retrouver les élus locaux : parlementaires, conseillers généraux, conseillers municipaux.

- les chefs d'entreprise industrielle, commerciale, artisanale et leurs organismes représentatifs : chambres de commerce et de métiers, d'agriculture, syndicats professionnels les plus représentatifs, unions patronales locales, unions commerciales ;
- les salariés par l'intermédiaire des représentants des syndicats présents localement ;
- les banquiers ;
- les chefs de service administratif compétents en matière de développement économique de formation et d'emploi (Education, Travail-Emploi, ANPE).

Pour être efficace et déboucher sur l'action, la concertation doit s'appuyer sur l'analyse de la situation économique et sociale locale.

L'une des premières conditions pour élaborer des diagnostics pertinents, est de disposer d'une information locale décentralisée. Pour l'élaboration de cette information des points de vue différents existent :

- certains considèrent qu'il revient aux acteurs locaux de définir les termes de leur dialogue sans se laisser imposer les modes d'approche des Administrations : c'est à eux de choisir les informations à recueillir et les outils à mettre en oeuvre, le rôle des administrations territoriales consistant à répondre aux demandes formulées.
- d'autres opposent à ce point de vue, l'impossibilité pour les Instances Locales de concevoir elles-mêmes les outils d'informations, étant donné la lourdeur, le coût et le caractère professionnel d'une telle tâche. Ils estiment que ces outils doivent être fournis par une aide technique extérieure, les Administrations Territoriales par exemple.

#### *c) Les comités académiques Education-Economie*

Crées dans une période marquée par le développement des jumelages, Ecoles-Entreprises, à l'instigation du Ministère de l'Education Nationale (26) les comités académiques Education-Economie, tant par leur composition, que par leurs objectifs, sont la réplique du Haut Comité Education-Economie créé pour favoriser le rapprochement entre système éducatif et monde économique. Ils constituent un dispositif mis en place dans chaque académie afin d'assurer la liaison entre Education et Economie.

Ils favorisent le développement des jumelages école-entreprise. Ils peuvent fournir des éléments d'information importants "pour la mise en oeuvre d'une politique cohérente, de développement des formations dans le cadre d'un projet pluriannuel et d'une concertation permanente au niveau de l'académie. On ne peut imaginer qu'une telle réflexion puisse être conduite indépendamment des branches professionnelles, des usagers, des enseignants" (27).

### **2.3 - Les nouvelles pratiques**

Elles s'inscrivent dans une nouvelle logique : logique horizontale, qui tend à appréhender les problèmes, à tenter de les résoudre pour un territoire donné avec les acteurs concernés qui sont sur le terrain.

---

(26) Note du Ministère de l'Education Nationale en date du 28 octobre 1986 adressée au Recteur.

(27) Recteur de l'Académie de Grenoble.

Cette tendance se manifeste par :

***- l'émergence de nouveaux modes de gestion territoriale***

Dans le cas de certaines missions locales la concertation territoriale entre les partenaires a permis non seulement d'améliorer les pratiques existantes, mais de **structurer localement de nouveaux modes de gestion des ressources**. C'est notamment en se saisissant de la procédure de la **convention globale** que des missions locales ont promu par exemples : la création d'un GIP (Groupe d'Intérêt Public) pour l'insertion professionnelle des jeunes d'un centre expérimental rassemblant dans son Conseil d'Administration les six principaux organismes de formation du site. Cette procédure de la convention globale se retrouve également dans les conventions de jumelage qui sont conclus entre plusieurs établissements scolaires et des entreprises.

***- par une responsabilité accrue des partenaires locaux***

Etre au plus près des besoins des jeunes et des évolutions des bassins d'emploi requiert à la fois une capacité de gestion, mais aussi de définitions des politiques locales. Ce qui conduit à travailler avec les partenaires à une meilleure information professionnelle (hors dispositif) à chercher à être présente dans les instances de réflexion et de planification de ces dernières.

***- développement des ressources et priorités locales complémentaires du dispositif national***

Toutes les Missions Locales se donnent comme priorité une amélioration de la mise en oeuvre des ressources sur leur territoire. C'est donc sur quelques grandes stratégies qu'elles cherchent à responsabiliser leurs partenaires comme par exemple :

- une meilleure articulation des mesures notamment entre les acteurs de la formation et les TUC et créations d'activités ;
- une meilleure prise en compte des situations individuelles ;
- une amélioration des acteurs qualifiants ;
- un développement des stratégies concertées avec l'Education Nationale.

***Recoupement des démarches et interprétations des instances où se rencontrent les partenaires***

Les démarches de réflexions et d'action au plan local procèdent toujours de deux façons :

- ou l'on part d'une situation globale au niveau d'une zone (par exemple : bassin d'emploi) dont on cherche à définir le profil afin de repérer les problèmes, les possibilités d'actions pour les résoudre ;
- ou l'on part d'un problème spécifié par exemple l'insertion professionnelle et sociale des jeunes dans une ville, dans plusieurs communes et l'on est alors conduit à resituer le

problème dans un contexte plus vaste du point de vue de la population à traiter, et du point de vue territorial.

Dans ces conditions il n'est pas surprenant que les Missions Locales qui sont dans ce deuxième cas se retrouvent comme participants dans les Comités de bassin d'emploi qui ont une vision globale des problèmes de Formation-Emploi au niveau de leur zone de compétence.

Les pratiques nouvelles des acteurs ne se manifestent pas seulement à travers des opérateurs nouveaux. Elles sont parfois le prolongement de comportements qui existaient déjà dans le passé. Il en est ainsi des relations Ecole-Entreprise qui au moins pour l'enseignement technique existaient déjà avant que les dispositions du Ministère de l'Education Nationale visant à favoriser le développement des jumelages ne soient mis en place (octobre 1984). Néanmoins les facilités ouvertes par la procédure des conventions de jumelage a permis le développement d'un tissu de relations entre l'ensemble des établissements scolaires (enseignement général et technique) dont le but d'améliorer les formations (séquences éducatives) de réaliser des projets communs pouvant porter sur la production et l'innovation, sur la mise en place de formations complémentaires d'initiative locale. Ces relations facilitent l'appréhension des évolutions concernant la formation initiale tant sur le plan des contenus que des implantations. La naissance et plus encore le maintien de telles relations dépend très largement des parties directement concernées : établissements scolaires et entreprises, nulle incitation ne peut suppléer la volonté et la possibilité de faire quelque chose ensemble.

***Les collectivités territoriales (région, département, commune). Pouvoirs accrus***

Du fait de la décentralisation, leurs responsabilités ont été étendues dans le domaine de formation, leur préoccupation vis-à-vis de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes s'est accrue.

Elles se sont impliquées (au niveau de compétence qu'est la leur pour chacune d'elles) dans des approches de développement local articulées aux réalités socio-économiques. Cela s'est fait à travers les opérateurs nouveaux mais aussi par des dispositions dont elles assurent la responsabilité, c'est ainsi qu'une Région, une municipalité favorisent le développement de formations jugées particulièrement intéressantes pour le développement économique local présentant un caractère innovant, en subventionnant l'établissement qui les assurent. Un Conseil Général, une municipalité subventionne partiellement tous les Projets d'Action Educative (PAE) réalisés par les établissements relevant de la zone de compétence, ou certains d'entre eux jugés intéressants en fonction des nouvelles compétences qu'il tend à développer.

\*

\*\*\*

Une dynamique a été créée, de nouvelles pratiques se sont développées tant à travers les instances anciennes que des opérateurs nouveaux, mais pour autant peut-on y voir les germes d'un nouveau mode de régulation ?



La réponse à cette question supposerait qu'à travers un bilan des différentes initiatives développées au niveau local on puisse dégager des grandes tendances, voir si la dynamique en cours n'est pas exempte dans certains domaines de stagnation, voir de recul.

Il faudrait s'interroger aussi sur les limites et les possibilités qu'offrent la décentralisation et les pratiques institutionnelles qui l'entourent. N'imposent-elles pas certaines limites à la mise en place d'un nouveau mode de régulation.

Une analyse portant sur la mise en place du dispositif Crédit Formation pourrait peut-être de ce point de vue apporter quelques éléments de réponse. On ne peut qu'être frappé par l'emploi plusieurs fois du terme réguler. Aussi pour le "Coordonnateur" le préfet de département désigne un coordonnateur chargé d'assurer les liaisons entre les différents intervenants de réguler la mobilisation des moyens de formations en fonction des moyens de formation, des besoins liés à l'avancement du parcours des jeunes et d'assister le Préfet de département ou son représentant, notamment en animant le groupe opérationnel de zone.

La structure pilote, en liaison avec le coordonnateur de zone, définit des procédures homogènes relatives aux conditions d'accès, aux bilans et à la régulation de leur mise en oeuvre.

L'ambiguïté est sans doute dans le rôle du coordonnateur de zone qui se trouve au carrefour d'une structure horizontale de la zone et d'une structure verticale, l'Etat puisqu'il assiste le Préfet.

### 3 - LES DIFFERENTES CATEGORIES D'INVESTIGATION

Comme il a été indiqué dès le début de ce rapport, le souci de ne pas aborder d'entrée, les problèmes Formation-Emploi au niveau de la région, sous l'angle instrumental, a conduit dans le cadre d'une problématique esquissée, à identifier les acteurs concernés et à analyser leurs stratégies.

Néanmoins compte tenu des pratiques actuelles, il a paru utile de faire un bref état de l'expérience acquise dans le domaine des investigations réalisées pour répondre aux demandes de diagnostics, en précisant leur signification à travers les objectifs fixés, les démarches suivies ; les indications qu'on peut en attendre pour l'action pouvant être différentes. Ce travail de clarification devrait permettre de développer à l'avenir un éventail d'outils de diagnostic sur des bases plus solides. Nous avons distingué deux cas :

**Premier cas** - Il s'agit de faire un diagnostic pour une zone territoriale donnée : région, département, bassin d'emploi. Cela se traduit par l'examen des cohérences entre la formation et l'emploi dans les aires retenues.

**Deuxième cas** - Le diagnostic est relatif à la mise en place d'action de formation dont le public est spécifié. Il s'agit de fournir des éléments d'informations sur la population visée, sur les capacités de formations susceptibles d'être mobilisées pour la traiter.

### 3.1 - Premier cas : Diagnostic global pour une zone territoriale donnée

Les opérations visées ici, s'inscrivent dans le moyen terme. On distinguera celles dont le support essentiel est d'ordre statistique et celles qui d'entrée se situent dans un plan qualitatif.

#### 3.1.1 - Les opérations de type planification

Les premières expériences régionales de ce type qui apparaissent dans les années 1970 s'inspirent assez directement des méthodes de confrontations besoins-ressources utilisées alors pour la planification au niveau central. Les opérations utilisant ce type d'approche ont connu un développement important avec la décentralisation et le développement des schémas régionaux (formation continue, apprentissage, formation initiale).

Il s'agit d'opérations lourdes tant en raison du nombre des parties impliquées que du volume et de la complexité des informations qu'il faut rassembler et analyser en fonction des objectifs fixés, tels qu'ils apparaissent par exemple : pour les schémas prévisionnels des formations à travers la circulaire ministérielle prévoyant leur mise en place :

*"C'est tout à la fois par le constat de la situation et l'examen des perspectives en matière de démographie scolaire et en fonction des données sociales économiques et culturelles que peuvent être défini en particulier les objectifs suivants : accentuer l'effort de scolarisation des classes d'âge données, orienter l'appareil de formation vers les secteurs économiques porteurs de débouchés. Ces objectifs correspondent à une définition à la fois qualitative et quantitative des types de formation prévues à moyen terme au niveau d'une région (28)".*

Tout ceci retentit au niveau des procédures et des structures mises en place qui doivent prendre en compte à la fois, la dimension politique, technique, socio-économique des problèmes soulevés.

La première est assumée par une instance décisionnelle qui impulse la démarche générale compte tenu des procédures législatives et réglementaires et de la politique éducative régionale. Il s'agit d'un groupe de pilotage où les hauts responsables de la région (Président du Conseil Régional, Commissaire de la République) sont représentés.

La seconde qui se traduit par le rassemblement et le traitement des informations, fait appel aux différents services de la région concernée (auquel parfois sont adjoints des représentants de la Recherche régionale), ils sont regroupés au sein d'une cellule technique.

La prise en compte de la dimension économique pour l'élaboration de diagnostics sectoriels se traduit par le recours à l'appréciation des socio-professionnels.

C'est dans ce contexte que se développent les Observatoires Régionaux de l'Emploi, des qualifications et des formations qui s'efforcent de pérenniser et de développer les habitudes de travail en commun des différents services, experts, chercheurs concernés.

---

(28) Circulaire du 18 Juin 1986. BO Décentralisation n° 1. Spécial  
5 Septembre 1985. Intérieur, Décentralisation, Agriculture, Education Nationale.

Les travaux à caractère statistique qui constituent la base de ce type d'opérations posent plusieurs types de problèmes. Ils portent notamment sur :

- la couverture exhaustive du champ retenu qui ne va pas toujours sans difficultés. Le raccordement de données provenant de sources multiples et diverses étant parfois malaisé ?
- le répertoriage et le classement des unités dans les univers statistiques considérés, ce qui pose le problème des nomenclatures.

Celui-ci peut se situer à plusieurs niveaux :

- au niveau de la pertinence des nomenclatures utilisées, dans quelle mesure rendent-elles compte de l'univers qu'elles sont censées représenter. Avec le temps notamment un certain décalage peut s'instaurer entre la réalité et la représentation qui en est faite à travers une nomenclature ;
- au niveau de l'articulation entre les différentes nomenclatures qu'on utilise dans l'appréhension des phénomènes étudiés (ici dans le cas de l'étude des relations entre formation et emploi.

Dans une période récente, le souci de fournir des indications ayant un caractère opératoire pour le formateur a conduit à traduire les diagnostics en "familles professionnelles". L'idée de base est de construire un outil pertinent pour l'analyse des marchés locaux de l'emploi, dont le langage est celui des professions. D'où, en pratique, l'élaboration des tables de passages entre les nomenclatures d'emploi PCS et la nomenclature de l'ANPE (ROME), avec une correspondance plus ou moins explicite avec la nomenclature des quarante sept groupes de formation utilisée par l'Education Nationale. On peut ainsi pour un champ professionnel donné réunir des statistiques, auparavant éparses, sur la formation et l'emploi, et calculer divers ratios et indicateurs. La source DMMO, à partir du moment où ses informations sont chiffrées en PCS, peut aussi être mobilisée.

### *3.1.2 - Les études d'orientation qualitative*

Le souci de valoriser, de compléter les informations provenant des sources statistiques, a conduit parfois à développer une approche qualitative. Elle trouve sa justification dans l'insuffisance des diagnostics statistiques, les limites des nomenclatures (notamment PCS qui ne repère pas les fonctions transversales comme la maintenance et qui n'est pas une nomenclature de qualifications), l'impossibilité d'utiliser l'enquête structure des emplois, dans une analyse prospective, pour positionner les qualifications. On en est arrivé pour compléter les données existantes, à une approche directe en entreprise afin de comprendre sa stratégie, ses modes de raisonnement, les critères qu'elle retient pour gérer les qualifications, pour les faire évoluer, où en appeler de nouvelles. Il s'agit donc d'une recherche d'informations qualitatives. La démarche est de type diagnostic-pronostic, elle vise à connaître les qualifications actuelles, les connaissances exigées pour occuper les postes de travail, les métiers qui progressent ou régressent dans l'entreprise, les spécialisations accrues ou les polycompétences.

Ce type d'approche prend un caractère prospectif dans la mesure où il cherche à prévoir les situations à trois ans.

Ce type d'approche permet d'enrichir l'approche sectorielle et l'approche spatiale. Les responsables de l'appareil de formation veulent bien connaître leur environnement. Les données statistiques sont donc reprises pour décrire les zones et sous-zones d'emploi.

### 3.2- Deuxième cas : Diagnostic pour la mise en place d'actions de formations

Les demandes concernant ce type de diagnostic se sont multipliées avec le développement des opérations de formation à destination des publics spécifiés : jeunes de 16-18 ans, 18-21 ans, chômeurs de longue durée ...

Il s'agit de fournir des éléments d'informations sur la population visée à l'aide de différents critères (démographiques, socio-économiques, niveau de formation ...), de recenser les capacités de formation susceptibles d'être mobilisés pour traiter la population visée.

Dans son acception la moins finalisée, ce type d'opérations consiste à la mise à la disposition des partenaires sociaux, d'éléments d'information (provenant d'une banque de données alimentée par des résultats de recensements d'enquêtes) jusqu'à des niveaux géographiques fins.

Lorsque l'approche est très nettement finalisée, il semble que deux cas puissent se présenter :

- dans une zone donnée, région, département ..., pour une population qu'on a cernée il est nécessaire de répartir les stages dans différentes zones (bassin d'emploi) ;
- dans d'autres cas (exemple du Crédit Formation), l'objectif est de permettre aux jeunes concernés de bénéficier d'actions de formation. Au niveau d'une zone (zone de formation) le souci premier est alors de typifier cette zone en fonction des objectifs poursuivis et de contraintes qu'on s'est fixées.

Selon les textes : "Le Crédit Formation" fondé sur une gestion de parcours personnalisés nécessite une organisation territoriale qui puisse offrir :

- aux stagiaires une utilisation pertinente et cohérente selon leurs besoins et leur niveau de formation initiale des différentes mesures ;
- aux opérateurs : organismes d'accueil, organismes de bilan, organismes de formation chargés de la validation des formations, les moyens d'une action concertée et coordonnée.

Le découpage doit permettre d'avoir une des zones présentant une certaine cohérence sur le plan économique (recherche d'une coïncidence avec le bassin d'emploi, l'arrondissement. Ce découpage doit être ensuite affiné pour tenir compte de la densité du réseau d'accueil et de formation. Il doit enfin répondre à un souci de proximité des prestations dont

bénéficient les jeunes, mais aussi favoriser un regroupement des moyens (accueil, suivi, formation) significatifs.

o O o

Les démarches suivies, les instruments utilisés, dans les différents types d'investigation que nous venons d'analyser, les enseignements qu'on peut en retirer pour l'action sont différents.

Dans le premier cas les opérations de type planification peuvent donner des indications sur les grandes orientations concernant les actions de formation à l'échelon d'une région par exemple, mais elles ne peuvent servir pour la mise en place d'actions spécifiques qui nécessitent un type particulier d'investigation. La nécessaire distinction dans les démarches et les objectifs poursuivis, indispensables pour une utilisation pertinente des résultats n'exclut pas la possibilité de mettre en relation des données provenant des études d'orientation qualitative avec des données quantitatives sur des secteurs, des zones territoriales.

### **3.3 - Enjeux et stratégies des acteurs et élaboration des diagnostics**

Dès la phase d'élaboration de diagnostics, des enjeux apparaissent autour desquels les acteurs peuvent marquer leur spécificité. La question ici, est la maîtrise de l'information, dans un cadre lisible pour chacun d'eux, par rapport à ses propres préoccupations, et qui ne puissent pas donner lieu à des interprétations jugées pas trop "défavorables".

Pour que les acteurs puissent travailler ensemble il faut trouver des terrains où il n'y a pas trop d'enjeux. Le terrain statistique en est un bon exemple, ce peut-être le premier terrain de construction commune, où le travail commun donne lieu à la production de diagnostics communs de discours communs.

Les Observatoires régionaux auront à gérer la contradiction entre la nécessité du travail en commun, de partenariat et les enjeux de pouvoir.

Partant des premières démarches communes dans quelle mesure pourront-ils conduire des changements dans d'autres domaines ?

## CONCLUSION

Proposer un système d'aide à la décision n'est envisageable qu'en s'appuyant sur une bonne compréhension des phénomènes concernés. Dans le domaine de la relation Formation-Emploi, on est en droit de dire que beaucoup reste à faire pour réaliser une analyse détaillée dans le cadre régional ou local, susceptible de constituer le maillon principal d'un processus de décision.

Dans la période de mutations socio-économiques que nous traversons, il faut examiner non seulement le sens des évolutions en cours, mais surtout les mécanismes qui les sous-tendent. Ces phénomènes s'inscrivent dans l'espace, et l'analyse doit prendre en compte les disparités qui marquent encore fortement l'espace national et régional. Elle ne peut se limiter à des considérations par trop comptables, se limitant à évaluer l'évolution du nombre d'emplois face à celle des sorties du système de formation par niveaux et spécialités de formation : ces calculs, sans doute utiles, sont insuffisants pour prendre la mesure des modifications à apporter aux systèmes de formation.

L'analyse doit prendre en compte les comportements des acteurs, qui ont souvent un ancrage très ancien : d'où la nécessité d'introduire l'aspect temporel, la dimension historique comme une composante importante.

Les stratégies des acteurs portent aussi l'empreinte des contextes locaux dans lesquels elle se déploient. De véritables systèmes locaux de formation et d'emploi peuvent être le cadre de consensus entre salariés et entreprises quant à la nature, l'importance des modes et types de formation à développer. Ces consensus, non nécessairement exempts de conflits, s'appuient sur des compromis d'intérêts mais aussi sur des pratiques et comportements anciens : ils ne sont remis en cause que lorsque le système s'effondre sous la pression extérieure.

On comprend donc l'importance qu'il faut accorder à la compréhension de la logique des différents protagonistes, à la prise en compte des enjeux qui les guident dans la mêlée de la relation Formation-Emploi.

On peut alors penser que l'harmonie entre formation et emploi ne dépend pas seulement de la recherche d'un impossible ajustement permanent entre niveaux et spécialités de formation d'un part, et profils d'emplois d'autre part : elle suppose bien plus une convergence des comportements et des projets des acteurs publics et privés.

Les Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation pourront concourir à la réalisation progressive de cette convergence en développant des cadres de réflexion et d'analyse constituant un référent commun dans le domaine de la relation Formation-Emploi. C'est dire combien la ténacité des parties prenantes sera sollicitée, et que toutes les compétences devront être mobilisées dans un processus de travail en commun s'inscrivant dans la durée : il faudra le temps nécessaire pour expérimenter, capitaliser les expériences, produire des modes de pensée admis par la communauté.

Le groupe de travail réuni par le CEREQ continuera d'accompagner ce mouvement en développant la réflexion entreprise et en abordant plus

directement la question des outils nécessaires à l'analyse. Pour cela, sept commissions ont été constituées, chacune d'elles devant aborder un des thèmes suivants :

- comment faire pour que les Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation soient réellement inscrits dans les processus de décision au niveau régional ou local ?

- quelle importance les entreprises accordent-elles, dans leurs choix en matière d'implantation ou de délocalisation, à la qualification de la main-d'oeuvre et aux ressources locales de formation ?

- comment s'élabore concrètement la carte scolaire dans les différentes académies, et quel poids peut y avoir la prise en compte des caractéristiques du tissu économique local ?

- quel type d'enquêtes en entreprise pourrait-on développer pour mieux connaître les politiques de recrutement, les critères d'embauche, le rapport que les entreprises entretiennent avec la formation ?

- autour de la notion de familles professionnelles, quels montages de données quantitatives et qualitatives peut on imaginer, en fonction des problèmes que l'on veut aborder ?

- peut-on observer, dans la mise en place du dispositif "Crédit Formation", une forme particulière de relation entre formation et emploi ?

- quels liens les petites entreprises, qui constituent un sous-ensemble dynamique de l'économie, entretiennent-elles avec la formation ? Peut on développer des méthodes d'observation et d'analyse dans ce domaine ?

Les travaux de ces différentes commissions se dérouleront au long de l'année 1990 et donneront lieu à publication.

Les décideurs régionaux ou locaux devraient donc disposer, à terme, plutôt que d'un ensemble de recettes, d'un ensemble de méthodes leur permettant d'analyser la situation locale et de peser les effets probables des différentes décisions possibles, afin d'agir en connaissance de cause.

**BIBLIOGRAPHIE**



- L'espace économique français  
H. Jayet, A. Lopez, J.C. Donnelier, O. Sautory, F. Poinat - INSEE 1989
- Les France au travail  
X. Browaeys et P. Chatelain - PUF 1984
- Les modes de gestion de la formation et de la main-d'oeuvre du niveau local  
A. Rugo et C. Thuderoz  
Rapport réalisé pour le Ministère des affaires sociales et de l'emploi (Délégation à la formation professionnelle) et le Comité "Politiques sociales" du Commissariat général du Plan.
- Vie régionale et formation : le cas de région de Bretagne et du pays de Fougères (1962 - 1975)  
J. Biret, B. Hadjadj, JY. Trividic - CEREP - Dossier n° 24 , la Documentation Française 1980
- Les dimensions sectorielles et spatiales du rapport emploi-formation. Un bilan critique des travaux et des politiques  
E. Leclerc, P. Matton, P. Mehaut  
Rapport réalisé pour le Ministère des affaires sociales, Service des Etudes et de la Statistiques, mars 1984

#### Région Alsace

- Indicateurs sur l'emploi et la formation en Alsace (août 1986, 134 p. ; mai 1988, 148 p., mai 1989, 172 p.)
- "Un outil d'aide à la décision : les indicateurs sur l'emploi et la formation en Alsace"  
D. Fierobe, M. Moreau in Echange-Travail n° 31 oct. nov. déc. 1986, pp. 7 - 14
- Les mouvements de main-d'oeuvre en Alsace. Une exploitation statistique originale 1987, 60 p.
- "Les tentatives d'ajustement des formations professionnelles à l'évolution de l'emploi. L'exemple de l'Alsace".  
G. Eyermann, JJ. Wagner, in Echange-Travail n° 19, déc. 83 - janv. 84, pp. 47 - 53

#### Région Haute-Normandie

- "Du marché du travail aux segments de l'activité"  
P. Neuquelman, JL. Reboul, in TEN n° 22, janvier 1989 (revue de la DRTE)
- "Le chômage haut-normand : une valse à mille temps"  
J. Canchon, P. Landre, P. Neuquelman, JL. Reboul, G. Viennot in Aval n° 45, juillet 1989 (Revue de la DR - INSEE de Rouen)

## Sur l'ensemble des régions

- Actes du Séminaire "Observatoires régionaux emploi-formation" du 31 janvier 1989  
Délégation à la Formation professionnelle, Délégation à l'emploi, CEREQ
- Les Observatoires régionaux et la planification  
Actes de la journée interacadémique réalisée par la DLC, la DEP avec le concours de l'ADEP et du CEREQ le 26 avril 1989. ADEP-Editions 1989

Reproduction autorisée à la condition expresse  
de mentionner la source



Centre d'Etudes  
et de Recherches  
sur les Qualifications

9, RUE SEXTIUS MICHEL, 75015 PARIS - Tél. : (1) 45.75.62.63