

Etude sur le volet Emploi - Formation des projets de Pays et d'Agglomérations

Rapport final Tome 1 – les analyses

DATAR / DGEFP

Mars 2004

Sommaire

INTRODUCTION 5

<i>Le contexte et la finalité de l'étude</i>	5
<i>La méthode</i>	5

PARTIE 1 : L'INSCRIPTION DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION DANS LES PAYS ET LES AGGLOMERATIONS 8

1.1 L'inscription partenariale : le paysage partenarial dans le champ de l'emploi-formation au niveau des agglomérations et pays 8

<i>L'émergence du pays ou de l'agglomération suscite des bouleversements partenariaux, sur le champ de l'emploi comme sur d'autres champs</i>	8
<i>Pour les pays et les agglomérations : le champ partenarial de l'emploi et de la formation est peu lisible et abordé essentiellement dans une logique d'interlocuteurs</i>	9
<i>Le positionnement des pays et des agglomérations sur le champ de l'emploi et de la formation est hésitant et peu lisible en interne et pour leurs partenaires</i>	10
<i>L'emploi et la formation dans le conseil de développement</i>	11

1.2 L'inscription formelle : du diagnostic au projet, la mobilisation des partenaires de l'emploi et de la formation dans la démarche 14

<i>Le diagnostic territorial : une opportunité de rassemblement partenarial fondateur</i>	14
<i>La phase d'élaboration des orientations stratégiques : un risque de décrochage entre partenaires « actifs » et « passifs »</i>	15
<i>La problématique public-privé dans le cycle de vie des partenariats territoriaux emploi-formation</i>	16

1.3 L'inscription territoriale : quelle territorialisation des interventions et mesures en faveur de l'emploi et de la formation dans le cadre des agglomérations et pays ? 18

<i>Non-correspondance des périmètres de pays et d'agglomérations avec les zones de territorialisation du SPE</i>	18
<i>Quelle territorialisation des interventions du SPE au niveau des pays et agglomérations ?</i>	18
<i>Au-delà du SPE : pluralité et opacité des modes de territorialisation des interventions emploi-formation-insertion au niveau des pays et agglomérations</i>	21
<i>Des interventions territorialisées... dans le flou, avec un besoin de réelle synthèse territoriale</i>	25
<i>Trois questions posées par la territorialisation des interventions au niveau du pays ou de l'agglomération</i>	26

PARTIE 2 : LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DE L' EMPLOI ET DE LA FORMATION DANS LES DEMARCHES DE PAYS ET D'AGGLOMERATION 28

2.1 Typologie des interventions des pays et agglomérations : 9 types d'interventions sur l'emploi, la formation et l'insertion..... 28

<i>Présentation de la typologie</i>	28
<i>1 – Interventions portant sur l'observation et l'analyse du territoire en matière d'emploi, de formation, d'insertion</i>	29
<i>2 – Interventions visant une amélioration du partenariat local en matière d'emploi, de formation et d'insertion</i>	31
<i>3 – Interventions visant une amélioration de l'accessibilité aux services d'accueil, d'information, d'orientation, d'intermédiation entre l'offre et la demande d'emploi</i>	34
<i>4 – Dispositifs et interventions de soutien au développement économique, aux entreprises, à l'émergence d'activités, visant un impact du développement économique sur l'emploi</i>	36

5 – Interventions et projets intégrés de soutien à un secteur d'activité ou une filière, avec un volet emploi-formation spécifique, identifié et structuré	38
6 - Interventions visant à répondre aux difficultés de recrutement du tissu économique local	41
7 – Interventions visant un renforcement de l'offre de formation et des qualifications sur le territoire.....	44
8 – Interventions ciblées sur l'insertion des publics les plus en difficulté.....	47
9 – Interventions sur les enjeux périphériques à l'emploi	50
2.2 La difficile articulation des interventions emploi-formation avec celles en faveur du développement économique.....	52
<i>Fort segmentatation entre les approches relevant de l'emploi, de la formation et de l'insertion et celles qui relèvent du développement économique.....</i>	52
<i>Des complémentarités à bâtir pour une approche intégrée des questions d'emploi, en lien avec le développement économique.....</i>	53
<i>Des freins à lever pour impliquer les entreprises sur les questions locales d'emploi.....</i>	54
2.3 L'ingénierie financière et opérationnelle dans les programmes d'actions.....	55
<i>La question de la continuité entre charte et contrat</i>	55
<i>Absence d'articulation formelle entre contrat de pays et d'agglomération et les autres procédures stratégiques.....</i>	56
<i>Une segmentatation forte des financements et du pilotage selon les projets... qui pose la question de la coordination</i>	56
<i>Les PIC et le FSE, outils de prédilection pour les actions inscrites dans les contrats.....</i>	57

PARTIE 3 : L'INTEGRATION DES STRATEGIES EMPLOI-FORMATION DANS LES DEMARCHES DE PAYS ET D'AGGLOMERATION..... 59

3.1 Un déficit de cohérence, de pilotage, d'animation et de coordination sur le champ de l'emploi.....	59
<i>Les contrats : agrégations d'actions disparates ou déclinaisons opérationnelles d'une stratégie partagée ?</i>	59
<i>Le poids de l'appropriation partenariale de la stratégie globale et des projets particuliers</i>	60
<i>Un double besoin d'animation et de coordination des partenariats : interne et externe ..</i>	60
3.2 Pour les pays : synthèse des fonctions de coordination et d'animation stratégique sur le champ de l'emploi et de la formation.....	61
3.3 Pour les agglomérations : synthèse des fonctions de coordination et d'animation stratégique sur le champ de l'emploi et de la formation	62

INTRODUCTION

Le contexte et la finalité de l'étude

La capacité des acteurs publics à développer des approches territoriales fines pour la définition et la mise en oeuvre des politiques en faveur du développement économique et de l'emploi est un enjeu essentiel pour le développement économique et la cohésion sociale des territoires.

L'émergence de nouveaux instruments et dispositifs pour la construction et la mise en oeuvre de stratégies intégrées de développement territorial (Pays / Agglomération) va dans le sens d'une meilleure prise en compte des enjeux et des nécessités d'ajustement correspondantes. Leur montée en charge depuis 4 ans constitue l'un des traits marquants dans l'évolution récente des politiques publiques locales.

Parallèlement, l'existence d'un mouvement continu de territorialisation des politiques d'emploi constitue une contribution importante au besoin de développer les approches territoriales en matière de développement économique et de l'emploi.

C'est dans ce cadre que la DATAR et la DGEFP ont signé un accord-cadre le 9 janvier 2002 afin de rapprocher les politiques de l'emploi et celle de l'aménagement du territoire.

Les objectifs définis dans le cadre de cet accord ont amené la DATAR et la DGEFP à lancer au mois de juillet 2003 une étude sur les volets emploi-formation de 20 projets de territoire engagés dans des démarches de Pays ou d'Agglomération.

Cette étude est destinée à analyser le degré et les modalités de prise en compte des problématiques d'emploi et de formation dans les projets de Pays et d'Agglomération à partir d'études de cas.

L'IMTE a associé le cabinet RCT à la conduite de l'étude à travers la constitution d'un groupement. Les consultants des deux cabinets ont été chargés de mener vingt études de cas, sur la base de dix démarches de Pays et de dix démarches d'Agglomération.

La méthode

Un corpus de territoires a été constitué de façon à être représentatif du degré d'avancement des démarches et des problématiques rencontrées localement dans l'élaboration et la mise en oeuvre de stratégies en faveur de l'emploi, tant en fonction des enjeux socioéconomiques du territoire que de la configuration locale du partenariat. Tous les territoires du corpus sont éligibles au moins partiellement à l'Objectif 2.

Les aspects partenariaux et opérationnels, notamment le lien entre les acteurs porteurs du projet de territoire et les services déconcentrés du Ministère des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité et le Service public de l'emploi, ont eu une place importante dans les analyses conduites.

L'échange avec les acteurs locaux a tenu une place essentielle dans la conduite de l'étude, afin non seulement de capitaliser les expertises existantes, mais aussi de restituer les

processus et la dynamique du système local d'acteurs dans le champ de l'emploi et de la formation.

L'étude a été conduite en deux phases :

1. De juillet à septembre 2003, une approche monographique a été conduite sur 3 Pays et 3 Agglomérations, sur la base d'analyses documentaires et de réunions sur sites. Cette phase de travail a donné lieu à la rédaction de six monographies et a alimenté la formalisation d'une première mise en perspective au travers d'une note problématique, identifiant 7 enjeux-clés pour le volet emploi-formation des projets d'Agglomération et de Pays.

Au cours de cette phase, le travail a porté sur les territoires suivants :

<i>Agglomérations</i>	<i>Région</i>
Mulhouse	Alsace
Le Creusot-Montceau les Mines	Bourgogne
Grand Tarbes	Midi-Pyrénées

<i>Pays</i>	<i>Région</i>
Cornouaille	Bretagne
Bocage bressuirais	Poitou-Charentes
Déodatie	Lorraine

2. D'octobre à novembre 2003, une phase d'extension des analyses auprès des 7 Pays et 7 Agglomérations restants, sur la base d'analyses documentaires et d'entretiens téléphoniques, a permis de confronter les analyses produites dans le prolongement des monographies, de les compléter et de les affiner.

Au cours de cette phase, le travail a porté sur les territoires suivants :

<i>Agglomérations</i>	<i>Région</i>
Aix-en-Provence	Provence-Alpes Côte d'Azur
Angers	Pays de la Loire
Le Havre	Haute-Normandie
ACTEP	Ile de France
Saint Etienne	Rhône-Alpes
Troyes	Champagne-Ardenne
Valenciennes	Nord-Pas de Calais

<i>Pays</i>	<i>Région</i>
Bocage ornais	Basse-Normandie
Vierzon	Centre
Brest	Bretagne
Châteaubriant	Pays de la Loire
Beaujolais	Rhône-Alpes
Tonnerrois	Bourgogne
Val d'Adour	Midi-Pyrénées/Aquitaine

Le rapport final se compose de quatre tomes :

Le tome 1 – « analyses » présente de façon transversale les éléments d'analyse par les cabinets IMTE et RCT du volet emploi-formation des démarches de Pays et d'Agglomération étudiées.

Le tome 2 – « recommandations » présente les recommandations formalisées par le cabinet IMTE, avec le concours de RCT, pour développer et renforcer les volets emploi-formation des contrats de Pays et d'Agglomération.

Le tome 3 – « territoires » se compose des 6 monographies, de 14 fiches de synthèse présentant les 14 autres territoires, et de la liste des personnes rencontrées et/ ou interrogées dans le cadre de l'étude menée par l'IMTE et RCT.

Le tome 4 – « outils méthodologiques » se compose des grilles d'analyse utilisées pour la conduite de l'étude dans sa phase monographique puis dans l'extension des analyses par les cabinets.

PARTIE 1 :

L'INSCRIPTION DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION DANS LES PAYS ET LES AGGLOMERATIONS

1.1 L'inscription partenariale : le paysage partenarial dans le champ de l'emploi-formation au niveau des agglomérations et pays

L'émergence du pays ou de l'agglomération suscite des bouleversements partenariaux, sur le champ de l'emploi comme sur d'autres champs

L'émergence du territoire de projet, pays ou agglomération, n'est pas neutre dans le champ partenarial de l'emploi, de la formation et de l'insertion. Celui-ci s'en trouve bousculé, et ce d'autant plus que les nouveaux cadres partenariaux sont difficiles à appréhender pour les acteurs du territoire.

Que ce soit dans le cas du pays ou de l'agglomération, la reconfiguration locale induite par un positionnement de la démarche sur la problématique de l'emploi, abordée au plan territorial, pose la question de la plus-value par rapport à ce qui préexiste sur le territoire : quelle valeur ajoutée est attendue ? Qu'est-ce qui est effectivement apporté ? Et avant d'optimiser ou de compléter l'existant, a-t-on fait l'inventaire des interventions locales en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion ?

L'émergence des pays souffre d'une difficulté réelle de ses partenaires à en identifier la vocation, le fonctionnement, la valeur ajoutée dans le paysage local, en particulier sur le plan de l'emploi et de la formation. Ceci renvoie à la capacité des porteurs des démarches de pays à définir leur positionnement, pour lequel ils disposent d'une importante marge de manœuvre et qu'ils éprouvent souvent des difficultés à borner et/ou à expliquer à des partenaires qui « attendent de voir » si le pays va apporter de la complexité ou permettre une synthèse territoriale et une optimisation de leurs interventions. Dans la plupart des cas l'articulation entre communes, communautés de communes et structure d'animation de la démarche fait l'objet d'interrogations importantes auprès des partenaires du pays.

La situation est quelque peu différente pour les agglomérations, puisque la montée en puissance d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine donnant lieu à un projet et un contrat d'agglomération paraît davantage perçue comme une prolongation et un approfondissement de l'intégration des compétences intercommunales préexistantes, et à ce titre est relativement bien identifié dans le paysage local. La structuration politique et technique de l'agglomération (élu/technicien/service) fait de même l'objet d'une appropriation plus simple que pour les pays.

Ce qui n'empêche pas que la question de la plus-value de la nouvelle approche territoriale doive être posée, mise en débat, expliquée, partagée, et fasse l'objet d'échanges permettant à l'ensemble des acteurs de tenir compte de ce nouveau cadre partenarial dans leur organisation propre.

En l'absence de cet effort de positionnement, on peut assister à des phénomènes qui hypothèquent lourdement la capacité du pays ou de l'agglomération à apporter une plus-value sur le champ de l'emploi :

- refus délibéré de prendre en compte un nouvel outil perçu comme étant concurrent et qui suscite des comportements de repli ou de défiance. Face à la montée en puissance des agglomérations en particulier (en raison de la capacité d'ingénierie et d'investissement que n'ont pas les pays), on peut assister au développement de craintes de voir disparaître, fusionner les dispositifs... ce qui suscite des blocages importants
- inertie ou perte d'énergie, due à une incapacité à identifier et se saisir d'un outil dont le fonctionnement et la vocation échappent largement aux acteurs historiques du territoire, qui ont le sentiment de se trouver face à un objet territorial non identifié...
- et pour le pays lui-même : incapacité à projeter son action et son positionnement dans un environnement partenarial non maîtrisé, perçu comme étranger

Dans ce contexte, la perspective du contrat de pays ou d'agglomération a un effet de démultiplicateur des enjeux : le partenariat a en ligne de mire l'obtention de financements au titre du contrat de plan, et le positionnement des différents partenaires conditionne largement le bénéfice tiré par les uns et les autres de la manne financière négociée.

Pour les pays et les agglomérations : le champ partenarial de l'emploi et de la formation est peu lisible et abordé essentiellement dans une logique d'interlocuteurs

Globalement les acteurs du champ de l'emploi ont une action peu lisible et mal connue des techniciens et élus des pays et agglomérations. Ceux-ci ont une approche du partenariat qui est souvent partielle, approximative et se caractérisant par une visibilité des acteurs ou institutions qui est individuelle, liée aux interlocuteurs plus qu'aux compétences et aux responsabilités institutionnelles.

Cette difficulté des pays et agglomérations à décrypter les partenariats locaux sur le champ de l'emploi, de la formation et de l'insertion se vérifie de façon variable sur les territoires, notamment en lien avec l'ancienneté de la pratique du champ par l'interlocuteur concerné. Dans tous les cas le constat est particulièrement criant pour le Service public de l'emploi qui n'est perçu en tant que tel dans les pays et agglomérations que par de rares techniciens avertis. Dans la plupart des cas, le SPE est simplement abordé à travers le nom du coordonnateur emploi-formation, du Directeur du travail ou du Directeur adjoint, et, séparément, par ses différents membres en configuration resserrée ou élargie : l'ANPE, l'AFPA, les Assedic, la Mission locale, le PLIE, la PAIO... Il en résulte un manque réel de lisibilité du cadre stratégique des interventions du Service public de l'emploi, dont le diagnostic de zone, le Plan d'action local, la fonction de coordonnateur emploi-formation, sont rarement identifiés clairement. Ainsi, justement parce que sa dimension partenariale est forte, la visibilité du Service public de l'emploi, en tant que tel, pâtit de la visibilité de chacune de ces composantes.

Le contexte actuel de relance de la décentralisation, et son cortège d'incertitudes sur la répartition des compétences en matière d'emploi, de formation et d'insertion, accentue ces difficultés de positionnement. Dans certains cas cette incertitude est même invoquée pour justifier une forme d'attentisme.

Mais au-delà de la difficile perception de ses partenaires par le pays ou l'agglomération, son positionnement sur le champ de l'emploi et de la formation est également problématique.

Le positionnement des pays et des agglomérations sur le champ de l'emploi et de la formation est hésitant et peu lisible en interne et pour leurs partenaires

La légitimité et le positionnement de l'agglomération et du pays sur le champ emploi-formation posent fortement problème, en interne aux élus et aux techniciens. Il faut ici distinguer la problématique selon qu'elle relève de l'agglomération ou du pays.

Quelle compétence et quel positionnement de l'agglomération sur le champ de l'emploi ?

Pour l'agglomération il s'agit de définir une compétence (quelle que soit son étendue) et l'intérêt communautaire correspondant. Or on observe un flou important et quasi systématique sur l'étendue réelle de la compétence, avec une dichotomie récurrente entre deux compétences, qui reflète deux approches très distinctes de la question de l'emploi :

- la compétence de l'agglomération en matière d'insertion, à travers la politique de la ville, et donc une approche restrictive de la problématique de l'emploi, qui est traitée par l'insertion des publics les plus en difficulté et dans une logique de discrimination territoriale positive. Dans ce cas c'est en général le service en charge de la politique de la ville ou du contrat de ville qui porte et anime la compétence.
- la compétence de l'agglomération en matière de développement économique, avec une conception de l'emploi fondée sur le principe d'un impact favorable du développement économique sur l'emploi local. Dans ce cas c'est le service de développement économique, voire une agence de développement structurée en établissement public, qui porte la compétence.

Au final, à moins d'une définition volontariste d'une compétence sur l'emploi et de l'affirmation d'un principe de coordination de ces approches, il n'existe pas de compétence « emploi » unique, ni de service correspondant. De ce fait, il n'y a pas d'interlocuteur unique pour les partenaires de l'agglomération sur ce champ.

Néanmoins on constate dans plusieurs agglomérations un phénomène de nette maturation des techniciens et des élus sur l'identification de ce besoin d'un positionnement plus clair de l'agglomération, à la fois en interne et vis-à-vis de ses partenaires. Ce processus prend du temps mais tire bénéfice des nécessaires partenariats générés par la démarche contractuelle ou la perspective du diagnostic territorial. Il peut conduire par exemple à la structuration progressive d'une fonction d'animation dans le cadre d'une plate-forme partenariale (Cf. la Communauté d'agglomération troyenne par exemple).

La problématique de la formation est quant à elle abordée avec de grandes précautions, la répartition des compétences avec la Région, le Département et l'Etat générant parfois une difficulté à identifier le « chaînon » manquant, sur lequel l'agglomération peut se positionner.

Dans la plupart des cas il s'agit d'un positionnement visant des investissements immobiliers d'intérêt communautaire, en vue de renforcer l'enseignement supérieur.

Quelle « compétence » et quel positionnement du pays sur le champ de l'emploi ?

Dans le cas des pays, sans qu'il soit question de définir une compétence (puisque le pays ne bénéficie pas d'un transfert de compétence de la part des collectivités membres), le positionnement sur le champ de l'emploi et de la formation est extrêmement variable, allant de l'absence de positionnement sur le champ à un volontarisme affirmé autour de l'identification d'une fonction spécifique. Dans les deux cas, l'articulation du travail des agents du pays au cadre politique fixé et porté par les élus du pays est très tributaire d'individualités dont les multiples casquettes conduisent à amplifier le discours sous la bannière du pays. C'est souvent le cas pour des présidents de missions locales ou de PLIE, qui positionnent le dispositif à l'échelle du pays. Mais au-delà d'un re-positionnement, la question de la légitimité politico-institutionnelle des pays à intervenir pour favoriser la cohérence des interventions dans le domaine emploi-formation ne paraît que très rarement posée. Quelle légitimité à être un lieu de synthèse des orientations des différents acteurs, sur les champs dont ils ont la responsabilité : l'Etat sur l'emploi, la Région sur le développement économique et la formation, le Département sur l'insertion sociale ? Le pays sur l'animation ? Et les communautés de communes constituant le pays ? La question est rarement posée de façon globale, aussi bien dans le cadre de la démarche du pays (en interne) que par ses partenaires. Et quand la question est posée, elle bute souvent sur l'absence d'interlocuteur technique ou politique légitime pour la traiter.

Globalement il faut souligner que le contour de la « compétence » emploi-insertion-formation fait l'objet d'appréhensions très nettes de la part des techniciens et élus des pays et agglomérations : se saisir de cette compétence mal identifiée dans un paysage partenarial mal maîtrisé, et sur un sujet politiquement délicat, génère des appréhensions particulièrement vives. Certaines communes ou certains groupements peuvent ainsi laisser par défaut (voire délibérément) la responsabilité politique de l'emploi au SPE, qui demeure comptable politiquement du chômage alors que l'agglomération ou le pays se positionnent sur la création d'emploi (à travers le développement économique) et le traitement social du chômage (insertion sociale ou socio-professionnelle). L'articulation de ces approches revêt une importance considérable (Cf. infra).

L'emploi et la formation dans le conseil de développement

On constate globalement, même si cela n'est pas systématique, une faiblesse des conseils de développement sur la prise en compte des problématiques d'emploi et de formation.

Cette faiblesse, ou plutôt cette difficulté, se traduit de différentes manières :

- une prise en compte souvent très sectorielle des problématiques de l'emploi et de formation (quand c'est le cas l'articulation avec un CBE génère toutefois de la transversalité),
- une prise en compte souvent faible de la problématique d'emploi, ou très marquée par les préoccupations thématiques ou la structuration par filière des membres du Conseil de développement.

Dans de nombreux cas, le conseil de développement reproduit la segmentation des approches de la question de l'emploi à travers son fonctionnement en commissions. On relève

fréquemment un mode de structuration du conseil de développement distinguant d'une part développement économique ou entreprises, et d'autre part insertion, emploi, voire même éducation et formation de façon spécifique. Mais même dans les cas où on note une transversalité dans l'approche de la question de l'emploi à travers le fonctionnement du conseil de développement, il semble que cette transversalité ne reflète pas nécessairement le positionnement de l'agglomération ou du pays sur ce champ¹. De plus, le conseil de développement n'a, dans la plupart des cas, qu'une existence interne à la démarche de pays ou d'agglomération, sur laquelle les partenaires extérieurs du volet emploi-formation-insertion n'ont pas de prise. Et quand c'est le cas, avec un conseil de développement volontariste, autonome et visible sur le champ partenarial de l'emploi, c'est alors sa légitimité qui peut poser problème.

Ainsi, la capacité des pays et agglomérations à susciter l'émergence d'un espace de dialogue large sur le champ de l'emploi, de la formation et de l'insertion constitue un défi toujours à relever, autour de difficultés récurrentes, que l'on peut aborder autour de deux dimensions essentielles.

La dimension managériale constitue évidemment une clé essentielle. Le management du conseil de développement, dont la mobilisation n'est pas toujours souhaitée, valorisée ou prise en compte, surtout dans le long terme, est particulièrement important dans la mesure où il conditionne l'atteinte et l'identification de résultats de la mobilisation des partenaires, et donc leur investissement. Les modalités d'organisation et de travail, d'articulation entre le travail du conseil de développement et les actions menées par les services techniques de l'agglomération ou de la structure animatrice du pays, sont déterminantes.

La durée est une variable fondamentale, avec en particulier le risque que le conseil de développement fasse l'objet d'une réelle perte de vitesse après l'approbation de la charte ou du projet d'agglomération. La prolongation d'un investissement partenarial fort après cette étape est largement tributaire de l'impact constaté de son implication au titre du diagnostic et du projet de territoire.

On constate à cet égard un paradoxe après l'adoption du projet de territoire, voire la négociation du contrat de territoire : suite à cette phase on voit en effet clairement émerger deux types de conseils de développement qui sont

- soit clairement en phase de perte de vitesse, avec une démobilité des partenaires voire un coup d'arrêt porté par les élus,
- soit toujours dynamiques, mais dans ce cas avec une autonomie très forte et une légitimité qui peut poser problème par rapport à la dynamique d'agglomération ou de pays telle qu'elle est portée par les élus (il semble que ce soit assez fréquemment le cas pour des Conseils de développement - CBE).

La dimension partenariale à proprement parler constitue la seconde clé, autour de trois aspects complémentaires :

- L'implication dans le conseil de développement des acteurs socioéconomiques, entreprises, partenaires sociaux, associations... est difficile. Cette implication est particulièrement tributaire de résultats palpables suite à un premier investissement partenarial, mais aussi à la reconnaissance d'un besoin. Malgré un investissement fréquent des consulaires, on constate une réelle difficulté à impliquer durablement des

¹ Cette tendance appellerait une confirmation et une analyse plus poussée sur un échantillon de territoires plus important, mais elle semble en tout cas marquée au vu des territoires étudiés dans le cadre de cette étude.

partenaires sociaux ou des entreprises dans une logique territoriale (à la fois du fait d'une difficulté à identifier leur intérêt dans le partenariat, et du fait d'un manque de moyens pour de tels investissements partenariaux). La question paraît se poser différemment pour les associations, qui généralement s'approprient fortement l'espace d'échange constitué par le Conseil de développement, les partenaires sociaux, dont l'investissement est très tributaire de personnalités et d'une sensibilité culturelle à l'approche territoriale, et pour les entreprises, où là encore le poids des individualités est considérable. Mais dans tous les cas l'enjeu consiste à sensibiliser, intéresser, associer et impliquer des acteurs pour lesquels l'entrée territoriale n'est pas nécessairement spontanée, et dont l'investissement partenarial a un coût et doit donc avoir des contreparties.

- L'implication des partenaires institutionnels du pays sur le champ de l'emploi (SPE, Conseil régional, Conseil général) pose problème la plupart du temps. En l'état actuel, le conseil de développement ou les commissions qui en sont issues ne paraît être qu'exceptionnellement un lieu de partenariat global sur la question de l'emploi. La question d'une animation partenariale réunissant pays ou agglomération / Etat et SPE local / Conseil régional / Conseil général / est absolument centrale. Créé par le pays ou l'agglomération et ses élus, le conseil de développement est un espace marqué politiquement : y inviter l'Etat ou la Région, ou au contraire demander à y être invité lorsqu'on est Etat ou Région, est particulièrement délicat. Et lorsque la DDTEFP est invitée à participer au conseil de développement (Pays du Val d'Adour par exemple), le fait de se retrouver acteur du pays parmi d'autres peut aboutir paradoxalement à un sentiment de « noyade » partenariale, où les partenaires institutionnels du pays perdent leur posture partenariale officielle et spécifique.
- La complémentarité entre pays et Comité de bassin d'emploi (CBE) est difficile à conduire. Le décret du 3 mai 2002 insiste sur le rôle à jouer par les CBE en matière de territorialisation du dialogue social : il institue la possibilité pour un CBE de se transformer en conseil de développement, et la faculté pour un pays ou une agglomération de demander le label CBE sur son conseil de développement ou une de ses commissions. Or, dans les faits, la question de l'articulation des démarches de pays ou d'agglomération avec le CBE renvoie à trois types de situations :
 - o le CBE préexiste au pays ou à l'agglomération, qui se construit sans que le CBE ne joue un rôle moteur. On assiste alors à une déconnexion des deux démarches, redondantes ou conflictuelles.
 - o le CBE préexiste au pays ou à l'agglomération, dont il est l'un des artisans. L'articulation des démarches est alors forte, mais on peut assister à une forme de confiscation de la problématique emploi par le CBE, sur une dynamique où il est très autonome.
 - o aucun CBE ne préexiste et le pays ou l'agglomération ne se positionne pas spontanément sur ce mode de partenariat.

Dans tous les cas, il convient de ne pas sous-estimer le fait que le Conseil de développement est un outil propre au pays ou à l'agglomération, qui n'a pas nécessairement la neutralité requise pour être un lieu de partenariat partagé, reconnu par tous les acteurs, à commencer par les autres collectivités territoriales ou l'Etat, mais aussi par les entreprises. Mis en place dans le cadre du pays ou de l'agglomération, le conseil de développement, même autonome, a de ce fait une connotation politique que beaucoup d'acteurs locaux opposent à la perspective d'un investissement partenarial partagé.

1.2 L'inscription formelle : du diagnostic au projet, la mobilisation des partenaires de l'emploi et de la formation dans la démarche

La contribution des différents acteurs de l'emploi-formation (SPE, région...) aux interventions sur le champ de l'emploi qui sont définies dans le cadre partenarial et institutionnel du territoire de projet (agglomération, pays) est à géométrie variable selon les phases de travail :

- observation et qualification du territoire (état des lieux, diagnostic des enjeux, veille, suivi et démarche prospective) dans un premier temps,
- élaboration des orientations stratégiques et négociation du plan d'action,
- puis mise en oeuvre opérationnelle, pilotage, évaluation...

La transition entre ces différentes phases est délicate à gérer pour les partenaires qui s'y impliquent – ou pas.

Le diagnostic territorial : une opportunité de rassemblement partenarial fondateur

La phase de diagnostic préalable au projet de développement (charte de pays ou projet d'agglomération) est une étape essentielle, car bien souvent elle est le premier jalon concret de la démarche, la première réalisation partagée dans le nouveau cadre partenarial.

C'est aussi une étape fondatrice des partenariats, dans la mesure où elle marque durablement les esprits quant au mode de travail dans le cadre du pays ou de l'agglomération : la réalisation du diagnostic peut contribuer à mobiliser durablement comme elle peut générer des frustrations ou des malentendus durables.

Sur cette phase essentielle de travail et de mobilisation des partenariats, trois questions conditionnent fortement la suite de la démarche :

- Le dosage de la répartition entre les dimensions technique et politique de la démarche de diagnostic. L'implication des élus dans cette phase de travail est essentielle, sous peine d'aboutir à la formulation d'enjeux qui ne soient pas validés et ne se traduisent pas par des orientations de développement, et encore moins, par la suite, par des actions. Le binôme techniciens/élus doit être particulièrement opérationnel au cours de cette phase, où les dimensions techniques ardues (dispositifs, acteurs) peuvent parfois générer un risque de confiscation technicienne du diagnostic en matière d'emploi, de formation et d'insertion, et où la segmentation organisationnelle des services peut se reproduire à l'identique.
- L'implication du conseil de développement, et, au-delà, l'ouverture de la démarche à des acteurs du champ de l'emploi, l'implication des entreprises, des partenaires sociaux, des Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), des autres niveaux de collectivités (Région, département), de l'Etat, des associations d'insertion, des différents opérateurs (ANPE, PLIE, Mission locale) est un élément qui détermine largement l'appropriation du cadre du pays ou de l'agglomération, par la suite, par ces acteurs. De plus, cela contribue fortement à qualifier le diagnostic, en favorisant l'émergence d'une lecture stratégique qualitative des données quantitatives récoltées et analysées. Sur le champ de l'emploi, l'éparpillement des catégories d'analyse et des données confère à cet enjeu une importance particulière, car l'établissement du

diagnostic local en matière d'emploi, de formation et d'insertion, appelle une transversalité des analyses, des cadres d'interprétation et de mise en débat des données. La production de cette analyse appelle une mutualisation de l'existant, à commencer par le croisement des données sur l'emploi et le chômage collectées par le Service public de l'emploi (notamment le diagnostic de zone établi au niveau du bassin), mais également des données orientées spécifiquement sur l'insertion (Conseil général) ou le tissu local d'entreprises (Agence de développement)...

- Le fait que le diagnostic territorial, enfin, établisse un bilan des interventions des différents acteurs est déterminant. Cet état des lieux des interventions locales en matière d'emploi, de formation et d'insertion, est le moyen le plus naturel pour que soit posée chemin faisant la question du positionnement de l'agglomération ou du pays, des manques constatés et de la plus-value à apporter. Or cet état des lieux paraît le plus souvent partiel, voire même absent des diagnostics opérés. Il semble néanmoins que le diagnostic conduit dans le cadre des démarches de pays soit un cadre plus propice que celui des agglomérations pour établir ce type de bilan.

La phase d'élaboration des orientations stratégiques : un risque de décrochage entre partenaires « actifs » et « passifs »

Dans le prolongement du diagnostic, la phase d'élaboration des orientations de développement constitue un second temps fort de la démarche territoriale, sans doute d'ailleurs moins pour l'agglomération, qui définit ses compétences par ailleurs, que pour le pays, qui formalise pour la première fois un cadre stratégique et politique pour son projet de développement.

Mais dans les deux cas, le travail d'élaboration des orientations stratégiques en matière d'emploi, de formation et d'insertion est conditionné par les modalités de déroulement de la phase de diagnostic qui l'a précédé ou qui l'accompagne (les deux approches étant souvent liées), ainsi que par le degré de volontarisme des différents partenaires concernés pour inscrire leurs orientations dans ce cadre partenarial : à savoir présenter leurs orientations aux acteurs porteurs de la démarche, en contribuant à initier une dynamique de complémentarités.

Or, ce moment d'élaboration des orientations de développement est un moment clé où l'on peut observer un phénomène de décrochage entre d'une part des acteurs moteurs dans la démarche et une catégorie de partenaires qui suivent l'évolution de la démarche de façon plus « passive », voire se mettent en retrait (même s'ils ont pu l'initier à l'origine, comme c'est souvent le cas pour le sous-préfet, ou encore le Conseil régional). On assiste alors à une forme de retrait stratégique des partenaires du pays ou de l'agglomération, la plupart du temps reconnue et justifiée par le souci de laisser le pays ou l'agglomération établir son projet de développement. Mais la plupart du temps ce retrait traduit également une réelle difficulté des partenaires du pays ou de l'agglomération, sur le champ de l'emploi, à trouver le bon mode de contribution aux orientations stratégiques décidées par les élus sur la base d'une concertation territoriale. Il résulte souvent de cette attitude de repli ou de retrait une absence de confrontation des orientations arrêtées dans le projet de territoire avec les orientations d'autres partenaires en matière d'emploi. Cette confrontation est en général renvoyée au moment de la négociation du contrat.

Ce constat renvoie parfois à une volonté des porteurs de la démarche de pays ou d'agglomération de préserver une autonomie stratégique ou ce qu'ils perçoivent comme une « fraîcheur » pour un projet qui serait détaché des carcans institutionnels préexistants. Mais il

est tout aussi évident que les partenaires de l'agglomération, et plus encore du pays, peinent à trouver le mode juste de contribution à l'élaboration de ces orientations, que ce soit en raison :

- de la volonté de ne pas influencer illégitimement sur un projet politique d'élus locaux,
- d'une forme de résistance à un nouveau cadre partenarial subi et non approprié,
- d'une incapacité technique, pour cause d'absence de réelle « vision » sur les enjeux de développement et d'emploi de la part de partenaires dans une posture plus gestionnaire que développeuse.

En tout état de cause, il résulte de ces constats une faiblesse du partage des orientations stratégiques des différents partenaires en matière d'emploi, de formation et d'insertion. Et en particulier, il est rare que le plan d'action du Service public de l'emploi local ou départemental constitue une contribution soumise au pays ou à l'agglomération en vue d'alimenter ses réflexions et d'anticiper sur une coordination des orientations arrêtées. Il existe néanmoins des cas où cette contribution fait l'objet d'une formalisation spécifique, sous la forme d'une note ou d'une plaquette diffusée par la DDTEFP (Cf. les agglomérations de Tarbes et de Saint Etienne Métropole par exemple).

Par la suite, cette configuration des partenariats, quelque peu hésitante, marque durablement la phase d'élaboration du contrat et le mode de pilotage, puis de mise en œuvre des projets et du contrat.

La problématique public-privé dans le cycle de vie des partenariats territoriaux emploi-formation

L'observation des modalités et de l'intensité des partenariats emploi-formation-insertion au niveau des agglomérations et des pays fait ressortir le caractère crucial de la distinction public-privé, dans une approche cyclique de la mobilisation des partenaires.

Les partenariats publics du pays ou de l'agglomération, en particulier avec l'Etat, sont tantôt recherchés, tantôt évités, mais pour une raison similaire, qui tient à la dimension symbolique du partenariat avec les administrations déconcentrées :

- soit le partenariat public confère à la démarche un renforcement de sa légitimité dans le paysage local (lorsque le sous-préfet valide la pertinence d'un périmètre de coopération ou d'un projet de développement), et il est alors recherché pour renforcer l'assise de la démarche ;
- soit au contraire un fort partenariat public est vécu comme une ingérence (de l'Etat, du Conseil régional, du Conseil général), et il est alors rejeté ou évité par les élus porteurs de la démarche d'agglomération ou de pays, soucieux de garantir l'indépendance de leur projet.

Ce type de configuration locale est fonction d'un large éventail de facteurs, notamment :

- l'ancienneté de la démarche et le besoin d'en ancrer la légitimité à travers des partenariats publics et administratifs forts,
- le rôle plus ou moins moteur des acteurs publics et en particulier de l'Etat, du Conseil régional pour initier la démarche, et au contraire l'autonomie plus ou moins forte des élus du territoire,
- les jeux politiques locaux, qui conditionnent largement le partenariat entre le Conseil régional, le Conseil général, l'agglomération, qui sont des niveaux de collectivités marqués politiquement, comme dans une certaine mesure le pays.

Face à cette problématique, il est important de souligner que le degré d'approfondissement des partenariats privés est très dépendant de la configuration des partenariats publics, ce qui est ensuite déterminant pour le partenariat local emploi-formation-insertion et le dialogue social local.

Ainsi, si la démarche de pays ou d'agglomération se caractérise par une volonté de renforcer les partenariats publics, alors les partenariats privés peuvent être de ce fait délaissés ou renvoyés à une deuxième phase de la démarche. Cette configuration se rencontre dans un grand nombre de territoires de l'étude, en particulier des pays, qui ont souvent traversé une longue période où la nécessité d'affirmer et de renforcer les partenariats dans un contexte local plus ou moins acquis à la démarche et un contexte national plus ou moins maîtrisé (en particulier de l'été 2002 à l'été 2003) a conduit à un recentrage sur les partenariats publics et à un positionnement minimal par rapport aux partenariats privés. Il en résulte aujourd'hui sur ces territoires un besoin crucial de re-légitimer la démarche par rapport aux acteurs privés, en particulier les socioprofessionnels, entreprises, partenaires sociaux, associations : soit ils n'avaient pas encore été réellement impliqués dans la démarche, soit ils ont vu la démarche territoriale les délaissés, mais dans les deux cas, les animateurs et élus des pays font face au besoin d'initier une appropriation de la démarche par les partenaires privés, en décalage par rapport au partenariat public. Par la suite, ce décalage hypothèque la plus-value du pays en terme de partenariats public-privé sur le champ de l'emploi.

Inversement, dans certains territoires, là aussi essentiellement des pays, on trouve des situations où des acteurs privés sont porteurs de la démarche en amont, essentiellement lorsque la mise en place du pays est le fait d'une initiative de la « société civile », où en général le conseil de développement joue un rôle moteur. Cela peut être le cas également dans des démarches initiées par des CBE ou des associations, où un noyau d'entreprises peut être particulièrement moteur. Dans ce type de configuration locale, il n'est pas rare de constater que les élus éprouvent des difficultés pour s'approprier une démarche qui n'est pas la leur, qui est parfois perçue comme concurrente, et qui peut traverser une forme de « crise » de positionnement par rapport aux collectivités locales et aux pouvoirs publics. En effet, la légitimité acquise par les acteurs privés du fait de leur mobilisation ancienne sur le projet est un atout à double tranchant : elle constitue évidemment une opportunité opérationnelle pour la poursuite de la démarche, mais elle peut également poser problème si les élus ne parviennent pas à s'inscrire dans la dynamique du fait de cette légitimité forte qui leur échappe, et qui peut d'ailleurs être elle-même jalouse de son « indépendance » vis-à-vis du partenariat public ou institutionnel.

1.3 L'inscription territoriale : quelle territorialisation des interventions et mesures en faveur de l'emploi et de la formation dans le cadre des agglomérations et pays ?

Non-correspondance des périmètres de pays et d'agglomérations avec les zones de territorialisation du SPE

La correspondance des périmètres des territoires de projets avec les zones de territorialisation du Service public de l'emploi local est l'exception.

Des correspondances partielles ou presque intégrales des zonages sont observées fréquemment, mais dans la plupart des cas le territoire est concerné par plusieurs zones de territorialisation, et donc par plusieurs Services publics de l'emploi locaux.

Ceci pose triplement problème :

- au service public de l'emploi : en l'absence d'un discours volontariste de la préfecture ou de la sous-préfecture en faveur de la territorialisation à l'échelle du pays ou de l'agglomération, la non-correspondance des périmètres est parfois vécue comme une désincitation à la prise en compte du cadre de l'agglomération ou du pays par les acteurs du SPE départemental et local. Dans ce cas de figure, un volontarisme de l'un des différents SPE concernés peut se traduire par une articulation des orientations du territoire avec celles du SPE en question, mais cela risque d'intervenir de façon ambiguë car de fait partielle.
- au pays ou à l'agglomération : la non correspondance des périmètres s'accompagne nécessairement d'une pluralité d'interlocuteurs potentiels. Là encore, en l'absence d'un volontarisme des services de l'Etat visant à désigner un interlocuteur unique sur la base d'un principe de coordination des SPE (exemple du Pays du Val d'Adour : trois départements et deux régions, une DDTEFP coordinatrice), les acteurs du pays ou de l'agglomération sont dans l'incapacité de bâtir un partenariat global sur la question emploi-formation.
- aux partenaires locaux du champ emploi-formation : la non correspondance du zonage peut jouer comme une désincitation à investir le champ partenarial du projet ou de l'agglomération, celui-ci étant perçu comme générateur de complexité, qui plus est dans un contexte de redéfinition des complémentarités des interventions du fait de l'acte II de la décentralisation.

Quelle territorialisation des interventions du SPE au niveau des pays et agglomérations ?

La coexistence d'une pluralité d'attentes et de modes de territorialisation des dispositifs (déclinaison territoriale descendante, ou démarche ascendante) émanant de l'Europe, de l'Etat, des Régions, des structures consulaires, l'absence de lisibilité de ces modes de territorialisation, génèrent non seulement de la complexité mais également des malentendus et des incompréhensions.

Le SPE local

La territorialisation des politiques nationales, même sur des mesures globalisées, est-elle réellement une politique territoriale ? La territorialisation des mesures du Service public de l'emploi et son articulation avec des démarches territoriales de pays et d'agglomération ne fait pas l'objet d'un discours clair et systématique de la part du SPE local.

Au sein-même des DDTEFP en particulier, les modalités de la prise en compte des territoires de projets, agglomération et pays sont rarement établies clairement. La prise en compte des territoires de projets oscille :

- entre une approche de ces territoires en tant qu'échelles de travail pour décliner des mesures et des partenariats (tendance de plus en plus avérée mais butant sur les incohérences des zonages),
- et une approche, bien plus rare dans les faits, en tant que cadres partenariaux pour l'élaboration de projets partagés, en lien notamment avec le diagnostic et les orientations locales en faveur du développement économique.

Entre ces deux approches, on observe différents degrés d'intégration du partenariat, allant :

- de l'information, avec la transmission par le SPE (en général le Coordonnateur emploi-formation, le Directeur ou le Directeur adjoint du travail) du diagnostic ou du plan d'action (avec l'initiative du SPE de la Loire par exemple) ;
- à l'implication active, avec une participation du pays ou de l'agglomération au travail du groupe local de territorialisation, parfois es qualité (avec par exemple le pays du Val d'Adour, du Tonnerrois, ou la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix), mais souvent de façon informelle.

Les modalités du partenariat auquel donne lieu l'élaboration du diagnostic de zone et du plan d'action local du SPE sont révélatrices de cette oscillation. L'élaboration du diagnostic de zone par le SPE local élargi donne rarement lieu à une implication active du pays ou de l'agglomération, dont la participation ne paraît qu'exceptionnellement sollicitée expressément par le SPE local – celle-ci n'étant pas nécessairement demandée par le pays ou l'agglomération. En revanche certains animateurs et élus des pays et agglomérations peuvent être associés à la démarche de façon indirecte et du même coup informelle, à travers un acteur à « double casquette » (mission locale dont le président est impliqué dans le pays, PLIE ou chargé de mission contrat de ville entretenant des liens étroits avec l'agglomération, observatoire de pays présidé par un élu...). Il en résulte souvent que l'implication des pays et agglomérations à la territorialisation des mesures du Service public de l'emploi relève d'individus plus que d'institutions voire de structures. Si cela peut constituer un premier pas, il ne faut pas perdre de vue que cette approche opérationnelle du partenariat peut manquer d'une dimension politique, dont les fondements restent de ce fait flous voire illégitimes.

Il est important de noter que dans certains cas, le positionnement du pays sur le champ de l'emploi peut être perçu par le SPE comme un risque réel de complexification des partenariats dont la configuration locale est déjà complexe. C'est alors surtout une remontée d'informations qui est attendue de la démarche de pays.

D'autre part, dans certaines configurations départementales, le SPE local n'est pas réellement structuré à un niveau infra-départemental et c'est de fait le SPE Départemental qui établit le diagnostic et le plan d'action. C'est notamment le cas dans certains départements peu peuplés, où l'agglomération peut avoir un poids important (Tarbes, Troyes). La problématique de la territorialisation est alors bien spécifique puisqu'il s'agit davantage de construire un effet de loupe pour les interventions du SPE que de reconfigurer une territorialisation préexistante.

DDTEFP et DRTEFP

Dans certains cas les techniciens animateurs des démarches de territoire, mais également souvent les agents du ministère du travail, soulignent des articulations insuffisantes ou même des incohérences entre les approches de la DRTEFP et de la DDTEFP en matière de territorialisation dans le cadre des pays et agglomérations.

En vertu de son pouvoir de décision d'affectation des crédits et de négociation avec le Conseil régional au titre du contrat de plan, la DRTEFP est un échelon administratif clé dans les procédures de négociation des projets ou contrats de pays ou d'agglomérations. Or les interventions de la DRTEFP dans le partenariat local emploi-formation paraissent souvent essentiellement administratives et relativement peu connectées avec les coopérations nouées localement par le SPE local et la DDTEFP (quand elles ont lieu). Ainsi l'avis sur le contrat de territoire fourni par la DRTEFP reflète davantage une lecture administrative et programmatique fondée sur les procédures et les mesures du Service public de l'emploi que sur une lecture stratégique intégrée des enjeux et du projet dans le partenariat local.

Cette insuffisante articulation du travail de terrain du SPE local, coordonné par la DDTEFP à travers le coordonnateur emploi formation ou les directeurs adjoints, avec les décisions et les négociations conduites au niveau de la DRTEFP, contribue parfois à délégitimer le partenariat engagé par le SPE local avec un pays ou une agglomération. Elle interroge en outre fortement les modalités d'élaboration et de négociation des contrats de territoire, très verticales et programmatiques sur le champ de l'emploi et de la formation (Cf. infra).

Le sous-préfet : un personnage-clé

Il est important en outre de garder à l'esprit le rôle et la légitimité territoriale du sous-préfet. Sa capacité d'interpellation des collectivités locales et des services déconcentrés de l'Etat, son autorité sur le SPE local, en font un acteur-clé du partenariat local en matière d'emploi, traditionnellement identifié par les collectivités comme l'interlocuteur de l'Etat sur ce champ.

La plupart des acteurs interrogés dans le cadre de l'étude ont pu souligner le rôle essentiel d'un sous-préfet développeur pour amorcer une dynamique de pays ou d'agglomération, étendre un PLIE au pays, ou encore initier un partenariat élargi en matière de développement économique et d'emploi. En outre l'intervention d'un sous-préfet sur un bassin suite à un sinistre économique, comme c'est le cas sur des contrats de site ou sur des projets de réindustrialisation, peut être nécessaire pour aiguiller et animer les partenariats locaux.

Toutefois il faut souligner le fait que tous les sous-préfets n'ont pas nécessairement un profil de développeur et que les relations entre sous-préfet et collectivités locales ne sont pas toujours au beau fixe. D'autre part l'inadéquation du périmètre de l'arrondissement avec le territoire de projet (un pays en particulier) peut générer des difficultés spécifiques dans l'articulation des interventions de l'Etat avec la dynamique de projet territorial.

En tout état de cause, la dimension cruciale de la figure et de la fonction du sous-préfet contribue à lui donner une portée stratégique pour aborder la question de l'animation et de la cohérence des interventions des différentes collectivités chefs de file sur un territoire.

L'ANPE

L'inscription de l'ANPE dans ces nouvelles approches territoriales soulève des difficultés sur l'ensemble des territoires. Les problèmes posés relèvent de facteurs multiples, qui ont pour constante une difficulté pour l'Agence à faire évoluer ses pratiques, y compris lorsqu'elle le souhaite et fait œuvre de volontarisme.

La territorialisation des interventions de l'Agence dans une logique de bassin et d'implantations de proximité est un principe de base qui ne pose pas question dans sa justification, mais dans son organisation. Lorsqu'une agence locale de l'ANPE est compétente pour plusieurs agglomérations ou pays, la difficulté est réelle à tirer les conclusions opérationnelles d'une évolution des cadres partenariaux. Et la redéfinition des bassins d'agences est une procédure d'une grande lourdeur sur les plans administratif, immobilier, et humain.

Toutefois, dès lors qu'un pays ou une agglomération a effectivement un positionnement fort sur le champ de l'emploi et de l'insertion et appelle un redimensionnement des partenariats locaux, l'évolution des modes de coopération locale de l'ANPE vers ce nouveau cadre de coopération paraît incontournable.

Au-delà du SPE : pluralité et opacité des modes de territorialisation des interventions emploi-formation-insertion au niveau des pays et agglomérations

Les Conseils régionaux

Le mode de territorialisation des interventions du Conseil régional en matière de formation est particulièrement important, car il détermine fortement la légitimité des partenariats locaux sur ce champ.

Le premier enjeu sur le positionnement des Conseils régionaux par rapport aux démarches de pays et d'agglomérations porte sur l'organisation interne. La structuration sectorielle des organigrammes des régions, distinguant en général développement économique / formation / aménagement du territoire ou procédures contractuelles suscite des segmentations très importantes dans les partenariats noués avec les agglomérations et les pays, qui manquent fortement de globalité (absence d'interlocuteur global unique).

Dans la plupart des cas, la territorialisation des interventions du Conseil régional en matière de formation et d'emploi réside dans le choix d'affecter au suivi des territoires un chargé de mission spécifique (délégués territoriaux), d'y implanter une antenne, voire même de susciter l'émergence de partenariats emploi-formation au titre de sa fonction de chef de file. Cela peut passer par exemple à travers des Maisons communales de l'emploi (Midi-Pyrénées, au titre du contrat de plan) ou des observatoires partenariaux (Bretagne, également au titre du Contrat de plan).

Globalement, on constate toutefois que la territorialisation des interventions de la région en matière de formation peine à sortir d'une logique de déclinaison (descendant) vers le territoire de ses orientations, de ses dispositifs et de ses procédures. La prise en compte des démarches de développement territorial s'accompagne peu dans les faits d'un positionnement stratégique de la région, en tant que chef de file des politiques de formation (et bientôt de développement économique), et spécifique aux caractéristiques de chaque territoire de projet.

L'enjeu est donc d'optimiser les initiatives existantes pour initier et conforter des partenariats réellement stratégiques (et pas seulement gestionnaires ou programmatiques), avec une réelle capacité d'adaptation ou de négociation stratégique des chargés de mission territoriaux, en fonction du contexte local.

Lorsqu'elle est initiée par la région, la territorialisation d'actions emploi-formation dans un cadre spécifique distinct du pays ou de l'agglomération doit être finement articulée aux agglomérations et pays. En Bretagne, l'inscription des observatoires locaux emploi-formation dans le cadre des pays est une ligne directrice spécifiquement énoncée. En Rhône-Alpes, le niveau de concordance des périmètres des Comités locaux emploi-formation (COEFRA²) avec les territoires de projets (procédure des contrats de développement - CDRA) déterminera en très grande part la capacité des acteurs locaux à bâtir et décliner des partenariats territoriaux transversaux en matière d'emploi et de formation. Une absence d'adéquation risquerait d'être interprétée localement comme un désaveu de la pertinence de l'approche territoriale du pays ou de l'agglomération.

Les Conseils généraux

Dans plusieurs territoires, on relève une volonté délibérée du Conseil général de territorialiser ses interventions pour l'insertion au niveau des nouveaux territoires de projets.

Dans le Finistère, par exemple, se met actuellement en place une nouvelle territorialisation des CLI, avec un Comité de pays de lutte contre les exclusions qui réunit le Conseil général, l'Etat, les collectivités locales (dont le pays), et les opérateurs, en vue d'élaborer les orientations stratégiques en matière d'insertion à travers une approche globale adaptée aux spécificités socioéconomiques et partenariales du territoire. Ce comité de pays s'appuie sur des commissions locales de lutte contre les exclusions (CLLE, à l'échelle de ce que seraient les CLI dans un autre cadre).

Mais dans la plupart des cas, ce type de démarche trouve deux limites importantes :

- la première tient au fait que le Conseil général ne sollicite pas nécessairement la structure porteuse de la démarche de pays en tant que partenaire stratégique. Ce mode de partenariat semble initié plus facilement avec les agglomérations, en raison de la structuration des services sociaux des communes EPCI à fiscalité propre et des habitudes de coopération nouées au titre des politiques d'insertion et d'action sociale relevant de la politique de la ville. Cette difficulté pose néanmoins la question des modalités de territorialisation de la fonction de chef de file sur les politiques d'insertion à travers la mise en place de fonctions d'animation territoriale (et pas seulement de représentation ou de déclinaison) dans le cadre des dispositifs de pays et d'agglomérations.
- la seconde tient à la dimension fréquemment interdépartementale des pays, qui constitue évidemment un élément de complication.

Il est important de souligner enfin que les jeux politiques des conseils régionaux et des conseils généraux induisent des difficultés partenariales spécifiques dans certains territoires.

² Le COEFRA est l'unité de base de la concertation locale animée par la Région Rhône-Alpes en ce qui concerne les questions d'orientation, de formation professionnelle initiale et continue et d'emploi. Il a vocation à assurer quatre missions : information des acteurs locaux et des professionnels ; analyse concertée et partagée sur les enjeux de territoire en matière de ressources humaines ; une mission d'animation et de coordination, d'initiation d'une stratégie territoriale sur des actions et projets locaux de formation et d'insertion professionnelles ; une mission de déclinaison locale du PRAO (Pôle Rhône-Alpes de l'Orientation) dans le cadre d'appels à projets.

Le fort degré de politisation de ces collectivités, par rapport auxquelles de surcroît ni les pays ni les agglomérations ne sont neutres, joue parfois très clairement comme un frein à une articulation des interventions sur un territoire partagé que serait le pays ou l'agglomération.

Les acteurs de la politique de la ville

La territorialité de la politique de la ville est par définition sélective, et le principe de discrimination positive peut être contradictoire avec l'idée d'une « compétence » emploi-formation-insertion au niveau de l'ensemble du territoire de projet. Or, paradoxalement, c'est la plupart du temps à la politique de la ville que se réfèrent les agglomérations pour définir le champ de leur compétence sur l'emploi, abordée via la problématique d'insertion des publics les plus en difficulté.

Pour la territorialisation des interventions des agglomérations, en matière d'insertion en tout cas, on observe fréquemment une triple restriction : géographique sur les territoires prioritaires de la politique de la ville, sociale sur les publics les plus en difficulté, et culturelle à travers la fréquente déconnexion de la problématique de l'insertion à celle du développement économique (Cf. infra).

Les outils communaux ou dépendant des collectivités locales

C'est au niveau des outils dépendant le plus directement des communes ou communautés de communes engagées dans la démarche de pays ou d'agglomération que l'on trouve les dispositifs les plus en cohérence avec la définition du périmètre du territoire.

Ainsi les Missions locales font fréquemment l'objet d'un redéploiement à l'échelle du territoire de projet (de même, mais dans une moindre mesure et avec la spécificité de la problématique politique de la ville évoquée plus haut, que certains PLIE). Ainsi peut-on observer de fréquentes adéquations, volontaristes, des périmètres d'intervention des Missions locales ou des PLIE avec le pays.

Certains pays (plus que les agglomérations) se dotent en outre d'outils communaux ou intercommunaux de type antenne, permanences, maison de l'emploi, proposant un service de proximité parfois fondé sur un regroupement des services. Dans ce cas, une forte appropriation de l'outil par la commune ou la communauté de communes (qui en fait un axe de sa politique propre) est en général un facteur essentiel.

Les milieux socio-économiques : entreprises, partenaires sociaux, OPCA, associations

La participation des acteurs socio-économiques (entreprises, partenaires sociaux...) est nécessaire afin de diagnostiquer les enjeux et de pouvoir initier des projets pour y répondre finement. Elle paraît souvent mériter d'être renforcée dans l'élaboration des diagnostics, puis de la stratégie territoriale emploi - formation et dans les instances de gouvernance territoriale (Conseil de Développement en particulier). Leur mobilisation (association et / ou implication) est donc une question centrale

Aujourd'hui la mobilisation des acteurs socio-économiques passe essentiellement par des institutions ou des acteurs très ancrés dans le paysage local et dotés d'une forte visibilité : chambres consulaires, grosses entreprises, clubs d'entreprises dans certains cas, fédérations professionnelles... Nécessaires, ces partenariats ne sont néanmoins pas toujours suffisants et la nécessité d'impliquer les acteurs socioéconomiques bute la plupart du temps sur :

- la difficulté pour les animateurs des démarches de pays ou d'agglomération à identifier les bons interlocuteurs, en particulier pour toucher les entreprises les plus petites ou les moins structurées professionnellement (quelle structuration territoriale des entreprises ?), au-delà de quelques acteurs institutionnels « classiques » ou de quelques chefs d'entreprises charismatiques, militants de l'approche territoriale ;
- la difficulté à engager un partenariat durable avec les acteurs socioéconomiques, et les entreprises en particulier (et donc répondant à leurs attentes quant aux objectifs poursuivis et aux modalités de travail) ;
- la nécessité de favoriser une approche territoriale dans la mobilisation des acteurs socioéconomiques, en particulier en recherchant une articulation plus forte de la logique de branche des partenaires sociaux et des entreprises avec la logique territoriale, de façon à favoriser leur implication ;
- la réticence des chefs d'entreprise à exposer publiquement des enjeux économiques internes à leur activité ; leur méfiance pour nouer des coopérations interentreprises ou avec les acteurs publics (la dimension politique du pays ou de l'agglomération pouvant dans certains cas être un repoussoir partenarial).

Malgré ces écueils importants, il faut souligner que le Conseil de développement peut remplir sa fonction de levier pour renforcer l'implication des acteurs socioéconomiques dans la démarche, à condition en particulier que son action s'inscrive dans la durée, qu'elle se traduise par des réalisations concrètes et que ses attributions soient claires vis-à-vis des élus (Cf. supra).

L'éducation nationale et les milieux universitaires

Des partenariats existent avec l'éducation nationale et les institutions universitaires, le plus souvent par rapport à l'offre de formation de second et troisième cycle, et essentiellement pour les agglomérations. Les préoccupations marquantes dans ces partenariats sont alors de deux ordres : renforcer l'implantation universitaire, et favoriser les rapprochements des milieux universitaires avec les acteurs économiques (logique d'adéquation des formations aux besoins, de renforcement des innovations) dans une optique de renforcement des fonctions métropolitaines de l'agglomération (on peut citer en exemple l'établissement d'un contrat d'objectifs entre l'Association des collectivités territoriales de l'Est parisien (ACTEP) et l'éducation nationale).

L'approche des pays est différente, avec deux types de cas de figure :

- lorsque le pays englobe une agglomération, la problématique est abordée dans le cadre de l'agglomération, dans une optique de complémentarité spatiale de bassin ;
- lorsque le pays est un territoire peu peuplé sans pôle urbain doté d'infrastructures de formation supérieure, ou bien seulement pour le premier ou le deuxième cycle, la question qui se pose est alors celle de l'attractivité du territoire pour les jeunes qui s'en éloignent au moment de faire leurs études, et qu'il s'agit d'attirer une fois que celles-ci sont terminées, sous peine de les voir alimenter les viviers de main d'oeuvre diplômée d'autres territoires, en général des agglomérations voisines.

Des interventions territorialisées... dans le flou, avec un besoin de réelle synthèse territoriale

On constate que la visibilité des orientations, interventions, mesures en matière d'emploi, de formation, d'insertion de chaque acteur sur le territoire est très faible, et ne donne pas lieu à une appréhension globale et cohérente. Cette observation est d'autant plus marquée que le contexte de l'acte II de la décentralisation nourrit des incertitudes fortes et alimente des besoins d'information.

Les freins à l'articulation de ces interventions sont à rechercher dans plusieurs dimensions :

- une dimension politico-culturelle : certains acteurs sont très autonomes et isolés dans leur fonctionnement, peu demandeurs de partenariat en réalité (critique souvent adressée à l'ANPE, mais que l'on peut également constater parfois sur certains territoires pour des acteurs au champ d'activité très ciblé, comme les chambres consulaires) ;
- une dimension technico-administrative : la structuration des territoires de projets (intercommunalité, compétences...) est peu lisible pour les techniciens du SPE, mais aussi pour les autres acteurs du champ de l'emploi et de la formation, et ceux-ci peinent à identifier partenaires et potentiels partenariaux liés au pays ou à l'agglomération ;
- une dimension hiérarchique et organisationnelle : le partenariat local est mal articulé en interne entre les niveaux régional, départemental, local des différents acteurs, qui peinent à répercuter sur leurs logiques internes les nécessaires adaptations de leur fonctionnement territorial.

Le constat qui peut être opéré est celui d'une conjonction d'initiatives visant la territorialisation des mesures ou dispositifs, mais sans qu'il en ressorte ni de bilan synthétique des interventions sur le territoire (qui fait quoi sur quel territoire ?), rarement exhaustif dans les démarches de diagnostic de pays ou d'agglomération, ni de perspectives de recherche des complémentarités stratégiques (sur les orientations de chaque partenaire) et opérationnelles (sur les moyens à mettre en œuvre localement).

Ce flou dans l'approche territoriale concerne au premier chef les pays et agglomérations, dont plus de la moitié des territoires observés dans l'étude sont dans l'incapacité de définir clairement leur mode d'intervention, leur positionnement ou leur « compétence » sur le champ de l'emploi et de la formation, la question n'ayant jamais été réellement posée au niveau politique malgré la conduite d'actions sur le champ.

Cette forme d'incertitude, qui s'accompagne de fait de l'absence d'interlocuteurs techniques et politiques pour les autres acteurs de l'emploi et de la formation est doublement handicapante. En premier lieu, parce que ce flou empêche de nouer des partenariats, clairs, officiels, légitimés par un mandat politique ou technique : par conséquent les moteurs locaux du partenariat qui font preuve de volontarisme, en sont souvent réduits à « bricoler » et à jouer sur les « doubles casquettes » de certains élus ou techniciens pour faire avancer le partenariat dans des instances plus ou moins formelles. Mais de surcroît, l'absence de positionnement clair du pays ou de l'agglomération sur le champ de l'emploi et de la formation signifie que les acteurs du territoire ne sont pas mis en situation d'être demandeurs ou apporteurs pour construire une plus-value aux interventions existantes sur le territoire.

Or l'analyse des contextes locaux montre que c'est le plus souvent un portage politique de la question, par les élus locaux qui permettrait de débloquer des situations locales générées « par défaut » vers un approfondissement des partenariats. Ce flou complique le

positionnement des autres partenaires, et pose des problèmes de cohérence et de complémentarité.

Mais de même qu'il est important que les porteurs de la démarche d'agglomération et de pays définissent politiquement et techniquement quel est leur positionnement sur le champ de l'emploi, de la formation et de l'insertion (en lien avec le soutien au développement économique), il est important que l'acte de sollicitation d'un travail visant l'identification et la construction des complémentarités sur le territoire soit formalisé. Ainsi, l'absence de sollicitation officielle du SPE local, du Conseil général ou du Conseil régional, par les porteurs de la démarche d'agglomération et de pays en vue de définir et renforcer le partenariat est soulignée par de nombreux agents locaux (de pays, d'agglomération, du SPE) comme un facteur explicatif du statu quo. Inversement, le SPE peut également jouer un rôle déclencheur en sollicitant officiellement une implication des élus et techniciens d'un pays ou d'une agglomération dans l'élaboration du diagnostic et du plan d'action de zone, en les informant officiellement du diagnostic établi et des orientations arrêtées annuellement, etc.

A cet égard, le couple technicien-élu, mais aussi le conseil de développement, paraissent devoir être fortement sensibilisés, informés, formés par rapport aux problématiques d'emploi et de formation et aux partenariats en jeux. Des initiatives visant à les outiller davantage paraissent se justifier. Mais il est évident que la difficulté du positionnement des collectivités locales sur l'emploi (absence d'élu référent et de service technique constitué) complique fortement cette perspective.

Trois questions posées par la territorialisation des interventions au niveau du pays ou de l'agglomération

La territorialisation au niveau d'un pays ou d'une agglomération des interventions des différents partenaires locaux de l'emploi et de la formation paraît nécessiter la réponse à trois questions.

Quelle est la pertinence du territoire de territorialisation ?

Le besoin de territorialiser finement les interventions, dans une logique de bassin d'emploi, paraît faire largement consensus aujourd'hui, toutes catégories d'acteurs confondues. Il faut néanmoins distinguer le cas des pays de celui des agglomérations.

Dans le cas des pays, la correspondance avec le bassin d'emploi est évidemment importante, tout en posant le problème de la reconfiguration des bassins du SPE, en particulier ceux sur la base desquels est organisée l'ANPE. Mais en tout état de cause la question qui se pose est celle de *l'adéquation* du zonage du SPE local avec celui du pays.

Dans le cas des agglomérations, l'approche est sensiblement différente, puisque dans les faits les démarches d'agglomérations sont fortement centrées sur les pôles urbains et la couronne périurbaine, souvent partiellement concernée par l'EPCI porteur, et appellent donc une territorialisation infra bassin d'emploi. Dans ce cas de figure, la question de la territorialisation est moins celle de l'adéquation des zonages que celle d'un *effet de loupe* appliqué sur une portion du bassin (qui d'ailleurs est la plupart du temps la plus peuplée du bassin et bénéficie de surcroît d'interventions au titre de la politique de la ville) à des actions territorialisées à une échelle plus vaste.

Quelle est la plus-value attendue d'une approche à cette nouvelle échelle ?

La réorganisation d'interventions à une nouvelle échelle, qui suppose une reconfiguration plus ou moins lourde des partenariats locaux, nécessite la perspective de la construction d'une réelle plus-value en terme de capacités d'intervention (capacités financières, opérationnelles) et une reconnaissance de la légitimité de la démarche territoriale support du partenariat.

Un pays ou une agglomération qui serait mise en place au forceps auprès de partenaires réticents ou délibérément écartés ne réunit pas ces conditions et ne permettra au mieux qu'une synthèse partielle des interventions territorialisées. De même, un diagnostic n'incluant pas d'état des lieux des interventions locales hypothèque lourdement la reconnaissance d'une légitimité aux orientations qui en sont issues.

Comment sont assurées sur le nouveau territoire l'animation du partenariat et la coordination des interventions ?

Au-delà de l'échelle d'intervention se pose en effet la question du management local. Or cette problématique pose essentiellement deux questions, d'ordre politique.

Tout d'abord, il s'agit de structurer une animation et une coordination *interne* à l'agglomération ou au pays sur les problématiques d'emploi et de formation. Cette dimension renvoie à la définition d'une compétence et d'un fonctionnement technique, traitant de l'articulation entre élu(s), technicien(s) et service(s) technique(s) concerné(s), ainsi que des modalités d'implication ou d'association des acteurs socioéconomiques locaux et du conseil de développement.

D'autre part il importe de structurer une fonction de coordination *externe*, ou en tout cas partagée avec l'ensemble des partenaires intervenant à cette échelle. La question est de savoir qui a la légitimité pour inviter à la fois l'Etat, le pays ou l'agglomération, le Conseil régional, le conseil général à travailler ensemble ? A l'heure actuelle, les pays ou les agglomérations ne sont pas toujours en mesure de se positionner sur cette fonction, qui pose aussi des questions opérationnelles et techniques : qui a la capacité d'animer opérationnellement un partenariat élargi sur le champ de l'emploi, de la formation et de l'insertion à l'échelle d'un bassin ? A cette question il semble qu'il n'y ait aujourd'hui pas de réponse standardisée, les pays et les agglomérations n'ayant à l'évidence pas toujours cette capacité, qui pourrait faire l'objet d'une décision collective, définie en fonction des spécificités de chaque territoire à la carte. Dans cette perspective il est important que les partenaires locaux soient mis en situation de décider de l'organisation locale de ces fonctions d'animation et de coordination des interventions en matière d'emploi, de formation et d'insertion au niveau du territoire de projet (Cf . infra, la partie 3 et les recommandations).

PARTIE 2 :

LES INTERVENTIONS EN FAVEUR DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION DANS LES DEMARCHES DE PAYS ET D'AGGLOMERATION

2.1 Typologie des interventions des pays et agglomérations : 9 types d'interventions sur l'emploi, la formation et l'insertion

Présentation de la typologie

En terme de contenu des orientations et actions en faveur de l'emploi et de la formation au niveau des pays et des agglomérations, l'analyse des vingt territoires de l'échantillon fait ressortir neuf leviers principaux d'intervention. Ces différents leviers se distinguent notamment par leur caractère d'intervention directe ou indirecte sur l'emploi, et leurs aspects opérationnels ou organisationnels. Ils répondent globalement à trois clés d'entrée principales :

- L'organisation du territoire en matière d'emploi, de formation et d'insertion,
- L'action en faveur de l'emploi via le développement économique,
- L'action ciblée sur le marché du travail local, l'emploi, la formation, l'insertion.

Organisation du territoire en matière d'emploi, de formation et d'insertion :

1. Interventions portant sur l'observation et l'analyse du territoire en matière d'emploi, de formation, d'insertion
2. Interventions visant une amélioration du partenariat local en matière d'emploi, de formation et d'insertion
3. Interventions visant une amélioration de l'accessibilité aux services d'accueil, d'information, d'orientation, d'intermédiation entre l'offre et la demande d'emploi

Action en faveur de l'emploi via le développement économique :

4. Dispositifs et interventions de soutien au développement économique, aux entreprises, à l'émergence d'activités, visant un impact du développement économique sur l'emploi
5. Interventions et projets intégrés de soutien à un secteur d'activité ou une filière, avec un volet emploi-formation spécifique, identifié et structuré

Action ciblée sur le marché du travail local, l'emploi, la formation, l'insertion :

6. Interventions visant à répondre aux difficultés de recrutement du tissu économique local
7. Interventions visant un renforcement de l'offre de formation et des qualifications sur le territoire
8. Interventions ciblées sur l'insertion des publics les plus en difficulté
9. Interventions sur les enjeux périphériques à l'emploi

Chacun de ces types est présenté dans les pages qui suivent sur la base d'une trame identique.

Clé d'entrée	Organisation du territoire en matière d'emploi, de formation et d'insertion
Type d'intervention	1 – Interventions portant sur l'observation et l'analyse du territoire en matière d'emploi, de formation, d'insertion
Fréquence constatée de ce type d'intervention	<p>Agglomérations : rare Pays : fréquent</p>
Exemple de problématiques traitées, de projets ou d'actions	<p>Il s'agit la plupart du temps d'une intervention a minima, à travers la conduite du diagnostic dans le cadre de l'élaboration de la charte ou projet de territoire, comprenant un volet emploi-formation transversal ou thématique, souvent très restrictif (statistique du chômage, répartition de l'emploi en NAF 16 d'après des données INSEE tirées du RGP).</p> <p>Ce sont également des diagnostics ou études ciblés sur une approche thématique, et donc partiels : chômage dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (agglomérations surtout), insertion, jeunes...</p> <p>On constate la volonté assez fréquente d'initier une Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC), en réponse à un besoin (souvent pressenti) de renforcement prospectif de l'adéquation de l'offre et de la demande d'emploi, mais la déclinaison opérationnelle est souvent balbutiante ou inexistante.</p> <p>Plus rarement, mise en place d'un observatoire ciblé sur l'emploi et la formation ou plus globalement sur les entreprises et l'emploi au niveau du territoire, avec un double enjeu de connaissance du territoire et d'initiation de partenariats</p>
Quel rôle de la structure porteuse de la démarche de pays ou d'agglomération ?	<p>Rôle d'impulsion ou de financement, plus rarement d'animation ou de maîtrise d'ouvrage. Celle-ci est en général externalisée à un acteur porteur de la problématique à traiter (mission locale, PLIE, OPCA, club d'entreprises ou CCI, CBE, agence de développement voire observatoire constitué...)</p> <p>La distinction entre pays et agglomérations repose essentiellement ici sur les capacités d'ingénierie, les agglomérations pouvant en général s'appuyer sur une agence de développement ou d'urbanisme, mais c'est alors l'approche spécifique « emploi » qui fait souvent défaut.</p>
Quel rôle du SPE local ?	<p>Le SPE local est globalement peu associé au portage en tant que tel, même si son implication peut avoir une valeur ajoutée importante en terme de production et d'analyses de données. Certaines structures membres du SPE sont ponctuellement associées dans les projets à titre de ressources (l'ANPE, la Mission locale, notamment, mais très rarement les Assedic).</p> <p>L'implication du SPE local peut être plus forte quand le territoire possède un CBE, même si celui-ci conduit parfois des actions indépendamment du projet de territoire.</p>

Ecueils et freins à lever

Partage insuffisant de la connaissance des enjeux locaux en matière d'emploi, de formation et d'insertion (données, études, analyses).

Multiplication fréquente des études, mais transversalité faible des démarches, avec un risque d'initiatives non articulées (notamment avec des diagnostics du SPE local et départemental peu diffusés aux porteurs de projets d'agglomération et de pays – et réciproquement) et donc de déperdition des informations, voire de redondance des interventions en particulier quand le lien SPE et Conseil régional est distendu.

Manque de compétences et de repères méthodologiques (souvent les pays mais aussi les agglomérations) pour porter, animer et outiller les démarches (particulièrement flagrant sur la GPEC).

Certaines problématiques sont peu traitées : approche transversale du développement économique et de l'emploi, niveau de qualification de la population active, recours à la formation professionnelle dans les entreprises...

Difficulté à configurer les partenariats locaux sur les démarches d'analyse intégrée du territoire : faible implication des entreprises et des partenaires sociaux, davantage orientés sur des approches de filière ou de branche et souvent faiblement sensibilisés à l'intérêt d'une approche territoriale prospective.

Dans le cas des agglomérations :

- difficulté fréquente à intégrer la dimension emploi dans le champ d'observation des outils existants (Agence d'urbanisme ou de développement)
- risque de restreindre le diagnostic « emploi » au diagnostic « social » du contrat de ville.

Éléments facilitateurs et leviers à mobiliser

La pertinence territoriale de l'approche, notamment lorsque le pays est assimilé au bassin d'emploi.

Présence d'une structure locale spécialisée, qu'elle soit orientée sur le partenariat (CBE...), la production technique (observatoire), ou les deux

L'observation et l'analyse du territoire paraissent souvent clairement abordées comme des supports de l'initiation de partenariats élargis sur l'emploi, avec en ligne de mire des perspectives d'actions opérationnelles ouvertes par les phases de diagnostic et d'analyse.

Exemples

Pays du Bocage Bressuirais (Observatoire des emplois et des compétences : CBE)
Pays de Cornouaille (Observatoire local emploi-formation : ALEF)
Pays de Brest (Observatoire local emploi-formation : INFOREM)
Pays de Châteaubriant (Observatoire local emploi-formation : Conseil de Développement (ex-CBE))

Clé d'entrée	Organisation du territoire en matière d'emploi, de formation et d'insertion
Type d'intervention	2 – Interventions visant une amélioration du partenariat local en matière d'emploi, de formation et d'insertion
Fréquence constatée de ce type d'intervention	Agglomérations : Rare Pays : Fréquent
Exemple de problématiques traitées, de projets ou d'actions	<p>Mise en réseau des acteurs du secteur emploi-formation du territoire, tant de façon informelle (groupe de travail dédié) que formalisée (Pacte territorial pour l'emploi, plate-forme territoriale pour la reconversion et le reclassement, « Maison de l'Emploi »...).</p> <p>Mise en place d'une animation socio-économique locale incluant une dimension emploi (rare pour les pays et les agglomérations).</p> <p>Renforcement et formalisation des coopérations sur des approches ciblées : reclassement, insertion, recrutement pour des entreprises nouvellement implantées, approche en terme de filière, valorisation des savoir-faire locaux...</p>
Quel rôle de la structure porteuse de la démarche de pays ou d'agglomération ?	<p>Volonté fréquente d'articulation et de mise en cohérence des actions, transfert du niveau de pilotage de la politique emploi-insertion du local vers l'échelon du territoire de projet.</p> <p>Forte implication et volontarisme en général très marqué de la structure porteuse : impulsion, et portage de la problématique, mais souvent une difficulté à construire concrètement le partenariat exposé dans les orientations du territoire. Portage parfois avec l'appui du CBE ou du Conseil de Développement.</p> <p>L'enjeu partenarial est différent selon la nature du territoire :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Dans les pays, l'enjeu est d'abord de coordonner les interventions de structures semblables, agissant souvent sur une partie du périmètre, donc de donner une dimension « pays » à des initiatives intercommunales et ce dans un objectif de mutualisation des pratiques et des acquis, et de cohérence interne des interventions à l'échelle du pays. - Par ailleurs, il s'agit pour les pays comme pour les agglomérations de coordonner des acteurs aux champs d'intervention distincts (local, départemental, régional, national) et aux logiques propres (territoriales, descendantes...).

Quel rôle du SPE local ?

L'objectif poursuivi par le SPE est de favoriser l'application sur le territoire des politiques de l'emploi (descendantes) et de trouver des relais locaux dans ce but (maîtres d'ouvrage, financeurs...).

Le SPE constitue à la fois le partenaire incontournable de la mise en réseau territoriale et, indirectement, un frein à celle-ci du fait de sa structuration forte et antérieure au projet de territoire. Ceci est d'autant plus vrai dans les pays qui n'ont la plupart du temps ni la légitimité ni les moyens des agglomérations.

Dans certains cas le SPE local peut se trouver à l'impulsion d'une dynamique partenariale forte sur le champ de l'emploi et de la formation, en prolongement par exemple du fonctionnement du SPE élargi. Mais souvent ce partenariat n'est pas connecté à la dynamique de pays et d'agglomération, qui est prise en compte davantage sur une logique de projet que dans une perspective de partenariat territorial permanent. La prise en compte des orientations du projet de territoire par le SPE reste rare.

Ecueils et freins à lever

Les objectifs de ces interventions de renforcement des partenariats sont souvent peu précis (Cf. l'absence d'établissement d'un état des lieux des interventions en amont dans le cadre du diagnostic).

Les modalités d'animation de ces partenariats posent aussi problème : il semble que la mise en plateformes partenariales soit plus facile au niveau des agglomérations (en lien avec le portage politique et la capacité d'animation)

Les partenariats sont souvent incomplets quant à leur composition.

L'absence ou la confusion des instructions données au SPE local par son administration de tutelle (préfet, sous-préfet, DRTEFP et DDTEFP) en faveur de la nécessité et des modalités de la prise en compte des agglomérations et pays contribue fréquemment à expliquer une articulation difficile.

Risque de doublons entre initiatives du territoire et du SPE, avec souvent une perte de lisibilité et un risque d'empilement contre-productif de structures, réseaux, etc.

Une formalisation excessive du partenariat peut ainsi tantôt être un frein (en renforçant des logiques trop divergentes pour se fondre dans un cadre commun), tantôt à l'inverse être un levier (la formalisation génère un électrochoc pour débloquer des rigidités)

Toute action d'animation d'un partenariat nécessite la mobilisation durable de moyens humains dédiés, donc un engagement des élus sur des coûts de fonctionnement.

**Eléments
facilitateurs et
leviers à
mobiliser**

Le positionnement sur l'animation et la coordination est plus facile pour les agglomérations : les capacités d'animation et d'ingénierie sont plus fortes que dans les pays, qui ont en plus à gérer l'éparpillement de la compétence « emploi » dans les collectivités infra-pays.

Nécessité d'identifier un lieu d'échange et de partenariat partagé, avec l'ensemble des partenaires. Le fonctionnement d'un observatoire peut dans certains cas être le support de ces partenariats si l'objectif d'animation est défini clairement en complément ou en prolongement des fonctions d'observation et d'analyse.

Les outils de type Missions locales, PLIE, voire CBE, souvent bien appropriés par les élus, constituent une porte d'entrée opérationnelle pour reconfigurer les partenariats à l'échelle du territoire de projet, en s'appuyant le cas échéant sur des habitudes de travail déjà éprouvées.

Le partenariat Etat-Région, dans le prolongement du contrat de plan, peut constituer un élément décisif. Le volontarisme de l'Etat (Directeur ou Directeur adjoint du Travail, sous-Préfet) joue souvent un rôle déterminant.

Exemples

Pays de la Déodatie (Groupe de travail « Emploi-formation » au sein de la commission économique du Conseil de Développement, incluant le SPEL et des acteurs socio-économiques : force de propositions d'actions)
Pays du Bocage Bressuirais (Plate-forme territoriale de reconversion et de reclassement : CBE et Sous-préfecture)
Pays de Cornouaille (ALEF : observatoire financé par l'Etat et la région et positionné sur l'animation des partenariats locaux en matière d'emploi et de formation)
Communauté d'agglomération troyenne (Plate-forme partenariale)
Communauté d'agglomération d'Angers (charte de partenariat pour une cellule emploi formation)

<p>Clé d'entrée</p>	<p>Organisation du territoire en matière d'emploi, de formation et d'insertion</p>
<p>Type d'intervention</p>	<p>3 – Interventions visant une amélioration de l'accessibilité aux services d'accueil, d'information, d'orientation, d'intermédiation entre l'offre et la demande d'emploi</p>
<p>Fréquence constatée de ce type d'intervention</p>	<p>Agglomérations : fréquent Pays : fréquent</p>
<p>Exemple de problématiques traitées, de projets ou d'actions</p>	<p>Trois logiques principales :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Implantation de lieux déconcentrés d'accueil / d'information / d'accompagnement des demandeurs d'emploi (Maison de l'Insertion, intégration de MSP par les organismes spécialisés, réseau de bureaux emploi...) 2. Extension et mise en cohérence des zonages d'intervention, en particulier des PLIE, Missions locales et PAIO avec le périmètre du territoire de projet, au niveau du pays ou de l'agglomération 3. Accroissement de la mobilité des demandeurs d'emploi (Cf. 9^{ème} type d'interventions), enjeu particulièrement prégnant dans les Pays. <p>Dans les agglomérations, la politique de la ville intervient fréquemment sur ce champ d'intervention.</p>
<p>Quel rôle de la structure porteuse de la démarche de pays ou d'agglomération ?</p>	<p>Rôle de programmation, maîtrise d'ouvrage et animation des structures créées et du partenariat inhérent à leur fonctionnement, notamment dans les agglomérations.</p> <p>La redimensionnement des outils que sont principalement le PLIE et la mission locale au niveau du pays et de l'agglomération s'accompagne d'une réflexion sur la cohérence des implantations de proximité.</p> <p>Dans les pays, les communautés de communes se substituent souvent pour le portage des MSP, EREF.</p> <p>Inscription le plus souvent dans une approche globale des services publics, qui poursuivent des objectifs de proximité et de mutualisation des moyens.</p>
<p>Quel rôle du SPE local ?</p>	<p>Le SPE local est le plus souvent dans un rôle de suiveur (pas nécessairement passif pour autant) sur ce type de démarche, prenant acte et saisissant une opportunité d'améliorer les implantations auprès des publics.</p> <p>Les objectifs sont d'accroître la proximité du service par rapport aux usagers, permettre à des publics en difficulté d'accéder au service, lui permettant ainsi de toucher des demandeurs d'emploi / jeunes... qu'il n'atteignait pas jusque-là. Eventuellement, la perspective de renforcement des synergies à travers le regroupement physique des acteurs peut être spécifiquement recherchée.</p>

Ecueils et freins à lever

Ce type d'approche bute fréquemment sur l'inadéquation des zonages.

Risque de projet « immobilier » sans réelle dimension partenariale, même si les promoteurs de ces initiatives insistent en général sur le développement de synergies indirectement visées.

Risque de « coquille vide » : si une MSP (ou autre structure) ne rassemble pas un nombre suffisant de structures ou fonctionne sur des horaires inadaptés, le risque est grand que les usagers ne modifient pas leurs habitudes et n'utilisent pas le nouvel outil.

La focalisation sur les publics contribue souvent à délaissier une approche tournée vers les entreprises (information sur les dispositifs les interlocuteurs...).

Si les Missions locales sont généralement motrices sur ce type de démarche (la perspective de financement l'expliquant en partie), l'ANPE se voit à l'inverse fréquemment accusée d'inertie devant une perspective de remise à plat de ses implantations locales (de fait complexe à gérer).

Sur des logiques d'implantations locales, l'enjeu de coordination et d'animation est essentiel, avec un double risque de repli des institutions sur leur public ou leur fonctionnement propre (Mission locale, PLIE, ANPE) et, dans le cas de pays ou d'agglomérations où la compétence emploi est définie de façon floue, d'assister à un phénomène de confiscation de l'outil par les collectivités infra communautaires (communautés de communes membres d'un pays, communes membres d'une agglomération).

Eléments facilitateurs et leviers à mobiliser

Redimensionnement d'outils existants (PLIE, Mission locale) comme opportunité de remise à plat des implantations et de la problématique d'accessibilité. L'initiation d'un projet-phare portant sur une logique d'implantation (Maison de l'emploi) peut permettre d'amorcer les réflexions partenariales.

Formalisation dans un cadre partagé d'un schéma territorial des interventions et implantations des différents partenaires.

L'état des lieux des interventions partenariales dans le diagnostic est nécessaire pour préparer ces réflexions.

Le volontarisme de l'Etat (Direction du travail, sous-préfecture) pour une mise en cohérence joue souvent un rôle essentiel.

Exemples

Communauté d'agglomération troyenne (Signature d'une convention entre l'ANPE et la CAT de co-traitance avec les services municipaux, mise en réseau des points conseil emploi)

Communauté d'agglomération du Pays d'Aix (réseau des Bureaux Emploi et organisation de « Forums Emploi »)

Communauté d'agglomération de Saint Etienne (Articulation de 3 PLIE)

Communauté d'agglomération du Grand Tarbes (PLIE d'agglomération)

Pays de Brest (Extension PLIE à l'échelle du pays)

Pays de Cornouaille (Extension de la mission locale à l'échelle du pays)

Pays du Bocage Ornaïs (PAIO au niveau du pays)

Clé d'entrée	Action en faveur de l'emploi via le développement économique
Type d'intervention	4 – Dispositifs et interventions de soutien au développement économique, aux entreprises, à l'émergence d'activités, visant un impact du développement économique sur l'emploi
Fréquence constatée de ce type d'intervention	<p>Agglomérations : systématique Pays : systématique</p>
Exemple de problématiques traitées, de projets ou d'actions	<p>Il s'agit du mode le plus classique d'intervention en faveur de l'emploi, qui repose sur un impact escompté du développement économique sur l'emploi.</p> <p>Trois niveaux principaux d'intervention :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Développement et amélioration du cadre général d'implantation des entreprises : immobilier et aménagement / requalification de zones d'activités et friches. 2. Appui à la création et la transmission d'entreprises, industrielles comme commerciales, artisanales et agricoles. Ce point peut être couplé à une stratégie d'accueil (repreneurs...). 3. Soutien à des filières spécifiques, soit des pôles d'excellence du territoire (recherche d'activités à haute valeur ajoutée), soit identifiées en terme de potentiel d'emploi (tourisme, commerce et artisanat, IAA). Les agglomérations misent davantage sur les filières industrielles et tertiaires à haute valeur ajoutée, tandis que les pays se positionnent sur des secteurs plus traditionnels (tourisme, agriculture, IAA, artisanat...). Paradoxalement, les SPL paraissent peu évoqués dans les projets des territoires. <p>En plus de ces types d'intervention récurrents, apparaissent dans une moindre mesure d'autres orientations : appui à l'investissement des entreprises (notamment dans l'artisanat et le commerce) par la mobilisation de dispositifs classiques (type ORAC, FISAC...), appui au télétravail, pérennisation des emplois-jeunes (agglomérations et pays).</p>
Quel rôle de la structure porteuse de la démarche de pays ou d'agglomération ?	<p>Rôle de maîtrise d'ouvrage dédié aux EPCI (agglomérations / communautés de communes dans les pays), notamment pour les aspects d'aménagement. Les pays sont ainsi moins impliqués dans le portage que les agglomérations, qui bénéficient de leur statut d'EPCI maître d'ouvrage (en passant fréquemment par des outils propres comme des agences de développement).</p> <p>Rôle d'impulsion et d'appui pour les opérations plus qualitatives : soutien aux filières, appui aux coopérations interentreprises, liens entreprises-recherche, appui à la création-transmission...</p> <p>L'emploi est approché dans ces actions comme une conséquence</p>

recherchée. Le lien entre activités implantées et main d'œuvre locale n'est réellement envisagé que dans le cas de filières d'excellence déjà enracinées sur le territoire. Pour le reste, la logique poursuivie est essentiellement celle du développement exogène, portée par les techniciens et élus en charge du développement économique de façon relativement déconnectée des partenaires de l'emploi, et en particulier du SPE.

Quel rôle du SPE local ?

Limité, du fait de son positionnement faible et de l'absence fréquente d'une sollicitation réelle de la part des animateurs, techniciens ou élus du pays et de l'agglomération

Le champ d'intervention du SPE sur ce type d'actions reste confiné à quelques opérations ponctuelles (actions sur la pérennisation des emplois-jeunes) ou à des sollicitations de la part des acteurs du développement économique (besoins en recrutement sur une implantation d'entreprise par exemple).

Ecueils et freins à lever

Déconnexion très importante du développement économique et de la problématique de l'emploi, laquelle est souvent peu intégrée aux réflexions et aux orientations du pays ou de l'agglomération en faveur de son développement économique. L'approche est essentiellement axée sur une logique de filières, et les problématiques de niveau de qualification de la population active ou de l'anticipation de la pyramide des âges par exemple, sont rarement posées en lien avec les perspectives d'évolution du tissu économique du territoire.

Sur cet enjeu, la structuration forte des services, parfois à travers un EPCI, est souvent peu propice à l'articulation des approches développement économique/emploi.

D'autre part, l'emploi généré par le développement économique est souvent abordé de façon très centrée sur les entreprises les plus grosses, ce qui pose le problème de la prise en compte des emplois générés par les entreprises les plus petites, ainsi que le développement des services aux personnes (Cf. dispositif emploi-jeunes).

Eléments facilitateurs et leviers à mobiliser

Sources de financements disponibles importantes : CPER, Objectif 2...

Potentiellement, l'articulation du soutien au tissu économique et à l'emploi offre, aux agglomérations en particulier, des perspectives intéressantes de positionnement par rapport à des métropoles concurrentes.

Dans certains cas, l'existence d'approches ciblées sur un enjeu peuvent permettre de relier les acteurs du développement économique et de l'emploi, tant dans les problématiques traitées que dans les partenariats à l'œuvre : gestion des mutations industrielles, mise en place de ZFU...

Exemples

Globalement toutes les agglomérations et tous les pays de l'étude, avec une capacité d'intervention en général plus forte au niveau des agglomérations

Clé d'entrée	Action en faveur de l'emploi via le développement économique
Type d'intervention	5 – Interventions et projets intégrés de soutien à un secteur d'activité ou une filière, avec un volet emploi-formation spécifique, identifié et structuré
Fréquence constatée de ce type d'intervention	Agglomérations : fréquent Pays : fréquent
Exemple de problématiques traitées, de projets ou d'actions	<p>La structuration d'un volet emploi-formation spécifique dans des approches par filières répond, selon les territoires, à trois optiques différentes :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. le soutien à des pôles d'excellence, notamment dans les agglomérations ou les pays urbains (ex : métiers du son, industries du végétal...), dont le développement requiert l'émergence d'une main d'œuvre hautement qualifiée et spécialisée. 2. le soutien à des filières classiques, dans une logique de maintien de l'emploi plus que de développement. Cette logique se retrouve notamment dans les pays : IAA, valorisation des ressources locales, services à la personne, tourisme... 3. l'anticipation et l'accompagnement des mutations économiques, qui nécessite de coupler le reclassement des actifs à l'action de renouvellement du tissu économique <p>Les deux dernières logiques font davantage appel à la formation professionnelle continue, tandis que l'appui aux pôles d'excellence recourt davantage au développement de la formation supérieure. Ceci explique les différences observées dans le positionnement des pays et des agglomérations.</p>
Quel rôle de la structure porteuse de la démarche de pays ou d'agglomération ?	<p>Rôle d'impulsion, de coordination et d'appui technique et financier principalement.</p> <p>La finalité poursuivie est d'établir un lien positif entre les choix de développement économique et les enjeux d'emploi et d'insertion sur le territoire.</p> <p>Le volet économique peut être pris en charge par les EPCI (à travers leurs agences de développement), ce qui est en particulier le cas dans les agglomérations.</p> <p>En revanche, la mise en place d'un volet emploi-formation articulé à la démarche économique de filière nécessite un partenariat large, en une forte implication du SPE et des autres acteurs compétents pour aborder les problématiques de recrutement, d'emploi et de conditions de travail, de formation, d'insertion de publics en difficulté...</p>

**Quel rôle du SPE
local ?**

Son positionnement est incontournable sur ce type de démarche, à la fois pour la sensibilisation, la mise en œuvre et le portage du volet emploi-formation.

Dans certains cas, le SPE est seul à l'initiative comme au portage des actions. Cela est d'autant plus vrai que le partenariat entre SPE et territoire de projet est faible.

Dans certains cas le bon fonctionnement du SPE local borne la plus-value du cadre de l'agglomération et du pays au fait qu'il constitue un cadre de convergence des approches en faveur de l'emploi et du développement économique sur une filière ou une problématique locale.

**Ecueils et freins à
lever**

Le premier risque est l'absence d'articulation des partenariats et des dispositifs dans la conduite des volets économique et emploi-formation de la stratégie de développement du territoire, risque d'autant plus fort que le partenariat territoire / SPE est distendu.

Un deuxième risque est celui d'une approche de filière qui intègre bien les questions d'emploi mais qui ne soit pas réellement connectée à la démarche de territoire, et perde donc le bénéfice de financements en ingénierie et en animation notamment.

Le partenariat avec les acteurs économiques et les partenaires sociaux revêt ici une importance cruciale, qui ne peut pas passer par une association passive : il faut parvenir à impliquer les entreprises et les partenaires sociaux, dans une configuration opérationnelle pour laquelle le conseil de développement ne paraît que très rarement suffisant (besoin de structurer une configuration partenariale de projet spécifique). Tout l'enjeu consiste à refléter les préoccupations des entreprises et des partenaires sociaux (et donc une logique de branche le plus souvent) tout en ouvrant leur approche à une dimension territoriale répondant à un problème concret (accessibilité du lieu de travail, difficulté de recrutement...)

**Eléments
facilitateurs et
leviers à
mobiliser**

Le partenariat entre collectivités et SPE est plus souvent observé dans les agglomérations du fait en général de l'antériorité de la démarche de politique de la ville.

La présence sur le territoire d'entreprises motrices et/ou de réseaux d'entreprises structurés, l'implication des chambres consulaires apportent toujours une plus-value mais appellent souvent des partenariats complémentaires construits sur la base de projets. Le caractère très structuré d'une filière au plan de la représentation partenariale locale joue ainsi un rôle important dans l'émergence de projets.

A travers la question de la formation, la participation d'un OPCA peut favoriser l'implication des entreprises et des partenaires sociaux, l'établissement de passerelles opérationnelles entre les problématiques de développement économique et d'emploi, (exemple des Programmes intégrés territoriaux d'Agefos PME).

Les PIC Equal et Leader + peuvent également constituer des instruments intéressants pour initier ce type d'approche sur une filière.

Exemples

Communauté d'agglomération d'Angers (notamment sur filières informatique, électronique, productique, logistique stratégique, santé, finance-prévoyance-retraite)

Communauté d'agglomération de Saint Etienne Métropole (notamment sur design, mécanique, santé)

Pays de Cornouaille (notamment sur les filières pêche, construction navale, IAA)

Pays du Val d'Adour (notamment sur développement de services à la personne)

Pays de Châteaubriant (valorisation spécifique des métiers liés aux quatre pôles d'excellence du territoire)

Pays de Vierzon (notamment services aux entreprises, activités logistiques)

Clé d'entrée	Organisation du territoire en matière d'emploi, de formation et d'insertion
Type d'intervention	6 - Interventions visant à répondre aux difficultés de recrutement du tissu économique local
Fréquence constatée de ce type d'intervention	<p>Agglomérations : rare Pays : fréquent</p>
Exemple de problématiques traitées, de projets ou d'actions	<p>Plusieurs modalités sont observées :</p> <p>a/ Enquêtes ou études visant à évaluer les besoins des entreprises en matière de qualifications et d'offre de formation professionnelle initiale et continue sur le territoire.</p> <p>b/Démarches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans une branche ou sur une base territoriale (CEP), visant à anticiper les évolutions de la population active et des activités.</p> <p>Ces deux premiers exemples d'actions résultent souvent d'une préoccupation portée par un acteur du territoire proche des milieux économiques (chambres consulaires, clubs d'entreprises, branche professionnelle, voire CBE ou Conseil de développement), mais la capacité des structures animatrices de la démarche territoriale (agglomération, pays) et du SPE à relayer et porter ce type d'approche est variable.</p> <p>c/ Mise en place de groupements d'employeurs permettant aux entreprises de mutualiser des besoins en compétences irréguliers ou insuffisants pour générer un emploi à temps plein, et permettant aux salariés de disposer d'un emploi stable et de pouvoir construire un parcours professionnel linéaire.</p> <p>La mise en place de groupements d'employeurs fait l'objet d'une appropriation plus importante par les acteurs du Service public de l'emploi. Le dispositif du groupement d'employeurs est bien connu des acteurs locaux, et le SPE, voire les animateurs des démarches de pays et d'agglomération apparaissent souvent dans une situation de sensibilisateur et de solliciteur des entreprises sur ce champ, avec néanmoins l'écueil systématique de l'implication des entreprises du fait d'un intérêt à coopérer mal identifié.</p> <p>d/ Actions de sensibilisation aux métiers générateurs d'emploi et / ou rencontrant des difficultés de recrutement sur le territoire</p> <p>A l'inverse les actions de sensibilisation aux métiers (prenant souvent la forme de forums), font l'objet de portages partenariaux larges impliquant les entreprises voire les branches ; en général les Missions locales, les ANPE et les collectivités sont porteuses de ce qui apparaît alors comme une action-phare pour l'emploi sur le territoire.</p>

Quel rôle de la structure porteuse de la démarche de pays ou d'agglomération ?

Sur ce type d'intervention, le pays ou l'agglomération apparaissent comme un lieu d'identification des besoins et de construction des coopérations locales. Cette double fonction passe par deux canaux distincts qui sont le territoire d'une part (échelle de perception des enjeux et de partenariat), et d'autre part la structure (lieu de formalisation des enjeux, d'élaboration une stratégie, de contractualisation sur le projet). La plus-value du pays ou de l'agglomération peut alors se limiter à favoriser la perception des enjeux sur un territoire identifié.

A cet égard, la taille du territoire joue un rôle important et il apparaît que l'approche à l'échelle de l'agglomération pâtit du fait que sa perception par les acteurs économiques est très politique, et correspond moins au bassin d'emploi qu'à celle du pays.

Le positionnement plus fréquent des pays que des agglomérations sur les difficultés de recrutement rencontrées par les entreprises paraît devoir être relié aux modalités spécifiques d'établissement du diagnostic territorial et du projet de développement dans les pays, où en général le conseil de développement a été davantage impliqué que dans les agglomérations, permettant une formulation plus fine des problèmes rencontrés par les entreprises.

Quel rôle du SPE local ?

Le SPE local joue plusieurs rôles sur ce type d'intervention :

- Un rôle de sensibilisation aux besoins, alimenté par son propre diagnostic et sa connaissance des enjeux locaux du développement de l'emploi, auprès des élus, des techniciens, et des entreprises. Mais sa légitimité à agir peut être contestée par des entreprises pour aborder les questions de recrutement, d'anticipation des départs, de formation des salariés, de conditions de travail, etc. (DDTEFP vue avec l'étiquette « inspection du travail »).

- Il peut jouer également un rôle de boîte à outil et d'appui à l'ingénierie des actions mises en œuvre (EDDF, CEP, Groupement d'employeur, analyse de la relation formation-emploi), mais cette fonction paraît devoir être renforcée face à des besoins réellement importants (et pas toujours identifiés).

Dans certains cas il peut animer les actions, en établissant un lien avec son plan d'action comme cela peut être le cas pour les actions de sensibilisation aux métiers où les complémentarités opérationnelles paraissent être les plus faciles à établir.

Ecueils et freins à lever

Ce type d'intervention est largement tributaire de l'implication des entreprises, qu'il ne suffit pas d'informer et d'associer à la démarche. Leur appropriation du projet est souvent insuffisante, de même que l'identification de l'intérêt à coopérer. La capacité à dépasser les réflexes de concurrence bute souvent sur un positionnement partenarial flou de la part des partenaires impliqués et un déficit d'ingénierie locale en matière de facilitation de la coopération interentreprises.

D'autre part la problématique des difficultés de recrutement soulève des questions internes à l'entreprise (attractivité des emplois et des métiers, anticipation de l'évolution des activités, stratégies de diversification, etc.) qu'elle peut ne pas être encline à poser sur la table d'un partenariat territorial ouvert.

Plus globalement sur ces questions, les animateurs locaux des démarches de pays et d'agglomération manquent d'outils d'information et de formation sur les actions à déployer, tant pour leur capacité à porter les démarches que pour leur capacité à sensibiliser leurs partenaires. Il est symptomatique que les pays et agglomérations aient souvent du mal à dépasser la logique de diagnostic et du financement de la réalisation d'étude, parce qu'ils butent sur la méthodologie de projet (Cf. le constat d'une déperdition importante de projets sur ce champ, entre les ambitions de la charte de pays et le contrat).

Eléments facilitateurs et leviers à mobiliser

Posant la question du fonctionnement local du marché du travail, la problématique des difficultés de recrutement du tissu économique local est un levier concret pour nouer des partenariats et définir des modes de coopération impliquant SPE local, milieux économiques, les OPCA, la structure animatrice du pays ou de l'agglomération, les partenaires sociaux...

L'implication des entreprises et des partenaires sociaux, éventuellement au travers d'organismes les représentant, mais également au travers d'une participation directe, conditionne le succès de ces démarches.

Les acteurs qui militent pour une prise en compte plus forte de ces problématiques au niveau du pays ou de l'agglomération paraissent avoir souvent besoin d'un positionnement partenarial plus clair (légitimité, mandat, positionnement) et d'un appui méthodologique plus renforcé (quels outils, quelle expertise pour une démarche de GPEC ?).

Ce type d'interventions s'inscrit souvent dans le prolongement du Contrat de plan Etat-Région ou du PRDF, mais sans que l'articulation soit toujours clairement posée, alors que cela pourrait favoriser le positionnement des différents partenaires.

Exemples

Communauté d'agglomération d'Angers (Charte cellule emploi formation)
Pays de Brest (Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, groupes de travail spécifiques avec les entreprises)
Pays de Cornouaille (groupes de travail spécifiques avec les entreprises sur les métiers et le développement de la formation)
Pays du Tonnerrois (Centre de développement du Tonnerrois : centre de ressources pour les entreprises, et pôle de reconversion industrielle)

Clé d'entrée	Action ciblée sur le marché du travail local, l'emploi, la formation, l'insertion
Type d'intervention	7 – Interventions visant un renforcement de l'offre de formation et des qualifications sur le territoire
Fréquence constatée de ce type d'intervention	<p>Agglomérations : systématique ou presque Pays : systématique ou presque</p>
Exemple de problématiques traitées, de projets ou d'actions	<p>L'enjeu principal poursuivi est le soutien aux filières porteuses d'emploi du territoire, dans une recherche d'adaptation de l'appareil de formation aux besoins de développement des entreprises.</p> <p>3 logiques principales et complémentaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Développement de formations initiales ciblées sur les filières économiques stratégiques du territoire : la politique de formation est la plupart du temps directement articulée avec la stratégie économique. Les formes sont plus ou moins intégrées : de la création ex-nihilo de nouvelles formations à l'appui sur les programmes régionaux existants. Les organismes préexistants sont en général mobilisés pour porter les opérations nouvelles. - Développement de l'offre de formation initiale et continue autour de secteurs à fort potentiel d'emploi, notamment dans les services à la personne : personnes âgées, petite enfance, secteur santé... La politique de formation est alors structurée autour des enjeux d'attractivité du territoire. - Un travail sur l'implantation et l'accessibilité de l'offre de formation, création de « pôles » de formation pour mutualiser les moyens et favoriser la cohérence des initiatives avec les besoins du territoire. <p>Les agglomérations mettent fréquemment en avant le développement de la formation supérieure (école de commerce, université...), avec comme objectif récurrent le développement du secteur tertiaire sur le territoire.</p>
Quel rôle de la structure porteuse de la démarche de pays ou d'agglomération ?	<p>Les pays et agglomérations peinent à se positionner clairement sur la question de la formation selon qu'il s'agit de formation initiale, continue, professionnelle, en alternance, des demandeurs d'emploi, des salariés, des jeunes... et selon le type d'intervention qu'ils peuvent conduire ou initier : études sur l'offre et les besoins de formations, construction de plateformes décentralisées de formation pour rapprocher l'offre des publics en milieu rural, soutien au développement des compétences via l'appui à un EDDF territorial...</p> <p>Distinction importante entre agglomérations (les capacités financières incitent à traiter la formation initiale) et pays qui n'ont pas de moyen d'investissement mais dont certaines communautés parviennent à inscrire des investissements dans le contrat.</p>

Dans la plupart des cas, la structure porteuse peut jouer le rôle d'initiateur, mais a généralement une perception assez floue de sa légitimité sur un champ qu'elle maîtrise mal et où les partenaires sont difficilement identifiés.

La maîtrise d'ouvrage reste du ressort des organismes de formation et du SPE, parfois de l'agglomération. Dans le cas de constitution de « pôles » de formation, la structure porteuse peut alors prendre une part plus active au montage et au portage du projet.

Plus que les pays, les agglomérations disposent de moyens nécessaires à l'établissement de coopérations opérationnelles avec l'Etat (Education Nationale), la Région ou les organismes de formation.

Quel rôle du SPE local ?

Le SPEL a principalement un rôle d'accompagnement, au mieux d'adaptation des politiques de formation aux besoins du tissu économique local, via en particulier l'action de l'AFPA.

Il semble que deux fonctions gagneraient à être renforcées :

- une fonction de sensibilisation des élus et techniciens sur les outils et dispositifs existants
- une mobilisation plus importante des outils de type EDDF territorial en articulation avec les démarches d'agglomération et de pays particulièrement faible

Ecueils et freins à lever

Le champ de la formation est particulièrement complexe sur le plan partenarial et mal maîtrisé par les animateurs de pays et d'agglomération, et par les élus. Les structures porteuses des projets de territoire se heurtent donc fréquemment à un problème de positionnement par rapport à la problématique de la formation, et les partenariats sont rarement clairs et exhaustifs.

Les écarts constatés dans la prise en compte des enjeux de la formation initiale et continue est préoccupant : pas de réelle prise en compte de la formation professionnelle continue si ce n'est à travers la volonté relativement répandue dans les projets de renforcer l'adéquation entre l'offre de formation (au sens large) et les besoins des entreprises, mais pour laquelle un déficit méthodologique et partenarial se fait clairement ressentir lorsqu'il s'agit de monter les projets – très rares dans les faits.

Les organismes de formation interviennent quant à eux de façon très active dans la maîtrise d'œuvre des actions de formation, leur implication dans les démarches étant sans conteste facilitée par la perspective de financements.

Malgré l'institution fréquente d'antennes décentralisées, le Conseil régional se positionne la plupart du temps en acteur gestionnaire de fonds et d'une offre de programmes, instaurant un partenariat vertical descendant avec le pays ou l'agglomération, qui peinent à identifier un interlocuteur doté à la fois d'une capacité d'échange, de proposition et de négociation.

L'implication des entreprises et des branches enfin, est peu fréquente et sur un mode en général très réactif, dans une logique de sollicitation sur un

besoin ponctuel qui n'est pas réellement une démarche partenariale et prospective sur les enjeux du territoire en matière de formation et de compétences

**Éléments
facilitateurs et
leviers à
mobiliser**

Les approches territoriales de filières sur des activités structurantes pour le territoire (IAA, tourisme, pêche...) ou sur des procédures spécifiques (négociation d'un contrat de site, convention de promotion de l'emploi sur un projet de branche) peuvent susciter des partenariats fondateurs, appelés éventuellement à être confortés et étendus par la suite.

Le Service public de l'emploi, les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), ainsi que les organismes de formation, notamment ceux rattachés à un secteur d'activité donné (souvent émanation des branches professionnelles) constituent un socle de savoir-faire techniques et pédagogiques qui gagnerait à être davantage mobilisé.

L'implication des OPCA peut en outre constituer un canal d'implication des partenaires sociaux.

Exemple

ACTEP (contrat d'objectifs avec l'Education Nationale autour des métiers de l'image et du son)
Communauté d'agglomération d'Angers (positionnement du pôle universitaire dans une double optique de concurrence territoriale et de spécialisation de filières)
Communauté d'agglomération du Grand Tarbes (renforcement du pôle universitaire en lien avec les pôles d'excellence du territoire)
Communauté d'agglomération du Havre (actions collectives de formation et Plan d'Actions Formation sur les filières portuaires et logistiques)
Pays de Cornouaille (traitement des difficultés de recrutement)
Pays de Vierzon (approche intégrée de l'insertion et de la formation)

Clé d'entrée	Action ciblée sur le marché du travail local, l'emploi, la formation, l'insertion
Type d'intervention	8 – Interventions ciblées sur l'insertion des publics les plus en difficulté
Fréquence constatée de ce type d'intervention	<p>Agglomérations : systématique ou presque Pays : systématique ou presque</p>
Exemple de problématiques traitées, de projets ou d'actions	<p>Principaux outils appropriés et utilisés : les PLIE et les Missions locales, souvent préexistants et intégrés à la stratégie du territoire, avec dans plusieurs cas un redimensionnement à l'échelle du territoire de projet. Liés à la politique de la ville, les PLIE sont présents particulièrement dans les territoires à dominante urbaine (agglomérations ou pays urbains).</p> <p>La même observation s'applique également pour les missions locales, présentes aussi bien dans les pays que les agglomérations. Là encore, il s'agit souvent de structures préexistantes.</p> <p>D'autres dispositifs complètent le panorama, notamment dans certains pays, des Maisons de l'insertion, et assez fréquemment des points locaux (communaux ou intercommunaux) relayant les implantations de l'ANPE ou du PLIE.</p> <p>Autres modes d'intervention :</p> <ul style="list-style-type: none"> • mise en réseau des structures et organismes présents sur le territoire et soutien à leur activité (associations intermédiaires, entreprises d'insertion...) • actions ciblées : lutte contre l'illettrisme, économie solidaire, etc. <p>Une initiative originale : la création d'une entreprise d'insertion décentralisée.</p> <p>Dans les agglomérations, le contrat de ville constitue souvent le principal support de mise en œuvre du volet insertion du projet de territoire dont il est un chapitre à part entière.</p>
Quel rôle de la structure porteuse de la démarche de pays ou d'agglomération ?	<p>Principalement un rôle de coordination reposant sur un redimensionnement des outils et des cofinancements (notamment agglomérations).</p> <p>La structure peut jouer un rôle plus important dans le cas de création de nouvelles structures (montage et maîtrise d'ouvrage du projet).</p> <p>A travers les contrats de ville, les agglomérations sont de facto fortement impliquées dans la mise en œuvre du volet cohésion sociale du contrat d'agglomération.</p> <p>Les pays doivent davantage s'appuyer sur les structures existantes et sont plus souvent conduits à initier la mise en réseau ou la réorganisation des</p>

implantations territoriales des structures.

L'enjeu de ce type d'intervention, tant pour les pays que les agglomérations, réside davantage dans l'optimisation et la pérennisation des interventions des structures et politiques existantes (implantation, animation) que dans la création de nouveaux outils.

Quel rôle du SPE local ?

Il est directement impliqué comme maître d'œuvre à travers les PLIE, les missions locales... et le soutien technique et financier qu'il peut leur apporter, ainsi qu'aux associations intermédiaires et entreprises d'insertion. Il joue ainsi également un rôle d'encadrement des démarches mises en place.

Pour le SPE, la prise en compte des structures et politiques existantes dans le projet de territoire permet d'obtenir des moyens complémentaires, notamment par la mobilisation des collectivités (surtout en milieu urbain).

Le SPE s'inscrit ainsi plus dans une logique de renforcement des politiques de « droit commun » que de soutien à des initiatives nouvelles. La mise en œuvre dans certains territoires de projets EQUAL constitue cependant un champ d'expérimentation dont le SPE est partie prenante.

Ecueils et freins à lever

L'enjeu majeur réside souvent dans la capacité faible des territoires à pérenniser les structures existantes, notamment du point de vue du fonctionnement. La multiplication des organismes constitue parfois un obstacle à cet objectif et justifie d'autant plus leur articulation au regard de leurs spécificités propres (éviter les doublons, spécialiser les structures le cas échéant...)

Besoin de rattacher l'insertion au développement économique, deux logiques souvent très segmentées dans l'organigramme et les outils des agglomérations et des communautés de communes, ce qui génère des difficultés d'articulation.

Une restriction dans l'approche : en milieu urbain, la politique d'insertion se limite souvent aux projets déployés dans le cadre du contrat de ville, ce qui revient à un double ciblage territorial et des publics.

En outre dans certaines agglomérations l'antériorité de la procédure du contrat de ville, auquel le contrat d'agglomération s'est greffé a posteriori, se traduit par une autonomie très forte, se traduisant en particulier par une segmentation des procédures de pilotage et des interventions par rapport aux autres champs de l'agglomération (développement économique en particulier). Certaines agglomérations constituées récemment ont ainsi fait le choix de mener à bien leurs différents contrats de ville et PLIE avant de redimensionner les outils au niveau de l'agglomération après 2006.

S'il ne dispose pas de moyens de coordination et ne peut s'appuyer sur un portage politique volontariste et partagé, un PLIE constitué au niveau du pays peut être fortement déconnecté de la dynamique du projet et du contrat de territoire.

La faible implication du conseil général dans la dynamique du pays alimente parfois le constat d'outils d'insertion financés dans le cadre de procédures peu articulées au contrat de pays ou d'agglomération, ce qui pose un problème de cohérence.

**Éléments
facilitateurs et
leviers à
mobiliser**

Préexistence de structures expérimentées et reconnues : Missions locales, PLIE...

Des opportunités ponctuelles à saisir pour poser la question de l'articulation des approches du développement économique et de l'insertion (ZFU)

Mobilisation souvent forte du SPE autour d'un diagnostic en matière d'insertion et de priorités partagées avec les élus du territoire

**Expérience d'un
territoire en
référence ?**

Pays de Brest (extension du PLIE au pays)
Communauté d'agglomération du Grand Tarbes (PLIE d'agglomération)
Communauté d'agglomération troyenne (Plateforme pour l'emploi)
Communauté d'agglomération de Valenciennes
Communauté d'agglomération de Saint Etienne (coexistence de 3 PLIE)
Communauté d'agglomération d'Angers (extension progressive du PLIE et rattachement aux services de l'agglomération)

Clé d'entrée	Action ciblée sur le marché du travail local, l'emploi, la formation, l'insertion
Type d'intervention	9 – Interventions sur les enjeux périphériques à l'emploi
Fréquence constatée de ce type d'intervention	Agglomérations : fréquent Pays : systématique ou presque,
Exemple de problématiques traitées, de projets ou d'actions	Tous les projets de territoire incluent un volet services et cadre de vie, mais celui-ci a plus ou moins vocation à prendre en compte les enjeux périphériques à l'emploi et au travail. Un accent est porté sur les enjeux suivants : <ul style="list-style-type: none"> - logement des actifs et accueil des nouveaux arrivants sur le territoire (attractivité du territoire) - mobilité et transports, que ce soit de façon ciblée sur certains publics (demandeurs d'emplois, jeunes...) ou dans le cadre d'approches générales (plan de déplacements...) - articulation des temps sociaux, en particulier sur des territoires caractérisés par des spécialisations économiques marquant les rythmes sociaux via des horaires atypiques (IAA par exemple) : les projets peuvent alors prendre la forme d'étude ou de groupes de travail sur les horaires d'ouverture des administrations ou des services, etc.
Quel rôle de la structure porteuse de la démarche de pays ou d'agglomération ?	La situation est différente entre pays et agglomérations : <ul style="list-style-type: none"> - Pays : rôle de programmation, de coordination et d'appui au montage financier, la maîtrise d'ouvrage relevant des EPCI et des communes, voire d'associations sur la question de la mobilité des actifs ou des demandeurs d'emploi - Agglomérations : les Communautés d'Agglomérations couvrent l'ensemble de la chaîne, depuis la définition des actions jusqu'à la réalisation et le fonctionnement, en pouvant également s'appuyer sur des partenaires associatifs.
Quel rôle du SPE local ?	Le rôle du SPE est un rôle de sensibilisateur et de financeur essentiellement sur des initiatives liées à la mobilité des demandeurs d'emploi.

Ecueils et freins à lever

Les enjeux périphériques à l'emploi (mobilité, logement, services à la population) sont des problématiques éminemment transversales, où la difficulté à identifier et à impliquer les partenaires concernés est réelle.

La problématique est posée en termes internes (organisation des collectivités portant la démarche de pays et d'agglomération) et externe (lisibilité et articulation des partenariats)

Éléments facilitateurs et leviers à mobiliser

L'approche des enjeux périphériques à l'emploi au niveau d'un bassin d'emploi ou d'un pôle urbain aux compétences intégrées répond à un besoin réel de la part des acteurs intervenant sur ces champs : traitement des questions de mobilité pour les acteurs de l'insertion, traitement des questions de logement pour les acteurs du développement économique, etc.

Mais cette plus-value n'est pas toujours identifiée et partout elle est difficile à orchestrer, sauf via des logiques de projets spécifiques.

Le conseil de développement peut dans certains cas jouer un rôle important de catalyseur sur ces enjeux.

Les enjeux périphériques à l'emploi font parfois l'objet d'une approche spécifique du contrat de plan, qui peut être mobilisé dans une optique de sensibilisation à ces questions.

Expérience d'un territoire en référence ?

Pays du Val d'Adour (mobilité, Charte territoriale des services publics)
Pays de Châteaubriant (mobilité, horaires d'ouverture des services)
Pays du Tonnerrois (mobilité des jeunes demandeurs d'emploi)
Pays de Cornouaille (mobilité)
Communauté d'agglomération d'Angers (accessibilité des services et mobilité, gestion des temps)

2.2 La difficile articulation des interventions emploi-formation avec celles en faveur du développement économique

Forte segmentation entre les approches relevant de l'emploi, de la formation et de l'insertion et celles qui relèvent du développement économique

Que ce soit pour les pays ou les agglomérations, le volet emploi-formation des projets et contrats de territoire est tiraillé entre deux approches différentes, qui sont schématiquement les suivantes.

	Approche « entrepreneuriale »	Approche « sociale »
Conception de l'emploi	Relève du développement économique (impact escompté sur l'emploi)	Relève du traitement du chômage
Conception de la formation	Levier du développement économique (attractivité du territoire et facteur de compétitivité des entreprises)	Outil de lutte contre le chômage (accroissement de l'employabilité des publics)

A une extrémité, la problématique emploi-formation est envisagée selon une approche « entrepreneuriale », où l'emploi découle du développement économique :

- les acteurs considèrent que l'emploi résulte *de facto* des actions en faveur du développement du tissu économique local ;
- la formation est abordée plutôt comme un levier pour l'attractivité des entreprises allogènes et le développement économique local.

A une autre extrémité, la problématique emploi-formation fait l'objet d'une approche « sociale », focalisée davantage sur les publics que sur le tissu économique :

- l'emploi est avant tout abordé à travers la question du traitement du chômage, et sous l'angle des publics,
- la formation est quant à elle abordée sous l'angle de la qualification des publics les plus en difficulté, en vue de renforcer leur employabilité.

A la lecture des orientations stratégiques et des contrats signés dans le cadre des pays et agglomérations, l'articulation de ces approches « entrepreneuriale » et « sociale » est globalement faible.

La segmentation est tout particulièrement marquée dans les agglomérations, où la construction d'une transversalité bute essentiellement sur deux écueils organisationnels :

- l'antériorité et la forte structuration de la politique de la ville, souvent très autonome : l'antériorité de la procédure du contrat de ville, auquel le contrat d'agglomération s'est greffé en général a posteriori, se traduit par une autonomie très forte, avec en particulier une segmentation des procédures de pilotage et des interventions par rapport aux autres champs de l'agglomération (développement économique en particulier). Certaines agglomérations constituées récemment ont ainsi pu faire le choix de mener à bien leurs

différents PLIE (s'inscrivant dans plusieurs contrats de ville en cours) et de ne redimensionner les outils au niveau de l'agglomération qu'à partir de 2005-2006 (Agglomération de Saint Etienne par exemple).

- La structuration forte du service de développement économique, avec dans certains cas la prise en charge de la compétence développement économique dans le cadre d'un Etablissement public spécifique, comme c'est le cas dans certaines agglomérations, contribue à renforcer la segmentation des approches. De plus, la compétence en matière de développement économique est souvent très orientée sur la prospection et l'implantation d'entreprises, qui marque culturellement les services correspondants, peu engagés dans des partenariats avec le SPE. Néanmoins des coopérations avec le SPE sur des perspectives de recrutement liées à l'implantation d'une entreprise voient fréquemment le jour, avec un degré de formalisation variable (Charte cellule emploi de l'agglomération d'Angers).

Ces constats interrogent fortement le fonctionnement interne des agglomérations et des pays, non seulement dans la définition des compétences et l'organisation des services, mais également dans le couple élus/techniciens. L'enjeu est politique, avec pour les agglomérations la question de la définition d'une approche et d'un intérêt communautaire transversaux sur l'emploi (pouvant passer par l'instauration d'une transversalité dans les services et les responsabilités des élus, par l'identification d'une compétence spécifique emploi...), et pour les pays comme pour les agglomérations la nécessité d'articuler les compétences infra-territoriales (niveau des communes ou des communautés de communes membres du pays). Mais l'enjeu est également technique, avec une difficulté réelle à animer la transversalité dans le fonctionnement des collectivités locales et à définir des fonctions d'animation et surtout de coordination (Cf. la partie 3).

Des complémentarités à bâtir pour une approche intégrée des questions d'emploi, en lien avec le développement économique

Cette segmentation importante des approches s'explique aussi par la faible implication des acteurs de l'emploi, de la formation et de l'insertion pour inclure un volet emploi-formation spécifique dans les projets et démarches conduits par les acteurs du développement économique et visant à créer de l'activité.

Un réel potentiel d'articulation des approches autour de projets réellement intégrés pourtant sur :

- des démarches de diagnostic du territoire, de ses entreprises, de l'emploi et des qualifications, d'anticipation et d'accompagnement des mutations, d'initiatives de GPEC territoriale,
- des démarches visant l'attraction d'entreprises allogènes par des arguments liés aux spécificités de la main d'oeuvre locale (à connaître et à cultiver),
- des démarches visant le soutien au tissu d'entreprises, notamment TPE, PME et PMI, qui rencontrent des problèmes devant être mieux pris en compte, en terme de difficultés de recrutement, de recours à la formation en alternance, d'envoi des salariés en formation, et éventuellement axés sur une filière (tourisme, IAA..),

- des démarches visant la structuration de filières et/ou le développement de coopérations interentreprises, concernant des problématiques de mutualisation de la main d'œuvre sur des compétences pointues ou dont le besoin est saisonnier,
- des démarches visant le soutien à la création d'entreprises, où les politiques d'aide à la création d'activité par des demandeurs d'emploi peuvent constituer un volet spécifique...
- des dispositifs ou des moments qui sont propices à l'instauration de partenariats transversaux, même s'il s'agit d'un moment de crise : négociation du contrat de site suite à un sinistre économique, mise en place d'une nouvelle ZFU, sur l'appel à projets au titre de la mesure 10 A du FSE.

Des freins à lever pour impliquer les entreprises sur les questions locales d'emploi

Au-delà des partenariats publics, l'implication des entreprises constitue une donnée essentielle, qui bute sur plusieurs types de difficultés :

- Une difficulté à toucher et à impliquer les entreprises, souvent insuffisamment structurées au niveau territorial au-delà des chambres consulaires, sans réelle fonction de relais ascendant ou descendant sur des questions concrètes liées à leur ancrage dans le territoire.
- Une difficulté à impliquer réellement et durablement les entreprises sur des sujets qui les concernent. La capacité des élus et animateurs de la démarche de pays ou d'agglomération à favoriser l'identification par les entreprises de leur intérêt à nouer des coopérations et à s'engager dans un partenariat approfondi sur une base territoriale est la clé de leur mobilisation durable. Cela passe en premier lieu par un travail basique sur l'initiation et l'animation du partenariat avec les entreprises : définir clairement les objectifs du partenariat, (la consultation ou la concertation n'étant pas la co-décision), et des modalités de travail permettant leur implication (régularité, horaires, fonctionnement : favoriser l'appropriation des entreprises en leur laissant l'initiative). Cela passe ensuite et surtout :
 - par la prise en compte des besoins et attentes des entreprises (problématique de fonctionnement du marché du travail local et de difficultés de recrutement), et donc un travail d'écoute et de diagnostic fin du tissu économique,
 - par la capacité à susciter l'émergence de réseaux et de regroupements d'entreprises qui soient moteurs d'une dynamique au niveau du territoire, la structuration de relais efficaces avec les milieux économiques,
 - et enfin par la capacité du partenariat à déboucher rapidement à des résultats concrets qui matérialisent l'intérêt de chaque entreprise au partenariat...
- Une difficulté liée à l'identité malgré tout « politique » du pays ou de l'agglomération, qui conduit à la nécessité de valider des lieux d'échanges techniques neutres politiquement ou dans tous les cas reconnus comme légitimes par les entreprises (cela peut être selon les cas un observatoire emploi-formation, un CBE, une association ad hoc, une commission thématique du conseil de développement...).

2.3 L'ingénierie financière et opérationnelle dans les programmes d'actions

La question de la continuité entre charte et contrat

L'enjeu de l'articulation et de la continuité entre le projet stratégique (charte de pays, projet d'agglomération) et le contrat pluriannuel qui le décline opérationnellement est essentiel.

On observe, particulièrement sur le champ de l'emploi, de la formation et de l'insertion, un phénomène de rétrécissement du champ entre le projet et le contrat dont l'explication réside dans différents facteurs :

- un déficit de méthodologie et d'ingénierie sur des enjeux techniques complexes (formation professionnelle mal maîtrisée par les techniciens, GPEC) qui sont fréquemment abordés dans les orientations stratégiques mais ne se traduisent pas en action en dehors de la conduite d'études ;
- un déficit de portage sur des orientations définies stratégiquement mais nécessitant une implication forte des entreprises qui fait défaut par la suite, traduisant souvent un défaut d'appropriation du diagnostic et du projet ;
- une absence de priorisation des enjeux en matière d'emploi-formation sur le territoire, qui peut contribuer à démobiliser des partenaires éventuellement en quête de décision sur les priorités à poursuivre.

Il faut souligner néanmoins que les contrats sont souvent assez peu précis dans la formulation des actions ou projets, avec en particulier la formule fréquente du programme-cadre. Celui-ci permet de conserver des marges de manœuvre importantes pour l'émergence et le portage de projet, mais a souvent pour contrepartie une priorisation faible des actions à conduire et un éventail d'actions finançables qui est large au point de nuire parfois à la cohérence stratégique du contrat.

Ces constats interrogent fortement sur les modalités de négociation du contrat. Sur le champ de l'emploi et de la formation, il ressort particulièrement nettement que les négociations se déroulent de façon insuffisamment connectée entre les acteurs locaux, qui inscrivent la négociation dans des canaux hiérarchiques administratifs verticaux polarisés sur le niveau régional, et qui ne permettent pas d'articuler les projets efficacement au plan horizontal.

C'est le cas pour le SPE, où les coordonnateurs emploi-formation semblent rarement consultés sur le projet de contrat, qui ne leur est souvent transmis qu'en fin de course administrative, pour validation avant signature, par la DDTEFP, la sous-préfecture, la DRTEFP qui se sont chacune positionnées en amont – mais souvent dans une logique de programmation financière. Ces modalités de fonctionnement nuisent fortement à l'inscription des dispositifs de droit commun du SPE dans le financement du plan d'action défini et validé dans le contrat, et il paraît important de renforcer une fonction de relais unique du SPE auprès du territoire.

On retrouve sensiblement ce type de difficulté au niveau des Conseils régionaux, où les chargés de mission territoriaux ne semblent souvent consultés qu'en aval de la formalisation du contrat, pour validation voire pour simple information. Là aussi un enjeu de renforcement de ces fonctions d'animation territoriale des partenariats, stratégies et projets par le chef de file se pose clairement.

Il semble donc que sur le champ de l'emploi et de la formation, la formule du contrat négocié en application du volet territorial du contrat de plan Etat-Région souffre d'une focalisation sur le niveau régional, avec une négociation « en U inversé », beaucoup plus verticale qu'horizontale, et qui nuit concrètement à la déclinaison de la stratégie de développement dans des démarches et des projets territoriaux transversaux, articulés et partagés.

Absence d'articulation formelle entre contrat de pays et d'agglomération et les autres procédures stratégiques

Il résulte de ces modalités de négociation une absence d'articulation formelle avec :

- le plan d'action du SPE local, qui pourrait pourtant constituer une trame de référence pour construire les partenariats financiers du volet emploi-formation des contrats d'agglomération et de pays. En général, ce document ne paraît pas suffisamment partagé avec les pays et agglomérations dans son mode d'élaboration et dans sa diffusion, malgré quelques initiatives de présentation de ses orientations aux élus locaux. De plus, le cadre temporel différent (le plan d'action du SPE étant annuel) peut être interprété comme une désincitation à en tenir compte ;
- les orientations du Conseil régional, surtout lorsqu'il met en place des procédures emploi-formation qui lui sont propres sans rechercher forcément des complémentarités avec le Service public de l'emploi. A l'inverse, lorsque de telles initiatives sont partagées avec l'Etat, la légitimité du cadre partenarial suscité permet des avancées importantes en matière d'articulation des cadres stratégiques (Cf. les Observatoires locaux emploi-formation en Bretagne) ;
- le Conseil général est assez fréquemment absent des signataires du contrat, ce qui hypothèque lourdement l'approche de la question de l'insertion en particulier pour les pays puisqu'il est plus facilement engagé dans les démarches d'insertion au titre de la politique de la ville dans les agglomérations ;

Dans certains territoires, enfin, on note une accumulation de procédures contractuelles où le contrat de pays passé avec l'Etat et la Région, parfois avec la seule Région, appelle ensuite une logique d'avenants, avec le Conseil général par exemple.

Une segmentation forte des financements et du pilotage selon les projets... qui pose la question de la coordination

Comme on l'a vu précédemment, l'existence de dispositifs spécifiques structurés, en particulier dans le cadre de la politique de la ville, contribue à la segmentation des approches de la question de l'emploi et de la formation, en entretenant une forte dichotomie des financements et du pilotage.

Plus fondamentalement, la logique de co-financements sur des actions précises relevant des orientations de développement retenues dans *LE* projet de territoire est porteuse d'effets contradictoires :

- le financement par actions contribue indéniablement à fédérer les énergies et permet dans de nombreux cas de créer un précédent favorisant l'émergence de nouveaux projets, et la mise en question de la stratégie du territoire ;

- mais le financement par actions peut également nuire à la lisibilité des orientations stratégiques et à la cohérence du plan d'actions et du projet global, celui-ci se réduisant à une agrégation d'actions ou de projets qui font l'objet d'une captation et d'un pilotage autonome et segmenté. Ce phénomène est particulièrement net sur la mise en œuvre des contrats où on constate fréquemment ce phénomène de captation :
 - o soit sur une base thématique : la chambre de commerce, le CBE, la mission locale parviennent à faire financer « leur » projet dans le cadre du contrat et le pilotent de façon très autonome, indépendamment des cadres d'animation du pays ou de l'agglomération hormis pour un suivi purement administratif ou financier ;
 - o soit sur une base territoriale, surtout pour les pays : les communautés de communes agrègent leurs projets le temps du contrat et les désagrègent une fois le financement acquis.

La construction d'un équilibre entre la logique d'actions (utile pour la mobilisation des partenaires) et l'approche stratégique globale du projet de territoire (nécessaire pour la cohérence des interventions) est donc une question essentielle quoique d'une grande complexité.

Mais en tout état de cause, le rôle de l'Etat et de la Région lorsqu'ils financent des porteurs de projet dans une logique d'action, sans toujours (pouvoir) prendre suffisamment en compte la nécessaire connexion de l'action financée à un contexte stratégique plus global, est un rôle essentiel dans ses implications pour la cohérence stratégique des interventions au niveau de l'agglomération et du pays.

Les PIC et le FSE, outils de prédilection pour les actions inscrites dans les contrats

Il est essentiel de souligner la place cruciale que tiennent les instruments et dispositifs financés par les fonds structurels dans l'initiation de projets en faveur de l'emploi au niveau des agglomérations et des pays.

Les PLIE, en premier lieu, s'affirment clairement comme l'outil communautaire privilégié pour aborder localement les questions d'insertion, avec une tendance avérée au redimensionnement intercommunal pour être en adéquation avec les périmètres des nouveaux territoires de projet. Le mode d'approche des problématiques d'emploi par les PLIE est de facto focalisé sur les publics les plus en difficulté, ce qui constitue une restriction importante pour traiter la globalité d'une problématique locale d'emploi, mais le PLIE génère deux évolutions importantes :

- le renforcement du partenariat territorial entre les collectivités, le pays et l'agglomération, le SPE et le Conseil général en particulier ;
- l'initiation de démarches spécifiques avec les entreprises locales sur les problématiques d'insertion et d'emploi.

Dans plusieurs pays étudiés, le PIC Leader + a joué un rôle fondateur pour l'émergence de partenariats intégrés ne traitant pas spécifiquement de l'emploi, mais instituant des modes de coopération et permettant d'identifier des pistes de travail portant sur l'emploi, la formation, les enjeux périphériques à l'emploi, etc.

Peu de projets élaborés au titre d'Equal sont identifiés par les porteurs des démarches de pays et d'agglomérations, dans la mesure essentiellement où le portage de ces projets par des acteurs relativement autonomes par rapport à la démarche de pays ou d'agglomération n'est pas propice à une inscription de ces initiatives dans le cadre territorial des pays et agglomérations.

En tout état de cause, il semble que l'articulation entre le cadre stratégique fixé par la charte de pays ou le contrat d'agglomération et des projets développés dans le cadre de PIC (peut-être davantage Equal que Leader +) ou sur la base d'appels à projets, ne soit pas évidente : la segmentation des démarches, fondées sur des échelles et des partenariats différents est importante.

Enfin, l'étude a mis en évidence une réceptivité très forte des territoires face à l'appel à projet « emploi et territoires » sur la mesure 10 A du FSE, qui intervient à un moment où beaucoup de pays et d'agglomérations récents commencent à tirer les leçons de l'avancement de leur démarche. Beaucoup de techniciens de pays et d'agglomérations, mais également au sein du SPE, identifient le besoin de mettre en place une stratégie locale en faveur de l'emploi, mais prennent également conscience de l'opportunité de s'appuyer sur cet appel à projet pour initier des partenariats durables élargis aux acteurs qu'ils n'ont pas pu ou voulu impliquer jusqu'alors.

PARTIE 3 :

L'INTEGRATION DES STRATEGIES EMPL OI-FORMATION DANS LES DEMARCHES DE PAYS ET D'AGGLOMERATION

3.1 Un déficit de cohérence, de pilotage, d'animation et de coordination sur le champ de l'emploi

Les contrats : agrégations d'actions disparates ou déclinaisons opérationnelles d'une stratégie partagée ?

L'articulation et la mise en cohérence des interventions spécifiques sur l'emploi (politique de la ville, PLIE, Crédits d'ingénierie du FNADT, appels à projets ponctuels...) et de droit commun (plan d'action du SPE, Orientations du PRDF de la Région...) dans le cadre des projets et contrats des pays et agglomérations est particulièrement problématique.

L'articulation de l'action des différents partenaires, cadres institutionnels et outils de l'emploi et de la formation paraît en effet insuffisante :

- elle paraît faible et plutôt exceptionnelle dans les cadres stratégiques « officiels » et transversaux (projet et contrat d'agglomération, orientations stratégiques globales arrêtées en amont du plan d'action),
- mais elle paraît être fréquemment déclenchée ponctuellement, sur des projets ad hoc, en fonction des opportunités qui émergent. Dans ce cas la question est alors : quel est le porteur de projet ? Comment sont assurés le pilotage et la coordination du projet ? Comment est assurée l'articulation du projet avec les orientations stratégiques pluriannuelles et les autres projets ?

La démarche de pays ou d'agglomération se traduit par l'élaboration d'un contrat, l'obtention et l'affichage d'une enveloppe globale.

Les contrats apparaissent souvent comme des compilations d'actions plutôt qu'une réelle déclinaison de la stratégie de développement d'emploi et de formation répondant aux enjeux du territoire et se basant sur une approche partagée, élaborée en amont à la formulation du contrat (même si les contrats prennent le soin de resituer formellement chaque action ou mesure par rapport aux orientations de la charte ou du projet d'agglomération).

Dans la mesure où les opérateurs se positionnent pour réaliser des opérations dans un cadre individuel, la préservation et l'animation de la cohérence stratégique du tout est un enjeu essentiel pendant toute la durée du contrat. Au-delà des modalités de la négociation du contrat, il convient de s'interroger sur la cohérence stratégique interne du projet et de son pilotage, et sur la cohérence externe de sa mise en œuvre.

Le poids de l'appropriation partenariale de la stratégie globale et des projets particuliers

L'investissement partenarial dans l'élaboration de la stratégie territoriale en matière d'emploi et de formation conditionne le caractère artificiel ou réellement intégré du projet de développement, qui oscille de ce fait entre une agrégation factice d'actions et de projets disparates et une réelle approche stratégique intégrée :

- soit l'investissement partenarial est minimal, avec un volet emploi-formation globalement faible dans le projet et le contrat
- soit l'investissement partenarial se focalise sur le contrat et les actions financées (logique de captation des financements et de chasse gardée thématique ou sectorielle), en omettant la dimension stratégique préalable qui de ce fait est faible ;
- soit l'investissement partenarial est globalement fort, dans le projet et le contrat, et l'enjeu est alors d'animer la cohérence stratégique dans le long terme.

On constate de ce fait :

- un désinvestissement de certains partenaires dès lors que « leurs » interventions de droit commun sortent du cadre du pays ou de l'agglomération ;
- au contraire du surinvestissement de certains partenaires sur « leurs » interventions, qu'ils pilotent de façon autonome, la référence au territoire de projet n'étant alors parfois plus qu'une « caution administrative de forme ».

Dans certains cas de figure peut exister un risque de voir un opérateur (des porteurs de projets comme par exemple les Chambres consulaires, CBE, associations...) s'emparer de la stratégie ou d'un projet emploi-formation structurant, et le décliner de façon déconnectée du cadre stratégique du contrat (cela a pu parfois être le cas sur des Pactes territoriaux pour l'emploi, c'est souvent le cas pour la politique de la ville, de façon plus marquée naturellement pour les agglomérations).

Un double besoin d'animation et de coordination des partenariats : interne et externe

Face au déficit constaté de cohérence et d'articulation des interventions, on constate l'existence de deux besoins :

- dans une logique interne : le pilotage interne à l'agglomération ou au pays de sa stratégie et de ses interventions propres en matière d'emploi, de formation et d'insertion appelle un renforcement, qui en garantisse la cohérence et l'animation politique, stratégique et opérationnelle.
- dans une logique externe : dans la plupart des cas, les démarches de pays et d'agglomérations ne paraissent pas constituer aujourd'hui un lieu d'animation et de coordination des partenariats publics et privés sur le champ de l'emploi, impliquant l'ensemble des acteurs concernés et permettant une coordination et une articulation de leurs interventions au niveau du territoire de projet en s'appuyant notamment sur le partage d'orientations stratégiques et de procédures contractuelles.

3.2 Pour les pays : synthèse des fonctions de coordination et d'animation stratégique sur le champ de l'emploi et de la formation

Fonctions de coordination et d'animation stratégique sur le champ de l'emploi et de la formation pour les pays

	<i>Points forts</i>	<i>Points faibles</i>
<i>Coordination et animation interne</i>	<p>Mutualisation de ressources des communes et de leurs groupements</p> <p>Conseil de développement pour faire émerger des enjeux</p>	<p>Faiblesse du bilan de l'existant, et difficulté à identifier la valeur ajoutée et donc la « compétence » emploi et le positionnement de la structure</p> <p>Difficulté à construire et légitimer des fonctions d'animation, de relais et de coordination (problème de la non subordination entre les collectivités membres du pays)</p> <p>Difficulté à voir émerger un élu référent sur le champ de l'emploi</p> <p>Difficulté à dépasser l'agrégation de projets communaux ou intercommunaux</p>
<i>Coordination et animation externe</i>	<p>Echelle (a priori) pertinente (bassin d'emploi)</p> <p>Acquis partenariaux tirés du diagnostic territorial partagé</p> <p>La perspective du contrat comme outil de coordination des interventions</p>	<p>Une visibilité insuffisante des partenariats et dispositifs existants</p> <p>Attentes peu lisibles des partenaires (Etat, SPE, Région) à travers des discours insuffisamment clairs sur la plus-value attendue de la démarche</p> <p>L'absence de supports partenariaux regroupant tous les acteurs du champ emploi-formation-insertion en dehors d'un comité de pilotage du contrat très « gestionnaire » et vertical, accaparé par des enjeux de programmation complexes</p> <p>Un cadre contractuel à optimiser (partenariats partiels à élargir, compléter et renforcer)</p> <p>Des difficultés en terme d'adéquation des zonages, en particulier interdépartementaux</p>

3.3 Pour les agglomérations : synthèse des fonctions de coordination et d'animation stratégique sur le champ de l'emploi et de la formation

Fonctions de coordination et d'animation stratégique sur le champ de l'emploi et de la formation pour les agglomérations

	Points forts	Points faibles
Coordination et animation interne	<p>Moyens importants et capacités d'ingénierie réels</p> <p>La perspective de maîtrises d'ouvrage directes favorisant l'articulation des approches du développement économique et de l'emploi</p> <p>Conseil de développement pour faire émerger des enjeux</p>	<p>Faiblesse du bilan de l'existant, et difficulté à identifier la valeur ajoutée et donc la « compétence » emploi et le positionnement de la structure</p> <p>Difficulté à définir</p> <ul style="list-style-type: none"> - une compétence emploi-formation et l'intérêt communautaire correspondant - des fonctions d'animation, de relais et de coordination - des modalités de transversalités interservices <p>Prédominance, segmentation et autonomie fortes du contrat de ville et du développement économique</p>
Coordination et animation externe	<p>Territoire bien identifié, très peuplé, polarisant le développement économique et l'emploi : perspective attirante d'un effet de loupe des orientations des autres partenaires</p> <p>Acquis partenariaux tirés du diagnostic territorial partagé</p> <p>La perspective du contrat comme outil de coordination des interventions</p> <p>Existence de comités de pilotage gérant les contrats</p>	<p>Inadéquation du zonage avec ceux du SPE en particulier</p> <p>Une visibilité insuffisante des partenariats et dispositifs existants</p> <p>Attentes peu lisibles des partenaires (Etat, SPE, Région) à travers des discours insuffisamment clairs sur la plus-value attendue de la démarche</p> <p>L'absence de supports partenariaux regroupant tous les acteurs du champ emploi-formation-insertion en dehors d'un comité de pilotage du contrat très « gestionnaire » et vertical, accaparé par des enjeux de programmation complexes</p> <p>Un cadre contractuel à optimiser (partenariats partiels à élargir, compléter et renforcer)</p>

