

LES MAISONS DE L'EMPLOI, UN DISPOSITIF EN FAVEUR D'UNE GESTION TERRITORIALE DES RESSOURCES HUMAINES ?

Isabelle BORIES-AZEAU

Docteur en Sciences de Gestion

Maître de Conférences associé – UFR AES – Université Montpellier 1

ERFI, Université Montpellier 1

bories-azeau@wanadoo.fr

Anne LOUBES

Maître de Conférences - IAE de Montpellier

CREGOR – ORHA, Université Montpellier 2

04.67.14.46.47

aloubes@univ-montp2.fr

Résumé :

Le périmètre de la GRH dépasse celui de l'entreprise ce qui pose la question de ses nouveaux contours, dans des contextes économiques et sociaux pour le moins fluctuants. Les maisons de l'emploi (MDE) créées en 2005, dans le cadre de la rénovation du service public de l'emploi sont chargées d'organiser la gestion territorialisée des RH (GTRH).

Comment les MDE peuvent-elles contribuer au développement d'une GTRH ? Basés sur une étude qualitative, nos résultats montrent que les principales difficultés de la mise en œuvre d'une GTRH consistent : - à faire partager une vision commune aux acteurs économiques et institutionnels en présence et – à accepter que les problèmes de coordination trouvent en partie une solution dans des dispositifs qui croisent branches et territoires. Les enjeux d'un mode de coordination orienté sur la connaissance et sur le capital social sont également mis en évidence.

Mots clefs : Gestion Territoriale des Ressources Humaines, Maisons de l'Emploi, Capital Social, Gouvernance Territoriale.

Introduction

L'intérêt croissant porté aux territoires appréhendés comme des lieux pertinents de régulation sociale et susceptibles d'apporter des voies de réponse à la crise, pose la question du périmètre de la GRH, amené à dépasser celui de l'entreprise ; GRH aux nouveaux contours, dans des contextes économiques et sociaux pour le moins fluctuants. Le modèle de GRH émergent, suggéré en 2003 par Bouchez ou modèle de GRH de troisième type (troisième millénaire) se caractérise par une flexibilité partenariale et mutualisée des RH. Ce modèle propose également « *une gestion offensive et régulée des compétences au sein d'un bassin d'emploi* » (Bouchez, 2003), renvoyant à la Gestion Territoriale des Ressources Humaines (GTRH). Ainsi, la GTRH n'est pas une simple extension des modèles traditionnels de la GRH, en général celui de la grande entreprise (individualisant) ou de la PME (arbitraire) (Pichault et Nizet, 2000) ; « *elle implique de favoriser des liens étroits entre acteurs publics et privés, renforcés par des actions collectives et structurés par des maillages où les problématiques de GRH sont peu à peu portées au niveau territorial pour y être conjointement traitées (modèle territorial)* » (Bories-Azeau et al. 2008). Si la place des clusters, systèmes productifs locaux (SPL) ou Pôles de compétitivités semble essentielle dans les mécanismes de structuration de cette nouvelle forme de GRH, les pouvoirs publics y contribuent aussi. C'est en particulier le cas avec la loi du 18 janvier 2005 (loi de programmation pour la cohésion sociale) qui, dans le cadre de la rénovation du service public de l'emploi (SPE), a créé un nouveau dispositif : les maisons de l'emploi (MDE) « *Instruments mis à disposition des collectivités locales afin de leur permettre de remédier aux différentes carences du SPE* :

- *Insuffisance des prévisions de besoins en RH au niveau des bassins d'emploi et inadéquation de l'offre de formation qui résulte,*
- *Absence de poste d'orientation unique de la politique d'emploi dans chacun des territoires*
- *L'éparpillement des acteurs et l'absence de suivi individualisé des demandeurs d'emploi* » (Jeannet et Schechter, 2008).

Récemment, la loi sur la réforme du Service Public de l'Emploi du 13 février 2008 a réaffirmé la plus-value des MDE qui « *concourent à la coordination des politiques publiques et du partenariat local des acteurs publics et privés qui agissent en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion et du développement économique* ». Elles se voient ainsi chargées du « *développement de la gestion territorialisée des ressources humaines* » à travers de nouvelles missions. Elles sont aussi impliquées dans la lutte contre les discriminations et pour l'égalité professionnelle. Instances de coordination et de mise en relation destinées à favoriser la gouvernance territoriale, les MDE doivent promouvoir une approche globale de la GRH au niveau territorial. Deux missions qui semblent essentielles au développement des compétences clés des territoires (Mendez et Mercier, 2006). Toutefois, les MDE sont en attente d'un nouveau cahier des charges qui fixera le contenu de cette mission et le rôle des autres acteurs concernés (Pôle Emploi, Conseil Régional...).

Souhaitant enrichir le débat sur les conditions et les modalités d'émergence de régulations sociales territorialisées (Beaujolin-Bellet, 2008), nous proposons de centrer notre analyse sur le rôle des maisons de l'emploi.

Plus précisément, notre objectif est d'apporter des éléments de réponse à la question suivante : **Comment les MDE peuvent-elles contribuer au développement d'une GTRH ?**

C'est à partir d'une étude qualitative exploratoire que nous menons depuis trois ans avec une collecte de données au sein d'un Système Productif Local (SPL) que nous avons été conduits à aborder la GTRH. Nous avons souhaité approfondir dans le cadre de cet article notre compréhension de cette nouvelle conception de la GRH en nous basant sur les relations de ce SPL avec la MDE implantée sur le même territoire, tout en mettant en relation ce cas à celui d'un autre territoire et d'une seconde MDE.

Les Maisons de l'emploi : une réponse pour la GTRH ?

Avant de présenter le dispositif des MDE et le contexte de son apparition, nous abordons la notion de territoire pour l'envisager comme niveau potentiellement pertinent de régulation sociale.

Le territoire un niveau pertinent d'action en GRH ?

La notion de territoire

Le territoire est un concept diffus, polysémique. C'est un espace qui ne se situe pas seulement au croisement de la dimension géographique et professionnelle mais qui est, ou peut devenir, une entité socio-économique et un lieu pertinent de régulation (Bonnaud in Thierry et Tuillier, 2003). Il s'agit donc d'une forme spécifique d'organisation, d'une construction sociale fondée essentiellement sur des logiques d'acteurs (Pecqueur et Soulage 1992, in Lamotte, 1998). Le territoire est un espace caractérisé par une hétérogénéité d'acteurs, où s'articulent de façon plus marquée que pour l'organisation, des logiques économiques, sociales et politiques, souvent conflictuelles (Mendez et Mercier, 2006). De nombreux chercheurs soulignent la difficile coordination d'institutions qui parfois, entretiennent des clivages (Beaujolin-Bellet, 2008; Vaesken et Zafiropoulou, 2008 ; Verdier, 2006 ; Retour et Vatteville, 2006 ; Capiez, 2004). L'hétérogénéité des acteurs territoriaux rend plus difficile le partage d'une vision commune aux acteurs économiques et institutionnels en présence (Mendez et Mercier, 2006). Les structures de gouvernance territoriale peuvent donc être appréhendées comme des « systèmes d'action concrets » (Crozier et Friedberg, 1977 ; Friedberg, 1993) i.e. *« (...) des structures d'action collective par lesquelles sont « organisés » des espaces d'action, c'est-à-dire sont construits et perpétués les ordres locaux grâce auxquels les acteurs parviennent à stabiliser au moins provisoirement leurs négociations et leurs interactions stratégiques »* (Friedberg, 1993, p. 109).

La notion de « système d'action concret » *« (...) permet de décoder les logiques d'action et les logiques de sens, leurs interactions et ainsi de souligner le caractère intrinsèquement contradictoire de toute politique publique locale »* (Chappoz, 2008). Il s'agit alors de définir des modes de gouvernance capables de réguler les jeux d'acteurs (Vaesken et Zafiropoulou, 2008). La notion de territoire, qui ne peut être dissociée de celle d'acteurs en interrelation, renvoie donc à la problématique de la gouvernance territoriale. La gouvernance du territoire décrit *« à un moment donné une structure composée par différents acteurs et institutions permettant d'apprécier les règles et les routines qui donnent sa spécificité au lieu, vis-à-vis des autres lieux et du système productif national qui l'englobe »* (Gilly et Pecqueur, 1995 in Lamotte, 1998). L'émergence d'actions collectives nécessite des mises en coopération et des mécanismes de coordination et d'adaptation des activités entre les agents du territoire, et exige de prendre en compte les éléments suivants (Ternaude in Lamotte, 1998) : *« densité des relations sociales (Granovetter, 1992) ; - durée suffisamment longue de ces relations en*

réseau ; - circulation de l'information efficace ; - proximité territoriale envisagée comme la combinaison de la proximité géographique, organisationnelle et institutionnelle ». Comme le soulignent Gosse et Sprimont (2008), en référence aux travaux de Boschma (2005), au-delà de la proximité géographique, la proximité organisée recouvre différentes dimensions : proximités organisationnelle, cognitive, institutionnelle et sociale. Il s'agit en filigrane de relations qui se construisent et que le concept de capital social issu de la théorie des réseaux sociaux permet de mieux appréhender. Pour Borghi (2006), le territoire peut aussi être envisagé comme un cadre particulier dans lequel le capital social tient toute sa place. Si le territoire est appréhendé comme un réseau d'interactions concrètes et matérielles, et pas seulement virtuelles, entre des sujets d'une part, et entre ces sujets et leur environnement d'autre part (Dematteis et Governa, 2002, in Borghi, 2006), le capital social peut et doit être compris comme une condition et un résultat des interactions (Borghi, 2006). Après avoir été principalement développé en sociologie dans un premier temps (Coleman, 1988, 1990) et en sciences politiques dans un second temps (Putman 1995), le concept de capital social est apparu récemment en gestion (Adler et Kwon, 2002 ; Nahapiet et Ghoshal, 1998) et trouve son application dans l'analyse des réseaux sociaux. C'est en 1980 que Bourdieu le définit comme *« l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance et d'inter-reconnaissance »*. Il recouvre l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles accessibles grâce à des réseaux sociaux (Burt, 1992 ; Putman, 1995 ; Nahapiet et Ghoshal, 1998). Si les composantes structurelles et relationnelles du capital social sont issues du concept construit en sociologie, l'apport original de Nahapiet et Ghoshal (1998) est d'introduire pour la gestion, sa dimension cognitive. Cette dimension relève de la connaissance et correspond aux représentations partagées, aux interprétations et aux systèmes de compréhension réciproques que procure la mise en relation.

Considéré comme un patrimoine, qui peut être enrichi ou appauvri, consolidé ou dilué, réinterprété de façon créative ou traditionnelle, le capital social fournit aux acteurs locaux les archétypes et les modèles de l'interaction coopérative. A ce titre, il peut être appréhendé comme une ressource territoriale. En effet, pour Mendez et Mercier (2006) la capacité d'un territoire à renouveler ses compétences clés dépend des relations interorganisationnelles. La principale ressource provient de la relation, et le développement de compétences clés pour un territoire est articulé à la définition de formes de gouvernance territoriale (Mendez et Mercier, 2006) susceptibles de favoriser le développement de coopérations entre les différents acteurs d'un territoire.

Le territoire : un niveau de régulation sociale en émergence

L'analyse des incidences des restructurations en termes de suppression d'emplois sur le territoire d'implantation explique en grande partie l'intérêt porté au territoire comme lieu de régulation sociale. Pour autant l'acteur territorial, difficile à saisir, n'est pas considéré à priori comme un acteur impliqué dans les restructurations (Beaujolin-Bellet, 2008). Les résultats des études réalisées dans le cadre du programme MIRE montrent qu'il importe de considérer le territoire comme un lieu possible, voire pertinent, de construction de dispositifs de régulation des restructurations (Beaujolin-Bellet, 2008). Selon l'étude de Raveyre (2006), les interactions au niveau territorial ne sont pas spontanées mais en partie construites par des dispositifs permettant les rencontres (réunions, aides, accords) et l'engagement de personnes qui constitue un véritable investissement immatériel, qualifié de coopératif. Cette étude présente le cas de Saint Gobain, confronté à une fermeture d'un site, à la suite d'une restructuration industrielle et devant, dans le cadre de la loi de modernisation sociale de 2002

redynamiser le réseau économique local à la suite de cette fermeture. Pour Raveyre (2006), cette obligation, et les aides proposées, sont un signal à la coopération, une invitation à l'échange. Les interactions n'ont donc pas un caractère spontané, étant favorisées au départ par les aides octroyées. Par la suite, les liens créés et inscrits dans la durée favorisent la circulation d'informations et l'élaboration d'un savoir commun qui permet une gestion anticipée des réductions d'effectif et de faire face plus rapidement à une suppression d'emploi imprévue.

Si l'analyse des impacts territoriaux des restructurations induit la question d'un niveau territorial lieu pertinent de régulation, il est aussi possible d'envisager cette mise en relation dans des processus «à froid» qui définissent une nouvelle structuration territoriale ; tel est le cas, par exemple, des SPL ou Pôles de compétitivité.

Les réseaux inter-firmes peuvent renforcer la dynamique territoriale (Aggeri et Pallez, 2002) en intégrant des problématiques communes de GRH dont ils favorisent le traitement et qui sont progressivement portées au niveau territorial pour y être conjointement traitées. Les résultats de l'étude en profondeur de Bories-Azeau et *al.*, (2008) d'un SPL montrent que le réseau révèle des problématiques communes de RH qui seraient restées isolées et qui supposent un traitement global, et renforce la fluidité et la continuité des réponses. En outre, de nombreux ajustements s'opèrent entre les parties prenantes institutionnelles autour des problématiques de GRH. Grâce aux actions menées, chefs d'entreprise, institutions locales et pouvoirs publics, modifient leurs représentations et accentuent leurs coopérations. Ainsi, les processus d'ajustement de systèmes de représentations et d'actions d'acteurs proches géographiquement, propres à la gouvernance locale (Gilly et Wallet, 2001, in Mendez et Mercier, 2006) ont été identifiés. Les actions collectives menées dans le cas étudié, ont fait évoluer les représentations et sensibilisé l'acteur collectif aux enjeux d'une plus forte structuration territoriale grâce aux réseaux. Les institutions ont acquis une expérience considérable qui renforce leur rôle de «facilitateurs» de réseaux (Mac Evily et Zaheer, 2004). Si elles engagent leur responsabilité dans la création et le développement du réseau par, notamment, un financement public, les actions collectives menées dans ces réseaux, les amènent à reconnaître leurs contradictions et opérer des ajustements. Finalement, le réseau comme structure sociale qui favorise l'émergence et la mobilisation du capital social apporte : - une lecture commune des problématiques de GRH au sein d'un territoire, - une clarification des rôles, - et une responsabilisation des parties prenantes qui repose sur des interactions et des ajustements d'acteurs locaux hétérogènes que révèlent des actions collectives, réponses globalisées et plus fluides, menées dans le cadre d'un réseau (Bories-Azeau et *al.*, 2008, 2007).

C'est aussi ce que soulignent Gosse et Sprimont (2008) qui concluent, suite à l'analyse des phases clefs de structuration territoriale du ferroviaire dans le Nord de la France, à une forte implication des pouvoirs publics et à la nécessaire mise en œuvre d'une gestion des compétences territoriales. Autour des clusters et face aux problématiques de GRH révélées, une dynamique territoriale semble émerger. Cependant, la diffusion de pratiques sociales innovantes doit être soutenue, notamment par des formes nouvelles de dialogue social, non plus à l'échelle d'une entreprise mais ouverts sur d'autres entreprises et leur territoire. Il s'agit donc de définir les contours d'un dialogue social territorial qui est incité par les pouvoirs publics¹, en particulier dans le cadre de la territorialisation. Il relève également des objectifs²

¹ La loi du 2 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie consacre en particulier de nouveaux niveaux de négociation. Ce texte vise à faciliter la conclusion d'accords territoriaux au niveau régional, départemental ou local et réorganise le dialogue social territorial en instituant des commissions paritaires locales professionnelles ou inter professionnelles.

² Objectifs qui ont été déclinés par le CIACT du 6 mars 2006 dans les grandes lignes de la prochaine génération des contrats de projet Etat-régions (2007-2013).

de l'Union Européenne (Stratégie Lisbonne/Göteborg) d'intégration des dimensions environnementales et sociales dans l'activité économique des états membres. Sachant que les institutions européennes appréhendent le dialogue social territorial comme un instrument essentiel de la stratégie européenne de l'emploi. A partir de son analyse de différentes expériences de dialogue social territorial, Jobert (2004, 2006) propose de distinguer : - des dispositifs inscrits dans une négociation sociale territorialisée (accords conclus entre représentants du patronat et des salariés) ; il s'agit en quelque sorte d'un dialogue social « classique » décliné au niveau territorial ; - des dispositifs relevant de la gouvernance territoriale, caractérisés par une multiplicité d'acteurs (SPE, collectivités territoriales, syndicats de salariés, syndicats d'employeurs..) et des champs plus larges que ceux de la négociation : emploi, formation professionnelle (gestion et sécurisation des parcours professionnels), développement économique... Ce type de dispositif est intéressant dans la mesure où il :

- implique les parties prenantes dans des thèmes et des modes d'action nouveaux ;
- met en jeu la responsabilité sociale de l'entreprise,
- favorise la performance économique du territoire notamment en tant que facteur de structuration.

Finalement, et plus globalement, le territoire, dont la définition est un enjeu en soi, pourrait s'imposer comme une échelle pertinente – ce qui ne signifie pas exclusive – de la GTRH.

Les maisons de l'emploi : un dispositif à vocation territoriale et partenariale

Présentation du dispositif

Créées à l'initiative des élus locaux, les Maisons de l'emploi bénéficient du soutien actif de l'État qui mobilise à leur intention les moyens du Service public de l'emploi (SPE). Le cahier des charges national, défini par l'arrêté du 7 avril 2005, précise leurs missions :

- concourir à l'anticipation des besoins en main-d'oeuvre et en formation des entreprises,
- faciliter l'accès et le retour à l'emploi,
- soutenir le développement de l'emploi et la création d'entreprise.

La proposition d'un nouveau cahier des charges, attendue pour mai 2009, devrait s'appuyer sur le rapport parlementaire de J.P. Anciaux (2008³). Le nouveau cahier des charges précise les missions, le rôle et le positionnement des MDE dans le contexte de réforme de l'organisation du SPE issu de la loi du 13 février 2008, et propose trois axes d'intervention :

- élaboration d'une stratégie territoriale partagée
- GTRH, développement économique et de l'emploi
- Contribution à l'accueil, l'information et l'orientation des personnes et des entreprises

Concernant l'axe 2, le rôle attendu des MDE est de développer en complémentarité avec l'existant des actions partenariales expérimentales et innovantes dans les relations aux entreprises, la GPEC, les parcours professionnelles incluant la mobilité, les dispositifs de professionnalisation, la coopération interentreprises, les plateformes de reconversion, l'ingénierie de développement de l'emploi, l'attractivité du territoire, la qualité de l'emploi, la

³ Les maisons de l'emploi, Rapport de la mission d'évaluation du dispositif, Jean Paul Anciaux, 11 juin 2008, Assemblée nationale, <http://www.jeanpaulanciaux.com>, 66 pages.

responsabilité sociale des entreprises....Elles doivent en outre dans le cadre de cet axe favoriser la reprise et la création d'entreprises, développer des projets d'amélioration des services aux usagers...La GTRH doit être mise en place en lien avec les partenaires sociaux, les chambres consulaires, les branches professionnelles et les structures de développement économique. Très large est l'étendue des missions et des mises en relations qu'elles génèrent. Le nouveau rôle des MDE est de constituer une organisation en réseau qui dépasse la seule problématique de l'emploi et s'élargit au développement économique. Véritable lieu commun d'échange, d'observation, d'expérimentation et de diffusion des informations et des pratiques au sein du territoire les MDE ont à organiser la gouvernance territoriale...

Les maisons de l'emploi : un outil de territorialisation de la politique de l'emploi des pouvoirs publics

Les mutations institutionnelles récentes de la sphère publique (décentralisation et renforcement de la déconcentration⁴) se traduisent par :

- une reterritorialisation de l'espace de l'action publique (Leloup et al., 2004) ;
- la primauté des découpages territoriaux sur des découpages sectoriels : l'approche territoriale peut rendre caduque les logiques verticales sectorielles au profit d'une transversalité de l'action (Béhar, 2000) ;
- une redéfinition des moyens et ressources des acteurs territoriaux dans des espaces d'exercice du pouvoir recomposés ;
- une montée en puissance des territoires sur les questions de développement économique.

Il s'agit là d'innovations en matière d'intervention publique qui définissent les contours de la territorialisation de l'action publique que nous entendons comme l'adaptation, en termes de contenu et de modalités de mise en oeuvre, de l'intervention publique aux spécificités locales et à des besoins identifiés pour une définition plus opérationnelle des politiques publiques qui associe les partenaires locaux à leur conception, à leur mise en œuvre et à leur évaluation.

La mise en œuvre des politiques publiques territoriales a favorisé l'émergence du management territorial, autrement dit, de « *l'ensemble des politiques, actions, démarches et projets multiples de la puissance publique applicables sur ses territoires* » (Huteau, 2002). Le management territorial concerne la régulation des relations territoriales, c'est-à-dire le management de l'ensemble des interrelations humaines contribuant à la production des territoires (Ruegg, 1996, in Marsat, 2008) et se caractérise par le partenariat (Hernandez, 2008) ; plus précisément, il se préoccupe de la coordination entre tous les acteurs du territoire (Marsat, 2008).

Les innovations en matière d'intervention publique résident en particulier dans la territorialisation de la politique de l'emploi qui peut se justifier par :

- l'adaptation des plans d'action aux spécificités des contextes locaux en matière d'emploi (activité économique, qualification de la population...) ; ces contextes diffèrent d'un territoire à l'autre, ce qui exige des réponses adaptées de la part des acteurs locaux (Les Notes de l'Observatoire, 2006⁵) ;
- le recours à des outils de proximité : la proximité, vertu majeure du territoire (Béhar, 2000), optimise la coordination entre les intervenants (Bourdin, 2007), sachant que la

⁴ La décentralisation se réfère au transfert de compétences étatiques aux collectivités territoriales. La déconcentration correspond à un transfert, au sein de l'Etat de responsabilités, généralement ministérielles, au profit des services déconcentrés situés à un échelon territorial.

⁵ « Maisons de l'emploi et territoires de projet », Les Notes de l'observatoire, octobre 2006, ETD, 26 pages.

décentralisation a conféré aux territoires un rôle majeur dans les relations de proximité (Vaesken et Zafiropoulou, 2008).

Le plan de cohésion sociale souligne la vocation territoriale des MDE, dont le territoire d'intervention, selon le cahier des charges des MDE est le bassin d'emploi. Pour l'INSEE, le bassin d'emploi correspond à un espace géographique cohérent où se réalise l'essentiel des rencontres entre offres et demandes d'emploi. C'est là que les entreprises trouvent l'essentiel de leur main-d'oeuvre, que les actifs résident et travaillent.

Plus largement, le territoire peut être envisagé comme un espace de mobilisation et d'intervention conjointe d'un grand nombre d'acteurs travaillent sur des champs connexes mais complémentaires. Dans cette perspective, la territorialisation de la politique de l'emploi s'inscrit dans une logique partenariale.

Les Maisons de l'emploi : un outil de partenariat

Selon le plan de cohésion sociale, les MDE doivent impulser, sur la base d'un diagnostic partagé et d'un plan d'actions, une dynamique visant à renforcer les partenariats entre les collectivités territoriales, les SPE et les autres acteurs territoriaux concernés. Leur cahier des charges précise que leur rôle est « *d'associer les collectivités territoriales, de fédérer l'action des partenaires publics et privés et d'ancrer le service public de l'emploi dans le territoire* ». Permettre l'initiative en matière d'emploi aux élus territoriaux figure en effet au premier rang des objectifs poursuivis par la création des MDE.

« *Les maisons de l'emploi sont des instruments mis à la disposition des collectivités territoriales afin de leur permettre de remédier aux différentes carences du service public de l'emploi répertoriées dans le plan de cohésion sociale* » (Rapport Dalloz, 2008⁶).

Les collectivités territoriales sont envisagées comme des acteurs majeurs de ce partenariat. Force est de constater, en effet, que si la politique de l'emploi demeure une compétence étatique, les communes, EPCI⁷, départements et régions interviennent de plus en plus dans ce domaine. Et, avec la répartition des compétences entre pouvoirs publics centralisés et collectivités territoriales instaurée par la loi du 13 août 2004, on assiste à l'émergence de nouveaux cadres d'action pour le développement économique et de nouveaux acteurs investis de nouvelles compétences et de nouveaux moyens (Lambert, 2007).

Plus globalement, la question de la gouvernance des MDE, doit être envisagée sous l'angle des difficultés de la territorialisation de la politique de l'emploi. Celle-ci tend en effet à remettre en cause le monopole des SPE sur le marché du travail. De plus, elle implique la prise en charge par les collectivités territoriales d'un plus grand nombre de problèmes (Bourdin, 2007). La territorialisation de la politique de l'emploi renvoie alors à la problématique de l'articulation entre les différents niveaux verticaux territoriaux (régional, départemental, infra départemental) avec leurs propres logiques d'intervention. Sachant qu'elle se heurte aussi à un manque de coordination horizontale au sein du territoire concerné.

⁶ Rapport d'information de Mme Marie-Christine Dalloz en conclusion des travaux de la mission sur les Maisons de l'emploi, Assemblée nationale, 11 juin 2008, <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i0952.asp>, 29 pages

⁷ Etablissements Publics de Coopération Intercommunale

Des résultats basés sur l'analyse de deux cas

Nous présentons dans un premier temps, la méthodologie qualitative de cette recherche qui permet de mettre en lumière des résultats qui contribuent à comprendre et à expliquer la difficile contribution des MDE à l'élaboration d'une GTRH.

La méthodologie de la recherche : la construction des objectifs de la recherche et de son design « chemin faisant »

Notre étude est essentiellement exploratoire. Les objectifs et le design de la recherche nous paraissent originaux car ils ont été construits progressivement et réajustés à partir d'une étude initialement focalisée sur la GRH dans les systèmes productifs locaux, dans le cadre d'un contrat avec une DRTEFP⁸.

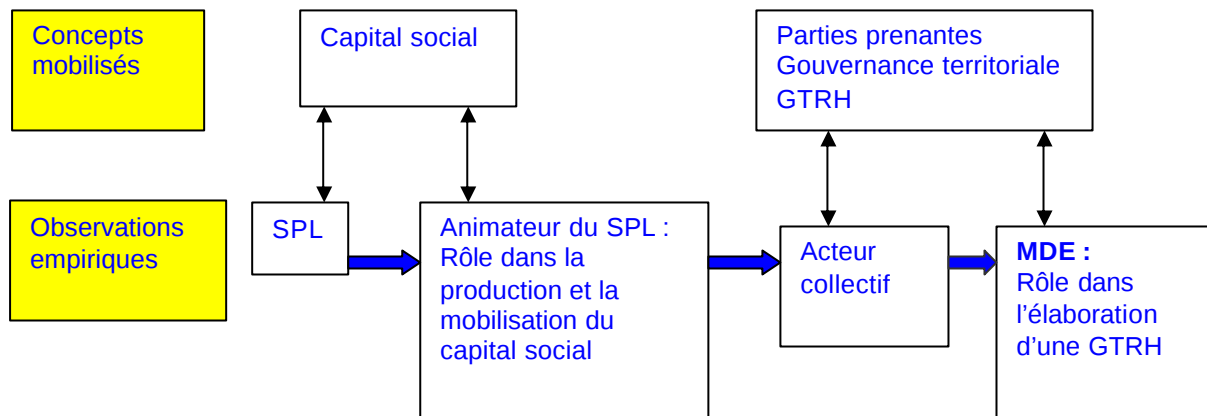
Plus précisément, notre recherche se caractérise par une exploration hybride qui «*consiste à procéder par allers-retours entre des observations et des connaissances théoriques tout au long de la recherche* » (Charreire-Petit et Durieux, in Thiétart et coll., 2007). Nous nous sommes appuyés sur les concepts initialement mobilisés (capital social, gouvernance territoriale) pour structurer nos observations. Notre démarche peut donc être qualifiée d'abductive, au sens de Koenig (1993), i.e. une démarche qui «*(...) consiste à tirer de l'observation des conjectures qu'il convient ensuite de tester et de discuter* ». Nous avons pu ainsi mieux cerner au sein du SPL étudié l'émergence et la mobilisation du capital social, les pratiques de GRH des entreprises du réseau, les stratégies développées et le rôle de l'animateur.

Nos observations empiriques s'inscrivent également dans une approche contextuelle qui nous a conduit à identifier autour du SPL un acteur collectif constitué d'acteurs institutionnels, (exemples : DRTEFP, DRIRE, ANPE), politiques, économiques et sociaux.

Notre démarche de recherche peut être schématisée ainsi.

⁸ L'étude présentée dans ce papier a été menée dans le cadre d'une recherche collective du CREGO (Université Montpellier 2), groupe Organisation Ressources Humaines Activités (ORHA) portant sur les restructurations et les démarches d'anticipation. (Fabre C. (Coord.), Bories-Azeau I., Briole A., Chapellier P., Loubès A., Saint-Germes E. (2006), *L'accompagnement social des restructurations d'entreprises : étude des plans de sauvegarde de l'emploi et des démarches d'anticipation*, Rapport de recherche, DRTEFP, août 2006).

Schéma N°1 : Une démarche de recherche abductive



Dans le cadre du protocole initial (38 entretiens semi-directifs), la MDE du territoire étudié a été identifiée et rencontrée dès 2006. Nos recherches nous ont ainsi progressivement amenés à considérer la dimension territoriale des actions de GRH du SPL étudié.

Souhaitant approfondir notre compréhension des contours et des dispositifs de ce modèle émergent en GRH et de la place des réseaux dans cette structuration, nous avons voulu renforcer notre compréhension des dispositifs territoriaux pertinents pour cette problématique. L'analyse des perspectives d'évolution du cahier des charges des maisons de l'emploi réorienté explicitement sur le renforcement de leurs missions au plan de la GTRH nous conduit à investiguer ce nouveau dispositif. Finalement, cette construction progressive de nos objectifs de recherche provient d'un suivi longitudinal du réseau étudié, élargi à son territoire et à la MDE qui y est implantée.

Ce suivi longitudinal se base essentiellement sur des contacts réguliers avec l'animateur du réseau et favorise une approche dynamique de son évolution (Angot et Josserand in Thiétart et coll., 2007). Il s'agit d'une ouverture méthodologique (Wacheux, 1996) qui contextualise l'étude, en enrichit les résultats et renforce leur validité.

Pour répondre à la problématique posée dans le cadre de cette communication nous avons renforcé l'analyse du territoire étudié par le prisme du SPL et de l'acteur collectif qui s'est constitué. Un autre territoire, a également été investigué afin de conforter nos premiers résultats. Le choix s'est opéré sur la base de contacts préliminaires issus de discussions auprès d'experts qui ont confirmés le dynamisme de la deuxième MDE sélectionnée. Au total, huit entretiens semi-directifs supplémentaires ont été réalisés ainsi que le précise l'encadré 1.

Encadré 1 : entretiens réalisés pour l'étude MDE

- 3 entretiens avec la MDE (LUNA) étalés sur 4 ans (2006, 2007, 2009)
- 1 entretien réalisé avec la MDE (MILOR)
- 1 entretien avec le président du SPL (territoire MDE LUNA)
- 1 entretien avec l'animateur du SPL (territoire MDE LUNA)
- 1 entretien avec un chargé de mission Communauté d'agglomération (CA) (territoire MDE LUNA)
- 1 entretien avec le président de la communauté d'agglomération (territoire MDE LUNA)

Pour enrichir nos résultats et renforcer leur validité, nous avons également recueilli des données secondaires internes détaillées dans l'encadré 2.

Encadré 2 : Analyse documentaire, données secondaires internes

- Cahier des charges des maisons de l'emploi : comparatif
- Tableau de bord MDE
- Guide des activités et des métiers saisonniers
- Plaquettes : PLIE, emploi au cœur du territoire, guide des services à la personne (Petite Camargue Héraultaise), devenir agriculteur (guide d'installation)
- Fiche projet étude des représentations sociales du travail
- Fiche étude action GTRH
- Fiche reconduction action : démarche territoriale pour le développement de la qualité de l'emploi saisonnier
- Fiche poursuite d'action pour la création d'un GE multisectoriel
- CA alliance ville emploi 5/02 2009-03-04
- Projet de programme d'action MDE 2009
- Questionnaire d'enquête GTRH
- Dossier de demande de subvention FSE
- Projet du centre de ressources RH de la MDE LUNA
- Liste des membres du conseil d'administration de la MDE LUNA

Enfin, nous avons utilisé des données secondaires externes sur les MDE comme l'indique l'encadré 3.

Encadré 3 : Analyse documentaire, données secondaires externes

- Rapport parlementaire J.P. Anciaux juin 2008
- Rapport parlementaire M.C. Dalloz juin 2008
- Les Notes de l'Observatoire (ETD) « Maisons de l'emploi et territoire de projet », octobre 2006.

Les données recueillies ont fait l'objet d'une analyse de contenu thématique (Bardin, 1996). Nous avons également recouru à une méthode documentaire (Allard-Poesi, Drucker-Godard et Ehlinger in Thiétart et coll., 2007) basée sur l'analyse de données secondaires internes et externes. Dans le cadre de notre recherche, caractérisée, rappelons-le, par des allers-retours entre observations et connaissances théoriques, nous avons aussi restitué les principaux résultats de notre étude au cours d'une réunion des responsables de maisons de l'emploi de la région. Le contenu de nos échanges a été retranscrit et analysé. Nous avons pu ainsi reprendre certaines de nos conclusions, voire les enrichir. Si notre démarche est exploratoire et focalisée sur deux cas, elle ouvre néanmoins de réelles pistes de recherche et propose des éléments de réponse.

Les raisons du difficile apprentissage des maisons de l'emploi dans l'élaboration d'une GTRH

Nous revenons ici sur les facteurs qui semblent essentiels pour l'intervention des MDE au plan de la GTRH : le territoire, la gouvernance territoriale ainsi que les niveaux et modalités d'actions de GTRH engagés. Cette analyse en profondeur met en évidence les enjeux d'un mode de coordination orienté sur la connaissance et l'importance du capital social. Afin de centrer notre analyse sur les principaux résultats, nous ne présenterons pas ici les principales caractéristiques des deux MDE étudiées.

Un périmètre territorial diffus

Le bassin d'emploi est le périmètre de référence des MDE. Dans les faits, leur territoire d'intervention peut comprendre plusieurs bassins d'emploi ou, pour les grandes agglomérations, un même bassin d'emploi peut être couvert par plusieurs MDE (Notes de l'Observatoire, octobre 2006).

La délimitation du territoire d'intervention est une réelle difficulté pour les MDE. C'est le cas de la MDE MILOR qui intervient sur deux bassins d'emploi. Si le premier est bien délimité, le second est beaucoup plus opaque pour différentes raisons :

- L'existence d'une agence ANPE dans la ville où se trouve implantée la MDE ce qui correspond clairement à un bassin d'emploi ; par contre, une autre partie du territoire est vraiment proche d'une grande agglomération (Agglomération 1). Les résidents de la CC rattachés à la MDE MILOR dépendent de la constellation d'agences ANPE de cette grande agglomération, ce qui semble peu pertinent car *« il n'y a pas d'unité d'interlocuteurs »*.
- La porosité du territoire, soumis à des flux entrants et sortants importants accentue ces difficultés : *« des gens qui rentrent, des gens qui sortent qui vont travailler aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur... finalement, le bassin d'emploi n'a pas de réalité »*.
- Enfin, les contours du territoire résultent des découpages administratifs variables, fonction des parties prenantes impliquées et des actions menées : *« Donc le bassin d'emploi, il est différent selon les découpages administratifs que l'on veut bien voir. C'est une difficulté. Par exemple, il y a eu une fermeture d'usine à X, l'année dernière. Lorsqu'ils ont fermé X, le plan de revitalisation a considéré le bassin d'emploi comme étant un rayon de 30 kms autour du site. Alors, 30kms autour du site, cela fait, agglomération 1, agglomération 2, petite agglomération 3. Même l'Etat, dans sa manière d'envisager la restructuration ne tient pas compte du bassin d'emploi tel qu'il est vu par le pôle emploi. Si on le regarde maintenant du point de vue OREF⁹, le bassin d'emploi, le nôtre, c'est l'agglo de l'agglomération 1. Mais cela va loin car eux vont considérer finalement, un cercle assez étendu autour de l'agglomération 1. »*

Le flou de la notion de bassin d'emploi (Rapport Dalloz, 2008) a conduit à rechercher d'autres critères, souvent liés aux réalités locales, pour définir le territoire d'intervention d'une MDE : préexistence de partenariats entre acteurs locaux, cohérence économique (densité de la population en difficulté, localisation des activités économiques...), respect des périmètres institutionnels (INSEE, SPE).

Une gouvernance complexe, à géométrie variable et confrontée à une faible implication des principales parties prenantes

Les MDE ont été conçues dès leur origine comme des organismes à géométrie variable et potentiellement adaptables aux contingences contextuelles (acteurs en présence et projets). En effet, autour d'un socle de membres constitutifs obligatoire, qui rassemble une collectivité territoriale, l'ANPE, les Assédic et l'État, d'autres membres constitutifs peuvent être admis, permettant des marges de manœuvres intéressantes et le choix d'acteurs pertinents.

⁹ Observatoire Régional de l'Emploi et de la Formation

- Le cadre institutionnel de la gouvernance des MDE prévoit deux organes dirigeants.

⇒ Le conseil d'administration qui comprend au minimum ses membres fondateurs. L'Etat, les collectivités territoriales porteuses du projet, l'ANPE et les Assedic sont par conséquent des membres constitutifs obligatoires du conseil d'administration des MDE. Ils peuvent accepter la participation d'autres acteurs (autres collectivités territoriales, acteurs locaux du SPE...). Ainsi, le conseil régional, le conseil général, les EPCI et communes autres que la collectivité territoriale porteuse du projet peuvent, à leur demande, devenir membres constitutifs.

Le conseil d'administration détermine les orientations stratégiques de la MDE, définit les priorités de ses programmes, évalue les résultats des actions mises en place, recherche des financements, contrôle son budget et examine son bilan d'activité.

Dans les deux MDE étudiées, les septiques au projet sont surtout des membres fondateurs. La MDE est perçue comme un concurrent des SPE implantés sur un même territoire et ayant des responsabilités étendues alors que les élus adoptent des positions de retrait : *« La MDE MILOR intervient dans deux CC. Dans les partenaires fondateurs, le conseil général a joué un rôle important aux cotés de l'Etat. Les membres fondateurs constitutifs ont toujours eu une position réservée et prudente. » Les MDE ont une position ambiguë : l'ANPE à l'époque nous voyait un petit peu comme des concurrents. Les Assedic étaient intéressés, mais percevaient des risques par rapport aux fonds »*. En ce qui concerne la MDE LUNA, les freins au développement de partenariats semblent surtout liés aux réticences de l'ANPE : *« Il y a des choses sur lesquelles on n'a pas du tout avancé, les partenariats en particulier, avec les partenaires ex ANPE. »*

La dimension politique des MDE constitue également un frein important : *« Nos relations sont difficiles avec la région. C'est un vrai handicap de ne pas avoir de lien fort avec la région. Par exemple, pour les dossiers FSE, la région est une partie prenante consultative et les dossiers portés par la MDE posent problème... »*

⇒ La présidence

La plupart des présidents des MDE sont des élus de la collectivité territoriale à l'origine de leur création. Lorsque plusieurs collectivités territoriales portent le projet, des présidences tournantes entre leurs différents élus sont généralement prévues.

- Le développement de partenariats.

Les acteurs locaux de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle peuvent également être associés aux MDE : l'AFPA ; les organismes consulaires ; les partenaires sociaux ; les réseaux socioprofessionnels et les entreprises (groupements d'employeurs, coopérations interentreprises, comité de bassin d'emploi...) ; l'APEC ; les organismes d'observation du marché de l'emploi local et des besoins en formation ; les organismes concourant à l'insertion professionnelle (PLIE, missions locales, PAIO, MIFE, les structures d'insertion par l'activité économique, les associations pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées, les Cap Emploi, le fonds local emploi-solidarité, les associations d'insertion, etc.). Dans le cadre de conventions et d'actions définies, les opérateurs tels que les CARIF, les OREF, les instances locales des fédérations, les têtes de réseaux associatifs, les organismes interentreprises, les organismes de formation, de conseil, les prestataires de services, les OPCA et les entreprises de travail temporaire constituent autant de partenaires potentiels des Maisons de l'emploi.

Dans le cas de la MDE MILOR, la structure de gouvernance, prévue au moment de sa création et incluant l'ensemble des partenaires, est mise en échec par un nombre trop important de partenaires hétérogènes. La mise en place d'un comité technique opérationnel

regroupant la totalité des partenaires a permis à la MDE MILOR de les identifier sans pouvoir les impliquer. *« La MDE MILOR travaille avec près de 70 structures qui sont aussi diverses que les chambres consulaires, les partenaires sociaux, les différentes institutions MSA, INSEE, CAF... Nous avons créé un groupe de travail, comité technique opérationnel, sorte d'association consultative, mais cela représentait trop de monde ».*

Plutôt qu'une approche partenariale globale, c'est finalement la participation effective à des projets qui permet de maintenir et de renforcer les liens avec les différents partenaires : *« Actuellement, nous travaillons sur des thématiques avec pour chacune d'elles, environ une vingtaine de structures ».*

La formation de partenariats avec les entreprises est également problématique. Les liens sont très peu développés, ce que déplorent, tant le directeur de la MDE MILOR que le président du SPL étudié qui se trouve dans le bassin d'emploi de la MDE LUNA : *« Ce que l'on constate en outre, c'est que l'entreprise n'est pas présente et ce n'est pas faute d'essayer... ».* Pour le président du SPL implanté sur le territoire de la MDE LUNA: *« Des réseaux existent. Il y a l'UIMM. Il y a le Medef, la CGPME. Je veux dire que la maison de l'emploi, pourrait intervenir pour réunir ces forces de proposition. ».* Ces difficiles mises en relation au plan de la gouvernance entre les MDE et les entreprises constituent un frein important au développement d'actions de GTRH. La mise en place d'une GTRH suppose outre la mise en place d'instances spécifiques dans contexte politique contraignant, l'implication des entreprises. Le projet de GTRH sera d'autant plus pertinent que les acteurs économiques pourront s'interroger en continu sur le sens des actions.

Des modalités et des niveaux d'intervention à construire pour la GTRH : l'importance des ressources territoriales et de la coordination par la connaissance

Dans les deux MDE étudiées, la GTRH est essentiellement focalisée sur la GPEC territoriale et consiste à :

- mettre en œuvre une démarche prospective partagée auprès des entreprises pour identifier les besoins en terme de recrutement et de formation professionnelle ;
- animer un centre de ressources pour recueillir et traiter les données d'enquête et mettre en place un plan d'action.

Le premier niveau d'intervention qui tente d'organiser la GPEC à l'échelle du territoire se heurte à l'absence d'une stratégie territoriale partagée, à un manque de ressources territoriales et une difficile coordination des actions. Cet ensemble de freins favorise l'adoption d'un second niveau qualifié de fragmenté car relevant d'une logique sectorielle qui offre pourtant certaines perspectives, génération de nouveaux dispositifs qui croisent logiques de branches et logiques territoriales.

- L'absence d'une stratégie territoriale partagée

Le cas de la MDE MILOR est très révélateur à ce sujet. Les tentatives d'élaboration d'un projet global reposant sur l'économie saisonnière du tourisme et de l'agriculture ainsi que les secteurs émergents et qui ont du potentiel (services à la personne et le bâtiment) sont freinés par l'absence d'un véritable projet de territoire. Celui-ci dépend de l'implication des élus des deux communautés d'agglomération reliées à la MDE étudiée, mais aussi de leur rapprochement dans le cadre d'une stratégie territoriale partagée.

« Le sujet de fond par rapport à la GTRH c'est comment on envisage le projet du territoire. Quel projet de territoire et quel développement des compétences pour accompagner ce projet de territoire ? [...] C'est selon les territoires et l'implication des élus... Il n'y a pas en effet pour la MDE de MILOR, de stratégie concertée entre les deux CC. Il y a deux communautés

et donc deux stratégies...C'est un gros handicap et souvent les projets proviennent davantage des techniciens (directeurs des services, etc.) que des élus. C'est une question de personnes et les projets de territoires dépendent beaucoup de qui est là au bon moment.».

Dans le nouveau cahier des charges les MDE devront contribuer à élaborer une stratégie territoriale partagée. Les difficultés ici mises en évidence et la fragmentation du territoire sur lesquels les MDE doivent intervenir, posent l'importante question de l'action collective dans un contexte territorialisé dont le périmètre est diffus et politisé.

- Un manque de ressources territoriales et une difficile coordination des actions

Pour les deux MDE rencontrées, la mise en place d'une GTRH implique avant tout le rapprochement avec toutes les entreprises du territoire pour connaître précisément leurs besoins et évaluer les risques. L'enjeu est important car il s'agit d'évaluer dans le cadre d'une action collective, la disponibilité d'une main d'œuvre suffisante en nombre et en qualification pour satisfaire les projets entrepreneuriaux et les projets de développement territorial. L'objectif est aussi de faire face à d'éventuelles reconversions résultant de perte de compétitivité industrielle et/ou de délocalisations (Verdier, 2006).

« Nous souhaitons réaliser une enquête auprès des entreprises. Mais c'est difficile car il y a essentiellement des TPE. Il n'y a pas de réseau d'entreprises, il y a seulement une pépinière spécialisée dans les biotechnologies. La démarche est de dire pour faire de la GTRH, il faut connaître les besoins de chaque entreprise précisément et sortir des statistiques, ce qui veut dire des entretiens en profondeur avec les entreprises. Il faut les rencontrer pour connaître leur besoin et du coup affiner les informations. Nous avons 6000 entreprises privées, 3000 établissements publics. Il faudrait tous les rencontrer, ce qui fait beaucoup ! » (MDE MILOR).

« L'idée c'était de dire, voilà, les uns et les autres, dans nos structures, on va vers les entreprises pour x raisons. Profitons de ces visites en entreprises, pour faire passer un questionnaire de ressources humaines. Un questionnaire très détaillé pour mieux connaître les entreprises du territoire et la façon dont elles traitent les ressources humaines, tout le volet RH. » (MDE LUNA)

Dans le cas de la MDE MILOR, ces rapprochements sont perçus comme difficiles car les deux territoires étudiés comprennent essentiellement des entreprises de très petite taille. La quasi-absence de réseau d'entreprises constitue aussi un frein important dans le cas de la MDE MILOR. L'intérêt de ces maillages pour structurer le territoire est ici clairement mis en évidence par son directeur. Les réseaux inter entreprises semblent alors être des leviers du développement de la GTRH et des dispositifs favorisant l'accroissement de ressources territoriales. Celles-ci concernent essentiellement le niveau de qualification de la main d'œuvre et la qualité des coopérations (Nekka et Dokou, 2004). Le réseau inter-entreprise structure le territoire et sans ce type d'organisation, la collectivité peut difficilement agir comme le souligne un chargé de mission d'une Communauté d'Agglomération : *« face à la multitude de PE basées sur notre territoire et aux problèmes liés aux interlocuteurs difficiles à identifier, voire inexistantes, le réseau permet de structurer »*. Le déplacement de la problématique RH des réseaux vers le territoire s'explique par un apprentissage collectif des acteurs territoriaux, constituant une nouvelle ressource territoriale propice à l'émergence d'une connaissance commune des problématiques. *« Les actions menées dans le SPL (étudié) dans le cadre de l'EDDF ont transféré la problématique de la gestion de l'emploi et des compétences du réseau vers le territoire. La sensibilisation des acteurs publics aux problématiques concrètes de recrutement et de formation permet l'élaboration de*

représentations communes, progressivement construites et acceptées par l'acteur collectif au sein d'un territoire» (CDIF, 2005).

Pourtant malgré les apports reconnus par les acteurs territoriaux du SPL au plan de la GRH, les relations entre la MDE LUNA et le SPL peinent à se mettre en place. Tous deux se sont quasiment ignorés pendant près de deux ans. Et des rencontres récentes n'ont pas véritablement débouché sur un projet. Il semble que d'un côté la MDE LUNA ait mis du temps à comprendre les apports de ce type de réseau, en terme de ressources territoriales et que d'un autre côté, le président du SPL ne voit pas clairement ce que peut apporter la MDE, remet en cause sa légitimité et sa capacité à être une véritable force de proposition.

La question des ressources territoriales se pose aussi au niveau de l'implication des parties prenantes institutionnelles. Pour concrétiser ce projet d'enquête auprès des entreprises, les deux MDE cherchent à impliquer leurs partenaires et à coordonner les actions. Les acteurs pouvant être intéressés par ce type d'étude ont été contactés pour la collecte des données. L'inertie de certains partenaires, leur faible implication dans ce projet amènent les deux directeurs de MDE à un constat d'échec et à orienter différemment leurs actions.

« L'enquête auprès des entreprises devrait être multi partenariale, c'est ce que nous essayons de réaliser en ciblant les TPE (3 à 9 salariés), ce qui fait environ 600 et si on en fait 200 par an, c'est une étude qui va s'étaler sur 3ans. Donc, nous avons cherché à associer le Pôle emploi (qui refuse), la CCI, la cellule de développement économique, le PLIE. Nous avons obtenu l'appui de la CCI, de la chambre des métiers, du CG, des 2 CC, de l'AFPA (grâce à leur parcours de formation insertion économique qui permet de disposer d'un vivier d'enquêteurs). Avec, la CCI, j'espère que l'on va y arriver mais c'est très long, car ici, ils sont destructurés (vous en avez certainement entendu parler ??) et les décisions sont longues et délicates. On patine sur la mise en œuvre de cette enquête ».

Cette capacité partagée à identifier les besoins des entreprises et, au-delà, à anticiper l'incidence des risques identifiés nécessite une réelle coopération entre les parties prenantes. Cette mise en coopération est délicate notamment avec le Pôle Emploi qui refuse de s'impliquer. *« Sans compter que l'ANPE n'a absolument pas compris cette démarche, en pensant qu'on allait faire, rechercher des demandeurs d'emploi, ce qui n'était pas la finalité première et en disant encore une fois qu'on était concurrents, concurrentiels »* (MDE LUNA). Elle prend également beaucoup de temps et incite les acteurs à adopter d'autres voies qu'ils jugent plus fragmentées.

Le second niveau, accepte la fragmentation des actions de GTRH et s'oriente vers une logique de branche ne *«pouvant constituer pleinement une action de GTRH, elle permet de l'amorcer »* selon le directeur de la MDE MILOR. *« Comme c'est galère sur cette enquête et que tout seul, on n'y arrivera pas, on s'est allié avec l'AGEFOS PME et x, en fonction de ce qu'ils nous ont proposé, nous nous sommes orientés sur une logique de branche. Ce type de partenariat existe déjà entre l'AGEFOS et la MDE Agglomération 2 et une autre agglomération de la région. Cette logique de branche va nous permettre d'amorcer la pompe pour aller vers une logique territoriale. Avec tout d'abord, un positionnement sur les agences immobilières qui sont fortement soumises à la crise et qui ont des problèmes avec leurs salariés à très court terme. L'idée est de faire jouer la formation avant que de graves difficultés n'apparaissent. Egalement, avec le secteur de la restauration rapide, qui peut offrir des opportunités».* Cette réorientation des actions s'est aussi progressivement imposée pour la MDE LUNA : *« Petit à petit, et pour être efficace, on a bien vu qu'il fallait privilégier le secteur ; on cerne d'avantage les problèmes, sinon, on ne s'en sort pas ! »*

Cette approche perçue comme fragmentée et finalement partielle peut pourtant s'inscrire dans *« cette nouvelle génération de dispositifs qui croisent branches et territoires »* (Verdier 2006). Le cas du SPL étudié s'inscrit également dans cette logique. Le SPL est défini comme *«une*

organisation productive particulière localisée sur un territoire correspondant généralement à un bassin d'emploi. Cette organisation fonctionne comme un réseau d'interdépendances constituées d'unités productives ayant des activités similaires ou complémentaires» (glossaire DIACT, 2006)¹⁰. La régulation du travail ne se fait plus seulement dans les organisations mais aussi entre les organisations territoriales, dans le cadre de réseaux structurés par des filières au savoir-faire pertinent pour le territoire. La notion de filière, très présente dans les SPL, est importante car elle permet une relative homogénéité des modèles de GRH initiaux, renforcée avec la mise en réseau (Bories-Azeau et al., 2007). La question du dialogue social est ici révélatrice. Le développement d'un dialogue social inter entreprises, élément potentiel de réponse au déficit de représentation des salariés dans les petites entreprises, peut s'appuyer sur les nouvelles formes de coopération procurées par les SPL. Le cas du réseau étudié montre qu'il faut beaucoup de temps pour initier les prémices d'un dialogue social inter entreprises, notamment pour que les IRP comprennent les actions du réseau, leurs résultats et leurs enjeux pour la sécurisation des emplois. La logique de branche propre aux SPL favorise l'implication des partenaires sociaux qui sont difficilement mobilisables à priori dans les logiques exclusivement territoriales.

De leur côté, les dirigeants doivent faire l'apprentissage du réseau pour s'ouvrir sur la GRH et les performances qu'elle induit. Le rôle de l'animateur du réseau, sensibilisé aux problématiques de GRH et à leur prise en compte au niveau territorial, est essentiel. Ses propos démontrent une réelle ouverture : *« Nous avons l'obligation de former les gens... l'intérêt du territoire, c'est que c'est un lieu où le débat est possible... J'ai l'espoir que les collectivités publiques reprennent ce travail »*. L'animateur a bien conscience que le chantier RH au niveau territorial ne fait que commencer et propose de créer un observatoire des compétences qui centralise les informations et favorise une compréhension partagée des problématiques d'emploi et de compétences par les acteurs clés du territoire : *« Je souhaite proposer un observatoire des compétences pour une analyse de l'existant, une prospective (aujourd'hui/demain) et une lecture partagée par tous les acteurs locaux »*. Le développement de représentations communes et la réalisation de diagnostics partagés sont l'un des premiers points d'appui du dialogue social territorial (Jobert, 2004, 2006) et plus largement et de façon conjointe à l'émergence d'une GTRH.

Il s'agit, en définitive, de développer la coordination par la connaissance (Verdier, 2006), processus plus ou moins formalisé de publicisation des problématiques en GRH, démarche émergente, souvent tâtonnante mais qui se révèle pertinente. Le cas du SPL étudié montre bien que le partage de connaissances sur des problèmes initialement d'ordre privé, problèmes de main d'œuvre par exemple, permet de les inscrire dans le débat public pour tenter de les résoudre à l'aide d'actions multi-niveaux. Le réseau comme structure sociale favorise une lecture commune des problématiques de GRH au sein d'un territoire, une clarification des rôles et une responsabilisation des parties prenantes basée sur des interactions et des ajustement d'acteurs locaux hétérogènes, que des actions collectives, réponses globalisées et plus fluides, menées dans le cadre d'un réseau révèlent (Bories-Azeau et al., 2008). Cette problématisation facilite le développement d'une GTRH sur un territoire constitué de PE et de TPE, souvent pénalisées par un accès limité à la GRH et un dialogue social faible ou inexistant : *« Pour les RH les dirigeants sont perdus. Ils ont des problèmes de recrutement, parfois du mal à créer une simple fiche de poste. Nous avons du mal à les accompagner et les chefs d'entreprises ne vont plus vers les structures ; l'exemple du SPL montre l'intérêt de ces regroupements »* (chargée de mission, Communauté d'agglomération).

¹⁰ «Les systèmes productifs locaux» - Datar, la documentation française

Cette forme de coordination par la connaissance prend appui sur le capital social territorial (Borghi, 2006). Le partage des connaissances, le déplacement des modes d'action et de représentation traditionnels des acteurs de la régulation sociale (administrations publiques, élus locaux, entreprises, organisations syndicales...) sont aussi bien les révélateurs du capital social territorial et que les conditions nécessaires à son développement.

Finalement, l'action collective même fragmentée selon des dispositifs croisant branches et territoires offre les conditions favorables à une construction conjointe de la connaissance au niveau local et propice à la coordination. Le rôle des MDE, pour la GTRH, serait de contribuer à la structuration des connaissances territoriales, qui croisent branches et territoires, que les relations entre les différents acteurs favorisent et qui déterminent également les mises en relations futures.

Conclusion

L'analyse des deux cas ici présentés amène un certain nombre de remarques conclusives, éléments de réponse à la problématique posée et qui ouvrent des perspectives de recherche.

A l'instar des travaux de Vaesken et Zafiropoulou (2008), nos résultats montrent que les deux maisons de l'emploi étudiées peinent dans la mise en œuvre une GPEC territoriale car elles ont du mal à mobiliser les différents acteurs, alors que paradoxalement, les MDE ont été créées pour pallier les problèmes de coordination.

A l'heure actuelle, les MDE, en attente d'un nouveau cahier des charges, sont dans l'incertitude, quant à leur devenir et quant à leur positionnement futur, en particulier par rapport au pôle emploi. Si certaines de leurs missions (accueil, information des personnes et des entreprises) semblent reconnues, elles sont cependant en quête d'une légitimité, basée essentiellement sur leur capacité à animer des partenariats, auprès des acteurs publics et privés territoriaux. Or, comme le met en exergue notre recherche, les MDE se heurtent sur ce point à des difficultés importantes. Peu reconnues par le Pôle emploi sur lequel elles devraient pouvoir pourtant prendre appui, placées dans des jeux politiques complexes qu'elles ne peuvent maîtriser et dont les périmètres restent diffus, elles sont également à la recherche d'une reconnaissance auprès des entreprises. A ce sujet et d'un point de vue managérial, notre recherche montre ainsi que les principales difficultés de la mise en œuvre d'une GTRH consistent : - à faire partager une vision commune aux acteurs économiques et institutionnels en présence et – à accepter que les problèmes de coordination trouvent en partie une solution dans le cadre de politique de mobilisation sectorielle, nouvelle génération de dispositifs qui croisent branches et territoires, ce qui implique d'agir de façon partielle et fragmentée. Il s'agit en définitive de s'adapter aux contingences territoriales et d'évaluer les ressources clefs d'un territoire, véritables points d'appui. Si l'on considère que le développement de compétences clefs d'un territoire est articulé à celui de formes de «gouvernance territoriale » effectives et que la gouvernance désigne les relations à l'échelle du territoire entre entreprises et entre entreprises et acteurs publics (Mendez et Mercier, 2006), les relations entre la MDE et les entreprises devront nécessairement se renforcer. De même, dans la mesure où elles contribuent au développement de compétences territoriales, les mises en relation inter-entreprises doivent être favorisées et l'approche sectorielle semble ici pertinente. En effet, sur le territoire, la capacité des acteurs à coopérer pour construire des ressources collectives en infrastructures, en R&D et en formation représente certainement la compétence la plus fondamentale (Mendez et Mercier, 2006). Il importe d'identifier ces ressources et de les porter à l'échelle territoriale car les résultats produits par les relations inter-organisationnelles impactent à leur tour des développements futurs de ces relations (Forgues et *al.*, 2006). Le cas du territoire sur lequel est implanté le SPL que nous étudions depuis plus de trois ans est à ce

sujet révélateur. D'une part, parce qu'il s'appuie sur une logique de branche et d'autre part, parce qu'il développe une forme de coordination/coopération basée sur la connaissance (Verdier, 2006) que le capital social procure. En effet, le capital social produit par le SPL étudié s'est diffusé au sein du territoire et a permis de véritables innovations sociales qui s'inscrivent dans une fonction de régulation territoriale située des problématiques sociales spécifiques. Ces innovations reposent essentiellement sur la composante cognitive du capital social (Nahapiet et Ghoshal, 1998) et passent par la construction de représentations communes, l'intercompréhension, le partage des connaissances que des actions collectives d'envergure menées par ce SPL favorisent (EDDF, Plateformes d'apprentissage...). Ces mécanismes renforcent la coordination/coopération par la connaissance et les apprentissages réalisés par le réseau se diffusent sur le territoire, lui procurant de nouvelles ressources. Les problématiques portées par le SPL étudié deviennent peu à peu celles d'un territoire. Le réseau peut être considéré comme un niveau pertinent de réflexion et d'action autour duquel les dynamiques collectives peuvent se créer, à la place d'actions trop souvent individualisées, et favoriser la gouvernance territoriale (Bories-Azeau et al., 2007). Ainsi les réseaux d'entreprises constituent de véritables ressources territoriales, point d'appui essentiel, mais non exclusif, au développement de la GTRH.

Compte tenu des éléments de réflexion ici présentés, de nombreuses perspectives de recherche s'ouvrent dans ce champ nouveau qu'est la GTRH au croisement de nombreuses disciplines telles que le management public, les sciences sociales, l'économie, la géographie, les sciences de gestion... A l'issue de cette recherche, trois principales questions restent ainsi posées et offrent de larges perspectives d'approfondissement à cette recherche exploratoire :

- Le territoire, nouvel instrument de la modernisation des politiques publiques, qui, basé sur la transversalité, implique leur décloisonnement est-il un niveau pertinent de régulation de l'emploi, du travail et de la formation ?
- Si tel est le cas, il convient de définir précisément les contours de la GTRH et les modalités de coordination les plus pertinentes. Les MDE sont-ils les dispositifs les plus appropriés ? Ou doit-on favoriser d'autres types d'initiatives territoriales prenant appui par exemple, sur les mises en relations et les apprentissages que procure le capital social produit dans les réseaux, types SPL, leviers d'innovations sociales à l'échelle d'un territoire (approches collective et territoriale de la GRH, entraide, soutien social, confiance...) et procurant des voies de réponse à la crise. Ou bien encore doit-on concilier, accepter les différentes voies et les multiples niveaux d'intervention qui s'en dégagent (l'entreprise, le réseau, le territoire et les diverses institutions qui le composent). Malgré les éléments de réponses que nous tentons d'apporter et qui mettent en lumière l'importance des réseaux et du capital social qu'ils produisent, il convient de renforcer nos conclusions sur d'autres territoires en élargissant à l'analyse des perceptions de l'ensemble des acteurs (entreprises, SPE, collectivités territoriales, etc...).
- Il reste également à investiguer et à définir cette nouvelle forme de régulation sociale qui croise branche et territoire et qui nécessite une réflexion sur le dialogue social territorial. A ce sujet, il convient d'approfondir notre connaissance des dispositifs qui relèvent de la gouvernance territoriale, caractérisés par une multiplicité d'acteurs et de champs plus larges que ceux de la négociation : emploi, formation professionnelle (gestion et sécurisation des parcours professionnels), développement économique...

Références

- Adler P., Kwon S. (2002). Social capital: prospects for a new concept, *Academy of Management Review*, vol. 27, n°1.
- Bardin L. (1996). *L'analyse de contenu*, PUF.
- Beaujolin-Bellet R. (2008). « Le territoire, laboratoire d'innovations en matière de pilotage multi acteurs des restructurations », *19^{ème} Congrès AGRH*.
- Behar D. (2000). Les nouveaux territoires de l'action publique, in *Territoires sous influence* (D. Pagés et N. Pélissier Dir), L'Harmattan.
- Borghi (2006). Capital social, institutions et agir public, In Bevort A. et Lallement M., *Le capital social : performance, équité et réciprocité*, Ed. La Découverte, Chapitre 16, p. 279-292.
- Bories-Azeau I., Loubès A., Esteve J.M. (2008). Emergence d'une GRH territoriale et réseau inter firmes, *19^{ème} Congrès AGRH*.
- Bories-Azeau I., Loubes A., Fabre C. (2007). Un nouveau modèle d'anticipation sociale des restructurations : l'action collective dans le cadre d'un réseau d'entreprises, *18^{ème} Congrès AGRH*.
- Boschma R. (2005), « Proximity and Innovation: a Critical Assessment », *Regional Studies*, vol.39.1, pp.61-74.
- Bouchez J.P. (2003). La gestion des ressources humaines : histoire et perspectives de l'ère industrielles à l'ère de la mondialisation, In D. Weiss (coord.), *Ressources Humaines*, Ed. d'Organisation.
- Bourdieu P. (1980), Le capital social. Notes provisoires, in Bevort A. et Lallement M. (2006), *Le capital social : performance, équité et réciprocité*, La découverte.
- Bourdin A. (2007). L'action publique de proximité dans la métropole des individus, *TELESCOPE, printemps 2007*, p. 9-19.
- Burt R. (1992). *Structural Holes: the social structure of competition*, Cambridge, Harvard University Press.
- Capiez A. (2004). Collectivités locales, entreprises et développement territorial : une approche managériale, In *Management local, de la gestion à la gouvernance*, Dalloz.
- Club des districts Industriels Français, CDIF (2005). *SPL et ressources humaines : les plans collectifs de formation* (cahier N°1), *Gestion collective des ressources humaines dans les SPL* (cahier N°3).
- Chappoz Y. (2008). Les politiques contractuelles de développement territorial et le jeu des acteurs, in *Le management public en mutation* (D. Huron et J. Spindler Coord.), L'Harmattan, Collection RECEMAP.

- Coleman J. (1988). Social capital and the creation of human capital, *American Journal of Sociology*, p. 95-120.
- Coleman J.S. (1990). *The foundations of social theory*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Crozier M, Friedberg E. (1997). *L'acteur et le système*, Ed. du Seuil.
- Forgues B., Frechet M., Josserand E., (2006). Relations interorganisationnelles : conceptualisation, résultats et voies de recherche, *Revue Française de Gestion*, vol. 32, 164.
- Friedberg E. (1993). *Le pouvoir et la règle*, Ed. du Seuil.
- Gosse B., Sprimont P.A. (2008). Proximités et structuration territoriale d'une industrie : le cas d'un pôle de compétitivité, *19^{ème} Congrès AGRH*.
- Granovetter M.S. (1992). Problems of explanation in economic sociology, In Nohria N. & Eccles R. (Eds), *Networks and organization: structure, forme and action*, Harvard Business School Press.
- Hernandez S. (2008). Le management territorial, entre innovation et controverse(s), *Les cahiers du management territorial*, n°33, p. 35-54.
- Huteau S. (2002). *Le management public territorial*, Ed. du Papyrus.
- Jeannet A., Schechter F., (2008). Les actions incitatives de l'état auprès des PME pour le développement de la GRH, *Rapport de l'inspection générale des affaires sociales*, Rapport RM2008-04P, 97 p.
- Jobert A. (2004). Le dialogue social territorial : Enjeux et perspectives pour le syndicalisme français, *Projet d'article à partir de la communication présentée au colloque du CRIMT « Renouveau syndical »*, Montréal, novembre 2004, 16 pages.
- Jobert A. (2006). Enjeux et dynamique du dialogue social territorial, *POUR*, n° 192, p. 190-195.
- Koenig G. (1993). Production de la connaissance et construction de pratiques organisationnelles, *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, Vol.9, p. 4-17.
- Lambert C. (2007). L'interface entre entreprise et territoire : un nouveau métier pour les chambres de commerce et d'industrie ?, *Cahiers du CEREN*, n°19, p. 5-19.
- Lamotte B. (1998). *Les régulations de l'emploi : les stratégies des acteurs*, l'Harmattan.
- Leloup F., Moyart L., Pecqueur B. (2004). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale ?, *4èmes journées de la proximité*.
- Mac Evily B., Zaheer A. (2004). *Architect of trust: the role of network facilitators in geographical clusters*, Trust and distrust in organizations, Kramer R. and Cook K., Russel Sage.

- Marsat J.B. (2008). Valorisation et gestion des aménités naturelles : comment construire des stratégies d'alliance entre acteurs d'environnement et acteurs du tourisme ?, *Thèse de Doctorat en Sciences de gestion*, AgroParisTech.
- Mendez A., Mercier D. (2006). Compétences clefs des territoires : le rôle des relations interorganisationnelles, *Revue Française de Gestion*.
- Nahapiet J., Ghoshal S. (1998). Social capital, intellectual capital and the organizational advantage, *Academy of Management Review*, 23(2).
- Nekka H., Dokou G.K. (2004). Proposition d'une approche d'évaluation des ressources locales, In *Management Local et Réseaux d'Entreprises* (M. Rousseau Dir.), Economica.
- Pichault F., Nizet J. (2000). *Les pratiques de GRH*, Le Seuil.
- Putman R.D. (1995). *Bowling alone: America's declining social capital*, *Journal of Democracy*, 6, p. 65-78.
- Raveyre M. (2006). La construction de réseaux locaux – le cas de la politique territoriale de Saint-Gobain, *Sociologies Pratiques*, n°13, p. 77-89.
- Retour D., Vatteville E. (2006). « La combinaison des souverainetés locales : un enjeu managérial méconnu », *Revue management & avenir*, n° 11, p.43-61.
- Thietart R.A. Et Coll., (2007). *Méthodes de recherche en management*, Dunod.
- Thierry D., Tuillier J.N. (coord.) (2003). *Mieux vivre les restructurations, anticiper et coopérer*, Ed. d'Organisation.
- Vaesken P., Zafiropolou M. (2008). Les parties prenantes dans l'articulation de la régulation et de la gouvernance d'un territoire d'économie sociale et solidaire, *19^{ème} Congrès AGRH*.
- Verdier E. (2006). L'Etat social à l'épreuve de la territorialisation de 'action publique – Vers une prévention intégrée des risques de l'emploi et du travail ?, *Colloque Etat et régulation sociale*, Université Paris 1.
- Wacheux F. (1996). *Méthodes qualitatives et recherche en gestion*, Economica.