

# La gestion territoriale des emplois et des compétences. Analyse d'une démarche en contexte rural

*Truong-Giang Pham\*, Francis Aubert\**

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est un outil créé pour les grandes entreprises et principalement utilisé par elles. Pourtant, il peut s'avérer très utile pour des acteurs territoriaux de pouvoir l'utiliser pour gérer les ressources humaines sur le territoire. Son adaptation est nécessaire afin de la rendre opérante. Dès lors, nous pourrions parler de « démarche » dans la mesure où il s'agit d'en tirer ses principaux éléments clés, son esprit général. Ces dernières années, de nombreux travaux ont été entrepris afin de faire le point sur cette démarche. Pourtant peu ont fait état des spécificités de la GPEC conduite en milieu rural. Le milieu rural comporte comme nous pourrions le voir de nombreuses spécificités qui nécessitent que des précautions supplémentaires soient prises.

Nous aborderons dans un premier temps la notion de GPEC et son application au territoire. Dans un second temps, nous traiterons du contexte rural sous l'angle des spécificités à prendre en compte afin de permettre une mise en œuvre de la GPEC. Enfin, nous proposerons quelques pistes de travail afin d'aller plus loin dans l'opérationnalité la GPEC.

## 1. De l'intérêt de la GPEC pour accompagner le développement territorial

L'adéquation entre emplois, compétences, qualifications et formations ne se réalise pas automatiquement sur un territoire. En effet, la rémunération n'est pas le seul critère des entreprises et des individus lorsqu'il s'agit d'accepter ou de proposer un poste. Les spécificités des segments de marché de l'emploi, les anticipations de la conjoncture mais aussi les perspectives d'évolutions professionnelles des salariés, le travail des conjoints et plus largement l'attractivité globale des territoires sont déterminants dans la construction d'un équilibre, ne serait-ce que partiel, sur le marché de l'emploi.

Des outils existent au niveau global pour analyser les ressources en termes d'emplois et de formations afin de proposer dans un cadre collectif une politique cohérente de développement sur le territoire. Ils sont regroupés sous le terme générique de gestion territoriale des emplois et des compétences (GTEC). La GTEC ou parfois aussi appelé la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences au niveau territorial (GPECT) est inspirée des méthodes utilisées dans les entreprises et appelées gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

Nous allons expliciter ce qu'est la GPEC, en quoi elle peut-être un outil efficace, quels peuvent être les écueils à éviter avant d'en faire un outil de développement territorial et enfin souligner ses limites et nécessaires ajustements.

### 1.1. Qu'est ce que la GPEC ?

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) est un outil de management entrepreneurial qui a été forgé au fil de l'histoire en plusieurs étapes. D'abord appréhendée comme un outil de gestion des emplois (GPE) dans les entreprises, la GPE a bénéficié des progrès des méthodes de simulation appliquées au management dans les années 60-70. Du fait des moyens importants à mobiliser pour obtenir les simulations, la GPE ne pouvait exister que dans les grandes entreprises et les administrations publiques en France et en Angleterre. Les premiers modèles de simulation sont constitués sur une base numérique et ne se limitaient qu'à ce qui est calculable. Les années 70-80 ont vu évoluer le concept vers une plus grande prise en compte des considérations sociales et humaines. Cette évolution correspond aux crises pétrolières et aux différents mouvements sociaux en Amérique du Nord et en Europe. Il s'agira désormais de prévoir des « affectations individuelles conformes aux besoins des entreprises et aux aspirations des individus » (Patrick 2006). Ce n'est que dans les années 80 que la GPE va s'intéresser aux compétences comme un élément inhérent à la per-

---

\* Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux (CESAER).

sonne. Entrer par les compétences permet de gérer plus facilement les mobilités dans le but affiché de ne pas avoir à licencier. La gestion des compétences met en dynamique les individus et pose la question des moyens alloués à la formation.

C'est ainsi que pour évoquer la GPEC, Dominique Thierry (1993)<sup>1</sup> parlera de « *la conception, la mise en œuvre et le suivi de politiques et de plans d'action cohérents visant à réduire de façon anticipée les écarts entre les besoins et les ressources humaines de l'organisation en fonction de son plan stratégique et en impliquant le salarié dans le cadre d'un projet d'évolution professionnelle* ».

Comme nous le voyons, dans la notion de GPEC, l'anticipation est un élément fondamental du dispositif. La GPEC doit pouvoir anticiper les besoins stratégiques des entreprises et ce, en fonction des aspirations individuelles. C'est précisément sur ce point que de nombreux acteurs territoriaux ont trouvé dans cet outil un levier qui permettrait au territoire de poursuivre ses objectifs de développement tout en répondant aux aspirations individuelles de la population à vivre leurs projets. Cette idée qu'il existe une possibilité de jonction entre les objectifs de la GPEC et ceux des territoires conduit à ouvrir les travaux sur l'adaptation de l'outil afin de le permettre d'être utilisé dans les territoires.

Par conséquent, résultant de cette tension entre besoins individuels et besoins collectifs, l'histoire de la GPEC fait apparaître dans ses éléments structurants, une question importante concernant la gouvernance et une nécessaire dimension collective qui relève du dialogue social au cœur même des entreprises. En d'autres termes et pour reprendre l'analyse d'Astree : C'est aussi « *un outil de dialogue social avec les représentants du personnel* ».

La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences est une réflexion méthodologique qui a pour objectif de mettre en cohérence les besoins (emplois, métiers) et les ressources (salariés, compétences) d'une entreprise ou d'un secteur d'activité (ANACT 2008).

Dès lors, il s'agit de rechercher les modalités qui permettent à la GPEC d'être mise en application dans les territoires en respectant les spécificités de ces derniers en matière d'objectifs et de gouvernance.

## **1.2. Pourquoi la GPEC peut-elle être un levier d'actions pour les acteurs territoriaux ?**

Dès lors qu'il s'agit de mieux appréhender la question des ressources humaines sur le territoire et d'envisager des processus qui permettent d'anticiper les mutations économiques et ainsi de proposer aux personnes des postes et un cadre de vie en lien avec leurs aspirations, le croisement GPEC et politiques territoriales semble s'imposer à de nombreux acteurs.

Face à la logique de mise en cohérence des politiques d'emploi et de développement des territoires, un important travail d'organisation semble nécessaire lorsque des acteurs publics et privés s'engagent dans les politiques en faveur de l'emploi. Les compétences des acteurs, la subsidiarité, les structures « partenariales », les considérations sur la gouvernance, les schémas et autres plans, doivent ainsi être redéfinies sur cette « action collective » et son organisation. La question ainsi posée est celle de la gouvernance globale de ces actions mises en cohérence avec les projets de territoire.

## **2. Quelle conception du territoire ?**

Avant d'aller plus loin dans notre analyse, il est important de s'arrêter sur la notion de territoire car elle est l'une des clés qui ouvre tout un champ d'application de la GPEC. La notion de territoire contient plusieurs acceptions qu'il s'agit d'explicitier. Le territoire peut être entendu de plusieurs manières. D'une part, il est espace, un site, un lieu de vie et de travail. Le territoire a donc d'abord un contenu géographique et donc une délimitation.

Le territoire est entendu en analyse économique et en particulier sous l'angle de l'économie de l'emploi, comme une aire de marché à l'intérieur duquel se constituent et circulent les facteurs comme le travail et en particulier des ressources, individuelles, collectives, génériques. Pour d'autres facteurs comme les marchan-

---

<sup>1</sup> In Entreprises, territoires et développement (2007), *Approche GPEC : Une nouvelle mission pour les territoires*.

disent un territoire est une aire de production et de consommation finale.

Le territoire est par ailleurs une organisation de nature économique notamment productive avec des effets d'interactions entre des agents et suivant des mécanismes gagnants/gagnants. Il est aussi une organisation de nature institutionnelle avec des acteurs publics.

Le territoire est enfin un construit « approprié », un cadre où s'expriment des acteurs locaux pour notamment penser et mettre en œuvre leurs politiques de développement (Sol et civilisation 2011). Si nous nous attachons à chercher à comprendre comment ce « cadre » peut servir à analyser la GPEC, nous devons d'abord comprendre comment au tout début de l'analyse économique, avant d'arriver à la notion de territoire, il fut d'abord question d'espace et plus précisément de distance. C'est seulement après cela que, lentement, la notion de territoire va s'imposer comme un cadre d'analyse économique utile ensuite pour comprendre la GPEC.

## 2.1. De l'espace au territoire dans l'analyse économique

Les activités économiques sont localisées dans l'espace et les stratégies liées à leurs implantations font l'objet de nombreuses recherches académiques. Dans l'approche classique des avantages comparatifs, chaque région a intérêt à se spécialiser dans la production de ce pour quoi elle dispose d'avantages de production, de ce qu'elle fait de mieux. Ces avantages dépendent de la dotation de la région en facteurs de production et de la capacité des agents à les valoriser de manière efficace.

Pour autant, l'espace peut être aussi un obstacle, une contrainte à franchir afin d'apporter les marchandises produites sur un lieu de consommation car cela génère un coût. Cette double contrainte entre le choix de l'espace de production et l'éloignement de l'espace de consommation joue un rôle déterminant dans le cas des espaces ruraux ; elle a été analysée à partir du modèle agricole de Thünen pour aboutir à une prise en compte des coûts de transport qui s'ajoutent aux coûts de production dans les travaux d'A. Weber.

Même si cette approche a vite été oubliée en raison de l'utilisation massive du pétrole et des moteurs à essence, et de la forte baisse des coûts de transports, la raréfaction des énergies fossiles pourrait conduire à réexaminer ses analyses. Dans tous les cas, pour ces précurseurs de l'économie territoriale, l'espace est un élément de l'analyse, une contrainte à internaliser dans les modèles de calculs économiques.

Sans totalement avoir oublié la contrainte spatiale dans l'analyse économique, depuis un quart de siècle, Claude Courlet (2008) note qu'il se développe dans les théories économiques une *vision de l'espace à la fois « actif et contexte »* dans la mesure où l'espace devient un facteur important des *modes d'organisation des phénomènes économiques et de leurs dynamiques*.

## 2.2. De la spatialisation de l'économie à l'économie territoriale

L'introduction notamment de la notion d'effet externe par Alfred Marshall qui est générée par « *le contexte productif et donc les firmes ancrées territorialement* » (Pecqueur 2006) entraîne un glissement de l'analyse économique vers la notion de territoire construit. Dans cette section, nous aborderons les éléments théoriques qui ont été développés au fil des trente dernières années et ont ainsi participé à la construction de la notion de territoire.

Un ensemble de travaux d'économie spatiale, relancés à partir du modèle de P. Krugman, mais aussi de sociologie et de science politique convergent sur le fait que les territoires et leurs acteurs acquièrent un rôle prépondérant dans les politiques économiques. Ils sont devenus les gestionnaires et les décideurs de leur propre développement. Les travaux de l'association Sol et civilisation et plus particulièrement ceux des membres du groupe de Toulouse<sup>2</sup> vont également dans cette direction notamment lorsqu'ils abordent la gestion territoriale des emplois et des compétences. En effet, Sol et civilisation s'est attachée à analyser le territoire comme un espace approprié par les acteurs, un territoire « *contenant* », levier du développement (Sol et civilisation 2011). Cet espace de projet constitue un cadre d'analyse pertinent pour répondre à des questions telles que l'emploi et les compétences. Les membres du groupe de Toulouse se sont ainsi emparés de l'analyse de la démarche GTEC (Sol et civilisation 2010) afin de rechercher les éléments clés d'une dynamique entrepreneuriale en

---

<sup>2</sup> Le groupe de réflexion dit de Toulouse de Sol et civilisation est composé de personnalités expertes, de chef d'entreprise et d'acteurs du développement du Sud-ouest. Il se réunit régulièrement à Toulouse d'où son appellation et se saisit des questions liées au développement des territoires ruraux.

milieu rural. Nous nous appuyerons dans la suite de cet article sur leurs nombreux travaux notamment menés au sein du Réseau rural Français. Parallèlement aux travaux de Sol et civilisation, nous avons pu également nous appuyer sur ceux de l'association Astree, d'Entreprises territoires et développement (ETD) et aussi des travaux de la délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (DGEFP) sur le sujet.

### **2.3. Les difficultés de l'application de la GPEC à la GTEC dans les territoires**

En première analyse, la GPEC appliquée au territoire ou « GPEC territoriale » se contente de reprendre les outils de GPEC utilisés dans les entreprises en les appliquant directement au territoire. Or, les territoires sont parcourus par des spécificités en termes d'emplois et de compétences, les risques d'échecs sont alors importants. Entre le territoire et l'entreprise pour lesquels est imaginé l'outil GPEC, il existe trois différences fondamentales et qui posent des difficultés d'ordre méthodologique lorsqu'il s'agit d'appliquer de réutiliser la GPEC.

La première tient au fait que, dans une entreprise, il existe un ensemble d'objectifs relativement simples et cohérents. Les objectifs sont explicites et s'expriment sous forme de volume d'activité (chiffre d'affaires ou part de marché) ou de résultat financier (bénéfice ou profit). Ils sont alors comptables et quantifiables et les résultats sont alors évaluables. Sur un territoire, la situation est tout autre, les objectifs ne sont pas forcément identifiés et dans bien des cas, ils ne sont pas clairement mis en avant. Parfois même, les objectifs des uns se trouvent en concurrence avec les objectifs des autres.

La deuxième différence fondamentale relève du fait qu'il existe un management reposant sur une gestion relativement explicite dans l'entreprise, sur un mode hiérarchique, alors que le territoire a de très grandes difficultés à construire un dispositif de gouvernance, en mesure de coordonner une grande diversité d'acteurs. Dans tous les cas, le management d'un territoire ne va pas de soi ; il existe le plus souvent des leaderships, notamment en lien avec le statut de l'élu mais remis en cause à chaque élection.

Enfin, une entreprise peut recruter les compétences dont elle a besoin pour réaliser ses objectifs et s'en séparer dans le cas contraire. En régime de croisière, elle dispose des moyens incitatifs pour orienter les efforts des uns et des autres en fonction de ses objectifs. Un territoire ne peut en aucun cas faire de même, la population évolue au gré des projets individuels et aucun dispositif de contribution-rétribution n'est formellement envisageable.

Ainsi, comme nous pouvons le voir, la GPEC appliquée au territoire se heurte à des limites importantes lorsqu'il s'agit de s'en servir comme un outil d'entreprise aménagé. Face à ces difficultés, de nombreux territoires cherchent à transposer l'esprit, de l'utiliser comme une démarche et innovent de façon importante dans leurs approches car ils s'en servent ainsi comme d'un levier de développement territorial. Dès lors, comme nous allons le voir par la suite, la démarche GTEC est particulièrement adaptée en milieu rural.

La GTEC est ainsi une démarche inscrite dans le temps et exigeant une méthode et des outils de prise en compte de la ressource humaine d'un territoire au service d'un projet en lien avec des activités.



### 3. La GTEC et son application en contexte rural

La gestion des ressources humaines sur le territoire et son champ d'application dépassent très largement la seule dimension de l'offre et de la demande d'emploi. Dans les territoires ruraux, les mécanismes de base s'avèrent bien souvent insuffisants pour permettre d'adapter les politiques aux enjeux, aux besoins et aux personnes et leurs projets.

La mobilité professionnelle, l'adaptation et l'évolution de personnes, impliquent la mise en œuvre d'un plan de formation mais aussi d'une politique de recrutement qui s'envisagent sur l'ensemble du territoire. Dans le même temps qu'il est nécessaire d'envisager cette politique, les besoins des personnes à qui elles s'adressent relèvent de nombreux autres domaines qui concernent le logement, les services à la personne, les transports, les télécommunications, etc. De ce fait, pour envisager une politique de recrutement des personnes en lien avec les besoins du territoire, il est nécessaire de travailler sur l'articulation projet de vie/projet professionnel tout en travaillant sur les déterminants de l'attractivité globale du territoire.

L'enjeu est de maintenir un niveau d'activité suffisant pour faire des territoires ruraux des espaces vivants et attractifs. Il s'agit aussi d'anticiper les mutations économiques et démographiques pour y faire face et éviter les crises, favoriser la mise en place de passerelles entre les secteurs d'activités en crise et en tension et ceux qui connaissent des développements, encourager l'innovation et le dynamisme entrepreneurial. Cela ne pourra être obtenu que grâce à la montée en compétences des actifs du territoire et aux réponses apportées aux problématiques spécifiques emplois-compétences.

À chacun des niveaux cités, la GTEC a un rôle important à jouer afin de favoriser la mise en cohérence des politiques et des actions au niveau territorial. Sa contribution va bien au-delà de celle-ci car elle permet la mise en dynamique des acteurs territoriaux autour de thématiques stratégiques dans la mesure où ces thématiques sont susceptibles d'influencer l'ensemble des champs de l'attractivité des territoires ruraux.

#### 3.1. Quels contours de l'espace rural ?

La définition de l'espace rural selon l'INSEE nous enseigne que la notion d'emploi en milieu rural est directement reliée au lieu de travail des résidents de la zone. Or, il se trouve que les caractéristiques de la mobilité en milieu rural diffèrent nettement de celles relevant du milieu urbain. En effet, alors que dans ce dernier, il s'agit de parer aux problèmes d'engorgement, de stationnements, en milieu rural, il sera alors question d'accès à la mobilité et d'optimisation des transports individuels (Christian, Raymond 2004). En d'autres termes, le critère emploi est essentiel pour définir l'espace rural. Le fait que les salariés sont de plus en plus mobiles et que le trajet domicile/travail a fortement évolué ces dix dernières années, cela entraîne une évolution du contour de l'espace rural.

Apparu en 1350, l'adjectif rural qualifie tout ce qui concerne « la vie dans les campagnes » : l'habitat, l'exploitation, l'économie, les routes, les mœurs... » (Jean, Périgord 2009). Depuis, les révolutions industrielles, l'exode des campagnes, les transformations de l'économie agricole et le regain d'attractivité des territoires ruraux sont autant de phénomènes qui ont très largement contribué à rendre beaucoup plus flous les contours de l'espace rural. La situation qui se présente à nous est plus nuancée que jamais. La ville a pris une place écrasante en termes d'attractivité des populations, d'économie et plus globalement de modèle de développement. L'espace rural n'est plus uniquement lié à la campagne et l'agriculture n'est plus la seule activité dominante. Il est désormais très difficile de distinguer le contour du rural tant les modes de vie ont évolué.

L'espace rural a longtemps été considéré comme un espace dont les caractéristiques économiques et sociales sont liées à l'agriculture. Son évolution et son dynamisme dépendent alors des activités exercées en lien avec la production agricole. Le terme « rural » renvoie donc au statut des campagnes et au cœur desquelles se trouve l'activité productive agricole pour l'essentiel. Cette superposition de la géographie du monde rural et celle de l'agriculture tendent dans les années 50 à laisser place à des approches plus spécifiques (Jacques, Lus-sault 2008). Les travaux se sont progressivement tournés vers l'analyse des réseaux, des aménités, de mobilités, des services, du développement local, des modes de vie, etc.

Selon l'analyse présentée par Sol et civilisation en ouverture des travaux du Réseau rural français en 2008, l'espace rural français, dont la définition et le périmètre évoluent selon la conjoncture et les angles d'analyses, présente un dynamisme nouveau dans le paysage français. Territoire d'accueil, il développe grâce à un solde

migratoire positif de nouvelles fonctions, résidentielles et environnementales, tout en maintenant ses fonctions productives et touristiques.

Si certains territoires ruraux subissent encore un exode, ce n'est plus la tendance générale. Le Sénat (Poncelet, Bellot 2008) dans son rapport sur le « Nouvel espace rural français » le présente d'ailleurs comme un « renouveau démographique global ». On observe cependant un vieillissement continu et une moindre qualification professionnelle (Huiban 2003). De « nouveaux ruraux » s'installent, et ce mouvement explique la nouvelle « fonction résidentielle » de certains territoires ruraux, mais laisse présager un déséquilibre croissant entre les forces vives présentes et les besoins en ressources humaines qu'exigent ces nouvelles fonctions.

En 2003, le CIADT<sup>3</sup> commande à un groupe de personnalités composé d'experts et de chercheurs, un rapport sur la structuration de l'espace rural. La notion d'espace rural a été traitée sous l'angle du bassin de vie (INSEE 2003). Cette notion a très fortement influencé les analyses plus récentes sur l'espace rural. Notre approche s'appuiera sur l'aspect emploi du territoire rural et plus particulièrement en prenant en considération la question du bassin de vie comme base de l'analyse. En effet, aux vues des rédacteurs du rapport, il semble beaucoup plus pertinent de porter un regard sur ces espaces selon deux critères que sont l'emploi et les conditions de vie. Nous nous appuyons sur cet angle d'analyse pour définir le rural. Bien entendu, ce n'est pas l'unique angle de travail, d'autres approches peuvent être également justifiées.

Ainsi, en prenant le critère de l'emploi pour analyser l'espace rural, l'INSEE<sup>4</sup> parvient à identifier deux espaces différents, les espaces dits à « dominante urbaine » et les espaces à « dominante rurale ». Les espaces à dominante urbaine comportent des aires urbaines et des communes multipolarisées. Les aires urbaines sont elles-mêmes composées de couronnes périurbaines et de pôles urbains. Ces derniers sont des unités urbaines ou des agglomérations qui comptent 5 000 emplois ou plus. Les couronnes périurbaines sont des communes dont 40% ou plus des actifs résidents travaillent hors de la commune mais exercent dans l'aire urbaine. Font également partie de l'espace à dominante urbaine les communes multipolarisées qui sont des communes dont 40% ou plus des actifs résidents travaillent dans plusieurs aires urbaines, sans atteindre ce seuil avec une seule d'entre elles.

L'espace à dominante rurale est quant à lui composé d'aires d'emploi de l'espace rural et des autres communes de l'espace à dominante rurale. Les aires d'emploi de l'espace rural se divisent en deux catégories que sont les pôles d'emploi de l'espace rural et les couronnes des pôles d'emploi de l'espace rural. Les pôles d'emploi de l'espace rural sont des communes n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine comptant 1 500 emplois ou plus. Les couronnes des pôles d'emploi de l'espace rural sont des communes n'appartenant pas à l'espace à dominante urbaine dont plus de 40 % ou plus des actifs résidents travaillent hors de la commune mais dans l'aire d'emploi de l'espace rural. La dernière catégorie de communes appartenant à l'espace à dominante rurale comporte celles qui n'appartiennent « ni à l'espace à dominante urbaine, ni à une aire d'emploi de l'espace rural ». L'INSEE recense 16 730 communes appartenant à cette catégorie soit plus de la moitié des communes françaises. L'espace rural est ainsi défini comme n'appartenant pas à l'espace urbain, sa définition s'est faite en fonction de l'espace urbain et de ses caractéristiques en matière d'emploi.

### **3.2. Caractéristiques et localisation des activités, emplois et compétences en contexte rural**

En milieu rural, il apparaît que les activités, les emplois et les compétences n'ont pas les mêmes propriétés qu'en milieu urbain. Même si la frontière entre les espaces peut paraître parfois floue, il semble toutefois possible de leurs dégager quelques caractéristiques spécifiques.

#### **3.2.1. L'éloignement des centres et l'isolement des personnes**

Tout d'abord, nous pouvons relever une double propriété de l'espace qui est l'éloignement par rapport à un centre et de façon concomitante l'isolement liée à la faible densité. Concernant la première propriété qui est l'éloignement. La population rurale se trouve « à distance » des lieux de concentration humaine et de regroupement de l'emploi. On peut donc en déduire logiquement certaines caractéristiques structurelles de ces espaces. Pour ce qui concerne l'emploi, les entreprises implantées en milieu rural sont éloignées des mar-

<sup>3</sup> Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire, créé en 1995 et remplacé en 2005 par le Comité Interministériel d'Aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT).

<sup>4</sup> Voir le lien de l'INSEE suivant : [http://www.insee.fr/fr/nom\\_def\\_met/nomenclatures/zonages\\_etudes/doc/au.htm](http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/nomenclatures/zonages_etudes/doc/au.htm)

chés du travail urbains où sont concentrées et circulent les compétences ; inversement, les salariés localisés en commune rurale doivent franchir des distances importantes pour avoir accès aux postes les plus nombreux et variés en contexte urbain. L'éloignement pèse ainsi sur la plupart des domaines de la vie économique et sociale des populations rurales. La distance aux agglomérations correspond à une distance vis-à-vis des principaux centres de distribution de biens et de services privés comme publics. La conséquence la plus directe concerne le coût de transport, avec un arbitrage reposant sur la comparaison de l'écart de prix avec le surcoût de transport, mais se pose aussi une question d'accès à la variété pour l'ensemble des biens et services utiles à la vie. Plus fondamentalement, les centres urbains sont aussi des lieux d'expression et d'influence, de concertation et de décision privée et publique, en bref des lieux de pouvoir. La population rurale fait donc face à un ensemble de contraintes géographiques d'accessibilité aux lieux dotés des grandes fonctions politiques, économiques et sociales.

La deuxième caractéristique des zones rurales est associée à l'isolement des personnes. En situation de faible densité de population, chacun entretient des relations avec un petit nombre d'individus, qu'il s'agisse de relations sociales ou de transactions économiques. En ce qui concerne l'emploi, sur les aires de marché local, la faible diversité des qualifications des hommes comme des postes de travail restreint les possibilités de choix et réduit les probabilités d'appariements productifs – l'une des adaptations à cette limite consiste à produire sur place, dans l'entreprise, les compétences nécessaires par apprentissage sur le tas, ce qui nécessite et renforce la stabilité dans l'emploi. Des mécanismes analogues peuvent fonctionner dans la plupart des compartiments de la vie sociale, en valorisant l'interconnaissance et la durée. Complémentairement, le même critère de faible densité est associé à une moindre artificialisation des milieux et à une disponibilité d'espace de nature importante. Les caractéristiques concrètes qui en résultent touchent le cadre de vie des populations, par la présence d'aménités naturelles, la dotation factorielle, par la disponibilité de foncier et de ressources liées à la terre, la gestion de biens publics par la densité de biens de nature d'intérêt général.

### **3.2.2. Poids et isolement des TPE/PME**

Une des caractéristiques du milieu rural est sa faible densité démographique. Cela implique que les dirigeants des entreprises principalement composées de très petites entreprises (moins de 20 salariés) peuvent très vite se retrouver isolés. Cette situation entraîne des répercussions sur la dynamique économique en milieu rural notamment en termes de reprise, de gestion des formations et d'anticipation des mutations économiques. Dans ces conditions, la gestion des ressources humaines dans ces territoires ne peut être envisagée comme dans les grandes entreprises.

Tout autant que les grandes entreprises, ces petites et très petites entreprises du milieu rural ont aussi besoin de gérer leurs ressources humaines mais rencontrent de réelles difficultés à le faire notamment lorsqu'il s'agit de mettre en place des procédures de recrutement et de formation, de demander les financements correspondants et ce, du fait de leur isolement, de la disponibilité et/ou de la compétence du chef d'entreprise. Parfois, elles se retrouvent aussi face à la lourdeur et à la complexité de ces démarches et ce, surtout quand ces démarches se doivent d'être individualisées, spécifiées.

### **3.2.3. De la question de l'emploi à l'attractivité globale du territoire**

Dans les territoires ruraux les plus agricoles, on observe souvent que du fait de l'attrait des agglomérations et du peu d'emplois offerts dans les territoires ruraux, le taux de chômage s'y trouve relativement peu élevé car les personnes quittent leur lieu d'origine. Le marché du travail en milieu rural diffère du marché du travail en milieu rural au fur et à mesure de l'éloignement des pôles urbains (Blanc 2003): agglomération parisienne, zones urbaines de provinces, zones rurales périurbaines, zones rurales autonomes, tant sur la place des différentes catégories socioprofessionnelles, du type d'emplois, sur leur stabilité et sur les salaires. Le marché est moins « élastique » en zone rurale et présente des difficultés d'équilibre entre l'offre et la demande, notamment pour certains métiers dits en tension. Dans ces conditions, les entreprises se retrouvent souvent en situation difficile lorsqu'il s'agit de recruter du personnel. Par conséquent, certaines des offres ne sont parfois pas pourvues, ce qui en retour pose des difficultés de pérennisation de certaines activités.

Cette situation est paradoxale dans la mesure où il existe des pénuries chroniques de demandeurs d'emploi dans un contexte global de hausse du taux de chômage et de plans de restructurations. Pourtant, elle existe dans les territoires ruraux et les facteurs qui y contribuent et ne relevant pas exclusivement des politiques d'emplois. À cela, plusieurs éléments d'explications peuvent se conjuguer autour de deux grandes catégories, les facteurs d'explication relevant de l'emploi et qui se jouent au niveau individuel, et les facteurs d'explications relevant de l'attractivité du territoire et qui se jouent au niveau collectif.



Dans les facteurs d'explication relevant de l'emploi et qui se jouent au niveau individuel, les demandeurs d'emploi hésitent à accepter un poste qui se présente en milieu rural, en effet, il leur est bien souvent nécessaire d'envisager de trouver un poste également pour le conjoint. Il leur est aussi nécessaire d'envisager ses possibilités d'évolution professionnelle et de formation adaptées. Au-delà de son salaire, le salarié apprécie tous ces éléments avant d'accepter un poste.

De plus, d'autres facteurs d'explication peuvent également être pris en compte lorsqu'il s'agit de postuler à un emploi en milieu rural. Ces facteurs relèvent globalement du territoire, à savoir l'existence de logements adaptés, d'une image positive de vie, d'une certaine solidarité et ouverture des habitants, de services à la personne suffisants, de commerces et d'associations actives, etc., en d'autres termes, il s'agit de tenter de réunir l'ensemble des conditions d'accueil et d'attractivité du territoire.

Ces éléments semblent avoir une influence très importante quant à la détermination du choix des salariés en matière de région d'installation. Ils ne relèvent pas des politiques de l'emploi et ne peuvent être confiés à la seule gestion des entreprises et ce d'autant plus qu'elles sont très petites et isolées. Les mécanismes collectifs sont donc à envisager afin d'élargir la question de l'emploi à celle des ressources humaines sur un territoire et au bout du compte à celle de l'attractivité globale.

Afin de rendre les territoires ruraux attractifs tant pour les salariés que pour les petites entreprises et créer ainsi les leviers puissants d'un développement économique durable, il apparaît aujourd'hui important de trouver un espace de gestion des ressources humaines ayant une dimension collaborative et locale, et ce pour assurer un certain nombre d'actions devenues essentielles mais difficilement envisageables à l'échelon individuel notamment en ce qui concerne les domaines du logement, de la santé, des infrastructures de télécommunications et de loisirs.

#### **3.2.4. Politiques d'emploi et localisation des activités, des emplois et des compétences**

La localisation de la production et des entreprises détermine la localisation de l'emploi et des personnes sur le territoire. Or, s'il devient assez évident que le lieu est une donnée incontournable de la question, pourtant que les politiques nationales de l'emploi ne semblent pas suivre le raisonnement et ne prennent pas en considération la question de la territorialisation.

Au niveau national, les politiques en faveur de l'emploi font face à la difficulté récurrente pour résoudre le problème du chômage en proposant un diagnostic en termes d'adéquation de l'offre et de la demande<sup>5</sup>. Ces politiques reposent sur l'ambition d'opérer un rééquilibrage entre l'offre d'une part, et la demande d'autre part et dont le niveau d'analyse concerne le territoire français. En période de crise, ces politiques visent à limiter les destructions d'emplois, anticiper les restructurations, accompagner les entreprises confrontées à des problèmes économiques et créer des emplois subventionnés. L'ampleur de la crise déclenchée en 2008 met à mal l'efficacité de ces politiques publiques mais il semble que la crise ne fait que révéler l'existence d'un mal récurrent bien antérieur à cette crise.

La tension entre les politiques nationales et les lieux de réalisation de ces propres politiques qui sont a priori locales crée une erreur de perception sur l'économie des territoires. L'emploi en est l'exemple significatif dans la mesure où les politiques nationales sont essentiellement imaginées pour être appliquées hors de tout contexte local.

En d'autres termes, les espaces ruraux ont profondément changé et les politiques de l'emploi continuent à être appliquées comme si ces territoires n'avaient aucune existence et que les réalités devaient être partout les mêmes en toute part de la France métropolitaine. Les lignes d'évolution d'un monde rural se dessinent entre le rural vivant, le rural qui s'organise et celui qui reste dépendant de la volonté exclusive des autres forces, le rural qui attire et celui qui repousse.

Mis à part les mesures ciblées sur des zones de revitalisation rurales (ZRR)<sup>6</sup>, les politiques de l'emploi et plus globalement, les politiques économiques souffrent d'une difficulté à prendre en compte les territoires et leurs spécificités. La difficulté est semble-t-il plus profonde puisqu'elle vient de l'analyse économique dans ses réflexions académiques. En effet, pendant longtemps, l'analyse économique n'a pas été en mesure d'intégrer la localisation comme un facteur d'explication de l'implantation des activités et des emplois mais comme

---

<sup>5</sup> *Dictionnaire de l'emploi, de l'insertion et de la formation*, Chroniques Sociales, Ed. 2010, p.492.

<sup>6</sup> Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995.



une externalité à intégrer dans les calculs. Cela est de moins en moins vrai car de nombreux économistes ont depuis cherché à mieux intégrer l'espace et ultérieurement le territoire comme un champ de l'analyse. Nous nous proposons de faire ce détour vers l'analyse économique pour mieux comprendre les difficultés des politiques actuelles à prendre en compte le territoire.

Toutes ces spécificités liées au contexte rural des territoires font apparaître la nécessité de proposer une démarche GTEC beaucoup plus intégratrice des modes de gouvernance, des modes de vie des personnes et des modes de fonctionnement des entreprises. Les acteurs qui ont la charge de la mise en œuvre de la GTEC sur leurs territoires sont souvent très attentifs à ces éléments de spécificités. Toutefois, en l'état des connaissances et des moyens disponibles, ils se heurtent constamment à deux limites importantes que la GTEC seule ne permet pas de résoudre. En effet ils requièrent des compétences d'ingénierie et de facilitation que nous n'aborderons pas ici mais sont indispensables aux acteurs territoriaux afin de mener à bien leurs démarches GTEC. Nous allons aborder dans les sections suivantes, les principales limites de la GTEC en milieu rural assortis que quelques pistes de travaux qu'il semble nécessaire de mener ultérieurement.

### **3.3. Vers une mise en œuvre d'une GTEC adaptée à l'espace rural**

La GTEC est susceptible de permettre la mise en dynamique des acteurs de l'emploi dans un objectif affiché de développement territorial. Avant d'entamer toute démarche de GTEC, il est nécessaire pour les acteurs de mettre en place les outils d'observations et d'évaluation de leurs démarches. Par conséquent, lorsque cela est possible, des observatoires sont mis en place au niveau territorial afin d'avoir une analyse fine de l'évolution de la ressource humaine sur le territoire. L'animation des projets de GTEC en milieu rural nous a permis de repérer plusieurs difficultés que rencontrent couramment les démarches de GTEC. Ces difficultés constituent autant d'obstacles à la mise en place et au déroulement de ces démarches. Elles sont de plusieurs ordres et de niveaux différents. Nous avons pu repérer deux types de limites qui se présentent le plus souvent.

Les deux principales limites de la GTEC en milieu rural que nous rencontrons régulièrement concernent d'abord l'inadaptation des outils de diagnostic et d'évaluation. Cette limite fausse les données de départ et rendent imprécise l'analyse des emplois et des compétences. La deuxième limite concerne l'atomicité des acteurs de la GTEC et que nous aurons l'occasion de revenir ultérieurement.

#### **3.3.1. Améliorer le diagnostic de l'activité, l'emploi et les compétences sur le territoire**

En matière de ressources humaines en milieu rural, la question ne se limite pas au traitement des emplois ou des actions sociales. Il s'agit d'identifier les éléments clés du capital territorial concernant la ressource humaine et son environnement, en évaluer les forces, les faiblesses, les problèmes. L'objectif final étant de valoriser au mieux la ressource humaine locale.

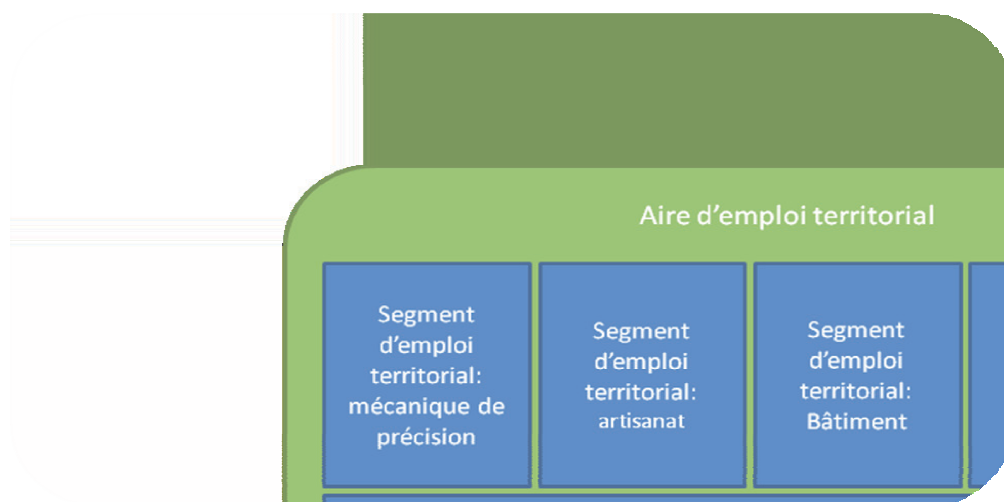
Au regard du marché du travail relativement restreint et des spécificités du milieu rural, il est nécessaire avant d'envisager tout projet de GTEC, un travail approfondi de diagnostic territorial de l'aire de marché. On peut pour ce faire, pré-dessiner quelques éléments généraux et factuels d'analyse de la ressource humaine en territoire rural avant d'en rechercher les facteurs d'explications.

Ces éléments sont bien présents sur de nombreux territoires, la difficulté est alors de les rassembler et de les actualiser. Cette première étape n'est pourtant pas suffisante pour avoir une vision détaillée des mécanismes territoriaux en matière d'activités et de compétences. Il sera alors nécessaire de réaliser un travail de caractérisation du marché de l'emploi discernant les différents segments<sup>7</sup> qui le composent.

La dernière étape du diagnostic territorial consiste à rechercher les compétences spécifiques territoriales, des compétences non visibles directement car liées à des attitudes, à des manières d'être et qui ensemble comptent pour établir des relations d'emploi. Ces compétences sont appréciées indirectement, en termes de confiance, de capacité de travail ou d'effort supposé. Ces compétences s'expriment dans un contexte territorial et nulle part ailleurs ce qui fait leurs spécificités. Cette étape dans le diagnostic fin des activités et des compétences est primordiale mais nécessite de nouveaux outils que ne maîtrisent pas encore les acteurs et sur lesquels les chercheurs se mobilisent.

---

<sup>7</sup> Nous entendons par segment sur le marché du travail un sous-ensemble sur lequel les échanges sont relativement autonomisés de manière de former des « groupes non concurrents ».



Enfin, pour compléter cette étape de diagnostic, certaines structures territoriales mettent parfois en place des démarches prospectives. Dans bien des cas, il s'agit d'associer des études statistiques qui mettent en évidence des tendances lourdes et des réflexions en groupes de concertation pour établir des scénarii d'ensemble sur l'avenir du territoire. La construction d'images d'avenir permet surtout de mettre en lumière ce que les acteurs du territoire ne veulent pas, et ce vers quoi ils préféreraient se diriger. Dans la mesure où ces orientations peuvent se traduire par des actions directes sur l'emploi et la formation initiale et continue qui relèvent d'initiatives des acteurs économiques et institutionnels, cette étape devient fondamentale dans la conduite de projets de GTEC. Cette étape permet de passer des représentations individuelles des enjeux du territoire en matière de ressources humaines à un diagnostic collectif et partagé. En d'autres termes, une prospective GTEC atteint ses objectifs lorsqu'elle permet de faire partager les enjeux pour mieux passer à l'action.

### 3.3.2. De l'atomicité, construire une gouvernance adaptée

Les processus décisionnels en œuvre au sein des territoires sont plus complexes que dans les entreprises. Même si les élus ont leur légitimité dans la prise de décision ou encore dans les choix de programmation, la préparation de mise en œuvre incombe aux services techniques et l'action même dépend bien souvent de l'ensemble des acteurs du territoire à savoir les entreprises, les organismes publics, les associations et les citoyens. Or, dans le domaine des politiques d'emplois, les conventions font état d'un « dialogue social ». Seulement, les territoires ruraux font face à une difficulté qui s'avère double, celle d'avoir des représentants des syndicats et des représentants des employeurs. En effet, ces territoires sont caractérisés par une certaine absence de représentations du fait de la faiblesse du nombre de personnes et d'une culture de dialogue plus directe. La deuxième difficulté vient du fait que dans les territoires, de façon générale, les acteurs qui peuvent être intéressés par la question de l'emploi et des activités sont très diversifiés. Comme nous l'avons déjà constaté, la question des emplois et plus globalement des activités en milieu rural impacte plus largement les autres domaines de l'attractivité du territoire (logement, image, services, etc.).

Le dialogue qui s'engage alors sur ces questions d'emplois et d'activités ne peut donc pas se restreindre aux seuls acteurs traditionnels du dialogue social. Certains auteurs parleront alors du « dialogue social élargi » et d'autres du « dialogue sociétal ». Notre préférence va à cette deuxième formulation car dans cette acception, le dialogue fait appel à des niveaux très fins voire jusqu'au citoyen. Nous n'avons pas pour objet dans cet article de détailler cet aspect de la question mais elle est essentielle lorsqu'il s'agit de construire les bases de l'action et de trouver les partenariats de projet autour de la GTEC.

La question du dialogue entre les acteurs va plus loin que la concertation dans un objectif de légitimité de la décision, elle sous-entend la prise de décision et la mise en œuvre. Il s'agit donc de chercher à mieux comprendre, selon les territoires, l'organisation des acteurs qui permette de répondre de façon efficiente aux enjeux de la GTEC.

Les exemples d'organisation d'acteurs afin de répondre à la question des ressources humaines sont nombreux. Une des pistes explorées par le groupe de Toulouse de Sol et civilisation semble intéressante dans ce cadre. Les membres du groupe ont ainsi émis l'hypothèse d'une organisation d'acteurs sous forme de « triade » composé d'un pôle « élus et institutionnels », d'un pôle « économique et entrepreneuriat » et d'un pôle « associatifs et citoyens ». Les difficultés liées au recrutement et à la qualité de vie des salariés mobilisent les

chefs d'entreprise dans un premier temps. Étant donné que ceux-ci ne peuvent pas répondre à l'ensemble des questions posées (logement, mobilité, qualité de vie, etc.), ils se retournent vers leurs institutions, leurs élus. Cette sollicitation, qui peut notamment provenir des entreprises, mobilise les élus et les institutions et entraîne une réponse à l'échelle de la société locale dans son ensemble.

Il s'agit pour le groupe d'une hypothèse de travail et sur cette base, plusieurs questions peuvent alors se poser :

1) Comment les acteurs territoriaux ainsi recomposés, réussissent-ils à anticiper les mutations en cours et à venir, à fédérer les différents acteurs concernés par les problématiques d'emplois et de compétences pour construire un « acteur collectif » qui travaille à une stratégie commune emplois/compétences ?

2) Comment articuler les actions en fonction des différentes échelles territoriales et de la complexité de certaines actions de GTEC ?

Pour construire une stratégie territoriale emploi compétences qui aille au-delà de la juxtaposition d'actions territorialisées de GPEC, la gouvernance organisée localement doit favoriser la coopération entre les acteurs concernés et l'appropriation des enjeux. Chacun a son territoire, son champ d'action et sa légitimité propre, chacun a également ses logiques et priorités spécifiques. Il sera alors nécessaire de favoriser des lieux d'échange qui produisent du diagnostic partagé et qui permettent aux différents acteurs d'être reconnus dans leurs domaines de compétence. Ces légitimités permettent de construire des relations de confiance et des habitudes de travail en commun qui conjugués renouvellent la mobilisation des acteurs.

3) Quelles peuvent être les formes de gouvernance les plus efficaces qui pourraient répondre aux questions d'une grande complexité que sont celles des ressources humaines sur le territoire ?

De nombreux territoires testent ces ordonnancements parmi lesquels les maisons de l'emploi en France<sup>8</sup> et les districts italiens. Il serait d'un grand intérêt de pouvoir les analyser et les comparer entre eux. Cette question renvoie à un sujet de recherche académique et qu'il sera nécessaire d'explorer avant d'aller plus loin dans l'analyse des gestions territoriales des emplois et des compétences.

## Conclusion : vers un capital social territorial

En paraphrasant l'aphorisme de Jean Bodin, parmi l'ensemble des ressources du territoire, la ressource humaine est sans aucun doute la plus fondamentale sans laquelle ni développement ni futur est envisageable. Toute la difficulté est alors de pouvoir la gérer c'est-à-dire de mettre en place les mécanismes assurant l'adéquation entre la demande et l'offre le tout dans un souci de long terme.

L'analyse économique dispose d'outils intéressants à condition d'appréhender cette ressource dans un cadre territorial. La GTEC pouvant être définie comme une démarche *inscrite dans le temps et exigeant une méthode et des outils de prise en compte de la ressource humaine d'un territoire au service d'un projet en lien avec des activités*, devient alors un levier efficace de développement territorial. Les démarches GTEC qui se font dans ce cadre, en cherchant à la fois à diagnostiquer, anticiper, agir et évaluer sont très intéressantes car bien souvent, elles permettent aux acteurs d'innover notamment en matière de gouvernance locale. Comment fonctionnent ces dispositifs de gouvernance locale ? Existe-t-il des leviers externes ou internes expliquant la réussite de leurs organisations ? Comment s'organisent les acteurs pour proposer aux agents économiques des conditions d'installation et de développement qui puissent leur permettre de s'installer durablement ?

Ces questions postulent initialement une capacité des acteurs à s'organiser pour agir au sein d'un espace. Cette capacité semble être un élément déterminant pour faire naître et conduire des projets. Lorsque nous observons différents territoires<sup>9</sup>, il semble se dégager le fait que l'émergence des acteurs clés, la réussite de leurs organisations et la capacité de ceux-ci à s'imposer et à imposer leurs projets sont spécifiquement liés à un lieu précis. Selon l'analyse de Didier Christin, on peut relier ce type de capital à la notion de « capital social » de P. Bourdieu et qui est défini comme « *l'ensemble des ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisés [...] ou en d'autres termes à l'appartenance à un groupe comme un ensemble d'agents qui ne sont pas seulement dotés de propriétés*

<sup>8</sup> Les maisons de l'emploi et de la formation sont créées par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 et confortées dans la loi du 13 février 2008 dans leurs rôles fédérateur de l'action de l'emploi des partenaires publics et privés. Elles sont ainsi placées au cœur des démarches territoriales de l'emploi.

<sup>9</sup> [www.territoiresetemplois.fr](http://www.territoiresetemplois.fr)

*communes mais sont aussi unis par des liaisons permanentes et utiles* ». Ce capital social lié au territoire ou capital social territorial peut se révéler déterminant pour expliciter les objectifs puis mettre en place les outils innovants de politiques économiques locales notamment en faveur de l'emploi.

## Bibliographie

ANACT (2008), Dossier GPEC

Balanthier Lantage (de) H. (2012), « Le travail et l'emploi en France dans 20 ans », *Futuribles*, juillet-août, n°387.

Blanc M. (2003), « Les marchés ruraux du travail : vers une spécialisation fonctionnelle des espaces », *INRA Sciences Sociales*, décembre.

Bourget C., Michel R. (2004), *Favoriser l'accès aux transports en zones rurales*, Rapport suite au CIADT, novembre.

Courlet C. (2008), *L'économie territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, coll. « L'économie en plus ».

Davezies L. (2012), *La crise qui vient, la nouvelle fracture territoriale*, Paris, Seuil/La République des Idées.

Entreprise, Territoires et Développement (2007), *Approche GPEC : Une nouvelle mission pour les territoires*.

Francois-Poncet, Bellot (2008), *Le nouvel espace rural français*, rapport d'information annexé à la séance du 15 juillet du SENAT.

Gilbert P. (2006), *La gestion prévisionnelle des ressources humaines*, Paris, la Découverte, coll. « Repères ».

Huiban J.-P. (2003), « Entreprises et activités industrielles en milieu non urbain. Bilan et Perspective », *INRA Sciences Sociales*, décembre.

INSEE (2003), *Structuration de l'espace rural : une approche par bassins de vie*, INSEE.

Lévy J., Lussault M. (2003), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Belin.

Pequeur B. (2006), « Le tournant territorial de l'économie globale, Économie des territoires et territoires de l'économie », *Espaces et Sociétés*, ERES, n°1-2.

Sol et civilisation (2011), *Revenir au territoire, un enjeu pour le développement*, Cahier n°2.

Sol et civilisation (2010), *GTEC, une démarche d'anticipation territoriale des activités et des compétences*, décembre.

Sol et civilisation (2008), *La GTEC, levier du développement local*.

Thisse J.-F. (1997), « L'oubli de l'espace dans la pensée économique », *Revue Région et Développement*, n° 6.

Yves J., Périgord M. (2009), *Géographie Rurale, la ruralité en France*, Paris, Armand Colin.