

BORNAND Elvire (LAMES)

Doctorante en sociologie

Bornand-elvire@wanadoo.fr

La formation professionnelle dans les politiques sociales

Atelier 4. L'Etat social

Depuis le milieu des années 1980, la part des chômeurs dans les dispositifs de formation professionnelle est en augmentation. S'il paraît aisé de mesurer l'évolution institutionnelle de l'appareil de formation professionnelle continue, d'analyser le poids et les compétences relatives aux acteurs institutionnels, politiques, administratifs et privés impliqués au regard des organes partenariaux mis en place; la régulation légale et procédurale de la formation professionnelle à destination des actifs non occupés pose, elle, question. Déconnecté des réseaux partenariaux reposant sur un lien emploi occupé- formation, ce pan de la formation professionnelle que l'on peut qualifier « d'insertion sur le marché du travail » offre la possibilité comme objet d'étude des politiques publiques d'explorer l'organisation et le fonctionnement de dispositifs décentralisés et déconcentrés où les acteurs compétents jouissent d'un espace de liberté important. Espace ouvert, la formation professionnelle d'insertion a trait aux politiques sociales comme aux politiques de l'emploi. Axée sur l'étude des effets de l'intégration de la variable chômage au sein d'une politique pensée à l'origine en direction des travailleurs en activité, cette communication a pour objet de fournir des outils d'analyse des politiques publiques en s'appuyant sur l'étude d'un champ où les lacunes du cadre légal et procédural implique des partenaires institutionnels étatiques et locaux une prise d'initiative importante et un travail de formalisation progressive de l'action. Ce volet de la formation professionnelle d'insertion est un champ d'expérimentation tant dans la définition des processus de coordination et coopération des partenaires que des modalités d'intervention¹. L'exposé s'appuiera sur une confrontation théorique des analyses des modes de coordination développées par la sociologie des organisations, la théorie des jeux et l'Economie des Conventions.

¹ La définition même des publics cibles donne lieu à des tensions, le service public de l'emploi engageant des actions en direction des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE, alors que les commissions locales d'insertion (CLI) peuvent attribuer des aides pour la formation des signataires de contrats d'insertion sans que ces derniers soient inscrits à l'ANPE en tant que demandeurs d'emploi, l'action des CLI dans les Bouches-du-Rhône ayant engendré des conflits entre certains présidents de CLI et le conseil régional, chacun faisant prévaloir sa compétence à intervenir en direction des chômeurs.

Au sein des politiques de l'emploi, la formation professionnelle est un instrument qui s'intègre à un parcours, le dispositif TRACE (Trajet d'accès à l'emploi) en est un exemple. Dans ce parcours, l'entrée en stage, forme la plus répandue de formation des demandeurs d'emploi, n'est qu'une étape. La notion de formation ne s'appliquant, dès lors que logique de qualification et d'insertion se mêlent, non plus à l'action formatrice en elle-même, mais à l'ensemble du processus amenant l'individu du jugement porté par l'administration du service public de l'emploi sur ces faibles compétences et ces qualifications inadaptées à un possible emploi en passant par la prescription effective d'une ou plusieurs formations. Nous référant aux principes guidant la construction de ce volet des politiques publiques, nous parlerons de formation professionnelle d'insertion pour qualifier notre objet.

La formation professionnelle d'insertion est située au carrefour de la politique de l'emploi, de la protection sociale et de la formation professionnelle. Ce construit croisé donne lieu à un enchevêtrement de compétences, la liaison entre questions de formation, d'emploi et d'insertion, donne compétence à intervenir dans le champ de la formation professionnelle d'insertion à un grand nombre d'acteurs. Le système de la formation professionnelle d'insertion est caractérisé par un empilement des dispositifs et un enchevêtrement des compétences. Le service public de l'emploi met en place des dispositifs de lutte contre le chômage s'appuyant sur la formation professionnelle, l'Etat et la Région mettent en place le programme de formation professionnelle, comprenant des actions spécifiques en direction des demandeurs d'emploi, le Département intervient dans le cadre de la gestion du dispositif RMI ; l'ensemble des partenaires institutionnels et administratifs prennent part à la construction de l'offre de formation en faisant appel à des organismes publics (AFPA, GRETA, universités), à des organismes privés et des associations. L'empilement des dispositifs donne à la politique de formation professionnelle des contours flous, son unité d'action va être assurée par un jeu coopératif entre les acteurs impliqués dont la régulation dépend à la fois d'un cadre formel définissant la structure et les règles de la conduite de l'action publique (prescription des comportements, rôles et relations à travers les missions et compétences attribuées à chacun des acteurs concernés) et d'une convention, additif et complément du cadre formel, caractérisant les modes de coopération pratiques et non pas seulement prescrits des acteurs.

Après avoir défini la convention à l'œuvre dans la politique publique de formation professionnelle d'insertion, nous analyserons le mode de coopération qui se met en place entre les différents partenaires.

La mobilisation du concept de convention offre la possibilité de penser de concert les représentations dominant le processus de construction de la politique de formation professionnelle d'insertion et l'enchevêtrement des compétences. Il s'agit de saisir à la fois les principes de l'accord sur les caractéristiques fondamentales de cette politique emprunte des traits de la conduite des politiques de l'emploi, du social et de la formation et de ce fait les biais par lesquels se trouvent impliqués dans la conduite de l'action des acteurs dont les compétences directes ne concernent pas la formation professionnelle. Il est à noter que si la convention sur laquelle se règle la conduite de l'action publique permet à certains acteurs de revendiquer une place dans le dispositif, l'entrée dans la conduite de la politique de formation professionnelle d'acteurs, dont les compétences formelles ne les disposaient pas à jouer un rôle important, influence en retour la nature de la convention. Une convention est une forme particulière de règle, solution contingente d'un problème de coordination. Il s'agit d'une norme d'action arbitraire, au sens où une autre règle aurait tout aussi bien pu être choisie, l'important étant l'ajustement des conduites. Il ne s'agit pas d'une solution optimale à la coordination mais d'une solution efficiente. La convention s'impose aux acteurs en interactions tout en étant le résultat de leur interaction. Une convention coordonne à la fois les représentations et les comportements². Elle prescrit un comportement sans que celui-ci soit explicité par une règle formalisée. Au sein d'une politique publique, règles formelles, contrats et conventions coexistent. Dans le cadre de la politique de formation professionnelle d'insertion, la convention va agir à la fois comme une représentation commune stabilisatrice et une solution au problème posé par la coordination.

La formation professionnelle d'insertion est caractérisée à la fois par une logique de qualification et une logique d'insertion. Le public cible des mesures est constitué par les demandeurs d'emploi indemnisés par le régime d'assurance chômage et les individus indemnisés au titre des minima sociaux. Le premier jugement normatif sur laquelle elle est fondée est objectivé par un constat de l'état du marché du travail. L'articulation entre chômage, emploi et formation s'opère par le biais d'une analyse des tendances qui traversent le marché du travail, mais cette analyse est menée de façon unilatérale, les employeurs potentiels et plus largement les acteurs privés ne se trouvent pas directement associés à la construction de la politique de formation telle qu'elle se construit dans les plans de lutte contre le chômage. Il existe un grand contraste entre la position des entreprises et partenaires

² Biencourt O., Chaserant C., Reberlioux A., 2001, « L'affirmation du programme de recherche de l'économie des conventions », in Batifoulie P. (ed), *Théorie des conventions*, Forum, Economica ,pp. 193-219.

sociaux au sein du système de formation continue général et leur position ou plutôt leur absence de position dans le système de lutte contre le chômage par la formation. Ce ne sont que des partenaires occasionnels qui apparaissent le plus souvent au niveau local, mobilisés au titre d'expert des mécanismes de fonctionnement du marché du travail plutôt que comme partenaires dans la concertation. L'analyse du chômage effectuée par les pouvoirs publics peut être formalisée de la manière suivante : le chômage massif auquel la politique de l'emploi se trouve confronté est dû à une inadaptation de la main d'œuvre, le marché du travail rejette les travailleurs qui n'ont pas consenti un investissement en formation suffisant. De cette interprétation des facteurs explicatifs du chômage, découle un recours massif à la formation professionnelle dans les dispositifs de lutte contre le chômage. La sanction du marché faisant preuve du manque de qualification des individus. La qualification est un construit social, elle repose sur la mise en rapport entre des qualifications du travailleur et des qualifications de l'emploi. En situation de chômage ce rapport est modifié, la perte de l'emploi renvoie à une diminution des qualifications du travailleur, il n'y a plus de rapport direct entre qualifications du travailleur et qualification de l'emploi mais un rapport entre manque de qualification du travailleur et attentes insatisfaites sur le marché du travail. La mobilisation de la qualification comme principe de jugement donne lieu à classification par le passage des individus dans le système d'assurance-chômage et de protection sociale. La classification s'opère en référence à la nature et la durée de l'indemnisation. Plus la période de chômage est longue, plus l'individu s'expose à une perte de qualification, la sortie du dispositif du régime d'assurance chômage en direction du régime de solidarité entraîne une disqualification de l'individu. A cette première qualification se greffe la notion de parcours dans la construction des dispositifs de lutte contre le chômage par la formation, la période de chômage étant perçue comme un éloignement progressif des attentes du marché du travail, le retour à une situation d'emploi ne peut se faire qu'à travers une trajectoire, le passage par chaque étape est sanctionnée par le dispositif. Le jugement sur les qualifications des chômeurs étant négatif, le retour à une situation d'emploi étant considéré comme un parcours d'insertion tant social qu'économique, la notion clef qui va se substituer à la notion de qualification et orienter la construction des dispositifs de la politique de formation est la compétence. Dans le modèle de la compétence³, l'importance n'est plus donnée à la qualification initiale mais aux capacités d'initiative, de participation et de relation des individus. Il s'agit de faire appel et d'examiner les qualités personnelles et relationnelles des publics ciblés. Dans le schéma

³ C.Paradeise, Y.Lichtenberger, « Compétence, compétences », *Sociologie du travail*, n°43, 2001.

général du modèle de la compétence, les qualités de l'individu sont mises en rapport avec un ordre collectif. En situation de travail, la compétence est un rapport entre prestations et rétributions soumis à un compromis entre l'individu et l'organisation à laquelle il appartient. En situation de chômage, la définition des compétences relève des capacités d'évaluation des pouvoirs publics. On retrouve, pour la notion de compétence le même système de classement que pour la qualification en fonction de la nature et de la durée de l'indemnisation. Le caractère social de la notion de compétence est accentué et intégré à la logique du parcours d'insertion vers l'emploi. Se dessinent alors les traits fondamentaux de la construction de la politique de formation incluant la notion de parcours, d'insertion et de compétence tant sociale qu'économique.

« (...) l'usage de la formation s'est fortement déplacé de son rôle d'apprentissage à finalité professionnelle vers des processus personnalisés visant à l'insertion ou à la réinsertion professionnelle mais aussi sociale des personnes en difficulté »⁴. Dès lors que les caractéristiques sociales sont aussi importantes que les caractéristiques économiques, que le caractère qualifiant dans la conception de la politique de formation professionnelle d'insertion ne prime pas sur le caractère socialisant, la production de formation⁵ par les dispositifs de lutte contre le chômage et de protection sociale ne peut se porter que sur des contenus généraux, c'est-à-dire accessibles à une gestion de masse du chômage. Ainsi les individus porteurs de projets professionnels précis rencontrent de nombreux obstacles, renvoyés d'un dispositif et d'un financeur potentiel à l'autre car leur profil ne correspond pas à la conception dominante de la formation professionnelle. Les formations générales prises en charge par les pouvoirs publics étant courtes et souvent non sanctionnées par des titres échangeables sur le marché du travail, les demandeurs d'emploi enchaînent les stages⁶. Lorsque des titres sont obtenus, il s'agit le plus souvent de qualifications substituables, donc qui ne sont pas valorisées sur le marché du travail. Il faut souligner l'inégalité de l'offre de formation professionnelle à plusieurs niveaux. Le droit à la formation, reconnu par le code du travail, ne donne pas accès à la même offre de formation suivant que l'individu qui en fait la demande est actif occupé ou chômeur. Parmi les demandeurs d'emploi, les classifications opérées à partir de la nature de l'indemnisation et de sa durée différencient l'offre ; plus la qualification à l'entrée dans le système d'assurance-chômage est élevée, moins la période de chômage

⁴ Secrétariat d'Etat aux droits des femmes et à la formation professionnelle, *Rapport sur la professionnalisation de l'offre de formation et des relations entre les utilisateurs et les organismes*, septembre 2000.

⁵ Par l'achat de formation en majorité.

⁶ Ce schéma se vérifie principalement pour les parcours des chômeurs de longue durée et des allocataires du RMI.

ayant précédé l'inscription de l'individu dans un parcours d'insertion est longue, plus l'individu voit ses chances augmenter d'avoir accès à une offre de formation de qualité égale à celle dispensée dans le cadre du système de formation professionnelle continue général. Quand est-il du résultat de ce parcours d'insertion vers l'emploi ? Le retour effectif à l'emploi n'est pas tenu comme la marque de la fin du parcours de formation. La fin du parcours de formation est marquée par l'évaluation des capacités d'un individu à retrouver un emploi. Cette évaluation dans la conduite des politiques de lutte contre le chômage prend le nom d'employabilité du demandeur d'emploi. Eddy H. Broekema⁷, secrétaire général de la fondation du travail aux Pays Bas, définit l'employabilité comme « la capacité de trouver et garder un emploi ». Définition vague que l'on pourrait traduire par la capacité des individus à s'adapter aux attentes et besoins du marché du travail, l'Etat, par ses politiques publiques économiques et sociales, se proposant de gérer cette capacité. L'accent est mis sur l'adaptation des individus, ce qui nous renvoie au modèle de la compétence et au-delà à une individualisation des difficultés structurelles qui caractérisent le marché du travail. La formation professionnelle ne crée pas de l'emploi, elle est à l'origine mobilisée pour assurer des conditions favorables à une position concurrentielle des travailleurs occupés et des entreprises. En fondant la lutte contre le chômage sur la formation professionnelle sans réellement interroger le fonctionnement effectif du marché du travail, les pouvoirs publics organisent une gestion des flux du chômage basée sur un cycle chômage – formation -emplois aidés. Principe qui n'est opérant que si le manque massif de qualification est l'obstacle principal à l'accès à une situation d'emploi.

En contrepartie de leur entrée dans les dispositifs de lutte contre le chômage, les demandeurs d'emploi se voient offrir plus qu'une amélioration de leur qualification une amélioration de leurs compétences. Les compétences acquises n'étant pas identifiables à un poste de travail, à un emploi particulier, il revient aux individus de trouver à les échanger sur le marché du travail. La conception de la lutte contre le chômage par la formation s'articule autour d'une individualisation de l'explication du chômage, les employeurs potentiels ne sont pas partie prenante dans la définition des politiques de formation, celles-ci s'opèrent par rapport à un marché du travail abstrait. A l'entrée dans les dispositifs, les individus sont jugés déqualifiés, à la sortie, jugés compétents, aux deux points frontières des parcours de formations, ils sont seuls responsables de leur situation.

⁷ Colloque, Présidence française de l'Union Européenne, Les changements dans l'emploi et les relations de travail, Paris, 18-19 Septembre 2000.

La convention choisie pour la coordination des acteurs concernés par la lutte contre le chômage par la formation doit être analysée au travers de deux dimensions clefs, celle des représentations, niveau de l'accord sur les principes de jugement et d'évaluation des biens (offre de formation) et des personnes (publics cibles), niveau de l'articulation entre l'initiation des dispositifs et leur mise en pratique et niveau de l'accord sur la structuration de la coordination, de la mise en rapport des principes de contributions et de rétributions permettant l'entrée et le positionnement dans la coordination. Les représentations dominant la constitutions des dispositifs se fondent sur la mise en rapport des capacités d'insertion des individus avec l'offre d'amélioration des compétences (diagnostic, bilan, formations effectives) qu'est en mesure de mettre en œuvre la politique de formation professionnelle. Vont donc entrer dans le champ de la formation les acteurs disposant d'un savoir ou de biens échangeables (état du marché du travail, connaissance des caractéristiques des demandeurs d'emploi, moyens financiers ou de réseaux d'offre de formation). En échange de leur participation et de leur contribution aux différents dispositifs de lutte contre le chômage, les acteurs affirment voire élargissent leurs compétences formelles, ils stabilisent et renforcent leur rôle dans la conduite des politiques publiques au niveau local.

Le jeu de coopération entre les acteurs impliqués dans le champ de la formation professionnelle d'insertion s'appuie sur le cadre formel du système de la politique de formation professionnelle ainsi que sur la convention de coordination. Il s'agit d'un jeu à deux dimensions. La position de chaque acteur est déterminée en relation avec la position occupée par ses partenaires selon deux logiques, on peut qualifier l'une de verticale et l'autre d'horizontale. La première logique détermine la place des acteurs dans le système en fonction des compétences attribuées par l'Etat aux collectivités locales et aux administrations suite aux lois de décentralisation et de déconcentration. Les rôles et relations entre les partenaires sont prescrits et structurés par un ensemble de règles législatives et contractuelles. L'Etat occupe une position dominante s'appuyant sur deux principes : la garantie de l'égalité territoriale et la solidarité nationale. L'Etat peut initier de nouveaux dispositifs dans le cadre des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle sans l'accord des partenaires impliqués. Malgré la compétence de droit commun des régions en matière de formation professionnelle, l'Etat conserve la compétence des mesures à destination des chômeurs. Le programme TRACE ou le dispositif emploi-jeunes ont été initiés sans concertation préalable avec les régions, en dépit

des dispositions de la loi du 20 novembre 1993 qui transfère aux régions la compétence sur les actions de formation en faveur des jeunes. L'Etat garde l'initiative des programmes de lutte contre le chômage du fait de leur caractère national et général, la concertation des partenaires territoriaux est faible, ceci étant imputable à l'absence des représentants des collectivités locales dans la plupart des organes de consultation. Les régions ne sont pas associées de fait aux réunions du Service Public de l'Emploi (ANPE, AFPA, DRTEFP⁸), leur participation à ces réunions où se décide le programme de lutte contre le chômage au niveau régional ne peut se faire que par invitation des services de l'Etat (Préfecture de région, DRTEFP). Les demandeurs d'emploi représentent pourtant la plus grosse part des financements régionaux de formation professionnelle. Les départements et communes disposent d'une voix de consultation sur la mise en œuvre des plans de formation au niveau local, la loi du 7 janvier 1983 leur offre la possibilité d'être associé au Plan Régional de Formation Professionnel (PRFP). Dans les faits, ces collectivités ne participent que rarement à la négociation directe des PRFP. Elles vont plutôt affirmer leur place dans le système de la formation professionnelle suivant une logique horizontale, c'est-à-dire dans l'organisation de la coopération au niveau local. Les positions des acteurs, au niveau local, se fondent sur la convention. Suivant le cadre formel, les deux principaux partenaires au niveau local sont la région et l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE), d'autres acteurs vont affirmer leur droit à jouer dans le système de la formation professionnelle en s'appuyant sur la convention. C'est principalement le cas du département. Ce dernier ne dispose pas de compétences directes en matière de formation professionnelle, il ne peut agir directement sur l'orientation des PRFP comme nous venons de le mentionner, mais il dispose d'une compétence dans la gestion du dispositif RMI. Les moyens financiers qu'il peut mobiliser, sont utilisés pour financer des formations professionnelles individuelles et des organismes de formation. Il définit par ce biais sa propre politique de formation à travers le Plan Départemental d'Insertion. En s'appuyant sur la définition de la politique de formation professionnelle, sur le croisement entre formation, emploi et insertion, les partenaires locaux vont négocier leur place dans le dispositif en arguant des ressources dont ils disposent : connaissance du marché local du travail, mobilisation de moyens financiers spécifiques, compétences particulières. Sur le marché de la formation professionnelle d'insertion, les associations se sont ainsi affirmées comme un partenaire clef des collectivités et administrations. Utilisant le principe des guichets pour obtenir des financements croisés, organisées en réseaux, elles s'appuient sur une fonction d'expertise (connaissance des difficultés des publics cibles et du marché) pour

⁸ Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

s'assurer une place dans la construction de l'offre de formation. Dans ce jeu horizontal, les acteurs sont confrontés à un paradoxe, ils doivent assurer leur place dans le dispositif en utilisant leurs ressources pour capter une partie des financements et participer à l'orientation du jeu tout en conservant l'autonomie dont ils jouissent en fonction de leurs compétences propres. L'articulation entre logique verticale et logique horizontale se fait au niveau des rétributions que les partenaires peuvent espérer tirer du jeu. Ces rétributions sont de nature symbolique. Utilisant l'organisation horizontale du jeu, les partenaires cherchent à affirmer leur place dans le système de la formation professionnelle pour renforcer leur position sur le plan vertical. En affirmant leur utilité dans la gestion en partie décentralisée de dispositifs spécifiques, ils cherchent à se positionner comme partenaires incontournables de l'Etat. Les collectivités territoriales, principalement, multiplient les participations à un ensemble de dispositifs dont ceux de la formation professionnelle, pour affirmer leur poids dans une gestion décentralisée des politiques publiques.

Dans le jeu, les partenaires adoptent des conduites stratégiques⁹. Nous entendons par là que les acteurs utilisent les ressources dont ils disposent pour atteindre leur but compte tenu des contraintes organisationnelles, si leurs actions peuvent tendre à un objectif différent de celui poursuivi par le système auquel ils participent, elles n'en sont pas moins partiellement orientées et légitimées par les buts poursuivis par le système. Les acteurs cherchent à améliorer leurs gains tout en minimisant leurs pertes sans que leur conduite soit optimale. En effet, ils ne disposent que d'une rationalité contextualisée et limitée. La conduite stratégique qu'adoptent chacun des partenaires du jeu est une adaptation active et raisonnable à la conduite des autres acteurs et aux finalités du système.

L'analyse des modes de coopération ne peut se faire sans prendre en compte la dimension du conflit. Les relations entre les partenaires sont des relations de pouvoir. La position relative de chaque partenaire dépend de sa capacité à influencer les orientations du système et à faire partager ses objectifs propres à ses partenaires. Nous définirons le pouvoir en croisant les analyses de R. Dahl¹⁰ et de M. Crozier et E. Friedberg. Le pouvoir est une relation de négociation déséquilibrée et réciproque. Nous entendons par là qu'un acteur n'est jamais complètement démuné dans une relation de pouvoir, il peut être obligé par un autre d'adopter une conduite ou des buts différents des siens mais il dispose toujours d'un minimum de ressources à échanger afin de maintenir la finalité qu'il poursuit. Le pouvoir d'un acteur est

⁹ Crozier M, Friedberg E, 1977, *L'acteur et système*, Paris, Seuil.

¹⁰ Robert Dahl, 1973, *L'analyse politique contemporaine*, Paris, Éditions Robert Laffont, Coll. Science nouvelle, 2e édition.

d'autant plus grand qu'il contrôle des ressources centrales et non substituables pour la réussite des buts poursuivis par le système. Les principales ressources dans le champ de la formation professionnelle d'insertion sont de trois ordres : un ordre légal (compétences propres des organisations), un ordre financier (capacité à mobiliser des fonds propres ou issus de partenariats) et un ordre informationnel (outils d'évaluation de l'offre et de la demande de formation, capacités relationnelles). Le cadre formel structure la conduite de la politique publique, la convention régule l'organisation effective du système, la marge de liberté dont disposent les acteurs dépend de leur capacité à identifier et contrôler les espaces d'incertitude du système. L'articulation toujours difficile entre emploi, insertion et formation donne lieu à de nombreux espaces de négociation faiblement structurés, le pouvoir relatif des acteurs dans la relation de coopération va dépendre de leur capacité à contrôler ces espaces, d'une part pour renforcer leur propre liberté dans la gestion de leurs objectifs, d'autre part pour amener les autres partenaires à adopter leurs objectifs. L'empilement des dispositifs offre de nombreux espaces de négociation, il n'y a qu'à voir l'encastrement des différents zonages des dispositifs pour s'en apercevoir. Au niveau local, les territoires d'action des Commissions Locales d'Insertion, des Plans Locaux d'Insertion par l'Emploi, des ANPE, des bassins de formation se recoupent, donnant lieu à un jeu dans le jeu. Autrement dit, chaque acteur peut tenter de mener à bien ses objectifs en organisant sa participation sur la base d'une négociation croisée, en sélectionnant les micro espaces de coopération dans lesquels il s'investit en fonction du poids relatif de ses partenaires dans ces espaces particuliers, il peut stabiliser voire renforcer sa position dans le système. Un groupe d'acteurs peut ainsi s'entendre de manière à assurer à chacun une position dominante dans l'un ou l'autre de ces espaces.

Le système dont nous venons de tracer les principaux traits est dynamique. L'action publique se trouve régie par des règles formelles et conventionnelles. L'incorporation de ces règles à l'action des partenaires locaux peut être étudiée en mobilisant la notion d'apprentissage organisationnel développée par Argyris et Schön¹¹. La convention incorpore les savoirs individuels des partenaires engagés et les restitue dans un savoir commun partagé par ses membres. Les acteurs ajustent leur conduite suivant les résultats de leurs actions passées. La gestion de leurs allocations de ressources dépend de cette capacité d'apprentissage du fonctionnement du système et du processus de coopération et de négociation. Le but premier de l'apprentissage organisationnel est de stabiliser la position occupée dans le système en tirant le meilleur parti possible des ressources existantes, comportement que l'on pourrait

qualifier de défensif et en saisissant les opportunités offertes par le jeu d'acquérir de nouvelles ressources en fonction du pouvoir possédé, comportement offensif. Plus la position d'un acteur est stable dans le jeu, c'est-à-dire mieux il sait gérer et accroître le pouvoir dont il dispose, plus les possibilités pour lui d'adopter un comportement offensif sont grandes. L'ANPE est un partenaire central de la Région, elle possède de nombreuses ressources propres, certaines régions cherchant à ancrer leurs capacités d'orientation de l'offre de formation vont utiliser les ressources financières dont elles disposent pour capter les publics demandeurs d'emploi dont l'orientation dépend de l'ANPE. Par le biais des chèques formations, suite à un conventionnement, l'ANPE s'engage à orienter son public vers des formations financées par la Région. La Région s'assure ainsi une plus grande capacité d'orientation de la politique de formation professionnelle par rapport au service public de l'emploi. L'apprentissage organisationnel offre aux acteurs la possibilité par un processus de sélection des stratégies les plus pertinentes aux vues des informations (savoirs et savoir-faire) qu'ils acquièrent au cours du jeu, d'acquérir la marge de liberté nécessaire à la prise d'initiatives. Evoluant dans le cadre de relations structurées et organisées, ils peuvent alors, aux marges du système, impulser de nouveaux procédés de coordination et influencer les modes de décision issus des règles conventionnelles à leur avantage. Ce processus, basé sur le long terme, agissant à la fois sur les comportements et sur les représentations qui orientent ces comportements agit sur le cadre formel et contribue à le transformer, le but ultime du jeu pour les partenaires au niveau local étant de s'assurer la plus grande autonomie possible dans la gestion des politiques publiques décentralisées.

L'analyse du système de la formation professionnelle dans le cadre de la lutte contre le chômage permet de saisir des traits communs à l'ensemble des politiques publiques décentralisées. Le jeu de coopération prend place dans un cadre formel structuré par des règles, prescrivant un ensemble de rôles, relations et comportements, la coordination entre les acteurs est assurée par une convention, source de la conduite opérationnelle des dispositifs mais aussi structurant les représentations communes à l'ensemble des acteurs. Chacun des acteurs alloue les ressources dont il dispose en fonction de ce que son pouvoir lui permet d'obtenir, il vise pour le moins la stabilisation de sa position relative dans le jeu, au mieux par le biais du renforcement de ses compétences au niveau local un poids plus important dans l'orientation des politiques publiques décentralisées et non plus seulement dans leur gestion. Au carrefour des politiques de l'emploi et de la protection sociale, la politique de formation

¹¹ Argyris C, Schön D, 1978, *Organizational learning : a Theory of Action Perspective*, Addison Welsey.

professionnelle en tant qu'outil de lutte contre le chômage, par la faible formalisation des relations entre les acteurs concernés, les rapports de force sur la définition légale et pratique des compétences entre Etat et collectivités locales, permet de rendre compte des processus qui concourent à la définition de l'objet politique et à la régulation concrète des relations entre les partenaires de la coopération.

Bibliographie

- Berthet T., Cuntigh P., Guitton C., Mazel O., Juin 2002,, , «1982-2002 : la territorialisation progressive des politiques de l'emploi », *Premières synthèses*, N°24.2
- Casella P., 1999, « *La mobilisation par l'administration d'un « monde professionnel de la formation* », *Sociétés contemporaines*, n°35, p.p.95-115.
- Crozier M., Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris, Seuil.
- Dahl R., 1973, *L'analyse politique contemporaine*, Paris, Éditions Robert Laffont, Coll. Science nouvelle, 2e édition.
- Deffini C., Demazière D., janvier 2000 « Le traitement de l'offre d'emploi à l'ANPE : diversité des logiques d'intermédiation », *Travail et emploi*, n°81, pp27-32.
- Eymard-Duvernay F., Marchal E., *Façons de recruter. Le jugement des compétences sur le marché du travail*, Paris, Editions Métailié, 1997.
- Lafore R., 2000,« Les enjeux de l'insertion », *Revue française des affaires sociales*, n°3-4.
- Lamanthe A., Verdier E., 1999, « *La décentralisation de la formation professionnelle des jeunes : la cohérence problématique de l'action publique* », *Sociologie du travail*, n°41, pp. 85-409.
- Paradeise C., Lichtenberger Y., 2001, « *Compétence, compétences* », *Sociologie du travail*, n°43.
- Reynaud, J-D, 2001 ,« *Le management par les compétences : un essai d'analyse* », *Sociologie du travail*, n°43, pp7-31
- Thoenig J-C, 1999, « L'action publique locale entre autonomie et coopération », *2° entretiens de la caisse des dépôts sur le développement local*, « Quel avenir pour l'autonomie des collectivités locales ? », Paris, Ed. de l'Aube, pp103-128.