

LES E E R T S



MARCHES LOCAUX DU TRAVAIL ET PARCOURS PROFESSIONNELS



Note n° 4 - juin 2009

Jean-Marie BERGERE

Jean-Luc CHARLOT

L ES NOTES D'ASTREES

Deux ambitions caractérisent ASTREES. La première est d'être le lieu de rencontres des acteurs socio-économiques dans leur diversité. Lieu de rencontres, c'est-à-dire lieu d'échanges, de débats, de confrontations, de constructions collectives. La deuxième est de chercher toujours à réduire l'écart entre les représentations, les discours, les idées, et les pratiques, les stratégies, les moyens d'actions.

Eclairer les situations, décrypter les arguments, produire des savoirs utiles en prise avec les situations et les problèmes rencontrés : c'est l'ambition de ces notes d'ASTREES. Elles seront des textes, aussi courts que possible, nourrit de pratiques, d'expériences, d'échanges, de lectures originales.

Leur point de départ sera une étude, une mission, un projet, une formation, en France ou en Europe....Toujours des matériaux de premières mains. Elles chercheront à problématiser au sens où nous l'entendons, c'est-à-dire à organiser un ensemble de faits, de pratiques (et donc d'acteurs) et d'idées et, à présenter les propositions pour affronter les problèmes posés. Toujours nous chercherons à relier les mondes des pratiques et des idées, les phénomènes originaux, intrigants, inattendus et les conceptions, les modèles, souvent implicites, issus d'une longue histoire, et qui les structurent et les organisent, malgré nous.

Voici la quatrième note d'ASTREES. Son titre « Marchés locaux du travail et parcours professionnel » résume la question qu'un groupe d'une quinzaine d'adhérents et d'amis, s'est posé de mars 2008 à avril 2009. Cette question est celle de l'articulation pratique entre les politiques et les logiques de développement et de création d'activités et celles qui peuvent conduire chacun à y voir clair dans ses pérégrinations professionnelles. La question de la proximité, des organisations locales, des bassins d'emploi et de ce qui peut donner aux acteurs locaux les moyens d'agir dans la durée, de passer des intentions aux actions, est alors très certainement centrale. Et à débattre !

Jean-Marie BERGERE
jm.bergere@astrees.org

«

Les logiques sont multiples et les choix ouverts. J'espère avoir convaincu le lecteur que dans ces logiques et dans ces choix, il y avait beaucoup d'économie, beaucoup de sociologie, mais aussi une bonne dose de géographie. Le territoire n'est pas une page blanche sur laquelle viennent s'inscrire les grandes mutations sociales et économiques. Il contribue à modeler ces mutations, à la fois en tant qu'«acteur» -les collectivités locales assurent aujourd'hui une part prépondérante de l'investissement public par exemple- mais aussi en tant que «structure», ensemble de régulations, système de causes et d'effets que personne ne maîtrise vraiment, mais qui façonnent en profondeur notre trajectoire collective.

»

Pierre VELTZ

La Grande transition. La France dans le monde qui vient.

Le Seuil. 2008.

Sommaire

Introduction	p 4
1 – Actualités et limites du local	p 7
Des vieilles histoires plutôt encombrantes	p 7
Des écosystèmes à vocation pratique	p 8
Une phase de consolidation des stratégies intégrant le territoire	p 10
Des critiques qui ne désarment pas	p 11
Le développement et ses qualités	p 13
Et l'emploi dans tout ça ?	p 15
2 – De la gestion des carrières à l'accompagnement des parcours	p 16
Sécuriser les parcours d'emploi	p 16
- le parcours d'emploi comme construction sociale	p 17
- le parcours d'emploi comme activité humaine	p 17
- le parcours d'emploi, comme pratique professionnelle	p 18
Quels services au service des parcours d'emploi	
Quelle organisation territoriale de ces services ?	p 19
- Des services.... Au service de l'orientation	p 19
- Des services.... Au service de la mobilité	p 19
- Des services.... Au service de la reconversion des salariés	p 21
* Etat des lieux	p 21
* L'implication des représentants syndicaux	p 21
- Les organisations intermédiaires du marché du travail : état des lieux et nécessité	p 22
3 – Activités nouvelles et création d'emploi	p 24
Les services de proximité	p 24
Petit retour historique	p 24
* Economie solidaire et services de proximité	p 24
* Commission Européenne et services de proximité	p 25
* Emplois jeunes et services de proximité	p 27
Les services de proximité et la question de l'insertion	p 28
4 – La puissance d'agir	p 34
Un verre à moitié vide ou à moitié plein ?	p 34
La coopération : valeur sûre. Coopération ou conflit ?	p 35
Le projet pour mettre de l'ordre dans le désordre général	p 36

Du patchwork au network	p 37
Y a-t-il un pilote dans l'avion ?	p 38
Y a-t-il une vie après le projet ?	p 39
Sédimentation versus liquidité	p 40
Des institutions invisibles ou des institutions visibles ?	p 40
Innovier et instituer peuvent-ils se réconcilier ?	p 41
5 – Que faire ?	p 47
Démarches, dispositifs, dialogue	p 47
Trois illustrations	p 48
Les Maisons de l'emploi	p 48
Les pôles de compétitivité	p 49
La GPEC territoriale	p 49
En guise de viatique	p 51

Cette note a été rédigée dans la suite des travaux d'un « groupe de veille et d'analyse stratégique » (GVAS) réuni et piloté par ASTREES.

Ce groupe s'est réuni de mars 2008 à avril 2009. Se sont retrouvés régulièrement :

Nora ALLEKI (Ministère du travail), Françoise AMAT (Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie. CNFPTLV), Jacques BERTHERAT, Sylvère CHIRACHE (Education Nationale), Gilles CRAGUE (Laboratoire Techniques Territoires et Sociétés. LATTs), Renaud DAMESIN (AMNYOS), Isabelle FIEUX (Algoé), Hubert PETITPREZ (ISACTYS), Anne-Claire PIGNAL (COORACE), Gilles SABART (Saint-Gobain Développement), Paul SANTELMANN (AFPA).

Jean-François DUPONT (CFDT) et Patrice SIMOUNET (SODESI-Air France KLM), membres du Conseil d'Administration d'ASTREES, ont co-présidé le groupe.

L'animation et le secrétariat ont été assurés par Claire PIOT, Jean-Luc CHARLOT et Jean-Marie BERGERE. Jacqueline CARLINO a assuré la mise en forme finale.

La rédaction est de Jean-Marie BERGERE et Jean-Luc CHARLOT.

Nos remerciements vont à ceux qui ont accepté de témoigner devant les membres de ce groupe : Muriel LARUE (Amnyos), Paquito SCHMIDT (CFDT), Jean-Pierre SAINT GERMAIN (AART), Jean-Pierre BLACHE (ANSP), Annie THOMAS (CFDT), Marie-Laure MEYER (Elue de Nanterre et du Conseil Régional Ile de France), Didier JACQUET (CFDT), Philippe CLERGEOT (DGAFP).

Introduction

Se donner les moyens d'agir.

Nous étions animés au départ par une ambition. Celle de comprendre ce qui fait que ce qui semble possible *en théorie* et est apparemment souhaité par tous, une adéquation parfaite entre le développement économique et les parcours d'emploi, autrement dit entre l'offre et la demande d'emploi, se réalise trop rarement *en pratique*. C'est cette ambition qui nous a conduit à analyser successivement les pratiques au sein d'un pôle de compétitivité, le développement des services de proximité, l'innovation dans les entreprises d'insertion par l'activité économique, la réforme du service public de l'emploi aussi bien au niveau national qu'au niveau des bassins d'emploi, la mise en place d'une plateforme de reconversion d'intérimaires, le dispositif d'aide au développement des PME, ALIZE, ou une synthèse de plusieurs projets européens portant sur les restructurations. Ces analyses devaient nous permettre d'élargir le champ de ce qui semble possible (« puisque d'autres le font, pourquoi pas moi ») et nous aider à formuler une réponse à cette question lancinante : face aux mutations, face aux dysfonctionnements, face à la complexité des jeux d'acteurs locaux, comment se donne-t-on les moyens d'agir, la stratégie et l'organisation qui permettent de passer de l'intention à l'action.

Que retenir à l'issue de cette année d'écoute, d'échanges et de débats ? Il est bien sûr difficile de le résumer en quelques phrases. La quarantaine de pages qui suivent n'y suffisent pas. Il faut pourtant tenter une synthèse de cette synthèse.

Le premier chapitre s'est imposé à la fin de nos échanges. Il a semblé nécessaire de situer les marchés locaux du travail, et leurs trois composantes, l'offre, la demande et les intermédiaires, au sein d'ensembles plus vastes et plus complets, les bassins d'emploi, bassins de développement économique, bassins de vie. Le développement local a une déjà longue histoire. Il s'est construit contre le centralisme. Il est véritablement un lieu d'ajustements, d'initiatives, de création. Et ceci d'autant plus qu'il est ouvert sur l'extérieur, organise les coopérations en interne et avec son environnement, et qu'il ne pense pas tout résoudre seul !

Le deuxième chapitre s'interroge sur ce que sont aujourd'hui les parcours d'emploi et surtout sur les conséquences que des parcours « sans visibilité », « sans continuité », « sans sécurité », peuvent avoir du double point de vue de l'insertion sociale et de la capacité à demeurer « employable ». Il y a bien sûr une dimension individuelle incontournable dans cette question, mais l'essentiel se joue collectivement. C'est vrai au niveau de la continuité des statuts d'emploi. C'est vrai au niveau des services capables d'être des supports utiles à ces différentes formes de mobilité. La proximité territoriale est une chose. Elle est indispensable. Elle ne suffit pas à assurer la qualité et le professionnalisme

nécessaire dans les différents secteurs du jeu. Orientation, accompagnement, reconversion, formation professionnelle, certification des compétences, relation aux entreprises (on devrait dire aux employeurs), création de son activité, ... L'idée du guichet unique semble répondre au désir de simplicité du « client ». Elle ne doit pas gommer la nécessité d'une mobilisation de compétences complémentaires au service des parcours d'emploi. La réforme du service public de l'emploi n'épuise pas le sujet.

Le troisième chapitre traite (trop) rapidement de la création d'activités et d'emplois en concentrant son analyse sur les services de proximité. Ils illustrent parfaitement l'ambiguïté de nombreuses politiques publiques dans ce domaine en mêlant deux logiques. Celle d'un sas vers l'emploi, d'une adaptation, voire d'un réentraînement, au travail avec ses contraintes techniques et organisationnelles actuelles, pour des personnes peu ou pas qualifiées, d'un côté. Celle de la création d'activités nouvelles, expérimentales, de défrichage de marchés émergents, d'un autre côté. Est-il raisonnable de vouloir construire des parcours d'emploi en commençant par ce qui est peut-être le plus difficile, c'est-à-dire expérimenter, initier, dans le domaine des services, domaine très exigeant quant aux qualités et compétences « relationnelles » ?

Le quatrième chapitre s'interroge sur ce qui peut nous donner la capacité d'agir, sur ce qui fait que ce qui produit ici une usine à gaz épuisante, marche ailleurs. A partir de réflexions sur la coopération et les organisations par projets, qui ont produit beaucoup d'innovations au niveau local, il propose de s'engager résolument dans des organisations qui donnent la durée aux actions. Seule cette durée peut permettre aux organisations territoriales de capitaliser, de se professionnaliser, d'avoir les compétences indispensables à l'anticipation comme au développement économique, indispensable aux ajustements sur les marchés du travail comme aux actions de revitalisation. Cela nous oblige à poser à nouveau la question des institutions et des acteurs qui aient la puissance nécessaire à l'action. Notre objectif ne peut se réduire au seul développement des échanges, des partenariats et des coopérations. Ils doivent libérer les énergies plutôt que les épuiser. Cette durée est indispensable aux acteurs locaux comme aux entreprises.

Le cinquième chapitre enfin. Il propose à partir de mots clés comme « démarches », « dispositifs », « dialogue » d'inscrire les actions articulant le développement et l'emploi dans des processus plutôt que dans la manipulation d'outils figés qui ne peuvent jamais répondre aux besoins des communautés humaines que sont aussi les territoires locaux. Pour cela une coordination au sein d'un groupe projet éphémère ne peut suffire. Elle est la première marche pour construire des institutions locales apprenantes, des espaces publics de débats et de décisions, capables de résister au sacre du présent pour agir durablement. Et pour que les choses soient claires nous proposons trois illustrations de ce que cela peut vouloir dire dans le cas de trois démarches connues, les maisons de l'emploi, les pôles de compétitivité, la GPEC territoriale.

Bonne lecture !

1 ACTUALITES ET LIMITES DU LOCAL : « It's a serious business ».

A lors que les discours sur la mobilité, sur les flux, sur le mouvement, sur les délocalisations, sur les migrations, sur les entreprises en réseaux, sur les réseaux sociaux ou affinitaires, etc. s'imposent comme les discours dominants adaptés à «l'époque de l'économie-monde» et de la globalisation, ..., un autre discours s'est poursuivi, développé, renouvelé depuis une bonne vingtaine d'années. Ce discours valorise les territoires, les politiques de territorialisation (ou la territorialisation des politiques..), les stratégies locales, le développement local.... Il ne semble pas possible d'y voir uniquement un discours de compensation ou de consolation. L'attention portée aux initiatives et aux actions développées dans les régions et les bassins d'emploi porte plus la marque de l'innovation, des projets, de la prospective que la marque de la nostalgie ou du retour à «la terre natale».

Ce discours et surtout bien sûr les actions qu'ils décrit et justifie est néanmoins l'objet de critiques, portant par exemple sur les «baronnies locales» et l'atteinte qu'elles portent à l'universalité des règles communes d'une «république une et indivisible», ou encore sur le caractère subalterne de mesures qui ne seraient pas « à la hauteur des enjeux économiques du 21^{ème} siècle ».

Nous voulons donner toute leur force à nos réflexions et propositions d'actions au sein des «marchés locaux du travail». Il est donc utile de nous arrêter en introduction de cette note sur la généalogie et la place des démarches territoriales, en particulier telles qu'elles se sont développées en France.

Des vieilles histoires plutôt encombrantes.

La première image qui colle au territoire est celle du village fermé sur lui-même. La version religieuse donne la paroisse avec son clocher et son curé qui prend soin¹ des âmes de ses paroissiens, la version laïque une baronnie avec son château, son seigneur et ses serfs, la version bande dessinée le village d'Astérix, son chef débonnaire et ses irréductibles gaulois. Le vocabulaire à connotations plutôt négatives est toujours là. Les grands barons locaux sont ingouvernables, chacun prêche pour sa paroisse et les querelles de clocher sont l'archétype du déraisonnable comme de l'inconciliable.

La seconde image est celle du territoire national, seul territoire légitime en France après 1789. L'Etat révolutionnaire et napoléonien est précisément construit pour dépasser les particularismes locaux et les querelles de clocher. Le territoire national doit être le plus homogène possible. La même administration, les mêmes services, la même langue doivent unifier un territoire fait de l'addition de ses provinces. Cette homogénéité va de pair avec des frontières précises et si possible étanches. L'armée veille précisément à la

¹ Curé a la même origine que l'anglais « care »

Défense du territoire. Deux siècles plus tard la DATAR sera fondée sur cette même exigence avant de faire une mue importante en 2007 lorsqu'elle deviendra la DIACT. La DATAR a en charge «le territoire». La DIACT a en charge «les territoires».

La troisième image «d'avant la mondialisation» qui vient à l'esprit est liée au mouvement des années 60 / 70 et au slogan : «vivre et travailler au pays» (à dire en occitan de préférence). Si le mouvement et ses figures de proues, pacifistes ou éleveurs de chèvres, ont disparu, le regard condescendant porté quelquefois sur le développement local, comme le théorème souvent entendu selon lequel les français ne sont pas mobiles, qu'ils ont «les pieds dans la glaise», se fondent largement sur cette histoire (pourtant courte). Plus positive, l'idée que choisir le lieu où on souhaite vivre est une idée légitime, est toujours très forte en France notamment (mais pas seulement, cette idée semble par exemple très forte dans un pays comme la Suède. Changer de métier ou d'entreprise y est normal. Abandonner sa ville beaucoup moins acceptable).

A partir des années 1980 environ, c'est bien un nouveau discours sur les territoires qui se développe. Il est souvent très pragmatique, issu de l'action de praticiens, développeurs économiques, acteurs de l'insertion, élus locaux, syndicalistes ou managers amenés à sortir des murs de leur entreprise pour régler les problèmes générés par leur transformation. Ces stratégies et les représentations qui les accompagnent vont s'écrire par addition, sans qu'il y ait ni continuité ni opposition par rapport aux représentations traditionnelles. Nous payons encore probablement cette absence de critique, ces non-dits. Ils permettent quelquefois encore d'assimiler politiques territoriales et repli sur soi, sentiment d'appartenance et exclusion de ce qui est étranger, amour des origines et assignation à un destin, à une religion, à un quartier...

Des écosystèmes à vocation pratique.

Plusieurs éléments convergents préparent ce «retour des territoires». Le premier est lié à des objectifs d'amélioration de l'efficacité des organisations. Les limites pratiques atteintes par le taylorisme dans la grande industrie d'un côté, la sociologie des organisations et en particulier Michel Crozier, à partir d'une analyse du «phénomène bureaucratique» (1965) de l'autre, vont mettre en lumière les dysfonctionnements des « organisations scientifiques du travail » et les écarts entre travail prescrit et travail réel. La conjonction de ce dévoilement avec les aspirations très largement partagées à «l'enrichissement des tâches» et à l'autonomie (voire à l'autogestion), va stimuler des réorganisations visant toutes à rapprocher les décisions des personnes concernées et à responsabiliser les différents acteurs. C'est en ce sens qu'il fonde les démarches de décentralisation des décisions. Elles doivent mettre fin à cette aberration selon laquelle «celui qui sait ne décide pas et celui qui décide ne sait pas». Ce mouvement vers la base va concerner aussi bien le travail (les compétences sont reconnues en situation), que le monde économique (IBM, symbole de l'organisation mondiale et homogène, se réforme radicalement après avoir failli disparaître...), et le monde politico-institutionnel (la décentralisation et la réorganisation administrative en France, ... et la disparition de l'Armée rouge...en sont de bons symboles). Les grandes entreprises se réorganisent en «business units», prétendent s'organiser comme des fédérations de PME, les petites entreprises sont valorisées parce qu'elles sont réactives, agiles, rapides, souples, avec des frais généraux réduits....

Robert PAPIN propose au sein d'HEC un cours sur la création d'entreprise et crée à la fin des années 70 HEC-Entrepreneurs qui a immédiatement un grand succès.

L'organisation actuelle de la production est profondément marquée par la quasi disparition de la grande entreprise intégrée (et intégratrice) et est dominée par la production en réseaux de sous-traitants², de co-traitants ou de partenaires. Cela ne signifie pas forcément la disparition des rapports de « subordination » entre entreprises ou au sein de l'entreprise. Le mouvement de décentralisation des décisions est largement inachevé et des mouvements contraires trouvent à s'exprimer. Le fait que les responsabilités sont généralement plus largement réparties du siège à la base dans l'entreprise cohabite avec la perte d'une grande partie de leur autonomie, de leurs pouvoirs et sans doute de leur statut social local, par les directeurs des différents sites et différentes usines (du fait de la centralisation des achats et des systèmes de reporting par exemple). Le schéma le plus courant reste celui d'une organisation pyramidale (plutôt que modulaire, ou en réseau, ou en rhizome...).

Deuxième phénomène marquant, intrigant au début, puis rapidement consensuel, et qui va avoir une profonde influence sur les programmes de développement économique. C'est celui des districts industriels italiens, de la Silicon Valley, des clusters, des systèmes productifs locaux (SPL). A partir d'expériences et de « bonnes pratiques » (et de nombreux colloques), l'idée s'impose que la coopération, le partenariat, ont de grandes vertus et qu'ils s'organisent principalement sur des bases territoriales (les vallées et les pôles). La Silicon Valley, c'est l'alliance entre les universités (Berkeley la rebelle et Standford la scientifique), un modèle économique faisant une grande place au capital-risque, et une culture de l'innovation (on ne crée pas un nouveau produit, mais des start-up et surtout une nouvelle façon de vivre dans laquelle l'échange désintéressé et convivial remplace les vieilles hiérarchies et les rapports d'autorité..). Les districts c'est l'organisation sans cesse réinventée des petites structures, « agiles », sans discipline hiérarchique, imaginatives, qui font mieux que les grosses, tant pour les coûts, que pour la capacité à innover et à vendre. Le district industriel de Prato en Toscane passe de 22 000 salariés employés dans le secteur textile en 1950 à 60 000 en 1980. L'effectif moyen par entreprise est de 7 salariés. Depuis beaucoup de ces districts ont connu des difficultés³, mais ils ont durablement contribué à donner une image plus positive des PME et des coopérations informelles entre partenaires publics et privés. Il y a des affinités entre ces entreprises à « taille humaine » (les gazelles) et les politiques économiques locales. Au final, la coopération, y compris entre concurrents, les projets communs, les synergies, sont promus en tant que valeurs à l'efficacité économique et sociale reconnue.

Troisième image, celle d'une machine à café. La machine à café est complémentaire des images précédentes. Elle en symbolise le côté « société de la connaissance ». Dans l'économie basée sur l'innovation, ou plutôt sur la course permanente à l'innovation, deux choses sont fondamentales. La capacité à échanger des connaissances issues d'univers sociaux et

² Les chiffres recueillis pour les fabricants de voiture convergent. En 25 ans environ, nous sommes passé d'une production dans laquelle 80% du produit final est produit par le fabricant, à une production dans laquelle 80% de ce produit est acheté sur la marché des sous-traitants indépendants.

³ Prato, symbole de la réussite « made in Italy », spécialisée dans le travail de la laine cardée, n'a pas échappé à ce phénomène. Il ne compte aujourd'hui « que » 45 000 salariés dans un secteur par ailleurs totalement sinistré en France par exemple.

universitaires différents et la capacité à intégrer des informations alors qu'elles émergent, qu'elles ne sont pas encore stabilisées, formalisées, publiées. La machine à café est le lieu d'échange et de diffusion des informations «chaudes», des savoirs en construction, le lieu où de nouveaux projets, forcément partenariaux s'échafaudent. Il n'y a ni cloison, ni hiérarchie autour de la machine à café, mais les rencontres ne sont pas virtuelles. Elles donnent une grande place à la qualité des relations humaines. Même à l'heure de la mondialisation, les projets innovants ne sont ni hors sol, ni désincarnés.

Au final, la territorialisation permet une organisation plus rapide et plus efficace, augmente la coopération entre des acteurs ou parties-prenantes multiples, stimule les échanges et les opportunités, permet d'expérimenter des solutions, accroît la possibilité de bâtir des relations confiantes. La confiance fait alors de gagner du temps (et donc de l'argent) grâce à la sélection a priori des informations qu'elle permet et à une plus grande rapidité de compréhension et d'accord entre personnes «qui se connaissent bien» et qui pensent constamment «projet» et collaboration.

Tout est en place pour la diffusion de la formule à succès selon laquelle «il n'y a pas de territoire sans avenir, il n'y a que des territoires sans projets».

Une phase de consolidation des stratégies intégrant le territoire.

Nous sommes toujours aujourd'hui dans cette séquence caractérisée par le déclin du modèle unique de la grande organisation⁴. Les fusions - acquisitions ont beau continuer à un rythme très élevé, elles ne signifient en rien le retour des mammoths. La concurrence par une meilleure organisation est plus que jamais centrale. On a pu dire que la pagaille est le principal facteur de coût dans la production⁵. Les différences d'organisation font varier les coûts de production bien plus sûrement que les différences de technologies.

Par rapport aux idées exposées plus haut, quelques thèmes supplémentaires sont apparus récemment en confirmant les intuitions de départ sur l'importance des aspects territoriaux. Il n'est pas possible dans le cadre de cette note de les développer tous. Il est intéressant de noter la diversité de leurs origines. Ainsi concomitamment le dialogue social territorial, la revitalisation économique, les pôles de compétitivité, l'économie résidentielle⁶, l'attractivité des territoires, les écosystèmes innovants, les agendas 21, les politiques de la ville et l'attention aux «quartiers» ou zones sensibles, se sont imposés comme autant d'évidences.

Deux auteurs majeurs quant à la compréhension des réorganisations de la production et aux mutations économiques en cours, Suzanne Berger et Pierre Veltz intègrent ces logiques territoriales dans leurs analyses.

⁴ La grande entreprise est née fin 19ème aux Etats-Unis de la volonté d'industriels qui construisent de vastes ensembles capable de couvrir l'ensemble du pays et capable de contrôler aussi bien l'amont que la distribution. Cette volonté de tout contrôler sans faire aucune confiance à la main invisible et aux lois du marché, conduira aux lois anti-trust....mais c'est une autre histoire.

⁵ On peut s'interroger sur l'efficacité des démarches qualité et des certifications ISO. Sont-elles le traitement de cette propension à la pagaille ou son symptôme ?

⁶ Ou économie présentielle. Ces analyses qui permettent de distinguer la richesse produite sur un territoire de la richesse du territoire et qui mettent en valeur les transferts de revenus entre régions, sont particulièrement développées par Laurent Davezies : « La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses ». La République des Idées. 2008.

Suzanne Berger dans «Made in Monde» (2006) insiste sur la diversité des modèles de développement -les clusters étant un des modèles possibles-. Elle montre l'autonomie des choix de localisation de chaque fonction indispensable à la réussite d'une production organisée de façon modulaire, « comme des legos », le coût de la main d'œuvre ne pouvant pas être un critère déterminant de localisation, la recherche étant répartie tout au long de la chaîne de valeur et non plus centralisée au sein de l'entreprise « donneur d'ordre ».

Pierre Veltz dans «La grande transition. La France dans le monde qui vient» (2008) poursuit ses analyses commencées une quinzaine d'années plus tôt sur l'importance des externalités marchandes et non marchandes dans le cycle productif. Il conclue sur quatre variables principales : « celle des modèles productifs émergents ; celle des schémas de mobilité ; celle des grandes options en matière d'organisation territoriale ; celle, enfin, des modèles politiques et des choix en matière de cohésion sociale », après avoir plaidé pour rompre avec «la représentation des poupées russes territoriales », « une régionalisation de rupture » et rappelé que «les régions gagnantes seront celles qui sauront articuler une vision stratégique et une véritable capacité d'intelligence distribuée dans l'épaisseur du tissu économique et social ».

Du point de vue des marchés du travail, ces idées poussent aussi bien à promouvoir une organisation locale des intermédiaires, qu'à privilégier les parcours professionnels au sein du même bassin d'emploi. C'est bien l'objet de cette note.

Des critiques qui ne désarment pas.

Les critiques contre ces logiques territoriales n'ont pas disparu pour autant. Au-delà de la critique de type gestionnaire, selon laquelle le temps consacré aux discussions au sein d'organisations trop complexes, avec trop d'acteurs, ayant des pouvoirs trop peu définis, « le mille feuilles » administratif, tout cela n'est que perte de temps⁷, et sur laquelle nous reviendrons dans la dernière partie en abordant la question des enjeux institutionnels, d'autres critiques notamment en période de crise, sont formulées. La contestation s'appuie principalement sur trois arguments qu'il nous faut examiner rapidement.

Le premier est quantitatif. Il est marqué par la nostalgie des politiques sectorielles, du développement des champions nationaux et sans doute de la planification à la française. Selon les chiffres communément admis, un point de croissance en plus ou en moins sur l'année entraîne un écart de 200 000 emplois. En comparaison, le développement local et ses PME ou micro-entreprises, voire auto-entrepreneurs, additionne des emplois à l'unité ou à la dizaine. Pourtant ces « petits ruisseaux font les grandes rivières ». A la fin, 55 % des personnes actives du secteur privé travaillent dans les PME (source : MINEFI 2008) et 327 000 entreprises ont été créées en 2008 en France. Mais les miracles conjugués des Trente glorieuses et des champions nationaux hantent nos esprits. Pendant trente ans, des gains de productivité élevés ont permis d'alimenter des hausses de salaires et des améliorations

⁷ Cette critique reflète également une certaine méfiance du monde économique vis-à-vis du monde politique, méfiance selon laquelle le volontarisme des discours des élus politiques dépasse largement les efforts réellement consentis et les résultats réellement constatés.

substantielles de protection sociale, tout en laissant au capital des revenus suffisamment élevés pour financer des investissements importants, lesquels ont permis d'obtenir des gains de productivité élevés, etc. Croissance rime alors non seulement avec plein emploi, mais avec une augmentation du nombre de personnes au travail. Les femmes accèdent massivement au travail salarié. En 1962, 400 000 « rapatriés d'Algérie » arrivent sans que le chômage n'augmente. Le recours à des migrants, qui pensent alors retourner dans leur pays d'origine, est nécessaire et possible. Les PME sont alors appelées à se fondre dans les grandes organisations. Comment ne pas ressentir un peu de nostalgie ?

Le deuxième argument est plus général et plus idéologique. Selon lui, la croissance suit une logique strictement économique. Elle redoute toutes les interventions publiques, à quelque niveau territorial que se soit. Le social, l'environnemental, les infrastructures, les services publics, les règles collectives, sont comme l'intendance. Ils doivent suivre. Pour que cela se fasse sans heurts, il suffit d'arbitrer pour répartir judicieusement les « fruits de la croissance ». Une part aux détenteurs du capital pour permettre l'investissement (et leur enrichissement), une part aux salariés pour permettre la consommation de ce qui est produit, une part à la collectivité pour faire vivre les services publics et entretenir les biens collectifs. Bien sûr en temps de crise aigue, ces tenants d'une croissance capable de tout résoudre « naturellement » se font plus discrets. On aurait tort de croire à un ralliement pur et simple aux ambitions humaines et durables d'un développement socialement responsable faisant corps avec son environnement. Pour beaucoup, seule la croissance est belle. Bien sûr elle est capricieuse, elle fait régulièrement des crises qui vont du trou d'air à la « crise d'ampleur jamais encore atteinte ». Mais la foi dans les médicaments connus, la relance, par l'investissement et/ou la consommation, la baisse des taux d'intérêt, le déficit budgétaire, n'a pas disparue, alors même que les résultats semblent bien incertains. Il est vrai que cette foi ne se fonde pas seulement sur l'évaluation des résultats. Elle s'appuie aussi sur une conception du progrès comme processus continu et sans fin. La croissance est alors à la fois le moyen et la finalité. Il sera tout de même désormais plus difficile et bien imprudent de continuer à prétendre que la croissance est « la solution », en particulier dans le domaine qui nous occupe, celui de l'emploi.

Troisième critique, plus politique, et plus difficile à appréhender. Les politiques territoriales, les projets de territoires, les synergies locales, peuvent contribuer à creuser l'écart entre les territoires. Si le développement cesse d'être octroyé d'en haut pour reposer sur les atouts locaux et la capacité des acteurs locaux à les valoriser, il y a un risque que l'écart entre les mieux dotés et les autres s'accroisse, entraînant une « décohésion territoriale ». Ce risque n'est pas seulement une lubie française « républicaine ». L'Union Européenne se construit autour de l'idée de critères de convergences et d'un rattrapage progressif des nouveaux membres. Les politiques régionales, les fonds du FEDER, doivent permettre de réduire les écarts initiaux entre régions et pas seulement entre pays⁸. La France, sur le modèle de l'Allemagne, a mis en place une (timide) péréquation fiscale entre régions. C'est un point qui mérite d'être approfondi. Pour l'instant l'émulation entre régions est jugée principalement positive. Personne ne s'est ému que les pôles de compétitivité soient choisis à la suite d'un appel à projets. Pourtant le jury national chargé de la sélection,

⁸ Plusieurs études menées notamment au sein de l'Assemblée des régions d'Europe montrent que si l'objectif de convergence entre pays est largement atteint, celui d'une plus grande cohésion entre les niveaux de développement des régions est loin de l'être. Les disparités entre régions (la fracture territoriale) s'est accrue au sein de chacun des pays depuis 20 ans.

même si c'est à son corps défendant, a veillé à une bonne répartition géographique des pôles labellisés. Non sans provoquer d'ailleurs une belle polémique, comme preuve que l'accord sur la méthode et les critères n'existe pas. Quoi qu'il en soit, il est exact que les politiques territoriales sont en quelque sorte une victoire de la géographie qui met l'accent sur la contingence des milieux, l'importance des ambiances, la singularité des façons de vivre et d'habiter une région, sur l'histoire et ses prétentions universelles.

Le développement et ses qualités.

Avant d'en venir aux questions d'emploi et de parcours professionnel, et pour clore ce rapide panorama des « mythes fondateurs » et de l'histoire du « local », il est utile de s'interroger sur le mot même de développement. Développement est un de ces termes d'autant plus utilisés qu'ils sont facilement polysémiques. Les adjectifs lui vont bien. Parmi les plus récents, trois connaissent un succès mérité.

Développement durable d'abord. Né au début des années 1980, le développement durable est popularisé par le rapport Brundland (1987) et le deuxième « Sommet de la terre » à Rio (1992). Il propose une conception du développement et en particulier de la place qui doit revenir à l'activité économique. Elle est invitée à en rabattre et à composer avec les deux autres piliers d'un développement « soutenable », le pilier social et le pilier écologique. Le développement sera durable grâce à la conciliation de trois exigences : le progrès économique, la justice sociale et la préservation de l'environnement. Par principe les enjeux temporels, par l'intermédiaire des générations futures invitées dès aujourd'hui à la table des négociations, y occupent une place plus centrale que les préoccupations spatiales et locales qui sont les nôtres ici. Celles-ci ne sont pourtant pas absentes. Au moins de deux façons. La première tient au succès de la formule typique du développement durable : « penser global, agir local ». Cette formule peut sembler ambiguë et marquée par une conception taylorienne de l'activité. Aux penseurs, la globalité des choses. Aux exécutants, la mise en œuvre locale. Dans les faits, elle a participé d'un mouvement général favorable aux initiatives locales, aux démarches « bottom-up », aux projets partenariaux, et n'a pas transformé les territoires locaux en simples lieux d'exécutions de politiques « top-down », au contraire. Les questions territoriales sont également de plus en plus présentes au travers de la question des transports et de leur « bilan carbone ». Si le transport aérien devait être limité, ce ne sera pas sans conséquences sur la localisation des activités et sur notre consommation de cerises en hiver...

Développement humain ensuite. Le terme de développement humain est utilisé par le PNUD (programme des Nations Unies pour le Développement) depuis une vingtaine d'années. Il doit beaucoup au Prix Nobel d'économie, Amartya SEN. Il a permis la reconnaissance internationale d'indicateurs synthétiques concurrents du PIB. Ils permettent en particulier d'intégrer dans les stratégies de développement des pays pauvres ou en voie de développement, des objectifs tels que l'espérance de vie et la santé, le taux d'alphabétisation et plus généralement l'éducation et l'accès au savoir aux côtés des objectifs de niveau de vie ou de consommation. Les enjeux spatiaux sont présents essentiellement sous l'angle des écarts de développement entre continents, pays ou régions du monde, ce qui nous éloigne de notre sujet. En revanche les réflexions sur le potentiel de développement propre à chaque territoire, les liens

entre économie, société, culture, l'importance de l'initiative économique individuelle, de l'accès au crédit (et au micro-crédit), de la diversification des activités ainsi que celles sur la nécessité d'une « bonne gouvernance », nous rapprochent de nos travaux.

Développement local enfin. L'expression est née en France en réaction aux politiques centralisées d'aménagement du territoire. Elle est intimement liée au mouvement qui dès les années 1960 conduit vers les lois de décentralisation. Elle a également emprunté aux pratiques « anglo-saxonnes » du type « Business in the Community » (en Grande Bretagne l'association BITC est présidée par le Prince Charles, elle travaille aussi bien localement que globalement et porte actuellement des actions en faveur de la Corporate Social Responsibility). Le développement local associe donc d'emblée des objectifs de développement économique et des objectifs politiques, déconcentration des pouvoirs, partage des responsabilités, réappropriation par chaque territoire de ses singularités, de ses atouts, de son avenir. Il a fait l'objet de nombreuses définitions. Citons celles-ci, parmi les plus connues :

« Ni mode ni modèle, le développement local est une dynamique qui met en évidence l'efficacité des relations non exclusivement marchandes entre les hommes pour valoriser les richesses dont ils disposent » (Bernard Pecqueur, 1989)

« Le développement local est l'expression de la solidarité locale créatrice de nouvelles relations sociales et manifeste la volonté des habitants d'une micro-région de valoriser les richesses locales, ce qui est créateur de développement économique ». Jean-Louis Guigou 1983

Le développement local est principalement une notion de politique économique et un mandat pour les responsables politiques des collectivités locales sommés d'agir pour le développement du territoire qui les a élus. La coopération entre acteurs privés et publics fait partie de son ADN.

Le développement local, contrairement à ses cousins durable et humain est plus affaire de pratiques que de constructions théoriques. Il regroupe sous un même terme les stratégies et plans d'actions en faveur de ce qu'on pourrait appeler des biens public locaux, infrastructures, projets immobiliers, palais des congrès, centres de formation, laboratoires de recherche, du marketing territorial, actions de communication, de promotion et d'accueil, des missions d'animation et de soutien aux acteurs, souvent à la frontière entre politiques économiques et actions sociales. On y trouve aussi bien des aides en faveur des PME, conseil, aide au montage de projets, pépinières, couveuses, incubateurs, des subventions ou des avantages fiscaux, que des clubs d'entrepreneurs ou l'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'emploi vers une première insertion professionnelle comme vers la création ou la reprise d'entreprises. Le plus juste serait de dire qu'il organise les conditions endogènes du développement, complémentaires aux facteurs exogènes, ou qu'il exploite toutes les marges de manœuvre observable au sein des bassins d'emploi et de vie. Ce qui nous ramène à la nécessaire articulation entre les niveaux locaux, régionaux, nationaux et supranationaux.

Et l'emploi dans tout ça ?

Si au sein d'un système économique donné, on peut admettre que le nombre d'emplois dépend pour une très grande part du niveau de la production globale réalisée et de la productivité moyenne de chaque travailleur, rien ne dit que, spontanément, le nombre de postes de travail ainsi engendrés correspondra à la demande et aux possibilités de la population souhaitant travailler. C'est le phénomène du chômage paradoxal. Un nombre important de poste non pourvus cohabite avec un nombre encore plus important de chômeurs. Des capacités de production inutilisées cohabitent avec un chômage de masse. L'ajustement de la demande et de l'offre globale d'emplois et l'ajustement micro économique, au cas par cas, ne sont pas régis par les mêmes mécanismes. Le niveau d'emploi dans une économie donnée ne s'ajuste jamais spontanément aux demandes d'emplois qui se manifestent. Non pas parce que les chômeurs n'acceptent pas les emplois qui leur sont proposés, comme il est quelquefois écrit, en occultant toutes les situations où l'employeur a renoncé à embaucher parce que le besoin à l'origine du recrutement a disparu, celles où le recrutement est interrompu parce que l'employeur n'a pas trouvé le candidat souhaité dans les délais requis⁹. L'approximation dans la définition et l'évaluation des vacances d'emploi conduit à des représentations simplificatrices qui ne facilitent pas la compréhension et la mise en œuvre des leviers d'action qui permettraient d'ajuster plus efficacement la demande et l'offre d'emploi. C'est-à-dire la compréhension de ce qui dans l'organisation et la maîtrise du marché du travail peut favoriser ces appariements, dont une grande part est géographiquement située, proche des emplois eux-mêmes, question que nous voulons aborder dans la suite de cette note.

En outre, les marchés locaux du travail ne sont pas seulement le cadre au sein duquel se font ces ajustements pour répondre aux besoins de l'économie productive. Ce sont également des espaces de création d'activité et d'emplois pour deux motifs. Pour l'économie productive, même dans les secteurs les plus mondialisés, il existe toujours des possibilités pour construire une entreprise sur une stratégie d'offre originale et innovante. Ensuite, et nous rejoignons les analyses de Laurent Davezies, l'emploi local est en partie destiné à répondre aux besoins de la population résidente ou de passage. Les emplois de services de proximité, les emplois du commerce, ceux du tourisme, les emplois du secteur de la santé ou de l'aide à domicile, entrent bien sûr dans cette catégorie. Ils ne sont pas créés en raison de suppression d'emplois dans d'autres territoires. Ils ne sont pas « délocalisables » même s'ils peuvent être occupés par une main d'œuvre... délocalisée (comme on le constate par exemple dans les services à la personne sur les grandes agglomérations, les emplois étant majoritairement occupés par des personnes nées à l'étranger ou de nationalité étrangère¹⁰).

⁹ Yannick Fondeur et Jean-Louis Zanda. Les emplois « vacants », Le 4 pages du CEE, avril 2009, n°64

¹⁰ Premières Synthèses, novembre 2000, n°46-1

2 DE LA GESTION DES CARRIERES A L'ACCOMPAGNEMENT DES PARCOURS

Le territoire comme le lieu possible des ajustements entre offre et demande et de l'articulation des services dédiés à leur accompagnement.

Sécuriser les parcours d'emploi

Les médiations sur le marché du travail sont désormais assurées par une grande diversité de dispositifs et d'acteurs, privés ou publics, lucratifs ou non. La qualité de ces médiations et celle de leurs articulations constituent une question cruciale pour la régulation des marchés locaux du travail, particulièrement dans une finalité de « sécurisation » des parcours d'emploi.

La notion de *sécurisation* recouvre, dans le débat public, plusieurs conceptions aux finalités, sinon toujours contradictoires, tout du moins fort différentes. Pour nous, la « sécurisation » de parcours d'emploi pourrait se définir par la convention en vertu de laquelle un individu travaillant dans une entreprise peut aller travailler dans une autre entreprise, ou acquérir les compétences nécessaires à l'exercice d'un autre emploi visé, sans perdre ses droits lors de ces phases de transition. Le principe et les modalités de « sécurisation » s'ancre ainsi, non dans les droits et les arrangements individuels, mais dans un régime juridique universel. Autrement dit, il s'agit, ici, d'évoquer des démarches de sécurisation telle que le contrat d'activités proposée par le rapport Boissonnat (caractérisée par proposition de création d'un employeur de droit commun sous forme d'un groupement d'entités susceptible d'assurer la continuité du lien et du parcours) ; ou bien encore celle des « droits de tirages sociaux », imaginés par Alain Supiot, comme composantes d'un « statut de l'actif » (la continuité du parcours reposant sur l'universalité du cadre juridique qui se substitue au contrat de travail). Les Contrats de Transition Professionnelle (CTP) sont également fondés sur cette exigence d'avoir un statut et un contrat qui assurent continuité et sécurité comme conditions d'un accompagnement efficace. Les débats plus récents sur la notion de « flexisécurité » a mis en évidence le fait que le cadre juridique ne pourrait pas résoudre à lui seul cette question de la sécurité des parcours d'emploi. Mais il a également en partie occulté ce débat essentiel sur la nécessité de cette dimension juridique (et donc collective) de cette question.

Ainsi précisée, la sécurisation des parcours d'emploi constitue, à notre avis, une condition nécessaire à la conduite d'ajustements efficaces des marchés locaux du travail, en même temps que l'horizon du souhaitable. Ce qui nécessite, certes, la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures de politiques d'emploi initiées dans un cadre législatif, mais également une compréhension fine des réalités actuelles de ce que l'on désigne par « parcours d'emploi », afin précisément de contribuer à une régulation plus pertinente des marchés locaux. Au-delà de ce qui pourrait apparaître comme un enchaînement un peu mécanique de séquences successives, un parcours d'emploi est également, et simultanément, une « construction sociale », une « activité humaine » et une pratique professionnelle.

Le parcours d'emploi comme construction sociale

Un parcours d'emploi est pour chacun d'entre nous une « construction » qui se réalise dans un rapport complexe *aux marchés* de l'emploi. Le passage du singulier au pluriel pour le terme de « marché de l'emploi » atteste que nous avons abandonné progressivement une représentation de son organisation selon un principe de continuité. Celle qui conduirait (par nuances successives), de statuts liés à l'emploi, à ceux des chômeurs et finalement à ceux des inactifs. Les marchés de l'emploi s'apparentent plutôt désormais à un ensemble d'îlots statutaires dont la cartographie s'avère pour le moins difficile à réaliser et semble vouée à demeurer inachevée... Le parcours d'emploi s'avère également une construction sociale si l'on prend en compte l'importance de l'environnement social des personnes qui conditionne, encore sélectivement très souvent, l'installation professionnelle ou l'entrée dans certaines filières d'activités.

Cette notion de « parcours d'emploi » (et c'est en cela qu'elle se distingue de celle de carrière) a émergé du fait que les carrières des salariés ne sont plus, du point de vue de leur avenir probable, majoritairement structurées par ces continuums de positions sociales (qui furent une caractéristique majeure et structurante de la société salariale) ou par ces maillages de postes et d'emplois qui servaient à ordonner les marchés internes du travail. La nécessité de construire des parcours d'emploi émerge du fait de cette situation nouvelle et vraisemblablement inédite où nous nous trouvons. Et qui se traduit notamment par le fait que même lorsqu'il n'a aucune prise réelle sur les décisions qui engagent sa vie professionnelle, l'individu doit assumer la responsabilité et les conséquences de ce qu'il devient (Lallement, 2007).

Le parcours d'emploi, comme activité humaine

Accompagner les parcours d'emploi nécessite également de reconnaître en quoi consiste pour la personne concernée ce qu'est, pour elle, cette activité de construction et de reconstruction d'un parcours d'emploi. C'est-à-dire d'identifier les différentes activités qui la constituent. Ce qui revient à distinguer, entre autres, une activité d'apprentissage et de maîtrise des techniques qui structurent les principaux rituels des étapes de ce parcours (CV, lettres de motivations, entretiens d'embauche, etc.) ; une activité d'acquisition des compétences à l'exercice d'un emploi visé ; et une activité spécifique, enfin, que l'on pourrait définir comme « la manière pour l'individu de se représenter » sa situation d'acteur chargé de construire son parcours d'emploi.

Cette dernière « activité » (le plus souvent occultée dans la prise en charge des « parcours d'emploi ») apparaît comme cruciale aujourd'hui, puisque cette « situation d'acteur de son propre parcours professionnel » est constituée de dimensions véritablement « inédites » pour les générations nées à partir des années soixante dix. Comme le fait, par exemple, que la dimension professionnelle de cette situation doit désormais intégrer la « fin » de certaines formes de sécurité qui paraissaient jusqu'ici *comme allant de soi*, particulièrement celles associées à un statut et à des plans de carrière arrêtés. Cette forme de sécurité est désormais remplacée par une succession de projets épisodiques, chacun d'eux offrant dans le cas d'une réalisation réussie, guère plus qu'une chance légèrement accrue « d'employabilité » dans d'autres projets, pour l'instant non révélés et en principe pas encore ébauchés, mais tout aussi brefs ou à durée explicitement déterminée (Bauman, 2002). La question fondamentale que doit, désormais, intégrer chaque personne à sa façon de se

représenter ce que pourrait être son parcours d'emploi, peut être formulée ainsi : comment s'intégrer socialement par une succession de projets à court terme ? Ce qui représente vraiment un modèle inédit de concevoir son existence, qui remplace celui qui fut proposé antérieurement (et unanimement validé) par la société salariale et pour lequel, la plupart d'entre nous, n'a pas été préparé.

Il faudrait également ajouter à cette difficulté de se représenter ce que pourrait être son parcours d'emploi, les effets du phénomène de déconstruction du temps humain, particulièrement dans le fait que la construction d'un parcours d'emploi se coltine plus souvent à l'immédiat qu'à la durée et plus souvent au présent qu'à un avenir désiré...

Le parcours d'emploi, comme pratique professionnelle

La pratique professionnelle des agents qui accompagnent les parcours d'emploi, participe également de cette construction sociale des marchés de l'emploi. Ces agents se retrouvent particulièrement aux prises avec les conséquences de la *massification* de la question sociale (depuis le début des années quatre vingt du siècle dernier), qui a conduit notamment à sa technicisation. Un phénomène qui induit la prépondérance d'une logique du « pouvoir faire » au détriment de celle du « comment exister » et d'une logique de la comptabilité des résultats au détriment des interrogations et des doutes existentiels (Ballandier, 2005). Aux fins de produire des instruments de gestion et de gouvernance des politiques publiques, par ailleurs légitimes, le fait de comptabiliser les résultats contribue, dans le même temps, à produire une image de l'individu de plus en plus paramétrée, quantifiée, normée et normative... Cette image le constitue aussi de l'extérieur : ce qui est vrai et juste c'est (aussi) ce que vont dire de lui les tableaux de bord ! En conséquence de quoi, l'agent chargé d'accompagner la construction et la reconstruction d'un parcours d'emploi, tend à se fier de moins en moins à la parole de l'individu pour faire preuve et de plus en plus aux chiffres, aux références, aux normes. Une tendance accentuée par le fait que dans ce qui fonde cette technicisation, existe l'idée selon laquelle l'individu sait toujours dans quelle intention il agit... Autrement dit, que toute activité humaine renverrait par nature à une intention (ou du moins à un but humainement compréhensible) et que rien n'est fait hors de la visée d'une certaine utilité, particulièrement dans la construction d'un parcours d'emploi. L'injonction fréquente de devoir décliner à tout moment et à brûle-pourpoint son « projet professionnel » se fonde sur cette croyance. Croyance que l'expérience de chaque agent chargé d'accompagner des personnes dans leur parcours d'emploi dément pourtant presque quotidiennement...

Cette « technicisation » de l'accompagnement des parcours d'emploi conduit, par ailleurs, à une forme de prise de contact standardisée, par laquelle l'individu se présente selon une « typification », selon un profilage qui tend à s'ajuster aux lois sociales des marchés de conduites. Ce faisant, en spécifiant ainsi les caractéristiques des demandeurs d'emploi et en mesurant leurs chances d'intégrer les marchés du travail *ex ante*, hors de tout contexte professionnel, cette technicisation contribue à fixer prématurément les qualités de la main d'œuvre (Bureau, Marchal, 2005).

Quels services au service des parcours d'emploi ? Quelle organisation territoriale de ces services ?

Des services... au service de l'orientation

La complexification des parcours scolaires et professionnels et la multiplication des mobilités professionnelles interpellent l'action publique en matière d'orientation dont chacun perçoit l'importance en matière de régulation des marchés locaux du travail. Historiquement cloisonnés, les services d'orientation offrent des services encore trop différenciés selon les publics (scolaires, demandeurs d'emploi, salariés). Mais on assiste au niveau régional à des réformes significatives visant à promouvoir une politique d'orientation tout au long de la vie, tout en opérant un rééquilibrage au profit des individus et des employeurs.

Cette problématique de l'orientation a été finalement peu abordée dans les travaux du groupe de travail. Cependant, la Cité des Métiers de Nanterre a été remarquée comme une concrétisation possible de cette nécessaire réforme des politiques d'orientation. Organisée autour de cinq pôles (S'orienter ; Aller vers l'emploi ; Se former et changer sa vie professionnelle ; Connaître ses droits ; Créer son activité), la vocation de la Cité des Métiers est de construire à l'échelle du territoire intercommunal, une offre de service globale et adaptée aux besoins des personnes et des organisations, et ceci en conjuguant les expertises du Service public de l'emploi et de l'ensemble des opérateurs contribuant à la mise en œuvre des politiques publiques. Elle a accueilli 11000 visiteurs en 2008.

Des services... au service de la mobilité

La notion de « mobilité » est de celles qui, comme un certain nombre d'autres « notions » structurent la conception et les pratiques des organisations qui produisent des services visant à l'accompagnement des parcours d'emploi. Cette notion (son contenu, mais aussi ses représentations) a évolué au cours de l'histoire des politiques de l'emploi. Mais elle est toujours en « usage » et tient le rôle de « référence » en ce qui concerne les pratiques d'intermédiation sur le marché du travail. Une certaine confusion entoure cependant ce terme du fait des représentations différentes qui la définissent, dont chacune d'entre elles correspond indéniablement à la place d'où l'on définit, perçoit et vit la mobilité.

Ainsi peut-elle être perçue au travers de la crainte de la mobilité subie, du licenciement, du déplacement imposé par le salarié d'entreprise ; ou comme la réalisation du plan de carrière, la quête du changement gagnant tous les 3 ans, pour le cadre dirigeant ; ou bien encore comme l'attente de la sécurité au travers d'un CDI dans un secteur ou une entreprise stable, pour le chômeur... Alors que la mobilité dans l'entreprise doit pouvoir se constituer comme un des leviers permettant de développer sa performance, au cœur de leur politique de ressources humaines : progression en interne (poly-compétence, regroupement par grands métiers, établissement de parcours internes de carrière pour les ouvriers et employés, promotion, formation qualifiante...); mais aussi en externe (soutien à l'essaimage et aux projets personnels, recours à la VAE pour préparer des évolutions professionnelles externes...).

Fonction publique d'Etat : organisation de la mobilité territoriale et interministérielle.

Le Bureau de gestion prévisionnelle des emplois publics a deux objectifs au sein de la DGAFP (Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique) : le pilotage du programme de modernisation de la gestion des ressources humaines et la gestion prévisionnelle des emplois (notamment la gestion des mobilités).

Ce bureau s'appuie sur une démarche métier, qui a présidé à l'élaboration du RIME (répertoire interministériel des métiers de l'Etat) en 2005/2006. C'est un succès. Le répertoire est déjà dans une phase de réactualisation, une nouvelle parution est prévue en 2010. Dans chaque ministère il y a des « ambassadeurs » de la méthode, ils y développent la démarche et font un retour des bonnes pratiques observées.

La réorganisation territoriale des services de l'Etat contenue dans la RGPP (révision générale des politiques publiques) est une démarche qui implique un changement fort. La verticalité de l'organisation de l'Etat, par ministère, est remise en question au profit d'une vision plus « préfectorale » de l'organisation des territoires. La RGPP propose une réorganisation territoriale qui renforce l'autorité des Préfets de Région. La nouvelle Direction Départementale Interministérielle se construit autour de 2 ou 3 directions : les territoires de moins de 400 000 habitants seront organisés autour de 2 directions (direction des territoires et direction de la cohésion sociale et de la protection de la population) ; les territoires de plus de 400 000 habitants seront organisés autour de 3 directions (Territoires, cohésion sociale, protection de la population).

Par ailleurs les suppressions de postes envisagées (non remplacement d'un départ en retraite sur deux) obligent à faire des choix et à procéder à une réorganisation des services. La gestion des ressources humaines se fait toujours par corps mais dans une logique de redéploiement entre ministères. La mutualisation des services support semble une première bonne solution. D'où l'importance du RIME pour créer des passerelles métiers.

La mobilité est à envisager sous les deux angles : mobilité géographique d'une part, mobilité professionnelle d'autre part. Dans le système actuel la mobilité professionnelle ne peut pas se faire sans une mobilité géographique. Une gestion RH interministérielle permettrait aux agents qui le souhaitent, d'évoluer sans quitter leur région. Il faut noter des différences dans la mobilité géographique selon la catégorie des agents : la catégorie C est très locale (très faible mobilité), la catégorie B est majoritairement locale (faible mobilité), la catégorie A est beaucoup plus mobile (sauf certains métiers).

Les plateformes régionales interministérielles RH permettront l'expérimentation de la GPEC interministérielle locale. Elles doivent être des lieux ressources essentiels de l'Etat, exerçant les fonctions de véritables DRH au niveau local. La moitié des services ministériels et services déconcentrés n'ont pas de fonction RH. Cette fonction est prise en charge par le directeur du service le plus souvent mais n'est pas professionnalisée. Les directions régionales interministérielles regrouperont une direction générale, une direction conseil-formation, une direction carrière-mobilité et adopteront la méthodologie de la GPEC. Elles s'appuieront sur un conseil d'administration regroupant les chefs de services déconcentrés et les préfets.

Un autre obstacle à lever pour favoriser la mobilité interministérielle est constitué par la différence de traitements et de primes entre ministère. En cas de mobilité il y aura normalement la possibilité de garantir le montant indemnitaire au cas par cas, sans pour autant envisager une convergence budgétaire.

Cette démarche de réorganisation doit répondre aussi bien aux besoins de modernisation de la fonction publique qu'à la demande des agents. Le site internet BIEP.gouv.fr (bourse interministérielle des emplois publics) a reçu un million de visite depuis son lancement le 05 juin 2008, il y a actuellement 4000 annonces et environ 500 à 600 annonces par jour. La fréquentation du site montre bien cet intérêt des agents de la Fonction publique d'Etat pour la mobilité.

Des services... au service de la reconversion des salariés

Etat des lieux

Rappelons qu'en cas de licenciement économique deux types de dispositifs peuvent être mobilisés : des Plans de Sauvegarde de l'Emploi (lorsque le licenciement concerne au moins dix salariés sur 30 jours dans une entreprise d'au moins 50 salariés) ou les Conventions de Reclassement Personnalisé (lorsque les salariés licenciés pour motif économique ne sont pas couverts par un PSE). En 2005 [chiffres DARES 2006], 22 500 personnes ont adhéré aux dispositifs publics d'accompagnement des restructurations dans le cadre d'un PSE et 31 500 sont entré en Conventions de Reclassement Personnalisé. Ces chiffres sont à rapprocher de celui des 255 000 salariés qui, la même année, se sont inscrits à l'ANPE après un licenciement économique. Autrement dit, seulement deux salariés sur dix en reconversion bénéficient d'un service spécifique de prise en compte de cette rupture brutale dans leur parcours professionnel. Ce dernier chiffre devant par ailleurs être modéré puisque les statistiques publiques ne concernent que les dispositifs conventionnés et qu'un *certain* nombre (non connu) de cellules de reclassement sont entièrement financés par l'entreprise. Mais comme doit l'être également celui du nombre de salariés inscrits à l'ANPE après un licenciement économique : parmi les inscriptions à l'ANPE suite à un licenciement, seulement un tiers l'est pour motif économique, les autres le sont pour motif personnel et l'expérience prouve que lors de certaines restructurations, les entreprises se séparent de leurs salariés en utilisant le licenciement pour motif personnel (Beaujolin-Bellet, 2005 ; Palpacueur, 2005).

L'implication des représentants syndicaux

La place et le rôle des organisations syndicales dans les services d'accompagnement à la reconversion des salariés méritent d'être repensés. A l'exemple de la Wallonie, où la cellule pour l'emploi est une structure de coopération constituée sous forme d'une association de fait ou d'une personne juridique autonome, dont font partie, l'employeur en restructuration et une des organisations syndicales représentatives, ainsi que le Fonds sectoriel de formation, s'il en existe un pour le secteur auquel ressortit l'employeur. Le service régional de placement et de la formation professionnelle compétent fait, en principe, également partie de la cellule pour l'emploi et en assure la direction. Cette cellule pour l'emploi devant, pour chaque travailleur licencié dans le cadre d'une restructuration et inscrit auprès de la cellule pour l'emploi, faire une offre d'outplacement qui doit être approuvée par le ministre de l'Emploi après avis du ministre régional de l'Emploi compétent.

A ce titre, l'exemple de la Plateforme de reconversion d'intérimaires de Seine Aval, présenté lors d'une séance de notre groupe de travail, préfigure une forme des possibles associations des organisations syndicales aux services de reconversion des salariés. La plate-forme conçue essentiellement à destination des neuf cent intérimaires du site de Peugeot Poissy dont les missions ont été interrompues ou non renouvelées, se veut un centre de ressources en matière d'informations et d'orientation. Dans ce cadre, les organisations syndicales sont associées à l'ensemble des groupes de travail mis en place et particulièrement à l'élaboration d'un questionnaire conçu afin d'aider les intérimaires à s'orienter vers d'autres missions et si possibles vers d'autres secteurs que celui de l'automobile.

Les organisations intermédiaires du marché du travail : état des lieux et nécessités

Les fonctions opérationnelles attendues des « intermédiaires » du marché du travail transverses se sont historiquement confrontées aux cloisonnements ministériels et institutionnels qui ont dissocié l'action sanitaire et sociale, les politiques d'emploi et les fonctions propres aux politiques de formation (orientation, formation, certification). Cette dissociation des champs d'action publique a abouti à la segmentation actuelle entre compétences de l'Etat et compétences des collectivités locales et territoriales. Un certain défaut de culture économique dans ces différents réseaux (notamment un manque de compréhension des mutations du travail, des restructurations de l'appareil de production ou de la structure des qualifications professionnelles), une culture administrative en matière de compétences et de registre d'intervention organisée selon un mode pyramidal plutôt que systémique, ont également freiné l'émergence d'une professionnalité de l'intermédiation qui puisse faire référence. De même qu'une approche le plus souvent conjoncturelle de la politique de l'emploi (tendant à privilégier des dispositifs ou des programmes éphémères plutôt que des modes d'intervention structurels plus pérennes, susceptibles de garantir notamment une expertise de l'évolution des contextes économiques et sociaux locaux), couplée à l'inadaptation du partage fonctionnel au sein du Service Public de l'Emploi (entre Services du Travail, ANPE, ASSEDIC et AFPA), ont pénalisé la constitution d'équipes pluridisciplinaires de terrain et la possibilité de professionnaliser une véritable relation aux entreprises. Cette absence de synergie a paradoxalement conduit à une sous-traitance croissante de services du Service Public de l'Emploi, du fait notamment du sous-développement des fonctions de suivi et d'évaluation qui auraient permis de capitaliser plus fortement les pratiques efficaces et pertinentes, ainsi que d'identifier les obstacles ou les dysfonctionnements à ces activités d'intermédiation. Il n'est pas certain que la constitution du Pôle Emploi, qui plus est dans un contexte de montée du chômage, change fondamentalement la donne. Il est trop tôt pour le dire. Ne soyons pas oiseux de mauvais augure.

La question de savoir si l'accompagnement des parcours d'emploi relève d'une politique publique quand il s'agit de la prise en charge de *tous* les publics mérite par ailleurs d'être posée. Car si cette politique concerne celles et ceux, qui en emploi ou non, sont en difficulté sur le marché du travail, la notion de « référent unique » semble heurter le bon sens. Apprécier simultanément les potentialités d'un individu et les opportunités des contextes locaux en matière d'évolution professionnelle (dans des marchés internes et externes) exige une répartition des activités nécessaires à l'ensemble du travail d'intermédiation entre ceux qui conseillent et gèrent les situations administratives des personnes ; ceux qui évaluent les personnes sur le plan de leurs différentes ressources et compétences (entendues également dans le registre du contexte social et familial) ; ceux qui apprécient et suivent, au niveau local, les grands secteurs d'activité sous l'angle des pratiques d'embauche, des organisations de travail et des pratiques de gestion des Ressources Humaines... ; ceux qui proposent des procédures de remédiation afin de consolider l'employabilité des personnes.

Cette distinction des activités concourant à l'intermédiation sur les marchés du travail est une condition nécessaire, mais non suffisante. Il est tout aussi fondamental que ces compétences différentes et complémentaires soient

articulées très finement entre elles, ceci afin de garantir une cohérence méthodologique dans l'approche des différentes dimensions abordées ; et particulièrement articulées, pourrait-on dire, à la relation aux entreprises, condition indispensable d'une intermédiation fiable avec les usagers. Le sens de cette articulation étant donné par l'intention de rendre ce service, simultanément aux entreprises et aux personnes.

Dans la situation actuelle de segmentation des compétences telle qu'elle vient d'être précisée, avec en tête le risque d'un enfermement micro-local (syndrome des missions locales où le turn-over d'agents sans perspectives professionnelles est très fort), l'horizon d'un renouveau de leur articulation fine se situe plus au niveau local qu'au niveau des réorganisations nationales. Pourvu qu'on arrête de les soumettre à l'actuelle politique de « stop and go » et qu'on clarifie leur relation institutionnelle comme pratique avec les services de Pôle Emploi, la qualité et la professionnalisation de ce travail d'intermédiation peut certainement trouver à se déployer aujourd'hui dans les démarches des « maisons de l'emploi ». Elles peuvent être le lieu vivant (et convivial puisque nous sommes dans une maison !) d'une construction collective qui, localement, permet le partage des problèmes, des diagnostics, des méthodes et des stratégies. Nous y reviendrons en conclusion.

3 ACTIVITES NOUVELLES ET CREATION D'EMPLOI

Ce chapitre traite très partiellement cette question du territoire local comme le lieu possible de la création d'activités et d'emploi. Quelques indications sont données par ailleurs lorsqu'on parle du développement local (chapitre 1). Nous traitons ici d'un aspect considéré comme parmi les plus prometteurs mais aussi l'un des plus controversés, les emplois dans les services de proximité. Cette note aura donc une suite.....

Les services de proximité

Pour ce qui concerne le développement des marchés locaux du travail, les activités de service affichent a priori quelques qualités. Tout d'abord, par nature, elles prennent en compte le changement fondamental de la « tertiarisation » des activités productives. Ensuite, se déployant nécessairement dans la « proximité », leur développement contribue à « réencaster » développement socio-économique des territoires et production de parcours d'emplois.

Petit retour historique

Ce sont les années quatre vingt dix qui constituent en France (et en Europe), le moment fort de cette ébullition de pratiques et de questionnement, autour de la création d'activités économiques susceptibles, à la fois de créer des emplois qualifiés ou des itinéraires qualifiants pour les chômeurs, et de renforcer la cohésion sociale sur les territoires. La prise de conscience de la métamorphose de la question sociale et de l'effritement du salariat (Robert Castel) vécue au travers du chômage de masse ; des initiatives issues de pratiques de développement local ou de l'insertion par l'économique ; la publication d'ouvrages [L'emploi, un choix de société, de Guy Roustang ; Nouvelles demandes, nouveaux services de Xavier Greffe ; Les petits boulots en question, de Bernard Eme et Jean-Louis Laville, etc.], ont, au cours des années quatre vingt, suscité la maturation nécessaire à l'expérimentation d' « initiatives locales de développement et d'emploi », regroupés, un peu hâtivement sans doute, sous le terme devenu générique de services de proximité. Au nombre des éléments structurants et emblématiques de « l'ébullition » précitée, on peut retenir au moins trois « évènements », très différents.

Economie solidaire et services de proximité

Le premier de ces évènements à retenir pourrait bien être l'ouvrage dirigé par Jean-Louis Laville, préfacé par Jean-Baptiste de Foucauld, publié par chez Syros Alternative, collection dirigée par Claude Neuschwander et Hugues Sibille... Il s'intitule : Les services de proximité en Europe (1992). L'ouvrage prolonge une recherche réalisée conjointement à la demande du Commissariat général du Plan et le Ministère de la Recherche et un programme national d'expérimentations réalisées par l'Agence pour le Développement des

Services de Proximité, sur vingt sites nationaux, regroupant quarante projets. Au croisement d'analyse d'expérimentations « en vraie grandeur », d'études européennes comparées et de la formalisation d'un « nouveau » modèle économique, l'ouvrage est l'acte fondateur de ce que Jean-Louis Laville et Bernard Eme ont théorisé comme « économie solidaire ». Au-delà des expérimentations d'initiatives locales, le mouvement de l'économie solidaire a, durant les années quatre vingt dix, proposé une véritable « utopie de la vie quotidienne » en tentant de « réarticuler » des projets économiques avec la question de l'intégration sociale et culturelle. L'originalité (et l'intérêt) de ce mouvement est d'avoir été à la fois un projet politique et militant, un objet de recherche pour la sociologie économique et un ensemble d'expérimentations locales, analysées et évaluées (presque) de façon permanente.

Le « mouvement de l'économie solidaire » a permis également de préciser la question qui encombre indiscutablement celle du développement des services de proximité. A savoir que les enjeux de création de services de proximité sont le plus souvent occultés par la question des « gisements d'emploi ». Déterminée par les politiques successives de l'emploi et de l'insertion, leur création a toujours été soumise à l'impérieuse finalité de création d'emplois. Conditionnant ainsi la question du développement d'activités orientées vers la satisfaction de besoins sociaux par la réponse à l'alternative suivante : « face à l'effritement de la société salariale, s'agit-il d'y substituer un « marché providence », en étendant le règne du marché à ces services, ou de promouvoir d'autres formes de régulations sociales (et locales), garantissant l'égalité et la cohésion sociale ? Ou pour le formuler autrement : le champ des services de proximité est-il « naturellement » investi par des « petits boulots » ou peut-il y avoir constitution d'un nouveau type d'entreprise autour de ces activités ?

Commission Européenne et services de proximité

Le second de ces événements à retenir est la publication du document de travail des services de la Commission Européenne, intitulé « Les initiatives locales de développement et l'emploi. Document qui prolonge le livre blanc de Jacques Delors, intitulé « Croissance, compétitivité, emploi » et qui se proposait de lancer des pistes de solutions à ce qui apparaît alors comme le grand problème des Européens : le chômage.

Le livre blanc propose notamment de susciter la création d'emplois nouveaux dans des domaines où existe une demande potentielle, mais où l'offre est rare. Ce qui correspond à ce qui est connu en France sous la notion de « services de proximité » et dans d'autres pays sous d'autres appellations.

La cellule de prospective de la Commission européenne décide alors de rassembler des informations sur la situation des différents pays membres et de lister les besoins.

Cette approche concrète permet d'identifier dix neuf domaines , dans lesquels pourraient résider des besoins non satisfaits de services : les services à domicile, la garde d'enfants, les nouvelles technologies d'information et de communication, l'aide aux jeunes en difficulté et l'insertion, le logement, la sécurité, les transports collectifs locaux, les espaces publics urbains, les commerces de proximité, l'énergie, le sport, le tourisme, l'audiovisuel, le patrimoine culturel, la culture locale, les déchets, la gestion de l'eau, la lutte contre la pollution, la protection des zones naturelles. Tous ces domaines se caractérisent par une forte demande liée à l'évolution des modes de vie, une offre insuffisante, des expériences ponctuelles et des obstacles à la création d'emplois. C'est finalement l'expression « Initiatives locales de développement et

d'emploi» (ILDE) qui sera choisie en lieu et place de l'intraduisible « services de proximité ».

Un mouvement se met en marche du fait de l'appropriation du projet par les acteurs du développement économique local, qui ont notamment rassemblé des expériences positives et assuré des jonctions avec une autre initiative européenne, celle des Pactes territoriaux pour l'emploi, assurant une sorte de convergence entre une politique pour l'emploi et une politique de développement local. Des programmes nationaux divers, mais aux objectifs partiellement convergents, se révèlent avoir un effet d'entraînement et de nombreuses collectivités territoriales manifestent leur soutien. La Commission se garde de proposer un modèle à suivre pour la création d'emplois dans les nouveaux services, mais des projets pilotes sont lancés dans divers pays grâce à des fonds européens provenant du FEDER. Des échanges d'expériences s'organisent, des « bonnes pratiques » sont mises en avant et des réseaux de coopération se construisent.

Des centaines d'expériences sont été analysées et comparées, les obstacles à leur développement sont identifiés. Le décompte précis des emplois créé est difficile en l'absence d'un outil statistique suffisamment précis, mais les ILDE ont contribué à la création de milliers de petites entreprises en Europe. Grâce à eux, l'économie européenne se tertiarise sous une forme distincte de celle des Etats-Unis où ces nouveaux emplois relèvent trop souvent d'une sous-économie pour travailleurs pauvres, précaires ou clandestins.

Un rapport de 1998 sur les ILDE note : « Le dynamisme des initiatives locales tient principalement à la motivation des personnes et des promoteurs de projets [...]. Beaucoup recherchent un emploi ou veulent le conserver. D'autres sont impliqués dans des projets de développement local ou des idéaux collectifs et coopératifs ; enfin, certains sont simplement animés par la conviction qu'ils doivent aider leurs prochains [...]. Animés par des préoccupations multiples (autonomie financière et décisionnelle, conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, amélioration de la qualité de vie), les micro-entrepreneurs n'hésitent pas à recourir à des modes de fonctionnement participatif et à des organisations de travail souples ».

Marjorie Jouen, qui fut membre de la cellule Prospective de la Commission Européenne à cette période note :

« L'échange horizontal tel qu'il est pratiqué dans les réseaux est-il compatible avec l'action publique ? Directives et sanctions peuvent-ils être substitués par des incitations et un droit à l'erreur ? Oui, si l'action publique cesse d'être verticale, descendante et uniformisante. Elle entre alors en synergie avec les dynamiques de réseaux qui trouvent là matière à lobbying et source de nouvelles voies de progrès. Elle rencontre aussi les motivations individuelles qui constituent un puissant vecteur d'innovation. Par exemple, la diffusion de la liste des 19 domaines prometteurs pour la création d'emploi n'a pas emprunté la voie classique des canaux institutionnels. Elle s'est répandue par le biais de colloques, de chartes, d'alliances, de guides pratiques accompagnés de conseils et illustrés de nombreux exemples. Un nombre plus grand de destinataires a pu s'approprier le message et le décliner en fonction des spécificités de son contexte.

La gouvernance a ainsi emprunté une voie plus coopérative et moins directive. Elle a aussi alourdi les tâches de la Commission. Mais cela correspond à une

évolution plus générale, qui place les instances européennes dans le rôle de ceux qui montrent l'exemple et non pas seulement dans celui de ceux qui légifèrent. La mise en place de projet-pilotes peut sembler coûteuse en temps de travail et peut nécessiter un cadre législatif dérogatoire, mais elle représente ultérieurement un gain de temps appréciable pour tous ceux qui évitent ainsi de dispendieux processus d'essais-erreurs.

Enfin, sur le terrain, ces initiatives apparemment ponctuelles ne peuvent se développer sans une insertion efficace dans un tissu local. Autrement dit, elles doivent se situer comme un élément du territoire. Le partenariat local est ce qui fait la différence entre une simple zone et un véritable territoire. Le partenariat, c'est une forme d'organisation et une méthode de travail : accepter de travailler ensemble en vue de résoudre un problème d'intérêt général, de réagir face à un événement ou de mettre en œuvre une politique. Associations, groupements professionnels, entreprises et pouvoirs locaux peuvent se structurer de façon très diverse selon les régions, leur histoire et leur contexte. Mais si la forme importe peu, le respect des règles du jeu est primordial, notamment dans la définition du rôle dévolu au politique ».

Emplois jeunes et services de proximité

Le troisième de ces événements que l'on peut retenir est le programme « nouveaux services, emplois jeunes » qui constitue une rupture dans les conceptions des politiques de l'emploi, en particulier par rapport aux pratiques et politiques d'insertion antérieures. Cette politique se proposait de « promouvoir un nouveau modèle de développement plus riche en emplois », par « la réponse à de nouveaux besoins (...) qui ne sont pas satisfaits ou qui le sont insuffisamment » [circulaire du 24 octobre 1997, relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes].

Dans ses attendus, au moins, le programme « nouveaux services, emplois jeunes » définissait une politique « offensive » qui ne dépendait pas seulement de la croissance (ou qui n'attendait pas la reprise de celle-ci par un traitement social du chômage), et une « nouvelle forme d'action publique » fondée localement sur des logiques de projet, soutenues par un « partenariat » actif des acteurs de terrain. Ce programme tendait bien à promouvoir des logiques de développement territorial, où les activités y sont premières et les emplois en découlent selon les normes d'appréciation des acteurs du milieu local.

La circulaire d'application de ce programme en constitue sur ce point un modèle du genre :

- pas de « ciblage » sur des « publics particuliers », hormis leur âge. Ce faisant, il évitait ce qui a constitué un des principaux écueils qu'ont connu les tentatives antérieures de développement de services de proximité et notamment de services relationnels. Où en voulant coupler insertion de publics « fragilisés » et création de nouveaux services, on a multiplié les difficultés, en créant des situations professionnelles qui réactivaient avant tout les difficultés personnelles des salariés,

- une volonté de privilégier les contrats à durée indéterminée de droit privé (hormis, pour des raisons juridiques, s'agissant des collectivités locales, pour lesquels un Contrat à Durée Déterminée de soixante mois fut créé). Ce faisant, ce programme inscrivait de façon volontaire les emplois créés dans la norme de l'emploi salarié à durée indéterminée et à plein temps, en opposition avec les pratiques habituelles de traitement social du chômage,

- l'indication d'une méthode d'émergence des projets avec les acteurs de terrain en désignant un pilote, qui devra être un « facilitateur, un animateur » et qui peut être un élu. Ce faisant, il préfigurait bien une logique de projet et de développement local.

Cependant, malgré la pertinence de l'énoncé de cette politique, ce programme n'a pu s'abstraire de la synthèse improbable entre deux démarches, deux approches qui paraissent en France décidément condamnées à devoir s'opposer : la création d'activités et la création d'emplois. Deux démarches qui apparaissent en effet comme deux démarches toujours contradictoires dans le cadre des politiques de l'emploi conduites, depuis le début des années quatre vingt, pour favoriser le développement des « services de proximité ». Mais, finalement, si intrinsèquement, ce programme contenait dès son origine ces deux intentions contraires et contradictoires, sa mouture finale législative et réglementaire, donnera, comme on pourrait le dire dans certains sports, un avantage à celle concernant le développement d'activités. Mais sans doute par manque d'ancrage suffisamment solide de cette conception au sein des cabinets ministériels, cette intention s'est retrouvée immédiatement brouillée pour des raisons de communication et de méthode. La communication qui a accompagné ce programme favorisant, l'idée qu'il s'agissait là d'un énième programme d'emplois aidés (comme par exemple dans l'insistance faite sur l'intervention financière de l'Etat fixée à 80 % du SMIC) !

Brouillage dans la méthode, ensuite, par la conclusion d'accords cadres nationaux, suggérant la tenue d'objectifs quantitatifs, là où il s'agissait de tenir des objectifs plutôt qualitatifs ; ou par le pilotage territorial du programme, finalement confié majoritairement à des représentants de l'Etat, ce qui a favorisé une certaine réappropriation de l'animation proprement dite de ce programme par les services déconcentrés de l'Etat. Autant de raisons qui ont occasionné un certain nombre de freins à l'innovation... Ce qui a conduit finalement à des résultats limités en termes de création de services de proximité.

Les services de proximité et la question de l'insertion

Depuis le début des années quatre vingt, le développement des « services de proximité » a constitué l'un des axes importants de l'action gouvernementale (tous gouvernements confondus) destinée à corriger les déséquilibres les plus criants du monde du travail et à endiguer la montée du chômage de masse (ce qu'on a souvent appelé abusivement, le « traitement social du chômage »).

Schématiquement, on peut avancer l'hypothèse que le développement des actions gouvernementales successives pour l'emploi s'est appuyé sur une accumulation et une sédimentation de mesures spécifiques, sans ligne directrice et donc sans cohérence d'ensemble. Ces mesures ont correspondu à une succession de choix pragmatiques plus qu'à des options théoriques nettes. Elles ont été ciblées sur des publics en difficulté, dont la définition va évoluer en fonction du diagnostic que porteront successivement les pouvoirs publics sur les chances respectives des différentes catégories touchées ou menacées par le chômage et en particulier le chômage de longue durée. Au cours de ces vingt dernières années, les dirigeants successifs ont assigné aux politiques de l'emploi simultanément deux objectifs principaux. Soit de redonner leur chance

aux catégories les plus vulnérables, par des actions visant à contrecarrer la sélectivité du marché du travail (par des actions de formation et l'instauration de différentes formes de contrats aidés). Soit d'enrichir la croissance en emplois, en abaissant le coût salarial ou par le biais de dispositifs de réduction collective du temps de travail (lois de Robien et Aubry I et II), ou bien encore de création d'activités dans les services non marchands (comme dans le cas du programme Nouveaux Services, Emplois Jeunes).

Au fond, c'est bien la coexistence de deux stratégies que révèlent ces politiques publiques de l'emploi. La première, dans la lignée du rapport de Bertrand Schwartz de 1982, est un prolongement (ou pour mieux dire un aménagement) de la formation professionnelle, qui sera étendue au « réentraînement » au travail. Il s'agit pour l'essentiel d'aménager un « sas » vers l'emploi permettant l'adaptation de la main d'œuvre aux nouvelles contraintes du travail. La seconde est davantage centrée sur une logique de création d'activités permettant de pallier la pénurie d'emplois qui apparaît comme la limite de cette logique du sas vers l'emploi.

Une première ambivalence de ces politiques d'Etat naît précisément de n'avoir pas su maintenir la cohérence de chacune de ces deux stratégies, mais de les avoir le plus souvent imbriquées en voulant atteindre deux cibles à la fois, notamment quand il s'est agi de la création d'activités nouvelles. Pour ne prendre que quelques illustrations des effets de cette confusion, on peut constater par exemple, que la pérennisation des activités créées par les aides à l'emploi dans les secteurs non marchands, s'est faite, plus par rotation des personnes, que par embauche définitive ou sur un contrat long permettant une intégration professionnelle de qualité.

De la même manière, au début des années 90, la tentative d'assimilation de ces deux stratégies, au travers d'une stratégie de développement du « gisement » d'emplois dans les services de proximité, s'est révélée particulièrement improductive, à la fois pour les personnes elles-mêmes, qui se sont retrouvées en difficulté pour assumer les compétences relationnelles et sociales qui sont nécessaires pour le fonctionnement de ces services (notamment pour ceux destinés aux personnes âgées et handicapées), et pour le développement de ces services également, qui pâtissent encore aujourd'hui, de l'insuffisante réflexion conduite alors sur leur professionnalisation et leur structuration même. Même si sur ce point, le plan de développement des services aux personnes développé par Jean-louis BORLOO, a semblé donner une nouvelle impulsion à ce secteur.

Une analyse des raisons d'une telle permanence de ces ambivalences de l'Etat en matière de politique de l'emploi reste certainement à écrire. On peut certes l'expliquer partiellement par l'augmentation aussi brutale que massive du nombre de chômeurs en vingt ans. Ce qui a conduit à privilégier des choix pragmatiques en vue d'obtenir des résultats à court terme, devant l'ampleur du phénomène. Comme l'on comprend également que la mise en place de dispositifs nouveaux visant des catégories de bénéficiaires entraîne l'obligation de les faire perdurer lorsqu'on met en œuvre un autre dispositif visant de nouvelles catégories. Tout est alors réuni pour un enchaînement qui explique mécaniquement la superposition des mesures et le risque de provoquer, dans leurs effets, une certaine contradiction entre elles.

Les entreprises solidaires et les associations, dont on attend qu'elles contribuent utilement à la régulation des marchés locaux, se retrouvent ainsi dans des situations paradoxales. Celles qui « travaillent » la question des services de proximité excellent pour structurer une offre à partir de besoins non ou mal satisfaits sur le territoire (à l'exemple de l'entreprise Alpes paysage ou de Tri Vallée par exemple. Voir encadré).

AART est un groupe d'entreprises d'insertion basé à Albertville. La première entreprise du groupe a été créée au milieu des années 80, dans une période de croissance du chômage de longue durée en France, mais aussi dans un contexte de dynamisme économique de la Région grâce à la candidature aux Jeux Olympiques. Le groupe a connu trois périodes. Une période « pionnière » (de 1987 à 1992) à partir du monde associatif. C'est l'émergence en tant « qu'entreprise intermédiaire ». La candidature olympique génère une forte demande de main d'œuvre dans des domaines d'activités aussi variés que la confection, le bâtiment, les services à la personne. L'entreprise adopte une démarche sociale en se focalisant sur les personnes désocialisées tout en étudiant la faisabilité économique avec l'aide d'un expert comptable. 1992, marque une baisse de l'activité. Il y a dépôt de bilan de l'entreprise et restructuration. La restructuration correspond à une réorganisation en plusieurs structures selon les métiers (ménage, jardinage ...), toutes rattachées à une maison mère (association qui assure le contrôle du projet d'ensemble). De 1992 à 2000 l'assise économique fondée sur le développement de l'activité locale est consolidée. A partir de 2000, intervient la dernière étape où sont construits de nouveaux bâtiments (dont la gestion est organisée sous forme de SCI et l'association est remplacé par une Société Anonyme, sous forme coopérative. AART emploie 170 salariés (dont 80 équivalents temps plein en insertion), pour un volume d'affaires de 8 millions d'euros. Il existe une convention de gestion avec les structures associatives membres du groupe et une réflexion sur leur évolution vers des SARL.

La réussite économique de l'entreprise accompagne et permet le projet social et politique. La dimension sociale de l'entreprise est à la fois portée par le souci de répondre aux besoins de l'entreprise et à la démarche de formation et d'insertion. Mais cette réussite de la démarche d'insertion passe aussi par une démarche territoriale locale.

Elles interviennent, d'une certaine façon, comme des cellules « recherche et développement » de services de proximité. Mais les difficultés réglementaires (peut-être), la concurrence avec des entreprises qui n'assument pas leur dimension sociale d'intégration de personnels peu ou pas qualifiés (plus certainement), ainsi que la difficulté à financer les investissements nécessaires à la consolidation et aux développements de ces entreprises, oblige, d'une certaine façon, ces opérateurs à une recherche permanente de nouveaux marchés à défricher.

Ce qui assujettit leur pérennisation à la perpétuation de cette fonction de « défrichage ». La question politique posée aux territoires (et plus précisément aux instances de leur administration) est celle de la reconnaissance de ce « travail » de structuration de l'offre, à partir de besoins non ou mal satisfaits sur le territoire et du financement de ce travail pour ce qu'il est.

L'histoire déjà longue du groupe AART démontre que son « succès » tient à son également à son positionnement, d'abord et avant tout centré sur la recherche d'un modèle économique pertinent qui permet l'intégration de personnels peu ou pas qualifiés, ainsi que l'insertion de l'entreprise dans le tissu local. Ce positionnement illustre un modèle, une approche qui s'oppose à d'autres approches d'opérateurs et de réseaux d'insertion par l'économie, qui revendiquent explicitement, plutôt des conditions réglementaires pour qu'existe un « tiers secteur d'insertion »... Cette approche rejoint les conceptions

développées par les « entreprises insérantes » que l'on peut observer en Wallonie, par exemple. La faiblesse actuelle du débat de fond sur les questions d'insertion (qu'a illustré récemment celui autour du Revenu de Solidarité Active, le RSA, qui s'est centré presque exclusivement sur la question des modalités de financement public de la mesure) explique, pour partie, la position finalement « minoritaire » du positionnement qu'illustre le groupe AART. Ce débat de fond devrait également porter sur les modalités d'insertion et sur le degré d'autonomie auquel elles conduisent.

Dans le même ordre d'idées, la question du développement des services à la personne, telle qu'elle a été impulsée par la loi de juillet 2005 et animée par l'Agence Nationale des Services à la Personne n'est pas sans susciter plusieurs interrogations. Particulièrement, celles concernant une conception dans un cadre national, qui en privilégiant l'approche par la création d'emplois, se préoccupe de leur attractivité essentiellement au travers de la communication et de la formation à l'acquisition de gestes et de savoir faire techniques (alors que ces services sont avant tout caractérisés par une forte dimension relationnelle). Et que la question de la pérennité de ce secteur d'activités, est d'abord à traiter territorialement (selon les spécificités de chaque bassin de vie), au travers de la consolidation et de la professionnalisation d'opérateurs capables de proposer une offre de services multiples.

Vous avez dit « acteur de développement économique local » ?

Peut-être qu'au fond, la question la plus traitée, et en même temps la moins traitée *sérieusement* est celle de savoir ce qu'est « un acteur de développement local ». Notion parfois vidée de son sens du fait de son utilisation trop « massive » (et parfois, en dépit du bon sens), la notion de l'acteur de développement local, est banalisée au travers d'une conception minimaliste : serait « acteur local », celui « qui agit sur un territoire ». Mais alors, nous serions tous (et toutes) des messieurs (ou des mesdames) Jourdain du développement local ? Quoiqu'amusante pour la discussion, une telle proposition n'est que peu de secours pour penser sérieusement cette question. L'*affaiblissement* de cette notion, nous place dans l'obligation de la préciser quelque peu...

Des acteurs convaincus.

Au commencement, une conviction ! C'est ce que la rencontre avec de nombreux responsables locaux suggère. Sans une forte conviction, ils n'auraient pas fait ce qu'ils ont fait. Cette affirmation nécessite quelques précisions et commentaires. La première rendue nécessaire par la fameuse distinction formalisée par Max Weber, entre « éthique de conviction » et « éthique de responsabilité », qui fait perdurer une opposition (Weber la qualifiait lui-même « d'abyssale ») entre deux attitudes arrimées chacune à l'une de ces éthiques. A sa suite, il est désormais assez convenu que celui qui agirait selon ses convictions ne poursuivrait en fait qu'une seule fin : affirmer celles-ci ! Sans prendre le temps de le démontrer, on peut affirmer ici que la conviction de l'acteur de développement économique s'accommode, et même s'articule, à une éthique de la responsabilité (entendue comme la responsabilité de répondre des conséquences prévisibles de ses actes), afin de nourrir des pratiques de transformation socio-économique d'un territoire.

Comment peut-on caractériser cette conviction ? D'abord en ce que cette conviction affirme que l'engagement à agir est toujours en partie un *pari* ! Un pari, non pas par la gratuité assumée du geste, mais un pari inscrit dans le réel de l'espace vécu du territoire. Cette conviction affirme que ce qui conduit à agir (à s'engager dans ce rôle d'acteur local) n'adopte pas forcément la forme d'une pensée qui s'exprimerait en termes de solutions souhaitables et prédéterminées (les outils ou les bonnes pratiques), mais qu'il s'agit précisément de l'inverse : c'est agir qui va permettre d'imaginer ce que l'on nommera alors la « solution ».

Une pratique.

Mais, il s'agit également de considérer cette manière d'entreprendre, d'être acteur, comme une *pratique*. C'est-à-dire comme une action humaine qui vise la transformation intentionnelle d'une réalité et d'un « certain ordre des choses », en agissant par influence sur les instances locales. Et la pratique s'oppose ici à la rhétorique. Y compris à la rhétorique du partenariat, qui laisse supposer trop souvent que « dire, c'est faire ! ».

Considérer cette manière d'entreprendre comme une pratique, c'est concevoir que la dynamique d'un territoire ne se prévoit pas, ne s' imagine pas, mais qu'elle est la résultante de la dynamique des acteurs. Entreprendre sur le territoire consiste ainsi à contribuer à mettre en « mouvement » (par la pratique justement) ces dynamiques. Autrement dit, dans cette manière d'entreprendre, les procédures de l'action obéissent à des règles et à des conditions qui ne portent pas uniquement sur la transformation du réel (ce que formalisent généralement les procédures que l'on désigne par « méthodologie de projets »), mais aussi sur les modalités de l'organisation sociale de cette transformation.

Ce qui pose inexorablement la redoutable question de sa capacité d'agir et de s'engager dans une certaine ignorance, celle des « solutions » qui *peut-être* (mais peut-être pas) adviendront comme la résultante du processus que l'on a initié. Ainsi que celle de l'acquisition des savoirs pratiques qui sont nécessaires aux acteurs pour conduire cette manière d'entreprendre, étant entendu qu'une partie de ce qu'il faut savoir et connaître pour agir de cette « manière », se construit dans l'action elle-même !

Tout un art.

Voilà pour la « manière d'entreprendre », dont on aura saisi plus que l'importance, la primauté. Car ce qui est premier pour qu'éventuellement advienne ce devenir d'acteur de développement économique, n'est pas tant le « quoi » entreprendre, mais bien le « comment » on va l'entreprendre... Un « comment » dont on pourrait dire qu'il s'apparente plutôt à la démarche de l'artiste qu'à celui du technicien, au sens où celui-ci peut être amené à remanier sa démarche de « développement » à partir de l'intrusion d'un évènement accidentel ou inattendu, qui soudainement fait bifurquer son projet initial, pour le faire dériver au-delà de ses perspectives antérieures : incertitude là encore.

4 LA PUISSANCE D'AGIR

En y « allant voir de plus près » lors des huit séances de notre groupe de travail, lors des séminaires du projet européen IRENE et lors des missions que nous avons pu mener les uns et les autres, nous risquons la presbytie. L'image devient rapidement floue. Des questions prennent la place des certitudes. Il nous faut prendre un peu de recul. Le développement local, les services locaux, les arrangements locaux, les projets opérationnels existent. Mais pourquoi se développent-ils ici et pas ailleurs ? Pourquoi la volonté de mettre en œuvre des projets partenariaux aboutit-elle ici à une plateforme de mobilité exemplaire et là à une usine à gaz épuisante ? Pourquoi tel acteur est ici rassembleur et là le porteur de toutes les divisions et déchirements ? La question qui nous est posée maintenant, et à laquelle nous voulons donner des éléments de réponse pourrait être formulée ainsi : comment, au niveau local, la capacité d'agir, le pouvoir¹¹ d'agir se forment-ils ?

Un verre à moitié vide ou à moitié plein ?

Les approches territoriales existent. Qu'elles concernent le développement économique, la gestion de l'emploi, la réalité des parcours professionnels ou les restructurations, elles sont vivantes, dynamiques. Elles complètent partout les approches plus traditionnelles centrées sur l'entreprise et les approches macro-économiques (par filière ou par politiques publiques). Il y a bien une montée en puissance des approches méso-économiques.

Il y a à la fois un large accord sur le diagnostic -les territoires sont impactés par les mutations économiques (de multiples façons)- et accord sur la possibilité de construire des stratégies, de mettre en place des dispositifs, de piloter des projets, qui soient autant de réponses locales à ces impacts locaux. Ces réponses locales sont diverses, combinent des outils, des plans d'actions, des organisations, des discours. On a affaire à des agencements d'actions et de stratégies, qui *grosso modo* parviennent tout à la fois à prendre en compte l'organisation actuelle de la production et ses besoins d'externalités, à créer les conditions d'un accompagnement des travailleurs dans leurs pérégrinations professionnelles, et à résister ou riposter aux conséquences des restructurations menées dans la hâte ou la rupture brutale. A aucun autre niveau les transformations actuelles et leurs conséquences sociales, économiques, environnementales, urbanistiques, identitaires, ne sont prises en charge de façon aussi systémique, aussi globale. De véritables dispositifs se déploient. Ces dispositifs¹², dans la plupart des cas, trouvent, par tâtonnements

¹¹ Nous employons cette expression inhabituelle de puissance d'agir, pour prendre le contre-pied de l'affirmation fréquente selon laquelle, devant les lois de l'économie et la complexité des problèmes, nous serions dans « l'impuissance d'agir ».

¹² « Le dispositif peut être défini comme : « un ensemble résolument hétérogène, comportant des discours, des institutions, des aménagements architecturaux, des décisions réglementaires, des lois, des mesures administratives, des énoncés scientifiques, des propositions philosophiques, morales, philanthropiques, bref dit aussi bien que du non-dit. Le dispositif lui-même, c'est le réseau qu'on peut établir entre ces éléments ». Michel Foucault cité par Giorgio Agamden « Qu'est-ce qu'un dispositif » 2007.

pourrait-on dire, le périmètre spatial (nous y reviendrons) et l'horizon temporel (ou les horizons temporels) les plus pertinents.

Mais, deuxième constat, un certain scepticisme demeure. Nous ne pouvons pas ne pas entendre l'irritation de beaucoup devant l'absence de reconnaissance concrète (le territoire est évoqué comme un cadre d'action ou de dialogue social qu'il ne faut pas oublier, sans que les conséquences multiples n'en soient tirées, c'est le cas par exemple dans beaucoup de textes sur la formation professionnelle), l'impatience devant la perte de temps et d'énergie, la fatigue due aux bricolages incessants, le pessimisme de ceux qui se heurtent à des fonctionnements désespérément en tuyaux d'orgues.

Sauf à penser qu'un peu de pédagogie supplémentaire ou que la diffusion de bonnes pratiques, vont réussir à faire demain ce qu'elles n'ont pu faire aujourd'hui, nous ne trouverons pas la clé pour comprendre les processus de coopération, de décision, ou de constitution d'acteurs forts ayant la « puissance d'agir » nécessaire, sans d'abord déconstruire et critiquer nos schémas et outils d'analyse.

La coopération est une valeur avant d'être une pratique. Coopération et conflit.

Parmi les « acteurs territoriaux », une valeur prime, celle du partenariat. Avant toute décision, les coopérations bénéficient d'un jugement positif. Elles sont « bonnes », elles sont bénéfiques. Elles sont doublement innovantes, puisqu'elles sont une nouveauté et qu'elles produisent des innovations. Elles prennent le contre pied de ce qui est perçu comme négatif, archaïque, mesquin, pas à la hauteur, à savoir les rivalités entre acteurs, les luttes intestines, l'esprit de boutique, les cloisonnements.

On comprend très bien pourquoi la coopération est jugée supérieure au chacun pour soi. Loin de nous l'idée de vouloir réhabiliter les cloisonnements divers ou la mise en scène avantageuse de l'imprécateur qui aurait raison, seul contre tous. Néanmoins, il nous faut être vigilant. Ce jugement de valeur que chacun peut bien sûr partager, indépendant de toute évaluation, a des conséquences qu'il faut examiner.

La première interrogation porte sur ce qu'on pourrait appeler l'étrangeté de cette valeur. Notre monde n'est-il pas dominé par les valeurs inverses : la compétition, la concurrence, la défense de ses intérêts individuels ? La réponse donnée vise toujours à concilier ces valeurs. Le néologisme de coopération a été créé pour ça. On peut malgré tout s'interroger sur les tensions qui subsistent, sauf à penser que des valeurs aussi contradictoires peuvent finalement cohabiter dans le grand bain du consensus obligé. Le risque existe alors d'une rhétorique tournant sur elle-même, d'arabesques jolies mais sans réel impact, d'une représentation dans laquelle le local est comme une oasis pour se protéger de la brutalité du désert. Il est toujours possible de partager une valeur sans que cela n'ait aucune conséquence pratique. C'est quelquefois le cas avec les affirmations de constructions partenariales.

Deuxième risque. Si la coopération est un bien en soi, un objectif premier, chacun est sommé de coopérer à tout prix. En exagérant, il est possible d'en

conclure que tout conflit est illégitime, que tout point de vue qui risque de ne pas obtenir une approbation consensuelle, doit être banni.

La culture du consensus est forte dans la rhétorique territoriale, avec ses avantages et ses inconvénients. Elle est certainement préférable à la culture du désaccord permanent et vain. Elle ne suffit pas pour autant à fonder une politique. Bien souvent elle concourt à accroître la difficulté à envisager un « débat politique¹³ » sur les enjeux économiques territoriaux, avec ce que cela suppose de conflit et de controverse, de divergence et de compromis. Elle n'incite pas à y voir clair dans les mobiles et les objectifs des uns et des autres. Le jugement de valeur en faveur des modes de travail coopératifs et harmonieux, a fortiori s'il est implicite, nous exonère d'un examen réaliste des mobiles propres aux différents acteurs (aux parties prenantes), mobiles sur lesquels des compromis durables pourraient se construire. Les actions efficaces ne naissent pas forcément au sein de havres de paix et d'harmonie. La proximité ne règle pas tout.

Cette même idéologie « d'aversion aux conflits » favorise probablement aussi la captation des énergies au profit de ce que nous avons identifié comme des risques : la construction d'une « structure » porteuse en forme d'usine à gaz, le recours prépondérant aux experts hors sol, la technicisation des réponses et des actions.

L'idée selon laquelle, « naturellement » il doit y avoir adéquation entre les besoins et les ressources sur le marché de l'emploi participe des mêmes présupposés. Ainsi probablement que l'idée selon laquelle il y a nécessairement concordance entre les aspirations professionnelles et leur réalisation. Il ne s'agit évidemment pas de prôner les vertus des conflits stériles et luttes permanentes. Il n'en reste pas moins vrai que, si les idées d'ajustement, de compromis, de tension, de « coopération conflictuelle », sont moins « nobles » que celles de partenariat, de concordance, de consensus, elles sont certainement plus proches de la réalité et de l'action.

Pour comparer ce qui n'est pas vraiment comparable, on peut dire que si le « théâtre syndical » consiste à accentuer les désaccords, puis à discuter, le « théâtre local » se joue lui d'abord sur le mode « on travaille tous ensemble » (puis on ne fait pas grand chose ?)...Le « théâtre politicien » se joue lui sur le mode « tout plutôt que de dire que l'on est d'accord » (ce tout pouvant inclure : bien sûr nous allons travailler ensemble..).

Le projet pour mettre un peu d'ordre dans le désordre général.

Dans ce contexte, l'organisation en mode projet (sinon la mode du projet) domine très largement tout ce qui s'organise au niveau des actions locales. Dans beaucoup de cas, projet et territoire sont presque synonymes. Territoires de projet, projets de territoire. On y revient toujours. Cette « modalité de coordination » peut facilement englober toutes les autres (qu'il y ait un socle préexistant ou non, une intervention extérieure au territoire déterminante ou secondaire, il y a toujours une organisation spécifique). Les autres modèles-types d'organisation ne sont au fond que des variantes, ou des nuances.

¹³ « La politique repose sur un fait : la pluralité humaine » Hannah Arendt

La description par projet donne satisfaction sur au moins trois points essentiels :

- elle est orientée « action concrète ». La mobilisation porte sur un objet concret, qui peut être décrit en termes d'activités, de délais, de budgets, d'indicateurs de résultats.
- elle permet de se représenter l'action conjointe d'acteurs divers et diversement contributifs (la question du niveau territorial, ou du niveau hiérarchique, ou des intérêts divergents, est mise de côté au profit de la seule prise en compte de la capacité contributive, quant au projet précis, des uns et des autres).
- elle permet de traiter les « questions qui fâchent » comme celle du territoire pertinent ou celle des réorganisations institutionnelles, en y apportant des réponses partielles et comme telles provisoirement et temporairement admises pas tous. Le projet a un début et aura une fin. La question d'un accord général est mise de côté au profit d'un accord sur le projet pris isolément. A chaque jour suffit sa peine.

Mais cette représentation laisse dans l'ombre des points essentiels.

Du patchwork au network.

Dans la suite du projet MIRE, Rachel Beaujolin-Bellet a caractérisé très clairement les phénomènes observés comme « la structuration d'un acteur collectif territorial ». « Ces dispositifs de coordination multi-acteurs ont alors comme caractéristique d'être de nature mixte, associant selon des géométries variables, acteurs politiques et administratifs, acteurs de l'emploi et acteurs de l'économie, acteurs publics et acteurs privés. Ils traduisent des formes de déplacement de chaque acteur par rapport à ses postures traditionnelles pour cheminer vers des formes réticulaires de construction de l'action. » (Rachel Beaujolin-Bellet. *Développements* n°43 /2006).

Cette formulation dit sans conteste « ce qui est » et ce glissement possible qui nous fait passer d'un patchwork à un network. Elle signale aussi ce qui continue à faire problème.

Comment comprendre ce « changement de posture » des acteurs ? Suit-il la « prise de conscience » du caractère multidimensionnel des problèmes et de la valeur de la coopération ? Eclairé par l'analyse et aussi rationnel dans ses choix qu'homo aeconomicus, ces acteurs chercheraient alors librement à optimiser leurs intérêts en participant au projet collectif. Ou bien est-ce dans la pratique seulement, au cours d'un processus vertueux parce qu'il met en présence et en situation de co production des acteurs différents, comme nous l'avons supposé dans le cas du dispositif ALIZE, que ces acteurs se constituent¹⁴ ? Se constituent-ils comme porteurs d'un projet spécifique et comme tel provisoire ? Voyons-nous s'organiser des structures ad hoc ayant vocation à disparaître, ou assistons-nous à la constitution de véritables et nouvelles institutions ? Nous y reviendrons.

¹⁴ « Un agir ne présuppose pas nécessairement un sujet, mais peut au contraire le précéder et aboutir au sujet ou participer de sa constitution comme sujet, de la formation de son identité de sujet ». Emmanuel Renault « Axel Honneth et le retour aux sources de la théorie critique ».

Y a-t-il un pilote dans l'avion ?

Doit-on se satisfaire alors d'un modèle de coopération sans spécialisations, sans division du travail, sans hiérarchie (au sens au moins d'« unité de décision »), de territoires réduits à attendre qu'un « acteur leader émerge »¹⁵ ? On utilise facilement alors des mots « flous » : gouvernance, partenariats, coopération, voire « capital social »¹⁶. En creux, le choix de ces mots exprime l'idée que nous ne sommes plus dans un système hiérarchique, avec un pouvoir identifié, des organigrammes, des guides du « qui fait quoi ».

Nous n'avons pas pour autant une représentation à opposer à ces modèles. Faute de mieux, ils servent souvent encore de référence théorique, alors même que les pratiques sont très différentes. On pourra ainsi juxtaposer des projets de gouvernance et souhaiter qu'il y ait « un vrai patron », parler de partenariat et indiquer que « qui paie commande », etc. Faut-il chercher ces représentations alternatives du côté du web 2.0 et du modèle du « bazar » décrit par les adeptes de LINUX ? Dans ce modèle, la position et le statut ne comptent plus. Seule la capacité contributive est source de légitimité. Elle est par nature variable selon les sujets et la période. Doit-on au contraire chercher à opposer à la fluidité du monde la constitution d'institutions comme autant de repères, de balises et surtout de lieux de production, par « sédimentation », d'une possible compréhension des mutations en cours et d'un sens partagé à ce qui nous arrive ?

L'option en faveur des organisations en réseau et d'une distribution des responsabilités en fonction des capacités contributives de chacun, ne doit pas empêcher de s'interroger sur la question de la gouvernance et du leadership dans les projets (le chef de projet). Il n'y a pas aujourd'hui de règles ni de procédures pour encadrer le pilotage des actions territoriales. C'est sans doute en partie ce qui a permis aux projets de se mettre en place grâce à l'invention de fonctionnements non bureaucratiques et adaptés. Il y a un revers à cette médaille. En l'absence de règles explicites, l'innovation n'est pas la seule option.

Nous avons échappé dans notre groupe, et dans les trois projets européens cités, à la figure du « leader charismatique », pourtant souvent invoquée. Il serait le « chef de projet » capable de briser l'immobilisme, de se jouer des institutions et des procédures. C'est une hypothèse qui cadre avec cette représentation d'une stratégie dont la réussite tient du mystère et réclame des miracles. En matière territoriale, le leader charismatique posséderait le secret de la mayonnaise. Il rassemble autour de sa personne et de sa vision du futur. Il n'agit pourtant qu'en exerçant sa tutelle. Pas sûr que ça puisse être durable.

Une autre possibilité a été analysée dans l'atelier d'IRENE. Celle qui veut que les approches techniques de conseils extérieurs aux territoires, le savoir des experts, prennent de fait, le pouvoir sur les projets et sur les acteurs locaux.

D'une autre manière, nous nous retrouvons dans la situation de mise sous tutelle, contradictoire avec la mobilisation des forces locales et contradictoire avec leur progression en tant qu'acteur autonome.

¹⁵ La GTEC en période crise. X Baron, F Bruggemann.

¹⁶ « ... les liens sociaux deviennent des richesses productives, des protections locales rapprochées, de la sécurité et de la démocratie » François Dubet. Le travail des sociétés. 2009.

Il est au minimum certainement nécessaire de distinguer différents types d'acteurs locaux selon d'autres critères que leur seule capacité contributive. Les acteurs institutionnels, soumis à des impératifs de représentativité et de responsabilité (et qu'il serait en conséquence urgent de réformer pour les rendre simples et lisibles) et ceux issus de la société civile, plus proches du mot d'ordre « que cent écoles rivalisent, que cent fleurs s'épanouissent », peuvent coopérer dans le cadre d'une bonne organisation locale. Faut-il pour autant les mêler comme autant de structures qui ne pourraient être évaluées que sous l'angle de l'efficacité et de l'action immédiate ?

Y a-t-il une vie après le projet ?

Ceci nous conduit vers l'autre question, celle de la « capitalisation ». Exigence récurrente, elle semble passer par le canal des échanges au sein de réseaux. L'évaluation des dispositifs et des politiques, autre exigence récurrente, serait censée nourrir cette capitalisation. Celle-ci est vue principalement sous l'angle de la connaissance d'outils, de l'acquisition d'un savoir technique. Une valeur commune « coopérer c'est bien », plus une boîte à outils et l'affaire serait jouée !

Mais n'est-ce pas l'organisation même par projet qui rend difficile cette capitalisation, mélange d'apprentissage et de mémoire. Comment être prêt, organisé et outillé, quand à la fin du projet précédent, le sentiment qui prévalait était « plus jamais ça ! » et le mot d'ordre celui de dispersion générale ? La représentation de l'action sur le modèle du projet induit une conception utilitariste des relations et des coordinations. Au mieux la capitalisation portera sur des techniques, des mesures, des outils. Comment peut-elle en plus renforcer la capacité globale du territoire à réagir, à anticiper, à construire, lorsqu'il ne se donne que des objectifs limités à l'échelle d'un projet ? N'est-ce pas contradictoire d'insister sur le caractère continu des mutations économiques et de promouvoir des modalités éphémères de coordination et de gouvernance ?

Cette remarque vaut également pour la prise en charge par les entreprises elles-mêmes de leurs obligations –et plus– lors des restructurations. Sur les deux sujets qui nous intéressent ici, organisation de la mobilité externe et participation aux actions de revitalisation économique des bassins d'emploi affectés par des licenciements collectifs, les entreprises ont besoin de se constituer une mémoire, des compétences, un savoir-faire issus de leurs propres expériences. Elles ne peuvent pas le faire si chaque réorganisation est gérée comme une crise isolée qui, parce qu'elle restera unique, doit faire l'objet d'une totale sous-traitance. Signer un chèque à un spécialiste –il en existe d'excellents– n'est pas constitutif d'une expérience susceptible d'être prise en compte dans les décisions futures. Même choisir puis travailler avec un prestataire nécessite du savoir faire. Beaucoup de grandes entreprises l'ont compris. L'existence de structures pérennes comme Saint-Gobain Développement, la SODESI, Schneider Initiatives, SOPRAN, la direction de la Réindustrialisation d'AREVA, et d'autres, en témoignent. Elles sont toujours des partenaires précieux et professionnels pour les acteurs locaux. L'action et l'expérience de ces organismes, peu connus, mériteraient un développement plus important.

Sédimentation versus liquidité.

L'idée des territoires (et des entreprises) comme systèmes ouverts est facilement admise. L'ouverture est ce qui permet d'éviter l'entropie qui conduit les systèmes fermés à l'asphyxie et à la disparition. L'endogamie n'a plus beaucoup de défenseurs (quoique la pureté ethnique puisse encore tenter quelques-uns !). Mais pourtant l'appel à la « territorialisation » n'est-il pas, aussi, la revendication d'une certaine fermeture ? N'est-ce pas parce qu'il laisse entrevoir la possibilité non seulement d'un port d'attache, d'une base arrière dans la compétition, d'une clairière au milieu d'un terrain d'aventure, d'un nœud dans des réseaux, mais aussi d'une sédimentation au milieu des flux que le discours sur la territorialisation séduit tant ? Aucun territoire (ni aucune entreprise) ne prétend devenir le lieu d'un enracinement définitif ou exclusif. Les strates, les codes, les pratiques, les organisations, les relations, les patrimoines, qui s'y solidifient « comme des archipels fragmentaires au milieu de cette réalité fluide » permettent néanmoins sans doute d'affronter la discontinuité et la multiplicité de nos parcours. Ceci est certainement important pour les parcours professionnels comme pour les histoires des territoires. Les concevoir comme définitivement écrits ou comme le résultat d'une évolution linéaire, ne permet pas d'intégrer cette alternance de « fluidité et de sédimentation », cette alternance de mobilité et de capitalisation.

C'est peut-être cela que le terme de « quasi-acteur » utilisé dans les échanges européens d'IRENE, veut exprimer. Certes le territoire local n'est pas un corps homogène susceptible d'être dirigé par le pouvoir exécutif d'une seule instance « représentative ». Il y a là une différence essentielle avec ce qu'ont pu être les Etats-nations. Néanmoins les problèmes posés signalent fortement le besoin d'unité et de globalité (pas seulement par la prise en compte globale des impacts de la restructuration, mais par la prise en compte du territoire lui-même comme un « tout »). Ils signalent aussi la difficulté du modèle « projet multi acteurs » à organiser cette solidification des accords entre les partenaires. Comment chaque territoire peut-il respecter la diversité des acteurs qui y vivent, tout en « sédimentant » des accords sur les faits (le diagnostic partagé) et des accords sur les normes d'action (la boîte à outils, les procédures d'urgence, etc.) ? Comment ajouter la sincérité, la loyauté voire la confiance entre acteurs, en l'absence d'engagements de long terme ? Comment s'engager sur le long terme sans inscrire l'événement que constitue la restructuration dans l'histoire locale, passé, présent et futur, distincts et liés en même temps ?

Des institutions invisibles ou des institutions visibles ?

A ce stade, il nous faut évoquer à nouveau ce qui est apparu comme déterminant mais peu explicité lors des séminaires IRENE. L'opinion publique joue un rôle trop souvent ignoré. C'est en quelque sorte elle qui sélectionne le récit qui est le plus apte à inscrire les événements dans une histoire. Ce récit est essentiel. Il donne du sens à des événements et à des séquences apparemment sans liens. Il permet aussi bien de les approuver que de les condamner. Dans ce qui se dit et est approprié par ceux qui « habitent » le territoire, un histoire s'écrit, une intrigue se noue, des acteurs font leur chemin en fonction de ce qu'ils sont et en fonction de ce que les autres sont et font, les responsabilités apparaissent, les événements extérieurs perturbent les pronostics, la vie continue....

En ce sens l'opinion publique joue le rôle d'une « institution symbolique », incertaine, peu partageuse de son pouvoir, ne rendant des comptes qu'à elle-même, institution virtuelle mais à l'efficacité réelle. Elle peut modifier le rapport de force. Elle se décide vite. Elle peut être manipulée, elle est souvent versatile. Elle ne peut pas être ignorée.

Dans les cas étudiés, c'est la presse qui semble « représenter », et en même temps nourrir, cette opinion publique. Le phénomène est certainement plus complexe, mais la presse est bien l'acteur qui par nature cherche à raconter les événements, à donner son interprétation des faits, à proposer un sens aux transformations en cours, un sens aux crises que nous affrontons. Pour le pire et le meilleur, elle fait son travail. Est-il pourtant souhaitable que ce récit « journalistique » soit le seul proposé à l'opinion publique avide de comprendre ce qui se passe, ou au moins de croire à une version plausible des mutations ? Les responsables de projet ne devraient-ils pas eux aussi dépasser l'horizon de chacun des projets et leur donner une signification, non seulement en termes de résultats, mais aussi en termes de contribution à l'histoire de la « communauté locale » dans laquelle chacun peut inscrire son propre parcours ? Les logiques de l'action ont tendance à séparer. Comment se représenter les modalités selon lesquelles s'opère la recherche de cohérence ?

Citons François Dubet : *« L'atome élémentaire de cette activité est l'expérience sociale elle-même, mais elle ne suffit évidemment pas à créer un monde commun. Aussi doit-on distinguer des mécanismes et des niveaux. Je suggère ici de distinguer trois mécanismes fondamentaux : les flux qui tissent des interactions et mettent en présence ceux qui ne se rencontrent pas ; les outils qui régulent la vie sociale sans intentions sociales immédiates ; les représentations – démocratie politique, médias et mouvements sociaux – qui ne cessent de construire les images dans lesquelles les sociétés se reconnaissent dans leurs fractures plus que dans leur unité ».* François DUBET. *Le travail des sociétés*. 2009

Innover et instituer peuvent-ils se réconcilier ?

S'il s'agit bien du dépassement de cette logique « projet », certes opérationnelle et innovante, mais limitée dans ses objectifs, limitée dans le temps, limitée dans sa mémoire et dans sa capacité d'apprentissage, conditions d'une possible anticipation, comment procéder ?

Cela pose la question des liens entre les enjeux économiques, la construction sociale qui les englobe, au premier rang de laquelle on trouve les représentations dont parle François DUBET. Est-il envisageable de vouloir construire des espaces publics d'échanges « permanents », où la communication argumentée et le travail en commun priment et concourent à la construction durable de territoires où il ferait bon « vivre ensemble » ? Peut-on créer de nouvelles institutions, qui ne soient évidemment pas la dernière feuille du mille-feuille trop célèbre ? Doit-on modifier les pratiques des structures existantes ? Ces institutions « démocratiques », *économiques et politiques*, (les agences de développement sont généralement des instances exclusivement économiques) devraient répondre au désir d'unité des territoires au fil même de ses transformations. Elles devraient permettre à chaque acteur de se dépasser

tout en respectant sa singularité¹⁷. Elles seraient jugées sur leur capacité à susciter l'innovation en lui offrant un socle stable. Constantes malgré les mutations, elles diraient les règles dans toutes les circonstances. Quitte à les modifier ensuite, explicitement et démocratiquement. Elles pourraient absorber les crises, en leur opposant des réponses techniques bien sûr, mais aussi en les inscrivant dans l'histoire locale afin de leur donner un sens que chacun puisse comprendre (pour l'accepter ou le combattre peu importe à cet égard ; tout vaut mieux que « l'insensé »). Elles participeraient à la « fabrication d'acteurs », à leur institutionnalisation peut-être.

Ce n'est pas notre objet ici de répondre globalement à cette question. Nous espérons pouvoir apporter notre pierre en plaidant pour que des réponses soient données à ce besoin de distinction entre les acteurs, à ce besoin de créer les conditions pour une construction collective des récits et représentations, à ce besoin d'une mémoire, d'une épaisseur historique des acteurs, à ce besoin d'apprentissage.

Les réflexions de ce chapitre sont largement inspirées par les échanges que nous avons eus au sein du groupe autour du programme ALIZE et autour des conclusions du projet européen IRENE. Nous présentons rapidement ces projets afin d'explicitier une partie des paragraphes précédents.

ALIZE : Actions locales Interentreprises en Zone d'Emploi

Pour ceux qui ne connaissent pas :

- Un objectif : créer des emplois dans les PME existantes
- Deux moyens : une aide financière à laquelle s'ajoute un apport en compétences par la mobilisation bénévole des salariés des grandes entreprises du bassin d'emploi et l'intégration dans le réseau des entreprises partenaires
- Trois piliers pour le fonctionnement :
 - Comité d'agrément (entreprises et animateurs du développement). Il est présidé par le représentant d'une entreprise qui garantit des modes d'action calqués sur les pratiques des acteurs économiques : opérationnalité et rapidité
 - Opérateur local (une structure existante). Rôle souvent assumé par la Chambre de Commerce et d'Industrie.
 - Comité de pilotage (coordination, visibilité, légitimité). Il se réunit à la demande du Préfet ou Sous-préfet
- Onze ans de fonctionnement du dispositif grâce au soutien constant de l'Union Européenne, de l'Etat, de la Caisse des Dépôts
- Vingt bassins d'emploi dans lesquels ALIZE est actif. Quelques projets

Les motivations des entreprises :

Les motifs de l'engagement bénévole des grandes entreprises renvoient à la double nature » d'ALIZE :

- C'est un dispositif qui se fixe des buts concrets précis : créer des emplois pour

¹⁷ Ceci n'étant peut-être qu'une autre manière de dire que les acteurs changent d'autant plus volontiers de posture qu'ils sont dans un climat de confiance.

aider à la mobilité des salariés, aux reclassements, à l'emploi des conjoints, développer l'activité locale, soutenir des clients potentiels pour les entreprises de réseaux

- ALIZE participe en même temps à la réflexion de l'entreprise sur sa place pratique et symbolique dans la vie sociale. Ce processus, lié aux transformations continues de l'entreprise ne peut pas être entièrement programmé. Il incite les responsables économiques à « sortir des ateliers » et à assumer leurs responsabilités sociales et leurs responsabilités vis-à-vis des acteurs locaux ou du territoire local. Beaucoup des entreprises engagées dès 1998 adhèrent au discours sur le « double projet économique et social de l'entreprise » et pour une part d'entre elles sont des entreprises publiques. Ces effets attendus (même s'ils ne sont pas tous prévisibles) sont en partie différés.

Par rapport à nos questions :

La poursuite de ces deux objectifs qui se renforcent l'un l'autre met les divers responsables économiques, sociaux et politiques impliqués dans des situations pratiques inhabituelles. Le Comité d'agrément en particulier est un lieu unique par la diversité de ses participants, pourtant à « égalité de droits et de devoirs », et un lieu unique par le type de décisions qu'il prend. Les responsables de PME, candidats au soutien du dispositif, présentent leur projet devant le comité au complet. Celui-ci prend sa décision sur le montant de l'aide financière et sur les compétences à mobiliser à la suite de cette audition et après discussion entre les participants.

Ces engagements pratiques modifient, à des degrés divers bien sûr, les représentations que les participants se font des univers dans lesquels leurs partenaires dans ALIZE travaillent quotidiennement.

Les liens interpersonnels qui se nouent dans le cours de l'action participent à la constitution de réseaux ou à la connexion entre réseaux existants. L'impact de ces réseaux et de ces liens est difficile à appréhender avec des outils d'évaluation classique.

Le partage des responsabilités entre l'entreprise et les pouvoirs publics est mieux compris, sans les priori habituels de part et d'autre. ALIZE en revanche reste extérieur aux pratiques de dialogue social territorial, sauf peut-être dans le cas où des conventions de revitalisations incluent une participation à ALIZE.

Ces démarches nécessitent des compétences qui ne sont pas celles attendues d'un directeur de site ou d'un ingénieur en général. Certaines entreprises ont créé une structure dédiée qui permet de capitaliser à partir des expériences et de diffuser au sein de l'entreprise ce que les participants directs ont pu apprendre.

Les décisions quant à l'implication dans ALIZE peuvent aussi bien tenir de l'engagement personnel du « local » ou procéder d'une décision valable pour tous les sites de l'entreprise. La décentralisation des décisions est réalisée de façon très variable (totale, hybride, mince, prétexte, vraie conviction,) d'une entreprise à l'autre.

IRENE et les échanges européens.

Trois projets européens, MIRE, AGIRE, IRENE¹⁸, menés en 2005, 2006, 2007, 2008, ont permis d'organiser des séminaires sur les aspects territoriaux de restructurations jugés innovantes ou « socialement responsables ». Il y a dans chaque projet la conviction que, d'une part, les restructurations affectent leur environnement (sous traitants, PME, taux de chômage, identité du bassin d'emploi) et d'autre part un sentiment que des solutions se construisent grâce à des acteurs extérieurs à l'entreprise et qu'il faut aller y regarder de plus près. Les problèmes de traduction compliquent un peu la chose (territoire, région, « local communities », ne disent pas exactement la même chose).

Les conclusions d'IRENE, dans la suite des rapports de MIRE et d'AGIRE, et en particulier des rapports de Rachel Beaujolin-Bellet en charge du volet territorial de MIRE, ont été présentées autour de quelques affirmations, questions, ou enjeux majeurs pour les politiques territoriales.

1. **Un «quasi-acteur».** Le territoire n'est plus seulement le cadre (framework) pertinent au sein duquel les ressources et les acteurs peuvent être mobilisés, mais un «quasi-acteur» affecté par les restructurations dans «sa peau», au sens où il change il mue, («economic and productive skin, its natural resources, environment and its human and cultural resources transform as a whole»). Les acteurs existent en relation à cet ensemble. Le territoire est un système, un corps, doté de ressources naturelles, de ressources humaines et culturelles. Il se métamorphose. Il est transformé dans son ensemble, dans sa «substance». C'est un «tout» ... En tant que tel, il est héritier d'une histoire propre. Il est potentiellement garant du long terme, «*social and environmental sustainability*», en charge de l'élaboration de stratégies alternatives de développement économique (clusters, pôle de croissance ou de compétitivité, etc.). Le territoire a existé avant la crise et existera après la crise. Les «acteurs et le système» se construisent dans des coopérations favorisées non seulement par la proximité, mais aussi par le fait d'affronter un problème commun. L'équilibre entre les actions stratégiques, propres à chacun des acteurs et à son avantage exclusif, et les actions coopératives, participant à l'intégration des différents acteurs dans le collectif local est toujours fragile. La question des institutions stables et pas seulement celle de «la gouvernance d'organisations partenariales» est posée. Il faut peut-être y voir l'influence des termes utilisés en anglais : «communauté locale» qui colore d'histoire, de vie en commun, de valeurs partagées, de «communauté de destin», ce que le mot territoire (ou région) colore d'administratif et de technocratique.
2. **Ajustement et revitalisation.** Les changements liés aux restructurations obligent à penser deux processus distincts: ajustement et revitalisation. L'un se joue au présent, il peut être préparé, l'autre nécessite un projet commun et un engagement pour le futur. Le territoire est le seul «acteur» capable d'intervenir sur les deux fronts. Il est le seul à pouvoir sur chacun de ces volets, mobiliser des ressources privées et publiques. L'ajustement consiste essentiellement à animer le marché du travail local, à prendre des mesures palliatives. Une anticipation opérationnelle est souhaitable. Elle est distincte de l'anticipation stratégique nécessaire aux actions de revitalisation et de développement d'activités. La revitalisation exige une posture pro active en faveur du changement.
3. **Des cercles pas toujours vertueux.** Mais des difficultés empêchent que ces démarches de «cercles vertueux» s'épanouissent facilement». Elles peuvent être regroupées autour de quelques enjeux.

¹⁸ MIRE (Monitoring innovative restructuring in Europe). Pilote : SYNDEX ; AgirE (Anticipating for an innovative management of Restructuring in Europe). Pilote : ALPHA; IRENE (Innovative restructuring in Europe; Network of experts). Pilote : ASTREES.
Pour plus d'informations : « The territory : an innovation laboratory » Rachel Beaujolin-Bellet, dans « Restructuring Work and Employment in Europe » et www.mire-restructuring.eu ; www.fse-agire.com et www.astrees.org

Les différences de temporalités.

La première question porte sur l'art du management des temporalités différentes. Chaque type d'action possède une durée optimale et un rythme optimal. Le pilotage des différentes stratégies doit respecter la diversité des rythmes et des durées...

Mais le jeu n'est pas loyal : le court terme risque à tout moment de tout submerger... La crise est justement ce qui se vit comme la perte de maîtrise du calendrier et l'inadaptation des cadres habituels d'action (les routines). Elle rend à la fois urgentes et incertaines toutes les décisions. Il est utile de distinguer le temps mesurable, celui des délais et des échéances, du temps qualitatif, de la durée, du temps de la gestation, c'est-à-dire de ce qui se passe pendant ce temps, ce qui se transforme, ce qui s'apprend, ce qui mûrit, ce qui se crée (et qui ne mesure pas grâce à une horloge !).

Comment s'opèrent les ruptures « acceptables », comment s'inventent les stratégies alternatives (long terme) sans qu'il soit fait « du passé table rase » ? Il y a dans le présent, « le présent du passé (la mémoire), le présent du présent (la décision et l'action) et le présent du futur (l'anticipation, l'attente) ».... La question lancinante de l'anticipation peut être mieux comprise dans ce cadre. Elle ne peut se résumer à la mise en place d'un agenda ou au gain d'un délai supplémentaire. Le long terme n'est pas seulement un ingrédient technique, mais une perspective qui modifie elle-même les représentations des acteurs.

Les modes de coordination.

La deuxième question porte sur les modèles-types de coordination entre acteurs. Deux modèles-types sont proposés.

- Les modes de coordination privilégiant les approches top-down semblent plus adaptées lors des crises de grande ampleur. L'Etat national est amené à jouer un rôle majeur. Il possède l'expérience de la gestion d'autres crises. Mais le risque est grand que cette « tutelle » exerce son leadership au détriment de la coordination des acteurs locaux, qu'elle affaiblisse leur engagement.
- Les coordinations locales, ou bottom-up, existent dans les bassins où les pratiques de dialogue social, voire d'engagement dans la gestion de crises passées sont importantes. Les organisations locales ont appris et capitalisé.

Mais elles sont fragiles. Elles peuvent se lasser, se révéler unies par une confiance « incarnée » dans quelques personnes influentes plutôt que par le fonctionnement d'instances durables de délibération et de décision.

Dans tous les cas connus, et sans préjuger du leadership réel, on constate qu'il y a création d'une structure ad hoc. Cette structure peut aussi se révéler être une sorte de substitut à l'action. Les réunions de lancement peuvent se transformer en signal que « tous les acteurs se mobilisent et sont partenaires » alors que le programme d'action est faible.

Les acteurs oubliés.

Il est possible de dire que dans certains cas (notamment lors de crises de grande ampleur), le pilotage et l'organisation des acteurs locaux pèsent peu face au pouvoir réel des experts « hors sol » et des médias. Entre les énoncés techniques et les articles « témoignages », il y a alors peu de place pour des débats proprement politiques, engageant la responsabilité des acteurs et des personnes (débats politiques n'étant pas synonyme de débats entre responsables politiques, faut-il le préciser). Cela ne peut que renforcer toutes les crispations autour de l'idée que les acteurs vont se faire de l'impact potentiel de leurs « annonces » sur l'opinion publique. Les acteurs politiques peuvent alors privilégier les trop connus « effets d'annonces » en lien direct avec l'agenda politique.

La légitimité des décisions en question.

La question de la légitimité des restructurations et de la construction de cette légitimité est posée. Cette légitimation est une mission particulièrement difficile. D'une part, les restructurations touchent des personnes qui ne sont pour rien dans les motifs de la décision. Cette décision est souvent annoncée après des années de discours victorieux ou lénifiants. D'autre part, elles ne peuvent s'abriter derrière les deux ordres classiques de justification. Elles ne peuvent évoquer ni la tradition ni le progrès humain. Il ne leur reste souvent qu'un discours utilitariste et très peu stimulant sur « la nécessité de s'adapter »....

Dans tous les cas les récits qui sont faits dans changements en cours passent totalement à côté de leur rôle. Au lieu de tenter de mettre les actions en perspectives, de mettre en lumière les motivations des acteurs, d'« affecter du sens à l'univers empirique des actions obscures et des objets quelconques » (Jacques Rancière), ils ne font qu'aggraver le brouillage des idées et le sentiment d'être dépossédé de son histoire. Quelles que soient les justifications d'ordre économique et de court terme, elles doivent être articulées avec celles issues des théories du développement durable et celles fondées sur un accord sur des procédures réputées justes. La légitimité n'est pas une question de pédagogie, mais bien une question de respect des personnes et des critères de justice mobilisés. Un dialogue social authentique et élargi à l'ensemble des parties prenantes est à cet égard irremplaçable.

5 QUE FAIRE ?

Au terme de ces réflexions, nous sommes persuadés que l'action au niveau des bassins d'emploi et autres niveaux infra nationaux peut être renforcée. Et que tout le monde y gagnerait. Les conditions pour que cela soit possible, pour que cela prenne corps, pour que cela produise des effets, sont assez simples au fond. Nous pouvons les résumer en quelques mots et nous allons chercher en guise de conclusion à les illustrer grâce à deux démarches pleines de potentiels.

Démarches, dispositifs, dialogue.

Démarches, dispositifs, dialogue peuvent résumer ces principes qui nous donnent la capacité, la puissance d'agir. Ils disent l'inscription dans le temps des actions, non pas pour prendre son temps à la manière d'un sénateur qui a du temps devant lui, mais pour inscrire l'action dans un processus. Processus pratique qui produit des résultats identifiables et concrets, processus qui, chemin faisant, donne de la consistance à des acteurs collectifs capables de jouer le rôle attendu d'institutions légitimes, dotées d'un mémoire et d'une expérience, animées par une vision positive de l'avenir du territoire qu'en retour elles nomment et instituent. Il nous faut abandonner l'image avantageuse attribuée aux actions d'éclat, aux ruptures auto-proclamées, à l'héroïsme du leader solitaire. Les politiques de stop and go sont non seulement épuisantes, elles sont mortelles. Seuls ceux qui apprennent peuvent anticiper.

Démarches, dispositifs, dialogue disent également la complémentarité des niveaux dans l'action. Les rencontres et échanges, informels ou organisés, multi acteurs ou spécialisés, entre acteurs public et privés, entre membres de la « communauté locale » et avec des acteurs extérieurs, sont indispensables. La fluidité des échanges, leur volume, leur dilatation constituent un premier niveau vital. Les outils et projets sont tout autant nécessaires. Ils répondent pratiquement aux besoins de ceux qui se coltinent les situations problèmes qui font la vie quotidienne des territoires et de tous les acteurs collectifs. Mais sans inscription dans un récit et une histoire qui leur donne un sens et des perspectives, ils seront trop souvent comme l'usine à gaz qui dépense plus d'énergie qu'elle n'en produit. Il ne faut pas ignorer le découragement qui naît de cette succession de solutions jamais évaluées, jamais intégrées à un processus « sensé » (sinon de bon sens !). Il est difficile aujourd'hui de prêcher pour une stabilisation et une institutionnalisation des dispositifs et organisations locales. C'est tellement plus dans l'air du temps de prôner l'innovation partout et toujours. Mais quelle innovation ? Celle qui veut que « tout change pour que rien ne change »¹⁹ ou celle qui produit réellement des effets et des acteurs majeurs ? Nous avons besoin de permanence pour affronter la tourmente des événements et la dispersion qui naît de l'action toujours en réaction à un événement. Cette stabilité qui donne la capacité d'agir se construit en luttant aussi bien contre l'immobilisme de la tradition et des positions acquises, contre la vanité de l'activisme que contre l'apologie naïve du changement à tout prix

¹⁹ Selon la morale du Guépard, de Giuseppe Tomasi de Lampedusa, porté à l'écran par Luchino Visconti et Palme d'Or à Cannes en 1963.

(fût-il rebaptisé « réformes »). C'est la raison d'être du droit et des institutions dans les pays démocratiques.

Au cœur de ces démarches et de ces dispositifs se trouve bien sûr ce qu'il est convenu d'appeler un dialogue social de qualité, un dialogue social qui soit déjà politique au sens fort du terme en ce qu'il rassemble des acteurs divers, pris dans leur consistance historique et dans leurs aspirations fondamentales, et qu'il aboutit à des décisions reconnues et appliquées. C'est ce qui peut différencier le rôle du dialogue social territorial par rapport au dialogue social dans l'entreprise, dans la branche ou au niveau national voire européen. Les organisations syndicales et patronales y gardent toute leur place. Mais l'objectif de ce dialogue est d'élargir leur contribution à des sujets nouveaux, le développement économique, la stratégie du territoire pour faire face à une restructuration sectorielle d'envergure, la gestion de transitions professionnelles au-delà des marchés internes aux grandes entreprises, l'accompagnement des restructurations, d'élargir leur contribution à l'histoire du territoire et de la communauté locale.

Trois illustrations

Pour conclure, plutôt qu'une liste de recommandations ou une envolée lyrique sur nos perspectives pour le 21^{ème} siècle, nous préférons donner trois exemples de ce qui est possible de faire, sans lois nouvelles, sans réformes de collectivités²⁰, sans moyens nouveaux ou idée jamais vue. Bien sûr ils n'épuisent pas le sujet. Ils ont plutôt vocation à illustrer ce que nous voyons comme conséquences pratiques aux analyses et réflexions qui précèdent. Ces exemples peuvent nous mettre posément sur la voie de l'action. Nous espérons qu'ils croiseront un ingrédient supplémentaire indispensable : l'enthousiasme de nos lecteurs.

Les Maisons de l'emploi

Peut-être qu'au fond le principal handicap des « maisons de l'emploi » réside dans leur dénomination ! Le choix du terme « maison » est, certes, congruent avec l'évolution récente des politiques publiques qui reposent de plus en plus sur une organisation centrée, au niveau national, par une animation dévolue à une « agence » ; et une mise en œuvre à des niveaux départementaux (ou infra-départementaux) confiée à des « maisons ». Mais le terme de « maison » est associé, presque irrémédiablement pourrait-on dire, à l'imaginaire d'un lieu, d'un espace commun et laisse ainsi entendre qu'il s'agirait de regrouper le plus grand nombre de partenaires d'un Service Public Elargi dans un même lieu...

Mais le sens d'une « maison de l'emploi » apparaît bien plutôt et avant tout comme une *démarche* pertinente. Et telle qu'elle est définie par l'article L311.10 du code du travail qui précise qu'elles concourent à la coordination des politiques publiques et du partenariat local des acteurs publics et privés agissant en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion et du

²⁰ La question d'une réforme des collectivités est pourtant un sujet central pour permettre aux politiques locales de se déployer. La déception qui entoure le rôle des régions est grande. Les missions des collectivités et en général des institutions locales mériteraient d'être clarifiées avant toute réforme de type meccano institutionnel.

développement économique : et ce à partir d'un diagnostic partagé, qui leurs permettent d'exercer notamment une mission d'observation de la situation de l'emploi et d'anticipation des mutations économiques. La possibilité est réellement offerte aux animateurs de ces « maisons » de passer d'une coordination des actions destinée d'abord à faire respecter la règle du « chacun chez soi » à une construction collective, qui petit à petit, permet le partage des problèmes, des diagnostics, des méthodes, des stratégies, pour finalement améliorer les services et enrichir tout le dispositif.

Les pôles de compétitivité

La qualité d'un territoire (et de ses marchés locaux du travail) se mesure également à sa capacité à développer son économie. A ce titre, les pôles de compétitivité, initiés par le CIADT de septembre 2004, visent, tout en renforçant la spécialisation de l'industrie française, à créer des conditions favorables à l'émergence de nouvelles activités et par là-même à améliorer l'attractivité des territoires. Comme le soulignait le Comité Economique et Social, dans son rapport de juillet 2008²¹, l'effet pôle demeure aujourd'hui relativement faible sur les marchés locaux du travail, particulièrement en matière de création d'emplois. Les premiers emplois créés étant essentiellement ceux créés par l'organisation des nécessaires structures de gouvernance et de développement de projets.

Cependant, si l'on s'accorde sur la nécessité d'un temps long²² pour que les expérimentations de nouveaux modes de relations et de coopérations, entre grandes entreprises et PME notamment et qui s'expérimentent au sein de ces démarches, parviennent à une certaine maturité, on peut raisonnablement prévoir des effets structurants des pôles sur les marchés locaux du travail. Un certain nombre d'initiatives locales, certes encore expérimentales, concrétisent d'ores et déjà cette approche : inscription de la GPEC comme piste de progrès dans de nombreux pôles ; développement d'une offre de formation adaptée aux demandes *anticipées* (pôle automobile haute gamme) ; mise en place de commission « formation et GPEC » (pôle industries agro-alimentaires) ou « dialogue social » (pôle Microtechniques) ; contribution à la création d'un programme d'insertion et de formation aux métiers de la création numérique (Cap Digital Paris Région), etc.

La GPEC territoriale

La définition de la GPEC est connue. « *C'est 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'entreprise (en termes d'effectifs et de compétences), en fonction de son plan stratégique, ou au moins d'objectifs à moyen terme bien identifiés* ». Si l'Association Développement et Emploi (et ASTREES à sa suite) s'est toujours empressée d'ajouter « *et impliquant le salarié dans le cadre d'un projet d'évolution professionnelle* », c'est parce qu'il existe deux conceptions de la GPEC, comme de l'action en général. La première conception voit dans la GPEC un outil pour gérer, si possible de façon dynamique, les ressources humaines de l'entreprise. Cette conception conduit à enfermer la GPEC dans

²¹ « Les pôles de compétitivité : faire converger performance et dynamiques territoriales »

²² L'exemple des *clusters* à l'étranger fait référence à des durées de cinq à dix ans pour que des effets sur les marchés locaux du travail puissent être remarqués...

des tableaux statistiques et des projections abstraites au service des directions des ressources humaines. L'efficacité de l'outil se heurte alors à deux écueils. L'impossibilité de distinguer entre l'important et le secondaire qui résulte du trop plein d'informations et de détails, d'un côté. La résistance des personnes concernées ensuite. La pédagogie ne sera jamais suffisante pour faire accepter une décision technocratique et comme telle sans légitimité. Les entretiens professionnels et la négociation sur l'emploi n'ont pas de substitut. C'est ce que la loi Borloo sur la GPEC a compris.

Pour la GPEC territoriale les enjeux sont les mêmes. Le principe est le même et la nécessité d'étendre l'aire de mobilité à un périmètre plus large que l'entreprise est de bon sens. Mais si la GPEC territoriale (ou GTEC pour gestion territoriale de l'emploi et des compétences, mais on oublie alors un peu plus l'anticipation au profit de la gestion...) devient simple outillage, de préférence informatisé, décrivant les mobilités et les besoins théoriques sur un bassin d'emploi, nous n'aurons pas beaucoup avancé. Si la GPEC territoriale est l'occasion de recueillir des informations chaudes sur l'emploi, si elle peut donner de la cohérence et de la lisibilité aux différents systèmes et sous-systèmes des marchés locaux du travail, si elle permet de rendre compréhensible leur dynamique et si elle permet de forger les convictions, les compétences et la légitimité de ceux qui la portent, si son animation génère un surplus qui s'appelle la confiance, alors non seulement elle aura des effets concrets, mais elle dotera le territoire de qualités qui lui permettront de supporter ses métamorphoses. Et de les supporter aux deux sens du terme, en ne s'y dissolvant pas et en leur apportant son soutien.

La GPEC territoriale, conçu comme un dispositif et une démarche, peut donner corps au processus jamais terminé dans lequel les outils de gestion du chômage, les organisations qui accompagnent les reclassements professionnels, les répertoires qui permettent l'orientation professionnelle, les moments de bilans professionnels, les lieux de formation, les procédures de soutien à la création d'emploi et à la création d'activités, les stratégies de développement, de recherche et d'innovation, les réflexions prospectives et l'urgence quotidienne, les lois générales et le vécu d'acteurs singuliers, les histoires individuelles et les sécurités collectives, les considérations techniques et les convictions politiques, s'ajustent, s'accordent, se complètent sans jamais se confondre.

Pour que cela se fasse, le maximum de rencontres, d'échanges, de dialogue est nécessaire. Ces confrontations et négociations, où nous avons cru voir la condition pour l'effectivité des politiques territoriales, produiront un récit, une histoire dans laquelle chacun pourra trouver sécurité et perspectives désirables. Le dialogue social, les « espaces publics d'échanges » devront se battre contre le sacre du présent d'un côté, mais aussi pour imposer leur histoire, celle des acteurs sociaux et des citoyens, contre les tentatives populistes ou technocratiques qui nous proposent des récits clé en main, au choix plein de larmes, de drames, de souffrance ou plein de contraintes chiffrées auxquelles nous n'aurions à opposer que notre totale impuissance.

En guise de viatique.

Peut-on penser des institutions locales historiques acceptant la possibilité d'un hiatus entre les desseins des acteurs et les résultats obtenus (et pas seulement des «groupes projets» réunissant temporairement des acteurs rationnels gérant le changement en fonction de desseins établis «scientifiquement») ? Comment répondre aux besoins des communautés humaines et historiques qui sont aussi des besoins d'intercompréhension et de reconnaissance entre leurs membres (et pas seulement d'une coordination efficace) et besoins de temps et de durée pour résister au «sacre du présent» et se projeter dans le futur ? La réussite des actions locales pour l'emploi et le développement, que nous appelons de nos vœux, passe aussi par notre engagement à faire des régions et bassins d'emploi, des lieux «apprenants», espaces de débats et de décisions organisés pour être capable durablement d'agir.