



HAL
open science

Qualité de la gouvernance et portée de la prospective territoriale

Martine Gadille

► **To cite this version:**

Martine Gadille. Qualité de la gouvernance et portée de la prospective territoriale. Elvire Bornand, Martine Mespoulet, Eric Verdier. Les politiques de la mesure, Karthala & Sciences Po Aix, 2012, Sciences Politiques Comparées, 978-2-8111-0696-6. halshs-02428401

HAL Id: halshs-02428401

<https://shs.hal.science/halshs-02428401>

Submitted on 19 Jan 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

QUALITÉ DE LA GOUVERNANCE ET PORTÉE DE LA PROSPECTIVE TERRITORIALE

Martine GADILLE

S'appuyant sur les trois chapitres qui suivent, cette contribution défend l'idée selon laquelle la portée des actions collectives développées dans l'espace régional à différentes échelles dépend, en large part, de deux dimensions étroitement entremêlées : la qualité de la gouvernance et la portée de la prospective. Ces interactions entre le politique et le cognitif contribuent à établir les configurations d'acteurs parties prenantes qui, elles-mêmes, sont appelées à formater des connaissances, en particulier statistiques, en vue de favoriser la cohérence des actions entreprises.

Une première étape met en évidence les continuités et discontinuités cognitives et politiques que connaissent les gouvernances collaboratives en région, compte tenu notamment des temporalités d'action des différents acteurs engagés dans l'activité de prospective. Puis la réflexion se poursuit en se focalisant sur le sens de l'activité de prospectiviste, dans le cours même de l'action collective.

I/- Continuité de la gouvernance et mise en cohérence de connaissances diversifiées

Comme le souligne B. Eme (2007), la qualité de la gouvernance tient notamment à la « continuité de l'action » qu'elle doit soutenir pour transformer « une régulation par des normes centrales de contrôle en une régulation par des normes locales autonomes produites selon des processus négociés ». Cette continuité appelle la mise en place « d'espaces publics de délibération » qui permettent « la coopération, la délibération, la prise de décision, le suivi, l'évaluation des actions entreprises » (*ibid.*, 2007). Elle suppose également une capacité à produire des connaissances qui font sens grâce à des compromis ou agencements non seulement entre les intérêts des différents acteurs mais aussi entre les formats de connaissances que ceux-ci mobilisent et combinent pour traiter les problèmes que soulève la mise en œuvre de leurs projets dans le quotidien des territoires : connaissances des élus politiques, connaissances techniques des

chargés de mission, connaissances d'experts fondées sur la statistique, connaissances issues de l'expérience, connaissances académiques. Une telle combinatoire ne va pas sans cristalliser des tensions entre les temporalités d'apprentissage d'acteurs hétérogènes impliqués dans le processus conjoint de production de connaissances qu'appelle la fabrique de l'action collective¹²⁴.

Plus précisément, ressortent trois types de continuités entre des savoirs hétérogènes, encastrés eux-mêmes dans des temps sociaux dont la conciliation ne va de soi, mais conditionne la faisabilité de la prospective territoriale :

- ✓ Une continuité entre le temps de la décision politique et le temps de la mise en œuvre de savoirs experts produits collectivement.
- ✓ Une continuité entre le temps de la statistique nationale et le temps de l'enquête exploratoire dans l'élaboration des connaissances appelées par l'action collective.
- ✓ Une continuité entre le temps des grandes entreprises et des acteurs de l'État central et le temps des PME et des territoires ou localités.

A/- Continuités de la gouvernance locale, entre temps de la politique et temps des savoirs experts

Dans sa réflexion sur le rôle de la statistique dans la régulation territoriale (chapitre 11), Henri Jacot rend compte d'un projet visant à établir au niveau infra-régional un certain nombre d'indicateurs pour suivre et réagir à la crise. Ce projet s'appuie sur un groupe de travail d'une Maison de l'emploi et de la formation (MDEF) du pays Beaujolais articulée à un Contrat Territorial Emploi Formation (CTEF) lancé par la Région Rhône-Alpes. Ce dernier constitue une originalité dans la mesure où ces instances ne sont pas de simples comités de concertation sans responsabilité en terme de pilotage et sans financements, comme c'est le cas pour des équivalents institutionnels dans d'autres régions. Ici, la décision de financer des groupes de réflexion supposés alimenter, par leur travail de concertation, le Plan Régional de développement de la Formation (PRDF), constitue une incitation puissante à la mutualisation de ressources en vue de l'étude et de l'action en matière d'emploi et de formation. Cet engagement financier de la Région au niveau infra-régional par

¹²⁴ On retrouve ainsi appliquée à l'action publique l'association pointée par MIDLER (1991) à propos de la logique de projet dans la fabrication de biens industriels, en l'occurrence des automobiles.

l'intermédiaire des CTEF, fait reposer sur le contrat une coordination qui est constitutive d'espaces localisés de production de connaissances *a priori* plus facilement appropriables par les acteurs impliqués dans la mise en œuvre territoriale du PRDF. Dans le même temps, ce dispositif rationalise les actions infra-régionales de la politique emploi-formation de la Région et se rapproche ainsi d'une démarche de gestion territoriale de l'emploi et des compétences (GTEC).

Dans le deuxième projet dont rend compte Olivier Liaroutzos (chapitre 10), le Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur finance un projet d'étude piloté par l'OREF¹²⁵ régional (ORM¹²⁶). Il a pour objectif initial de produire un état des connaissances sur les enjeux de qualification relatifs à l'émergence d'activités industrielles articulées à des préoccupations environnementales dans la perspective de répondre à une demande de création d'un CFA dédié aux métiers de l'environnement et émanant d'une grande entreprise. L' élu et l'expert convergent pour reformuler cette demande dans une problématique intégrant le point de vue d'une large configuration d'acteurs susceptibles d'être concernés par une telle création (autres entreprises, PME, apprentis, centres de compétence). Le récit de cette expérience montre ensuite que cette réponse s'est muée, dans le cours de l'action, en une étude de faisabilité de la création d'un Institut Régional de Formation à l'Environnement et au Développement Durable. Cette transformation de l'objet de l'étude est révélatrice d'une nouvelle forme de prospective, où la nature des relations nouées entre l'acteur politique et l'expert les conduit à assumer tous les deux un pilotage par tâtonnement. Enfin, les connaissances produites collectivement sous la houlette de l'ORM permettent de légitimer une vision politique, mais aussi et surtout, fournissent aux élus les connaissances opérationnelles sur la base desquelles se sont décidées la forme institutionnelle et le mode de gouvernance de l'Institut. Cette gouvernance multi-niveaux (le gouvernement régional, le conseil d'administration (CA) de l'Institut, la direction générale de l'Institut) est supposée favoriser le décloisonnement de la fabrique de l'action publique, notamment à partir de deux des quatre fonctions qui lui sont attribuées : anticiper les besoins de formation et réguler l'offre régionale de formation.

Dans le troisième projet analysé par Martine Gadille et Aline Valette (chapitre 12), un projet d'étude prospective sur l'emploi et

¹²⁵ Observatoire Régional de l'Emploi et de la Formation : nom générique du dispositif.

¹²⁶ Observatoire régional des Métiers : nom propre en région PACA de l'OREF.

la formation émane d'un pôle de compétitivité aéronautique en région PACA. Ce projet est financé de manière *ad hoc* par l'État via un responsable de la Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP¹²⁷) durant sa première phase et par le Conseil régional (service du développement économique) via le Fonds social européen (FSE) pour sa deuxième phase. En relation avec une volonté de diversification, ce pôle affiche d'emblée une préoccupation en terme de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences sur le territoire. Cette orientation se traduit par un projet établi en réseau intégrant à la fois un financement de l'activité prospective et un financement pour l'organisation d'une communauté de pratiques sur le thème de la gestion des ressources humaines, l'emploi et la formation.

Dans le cours du projet, cet objectif va évoluer sur la base des avancées de l'étude prospective selon trois axes opérationnels :

- ✓ une réorientation de la communauté de pratique vers le soutien à l'internationalisation via des comptoirs mutualisés.
- ✓ une offre de service individualisé, de la part du pôle, à l'intention des responsables d'entreprises¹²⁸, consistant en une aide au recrutement, ainsi qu'en un encadrement des pratiques de gestion des ressources humaines.
- ✓ une inclusion de la formation aux RH pour ces responsables dans un dispositif nommé « Université des PMO » (petites et moyennes entreprises maîtres d'œuvre)¹²⁹.

Dans un tel contexte, l'émergence du projet est rendue possible par un homme de réseau, consultant sous convention pour le compte du pôle, et responsable du projet. Cet acteur est issu du secteur des TIC (carte à puce), élu local de l'Union Patronale et va s'opposer à l'approche aéronautique sectorisée du représentant de l'Union des industries des métiers de la métallurgie (UIMM)¹³⁰

¹²⁷ Service déconcentré représentant l'État en région sur le domaine du travail, de l'emploi et la formation professionnelle. Service depuis lors fusionné par une directive nationale avec le service déconcentré équivalent en région, dédié à l'industrie et la recherche (la DRIRE) pour créer la DIRECCTE.

¹²⁸ Un tiers des entreprises du pôle sont des entreprises aux effectifs inférieur à vingt salariés dans lesquelles la fonction RH est tenue par le responsable lui-même provenant de cursus d'ingénierie ou technique et ne possédant pas de connaissance académique en matière de RH.

¹²⁹ Dispositif co-financé par la région et l'État et où interviennent les enseignants de l'Institut d'Administration d'Entreprise (IAE) ainsi que des experts en finance, business plan, etc.

¹³⁰ Celui-ci parlera de « doctrine patronale » comme socle commun apporté aux managers dans leur cursus de formation continue, signifiant ainsi un

impliqué dans la création du pôle. Il mobilise à cette fin des acteurs de son réseau qui vont interagir dans la redéfinition des tâches et des objectifs :

- ✓ le pôle emploi formation insertion à la CCI¹³¹, spécialisé dans la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences, chargé alors de fournir une évaluation des offres de formation initiale dans le territoire ;
- ✓ les chercheurs de l'unité mixte de recherche¹³² (UMR), chargés d'analyser l'évolution des emplois et compétences dans les entreprises en relation avec les déplacements d'activité industrielle et les pratiques de GRH ;
- ✓ l'Observatoire régional des métiers (ORM), dont l'inclusion dans le projet est recommandée par la (DRTEFP) ;
- ✓ en raison, non seulement d'une compétence d'étude et prospective, mais aussi d'une position de médiateur dans le débat social sur la formation professionnelle et la qualification mettant aux prises les syndicats de salariés et les organisations patronales (Vial, 2009), compte tenu de son statut paritaire. À ce titre, cet organisme sera chargé de la réalisation d'enquêtes qualitatives sur le positionnement des syndicats patronaux et de salariés vis à vis de l'état du marché du travail, de l'offre de formation professionnelle et de la promotion salariale.

B/- Continuités et bricolages : temps de la statistique et temps de l'enquête exploratoire

La prospective pour la gouvernance territoriale ou délibérative appelle des évolutions de l'outil statistique lui-même, de ses catégories et méthodes (voir l'introduction de Martine Mespoulet à la 2^e partie de cet ouvrage). Malgré de réelles évolutions dans la pratique de co-conception de statistiques, soit au niveau des services statistiques ministériels (Desrosières, 2000), soit au niveau de la direction régionale de l'Insee, le mode de structuration de l'offre de chiffres reste en tension entre deux principes de coordination : nationale, ce qui implique une organisation verticale des ressources entre administration centrale et direction régionale de l'INSEE et par ailleurs, une coordination régionale travaillant à la complémentarité entre

enseignement du management fondé sur l'explication de la convention collective.

¹³¹ Chambre de Commerce et d'Industrie.

¹³² En l'occurrence, le Laboratoire d'économie et de sociologie du travail, unité mixte de recherche entre le CNRS et l'Université d'Aix-Marseille.

l'offre de statistiques régionales et l'activité de prospective locale ciblant l'émergence de nouvelles activités, à l'intersection de catégories existantes (cas de la diversification aéronautique) ou de nouveaux secteurs codifiés en tant que tel (cas de l'environnement). Les options prises pour organiser la démarche prospective locale dépendent de la qualité de cette complémentarité en région dans la production de statistiques adaptées entre organisme officiel de la statistique et organismes d'experts utilisateurs. Une faible complémentarité induira une activité de prospective en coordination ouverte pour réduire la prise de risque dans la construction de nouvelles connaissances et catégories, sachant que cette activité nouvelle est elle-même créatrice de tensions dans les temporalités et les règles de travail spécifiques aux acteurs locaux.

C'est notamment le cas de la tentative de gestion territoriale de l'emploi et des compétences (GTEC) qu'analyse Henri Jacot (chapitre 11)t. En période de crise, les acteurs d'une maison de l'emploi articulée au CTEF, s'efforcent de collecter des « données qualitatives spécifiques » qui permettraient de développer des « pratiques de sécurisation des parcours professionnels plus générales et plus pérennes ». L'enjeu est ainsi d'appréhender plus finement au niveau micro-économique et social, les facteurs qui contribuent aux situations et procédures de licenciements économiques et de mises en faillite. D'où la sollicitation, respectivement de l'Inspection du Travail et du Tribunal de Commerce en qualité de producteurs de savoirs et données ad hoc associés à ces procédures. Néanmoins la conflictualité des temporalités d'acteurs et de mission apparaît rapidement lorsque les menaces de la crise s'estompent. Les efforts consentis initialement à chaud, par les acteurs locaux pour expliciter de tels savoirs ainsi que pour manipuler des données hors de leur contexte d'usage administratif et routinier, se sont vite relâchés. La question de la confidentialité des données et des informations, tant pour les inspecteurs du travail que pour les greffes de tribunaux de commerce, pose par exemple d'épineux problèmes dont la résolution nécessite du temps de travail et des ressources au-delà même des missions qui échoient à chacun.

Les projets étudiés en région Provence-Alpes-Côte d'Azur rendent compte d'une recherche de complémentarité entre deux grandes façons de construire des catégories. Il s'agit de se saisir de statistiques officielles dont la généralisation s'appuie sur des schèmes probabilistes destinés à encadrer un travail complémentaire de nature qualitative : entretiens semi-directifs auprès des acteurs cibles de l'offre de formation et échanges de

connaissances détenues par des acteurs locaux entretenant une proximité cognitive avec les acteurs cibles des interventions publiques ». L'entretien et la réunion de pilotage deviennent des outils de prédilection d'une phase exploratoire de l'activité prospective, compte tenu de l'absence de référents stabilisés.

Dans le cas de l'étude pour l'Institut de la formation dans les métiers de l'environnement, la gestion de projet mobilise d'une part des consultants, des experts *ad hoc* de différents domaines relatifs à l'environnement, inscrits dans des organisations hétéroclites et d'autre part, des élus inscrits dans des groupes de travail à visée prospective et décisionnelle. Ce mode d'organisation des échanges de connaissances apparaît comme une nouvelle façon de construire des catégories sociales de l'intervention. Elle n'est pas pour autant, exclusive d'autres processus, au contraire. Elle prend tout son sens et toute sa portée à l'intérieur de cadrages statistiques plus ou moins précis et d'un travail monographique mené auprès des entreprises et des offreurs de formations.

Le schéma cognitif qui soutient la fabrication du référentiel politique, n'est plus seulement lié à la production et aux usages de la statistique publique mais passe plus largement par la co-construction de nouvelles catégories à partir d'un dialogue entre l'apport de la statistique et des connaissances diverses, qui loin de se résumer à l'expertise, incorporent des savoirs et questionnements issus de l'expérience (celui de responsables de formation par exemple ou de représentants syndicaux, etc.), ancrés dans la « localité ».

Le processus semble assez proche dans le cas relatif à l'institut de formation aux métiers de l'environnement. Initialement la demande était plutôt de nature quantitative cherchant à mesurer des besoins en emploi et en qualifications des entreprises adhérentes. Dans le projet, il est prévu une contribution initiale de la direction régionale de l'INSEE en PACA sur des statistiques d'emploi et de qualification, propres à la population adhérente au pôle. Les premières statistiques produites portent sur une population de soixante-trois entreprises, soit environ onze mille effectifs salariés, y compris le principal donneur d'ordre (six mille salariés). Si ces premières statistiques donnent des ordres de grandeur sur la présence de différentes activités industrielles spécialisées dans le pôle et les niveaux de qualification mobilisés, elles s'avèrent insuffisantes pour nourrir la prospective. Structurées sur les codes de la nomenclature d'activités française (NAF) et une activité dominante, elles ne permettent pas de saisir

les déplacements d'activité à l'œuvre appelant de nouveaux profils de formation et spécialités. Parallèlement à l'existence de ces catégories, le consultant porteur du projet, en collaboration avec le directeur général du pôle, avait construit des catégories d'entreprises segmentant la population d'adhérents du point de vue de la stratégie d'offre de services du pôle, comme le montre l'extrait d'une note d'août 2007¹³³. Les chercheurs se saisiront de ce matériel pour tenter de le transformer en catégories scientifiques.

La catégorie des PMO (PME maîtres d'œuvre) était alors au cœur de la stratégie d'action collective du pôle, en raison de l'autonomie de ces entreprises vis-à-vis du donneur d'ordre principal et de l'UIMM. Cependant, l'équipe de chercheurs et l'équipe du pôle établiront en commun accord une sorte d'échantillon plus représentatif (trente entreprises) des différentes populations présentes ou potentiellement adhérente au pôle.

Sur la base des résultats d'enquêtes de terrain, les chercheurs proposent *in fine*, d'intégrer dans la stratégie deux autres catégories d'entreprises ainsi qu'une modélisation des relations et déplacements possibles entre les différentes catégories. Il ne s'agit plus de s'intéresser principalement aux petites et moyennes entreprises maîtres d'œuvre (PMO) et aux PME productrices d'aéronefs, qui ne représentent qu'une partie du potentiel de croissance. L'intérêt se porte, de façon plus générale, sur les ensembliers et les sous-traitants spécialisés. Ces populations possédaient également un potentiel de croissance assorti de compétences rares et de stratégies de diversification pouvant fertiliser les autres entreprises. Les trois catégories principales proposées seront :

- ✓ Les ensembliers décomposés en deux sous-groupes
- ✓ De jeunes entreprises innovantes.
- ✓ Des entreprises spécialisées sur la production de composants.

¹³³ Ces catégories sont les suivantes : PMO et PME maître d'œuvre qui réalisent un appareil, PME Equipementiers qui réalisent des équipements, PME filiales de grands groupes, PME sous-traitantes qui sont essentiellement dans les secteurs mécaniques et électriques et font partie de la chaîne de valeur des grands donneurs d'ordre régionaux, PME de services aéronautiques ou d'exploitation d'appareils, Bureaux d'Etudes techniques, Grandes entreprises donneurs d'ordre (Eurocopter, Thalès, Alenia Space, Dassault aviation, Areva TA, etc.), PME prestataires divers : conseils, *business angels*, réalisation de logiciels, etc.

Les déplacements stratégiques d'une catégorie à une autre et à l'intérieur d'une même catégorie, engendrent, pour la prospective, des problèmes différenciés : le recrutement et la formation de cadres dirigeants dans des start-up qui deviennent des ensembliers, le recrutements et la formation d'ingénieurs aux savoirs pluridisciplinaires adaptés à la prise de décision en PME. Cette construction typologique illustre bien le contenu du travail statistique qui consiste à classer puis à mesurer (Desrosières, 1989). En l'occurrence, ce processus, qui consiste, pour les experts et l'ensemble des parties prenantes, à convenir des catégories d'entreprise pertinentes, est aussi l'élaboration d'un compromis. Celui-ci s'établit entre d'un côté, les représentations économiques issues de l'action locale, portées par les acteurs du pôle de compétitivité et de l'autre, les chiffres issus des statistiques territorialisées provenant des sources nationales. Pour être plus précis, il s'avère que celles-ci prennent leur sens moyennant une interprétation *in situ* d'une étude de terrain concertée.

C/- Continuité et intermédiation entre temps des grandes entreprises et temps des tissus de PME

Les projets de territoires analysés ici viennent transformer la nature des connaissances et, en même temps, la répartition des pouvoirs en jeu dans les processus de prise de décision et de négociation. La partie se joue entre la grande entreprise et ses réseaux d'une part, et les PME aux désirs d'indépendances et d'autonomie représentées par des organismes soutenant de nouvelles « dynamiques intermédiaires » d'autre part (Filâtre et de Terssac 2005).

Dans le projet d'Institut de formation aux métiers de l'environnement, l'action collective permettra non seulement une prise en compte du projet de la grande entreprise (création d'un CFA) mais aussi des enjeux prioritaires pour la région en matière d'environnement, faisant sens du point de vue d'une multitude d'acteurs, dont les PME indépendantes.

Dans le cas de l'aéronautique, le principal donneur d'ordre délègue un de ses cadres auprès du rectorat pour réformer les cursus, diplômes et mode de sélection des techniciens en région. Il s'agit d'une approche sectorisée pour travailler, en région, sur la transformation de l'offre de qualifications en transformant les filières CAP-BEP en bacs professionnels, en adaptant des formations DUT Génie Mécanique et licence pro aéronautique et

enfin en modifiant le mode de sélection des entrants dans les filières professionnelles et BTS. Le raisonnement est effectué en terme de cercles concentriques reflétant des priorités : cœur de métiers (i.e. le principal donneur d'ordre) dans un premier cercle, sous-traitants mécaniques de premier rang dans un second cercle et autres métiers/compétences dans la périphérie. Cette réforme sera notamment conduite à partir des prescriptions du principal donneur d'ordre. Du point de vue du pôle, c'est une autre représentation qui fait sens à partir de l'enjeu de diversification de l'activité aéronautique, qu'il s'agisse de nouveaux usages d'objets situés dans la stratosphère, de création de « dirigeables charge lourde » ou de drones MALE¹³⁴. Cette diversification se réalise au moyen d'un enrôlement, dans le pôle, de PME et Jeunes Entreprises innovantes du territoire régional et national qui pour une part ne sont pas issues du secteur aéronautique (motoristes de la formule 1, producteur de tissus technologiques dans la filière textile, briques logicielles de traitement de bases de données images issue des exigences de plateformes pétrolières, etc.). Sur cette base stratégique, le projet d'étude prospective mettra en exergue les besoins différenciés de ces nouvelles PME compte tenu des priorités identifiées par le donneur d'ordre. Un compromis émerge alors avec le représentant local de la branche ; il établit la légitimité du pôle à s'engager dans des actions d'expérimentation pour répondre aux besoins émergents d'adaptation de l'offre de formation d'un côté et d'adaptation des stratégies de croissance d'entreprise ainsi que de gestion des RH de l'autre. Bien que la Région ait prescrit la constitution d'une commission formation initiée par le pôle, celle-ci ne verra pas le jour face à l'opposition du représentant de branche. Cette opposition sera contournée en large part grâce à deux types d'actions. Le premier consiste à ouvrir une négociation bilatérale entre pôle et organismes de formation. Le deuxième consiste à asseoir une position de prescripteur du pôle envers ces derniers par édiction de procédures de labellisation des offres de formations qualifiantes.

¹³⁴ Drone MALE : Drone de Moyenne Altitude Longue Endurance.

II/- Sens de l'activité de prospective et évolution de l'action collective

Les notions d'expertise et de prospective sont à reconstruire dans un contexte où les méthodes et les acteurs de la production de connaissances nourrissant la prise de décision politique se diversifient et s'hybrident en vue d'une création de savoirs « socialement fiables » (Nowotny, Scott et Gibbons, 2001). Ces savoirs, issus d'un examen collectif et partagé de catégories émergentes, se distinguent des connaissances expertes portées principalement par des professionnels, qui travaillent d'une façon plutôt individuelle mais légitime du seul fait de leur cursus de spécialiste et de la réputation acquise. Dans un tel contexte, certaines pratiques de gestion de projet apparaissent plus adaptées que d'autres parce qu'elles favorisent des apprentissages dans de nouveaux espaces de connaissance. De ce fait, ils rendent caduques les cloisonnements fonctionnels, professionnels et disciplinaires préexistants.

A/- La logique de projet comme moyen d'intégration de savoirs hétérogènes

La logique de projet est *de facto* une forme de rationalisation du travail de prospective et plus largement, de la production de connaissances ; en outre, elle est un facteur d'appropriation et de diffusion des connaissances communes associées à cette politique. Cette intégration de savoirs « socialement distribués » (Nowotny et alii, *ibid.*) dans les réseaux de l'action collective contribue à la fabrique des dispositifs publics locaux.

Ainsi le travail de prospective s'avère être partie intégrante du mode de gouvernance. Plus généralement, l'organisation de la production de connaissances en réseau fait émerger comme acteurs légitimes, au côté des experts et des politiques, des responsables de PME dont les connaissances et les représentations s'affirment comme des ingrédients nécessaires au pilotage de l'action publique.

Cette contextualisation des connaissances générées dans le cours du projet est révélatrice d'un nouveau mode de production des connaissances (*ibid.*) : l'analyste descend dans l'arène et ne détient plus le monopole du choix sur la méthode, les temporalités et les sources formelles pertinentes. Cette évolution serait aussi le passage d'un savoir fiable à un savoir socialement robuste, dans un « système de production de connaissances

socialement distribué ». Cette vision semble trouver un écho dans la remarque suivante : « ...pourquoi faire perdurer une dichotomie entre expert et acteurs, les uns et les autres étant confrontés aux mêmes aléas », exprimée par Olivier Liaroutzos (chapitre 10) à propos de l'Institut régional de formation aux métiers de l'environnement.

La typologie dynamique des entreprises du pôle « Pégase » témoigne également de cet engagement réciproque : la typologie est, pour une part, une co-construction des acteurs de la recherche et de leurs interlocuteurs au sein du pôle. Elle prend appui d'une part sur un échantillonnage « négocié » à partir des connaissances issues de l'expérience de directeurs et ingénieurs d'entreprises et d'une première catégorisation élaborée par ces derniers. La typologie produite par les chercheurs fait ensuite l'objet de débats au sein du groupe technique puis du comité de pilotage du pôle pour aboutir à un consensus général sur une nouvelle caractérisation des activités des entreprises du pôle. Cette catégorisation débouche sur une négociation avec les grandes écoles, bien au-delà des seules écoles aéronautiques, en vue de la création de profils d'« Ingénieur PME ». Ce dernier devra posséder des connaissances spécialisées, mais être aussi en mesure d'assurer l'interface de différentes disciplines et de mobiliser des compétences relationnelles afin de mener, avec les ateliers, des activités de développement et de prototypage efficaces.

B/- Rôles de méta-organisateur et construction de la compétence prospective

La transformation de l'activité de prospective, à la fois, mobilise les expertises existantes et les déstabilise. En effet elle est le fruit d'une nouvelle organisation du travail dans des réseaux d'action publique qui associent des experts académiques et techniques de diverses disciplines et spécialités ainsi que des acteurs profanes en capacité de mettre leurs propres savoirs et représentations en discussion. De nouvelles règles du jeu ainsi que de nouvelles compétences émergent par et pour cette intégration de savoirs diversifiés qui en elle-même, fait sens et produit une valeur spécifique de territoire.

Cette production collective de connaissances est organisée, dans le cours même du projet, en fonction des objectifs cibles et des problèmes à traiter : il en résulte des modalités différenciées de gestion du projet et d'organisation collective du travail

d'expertise : la coordination relève soit d'un modèle hiérarchique traditionnel d'autorité, soit d'une initiative individuelle autonome, soit de négociations et discussions collaboratives ou enfin, d'un alignement de chaque protagoniste sur une vision commune (Constantinne, 1993).

Au-delà même de la légitimité des savoirs de l'expert, se pose la question de l'exercice d'une « gouvernementalité » qui requiert des savoirs nouveaux de coordination de sources de connaissances diversifiées. Il s'agit de « savoirs combiner » qui président à l'usage de la statistique et des mesures auxquelles elle donne lieu. Ces savoirs reposeraient sur une capacité de coordination adaptative et collaborative, à même de soutenir une régulation fondée sur les rétroactions, la réactivité et la flexibilité des acteurs parties prenantes (*ibid.*). L'alchimie est complexe puisqu'il faut à la fois stabiliser le fonctionnement de ce processus dont l'objectif final émerge au cours de l'action collective, et être aussi en mesure de prendre en compte la diversité des acteurs (experts, consultants, chercheurs, responsables d'entreprise, etc.) : la prise de décision, y compris en matière de connaissances -catégorisations et mesures des caractéristiques des entreprises- est alors nécessairement issue de négociations qui mobilisent l'intérêt commun en vue de la réussite du projet.

Dès lors ce type de régulation est dépendant de trajectoires d'individus et d'organisations insérées dans des réseaux qui participent à la qualification du territoire et/ou de la localité. Une proximité cognitive s'affirme entre les experts en charge du travail statistique et les représentants tant patronaux que salariés ; tel est le cas de l'Observatoire Régional des Métiers, avec une gouvernance qui intègre le paritarisme. Joue aussi une proximité du même ordre avec divers organismes de formation, les chargés de mission du conseil régional et des services déconcentrés de l'État. Enfin la proximité avec l'enseignement supérieur et la recherche ne se limite pas à la production de connaissances partagées. Elle va jusqu'au recrutement de diplômés de masters de recherche en sciences sociales, de doctorants sous conventions CIFRE et de post doctorants¹³⁵.

Des catégories plutôt intuitives dégagées des entretiens de terrain sont combinées, dans le cadre de groupes de réflexion technique, avec l'expertise de l'ORM et/ou de la recherche en vue d'une

¹³⁵ Le même post-doctorant provenant de l'UMR impliquée dans le projet d'étude prospective de l'aéronautique a d'ailleurs obtenu de façon consécutive un CDD dans chacun de ses deux organismes pôle et ORM.

discussion élargie à l'acteur politique et à ses services : élus, chargés de mission de la Région, en vue de donner du sens à ces nouvelles constructions.

Cette capacité collective à fabriquer conjointement des dispositifs d'action et les connaissances dont dépend leur portée finale fait écho à l'approche critique de la notion de proximité (Torre 2006, Boshma 2005). Celle-ci permet à des instances nouvelles de jouer un rôle de méta-organisateur dépassant celui, plus classique, de la médiation dans les négociations localisées. Ces méta-organisations sont conduites à gérer des situations d'interdépendance en vue de la production de nouvelles connaissances par le truchement de dispositifs collectifs idoines, tels que l'Institut relatif aux métiers de l'environnement) ou d'une labellisation des formations et des projets structurants dans le cas du pôle. Ils ont pour rôle d'établir une proximité cognitive sans pour autant enfermer le débat dans un réseau clos sur lui-même. Le cas de l'Institut de formation aux métiers de l'environnement et le cas du pôle Pégase, mettent en évidence une publicisation des statuts ainsi que des modes de fonctionnement ou des règles de labellisation. Ils permettent de souligner au niveau de la méta-organisation, l'importance de processus décisionnels transparents et reconnus publiquement en vue d'asseoir une gestion partagée des risques et favoriser l'enrôlement de nouveaux acteurs. La compétence collective de la gouvernance repose sur une capacité à relâcher la logique de contrôle pour adopter un style de régulation beaucoup plus indirect, laissant des espaces d'autonomie et de créativité de nature à permettre aux intérêts organisés de se coordonner (Rulliani, 2000).

C/- Nouveaux objets de gouvernance et renouvellement de la régulation de l'action collective

Tous les cas étudiés donnent lieu à l'institutionnalisation de nouveaux dispositifs cognitifs collectifs (Favereau, 1989). Ainsi l'Institut est créé sous une forme juridique qui appelle un mode de fonctionnement collectif. Dans le cas du pôle Pégase, la direction fait entériner par le comité exécutif un principe de labellisation des formations professionnelles reposant sur une batterie d'indicateurs traduits en notes. Celles-ci correspondent, dans la pratique, à une évaluation de l'offre de formation, de son organisation et de sa capacité d'adaptation aux nouvelles activités des entreprises. En outre, ce dispositif d'évaluation permet au pôle de jouer un rôle de prescripteur et d'asseoir sa capacité de contrôle sur l'activité de formation. Là encore le mode de

gouvernance construit une continuité entre les indicateurs statistiques issus de sources administratives et les modalités propres au pôle de définition de la pertinence des formations proposées.

Cette gouvernance « par en bas » agit comme moteur de décloisonnements institutionnels et cognitifs. Dans le cas du pôle, est aussi expérimentée une méthode de codification des connaissances individuelles ou collectives acquises sur le tas afin d'en tirer des guides pour le tutorat et la formation professionnelle en entreprise. Ce projet financé par la Région est conçu sur les bases d'un diagnostic qui fait entrevoir des risques de mobilités, spécifiques aux PME, liés à l'investissement important qu'elles effectuent pour une formation sur le tas (concernant toutes les catégories salariales, y compris les post-doctorants). Mais la question se pose d'une diffusion plus large des savoirs validés dans ces guides, dans la mesure où ils font l'objet de droits d'auteurs et d'une propriété intellectuelle de l'entreprise.

Ces retours d'expérience dans le domaine de l'adaptation de la formation professionnelle déboucheront sur un séminaire national organisé par la direction générale de la compétitivité, de l'industrie, et des services (DGCIS) de Bercy en décembre 2009. Une synchronisation des apprentissages autour de nouveaux savoirs est donc à l'œuvre. C'est un enjeu de prospective qui exige une contextualisation des connaissances au plus près des acteurs de ce dispositif local.

Sur ce point Henri Jacot (chapitre 11) pose la question de la « disponibilité et de la compatibilité des sources existantes à un niveau territorial » en se référant aux travaux de A. Desrosières. Au niveau national, la planification était un dispositif capable d'articuler, dans une logique compréhensive, deux modalités de connaissances : une première issue des savoirs techniques connexes à la statistique et une deuxième issue des délibérations citoyennes sur les hypothèses des modèles, les premiers étant non indépendants des seconds. Au niveau local, la structure cognitive d'un tel forum n'existe pas. Les acteurs distants d'une pratique posée en objet, de part leur fonction d'experts ou de représentation nationale, sont remplacés par des acteurs de la pratique immergés dans les métiers. Il en résulte une difficulté à modéliser les enjeux – ici d'emploi et de formation ou de sécurisation des parcours – au niveau local (Healy et Verdier, 2010). Ce débat débouche directement sur le rôle et la place de la recherche publique comme tiers co-producteur de connaissances

objectives et de modèles simplifiés, dans la proximité d'acteurs locaux, qui, dans l'état actuel des choses, n'ont pas toujours des missions et des ressources allouées à une forme de recherche-développement pour la prospective.

Conclusion

Du point de vue de la continuité entre savoirs statistiques et savoirs d'enquête monographique, on note que les premiers servent de cadre général à la formation d'un consensus initial sur l'échantillonnage qui préside au travail monographique. Les savoirs de référence pour la conception et la mise en œuvre de la politique emploi-formation se nourrissent cependant de ce travail de terrain qui permet in fine de classer les entreprises dans des catégories pertinentes et ultérieurement instrumenter le suivi statistique de la population de référence. Enfin, le travail d'intermédiation réalisé par des méta-organisations telles que l'Observatoire Régional des Métiers d'un côté et le pôle de compétitivité Pégase de l'autre apparaît porteur d'une continuité entre le temps social de la grande entreprise et celui des PME.

Dans ce contexte, la gestion de projet en « coordination ouverte » permet de relâcher la logique de contrôle pour une coordination d'intérêts multiples nécessaires à la production de nouvelles connaissances et catégories pertinentes pour l'action collective. Elle favorise des décloisonnements fonctionnels qui jusqu'alors étaient sources de segmentation des savoirs ; au-delà e, induit des apprentissages croisés des divers acteurs parties prenantes des réseaux. De nouveaux espaces de connaissance émergent de ces réseaux structurés par des « méta-organismes » qui redéfinissent une activité de mesure satisfaisant une contrainte de légitimité. Dans cette combinatoire, l'usage de la statistique assoit de nouvelles catégories pertinentes pour l'action et sa régulation, ce, qui par là même, interroge les catégories existantes produites par les institutions statistiques.

Bibliographie

BOSCHMA R.-A., « Proximity and innovation. A critical assessment », *Regional Studies*, vol.XXXIX, n°1, 2005, pp. 61-74.

CONSTANTINNE L.-I., « Work organization : paradigms for project management and organization », communication of the ACM, October, vol.XXXVI, n°10, 1993, pp. 35-43.

DESROSIERES A., « Comment faire des choses qui tiennent : histoire sociale et politique », *Histoire et Mesure*, IV, 3-4, 1989, pp. 225-42.

DESROSIERES, A., « L'État, le marché et les statistiques », *Courrier des statistiques* n°95-96, décembre 2000.

- EME B., « Gouvernance territoriale, puissance publique et société civile » : *L'innovation sociale. Emergence et effets sur la transformation des sociétés*, sous la dir. de J.-L. KLEIN, D. HARRISSON (éds.), PUQ, 2007, pp. 153-71.
- FAVEREAU O., « Marchés internes, marchés externes », *Revue Economique*, Vol.XXXX, n°2, mars 1989, pp. 273-328.
- FILATRE D., (DE) TERSSAC G., *Les dynamiques intermédiaires au cœur de l'action publique*, (coordinateurs), avec la collaboration de X. ALBANEL, M. CATLLA et I. VALERY, Octares, Paris, 2005.
- HEALY A., VERDIER E., « Dispositifs de connaissance et action publique en région : les Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation. Provence-Alpes-Côte d'Azur versus Rhône-Alpes », *Revue Française de Socio-économie*, 2010, pp. 141-64.
- MIDLER C., « Développement de la gestion de projets et évolution de l'organisation dans l'industrie automobile française », communication au Colloque franco-allemand : *Management participatif et changement des relations de travail dans l'entreprise*, Hagen, juin 1991, pp. 55-67.
- NOWOTNY H., SCOTT P., GIBBONS M., *Re-thinking Science. Knowledge and the Public in the Age of Uncertainty*, Polity Press, Cambridge, 2001, éd. 2002.
- RULLIANI, E., « Production de connaissance et valeur dans le post-fordisme ? », entretien avec Enzo RULLIANI par Antonella CORSANI, *Multitudes*, n°2, 2000, pp. 87-110.
- TORRE A., « Clusters et systèmes locaux d'innovation : retour critique sur les hypothèses naturalistes de transmission des connaissances à l'aide des catégories de l'économie de la proximité », *Région et Développement*, 2006, pp. 24-44.
- VERDIER E., L'action collective territoriale face aux risques du travail, *Interventions Economiques*, n°42, mis en ligne le 17 février 2011. URL : <http://interventionseconomiques.revues.org/1264>
- VIAL D., « Déconstruction et reconstruction des proximités dans les pôles régionaux d'innovation et de développement économique solidaire (PRIDES) de Provence-Alpes-Côte d'Azur. Quelles conséquences pour les questions d'emploi et de formation ? », *Sixièmes Journées de la Proximité*, 14-16 oct., CRIEF et Groupe Dynamiques de Proximité, Poitiers, 2009.

