



Territoires, enjeux économiques et sociaux : quel engagement partagé des acteurs ?

6^e Université d'été « Emploi, compétences et territoires »

éreq

sous la direction de Stéphane Michun

RELIEF.41

Échanges du Céreq

février 2013



Territoires, enjeux économiques et sociaux : quel engagement partagé des acteurs ?

6^e Université d'été « Emploi, compétences et territoires »

sous la direction de Stéphane Michun

Sommaire

Avant-propos.....	5
Éditorial.....	7
Territoires et potentialités de développement.....	9
<i>Gérard-François Dumont</i>	
Réformes territoriales, changements de la place des collectivités et des échelles d'action : quels changements pour les acteurs de la formation et de l'emploi ?.....	17
<i>Bruno Racine</i>	
Du pacte local au pacte territorial : une démarche méthodique pour une gouvernance démocratique du social et de l'économique.....	37
<i>Martine Theveniaut</i>	
Coopérer, une stratégie gagnante dans les territoires.....	53
<i>Colette Fourcade</i>	
La gestion territoriale des emplois et des compétences. Analyse d'une démarche en contexte rural.....	63
<i>Truong-Giang Pham, Francis Aubert</i>	
L'accès à l'emploi des jeunes générations dans un contexte de régulation de l'orientation.....	75
<i>Jean-Marie Quiesse</i>	
Languedoc-Roussillon, dynamique territoriale, mutations économiques et sociales Regard sur les nouvelles figures de l'espace régional.....	87
<i>Jean-Paul Volle</i>	
Vous avez dit GPEC-T ? Restitution des apprentissages des « Ateliers de la GPEC-T ».....	99
<i>ARAVIS</i>	

Avant-propos

La 6^{ème} édition de l'Université d'été « Emploi, compétences et territoires » s'est déroulée les 4, 5 et 6 juillet 2012 à Montpellier autour de la thématique « Territoires, enjeux économiques et sociaux : quel engagement partagé des acteurs ? ». Cette Université d'été s'est imposée au fil des années comme un véritable rendez-vous national des territoires où se confrontent et se partagent des analyses, des expériences, des méthodes et des outils. Les organisateurs de cette manifestation ont à cœur de faciliter la mise en réseau d'acteurs venus d'horizons fort divers. Des chercheurs en sociologie, économie ou géographie côtoient en effet des professionnels du développement territorial, des acteurs de la politique publique, des entrepreneurs, des responsables RH et des représentants des partenaires sociaux.

En 2012, l'accent a été mis sur la capacité de ces acteurs à intégrer les dynamiques en cours – aussi bien les mutations économiques, que les transformations institutionnelles ou les évolutions sociales et sociétales –, non pas pour les accompagner passivement mais pour engager les territoires dans d'authentiques trajectoires de développement respectueuses des spécificités locales, des dynamiques entrepreneuriales et des choix de vie des habitants. Plusieurs débats en plénière et quatorze ateliers ont permis d'aborder les conditions et les modalités de mise en œuvre d'une telle attitude face au développement¹. Ont notamment été appréhendés le rôle des élus, les stratégies de groupement d'entreprises et leurs incidences en termes de ressources humaines, les pratiques de GPEC territoriale et le recours aux capacités d'expertise dans le champ de la formation, du travail et de l'emploi.

La présente publication rend compte des réflexions de chercheurs et de praticiens qui ont accepté de retravailler leur intervention orale en tenant compte autant que possible des débats très riches qui ont ponctué ces trois journées. Qu'ils soient ici remerciés pour la qualité de leur travail et leur disponibilité.

Pour le comité de pilotage

Françoise Thuile (Université Montpellier 1 – Fondation Entreprendre)

Stéphane Michun (ART-Dev – Centre régional associé Céreq de Montpellier)

L'Université d'été « Emploi, compétences et territoires » a été organisée par la Fondation Université Montpellier 1 ENTREPRENDRE, la DIRECCTE du Languedoc- Roussillon et ses unités territoriales, la DRAAF.

***En association avec** Amnyos mutations économiques, l'ARACT LR, ART-Dev, le centre régional associé Céreq de Montpellier, l'Assemblée des communautés de France, la chambre régionale de l'économie sociale, la Conférence régionale du Travail, la DGEFP, DIDERIS, l'INSET de Montpellier, le MEDEF LR, P'actes Européens, Pôle Emploi, le SUFCO (Université Montpellier 3), l'UNAPL LR, l'UNSA LR, l'UPA LR.*

***En partenariat avec** l'Hérault juridique et économique, La Lettre M, la Fondation ManpowerGroup, Midi Libre, Objectif Languedoc Roussillon.*

***Avec le soutien de** ARDENCE, de la Société Générale et de l'Agglomération de Montpellier.*

Cette manifestation est cofinancée par la DIRECCTE LR et le Fonds social européen.

¹ Yves Jolis, secrétaire de la Conférence régionale du travail a assuré la rédaction des actes de cette Université d'été. Ces actes sont disponibles à l'adresse suivante : www.univ-ect.org.

Éditorial

*Stéphane Michun**

« Territoires, enjeux économiques et sociaux : quel engagement partagé des acteurs ? », par ce titre les organisateurs de l'Université d'été qui s'est tenue à Montpellier en juillet 2012 ont tenu à rappeler que les territoires ne sont pas seulement des lieux d'observation ou de traitement social de problèmes qu'une approche nationale ne parvient pas à régler. Les territoires, ce sont aussi des lieux où se confrontent des points de vue, s'élaborent des stratégies, se nouent des jeux d'acteurs spécifiques, à défaut d'être toujours innovants ou efficients. Ici, l'action prédomine et la notion d'engagement prend tout son sens. Car, comme nous le rappelle **Gérard-François Dumont**, tout territoire peut être valorisé. Encore faut-il ne pas s'abandonner aux « prêt-à-penser qui poussent à la procrastination », qu'il s'agisse de la prégnance du modèle centre-périphérie ou des espoirs suscités ici ou là par l'économie présentielle. Les potentialités de développement sont innombrables. Partout, des capacités entrepreneuriales – individuelles ou collectives, portées par des entreprises privées ou des organisations de l'économie sociale et solidaire – ne demandent qu'à être révélées et mieux mobilisées dans le cadre d'un authentique projet territorial. Encore faut-il que chaque territoire, indépendamment de son périmètre exact et de sa taille, se donne les moyens d'une bonne gouvernance.

« Mais quelle architecture et organisation des compétences entre échelons territoriaux pourraient mieux favoriser les coopérations entre acteurs, les projets en termes de développement et d'emploi [...] » ? **Bruno Racine** tente d'apporter quelques éléments de réponse en revenant sur l'avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique daté du 27 novembre 2012 et sur les réactions que ce dernier a d'ores et déjà provoquées. Si toutes les parties prenantes semblent d'accord pour reconnaître la région comme chef de file en matière de développement économique, des divergences apparaissent quant à l'étendue de cette compétence. Des évolutions significatives sont également attendues en matière de formation et il devrait revenir à la région d'organiser sur son territoire le service public de l'orientation tout au long de la vie, l'État conservant pour sa part la compétence de l'emploi. Mais l'engagement partagé des acteurs se décrète-t-il ? Suffit-il de clarifier les compétences des divers échelons territoriaux pour mettre tous les acteurs concernés par l'emploi, le travail, l'orientation et la formation en ordre de bataille et susciter une sincère volonté de partenariat ? À l'évidence, non.

La recherche de cohérence territoriale est en soi une bonne chose mais elle ne suffit pas. Elle peut même, à l'occasion, générer incompréhension et résistance ou réactiver un certain nombre de conceptions dépassées (la quête systématique d'une relation formation-emploi adéquationniste, la vision centralisatrice et descendante d'une planification régionale se déclinant en de multiples schémas prescriptifs, etc.). **Martine Theveniaut** défend, quant à elle, la diversité des territoires et pourfend l'hégémonie du modèle économique dominant qui impose en toutes circonstances ses critères de compétitivité. Elle démontre à travers de multiples exemples, français et étrangers, que les dynamiques d'acteurs locaux peuvent générer des solutions pérennes aux défis d'un développement durable et susciter, en lien avec d'autres niveaux d'intervention, une refondation du contrat social. Surtout, Martine Theveniaut nous propose de mettre en œuvre une « traçabilité des acquis de l'expérience » garante du succès futur des pactes territoriaux et d'une meilleure articulation entre le local et le global. En cela, elle rejoint Gérard-François Dumont.

Colette Fourcade, elle, s'intéresse aux stratégies coopératives de certaines PME et à l'ancrage local que cela peut exiger. Face à un environnement concurrentiel plus complexe et turbulent, de nombreux dirigeants de TPE ou PME sont amenés à raisonner en termes de taille critique et ce, d'autant plus que les pouvoirs publics et divers organismes professionnels plaident constamment pour des stratégies de croissance plus affirmées. La mise en réseau de plusieurs petites entreprises est fréquemment présentée comme une voie privilégiée pour s'acheminer progressivement vers cette taille critique, tout en respectant l'individualité de chaque entreprise. L'union fait la force, dit-on, mais la coopération ne va pas de soi, surtout lorsqu'elle doit conjuguer avec des éléments de concurrence et qu'elle questionne le rôle, le statut et l'indépendance du dirigeant. Les grilles d'analyse proposées par Colette Fourcade éclairent les modalités d'organisation des coopérations et les processus de décisions stratégiques collectives. L'ancrage territorial délibéré n'est qu'une solution parmi d'autres. Parfois, la coopération est essentiellement fondée sur un objectif « industriel », le territoire est alors perçu comme une simple donnée, voire une contrainte. Entre ces deux stratégies, un scénario « mixte » est envisageable dans lequel la dimension territoriale se renforce au fur et à mesure que la stratégie industrielle donne lieu à des résultats tangibles.

*ART-Dev, Centre régional associé Céreq de Montpellier.

Deux autres contributions s'intéressent aux pratiques de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) dans une perspective territoriale. La première émane d'ARAVIS (ARACT Rhône-Alpes) et reprend différents éléments qui ont été présentés par **Odile Maurice-Desbat** lors de l'Université d'été. Ce document renvoie à une analyse rigoureuse de plusieurs cas de GPEC territoriale. Sont notamment appréhendés les enjeux et les finalités de ces pratiques, leurs conditions de faisabilité, les acteurs en présence, les modalités partenariales, les temps de l'action, les écueils rencontrés et les premiers résultats observés. Il ressort tout d'abord qu'une GPEC territoriale doit partir des entreprises, de leurs besoins et de leurs projets, plutôt que d'une vue trop englobante et peu opérationnelle du marché du travail local. Ce qu'il faut viser, c'est une ouverture sur l'environnement local de la GRH d'un nombre croissant d'entreprises. Toute action de GPEC territoriale doit donc organiser l'identification et la traduction des besoins des entreprises en associant de multiples partenaires et en construisant avec des « capteurs » (*i.e.* des intermédiaires, par exemple des consultants, des OPCA ou des chambres consulaires en contact avec les entreprises) des outils communs. Une vision (*i.e.* une représentation d'un futur souhaité) et une stratégie territoriale peuvent émerger au fil d'un processus d'apprentissage, à partir du partage d'expériences. Sur cette base, des priorités peuvent être définies et des actions peuvent être lancées ou recadrées. Mais, la principale difficulté porte sur l'ancrage de cette démarche. L'action ne doit pas être invalidée par un changement d'acteurs ou de dispositifs. Enfin, une analyse critique des actions déjà menées peut aider les acteurs en présence à préciser la vision et la stratégie territoriale et à recentrer leurs actions.

L'article de **Truong-Giang Pham et Francis Aubert** porte également sur l'approche territoriale de la GPEC mais se focalise sur les perspectives de développement d'une telle démarche en milieu rural. Il est en effet crucial d'admettre la possibilité d'une dynamique entrepreneuriale en milieu rural et de se donner les moyens de l'identifier et de la valoriser dans le cadre d'un projet de territoire. Les territoires ruraux sont par bien des côtés spécifiques (faible densité de la population, marché local du travail restreint, etc.) mais ils sont également divers, en fonction notamment des rapports qu'ils entretiennent avec la dynamique urbaine, des mobilités qui les traversent, des activités économiques et des entreprises qui les animent... Les auteurs pointent les principales difficultés d'une gestion territoriale des emplois et des compétences (GTEC) et repositionnent les enjeux et les moyens d'une telle démarche en termes d'attractivité globale du territoire, de choix de vie et de ressources entrepreneuriales. Une fois encore, l'accent est mis sur la gouvernance territoriale.

L'article de **Jean-Marie Quiesse** porte sur l'accès à l'emploi des jeunes générations et sur les leviers de régulation disponibles dans un contexte de mise à plat des systèmes d'orientation. Le rôle préventif de l'Éducation nationale est souligné mais aussi la « dissonance » qui s'est établie entre les milieux économiques, les attentes sociales et les systèmes de formation. Or, une orientation déficiente ne se contente pas de placer un nombre non négligeable de jeunes en situation difficile lors de leurs premiers pas dans la vie active, elle affaiblit également l'efficacité du marché du travail, en alimentant de nombreux appariements insatisfaisants. Le cas du Languedoc-Roussillon est de ce point de vue emblématique. Il faut donc imaginer des systèmes de régulation qui tout à la fois intègrent les évolutions en cours sur le marché du travail (en lien notamment avec la démographie de la population active et les mobilités interbranches que la modernisation du système productif exige) et les capacités en termes de formation et d'orientation des individus de tous âges. L'auteur plaide d'ailleurs pour que les velléités de construction d'un système d'orientation et de formation tout au long de la vie s'appuient sur le « sentiment d'efficacité personnelle », sentiment qui s'élabore au sein de l'école via une « pédagogie orientante » et qui, plus tard, renforce l'aptitude des adultes à gérer leur carrière.

Enfin, **Jean-Paul Volle** nous propose un regard renouvelé sur le cas particulier du Languedoc-Roussillon, « terre de paradoxes ». Très dynamique du point de vue de la démographie et de la création d'emplois, le Languedoc-Roussillon est confronté à des difficultés d'accès à l'emploi tenaces qui le classent, avec le Nord-Pas-de-Calais, en tête des régions les plus touchées par le chômage. De même, si le Languedoc-Roussillon brille par la progression de son PIB au cours des 20 dernières années, l'indicateur du PIB par habitant relègue, lui, la région à l'avant-dernière place. L'économie présentielle comme l'économie « patrimoniale » ne sauraient être négligées mais le Languedoc-Roussillon n'est pas resté à l'écart des attentes et des normes de la modernité, de la compétitivité, de l'innovation et de l'ouverture aux relations extérieures. Cela conduit Jean-Paul Volle à pointer la dynamique particulière de la métropole montpelliéraine car « l'économie régionale est de plus en plus déterminée par le magnétisme métropolitain autour de trois clés qui en définissent les intensités et les capacités de création » : l'attractivité, l'innovation, les externalités et échanges qui modifient l'ordre des échelles spatiales. Une nouvelle fois, c'est la gouvernance territoriale qui est interpellée.

Territoires et potentialités de développement

Gérard-François Dumont*

Par définition, un territoire est une étendue de la surface terrestre sur laquelle vit un groupe humain. Et, selon sa définition plus politique, un territoire est une étendue de la surface terrestre sur laquelle s'exerce une autorité humaine. La définition plus longue que je propose (Dumont 2012) est plus dynamique, mais restons-en à notre deuxième définition pour éclairer la question des territoires et de leur potentialité de développement dans cette période des années 2010.

Il s'y déroule, tout particulièrement depuis 1994, année de la création de l'organisation mondiale du commerce (OMC) et du premier logiciel de navigation sur le Web¹, des phénomènes mal compris. Pour les appréhender, réfléchissons à un mot qui a sans doute eu le plus d'occurrences dans les médias hexagonaux depuis une quinzaine d'années, le mot « mondialisation ». Son succès tient à la fois à son emploi seul, mais aussi avec des préfixes. Il y avait avant 2002 le succès du mot « antimondialisation ». Puis les mouvements qui se réclamaient de cette formulation en ont adopté une autre : « altermondialisation ». Ensuite, en 2011, lors de la primaire du parti socialiste pour les élections présidentielles de 2012, un candidat a popularisé le mot démonialisation, dont la première occurrence date d'un livre paru en 2002 (Walden Bello 2002).

Seul ou avec des préfixes, l'usage, très fréquent, du mot mondialisation ne renvoie guère à une définition claire et généralement admise qui permettrait de comprendre ce qu'il faut entendre lorsque le mot est employé. En conséquence, en raison du sens usité trop large et faute d'une acception précise de ce mot, comment analyser la situation des territoires dans la « mondialisation » ? D'où la nécessité de clarifier d'abord la compréhension du mot « mondialisation », pour analyser ensuite ce que cela signifie pour les territoires et leurs potentialités.

1. Le nouveau contexte des territoires

Pour comprendre la mondialisation, il faut distinguer ses trois dimensions, normative, géographique et pratique.

La première dimension de la mondialisation au sens large est normative ou politique. Je la désigne sous le terme de « globalisation ». Elle recouvre tout un ensemble des décisions prises, à compter de 1945 dans des pays occidentaux, par des autorités politiques qui veulent, après deux guerres mondiales en moins d'un demi-siècle, écarter le risque de nouveaux conflits en appliquant la pensée de Montesquieu selon laquelle « L'effet naturel du commerce est de porter à la paix ». Les premiers accords du GATT² naissent. Suivent d'autres décisions fondamentales en Europe dans les années 1950, aux États-Unis dans les années 1960, en Chine dans les années 1980... décisions qui ont pour effet d'effacer les frontières, au moins partiellement, dans la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux et des hommes. Ces décisions peuvent viser à effacer les frontières avec des pays proches, dans le cadre d'organisations régionales comme l'Union européenne, ou vis-à-vis d'un nombre considérable de pays, comme dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Ces décisions sont de nature politique. Elles sont prises par des gouvernements, des parlements, voire par les citoyens à l'occasion de référendums³. L'histoire témoigne clairement de cette nature si l'on veut bien se rappeler que la construction européenne a été voulue par les dirigeants politiques et non par les entreprises. Lorsqu'en 1957, six pays signent le Traité de Rome, le MEDEF de l'époque (qui s'appelait le CNPF) est majoritairement opposé à l'ouverture des frontières de la France. Il est pour le maintien des droits de douane et de réglementations spécifiques à la France. Il considère que c'est la meilleure façon de préserver les carnets

* Professeur à l'université de Paris-Sorbonne, président de la revue *Population & Avenir*, 191 rue Saint-Jacques 75005 Paris, www.population-demographie.org/revue03.htm

¹ Netscape.

² General Agreement on Tariffs and Trade (en français : Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) signé le 30 octobre 1947.

³ Par exemple, le Traité de Maastricht, décision de globalisation majeure, a fait l'objet en France d'un référendum.

de commande et la rentabilité les entreprises françaises. Il pense que, si elles ne sont plus protégées par des droits de douane, les entreprises françaises ne seront pas capables de résister à la concurrence des autres pays du Marché commun. L'année suivante, en 1958, lors du fameux rapport Armand Rueff qui demande la levée de verrous protecteurs qui limitent la concurrence et donc la croissance, les entreprises réitérent une position malthusienne.

Les territoires se trouvent donc d'abord concernés par la globalisation, par l'ensemble des décisions politiques qui facilitent les quatre circulations précisées ci-dessus.

La deuxième dimension de la mondialisation au sens large est géographique ou technique. Je la désigne sous le terme d'« internationalisation ». La réduction de l'espace-temps dans le transport des marchandises, des capitaux, des services, des informations ou des hommes entre les territoires résulte d'un ensemble de progrès techniques révolutionnaires qui ont fécondé un monde nouveau. Cette réduction tient, d'une part, aux progrès matériels en matière de transport aérien, de transport ferroviaire, de transport maritime, avec cette innovation majeure que sont les conteneurs et porte-conteneurs. D'autre part, elle s'explique par les nouvelles technologies de l'information et de la communication qui peuvent faire circuler presque instantanément l'information entre les territoires de la planète. Précisons que l'intensité de l'« internationalisation », c'est-à-dire tout ce qui réduit l'espace-temps, était imprévue au moment des grandes décisions de globalisation et n'a fait qu'accroître l'effet de la globalisation.

Enfin, troisième élément, la mondialisation, au sens large et le plus souvent indéfini comme précisé ci-dessus, a une autre dimension, de nature pratique ; je l'appelle la mondialisation au sens étroit. Elle signifie que les entreprises, face à la globalisation et à l'internationalisation, ont été obligées de repenser totalement leurs stratégies. Celles qui n'en ont pas été capables ont disparu. Pensons, par exemple, à cette prestigieuse et célèbre entreprise de transport aérien, très souvent affichée dans les films américains des années 1970 et 1980 et qui s'appelait Pan Am. En 1980, personne n'aurait parié un dollar que cette entreprise allait faire faillite en 1991. Au-delà de cet exemple de Pan Am, précisons que cette mondialisation au sens étroit, c'est-à-dire, en résumé, la nécessité pour les entreprises d'avoir des stratégies mondialisées, ne concerne pas, comme on peut en avoir l'impression à travers les médias, que les grandes entreprises. Elle a également des implications pour les petites et moyennes entreprises, pour les commerçants comme pour les entrepreneurs individuels à tous les niveaux, qu'ils soient implantés au Sénégal, en France ou en Corée du Sud. En effet, et par exemple, le Web et l'affaiblissement considérable du coût des transports leur ouvrent des marchés considérablement élargis, mais permettent aussi à des concurrents éloignés de venir démarcher leurs clients.

Or ces trois processus, globalisation, internationalisation et mondialisation, tels que définis ci-dessus, ont des conséquences directes sur la vie de nos territoires.

2. Le modèle centre-périphérie caduc

Examinons d'abord les effets de la dimension normative, la globalisation.

L'effacement (partiel) des effets des frontières, voulu par des décisions politiques, s'est traduit en France d'abord par la suppression des autorisations données par des pouvoirs politiques lors de l'implantation des entreprises. Cela s'est aussi traduit par la libération des investissements directs de l'étranger, qui n'ont plus besoin d'autorisation depuis 1984. Il en est résulté que les entreprises ont un choix d'implantation qui s'est considérablement élargi jusqu'à être quasi planétaire⁴. Et surtout par une multiplication d'acteurs d'où viennent des décisions qui ont des effets sur les lieux d'implantation des entreprises. Dans ces conditions, le modèle centre-périphérie, sur lequel la théorie géographique s'est longtemps fondée, est caduc. Ce modèle, pourtant encore promu par certains, conduit à penser les territoires sous une analyse duale, distinguant les territoires centre et les territoires périphériques, chacun devant avoir des activités liées à ce positionnement. Selon ce modèle, le territoire-centre n'aurait qu'à exercer au mieux son rôle de tête de réseau de l'ensemble des territoires environnants. Quant au territoire périphérique, il lui suffirait de se consacrer à tirer avantage de sa proximité avec un centre qui le domine ou à subir son éloignement s'il est dans ce cas. Or, ce modèle centre-périphérie n'a plus de signification pour quatre raisons, à commencer par le fait que nombre des territoires qui se croient des centres sont aussi en situation périphérique. Éclairons ce changement de nature du contexte des territoires par quelques exemples.

⁴ Quasi planétaire parce qu'il y a quelques pays (Corée du Nord, Iran...) qui ne font pas partie de l'Organisation mondiale du commerce. Le nombre de marchés concernés par les règles de l'OMC n'a cessé de s'accroître avec l'entrée à l'OMC de la Chine en 2002, d'un 150^e pays en 2006, le Viet Nam et de la Russie en 2012.

Commençons par Paris, la capitale. Bien sûr, Paris est un centre : la quasi-totalité des sièges sociaux des plus grandes entreprises françaises est située à Paris. Pourtant, Paris est aussi en situation périphérique : périphérie de décisions prises à Bruxelles dans le cadre de l'Union européenne ; périphérie de décisions prises à l'OMC dans le cadre de décisions commerciales internationales ; périphérie par rapport aux sièges sociaux des grandes entreprises non européennes. Ces dernières peuvent par exemple se demander où, en Europe, elles vont mettre ou maintenir leur siège social européen : à Paris, à Londres, à Munich, à Francfort, à Milan... ? Ainsi, même Paris, dont on pourrait penser, compte tenu d'un raisonnement jacobin, que c'est exclusivement une ville centrale, est devenue aussi une ville périphérique.

En deuxième lieu, les territoires doivent se penser pluripériphériques.

En effet, le caractère pluripériphérique des territoires est un phénomène général : prenons l'exemple de Nice. Bien que chef-lieu des Alpes-Maritimes, cette ville est périphérique, déjà au titre de différentes décisions politiques, de Marseille où siège le conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur et la préfecture de région. En même temps, son industrie touristique fait de Nice une périphérie de Moscou, parce qu'une partie significative de l'activité touristique de la Côte d'Azur, depuis les années 1990, est la conséquence de l'implosion soviétique et du retour des Russes sur la Côte d'Azur après sept décennies. En outre, la région niçoise est également une périphérie des États-Unis puisque de nombreuses entreprises américaines y ont installé des établissements et parfois leur siège social européen, notamment sur la technopole de Sophia Antipolis. Suivant cet exemple, les territoires doivent donc penser leur développement en prenant en compte leur caractère pluripériphérique.

En troisième lieu, des territoires dont la nature pourrait paraître essentiellement périphérique sont pourtant aussi des centres au regard de certaines des fonctions qu'ils exercent. Prenons un exemple français, un exemple allemand et un exemple marocain.

Considérons d'abord L'Isle-sur-la-Sorgue, commune de 19 000 habitants située en périphérie d'Avignon, à 23 km à l'est de la capitale de Vaucluse. Une partie de son économie est de nature résidentielle avec des habitants qui y vivent tout en se rendant chaque jour sur leur lieu de travail à Avignon. On pourrait en conclure que cette ville se caractérise essentiellement, voire exclusivement, par son caractère périphérique d'Avignon. Pourtant, cette ville est aussi un centre à rayonnement international et même intercontinental, chaque année, à Pâques et au 15 Août, lors de la Foire internationale de L'Isle-sur-la-Sorgue. Accueillant des chineurs du monde entier lors de ces foires annuelles, elle se positionne alors à la troisième place européenne du commerce des antiquités et de la brocante après Londres et Saint-Ouen.

Traversons le Rhin pour aller à Walldorf, ville allemande de 15 000 habitants située au nord-ouest du Bade-Wurtemberg. *A priori*, la nature de ses activités pourrait tenir à son caractère périphérique de Karlsruhe, la capitale du Land, située à 37 km au sud, et de Mannheim, à 24 km au nord-ouest. Or la réalité est autre. Walldorf, est le siège social de l'entreprise SAP AG, l'un des plus importants fournisseurs mondiaux de logiciels qui a été créé dans cette ville. Et Walldorf passe pour une des villes les plus riches d'Europe ; elle a été distinguée plusieurs fois comme municipalité d'Allemagne la plus attractive économiquement.

Troisième exemple, Ouarzazate, au Maroc, ville d'environ 100 000 habitants du sud marocain, est incontestablement en situation périphérique : périphérie de Rabat où se prennent les grandes décisions politiques concernant le territoire marocain, périphérie de Casablanca, capitale économique du Maroc, périphérie de la France dans la mesure où son attraction touristique dépend notamment du choix d'une clientèle française de choisir cette ville comme lieu ou tête de réseau touristique, périphérie aussi de Bruxelles dans la mesure où le Maroc dispose d'un statut avancé dans le cadre de ses relations avec l'Union européenne. Pourtant, et en même temps, Ouarzazate est un centre international au titre de l'industrie du cinéma ; dans ce dessein, elle dispose notamment à proximité du site d'Aït-Ben-Haddou, village inscrit au patrimoine de l'humanité, de paysages remarquables et surtout d'importants studios. Ouarzazate est devenue un haut-lieu du cinéma depuis la réalisation de Lawrence d'Arabie en 1962, suivie du tournage d'une partie de nombreux autres films, comme *Gladiator* (2000) ou *Astérix et Obélix : mission Cléopâtre* (2002). En outre, Ouarzazate abrite un musée du cinéma, où sont exposés les décors et costumes ayant servi pour des films tournés dans ses studios.

En quatrième lieu, des territoires de nature à dominante pluripériphérique peuvent être centre à une période de l'année. Pensons à Cannes. Cette ville se trouve périphérique d'autres territoires dont les décisions influencent son activité économique, comme celui du siège social de Thales, principal actionnaire d'une des principales entreprises cannoises, Thales Alenia Space. Mais elle est le centre mondial de l'industrie cinématographique chaque année en mai au moment de son Festival.

Citons une autre ville, « Kosice », le deuxième la plus peuplée de Slovaquie après la capitale Bratislava. Cette ville est une périphérie de la capitale, siège des décisions politiques concernant ce pays, de Bruxelles, siège de l'Union européenne, ou de Francfort où se prennent des décisions monétaires ayant des effets sur Kosice puisque la Slovaquie fait partie de la zone euro. Or cette ville va devenir centrale en 2013 en tant que capitale européenne de la culture de l'année, en même temps que Marseille.

3. Tout territoire peut être valorisé

Aussi, si l'on refuse de s'enfermer dans le modèle centre-périphérie, il est clair qu'il n'y a pas de fatalité dans le développement d'un territoire, quel que soit d'ailleurs son nombre d'habitants : l'évolution d'un territoire dépend essentiellement de lui-même.

Prenons deux exemples complémentaires des précédents.

Au centre de la Bretagne, considérons une petite ville de quelques milliers d'habitants relativement enclavée, située par la voie routière à 85 km de Brest, et loin de tous les chefs-lieux de département de la Bretagne, à 70 km de Quimper, à 82 km de Saint-Brieuc, à 119 km de Vannes et à 184 km de Rennes. Elle s'appelle Carhaix-Plouguer. Sa notoriété ne s'étendait même pas sur tout le Finistère. En 1991, il est décidé d'y créer, géré par des bénévoles, un festival des Vieilles Charrues (*Gouel an Erer Kozh* en breton). Ce dernier est devenu le plus grand festival de musique français en termes de fréquentation. Chaque été, pendant quelques jours de juillet, Carhaix-Plouguer est donc un centre artistique extrêmement important accueillant plusieurs centaines de milliers de personnes.

Autre exemple, des champs de maïs, sur les communes peu connues de Chasseneuil-du-Poitou et Jaunay-Clan. Jamais personne n'avait jamais vu un touriste s'y arrêter. Il est vrai que le paysage n'a guère d'intérêt : un terrain assez plat, avec quelques collines, sans identité particulièrement originale. Or, là, René Monory convainc la majorité du conseil général de la Vienne d'investir dans la création d'un parc à thèmes dont les attractions sont basées sur le multimédia et des techniques cinématographiques, audiovisuelles et robotiques innovantes. Très peu de personnes croient à ce projet. Pourtant, le Parc est ouvert en 1987 et dépasse, depuis 2010, les 40 millions de visiteurs. En outre, le parc sert aussi de tête de réseau pour le Poitou (Beauchard 2012), ayant par exemple largement contribué à faire connaître l'église abbatiale de Saint-Savin-sur-Gartempe, disposant de peintures murales des XI^e et XII^e siècles et figurant sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco depuis 1983.

Or, de telles réussites s'inscrivent dans la logique de la globalisation. Cette dernière donne la possibilité de faire venir de loin des éléments d'offre économique et d'avoir une attraction économique ou touristique à de larges échelles géographiques.

Outre la globalisation, le développement des territoires se trouve dans un contexte géographique nouveau dû à l'internationalisation, c'est-à-dire à la réduction de l'espace-temps entre les territoires.

4. La recomposition continue des hiérarchies territoriales

Une analyse précise de cette nouvelle dimension géographique conduit à comprendre qu'il faut écarter cette formule souvent utilisée du « village planétaire », selon laquelle, automatiquement, tous les territoires seraient désormais équitablement et complètement reliés au reste du monde. Il est vrai que nombre de progrès techniques ont engendré des réductions phénoménales de l'espace-temps avec l'accroissement considérable des transports aériens, la multiplication des voies et des corridors autoroutiers, la construction de réseaux de Trains à grande vitesse, avec le réseau Railteam qui se met en place en Europe, avec le développement de lignes maritimes rapides assurées par des portes-conteneurs ou avec les technologies de l'information et de la communication... Mais, en même temps, ces avancées dans la réduction de l'espace-temps sont inégales selon les territoires. Elles modifient les hiérarchies géographiques existantes en raison de la diversité des choix, des décisions et des investissements dans ces nouvelles infrastructures selon les territoires. Ainsi se produisent des basculements dans la place des territoires dans les réseaux de transports.

Concernant les autoroutes, prenons deux exemples : avant la construction de l'autoroute A40, mise en service définitivement en 1990, reliant Maçon (Saône-et-Loire) au Fayet, gros bourg situé avant Chamonix dans le nord-est de la région Rhône-Alpes, Nantua, sous-préfecture du département de l'Ain, avait une forte notoriété. Elle était une ville-étape sur une nationale 84 allant de Lyon à Genève ou de Bourg-en-Bresse à Genève. Notamment aux périodes vacances scolaires hivernales, elle était, pour de nombreux touristes, un passage obligé. D'ailleurs, les radios ne manquaient pas d'informer sur les kilomètres d'embouteillages s'y trouvant. Depuis, les automobiles privilégient l'A40 et ignorent Nantua, en passant sur le viaduc du même nom haut de 77 mètres. En matière ferroviaire, la gare de Nantua n'a plus de desserte depuis 1990. Elle voit certes passer le TGV Paris-Genève depuis 2010, mais ce dernier n'y marque jamais d'arrêt. Ainsi, Nantua se trouve désormais en situation d'enclavement relatif.

Deuxième exemple, la Lozère. Les différents territoires de ce département, le moins peuplé de France, ont longtemps été relativement enclavés. Toutefois, un changement est intervenu avec la réalisation de l'autoroute A75 achevée de Clermont-Ferrand à Pézenas (Hérault) en 2005. Le contraste d'accessibilité routière entre la partie occidentale de la Lozère, largement désenclavée par l'A75, et la partie orientale de la Lozère, s'est accentué.

Ce qui est vrai en matière de voie autoroutière l'est également en transport ferroviaire. À la fin du XIX siècle, le Parisien qui veut aller à la mer pense souvent au Tréport (Seine-Maritime) ou à Mers-les-Bains (Somme). Auparavant petits villages de pêcheurs peuplés, ces communes limitrophes, juste séparées par ce fleuve qu'est la Bresle, deviennent des stations balnéaires très prisées à compter des années 1870, grâce à la ligne de chemin de fer allant de Paris à la gare du Tréport-Mers. Des familles de Parisiens découvrent les bienfaits des bains de mer et de l'air iodé. Des personnes aisées s'offrent alors des week-ends et séjours, dont témoignent les villas actuelles du front de mer de Mers-les-Bains, aux façades peu larges mais très hautes avec balcons ouvragés et bow-windows, décorés de nombreuses fantaisies architecturales, et surtout épargnées par la guerre contrairement au front de mer du Tréport détruit en 1944. Auparavant, Le Tréport et Mers-les-bains bénéficièrent aussi de l'époque des premiers congés payés de 1936 en accueillant sur sa plage de premières familles d'ouvriers et de vacanciers venus par le train de la gare du Tréport-Mers. Jusque dans les années 1980, le service des trains, dits de *plaisir*, reliant Paris en trois heures demeure important avec des circulations nombreuses de trains express. Puis cette ligne ferroviaire Paris-Le Tréport ne connaît guère d'investissements. Le temps de trajet ne diminue pas, et la gare passe au réseau desservi par des trains TER Haute-Normandie et Picardie. En 2012, Le Tréport est toujours à 182 km de Paris par la route et à trois heures par le train. Mais entre temps, en raison des aménagements ferroviaires, les villes balnéaires de Deauville-Trouville, légèrement plus éloignées de Paris par la route (199 km), sont devenues beaucoup plus proches par le train : 2h02 depuis que le trajet est assuré en traction électrique à la suite de l'électrification de la ligne en 1995. D'autres villes balnéaires beaucoup plus éloignées de Paris par la voie routière que Le Tréport sont devenues aussi proches ou presque par la voie ferroviaire. Le TGV met Les Sables d'Olonne (458 km par la route) à 3h40 de Paris, La Baule (448 km par la route) à 3h10 et Saint-Malo (403 km) à 3h. En conséquence, Le Tréport et Mers-les-Bains se trouvent dans une situation relative moins avantageuse. Leur attraction touristique s'est réduite.

La situation s'est aussi recomposée dans d'autres territoires, à l'exemple du département de l'Ardèche, qui non seulement n'a pas d'accès TGV, mais plus de transports ferroviaires.

En matière de débit pour la circulation des données numériques, la situation est semblable. La vitesse de débit selon les territoires et les changements de vitesse de débit (« haut débit », « très haut débit »), en fonction de l'évolution des équipements, engendre des situations changeantes.

L'internationalisation ne crée donc nullement un « village planétaire », mais engendre une recombinaison permanente de la hiérarchie géographique des territoires au fil des réalisations des infrastructures de transport et de communication.

5. Une recomposition territoriale qui n'engendre pas automatiquement des avantages ou des inconvénients en termes de développement

Mais un territoire qui bénéficie d'une situation avantageuse dans les réseaux de transports connaît-il inévitablement un développement significatif ? La réponse est « non » comme le montrent les deux exemples suivants.

Ainsi, en France, avant le réseau TGV, parmi les territoires qui étaient le mieux desservis par le train il y avait Migennes dans l'Yonne grâce à la gare de Laroche-Migennes mise en service en 1849, idéalement située à égale distance de Dijon et de Paris. Or, Laroche-Migennes s'est, pour l'essentiel, contentée de vivre sur sa rente de situation de noeud ferroviaire, et n'a guère profité de cet atout pour déployer de l'attractivité. La commune de Migennes n'a d'ailleurs jamais atteint les 10 000 habitants.

Aujourd'hui, lorsqu'on prend le TGV sud-est, on passe à la gare du Creusot-Montchanin qui existe depuis plus de 30 ans. Comme en 1981, elle est toujours entourée d'une belle campagne, que certains pourraient considérer défigurée par un immense parking. Cette gare donne donc un avantage en termes d'accessibilité à une région qui a une forte tradition industrielle et dispose toujours d'importantes entreprises industrielles. La gare est effectivement un atout qui a contribué à faciliter certaines reconversions de ce territoire, mais elle n'a pas été suffisante pour susciter une très forte attractivité, puisque la population du territoire de la communauté urbaine Le Creusot-Montceau-les-Mines a diminué de 113 000 habitants au recensement de 1982, année suivant l'ouverture de la gare, à 91 000 selon le recensement de la population 2009⁵.

Les différents exemples ci-dessus montrent à la fois qu'un atout ferroviaire ne peut à lui seul engendrer une forte attractivité et que l'enclavement n'est pas une fatalité pour le développement, même lorsqu'il est souhaitable de le réduire.

6. Quelle stratégie territoriale face à l'internationalisation ?

En réalité, en examinant leurs liens routiers, autoroutiers, ferroviaires, aériens, numériques, la plupart des territoires disposent à la fois d'éléments de connexion et d'éléments d'enclavement.

Or, de toute façon, on ne peut pas mettre un aéroport international dans tous les cantons de France ; on ne peut non plus mettre une gare TGV dans tous les cantons de France. Donc, inutile de se plaindre, parce que tel ou tel territoire n'a ni gare TGV, ni aéroport international. En revanche, chaque territoire doit réfléchir comment il peut mieux se mettre en réseau avec des infrastructures de connexion existantes dans son environnement géographique.

En synthétisant les enseignements des conséquences de la globalisation et de l'internationalisation, il en résulte pour les territoires trois leçons :

- aucun territoire ne doit se considérer marqué par la fatalité, car il n'y a jamais de caractéristique dirimante obérant inévitablement tout développement ;
- tout territoire doit être conscient de la nécessité de se penser et d'œuvrer dans les différentes échelles géographiques, des plus étroites aux plus larges ;
- tout territoire doit stimuler l'ancrage des entreprises pour favoriser le développement local.

Ces leçons supposent de déployer des stratégies territoriales

⁵ Autre exemple, la population de la commune de Vierzon est passée de 34 000 habitants à 27 000 habitants de 1982 à 2009, alors que sa place nodale dans les réseaux ferroviaires, déjà notable, s'est plutôt améliorée grâce aux investissements ferroviaires de la région Centre, et alors que Vierzon est devenue également un noeud autoroutier très important avec l'A20 vers Limoges puis Toulouse, l'A85 vers Tours puis Angers, la branche septentrionale de l'A71 vers Orléans puis Paris, et la branche méridionale de l'A71 vers Bourges, puis Clermont-Ferrand.

7. Écarter des modèles déclencheurs de procrastination

Or l'élaboration de telles stratégies est effectivement freinée, dans la France d'aujourd'hui, pour deux raisons liées à des prêt-à-penser qui poussent à la procrastination. La première, précisée ci-dessus, est la prégnance du modèle centre-périphérie, promu pourtant par le prix Nobel Paul Krugman. Il faut écarter ce modèle complètement inadapté et dépassé. En effet, penser son territoire selon une logique centre-périphérie, c'est-à-dire le penser exclusivement comme centre ou exclusivement comme périphérie, c'est avoir des oeillères, c'est s'empêcher d'imaginer une stratégie innovante.

La deuxième théorie qu'il faut écarter, et qui a eu beaucoup de succès toutes ces dernières années, est la théorie de l'économie résidentielle. Selon celle-ci, l'avenir d'un territoire serait essentiellement lié à sa capacité à capter des revenus de l'extérieur, revenus d'actifs qui acceptent d'habiter sur le territoire alors qu'ils travaillent ailleurs, revenus de retraités qui choisissent de vivre leur retraite sur le territoire, revenus de touristes⁶ qui fréquentent le territoire.

Or, l'étude fine des territoires montre que même ceux qui vivent essentiellement sur la captation de revenus de l'extérieur n'ont d'avenir, en termes de développement durable, que s'ils sont capables d'avoir d'autres éléments les valorisant. Nombre de territoires qui ont aujourd'hui une très forte proportion d'économie pré-sentielle, c'est-à-dire d'activités répondant aux besoins des populations présentes sur le territoire, et qui se contenteraient de ce type d'économie, se préparent des lendemains difficiles. Certains (comme La Baule ou Royan) risqueraient de vivre le passage de l'avantage d'avoir une population de jeunes retraités, encore en bonne santé et avec des pensions satisfaisantes à, 20 ans plus tard, un pourcentage très élevé des personnes très âgées, très demandeuses de services à domicile, avec des pensions au pouvoir d'achat éventuellement diminué et privilégiant leur tranquillité au détriment des activités touristiques.

Le modèle présentiel est à écarter, parce qu'il risque de conduire à ne pas réfléchir aux objectifs stratégiques à mettre en œuvre pour le territoire. Or, il importe, pour tout territoire, de réfléchir à ses atouts, à ses faiblesses, à ses objectifs souhaitables, à élaborer une stratégie qui lui est propre, et qui ne doit surtout pas être le copier-coller du territoire voisin. Il arrive certes que des territoires rédigent des schémas d'aménagement du territoire ou de schémas de développement local. Mais assez souvent, la lecture de tel ou tel passage donne le sentiment qu'il ne s'agit que d'un copier-coller d'un autre schéma d'un autre territoire.

8. L'importance de la gouvernance territoriale

Ensuite, la mise en œuvre de la stratégie territoriale repose sur la qualité de gouvernance. En effet, il ne faut pas donner au mot « gouvernance » une connotation *a priori* positive : il y a de bonnes gouvernances et il y a de mauvaises gouvernances. Pour montrer simplement l'importance essentielle de la gouvernance, il suffit de se rappeler que dans la situation actuelle, nous avons tendance, nous Français, à considérer que notre économie se porte mal, et que l'économie allemande se porte bien. La réalité est beaucoup plus différenciée : il y a de « petites Allemagnes » en France, c'est-à-dire des territoires français qui sont à 4 % ou 5 % de taux de chômage, à l'égal de la Bavière ou le Bade-Wurtemberg ; et il y a des « territoires allemands » où on dépasse le taux de chômage moyen français, comme à Berlin ou à Leipzig.

Donc en réalité, bien que tous les territoires français soient dans un système institutionnel et réglementaire semblable et dans un contexte identique en matière de politique économique nationale, les territoires ont des dynamiques différentes dont l'une des explications essentielles, comme nous l'avons montré (Dumont 2012), tient aux différences de gouvernance.

9. Refuser de discuter du « sexe des anges »

Pour optimiser la gouvernance, cela suppose d'arrêter de perdre du temps à vouloir définir un « territoire idéalement pertinent », car cela revient à discuter du « sexe des anges » (Dumont 2006). Il n'y a pas de taille géographique ou démographique idéale qui, automatiquement, engendrerait du développement local et le

⁶ Sur les différences de revenus de « touristes » selon les territoires, voir Terrier (2011).

meilleur développement local. L'examen des territoires dans le monde montre que, à toutes les strates démographiques, qu'il s'agisse de celle de 50 à 5 000 habitants ou celles de 10 millions d'habitants ou plus, on trouve, à une période donnée, des territoires connaissant un bon développement et d'autres dans une situation inverse.

Par exemple, la France s'est spécialisée en se posant une question récurrente sur la taille de ses régions qui serait un handicap dirimant. Or les cantons suisses sont plus petits que les régions françaises, la région espagnole de la Navarre est moins peuplée que la région du Limousin, l'Allemagne a certains Länder plus petits aussi que certaines régions françaises. Aux Etats-Unis, l'État du Delaware (6 452 km²) est de la taille d'un département français ; non seulement il ne s'en plaint pas, mais il valorise cette particularité par le slogan « *small but wonderful* », petit mais merveilleux.

La perte de temps dans la recherche d'un mythique territoire pertinent est un défaut français, qui détourne l'attention de l'essentiel : améliorer la gouvernance des territoires.

Deux messages liés permettent de conclure les analyses ci-dessus. D'une part, insistons, aucun territoire n'est fatalement promis à être à l'écart du développement. Tout territoire a de l'avenir. Chaque territoire a la possibilité, par ses acteurs, de définir une stratégie qui peut gagner, pour peu qu'elle soit suivie et adaptée dans la durée par une bonne gouvernance, pour surmonter les inévitables difficultés qui apparaissent périodiquement. Dans une période où nos territoires peuvent être tentée par un certain pessimisme, il faut en fait ré-enchanter le monde. Dans ce dessein, il appartient à chaque territoire de contribuer à ce ré-enchantement du monde en allant à la découverte de son propre génie.

Bibliographie

Beauchard J. (2012), « La ville contre le territoire? », *Population & Avenir*, n° 708, mai-juin.

Dumont G.-F. (2006), « L'optimum régional ou le sexe des anges », *Pouvoirs locaux*, n° 70.

Dumont G.-F. (dir.) (2008), *Populations et territoires de France en 2030, le scénario d'un futur choisi*, Paris, L'Harmattan.

Dumont G.-F. (2012), *Diagnostic et gouvernance des territoires*, Paris, Armand Colin.

Terrier C. (2011), « Aménagement des territoires et géographie de la population présente », *Population & Avenir*, n° 705, novembre-décembre.

Walden Bello (2002), *De-globalization, ideas for a New World Economy*, Londres/New York.

Réformes territoriales, changements de la place des collectivités et des échelles d'action : quels changements pour les acteurs de la formation et de l'emploi ?

Bruno Racine*

Introduction

Pour répondre aux besoins de la population en termes de développement économique, d'emploi, de mobilité et de formation, les collectivités occupent une place qui n'a fait que croître au cours des dernières décennies. Les lois successives de décentralisation à partir de 1982 ont eu un rôle précurseur. Par la loi sur la cohésion sociale du 18 janvier 2005, créant les maisons de l'emploi (et de la formation parfois), les communes et leurs groupements ont ainsi été reconnues comme concourant au service public de l'emploi. La loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales a développé le processus d'intercommunalité, ce qui ne pourra manquer d'impliquer les acteurs de l'emploi et de la formation auprès des différentes institutions territoriales, à défaut d'avoir simplifié leur architecture et éclairci leurs compétences. Avec le processus engageant l'acte III de la décentralisation en 2012-2013, visant à clarifier la répartition des compétences par « blocs de compétences » et en adoptant le principe de la collectivité « chef de file » dans différents domaines, un autre pas en avant se profile dans la reconnaissance de la pleine responsabilité des institutions et de leurs élus, selon leurs compétences, avec l'objectif affiché d'une meilleure efficacité de l'action publique.

Dans un atelier de l'Université d'été de Montpellier 2011 « Périmètres intercommunaux et enjeux de développement des territoires » relatif à la réforme de décembre 2010, nous nous étions interrogés sur les échelles d'actions pertinentes pour mener les missions, à la fois stratégiques et de proximité, des collectivités face aux besoins croissants de la population. Pour cela, de nouvelles échelles d'action, dépassant l'échelle intercommunale, s'avèrent en effet indispensables dans différents domaines. Avec la volonté de couverture intercommunale du territoire national, il apparaissait que le centre de gravité des nouveaux pouvoirs territoriaux se déplaçait. Outre l'intercommunalité, les démarches intercommunautaires gagnent en consistance et en ambition : révision des périmètres des agglomérations, « pays urbains », démarches de coordination des SCOT¹, création de métropoles et de pôles métropolitains, conférence des élus du Grand Paris...

Mais quelle architecture et quelle organisation des compétences entre échelons territoriaux pourraient mieux favoriser les coopérations entre acteurs dans les projets en termes de développement et d'emploi, et à quelles échelles adéquates, notamment face à la crise ? Quelles nouvelles gouvernances favoriseraient l'interterritorialité, la capacité des différentes institutions à travailler ensemble selon les projets (conseil régional, intercommunalités ; conseils généraux, communes) ? Qu'est-ce que cela peut changer dans les pratiques des acteurs de la formation et de l'emploi ? L'article questionnera d'abord, de ces points de vue, la réforme du paysage territorial qui se poursuit avec la relance de la décentralisation, en partant de quelques exemples. Il s'appuiera à cette fin sur les positions des principales associations d'élus vis-à-vis de la réforme, exprimées après les états généraux de la démocratie territoriale des 4 et 5 octobre, qui seront confrontées avec l'avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique daté du 27 novembre 2012. (Dossier de la *Gazette des communes*, « Acte III de la décentralisation : la réforme pas à pas »).

L'article interrogera ensuite les échelles territoriales facilitantes pour conduire les projets de ressources humaines notamment. Selon la nature et les objectifs de ces projets, l'échelle de l'intercommunalité peut s'avérer suffisante, ou bien nécessiter des démarches intercommunautaires à des échelles intermédiaires entre celle de la région et celle des groupements de communes, ou bien à l'échelle de la région. Les actions des salariés avec les partenaires sociaux, et parfois avec les populations, dans des bassins d'activités et d'emploi impliquent souvent les collectivités territoriales et les services de l'État avec les acteurs de l'emploi et de la formation. Nous essaierons en conclusion d'esquisser en quoi les réformes territoriales, avec les changements d'échelles de l'action publique, peuvent faciliter ces coopérations partenariales et interterritoriales, et concourir à leur efficacité.

* Consultant, animateur de réseaux de développement territorial, membre du réseau CohesioNet (Sciences Po-DATAR), intervenant auprès de l'INSET de Nancy et du CNFPT, brunoracine@free.fr

¹ SCOT : Schéma de cohérence territoriale, outil de planification intercommunale en orientant l'évolution d'un territoire dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durable.

1. Réformes territoriales et nouvelles échelles de projets

Pour de nombreuses thématiques du développement, dont celui des ressources humaines (emploi, insertion, formation, dialogue social territorial...), c'est du bon sens qu'il faille souvent agir à plusieurs échelles territoriales. Le centre de gravité des pouvoirs pour les traiter se déplace avec la complexité croissante des problèmes. Cela correspond aussi à un premier rattrapage du retard pris par les institutions par rapport à la vie sur les territoires. Mais pour être efficace, ce mouvement doit s'accompagner du développement de l'interterritorialité et de réformes territoriales favorisant les coopérations entre échelons territoriaux et entre acteurs.

1.1. Un exemple illustrant les nouvelles échelles d'action des intercommunalités face aux besoins des populations

L'exemple du nord-est francilien, situé géographiquement sur le grand bassin de la Plaine de France, illustrera ces points. Les problèmes prioritaires de ce secteur de l'Île-de-France (transports, développement économique et ressources humaines, logement) passent impérativement par des regroupements intercommunaux d'une part, et par l'évolution d'autre part vers plus d'interterritorialité sur ce vaste bassin à cheval sur trois départements, et enfin, par une transformation de la gouvernance de la région capitale et de ce pôle nord-est francilien, facilitée par la mise en avant des logiques de projet entre région et intercommunalités, logiques en préparation avec les nouvelles lois de décentralisation.

D'un haut niveau de développement, l'Île-de-France comporte aussi, comme de nombreuses régions françaises, de grandes inégalités territoriales. Des poches de pauvreté existent à côté de zones en plein développement. C'est le cas dans la zone du nord-est francilien où des territoires, en particulier l'est du Val d'Oise, voient leur développement limité par manque d'accès facile au pôle de développement proche, la plate-forme aéroportuaire de Roissy. Ce bassin de la Plaine de France, qui s'étend de Saint-Denis à Roissy et jusqu'aux limites nord-est de la région, présente néanmoins une réelle cohérence de par son développement historique, économique et social. Mais la situation administrative de ce secteur en trois départements (Val d'Oise – 95, Seine-Saint-Denis – 93, Seine-et-Marne – 77) rend très difficile la gestion de projets dépendants de deux, voire de trois administrations distinctes. Sans compter les questions dépendant de l'Éducation nationale qui relèvent de deux académies. Tout cela rend opaque les communautés d'intérêt et de vie existantes sur le secteur.

BASSINS GÉOGRAPHIQUES EN ÎLE-DE-FRANCE ET CARTES DU PÉRIMÈTRE DU NORD-EST FRANCILIEN

Bassin du nord-est francilien (en bleu)

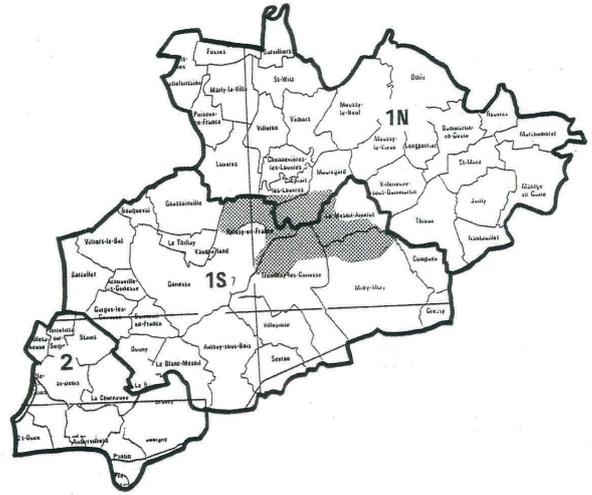
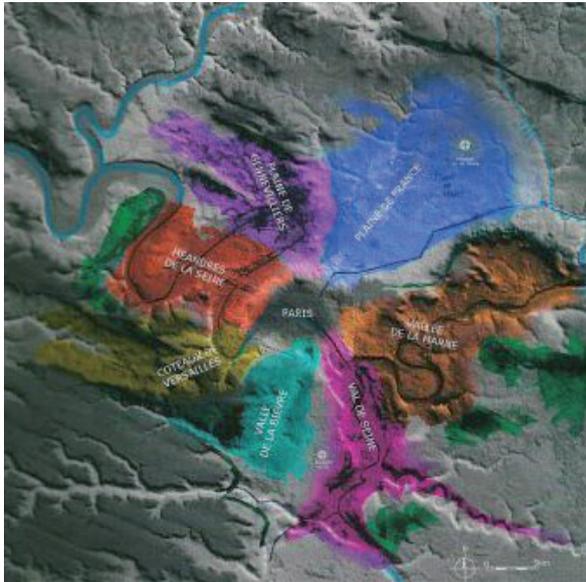
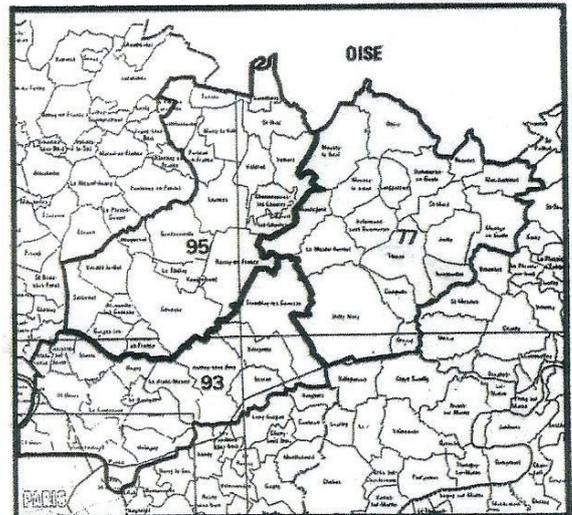
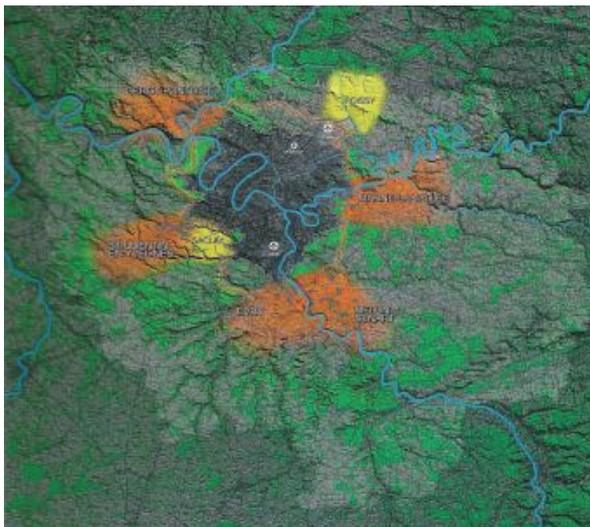


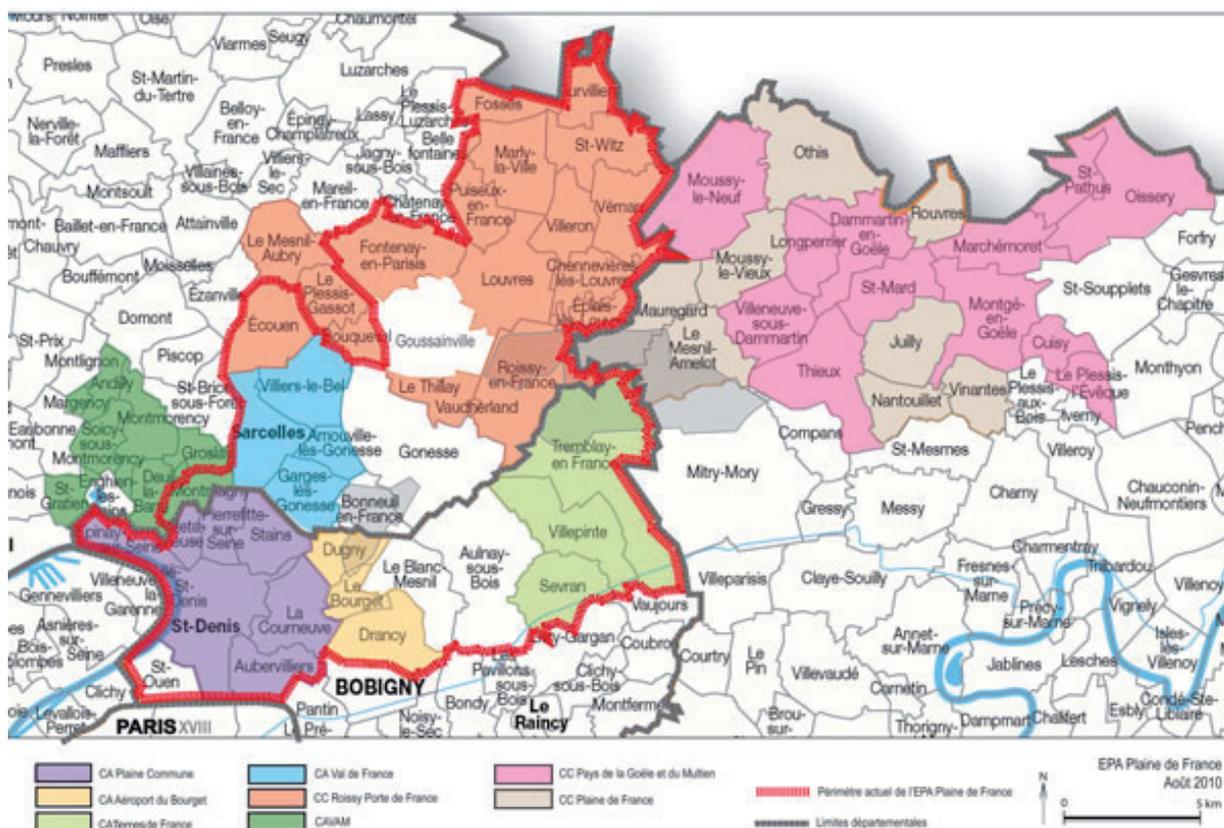
Plate-forme aéroportuaire de Roissy (en jaune)



Sources : les deux cartes couleurs des bassins en Île-de-France issues de la présentation de l'atelier Castro-Denissoff lors de la consultation internationale sur l'avenir de la métropole parisienne p. 219. amc *Le Moniteur Architecture* (2009) ; Cartes du périmètre nord-est francilien issues du Rapport de synthèse de la Mission exploratoire du développement du pôle de Roissy, IAURIF, mars 1989.

Cette région a pour caractéristique d'être celle où l'intercommunalité était parmi les plus faibles de France. Si la loi de 2010 impose, pour 2014, la couverture intégrale en intercommunalités des départements de la grande couronne (Val d'Oise et Seine-et-Marne), un amendement en avait exclu les départements de la petite couronne (dont la Seine-Saint-Denis). Ce département se retrouve maintenant très en retard de ce point de vue, alors que le Val d'Oise a été le premier département de France à signer son schéma départemental de coopération intercommunale, fin 2011. Sur la carte ci-dessous des intercommunalités au sein du périmètre de l'établissement public d'aménagement Plaine de France, après les débats en CDCI (commission départementale de la coopération intercommunale), le nombre d'intercommunalités et de communes passera en 2014 de 5 à 2 sur l'est du Val d'Oise, et de 6 à 5 sur le nord du 93.

CARTE DU PÉRIMÈTRE DE L'EPA PLAINE DE FRANCE ET DES INTERCOMMUNALITÉS DU NORD-EST FRANCILIEN



Le lancement du projet du Grand Paris en 2009 a coïncidé avec les débats sur l'intercommunalité en grande couronne. Il visait entre autres à désaturer les transports publics, proches de la thrombose en Île-de-France, en reliant par un métro automatique rapide, notamment les grands pôles comme Roissy, La Défense, Orly... La première version du trajet sur le nord-est francilien, de Roissy à Saint-Denis, ignorait superbement le Val d'Oise. Le désenclavement de l'est du département, enjeu majeur pour l'emploi, était directement en jeu. La mobilisation de tous les acteurs du 95 et aussi du 93, et de la population lors des débats publics, a permis l'obtention d'une gare sur le « Triangle de Gonesse » entre Roissy et Le Bourget, acté par l'accord État-Région de janvier 2011 mettant en place le réseau de transport du Grand Paris Express. Cela s'est fait aussi par l'élaboration d'un véritable projet de territoire entre la communauté d'agglomération Val de France et la commune de Gonesse, amenée à rejoindre l'intercommunalité en 2014. Ainsi, la recomposition territoriale de l'est du Val d'Oise, poussée par ses projets de territoire et celui du Grand Paris, est en cours.

Cette première recomposition sur le Val d'Oise semble aussi constituer une première étape, dans un processus d'interterritorialité qui s'élargit au nord-est francilien, sous l'impulsion des besoins prioritaires de mobilité, avec le projet du Grand Paris Express, et de développement économique, avec la construction de synergies, notamment entre les clusters de l'aérien (aéronautique et aéroportuaire) des pôles de Roissy et du Bourget et les filières de l'Image et la Création du pôle de Saint-Denis. Sans compter sur le besoin crucial de formations à l'échelle du bassin de Plaine de France. Tels sont quelques-uns des débats qui se sont amorcés dans le colloque sur « Les enjeux du Grand Paris au travers du cas du nord-est francilien » qui s'est tenu le 18 octobre

2012 à Pantin, organisé par le CNFPT, avec le Conseil régional et Paris Métropole, et les Présidents des principales intercommunalités du secteur. (Cf. en annexe le texte de présentation du colloque).

Maintenant l'horizon du développement de cette zone semble se déplacer potentiellement à une tout autre échelle interdépartementale. L'impulsion en est le projet du réseau de transport du Grand Paris Express, irrigant la Plaine de France sur le Val d'Oise et la Seine Saint-Denis. Il renforce et renforcera la communauté d'intérêt entre collectivités territoriales du secteur, et favorisera potentiellement l'émergence d'une véritable communauté de vie, d'activité et d'emploi à cette échelle. Les problématiques de transport, logement, urbanisme, développement économique, recherche, formation, emploi, démocratie participative... devront sans doute être repensées à ces échelles territoriales élargies. Mais, sans une vision extérieure, les intercommunalités conservent des visions autocentrées et réductrices. Sans changement de point de vue sur la façon de traiter des logiques administratives départementales, cette évolution semble utopique.

Aussi une transformation de la gouvernance de la région capitale apparaît nécessaire pour faire avancer la prise en compte de ce type de problème. Une évolution de l'organisation territoriale en Île-de-France est en préparation dans le projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique. Paris Métropole, syndicat qui rassemble plus de 200 communes, intercommunalités, conseils généraux et le conseil régional, est devenu un acteur incontournable dans ce débat. Il est consulté dans la rédaction de cette loi par le gouvernement. Celle-ci imposera aux trois départements de la petite couronne francilienne, qui en avaient été dispensés lors de la loi de 2010, la couverture intégrale du territoire par des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI).

Notons, à cet égard, l'importance d'associer la société civile à la réflexion sur ces questions. C'est ce qu'a fait Paris Métropole en lançant une série de débats publics sur la gouvernance du Grand Paris, à la veille de la rédaction de la loi. Il faut ainsi souligner la participation remarquable du conseil de développement de Plaine Commune (l'EPCI regroupant 7 communes autour de Saint-Denis) au colloque sur les enjeux du Grand Paris au travers du cas du nord-est francilien. Les conseils de développement ont été institués par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) de 1999. Ils visent à renforcer la démocratie participative dans les territoires ruraux (les Pays) ou urbains (les agglomérations) en associant la société civile aux problématiques intercommunales dans une « conférence consultative ». L'avant-projet de loi de décentralisation fait part de la volonté du gouvernement de « *maintenir les conseils de développement pour les Pays* » et de relancer leur « *création par les EPCI (voire par groupement d'EPCI)* ».

1.2. Les réformes territoriales en questions, du point de vue du développement et des ressources humaines

Nous avons cherché, par cet exemple, à rendre concret les problèmes auxquels sont confrontées les intercommunalités. Il s'agit maintenant de voir rapidement comment ont évolué les réformes successives des collectivités depuis 2010, et comment leurs orientations sont adaptées pour agir sur ces problèmes.

1.2.1. L'objectif de l'achèvement de la carte intercommunale poursuivi...

La réforme territoriale débattue en 2009-2010 comportait deux aspects, l'un concernant le bloc communal et l'achèvement de la carte intercommunale à l'échelle du pays à l'horizon de 2014, et l'autre l'architecture et l'organisation territoriale entre niveaux de collectivités, le bloc région-départements. « *L'extrême atomisation communale ne permettait plus de répondre aux besoins de nos concitoyens aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. Voulue ou subie, l'intercommunalité était la seule réponse à ces attentes... Mais le travail est encore loin d'être achevé. La question des bons périmètres, du contenu des projets et de leur intérêt communautaire demeure* », notait Michel Piron de l'AdCF (Assemblée des communautés de France) (dossier du *Courrier des maires*). Cette recomposition du paysage intercommunal a été débattue, dès la loi votée en décembre 2010, dans chaque département au sein des commissions départementales de la coopération intercommunale (CDCI) sous l'égide des préfets. Les CDCI visaient à produire, pour fin 2011, un schéma départemental redéfinissant les périmètres des nouvelles intercommunalités, en nombre réduit et sans laisser de communes isolées. Cet aspect de la loi a peu ou prou été accepté, malgré des difficultés réelles d'application. Deux tiers environ des projets de schémas départementaux et des périmètres des nouvelles intercommunalités ont été validés dans les CDCI en 2012. L'objectif de l'achèvement de l'intercommunalité est ainsi poursuivi par le nouveau gouvernement issu de l'élection présidentielle de 2012.

1.2.2. ...mais l'architecture de l'organisation territoriale remise en question

Par contre, l'autre partie de la réforme de 2010 a rencontré beaucoup d'oppositions et de réticences, y compris dans le camp de la majorité de l'époque. En dehors de l'objectif comptable visant à réduire le nombre d'élus aux conseils régionaux et généraux, l'objectif affiché était de chercher à faciliter la coordination entre les différentes instances de pouvoir (région, départements) pour aider la mise en œuvre des projets. À ce problème bien réel, qui est au cœur du questionnement de cet article, il a été, alors, recherché une solution institutionnelle et architecturale, qui est apparue très compliquée aux yeux de nombreux élus. Nous verrons plus loin la réponse qu'y apporte la majorité issue des élections de 2012.

La réponse architecturale recherchée alors pour le bloc région-départements fut la proposition phare du « conseiller territorial ». Elle a été validée par le conseil constitutionnel, mais acquise à l'arrachée au parlement, où elle était particulièrement contestée par l'opposition d'alors. La « solution » proposée reposait sur l'invention du conseiller territorial, nouveau type d'élus, hybride, à la fois conseiller régional et conseiller général, siégeant successivement, selon les sujets traités, dans les deux assemblées. Il se serait agi d'une sorte de « fusion » du conseil régional et du conseil général, tout en maintenant les deux institutions, chacune ayant ses propres missions. Un schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services (SOCMS), précisant les interventions des deux niveaux, devait être négocié, dans chaque région entre le conseil régional et les conseils généraux, dans les six mois suivant les élections prévues en 2014. Les compétences attribuées par la loi aux collectivités territoriales l'étaient « à titre exclusif, sauf lorsque la loi prévoit, à titre exceptionnel, qu'une compétence est partagée entre plusieurs collectivités territoriales ». La question de l'attribution des compétences pour chaque niveau était renvoyée à une loi ultérieure.

Si, aux yeux de certains, cette proposition a eu le mérite de faire bouger les lignes dans le débat sur les deux institutions régionale et départementales, cette architecture présentait, aux yeux de nombreux autres, beaucoup de difficultés, sans rendre a priori plus faciles les démarches de projets sur les territoires pour lesquelles cette architecture était censée apporter une solution. Ainsi le choix de la base électorale du canton pour élire le conseiller territorial créait un risque de confusion entre la logique régionale pour laquelle était appelée à voter la population, et logique cantonale dans le cadre duquel se tenait le vote unique pour le conseiller territorial. Par ailleurs, la stricte limitation des financements croisés voulue par la loi apparaissait souvent incompatible avec la complexité d'un développement décentralisé. Le conseiller territorial a été abrogé par le parlement en novembre 2012.

1.2.3. Nouvelles logiques de compétences territoriales et de développement

Sans rentrer dans le détail des propositions, qui ne seront présentées au parlement qu'au début de l'année 2013, il s'agit ici de faire part des grandes lignes connues de l'architecture proposée et des échanges entre associations d'élus auxquelles elles ont donné lieu (dossier du *Courrier des Maires*, octobre 2012), et de les interroger du point de vue de leur capacité à favoriser les projets de développement et d'emploi sur les territoires.

« Plutôt que de supprimer un échelon, la réforme vise une clarification dans la répartition des compétences ». Il s'agit d'organiser le « qui fait quoi, pour une meilleure efficacité de l'action publique », selon les deux axes :
- Aller au bout de la logique des « blocs de compétence », sur le principe de « à chaque grande politique une seule collectivité », pour reconnaître la pleine responsabilité des élus et empêcher les doublons avec l'État.
- Étendre le principe de la collectivité « chef de file » dans différents domaines (transports, logement, formation, jeunesse...) (*Public Sénat*, 5 octobre).

Ainsi, les régions piloteront les politiques de l'emploi, de la formation et de soutien aux PME sur leur territoire. Elles auront aussi en charge la gestion des fonds structurels européens. Les départements auront l'ensemble de la politique concernant « le handicap et la dépendance, hors du champ de l'assurance maladie ». La transition énergétique sera partagée entre l'État et le « bloc communal » (communes et intercommunalités). Selon la ministre en charge du dossier de la décentralisation, Marylise Lebranchu, « il y aura des transferts de compétences qui s'appliqueront uniformément sur le territoire. Les collectivités qui le souhaiteront expérimenteront en outre leurs propres transferts ». Un département pourra, par exemple, confier aux intercommunalités la mission de promouvoir le tourisme. Mais il devra alors, pour rationaliser, fermer son comité départemental (dossier *Gazette*, 19-11-12).

Dans le cadre des états généraux de la démocratie territoriale, le chef de l'État a annoncé la création d'un Haut conseil des territoires apportant plus de « cohérence ». Le droit à l'expérimentation sera « élargi et assoupli » (*Public Sénat*, 5 octobre). Il sera ainsi « envisagé un pouvoir d'adaptation locale de la loi ou des règlements » pour tenir compte « des spécificités des territoires », mais avec un « encadrement » et des « limites », et avec « un allègement des normes ». Marylise Lebranchu, également ministre de la Réforme de l'État et de la Fonction publique, précise que « *les conférences territoriales de l'action publique viendront clarifier sur le terrain le rôle de chacun et le Haut Conseil des territoires permettra à l'État et aux collectivités de discuter de l'action publique, son organisation, son efficacité et son financement* ».

Si, du point de vue du développement, des objectifs affichés communs semblent exister quant à favoriser les coopérations pour une meilleure efficacité de l'action publique tout en réduisant les chevauchements de compétences entre différents échelons territoriaux pour éviter les possibles gaspillages de l'argent public, on constate que la nouvelle équipe procède d'une tout autre façon que la précédente. Plutôt que de supprimer un échelon, la réforme vise une clarification dans la répartition des compétences. Aux régions et intercommunalités, les logiques de projet stratégiques ; aux communes et aux départements, les logiques d'actions sociales et de proximité. En attribuant à chaque grande politique d'un bloc de compétences, une seule collectivité, et étendant le principe du chef de file dans certains domaines d'action publique – dans le cadre du **pacte de gouvernance** territoriale et avec le **maintien des financements croisés entre collectivités, mais sous condition** de respect des prescriptions des schémas adoptés respectivement par le conseil régional et les conseils généraux – les empiètements de prérogatives d'un échelon sur un autre devraient être, théoriquement, plus facilement levés au bénéfice de la coopération.

Au vu de l'avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique, l'architecture de la nouvelle réforme associera deux niveaux de dialogue entre les collectivités territoriales et l'État. Au niveau national, le Haut conseil des territoires – « *lieu de concertation, d'évaluation et de négociation* » – annoncé par le chef de l'État dans son discours du 5 octobre, constitue « *le cadre de ce dialogue en vue de la mise en cohérence des politiques publiques nationales partenariales* ». Il est présidé par le Premier Ministre, et est composé d'élus représentants du Parlement, des régions, des départements, des intercommunalités et communes, ainsi que de présidents de comités des finances, et des ministres selon les sujets à l'ordre du jour. Il « *contribue à l'élaboration de la politique du gouvernement à l'égard des collectivités territoriales* ».

Au niveau des régions, les conférences territoriales de l'action publique, constituent « *le cadre territorialisé du dialogue entre l'État et les collectivités territoriales où sont évoquées les déclinaisons des stratégies nationales de politiques publiques liées aux compétences des collectivités territoriales* ». Elles seront « **présidées par le président du conseil régional** », et composées des élus des différentes catégories de collectivités et des représentants de l'État (préfets, recteur, directions des finances publiques...). Leurs ordres du jour seront décidés conjointement par le Président et le représentant de l'État dans la région, commissaire du gouvernement. Elles débattront « *de tous domaines nécessitant une coordination entre les différentes catégories de collectivités territoriales* ». Leurs décisions prendront « *la forme d'un pacte de gouvernance territoriale* », « *adopté à la majorité des membres représentant les collectivités territoriales* ». Les conférences régionales émettront notamment des avis sur les schémas, dont le schéma régional de développement économique, et le schéma régional de formation professionnelle, d'orientation et de mise en cohérence des politiques d'accompagnement vers l'emploi au niveau territorial. En rapport avec les problèmes de terrain, ces lieux de débats pourront ainsi avoir un impact réel sur les politiques régionales en ces matières.

On le voit, la différence d'architecture entre les deux réformes successives est sensible. Elle est l'aboutissement d'une volonté de partager la réforme avec les différentes associations d'élus, alors que la méthode précédente avait conduit, avec le conseiller territorial, à des divisions profondes au sein des différentes organisations de collectivités. Ainsi les principales associations d'élus avaient souhaité un nouvel acte de décentralisation. Elles se félicitent aujourd'hui du climat des échanges, où « *le gouvernement entame ce chantier dans un esprit de négociation avec les élus locaux et non de simple concertation* » (Claudy Lebreton, président de l'ADF, in Dossier). À noter enfin, le point central, que réforme des collectivités territoriales et réforme de l'État sont menées de paire, la responsabilité de ces réformes étant confiée à la même personnalité, la ministre de la Réforme de l'État, de la Décentralisation, et de la Fonction publique.

2. Une décentralisation qui changera les pratiques des acteurs sur les territoires

Il est difficile d'analyser ces changements alors que le débat parlementaire n'a pas encore eu lieu. Mais, les propositions des principales associations d'élus et les intentions du législateur étant déjà connues avec la diffusion d'un « avant-projet » de loi en décembre, nous essayerons de voir l'impact de ces changements sur les pratiques des acteurs des territoires, dans le domaine économique et des ressources humaines notamment.

Les régions sont déjà engagées dans l'accompagnement du développement économique de leurs territoires et dans le pilotage des politiques de formation pour construire les réponses aux besoins en compétences des entreprises. Cela demande de mobiliser l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi (État, Pôle Emploi, missions locales, AFPA...), les entreprises du bassin d'activités et d'emploi, d'associer les partenaires sociaux, les collectivités parfois réunies dans les maisons de l'emploi. Cela exige d'organiser l'ensemble de la chaîne qui passe de la connaissance fine des besoins de compétences requises, à l'organisation de la formation et de l'accompagnement des personnes, depuis l'amont jusqu'à l'aval, en passant par la construction des parcours professionnels sécurisés, la gestion et le financement des actions. Cela nécessite tout un travail collectif, intégré et individualisé, partenarial et territorial.

La nouvelle étape de décentralisation en préparation va accentuer la responsabilité des régions dans ces secteurs éminemment stratégiques du développement de l'économie régionale et des ressources humaines sur les territoires. Face à la crise, et à son double défi du chômage massif et de la mutation économique et technologique, les principales armes sont celles des compétences et de la façon dont elles sont mobilisées. Cela concerne aussi les façons dont les compétences territoriales sont articulées et mobilisées face à la crise. Les enjeux sont, là aussi, dans cette double mobilisation des compétences des personnes et des organisations à tous les niveaux dans les territoires.

2.1. Clarification des compétences dans le domaine économie et emploi et rôle de chef de file

Le dossier du *Courrier des maires* d'octobre 2012 note qu'au fil des entretiens avec les associations d'élus « *des points de consensus apparaissent : la notion de «chefs de file», le maintien des financements croisés, l'autonomie financière restaurée, par exemple. D'autres, en revanche, divisent les élus, tels le partage des compétences ou encore la définition de la péréquation* ». Nous ne retiendrons ici que ce qui concerne le partage des compétences et la notion de chef de file, dans les domaines économiques et de ressources humaines. Nous citerons largement les associations d'élus pour souligner leurs points de convergence et de divergence, matière des négociations à venir avec l'État concernant la loi et sa mise en œuvre dans les conférences territoriales de l'action publique, négociations qui ne seront pas neutres pour les acteurs engagés.

2.1.1. Le rôle incontesté des régions comme chef de file en matière de développement économique

Toutes les associations (ARF, ADF, AdCF, AMF, AMGVE, APVE, FVM, AMRF²) s'accordent pour reconnaître aux régions le rôle de chef de file en matière de développement économique. L'Association des régions de France (ARF) souligne la nécessité d'un transfert des responsabilités de l'État aux régions sur un sujet comme l'économie, où elles gèrent déjà le développement de pôles de compétitivité avec les autres collectivités et en inter-région. Elle souhaite une gestion des fonds structurels plus réactive avec un pilotage par les régions. Pour elle, « *l'élaboration d'un schéma régional de développement économique doit être portée par la région dans le dialogue avec l'État, avec les partenaires sociaux, avec les autres collectivités territoriales* ». Notons, à titre d'exemple sous ce rapport, la réalisation du diagnostic territorial stratégique que viennent de publier l'État et la région de Lorraine. Cette production commune, travaillée avec les acteurs locaux, définit les priorités du développement de la région en rapport avec les thèmes et territoires à enjeux de la politique européenne de cohésion pour la période 2014-2020, afin que le territoire lorrain s'approprie les priorités communautaires et puisse tirer le profit maximal des crédits dont la Lorraine pourrait bénéficier.

Le président de la Fédération des villes moyennes (FVM), Christian Pierret, notant le rôle incontestable que les régions vont être amenées à jouer dans la Banque publique d'investissement pour orienter l'économie, précise en ce qui concerne les villes moyennes : « *Nous sommes dans la salle des machines, au sens propre du terme.*

² Voir en annexe la signification de leurs sigles respectifs.

Nous gérons des collectivités qui sont au front pour la défense de l'industrie, de l'innovation, de la lutte contre les délocalisations, du maintien des entreprises et surtout de l'innovation. La croissance va passer par les PME et PMI. Ces dernières se trouvent dans les villes moyennes. L'existence de régions dynamiques suppose un accord harmonieux avec les villes moyennes ».

Mais des distinctions existent sur l'étendue de cette compétence...

De même l'Assemblée des départements de France (ADF), citant les nombreuses activités en matière économique, « la création des zones d'activités, les « nurseries » d'entreprises, les politiques de cluster, les infrastructures, la politique de l'emploi, etc. », dont les grandes villes, les agglomérations et les départements « ne vont pas se désintéresser », traduit elle aussi le souhait que cette compétence de la région ne soit pas exclusive. « *Et que fait-on de l'économie sociale et solidaire ?* », rajoute-t-elle, intéressée.

L'ARF précise sa position sur les questions d'économie et d'innovation. Dans ces domaines, les régions agiraient « en lien avec les autres collectivités territoriales », mais disposeraient de l'initiative des « *orientations stratégiques...chargées des politiques d'accompagnement des entreprises et de soutien à l'innovation et à la recherche* ». En matière d'innovation et de transfert de technologie, François Bonneau, président de la région Centre, fait part de la demande de l'ARF d'« *aller plus loin dans la simplification* », « *ce travail n'a pas besoin du filtre de l'État pour la mise en œuvre* ». Un débat sur une compétence où l'État joue un rôle, lui aussi, stratégique, essentiel pour l'emploi.

En ce qui concerne le développement économique, l'avant-projet de loi du début décembre 2012 précise l'organisation des compétences entre l'État et les régions souhaitée par le gouvernement. « Responsable de l'établissement d'une vision stratégique du développement économique », l'État précise (Chapitre VI - article 25) à travers un schéma stratégique, après le débat parlementaire et en concertation avec les représentants des collectivités locales : « *Les priorités nationales en matière de renforcement de la compétitivité et de l'attractivité du territoire, en particulier au moyen des politiques nationales de soutien aux filières industrielles, à l'innovation, aux petites et moyennes entreprises et aux entreprises de taille intermédiaires, ainsi que de promotion des exportations. Il mentionne les dispositions prises par l'État pour accompagner les entreprises lors des mutations économiques* ».

La région est « *garante de la cohérence des actions publiques en matière de développement économique du territoire, sous réserve des missions incombant à l'État et dans le respect des compétences des autres collectivités territoriales* ». Dans ce cadre, elle est notamment responsable des politiques de soutien aux petites et moyennes entreprises (PME) et aux entreprises de taille intermédiaire (ETI). « *À cet effet, elle coordonne sur son territoire les actions de développement économique concernant ces entreprises, dès lors qu'elles sont conduites par un organisme public ou un pôle de compétitivité* ». « *Les pôles de compétitivité feront l'objet d'un copilotage entre les régions et l'État. Les régions seront pleinement associées par l'État à la gouvernance de pôles les plus stratégiques. Les régions seront plus particulièrement chargées du pilotage des autres pôles, en y associant l'État* ».

On constate ici l'encadrement par l'État des compétences qu'il transfère aux régions et les débats que cette position ne manquera pas de susciter au parlement et dans les conférences territoriales. C'est le conseil régional qui adopte le schéma régional, après concertation avec le représentant de l'État dans la région, les autres collectivités territoriales, et les organismes consulaires. Mais ce projet est transmis pour avis au représentant de l'État dans la région « *qui s'assure du respect des intérêts nationaux et notamment de la compatibilité avec le schéma stratégique national et établissant un pacte de confiance entre l'État et les collectivités territoriales* ».

Dans son rapport aux collectivités territoriales, l'ARF indique que « *l'intervention des collectivités infrarégionales, dont la métropole, dans le champ du développement économique dévolu à la région (serait) subordonnée au respect du schéma régional de développement économique et d'innovation et à l'établissement d'une convention...avec la région, en sa qualité de chef de file, et à l'initiative de cette dernière* ». Il y a là, sur ces questions stratégiques, assurément matière à débat avec les autres échelons territoriaux, y compris les métropoles. Sur cette question importante, la région obtient satisfaction de l'État, dans l'avant-projet de loi, qui note à cet égard la condition du « *respect des orientations définies par le schéma régional de développement économique et de l'innovation* » quant à ce que les autres niveaux de collectivités territoriales puissent intervenir en matière de développement économique et d'aide aux entreprises.

...et des débats importants persistent sur la conception du rôle de chef de file

Jacques Pélessard, président de l'Association des maires de France (AMF) souligne qu'il faut « *de vrais chefs de file* ». La région doit faire équipe avec les collectivités de terrain, notamment les intercommunalités, pour partager et porter les sujets. « *Ce tandem me paraît essentiel. Il faut inventer une gouvernance infrarégionale avec la région, les agglomérations mais aussi avec les zones rurales qui sont actuellement un peu oubliées* ». L'ADF estime pour sa part que le développement économique doit rester une « *compétence partagée* » entre les collectivités dans le cadre d'une contractualisation via un schéma régional de développement économique (SRDE). Plus généralement, dans chaque région, les conférences régionales des exécutifs devraient « *veiller à la complémentarité des politiques des collectivités* ». Pour l'Association des maires des grandes villes de France (AMGVF), que préside Michel Destot, il faut trouver le bon équilibre entre les régions et les grands pôles urbains. Ce ne sont pas les régions contre les pôles urbains ou les régions ayant un pouvoir prescriptif sur les autres échelons territoriaux, « *mais les uns avec les autres dans un projet stratégique commun avec l'État et l'Europe* ».

L'ARF va plus loin dans son document intitulé « *Les Régions au cœur du nouvel acte de décentralisation* ». « *Si la région est chef de file sur le développement économique, elle doit être prescriptrice sur les schémas* ». Après toutes les concertations nécessaires dans l'élaboration de ces schémas, précise-t-elle, « *aux élus locaux de fixer ensuite l'échelle sur le terrain* ». Elle propose ainsi que la notion d'autorité organisatrice régionale, avec pouvoir réglementaire délégué, (soit) consacrée par la loi. Un projet de loi-cadre devrait notamment prévoir que la région ait en charge d'« *élaborer et (de) mettre en œuvre un «projet de territoire» définissant les grandes orientations stratégiques de moyen terme pour son développement et son aménagement... fixant, par un pouvoir réglementaire délégué par la loi, les règles essentielles en matière de préservation foncière, de valorisation environnementale, de déplacements et d'urbanisme* ». Les rapports entre régions et État sont assurément cruciaux dans ce nouvel acte de décentralisation qui concerne de nombreux sujets.

Et Claudy Lebreton, président de l'ADF répond sur la notion de schéma prescriptif : « *Tout se négocie. Que la région soit chef de file sur le développement économique et l'emploi, cela me paraît aller de soi. L'intérêt est que l'on ne fasse pas la même chose d'une région à une autre. Utilisons l'expérimentation. Il faut nous donner une liberté de manœuvre. Un schéma prescriptif renvoie à la notion de tutelle. Le département est chef de file sur les solidarités, je ne demande pas pour autant de schéma prescriptif. Il faut avant tout désigner un chef de file. Et après, élaborer un schéma* ».

Michel Piron de l'Assemblée des communautés de France (AdCF), note à ce propos qu'il est favorable à la concertation, mais qu'il serait plutôt partisan qu'une partie du pouvoir réglementaire revienne aux régions dans des champs de compétences définis, et que leur rôle de chef de file se traduise par un pouvoir organisationnel. « *Ainsi, les régions pourraient subdéléguer des compétences différentes selon les départements, en fonction de leurs spécificités, et aux communautés d'agglomération. Cela permettrait une meilleure proximité, une meilleure réactivité, et un gain de temps* ». Et c'est dans le même esprit, sans doute, que Jacques Pélessard, président de l'AMF, répond que le schéma doit être issu d'une négociation infrarégionale forte, qui ne sera incontestable que s'il est issu d'une concertation avec les différentes collectivités de la région concernée. « *Il faut un schéma en matière économique, pour la formation. Dans les autres champs de compétences, laissons l'initiative et l'imagination opérer* ».

Au vu de l'avant-projet de loi, il apparaît que le gouvernement – ayant fixé que la région était responsable sur son territoire de la politique de développement économique et d'innovation, sous réserve des missions incombant à l'État, que la région doit associer à la programmation et au suivi des outils qu'elle déploie – renvoie ces débats sur le rôle de chef de file du conseil régional aux débats dans les conférences territoriales de l'action publique.

L'unité est à construire dans les conférences territoriales de l'action publique

On le voit, les demandes des différents échelons sont souvent contradictoires. Comment se feront les arbitrages entre ces différents intérêts contradictoires ? D'une part, au niveau de la loi cadre préparée par Marylise Lebranchu, le gouvernement n'hésitera pas à s'opposer à une demande qui menacerait la cohérence de l'ensemble au cours du travail parlementaire. D'autre part, au niveau régional, ce seront les conférences territoriales de l'action publique (CTAP) qui seront chargées d'organiser l'exercice de ces compétences à l'échelon local. Elles réuniront les principaux exécutifs des collectivités de la région, et seront les lieux où sera débattue, et décidée par les élus, cette organisation des compétences des territoires. Le Haut conseil des territoires, lieux où se renforcera la concertation entre l'État et les associations d'élus locaux, nourrira aussi la réflexion du gouvernement.

Marylise Lebranchu précise le contenu et l'objet de cette conférence territoriale de l'action publique (La gazette, 15 octobre 2012). « *Aujourd'hui, les différents échelons dialoguent, souvent au sein de conférences d'exécutifs qui permettent de décider ensemble du financement d'une ligne à grande vitesse ou du redéploiement du très haut-débit, par exemple. Beaucoup de régions ont déjà initié ce mécano institutionnel local. Nous souhaitons maintenant donner un cadre institutionnel fort à ces pratiques qui, un peu partout, se développent. Nous le ferons par la création des conférences territoriales de l'action publique* ». En cas de désaccords, dit-elle : « *Nous avons confiance dans les élus. Nous passons un pacte de confiance et de responsabilité entre eux. Nous transférerons des compétences de la République et nous leur disons : « Choisissez votre organisation, territoire par territoire ». Grâce aux décisions prises dans ces conférences, chacun saura qui fait quoi* ».

À noter que le schéma d'organisation des compétences et de mutualisation des services (SOCMS), issu de la loi de 2010, n'est pas remis en cause. Il devient, aux termes de l'avant-projet de loi, le résultat des décisions de la conférence territoriale de l'action publique, et non plus de la négociation du seul conseil régional et des conseils généraux composés des conseillers territoriaux de la loi de 2010.

L'AdCF soutient cette « excellente proposition de conférence territoriale des compétences. Elle redonne aux acteurs locaux la maîtrise des choses et la possibilité de tenir compte de la diversité des territoires. Elle donne de la souplesse dans la répartition des compétences ». L'AMF souhaite pour sa part, dans l'intervention de son Président dans la Gazette, que l'État ne soit pas présent dans cette instance qui regroupe les différents niveaux de collectivités. Pour l'ARF, le bon niveau géographique de concertation est le niveau régional. Mais elle nuance cependant son propos « *Nous ne sommes pas en phase avec Marylise Lebranchu sur la répartition des compétences. Dans le haut conseil miniature, nous aurons en face de nous sept ou huit départements et dix agglomérations. Nous ne voulons pas que les autres niveaux exercent une tutelle sur nous, de la même façon que nous n'avons, nous-mêmes, pas la moindre intention de ce genre* ». (La gazette, 15 octobre).

Les débats à venir : quelle gouvernance pour le HCT ? quel mode de décisions pour la CTAP ? où poser le curseur entre collectivités ?

Le Haut Conseil des territoires faisait, en octobre, l'unanimité auprès des principales associations d'élus. « *Ce devrait être l'endroit où l'on observe et fait vivre la décentralisation, où l'on repère par rapport à des pratiques émergentes le bon partage des responsabilités, la bonne répartition des rôles de façon à avoir une bonne efficacité* » (ARF). Pour l'AMF, sa mission doit être de dialoguer sur tout sujet ayant un impact sur les collectivités. Avec la proposition d'avant-projet de loi dévoilée en décembre, le débat s'est tendu entre les différents acteurs territoriaux. L'AdCF exprime son « *extrême satisfaction de la place de plein droit qui reviendra aux communautés au sein du Haut conseil des territoires* ». Tandis que l'AdCF qui représente les communautés, « *se félicite des ambitions affichées par le projet en matière de compétences intercommunales* », l'AMF, qui représente d'abord les maires et les communes, et plus récemment des intercommunalités, s'inquiète d'un projet qui « *néglige le rôle et l'efficacité des communes dans la cohésion sociale et territoriale de notre pays* ». L'AMF revendique que « *le Haut conseil des territoires, compétent pour examiner tous projets de loi concernant les collectivités, doit pouvoir être saisi par les représentants des collectivités et pas seulement par le Premier ministre* ». Le texte, note-t-elle, « *confie de nouvelles compétences aux régions et aux intercommunalités et consolide le fait métropolitain. En revanche, il laisse peu de place aux communes et aux villes, petites ou moyennes, au risque d'accentuer la fracture territoriale subie par l'espace rural et périurbain* ».

En ce qui concerne la CTAP, l'avant-projet de loi indique quels en seront les membres : le président du conseil régional, les présidents de conseils généraux et des représentants des EPCI et des communes, ainsi que les préfets, le recteur, le DRFIP et les DDFIP (finances publiques). Il précise que « *le président de la Conférence territoriale de l'action publique est le président du conseil régional* », suscitant l'opposition de l'AMF, qui revendique une « *présidence tournante entre les représentants des différents niveaux de collectivités territoriales, en co-présidence avec l'État lorsque celui-ci est concerné* ».

Quant aux conclusions de la CTAP, qui débat de tous domaines nécessitant une coordination entre les différentes catégories de collectivités territoriales, pour l'avant-projet de loi, elles prennent la forme d'un pacte de gouvernance territoriale, « *adopté à la majorité de ses membres représentant les collectivités territoriales* ». A défaut, « *le représentant de l'État dans la région saisit le Premier ministre qui inscrit la question à l'ordre du jour de la réunion la plus proche du Haut conseil des territoires* ». Mais « *dans quelle mesure le pacte de gouvernance territoriale pourra-t-il engager les autres collectivités ou EPCI dans la mise en œuvre des compétences confiées à une collectivité chef de file ?* », souligne l'AMF dans sa synthèse relative à l'avant-projet de loi du 19 décembre 2012. (AMF et avant-projet de loi AMF_11592_NOTE ; AMF_11588_Communiqué sur l'avant-projet de loi).

2.2. Un rôle étendu du conseil régional en matière de formation, d'apprentissage et d'orientation

Le chef de l'État a confirmé lors des états généraux que « *la loi devra clairement confier aux régions l'ensemble des attributions qui sont encore celles de l'État en matière de formation professionnelle, d'orientation et de mise en cohérence des politiques d'accompagnement vers l'emploi au niveau territorial, afin qu'il y ait un meilleur lien entre les qualifications proposées et les besoins des entreprises. Aux régions, seront également transférées les politiques en matière d'aide et de soutien aux PME* ». (La gazette, 15 octobre 2012).

L'ARF le confirme : « *Le plan des formations doit aussi être monté dans les régions pour pouvoir l'articuler en temps réel avec les problèmes, par exemple quand des entreprises qui connaissent des difficultés, et qu'il y a des plans sociaux. Les régions souhaitent être localement dans un partenariat plus actif avec Pôle emploi, et qu'elles soient représentées dans les instances qui vont décider de l'orientation des politiques de l'emploi* ».

2.2.1. Les régions, chefs de file pour les compétences : orientation, formation, apprentissage, lycée, enseignement supérieur

Dans la note de l'ARF sur l'éducation, les régions réclament de nouvelles responsabilités dans le numérique, l'orientation, la lutte contre le décrochage et la carte des formations (<http://www.arf.asso.fr/2012/08/pour-un-nouvel-acte-de-decentralisation-dans-leducation.html>).

Face au retard de la France dans l'utilisation du numérique à l'école, les régions, qui ont massivement investi dans les équipements, se déclarent aujourd'hui prêtes à prendre en charge la maintenance, sous réserve de compensation financière. De même les régions entendent également s'investir dans le secteur, « absolument majeur », de l'orientation, pour lequel elles proposent la création de « Services publics régionaux de l'orientation », et un pilotage régionalisé pour lutter plus efficacement contre le décrochage.

Pour l'ARF, François Bonneau plaide pour une contractualisation entre régions et rectorats, en demandant une clarification dans le domaine de la carte des formations. « *Pour une meilleure répartition des formations sur le territoire, les régions souhaitent élaborer chaque année une carte des formations initiales, tant en apprentissage qu'en lycée professionnel en concertation avec l'Éducation nationale* ». Elles proposent que les politiques éducatives soient déclinées à l'échelle des territoires.

L'avant-projet de loi donne satisfaction aux régions, qui deviennent la seule collectivité en charge de la formation professionnelle. Ce sont les régions qui arrêtent la carte régionale des formations professionnelles initiales en précisant la procédure conventionnelle entre la région et les autorités académiques. Cette adoption devrait être intégrée au projet de loi de refondation sur l'école. Les régions définissent également un schéma régional de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation qui détermine les principes et les priorités de ses interventions, dans le cadre des orientations du plan national.

De même les régions arrêtent la carte régionale en matière d'apprentissage, en rapport avec les contrats d'objectifs et de moyens conclus entre l'État, la région, les chambres consulaires et une ou plusieurs organisations représentatives d'employeurs et de salariés. Cette carte concernera tous les acteurs de l'apprentissage. Les centres de formation d'apprentis seront transférés aux régions, investies d'une compétence exclusive en la matière.

Pour sa part, le département devient « *compétent pour l'accueil, l'information, l'évaluation, l'orientation, l'accompagnement et le conseil des personnes handicapées* », et ses compétences en matière de formation professionnelle seront étendues aux personnes handicapées. En conséquence les maisons départementales des personnes handicapées ne seraient plus des groupements d'intérêt public mais deviendraient des services départementaux. La responsabilité des ESAT, Établissements et services d'aide par le travail, serait transférée de l'État aux départements.

Si les termes de l'avant-projet de loi sont votés par le parlement, la région deviendra l'unique acheteur public de formation, pour son compte, ou pour le compte des départements pour les bénéficiaires du RSA, et de Pôle Emploi. Cette mesure devrait opérer de véritables changements. Cela unifierait la démarche d'achat de formation. « *Reste à savoir si le code des marchés publics, facteur de rigidité, régira l'ensemble de cette démarche d'achat, ou si des souplesses seront possibles pour permettre une plus grande réactivité* » (Abhervé, 6-12-12).

En matière d'orientation, c'est à une petite révolution que l'on assiste. Les rapports sont ainsi définis : l'État et les régions ont la charge du service public de l'orientation tout au long de la vie. L'État définit, au niveau national, la politique d'orientation des élèves et des étudiants dans les établissements scolaires et établissements d'enseignement supérieur. Il est chargé de mettre en œuvre cette politique dans ces établissements. Mais c'est la région qui organise le service public de l'orientation tout au long de la vie par la mise en réseau de tous les services y concourant sur son territoire. Les centres d'information et d'orientation chargés d'accueillir les publics scolaires et non scolaires sont des services non personnalisés (les personnels de l'État étant mis à disposition) du conseil régional qui en détermine les missions et le fonctionnement. Une convention annuelle conclue entre le président du conseil régional et l'autorité académique définit les conditions dans lesquelles l'État et la région coordonnent l'exercice de leurs compétences respectives au niveau régional. Lorsqu'ils exercent leurs fonctions dans les centres d'information et d'orientation, les personnels relevant du ministre de l'éducation nationale sont placés sous l'autorité de la région, dans les conditions fixées par une convention.

La compétence de l'emploi reste celle de l'État

Suite à l'intervention du ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle, Michel Sapin, à la Convention nationale de l'encadrement de Pôle Emploi du 2 juillet 2012, Michel Abhervé a fait part sur son blog des débats qui ont agité un temps (en 2011-2012) l'ARF concernant l'idée de son président de « Pôles emplois régionaux », et de la position du ministre sur la question (Abhervé, 3 juillet).

« Alors que l'ARF avait, comme nous en sommes fait écho, désavoué, à l'unanimité des membres de la commission formation » (Abhervé, 25 juin 2012), la position de son président Alain Rousset, qui était pour sa part partisan d'une régionalisation complète de la compétence emploi et de la mise en place de Pôle Emploi régionaux (Abhervé, 16 avril 2011), la position du ministre est claire : les régions doivent avoir une compétence en matière de formation, mais Pôle emploi garder la fonction de prescription, et l'État garder la responsabilité de la compétence emploi. » Ses propos publics sont en effet sans équivoque. *« Ce qui est pertinent dans le domaine de la formation ne l'est pas pour tous les domaines de la politique de l'emploi, et je veux rassurer s'il en était besoin ceux qui s'inquiètent pour l'avenir de Pôle Emploi comme opérateur national de la politique de l'emploi : il n'est pas dans mes intentions, ni dans celles du gouvernement de remettre en cause ce caractère national en « régionalisant » Pôle Emploi. Tout simplement parce que ce n'est pas ainsi que l'on renforcerait l'efficacité de la politique de l'emploi ».*

Qu'en sera-t-il, dès lors, du devenir des maisons de l'emploi et des PLIE ? Le débat organisé en décembre par la mission d'information de l'Assemblée nationale sur Pôle Emploi et le service public de l'emploi avec des responsables de ces structures a mis en évidence cette interrogation. La question est dès lors posée, note Michel Abhervé sur son blog (27 décembre), *« dans un contexte où, qu'on le veuille ou non, Pôle Emploi demeurera l'opérateur central de la politique publique de l'emploi, et où le rôle des conseils régionaux devrait être conforté, dans une ampleur encore à affiner, par la troisième vague de décentralisation à venir ».* Ce sont bien, en effet, les deux termes dans lesquels devrait se situer la réponse.

La formation des demandeurs d'emploi et l'avenir de l'AFPA

En juin 2012, l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), avec ses 9 300 salariés, 160 000 stagiaires en 2011, dont 92 000 demandeurs d'emploi, frôlait la cessation de paiement. Un nouveau président est alors nommé. Depuis l'ouverture à la concurrence du marché de la formation des chômeurs en 2009 et du transfert de la commande publique aux régions, l'AFPA, non préparée à la concurrence privée aux plans culturels et organisationnels, et encore moins accompagnée (contrairement à La Poste, par exemple), voit son chiffre d'affaires s'effondrer et ses dettes s'aggraver de façon désastreuse. En novembre, après diverses mesures pour freiner l'hémorragie, un « plan de refondation » de l'AFPA est décidé avec de nouvelles orientations stratégiques en « nette rupture avec les orientations précédentes » et allant « dans le sens souhaité par les régions, en termes d'amélioration de l'efficacité et de la qualité de service, comme d'efforts de productivité » indique l'ARF dans un communiqué (ARF, 19 novembre 2012). Celle-ci soutient ce plan, en soulignant que « ces orientations sont de nature à redonner à l'AFPA toutes les chances de conforter sa position d'opérateur de référence dans le domaine de la formation professionnelle », mais souligne que plus qu'auparavant « les formateurs de l'AFPA devront développer une pédagogie adaptée aux différents publics et à l'individualisation des parcours de formation. C'est le passage d'une logique d'offre de catalogue de formation à une politique de la demande ».

La nouvelle direction de l'AFPA s'engage pour un autre modèle, autre que la seule logique de marché ou la voie des subventions ; modèle reposant sur « *une régulation du marché, car la formation n'est pas une marchandise comme une autre, mais répond à une mission de service public* » (Le Monde, 21-9-12). Les régions, quant à elles, « *renouvellent leur demande de modification des conditions de la commande publique afin de pouvoir, dans des conditions juridiques sécurisées, co-construire avec les opérateurs de formation, choisis à l'issue de procédures transparentes de mise en concurrence, de véritables parcours de formation pour les personnes les plus fragiles ou les plus éloignées de l'emploi* ». Jean-Paul Denanot, président de la commission de l'ARF, explique que, « *vue sous l'angle du service public, la formation professionnelle ne peut, en aucun cas, être considérée comme une marchandise. Il faut y voir un service que l'on rend à la société et aux citoyens. Quant à la commande censée alimenter le service public, elle peut s'envisager sous trois formes : le marché classique..., le mandatement..., la délégation de service public* » (Débat Formation, hors série « Régions », 2012). La balle est maintenant dans le camp du gouvernement, à qui l'AFPA demande 200 millions d'euros pour garantir la pérennité de l'Association ; tandis que Thierry Repentin, ministre délégué à la formation professionnelle, l'affirme : « *La législation actuelle permet déjà de faire de la commande publique de qualité* ».

L'accueil des étudiants

L'AMGVF (Association des maires des grandes villes de France) affiche sa volonté d'y participer. « *Les universités et grandes écoles sont principalement dans les grandes agglomérations. Nous sommes donc impliqués dans l'accueil des étudiants. Les conditions de logement, la qualité de la vie sociale, des activités et infrastructures sportives et culturelles, la facilité de déplacements, etc., interviennent dans l'attractivité des universités. Dans ce domaine, nous sommes les mieux placés pour contractualiser avec l'État. Ce qui ne doit pas exclure la participation des autres échelons territoriaux* ». (M. Destot)

3. Changements des échelles territoriales d'action et des pratiques en matière de ressources humaines

Martin Vanier note, à juste titre, dans son essai sur l'interterritorialité (Vanier M. 2008) « *du point de vue politique, c'est-à-dire relativement à l'organisation et l'exercice du pouvoir, les territoires en tant que sujets politiques sont en retard sur les territoires en tant que sujets sociaux et économiques* ». De fait, les réformes successives apparaissent comme des tentatives de rattraper ce retard, en cherchant l'organisation des structures territoriales la plus adaptée face aux problèmes socio-économiques aux divers niveaux. Il est donc cohérent ici d'interroger cette question des échelles territoriales dans les réformes au regard de leur capacité d'actions face à ces problèmes.

À cette fin, nous prendrons d'abord le cas local, centré sur l'objectif d'emploi, et nous soulignerons l'innovation qu'ont constituée les maisons de l'emploi. Puis nous irons vers des projets mis en place par des régions avec des collectivités sur des problématiques globales de développement économique et d'emploi, avec l'exemple des Pactes pour l'emploi, la formation et le développement économique en Île-de-France. Il s'agit dans ces deux cas de trouver des réponses partenariales à des problèmes de développement sur des espaces territoriaux. Mais il en existe d'autres qui se situent en interfaces et nécessitent des approches intersectorielles et interterritoriales. Dans ces espaces fonctionnels (Nahrath, Varone, 2007), nous nous intéresserons à ce qui change dans la conduite de l'action publique quand on passe d'une échelle à une autre. L'ouvrage collectif *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique* (Faure, Leresche, Muller & Nahrath, 2007) apporte de ce point de vue un regard stimulant. Enfin, nous nous pencherons sur la question des espaces à des échelles intermédiaires entre la région et les intercommunalités, en soulevant ainsi la question des bassins d'activités et d'emploi, dans une région multipolaire ou même en interface de plusieurs régions.

3.1. Des approches par problème sur des espaces territoriaux

3.1.1. Les collectivités concourent au service public de l'emploi dans les maisons de l'emploi

Avec la loi de cohésion sociale de 2005 créant les maisons de l'emploi, l'emploi est enfin reconnu comme une compétence de l'échelon communal ou intercommunal. Les collectivités territoriales et leurs groupements concourent au service public de l'emploi.

À l'occasion de la préparation du colloque de Lille de 2006 sur « *Les maisons de l'emploi et les projets territoriaux* » organisé par les clubs Partenaires pour agir, Michel Tibier, délégué général de la maison de l'emploi de Dunkerque, indiquait : « *Le véritable challenge d'une maison de l'emploi est d'être un nouvel outil du développement local qui intervient sur les thématiques de la formation, de l'emploi et de l'insertion et qui doit être porté par les élus locaux* ». Le colloque notait, comme bonnes pratiques, des initiatives locales articulant, souvent dès l'origine, le projet de territoire et celui de la maison de l'emploi.

Marc Godefroy, président de la maison de l'emploi du sud-est Métropole de Lille explique : « *Pour les élus locaux, le premier enjeu consiste à animer sur le territoire des politiques qui ne sont pas des politiques locales (emploi, formation, insertion, économique). Seuls les élus peuvent le faire, d'une part parce qu'ils sont confrontés au public, d'autre part parce qu'ils sont les seuls à tenir sur un même territoire les différentes manettes de la mécanique du développement* » (Racine, 2006).

Les maisons de l'emploi sont ainsi bien placées, en lien avec les régions qui peuvent contribuer aux financements avec les services de l'État, pour développer des outils de veille et de diagnostic partagé autour d'une GPEC territoriale. C'est le cas en Basse-Normandie, sur le bassin de Cherbourg, où le projet de développement des énergies marines renouvelables succède au chantier de construction du réacteur nucléaire EPR. À noter que l'équipe « emploi-formation », qui réunit toutes les parties prenantes, est animée par le directeur régional de l'Emploi et de la Formation professionnelle et l'animatrice territoriale du bassin d'emploi (AFPA, 2012).

3.1.2. Des expériences pilotées par des régions

À titre d'exemple de nombreuses expériences pilotées par les régions, nous prendrons celle de l'Île-de-France. Pour répondre au déficit de territorialisation des actions de la région, le conseil régional de l'Île-de-France a lancé, à partir de 2007, avec les « pactes pour l'emploi, la formation et le développement économique », une action partenariale plus globale de développement économique, d'emploi et de formation portée des intercommunalités (EPCI).

Le pacte est une nouvelle démarche de contractualisation pour trois ans entre la région et ses partenaires locaux visant à territorialiser la mise en œuvre du schéma régional de développement économique et à contribuer à celle du schéma régional des formations, en apportant une offre de services intégrée qui coordonne l'ensemble des dispositifs disponibles (emploi, formation, création et développement des entreprises, appui aux filières locales). Le choix des territoires a été fait notamment sur la base des manifestations d'intérêt des collectivités intéressées. Ces Pactes ont vocation à être portés de manière prioritaire par les EPCI qui présentent généralement une taille pertinente et offrent une capacité de portage opérationnel et politique. À défaut, ils pouvaient l'être par des structures de service public (groupements d'intérêt public, maison de l'emploi et de la formation, comité de bassin d'emploi, PLIE...) voire des structures d'intermédiation économique.

Les projets de pacte étaient partenariaux. Ils associaient notamment les acteurs publics (collectivités territoriales, service public de l'emploi, acteurs de l'intermédiation économique, et, le cas échéant, de l'enseignement et de la recherche...) et acteurs privés (chefs d'entreprises, associations, partenaires sociaux, citoyens...). S'il existait un accord région-département, la participation de ce dernier était souhaitée afin de conforter le caractère partenarial de la démarche. Une subvention régionale pouvait couvrir la moitié des dépenses à engager lorsque l'étude est nécessaire. À la fin 2011, 22 pactes ont été votés ou étaient en chantier soit plus de 60 % de la population francilienne couverte (plus de 40 % pour les 14 pactes votés) (observatoire des régions, Île-de-France).

3.2. Les espaces fonctionnels, une nouvelle approche intersectorielle et interterritoriale

Au-delà des problèmes socio-économiques traités au plan local, ou de ceux pilotés dans des démarches régionales et départementales, il existe d'autres types de cas qui se situent souvent à d'autres échelles spatiales, qui concernent différentes familles d'acteurs professionnels ou sociaux, qui peuvent dépendre de plusieurs niveaux de responsabilités, territoriaux ou hiérarchiques. Ces cas se situent en interfaces de plusieurs secteurs et en interterritorialités. Nous reprendrons la dénomination d'espaces fonctionnels (Nahrath, Varone, 2007) pour qualifier ces espaces d'interfaces.

Les espaces fonctionnels représentent des espaces au sein desquels se construit un problème collectif, reconnu politiquement comme tel par divers acteurs privés et publics, et qui répondent à des besoins de régulation des conflits d'usage ou de rivalités intersectorielles traversant les limites administratives. En réponse aux limites de visions étroitement sectorielles ou résultant des découpages rigides des territoires administratifs, des logiques de régulation plus flexibles tendent à se superposer, voire carrément à s'opposer aux cadres prédéfinis en termes de secteurs et/ou de territoires.

Nous avons vu, dans l'exemple du nord-est francilien, que se construit sur ce bassin d'emploi des réponses en termes de transports aux problèmes de mobilité. La question de la formation semble y devenir un problème collectif, comme le souhaitent quelques acteurs, posant ainsi, de façon cruciale, la redéfinition du périmètre où traiter ce problème multisectoriel et interterritorial. Cette qualification d'espace fonctionnel semble pouvoir s'appliquer pour ce bassin d'activités et d'emploi, à cheval sur trois départements, où l'intérêt des populations pousse à construire progressivement une communauté de vie et d'emploi, et sans qu'il soit question de recomposition territoriale.

Ces espaces « *substituent, à la représentation de pouvoirs politiques ordonnés suivant un principe excluant tout chevauchement ou superposition, un « territoire » identifié comme espace de gestion, dont la délimitation s'établit par types de problèmes à traiter et dont les aires de résolution sont de plus en plus variables* » (Duran, Thoenig, 1996).

« *Les rapports potentiellement conflictuels entre les espaces fonctionnels et les territoires institutionnels proviennent en premier lieu de la non-congruence entre leur périmètre respectif. Cela correspond justement à l'une des causes de l'émergence d'un tel espace fonctionnel, dont la configuration spatiale et sociopolitique est supposée mieux correspondre au périmètre pertinent de régulation d'un problème collectif* » (Nahrath, Varone, 2007). Notons que ces rapports conflictuels n'apparaissent pas dans l'exemple du nord-est francilien que nous avons étudié, du moins pas à ce stade. Sans doute faut-il y voir le travail d'échanges opéré entre collectivités dans leur mobilisation au cours des débats publics sur le Grand Paris, dans le processus d'achèvement de la carte intercommunale en grande couronne, et dans la démarche de regroupement des collectivités franciliennes engagée par Paris Métropole.

Les auteurs donnent une illustration de ces tensions entre espaces fonctionnels et territoires institutionnels dans les travaux de Pierre Veltz (2002). On constate en effet que ces contradictions sont du même genre que les tensions entre les logiques fonctionnelles de globalisation des échanges économiques et l'ancrage territorial des entreprises. Les premières poussent à une *déterritorialisation* (libre circulation des capitaux, des marchandises et des travailleurs, autonomisation des métropoles par rapport à leur arrière-pays, voire à l'économie et au territoire nationaux, affaiblissement des capacités de régulations économiques des États-nations). Mais dans le même temps, elles sont limitées par la permanence de certaines « contingences territoriales » qui impliquent une *reterritorialisation*, au sein de territoires institutionnels existants, des logiques fonctionnelles inhérentes à l'économie globalisée.

Mais cette illustration peut fausser la perception que nous donnons de ce territoire élargi en le qualifiant d'espace fonctionnel. Car cet espace, que nous qualifions de fonctionnel du point de vue de la construction de services fonctionnels comme la formation par exemple, n'en est pas moins un territoire, où visent à s'ancrer des politiques communes, menées en interterritorialité. Il s'en distingue dans le sens qu'il ne vise pas à se recomposer territorialement, mais fonctionnellement à ce stade.

3.3. Les grands bassins de vie et d'activités au sein des régions ou en interrégions

L'intervention des acteurs à l'échelle de bassins d'activités et d'emploi, lieux souvent de plusieurs pouvoirs communautaires, présente toujours une double face. Au nom de la cohésion économique, sociale et territoriale, les acteurs interviennent dans l'intérêt des populations à l'échelle du bassin. Mais ils se doivent de tenir compte des pouvoirs politiques de ce même territoire, qui peuvent ne pas partager les mêmes visions de cet intérêt. Avec le développement de la culture de l'interterritorialité, c'est-à-dire l'apprentissage du partage du pouvoir interterritorial entre les intercommunalités du bassin, les interventions dépassant le cadre intercommunautaire sont assurément facilitées. Mais, comme le dit Martin Vanier, « *ce passage d'une conception politique du territoire à une autre ne peut pas se faire spontanément, et c'est pourquoi il tarde. Il requiert une intervention... qui combine une volonté politique et une ingénierie technique et administrative* » (Vanier M. 2007).

Avec cette volonté politique et ces ingénieries administratives et techniques, on peut penser que les obstacles seront levés. Et pourtant, souvent, cela ne suffit pas. D'autres difficultés tenant à des échelles d'actions territoriales ou sectorielles d'un autre ordre (vertical) peuvent bloquer les solutions. L'accord sur le terrain peut être bloqué par des « hiérarchies » sectorielles ou territoriales. C'est alors que la référence aux espaces fonctionnels peut contribuer à faire éclater les cadres territoriaux trop rigides ou bien les logiques sectorielles inadaptées. Cette référence impose des conditions. D'une part ces espaces fonctionnels – propositions de recompositions des modalités d'action publique – n'émergent généralement que face à des problèmes (considérés politiquement) comme majeurs et récurrents. D'autre part cet espace ouvre un processus de régulation vers un périmètre de validité qui s'affranchit des frontières physiques d'un territoire institutionnel donné. Enfin les modalités de régulation dans cet espace dépassent les logiques proprement sectorielles, en impliquant un important travail de coordination, voire de mise en cohérence de différentes politiques publiques. Cela suppose ainsi une réelle constance de l'intervention publique.

Notons que ces questions se posent particulièrement dans les régions multipolaires, comportant plusieurs grands pôles de développement, ou bien dans des grands bassins en interfaces de plusieurs régions, ou encore dans les très grandes villes particulièrement attractives. Il importerait d'approfondir le concept de grand bassin de vie, d'activités et d'emploi. Les changements de pratiques qui s'opéreront dans ces cas nécessiteront de mettre en lumière les relations étroites entre changements d'échelles, reconfigurations sectorielles, et recomposition territoriale.

3.4. Les « eurométropoles » et communautés métropolitaines

On trouve une illustration de ce type de nouveaux espaces, lieux de nouveaux processus de régulation, fruits d'une volonté politique affirmée, avec la création des eurométropoles annoncées dans l'avant-projet de loi de décembre. Ce terme est provisoire, et n'apparaîtra sans doute pas dans la loi, « *car c'est une appellation contrôlée de l'Union européenne* », qui suppose au moins le rapprochement de villes appartenant à deux pays différents. La constitution de ces « eurométropoles » à Lille, Lyon et Marseille répond au problème politique d'accroître l'attractivité et les potentialités de ces métropoles françaises au niveau européen face à des villes comme Amsterdam, Munich ou Barcelone. Il sera ainsi formé de plein droit, en lieu et place des communes membres, un « *espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire* ». Cet espace aurait vocation à organiser, par convention, ce développement avec les collectivités départementales, régionales et l'État, dans le cadre des conférences territoriales de compétences.

Ainsi, note la *Gazette des communes* du 7 décembre, Gérard Collomb et Michel Mercier, présidents du Grand Lyon et du département du Rhône se sont accordés, le 4 décembre pour transférer toutes les compétences du conseil général à la communauté urbaine, future « eurométropole », vision à laquelle s'oppose avec vivacité Jean-Jack Queyranne, président du conseil régional. Cette opération se traduit par une forte réduction du territoire du conseil général, qui exercera ses compétences auprès de 435 000 habitants contre 1,35 million au Grand Lyon. À Marseille, l'État travaille à la construction d'une métropole d'1,8 million d'habitants formée des 6 intercommunalités de l'agglomération et dotée de compétences multiples. Une piste contre laquelle s'élèvent tous les élus extérieurs à l'actuelle communauté urbaine de Marseille Provence Métropole (1 million d'habitants).

De la même façon pourraient être institués en communauté métropolitaine les intercommunalités qui regroupent ensemble de plus 400 000 habitants. Pourraient se voir concernés des très grandes villes comme Bordeaux, Grenoble, Montpellier, Nantes, Nice, Rennes, Rouen, Strasbourg, Toulon, Toulouse. L'« eurométropole » et la communauté métropolitaine exerceraient, avec le statut d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), les compétences en matière de développement et d'aménagement économique, social et culturel ; d'aménagement de l'espace métropolitain ; de politique locale de l'habitat ; de politique de la ville et du cadre de vie...

Conclusion

On le voit, ce qui est visé dans ce projet d'une nouvelle étape de la décentralisation, c'est la recherche d'une plus grande cohérence dans les interventions territoriales, à tous les niveaux et dans divers domaines ; c'est la volonté d'une démarche intégrée pour résoudre les problèmes par la coopération des autorités et des acteurs aux échelles les plus appropriées.

Pour les acteurs de la formation et de l'emploi, pour les entreprises confrontées aux mutations rapides de leur environnement concurrentiel et au besoin d'innover pour se développer et survivre, pour les salariés engagés dans la modernisation et la défense de leurs emplois et qualifications, pour les jeunes qui s'orientent sur le marché du travail, l'action publique territorialisée est indispensable. Action publique, sur les territoires urbains et ruraux, en faveur d'une plus grande coordination des politiques sectorielles et territoriales, de l'appui à la création d'entreprises et de l'aide à la recherche, de la formation initiale et continue au bénéfice de l'emploi.

On l'a vu, les changements en cours dans les réformes territoriales, et notamment avec les changements du positionnement des collectivités territoriales dans l'action publique, concourent à satisfaire les besoins, par la prise en compte des changements d'échelle nécessaires pour l'efficacité de l'action, et par de nouvelles formes de gouvernance, conjuguant solidarité et compétitivité, et articulant les différents niveaux et de coopérations partenariales et interterritoriales. Reste à voir, aux termes des débats parlementaires qui enrichiront les textes initiaux, comment seront organisés concrètement ces changements importants sur ces questions difficiles, et si sensibles de l'emploi et de la formation pour des millions de personnes.

Cette place nouvelle des collectivités et des élus, en responsabilité face aux problèmes de leurs concitoyens, c'est aussi une action pour renforcer la démocratie, pour être au plus proche de la population. Aussi doit-on s'étonner, dans cette action de décentralisation, de ne pas voir d'orientations plus marquées pour une participation citoyenne plus large dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et des projets de territoire, participation pourtant indispensable à la cohésion territoriale.

Bibliographie

Ouvrages et articles

Duran P. & Thoenig J-C (1996), « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, août 1996, vol. 46, n°4, p. 580-622.

Faure A., Leresche J.-P., Muller P. & Nahrath S. (2007), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan.

Nahrath S. & Varone F. (2007), « Les espaces fonctionnels comme changements d'échelles de l'action publique », in A. Faure (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, p. 235 – 249.

Racine B. (2006), *Maisons de l'emploi et projets territoriaux. Quels partenariats entre acteurs publics et acteurs privés ?*, Actes du Colloque du 24 octobre 2006 à Lille, ANCPPA.

Racine B. (2012), « Texte de présentation » du colloque INSET-CNFPT du 18 octobre 2012 à Pantin sur les enjeux du Grand Paris au travers du cas du nord-est francilien.

Ruegg J. (2007), « L'échelle géographique pour articuler le réseau et la surface - choisir le zoom approprié », in *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan.

Vanier M. (2008), *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Paris, Economica Anthropos.

Veltz P. (2002), *Des lieux et des liens. Politique du territoire à l'heure de la mondialisation*, Paris, Éditions de l'Aube.

Veltz P. (2005), *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, Quadrige/PUF.

Revues et sites Internet

Avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique (27 novembre), in Dossier de la *Gazette des Communes*, « Acte III de la décentralisation : la réforme pas à pas ».

Avant projet de loi portant décentralisation et réforme de l'action publique. Concertation avec les associations d'élus (décembre 2012). Principales dispositions.

« ARF - Les Régions approuvent le plan de refondation de l'AFPA », <http://www.arf.asso.fr/2012/11/les-regions-approuvent-le-plan-de-refondation-de-lafpa.html>.

Débat Formation, hors-série Régions, « Analyse des pratiques Emploi Formation », AFPA 2012.

Dossier du *Courrier des Maires*, octobre 2012, <http://infos.courrierdesmaires.fr/dossiers/acte-iii-de-la-decentralisation-parole-aux-representants-des-collectivites-territoriales-entretiens-exclusifs>.

Dossier de la *Gazette des Communes*, « Acte III de la décentralisation : la réforme pas à pas », 19-11-12.

Table ronde AMF, ARF, ADF sur la gouvernance et la subsidiarité, organisée début septembre 2012 par le *Courrier des maires* et la *Gazette des communes*, in Dossier du « Courrier des maires », novembre 2012.

Public Sénat, 5 octobre 2012, <http://www.publicsenat.fr/lcp/politique/d-centralisation-hollande-veut-donner-plus-pouvoir-aux-r-gions-323651>.

Abhervé, <http://alternatives-economiques.fr/blogs/abherve/2012/07/03>.

Le Monde, 21 septembre 2012, « Le naufrage de l'AFPA menace la formation des chômeurs ».

Observatoire des régions, <http://www.semaphores.fr/observatoire-regions/regions/ile-france/pacte-pour-emploi-format.html>.

Sigles des associations

AdCF : Assemblée des communautés de France

ADF : Assemblée des départements de France

ARF : Association des régions de France

AMF : Association des maires de France

AMGVF : Association des maires des grandes villes de France

AMRF : Association des maires ruraux de France

APVF : Association des maires des petites villes de France

FVM : Fédération des villes moyennes

Du pacte local au pacte territorial : une démarche méthodique pour une gouvernance démocratique du social et de l'économique

Martine Theveniaut

« La compréhension est à la fois moyen et fin de la communication humaine. La planète nécessite des compréhensions mutuelles dans tous les sens, à tous les niveaux éducatifs, à tous les âges. Telle doit être l'œuvre pour l'éducation du futur ».

Edgar Morin, *Les 7 savoirs nécessaires à l'éducation du futur*, 1999.

1. Cadrage de la problématique

1.1. Territoire et vie sociale dans la mondialité

Le territoire est à la base géographique de l'existence sociale. C'est une œuvre humaine qui « associe les pré-occupations les plus matérielles aux relations les plus essentielles. C'est là que chaque société résout ses problèmes, satisfait ses besoins, assouvit ses rêves, en suscitant constamment des mécanismes et des régulations capables d'assurer des fonctionnements collectifs » (Verschave 2005 p. 29-30). Mais, le territoire c'est aussi une étendue de terre sur laquelle s'exerce une autorité. Dans les démocraties, les États garantissent l'intérêt général et délèguent des compétences dans des mandats de gestion aux contours territorialisés. Cette géographie des pouvoirs administratifs et politiques a promu le principe de l'égalité des droits au regard de la loi. Mais la barre a été tordue à l'excès, au détriment de la diversité des territoires et d'une connaissance approfondie de leurs ressources et des atouts de leurs cultures locales. Elle se révèle inadaptée aux problèmes actuels devenus interdépendants. Dans les années 80, la globalisation économique installe la concurrence comme règle du jeu sans résistance cohérente d'États affaiblis. Il en résulte de profonds déséquilibres sociaux, dans les territoires et entre eux, et une demande considérable de repères et de connaissances pour défrayer et recomposer des réponses concrètes et équitables.

Dans les années 90, la Commission européenne voudrait sortir du débat qui oppose thèses ultralibérales et dogmes d'interventionnisme public. Elle publie le *Livre blanc sur la croissance, la compétitivité et l'emploi*. Rédigé dans un contexte de fort chômage, il fait le pari de la diversité locale. L'inventaire réalisé en 1994 recense les activités issues d'initiatives locales dans quatre grands registres : la vie quotidienne, le cadre de vie, les loisirs, l'environnement. Les résultats dépassent les attentes. Oser la diversité est possible : des centaines d'expériences sont recensées et comparées, les obstacles identifiés. La stratégie européenne intègre les ILDE (initiatives locales de développement et d'emploi) à partir de 1995. Le décompte des emplois créés est difficile en l'absence d'un outil statistique approprié, mais les ILDE ont contribué à la création de milliers de petites entreprises en Europe, avec une véritable utilité sociale à un coût souvent moindre que les créations de postes aidés pour des chômeurs. Les espérances placées dans la diversité comme principe actif de la transformation sociale n'ont pas entraîné de stratégies d'amplification.

À la fin des années 90, le développement local est découplé de la croissance économique. Il est réduit à une solution de la deuxième chance pour les populations marginalisées et les territoires qui n'ont pas la capacité de se confronter à la concurrence du marché. Cette tendance européenne est conforme aux discours des organisations internationales et des agences de l'ONU. La Stratégie de Lisbonne se durcit. Chaque région est incitée à devenir compétitive et à « se vendre ». Les recommandations relatives au développement local sont supprimées sous prétexte de rationalisation. L'entrée en lice de l'Inde et de la Chine à des places économiques éminentes relance la thèse du développement exogène, bien que les externalités négatives de la concentration soient connues et pointées du doigt : risques de désordre social ou de conflits « de civilisations », nuisances environnementales et territoriales de ce modèle sur l'ensemble de la planète, épuisement des ressources énergétiques, effets négatifs sur la santé et l'environnement. « *En définitive, le modèle économique dominant,*

* Sociologue, coordinatrice du Réseau des P'actes Européens.

en introduisant cette notion de compétitivité, s'approprie, à des fins concurrentielles, les facteurs immatériels d'un dynamisme territorial et fait basculer dans la sphère marchande des relations de convivialité et d'épanouissement collectif » (Jouen 2007, p.10). Or ces relations sociales, au fondement du contrat social, n'en font pas partie.

1.2. D'un bout de la chaîne à l'autre, la mondialité pose à chacun des problèmes inédits

1.2.1. L'individu est à un bout de la chaîne

Dans la vie de tous les jours, chaque habitant est alternativement ou simultanément citoyen, élu, électeur, administré, usager de services, voisin, parent, collègue, ami, consommateur, épargnant, investisseur. Non sans contradictions entre ces statuts et ces rôles à l'intérieur de chacun ! Les conditions contemporaines de l'exercice individuel des choix dans la vie sociale sont inédites. L'histoire de la révolution culturelle en cours n'est pas écrite. Nous manquons de repères. En quelques décennies, la maîtrise des choix qui nous concernent nous a échappé sans trop savoir comment. Moins pressés par la nécessité, nous avons désappris l'entraide directe. *« L'individu concret est bien souvent tombé au niveau des valeurs de consommation, non rattaché à l'ordre de l'être par le sentiment d'une responsabilité supérieure à celle de sa propre survie, c'est un individu démoralisé. C'est sur sa démoralisation que le système s'appuie, il l'approfondit, il en fait une projection sociale » (Havel 1991). L'aliénation de nos pouvoirs créatifs serait-elle devenue « l'alliée de nos propres fossoyeurs » ?*

L'utopie devient concrète

Les leçons de la dissidence nous rappelle utilement que *« l'individu n'est et ne peut être aliéné à lui-même que parce qu'il y a en lui quelque chose à aliéner » (Havel 1991). Autrement dit, il n'est pas dépourvu de moyens d'action pour autant qu'il souhaite déconstruire les (fausses) évidences, sortir des sentiers battus pour réaliser une vie qui en vaille la peine. En fait, chacun dispose d'un pouvoir d'action et d'intervention dans la vie sociale dans le cadre de ses fonctions professionnelles, de ses mandats, ses responsabilités. La pire des situations est de ne disposer d'aucune marge de manœuvre, ce qui est trop souvent le cas. Dans les années 1970/80, des individus, des petits groupes se sont mis en mouvement, refusant comme une fatalité les inégalités croissantes qu'ils constataient ou subissaient eux-mêmes dans une société prospère. Ni experts, ni leaders de masse, ce sont des individus qui tentent de prendre leur vie en mains. Des questions aussi importantes que le danger nucléaire, la place des femmes dans la société, les droits sociaux, le retour du territoire, le racisme ou la qualité de l'alimentation, hier marginales, portées séparément, sont sur la place publique en train de se relier entre elles. Ces « créatifs culturels » (Ray, Anderson 2001) décrits dans une étude américaine menée entre 1986 à 1999 seraient plus de 25 %. L'étude se poursuit dans d'autres continents. *« L'utopie devient concrète. En prenant leur distance avec l'ordre établi, ces mouvements sociaux ont compris que quand on cherche à changer la culture du passé, on ne peut pas se contenter des solutions qu'elle propose. Il faut découvrir ses propres solutions ou les inventer ».* Ce phénomène est resté longtemps invisible. Les médias et les politiques, pris dans la mise en scène de leurs confrontations, ne voient tout simplement pas cette force de proposition en construction.*

1.2.2. Dans le mondial, la désaffiliation traduit la défaillance démocratique et institutionnelle

Ce processus enferme dans un statut de *« sans »* tous ceux qui n'ont pas de toit, de papiers, de revenus, de travail décent, d'eau potable. À cette échelle, le non-droit international permet tous les abus de positions dominantes. La confusion se produit parce qu'il n'existe pas de force indépendante dans la société pour veiller et contrôler le respect de règles communes, démocratiquement validées. Des rapports conflictuels ont été nécessaires pour imposer des limites à l'exploitation du travail humain au XIX^e siècle, ils le seront pour réussir à enrayer l'exclusion et à recomposer les formes d'une protection sociale pour tous.

Il est nécessaire de rappeler que l'autorité d'une organisation, quelle qu'elle soit, grande ou plus petite, privée ou publique, ne peut pas se penser soi-même seulement en termes de rapports stratégiques et de relations de pouvoirs, car elle est partie prenante de la société. *« La règle ne se forge pas seulement sur sa rationalité, ni sur le niveau de pouvoir de l'instance qui la formule. Nul ne peut s'arroger le droit de changer la règle : elle s'évalue au regard des valeurs et des lois et au regard des principes qui les fondent. En ce sens, les violences de masse ou la désaffiliation traduisent une défaillance institutionnelle à l'intérieur du système des règles » (Giust, Supiot, Ollivier 2002). Les règles d'une organisation ont en effet une double fonction : « Une fonction opérationnelle pour promouvoir une action d'une part, et une fonction symbolique pour relier le prescrit à sa finalité d'autre part, par exemple l'hôpital à la santé, l'école à la transmission de culture, l'administration à la citoyenneté ».*

L'analyse ci-dessus est illustrée par la présentation d'innovations socioéconomiques comme autant d'outils pour des réponses opérationnelles appropriées. Des enseignements de portée générale peuvent en être tirés, comme une contribution citoyenne à la gestion des affaires communes. Elle participe, aux deux bouts de la chaîne, à l'organisation d'une démocratie « complexe » : depuis la gestion des problèmes du quotidien jusqu'à la façon de se relier de façon dynamique et différenciée dans l'aventure inédite de la mondialisation.

2. Les pactes locaux, des espaces d'organisation où l'individu « concret » peut se reconstruire avec d'autres¹

« La libération d'individus concrets rattachés à l'ordre de l'être [...] crée des espaces nécessaires à leur organisation et accumule un pouvoir incalculable, inapparent jusqu'au moment où les conséquences arrivent à la lumière, sous forme de chocs aussi variés que surprenants » écrit encore Vaclav Havel (1991).

2.1. De nouveaux acteurs collectifs s'affichent et s'affirment

Dans les années 90, un panel d'innovations socioéconomiques apporte des réponses à des problèmes clés dans la vie quotidienne. Elles traduisent la nécessité d'une organisation territoriale concertée des ressources, tant humaines que naturelles. Cette façon de faire à rebours des approches hiérarchiques et sectorielles est peu usuelle. Elle reste à la marge des systèmes institués. Les espaces de débat entre « pairs » avec qui partager cette approche sont rares. Le collectif des pactes locaux se constitue dans ce vivier de personnes. Longtemps informel, il a progressivement ouvert un espace de débat permanent sur la question de la cohésion sociale et plus largement sur les coopérations locales et leurs effets. La démarche, soutenue par la fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme (FPH) a cheminé hors des visions partielles, produisant de la confiance entre des personnes de milieux, d'âges, de régions, de pays, de métiers et de sensibilités très divers. Préparé en amont par la collecte d'une cinquantaine d'expériences significatives dans différentes régions², un débat public identifie en 1998 les principales voies de progrès pour installer des pactes locaux : *« S'appuyer sur un cadre de droit commun dont les acteurs locaux puissent se saisir, afin de sortir des mesures expérimentales ou dérogatoires ; inscrire l'action dans la proximité, car c'est à cette échelle que les dynamiques de responsabilisation et les solidarités concrètes se nouent. Les chômeurs et les exclus, les associations, les travailleurs sociaux, les entreprises, les syndicats et les élus, tous les acteurs sociaux, doivent y être associés. Pour construire une réelle dynamique partenariale, un pacte local suppose une analyse de la situation menée en concertation, des objectifs communs négociés et la mise en œuvre d'un cahier des charges rigoureux et souple »*.

2.1.1. La traçabilité des acquis de l'expérience

L'observation montre que les inventeurs sociaux se laissent absorber par « le faire », sans consacrer assez de temps à dire ce qu'ils font, et encore moins à décrire comment ils le font. Ils s'en tiennent à la production de rapports d'activités dans les cadres définis par ceux qui les financent. Ce n'est pas leur vision qu'ils expriment. Ce n'est pas de leur réalité dont ils parlent. Leur ingénierie est passée sous silence. C'est un dommage collectif auquel le premier remède consiste à mettre en pratique ce dicton : « Dire ce qu'on fait et faire ce qu'on dit sont deux métiers à mi-temps ». Dans la crise actuelle des relations, leur véritable performance est précisément d'avoir balisé le chemin de l'entraide pour répondre aux problèmes de tous les jours, aux conditions économiques et sociales, culturelles et institutionnelles de leur contexte. Quelques exemples sont présentés ici pour illustrer comment, en une trentaine d'années, des résistants créatifs ont appris à leur frais, traversé et surmonté (ou pas) des épreuves. Car, si un pacte local isolé ne peut pas survivre bien longtemps, il est un élément fondamental à la base de l'édifice. Certains des promoteurs du Collectif restent associés à la démarche, accréditant l'importance d'une qualité de relation dans la durée pour construire un diagnostic constamment réapprécié entre praticiens, documenter le « comment », argumenter là où le bât blesse et tenir des positions ensemble.

¹ Theveniaut, M. –Des inventeurs sociaux pour des territoires à vivre. Bilan et perspectives de 30 ans d'une pratique de la recherche au service de l'action. Doctorat en Sociologie, CNAM Paris, 2007, sous la direction de J.L. Laville.

² Téléchargeables : <http://www.eclm.fr/bdf/ouvrage-57.html>, http://pactes-locaux.org/bdf/docs/bip-3619-1_manifeste_pactes_locaux.pdf

DÉFINITION DU PACTE LOCAL (2001)

«Un pacte local est une dynamique collective territoriale, un processus construit dans la durée, avec un système de relations qui porte une action pour répondre à des problèmes identifiés. Il permet à tous les acteurs concernés, unis par des valeurs humanistes, de construire, de façon contractuelle, des réponses adaptées aux spécificités de chaque société locale, en particulier ses spécificités culturelles».

2.2. Le pôle d'économie solidaire de l'agglomération dijonnaise³

Les pôles d'économie solidaire en France ont une origine commune qui remonte au RÉAS, réseau pour une économie alternative et solidaire qui les a conceptualisés en 1996. Un certain nombre de leurs promoteurs, correspondants locaux ou membres de ce réseau, ont mené un important travail de réflexion qui a donné lieu à la production d'un ouvrage collectif en 2001 (Collectif des MB 2, 2001). Les pôles sont un modèle d'action qui a défini les valeurs sur lesquelles ils se fondent et qui font encore référence aujourd'hui. En région PACA, des acteurs de ces pôles ont publié en 2011 un bilan-guide dans un contexte où l'économie solidaire devient une perspective concrète pour le développement des territoires, des politiques publiques et des réseaux d'accompagnement⁴. Celui de Dijon illustre trois items de la grille d'analyse.

UNE GRILLE D'ANALYSE ÉLABORÉE À L'ÉPREUVE DES PRATIQUES

C'est une démarche visant à associer a minima les personnes concernées, d'autres catégories d'acteurs du territoire : élus, institutions, secteur économique (particulièrement PME et PMI), secteur associatif, personnes ressources dont les compétences sont complémentaires. Et de façon optimale, le plus grand nombre

Il a une origine concertée : il existe à partir du moment où il y a concertation et engagement contractualisé. Le contrat peut revêtir plusieurs formes et contenir plusieurs éléments : les objectifs, la mise en œuvre et les modalités d'évaluation. On parle par exemple de « diagnostic partagé constamment réapprécié ».

Il est ancré sur un territoire, ouvert, relié et connu. Le territoire peut se définir par la capacité à faire des choses ensemble à partir des ressources disponibles. En référence à ses valeurs, il répond aux besoins et aux ambitions du territoire dans une volonté de cohérence entre les acteurs, les actions et les échelons territoriaux.

Le pôle de Dijon est un lieu d'accompagnement de porteurs de projet qui existe depuis 1997. Il travaille sur le lien entre la personne et son projet de vie. Il organise l'entraide entre les porteurs de projet et les échanges avec les acteurs du territoire qui peuvent contribuer à leur réalisation. En 2001, il se constitue en association à l'échelle de l'agglomération à la suite d'un travail approfondi et progressif conduit avec Pascal Mullard d'Espace Développement, par ailleurs membre actif des pactes locaux.

Combiner l'ensemble des ressources propres à fournir les assises du projet n'est pas de la technique pure, mais la prise en compte des enjeux humains, de la connaissance des activités et du champ institutionnel pour assurer la médiation, la mise en relation et les ajustements. Le conseil d'administration comporte cinq collègues pour représenter toutes les parties prenantes: personnes qualifiées, porteurs de projet et créateurs, bénévoles, salariés, financeurs. L'accompagnement combine le suivi individuel et collectif avec un suivi post-crédation. La coopération entre acteurs territoriaux qui se sont appropriés le projet permet au pôle d'être mieux connu par les habitants, mieux reconnu par les collectivités de l'agglomération dijonnaise. Depuis 2003, il est porteur du dispositif local d'accompagnement. Les questionnements issus de ces échanges multiples constituent sa raison d'être, sa richesse, son capital créateur. Car savoir s'évaluer collectivement est un gage d'adaptation et de durée.

³ <http://www.pole-economie-solidaire21.org/>

⁴ <http://www.apees.fr/Accompagner-le-developpement-de-l.html>

2011 : DES RÉSULTATS TANGIBLES ET IMMATÉRIELS

Une augmentation continue du nombre de personnes accompagnées

En 2003, le Pôle a reçu 267 personnes, accompagné 137 projets personnels ou collectifs dont 65 ont abouti à 29 créations d'activités et 35 emplois. C'est 50% de plus qu'en 2002. En 2010, il a reçu 404 personnes et accompagné 375 dont 75 ont abouti à une création d'activités, 95 emplois, 15 formations. 102 poursuivent leur accompagnement à la création d'activités en 2011.

Un acteur incontournable de l'Agglomération

Chaque année, le Pôle organise un bilan participatif avec les membres des cinq collèges représentés au conseil d'administration. Cette approche partagée sensibilise les porteurs de projet à la dynamique sociale de territoire.

Des indicateurs qualitatifs validés collectivement

Appropriation du projet, professionnalisation, développement personnel. Les impacts constatés mesurent les retombées économiques, le développement local, l'utilité culturelle, l'utilité sociale.

Une façon de penser le travail en dehors d'une référence obligée à l'échange marchand

Elle aide à penser comment organiser les relations mises en œuvre autour des situations concrètes de créations d'activités. L'activité ancrée dans un territoire peut être définie comme la mobilisation de valeurs personnelles et professionnelles, un ancrage au lieu comme composante d'un choix de vie dans une histoire sociale préexistante. Les activités créées impriment les effets de nouvelles demandes sociales, définissent des profils d'activités dans des espaces déterminés aptes à les accueillir. Elles articulent les valeurs intrinsèques d'un développement endogène (alimentation, réponses aux besoins essentiels) avec des valeurs attributives extérieures (loisir, valeur environnementale, tourisme), dans des systèmes relationnels divers.

2.3. Les réseaux d'économie éthique et solidaire (REES) : comment croît un tissu local ?

Ces réseaux territoriaux existent en Toscane, Lombardie, Latium, Trentin, Emilie-Romagne, Abruzzes, Frioul. Ils se définissent comme « *l'économie des réseaux et des relations horizontales non hiérarchiques entre opérateurs, basées sur le partage des connaissances, des marchés, des informations, des ressources* ». Cet exemple illustre deux autres items ci-dessous. Cet exemple récent a été présenté par Franca Bruglia du REES des Marche, dans un atelier consacré aux « pactes locaux, nouvelles alliances entre communautés, réseaux de l'économie solidaire et autorités locales » en Italie, lors du Forum social européen de novembre 2012. Il illustre deux autres items de la grille.

COOPÉRER : QUALITÉ DES RELATIONS, ENGAGEMENTS DE CHACUN DANS LA CONSTRUCTION DU BIEN COMMUN

Le pacte local, une vision globale qui aborde chaque point de vue avec une attention à la qualité des relations interpersonnelles, un esprit de recherche-action, un diagnostic de l'existant et des énergies disponibles, des niveaux d'implication clairement identifiés.

C'est une démarche participative et concertée qui privilégie les solutions qui s'appuient sur des coopérations autant qu'elles les permettent, accepte le conflit en positivant les divergences pour qu'elles servent le bien commun, s'articule avec les politiques locales, articule l'interne avec l'externe, installe une parité de parole et d'écoute entre tous les acteurs, produit de l'estime mutuelle.

Les activités naissent de l'observation des petits besoins expose Franca : marchés de producteurs, rencontres d'échanges et de formation entre membres des GAS (groupements d'achats solidaires), planification partagée. Pour ne pas perdre le contact avec le territoire, les autorités locales sont insérées dans ces parcours qui se transforment en formation pour tous. La croissance du tissu social en découle comme moteur de promotion de l'activité et dispositif de contrôle de la bonne mise en œuvre des choix publics. Le citoyen, dégradé en consommateur, récupère dans sa participation le pouvoir de choisir et l'outil pour se ré-émanciper et s'orienter. La recherche du bien-être est à la base des activités, elle attire et facilite la démultiplication. Elle bouleverse le concept du profit dans lequel prédomine le choix de l'individu sur la communauté et valorise des relations fondées sur une économie centrée sur l'humain.

Au fond, conclut-elle « la participation à la construction du bien commun surpasse la notion abstraite de la démocratie et se conjugue dans les territoires par des actions concrètes qui impliquent toutes les parties prenantes, dans une vraie collaboration à parité »⁵.

2.4. Le réseau local porte l'intérêt général au delà du groupe lui-même⁶

Des partenariats locaux tels que les GAS existent dans le monde entier. Ils sont une forme particulière de pactes locaux. Au Japon, les contrats locaux entre paysans et consommateurs existent depuis 40 ans. Dans les années 1970, des consommateurs sensibilisés aux méfaits de la pollution décident de modifier leurs modes d'alimentation. Des agriculteurs transforment leurs méthodes pour donner la priorité à la santé. C'est le début du système *Teikei*. Dans le monde anglo-saxon, on parle de *Community Supported Agriculture*. Plusieurs milliers en Amérique du Nord, en Australie, en Nouvelle-Zélande et sous diverses appellations dans toute Europe. En France, ce sont les AMAP, associations pour le maintien de l'agriculture paysanne. En 2011, 1 100 AMAP nourrissent 250 000 personnes⁷. Le mouvement continue de se développer et se structure. Une coordination internationale URGENCI⁸ s'est mise en place en 2004. Conceptualisés, ces partenariats locaux solidaires entre producteurs et consommateurs deviennent des outils qui donnent un sens commun à d'innombrables pratiques singulières.

Ce sens partagé dans le monde entier est le point de départ d'une (ré)organisation citoyenne dans une approche globale. Voir les choses largement permet de considérer toutes les relations que l'économie entretient avec la nourriture : environnement, sols, eau, logistique, transports. Penser relié permet une autre approche de la planification qui ouvre sur l'énergie, le bilan carbone, les droits humains, la souveraineté alimentaire et la reconnaissance de la singularité pour transformer tout le système. Le travail de convergence, pour difficile qu'il soit, génère de la pertinence, de la cohérence, de l'efficacité et développe des rapports sociaux de résistance constructifs. La société civile sort de la représentation sociale du « fourmillement créatif », propositions en mains. Jusqu'en 2009, le comité de la sécurité alimentaire, structure-clé de la FAO, était réservé aux gouvernements. Des ONG rassemblées pour promouvoir la souveraineté alimentaire ont obtenu la mise en place d'un mécanisme de la société civile, entré en vigueur en 2009. Il fait une place à la société civile et aux entreprises majeures avec voix consultative. URGENCI y est intégrée depuis 2010. L'accueil des premiers colloques en France par la ville d'Aubagne, en Provence, en 2004 et 2008, puis par l'association des producteurs bio de la préfecture de Hyogo, au Japon, le réseau tient son prochain congrès en Californie en janvier 2013, accueilli par la Community Alliance with Family Farmers (CAFF).

LES EFFETS PRODUITS PAR LES DYNAMIQUES COLLECTIVES DÉPASSENT LES RÉSULTATS IMMÉDIATS RECHERCHÉS

« La mise en œuvre produit une capacité à faire évoluer les acteurs ; une remise en question à travers des actions significatives, des systèmes relationnels, du fonctionnement des institutions, du sens commun (culture locale...), du consensus ; un développement des ressources de chacun ; une volonté de capitaliser, de transmettre les expériences, les apprentissages et la culture » (Le pacte local est à la recherche de... 2001)

2.5. Le renouvellement de la vie sociale dans les territoires

2.5.1. Un choix qui reconstruit le droit de cité

A contrario d'un retour en arrière, « l'irruption du local dans le domaine social et économique se développe sur les champs ouverts par des changements d'attitude, avec un abandon progressif du raisonnement hiérarchique et sectoriel caractéristique du modèle industriel. Ceux qui l'expérimentent entrent de plain-pied dans le développement durable » (Jouen 2000). À rebours de la tendance, si puissante, qui externalise ce qui est

⁵ http://web.resmarche.it/resmarche/articles/art_187.html, <http://www.comunivirtuosi.org>, Document programmatique du réseau.

⁶ Calori, Federici, Sanvito (2009), http://www.altreconomia.it/site/ec_articolo_dettaglio.php?intId=7415,

⁷ http://reseaucvaab.free.fr/fichiers/circuits_courts/chiffres_amap_2011_a_berthollier_17oct2011.pdf

⁸ Urbain-rural : générer des échanges nouveaux entre citoyens, www.urgenci.net.

jugé improductif, exclut comme inutile, retranche comme hors-catégorie, leur art de faire consiste à intégrer la réponse dans la forme d'organisation elle-même, dans le territoire vécu, le bassin de vie ou d'emploi, l'écosystème, l'assiette. Leurs promoteurs et leurs partenaires ont identifié les obstacles concentrés en bas de la chaîne décisionnaire, fait le diagnostic des atouts et des contraintes d'une économie globalisée qui percute, entrave ou propulse leurs activités à ses conditions. Car, les ressources, naturelles, patrimoniales ou humaines sont maintenant visibles depuis les quatre coins du monde, accessibles aux investisseurs nomades en quête de placements rentables, de main-d'œuvre bon marché, de matières premières rares ou de lieux paradisiaques.

2.5.2. L'apprentissage des contraintes et des atouts d'une territorialité ouverte et reliée

La découverte qu'existent et interagissent autant de mondes, segmentés par thèmes, par filières, par échelon territorial d'exercice de compétences, avec leurs modes d'emploi, leurs « siglismes » et leurs codes est une exploration que personne ne peut faire à la place de quelqu'un d'autre. Beaucoup de gens ignorent qu'une solution locale à un problème local ne correspond plus à la réalité et conservent une approche monolithique. Tandis que les initiés des temps modernes qui savent réunir les informations utiles peuvent facilement se prêter à des montages solitaires de projets correspondant plus à des opportunités qu'à la réponse à des besoins réels exprimés.

Les termes du débat sont à reconstruire. La mesure des incompréhensions n'est pas prise. Il est en apparence plus commode de limiter le nombre des interactions humaines de l'explication, du débat, et le temps relativement long de l'appropriation au nom de l'efficacité gestionnaire ou technicienne. À raffiner toujours plus cette segmentation, les décideurs des étages au-dessus ne mesurent pas à quel point ils fragilisent les consensus sociaux. De surcroît, les angles morts qui résultent des méconnaissances laissent le champ libre aux clientélismes. La corruption s'installe dans les petits rouages. La participation est découragée, sur le mode « À quoi ça sert ? ».

2.5.3. S'engager dans l'action dans un monde interdépendant

Ces innovations socioéconomiques ont des caractéristiques communes. Elles sont à l'initiative des gens qui investissent les lieux où ils résident pour agir, qu'ils en soient natifs ou adoptifs : souvent simples citoyens entreprenants, mais aussi élus, travailleurs sociaux, chefs d'entreprises, syndicalistes. Leurs propres besoins et l'observation de leur cadre de vie les rendent sensibles à certaines carences ou à des potentiels inemployés. Ils, elles se croient capables de mettre en chantier une réponse. Pour ce faire, ils empruntent divers points d'entrée et cristallisent autour d'eux les énergies d'un noyau composite, mobilisent des ressources et des partenaires. Ces projets d'entrepreneurs sociaux d'échelle modeste sont en adéquation avec les demandes des usagers et empruntent ou inventent des formes organisationnelles appropriées à leur finalité. C'est pourquoi, dans ces mobilisations, ce sont les personnes qui comptent, leurs qualités d'ouverture d'esprit, leurs compétences, la surface sociale qu'elles partagent et, denrée plus rare, la persistance avec laquelle elles font retour sur place des informations glanées ailleurs. Il est parfois d'excellentes collaborations avec des représentants de réseaux ou d'institutions dont les horizons d'attente ne sont pas les mêmes.

2.5.4. Apprendre à coopérer entre échelles en tenant compte des engagements sociaux de chacun⁹

Tout le monde n'a pas le goût du grand large. Une distance courte, avec les mêmes ressources et les mêmes interlocuteurs, facilite la création d'espaces collectifs d'expérience composites. Ce premier rayon d'action et de réseautage est celui des solidarités actives. D'autres engagements sont le fait d'acteurs entreprenants, enclins à maîtriser l'ensemble des éléments d'une approche filière territorialisée. Ils élargissent leur pouvoir d'action par l'exploration en amont et en aval des conditions d'un changement possible et animent ce segment sur toute sa longueur aux différentes échelles. D'autres encore ont compris l'importance des relations à Paris, Bruxelles et au-delà pour agir localement. Les acteurs de la transversalité sont moins nombreux. Il faut désirer « s'élever » au-dessus de la vision de plain-pied, élargir ses horizons, accepter de « bouger ». La diversité des contacts à entretenir prend beaucoup de temps. Il est rare qu'une institution accepte longtemps de financer ce travail d'exploration et de réseautage s'il n'apporte pas un retour directement utile sur le segment d'activité ou le prestige de l'institution. Vite pris dans des fonctions de lobby, l'expatriation est courante pour valoriser un profil de carrière ou un carnet d'adresses. Le risque est réel d'appauvrir un peu plus la matière grise dans les espaces de petite maille, bien qu'ils en aient grand besoin pour conserver une maîtrise sur leur devenir.

⁹ Theveniaut M. 1994-95, Expérience issue de l'encadrement d'une formation « Ecole de responsables » pour les administrateurs du centre départemental des jeunes agriculteurs de l'Aude, convention Centre ESTA / FAFEA.

2.5.5. Le rôle déterminant de l'appui institutionnel

Le succès des ILDE, dans les années 90, a tenu à « l'effet de légitimation obtenu de la Commission » d'une part, et à « la mobilisation des acteurs locaux du développement économique plus prompts à s'emparer des propositions de la Commission que les gouvernements. Le dynamisme est inégal selon les pays car le terreau n'est pas aussi propice partout. Sans la participation de la population à la définition de ses besoins, sans coopération active entre les acteurs économiques et politiques, sans capacité d'innovation endogène et sans un certain pragmatisme nourri de confiance, il n'y aurait pas d'initiatives locales. Elles prospèrent sur un territoire quand elles y trouvent une combinaison positive de facteurs tels que les matières premières (financements, professionnalisme, compétences techniques), le savoir-faire (connaissance des dispositifs réglementaires, commercialisation, conception du service) et un environnement porteur (climat de coopération, durée suffisante de l'incubation) » (Jouen 2000).

PREMIÈRE PROPOSITION POUR RÉUSSIR LE PACTE TERRITORIAL

Mieux vaut faire confiance à l'inventivité humaine pour répondre aux besoins essentiels, plutôt que tout attendre de décisions « hors sol ».

Mieux vaut partir de la réalité concrète, des ressources – naturelles et culturelles – pour trouver des solutions viables et pérennes aux défis d'un développement soutenable.

3. Local et Global sont indissociables : s'organiser à différents paliers pour réussir le contrat démocratique

3.1. « Puisqu'il y a échec au droit, il faut laisser l'informel prendre forme(s) »¹⁰

Nous vivons dans un monde aux ressources limitées. La prise de conscience de cette réalité s'installe lentement, tant elle bouleverse les modes de pensée et les modes d'organisation. Dans ce contexte, la finalité ultime du politique peut se reformuler comme l'exercice d'une responsabilité partagée, garante du bien vivre ensemble aux mêmes lieux, dans un monde durablement vivable pour tous. Oui mais comment ?

Les premiers inventeurs sont passés pour de doux rêveurs. Avec l'approfondissement de la crise, « on s'aperçoit que de les pratiques qu'ils inaugurent correspondent à des besoins profonds où se mêlent souvent la simple survie matérielle et la soif de reconnaissance sociale. C'est à ce rez-de-chaussée de l'économie que se cherchent, s'élaborent et s'éprouvent les matrices de la sortie de crise ». Se référant à Fernand Braudel (1980, p.9), l'auteur interroge « cette économie moderne, hors-marché, consécutive à la dépression économique des années 70 : troc à peine dissimulé, services directement échangés, travail au noir, nombreuses formes du travail domestique et du bricolage. Cette nappe d'activités ne représente-elle pas au bas mot de 30 à 40 % du produit national échappant à toutes les statistiques même dans le pays industrialisés ? Et l'essentiel du socle informel de survie des naufragés de la planète dans maints pays du tiers-monde ? ». Cette analyse converge avec celle d'un jeune chercheur belge consacrée à l'économie solidaire replacée dans le contexte de la désaffiliation actuelle comme seconde crise de la modernité. « Le ré-enracinement permet déjà de juguler en partie l'érosion de la société salariale. L'ensemble des pratiques sociales de l'économie solidaire, marginales aujourd'hui, pourrait être emmené très vite à constituer, sous ce nom-là ou n'importe quel autre (tiers secteur, économie sociale...) une véritable identité collective. Moins par choix que par nécessité » (Frère 2006, p.17). L'influence conjuguée des innovations socioéconomiques se mesure déjà dans une érosion de l'ensemble complexe de la macroéconomie.

3.2. Sortir de l'anecdote, c'est se faire les catalyseurs d'une méthode pour apprendre¹¹

En 2007, pour préparer la 4^{ème} rencontre du RIPESS¹², ils décident de proposer un Atelier sur « la participation démocratique et l'ancrage territorial de la nouvelle économie ». En dix-huit mois, ils organisent six rencontres

¹⁰ Verschave (2005, p. 26-32).

¹¹ Expression empruntée à Ben Quiñones, 2009

¹² Réseau intercontinental de promotion de l'économie sociale et solidaire, 4^{ème} rencontre accueillie en Europe en avril 2009.

régionales accueillies à l'initiative d'organisations participatives ancrées dans leurs territoires, identifiés au préalable pour leur valeur exemplaire et l'intérêt de leurs résultats (Theveniaut 2011).

La synthèse de l'Atelier obtient un consensus sur un point majeur : l'importance déterminante de la méthode. Elle est un moyen au service des finalités de la transformation sociale. « *Il faut rassembler ces histoires apprenantes pour montrer au monde que c'est une alternative, réunir des études de cas pour obtenir un effet de collection et les discuter au sein d'un groupe de réflexion non académique* ». Le dispositif de mutualisation mis en point pour organiser ces rencontres a montré sa pertinence. Il permet d'élargir le cercle de relations affinitaires à des organisations d'Europe, du Québec et de pays du réseau asiatique du RIPESS¹³. Ce point d'aboutissement est aussi un point de départ. Le collectif des pactes locaux se transforme en P'actes Européens pour se constituer acteur collectif et citoyen dans le projet européen. Il réalisera, de 2012 à 2014, un nouveau cycle de rencontres entre des organisations de sept pays d'Europe, sur des thèmes essentiels pour bâtir une économie solidaire et des formes de gouvernance démocratique et pour mieux répondre aux objectifs éducatifs et sociaux de transmission et d'essaimage. Le Voyage Apprenant est un outil de mutualisation qui favorise la compréhension et accompagne le changement d'échelle des solutions.

Chaque organisation-partenaire accueille les autres à tour de rôle pour partager l'expertise qu'elle a développée sur des contenus thématiques substantiels et des méthodes de mise en mouvement dans les dynamiques collectives. Ce sont des échanges dont la contribution est autant théorique que pratique. Se rencontrer dans des espaces non formels entre adultes de milieux différents crée des conditions propices pour consolider des analyses, favorise une réelle appropriation des connaissances des méthodes et des outils proposés et permet de s'inspirer en confiance de l'expérience des autres.

L'inscription dans un cycle facilite la formalisation d'enseignements transversaux tournés vers l'amélioration de l'action, le débat public et l'exportation des inventions dans d'autres contextes.

DEUXIÈME PROPOSITION : « IL FAUT COMPRENDRE CE QUE L'ON A APPRIS POUR PORTER DES PROPOSITIONS ENSEMBLE ».

S'approprier des enseignements dans des échanges « entre pairs » permet de mieux affronter l'incertitude et démultiplie les potentiels des solutions.

3.3. L'histoire apprenante des groupements d'employeurs

La traçabilité, la longévité et les résultats obtenus par les GE offrent une ample matière pour témoigner de cette proposition¹⁴! Cinq ans après la première rencontre du cycle 2007-2010, c'est à nouveau là que s'engage le nouveau cycle, en octobre 2012. En effet, les GE ont continué à tracer leur chemin. Leur parcours est relaté ici comme une histoire apprenante relativement aboutie. Ils sont entrés dans les savoirs constitués (Joubert 2012) et ont obtenu une reconnaissance formelle dans le paquet emploi 2014/2020 de la Commission européenne.

3.3.1. Rappelons que le GE est un outil légal, institué en France par une loi de 1985

Il permet à plusieurs entreprises de partager l'emploi de mêmes salariés. Tout particulièrement implanté en Poitou-Charentes, ce modèle d'action est présent dans le secteur agricole, artisanal, associatif, industriel agroalimentaire. Il existe des centres de ressources dans plusieurs régions françaises. Un Centre européen de ressources a été mis en place, avec le soutien actif du CRGE et compte des membres dans différents pays d'Europe. Les GE sont une réalisation concrète de ce que peuvent réussir les pactes locaux, même s'ils n'en portent pas le nom. Ils sont appliqués, le plus souvent dans des territorialités de petite maille (bassin d'emploi, pays, agglomération). Mais ils s'adaptent et peuvent couvrir un département, une région, voire l'échelle nationale jusqu'à obtenir une convention collective dans les professions sports et loisirs. En 2010, on compte en France 5 065 GE qui totalisent près de 34 600 salariés pour un total de 700 millions d'euros de chiffres d'affaires. Ils sont implantés dans toutes les professions, publiques et privées. En ces temps de crise, le GE est un excellent moyen de développer l'emploi: il permet à l'entreprise d'améliorer son fonctionnement, tout en offrant une stabilité d'emploi aux travailleurs mutualisés, là où ils résident.

¹³ En français : http://pactes-locaux.org/bdf/docs/capitalisation__7pages__lux_09.pdf;

En anglais http://www.pactes-locaux.org/bdf/docs/capitalisation__7pages__lux-pl-eng-7.pdf

¹⁴ « De la naissance à la maturité : les Groupements d'employeurs en Poitou-Charentes », Repères n°70, oct. 2010, Ed. ARTFLV, 47p http://www.socioeco.org/bdf/_docs/guide_rep_res_70.pdf

3.3.2. Dans les années 80, des personnes d'engagement, syndicalistes de la CFDT¹⁵ ouvrent la voie

« Répondre aux immenses défis de la précarité et du chômage par la concertation, l'élaboration et la construction d'outils, en tenant compte de nos responsabilités, qui peuvent être conflictuelles, mais aussi et surtout convergentes, c'est très certainement ce qu'il est important de souligner »¹⁶. À quelques-uns, ils ont saisi le CESR¹⁷ et obtenu un avis favorable pour la mise en œuvre de la loi de 1985. En 1988, ils créent une association paritaire pour promouvoir l'emploi rural, l'APER. Il fallait la confiance, entre agriculteurs et entre ceux-ci et le salarié, pour que ça marche. « Réunir tous les paramètres était un petit miracle à chaque fois », dit l'inspecteur du travail. Elle est conventionnée avec la région et l'État. La loi a favorisé une évolution des comportements. L'implantation progressive et robuste des GE prend quelques années pour atteindre la trentaine. L'association s'ouvre à l'artisanat en 1994 car les PME représentent une entreprise sur trois en Poitou-Charentes. En 1998, l'APER a 10 ans. Elle a créé 158 emplois et promu 148 GE : 140 dans le secteur agricole, 8 dans l'artisanat dont 5 fédérés dans le département des Deux-Sèvres.

L'organisation rencontre une opportunité de développement avec les futurs contrats de plan. L'APER se concentre sur les métiers agricoles. L'association AVERTIR¹⁸ créée en 1986 pour la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) assure la transition. Sa raison d'être était de préparer les individus et les entreprises aux évolutions technologiques et économiques et d'offrir aux acteurs privés et publics un espace de réflexion régionale paritaire en matière d'emploi. Ses résultats dans différents bassins d'emploi ou la réorganisation des emplois du port de La Rochelle ont mis en évidence un chaînon manquant : le « quatrième niveau » interprofessionnel et territorial de dialogue social pour résoudre les problèmes que posent les emplois dits « atypiques » qui augmentent avec les mutations de la société salariale. AVERTIR s'est alors portée légitime pour introduire cette problématique dans le débat public et organise à Poitiers, le 16 avril 1999, un colloque d'envergure européenne : « Dialogue social et territoires : état des pratiques et perspectives »¹⁹. Cette initiative remplit son objectif : le concept de dialogue social territorial (DST) entre dans le débat public car il fait sens pour analyser et proposer des solutions concrètes à des questions réputées atypiques relevant du champ classique du travail et de l'emploi, mais non traitées, ou insuffisamment prises en charge. Le besoin de dialogue social territorial concerne aussi la GPEC et la sécurisation des parcours professionnels, la formation professionnelle, l'emploi, les restructurations, les mutations et les mobilités, l'aménagement du territoire et les transports, la conciliation des temps, la santé au travail, l'égalité professionnelle, la lutte contre les discriminations. Cette liste à la Prévert n'est pas exhaustive et dessine, en contrepoint, un constat de carence. D'une part, « une territorialisation sans dialogue social préalable provoque des dysfonctionnements », d'autre part « continuer à distinguer, voire opposer, questions économiques et questions sociales est inopportun et inefficace »²⁰.

3.3.3. L'organisation originale d'une fonction ressources d'échelle régionale

En 1999-2000, avant de se dissoudre, AVERTIR aura servi de tremplin à deux organisations de « seconde génération » inscrites dans le contrat de plan État-région pour 4 ans : le CISTE²¹ et le Centre de ressources des GE. Chacune répond à des fonctionnalités distinctes et complémentaires. Le CISTE est paritaire, à présidence tournante entre représentants patronaux et salariés. Il applique la réflexion à des thèmes d'actualité communs à tous : chômage, vieillissement, nouveaux métiers, services de proximités. Il installe un espace de dialogue en amont des négociations institutionnelles menées par les états-majors et apporte du grain à moudre à ce nouvel objet de pensée qu'est le dialogue social territorial.

Le CRGE a pour vocation de consolider l'ancrage des GE et de les promouvoir comme un outil pour l'emploi en temps partagé. Les membres du conseil d'administration ont bien sûr des appartenances institutionnelles, mais elles ne sont pas au centre du mandat qu'ils acceptent. Ce sont des directeurs de GE et des socioprofessionnels. Leur adossement mutuel renforce les activités de chacun. Le collectif se construit à partir de leurs diversités. Deux démarches sont menées de front pour installer les relations²² : « Faire venir des gens d'ailleurs

¹⁵ Confédération française du travail.

¹⁶ Entretien de presse, 1988, France Joubert, secrétaire régional de la CFDT

¹⁷ Conseil économique et social régional.

¹⁸ Association volontaire pour l'emploi, la reconversion, le travail, l'insertion et la réussite.

¹⁹ Colloque organisé par AVERTIR au Futuroscope avec l'appui du ministère de l'Emploi et de la solidarité, du FSE, du conseil régional de Poitou-Charentes, du conseil général de la Vienne, d'AGEFOS PME, de la CFDT.

²⁰ Walter, J.L., Réalité et avenir du dialogue social territorial ». Avis du CESE. Adopté 7 juillet 2009

²¹ Carrefour des initiatives sociales pour le travail et l'emploi.

²² Entretien, 8 juillet 2010, avec Thierry Chevallereau, 1^{er} directeur CRGE en temps partagé avec sa fonction de directeur de GE

pour obtenir une légitimité interne » et « faire se rencontrer les différentes parties prenantes d'un GE au niveau régional ». Cette méthode fait levier et entretient un cycle bâtisseur. Informations et enseignements intègrent les réalités du terrain et les diffusent transversalement. Chacun comprend mieux les logiques d'action des autres. Tout ceci met de l'huile dans les rouages à toutes les interfaces et produit une plus-value. Mutualisée, elle facilite la professionnalisation, fait croître à l'usage une expertise juridique à laquelle des majorités gouvernementales successives font appel. Ouverts sur l'extérieur et des thématiques d'actualité, les salons annuels des GE sont devenus des rendez-vous nationaux d'un milieu professionnel en phase de structuration. Cette dynamique entretient la marche et produit un « effet boule de neige ». La région Poitou-Charentes est devenue un point de convergences national et européen pour l'emploi partagé. Un Centre européen de ressources est installé en 2008 à Bruxelles, avec un siège associatif à Poitiers.

3.3.4. Les services rendus par les GE s'adaptent aux besoins et aux évolutions

La globalisation économique redistribue les cartes et pose aux entreprises et aux territoires des problèmes d'adaptation. En 1999, l'agroalimentaire est le premier employeur industriel régional. L'outil GE engage un développement original sous forme de GE multisectoriels dans ce secteur. « Mode d'emplois Nord Vienne » compte aujourd'hui 130 équivalent-temps-plein. Il maintient un taux de CDI supérieur à 50 %. De 5 entreprises à la création, il compte 109 adhérents en 2010, répartis entre 56 % agroalimentaire, 12 % imprimerie, 12 % métallurgie, 13 % textile et divers. Il facture 200 000 heures de mise à disposition, avec un chiffre d'affaires de plus de 4 millions d'euros. En 2005, pour démultiplier plutôt que concentrer, un GE est implanté à La Rochelle.

Le GE l'un des outils de la structuration d'emplois non marchands dans les secteurs du sport et de l'animation en plein développement. Créée en 1990, l'Association profession sports et loisirs de la Charente Maritime (APSL 17) se transforme en GE départemental et compte une centaine d'emplois. Cet échelon permet de mieux connaître les besoins d'emplois et de compétences, de reclasser plus facilement, de soulager les dirigeants bénévoles, de mener une démarche volontariste de qualification avec plus de moyens. Les difficultés à surmonter dans ce cas sont les compléments d'emploi : même mis bout-à-bout les soirées et les week-ends ne font que des emplois à temps partiel. Il faut donc explorer quels publics sont disponibles dans la journée et développer les compétences pour répondre à ce type de besoins : milieu scolaire, petite enfance, milieu carcéral, seniors, compétences administration, gestion, promotion. APSL 17 met en œuvre la politique de la région d'Emplois tremplin. Ce dispositif intégré, du local au régional (ainsi que national) « crée des ponts entre les approches territoriale et fédérale, mais le territoire reste une difficulté, demande beaucoup d'explication auprès des collectivités, des élus locaux, des structures associatives : « Expliquer et laisser le choix car le GE n'est pas dans une démarche commerciale, ni le seul outil disponible »²³.

LA DIVERSITÉ : SOURCE D'ENSEIGNEMENTS TRANSVERSAUX TRANSFÉRABLES À D'AUTRES SITUATIONS

L'importance d'un cadre de droit : la loi qui crée le GE en 1985 a rencontré son utilité car elle répond à de vrais besoins. Assez précise, et même exigeante, elle ne s'est pas enfermée dans une procédure. Elle s'est adaptée à l'évolution des besoins. La rubrique ouverte dans le *Code du travail* n'a cessé de s'allonger. Des avis juridiques sur des questions pointues sont régulièrement demandés au CRGE.

La valeur ajoutée du pari organisationnel a permis de garder une longueur d'avance

Le CRGE a su tirer parti et combiner les ressources d'un triple héritage : l'organisation des solidarités du milieu agricole actualisées par l'APER, l'engagement du syndicalisme prenant sa part de responsabilité dans les questions de l'emploi, l'expérience de dix ans de GPEC. Le CRGE dispose ainsi d'une longueur d'avance prospective qu'il a su entretenir et augmenter par ses capacités à organiser appui et accompagnement. Ceci lui permet de faire entendre sa voix dans le cadre des politiques pour l'emploi fortement soumises aux aléas des alternances politiques.

Une importante valeur ajoutée immatérielle : Plus de 25 ans de l'histoire des GE montrent qu'ils ne sont pas un remède miracle aux maladies du système, ils sont un levain dans la pâte. Le GE est un outil pédagogique et une méthode de mise en mouvement qui accompagne la transition de l'entrepreneur audacieux, vers le milieu porteur de sa propre transformation, aux conditions de son époque. À tenir les deux bouts de la chaîne : connaissance des réalités et vision prospective progressent et entretiennent la dynamique, chemin faisant.

L'horizontalité interrégionale reste une voie de progrès à baliser et outiller pour se constituer en acteur collectif dans la gouvernance à multiples niveaux de l'économie et du social.

²³ Entretien avec Maris Devaud, une des responsables d'ADSL17, 20 juillet 2010.

TROISIÈME PROPOSITION : VERS DES RÉPONSES PLUS COMPLÈTES AUX BESOINS ESSENTIELS

Préparer les conditions d'une gouvernance démocratique du social et de l'économique, c'est trouver comment articuler l'horizontal avec le vertical aux différentes échelles sur un mode non hiérarchique

3.4. Les territoires : des acteurs majeurs de l'organisation des solidarités

Cette affirmation est un point essentiel du consensus de l'Atelier de Lux'09 :

« *Quand le focus est placé sur la filière (commerce équitable, monnaie sociale, finances sociales, consommation éthique, souveraineté alimentaire etc.), l'économie solidaire comme approche traite les contraintes de territoire comme un paramètre parmi d'autres.*

Un avantage important de l'approche territoriale de l'économie solidaire du local au global est de fournir une vision réaliste de son niveau de développement dans les localités, les pays et les continents. Elle permet d'examiner de manière plus rigoureuse ses différentes dimensions et facettes, à leur stade actuel de développement, de les améliorer et de stimuler l'économie solidaire comme une économie alternative dans une localité donnée.

Plus important encore, l'ancrage territorial aiguise l'accent sur le rôle de la gouvernance dans la promotion de l'économie solidaire comme économie alternative économique dans le processus de globalisation ».

Point d'aboutissement d'une démarche de mutualisation, la dynamique de l'Atelier qui articulait la participation démocratique et l'ancrage territorial sur la base d'exemples pour le Forum Lux'09 d'avril 2009, s'est élargie. La collecte et le partage d'histoires apprenantes de plusieurs continents ont permis de mettre d'accord un nombre significatif de praticiens de plusieurs continents. Ils ont validé une définition commune qui peut faire référence pour élaborer un cadre commun pour la documentation, l'analyse et les leçons apprises, mais qui peut aussi constituer un socle pour la mise en place d'un pacte territorial, à la hauteur des défis²⁴.

DÉFINITION DE LA TERRITORIALITÉ DANS LA MONDIALITÉ

Forum de discussion international entre acteurs de l'économie sociale et solidaire, 2009.

Le terme a des significations différentes selon les cultures et les langues.

*Pour nous le territoire, c'est un **système d'action à base géographique où s'organisent des relations sociales, culturelles, économiques, politiques** :*

- entre **des habitants** qui partagent des patrimoines, un vécu et les destinées d'un même espace hérité et en devenir : natifs, adoptifs, migrants, visiteurs, etc.
- entre **des organisations** aux fonctionnalités multiples : entreprises, collectivités, états, réseaux d'entraide, filières etc.
- entre ces personnes et ces organisations avec un **environnement biogéographique** donné,
- **entre toutes ces composantes** et des ensembles plus vastes « macro » ou plus petits « micro ».

Ces relations territoriales – dont les bases « locales » peuvent être différentes selon la nature de la relation interpersonnelle considérée – sont nécessairement ouvertes sur l'extérieur. Car, dans le monde d'aujourd'hui, les interdépendances se sont multipliées. La résolution de problèmes aussi concrets que l'habitat, l'alimentation, l'aménagement, le développement, les infrastructures, les services, l'emploi, la formation, l'usage raisonné des ressources naturelles, la répartition des moyens disponibles, etc. doivent tenir compte

- des contraintes et des atouts d'une production et d'une distribution des biens et des services mondialisées ;
- des insuffisances actuelles de la gouvernance internationale pour accéder, de façon juste, et gérer, de façon équitable et efficace, des ressources naturelles et culturelles (biens communs planétaires, valeurs partagées) et les flux de toute nature de façon appropriée à la diversité des situations (écosystèmes, métropoles surpeuplées, territoires fragilisés, etc.);
- et des nouvelles articulations et formes d'organisation (institutionnelles, économiques, sociales mais aussi transversales, financières, fiscales, techniques etc.) que la gouvernance territoriale doit créer*.

* Animé par les Pactes Locaux en 3 langues, présentée à Tokyo, Asian Alliance for Solidarity Economy, novembre 2009.

²⁴ Denison Jayaasoria, Président du Forum asiatique de l'économie solidaire. Tokyo, novembre 2009

3.5. Changer de regard : croiser les intelligences pratiques et théoriques pour asseoir l'action collective

Un écart important existe entre le pouvoir reconnu à une parole issue de la pensée théorique et celui reconnu aux analyses issues de l'observation et de l'action. L'importance de la théorie n'en demeure pas moins essentielle, surtout lorsqu'elle s'applique aux mêmes objets de réflexion. Une théorie suffisamment précise de l'action collective fait défaut dans la boîte à outils de l'analyse politique, pense Elinor Ostrom, Nobel Economie 2009. Il aura fallu attendre vingt ans la traduction française de cet ouvrage publié aux USA en 1990, partie visible d'un vaste corpus de recherches peu diffusées en Europe ! « En tant que scientifique étudiant des phénomènes empiriques, je pars du principe que les individus tentent de résoudre les problèmes d'une manière aussi efficace que possible et qu'il est de ma responsabilité d'identifier ces problèmes. Et lorsqu'ils impliquent un manque de prévisibilité, d'information ou de confiance, ainsi que des niveaux élevés de complexité et des difficultés transactionnelles, les efforts d'explication doivent prendre ouvertement ces problèmes en compte au lieu de les ignorer » (Orstom 2010, p.35-40).

Une orientation quelque peu différente des efforts d'analyse

C'est ce dont nous avons besoin pour le développement de théories efficaces, pense E. Ostrom : La perspective se transforme si l'on situe les initiatives des individus et leurs inventions collectives, « *non pas comme utilisateurs s'adressant au gouvernement pour un programme, mais comme des acteurs produisant des efforts pour trouver eux-mêmes des solutions viables et équitables à des problèmes complexes, au sein des arènes fournies par les tribunaux, le corps législatif et les autorités locales. Au lieu de croire que des solutions institutionnelles optimales peuvent être facilement élaborées et imposées à faible coût par des autorités externes, je soutiens, écrit-elle, que trouver des bonnes institutions est un processus difficile, chronophage et propice aux conflits, qui requiert une information fiable en termes de variables de temps et de lieu, ainsi qu'un vaste répertoire de règles culturellement acceptables* » (Orstom 2010, p. 220-222). Sur la base de ses travaux, elle a développé une grille d'analyse. Les facteurs de la réussite ont comme caractéristique d'être incrémentiels (ils s'agrègent et s'augmentent), séquentiels (ils procèdent par étapes) et sont autotransformants. Elle confirme le fait qu'un régime politique facilitant est un facteur externe souvent déterminant de la réussite ou l'échec d'engagements conditionnels dans des environnements incertains et complexes de ressources communes.

TENIR LES DEUX BOUTS DE LA CHAÎNE EST UN PROCESSUS AUTO-TRANSFORMANT

Il accroît le pouvoir d'action et de réplique concrète.

Il renouvelle les fondamentaux de l'action collective.

Il produit des connaissances appropriées aux conditions de la mondialité, des principes communs, des références partagées, de nouveaux arrangements institutionnels, des indicateurs rigoureux.

Finalement, tenir les deux bouts de la chaîne produit peu à peu les conditions d'exercice de responsabilités sociales partagées.

Conclusion : Les pactes territoriaux sont des outils pour apprendre à coopérer²⁵

Compte-tenu de la situation actuelle, une chose est sûre : Ni les Etats, ni les multinationales ne sont à même de définir, à eux seuls, des régulations prescriptives équilibrées, et encore moins de les faire respecter. Par ailleurs, dans le contexte actuel, nul n'est indépendant, nul n'est à l'abri des conséquences des choix d'action ou d'inaction d'autrui.

Les territoires qui s'organisent ne sont pas forcément des institutions et ne se limitent pas aux collectivités locales

La participation démocratique, c'est prendre l'initiative d'agir, réagir, interagir au service de l'intérêt général. Au rez-de-chaussée de l'économie, diverses formes de pactes locaux, d'espaces publics interagissent entre local et global, et produisent de nouveaux agencements. S'ils n'ont pas LA réponse, ensemble ils recomposent des réponses aux besoins dans leur contexte. Ils ont acquis une légitimité fondée sur le pouvoir qu'ils sont pris dans l'action pour trouver des solutions.

Ils ont construit, chemin faisant, de nouveaux acteurs sociaux collectifs, la société civile, en même temps que le processus de mondialisation mettait à nu les dysfonctionnements et les carences des régulations démocratiques. Les localisations économiques s'imposent trop souvent sans tenir compte des conditions de la vie au quotidien, avec l'aval d'autorités publiques. Cette question rejoint celle du débat démocratique en vertu duquel une autorité est (ou non) légitime à s'exercer. Des préoccupations essentielles réunissent les composantes de la société – chacun de nous, simultanément ou successivement, élu (associatif ou politique), électeur, administré, usager etc. –, tous habitant quelque part, concernés par la manière dont les affaires du monde sont gérées : du plus petit des espaces de vie et d'organisation aux plus grands, notre Terre-Patrie.

Dès lors, coopérer traduit une responsabilité partagée d'agir, à sa mesure, aux différentes échelles des solutions. Agir ensemble ou de façon indépendante, dans une démarche globale et cohérente en vue d'atteindre un objectif d'intérêt général. Ce pouvoir citoyen d'initiative et d'action inclut de s'opposer à des décisions « hors sol » de planification qui compromettent les possibilités des populations concernées de vivre en santé, en sécurité et en paix.

PROPOSITION DE SYNTHÈSE

Refonder le contrat social en partant de l'économie réelle des territoires pour mieux vivre ensemble c'est possible, si l'on admet que les réponses aux problèmes du quotidien et les grands gisements d'emplois se trouveront à l'avenir dans la capacité de répondre aux besoins essentiels de la vie quotidienne avec qualité, durabilité, solidarité et proximité de bientôt 9 milliards de personnes.

Répondre à ces besoins c'est restructurer l'emploi en fonction de ces opportunités et c'est la volonté politique de marcher dans cette direction.

²⁵ Cahier de propositions 2011 « Faire p'acte ». http://www.pactes-locaux.org/bdf/docs/faire_p_acte.pdf

Bibliographie

- Braudel F. (1980), *Civilisation matérielle, économie et capitalisme*, Paris, Armand Colin, tome 1.
- Calori A., Federici F., Sanvito D. (2009), *Coltivare la città*, Édition Terredimezzo/Altreconomia.
- Collectif des MB 2 (2001), *Pour une économie alternative et solidaire*, Paris, L'Harmattan.
- Frère B. (2006), « L'économie solidaire à l'épreuve de la pratique. Contribution à une grammaire sociologique des dispositifs argumentaires », Thèse en sociologie sous la codirection de Marc Jacquemain (Univ. Liège) et Luc Boltanski (directeur d'études à l'EHESS).
- Giust A. C., Supiot C., Ollivier B. (2002), *Le harcèlement au travail, de la perversion individuelle à la défaillance institutionnelle*, Centre ESTA.
- Havel V. (1991), *Écrits politiques, le pouvoir des sans-pouvoirs*, Points politique (traduction française).
- Joubert F. 2012, « Les Groupements d'employeurs : responsabilité solidaire et exigences égalitaires », *Droit Social*, n°10, octobre.
- Jouen M. (2000), *Diversité, mode d'emploi*, Descartes et Cie.
- Jouen M. (2007), « Le développement local endogène, parent pauvre des stratégies de développement », *Grand prix de la réflexion pertinente et impertinente*.
- Orstom E. (2010), *Gouvernance des biens communs*, De Boeck, p. 35-40.
- Ray P.H., Anderson S. (2001), *L'émergence des créatifs culturels*, Éditions Yves Michel, traduction française).
- Theveniaut M. (2007), *Des inventeurs sociaux pour des territoires à vivre. Bilan et perspectives de 30 ans d'une pratique de la recherche au service de l'action*, doctorat en sociologie, CNAM Paris, sous la direction de J.-L. Laville.
- Verschave F.-X. (2005), *La Maison Monde. Libres leçons de Braudel*, ECLM, Éditions CLM.
- Theveniaut M., « Apprendre à coopérer dans et entre les territoires », in S. Michun (dir.), *Démographie et mutations économiques : les territoires en mouvement*, Relief n° 33, p. 86-96.
- Walter J.-L. (2009), « Réalité et avenir du dialogue social territorial », Avis du CESE, Adopté 7 juillet 2009.

Coopérer, une stratégie gagnante dans les territoires

*Colette Fourcade**

Le cadre de notre réflexion se définit autour de la problématique suivante : pour les entreprises de petite taille qui constituent le maillage du tissu productif local, comment rechercher et maintenir un positionnement concurrentiel durable dans un environnement turbulent ?

Deux questions permettent de préciser cette problématique :

- la mise en réseau peut-elle constituer une stratégie d'avantage concurrentiel ?
- un ancrage local peut-il être utilisé pour se positionner dans un environnement globalisé turbulent ?

Nous tenterons d'apporter des éléments de réponse en traitant trois points : dans un premier temps, nous poserons la question du « pourquoi coopérer ? ». Avant d'explicitier les modalités du « comment coopérer ? » en second lieu. Un dernier volet visera à proposer des pistes pour des stratégies gagnantes.

1. Pourquoi coopérer ?

Pour les entreprises, et plus particulièrement pour les plus petites d'entre elles, il s'agit de rechercher une position concurrentielle favorable, mais parfois même de vivre et voire survivre face à de nouveaux enjeux.

1.1. L'enjeu environnemental

L'environnement des entreprises change constamment et rapidement : du point de vue des processus de production, avec une exigence toujours accrue d'innovation, l'obligation de mettre en place des normes de qualité, l'existence de contraintes logistiques ; mais aussi en matière de positionnement de marché, avec de nouvelles attentes des consommateurs, une concurrence accrue et élargie à un horizon mondial.

Mais par ailleurs la généralisation des technologies de l'information et de la communication peut modifier la relation client fournisseur.

1.2. L'enjeu organisationnel

Face à ces nouvelles conditions environnementales, la petite dimension des entreprises constitue un handicap majeur. Les PME sont confrontées à la nécessité d'atteindre une taille critique : mais grandir pose bien des problèmes.

La coopération entre entreprises similaires peut alors constituer une forme de réponse à cette nouvelle donne. D'ailleurs les incitations issues tant des associations professionnelles que celles portées par les politiques publiques sont nombreuses pour promouvoir la mise en réseau.

Mais pour des petites et très petites entreprises, l'adhésion à un objectif commun, la participation à la construction d'une stratégie collective pose le problème du renoncement à l'indépendance, caractéristique forte de l'entreprise individuelle et de son dirigeant. Cela signifie qu'il faut concilier les stratégies individualisées des entreprises avec la stratégie collective menée par la coopération. Il faut organiser des relations entre des petites entreprises, bien sûr des relations de coopération, mais qui vont comporter également des éléments de concurrence : ce que l'on nomme la coopétition.

* Maître de conférences honoraire, MRM/Entrepreneuriat, Université de Montpellier, Colette.Fourcade@wanadoo.fr

Alors, coopérer ou périr ? Les nouvelles conditions de production et de commercialisation exigent la définition de nouvelles formes de solidarité entre acteurs et la mise en œuvre de nouveaux comportements collectifs : il s'agit bien là d'innovation organisationnelle pour les petites entreprises.

1.3. L'enjeu territorial

Si l'union, et donc la coopération fait la force, comment induire cette union ? Pour s'unir, il faut être proche : mais de quelle forme de proximité s'agit-il ?

La première qui vient à l'esprit est la proximité spatiale, géographique : mais ce n'est pas parce que l'on est voisin que l'on a envie de travailler ensemble, et qui plus est de coopérer dans un même but. Il faut donc aller plus loin sur cette question de la proximité. En fait, on distingue deux formes de proximité :

- la proximité géographique, qui peut être estimée selon la distance qui sépare les acteurs, ici les PME. Mais la séparation entre ce qui est proche et ce qui est éloigné dépend certes de la distance « kilométrique », mais aussi des infrastructures et des services de transport ;
- la proximité organisée : elle est de type relationnel (Rallet et Torre, 2004) ; elle exprime la volonté et la capacité des individus, ici des entrepreneurs, mais éventuellement d'autres acteurs¹, à interagir, à « apprendre ensemble ». Ce qui signifie que cette proximité organisée n'est pas nécessairement fondée sur une localisation précise.

La conjonction entre proximité géographique, spatiale, et proximité organisée peut se faire sur un territoire donné : l'ancrage territorial concrétise en quelque sorte la proximité entre acteurs, source de coopération (Bouba-Olga et Zimmermann, 2004).

Par exemple, en agroalimentaire, on trouve des coopérations entre producteurs appuyés sur un territoire donné : c'est le cas des appellations d'origine contrôlée (AOC, sur les vins en particulier). Dans ce cas, le territoire est géographiquement très précis (proximité spatiale), et la proximité « organisée » est fondée sur un cahier des charges commun à tous les producteurs. La proximité géographique constitue ainsi un facilitateur fort de la construction de coopérations. Mais elle n'est pas pour autant une condition suffisante.

2. Comment coopérer ?

Deux axes structurants peuvent porter un processus de coopération : le premier concerne la forme réticulaire, ou résiliaire, le second s'attache à la dimension territoriale.

2.1. Se mettre en réseau

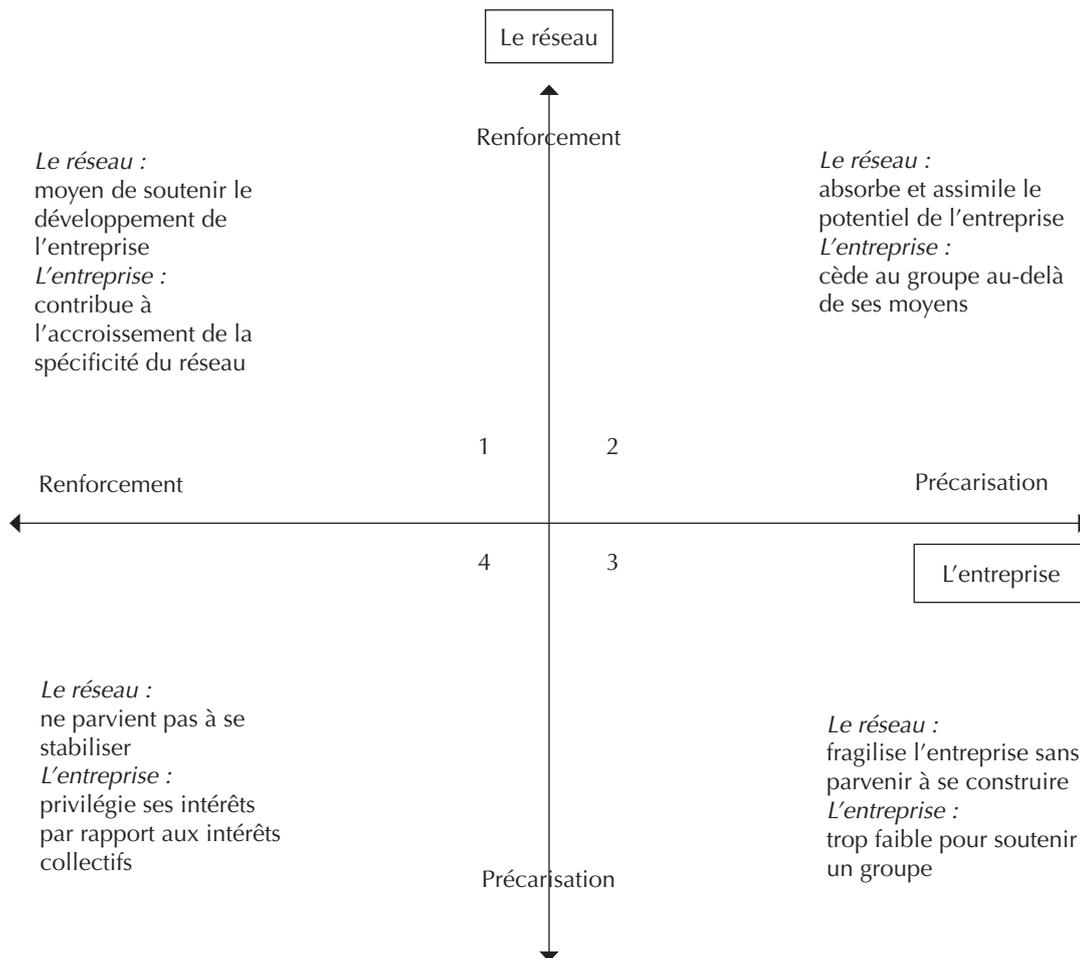
Le processus de mise en réseau entre entreprises de petites dimensions met en évidence l'articulation entre stratégies conjointes entreprise/réseau. La figure ci-après explicite la relation entre stratégie individualisée et stratégie collective à travers le déroulement des trajectoires, soulignant les avantages et les risques, respectivement pour l'entreprise et pour le réseau².

Deux modes d'articulation entre stratégie collective du réseau et stratégie individuelle de l'entreprise artisanale sont en opposition absolue. Le quadrant 1 traduit une situation *win-win* : l'entreprise se renforce par son implication dans le réseau, et réalise ses objectifs de développement, notamment par externalisation. Symétriquement, le réseau appuie son fonctionnement sur les ressources et/ou compétences de la petite entreprise membre du réseau.

¹ Collectivités territoriales, institutions d'enseignement, de recherche, agences de développement...

² Cette section est reprise de Fourcade et Polge (2009).

Figure 1
TRAJECTOIRES CONJOINTES ENTREPRISE-RÉSEAU



En stricte opposition, l'expression *lose-lose* pourrait caractériser l'articulation entre les deux niveaux stratégiques dans le quadrant 3 : le réseau fragilise l'entreprise en absorbant ses ressources clés, sans parvenir pour autant à se structurer, et l'entreprise apparaît trop faible pour animer le réseau. Ce type de situation peut intervenir lorsque le dirigeant d'une entreprise prend en charge la tête d'un réseau, sans disposer, à l'intérieur de son entreprise, de collaborateurs susceptibles d'assumer une délégation de responsabilités opérationnelles, voire stratégiques.

Le réseau peut être le perdant de la rencontre entre stratégie individuelle et stratégie collective : le quadrant 4 décrit une situation *net loser*, dans laquelle l'entreprise adopte un comportement de passager clandestin, profitant des externalités offertes par son adhésion au réseau, sans en retour apporter un flux de ressources à la coopération.

Dans le quadrant 2, à l'opposé, le réseau est gagnant, *net winner* : l'entreprise n'a pas su, ou pas pu, déterminer nettement la frontière entre les ressources à transférer au réseau, et celles à conserver, tenant à son cœur de métier. Le réseau absorbe les ressources clés de l'entreprise, ce qui conduit à sa fragilisation.

L'examen de ces situations fait apparaître les risques de l'implication de l'entreprise artisanale dans une organisation collective. Mais il convient de modérer la dimension risque en soulignant tout l'intérêt pour la petite entreprise d'opérer son développement à travers cette forme externalisée constituée par les réseaux.

2.2. S'ancrer dans le territoire

La démarche de construction d'une coopération prenant appui sur le territoire dans lequel les entreprises sont ancrées est vue à travers deux grilles de lecture³, qui visent à mettre en lumière l'articulation entre l'aspect économique de la coopération, et sa dimension territoriale. La première grille concerne la construction même de la coopération territorialisée ; la seconde s'attache à la définition d'une stratégie collective. Ces grilles permettent l'analyse, mais constituent également un outil d'élaboration pour les acteurs concernés⁴.

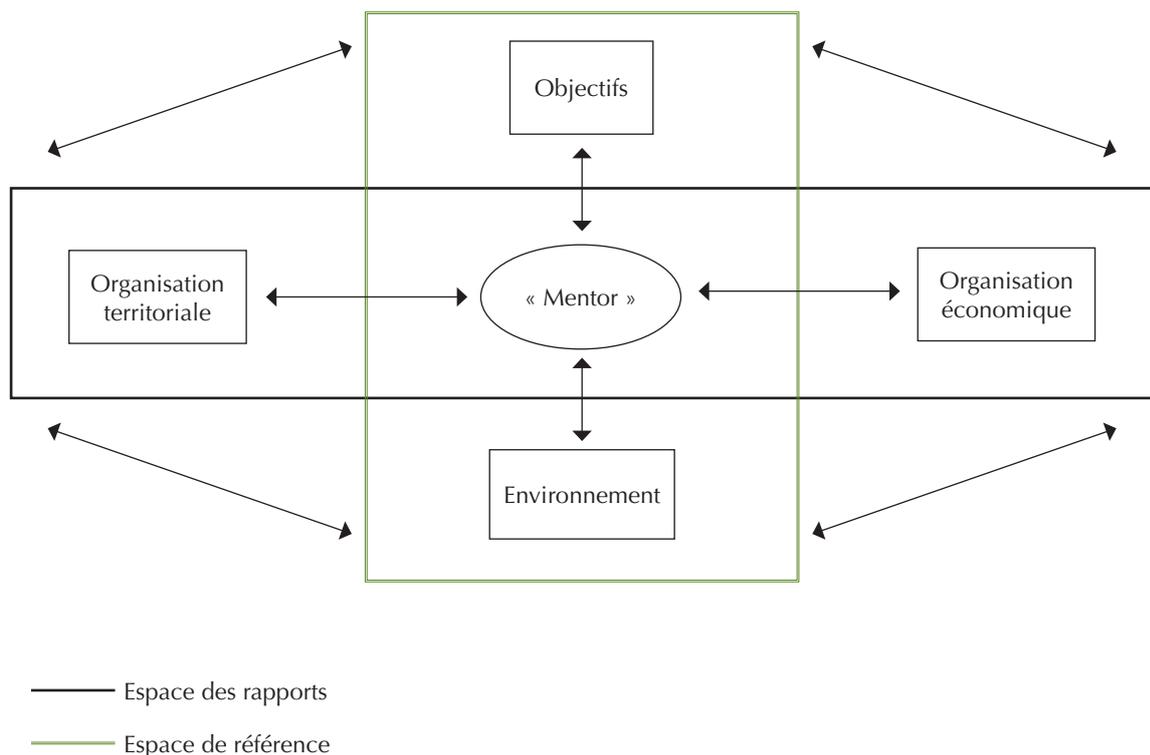
2.2.1. La construction d'une organisation

Elle est structurée autour du croisement de deux espaces : l'espace des rapports⁵ et l'espace de référence.

L'espace de référence articule l'objectif qui a présidé à la mise en place de la coopération, qui dépend évidemment des choix du « mentor », en relation avec les environnements. L'enseignement retiré de travaux menés sur le terrain conduit à distinguer à l'intérieur du « mentor », le « catalyseur », c'est-à-dire l'entité qui a été à l'origine du projet : celui-ci est rattaché à l'espace de référence.

Le second espace, l'espace des rapports traduit les liens entre organisation territoriale, et organisation économique, liens tissés, construits par le « noyau dur » : cette expression recouvre le groupe d'acteurs, dans la plupart des cas un très petit nombre d'entreprises, qui a construit le projet au départ ; le noyau dur relève plutôt de l'espace des rapports.

Figure 2
LA GRILLE ORGANISATION



³ Cette approche par grilles de lecture est adaptée des grilles d'analyse stratégiques élaborées par Michel Marchesnay (1995).

⁴ Les développements de cette section sont issus de : C. Fourcade et al. (2010).

⁵ Ces termes sont adaptés de A. Torre (2000), qui les comprend dans une perspective différente de l'application ici mobilisée.

La grille organisation met en interrelations quatre pôles :

1) Les *objectifs* : il s'agit des objectifs selon lesquels la coopération se construit au départ.

Deux situations peuvent se présenter : une première configuration voit les instigateurs du projet se rassembler autour d'un objectif unique, que l'on pourrait qualifier « *d'objectif industriel* »⁶, visant soit le développement des entreprises installées sur le territoire, soit le renforcement d'une activité spécifique, voire le désir de valoriser une compétence distinctive. Bien sûr, la nécessité de vivre, voire de survivre, peut constituer un objectif de mise en coopération, mais il convient que les acteurs s'accordent sur un objectif précis, qui déterminera les choix stratégiques.

Mais d'un autre côté, la coopération peut se structurer autour d'un ensemble d'objectifs particuliers, ce que nous nommons alors « *objectif territoire* » : le but vise ici à s'appuyer sur un patrimoine local, et/ou des ressources spécifiques localisées susceptibles de porter la stratégie collective.

2) L'*environnement*, permet de situer le positionnement de la coopération : dans cette première grille, l'environnement renvoie à « l'histoire » de la construction de l'expérience de coopération territorialisée.

3) L'*organisation économique* : entreprises de production, de transformation, de services, du bâtiment, commerce, logistique. Dans la plupart des cas, les entreprises acteurs de ces coopérations sont des petites, voire des très petites entreprises. Mais les entreprises et organisations sont très diverses.

Les formes organisationnelles peuvent concerner un seul secteur de production, avec des activités diversifiées, ou encore l'ensemble d'une filière. Dans d'autres situations, l'organisation économique fait apparaître la transversalité de filières. Les modalités organisationnelles s'expriment par la mise en commun de ressources, de compétences, voire d'une expertise spécifique, beaucoup plus que par une mutualisation.

4) L'*organisation territoriale* : il s'agit ici d'estimer la perception du territoire par les acteurs de la coopération. La première forme conçoit un territoire « réel », voire structurant pour la coopération ; dans d'autres cas, le territoire apparaît « virtuel », en tant que variable à explorer pour porter le développement : seul joue alors l'avantage de proximité.

L'interaction entre ces quatre pôles détermine un croisement entre l'espace de référence (en vertical) et l'espace des rapports, vu en horizontal. A l'intersection est situé ce que nous nommons le « mentor » : comme nous l'avons mentionné plus haut, le mentor réunit à la fois le « catalyseur » c'est-à-dire l'entité qui a été à l'origine du projet : ce peut être une personne, un chef d'entreprise reconnu par ses pairs, qui possède un certain charisme pour entraîner l'adhésion d'autres entrepreneurs, un « entrepreneur institutionnel ».

Le catalyseur s'appuie sur un « noyau dur », défini comme le groupe d'acteurs qui a construit au départ un projet visant à développer une coopération fondée sur la proximité territoriale. Le plus souvent, le noyau dur est composé d'un très petit nombre d'acteurs qui s'engagent initialement dans le projet : ce noyau dur fait partie de l'espace des rapports. Le mentor, qui rassemble ces deux ensembles d'acteurs, catalyseur et noyau dur, apparaît donc bien comme élément central de l'émergence de la coopération.

2.2.2. La définition d'une stratégie

Elle est fondée sur l'estimation des dynamiques de coopération, perçues comme modes d'articulation entre stratégies individualisées d'entreprises, et stratégie collective de la coopération. Elle repose sur le croisement entre deux logiques : d'une part une logique d'appartenance, articulant dynamique économique et dynamique territoriale, d'autre part, une logique de similitude mettant en relation avec l'environnement les actions considérées par les acteurs de la coopération comme structurantes du réseau. À l'intersection de ces deux axes se positionne le (ou les) détenteur(s) de la gouvernance du système.

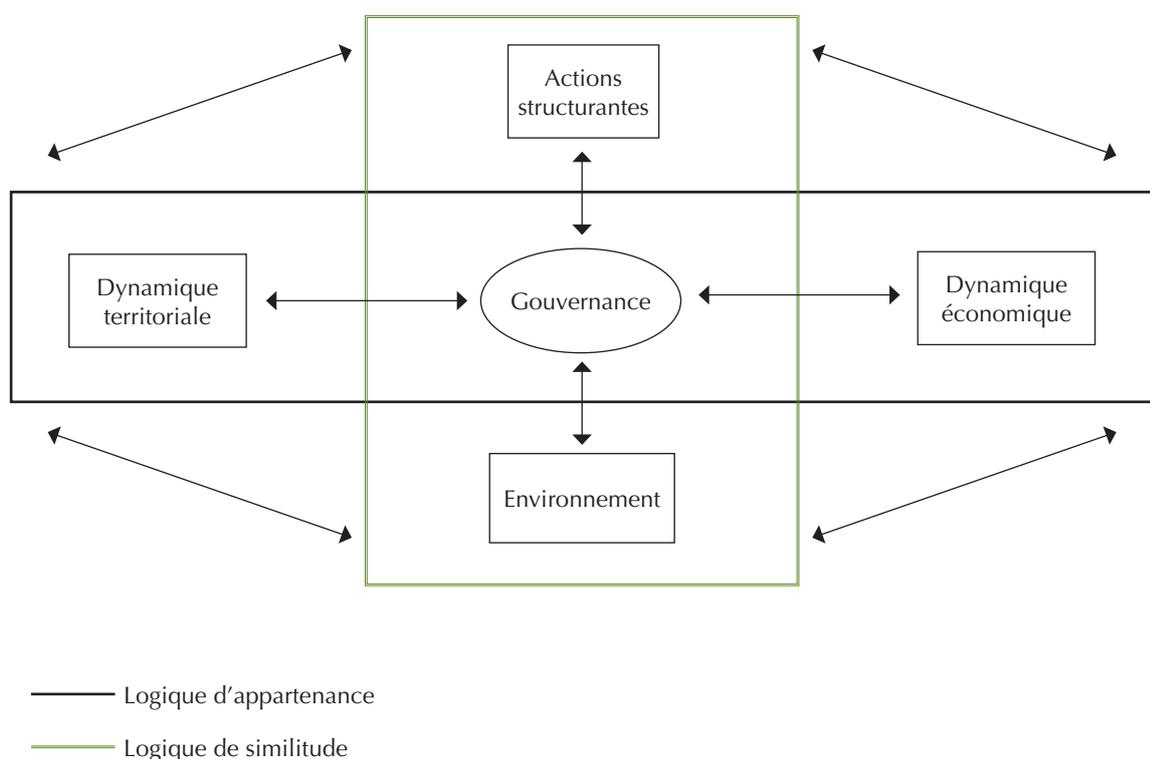
1) La *dynamique économique* vise à expliciter les modes et modalités de structuration des relations s'établissant entre les entreprises et les organisations parties prenantes de l'expérience, ainsi que leur évolution. En fait, on vise à apprécier ici le fonctionnement de la coopération. La mise en réseau permet une complémentarité entre les firmes. Dans nombre de situations, l'objectif est de « tenir bon » face aux grandes entreprises, aux exigences de la grande distribution, ou à l'évolution de la concurrence qui se situe à un niveau international. La dynamique peut traduire le passage d'une mise en commun, de moyens, de compétences, vers une mutualisation.

⁶ Nous retenons une définition élargie pour ce terme « industriel », recouvrant des activités de production, de transformation, de services, commerce, bâtiment, logistique.

2) La *dynamique territoriale* apparaît quelque peu en retrait, dans la majorité des expériences, par rapport à la dynamique économique, même si les acteurs prennent conscience du gisement d'externalités à exploiter à travers, par exemple, la promotion d'une image commune du territoire. Les axes de développement ou de renforcement de la variable territoriale dans le fonctionnement de la coopération peuvent être appréciés à partir de ce pôle dans la grille.

3) Les *actions structurantes* recensent les activités réalisées, ou en cours de réalisation, opérées dans le système analysé. Ces actions peuvent être de type industriel, visant à améliorer la performance des entreprises, et/ou plus orientées sur le positionnement du territoire. Un point remarquable réside dans l'évolution de la nature des actions mises en œuvre : au départ, ces actions concernent des éléments matériels (groupement d'achats, actions de promotion, extension du marché) ; par la suite des dimensions immatérielles sont recherchées : formation, innovation, recherche/développement, design.

Figure 3
LA GRILLE STRATÉGIE



4) La relation avec l'*environnement* permet d'estimer le positionnement du territoire en termes de compétences spécifiques, par rapport à la concurrence, nationale ou internationale.

À l'intersection de ces deux axes se positionne le (ou les) détenteur(s) de la gouvernance du système. La *gouvernance* commande la convergence des deux axes : elle traduit les différents modes de conduite et de régulation de la coopération ; le responsable de la gouvernance apparaît ainsi commander le «nœud» de l'articulation des dynamiques, et garantit la cohérence du système, portée par la logique de similitude. C'est cette cohérence interne qui permettra un positionnement favorable et compétitif de la coopération par rapport à ses environnements.

Les apports retirés du croisement entre approche de la mise en réseau, et grilles d'élaboration d'une coopération territorialisée ouvrent la réflexion sur le choix d'une stratégie gagnante de coopération ancrée sur le territoire.

3. Des stratégies pour gagner

Face aux contraintes et problèmes que nous venons d'évoquer, la question suivante a émergé : quelles nouvelles formes de coopération entre petites firmes peuvent aider ces entreprises à s'adapter à un environnement élargi, et en quoi le territoire peut-il intervenir comme variable stratégique ?

L'exploitation d'une étude menée sur 15 cas de coopérations territorialisées (Fourcade et *al.*, 2005, 2010), a conduit à proposer trois formes de stratégies résilientes appuyées selon des degrés différents sur la variable territoire.

3.1. Trois stratégies territorialisées

3.1.1. Le scénario territorial

Trois points caractérisent cette première stratégie, dans laquelle la dimension territoriale tient une place privilégiée :

- l'image du territoire en tant que bien collectif représente un élément fondamental de ce scénario : tous les acteurs de la coopération tiennent à leur ancrage territorial, et s'approprient pour le compte de leur entreprise même l'image du territoire,
- le tissage et la structuration des relations s'opèrent par transversalité. Ces relations transversales déterminent des effets « d'additivité annexe », qui peuvent résulter de coopérations interfilières, ou encore de relations entre les entreprises et des organismes techniques, de formation, ou de communication, qui contribuent à construire et renforcer l'image du territoire,
- le pilotage de la stratégie dans ce type de scénario implique souvent une participation d'une collectivité territoriale, qui peut jouer le rôle de catalyseur, voire dans certains cas, celui de « mentor ».

3.1.2. Le scénario mixte

Le terme « mixte » est retenu pour exprimer l'équilibrage entre variable territoriale et variable économique dans la définition de l'axe stratégique.

L'objectif de construction de la coopération est d'abord industriel selon le sens élargi que nous avons précisé plus haut, mais la dimension territoriale se renforce au fur et à mesure du fonctionnement de la coopération.

Dans notre étude, les entreprises peuvent se trouver soit en situation de coopération, soit en position de compétition, alliant concurrence et coopération. Contrairement au scénario territorial, aucun aspect trans-filière n'a été relevé.

Deux caractéristiques marquent ce scénario :

- même si la variable territoriale n'est pas fondatrice de la coopération comme dans le scénario 1, elle apparaît déterminante du point de vue stratégique, dans deux types de situations :
 - soit, dès la fondation de la coopération, où elle constitue une variable forte, dans le sens où l'implication territoriale apparaît stratégiquement nécessaire pour valoriser une image de l'activité qui permette la reconnaissance et la légitimation ;
 - soit, parce qu'au départ de la coopération, la dimension territoriale est apparue naturelle dans la mesure où les entreprises du « noyau dur » sont localisées dans un territoire donné. Mais la variable, d'opérationnelle, devient stratégique au cours du déroulement de la trajectoire et fonde la vision stratégique du réseau. La variable territoriale émerge alors comme condition nécessaire de la cohérence stratégique de la coopération. L'implication territoriale constitue dès lors une variable stratégiquement nécessaire à la coopération économique;
- dans le scénario précédent, l'objet visé par la coopération est le territoire. Si le fondement de la coopération est ici clairement industriel, il est intéressant de faire apparaître deux positionnements quant à l'objectif : soit l'objectif initial, celui qui a fondé la coopération reste le même, soit il apparaît évoluer dans la continuité de la collaboration, ce qui amène à distinguer entre objectif continu et objectif processuel. Il convient de remarquer que l'évolution n'est en rien radicale – d'où le choix du terme « processuel » –, ce qui impliquerait alors un risque d'éclatement de la coopération. L'objectif continu traduit à l'évidence

une continuité de l'objectif fondateur de la coopération. Mais d'autres cas témoignent d'une évolution des objectifs, soit dans une optique de concrétisation des résultats à atteindre, soit pour satisfaire les buts économiques définis ou exigés par les acteurs de la coopération, autrement dit la dimension processuelle des objectifs vise à répondre à la nécessaire articulation entre stratégies individualisées d'entreprises, et stratégie collective du réseau. L'objectif de départ, uniquement industriel, a évolué vers un objectif conjoint objet industriel renforcé par un objet territoire : le renforcement de la dimension territoriale est clair.

3.1.3. Le scénario industriel

Dans ce dernier cas stratégique, la coopération est fondée sur un objectif industriel, avec une dimension plus mineure de la variable territoire.

On peut parler de « territoire contraint » par rapport à la perception que les acteurs du réseau ont de leur territoire de référence : ainsi, la contrainte peut être de source institutionnelle, dans le cas de groupement d'employeurs, correspondant au domaine initial d'exercice. Mais la contrainte peut aussi résulter d'exigences de proximité vis-à-vis de certaines ressources matérielles ou immatérielles.

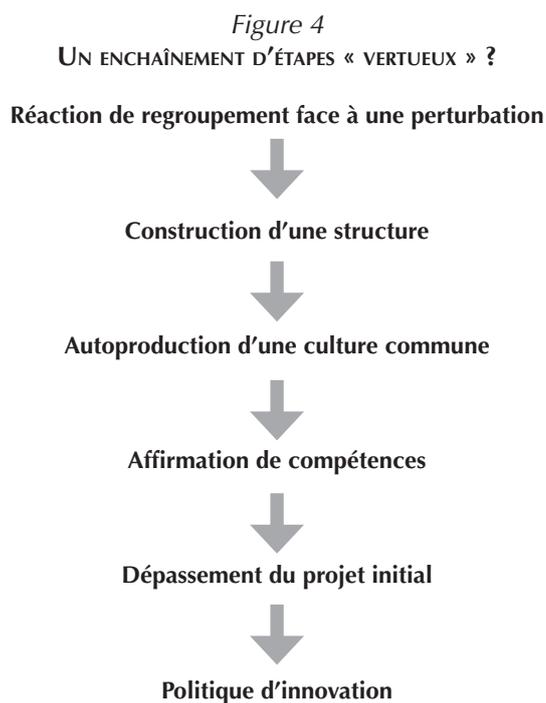
Les caractéristiques fortes de ce scénario concernent, comme dans les scénarios précédents, les modes de structuration de la coopération d'une part, la place de la variable territoriale d'autre part :

- en ce qui concerne la logique de construction de la coopération, elle peut reposer sur une logique activité et/ou filière, par exemple, le bâtiment, soit selon une logique de fonction, emploi dans le cas de groupement d'employeurs ;
- du point de vue de la dimension territoriale, la variable territoire apparaît contrainte, comme définie ci-dessus, soit en termes institutionnels, soit en termes économiques.

3.2. Un processus « vertueux »

La prise en considération d'une dynamique de coopération implique le marquage d'étapes à franchir, une succession de paliers à gravir. Il s'agit bien d'un processus à construire, et non d'une procédure à suivre, car des degrés de liberté sont laissés aux acteurs dans l'élaboration de leur démarche. Peut-on envisager un « enchaînement vertueux » de stades à franchir ? Existe-il un « chemin idéal » à suivre ? Et à préconiser ?

La pérennité des coopérations territorialisées est conditionnée par l'enclenchement d'une trajectoire propre à fournir au réseau un actif spécifique : la stratégie collective de la coopération contient « plus » que la somme des stratégies individualisées des acteurs composant le réseau. L'étude des quinze cas de coopérations territorialisées a permis d'identifier des points de passage marquants dans ces parcours aboutissant à plus de formalisation et d'irréversibilités.



Il convient de remarquer que l'objectif fondateur de la coopération n'est pas sans influence sur le déroulement du processus : ainsi, la réponse à une attente, plus souvent même à une contrainte « industrielle », apparaît comme une garantie de pérennité. En revanche, lorsque l'objectif fondateur de type « territoire » peut s'appuyer sur un noyau dur d'entreprises souscrivant à cet objectif, le déroulement d'un processus vertueux peut alors s'enclencher.

Conclusion

En guise de conclusion, nous émettrons trois remarques :

aucune stratégie de coopération territorialisée ne peut être qualifiée de « gagnante » à coup sûr, aucun « idéal type » ne peut être recommandé. Nous avons souligné les risques de la mise en réseau, tant pour la coopération même que pour les entreprises qui la constituent, quand bien même le processus résiliaire représente une forme de développement et de résistance à la concurrence pour les entreprises de petite taille. La démarche de coopération doit être construite par les acteurs, à partir d'un objectif clairement défini, compte tenu des contraintes environnementales. La proposition de grilles de lecture représente une aide, à la fois pour les modalités d'organisation des coopérations, et pour les processus de décisions stratégiques collectives ;

- un équilibre entre rigueur et souplesse : l'estimation de la réussite de la trajectoire suivie passe par l'évaluation de l'efficacité du cheminement réalisé : certaines démarches peuvent apparaître plus efficaces que d'autres, ce qu'il convient d'apprécier par la mise en relation entre objectif et résultats. Mais elle implique simultanément un contrôle de l'efficacité, en confrontant les résultats obtenus aux moyens mis en œuvre, à travers la maîtrise des opérations. La rigueur concerne les règles de gestion, les normes que les acteurs de la coopération vont construire, co-construire au cours du déroulement dans le temps du processus de coopération. La souplesse renvoie à la nécessité de faire collaborer ensemble un certain nombre d'acteurs avec, pour chacun d'eux, une raison particulière d'agir et une compétence propre : c'est bien l'articulation entre stratégies individualisées d'acteurs, et stratégie collective de la coopération qui est ici en jeu ;
- enfin, il n'existe pas de transférabilité entre territoires : une forme résiliaire qui connaît le succès sur un territoire donné ne peut être « plaquée » sur une autre aire localisée. Là encore, les grilles de lecture permettent de prendre en considération dans la mise en œuvre d'une coopération le poids de la variable territoriale, et les caractéristiques propres à un territoire donné. Mais il est évidemment possible de s'inspirer des bonnes pratiques, et des « communautés de pratiques », qui permettent d'*apprendre comment mieux faire en interagissant*⁷.

Bibliographie

Bouba-Olga O. et Zimmermann J.-B. (2004), « Modèles et mesures de la proximité », in B. Pecqueur et J.-B. Zimmermann (Eds), *Economie de proximités*, Paris, Éditions Hermès, p. 89-111.

Filippi M., Triboulet P. et Muller P. (2006), « Communities, organizations and proximity: how do farmers adapt to the strategy of cooperatives? », *Cinquièmes journées de la Proximité*, Bordeaux, 25 p.

Fourcade C., Muchnik J. et Treillon R. (2005), *Systèmes productifs localisés dans le domaine agroalimentaire*, Rapport au Maapar et à la Datar, Montpellier, Inra Editions, 186 p.

Fourcade C., Muchnik J. et Treillon R. (2010), *Coopérations, territoires et entreprises agroalimentaires*, Editions Quae, 135 p.

Fourcade C. et Polge M. (2009), « Le réseau, mode de stratégie collective pour les entreprises artisanales », in K. Messeghem, I. Bories-Azeau, et F. Noguera (dir.), *GRH, PME, Transmission. De nouvelles perspectives, Mélanges en l'honneur du Professeur Henri Mahé de Boislandelle*, EMS, p. 317-335.

⁷ Traduction libre inspirée de la définition de Wenger (2001), cité par Filippi et al. (2006) : « *Communities of practices are groups of people who share a concern or a passion for something they do and learn how to do it better as they interact regularly* ».

Gueguen G., Pellegrin-Boucher E. et Torrès O. (2004), « Des stratégies collectives aux écosystèmes d'affaires : le secteur des logiciels comme illustration ? », in *Actes de la Journée AIMS sur les stratégies collectives : vers de nouvelles formes de concurrence*, Montpellier, 1-24 (cd-rom).

Marchesnay M. (1995), *Management stratégique*, Paris, Éditions Eyrolles, 199 p.

Rallet A. et Torre A. (2004), « Proximité et localisation », *Économie rurale*, n° 280, p. 49-67.

Torre A. (2000), « Économie de proximité et activités agricoles et agroalimentaires. Eléments d'un programme de recherche », *Revue d'économie régionale et urbaine*, (3), p. 407-426.

Wenger E. (2001), in *International encyclopaedia of the Social & Behavioral Sciences*, Elsevier Science, Amsterdam, p. 2339-2342.

La gestion territoriale des emplois et des compétences. Analyse d'une démarche en contexte rural

Truong-Giang Pham, Francis Aubert**

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est un outil créé pour les grandes entreprises et principalement utilisé par elles. Pourtant, il peut s'avérer très utile pour des acteurs territoriaux de pouvoir l'utiliser pour gérer les ressources humaines sur le territoire. Son adaptation est nécessaire afin de la rendre opérante. Dès lors, nous pourrions parler de « démarche » dans la mesure où il s'agit d'en tirer ses principaux éléments clés, son esprit général. Ces dernières années, de nombreux travaux ont été entrepris afin de faire le point sur cette démarche. Pourtant peu ont fait état des spécificités de la GPEC conduite en milieu rural. Le milieu rural comporte comme nous pourrions le voir de nombreuses spécificités qui nécessitent que des précautions supplémentaires soient prises.

Nous aborderons dans un premier temps la notion de GPEC et son application au territoire. Dans un second temps, nous traiterons du contexte rural sous l'angle des spécificités à prendre en compte afin de permettre une mise en œuvre de la GPEC. Enfin, nous proposerons quelques pistes de travail afin d'aller plus loin dans l'opérationnalité la GPEC.

1. De l'intérêt de la GPEC pour accompagner le développement territorial

L'adéquation entre emplois, compétences, qualifications et formations ne se réalise pas automatiquement sur un territoire. En effet, la rémunération n'est pas le seul critère des entreprises et des individus lorsqu'il s'agit d'accepter ou de proposer un poste. Les spécificités des segments de marché de l'emploi, les anticipations de la conjoncture mais aussi les perspectives d'évolutions professionnelles des salariés, le travail des conjoints et plus largement l'attractivité globale des territoires sont déterminants dans la construction d'un équilibre, ne serait-ce que partiel, sur le marché de l'emploi.

Des outils existent au niveau global pour analyser les ressources en termes d'emplois et de formations afin de proposer dans un cadre collectif une politique cohérente de développement sur le territoire. Ils sont regroupés sous le terme générique de gestion territoriale des emplois et des compétences (GTEC). La GTEC ou parfois aussi appelé la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au niveau territorial (GPECT) est inspirée des méthodes utilisées dans les entreprises et appelées gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Nous allons expliciter ce qu'est la GPEC, en quoi elle peut-être un outil efficace, quels peuvent être les écueils à éviter avant d'en faire un outil de développement territorial et enfin souligner ses limites et nécessaires ajustements.

1.1. Qu'est ce que la GPEC ?

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est un outil de management entrepreneurial qui a été forgé au fil de l'histoire en plusieurs étapes. D'abord appréhendée comme un outil de gestion des emplois (GPE) dans les entreprises, la GPE a bénéficié des progrès des méthodes de simulation appliquées au management dans les années 60-70. Du fait des moyens importants à mobiliser pour obtenir les simulations, la GPE ne pouvait exister que dans les grandes entreprises et les administrations publiques en France et en Angleterre. Les premiers modèles de simulation sont constitués sur une base numérique et ne se limitaient qu'à ce qui est calculable. Les années 70-80 ont vu évoluer le concept vers une plus grande prise en compte des considérations sociales et humaines. Cette évolution correspond aux crises pétrolières et aux différents mouvements sociaux en Amérique du Nord et en Europe. Il s'agira désormais de prévoir des « affectations individuelles conformes aux besoins des entreprises et aux aspirations des individus » (Patrick 2006). Ce n'est que dans les années 80 que la GPE va s'intéresser aux compétences comme un élément inhérent à la per-

* Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux (CESAER).

sonne. Entrer par les compétences permet de gérer plus facilement les mobilités dans le but affiché de ne pas avoir à licencier. La gestion des compétences met en dynamique les individus et pose la question des moyens alloués à la formation.

C'est ainsi que pour évoquer la GPEC, Dominique Thierry (1993)¹ parlera de « *la conception, la mise en œuvre et le suivi de politiques et de plans d'action cohérents visant à réduire de façon anticipée les écarts entre les besoins et les ressources humaines de l'organisation en fonction de son plan stratégique et en impliquant le salarié dans le cadre d'un projet d'évolution professionnelle* ».

Comme nous le voyons, dans la notion de GPEC, l'anticipation est un élément fondamental du dispositif. La GPEC doit pouvoir anticiper les besoins stratégiques des entreprises et ce, en fonction des aspirations individuelles. C'est précisément sur ce point que de nombreux acteurs territoriaux ont trouvé dans cet outil un levier qui permettrait au territoire de poursuivre ses objectifs de développement tout en répondant aux aspirations individuelles de la population à vivre leurs projets. Cette idée qu'il existe une possibilité de jonction entre les objectifs de la GPEC et ceux des territoires conduit à ouvrir les travaux sur l'adaptation de l'outil afin de le permettre d'être utilisé dans les territoires.

Par conséquent, résultant de cette tension entre besoins individuels et besoins collectifs, l'histoire de la GPEC fait apparaître dans ses éléments structurants, une question importante concernant la gouvernance et une nécessaire dimension collective qui relève du dialogue social au cœur même des entreprises. En d'autres termes et pour reprendre l'analyse d'Astree : C'est aussi « *un outil de dialogue social avec les représentants du personnel* ».

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est une réflexion méthodologique qui a pour objectif de mettre en cohérence les besoins (emplois, métiers) et les ressources (salariés, compétences) d'une entreprise ou d'un secteur d'activité (ANACT 2008).

Dès lors, il s'agit de rechercher les modalités qui permettent à la GPEC d'être mise en application dans les territoires en respectant les spécificités de ces derniers en matière d'objectifs et de gouvernance.

1.2. Pourquoi la GPEC peut-elle être un levier d'actions pour les acteurs territoriaux ?

Dès lors qu'il s'agit de mieux appréhender la question des ressources humaines sur le territoire et d'envisager des processus qui permettent d'anticiper les mutations économiques et ainsi de proposer aux personnes des postes et un cadre de vie en lien avec leurs aspirations, le croisement GPEC et politiques territoriales semble s'imposer à de nombreux acteurs.

Face à la logique de mise en cohérence des politiques d'emploi et de développement des territoires, un important travail d'organisation semble nécessaire lorsque des acteurs publics et privés s'engagent dans les politiques en faveur de l'emploi. Les compétences des acteurs, la subsidiarité, les structures « partenariales », les considérations sur la gouvernance, les schémas et autres plans, doivent ainsi être redéfinies sur cette « action collective » et son organisation. La question ainsi posée est celle de la gouvernance globale de ces actions mises en cohérence avec les projets de territoire.

2. Quelle conception du territoire ?

Avant d'aller plus loin dans notre analyse, il est important de s'arrêter sur la notion de territoire car elle est l'une des clés qui ouvre tout un champ d'application de la GPEC. La notion de territoire contient plusieurs acceptions qu'il s'agit d'explicitier. Le territoire peut être entendu de plusieurs manières. D'une part, il est espace, un site, un lieu de vie et de travail. Le territoire a donc d'abord un contenu géographique et donc une délimitation.

Le territoire est entendu en analyse économique et en particulier sous l'angle de l'économie de l'emploi, comme une aire de marché à l'intérieur duquel se constituent et circulent les facteurs comme le travail et en particulier des ressources, individuelles, collectives, génériques. Pour d'autres facteurs comme les marchan-

¹ In Entreprises, territoires et développement (2007), *Approche GPEC : Une nouvelle mission pour les territoires*.

disent un territoire est une aire de production et de consommation finale.

Le territoire est par ailleurs une organisation de nature économique notamment productive avec des effets d'interactions entre des agents et suivant des mécanismes gagnants/gagnants. Il est aussi une organisation de nature institutionnelle avec des acteurs publics.

Le territoire est enfin un construit « approprié », un cadre où s'expriment des acteurs locaux pour notamment penser et mettre en œuvre leurs politiques de développement (Sol et civilisation 2011). Si nous nous attachons à chercher à comprendre comment ce « cadre » peut servir à analyser la GPEC, nous devons d'abord comprendre comment au tout début de l'analyse économique, avant d'arriver à la notion de territoire, il fut d'abord question d'espace et plus précisément de distance. C'est seulement après cela que, lentement, la notion de territoire va s'imposer comme un cadre d'analyse économique utile ensuite pour comprendre la GPEC.

2.1. De l'espace au territoire dans l'analyse économique

Les activités économiques sont localisées dans l'espace et les stratégies liées à leurs implantations font l'objet de nombreuses recherches académiques. Dans l'approche classique des avantages comparatifs, chaque région a intérêt à se spécialiser dans la production de ce pour quoi elle dispose d'avantages de production, de ce qu'elle fait de mieux. Ces avantages dépendent de la dotation de la région en facteurs de production et de la capacité des agents à les valoriser de manière efficace.

Pour autant, l'espace peut être aussi un obstacle, une contrainte à franchir afin d'apporter les marchandises produites sur un lieu de consommation car cela génère un coût. Cette double contrainte entre le choix de l'espace de production et l'éloignement de l'espace de consommation joue un rôle déterminant dans le cas des espaces ruraux ; elle a été analysée à partir du modèle agricole de Thünen pour aboutir à une prise en compte des coûts de transport qui s'ajoutent aux coûts de production dans les travaux d'A. Weber.

Même si cette approche a vite été oubliée en raison de l'utilisation massive du pétrole et des moteurs à essence, et de la forte baisse des coûts de transports, la raréfaction des énergies fossiles pourrait conduire à réexaminer ses analyses. Dans tous les cas, pour ces précurseurs de l'économie territoriale, l'espace est un élément de l'analyse, une contrainte à internaliser dans les modèles de calculs économiques.

Sans totalement avoir oublié la contrainte spatiale dans l'analyse économique, depuis un quart de siècle, Claude Courlet (2008) note qu'il se développe dans les théories économiques une *vision de l'espace à la fois « actif et contexte »* dans la mesure où l'espace devient un facteur important des *modes d'organisation des phénomènes économiques et de leurs dynamiques*.

2.2. De la spatialisation de l'économie à l'économie territoriale

L'introduction notamment de la notion d'effet externe par Alfred Marshall qui est générée par « *le contexte productif et donc les firmes ancrées territorialement* » (Pecqueur 2006) entraîne un glissement de l'analyse économique vers la notion de territoire construit. Dans cette section, nous aborderons les éléments théoriques qui ont été développés au fil des trente dernières années et ont ainsi participé à la construction de la notion de territoire.

Un ensemble de travaux d'économie spatiale, relancés à partir du modèle de P. Krugman, mais aussi de sociologie et de science politique convergent sur le fait que les territoires et leurs acteurs acquièrent un rôle prépondérant dans les politiques économiques. Ils sont devenus les gestionnaires et les décideurs de leur propre développement. Les travaux de l'association Sol et civilisation et plus particulièrement ceux des membres du groupe de Toulouse² vont également dans cette direction notamment lorsqu'ils abordent la gestion territoriale des emplois et des compétences. En effet, Sol et civilisation s'est attachée à analyser le territoire comme un espace approprié par les acteurs, un territoire « *contenant* », levier du développement (Sol et civilisation 2011). Cet espace de projet constitue un cadre d'analyse pertinent pour répondre à des questions telles que l'emploi et les compétences. Les membres du groupe de Toulouse se sont ainsi emparés de l'analyse de la démarche GTEC (Sol et civilisation 2010) afin de rechercher les éléments clefs d'une dynamique entrepreneuriale en

² Le groupe de réflexion dit de Toulouse de Sol et civilisation est composé de personnalités expertes, de chef d'entreprise et d'acteurs du développement du Sud-ouest. Il se réunit régulièrement à Toulouse d'où son appellation et se saisit des questions liées au développement des territoires ruraux.

milieu rural. Nous nous appuyerons dans la suite de cet article sur leurs nombreux travaux notamment menés au sein du Réseau rural Français. Parallèlement aux travaux de Sol et civilisation, nous avons pu également nous appuyer sur ceux de l'association Astree, d'Entreprises territoires et développement (ETD) et aussi des travaux de la délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (DGEFP) sur le sujet.

2.3. Les difficultés de l'application de la GPEC à la GTEC dans les territoires

En première analyse, la GPEC appliquée au territoire ou « GPEC territoriale » se contente de reprendre les outils de GPEC utilisés dans les entreprises en les appliquant directement au territoire. Or, les territoires sont parcourus par des spécificités en termes d'emplois et de compétences, les risques d'échecs sont alors importants. Entre le territoire et l'entreprise pour lesquels est imaginé l'outil GPEC, il existe trois différences fondamentales et qui posent des difficultés d'ordre méthodologique lorsqu'il s'agit d'appliquer de réutiliser la GPEC.

La première tient au fait que, dans une entreprise, il existe un ensemble d'objectifs relativement simples et cohérents. Les objectifs sont explicites et s'expriment sous forme de volume d'activité (chiffre d'affaires ou part de marché) ou de résultat financier (bénéfice ou profit). Ils sont alors comptables et quantifiables et les résultats sont alors évaluables. Sur un territoire, la situation est tout autre, les objectifs ne sont pas forcément identifiés et dans bien des cas, ils ne sont pas clairement mis en avant. Parfois même, les objectifs des uns se trouvent en concurrence avec les objectifs des autres.

La deuxième différence fondamentale relève du fait qu'il existe un management reposant sur une gestion relativement explicite dans l'entreprise, sur un mode hiérarchique, alors que le territoire a de très grandes difficultés à construire un dispositif de gouvernance, en mesure de coordonner une grande diversité d'acteurs. Dans tous les cas, le management d'un territoire ne va pas de soi ; il existe le plus souvent des leaderships, notamment en lien avec le statut de l'élu mais remis en cause à chaque élection.

Enfin, une entreprise peut recruter les compétences dont elle a besoin pour réaliser ses objectifs et s'en séparer dans le cas contraire. En régime de croisière, elle dispose des moyens incitatifs pour orienter les efforts des uns et des autres en fonction de ses objectifs. Un territoire ne peut en aucun cas faire de même, la population évolue au gré des projets individuels et aucun dispositif de contribution-rétribution n'est formellement envisageable.

Ainsi, comme nous pouvons le voir, la GPEC appliquée au territoire se heurte à des limites importantes lorsqu'il s'agit de s'en servir comme un outil d'entreprise aménagé. Face à ces difficultés, de nombreux territoires cherchent à transposer l'esprit, de l'utiliser comme une démarche et innovent de façon importante dans leurs approches car ils s'en servent ainsi comme d'un levier de développement territorial. Dès lors, comme nous allons le voir par la suite, la démarche GTEC est particulièrement adaptée en milieu rural.

La GTEC est ainsi une démarche inscrite dans le temps et exigeant une méthode et des outils de prise en compte de la ressource humaine d'un territoire au service d'un projet en lien avec des activités.

3. La GTEC et son application en contexte rural

La gestion des ressources humaines sur le territoire et son champ d'application dépassent très largement la seule dimension de l'offre et de la demande d'emploi. Dans les territoires ruraux, les mécanismes de base s'avèrent bien souvent insuffisants pour permettre d'adapter les politiques aux enjeux, aux besoins et aux personnes et leurs projets.

La mobilité professionnelle, l'adaptation et l'évolution de personnes, impliquent la mise en œuvre d'un plan de formation mais aussi d'une politique de recrutement qui s'envisagent sur l'ensemble du territoire. Dans le même temps qu'il est nécessaire d'envisager cette politique, les besoins des personnes à qui elles s'adressent relèvent de nombreux autres domaines qui concernent le logement, les services à la personne, les transports, les télécommunications, etc. De ce fait, pour envisager une politique de recrutement des personnes en lien avec les besoins du territoire, il est nécessaire de travailler sur l'articulation projet de vie/projet professionnel tout en travaillant sur les déterminants de l'attractivité globale du territoire.

L'enjeu est de maintenir un niveau d'activité suffisant pour faire des territoires ruraux des espaces vivants et attractifs. Il s'agit aussi d'anticiper les mutations économiques et démographiques pour y faire face et éviter les crises, favoriser la mise en place de passerelles entre les secteurs d'activités en crise et en tension et ceux qui connaissent des développements, encourager l'innovation et le dynamisme entrepreneurial. Cela ne pourra être obtenu que grâce à la montée en compétences des actifs du territoire et aux réponses apportées aux problématiques spécifiques emplois-compétences.

À chacun des niveaux cités, la GTEC a un rôle important à jouer afin de favoriser la mise en cohérence des politiques et des actions au niveau territorial. Sa contribution va bien au-delà de celle-ci car elle permet la mise en dynamique des acteurs territoriaux autour de thématiques stratégiques dans la mesure où ces thématiques sont susceptibles d'influencer l'ensemble des champs de l'attractivité des territoires ruraux.

3.1. Quels contours de l'espace rural ?

La définition de l'espace rural selon l'INSEE nous enseigne que la notion d'emploi en milieu rural est directement reliée au lieu de travail des résidents de la zone. Or, il se trouve que les caractéristiques de la mobilité en milieu rural diffèrent nettement de celles relevant du milieu urbain. En effet, alors que dans ce dernier, il s'agit de parer aux problèmes d'engorgement, de stationnements, en milieu rural, il sera alors question d'accès à la mobilité et d'optimisation des transports individuels (Christian, Raymond 2004). En d'autres termes, le critère emploi est essentiel pour définir l'espace rural. Le fait que les salariés sont de plus en plus mobiles et que le trajet domicile/travail a fortement évolué ces dix dernières années, cela entraîne une évolution du contour de l'espace rural.

Apparu en 1350, l'adjectif rural qualifie tout ce qui concerne « la vie dans les campagnes » : l'habitat, l'exploitation, l'économie, les routes, les mœurs... » (Jean, Périgord 2009). Depuis, les révolutions industrielles, l'exode des campagnes, les transformations de l'économie agricole et le regain d'attractivité des territoires ruraux sont autant de phénomènes qui ont très largement contribué à rendre beaucoup plus flous les contours de l'espace rural. La situation qui se présente à nous est plus nuancée que jamais. La ville a pris une place écrasante en termes d'attractivité des populations, d'économie et plus globalement de modèle de développement. L'espace rural n'est plus uniquement lié à la campagne et l'agriculture n'est plus la seule activité dominante. Il est désormais très difficile de distinguer le contour du rural tant les modes de vie ont évolué.

L'espace rural a longtemps été considéré comme un espace dont les caractéristiques économiques et sociales sont liées à l'agriculture. Son évolution et son dynamisme dépendent alors des activités exercées en lien avec la production agricole. Le terme « rural » renvoie donc au statut des campagnes et au cœur desquelles se trouve l'activité productive agricole pour l'essentiel. Cette superposition de la géographie du monde rural et celle de l'agriculture tendent dans les années 50 à laisser place à des approches plus spécifiques (Jacques, Lus-sault 2008). Les travaux se sont progressivement tournés vers l'analyse des réseaux, des aménités, de mobilités, des services, du développement local, des modes de vie, etc.

Selon l'analyse présentée par Sol et civilisation en ouverture des travaux du Réseau rural français en 2008, l'espace rural français, dont la définition et le périmètre évoluent selon la conjoncture et les angles d'analyses, présente un dynamisme nouveau dans le paysage français. Territoire d'accueil, il développe grâce à un solde

migratoire positif de nouvelles fonctions, résidentielles et environnementales, tout en maintenant ses fonctions productives et touristiques.

Si certains territoires ruraux subissent encore un exode, ce n'est plus la tendance générale. Le Sénat (Poncelet, Bellot 2008) dans son rapport sur le « Nouvel espace rural français » le présente d'ailleurs comme un « renouveau démographique global ». On observe cependant un vieillissement continu et une moindre qualification professionnelle (Huiban 2003). De « nouveaux ruraux » s'installent, et ce mouvement explique la nouvelle « fonction résidentielle » de certains territoires ruraux, mais laisse présager un déséquilibre croissant entre les forces vives présentes et les besoins en ressources humaines qu'exigent ces nouvelles fonctions.

En 2003, le CIADT³ commande à un groupe de personnalités composé d'experts et de chercheurs, un rapport sur la structuration de l'espace rural. La notion d'espace rural a été traitée sous l'angle du bassin de vie (INSEE 2003). Cette notion a très fortement influencé les analyses plus récentes sur l'espace rural. Notre approche s'appuiera sur l'aspect emploi du territoire rural et plus particulièrement en prenant en considération la question du bassin de vie comme base de l'analyse. En effet, aux vues des rédacteurs du rapport, il semble beaucoup plus pertinent de porter un regard sur ces espaces selon deux critères que sont l'emploi et les conditions de vie. Nous nous appuyerons sur cet angle d'analyse pour définir le rural. Bien entendu, ce n'est pas l'unique angle de travail, d'autres approches peuvent être également justifiées.

Ainsi, en prenant le critère de l'emploi pour analyser l'espace rural, l'INSEE⁴ parvient à identifier deux espaces différents, les espaces dits à « dominante urbaine » et les espaces à « dominante rurale ». Les espaces à dominante urbaine comportent des aires urbaines et des communes multipolarisées. Les aires urbaines sont elles-mêmes composées de couronnes périurbaines et de pôles urbains. Ces derniers sont des unités urbaines ou des agglomérations qui comptent 5 000 emplois ou plus. Les couronnes périurbaines sont des communes dont 40% ou plus des actifs résidents travaillent hors de la commune mais exercent dans l'aire urbaine. Font également partie de l'espace à dominante urbaine les communes multipolarisées qui sont des communes dont 40% ou plus des actifs résidents travaillent dans plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles.

L'espace à dominante rurale est quant à lui composé d'aires d'emploi de l'espace rural et des autres communes de l'espace à dominante rurale. Les aires d'emploi de l'espace rural se divisent en deux catégories que sont les pôles d'emploi de l'espace rural et les couronnes des pôles d'emploi de l'espace rural. Les pôles d'emploi de l'espace rural sont des communes n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine comptant 1 500 emplois ou plus. Les couronnes des pôles d'emploi de l'espace rural sont des communes n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine dont plus de 40 % ou plus des actifs résidents travaillent hors de la commune mais dans l'aire d'emploi de l'espace rural. La dernière catégorie de communes appartenant à l'espace à dominante rurale comporte celles qui n'appartiennent « ni à l'espace à dominante urbaine, ni à une aire d'emploi de l'espace rural ». L'INSEE recense 16 730 communes appartenant à cette catégorie soit plus de la moitié des communes françaises. L'espace rural est ainsi défini comme n'appartenant pas à l'espace urbain, sa définition s'est faite en fonction de l'espace urbain et de ses caractéristiques en matière d'emploi.

3.2. Caractéristiques et localisation des activités, emplois et compétences en contexte rural

En milieu rural, il apparaît que les activités, les emplois et les compétences n'ont pas les mêmes propriétés qu'en milieu urbain. Même si la frontière entre les espaces peut paraître parfois floue, il semble toutefois possible de leurs dégager quelques caractéristiques spécifiques.

3.2.1. L'éloignement des centres et l'isolement des personnes

Tout d'abord, nous pouvons relever une double propriété de l'espace qui est l'éloignement par rapport à un centre et de façon concomitante l'isolement liée à la faible densité. Concernant la première propriété qui est l'éloignement. La population rurale se trouve « à distance » des lieux de concentration humaine et de regroupement de l'emploi. On peut donc en déduire logiquement certaines caractéristiques structurelles de ces espaces. Pour ce qui concerne l'emploi, les entreprises implantées en milieu rural sont éloignées des mar-

³ Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire, créé en 1995 et remplacé en 2005 par le Comité Interministériel d'Aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT).

⁴ Voir le lien de l'INSEE suivant : http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/nomenclatures/zonages_etudes/doc/au.htm

chés du travail urbains où sont concentrées et circulent les compétences ; inversement, les salariés localisés en commune rurale doivent franchir des distances importantes pour avoir accès aux postes les plus nombreux et variés en contexte urbain. L'éloignement pèse ainsi sur la plupart des domaines de la vie économique et sociale des populations rurales. La distance aux agglomérations correspond à une distance vis-à-vis des principaux centres de distribution de biens et de services privés comme publics. La conséquence la plus directe concerne le coût de transport, avec un arbitrage reposant sur la comparaison de l'écart de prix avec le surcoût de transport, mais se pose aussi une question d'accès à la variété pour l'ensemble des biens et services utiles à la vie. Plus fondamentalement, les centres urbains sont aussi des lieux d'expression et d'influence, de concertation et de décision privée et publique, en bref des lieux de pouvoir. La population rurale fait donc face à un ensemble de contraintes géographiques d'accessibilité aux lieux dotés des grandes fonctions politiques, économiques et sociales.

La deuxième caractéristique des zones rurales est associée à l'isolement des personnes. En situation de faible densité de population, chacun entretient des relations avec un petit nombre d'individus, qu'il s'agisse de relations sociales ou de transactions économiques. En ce qui concerne l'emploi, sur les aires de marché local, la faible diversité des qualifications des hommes comme des postes de travail restreint les possibilités de choix et réduit les probabilités d'appariements productifs – l'une des adaptations à cette limite consiste à produire sur place, dans l'entreprise, les compétences nécessaires par apprentissage sur le tas, ce qui nécessite et renforce la stabilité dans l'emploi. Des mécanismes analogues peuvent fonctionner dans la plupart des compartiments de la vie sociale, en valorisant l'interconnaissance et la durée. Complémentairement, le même critère de faible densité est associé à une moindre artificialisation des milieux et à une disponibilité d'espace de nature importante. Les caractéristiques concrètes qui en résultent touchent le cadre de vie des populations, par la présence d'aménités naturelles, la dotation factorielle, par la disponibilité de foncier et de ressources liées à la terre, la gestion de biens publics par la densité de biens de nature d'intérêt général.

3.2.2. Poids et isolement des TPE/PME

Une des caractéristiques du milieu rural est sa faible densité démographique. Cela implique que les dirigeants des entreprises principalement composées de très petites entreprises (moins de 20 salariés) peuvent très vite se retrouver isolés. Cette situation entraîne des répercussions sur la dynamique économique en milieu rural notamment en termes de reprise, de gestion des formations et d'anticipation des mutations économiques. Dans ces conditions, la gestion des ressources humaines dans ces territoires ne peut être envisagée comme dans les grandes entreprises.

Tout autant que les grandes entreprises, ces petites et très petites entreprises du milieu rural ont aussi besoin de gérer leurs ressources humaines mais rencontrent de réelles difficultés à le faire notamment lorsqu'il s'agit de mettre en place des procédures de recrutement et de formation, de demander les financements correspondants et ce, du fait de leur isolement, de la disponibilité et/ou de la compétence du chef d'entreprise. Parfois, elles se retrouvent aussi face à la lourdeur et à la complexité de ces démarches et ce, surtout quand ces démarches se doivent d'être individualisées, spécifiées.

3.2.3. De la question de l'emploi à l'attractivité globale du territoire

Dans les territoires ruraux les plus agricoles, on observe souvent que du fait de l'attrait des agglomérations et du peu d'emplois offerts dans les territoires ruraux, le taux de chômage s'y trouve relativement peu élevé car les personnes quittent leur lieu d'origine. Le marché du travail en milieu rural diffère du marché du travail en milieu rural au fur et à mesure de l'éloignement des pôles urbains (Blanc 2003): agglomération parisienne, zones urbaines de provinces, zones rurales périurbaines, zones rurales autonomes, tant sur la place des différentes catégories socioprofessionnelles, du type d'emplois, sur leur stabilité et sur les salaires. Le marché est moins « élastique » en zone rurale et présente des difficultés d'équilibre entre l'offre et la demande, notamment pour certains métiers dits en tension. Dans ces conditions, les entreprises se retrouvent souvent en situation difficile lorsqu'il s'agit de recruter du personnel. Par conséquent, certaines des offres ne sont parfois pas pourvues, ce qui en retour pose des difficultés de pérennisation de certaines activités.

Cette situation est paradoxale dans la mesure où il existe des pénuries chroniques de demandeurs d'emploi dans un contexte global de hausse du taux de chômage et de plans de restructurations. Pourtant, elle existe dans les territoires ruraux et les facteurs qui y contribuent et ne relevant pas exclusivement des politiques d'emplois. À cela, plusieurs éléments d'explications peuvent se conjuguer autour de deux grandes catégories, les facteurs d'explication relevant de l'emploi et qui se jouent au niveau individuel, et les facteurs d'explications relevant de l'attractivité du territoire et qui se jouent au niveau collectif.

Dans les facteurs d'explication relevant de l'emploi et qui se jouent au niveau individuel, les demandeurs d'emploi hésitent à accepter un poste qui se présente en milieu rural, en effet, il leur est bien souvent nécessaire d'envisager de trouver un poste également pour le conjoint. Il leur est aussi nécessaire d'envisager ses possibilités d'évolution professionnelle et de formation adaptées. Au-delà de son salaire, le salarié apprécie tous ces éléments avant d'accepter un poste.

De plus, d'autres facteurs d'explication peuvent également être pris en compte lorsqu'il s'agit de postuler à un emploi en milieu rural. Ces facteurs relèvent globalement du territoire, à savoir l'existence de logements adaptés, d'une image positive de vie, d'une certaine solidarité et ouverture des habitants, de services à la personne suffisants, de commerces et d'associations actives, etc., en d'autres termes, il s'agit de tenter de réunir l'ensemble des conditions d'accueil et d'attractivité du territoire.

Ces éléments semblent avoir une influence très importante quant à la détermination du choix des salariés en matière de région d'installation. Ils ne relèvent pas des politiques de l'emploi et ne peuvent être confiés à la seule gestion des entreprises et ce d'autant plus qu'elles sont très petites et isolées. Les mécanismes collectifs sont donc à envisager afin d'élargir la question de l'emploi à celle des ressources humaines sur un territoire et au bout du compte à celle de l'attractivité globale.

Afin de rendre les territoires ruraux attractifs tant pour les salariés que pour les petites entreprises et créer ainsi les leviers puissants d'un développement économique durable, il apparaît aujourd'hui important de trouver un espace de gestion des ressources humaines ayant une dimension collaborative et locale, et ce pour assurer un certain nombre d'actions devenues essentielles mais difficilement envisageables à l'échelon individuel notamment en ce qui concerne les domaines du logement, de la santé, des infrastructures de télécommunications et de loisirs.

3.2.4. Politiques d'emploi et localisation des activités, des emplois et des compétences

La localisation de la production et des entreprises détermine la localisation de l'emploi et des personnes sur le territoire. Or, s'il devient assez évident que le lieu est une donnée incontournable de la question, pourtant que les politiques nationales de l'emploi ne semblent pas suivre le raisonnement et ne prennent pas en considération la question de la territorialisation.

Au niveau national, les politiques en faveur de l'emploi font face à la difficulté récurrente pour résoudre le problème du chômage en proposant un diagnostic en termes d'adéquation de l'offre et de la demande⁵. Ces politiques reposent sur l'ambition d'opérer un rééquilibrage entre l'offre d'une part, et la demande d'autre part et dont le niveau d'analyse concerne le territoire français. En période de crise, ces politiques visent à limiter les destructions d'emplois, anticiper les restructurations, accompagner les entreprises confrontées à des problèmes économiques et créer des emplois subventionnés. L'ampleur de la crise déclenchée en 2008 met à mal l'efficacité de ces politiques publiques mais il semble que la crise ne fait que révéler l'existence d'un mal récurrent bien antérieur à cette crise.

La tension entre les politiques nationales et les lieux de réalisation de ces propres politiques qui sont a priori locales crée une erreur de perception sur l'économie des territoires. L'emploi en est l'exemple significatif dans la mesure où les politiques nationales sont essentiellement imaginées pour être appliquées hors de tout contexte local.

En d'autres termes, les espaces ruraux ont profondément changé et les politiques de l'emploi continuent à être appliquées comme si ces territoires n'avaient aucune existence et que les réalités devaient être partout les mêmes en toute part de la France métropolitaine. Les lignes d'évolution d'un monde rural se dessinent entre le rural vivant, le rural qui s'organise et celui qui reste dépendant de la volonté exclusive des autres forces, le rural qui attire et celui qui repousse.

Mis à part les mesures ciblées sur des zones de revitalisation rurales (ZRR)⁶, les politiques de l'emploi et plus globalement, les politiques économiques souffrent d'une difficulté à prendre en compte les territoires et leurs spécificités. La difficulté est semble-t-il plus profonde puisqu'elle vient de l'analyse économique dans ses réflexions académiques. En effet, pendant longtemps, l'analyse économique n'a pas été en mesure d'intégrer la localisation comme un facteur d'explication de l'implantation des activités et des emplois mais comme

⁵ *Dictionnaire de l'emploi, de l'insertion et de la formation*, Chroniques Sociales, Ed. 2010, p.492.

⁶ Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995.

une externalité à intégrer dans les calculs. Cela est de moins en moins vrai car de nombreux économistes ont depuis cherché à mieux intégrer l'espace et ultérieurement le territoire comme un champ de l'analyse. Nous nous proposons de faire ce détour vers l'analyse économique pour mieux comprendre les difficultés des politiques actuelles à prendre en compte le territoire.

Toutes ces spécificités liées au contexte rural des territoires font apparaître la nécessité de proposer une démarche GTEC beaucoup plus intégratrice des modes de gouvernance, des modes de vie des personnes et des modes de fonctionnement des entreprises. Les acteurs qui ont la charge de la mise en œuvre de la GTEC sur leurs territoires sont souvent très attentifs à ces éléments de spécificités. Toutefois, en l'état des connaissances et des moyens disponibles, ils se heurtent constamment à deux limites importantes que la GTEC seule ne permet pas de résoudre. En effet ils requièrent des compétences d'ingénierie et de facilitation que nous n'aborderons pas ici mais sont indispensables aux acteurs territoriaux afin de mener à bien leurs démarches GTEC. Nous allons aborder dans les sections suivantes, les principales limites de la GTEC en milieu rural assortis que quelques pistes de travaux qu'il semble nécessaire de mener ultérieurement.

3.3. Vers une mise en œuvre d'une GTEC adaptée à l'espace rural

La GTEC est susceptible de permettre la mise en dynamique des acteurs de l'emploi dans un objectif affiché de développement territorial. Avant d'entamer toute démarche de GTEC, il est nécessaire pour les acteurs de mettre en place les outils d'observations et d'évaluation de leurs démarches. Par conséquent, lorsque cela est possible, des observatoires sont mis en place au niveau territorial afin d'avoir une analyse fine de l'évolution de la ressource humaine sur le territoire. L'animation des projets de GTEC en milieu rural nous a permis de repérer plusieurs difficultés que rencontrent couramment les démarches de GTEC. Ces difficultés constituent autant d'obstacles à la mise en place et au déroulement de ces démarches. Elles sont de plusieurs ordres et de niveaux différents. Nous avons pu repérer deux types de limites qui se présentent le plus souvent.

Les deux principales limites de la GTEC en milieu rural que nous rencontrons régulièrement concernent d'abord l'inadaptation des outils de diagnostic et d'évaluation. Cette limite fausse les données de départ et rendent imprécise l'analyse des emplois et des compétences. La deuxième limite concerne l'atomicité des acteurs de la GTEC et que nous aurons l'occasion de revenir ultérieurement.

3.3.1. Améliorer le diagnostic de l'activité, l'emploi et les compétences sur le territoire

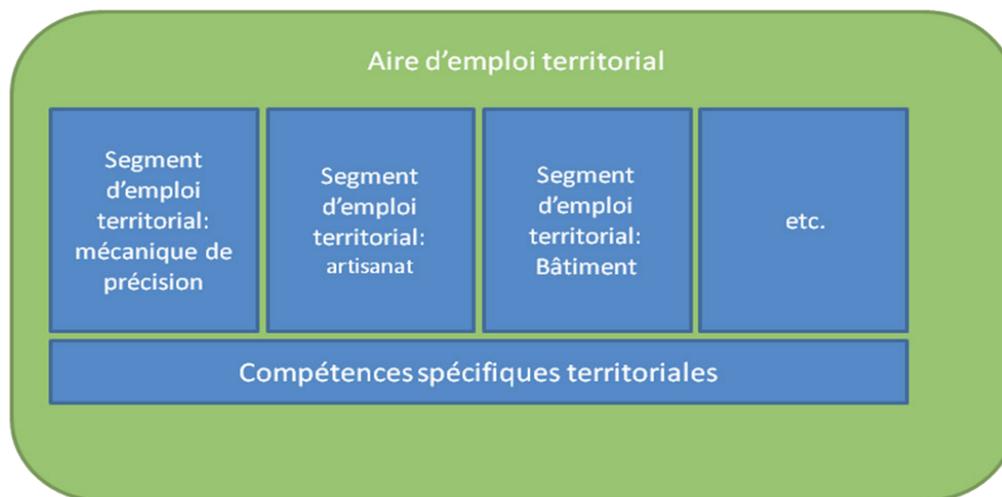
En matière de ressources humaines en milieu rural, la question ne se limite pas au traitement des emplois ou des actions sociales. Il s'agit d'identifier les éléments clés du capital territorial concernant la ressource humaine et son environnement, en évaluer les forces, les faiblesses, les problèmes. L'objectif final étant de valoriser au mieux la ressource humaine locale.

Au regard du marché du travail relativement restreint et des spécificités du milieu rural, il est nécessaire avant d'envisager tout projet de GTEC, un travail approfondi de diagnostic territorial de l'aire de marché. On peut pour ce faire, pré-dessiner quelques éléments généraux et factuels d'analyse de la ressource humaine en territoire rural avant d'en rechercher les facteurs d'explications.

Ces éléments sont bien présents sur de nombreux territoires, la difficulté est alors de les rassembler et de les actualiser. Cette première étape n'est pourtant pas suffisante pour avoir une vision détaillée des mécanismes territoriaux en matière d'activités et de compétences. Il sera alors nécessaire de réaliser un travail de caractérisation du marché de l'emploi discernant les différents segments⁷ qui le composent.

La dernière étape du diagnostic territorial consiste à rechercher les compétences spécifiques territoriales, des compétences non visibles directement car liées à des attitudes, à des manières d'être et qui ensemble comptent pour établir des relations d'emploi. Ces compétences sont appréciées indirectement, en termes de confiance, de capacité de travail ou d'effort supposé. Ces compétences s'expriment dans un contexte territorial et nulle part ailleurs ce qui fait leurs spécificités. Cette étape dans le diagnostic fin des activités et des compétences est primordiale mais nécessite de nouveaux outils que ne maîtrisent pas encore les acteurs et sur lesquels les chercheurs se mobilisent.

⁷ Nous entendons par segment sur le marché du travail un sous-ensemble sur lequel les échanges sont relativement autonomisés de manière de former des « groupes non concurrents ».



Enfin, pour compléter cette étape de diagnostic, certaines structures territoriales mettent parfois en place des démarches prospectives. Dans bien des cas, il s'agit d'associer des études statistiques qui mettent en évidence des tendances lourdes et des réflexions en groupes de concertation pour établir des scénarii d'ensemble sur l'avenir du territoire. La construction d'images d'avenir permet surtout de mettre en lumière ce que les acteurs du territoire ne veulent pas, et ce vers quoi ils préféreraient se diriger. Dans la mesure où ces orientations peuvent se traduire par des actions directes sur l'emploi et la formation initiale et continue qui relèvent d'initiatives des acteurs économiques et institutionnels, cette étape devient fondamentale dans la conduite de projets de GTEC. Cette étape permet de passer des représentations individuelles des enjeux du territoire en matière de ressources humaines à un diagnostic collectif et partagé. En d'autres termes, une prospective GTEC atteint ses objectifs lorsqu'elle permet de faire partager les enjeux pour mieux passer à l'action.

3.3.2. De l'atomicité, construire une gouvernance adaptée

Les processus décisionnels en œuvre au sein des territoires sont plus complexes que dans les entreprises. Même si les élus ont leur légitimité dans la prise de décision ou encore dans les choix de programmation, la préparation de mise en œuvre incombe aux services techniques et l'action même dépend bien souvent de l'ensemble des acteurs du territoire à savoir les entreprises, les organismes publics, les associations et les citoyens. Or, dans le domaine des politiques d'emplois, les conventions font état d'un « dialogue social ». Seulement, les territoires ruraux font face à une difficulté qui s'avère double, celle d'avoir des représentants des syndicats et des représentants des employeurs. En effet, ces territoires sont caractérisés par une certaine absence de représentations du fait de la faiblesse du nombre de personnes et d'une culture de dialogue plus directe. La deuxième difficulté vient du fait que dans les territoires, de façon générale, les acteurs qui peuvent être intéressés par la question de l'emploi et des activités sont très diversifiés. Comme nous l'avons déjà constaté, la question des emplois et plus globalement des activités en milieu rural impacte plus largement les autres domaines de l'attractivité du territoire (logement, image, services, etc.).

Le dialogue qui s'engage alors sur ces questions d'emplois et d'activités ne peut donc pas se restreindre aux seuls acteurs traditionnels du dialogue social. Certains auteurs parleront alors du « dialogue social élargi » et d'autres du « dialogue sociétal ». Notre préférence va à cette deuxième formulation car dans cette acception, le dialogue fait appel à des niveaux très fins voire jusqu'au citoyen. Nous n'avons pas pour objet dans cet article de détailler cet aspect de la question mais elle est essentielle lorsqu'il s'agit de construire les bases de l'action et de trouver les partenariats de projet autour de la GTEC.

La question du dialogue entre les acteurs va plus loin que la concertation dans un objectif de légitimité de la décision, elle sous-entend la prise de décision et la mise en œuvre. Il s'agit donc de chercher à mieux comprendre, selon les territoires, l'organisation des acteurs qui permette de répondre de façon efficiente aux enjeux de la GTEC.

Les exemples d'organisation d'acteurs afin de répondre à la question des ressources humaines sont nombreux. Une des pistes explorées par le groupe de Toulouse de Sol et civilisation semble intéressante dans ce cadre. Les membres du groupe ont ainsi émis l'hypothèse d'une organisation d'acteurs sous forme de « triade » composé d'un pôle « élus et institutionnels », d'un pôle « économique et entrepreneuriat » et d'un pôle « associatifs et citoyens ». Les difficultés liées au recrutement et à la qualité de vie des salariés mobilisent les

chefs d'entreprise dans un premier temps. Étant donné que ceux-ci ne peuvent pas répondre à l'ensemble des questions posées (logement, mobilité, qualité de vie, etc.), ils se retournent vers leurs institutions, leurs élus. Cette sollicitation, qui peut notamment provenir des entreprises, mobilise les élus et les institutions et entraîne une réponse à l'échelle de la société locale dans son ensemble.

Il s'agit pour le groupe d'une hypothèse de travail et sur cette base, plusieurs questions peuvent alors se poser :

1) Comment les acteurs territoriaux ainsi recomposés, réussissent-ils à anticiper les mutations en cours et à venir, à fédérer les différents acteurs concernés par les problématiques d'emplois et de compétences pour construire un « acteur collectif » qui travaille à une stratégie commune emplois/compétences ?

2) Comment articuler les actions en fonction des différentes échelles territoriales et de la complexité de certaines actions de GTEC ?

Pour construire une stratégie territoriale emploi compétences qui aille au-delà de la juxtaposition d'actions territorialisées de GPEC, la gouvernance organisée localement doit favoriser la coopération entre les acteurs concernés et l'appropriation des enjeux. Chacun a son territoire, son champ d'action et sa légitimité propre, chacun a également ses logiques et priorités spécifiques. Il sera alors nécessaire de favoriser des lieux d'échange qui produisent du diagnostic partagé et qui permettent aux différents acteurs d'être reconnus dans leurs domaines de compétence. Ces légitimités permettent de construire des relations de confiance et des habitudes de travail en commun qui conjugués renouvellent la mobilisation des acteurs.

3) Quelles peuvent être les formes de gouvernance les plus efficaces qui pourraient répondre aux questions d'une grande complexité que sont celles des ressources humaines sur le territoire ?

De nombreux territoires testent ces ordonnancements parmi lesquels les maisons de l'emploi en France⁸ et les districts italiens. Il serait d'un grand intérêt de pouvoir les analyser et les comparer entre eux. Cette question renvoie à un sujet de recherche académique et qu'il sera nécessaire d'explorer avant d'aller plus loin dans l'analyse des gestions territoriales des emplois et des compétences.

Conclusion : vers un capital social territorial

En paraphrasant l'aphorisme de Jean Bodin, parmi l'ensemble des ressources du territoire, la ressource humaine est sans aucun doute la plus fondamentale sans laquelle ni développement ni futur est envisageable. Toute la difficulté est alors de pouvoir la gérer c'est-à-dire de mettre en place les mécanismes assurant l'adéquation entre la demande et l'offre le tout dans un souci de long terme.

L'analyse économique dispose d'outils intéressants à condition d'appréhender cette ressource dans un cadre territorial. La GTEC pouvant être définie comme une démarche *inscrite dans le temps et exigeant une méthode et des outils de prise en compte de la ressource humaine d'un territoire au service d'un projet en lien avec des activités*, devient alors un levier efficace de développement territorial. Les démarches GTEC qui se font dans ce cadre, en cherchant à la fois à diagnostiquer, anticiper, agir et évaluer sont très intéressantes car bien souvent, elles permettent aux acteurs d'innover notamment en matière de gouvernance locale. Comment fonctionnent ces dispositifs de gouvernance locale ? Existe-t-il des leviers externes ou internes expliquant la réussite de leurs organisations ? Comment s'organisent les acteurs pour proposer aux agents économiques des conditions d'installation et de développement qui puissent leur permettre de s'installer durablement ?

Ces questions postulent initialement une capacité des acteurs à s'organiser pour agir au sein d'un espace. Cette capacité semble être un élément déterminant pour faire naître et conduire des projets. Lorsque nous observons différents territoires⁹, il semble se dégager le fait que l'émergence des acteurs clés, la réussite de leurs organisations et la capacité de ceux-ci à s'imposer et à imposer leurs projets sont spécifiquement liés à un lieu précis. Selon l'analyse de Didier Christin, on peut relier ce type de capital à la notion de « capital social » de P. Bourdieu et qui est défini comme « *l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisés [...] ou en d'autres termes à l'appartenance à un groupe comme un ensemble d'agents qui ne sont pas seulement dotés de propriétés*

⁸ Les maisons de l'emploi et de la formation sont créées par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 et confortées dans la loi du 13 février 2008 dans leurs rôles fédérateur de l'action de l'emploi des partenaires publics et privés. Elles sont ainsi placées au cœur des démarches territoriales de l'emploi.

⁹ www.territoiresetemplois.fr

communes mais sont aussi unis par des liaisons permanentes et utiles ». Ce capital social lié au territoire ou capital social territorial peut se révéler déterminant pour expliciter les objectifs puis mettre en place les outils innovants de politiques économiques locales notamment en faveur de l'emploi.

Bibliographie

ANACT (2008), Dossier GPEC

Balanthier Lantage (de) H. (2012), « Le travail et l'emploi en France dans 20 ans », *Futuribles*, juillet-août, n°387.

Blanc M. (2003), « Les marchés ruraux du travail : vers une spécialisation fonctionnelle des espaces », *INRA Sciences Sociales*, décembre.

Bourget C., Michel R. (2004), *Favoriser l'accès aux transports en zones rurales*, Rapport suite au CIADT, novembre.

Courlet C. (2008), *L'économie territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, coll. « L'économie en plus ».

Davezies L. (2012), *La crise qui vient, la nouvelle fracture territoriale*, Paris, Seuil/La République des Idées.

Entreprise, Territoires et Développement (2007), *Approche GPEC : Une nouvelle mission pour les territoires*.

Francois-Poncet, Bellot (2008), *Le nouvel espace rural français*, rapport d'information annexé à la séance du 15 juillet du SENAT.

Gilbert P. (2006), *La gestion prévisionnelle des ressources humaines*, Paris, la Découverte, coll. « Repères ».

Huiban J.-P. (2003), « Entreprises et activités industrielles en milieu non urbain. Bilan et Perspective », *INRA Sciences Sociales*, décembre.

INSEE (2003), *Structuration de l'espace rural : une approche par bassins de vie*, INSEE.

Lévy J., Lussault M. (2003), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin.

Pequeur B. (2006), « Le tournant territorial de l'économie globale, Économie des territoires et territoires de l'économie », *Espaces et Sociétés*, ERES, n°1-2.

Sol et civilisation (2011), *Revenir au territoire, un enjeu pour le développement*, Cahier n°2.

Sol et civilisation (2010), *GTEC, une démarche d'anticipation territoriale des activités et des compétences*, décembre.

Sol et civilisation (2008), *La GTEC, levier du développement local*.

Thisse J.-F. (1997), « L'oubli de l'espace dans la pensée économique », *Revue Région et Développement*, n° 6.

Yves J., Périgord M. (2009), *Géographie Rurale, la ruralité en France*, Paris, Armand Colin.

L'accès à l'emploi des jeunes générations dans un contexte de régulation de l'orientation

Jean-Marie Quiesse*

1. L'accès à l'emploi et ses systèmes de régulations

1.1. L'accès à l'emploi : un droit constitutionnel français

Le travail, considéré comme un bien commun, est le fruit d'une histoire et d'une construction (Meda 2011). Vecteur d'identité citoyenne, il est considéré comme le moyen pour chacun de participer à la création de richesses collectives mais aussi, par la ressource financière qui en résulte, d'assurer la vie familiale et la participation au débat démocratique. Le droit au travail participe de la dignité de l'être humain. Il a été affirmé pour la première fois en 1848. La constitution de 1946 précise que « *chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* ». Le droit au travail est présent dans la constitution, de 1958, toujours actuelle. Il est donc donné pour mission à l'État de réguler le marché du travail en faveur des citoyens.

Les enquêtes sur l'emploi se sont développées suite à la création du salariat en 1892 et de l'inspection du travail en 1906. Les études d'accès, moins médiatisées que la mesure du chômage, semblent pourtant plus parlantes parce qu'elles ouvrent des perspectives de fluctuation alors que les autres les ferment. Par ailleurs, bien que normées par le BIT et Eurostat, les modalités de calcul du chômage peuvent changer selon les périodes et les nations, ce qui rend les comparaisons fragiles (composition et variations du volume de la population active, inclusion des emplois précaires, du temps partiel subi et des préretraites...).

1.2. Fluctuations de l'emploi et politiques de régulation

L'emploi fluctue en fonction de la dynamique économique de développement créatrice ou destructrice des emplois, mais aussi de la dynamique démographique. Dans un même moment, sur une même nation, la situation peut être très différente, d'une région à l'autre, d'un secteur d'activité à l'autre. Mais, comme il s'agit, pour les pouvoirs publics, de mettre en œuvre une politique permettant à chacun d'obtenir un travail, l'accès à l'emploi est aussi dépendant des politiques publiques.

C'est d'ailleurs ainsi que l'a interprété le Conseil constitutionnel. Dans une décision de 1983, il a affirmé qu'il appartient au législateur « *de poser les règles propres à assurer au mieux le droit pour chacun d'obtenir un emploi en vue de permettre l'exercice de ce droit au plus grand nombre d'intéressés* ». C'est dans cette optique que s'inscrit le Service public de l'emploi.

L'État contrôle le processus d'accès à travers une action législative qui s'appuie sur l'administration : celle du ministère Travail, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, celle des Affaires sociales, celle des Sports, de la Jeunesse et de l'Éducation populaire. Mais il s'appuie également sur l'Éducation nationale chargée d'assurer, par une gestion de l'orientation scolaire et professionnelle, une première régulation des flux de main-d'œuvre à travers sa politique d'orientation, de formation et de certification. À partir de 1973, avec la création des SCUIO (85 en 2011) sous l'impulsion de Geneviève Latreille (1984)¹, le secrétariat d'État puis le ministère de l'Enseignement supérieur rejoindront cette mission.

Dans les sociétés « modernes », le travail est un des fondements de l'ordre social et chacun doit donc y avoir accès dans l'intérêt de tous. Mais la solution ne relève pas du simple ajustement arithmétique entre des entrants et des sortants. Elle doit aussi se concevoir dans une prospective où les personnes sont les principaux acteurs où les perspectives sont jugées « orientantes », c'est-à-dire porteuses d'un sens technologique, économique et social qui parle aux jeunes. S'orienter est un positionnement qui permet la rencontre de l'individu avec les

* Expert en orientation de carrière, association Apprendre et s'orienter, <http://www.apprendreetsorienter.org>.

¹ Pionnière de l'approche éducative en orientation, cette universitaire a beaucoup milité pour l'aide à l'orientation dans l'enseignement supérieur.

ressources de son milieu afin de vivre le mieux possible ses devoirs humains et ses valeurs personnelles. On peut en effet faire l'hypothèse que c'est l'activité humaine avec ses engagements personnels, ses processus de création, d'évaluation et de régulation (agentivité) qui participe de la cohérence et du bon fonctionnement des systèmes économiques et sociaux.

1.3. L'orientation scolaire et professionnelle et le rôle préventif de l'Éducation nationale

En France, jusqu'à la loi de 2009, l'orientation scolaire et l'orientation professionnelle, considérées comme un processus de préparation et d'accompagnement vers l'emploi, n'avaient jamais constitué une véritable composante autonome de l'action publique ni son processus, une science spécifique². Dépendante dans un premier temps des organismes de l'artisanat ou du commerce ou encore des collectivités locales, très tôt, c'est à l'école et à l'enseignement supérieur³ qu'a été confié la plus grande part de régulation préventive de l'orientation, surtout à partir de 1971, tandis que la mission de l'Agence nationale pour l'emploi était alors de faciliter l'accès direct à l'emploi (accompagnement). Celle de l'Éducation nationale est, depuis, de préparer les élèves à répondre aux besoins de la Nation, notamment à travers une formation professionnelle et technique intégrée au système général.

L'école prépare donc l'orientation des élèves. Pour cela les professeurs principaux touchent une indemnité de suivi et d'orientation (ISO) représentant un investissement annuel de 650 millions d'euros. De plus, la délégation à l'insertion et à l'orientation, évoque 825,5 millions d'euros, rien que pour l'indemnité de suivi et d'orientation attribuée aux autres enseignants⁴ (2008). De leur côté les conseillers d'orientation-psychologues (Odry 2011) se partagent entre les établissements scolaires et les centres d'information et d'orientation, dans le cadre d'un budget de 300 millions d'Euros⁵. Comme on peut le constater, la fonction d'orientation est partagée entre une mission générale d'éducation et celle d'experts.

A travers le temps 9 droits⁶ ont été édictés autour de l'orientation. Depuis 1992, la multiplication des crises dans un espace financier mondialisé ont rendu difficiles les prévisions et remis en cause les anticipations économiques nationales. Il n'existe plus guère aujourd'hui de planifications économiques lisibles susceptibles de guider les projets d'avenir. Par la suite, la structure des emplois et des qualifications a évolué moins vite que le nombre de nouveaux diplômés⁷, interrogeant la mission « adéquationniste » d'une école où la formation médiatise l'accès à l'emploi (Duru-Bellat 2006). Il s'est alors créé une dissonance entre les milieux économiques, les attentes sociales et les systèmes de formation.

1.4.-Politiques de l'emploi, une organisation de 74 milliards d'euros

En France, le rôle de l'école dans la régulation des flux de main-d'œuvre semble marquer le pas. La troisième révolution industrielle bouleverse les repères de l'orientation (Rifkins 2012). Le problème de l'insertion professionnelle des jeunes est récurrent depuis la crise pétrolière de 1973 et le nombre de jeunes en situation d'attente à la sortie de leur formation ne fait que s'accroître (Aeberhardt, Crusson, Pommier 2011). Dans la même proportion, la plupart des mesures et les dispositifs de prévention, de remédiation ou d'accompagnement se développent en aval du système scolaire⁸. L'orientation ne se limite plus au système de formation ini-

² Située au croisement de la psychologie, la sociologie, des sciences de la communication et de l'information, de l'économie, de l'évaluation, des organisations du travail et des ressources humaines, l'orientation n'est pas considérée comme une science, mais elle est à l'origine de la psychologie française et sous-tend les concepts de la GRH, notamment sur le volet de l'évaluation. Elle fait, ailleurs dans le monde, l'objet d'études optionnelles pour la formation d'enseignant. Elle est l'objet de masters universitaires spécialisés, y compris en France.

³ Archives nationales. Mais, dès 1933, l'université intégrait le souci de l'orientation avec la création du BUS, Bureau universitaire de statistiques et de documentation scolaire et professionnelle.

⁴ ISO, audition devant la commission Pochard en 2008

⁵ Rapport parlementaire sur l'orientation (Frédéric Reiss, 2007)

⁶ Droit à l'examen d'orientation et au placement (1922) – Droit à la qualification (1938) – Droit au renseignement et à la participation aux décisions du conseil d'orientation (1959) – Droit à la formation permanente, à l'information et l'orientation continue (1970 – 71) – Droit au projet personnel, à l'information et au conseil (1989) – Droit à la formation professionnelle tout au long de la vie (2004 et 2007) – Droit à la préparation pédagogique de l'orientation dans l'école (2005) – Droit à la formation professionnelle tout au long de la vie - Droit à l'accompagnement tout au long de la vie (2009)

⁷ *La France, 50 ans de transformations*, Paris, La documentation française.

⁸ En 2009 plus d'un million de jeunes de 16 à 25 ans ont eu contact avec leur mission locale.

tiale⁹. On assiste, en France, à une multiplication d'intervenants dans un domaine où se mêlent les initiatives publiques, associatives et privées. Depuis 2005, près de 42 rapports et études ont été rédigés (Quiesse 2011). Ils tendent à faire porter le dysfonctionnement des systèmes actuels sur l'éparpillement des intervenants et des compétences, l'absence d'une vraie gouvernance et de communication interinstitutionnelle, l'inexistence d'une culture commune, la prédominance d'une construction pyramidale.

1.5.-Les dispositifs d'accès à l'emploi

On dénombre aujourd'hui 8 500 lieux d'accueil, et de conseil¹⁰. Il est difficile d'avoir une idée du nombre de professionnels intervenants dans ce secteur hormis les 4 500 conseillers d'orientation-psychologues de l'éducation nationale inclus dans les 300 000 « professionnels de l'action sociale et de l'orientation ». Il y aurait également environ 13 000 experts dans le domaine privé. L'organisation du système de préparation et d'accompagnement du ministère de l'Éducation nationale comporte des instances de gestion des flux aux différents niveaux hiérarchiques¹¹, des organes d'information¹² et des méthodologies¹³. Le Service public de l'emploi dispose également de sa propre organisation et de son site de sites d'information¹⁴. Le ministère des Sports, de la Jeunesse et de l'Éducation populaire mène également une politique d'accompagnement et possède un réseau de sites Web (CIDJ), de même le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.¹⁵ Les régions auxquelles sont clairement confiées les missions de formation et d'orientation professionnelle¹⁶ doublent le système national de leurs propres réseaux de conseil et de leurs organismes d'information, ajoutant leur action à celles de municipalités, de départements, d'agglomérations, d'organismes patronaux ou paritaires financés en grande partie par les subventions publiques. Le montant total des mesures en faveur de l'emploi représentaient, en 2007¹⁷, 74 milliards d'euros : 41 milliards pour les emplois aidés, l'accompagnement et la formation des demandeurs d'emploi, l'indemnisation du chômage et des préretraites. 33 milliards pour les « dépenses générales » (allègement des cotisations sociales, prime pour l'emploi, mesures spécifiques comme les cafés-restaurants, RMI et minima sociaux), formation professionnelle, services d'information et d'accompagnement. À titre de référence, le budget de l'État en 2012 est de 376 milliards d'euros¹⁸.

⁹ Orientation professionnelle et politiques publiques, OCDE 2004. « *L'orientation professionnelle concerne les attentes professionnelles et l'aide à choisir une profession, qui, en principe, devrait faciliter le passage de la scolarité à la vie active. Elle comprend les services et activités qui s'adressent à des individus de tout âge, à toutes les étapes de leur vie, pour les aider à faire leurs choix éducatifs ou professionnels et à gérer leur évolution professionnelle* », <http://www.oecd.org/fr/education/educationeconomieetsociete/34050180.pdf>.

¹⁰ Conseil économique et social de Haute-Normandie, *L'orientation tout au long de la vie*, juin 2010 : 574 CIO, 486 MLI, 50 MIFE, 198 Maisons de l'emploi, 265 CIBC, 14 Cités des métiers, 209 PLIE, 26 Fongecif, 46 APEC, 22 Apecita, 1 500 PIJ, CRIJ, BJJ, CIDJ, 1 15 SUIO, 22 Centres AFPA, 1 19 Cap emploi, 1 110 CIDF et points d'info, 1 800 agences Pôle Emploi, 800 Pic VAE Centres de bilan, 1 148 centres d'accueil des chambres consulaires et, enfin, des organismes privés comme les Cabinets de recrutement ou de réinsertion.

¹¹ Ministère, rectorat, inspection académique. Systèmes informatisés Sconet et admission post-bac

¹² ONISEP – CDI – Centre inffo, CIDJ, Cités des métiers... (Documentations, publications, sites et outils web, réponses en ligne).

¹³ Éducation à l'orientation. Site « espace pédagogique », méthodologies de bilans de compétences, de validation des acquis de l'expérience, etc.

¹⁴ Orientation pour tous, <http://www.orientation-pour-tous.fr> ; Centre inffo, <http://www.centre-inffo.fr> ; missions locales, <http://www.emploi.gouv.fr/acteurs/missions-locales> ; CIDJ, <http://www.jeunes.gouv.fr>.

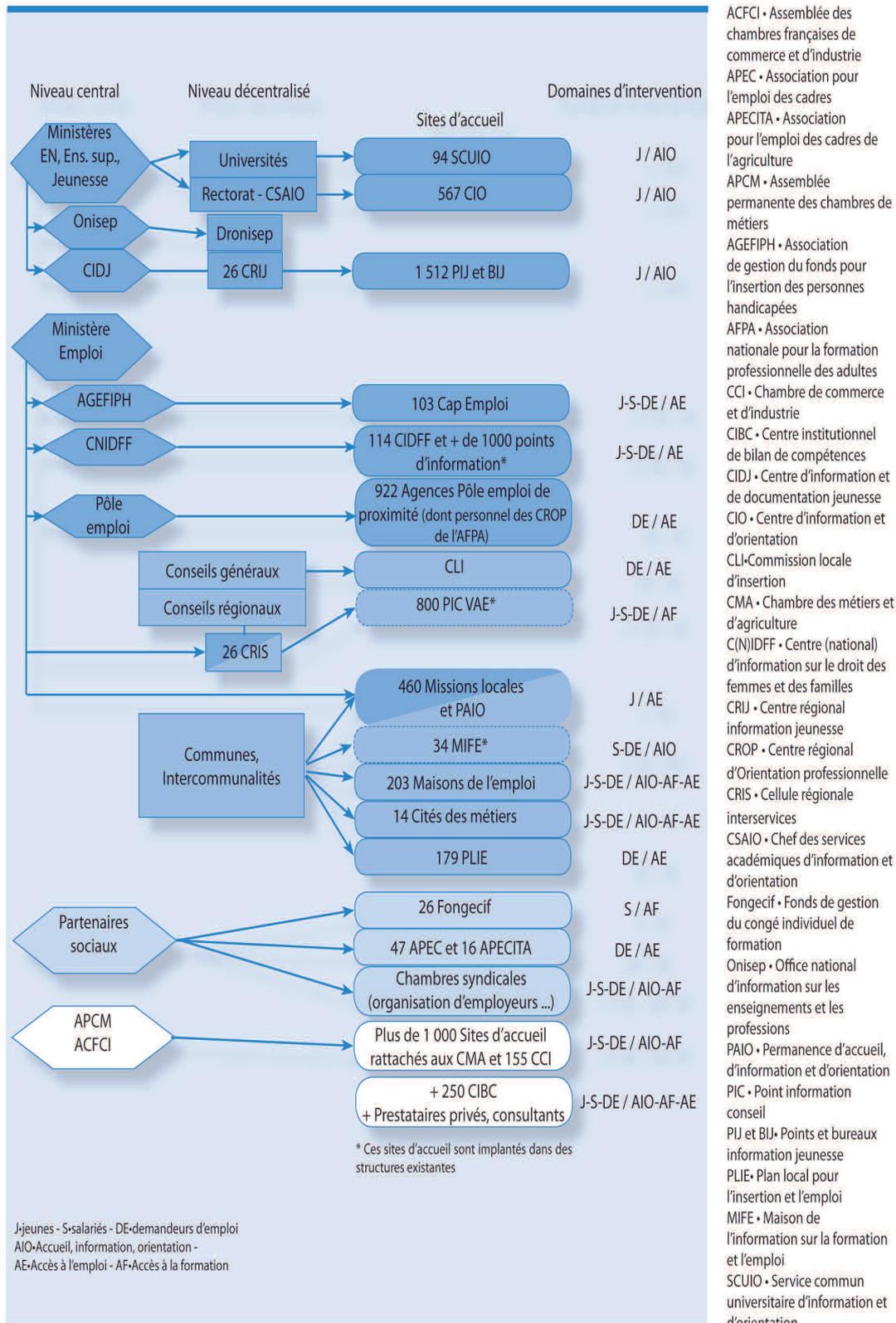
¹⁵ Le portail étudiant, <http://www.etudiant.gouv.fr/formation-emploi/stages-18.html>.

¹⁶ Loi de 2004 Le dispositif régional de formation professionnelle

¹⁷ « Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail entre 2000 et 2007 », DARES, décembre 2009, <http://www.ipp.eu/wp-content/uploads/2011/11/dares-dec2009-IPP.pdf>.

¹⁸ http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/LFI2012/depliant_budget2012.pdf.

ENVIRON 8 500 POINTS D'ACCUEIL ET D'ACCOMPAGNEMENT (CAS – NOTE D'ANALYSE N°302 – AVRIL 2012)



- ACFCI • Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie
- APEC • Association pour l'emploi des cadres
- APECITA • Association pour l'emploi des cadres de l'agriculture
- APCM • Assemblée permanente des chambres de métiers
- AGEFIPH • Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées
- AFPA • Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
- CCI • Chambre de commerce et d'industrie
- CIBC • Centre institutionnel de bilan de compétences
- CIDJ • Centre d'information et de documentation jeunesse
- CIO • Centre d'information et d'orientation
- CLI • Commission locale d'insertion
- CMA • Chambre des métiers et d'agriculture
- C(N)IDFF • Centre (national) d'information sur le droit des femmes et des familles
- CRIJ • Centre régional information jeunesse
- CROP • Centre régional d'Orientation professionnelle
- CRIS • Cellule régionale interservices
- CSAIO • Chef des services académiques d'information et d'orientation
- Fongecif • Fonds de gestion du congé individuel de formation
- Onisep • Office national d'information sur les enseignements et les professions
- PAIO • Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
- PIC • Point information conseil
- PIJ et BIJ • Points et bureaux information jeunesse
- PLIE • Plan local pour l'insertion et l'emploi
- MIFE • Maison de l'information sur la formation et l'emploi
- SCUIO • Service commun universitaire d'information et d'orientation
- VAE • Validation des acquis de l'expérience

2. L'accès des jeunes à l'emploi

La France compte 65,35 millions d'habitants. En 2011, on recensait 20 millions de jeunes de 15 à 25 ans, soit 30,9 % de la population totale¹⁹. Près de 3 millions étaient en emploi (dont 600 000 en contrat d'alternance).

2.1. Une préoccupation de l'Union européenne

Aujourd'hui, dans un contexte de vieillissement de la population active, la mobilisation de plus en plus importante de la population en âge de travailler devient une forte préoccupation, surtout lorsqu'il s'agit des personnes les plus éloignées de l'emploi. Cette problématique partagée par la plupart des pays développés et l'Union européenne, au delà des « seniors » et des « décrocheurs »²⁰, intéresse la totalité de la population jeune, quel que soit son niveau de sortie. « *Le monde se transforme rapidement en village planétaire et les questions que suscite l'emploi dans un pays se retrouvent souvent dans d'autres pays. Le chômage, l'indécision et les décisions à prendre quant au choix de la carrière, l'insertion dans le monde du travail et la formation professionnelle, entre autres, doivent retenir l'attention dans tous les pays* ». Il est considéré, en Europe et dans la plupart des pays, que l'orientation, conçue comme un accompagnement, puisse se présenter comme un moyen pour réduire l'échec scolaire et la déscolarisation, visant à la fois l'amélioration des systèmes éducatifs et celle des rapports entre éducation et vie professionnelle.

2.2. Difficultés de visibilité des phénomènes

Il n'est pas toujours facile de mesurer, au cours du temps, les fluctuations d'accès à l'emploi de « jeunes ». Une première question se pose sur la largeur de la tranche dont il est question. Parle-t-on des 16-25 ans ou des 15-30 ans ? Cette notion doit aussi être relativisée par rapport aux évolutions démographiques globales, par exemple la modification structurelle de la population en fonction des âges²¹ mais aussi la distribution des emplois sur les différences tranches. Ainsi, en France, en 2011, la population des 25-54 ans assure à elle seule près de 80 % des emplois du pays, alors qu'elle ne représente que 41,5% de la population totale. Lorsqu'on calcule un taux de chômage, se pose aussi la question de l'effectif de référence : en France, le nombre des actifs 15-29 ans s'est beaucoup réduit au fil du temps. Pour 50 % de la réduction globale (l'autre étant démographique), le mouvement de poursuite d'études a modifié le nombre de jeunes actifs de cette tranche. Selon les projections tendanciennes de l'INSEE, le nombre des 15-24 ans actifs devrait encore baisser de près de 100 000 durant les cinq années à venir.

2.3. Des caractéristiques et des tendances pérennes

Depuis plusieurs décennies, deux évolutions caractérisent le niveau de diplôme des sortants de formation initiale. D'une part, entre la fin des années 1970 et la seconde moitié des années 1990, le niveau de diplôme des sortants a beaucoup progressé avec l'allongement des études : ainsi, la part des peu ou pas diplômés a été divisée par deux, tandis que celle des diplômés du supérieur a plus que doublé. D'autre part, le niveau de diplôme des jeunes hommes et des jeunes femmes n'a cessé d'évoluer en faveur de ces dernières.

En ce qui concerne le chômage des jeunes, on relève plusieurs caractéristiques permanentes : sa sensibilité particulière aux cycles économiques, avec des fluctuations beaucoup plus amples que chez les adultes ; la surexposition persistante des plus jeunes, même si elle s'est réduite au fil du temps ; enfin, la dégradation relative de la situation des plus âgés d'entre les jeunes, reflet d'un cheminement plus long vers l'emploi stable.

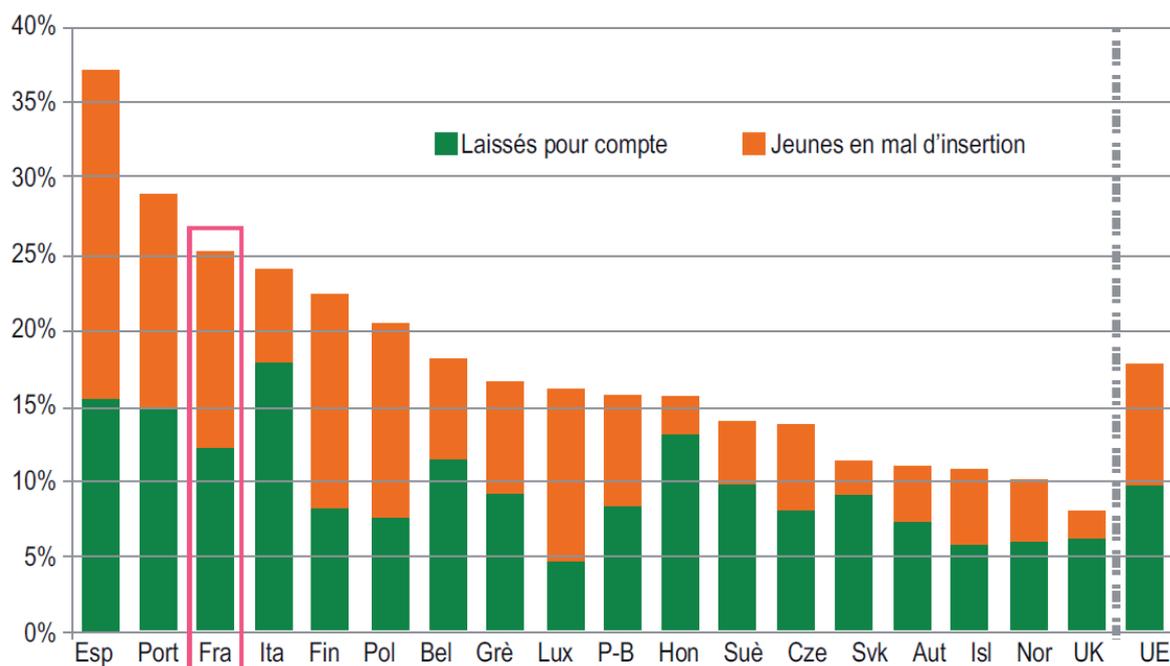
Il existe aussi une situation permanente de tensions de l'entrée dans la vie active. Le nombre des chômeurs de 15 à 29 ans a presque doublé depuis 1975 (+388 000). L'amélioration des marchés du travail observée dans

¹⁹ « Chiffres clefs de la jeunesse », ministère de l'Éducation nationale, juin 2011, http://youth-partnership-eu.coe.int/youth-partnership/documents/EKCYP/Youth_Policy/docs/Better_understanding/Research/France_JEUNESSE_2011.pdf.

²⁰ Éric Besson, « Accompagner vers l'emploi, comparaison européenne. Les exemples de l'Allemagne, du Danemark et du Royaume-Uni », 2008, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000461/0000.pdf>.

²¹ « Population par âge », Insee 2012, http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=T12F032 ; « Chiffres clefs de la jeunesse », ministère de l'Éducation nationale, juin 2011, http://youth-partnership-eu.coe.int/youth-partnership/documents/EKCYP/Youth_Policy/docs/Better_understanding/Research/France_JEUNESSE_2011.pdf ; Éric Besson, *op. cit.* note 24, Organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture, *op. cit.* note 25.

l'OCDE entre 1995 et 2008 a peu bénéficié aux jeunes, dont le taux de chômage est passé de 16 % à 14,4 %. Bien que la France se soit démarquée avec une baisse d'un peu plus de 6 points, soit 4 de plus que la moyenne (graphique), elle demeurait en 2008 parmi les pays à fort taux de chômage de cette population.



Sources : OCDE d'après EU-SILC 2005-2007.

2.4. Impact de la crise

2.4.1. Impact général : pertes d'emploi et fort taux de chômage

En France, la récession intervenue en 2008, avec un repli du PIB de près de 4 % du 1^{er} trimestre 2008 au 1^{er} trimestre 2009, suivi d'une faible croissance au cours de l'année suivante (+1%), a eu pour conséquence une dégradation rapide de la situation du marché du travail. Les pertes d'emploi ont été respectivement de 135 000 et de 225 000 postes en 2008 et 2009, et la hausse du taux de chômage a atteint 2,4 points du 1^{er} trimestre 2008 au 4^e trimestre 2009. Cette détérioration apparaît cependant limitée compte tenu de la chute brutale de l'activité : la productivité du travail (valeur ajoutée par emploi) a en effet beaucoup baissé en 2008. En 2010, la croissance a été plus vive (+2%) et il n'a pas été constaté de rattrapage de la productivité. L'amélioration de la situation du marché du travail a été alors sensible avec 200 000 postes créés au cours de l'année et une baisse de 0,3 point du taux de chômage du 4^e trimestre 2009 au 4^e trimestre 2010 (9,3 %)²².

Toutefois, comparé à août 2011, le chômage s'est accru de 2,170 millions dans l'Union européenne à 27 et de 2,144 millions dans la zone euro. Sur un an, le taux de chômage a augmenté dans vingt États membres, a baissé dans six, et est resté stable au Royaume-Uni. Les taux de chômage les plus bas ont été enregistrés en Autriche (4,5 %), au Luxembourg (5,2 %), aux Pays-Bas (5,3 %) ainsi qu'en Allemagne (5,5 %), et les plus élevés en Espagne (25,1 %) et en Grèce (24,4 % en juin 2012). En août 2012, le taux de chômage était de 8,1 % aux États-Unis et de 4,1 % au Japon²³. De 2008 à 2011, les trois quarts environ de l'ajustement de l'emploi dans l'UE ont concerné les hommes, conduisant à une progression de leur taux de chômage qui, pour la première fois, se place au niveau de celui des femmes²⁴.

²² Rapport MacKinsey, *L'emploi en France, cinq priorités d'ici 2020*, mars 2012.

²³ Eurostat, communiqué 138/2012, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-01102012-AP/FR/3-01102012-AP-FR.PDF.

²⁴ Centre d'analyse stratégique, *Note d'analyse 312*, décembre 2012, <http://www.strategie.gouv.fr/content/lemploi-femmes-hommes-crise-na312>.

Si la France l'a subie comme les autres, la dégradation a été plus prononcée encore chez certains de ses voisins européens. L'Espagne et l'Irlande ont été les plus durement touchées (respectivement 24,6 et 18,5 points de plus), mais elle n'a pas épargné les pays scandinaves dont le modèle de flexicurité était vanté pour sa capacité à lier créations et destructions d'emplois. Le chômage des jeunes, pourtant très éduqués, a ainsi atteint des niveaux record de 20,6 % en Finlande ou 22,6 % en Suède. Or les jeunes Scandinaves participant davantage que les jeunes Français au marché du travail, c'est donc une proportion plus élevée de la jeunesse qui y est touchée par le chômage. Seule l'Allemagne a enregistré une baisse durant la crise.

2.4.2. La crise : le chômage des jeunes en progression

L'emploi a été très touché durant la crise de 2008-2009 qui a confirmé la sensibilité particulière de l'emploi des jeunes aux retournements de conjoncture. Ainsi, dans l'OCDE leur taux de chômage a progressé de 6 points, soit 2,5 fois plus que l'ensemble des actifs. Elle est plus prononcée en France. Pourtant, selon les pays et les secteurs d'activité, son évolution n'a pas toujours reflété celle de l'activité, en diminuant plus ou moins que prévu²⁵.

En 2011, le taux de chômage des moins de 25 ans demeurait élevé (20,6 % en janvier) dans l'Union européenne à 27, (19,9 % dans la zone euro). Avec 23,2 % (+4,3 points), la France dépassait cette moyenne de 3 points, à mi-chemin entre les pays qui affichent des taux deux à trois fois inférieurs, comme les Pays-Bas (7,8 %) et l'Allemagne (8,3 %) et ceux où ils approchent du double de la moyenne, comme l'Espagne (43,1 %) ou les pays baltes²⁶.

En août 2012, 5,458 millions de jeunes de moins de 25 ans étaient au chômage dans l'Union Européenne à 27, dont 3,392 millions dans la zone euro. Par rapport à août 2011, leur nombre a augmenté de 164 000 dans l'UE27 et de 213 000 dans la zone euro. En août 2012, le taux de chômage des jeunes s'est élevé à 22,7 % dans l'UE 27 et à 22,8 % dans la zone euro, contre respectivement 21,5% et 20,7% en août 2011. Les taux les plus bas en août 2012 ont été observés en Allemagne (8,1%), aux Pays-Bas (9,4%) et en Autriche (9,7%), et les plus élevés en Grèce (55,4% en juin 2012) et en Espagne (52,9%)²⁷.

2.4.3. Situation des jeunes en Languedoc-Roussillon

L'Insee a publié en 2012 une étude²⁸ sur l'accès au premier emploi durable dans la région Languedoc-Roussillon. Nous citons ici deux résumés de ce travail :

« L'accès au premier emploi durable est un enjeu individuel pour les jeunes, mais aussi un enjeu de bon fonctionnement du marché du travail. En Languedoc-Roussillon, les caractéristiques d'accès à l'emploi durable ne sont pas très éloignées des caractéristiques nationales. Les secteurs attractifs peuvent être transitoires, tels que l'hôtellerie et la restauration. À l'inverse, l'administration et la santé attirent plus de jeunes au fil de leur insertion. Dans deux tiers des cas, les jeunes en emploi long et à temps complet sont toujours dans cette situation trois ans plus tard. De même, des formes plus précaires, telles que l'intérim long ou le temps partiel court, débouchent sur des emplois durables. Mais une proportion non négligeable de premiers emplois durables conduit aussi à des situations précaires. »

« La décennie 1997-2007 a été marquée par une forte dynamique de l'emploi dans la région (+23 % en 10 ans). En 2008 et au cours des années suivantes, le pays s'est installé dans la crise, dans un contexte international dégradé. En 2012, le niveau de l'emploi est inférieur à celui du début de la crise. Les conditions d'entrée des jeunes dans la vie active ne se sont pas améliorées. Une seule année a suffi pour que l'entrée dans la vie active des jeunes se dégrade brutalement. Ainsi en février 2009, 42 % des anciens élèves sortis sept mois plus tôt d'un établissement scolaire languedocien étaient en emploi. Un an plus tôt, leurs homologues de la promotion précédente étaient 55 % en emploi. Dans ce contexte difficile, un haut niveau de formation reste un atout pour l'insertion. »

²⁵ Centre d'analyse stratégique, « Emploi et chômage des jeunes », Note d'analyse 224, mai 2011, <http://www.strategie.gouv.fr/content/note-d%E2%80%99analyse-224-emploi-et-chomage-des-jeunes-un-regard-comparatif-et-retrospectif-0>.

²⁶ Idem note 29.

²⁷ Eurostat, Communiqué de presse euroindicateurs 138/2012, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-01102012-AP/FR/3-01102012-AP-FR.PDF.

²⁸ Gidrol J.-C., « L'après premier emploi durable des jeunes : plus de stabilité mais encore des situations fragiles », Insee, 2012, http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=1&ref_id=19242.

3. Les leviers de régulation de l'emploi des jeunes

Établir une égalité sur l'ensemble du territoire est une question récurrente qui interroge, entre autres, l'accès aux « bonnes » filières de formation, les aides à la mobilité, et les facteurs de motivation. Vues à l'aune de la normalité, les inégalités sur le plan national sont nombreuses. Par exemple, en France, des études montrent que, toutes choses égales par ailleurs, un habitant des quartiers de la politique de la ville aurait moins de chance de trouver un emploi dans les 18 mois, une durée de chômage de 9,2 % supérieure à la moyenne, et entre 1,1 et 1,9 fois moins de chances d'avoir un emploi²⁹.

3.1. Créer des emplois, gérer les cessations d'activité

700 000 jeunes quittent chaque année le système de formation. Pour assurer le plein emploi il faudrait autant de postes de travail libérés entre la création d'emplois et les départs à la retraite.

Le faible taux d'activité de la population allié à un chômage relativement élevé constituent les facteurs explicatifs du recul du PIB par habitant. Des pays comme la Finlande, la Suisse ou la Suède ont maintenu, à leur échelle, une telle croissance jusqu'en 2008. Pas la France. Sur les 40 dernières années, ont été créés, en moyenne, 115 000 emplois par an (1995-2001 : 1,6 millions) avec une pointe à plus de 370 000 emplois annuels en 1998-1999 et 2000. Cela ne semble pas suffisant. Une étude McKinsey Global Institut estime que faute d'une action visant à créer au minimum 240 000 emplois par an le PIB ne progresserait plus. Il manquerait alors, en 2020, 2,2 millions de diplômés par inadéquation d'études (qualifications trop faibles, inadaptation des compétences et de la répartition des secteurs de formation) tandis que 2,3 millions d'actifs ne trouveront pas d'emploi³⁰.

Une autre étude, plus optimiste³¹ de la DARES, estime qu'au final, sur la période 2010-2020, en additionnant les flux de départs en fin de carrière et les créations nettes d'emplois, le nombre annuel de postes à pourvoir avoisinerait 750 000 par an, soit 2,8 % du nombre moyen d'emplois occupés sur la période 2010-2020. Il s'agit d'un niveau proche de ceux atteints dans les années 1997-2001 et 2005-2010. Parmi ces postes à pourvoir, 80 % seraient consécutifs à des départs en fin de carrière (600 000 personnes en fin de carrière). Il s'agirait d'une perspective d'adéquation entre jeunes sortants et emplois ouverts. Mais encore faudrait-il s'assurer de la pertinence des formations et de leur niveau vis-à-vis de métiers souvent en plein changements, assurer une adéquation territoriale et réduire les « laissés pour compte » du système, palmarès où la France culmine négativement avec l'Espagne et le Portugal.

Enfin, maintenir la seule stabilité des emplois comme cela a été fait en temps de crise, pose le problème des effets à termes, notamment sur une stratégie plus large de mobilité et de redéploiement de la main-d'œuvre mais aussi de son adaptation à l'évolution des métiers. Cela interroge aussi l'orientation des jeunes à travers notamment l'information sur les possibles mais encore, apprendre et s'orienter étant étroitement liés, le développement d'un système de formation professionnelle porteur de sens, ouvert à l'entrepreneuriat et adapté aux changements technologiques, organisationnels et économiques.

3.2. Développer les contrats aidés

Les contrats aidés permettent un meilleur accès à une qualification adaptée et une expérience professionnelle. Ils participent aussi d'un dispositif de régulation de files d'attente dans les trajectoires d'accès à l'emploi. Il s'agit aussi d'outils alternatifs à la scolarité pour les jeunes « décrocheurs » mais aussi de vecteurs de valorisation de parcours et d'expériences non normées ou se situant dans le secteur non marchand.

Apparus après la crise pétrolière avec le Plan Barre (1976), ils vont vivre un développement considérable, jusqu'à 1 million d'emplois aidés en 2001. En 1983, les partenaires sociaux introduisent dans le système paritaire de formation continue plusieurs contrats d'alternance, réunis, en 2003, en un seul « contrat de professionnalisation ».

²⁹ Centre d'analyse stratégique, « Des effets quartiers à la politique de la ville », *Note d'analyse 249*, avril 2011, <http://www.strategie.gouv.fr/content/des-effets-de-quartier-la-politique-de-la-ville-perspectives-internationales-note-danalyse-2>.

³⁰ Rapport McKinsey, *L'emploi en France, cinq priorités d'ici 2020*, mars 2012.

³¹ CAS, DARES, « Les métiers en 2020 », mars 2012, <http://www.strategie.gouv.fr/content/les-metiers-en-2020-note-cas-dares>.

En 2011, 36 % des emplois des jeunes de moins de 26 ans bénéficient déjà d'une aide de l'État, soit un million : 609 000 contrats en alternance, mais aussi exonérations à l'embauche, redynamisation urbaine ou rurale, entreprises d'insertion, aides à la reprise d'entreprises. Il est prévu 800 000 contrats en alternance en 2015. La politique de l'emploi en 2012-2013 crée 150 000 « contrats avenir » et 200 000 « contrats aidés »³².

3.3. Développer et donner du sens à la qualification pour tous et pour toutes

3.3.1. Face à l'emploi, les inégalités se creusent entre les niveaux de diplôme

Plus le diplôme est élevé, plus il protège des à-coups de la conjoncture et l'avantage qu'il confère persiste au cours des dix premières années de vie active. Il commande aussi la qualité de l'insertion en ouvrant un accès plus rapide à l'emploi stable au cours des trois premières années. Il existe des écarts significatifs de taux de chômage liés à la spécialité et la professionnalisation, mais de second ordre au regard de ceux par grand niveau de diplôme. En effet, les écarts entre les taux de chômage par niveaux d'études se sont accentués³³. Cette situation tend à renforcer un sentiment de déqualification déjà diffus mais aussi d'injustice salariale.

3.3.2. Apprentissage et alternance sont en plein développement

On constate une très forte évolution à travers celle des contrats en alternance qui accueillent la moitié des jeunes de la formation professionnelle³⁴. En France, où l'on distingue les formations techniques en lycée, professionnelles en lycée professionnel et professionnalisantes dans l'enseignement supérieur.

De leur côté, les lycées professionnels accueillent plus de la moitié des jeunes en formation professionnelle initiale de niveau V (CAP-BEP) et IV (baccalauréat professionnel). Mais la part de la voie scolaire s'est réduite au profit de l'apprentissage et de l'alternance. Aux 703 000 lycéens professionnels s'ajoutent en 2008 plus de 420 000 apprentis. Mais c'est surtout après le baccalauréat que leur effectif progresse, sur le terrain de l'enseignement technique (BTS).

La filière d'alternance a évolué depuis 1980 de 200 000 jeunes à 600 000 en 2009 (dont 423 000 apprentis à tous niveaux). Sous certaines conditions, le développement de l'alternance et revalorisation de l'enseignement professionnel peuvent se conjuguer pour réduire substantiellement le nombre des jeunes entrant dans la vie active sans diplôme ni qualification. Meilleurs à court terme pour les contrats d'alternance, les taux d'accès à l'emploi convergent à moyen terme³⁵. Le développement des formations au sein de l'entreprise sont aussi censées apporter un sens plus accessible.

Les appels à intégrer l'esprit d'entrepreneuriat dans les cursus de formation restent pour l'instant au niveau de l'intention quand ils ne s'arrêtent pas à celle du discours ou des expérimentations confidentielles. Il s'agit pourtant d'un développement susceptible d'apporter davantage de sens aux formations³⁶.

3.4. Développer l'orientation et la formation tout au long de la vie

Les perspectives temporelles des projets se sont modifiées, tendant à s'approcher du « ici et maintenant » tandis que la vitesse de changement des sociétés semble s'accélérer. À une idée de la formation et d'une orientation « une seule fois, un seul endroit et pour toujours » s'est substituée celle d'une orientation et d'une formation tout au long de la vie, passant d'une vision consécutive de la carrière (formation puis emploi) à

³² Le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), le contrat initiative emploi (CIE) (secteur marchand), le contrat unique d'insertion (CUI).

³³ DEPP, « Insertion des jeunes sur le marché du travail : évolution récente du chômage selon le niveau de diplôme », note d'information 12.09, mai, http://media.education.gouv.fr/file/2012/58/2/DEPP-NI-2012-09-insertion-jeunes-marche-travail_214582.pdf.

³⁴ Centre d'analyse stratégique, « L'avenir de la formation professionnelle des jeunes », *Note de veille* 169, mars 2010, <http://www.strategie.gouv.fr/content/note-de-veille-n%C2%B0-169-mars-2010-analyse-l%E2%80%99avenir-de-la-formation-professionnelle-des-jeunes>

³⁵ Idem note 38.

³⁶ Quiesse J.-M., « L'approche orientante, une démarche entrepreneuriale », juin 2005, <http://www.apprendreetsorienter.org/wp-content/uploads/2010/10/Laproche-orientante-une-demarche-entrepreneuriale-orientation-et-carriere.pdf>.

celle d'un parcours simultané où se mêlent l'emploi et les apprentissages tandis que la notion d'employabilité intègre l'idée du transfert des compétences. Le développement des formations en alternance comme les stages de reconversion illustrent cette approche. On construit ses apprentissages en même temps que l'on construit son parcours et vice versa. Et souvent, à travers l'expérience, s'élabore un sens nouveau. À l'école mais aussi dans toute la vie, apprendre c'est toujours s'orienter (Quiesse, Ferre 2006). Toutefois, malgré les nombreuses incitations publiques, la formation au fil des carrières s'est cantonnée à certaines catégories de personnes (les chômeurs et les cadres), laissant de côté les 80 % d'emplois occupés par les 30-54 ans. Le blocage d'une vision développementale et préventive ferme certaines perspectives d'avenir pour les plus jeunes, mais aussi conduit à éliminer les travailleurs plus âgés. Il est urgent d'activer les moyens mis à disposition des entreprises et des personnes non seulement dans l'intérêt d'une adaptation aux évolutions du travail, mais aussi dans une perspective de développement humain. Ne pas former avec pertinence dès l'école et stopper toute formation en cours de carrière n'est pas un atout pour le développement économique.

3.5. Réguler par ajustement du temps de travail, de la durée d'activité, du salaire

Durant la crise, il apparaît que l'emploi s'est ajusté au choc d'activité selon différentes modalités : parfois, l'ajustement de l'emploi à la demande a été total. Parfois il a diminué dans des proportions identiques à cette dernière, laissant inchangé le niveau de la productivité du travail. Du point de vue de l'entreprise, il s'agit ici de stratégie de flexibilité externe de l'emploi. En Espagne, au Danemark et enfin aux États-Unis, l'emploi s'est même « surajusté », conduisant mécaniquement à des gains de productivité mais aussi à une forte augmentation du chômage. En ce qui concerne la durée d'activité, on constate en 2012 une baisse des départs à la retraite : -32 % dans les entreprises de 10 à 49 salariés.

Du côté des salaires et de la reconnaissance des métiers, le dialogue social a encore beaucoup à faire. Il conviendrait d'adapter les conventions collectives aux évolutions des organisations du travail et les modalités de contrat de travail dans un esprit de flexisécurité, stratégie intégrée visant à renforcer à la fois la flexibilité et la sécurité sur le marché du travail. Cette démarche cherche à concilier les besoins des employeurs en matière de flexibilité de la main-d'œuvre avec ceux des travailleurs en matière de sécurité, ces derniers souhaitant avoir l'assurance de ne pas connaître pas de longues périodes de chômage³⁷.

3.6. Développer le conseil, l'information et l'accompagnement

L'accompagnement existait dès 1922, période où la liaison formation-emploi était directe (bureaux de placement). Il s'est renforcé en 1971 avec la création des services d'information et d'orientation qui vont peu à peu s'intégrer aux établissements de formation, la formation médiatisant alors la relation à l'emploi. La loi n° 2005-380 du 23 avril 2005 d'orientation et de programme pour l'avenir de l'École souhaite « *mieux garantir l'égalité des chances et favoriser l'insertion professionnelle des jeunes et l'emploi* ». Elle instaure le stage en entreprise obligatoire en classe de troisième, les modules et options découvertes professionnelles et surtout le socle commun de connaissances et de compétences³⁸ avec ses compétences 4, 6 et 7 propres à travailler les TIC et aider l'élève à construire son orientation. Cette loi prend appui sur la proposition de recommandation du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne en matière de « *compétences-clés pour l'éducation et l'apprentissage tout au long de la vie* »³⁹.

De son côté, la professionnalisation à l'université recouvre deux dimensions : l'acquisition de compétences professionnelles reconnues, mais aussi l'accompagnement des étudiants dans leur parcours d'études en vue de leur future insertion sur le marché du travail. Avec la stratégie de Lisbonne en toile de fond, la professionnalisation va se diffuser à l'ensemble des cursus. L'insertion professionnelle des étudiants et leur « employabilité » deviennent des enjeux stratégiques forts pour les universités. Les rapports préconisent une orientation active et la mise en place d'une préparation à la vie professionnelle à travers la mise en place de stages courts de découverte des métiers et de la construction du projet professionnel de l'étudiant (Gayraud, Simon-Zarca, Soldano 2011).

³⁷ Commission européenne, « Flexicurité », <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=fr>.

³⁸ Ministère de l'Éducation nationale, « Livret personnel de compétences », 2010.

³⁹ Conseil de l'Union européenne, « Mieux inclure l'orientation tout au long de la vie dans les stratégies d'éducation et de formation tout au long de la vie », 2905ème session du Conseil éducation, jeunesse et culture, Bruxelles, le 21 novembre 2008, <http://www.apprendreetsorienter.org/wp-content/uploads/2010/10/Resolution-orientation-conseil-europeen.pdf>.

4. Conclusion : s'orienter c'est se sentir capable d'entreprendre

La mondialisation crée une interdépendance économique croissante, la préparation de l'orientation devient une problématique largement partagée. Comme dans les époques passées où une certaine directivité prédominait, la tentation reste toujours grande « d'orienter » les jeunes vers les métiers en tension, vers ce que les uns valorisent et qu'ils voudraient partager, ou vers ce que d'autres imaginent du (bon) temps d'avant. Ni l'état des prévisions ni la réalité du sentiment de liberté humaine ne semblent pourtant aller en ce sens y compris pour la plus grande majorité des parents qui souhaitent « laisser le jeune choisir par lui-même » ou encore pour les organisations de travail qui demandent plus de flexibilité, de mobilité et de travail partagé.

Plus « qu'orienter », il convient aujourd'hui de mettre chacune et chacun en mesure de développer sa capacité à s'orienter vis-à-vis de l'environnement où il est appelé à se mouvoir dans une démarche où il apprendra à être satisfait de ses actes et donc à avoir une meilleure confiance en ses compétences ses potentialités et ses valeurs. Plus les élèves et les étudiants croient en leur capacité à répondre aux exigences éducatives et à exercer une profession, mieux ils se préparent aux différentes carrières (Bandura 2003). Les travaux de Lent (Blanchard 2009) démontrent, en effet, l'existence d'une relation directe entre le sentiment d'efficacité personnelle (SEP) et le développement des intérêts.

En orientation, il existe un sentiment d'efficacité décisionnelle. Faire preuve d'efficacité dans les opérations qui préparent les choix d'orientation apparaît alors comme un des moteurs du mouvement personnel qui donne envie d'apprendre, d'expérimenter, d'entreprendre et de coopérer⁴⁰. C'est beaucoup à travers l'école que se construit ce sentiment d'efficacité qui permet de rebondir tout au long de la vie. Le « bon choix » repose alors sur une démarche jugée immédiatement efficace. Elle s'appuie sur une pédagogie orientante qui contribue à développer des compétences utiles. L'efficacité perçue à maîtriser ces compétences prédit la réussite scolaire et la persévérance dans une voie en faisant de l'élève le propre agent de son orientation. Et parmi les compétences utiles et durables d'auto-évaluation et d'autoréflexion figure en première place celle de la maîtrise de l'information.

Ainsi peuvent s'éclairer⁴¹ les réflexions du Centre d'analyse stratégique, qui, dans un récent rapport, « visent à recentrer les services d'orientation sur le développement des aptitudes des citoyens à gérer leur carrière » et, plus largement, à faciliter l'apprentissage tout au long de la vie, en insistant notamment sur le ciblage de publics « fragiles » et sur l'intérêt d'un usage renforcé des technologies de l'information et de la communication (TIC).

Bibliographie

Aeberhardt R., Crusson L., Pommier P. (2011), « Les politiques d'accès à l'emploi en faveur des jeunes », Insee, France, *portrait social 2011*.

Bandura A. (2003), *Auto efficacité : le sentiment d'efficacité personnelle*, trad. J Lecomte, De Boeck.

Blanchard S. (dir.) (2008), « Sentiment d'efficacité personnelle et orientation scolaire et professionnelle – 1 », *L'orientation scolaire et professionnelle*, 37/1 mars 2008. OSP N°4.

Blanchard S. (dir.) (2009), « Sentiment d'efficacité personnelle et orientation scolaire et professionnelle – 2 », *L'orientation scolaire et professionnelle*, 38/4.

Duru-Bellat M. (2006), *L'inflation scolaire*, Paris, Seuil/La république des idées.

Gayraud L., Simon-Zarca G., Soldano C. (2011), *Université : les défis de la professionnalisation*, Céreq, Notes Emploi Formation, n° 46.

⁴⁰ Quiesse J.-M. (2009), « Développer la pensée scripturale... », http://www.apprendreetsorienter.org/wp-content/uploads/2010/10/Bernard_Rey_d%C3%A9velopper_la_pens%C3%A9e_scripturale.pdf.

⁴¹ Centre d'analyse stratégique, « Le Service public de l'orientation tout au long de la vie », *Note d'analyse 302*, novembre 2012, http://www.apprendreetsorienter.org/wp-content/uploads/2012/11/2012-11-22_spo-na_302-1.pdf.

Latreille G. (1984), *Les Chemins de l'orientation professionnelle, 30 années de lutttes et de recherches. Recueil de ses principaux articles sur ce sujet*, Lyon, Presses universitaires de Lyon.

Meda D. (2001), *Centralité du travail, plein emploi de qualité et développement humain*, Paris, PUF.

Odry D. (2011), *L'orientation, 15 mots pour comprendre et agir*, CNDP-CRDP, Amiens.

Quiesse JM (2011), « Orientation française : 38 rapports et analyses de la dérégulation », <http://www.apprendreetsorienter.org/2012/10/orientation-francaise-31-analyses-de-la-deregulation/>

Quiesse J.-M., Ferre D. (2006), « L'apprentissage autonome ne peut s'inscrire que dans le cadre d'un projet personnel orientant », ENFA, 7e colloque européen sur l'Autoformation.

Rifkins J. (2012), *La troisième révolution industrielle*, LLL.

Languedoc-Roussillon, dynamique territoriale, mutations économiques et sociales Regard sur les nouvelles figures de l'espace régional

Jean-Paul Volle*

« Les territorialités persistent,
mais sont entrées dans un nouvel âge de leur complexité »
(Debarbieux et Vanier 2002).

1. Le territoire outil opérationnel et stratégique

En 2002, ouvrant l'ouvrage *Le Languedoc-Roussillon, 1950-2001 : histoire d'une mutation*, le collectif des auteurs s'interroge sur les « Trajectoires » d'une région dont le passé, marqué par « de vieilles tendances » n'a pas épuisé tous ses effets alors que les « orientations récentes, souvent jugées en rupture, n'ont certainement pas parcouru encore toute leur trajectoire ». Comment situer les mutations économiques et sociales d'un espace régional en perte de repères sur les fondements de son économie traditionnelle, mais en manque de lisibilité quant à ses stratégies porteuses d'avenir ? On ne peut se satisfaire d'une interprétation simple et unique pour évoquer les structures régionales et les rapports entre les hommes, les entreprises et le territoire tant ces structures traduisent les assemblages, les liens et imbrications complexes entre passé, présent et futur, tant elles sont le produit de l'articulation des échelles du temps et de l'espace. Loin de l'idée de fermeture spatiale, nous nous inscrivons dans la pensée qui fait du territoire un construit social, un champ ouvert et fluide, lieu de recompositions permanentes. Dans une économie mondialisée, les mailles territoriales qui définissent les cadres de vie ne sont plus ces invariants stables qui structuraient les représentations, mais demeurent des outils opératoires pour mieux saisir les effets des structures économiques contemporaines en termes d'agencements spatiaux.

Rien d'étonnant à ce que les territoires, longtemps champs d'analyse des géographes, mobilisent aujourd'hui les regards des politiques, des économistes, des aménageurs, des prospectivistes, que le « marketing territorial » ait conquis les sphères de la communication. Objet de connaissance et de pouvoir, le territoire s'est banalisé dans le discours, a été délimité comme opérateur spatial, a pris place parmi les grands enjeux sociétaux. La fabrique des territoires témoigne de la place déterminante prise par ce référent identitaire (sa valeur refuge bien souvent) et fonctionnel (ses dimensions économiques) dans les actions, les discours et les représentations dont il est l'objet.

La géographie, comme l'économie, est profondément liée dans ses approches des territoires aux jeux d'échelles et aux interactions qui définissent leur matérialité comme leurs valeurs symboliques, contribuent à leur recomposition. À Montpellier, géographes et économistes (l'équipe de l'Atlas régional dirigée par Raymond Dugrand à l'Université Paul Valéry, le Centre de productivité créé par Jules Milhaud à la faculté de droit et sciences économiques) ont partagé une histoire des approches de la géo/économie régionale du Languedoc-Roussillon autour des idées de croissance, d'expansion, d'urbanisation et d'aménagement. N'ont-ils pas ainsi produit un véritable imaginaire de cette région entre ce qui était, s'est défait, a disparu, ce qui est et se transforme, ce qui prend progressivement forme dans un futur incertain ? L'imaginaire d'un territoire régional hétérogène et en mouvement, soumis aux forces destructrices de la mondialisation, mais aussi aux courants puissants de la recomposition sociale et économique dont l'attractivité démographique est un des révélateurs.

On s'interroge alors sur les « moteurs » qui entraînent le mouvement, sur le comment enraciner la question du développement local, sur quoi fonder le développement régional ? Ces questions sont toujours d'actualité malgré les efforts produits par la science économique régionale illustrée par François Perroux notamment et les cahiers de l'ISEA, les économistes de Dijon (*Revue économique du Centre-Est*) il y a plus d'un demi-siècle, et par la géographie régionale de Pierre George, Bernard Kayser, Raymond Dugrand (ou encore par les travaux de Jean Labasse, Bertrand de Jouvenel, Jean Fourastié, Jacques Boudeville, Gérard Destanne de Bernis,

* Professeur émérite de Géographie-aménagement-urbanisme, Laboratoire ART-DEV, Université Paul Valéry Montpellier.

la Revue d'économie appliquée...). Plus tard, le « tournant géographique » des années 1975 et la *Nouvelle économie géographique*, puis *Les régions qui gagnent* publié en 1992 et en 2000 sous la plume de Benko et Lipietz, l'affirmation de la « Richesse des régions », en réponse à *La richesse des nations* confirmeront l'émergence et la promotion d'une géo-économie des territoires. Dans le contexte de la mondialisation il s'agit alors de s'interroger sur le « comment affirmer et par quels moyens » la place de la région, au-delà du regard identitaire, comme forme d'organisation et instance de décision, lieu de développement économique.

2. Le Languedoc-Roussillon au sein des nouveaux mécanismes économiques

Au temps de l'économie-monde en archipels et réseaux, comment construire une interprétation de l'économie régionale contemporaine encore nimbée de la pesanteur des structures héritées dont les traces s'inscrivent sous le vocable de crise et de ses corollaires, licenciements, chômage, reconversions, délocalisations, abandons... mais riche d'ouvertures et d'innovations qui portent message d'un néo-Languedoc bien différent, bien éloigné de ce qui avait forgé les identités régionales. Le charbon, le textile, le vignoble de masse, la bourgeoisie urbaine des propriétaires forains et des professions dites « nobles » (le droit, la médecine, la pharmacie, les affaires bancaires et financières, l'armée...) ou moins (le petit commerce, l'artisanat) ont laissé place à l'économie de la connaissance et du présentiel (administration publique, enseignement, santé, action sociale), à l'innovation dans les industries de la communication, de l'informatique, de l'électronique, une économie dynamisée par la croissance démographique et l'attractivité résidentielle (le BTP et l'immobilier), le tourisme, le vignoble de qualité, le secteur tertiaire dans son ensemble. Avec un taux de création d'entreprises voisin de 20 % par an depuis plus de 10 ans, la région se classe parmi celles qui connaissent un fort renouvellement de leur tissu productif. Mais un taux élevé de défaillances amoindrit l'effet de cette tendance sans pour autant atténuer l'idée de rupture et de modification des structures économiques régionales. Le « miracle » de la croissance économique du Languedoc-Roussillon tient à la fois dans l'affranchissement d'un passé longtemps dominé par l'économie viticole et dans l'affirmation d'une économie moderne de la consommation, de la valorisation des ressources endogènes et des circuits courts.

2.1. Une terre de paradoxes

La région est porteuse de nombreux paradoxes. Longtemps terre d'émigration, elle est depuis un demi siècle la région la plus attractive de France et ne cesse d'attirer des courants migratoires qui dessinent ses figures dominantes. Au seuil de la deuxième décennie du XXI^e siècle, elle compte quelque 2 636 000 habitants ayant gagné plus d'un million d'habitants depuis 1962 (+75%). Au cours des vingt dernières années (1990-2010), la région a gagné 522 000 habitants soit plus de 10 % de l'augmentation de la population de la France des provinces, plus que Midi-Pyrénées ou Pays de la Loire pourtant attractifs et plus peuplés, presque autant que Provence-Alpes-Côte d'Azur (+642 000 hab.). En 2010, elle se classe au huitième rang de la France des provinces (au dixième en 1990) et a singulièrement réduit ses écarts avec Midi-Pyrénées, Bretagne et Aquitaine qui la devancent.

Les indicateurs habituels donnent un visage contrasté de l'économie régionale : la région peut prendre place parmi les meilleurs et avancer sur le mode du record, elle cumule retards et faiblesses qui la mettent souvent au dernier rang. La dynamique démographique a été accompagnée d'intenses créations d'emplois dans des secteurs nouveaux synonymes de mutation. Mais, pour autant, la corrélation n'est pas parfaite entre ces deux facteurs, le chômage prenant finalement place de variable d'ajustement. La mobilité résidentielle, signe de modernité, s'accompagne de difficultés d'accès à l'emploi. La région rejoint le Nord-Pas-de-Calais avec des taux de chômage régulièrement supérieurs de 2 à 3 points à la moyenne nationale. Le tertiaire représente aujourd'hui près de 80 % de l'emploi régional et de la richesse créée, preuve d'une économie de services profondément reliée à la démographie. Serait-il pour autant hypertrophié ou plus exactement l'explication ne tiendrait-elle pas dans la faiblesse relative des autres secteurs économiques notamment de l'industrie (moins de 80 000 emplois, 8 % de la valeur ajoutée régionale contre 14 % dans la France des provinces), voire de l'agriculture qui a profondément renouvelé ses structures de production et emploie aujourd'hui moins de 40 000 actifs (2,5 % de la valeur ajoutée, moyenne de la France des provinces 2,4 %).

Tableau 1
VALEUR AJOUTÉE SELON LES SECTEURS D'ACTIVITÉS EN 2009 (%)

	Agriculture	Industrie	Construction	Commerce	Services marchands	Services administrés
L-R	2,5	7,9	7,9	11,0	43,2	27,5
Midi-Pyrénées	2,2	11,2	8,1	9,9	42,2	26,5
PACA	1,4	9,3	6,7	10,4	46,6	25,6
Rhône-Alpes	1,0	16,0	7,5	10,3	44,1	21,0
France de Province	2,4	14,1	7,4	10,3	40,8	24,9

Source : INSEE, 2010.

Par sa croissance, le PIB régional intègre le haut du classement national, seules les régions de Pays de la Loire, Bretagne et Midi Pyrénées ont fait mieux au cours des 20 dernières années. Quatrième par sa dynamique, la région se classe au neuvième rang de la France des provinces par la valeur absolue de son PIB (60 523 millions d'euros, 181 810 en Rhône-Alpes (1^{ère} région) et 76 522 en Midi-Pyrénées classée 7^{ème}) comme pour sa valeur par emploi (67 677 euros contre 72 819 en Rhône-Alpes et 68 009 en Midi-Pyrénées). Par contre, apprécié par habitant, le PIB régional positionne la région à l'avant-dernière place (22 984 euros), juste devant la Picardie (22 894 euros), très loin des régions voisines : Rhône-Alpes (29 420 euros), PACA (27 855 euros, Midi-Pyrénées 26 628 euros).

Tableau 2
LE PIB DES RÉGIONS, TOTAL EN 2009 (MILLIONS D'EUROS) ET VARIATIONS (%) 1990-2009

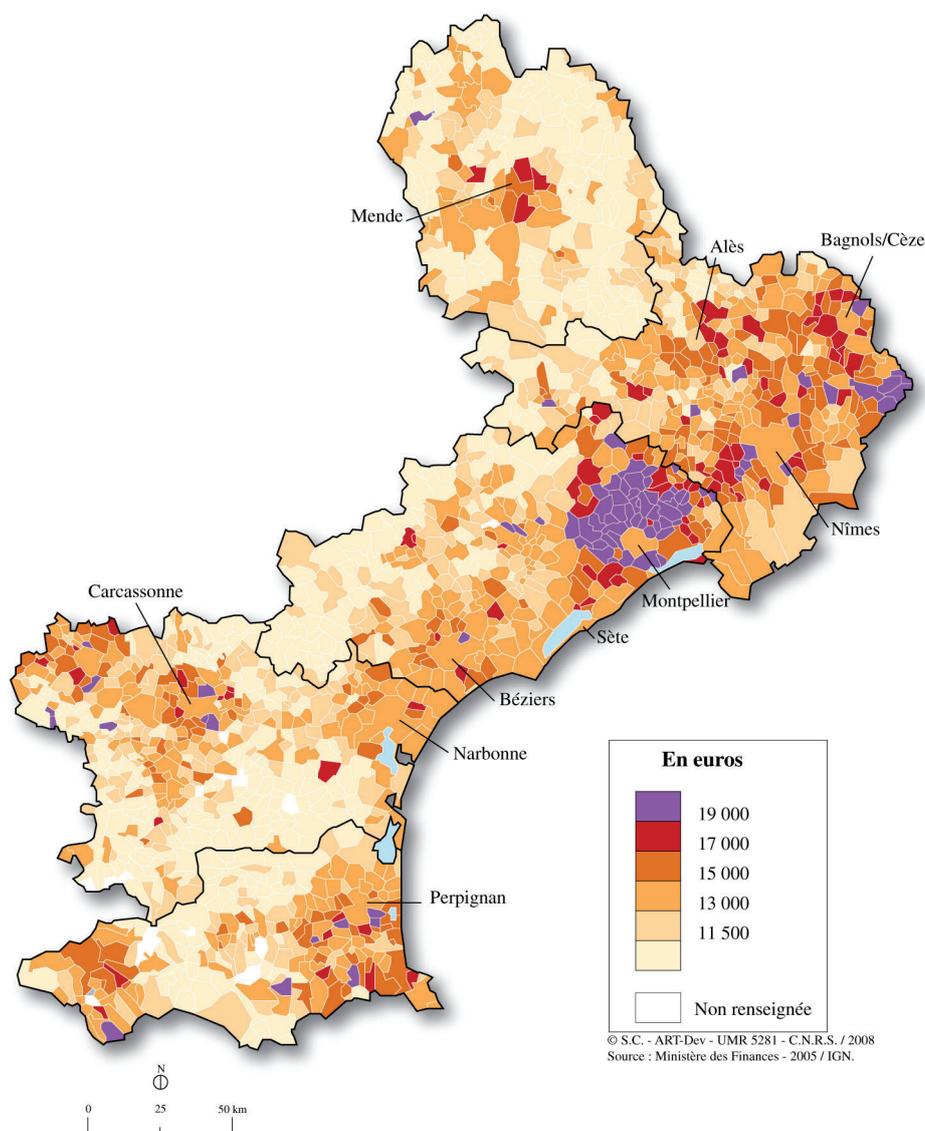
Régions	Total	%
Pays de la Loire	94 032	51,3
Bretagne	81 632	49,2
Midi-Pyrénées	76 522	45,6
Languedoc-Roussillon	60 523	44,1
Corse	7 279	43,1
Aquitaine	85 693	42,0
Rhône-Alpes	181 810	38,3
Poitou-Charentes	42 379	37,2
Provence-Alpes-Côte d'Azur	138 002	37,2
Île-de-France	552 052	37,0
Alsace	50 701	29,3
Haute-Normandie	48 555	28,6
Nord - Pas-de-Calais	96 839	27,1
Centre	65 173	26,5
Champagne-Ardenne	35 779	25,4
Basse-Normandie	34 869	24,8
Franche-Comté	28 083	24,6
Bourgogne	41 805	22,9
Auvergne	33 174	22,0
Limousin	17 509	20,3
Picardie	43 725	19,2
Lorraine	55 396	16,2

Source : INSEE, 2010, classement selon le % de variation.

2.2. Les indicateurs de richesse vive

Soulignés par l'INSEE, ils ne situent pas la région en de bonnes places. Les seuils inférieurs de revenu disponible par ménage et du niveau de vie sont faibles : en 2008, le quart des ménages dispose de moins de 16 400 euros de revenu disponible (seule la Corse fait moins bien avec 15 620 euros). Selon le critère de l'intensité de pauvreté qui définit l'écart entre le niveau de vie des plus pauvres et le seuil de pauvreté, la région se classe à l'avant-dernier rang avec une valeur de 20,7 contre 18,5 pour la France des provinces. La pauvreté en région traduit essentiellement les difficultés des actifs face au marché du travail et le faible niveau des salaires. Elle est fortement inscrite dans les structures économiques régionales. L'indicateur de richesse des ménages les plus aisés ne situe pas la région à une meilleure place. Ces derniers en Languedoc-Roussillon gagnent moins que dans les autres régions de France, le seuil du dernier quartile s'abaisse à moins de 39 000 euros contre une moyenne de 41 500 pour la France des provinces. Les comparaisons régionales des revenus salariaux annuels (source INSEE, revenus de 2009) ne sont pas favorables à la région : elle occupe les dernières places pour les employés et ouvriers, mais aussi pour les cadres (moins de 34 000 euros annuels, 17^{ème}) et professions intermédiaires (21 500 euros annuels, 22^{ème}).

REVENU FISCAL MOYEN EN LANGUEDOC-ROUSSILLON



2.3. Entreprises et emploi

La région compte actuellement quelque 950 000 emplois (755 400 en 1999) dont près de 45 % dans les secteurs du commerce/transports/services et 35 % dans ceux de l'administration publique, la santé, l'action sociale et l'enseignement. Au total, ces deux grands ensembles économiques représentent près de 760 000 emplois alors que l'industrie et le BTP regroupent chacun environ 80 000 emplois (l'industrie a perdu 2 000 emplois entre 1999 et 2009, la construction en a gagné près de 30 000) et que l'agriculture plafonne à 41 000 emplois contre 46 400 en 1999.

Au 1^{er} janvier 2011, l'INSEE décomptait quelque 172 000 entreprises économiques hors agriculture dont seulement 7,2% dans l'industrie. La petite, voire toute petite entreprise, est dominante en Languedoc-Roussillon qui prend ainsi figure d'un espace économique centré sur un modèle qui associe petite entreprise, précarité de l'emploi et nouvel environnement économique plus tourné vers les secteurs porteur d'innovation, vers le tertiaire et la dynamique des services. 483 établissements seulement comptent plus de 100 salariés dont 33 plus de 500 (l'Hérault est le principal « fournisseur » des grands établissements, 43 % du total des établissements de plus de 100 salariés).

Tableau 3
LES ÉTABLISSEMENTS SELON LA TAILLE EN 2010

Départements	Nombre total d'établissements	Établissements de moins de 10 salariés	Établissements de 100 salariés et plus	Établissements de 500 salariés et plus
11	46 766	44 665	77	1
30	47 854	45 710	125	9
34	82 007	78 191	208	18
48	5 230	4 995	6	0
66	33 276	31 775	67	5
Total	215 133	205 326	483	33

Source : INSEE Sirène 01-01-2010.

Tableau 4
LES ENTREPRISES ET L'EMPLOI PAR SECTEURS D'ACTIVITÉ

	Entreprises 2011	Part	Emploi 2009	Emploi 1999	Var emploi
Industrie	10 774	6,30 %	79 900	81 300	-1,72 %
Construction	27 317	15,97 %	79 100	51 300	54,19 %
Commerce	36 377	21,27 %	406 100	319 200	27,22 %
Transports, services divers	71 893	42,03 %			
Administration, santé, enseignement, action sociale	24 690	14,43 %	325 600	257 200	26,59 %
Agriculture			41 400	46 400	-10,78 %
Total	171 051	100,00 %	932 100	755 400	23,39 %

Source : INSEE Sirène, 2009 et 2011.

2.4. Économie présentielle, économie « patrimoniale », figures innovantes

L'économie présentielle repose sur la croissance urbaine et le BTP son corolaire, mais aussi sur le tourisme qui concentre 6 % de l'emploi régional (10 % en été) soit près de 60 000 emplois en moyenne sur l'année, mais dont la saisonnalité et la localisation sur le littoral restent très marquées (30 % des emplois saisonniers). La santé, la formation et l'éducation, la culture enrichissent cette économie de la ressource humaine qui s'appuie également sur les transports et la logistique, sur le commerce et les services à la personne. Elle est profondément liée à l'essor démographique, aux circuits de redistribution et aux investissements des collectivités territoriales. Avec près de 75 % des emplois dans ces secteurs économiques, le Languedoc-Roussillon se place aux premiers rangs en France accompagné de PACA et de la Corse.

À ses côtés, l'économie « patrimoniale » concerne plus particulièrement les industries traditionnelles, les productions agricoles et de la mer (conchyliculture, pêche) et les systèmes habituels ou plus modernes de la distribution : commerces et services de proximité, circuits courts, produits frais, demandes urbaines en relation avec les nouvelles normes de la consommation. Elle a connu de profondes mutations de structure et s'est en quelque sorte « déplacée » vers les bassins d'emploi les plus dynamiques sur le plan de la démographie au détriment de ses « sources » habituelles plus déterminées par les ressources minérales, la vigne, le textile.

Mais le Languedoc-Roussillon offre aussi les figures d'une économie moderne, compétitive, ouverte aux échanges et aux relations extérieures, largement associée à la recherche-développement, aux technologies de pointe dans les domaines de la santé, de l'environnement, de l'énergie, de l'eau. Les pôles de compétitivité résumant cette orientation riche de conséquences sociétales, porteuse d'innovations et de changements. L'école des Mines d'Alès, l'Actiparc scientifique et technique de Nîmes, le Millénaire, le campus universitaire, le campus de Saint-Priest à Montpellier illustrent cette trajectoire nouvelle qui place le Languedoc-Roussillon au quatrième rang national selon les critères de l'Union européenne (stratégie 2020 de « l'Union de l'Innovation »), au sixième en termes d'effectifs, mais au premier en valeur relative des investissements publics : CIRAD, IFREMER, INRA, INSERM, Universités sont les pourvoyeurs des quelque 16 000 actifs régionaux de la R&D. Montpellier et son aire urbaine en concentrent 60 %. La stratégie régionale de l'innovation porte sur quatre « axes » : favoriser l'innovation pour tous, valoriser la matière grise, stimuler la convergence, renforcer les connexions internationales, selon des programmes cofinancés par la région, l'État et l'Europe.

Le Centre de recherche en technologies de l'information qui ouvrira en 2014 sur le Campus de Saint-Priest préfigure le modèle d'une économie fondée sur la matière grise et la connaissance dont il devient le symbole. Il abritera des équipes de chercheurs venus d'horizons et de champs disciplinaires différents, reliés par un projet innovant qui fédère et mutualise ressources et compétences universitaires, entreprises industrielles et laboratoires autour de plateformes d'études évolutives, de plateaux techniques, d'une centrale de technologies avancées et d'équipements complémentaires à la bonne marche d'un lieu concentrant près de 500 actifs.

Cette économie de l'intelligence et de la connaissance, fortement tournée vers les services, marquée par l'atomisation des unités de production, a profondément renouvelé les conditions du marché du travail. Les opportunités sont certes plus nombreuses et le marché de l'emploi a progressé (+24% en 10 ans), mais sans pouvoir répondre ni aux exigences de la croissance démographique, ni à celles liées aux mutations internes des entreprises. Le système productif local continue donc à générer un « chômage de croissance » avec des tensions vives sur le marché du travail (formations inadaptées, taux de chômage élevé, inadaptation de l'offre et de la demande...). Rien d'étonnant que le système de l'auto-entrepreneur ait trouvé en région un terrain favorable, que les allocataires des prestations sociales soient nombreux (RMI puis RSA), les salaires plus faibles, que l'économie sociale et solidaire s'y développe à profit.

3. Recompositions économiques et spatiales, inachèvement du processus

3.1. Modèles

Les changements qui modifient les figures économiques du Languedoc-Roussillon depuis près d'un demi-siècle ont largement recomposé les structures traditionnelles de production et de consommation, tant sur le plan économique que sur celui de l'espace géographique. L'aire montpelliéraine est devenue le premier bassin économique régional, la distribution, la logistique, les services comptent plus que l'industrie, l'agriculture héritée n'est plus que souvenir alors que s'impose un vignoble de qualité qui s'est substitué au vignoble de masse... Sommes-nous certain toutefois que la mémoire collective ne soit pas encore liée aux héritages, aux images du passé ? Le charbon, le textile, la mécanique ne sont-ils pas nimbés d'une certaine nostalgie qui rappellerait les « temps heureux » du travail, de l'emploi, d'un savoir-faire régional ? Sur le plan économique, l'émergence d'un néo-Languedoc-Roussillon est loin de s'imposer sur l'ensemble du territoire tant l'économie contemporaine fonctionne sur le principe de la différence. L'espace régional se dessine aujourd'hui au travers de deux tendances, celle qui situe les enjeux de compétitivité, celle qui donne sens à la ressource du territoire comme lieu d'expression d'un bien-être régional dont les attributs sont largement différenciés. Aménités d'un territoire fractionné et hétérogène d'une part, conquêtes, croissance et confrontations dans les espaces de compétitivité d'autre part. Appel d'un vide relatif et attractivité accentuée des aires urbaines, les deux tensions définissent les agencements régionaux dont l'armature urbaine dévoile la réalité et le fonctionnement.

Le renouveau des campagnes, démographique et économique, et l'essor des villes vont de pair.

3.2. Tensions métropolitaines

L'équilibre urbain singulier, historiquement énoncé comme principe d'égalité régionale, a laissé place à une organisation métropolitaine longtemps refusée, encore hésitante sur le plan de la gouvernance et des choix de développement. L'émergence de Montpellier ne va-t-elle pas de pair avec celle d'une économie de la connaissance et du savoir, d'une recherche de l'excellence dans l'agriculture, d'une transformation des référents économiques plus orientés vers les services, la santé, l'éducation, la formation, les échanges, d'une ouverture au monde et d'un tourisme renouvelé ? Ne convient-il pas d'y lire une trajectoire innovante qui dépasse la question du Sud et de l'héliotropisme, qui se construit sur « une harmonie nouvelle entre l'homme, l'économie, l'espace » (*Le Languedoc-Roussillon, histoire d'une mutation*, ouvrage cité) ? La dualité villes/campagnes fondée sur les apports de la rente viticole contribuant à la richesse des bourgeoisies citadines a longtemps expliqué la structure de l'espace régional : rayons fonciers, maillage équilibré du réseau des villes, cloisonnement du territoire en cellules centrées sur les « capitales urbaines », marché du vin, petit commerce de distribution dans les villes et bourgs. La croissance démographique qui accompagne les mutations structurelles de la matrice économique (montée du tertiaire et spécialisation vers une économie des services) va profondément modifier l'ordre urbain régional et l'organisation du territoire qui en résulte. La périurbanisation est devenue le modèle dominant, débouchant sur la consommation de plusieurs milliers d'hectares de terre, modifiant la rente agricole en rente d'anticipation urbaine, contribuant à situer, dans l'ordre du fonctionnement économique et des représentations sociales, les nouvelles configurations de l'espace urbain. Les aires urbaines qui en définissent les assemblages concentrent hommes et activités. Elles sont les nouveaux vecteurs de l'organisation de l'espace, là où se situent les dynamiques économiques — de l'entreprise et de l'emploi — qui modulent les contours du modèle effectif de la recomposition métropolitaine. Celle-ci repose avant tout sur la mobilité des hommes et des biens, sur les logiques résidentielles et de consommation, sur son attractivité et son pouvoir de séduction. Montpellier a pris place directrice dans ce schéma métropolitain avec une concentration des activités de commandement, de gestion, de recherche et d'innovation. Elle est le centre d'un espace de métropolisation qui court de Sète à Nîmes, elle en assure l'impulsion, mais l'ensemble manque de reconnaissance malgré sa puissance économique et le fait qu'un Languedocien sur trois y a fondé résidence. Le pôle métropolitain Nîmes-Alès reconnu par la DATAR au niveau national souligne combien dans cet espace d'interrelations, les solidarités sont indispensables. Au cœur des midis de la France, l'aire de métropolisation ainsi définie illustre un néo Languedoc-Roussillon situé au carrefour des influences métropolitaines de Barcelone, Lyon, Marseille et Toulouse. Une nouvelle façon de se représenter le territoire régional à l'échelle de relations nationales et internationales, en rupture avec le schéma classique de la relation préférentielle avec Paris.

L'économie régionale est de plus en plus déterminée par le magnétisme métropolitain autour de trois clés qui en définissent les intensités et les capacités de création : l'attractivité (la dynamique démographique et résidentielle, celle portant sur la localisation des entreprises en sont l'expression directe), l'innovation (les pôles de compétitivité, les institutions de recherche...), les externalités et échanges qui modifient l'ordre des échelles spatiales. La métropole montpelliéraine rentre ainsi au cinquième rang national, après Paris, Grenoble, Toulouse et Lyon, lorsque l'on prend la mesure de quatre vecteurs de créativité que sont les champs économiques de la gestion, de la conception-recherche, des prestations intellectuelles et enfin celui de la culture et des loisirs.

Tableau 5
LES FONCTIONS MÉTROPOLITAINES DE MONTPELLIER ET DE SON AIRE URBAINE

	Aire urbaine	Montpellier	Hors MTP
Emplois	229 000	140 000	89 000
Dans les fonctions métropolitaines	26 800	19 000	7 800
	<i>soit 11,7 %</i>	<i>soit 13,6 %</i>	<i>soit 8,8 %</i>
Dont dans gestion	3,90 %	4,20 %	
dans conception recherche	3,30 %	4,15 %	
dans prestations intellectuelles	2,30 %	2,40 %	
dans culture-loisirs	1,35 %	1,41 %	

Source : INSEE 2011.

La zone d'emploi de Montpellier qui regroupe près de 650 000 habitants en 2012 (25 % de la population régionale) capte chaque année, depuis 10 ans, près de 30 % des créations d'établissements en région. Les trois quarts de ces établissements concernent les services marchands et administrés (plus de 7 000 par an), mais 25 % des nouveaux établissements industriels s'implantent aussi dans la zone d'emploi de Montpellier (plus de 500 établissements par an) ce qui conforte son image de bassin industriel de première importance, ayant deux fois plus d'emploi dans l'industrie que celui de Nîmes dont l'image héritée persiste.

Nîmes, Alès et Sète sont placées aux marges de l'influence métropolitaine et sont autant de points d'ancrage. L'ensemble de cette armature urbaine qui offre ses services à près d'un million d'habitants se trouve placée sur la trajectoire d'une métropole en réseau dont l'essentiel repose sur le savoir-inventer, le savoir-vendre, le savoir-gérer et le savoir-habiter plus, certainement, que sur un savoir-produire qui ne paraît plus dominant. Cet espace économique bénéficie d'apports migratoires conséquents, de grands équipements publics, d'une dynamique de l'emploi qui atténue les effets du chômage, d'infrastructures majeures qui le lient aux aires métropolitaines voisines du sillon rhodanien, Marseille et Lyon. C'est aussi là que les tensions urbaines sont maximales (prix du foncier, questions environnementales, sensibilité écologique...), que le littoral subit les empreintes d'un tourisme qui allie la plage et la ville, multiplie par deux la population résidente tout au long de la saison.

3.3. Héritages

À ses côtés, le Languedoc-Roussillon des capitales historiques – Mende en Lozère, Béziers et Narbonne au carrefour des basses plaines de l'Orb et de l'Aude, Carcassonne au regard tourné vers la métropole toulousaine, Perpignan future gare de jonction des TGV espagnol et français – développe un autre modèle d'incrustation économique, celui de la ville-centre animatrice de ses territoires périphériques, périurbanisés au plus près, ruraux dans leur fondement. La ressource territoriale recomposée sur le principe de la qualité (un vignoble de qualité, un environnement requalifié, des trames vertes et bleues structurant les schémas de développement...) enregistre les mutations profondes d'un système économique qui se construit entre enracinement et novation, entre un renouvellement des structures de production (moins certes que dans l'aire de métropolisation, mais présent) et l'ouverture au monde urbain générateur de changement (même si la part du tertiaire y reste moins). Le réseau urbain y apparaît toujours fondateur des organisations territoriales et des rattachements. Il capte investissements et énergies créatrices, mais demeure encore largement dépendant des héritages et des rentes issues de la terre.

La montagne languedocienne et catalane, les piémonts, Soubergues et Garigues se projettent dans les logiques de parc et de valorisation environnementale. Les espaces dits naturels qui donnent force aux paysages régionaux ne représentent-ils pas 54 % du territoire régional ? La ressource territoriale qui conjugue ici valeurs paysagères et dimensions patrimoniales contribue à l'attractivité régionale et à la progression de la fréquentation touristique.

3.4. Tourisme

C'est bien sûr le littoral qui capte l'essentiel des nuitées et des flux, de l'emploi et des équipements, qui fixe l'image d'une région ouverte, de destination touristique (la quatrième ou sixième région touristique en France selon les indicateurs). Le littoral qui représente 4 % du territoire régional regroupe 35 % de l'emploi total touristique (la montagne 12 % sur 45 % du territoire).

Le grand projet d'aménagement du littoral par la Mission Racine dans les années 1960-70 confirmait la vocation d'un Languedoc-Roussillon terre de tourisme. Plus de 100 millions de nuitées, 15 millions de touristes dont 5 à 6 millions d'étrangers, quelque 7 milliards d'euros de chiffre d'affaires (15 % du PIB régional contre 6,3 % pour la France) et un ratio de consommation touristique par habitant s'élevant à près de 2 900 euros (soit 85 % de plus que le ratio national, 2^{ème} région de France après le Corse, devant PACA) font du tourisme un facteur clé de l'économie régionale. Il justifie des équipements, des aménagements et des pratiques qui configurent ses images en région – du tourisme de masse littoral à des formes plus différenciées et plus associées aux dynamiques territoriales – qui multiplient les opportunités et les représentations de l'espace régional. Du littoral devenu espace résidentiel – deux habitants sur trois en région habitent à moins de 30 kms du littoral – au tourisme urbain (d'affaires et culturel), à celui qui parcourt les espaces ruraux et naturels (œnotourisme, découverte, agrément, séjour...), aux dimensions patrimoniales qui complètent le modèle, le tourisme est source de changement et de mutations territoriales. Ses retombées économiques modulent les identités territoriales et obligent à des lectures renouvelées de la trame spatiale régionale, justifiant, en partie seulement, que 50 % des offres d'emplois en région soient des offres saisonnières.

Conclusion

Rien ne paraît décisif en Languedoc-Roussillon tant cet espace géographique cumule des situations paradoxales et des contrastes entre ses différents territoires. Et pourtant, ces derniers s'affranchissent de certaines inerties pour rompre avec des héritages stérilisants, la métropole montpelliéraine initie des projets novateurs qui portent message des changements, la viticulture se donne à la recherche de l'excellence et s'ouvre au monde, les « industries » modernes trouvent à se développer dans un environnement qui fait la part belle à la recherche et à l'innovation. On a pu à ce propos parler du « laboratoire » du développement régional tant la région pouvait faire figure d'exemple et de modèle, tant les mutations s'y inscrivaient dans la matrice de son système économique. Les enjeux restent, ici comme ailleurs, dominés par l'articulation entre l'économique et le social, nous y ajouterons la part du territoire, au travers de ses aménités, de ses richesses en hommes, de ses aptitudes à fixer le changement, à prendre appui sur les innovations qui traversent le champ de l'économie. Entre celles-ci et les permanences qui dessinent le fond structurel de la région, force est de constater que les enjeux d'avenir sont profondément inscrits dans la dynamique des territoires d'action, ceux définis par l'ordre hiérarchique des villes, ceux entraînés dans le mouvement de la métropolisation, les deux confrontés à la valorisation de leur fondement sur le plan environnemental et résidentiel. Les modes de gouvernance auront à donner sens à la ressource territoriale pour conforter le dynamisme des structures de production et fixer les figures d'avenir de l'économie régionale.

Bibliographie

Debarbieux B., Vanier M. (2002), *Ces territorialités qui se dessinent*, Aube-Datar.

De Bernardy M., Debarbieux B. (dir.) (2003), *Le territoire en sciences sociales*, Publications de la MSH-Alpes.

Rouzier J. (dir), *Le Languedoc-Roussillon, 1950-2001 : histoire d'une mutation*, Privat éditeur, 2002.

Volle J.-P. (2009), « Montpellier », in N. Douay (coord.), *La Méditerranée à l'heure de la métropolisation*, Territoires méditerranéens.

INSEE, collection Repères pour l'économie du Languedoc-Roussillon (Synthèse, Chiffres, Conjoncture, Documents de travail)

INSEE 2008, Tableaux de l'économie du Languedoc-Roussillon, INSEE.

INSEE 2008, L'industrie en Languedoc-Roussillon, INSEE.

INSEE 2011, L'année économique et sociale, INSEE.

Annexe

Les pôles de compétitivité

« La recherche-développement et l'innovation sont la pierre angulaire du renouvellement du tissu industriel. Elles occupent dans le panorama industriel régional une place centrale, tant par la richesse qui leur est consacrée que par l'orientation impulsée au secteur dans son ensemble. Ainsi, les cinq pôles de compétitivité actifs en région, impriment-ils un élan à des filières stratégiques pour l'avenir de la région. **Le pôle ORPHEME** est centré sur les pathologies émergentes et les maladies orphelines. **Le pôle QUALIMEDiterrannée** a pour domaine d'intervention les systèmes agroalimentaires durables et la qualité de vie. **Le pôle RISQUES** a pour vocation l'identification des risques émergents. **Le pôle TRIMATEC** se concentre sur le développement de technologies propres, dont celles issues du nucléaire. Quant au **pôle DERBI** il soutient l'innovation dans le domaine des énergies renouvelables dans le bâtiment et l'industrie » (INSEE, L'industrie en Languedoc-Roussillon, Repères Synthèse, 2008)

Cadres des fonctions métropolitaines en Languedoc-Roussillon (Repères Synthèse N° 6 Juillet 2012)

« Croissance soutenue malgré un tissu productif peu propice, et forte concentration à Montpellier »
 « La représentation des cinq fonctions métropolitaines à un niveau élevé est caractéristique des quatorze plus grandes aires urbaines de France. Montpellier se classe au quatrième rang pour la part de l'emploi dans la conception recherche, au troisième rang pour les prestations intellectuelles et à la deuxième place derrière Paris pour les fonctions de culture-loisirs (tableau 2). Au cinquième rang, le commerce interentreprises est la fonction la moins représentée. »

Tableau 2

CLASSEMENT DES GRANDES AIRES URBAINES DE FRANCE MÉTROPOLITAINE SELON LE NOMBRE DE CFM POUR 1 000 HABITANTS
 (unité : nombre de CFM pour 1 000 habitants)

Conception-Recherche	Prestations Intellectuelles	Culture-Loisirs	Commerce Inter-entreprises	Gestion
Grenoble 25,6	Paris 15,0	Paris 10,7	Paris 11,3	Paris 33,4
Toulouse 24,6	Toulouse 10,4	Montpellier 5,4	Lyon 8,4	Lyon 20,2
Paris 19,2	Montpellier 8,8	Toulouse 4,9	Lille 7,4	Lille 19,2
Montpellier 13,4	Grenoble 8,8	Rennes 4,8	Toulouse 6,6	Nantes 17,8
Lyon 12,5	Rennes 8,7	Strasbourg 4,7	Nantes 6,6	Toulouse 17,5
Rennes 12,4	Lyon 8,3	Lyon 4,4	Strasbourg 6,3	Strasbourg 17,0
Nantes 12	Bordeaux 7,7	Nantes 4,4	Grenoble 6,2	Bordeaux 16,3
Nice 11,2	Nantes 7,7	Nice 4,3	Rennes 5,8	Rennes 16,2
Strasbourg 10,1	Nice 7,6	Grenoble 4,3	Bordeaux 5,5	Grenoble 16,1
Lille 9,4	Strasbourg 7,1	Marseille - Aix 4,0	Marseille - Aix 4,2	Montpellier 15,8
Bordeaux 9,3	Marseille - Aix 7,0	Bordeaux 4,1	Montpellier 4,1	Marseille - Aix 15,2
Marseille - Aix 8,4	Lille 6,8	Lille 3,8	Nice 3,4	Nice 13,4
Rouen 3,8	Rouen 4,6	Rouen 3,0	Rouen 3,4	Rouen 13,0
Toulon 3,2	Toulon 4,3	Toulon 3,0	Toulon 1,9	Toulon 8,3

VOUS AVEZ DIT GPEC-T ?
Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences dans une approche Territoriale

RESTITUTION DES APPRENTISSAGES DES
« ATELIERS DE LA GPEC-T »
mai 2011 – janvier 2012

INTRODUCTION

Ce document est une invitation à cheminer avec nous ou à refaire le chemin pour ceux et celles qui ont participé aux ateliers de la GPEC-T. La proposition est de mettre en évidence quelques points clés pour traiter un processus de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences dans une approche Territoriale.

Ce document est fait pour

- **Garder la mémoire du travail des ateliers 2011**, mais en prenant de la hauteur. La pensée se construit en marchant et s'ancre dans le terrain.
- **Rassurer : la GPEC-T est possible**
 - émergence de points clés utilisables pour la démarche. Grâce aux ateliers, on passe d'une idée vague et théorique à la représentation d'une démarche GPEC-T et à l'identification de nombreuses actions concrètes;
 - invitation à entrer dans une pratique qui dynamise l'action. Bâtir en amont un dispositif trop ficelé pourrait aggraver la complexité déjà inhérente à la GPEC-T et bloquerait l'action des entreprises.
- **Donner des repères pratiques** pour que la GPEC-T soit possible concrètement :
 - s'accorder le temps de la lecture de la complexité pour prendre en compte les enjeux parfois contradictoires des entreprises et des territoires;
 - travailler avec les entreprises et les placer au cœur des dispositifs; veiller à ce que leurs préoccupations de Ressources humaines soient le moteur de la dynamique GPEC-T;
 - travailler ensemble et articuler le travail dans les entreprises avec des acteurs locaux;
 - baliser la démarche : un cheminement avec ses étapes et ses schémas pour se représenter une progression.

SOMMAIRE

PAGE 03	VOUS AVEZ DIT GPEC TERRITORIALE ? QUELLES DÉFINITIONS ? UN EXEMPLE ISSU DES ATELIERS 2011
PAGE 04 & 05	LES ENJEUX DE LA GPEC-T : DES CROISEMENTS NÉCESSAIRES
PAGE 06 À 09	TRAVAILLER ENSEMBLE : UNE DOUBLE ARTICULATION ENTRE ENTREPRISES ET ACTEURS
PAGE 09 À 13	LA VAA : VISION, ACTION, ANCRAGE ; TROIS TEMPS POUR AGIR
PAGE 14	SE FAIRE UNE IDÉE D' ACTIONS CONCRÈTES, Y COMPRIS POUR FAIRE FACE AUX CRISES
PAGE 15	EN CONCLUSION, REDONNER UNE PLACE AU DIALOGUE SOCIAL DANS UN TERRITOIRE VIVANT
PAGE 16	LES PARTICIPANTS AUX ATELIERS DE LA GPEC-T 2011-2012

Ont contribué à l'élaboration de ce document

Pour Aravis : Carine Belin, Jérôme Bertin, Élodie Lhermie, Françoise Luce-Teffaud, Odile Maurice-Desbat, Chantal Prina

Pour l'Anact : Vincent Mandinaud

Pour ART-Dev : Stéphane Michun

VOUS AVEZ DIT GPEC TERRITORIALE ?

EXEMPLE



Le Boulonnais : la GPEC-T un outil de gestion de crise ?

Pour aider les PME en crise, les acteurs du Territoire de Boulogne ont décidé de mettre en place une « Plateforme Emploi-Mutations Économiques » (PEME). Cette plateforme réunit un large panel d'acteurs socio-économiques organisés en 3 cercles :

- Des « capteurs » chargés d'identifier les entreprises à aider. Formés pour conduire des diagnostics, ces capteurs sont des consulaires, des Opca, des agents de la Maison De l'Emploi et de la Formation, etc.
- Des « experts » chargés d'apporter un conseil aux entreprises. D'abord stratégique et économique, ce conseil se décline en expertise RH autour des questions de management, de compétences, de recrutement, de fidélisation, etc. Ces experts sont issus des agences de développement économique, d'Aract, etc.
- Des « orienteurs ». Les résultats des diagnostics et du conseil alimentent une base de données qui recense les besoins des entreprises et permet une gestion territorialisée de ces besoins. Les types d'entreprises, secteurs et métiers à risques ou en tension sont repérés. Ce travail permet d'orienter l'action et de coordonner les ressources de l'ensemble du territoire.

Peu à peu se construit une véritable stratégie « Emploi – Formation » sur le territoire. Cette stratégie se nourrit des enjeux économiques mais aussi RH (la qualité de vie au travail étant vue comme un des moyens d'attractivité et d'intégration) et de l'aménagement du territoire (la question des mobilités géographiques est abordée comme étant un facteur de sécurisation des parcours professionnels).

QUE NOUS APPREND L'EXPÉRIENCE DU BOULONNAIS POUR DÉFINIR LA GPEC-T ?

La GPEC-T part des entreprises

C'est en prenant en compte les besoins actuels, au regard des situations économiques des entreprises que se construit une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les entreprises du territoire. Toute action de GPEC-T doit donc organiser l'identification et la traduction de ces besoins en associant de multiples partenaires et en outillant des « capteurs » avec des outils communs.

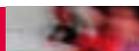
La GPEC-T est à la croisée de différentes dimensions et acteurs

Elle se définit en articulant enjeux économiques, enjeux d'emploi et de formation, enjeux RH, aménagement du territoire, etc. De la même façon, la GPEC-T associe différents partenaires dans une gestion de projets qui permet de fédérer les forces et d'articuler des ressources pour trouver des effets de leviers. Dans le Boulonnais, plus de 17 organismes participent à l'action, chacun dans son rôle.

La GPEC-T repose sur une vision, une stratégie territoriale qui se construit dans le temps, par un processus d'apprentissage, à partir du partage d'expériences

Dans le Boulonnais, l'analyse des résultats de la base de données, mais aussi l'évaluation partagée des actions a permis aux acteurs de mieux comprendre collectivement les enjeux de leur territoire et d'orienter leurs outils. La démarche n'a pas forcément créé de nouveaux dispositifs, mais elle a organisé les moyens existants en donnant une place à chacun.

OUTIL



La GPEC-T, c'est

- une plus-value des actions collectives territorialisées par rapport à des interventions individualisées ;
- des personnes, des acteurs, qui conduisent ensemble des projets, qui constituent des instances, qui deviennent collègues collaborateurs. C'est un construit social, des choses à réinventer, à géométrie variable, en fonction des projets... C'est une capacité à réagir face aux événements externes. C'est une progressivité de la démarche dont la simplicité ouvre des possibles.

C'est aussi

- une gestion = un partage d'informations, une organisation et des décisions collectives ;
- une projection dans l'avenir ;
- un travail sur les potentiels, les besoins, un accompagnement des évolutions dans les entreprises des emplois et compétences ;
- un travail pour le bien commun du territoire.

La GPEC-T, ce n'est pas

- une action prédéfinie, fondée sur un modèle unique, laissant peu de place à l'apprentissage des acteurs.

LES ENJEUX



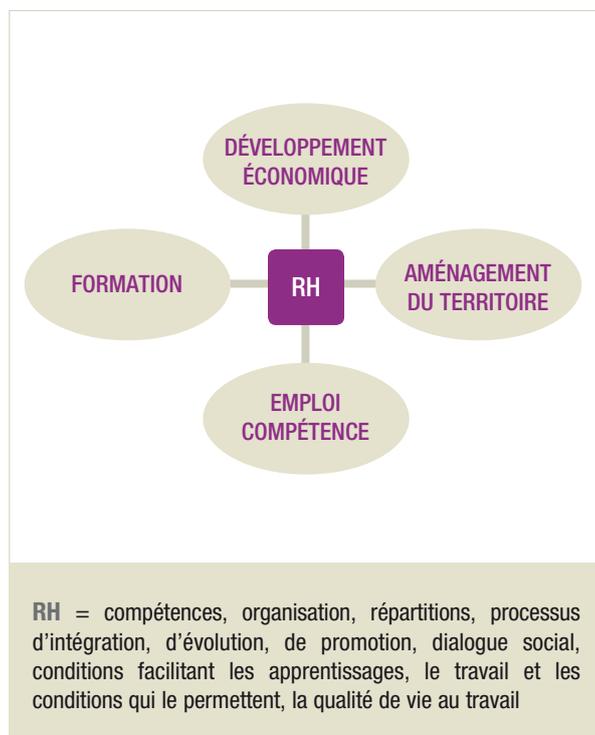
LES ENJEUX DES DÉMARCHES DE GPEC-T SONT MULTIPLES, COMPLEXES, DIFFICILEMENT COMPATIBLES

Se trouvent par exemple en tension

- la gestion de l'urgence (court terme, gestion de crise) pour faire face à des situations de reconversion, et la gestion dans la durée des formations qui à plus long terme apporteront des compétences nouvelles (long terme, anticipation) ;
- les points de vue des partenaires sociaux salariés (sauvegarde des emplois) et patronaux (sauvegarde des entreprises et plans de « performance/compétitivité », voire plan de récession) ;
- la gestion fine des ressources humaines dans chaque entreprise et la gestion globale des besoins en compétences dans le territoire ;
- les dispositifs en faveur de l'économie pas toujours coordonnés à ceux de l'emploi.

Pourtant, la GPEC dans le territoire ne peut se faire en excluant une partie du tableau. Il s'agit bien, pour conduire ces démarches, d'accepter la complexité d'où la nécessité d'une confrontation des points de vue de tous les acteurs, y compris ceux des entreprises.

Ce sont des actions différentes, mais coordonnées, dans des durées différentes, qui répondront aux enjeux contradictoires.



Ainsi, la GPEC-T est entendue comme une démarche globale de soutien aux ressources humaines où l'enjeu principal est de rapprocher les différents préoccupations d'un territoire selon quatre champs bien identifiés. **Le champ de l'économie**, (développement d'activités ou mesures pour enrayer les effets des plans sociaux ou fermeture d'entreprises). **Le champ de l'aménagement et du développement territorial** (implantation de nouvelles entreprises, urbanisme, gestion des friches industrielles). **Le champ des emplois et des compétences** (les emplois, les populations, leurs potentiels, leurs besoins, leur disponibilité, les écarts avec les besoins des entreprises, les manques d'emplois...). **Le champ de la formation** (les dispositifs et moyens de développement, de qualification, leur utilisation...).

L'articulation, entre les champs, entre des acteurs très divers dans leurs métiers, responsabilités, organisations et appartenance, est la marque de fabrique GPEC-T. La démarche n'est pas un cumul d'actions éparpillées. La plus-value est l'inscription dans un schéma, qui permet des hypothèses, autorise la confrontation des points de vue, ose questionner les actions et leur utilité.

La confrontation des points de vue encourage les acteurs car elle permet d'inventer des possibles. Cela met l'accent sur un véritable diagnostic à discuter, à partager, qui resserre les acteurs autour d'une analyse. Les liens sont à construire. Le diagnostic mérite de lever les fausses évidences qu'il faut interroger à chaque fois. Il s'agit de rendre explicite les préoccupations communes qui doivent être travaillées.

EXEMPLE

Enjeux au carrefour des besoins des entreprises et de ceux d'un territoire : la plateforme de mobilité du textile « Acte »

Partant d'un constat général sur la situation des entreprises du textile et de l'avis du comité stratégique prospectif du textile (CSP), l'organisation professionnelle, à l'époque le Forthac, aujourd'hui Unitex, bâtit un dispositif de GPEC.

Le premier enjeu était d'arrêter les fermetures des petites entreprises. À présent, il est de relancer et de rendre attractive la branche pour un repositionnement des PME.

Se dessinent aussitôt plusieurs enjeux

- pour les salariés : repousser le risque de licenciement et de chômage durable. D'autant que certains d'entre eux n'ont eu qu'une expérience d'opérateurs dans le textile ;
- pour les dirigeants : sauvegarder et développer des compétences rares qui font la force, la valeur, la possible pérennité des entreprises. En effet, les salariés ayant des compétences dans le textile ont tendance à quitter le territoire.

Ces deux enjeux ne sont pas du même ordre et ne requièrent pas les mêmes durées d'action. Comment les salariés peuvent-ils développer les compétences rares qu'ils n'ont pas été amenés à développer ? Quelle nouvelle organisation pour cela ?

S'ajoutent d'autres enjeux

- la correspondance des diagnostics du Forthac avec ceux de chaque TPE ou PME. Que disent les dirigeants de leurs besoins mais aussi de leurs moyens (information, mobilisation pour une action, capacité à former, à transformer leur organisation...) ?
- la mobilisation des acteurs de l'emploi qui apporteront les moyens, le temps, de se rapprocher des entreprises, d'animer et mettre en œuvre ce projet d'envergure ;
- l'anticipation qui sous-entend une projection dans l'avenir et une gestion inter entreprise et territoriale à la fois des mobilités et des qualifications. L'avenir concerne les acteurs locaux, la dynamique à construire, le partage du projet, sans quoi, il n'y aura pas de portage, pas d'accord sur le travail à réaliser, pas d'action.

La démarche très cohérente et justifiée doit se travailler en prenant en compte tous ces enjeux. C'est-à-dire, travailler à plusieurs niveaux, échanger, coordonner des temporalités décalées.

DANS CET EXEMPLE DE MOBILITÉ, LES ENJEUX SONT NOMBREUX ET LES TENSIONS DOIVENT ÊTRE RÉSOLUES POUR QUE L'ACTION EXISTE ET QUE CHACUN Y TROUVE UN BÉNÉFICE

Se posent les questions

- de diagnostic des diverses situations d'entreprises : comment sont repérés les besoins d'évolution dans les entreprises ? Si certaines évolutions sont nécessaires, cela incite l'instauration d'un certain nombre de formations, initiales et continues. Mais alors, comment s'accordent les temps de repérage et de mise en place ?
- des apprentissages des salariés mais aussi des acteurs qui construisent, accompagnent, contribuent à l'action : il s'agit que les acteurs locaux (aujourd'hui accompagnateurs « d'individus ») s'organisent pour transmettre l'expérience aux autres acteurs locaux, aux instances organisées, au comité stratégique... pour faire évoluer la dynamique enclenchée vers une GPEC-T ;
- de l'articulation entre les projets individuels et les besoins des entreprises car ils ne sont pas toujours compatibles. Les acteurs du territoire doivent prendre en compte cet autre objet de tension. Comment l'émergence d'un projet individuel peut-il s'accompagner dans une action utile à tous ? Comment accompagner des évolutions vers d'autres secteurs d'activité pour préserver l'emploi ? Comment renforcer l'attractivité du territoire alors que les activités ne correspondent pas aux savoir-faire locaux ? Comment renforcer l'attractivité des entreprises pour éviter le départ des salariés les plus formés.

Les partenaires sociaux alertent sur des risques à considérer, comme le poids de la formation pour une TPE, les risques de licenciement suite à une mobilité, la difficulté pour certains salariés à modifier complètement leur savoir-faire...

Travailler sur les mobilités c'est prendre en compte la spécificité des entreprises, de leurs réseaux, des diverses populations, du marché du travail, des demandeurs d'emploi, du dialogue social. Organiser les mobilités peut devenir une plus-value du territoire. Son identité se définit, au carrefour d'enjeux multiples et changeants.



La confrontation des champs de l'économie et de l'emploi et de la formation est un point clé de faisabilité des démarches GPEC-T

La démarche de GPEC-T est-elle mise en place pour répondre

- aux demandes de compétences des entreprises d'un territoire ?
- aux entreprises en risque de rupture d'emploi ?
- aux besoins d'attractivité des entreprises et des métiers (attractivité des salariés de par les conditions de travail et d'emploi, attractivité de nouveaux donneurs d'ordre, d'entreprises de service) ? De tout cela !

TRAVAILLER ENSEMBLE

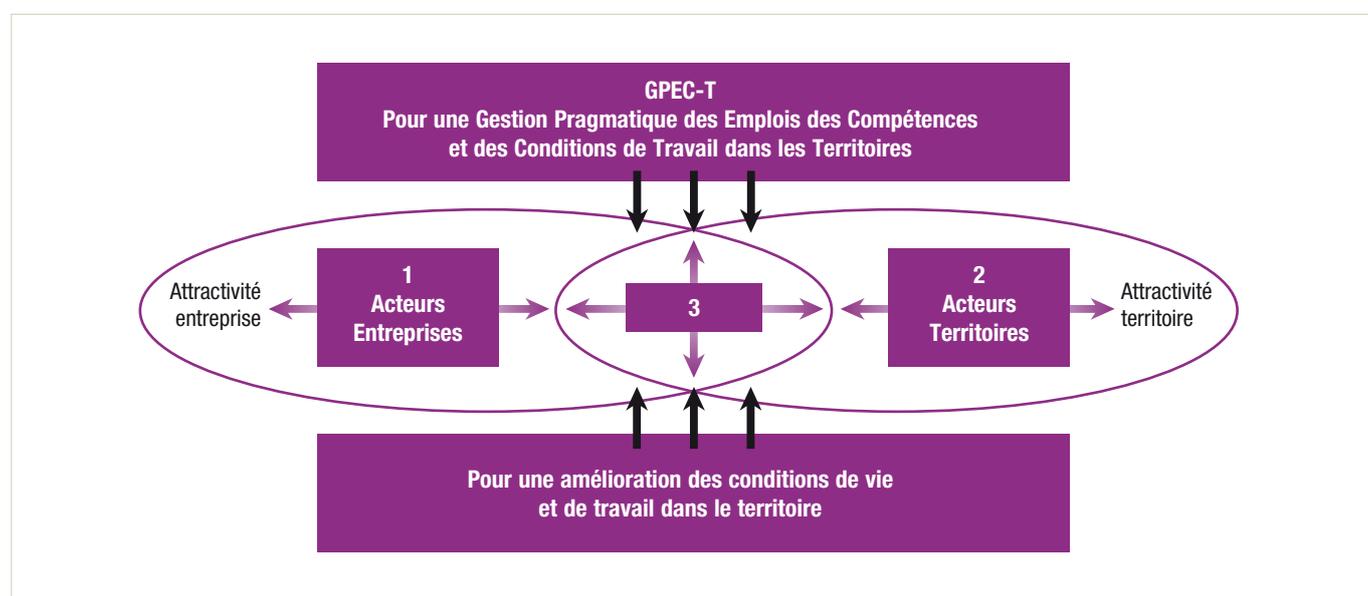
QU'EST CE QUI DOIT SE TRAVAILLER ENSEMBLE ? QUI DOIT TRAVAILLER ENSEMBLE ? ET POURQUOI ?

Les ateliers ont permis de mettre en évidence l'importance d'un « travailler ensemble » qui se décline à plusieurs niveaux :

- **échanger dans les territoires** entre les acteurs de l'emploi de la formation, de l'économie et du développement local ;
- **construire dans les entreprises**, entre salariés, hiérarchiques, direction, IRP ;
- **se confronter entre entreprises** et territoire, avec les partenaires sociaux...

Les ateliers ont été modélisant, via des sous-groupes de travail où les types d'acteurs étaient croisés, via un travail de préparation collectif, via des synthèses collectives commentées par un homme de l'art, Stéphane Michun, qui opérait des liens entre les propos et donnait de la hauteur.

Le « travailler ensemble » n'est pas un décret mais une réalité qui s'opère. Ce qui est annoncé est bien une gestion des emplois et des compétences. Ce qui est recherché est bien une amélioration des parcours et des situations professionnelles, une sécurité d'emploi et d'activité pour tous dans le territoire.



La GPEC est une approche pragmatique. La démarche est possible pour peu que l'on pense ensemble pour gérer concrètement une politique souvent descendante et la lier aux préoccupations qui remontent du terrain

La faisabilité repose sur plusieurs conditions

- Le rapprochement des entreprises, la synergie à construire avec elles par les acteurs du territoire d'où les deux ellipses.
- Pour que les préoccupations des entreprises soient centrales, pour que les acteurs des entreprises soient mobilisés à résoudre leurs problèmes, il faut que les acteurs s'organisent. Aller à la rencontre s'organise : un management à conduire, une mobilisation des acteurs, des décisions, un sens à donner, y compris avec les partenaires sociaux.
- « Au centre », les deux ellipses se croisent. Une double direction est signifiée. Dans le sens horizontal, apparaît le lien entre les acteurs de terrain (des entreprises et du territoire). Dans le sens vertical descendant mais aussi ascendant, s'articulent les dimensions techniques et politiques, par exemple entre les politiques publiques de l'emploi et leur mise en œuvre. Un va-et-vient s'instaure entre les décisions ou volontés des services publics et les potentiels, capacité et volonté du terrain, d'affronter la réalité du contexte.

Ce carrefour, cette zone de rapprochement, est le lieu où se forge la GPEC-T. Une zone qui « travaille », où « se travaillent », à la fois :

- le développement des compétences individuelles et collectives, les améliorations de conditions, de perspectives, de sécurisation des salariés dans les entreprises ;
- le développement de compétences individuelles et collectives des acteurs locaux qu'ils soient animateurs, porteurs, accompagnateurs de ces changements et dont on peut aussi considérer les conditions de travail, différentes, vu la diversité des organisations ou institutions qui contribuent à chaque démarche de GPEC-T.

1 Acteurs Entreprises

1. L'ENTREPRISE, FIL ROUGE NÉCESSAIRE DE TOUTE DÉMARCHE GPEC-T

Il peut y avoir une GPEC-T si, et seulement si, les entreprises sont associées

- dans une compréhension fine de leurs situations et de leurs besoins, bien au-delà des besoins d'emplois ;
- en faisant place à leur autonomie et à leurs actions de rapprochement, de groupement...
- ou en leur apportant un appui direct pour accompagner les changements où puissent mûrir les compétences, se développer des innovations, s'améliorer contexte et conditions...

Ce que peut apporter une démarche GPEC Territoriale aux acteurs de l'entreprise (salariés, DP, DS, CHSCT, hiérarchie intermédiaire, direction) :

- une vision sur des possibles évolutions, des moyens d'adaptation par le partage avec d'autres ;
- un travail réflexif pour penser et organiser le changement interne ;
- une ouverture à d'autres entreprises afin de faciliter la résolution de problèmes que chacune peine à résoudre seule ;
- des ressources pour trouver, construire, ouvrir d'autres issues, une source d'innovation.

OUTIL

Les questions à considérer

- **Quel travail doit faire chaque entreprise**, en interne, pour faire évoluer sa capacité à poursuivre son activité, pour maintenir ou développer le niveau des compétences, encaisser les à-coups du contexte environnemental ?
- **Quel travail doivent faire les entreprises entre elles ?** Formation pour élévation de niveau, organisation de trajectoires professionnelles, développement de capacité de gestion, d'organisation par des échanges de pratiques, création de réseaux stratégiques ?
- **Quel travail doivent faire les acteurs du territoire** pour accompagner les entreprises dans ce qu'elles ont de commun à résoudre ? Venir en appui, prendre en compte les spécificités, trouver les leviers communs, articuler les enjeux économiques et humains en perpétuelle tension, apporter des moyens correspondants aux situations et problèmes.

Ces questions permettent d'enclencher la dynamique collective, de donner un cadre aux actions et ainsi de prendre en compte l'irréductibilité des problèmes des entreprises quand ils ne sont considérés qu'isolément.

0

La démarche de GPEC-T permet de gérer la tension de l'irréductibilité des problèmes des entreprises lorsqu'ils sont abordés individuellement. Les résolutions se trouvent dans l'analyse partagée, dans la partie commune des problèmes, dans les actions collectives.

0

La GPEC-T n'est pas une série de situations - problèmes à résoudre car les problèmes sont intriqués. C'est par le travail réalisé ensemble que tous les enjeux peuvent être considérés, que des actions diverses peuvent apporter des solutions et que la cohérence est préservée.

TRAVAILLER ENSEMBLE

EXEMPLE

Le dispositif « Model 74 » est fondé sur les besoins des entreprises

Fin 2009, les grandes entreprises du bassin d'emploi d'Annecy sont en difficulté économique. Les dirigeants estiment que ce sera momentané. Organiser des prêts de certains salariés dans d'autres entreprises éviterait de devoir les licencier ou de les mettre en chômage partiel et surtout permettrait de les retrouver après la période de basse activité. Les entreprises, animées par Sirac (entreprise de travail à temps partagé), s'organisent en ce sens, avec le soutien de l'État et de la Région. Mais six mois plus tard, la conjoncture se renverse. Il s'agit non seulement de garder son personnel, mais aussi d'embaucher. Le comité de pilotage paritaire, interentreprises, décide d'élargir le dispositif aux PME du territoire. Les besoins sont variés : faire expérimenter un poste de plus haut niveau de responsabilité à un salarié qui veut évoluer, permettre à une personne en situation de pénibilité professionnelle de tester un nouveau métier, intégrer une nouvelle possibilité de mobilité dans les moyens de la GRH interne... Tous les salariés confirment leur intérêt : découverte, renforcement de savoir-faire, nouveaux apprentissages, réassurance quant à leurs propres compétences. Certains développent des projets d'évolution professionnelle, d'autres se projettent dans de nouveaux postes.

Le moteur de cette action est la prise en compte des besoins, exprimés ou décryptés, des entreprises, associées à un accompagnement individuel des salariés dans leurs parcours professionnels. Le travail avec les entreprises, directions, DRH, partenaires sociaux, a permis d'enclencher une démarche plus globale de GPEC-T. Elle est encore fragile car elle reste conditionnée au soutien financier des opérateurs et à l'interface opérationnelle des acteurs du territoire.

OUTIL

Certains enjeux des entreprises croisent ceux du territoire

- formulation/explicitation des besoins d'emplois et de compétences;
- identification des emplois et métiers critiques, notamment pour les TPE-PME, ou recrutement des compétences qui n'existent pas sur le marché ou « coûtent trop cher »;
- élévation des compétences,
- maintien du tissu économique;
- rapprochement entre lieu de travail – lieu de vie pour la satisfaction des salariés;
- formation;
- prise en compte d'autres questions de RH (conditions de travail, organisation, dialogue, management);
- amélioration de la position des PME/attractivité des grandes entreprises;
- partage de compétences entre entreprises;
- structuration et amélioration de pratiques de Gestion des Ressources Humaines, accompagnement vers une maturité (de la maîtrise des outils GRH de base à la conduite d'un dialogue social innovant).



La démarche de GPEC-T doit s'alimenter des Gestions Prévisionnelles des RH des entreprises locales, c'est-à-dire prendre en compte les conditions d'organisation, les conditions de travail, le dialogue social, les conditions de management...



2. LES ACTEURS DU TERRITOIRE

Il ne peut pas y avoir de GPEC-T sans un accompagnement des entreprises pour tisser des liens entre elles, nécessaires à la réponse collective aux problèmes rencontrés

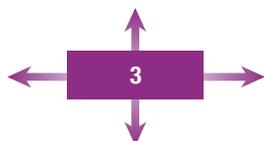
Il s'agit de combiner une approche fine de la spécificité de chaque entreprise avec la construction collective nécessaire aux solutions d'emploi, de mobilité, de formation, de déploiement, d'évolution.

Mais pour certains acteurs du territoire, les problématiques des entreprises sont difficilement compréhensibles. Sont nécessaires des rôles de traduction pour extraire de la connaissance de ce qui se trame dans les entreprises et de diffusion de cette source de savoirs à l'ensemble des acteurs.

Les animateurs territoriaux (des UT Direccte, des contrats territoriaux régionaux, du développement local), contribuent à la dynamique locale de GPEC-T :

- lorsqu'ils jouent ces rôles et servent de point de passage pour remonter les difficultés rencontrées par les entreprises, en les « mettant en scène », en partagent les situations - problèmes avec d'autres acteurs du territoire : ils font alors des ponts et ouvrent des portes ;
- lorsqu'ils aident aux passages de frontières : travail d'organisation et souci managérial local ;
- lorsqu'ils aident les autres acteurs à être vigilants sur les articulations.

Compter sur les seuls animateurs est risqué (isolement, affaiblissement par l'énormité de la tâche). Pour répondre à ce risque, il s'agit, comme dans les entreprises, que les équipes ou les groupes se structurent peu à peu et apprennent à travailler ensemble. Les différents niveaux de travail collectif sont le comité stratégique ou autre lieu de décision avec les partenaires sociaux, les lieux de lancement et de suivi des actions et les lieux d'évaluation.



3. LA DOUBLE ARTICULATION

Au cœur de cet incontournable carrefour, il est question des **conditions de travail des salariés des entreprises**, mais aussi des **conditions de réalisation du travail des acteurs** du territoire. Le travail pour le bien commun du territoire est souvent invisible. La mise en miroir des conditions, éclaire chacune des parties, renseigne sur les attentions et le temps à prendre en compte.

Il s'agit de **développer une habileté du territoire** et pas seulement de développer les compétences d'un animateur.

Cela passe par un rapport entre élus et techniciens, par le développement d'une **compétence collective réflexive centrale** : une interface, une construction de l'intérêt commun, un « travailler ensemble » qui est fait d'interrogation, d'analyse, de regards sur ce qui se fait et s'est fait.

EXEMPLE

Nord – Pas-de-Calais

L'exemple de la plateforme permet de mettre en évidence le double travail qui s'opère dans le territoire auprès des entreprises et auprès des acteurs (horizontal) et entre le niveau politique et le niveau du terrain (vertical). « La plateforme Emploi – Mutations économiques » conçue en partenariat s'appuie sur des diagnostics sur les RH, l'économie et la stratégie des entreprises. Afin de pouvoir analyser en commun les situations, tous les acteurs susceptibles d'aller dans les entreprises sont formés et travaillent avec une grille d'investigation commune. Ils alimentent une banque de données sur les entreprises, selon des règles de respect et de confidentialité. La charte cosignée les engage à se répartir et à ajuster l'accompagnement de chaque entreprise, selon ses besoins. La charte engage trois instances de pilotage à recueillir et à diffuser aux élus, aux institutions, aux partenaires sociaux les travaux, les avancées, les limites et les risques et à rechercher de nouvelles solutions pour les entreprises, si nécessaire.

LA VAA : VISION, ACTION, ANCRAGE

La faisabilité des démarches GPEC-T repose sur la **capacité à se représenter le schéma de travail et le cheminement réalisé**. Un des apports de ces ateliers repose sur la **mise en schéma des démarches en trois temps**.

- Le schéma permet d'offrir une architecture à la démarche et de retrouver le fil dans le temps et l'enchevêtrement des actions et des acteurs.
- Le schéma permet de se faire une idée de ce qui se construit. C'est aidant lorsque les actions ne sont pas les mêmes, démarrent ici et là avec des durées différentes. Le schéma sert à construire et préserver la cohérence et à la partager avec les différents contributeurs de la GPEC-T.
- Le schéma donne la possibilité de repérer le déroulement de la démarche, d'agrèger les petits paquets d'actions aux trois temps ou étapes, au fur et à mesure de leur montage, tout en ne figeant pas le processus. L'accrochage a posteriori produit un effet réflexif mais pas contraignant comme le produirait un schéma tout ficelé d'avance.

Un autre apport est la mise en évidence d'une compétence réflexive centrale, déterminante dans le processus : la réussite des démarches GPEC-T repose sur la capacité à s'interroger, analyser (les actions), réorienter, redonner du sens, remonter du concret au sens, préciser la vision, revenir en arrière pour s'interroger sur le bien fondé des actions et sur leur utilité pour tous.

C'est aussi vrai pour les acteurs qui s'organisent entre eux que pour les entreprises, dont les membres doivent travailler entre eux en interne mais aussi en externe (ce sont souvent les dirigeants) pour structurer des réseaux d'entreprises, des actions collectives, des groupements.

La démarche GPEC-T, un diabolo en 3 temps

Le premier temps est celui de la construction de la Vision

- représentation par une communauté d'acteurs d'un futur souhaité pour un territoire donné ;
- formulation d'un sens, d'une finalité et de priorités par un ensemble d'acteurs pour se mobiliser et s'organiser ;
- appui sur un diagnostic (Force Faiblesse/Menace Opportunité) et sur une gouvernance ;
- définition d'une stratégie qui se décline en plan d'actions (La finalité est bien d'agir pour la GPEC-T, mais le plan d'actions intègre l'ensemble des 4 dimensions de la GPEC-T).

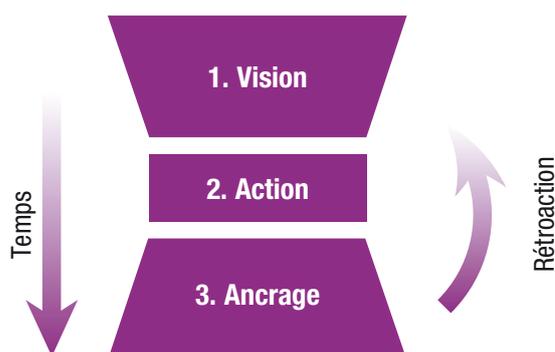
Le deuxième temps est le passage à l'Action

- création, innovation, mise en place ;
- comme le terrain n'est pas vierge : articuler, coordonner, faire converger des actions existantes ;
- il y a un rétrécissement central, car toutes les actions possibles ne peuvent pas être faites et des choix s'opèrent.

Le troisième temps est celui de l'Ancrage

- adaptation et déploiement des actions. Pérennité de la capacité à agir ensemble des acteurs ;
- développement de la mémoire collective par la formalisation et la diffusion des apprentissages (mémoire fertile – dimension pédagogique de la GPEC-T) ;
- il y a une flèche qui remonte vers la vision, permettant de poursuivre la construction et ou l'adhésion au sens global.

En effet, sans l'analyse rétroactive, il n'y a pas d'ancrage dans la durée. Ce quatrième acte contribue à l'ancrage car il renforce le partage du sens de la démarche du territoire. Il se répète régulièrement tout au long du processus.



1. LA VISION, UNE DIRECTION

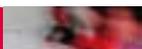
V comme construire une Vision...

comme donner du **sens et une direction à la démarche**. Il s'agit de préciser pourquoi faire de la GPEC-T ? Pour qui ? Quelle est son utilité ? Que peut apporter une démarche GPEC-T et à qui ?

Vision comme situation qui semble **souhaitable** pour le territoire, par un maximum d'acteurs concernés par l'orientation des actions (les élus politiques, les partenaires sociaux, les planificateurs, mais aussi ceux qui connaissent la situation locale actuelle).

Les acteurs politiques du territoire, renseignés par les acteurs opérationnels, doivent se centrer sur le problème, analyser les enjeux du territoire, orienter globalement la démarche.

OUTIL



Le diagnostic

- cibler le champ à explorer;
- réunir les acteurs sources d'information et de capacité de réflexion sur ce champ;
- réunir les éléments et analyser en commun;
- questionner les champs : l'activité économique; le développement local; le domaine de l'emploi et le domaine de la formation (organisation et partenariat des acteurs, potentiel et niveaux des personnes, offre et moyens); sans oublier le domaine des Ressources Humaines (organisation, structuration, potentiels, compétences, facteurs de soutien ou freins...);
- croiser les informations, les données, formuler des interprétations;
- aller jusqu'à poser des hypothèses qui orienteront les lignes d'action.

EXEMPLE



En Ile-de-France, les industriels sont réunis autour de 5 grandes questions

- Quels sont les 6 grands secteurs moteurs de l'économie du territoire ?
- Quelle évolution ont-ils connu dans les 4 années précédentes ?
- Comment vont-ils évoluer dans les 5 prochaines années ?
- Quelles sont les hypothèses d'avenir ? Ils formulent des cibles ou orientations.
- Quelles sont les conditions à remplir pour y parvenir ?

Ils s'interrogent sur la stratégie politique, la mobilisation des acteurs et les moyens (des entreprises et des acteurs locaux). Ils s'interrogent sur les situations actuelles des RH et du potentiel local (organisation, compétences, nombre d'emplois, niveaux de qualification...).

Ainsi, ils peuvent analyser les changements à réaliser et identifier la direction à donner, le type d'actions à conduire.

2. L'ACTION, UNE CONSTRUCTION, DES ACTIONS, UN ENCHAÎNEMENT LOGIQUE ET UN ENCHEVÊTEMENT HISTORIQUE

A comme mettre en place des Actions, souvent diverses

Pour une démarche GPEC-T, l'enjeu repose souvent sur la visibilité des actions par tous et de leur lien au projet global. Elle passe par les liens entre ces actions qui ne démarrent pas toutes en même temps, qui ne s'enchaînent pas logiquement. Des priorités organisent le déroulement (c'est le rétrécissement du chemin dans le schéma). Les nombreux acteurs du territoire se répartissent les actions. Il faut en garder la cohérence. Elle est assurée soit par un groupe d'acteurs, soit par un animateur. Action signifie un travail à tous les niveaux. Dans les entreprises, dans les groupements, dans les services et institutions, **et entre les acteurs**.

EXEMPLE



Pour savoir ce qui doit se construire dans le territoire de « Action sur campagne », situation réelle mais anonyme, une analyse est faite avec des groupes d'acteurs, des groupements d'entreprises, des entreprises réunies par secteurs d'activités, des élus. Toutes les analyses et propositions sont rapportées au comité de pilotage. La profusion d'actions à mettre en place incite à recruter un coordonnateur. Son travail est de garder la dynamique des groupes de réflexion jusqu'à la mise en place des actions concrètes dans les entreprises, individuelles ou collectives; de poursuivre la dynamique d'observatoire des compétences avec les branches professionnelles; de construire les moyens de suivi et d'analyse des effets; d'ajuster les actions; de restituer aux collectifs et aux élus...

3. L'ANCRAGE, UNE HISTOIRE DE TERRAIN

A comme Ancrer les actions dans la durée, pour cela plusieurs composantes sont nécessaires

- partager, analyser les effets des actions conduites par les uns et les autres ;
- transférer aux autres, diffuser les effets, colporter, faire témoigner, passer le relais aux nouveaux, faire remonter la connaissance au niveau politique ;
- s'accrocher à une intention politique ;
- s'assurer que le transfert se fasse même si les acteurs changent ;
- formuler les apprentissages sur le processus : comment est-on arrivé là et qu'est ce que cela a produit ;
- garder des traces, ancrer un processus dans la mémoire, « faire mémoire collective locale », car chaque façon de s'y prendre et d'engendrer des effets est spécifique au local.

« Ancrer dans la terre – mémoire pour s'assurer de la germination ». Ancrer par une nécessaire rétroaction.

EXEMPLE

« Paradis sur Rhône » : le difficile ancrage, au travers d'un cas « anonyme »

« Paradis sur Rhône » est un territoire (réel) de 700 000 personnes dont l'activité est fortement structurée autour de grandes entreprises de la mécanique, organisées au sein d'un groupement.

Dès 2006, des tentatives d'anticipation sur les besoins en emplois sont faites. À partir de 2010, et sous l'égide de l'État et de la Région, la question de la GPEC-T se pose à nouveau pour le territoire. Les acteurs techniques en place ne connaissent pas l'initiative lancée en 2006. Démunis, ils entendent engager une action comme si rien n'avait été fait auparavant.

Pourquoi ?

- Seule une action parmi toutes celles projetées, une plateforme d'emplois, a vraiment été active.
- Le contexte économique est passé d'une situation de croissance à une situation de crise.
- Le contexte institutionnel a également évolué : les changements d'élus entraînent des oppositions entre élus pilotes du CDDRA (contrat de développement avec la Région) et du CTEF (contrat pour l'emploi et la formation avec la Région). L'ANPE devenu Pôle Emploi, a changé d'objectifs et de posture, ce qui ne favorise pas l'ancrage territorial de son action. Les jeux entre acteurs sont forts, implicites, mais réels, c'est une difficulté qu'ils doivent affronter au quotidien.
- Cela se répercute au niveau opérationnel : pas de transfert lors de départ d'acteurs territoriaux clés du processus, les institutions ne sont pas engagées.

Des sentiments de gâchis, de devoir tout recommencer à zéro, de non-reconnaissance du travail réalisé sont éprouvés et bloquent les marges de manœuvre de chacun et de tous.

OUTIL

Le retour sur Expérience = le REX

Un outil utilisé par les entreprises pour la restitution de travaux et pour s'enrichir non seulement des résultats positifs mais aussi des erreurs et des difficultés dépassées.

Comment procéder :

- enregistrement des résultats ;
- analyse des résultats ;
- recherche des causes de difficultés et analyse ;
- analyse des effets, au delà des résultats attendus, positifs ou négatifs pour chaque partie concernée (l'entreprise, ses salariés, le client, le commanditaire) ;
- analyse des processus : comment les salariés ont réussi telle adaptation, contourné telle contrainte spécifique du client ;
- analyse des effets en terme d'apprentissage, d'innovation, de développement de capacité, de nouvelle méthode ;
- recherche d'amélioration.

Un processus de retour sur l'action qui s'inscrit dans le processus global d'évaluation et d'ajustement de l'action.



En favorisant la mémoire et la vision, on favorise l'ancrage dans le temps et dans le lieu. On fabrique le territoire.

LA RÉTROACTION = PERMETTRE L'ANCRAGE, PRÉCISER LA VISION, VÉRIFIER LE SENS, AJUSTER L'ACTION, POURSUIVRE



Parfois l'action démarre avant la finalisation de la vision. Parfois, construire la vision est trop complexe. La projection lointaine est difficile. Parfois, il peut y avoir une perte de la cohérence par le passage à l'action. L'acteur qui accompagne une entreprise, celui qui aide une personne sur son projet professionnel ou met en place une action, y trouve son sens. Cela va-t-il dans le sens global défini par l'ensemble des acteurs ? Relier ou rappeler le sens global est utile pour la cohérence et pour l'adhésion au projet. D'où l'importance d'une entente sur l'évaluation ensemble. D'où la boucle de rétroaction. L'ancrage repose sur la possibilité de s'accorder sur les issues favorables au territoire, à partir de l'analyse des actions et de leurs effets.

Évaluer permet d'anticiper mais pas via une évaluation classique avec des critères dévastateurs qui ne seraient que des chiffres de participants. L'évaluation se fait au fil de l'eau, au regard du projet **et en vue d'adapter le projet** à d'autres types d'action. Analyser ce qu'on peut en retirer de spécifique et de généralisable.

La dynamique de partenariat est souvent liée aux spécificités des personnes, à leur « volonté » dit-on, leur appétence à travailler avec les autres... donc l'ancrage consistera souvent à travailler avec l'institution de ces personnes qui sera, alors, en capacité de porter la dynamique commune avec ces personnes mais aussi avec les autres salariés, nouveaux ou remplaçants.

Ancrer, c'est renforcer les liens horizontaux de métier et de travail. C'est aussi la navette verticale, de remontée de connaissances aux niveaux décisionnels, aux partenaires sociaux, aux élus.

EXEMPLE

En Maurienne

La démarche s'appuie sur un diagnostic à la fois économique et emploi et cible quelques enjeux prioritaires :

- accompagner les mutations économiques du territoire et de ses entreprises face à la désindustrialisation de la vallée ;
- gérer la saisonnalité, les âges, les difficultés de recrutement, accompagner l'adaptation des compétences.

Des actions qui se lancent au fil de l'eau :

- identification des compétences rares et les capacités mobilisables ;
- sensibilisation par des déjeuners RH ;
- appui à l'encadrement intermédiaire ;
- adaptation de la GTEC en stations ;
- recherche pour favoriser l'implantation d'autres activités.

Appui sur des lieux de développement des projets et de construction a posteriori de la GPEC-T : Groupe RH et son groupe restreint, Groupe GTEC station, Comité Stratégique, etc.

Le sens se construit à deux niveaux : par l'implication des acteurs pertinents (les partenaires sociaux) et par la construction progressive d'un projet global et commun de GPEC-T.

OUTIL

Comment « remonter à la Vision »

Une GPEC-T se fait au fil de l'eau pour éviter la construction d'un gros projet a priori de GPEC-T et surtout pour partir des besoins d'entreprises et ancrer les questions d'emploi/formation dans les enjeux économiques du territoire.

Comment procéder simplement pour reconstruire la cohérence :

- 1- mettre à plat toutes les actions,
- 2- identifier les cibles,
- 3- analyser l'utilité pour chaque cible,
- 4- analyser les effets en terme de résultats, d'efficacité et d'apprentissages collectifs,
- 5- rapporter tout cela aux instances qui doivent faire des liens avec d'autres actions et leurs résultats, analyser l'utilité pour le territoire et débattre des suites à préconiser.
- 6- formuler le sens, les objectifs poursuivis pour le territoire : la vision se précise.



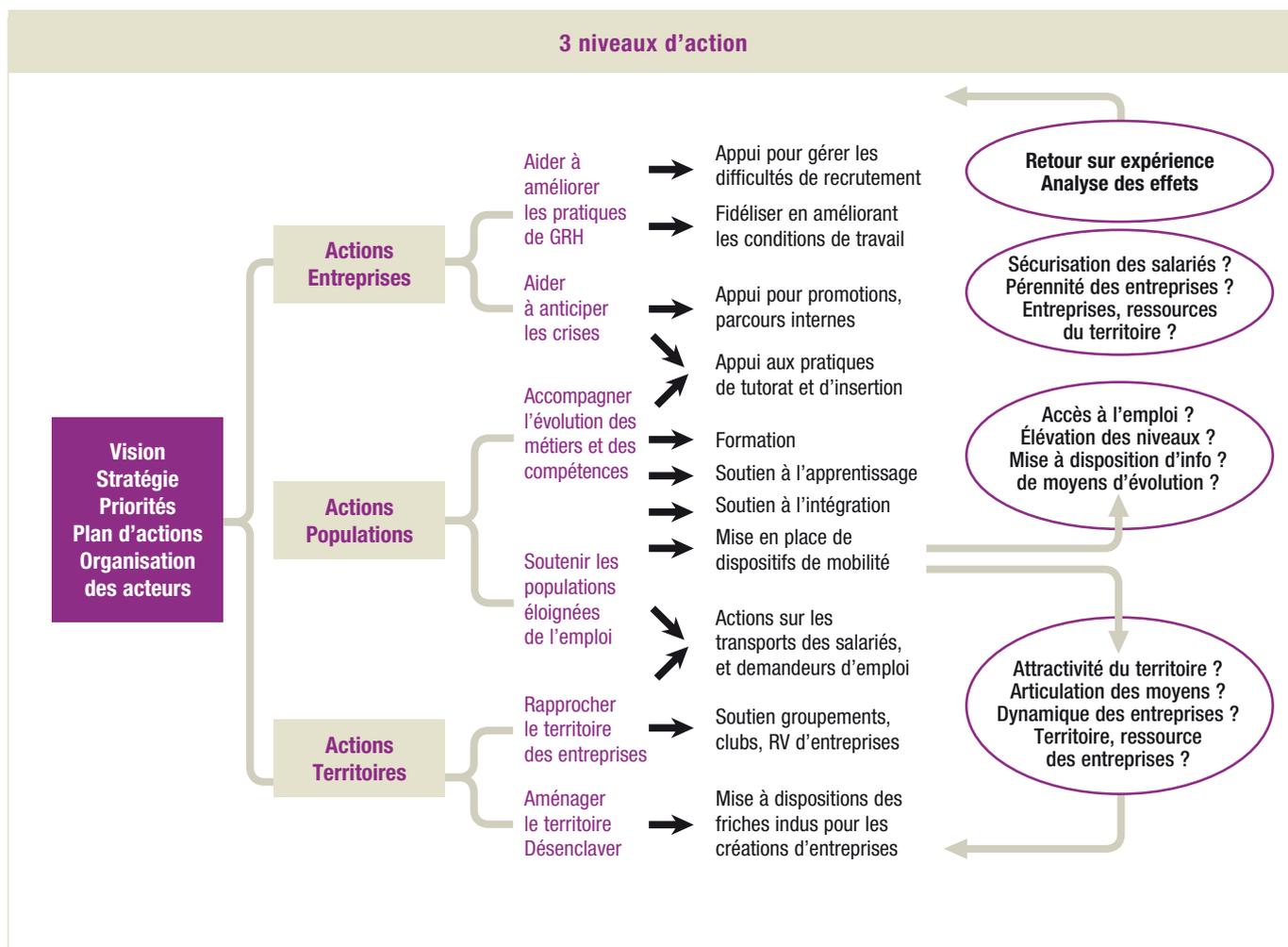
Il est possible de décaler l'approche de la GPEC-T vue comme une machinerie vers une approche par l'échange et la construction collective.

LES ACTIONS CONCRÈTES

Que peut apporter concrètement une démarche GPEC-T aux acteurs de l'entreprise ?

Une organisation des acteurs pour répondre à des problèmes difficiles, une cohérence des moyens, des réponses au niveau du territoire et des liens entre les entreprises...

La diversité des actions est très grande. Le schéma n'en cite que quelques unes. **Il s'agit de travailler aux trois niveaux d'action** en fonction des problématiques locales.



LA GPEC-T POUR FAIRE FACE À LA CRISE OU LA PRÉPARATION À LA RÉACTIVITÉ

Les crises s'enchaînent de plus en plus vite. Cela oblige à une gestion de plus en plus fine des compétences. Cela revalorise l'idée de gestion des compétences, non pas dans le sens de rupture avec les accords salariaux, mais dans le sens du développement du potentiel du territoire : des nouveaux savoir-faire collectifs, des évolutions qui permettent inventivité et solidarité face au contexte agressif...

Les enjeux des démarches de GPEC-T par rapport aux crises :

- préparer la capacité de réactivité grâce à l'organisation des acteurs ;
- développer la capacité des acteurs à s'approprier les mesures nouvelles afin de ne pas toujours tout recommencer, mais s'adapter aux moyens nouveaux (ou privilégier certains moyens) ;
- lier les dispositifs : GPEC, Revitalisation, Plateforme de mobilité etc. ;
- créer une intelligence collective locale permanente qui permettra de faire face à diverses situations.

CONCLUSION

LE TERRITOIRE EST VIVANT

Il est le produit d'une histoire, toujours en train de se faire. Il n'est donc pas déterminé une fois pour toutes. Le territoire se construit avec des personnes, des groupes, face à des situations spécifiques, de la localisation et des entreprises. Dans le territoire, doivent être considérés : le passé, les évolutions, les répartitions d'activités, (suprématie d'un secteur d'activité sur l'autre), les rapports sociaux, les rapports de forces, les mouvements de populations. Avec les démarches de GPEC-T et de RH globale territoriale, il apparaît clairement que le territoire est un objet de travail et de valeur.

Il n'y a donc pas de démarches GPEC-T clés en main. Les « Ateliers de la GPEC-T » ont déconstruit les idées reçues et l'image d'un processus bordé. Pas de duplicata ! Ni de stabilité : la dynamique est permanente. Le modèle ne peut être que souple. Il faut toujours croiser les points de vue, construire de l'échange, mettre en place des actions diverses, formuler ce qui s'apprend. La notion d'ancrage ne signifie pas déterminisme mais incite à partager, rendre compte et garder la mémoire.

Ainsi le territoire se transforme mais pas du jour au lendemain et pas en vase clos. Penser aux liens avec les autres territoires voisins car l'autarcie est aussi risque de sclérose. Pour certains projets, un territoire voisin s'associe ou une partie peut s'associer. Les frontières doivent rester poreuses.

LE DIALOGUE SOCIAL CONSTRUIT LE TERRITOIRE

Jusqu'à ce jour, la place donnée au dialogue social territorial est encore marginale. Il s'agit de lui redonner sa place dans le cadre de ces démarches, **dans la gouvernance territoriale des risques du travail et de l'emploi.**

La gouvernance est une question de concertation et de négociation, les acteurs sont réunis autour de la table. Les partenaires sociaux y ont leur place auprès des élus politiques. Il est aussi question des moyens donc des financements avec les représentants de l'État et de la Région. Il y a donc **plusieurs espaces de concertation et plusieurs tables de négociation** :

- celles qui permettent de penser la vision, d'articuler le politique et le local. Les acteurs réunis y étudient comment les politiques publiques peuvent servir, se décliner et s'inventer au niveau local. En Rhône-Alpes, c'est le rôle des comités stratégiques.
- celles plus techniques, qui permettent aux acteurs de se pencher sur les situations d'entreprises, de se répartir les suivis, d'interpeller les acteurs concernés, de soutenir les partenaires sociaux internes aux entreprises... En Rhône-Alpes, c'est souvent le rôle des « Groupes RH », lieu d'articulation entre entreprises et acteurs pour analyser et agir sur les questions de Ressources Humaines.

EXEMPLE

À « Pragmatique sur Loire », la négociation des partenaires sociaux n'est pas déconnectée des enjeux locaux.

Le territoire, composé d'une majorité d'entreprises tertiaires dont le poids se renforce, reste fortement industriel avec des activités les moins touchées par la crise. Les activités résidentielles, comme la construction, le commerce et les services à la population, tirent profit de la dynamique démographique.

Une action de concertation sociale en 2010 réunit des représentants locaux des organisations syndicales et patronales. Des représentants de terrain sont sollicités et rencontrés individuellement durant plusieurs mois avant que puissent se tenir des réunions mensuelles.

La négociation d'un accord de concertation sociale donne un cadre aux actions qui débutent par des enquêtes afin de construire une connaissance commune des problèmes à traiter, et en priorité, l'évolution des métiers et de l'emploi dans la métallurgie.

À TOUS, MERCI ET BONNE CONTINUATION

Merci aux participants

Céline Agus *Adecco*, Colette Anere Cabinet *Ramboatiana et Lombardi*, Aline Atmajian *anim RH de la MDEF Lyon*, Karine Babule *Anact*, Brigitte Bartoly Bouly *Directte UT 74*, Valérie Battesti-Vericel *anim Rh de Uni-Est*, Matthieu Bodart *CCI 73*, Lise Bouveret *CGT*, Maud Bretones *Directte*, Chantal Brochier *Directte UT 74*, Mathilde Cadic *Région RA*, Loris Carniel *Medef*, Mylène Charre *CGT Afp*, Ghislaine Chedal-Anglais *Directte UT 73*, Catherine Convers *CTEF Loire Sud*, Nadège Corcombet *CTEF EMS APS*, Jean-Pierre Cressy *ITG*, Lina Cutaia *Directte*, Frédéric Danquigny *AES*, Gérard Daul *Manpower*, Bénédicte Denarnaud *Anim RH du CTEF GHS*, Marwan Diab *Directte*, Hervé Dissaux *Katalyse*, Céline Douay *CTEF Forez*, Thibault Duverney-Pret *Région RA*, Caroline Fabre *MDEF Lyon*, Martine Falbo *Syndicat Mixte Sud Grésivaudan*, Zohra Farrugia *CTEF BBVdS*, Eric Farrugia *Directte UT01*, Véronique Fernez *Forthac*, Adeline Fourtet *Optim Ressources*, Yves Frigo *Directte UT 38*, Martine Fromentin *Directte*, Aurélie Gavaille *Opcalia*, Agnès Giangrande *Fafiec*, Christophe Gichtenaere *CIBC 42*, Marie-Fabienne Gille *Ciridd*, Géraldine Giroud *CCI 38*, Marie-Thérèse Gontard *Pôle Emploi*, Cyril Gorges *CTEF NI*, Didier Graff *Directte UT 42*, Augustin Guendouz *Rhône Pluriel*, Abderrhman Lachkar *anim RH du CTEF CI*, Magali Lacoste *Allizé Plasturgie*, Anne Le Restif *CGT*, Julien Lois *Cress*, Ingrid Maataoui *Anim RH du CTEF AFMTB*, Stéphanie Maillot *Anact*, Michel Manent *Adecco*, Christine Martin-Cocher *Aravis*, Sophie Mauranges *Algoé*, Sabrina Mayenson *Directte UT 01*, Anne Messegue *Sgar ANLCI*, Abdélatif Mezzouane *Cartesa*, Isabelle Millet *Aider*, Alain Mittard *Directte UT 26*, Valérie Monnier *Doméo*, Catherine Montal Reynaud *Montal*, Sophia Moreau *CTEF Bassin Annecien*, Françoise Nauts *Elantiel*, Philippe Nicolas *Directte UT 38*, Anne Ollivier *Mise CCAS 38*, Jean-Marc Peisey *UPA*, Jacques Perney *CFTC*, Céline Quester *Région RA*, M. Rabot *Montal*, Stéphanie Rene *Région RA*, Antoine Scardamaglia *Pôle Emploi*, Caroline Semail *Capab 38*, Tristan Vacheron *Forcémat*, Cristelle Vanin *CTEF Tarentaise*, Alain Vareil *France Télécom Orange*, Christèle Venet *Région RA*, Pascale Vilain *Directte UT 26*, Malika Yadel-Gallou *MDEF Rhône Sud*.

RESSOURCES

- www.anact.fr – *Panorama des productions du réseau Anact*. Mot clé : GPEC territoriale
- GPEC et territoire – *note de positionnement du réseau Anact*. 2011. 2 pages
- www.aravis.aract.fr – *Lancer une démarche de GPEC dans les PME en mutations*
- www.emploi.gouv.fr – *Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences. Guide d'action* (pdf)

Merci aux témoins (et participants)

- Marie-Claude Bacquer *du Forthac* a présenté Acte – plateforme de mobilité interne et externe du textile du Beaujolais
- Olivier Meriaux *de Amnyos* a présenté les enjeux des acteurs
- Elisabeth Le Gac *de la CFDT* a présenté les enjeux pour les salariés
- Nathalie Maisonneuve et Catherine Raffin-Dewaele ont présenté les enjeux pour la *Région*
- Annick Taton et Lysiane Affriat de la *Directte* ont présenté les enjeux pour l'État
- Jean-Marie Bergere de *Astrées* a présenté leur étude GPEC-T
- Olivier Verhaeghe et Franck Zaeh de *Idact* ont présenté la plateforme du Boulonnais en lien avec les actions du Limousin et de Agefos R-A
- Chantal Brochier et Philippe Dumont de la *Directte – UT 74*, Marie-Laure Wiart et Annie Bouvier de l'*entreprise Salomon*, Odile Gisclard de l'*entreprise Clyde Union*, Chantal Prina de *Aravis* ont présenté Model 74
- Isabelle Fieux de *Algoé* a présenté la démarche d'Ile-de-France
- Catherine Ferland de *Maurienne Expansion* et Nathalie Vernier du *CTEF* ont présenté la démarche de Maurienne
- Marie-Christine Le Nain de l'*Aract du Nord-Pas-de-Calais* a présenté la démarche d'ancrage du NPDC

Merci à Régis Duvert et Nathalie Janin Ouarbia de *Anteor* pour la notion de vision, ainsi qu'à tous les fournisseurs de documents et d'expériences.

Merci aux acteurs anonymes des terrains qui ont inspiré les études de cas :

- « Pragmatique sur Loire »
- « Action sur Campagne »
- « Paradis sur Rhône »

Merci à Stéphane Michun, de *ART-Dev*, centre régional associé Cereq, pour son appui et ses brillantes synthèses.

Les animateurs et organisateurs :

Aravis : Carine Belin, Jérôme Bertin, Estelle Duchemin, Odile Maurice-Desbat, Chantal Prina
Anact : Vincent Mandinaud

Ministère de l'emploi. 2010. 63 pages

Circulaire relative au développement de la dynamique territoriale de GPEC (pdf). DGEFP. 2010. 2 pages

- www.rhonealpes.fr
La territorialisation des politiques emploi et formation, une nouvelle génération de contrats territoriaux emploi formation (pdf)
Délibération du Conseil Régional Rhône-Alpes. 2011. 2 pages
- Michun S. (2012) « GPEC Territoriale : quelques points de repère », *Marseille, Céreq, Relief*, n° 38 pp37-46



Rhône-Alpes Région



CÉREQ
Dépôt légal 1^{er} trimestre 2013

Imprimé par le Céreq
Marseille



Acteurs - Ressources - Territoires dans le Développement
FRE 3027 - CNRS - Université Montpellier III - Université de Perpignan

FONDATION UNIVERSITÉ MONTPELLIER 1 ENTREPRENDRE - CS 29555 34961 Montpellier cedex 2

fondation@univ-montp1.fr - www.univ-ect.org



Cette manifestation est cofinancée par l'Union Européenne et la DIRECCTE LR

RAPPORTS ET ECHANGES SUR LES LIENS EMPLOI-FORMATION

ISBN : 978-2-11-098953-6
ISSN : 1763-6213

Céreq

CENTRE D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

10, place de la Joliette, BP 21321, 13567 Marseille cedex 02
Tél. 04 91 13 28 28 - Fax 04 91 13 28 80

www.cereq.fr