
Formes de territorialisation de politiques publiques dans les espaces ruraux

Le cas des contrats de qualification dans un territoire de Rhône-Alpes

Marc Guérin, Francis Aubert et Philippe Perrier-Cornet

Depuis une dizaine d'années, l'intervention au plus près des acteurs économiques, conçue et conduite de façon concertée sur un périmètre étroit, est présentée comme une solution susceptible d'accroître la pertinence et l'efficacité de l'action publique. Ce mouvement qui a commencé à affecter d'abord les politiques sociales au sens large, s'étend progressivement à celles portant plus directement sur les secteurs économiques. Ainsi, dans l'agriculture, le développement de la contractualisation induit une plus forte prise en compte du territoire, compris non seulement comme un support de production, mais aussi comme un référent de l'identification de la typicité éventuelle du produit et un lieu d'organisation de réseaux locaux entre différents types d'agents. Cette tendance concerne les différentes catégories d'espaces dont les espaces ruraux.

Cette notion de « territorialisation » des politiques publiques, est polysémique. L'expression est parfois employée pour désigner l'adaptation locale de procédures élaborées à un niveau plus centralisé et dont les normes s'appliquent en tout point du territoire ou à des zones particulières prédéfinies. Dans d'autres cas le néologisme s'applique à la co-construction de dispositifs *ad hoc* associant parfois dans leur phase

d'élaboration puissance publique et structures de droit privé. Ainsi, les gestionnaires publics en charge des espaces ruraux sont souvent confrontés à la question de la « territorialisation » des politiques publiques, à ses implications et aux débats sur son efficacité.

Dans cet article nous souhaitons approfondir, par un raisonnement économique, la réflexion sur les formes de « territorialisation » de l'intervention publique qui concernent de nombreux dispositifs appliqués dans les espaces ruraux. Aussi, dans une première partie sont rappelés les enjeux de la « territorialisation » des dispositifs publics, ses objectifs et ses implications. Dans une seconde partie plus détaillée, nous cherchons à relativiser l'idée selon laquelle les dispositifs conçus au plus près des acteurs sont adaptés dans tous les cas. À travers l'exemple d'un dispositif des politiques de l'emploi, nous tentons de montrer comment des procédures qui ne sont pas conçues en référence à un territoire donné peuvent connaître des formes d'adaptation. Au-delà des caractéristiques du dispositif particulier nous cherchons à identifier quels sont les invariants qui peuvent expliquer les formes d'adaptations à un territoire. Aussi, cette réflexion nous semble pouvoir être élargie à de nombreuses procédures agricoles ou rurales, et à ce titre susciter l'intérêt des décideurs publics.

Marc Guérin

Cemagref
24 avenue des
Landais
BP 50085
63172 Aubière
Cedex

Francis Aubert

Enesad
26 Bd. du Docteur
Petitjean
BP 1607
21036 Dijon
Cedex

**Philippe Perrier-
Cornet**

Enesad-Inra-ESR
26 Bd. du Docteur
Petitjean
BP 1607
21036 Dijon
Cedex

Une prise en compte croissante de la dimension locale par les politiques publiques

À la suite des échecs relatifs de certaines politiques macro-économiques, une tendance à la « territorialisation » des politiques de l'emploi et du maintien, ou de la création d'activités, s'est affirmée, légitimée par les préoccupations d'emploi. L'accentuation du caractère territorial des politiques publiques est ainsi souvent interprétée comme une réponse à la crise de la sectorialité (Muller, 1990) et de « l'État providence » (Hassenteufel, 1998). L'échelle d'intervention locale a été privilégiée en raison des avantages prêtés à la proximité dans le traitement des problèmes de l'emploi (Greffé, 1988 ; Wuhl, 1996), en particulier du fait des incidences positives qu'elle dispense sur l'amélioration de l'information. Cette qualité de l'information peut notamment permettre aux décideurs locaux de saisir les multiples facettes du problème de l'emploi ; elle autorise, également, une meilleure appréhension des logiques de gestion de main-d'œuvre ; elle laisse présager d'une plus forte capacité d'incitation sur la coopération inter-entreprises favorable à l'efficacité économique.

Ainsi, l'intervention au plus près des acteurs découle en premier lieu de l'échec relatif des politiques macro-économiques pour faire face aux conséquences du ralentissement de la croissance économique. C'est parce que leurs conséquences immédiates sont d'abord perceptibles localement, que les problèmes de l'emploi ont provoqué le développement des initiatives locales avec d'autant plus de vigueur que les politiques centralisées n'apportaient pas de solutions jugées suffisamment satisfaisantes.

En deuxième lieu, la gestion locale de politiques spécifiques peut être recherchée pour mieux épouser les particularités de la demande de travail. En effet, fondée sur le principe de l'égalité de tous face à la règle, l'intervention publique intègre difficilement la diversité des situations des entreprises provenant de leurs différents modes de gestion de la main-d'œuvre. La gestion des politiques de l'emploi à une échelle plus réduite (assimilée parfois à sa « territorialisation ») a été instaurée, notamment, pour favoriser une meilleure prise en

compte de l'hétérogénéité des caractéristiques des demandeurs d'emploi et des configurations des marchés du travail et des logiques d'action des entreprises. Au lieu de ne gérer que des règles d'application *quasi*-mécaniques, les pouvoirs publics recherchent une association plus étroite avec les entreprises (Eymard-Duvernay, 1997).

Enfin, concernant les relations inter-entreprises, une politique au plus près des agents économiques permet d'entrevoir l'amélioration des performances en favorisant la coopération sur certaines fonctions stratégiques (formation, promotion à l'exportation, innovation de procédé ou d'organisation de la production).

L'élaboration de politiques plus « localisées » correspond à une conception de l'État relativement décentrée où, loin de préjuger l'homogénéité des situations, les pouvoirs publics en reconnaissent l'hétérogénéité. Dans ce cas, l'État qui n'incarne plus un degré de rationalité supérieur (« substantif »), est un partenaire parmi d'autre accompagnant les dynamiques sociales.

Ainsi, les politiques de l'emploi convergeant avec celles des politiques territoriales peuvent, au-delà de l'adaptation des règles aux conditions locales, engendrer un nouveau mode de coordination favorisant la décentralisation de la production des normes d'intervention publique auxquelles sont associés certains acteurs de statut privé (Lallement, 1997). Quand ce processus de gestion des dispositifs au plus près des acteurs parvient à son terme, il peut aboutir à une logique de gouvernance locale (Legalès, 1995).

Alors que le tissu économique des différents espaces est soumis à d'intenses mouvements de restructuration et de renouvellement qui pèsent sur le niveau et les formes d'emploi, la prise en compte des particularités locales peut en partie être assurée par des outils d'intervention relativement « universels », sous certaines conditions, comme tend à l'illustrer l'étude localisée que nous présentons.

À travers le cas de la gestion collective des contrats de qualification, nous avons cherché à examiner dans quelle mesure les dispositifs standardisés peuvent connaître des formes d'adaptation qui les rendent relativement pertinents

par rapport aux enjeux qui traversent certains territoires. Cela peut passer par des transcriptions qui jouent sur l'ambivalence des théories d'action et des objectifs des dispositifs ou par des arrangements grâce auxquels des acteurs locaux organisés réorientent des mesures finalisées sur les impératifs de la zone. L'investigation empirique¹ est menée dans la vallée de l'Eyrieux (Ardèche), où l'éloignement relatif des grands centres de la vallée du Rhône ainsi que la présence d'un tissu industriel dense circonscrivent un système local d'emploi assez caractéristique du rural isolé.

Une étude localisée sur la mise en œuvre d'un dispositif « générique global »

■ *Un système économique fortement ancré territorialement grâce à sa main-d'œuvre*

La base de l'industrialisation de la vallée de l'Eyrieux est fondée sur deux groupes industriels locaux d'assez grande taille, l'un spécialisé dans le textile et l'autre dans la bijouterie. Ces entreprises centenaires qui produisent pour le marché national et international comportent plusieurs établissements dont certains situés dans les pays en voie de développement. Elles conservent leur siège et la majorité de leurs effectifs dans la vallée. Leur capital demeure contrôlé par les familles des créateurs. Chacun des groupes emploie environ 900 salariés sur plusieurs sites de production qui façonnent l'emploi local (encadré 1).

La qualité de la main-d'œuvre locale est l'un des critères essentiels de performance des entreprises. Les caractéristiques des salariés qui agissent sur la productivité relèvent de deux registres distincts : le premier se réfère à l'appartenance à une localisation qui induit des solidarités territoriales, le second se rattache à une logique professionnelle et sectorielle qui découle d'une spécialisation productive. Ces deux critères caractérisent l'existence d'un système productif localisé (Saglio, 1991). Ainsi, les personnes originaires de la vallée sont d'abord réputées travailleuses. « L'atmosphère industrielle » qui règne sur les Boutières se caractérise par une haute estime du travail industriel

1. Menée dans le cadre d'un programme d'étude cofinancé par le Conseil régional de Rhône-Alpes et l'INRA, consacrée aux dynamiques d'emploi dans les zones rurales, cette investigation se fonde sur une analyse du système d'emploi effectuée à partir de données tirées de différents fichiers statistiques : fichiers sur les mouvements de main-d'œuvre de l'INSEE (1996), SIRENE (1990-1993-1996) et RGP 1990 (interrogation spécifique sur la mobilité de la population active), fichier ANPE des bénéficiaires de la mesure en 1994-1995 et 1996. L'analyse est basée également sur la connaissance des pratiques d'embauche à partir de 18 entretiens réalisés auprès des principales entreprises de la zone et d'une vingtaine d'enquêtes concernant la mise en œuvre locale du dispositif auprès des partenaires institutionnels (centre de formation, élus locaux et entreprises) et des bénéficiaires de la mesure. Outre le déroulement de la procédure, le questionnement a porté sur l'attachement territorial des contractants, leur parcours de formation et leur itinéraire professionnel avant de bénéficier de la mesure, leur mode de recherche d'emploi, les effets de la mesure sur leur insertion professionnelle.

dans l'échelle des valeurs personnelles des habitants et des attitudes coopératives dans le travail susceptibles d'augmenter la productivité et de faciliter la transmission des savoirs professionnels spécifiques difficilement codifiables².

Les politiques d'embauche et de gestion du personnel des principaux groupes industriels structurent le marché local du travail. L'entrée dans ces sociétés est souhaitée pour des raisons financières (salaires relativement élevés³), mais aussi de prestige et de stabilité professionnelle. Ces groupes peuvent ainsi sélectionner leur personnel. Le marché de l'emploi dans la vallée de l'Eyrieux, semble profondément marqué par deux caractéristiques : d'une part le clivage entre les deux principaux groupes et le reste des employeurs, d'autre part la dualité dans la gestion de la main-d'œuvre au sein même des groupes. Pour accéder aux principaux groupes avant d'entrer définitivement dans l'entreprise (le plus souvent pour la main-d'œuvre

2. C'est le cas tout particulièrement en bijouterie où l'apprentissage selon les types d'opérations à réaliser peut durer de 2 à 5 ans.

3. Dans le textile, au début des années 90, les employés de l'usine de Mariac percevaient en moyenne un salaire supérieur de 20 % à la convention collective sectorielle. La rétribution aux pièces des salariés de la bijouterie procurerait des salaires assez substantiels. (environ 10 000 F net mensuel).

Encadré 1

La vallée de l'Eyrieux (centre Ardèche) comporte à son extrémité amont la région des Boutières (regroupant les cantons industriels du Cheylard et de Saint-Martin-de-Valamas et de celui plus agricole de Saint-Pierreville), à laquelle nous avons adjoint le canton de Vernoux. Ce bassin rural de 14 300 habitants offre 5 400 emplois dont 42,5 % sont d'origine industrielle, 30 % liés aux commerces et services aux particuliers, 15 % à l'agriculture, 6,5 % au tertiaire industriel et 6 % au bâtiment. Trente établissements totalisent plus de 10 salariés. Cinq établissements industriels, dépassent l'effectif de 200 salariés. L'essentiel de l'activité économique non agricole est concentré dans la zone des Boutières, relativement difficile d'accès. Deuxième pôle industriel du département derrière Annonay, la haute vallée de l'Eyrieux regroupait en 1990 l'essentiel des 2 700 emplois industriels de la zone.

ouvrière par le point d'entrée le plus bas), les jeunes traversent une longue période de stage (notamment dans le cadre scolaire ou au cours de la période estivale) puis de contrats à durée déterminée, constituant autant d'étapes sélectives quasiment initiatiques avant leur éventuelle embauche définitive.

Par ailleurs l'étude de l'entrée et de la sortie de population entre les deux derniers recensements indique que l'Eyrieux est un espace de faible mobilité⁴. Ce constat amène à nuancer l'efficacité du système productif local. Certes, le chômage est relativement moins important et les salaires plus élevés que dans d'autres régions rurales françaises, mais globalement, l'emploi et la population (totale et active) diminuent. Les groupes industriels locaux réussissent à peine à maintenir le volume total de l'emploi industriel.

■ *L'ambivalence des objectifs et des logiques d'action des contrats de qualification*

Le contrat de qualification est un contrat de travail dont l'objet est d'assurer à des jeunes âgés de 16 à 25 ans, sans qualification, ou ayant une qualification inadaptée à l'emploi, une formation conduisant à un diplôme de l'enseignement technologique ou professionnel ou une classification reconnue dans les classifications de la convention collective. L'adaptation de la qualification des jeunes à leur poste de travail est prise en charge par l'État, en contrepartie de l'accession des jeunes à une expérience professionnelle. Outre, l'accès aux aides pour la formation et le tutorat, le dispositif permet à l'employeur de bénéficier d'une exonération des cotisations patronales, de l'autorisation de baisser la rémunération du personnel signataire de ce type de contrat en dessous du seuil légal (baisse au maximum de 70 % la première année pour les bénéficiaires les plus jeunes).

Les mesures de soutien à l'emploi peuvent obéir à deux logiques d'utilisation différentes : l'une d'ajustement et l'autre de compensation reposant chacune sur des formes d'interprétation différentes du chômage. La logique de compensation (qui prévaut en Suède et en Allemagne), visant à découpler la rémunération réellement perçue par l'employé, du salaire versé par l'employeur, correspond aux intentions des premiers

économistes ayant proposé l'instauration des aides à l'emploi, dans une logique keynésienne. Le salaire versé par l'employeur peut dans ces conditions être minoré mais la rémunération perçue demeure substantielle et reste d'un niveau jugé socialement acceptable, ce qui permet incidemment de maintenir le niveau de la demande solvable. Les mesures cherchent à favoriser l'adaptation des salariés à de nouveaux procédés de production ou à leur permettre de retrouver leur productivité perdue à cause d'une inactivité subie de longue durée.

Les aides à l'emploi, surtout celles autorisant une rémunération inférieure au salaire légal, peuvent être utilisées dans une logique d'ajustement des salaires à la baisse (cas de la Grande-Bretagne). Dans ce cas les subventions ont, sur la demande de travail, un effet d'incitation à l'embauche sur des postes faiblement rémunérés et souvent peu qualifiés. Par son action sur l'offre de travail, ce dispositif a tendance à minorer le salaire de réservation, c'est-à-dire à abaisser le niveau de salaire à partir duquel le candidat à l'embauche accepte le contrat de travail. En France, la coexistence de ces deux logiques révèle l'absence d'accord des partenaires sociaux sur l'analyse des causes du chômage.

Les contrats de qualification comme l'ensemble des contrats en alternance peuvent jouer une fonction d'ajustement des salaires à la baisse, surtout si les employeurs ne jouent qu'imparfaitement le jeu de la formation. Gautié, Gazier et Silvera (1994) témoignent de leur scepticisme à cet égard, pour eux la formation joue souvent un rôle d'alibi pour les entreprises, permettant de mieux faire passer l'abaissement, de fait, de la rémunération. Cette baisse est effective dans la mesure où la diminution des coûts consentis fait plus que compenser ceux liés à l'encadrement et à la formation ainsi qu'à la moindre productivité des débutants. Cependant, même en l'admettant, la lutte contre le chômage volontaire ne constitue qu'une des théories d'action du contrat de qualification qui peut être rapproché d'autres types d'analyse causale.

Les contrats de qualification comme l'ensemble des dispositions concernant l'alternance sont fondés sur une contestation de l'automatisme de la relation entre la formation et l'emploi. Si la baisse du risque de chômage en fonction du

4. Les taux d'entrée et de sortie entre 1982 et 1990 sont relativement faibles (13 %). Les sorties concernent surtout des actifs et des personnes jeunes. L'Eyrieux a perdu 356 personnes de moins de 30 ans et gagné 112 retraités.

niveau de diplôme se vérifie à l'échelle des individus (sauf dans les espaces ruraux pour des raisons liées à la demande de travail), en revanche, l'augmentation du nombre de diplômés ne suffit pas à faire reculer le chômage. Ce constat conduit à reconnaître le rôle structurant de la demande des entreprises dans la relation formation/emploi et légitime le système de l'alternance.

Ces différences dans la logique de conception de la procédure peuvent être plus ou moins adaptées à la configuration du marché de l'emploi local.

■ *L'instauration de la procédure : le fruit d'une coopération entre de multiples interlocuteurs*

Le comité de réalisation a joué un rôle déterminant dans l'émergence du projet. Constitué en 1994, par les principaux industriels et certains élus locaux, ce comité a eu pour objectif de négocier avec les représentants des services publics une amélioration des communications (route, télétransmission) et des infrastructures de formation (réalisation d'un lycée d'État ouvert en 1999). Cette forme de club d'entreprises est la première initiative de coopération entre les industriels locaux. Elle s'inscrit dans un contexte de crise locale de l'intercommunalité et d'internationalisation des groupes qui se traduit en retour par une recherche de mobilisation plus forte des ressources locales. Ce projet a été institutionnalisé par la signature, en janvier 1995, de la Charte de développement socio-économique des Boutières⁵ qui fixait les modalités de réalisation des contrats de qualification. Sur un effectif total de 54 personnes, 30 ont été recrutées par l'industrie textile, 16 par la bijouterie, et le reste par d'autres industriels locaux signataires de la charte.

La formation dispensée a concerné principalement les deux activités dominantes de la contrée : le textile et la bijouterie industrielle. Pour le textile, trois niveaux de formation ont été envisagés : les agents textile (niveau CAP-BEP), les techniciens textile (niveau BTS, BAC), les opérateurs de production (tous niveaux). En bijouterie industrielle, la formation n'existant pas, le GRETA a dû concevoir un référentiel inédit. Enfin, une formation interprofession-

nelle pour la conduite et la maintenance d'équipements industriels a été organisée. L'ensemble de cette phase technique de programmation a été négocié entre le GRETA et les entreprises, avant l'approbation du comité de pilotage. La CCI a joué le rôle d'opérateur de formation, le GRETA a assuré la fonction d'ingénierie de formation ainsi que celle de coordination pédagogique.

Avant la signature du contrat les jeunes ont été l'objet d'une forte sélection. Ainsi, dans le groupe textile, la moitié des trente contractants avait été préalablement embauchés par l'entreprise pour un contrat de courte durée afin de repérer leurs aptitudes, l'autre moitié a été recrutée après préselection par l'ANPE. Au terme de ce parcours, la sélectivité à l'entrée du dispositif s'est avérée très forte, avec environ une candidature sur dix qui a été retenue. En revanche, l'ensemble des bénéficiaires du dispositif a été recruté en contrat à durée indéterminée au terme du contrat de qualification. Quatre types de formation (d'une durée de 750 à 1 300 heures) ont été proposés, concernent spécifiquement les spécialités des principaux groupes, et se sont déroulées sur deux ans.

Cette opération se distingue d'abord en étant le fruit d'une coopération de l'ensemble des acteurs impliqués dans l'insertion professionnelle des jeunes. L'origine de la charte est liée à la volonté des acteurs locaux, son efficacité est due à l'implication forte de l'ensemble des partenaires.

■ *L'appropriation du dispositif par les utilisateurs*

L'utilisation de la procédure par les jeunes

Le contrat de qualification ne favorise pas la mobilité, mais est utilisé par les jeunes pour rester au pays. Le dispositif permet de retenir des jeunes qui, en l'absence d'alternative, auraient sans doute migré. Le dispositif a aussi servi à fixer cette main-d'œuvre et à accélérer l'acquisition de la culture de l'entreprise. Tout se passe comme si la diversité initiale des parcours professionnels tendait à s'uniformiser au sein de l'entreprise. À l'exception d'un jeune, tous aspirent à continuer d'évoluer dans l'entreprise, ce qui constitue leur seul projet professionnel. Dans leur très grande majorité, les

5. Cette charte a été signée entre les représentants de l'État (préfet de l'Ardèche, recteur), du président du conseil général, du maire, de dix entreprises de la commune, du GRETA du Haut-Vivarais à Tournon sur Rhône, de la CCI et d'un représentant de l'AGEFOS-PME.

jeunes de la vallée de l'Eyrieux, très attachés à leur région, aspirent pour rester au pays, à se faire embaucher durablement dans les grands groupes. Pour ces jeunes c'est une consécration que d'entrer dans ces entreprises où les salaires sont assez élevés. La formation apparaît, en tous cas, pour eux uniquement comme un moyen d'entrer durablement dans l'entreprise mais jamais comme un moyen d'acquérir une qualification qui permet d'envisager à terme un changement d'état et de lieu.

La logique d'utilisation de la procédure par les industriels

La logique d'utilisation du dispositif adoptée par les industriels du Cheylard ne semble pas suivre l'une des théories d'action implicites des contrats de qualification reposant sur la diminution du taux de salaire (à productivité comparable). Dans ces entreprises des Boutières, les contrats de qualification conclus dans le cadre de la charte ne sont pas rémunérés en dessous du SMIC alors que cela est permis par la législation. Le dispositif d'aide à l'emploi a surtout été employé pour améliorer d'autres aspects majeurs de la compétitivité : dans l'industrie de la bijouterie le contrat de qualification a surtout été utilisé pour favoriser le changement technologique et la différenciation par la qualité, dans l'industrie textile, c'est surtout la flexibilité interne de la main-d'œuvre qui a été recherchée.

Dans l'industrie de la bijouterie, la conclusion des contrats de qualification accompagne des changements de technologie assez fondamentaux (adoption récente de la découpe laser)⁶ et l'effort en faveur de l'augmentation de la qualité qui permet de différencier le produit. Les dirigeants de la société leader justifient l'importance accordée à la formation par le caractère stratégique que revêt la conservation du savoir-faire face aux menaces de la concurrence. Pour cette entreprise, la qualité particulière des produits est essentielle à la poursuite

d'une « stratégie de niche ». Cette entreprise se consacre de plus en plus à la production de « produits dédiés » selon l'expression de Salais et Storper (1993), qui désignent une situation et un type de ligne de production conduits en étroite coopération avec la clientèle. Il est probable que l'expérience des contrats de qualification a favorisé, en la préfigurant, l'organisation de formations de plus courte durée (la plupart dure 200 heures) mais visant un effectif beaucoup plus important (270 salariés concernés, sur cinq ans).

Pour le groupe textile l'enjeu est différent. Les contrats de qualification ont d'abord permis de remplacer les départs en préretraite, entraînant le rajeunissement de la moyenne d'âge des salariés. Ils ont également permis d'introduire une forme de flexibilité interne vecteur d'augmentation de la productivité grâce à une meilleure gestion des équipements. L'amélioration de la qualification confère au personnel une certaine polyvalence qui lui permet de fréquents changements de postes et, parfois même de lieux de production. Ce dernier type de changement n'est pas rare dans le groupe textile où des sites assez proches sont spécialisés dans des productions spécifiques.

L'adoption des contrats de qualification par l'industrie textile remplit aussi une fonction symbolique, en permettant de tempérer le brutal changement dans le mode de gestion de la main-d'œuvre connu depuis la fin des années quatre-vingts. La gestion du personnel qui était fondée sur la stabilité des relations a renforcé progressivement la flexibilité sous ses différentes formes. La flexibilité externe se manifeste par l'usage des licenciements, des départs en retraite anticipée. Les nouvelles modalités de gestion de la main-d'œuvre se distinguent aussi par un renforcement du mode de sélection à l'entrée du marché interne de l'entreprise. L'instauration d'une forme de flexibilité par l'organisation d'un marché secondaire qui s'est traduit par la multiplication des contrats précaires (le nombre de contrats à durée déterminée atteint désormais 20 % des effectifs) et le recours à l'intérim. La communication organisée autour des contrats de qualification constituerait ainsi un moyen, pour la firme, tout en répondant à ses intérêts économiques et aux contraintes juridiques, de témoigner de l'intérêt porté au per-

6. Même si une partie de la fabrication des 35 000 pièces de bijouterie produites quotidiennement repose essentiellement sur l'adresse manuelle de la main-d'œuvre, des procédés plus mécanisés sont apparus assez récemment notamment pour assurer la production des 1 200 kilomètres annuels de chaînes (représentant 40 % des pièces produites).

sonnel en prouvant que des possibilités d'entrer dans le marché interne subsistent pour les jeunes du pays.

■ *Les effets du contrat de qualification : l'amélioration de la compétitivité plus que l'augmentation du volume d'emploi*

L'utilisation des contrats aidés a provoqué différents effets. D'abord, la grande majorité des jeunes inscrits en contrat de qualification a été embauchée en contrat à durée indéterminée. Par ailleurs, pendant le contrat de qualification, on constate qu'aucune sélection n'a été opérée, mais un choix très rigoureux a été exercée au préalable, lors du recrutement des candidats. Dans ce domaine, l'utilisation du contrat de qualification renforce et perfectionne des usages préexistants au sein des groupes assez caractéristiques du fonctionnement du marché du travail local. Ce comportement des entreprises qui trient parmi les salariés éligibles les catégories qu'elles auraient spontanément embauchées, provoque un « effet d'écrémage » très net. Aussi, le dispositif ne semble produire aucun effet positif de réinsertion de public disqualifié sur le marché du travail. La pratique des industriels de l'Eyrieux ne fait que mettre en évidence le mode d'utilisation des contrats aidés observé à l'échelle nationale, qui selon Aucouturier (1994) s'apparente moins à un modèle unique de qualification ou de requalification qu'à un dispositif d'orientation et de sélection. L'aide n'a pas modifié la décision et le comportement d'embauche des entrepreneurs, en son absence l'importance du recrutement et les caractéristiques du public recruté auraient été identiques. De ce point de vue « l'effet d'aubaine » joue pleinement.

Cependant, l'application du dispositif dans la vallée de l'Eyrieux a eu une influence positive indéniable sur la rationalisation de la démarche de formation qu'elle a permise d'initier. L'effet d'aubaine s'il s'exerce très fortement sur le recrutement, joue plus faiblement sur la formation, car il s'avère qu'en l'absence d'aide publique la durée de formation aurait été plus réduite. L'effet de formation est réel, mais, la reconnaissance obtenue en référence à la classification dans une convention collective de branche est plus difficilement négociable sur le

marché du travail qu'un diplôme. Au-delà de son rôle positif en matière de formation des jeunes, le contrat de qualification a ainsi permis aux entreprises d'intégrer dans de meilleures conditions les pratiques de gestion des compétences par la formation.

Le dispositif n'apporte pas à court terme une plus forte vigueur dans la création d'emploi mais joue sur certaines variables déterminant à moyen terme le développement économique et susceptible d'enclencher une logique de création de ressources localisées. Cette adaptation joue favorablement sur les critères de compétitivité des entreprises.

Conclusion

L'adoption de la procédure des contrats de qualification représente une adaptation à un marché du travail rural particulièrement étroit, où les probabilités d'ajustement sont faibles et les qualifications disponibles deviennent insuffisantes. Les contrats de qualification ont ainsi été utilisés pour améliorer cette adéquation. L'organisation collective qui a accompagné leur mise en œuvre a permis de pallier l'isolement relatif du foyer industriel et son éloignement des structures de formation.

En définitive, notre thèse initiale sur la possibilité d'adaptation des aides à l'emploi aux situations locales s'avère partiellement illustrée, même si les résultats ne sont pas ceux attendus par les concepteurs de la mesure. Cette adéquation partielle entre les mécanismes mis en jeu par le dispositif et l'évolution de l'industrie locale résulte de la conjonction de plusieurs facteurs. Tout d'abord, les principales unités constitutives du système productif localisé éprouve un réel besoin de formation correspondant à leur intérêt stratégique (différenciation des produits et polyvalence de la main-d'œuvre). L'absence de concurrence sur les produits entre les firmes a favorisé la coopération entre les industriels à un moment où l'accentuation de la concurrence et de l'internationalisation des marchés et des lieux de production, des groupes locaux exigeaient en retour une mobilisation plus efficace des ressources locales. Les formes d'adaptation qui ont pu être constatées résultent plutôt de la stratégie individuelle ou

concertée des demandeurs de travail plus que de celle des offreurs de travail bénéficiaire du contrat, dont nous avons pourtant cherché à intégrer les préoccupations dans nos investigations. La forte sélection des offreurs qui renforce l'homogénéité de leurs caractéristiques d'employabilité se répercute sans doute sur leur comportement.

Pour terminer sur le rôle des acteurs dans cette adaptation du dispositif, on peut noter celui, assez secondaire, rempli par les pouvoirs publics, qui restent essentiellement cantonnés dans une logique d'offre de politique publique. Le rôle moteur du pouvoir économique dans l'ap-

plication local du dispositif donne corps aux arguments de Lallement (1997) selon lequel les politiques de l'emploi sont souvent l'occasion d'enclencher une dynamique de gouvernance locale (dont le comité de réalisation de Boutières est une manifestation). La notion de gouvernance qui caractérise une situation où les acteurs ne bénéficiant pas d'un statut public sont associés à la définition de la politique et peuvent jouer sur les normes d'intervention, correspond bien au cas de l'Eyrieux. En cohérence avec une interprétation de la logique de la gouvernance, l'adaptation du dispositif s'exerce dans un sens qui renforce plus l'efficacité que l'équité. □

Résumé

L'adaptation des politiques publiques aux particularités territoriales est devenue une préoccupation dominante. Cet article vise à poursuivre la réflexion à ce sujet en étudiant à partir d'un exemple, les formes d'adaptations des dispositifs qui ne sont pas conçus au départ en référence à un terrain particulier. A travers le cas étudié, le rôle de l'action des agents économiques locaux et aussi des caractéristiques de la " théorie " d'action de la politique par rapport à la nature des problèmes à résoudre localement apparaissent comme les deux principaux critères de pertinence de ce type de procédure.

Abstract

Adapting public policies to particular local territorial conditions is becoming a major preoccupation. This paper sets out to explore the subject by means of a case study enabling us to identify ways of adapting measures that were not originally intended for them to be applied to specific geographical territories. We demonstrate that the key factors enabling this type of procedure to be effective are the role played by local government officials and the underlying philosophy behind the policy in relation to the nature of the problems to be solved locally.

Bibliographie

- AUCOUTURIER, A.-L., 1994. Contribution à l'évaluation de la la politique de l'emploi. *Travail et Emploi*, n° 58, p. 6-24.
- BARBIER, J.-C., 1998, *Les politiques de l'emploi en Europe*, Paris, Flammarion, collection domino, 123 p.
- BLANC, M., AUBERT, F., DETANG-DESSENDRE, C., 1999. Le fonctionnement des marchés du travail ruraux. Entre influence du paternalisme et difficultés d'appariement. *Économie Rurale*, n° 250, p. 31-39.
- DANIEL, C., TUCHSZIRER, C., 1999, *L'État face aux chômeurs : l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Flammarion, 394 p.
- DARES, 1996, *40 ans de politique de l'emploi*, La Documentation Française, 367 p.
- GUERIN, M., AUBERT, F., PERRIER-CORNET, P., SYLVESTRE, J.-P., 1998. Dynamique économique des régions rurales, une approche localisée. *Sciences de la Société*, n° 45, p. 65-84.
- GAUTIÉ, J., GAZIER, B., SILVERA, R., ANXO, D., AUER, P., LEFRESNE, F., 1994, *Les subventions à l'emploi : analyses et expériences européennes*, Paris, La Documentation Française, 269 p.

- GAUTIÉ, J., LEFRESNE, F, 1997, *La politique de l'emploi et sa représentation de l'entreprise*, Revue de l'IRES, p. 87-117.
- GAZIER, B., 1992, *Economie du travail et de l'emploi*, Paris, Dalloz, 435 p.
- GUERIN, M., 1999. Proximité et action publique pour l'emploi : quelle pertinence avec les dynamiques économiques des territoires ruraux ? Le cas des sites de proximité en Rhône-Alpes ». *Économie Rurale*, n° 253, p. 65-70.
- GUÉRIN, M., 1999, *Évolution économique des espaces ruraux « indépendants » et politiques d'emploi et de développement : une analyse de pertinence dans trois sites ruraux rhônalpins*, thèse de doctorat en analyse et politique économique, Université de Bourgogne, 345 p.
- GREFFE, X., 1988, *Décentraliser pour l'emploi*, Economica, 225 p.
- HASSENTEUFEL, P., 1998. Think social, act local, La territorialisation comme réponse à la crise de l'État Providence. *Politiques et Management Public*, vol. 13, n° 3, p. 1-11.
- KALDOR, N., 1936. Wage subsidies as a remedy for unemployment. *The journal of political Economy*, vol 44, n° 6, p. 721-741.
- LALLEMENT, M., 1996, *L'État et l'emploi*, In cohésion sociale et emploi sd Eme B; et J.L Laville, Desclé de Brouwer, 285 p., p. 73-83.
- LALLEMENT, M., 1997. Du gouvernement à la gouvernance de l'emploi. *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol CIII, p. 295-311.
- LALLEMENT, M., 1999, *Les gouvernances de l'emploi : relations professionnelles et marché du travail en France et en Allemagne*, Desclée de Brouwer, 254 p.
- LE GALES, 1995. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Française de Science Politique*, n° 1.
- MULLER, P., 1990. Les politiques publiques entre secteurs et territoires. *Politiques et Management Public*, vol. 8, n° 3, p. 19-33.
- PERRIER-CORNET, P , GUÉRIN, M., AUBERT, F, 1997, *Dynamiques d'emploi et prospective sur les territoires ruraux ; les enseignements des bassins d'emploi du Diois et de la vallée de l'Eyrieux*, UMR INRA-ENESAD, Convention Conseil Économique et Social Rhône-Alpes, Rapport final, 37 p.
- REHN, G., 1976, *Needs and methods for further development of manpower policy*, Institute for social research, Stockholm.
- SAGLIO, J., 1991. Échange social et identité collective dans les systèmes industriels. *Sociologie du travail*, n° 4, p. 529-544.
- SALAIS, R., STORPER, M, 1993, *Les mondes de production, Enquête sur l'identité économique de la France*, Paris, Edition de l'EHESS, 467 p.
- SCHMITT, B., PERRIER-CORNET, P. (dir.), 1998, *Les campagnes et leurs villes*, Paris, INRA INSEE, 203 p.
- WUHL, S, 1996, *Insertion : des politiques en crise*, PUF, 285 p.