

DOCUMENTS THÉMATIQUES:

POINTS POUR RÉFLEXION ET DE DISCUSSION

3

PRIMER
FORO MUNDIAL DE
AGENCIAS DE
DESARROLLO LOCAL

TEMA: ECONOMÍA Y GOBERNANZA LOCAL - Nueva Historia para tiempos de Crisis*

Andalucía
se mueve con Europa

PREMIER
FORUM
MUNDIAL
AGENCES
DEVELOPPEMENT
LOCAL

TEMA: ECONOMÍA Y
GOBERNANZA LOCAL -
Nueva Historia para tiempos
de Crisis*

PRIMEIRO FORO
MUNDIAL DE AGENCIAS DE
DESENVOLVIMENTO
LOCAL

TEMA: ECONOMIA E GOBERNANZA LOCAL -
Nova Historia para tempos de Crisis*

المنتدى العالمي
الأول لوكالات
التنمية المحلية

اقتصاد وإدارة محلية - قصة جديدة في وقت
أصعب*

FIRST WORLD
FORUM OF LOCAL
DEVELOPMENT AGENCIES

TEMA: ECONOMÍA Y GOBERNANZA LOCAL -
Nueva Historia para tiempos de Crisis*

SEVILLA
AVDA. DE ESPAÑA
5-1
OCTUBRE 2011

ORGANIZAN:



Servicio Andaluz de Empleo
CONSEJERÍA DE EMPLEO



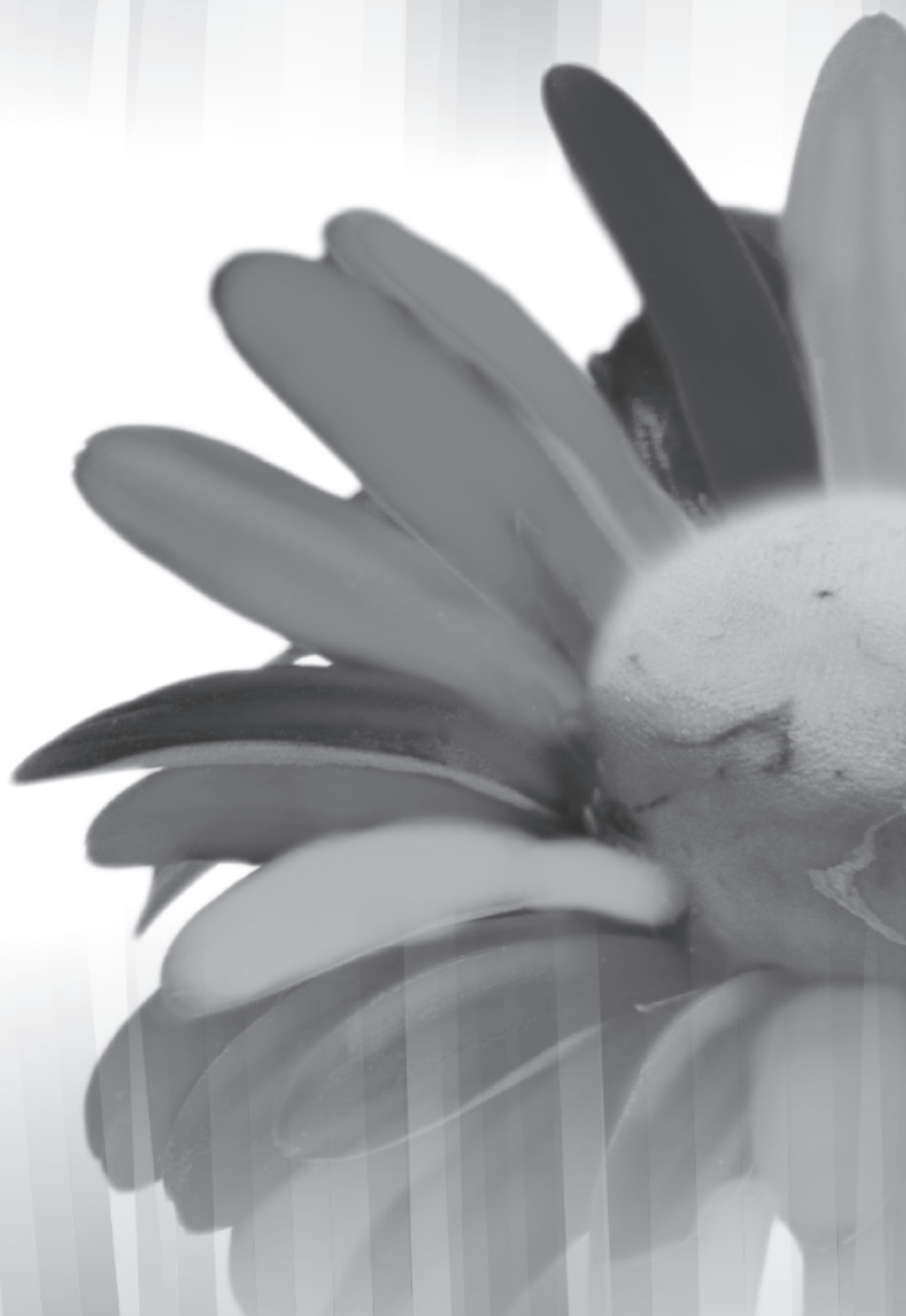
COORDINA:



COLABORAN:

NO8DO
AYUNTAMIENTO DE SEVILLA

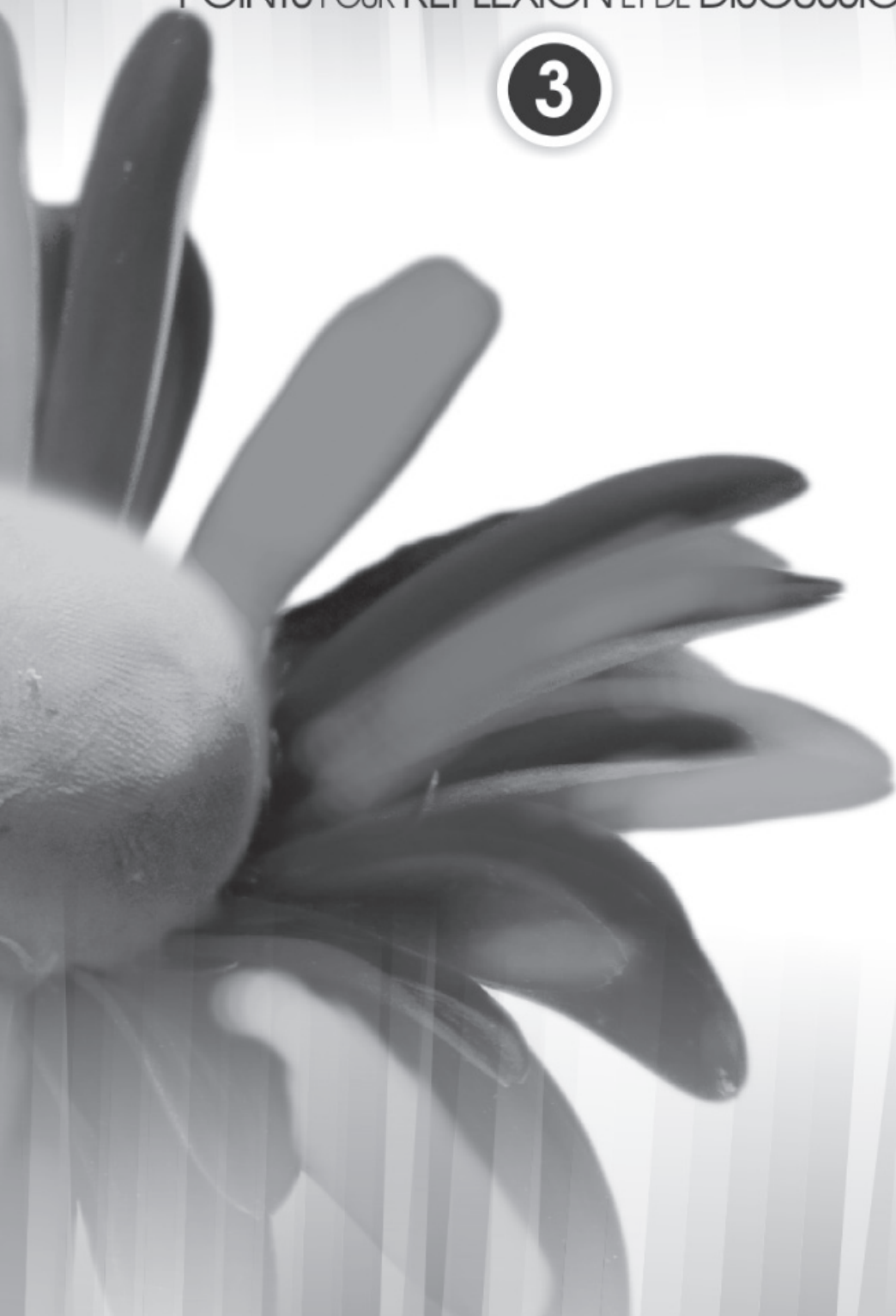




DOCUMENTS THÉMATIQUES:

POINTS POUR RÉFLEXION ET DE DISCUSSION

3



3

DOCUMENTS THÉMATIQUES:
POINTS POUR RÉFLEXION ET DE DISCUSSION

INDEX

7 DÉVELOPPEMENT LOCAL, DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET RÔLE DES ADEL Un nouveau paradigme l'expérience du Mozambique

7 Contextualisation

9 1. Situation actuelle. Que se passe-t-il?

11 2. Définition et redéfinition du rôle des Agences de Développement Économique Local dans le domaine thématique.

13 3. Acteurs nécessaires, présents et futurs.

15 4. Nouvelles idées, stratégies, propositions et outils ou instruments d'approche depuis les territoires.

19 5. Défis Essentiels à relever

21 GOUVERNANCE LOCALE

Gouvernance: les arrangements (« arranjos ») productifs locaux comme dynamisateur du capital social au Brésil

22 1. Caractérisation des APL

24 2. Capital social: concept et caractérisation

30 3. Conclusions

31 Bibliographie

33 LES POLITIQUES D'EMPLOI ET DÉVELOPPEMENT LOCAL

Les politiques d'emploi dans la perspective du développement local

33 Résumé

34 1. Introduction

35 2. La crise de l'emploi

37 3. Les réponses au choc de l'emploi

39 4. Les politiques actives du marché du travail

44 5. Les PAMT dans la perspective européenne et leur processus de réforme

48 6. Conclusions sur les expériences d'application des Politiques Actives du Marché du Travail et leur extension à l'échelon local Bibliography

49 Bibliographie



UN NOUVEAU PARADIGME L'EXPÉRIENCE DU MOZAMBIQUE

SEPTEMBRE 2011

Contextualisation

On ne définit plus le développement local ni l'un de ses outils « dans le domaine économique », les Agences de Développement Local, dont les origines et les concepts actuels sont issus des années 60, lors d'une des multiples crises du pétrole, quand en Europe on commence à réaliser que c'est dans le local que les réponses ont à être recherchées. C'est justement l'alternative qui se pose en Amérique latine (1980-1990), face au manque d'intérêt des gouvernements compromis dans les luttes fratricides

Ce sont là des repères historiques qui ont marqué des paradigmes d'intervention ajustées à chaque réalité socio-politique qui provoquèrent le surgissement de structures parallèles, justifiées alors par le manque d'engagement des gouvernements d'Amérique Latine, en vue d'organiser la lutte contre la pauvreté, avec les plus démunis comme acteurs principaux.

Les guerres internes de longue date, provoquées par un désaccord populaire grandissant en regard des mécanismes injustes concernant la maîtrise des moyens de production, et, pis encore, le contrôle de la distribution des richesses, touchèrent la conscience du monde développé qui, au travers de la coopération multilatérale, a mis en place des programmes d'appui aux causes et aux victimes de ces dysfonctionnements structurels des gouvernements pilotés dans la plupart des cas par les dictatures militaires favorables aux élites nationales et protectrices des élites transnationales

Ce sont des lapalissades qu'il faut, malgré tout, citer puisqu'il s'agit-là d'un état de chose lié, jusqu'ici, aux conséquences d'une forte dépendance économique, davantage que politique.

La fin des années 1990 marque le terme des guerres, et les bonnes pratiques de l'expérience centroaméricaine auraient dû être prises en compte. Une nouvelle scène se mettait en place comblée de concepts révisés et s'encadrant méthodologiquement dans le Programme de Développement à Niveau Local (PDHL), conçu et mis en œuvre au sein des Républiques du Mozambique, financé au travers du Programme des Nations Unis pour le Développement PNUD/UNOPS.

Au Mozambique, ce programme eut le mérite de devenir un outil favorable à la consolidation de la paix, d'introduire les concepts de développement local en plein cœur de territoires politiquement sensibles, frappés par l'ancienne révolte toujours active. C'est là peut-être l'un des facteurs qui détermina la durée du cycle inférieur à quatre ans, et laissant trois agences de développement économique local (Maputo, Sofala et Manica), comptant sur une forte présence d'ONGS à la façon centroaméricaine, émulant leurs mêmes qualités mais aussi leurs défauts et leurs faiblesses que reflète leur précaire durabilité.

Ce même modèle d'ADEL a été patronné par la OIT qui a aidé à la constitution de deux autres agences de développement économique local en 2004 (Nampula et Zambèze, ici l'agence demeure inactive depuis plus

de 4 ans). Ces quatre dernières années, c'est avec l'encouragement du Gouvernement que des ADELS ont été créées dans les provinces de Gaza, Inhambane, Tête et Niassa.

Depuis plus de 12 ans, le Mozambique bénéficie de la mise en marche du Programme de Planification et des Finances Décentralisées (PPFD) financé à travers le PNUD/UNCDF lequel a introduit les concepts de planification stratégique territorial participative et de consultation communautaire. Le mérite lui revient d'avoir introduit des concepts en première instance au sein de la province de Nampula et postérieurement dans le Cap Delgado et à Gaza. Le succès de cette démarche lui a valu les adhésions de la Banque Mondiale et de la GIZ, raison pour laquelle, cette année, il existe pour ces territoires en question, un programme national concernant tout le Pays.

Les principales performances du PPFD ont été la reconstruction des infrastructures sociales (écoles, centres sanitaires, puits à eaux, routes tertiaires, un petit nombre d'infrastructures productives telles les barrages.) détruites tout au long des seize années de conflits et d'instabilité. Même si le processus d'aménagement stratégique et opérationnel produisit des plans stratégiques de développement et des plans annuels et des budgets, la perspective adoptée obtint le soutien du développement économique local complétant de cette façon le cercle performant de tout développement. C'est ainsi que surgit l'ART-PAPDEI, Programme d'Appui au Processus de Développement économique local de Mozambique, financé par le PNUD.

Actuellement nous comptons sur l'Initiative Art du PNUD qui a inauguré une nouvelle façon d'entendre le multilatéralisme, la coopération décentralisée et les mécanismes d'articulation des agents publiques et privés, nationaux et internationaux dans le domaine de la construction, d'une nouvelle façon de faire de la coopération internationale, conformément aux accords de Paris et d'Accra pour ce qui est de la responsabilité de la coopération et de l'appropriation des nations pour concevoir leur propres horizons de développement.

Articulation de Réseaux Territoriaux et thématiques – Gouvernance Locale pour le Développement Humain ART-GOLD représente un courant nouveau dans le domaine de la coopération décentralisée qui récupère et valorise les bonnes pratiques des programmes pré-

cédents et qui prétend proposer une nouvelle modalité d'intervention au sein des affaires locales du développement. Présentes dans plus de 18 pays, trois d'entre eux possèdent différentes dénominations, à savoir : PDHL au Cuba, MyDEL Femme et Développement Économique Local au Guatemala et ART-PAPDEL Programme d'Appui au Processus de Développement Économique Local de Mozambique, (source d'inspiration majeure pour une grande partie de ce document).

1. Situation actuelle. Que se passe-t-il?

Si notre analyse se veut rationnel, il faut obligatoirement faire la part des choses entre ce que nous entendons par agences de développement local DL et agences de développement économique local ADEL, point non éclairci d'ailleurs par l'organisation.

Le Développement Local DL comprend toute la gamme d'activités sectorielles visant à l'amélioration des conditions sociales, économiques et culturelles des différentes communautés. Il faut donc établir un diagnostic détaillé allant des services publics fondamentaux tels que la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement, les chemins et les voies, l'administration locale, la justice, les finances et les infrastructures publiques de l'administration locale, jusqu'au développement économique local tel que la production agricole, l'élevage, l'extension agricole, la transformation et le traitement (industrialisation), les marchés internes et externes, le financement et l'assistance technique, et enfin jusqu'à la promotion des territoires.

Le Développement Économique Local dont les outils sont, en première instance, les Gouvernements locaux qui par mandat constitutionnel agissent en tant que promoteurs naturels de leurs territoires. En revanche, les Agences de Développement Économique Local, s'occupent, plus spécialement, des DEL, c'est-à-dire des concepts développés conjointement avec les programmes nationaux et locaux du gouvernement. C'est la raison pour laquelle, les ADEL et le reste des agents publics et privés de la société civile et les communautés conçoivent ensemble les plans stratégiques de développement territorial.

Le modèle d'intervention dans le développement local des années 1990 sut mettre en place des espaces de discussion axé sur le futur des communautés locales, à faible participation de l'État. Comme il a été dit *supra*, il s'avère que jusqu'à aujourd'hui, il existe une sorte de décalage entre les gouvernements locaux et les ADEL, dû, comme dans le cas centroaméricain, au moment politique (les guerres internes) contaminant la plupart des ADEL nées au Mozambique.

Majoritairement, voire totalement, ce sont des organisations de la société civile (ONG), qui participent à la constitution des ADEL. Ce qui a fragilisé leur durabilité

institutionnelle, en ce que les ONG n'ont su et guère pu assumer leurs responsabilités élémentaires en qualité de partenaire. On en déduit que dans la phase de création, la sensibilisation s'est avérée inadéquate vu que les ADEL ne disposent pas des contributions de leurs sociétaires, et ce, parfois même, depuis le début de l'existence de cette agence.

Dans nombre de cas, les partenaires majoritaires des ADEL, notamment les ONG, ont cru que créer une ADEL était une belle affaire ou une bonne occasion pour obtenir des fonds pour leurs propres organisations. Cet état d'esprit a provoqué d'une part, une déperdition de l'essence même des ADEL en tant que promotrices des territoires où elles interviennent, et d'autre part, qu'elles se soient spécialisées dans une sorte de « course au projet » toute nature confondue, les projets de santé, inclus. Je ne veux pas dire que la santé ne soit pas une question importante et qu'elle n'appartienne pas à la propre philosophie du DEL, mais il faut préciser qu'il s'agit là de projets sans aucun rapport avec le DEL.

Le modèle de référence fonde sa durabilité sur la création d'un fonds de garantie (fidéicomis) investi dans une institution financière intermédiaire ou bancaire, dont les intérêts issus du revenu de ce capital assureraient même au minimum le fonctionnement (les dépenses courantes) de l'ADEL : la vente de services (assistance technique, capacité, formation entrepreneuriale, et autres) resterait à son tour sous la responsabilité de l'ADEL, encourageant une croissance dont la moyenne des investissements dans ce fonds de garantie oscille entre les 300 et 500 mille dollars. Un jour j'ai été étonné d'entendre par un "connaisseur en la matière" que "si on n'a pas d'argent (pour le Fonds), il vaut mieux ne pas créer d'Agence de Développement Économique Local".

La question que je me posais était de savoir si nous étions en train de promouvoir l'entrepreneuriat, l'appui aux émergents issus du terroir (campagnards, travailleurs ruraux, maçons, menuisiers, mécaniciens, artisans, microentrepreneurs, autres) lesquels par inhérence locale sont démunis de toute possibilités et des ressources pour engager des contrats d'assistance technique visant à pour l'élaboration des plans d'affaires qui détermine la viabilité de leur entreprise. Face à cet état de chose, on peut se demander qui ou quelle institution était la meilleure voie pour prêter les services en

question? Cela veut-il dire que nous sommes condamnées à une exclusion insensible et dangereuse.

Actuellement l'ART-PAPDEL connaît un processus de renforcement technique et institutionnel non seulement concernant les ADEL et leur réseau national REDER, mais aussi les organes locaux de l'État aux différentes échelles territoriales à commencer par le district (composé de localité et de niveaux administratifs), les Municipalités et les Provinces à partir de la construction des capacités en DEL au Niveau local, c'est à dire dans le cadre des Administrations de Districts (Services des Districts d'Activités Économiques – Conseils Techniques des Districts), directions provinciales d'Aménagement et Finances (Département de Promotion du Développement Rural), et au Niveau National au Ministère des Administrations de l'État (Direction Nationale de Promotion du Développement Rural, ANAMM Association Nationale des Municipalités de Mozambique et à l'IPEME (Institut des PME).

L'assainissement des ADEL se base sur les accords dressés à partir des résultats et servant à introduire les axes thématiques qui, dès le début, n'avaient pas été suffisamment assumés, telles la planification participative et décentralisée du DEL, l'identification et la dimension des potentiels endogènes, leurs chaînes de valeur, les opportunités de faire démarrer des affaires qu'elles offrent et le marketing territorial. Il s'agit bien d'une conséquence du modèle de création au sein duquel –je répète– la présence de l'État était à peine perceptible comme promoteur de sa création et ne participe pas de leur développement institutionnel et encore moins en tant que partenaire associé publique-privé du processus de développement territorial. Aujourd'hui, 7 ADELS comptent sur ce type d'accord,

Comme conséquence des conventions qui prévoit la participation conjointe des organes locaux de l'État avec les ADEL, on a introduit des chapitres DEL pour sept provinces et 25 districts. Suite à l'analyse d'environ 70 chaînes de valeur et de l'existence des opportunités de négoce, des groupes de travail multidisciplinaires ont été créés : ils représentent le secteur public et le privé pour la province d'intervention et dans tous les districts ciblés.

Face à l'évidente fragilité du modèle actuel, l'État a créé, en partant de la logique des ADEL, une Agence publique Régionale de Développement de la Vallée de

Río Zambèze, dont les mandats techniques et institutionnels constituent un nouveau paradigme d'ADEL, au Mozambique.

À partir de 2006, le gouvernement du Mozambique dispose de ressources financières dénommées Budget de l'Investissement pour les Initiatives Locales (OIL en portugais) pour les 128 districts du Pays vouées à la production d'aliments, à la création d'emploi et de richesse, ciblant les groupes les plus démunis du monde rural. Ces ressources financières appelées aujourd'hui Fonds du District de Développement FDD sont destinées à une population sans accès au crédit bancaire ou au micro-financement car dépossédée de toute garantie réelle. Ce modèle se justifie de par les carences de garanties substituées par la seule solvabilité morale à partir de la certification de l'adéquation de la population et des autorités locales.

S'il est vrai que les résultats en termes de remboursement des crédits présentent encore aujourd'hui un long chemin à parcourir en termes de capacitation et d'assistance technique, la plus haute qualité de cette initiative présidentielle se base sur l'effet pédagogique du fonds (populairement connu sous le nom des 7 millions plus ou moins 300 mil USD- remis annuellement), moyennant la dynamisation de l'économie locale, la promotion de l'entrepreneuriat et l'amélioration progressive des revenus et l'augmentation des niveaux nutritionnels. C'est le cas, par exemple, de la production de viande de poule, dont la forte augmentation la rend plus accessible à des tranches de population qui jusqu'alors ne consommaient de la viande de poule qu'à l'occasion de certaines dates. Ce sont là des exemples de bonnes pratiques que l'on peut retrouver partout dans notre pays.

A travers l'ART-PAPDEL à partir de 2010, les Agences de Développement Économique Local ont adopté un rôle d'assistance technique et de capacitation pour ces entrepreneurs émergents bénéficiaires de ces Fonds à double journée de capacitation regroupés par région (Nord, Centre et Sud) dépassant le milliers de bénéficiaires et la totalité de la chaîne des institutions et autorités locales impliquées dans les différentes étapes de la gestion de ces fonds : le financement, la supervision, l'assistance et l'évaluation.

Il s'agit, certes, d'une opportunité unique pour le développement harmonisé des ADEL.

2. Définition et redéfinition du rôle des Agences de Développement Économique Local dans le domaine thématique.

La duperie du libre marché, du bannissement des subventions, des gouvernements d'une part et du secteur privé de l'autre, les premiers encourageant les soutiens financiers, les seconds compétitifs, attaquant l'agriculture subventionnée de l'Occident, nous mènent à réviser avec objectivité les rôles de chacun des acteurs économiques.

Sur la base du paradigme des États facilitateurs et dépourvus de toute ingérence interventionniste de l'économie, a été démontée dans la plupart des pays, toute la machinerie génératrice de richesse. Les entreprises publiques furent accusées d'inefficacité et de concurrence déloyale vis-à-vis des entreprises privées nationales et transnationales, raison pour laquelle elles furent condamnées à la « privatisation », voire des services publiques tels que la santé et l'éducation, et le tout au nom du modèle de libre marché et de la globalisation.

Cette dernière crise économique que les grandes puissances s'efforcèrent de maîtriser afin d'éviter l'effondrement du système financier mondial, venant au secours, et ce avec des fonds publics, d'établissements bancaires responsables de l'hécatombe, ayant même recours pour ce faire à la proscrire nationalisation dans le plus pur style communiste; provoqua le drainage d'énormes quantités d'argent (plus de 70.000 milliards de dollars en Amérique du Nord et un peu, sinon beaucoup plus en Europe) dans ces établissements afin de sauver les riches. On n'avait jamais de réaction aussi rapide, efficace et ferme, même après les pires catastrophes de l'humanité il n'y eut un si grand apport de fonds publiques.

Ceci démontra que la question du rôle de l'État, dans des cas d'extrême urgence, peut être faire l'objet d'une révision, en particulier lorsqu'il s'agit de secourir les crises qui peuvent mettre en péril la stabilité macroéconomique et socioéconomique d'une nation. Et donc, si nous considérons que la pauvreté est une situation de crise et par conséquent un état d'urgence, en établissant le parallélisme avec la présente crise économique, la pauvreté fait des victimes tous les jours, à chaque

heure, à chaque minute. L'État devrait donc être le principal protagoniste dans la lutte contre la pauvreté et devrait agir aussi énergiquement que durant la crise actuelle.

Malheureusement, les effets de la crise frappent à nouveau les pauvres et les couches les plus vulnérables de la société, en ce sens, nous assistons à de grandes manifestations de contestation en Grande Bretagne, en Espagne, en France y en Grèce au préalable, étant le présage de moments funestes dans d'autres pays. Le secours porté à la Grèce, à l'Irlande et au Portugal de la part de l'Union européenne est une preuve évidente des conséquences de la crise financière.

Comment définir et/ou redéfinir alors le rôle des ADEL?

Les ADEL doivent cesser d'être de simples observatoires de la problématique territoriale du développement économique local et soutenir de façon active tout le processus, elles doivent cesser de prendre ses distances avec les États sous prétexte d'impartialité et devenir des membres à part entière, abandonner leur rôle de simple demandeur de ressources financières et s'engager dans la planification et exécution des plans stratégiques du développement territorial.

Bien entendu, son domaine d'action se bornera au développement économique local, ce qui implique une participation active, articulée et en étroite collaboration avec les organes locaux de l'État et ce à tous les niveaux territoriaux:

- a) Participer au Diagnostic territorial de l'économie et son exercice durant les cinq dernières années à partir des diagnostics ruraux participatifs réalisés au moyen de techniques telles que la cartographie transversale ou la cartographie des aléas et des ressources. Ceci permettra l'identification du comportement des secteurs économiques et le calcul de la moyenne en pourcentage de la croissance.
- b) Participer à l'identification des potentialités territoriales afin d'en faire des Vecteurs de Développement Économique Local grâce, en premier lieu, au « dimensionnement » des ressources et des marchés potentiels, afin de les compléter avec l'Étude des Chaînes de Valeur qui donnera comme résultat l'identification des problèmes, mais

aussi des solutions transformées en « Opportunités d'affaire » et offertes par chacun des anneaux de la chaîne.

- c) Participer à l'élaboration de la stratégie de développement économique territorial à partir des prévisions de croissance des différents secteurs économiques, prenant en considération la croissance moyenne apportée par le diagnostic.
- d) Participer à l'élaboration du « Plan d'Action » ou la mise en place de l' « Agence Territoriale de Développement Économique Local » envisageant la croissance de l'économie du territoire (par circonscription ou par municipalité) dans une perspective stratégique de 5 ans (moyen terme) et/ou de 10 à 20 ans (long terme).
- e) Participer à l'élaboration du Marketing Territorial et par conséquent à la conception des zones d'investissement à partir de l'exploitation soutenable des « Vecteurs de Développement Économique Local » y ses chaînes de valeur.
- f) Soutenir la mise en marche de la conférence locale, provinciale, nationale et internationale des investisseurs, promue par les Gouvernements et les Institutions Locales.
- g) Participer dans les processus de création de micro, petites et moyennes entreprises rurales ou urbaines d'entrepreneurs émergents afin de satisfaire les demandes des processus d'achat de biens et d'engagement des services de l'État, du point de vue de l' « Achat et/ou Engagement Publique Éthique », participant à l'articulation de l'investissement public avec celle des entrepreneurs émergents.
- h) Offrir un service d'assistance technique et de formation en matière d'élaboration d'un plan d'investissement, études de viabilité, gestion des affaires, gestion de contrats, gestion de la production, gestion administrative et financière, traitement et transformation, commercialisation, marketing des biens et services, formation patronale et incubation d'entreprises.

3. Acteurs nécessaires, présents et futurs.

En ce moment précis et puisque nous faisons référence au contexte et à la situation actuelle du processus de développement local DEL, les acteurs nécessaires sont: les Gouvernements locaux, le Secteur Privé, la Société Civile et les Communautés locales.

En ce qui concerne les Agences de Développement Économique Local ADEL, les acteurs les plus fréquents sont: la Société Civile (ONG's) et plus généralement les institutions académiques, mais aussi les Gouvernements Locaux (Municipalités) avec une représentation minoritaire, mais non les Communautés Locales.

Dans le futur, les ADEL devraient compter de façon équitable, aussi bien en matière de représentation comme en terme de responsabilité et apport technique et financier, un 50% d'institutions publiques et un 50% d'institutions privées et de société civile.

Dans les domaines publics, privés, société civile et communautés locales les compétences et responsabilités devraient être les suivantes:

Institutions	Responsabilités et compétences
Gouvernements Locaux (décentralisation = municipalités; déconcentration = communes)	<ul style="list-style-type: none"> • Planification participative du Développement Économique Local territorial. • Diagnostic • Identification des Potentialités et des Vecteurs DEL (chaînes de valeur et opportunités d'affaires) • Élaboration de la Stratégie de Développement • Élaboration du Programme Territorial de Développement Économique Local et de son Plan d'Action • Élaboration du Marketing Territorial • Accomplissement du Programme Territorial de Développement et de son Plan d'Action qui inclut le Marketing Territorial <ul style="list-style-type: none"> • Organiser la Conférence des Investisseurs (promotion des territoires dans le domaine local, provincial, national et international) • Articuler le programme d'investissements publiques et privés en fonction des Vecteurs de Développement Économique Local • Favoriser un milieu d'affaires optimal avec une sécurité juridique et des services publics agiles et adéquats qui puissent attirer les investissements privés. • Une formation pour le développement • Une consultation communautaire

Des Institutions Publiques	<ul style="list-style-type: none"> • Institutions de recherche productive de biens (ressources naturelles) et services (pêche, élevage, agriculture, industrie minière, hydrocarbures, tourisme et autres secteurs productifs), en fonction des spécificités et de la vocation productive des territoires <ul style="list-style-type: none"> • dimensionnement des potentialités (ressources naturelles) • Recherches et études de marchés • Institutions pour la phase d'habilitation, de formation professionnelle et académies universitaires <ul style="list-style-type: none"> • Techniques et motivation pour entreprendre • Plans d'affaires • Formation pour la création d'entreprises • Fonds de développement aux secteurs productifs et de services (pêche, coton, agriculture, agro-affaires, PME, industrie minière et autres) en fonction de la vocation productive et des services offerts par le territoire • Financement des activités commerciales dans les zones identifiées à partir des Vecteurs de Développement Économique Local <ul style="list-style-type: none"> • Sociétés publiques créées dans le domaine économique • Mise en réseau des producteurs <ul style="list-style-type: none"> • Alliances stratégiques • Marchés internes et externes 	
Secteur privé	<ul style="list-style-type: none"> • Confédération (fédération et association) d'entrepreneurs privés (commerce, industrie et services) • Identifier les besoins de formation • Mise en relation avec le secteur des PME • Coopératives et associations de producteurs et de commerciaux (ruraux et urbains) • Alliances stratégiques pour la production et la commercialisation • Identification des besoins de formation • Corporations de la petite industrie, micro et petites entreprises (PME) et artisanat • Organisation et articulation pour répondre à la demande des engagements locaux de biens et services (commerce juste) des gouvernements locaux • Institutions financières bancaires et non bancaires (microfinances) • ouverture de lignes de crédit pour les secteurs agricoles, de l'élevage et des PME • Crédit et épargne populaire 	
Société Civile	<p>a. Organisations non gouvernementales (ONG's) locales, nationales et étrangères en rapport avec:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assistance technique • Habilitation • Formation • Financement (microfinances) • Production 	<ul style="list-style-type: none"> • Transformation • Commercialisation • Services • Information • Éducation pour le développement • Et autre soutien au secteur productif
Communauté	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle social et appropriation du processus de développement économique local • Identification des artisans et des entrepreneurs émergents pour être mis en rapport avec les Vecteurs de Développement Économique Local, en particulier en ce qui concerne l'investissement publique et le commerce ou l'engagement éthique • Éducation pour le développement • Consultation communautaire 	

2. Financement (bancaire, non bancaire, micro-finance et fonds)



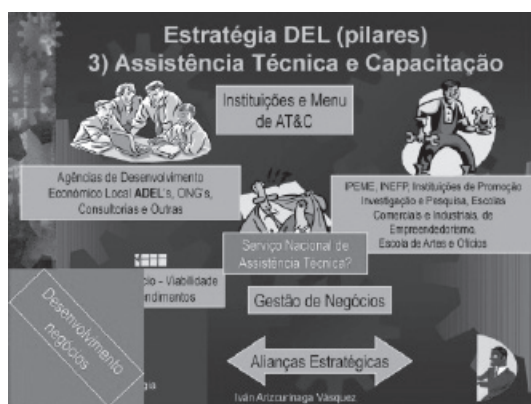
Il analyse toutes les sources de financement pour le développement économique local, soit du système financier bancaire comme non bancaire, des micro-finance, des coopératives d'épargne et de crédit, des fonds financiers privés, des organisations non gouvernementales financières, d'épargne et de crédit communautaire, des fonds de promotion (pêche, élevage, agriculture, tourisme, commerce, et autres), des fonds de fidéjussure - de garantie.

Il permet de connaître l'offre des produits de financement, ses conditions (intérêts, délais, garanties, etc.), ses risques, ses complications et ses bénéfices quand ils sont bien appliqués.

En plus, il permettra de favoriser la bancarisation territoriale à partir des différentes modalités telles que les caisses communautaires, les agences et les succursales bancaires et/ou des micro-finance, voire les banques correspondantes.

Rappelons qu'au niveau local, l'une des ressources principales promouvant l'économie est le budget général de l'État, lequel par les effets de la décentralisation et de la déconcentration se détecte de plus en plus communément dans les comptes des gouvernements locaux, et dans la plupart des cas on ne prend pas en charge les agences bancaires des territoires concernés. Ce qui dans plusieurs cas mérite le plan d'une stratégie de négociation pour favoriser la présence des entités financières.

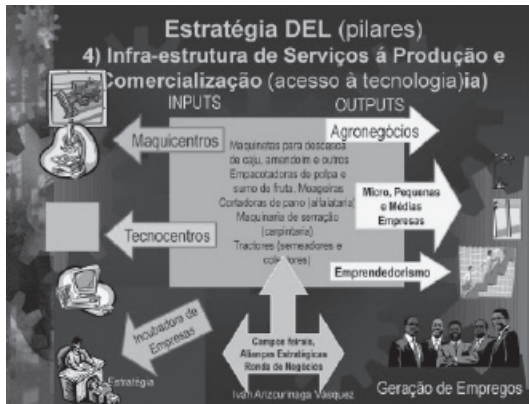
3. Assistance technique et développement des capacités (AT&C)



Cela va promouvoir l'assistance technique et développer les capacités mises au service des opérateurs du développement économique local. Il se produit une stimulation de la promotion de l'entrepreneuriat émergent, la création et AT&C de micro, des petites et moyennes entreprises à partir des Vecteurs (endogènes et exogènes) du développement économique local, les chaînes de valeur et les opportunités des affaires offertes par celles-ci.

Ce pilier stratégique est peut-être l'un des plus importants d'une stratégie de développement économique local, puisqu'il doit appuyer la création et le renforcement des capacités locales, et dans ce sens, il s'agit de favoriser les alliances stratégiques des producteurs, des commerçants, et des consommateurs pour le bénéfice mutuel. Dans ce cas, le rôle des Agences de Développement Économique Local est absolument incontournable pour le succès des propositions de développement territorial.

4. l'Infrastructure de services à la production et la commercialisation (accès à la technologie)



En fonction des Vecteurs de DEL, il s'agit de promouvoir l'installation de techno-centres, des maqui-centres, une pépinière d'entreprises et en essence l'accès à la technologie pour cimenter la structure patronale de production et de commercialisation ; il faut mettre en place des espaces d'échange de production et d'expériences ; favoriser des alliances stratégiques avec une attention de bonne qualité, sans négliger l'opportunité correspondante, les standards compétitifs de qualité, et les demandes du marché.

Ce composant stratégique consiste à déterminer la "durabilité" du développement économique local, puisqu'il garantira l'adéquation productive aux niveaux technologiques compétitifs, et qu'il assurera l'accès à la technologie aux entrepreneurs émergents, aux PME qui ne pourraient y accéder autrement.

5. Marchés Internes et Externes (marketing territorial)



Cela renforce le concept de développement endogène à travers l'identification des potentialités territoriales locales, de son dimensionnement, ses chaînes de valeur et les opportunités offertes par celles-ci, et son articulation pour l'introduction de la production locale dans les circuits des marchés internes et d'exportation.

Le plus important de ce pilier, c'est qu'il s'associe à la marque du territoire qui est identifié par un produit déterminé ou des ressources naturelles, en qualité de drapeau et d'orgueil local. Dans cette composante le produit marque ne se diffuse pas seulement comme tel, mais on retrouve également, d'une manière prépondérante, les autres potentialités locales, et pas seulement celles relevant de l'économie

Ainsi nous verrons dans les produits de marque, la promotion des services que le territoire offre tels que la santé (une attention hospitalière de bonne qualité), l'éducation (école primaire, secondaire, cycle technique - professionnel et universitaire), les conditions de vie (la qualité de l'eau potable, le patrimoine culturel, les attraits touristiques, les hôtels, les restaurants, les routes (voies) d'accès, entre autres). De sorte que le consommateur du produit soit captiver et puisse visiter le territoire dans des vues touristiques mais encore en qualité d'investisseur futur.

6. Système d'Information DEL

L'objectif de cet axe consiste à promouvoir l'accès à l'information au moyen de l'implantation d'un système d'information patronale à travers l'instauration d'une base des données interactive et relative qui permet l'utilisation efficace, efficiente et pertinente de l'information.

Il est absolument indispensable et nécessaire que la population locale ait accès à toute l'information actualisée sur le cadre juridique (lois, décrets, règlements et autres normes), mais aussi concernant : les méthodologies du développement des capacités et d'assistance technique et l'offre des institutions qui prêtent de tels services, l'offre des services financiers, les produits bancaires et non bancaires de financement au DEL, les conditions d'accès au fonds publics de promotion aux secteurs producteurs de biens et de services, des prix, des marchés, soit des facteurs de production ou des produits internes comme externes, de commerce équitable, calendriers de foires.

Cette information concerne la technologie de pointe, alternative et/ou intermédiaire qui garantit les standards de qualité compétitif et qui utilise une main d'œuvre intensive, qui génère de l'emploi, et qui bénéficie des techniques locales (es matériaux locaux) .

Il est également nécessaire que les communautés connaissent toute l'information et le contenu des Plans Stratégiques de Développement à tous les niveaux territoriaux, les plans optionnels annuels, et les budgets correspondants par source de financement.

7. Éducation pour le Développement (Durabilité mentale et comportementale)

Dans le cadre d'une stratégie de développement économique local, ce pilier représente sans doute le plus important puisqu'il garantit essentiellement la durabilité du processus du DEL. Il s'avère incontournable que d'inclure dans le cursus local depuis la maternelle, le primaire et le secondaire, l'éducation technique professionnelle et universitaire, les concepts d'entrepreneuriat, de compétitivité, d'esprit innovateur, dans le but de développer des attitudes, des comportements adéquats dans ce monde globalisé unipolaire.

À l'échelle locale, le cursus éducatif doit exploiter les potentialités « Vecteurs DEL » afin de susciter chez les nouvelles générations un sentiment d'appartenance des ressources naturelles de leur territoire, de façon à ce qu'il sera bien plus facile de les retenir chez eux, sachant qu'ils disposent de ressources pour leur soutien quotidien et futur.

Il est important que le système éducatif assimile la nécessité d'introduire les concepts cités et qu'il les enrichisse moyennant l'enseignement de techniques de développement entrepreneurial que leur permettent d'élaborer leurs plans d'affaire, la gestion, la viabilité de l'entreprise, les techniques de négociation, les alliances stratégiques, le travail corporatif et en groupe.

5. Défis Essentiels à relever

Les défis à relever de la part du développement économique local se déclinent pour l'essentiel de la façon suivante : l'institutionnalisation du paradigme participatif et de consultation communautaire dans leur étape de conception des instruments stratégiques de développement et des opératifs.

L'inclusion ample des agents du DEL non seulement au niveau de la consultation mais principalement au niveau de la participation et de la complicité dans les différents processus, des Gouvernements Locaux (décentralisation – délocalisation), le secteur privé, la société civile et les communautés locales qui sont le sujet et l'objet du développement humain.

Pour les Agences de Développement Économique Local les défis à relever sont les suivants :

- a) Révision des statuts permettant l'émancipation paritaire de l'État, le secteur privé et la société civile dans l'institution. On pourra imaginer une société mixte à capitaux privés et de l'État. Les organes sociaux seront distribués d'une façon équitable et dotés de compétences et d'obligation clairement définies.
- b) La durabilité de l'ADEL ne doit pas être conditionnée par des transferts de ressources publiques pour qu'ils soient dépensés par les partenaires privés, ce qui ne justifierait aucunement que l'on parle de partenariat public – privé. Si l'État est le seul à apporter du capital, quel sens cela a-t-il qu'il existe des ADEL relevant du droit privé ?
- c) Il est clairement arrêté qu'une ADEL est un service et un besoin public, plus spécialement en ces heures de crise économique qui frappe violemment les secteurs les plus défavorisés. Par voie de conséquence, la participation de l'État est absolument déterminante, et inséparable de sa présence dans le mandat et la compétence.
- d) Les ADEL ne peuvent pas se limiter à prêter des services entrepreneuriaux, elles doivent s'engager dans les différentes étapes du diagnostic territorial, l'identification et la dimension des potentialités, la stratégie de développement, le plan d'action, le marketing territorial, le design des scènes d'investissement et d'appui à l'articulation des piliers de la stratégie du DEL avec les agents locaux.
- e) Par ailleurs, les ADEL devraient s'allier pour attirer les investissements et le financement additionnels afin d'appuyer l'exploitation raisonnable et durable des Vecteurs DEL. L'intégration de la thématique DEL dans les processus de planification participative aboutit dans une première phase dans la « Conférence des Investissements », les ADEL se devant d'être l'un des principaux partenaires de la démarche.

Il est clair que chaque territoire diffère au sein d'un même pays. Il est évident aussi qu'il y a eu des moments historiques qui ont déterminé la création des ADEL avec un schéma standard qui répondait aux besoins de cette période donnée. Il est encore plus évident qu'aujourd'hui les choses ont changé et que dans ce processus dynamique nous devons adapter nos conceptions, en les écartant de positions dogmatiques et en les rapprochant d'un esprit plus réaliste.

Malheureusement les ressources destinées à financer le développement des peuples du sud sont de plus en plus infimes et le soin porté aux camarades les plus défavorisés s'avère d'une précarité grandissante. Raison pour laquelle il est essentiel que les gouvernements locaux assument leur responsabilité reconnue dans leur norme juridique qui réfère à la promotion du développement et à la lutte contre la pauvreté, et que les ADEL sont des outils de première ordre pour soutenir cette lutte. L'Initiative ART du PNMUd s'est vu favoriser et renforcer les liens territoriaux du fait de la proposition à déclarer le DEL comme un besoin public, pourvu d'une stratégie claire et principalement doté de politiques publiques qui soutiennent l'institutionnalisation de la perspective en question et le pourvoir de ressources publiques à partir du budget de l'État moyennant des fonds imposables de ressources propres et la canalisation de ressources solidaires de la coopération internationale tant au niveau bilatéral que multilatéral, plus spécialement de la coopération décentralisée.

Ce document ne comprend aucune citation bibliographique étant donné qu'il s'agit d'une proposition issue d'expérience vécue dans une zone centroaméricaine en plaines conflits armés, une Amérique du Sud avide de réponses et une Afrique à l'humanité plongée dans l'oubli et l'indifférence.

Iván Arizcurinaga Vásquez
Membre du Comité scientifique
"Forum Mondial de las ADEL"



GOUVERNANCE : LES ARRANGEMENTS (« ARRANJOS ») PRODUCTIFS LOCAUX COMME DYNAMISATEUR DU CAPITAL SOCIAL AU BRÉSIL

Santiago Martín Gallo. Secrétaire du Conseil de Développement et Intégration du Sud/Paraná/Brésil

Les travaux de recherche sur les APL avec une approche basée sur le capital social et la possible expansion au sein de l'arrangement ne sont pas très nombreux. De plus, dans la plupart des travaux consultés, l'hypothèse de départ était que l'APL s'approprie du capital social déjà installé, et ces travaux ne vérifiaient même pas si celui-ci peut être à la fois un générateur de ce type de capital.

Pour Nazzari, et al. (2004, p.5) le développement local durable peut être compris comme :

[...] un processus durable de changements dans les domaines humain, social et environnemental, conduisant à améliorer les conditions de vie des personnes et permettant d'élargir les choix et les opportunités. Pour que ce processus soit un succès, il doit répondre à certaines exigences structurelles, où l'un des facteurs primordial est l'engagement total de la communauté, qui doit être l'actrice principale du développement, étant donné qu'il faudra réaliser des changements dans l'entourage et les personnes, en modifiant ainsi leurs modes de vie.

Pour ce faire, le développement local ne peut pas être défini ou considéré uniquement comme développement économique local, mais il doit s'agir d'un développement social local, environnemental local, politique et institutionnel local, culturel local et physique et territorial local, comme l'affirme Franco (2002, p.90).

À cet égard, Franco (2002) affirme que la population doit avoir la capacité d'appropriation et de multiplication de revenus. L'auteur démontre que le capital humain et social constitue la base du développement. Et contrairement, bien qu'il y ait une distribution directe de revenus (don) ou une augmentation réelle des salaires, la possibilité de développement sera limitée si le capital humain et social n'est pas capable pour s'approprier de ce revenu et le multiplier.

Comme l'affirme l'auteur, la pauvreté n'est pas le manque d'argent, mais plutôt le manque de capacités pour développer des potentialités. La pauvreté n'est une insuffisance de revenus, mais de développement, et le développement ne correspond pas à la croissance (Franco, 2002).

L'auteur utilise le concept de Capital Social en tant que capacité de coopération entre la société, de formation de réseaux, la capacité de régler ses problèmes démocratiquement. C'est-à-dire, la communauté elle-même et le Capital Humain doivent être ceux qui créent et stimulent l'entrepreneuriat, en tant que capacité de transformation et innovation.

Becker (2003) affirme qu'actuellement nous observons une importance renouvelée de la sphère locale qui est associée aux cultures régionales. Puis, lui et d'autres auteurs considèrent que selon les valeurs culturelles cumulées régionalement ou du capital social existant, certaines régions arrivent à répondre de manière positive

ou active face aux défis régionaux de la globalisation contemporaine, en construisant leurs propres modèles de développement. Pour l'auteur, le développement est fruit de la démocratie, et cette dernière est le résultat de l'organisation sociale, de l'engagement social de la communauté.

Ainsi, les sociétés les plus démocratiques, avec une participation politique intense de la population, sont les sociétés les plus développées.

1. Caractérisation des APL

Pour le BNDES (2007), les APL sont des agglomérations d'entreprises d'un secteur ou chaîne de production donnée.

Caporali et Volker (2004) coïncident au moment de définir les APL comme un type particulier de cluster, formé par de petites et moyennes entreprises, réunies autour d'une profession ou affaire, où il convient de souligner le rôle joué par les relations -formelles ou informelles- entre les entreprises et autres institutions participantes. Les entreprises partagent une culture commune et interagissent, comme un groupe, avec l'entourage socio-culturel local.

Selon Brito (2003, p.3), la Redisist définit les APL comme:

[...] agglomérations territoriales d'agents économiques, politiques et sociaux –ciblés sur un ensemble spécifique d'activités économiques- qui présentent des liens, parfois naissants. Généralement, ceci implique la participation et interaction d'entreprises - pouvant être des producteurs de biens et de services finaux, ou des fournisseurs d'intrants ou d'équipements, des prestataires de consulting ou de services, de distributeurs, des clients, entre autres –et toutes leurs formes de représentation et association. Ils comprennent également d'autres institutions publiques et privées consacrées à : formation et capacitation des ressources humaines, comme les écoles techniques et les universités ; recherche, développement et ingénierie ; politique, promotion et financement.

Haddad (2004) définit l'APL comme une concentration micro d'entreprises de n'importe quelle taille avec un degré différencié de cohésion et des caractéristiques communes, qui peut être : a) horizontale, dans un même secteur ou dans des secteurs connexes (cuir et chaussures ; bois et meubles, par exemple) ; b) verticale, ce sont des secteurs structurés dans une chaîne de production ; c) mixte, avec une structuration sectorielle horizontale et verticale (par exemple la protéine animale industrialisée à l'Ouest de Santa Catarina).

Cassiolato, Lastres et Szafiro (2000) indiquent certaines des caractéristiques principales devant être observées dans l'étude de ces agglomérations, à savoir :

a) la dimension territoriale ;

- b) la diversité, les activités et les acteurs et actrices ;
- c) la connaissance tacite ;
- d) les innovations et les apprentissages interactifs ; et
- e) **la gouvernance.**

La gouvernance fait référence aux différents modes de coordination entre les agents et les activités, qui participent tout au long du parcours qui va de la production à la distribution de biens et de services, ainsi que le processus de génération, diffusion, utilisation de connaissances et d'innovations. Il existe des formes différentes de gouvernance et de hiérarchies dans les systèmes et les arrangements productifs, ce qui représente des formes différenciées de pouvoir dans la prise de décisions (centralisée et décentralisée, plus ou moins formalisée). La gestion de l'arrangement peut être faite par une équipe technique externe ou par un groupe d'entrepreneurs participants désigné par l'ensemble de participants.

Amaral Filho (2002) souligne l'importance des variables : capital social, stratégie collective de l'organisation de la production, stratégie collective de marché et articulation politico-institutionnelle, considérées des variables essentielles pour le développement d'un APL.

Le capital social, selon l'auteur, est la cumulation d'engagements sociaux construits par les interactions sociales dans une zone donnée. Ce type de capital est manifesté par la confiance, les normes et les chaînes de relations sociales et, contrairement au capital physique conventionnel, qui est privé, celui-ci est un bien public. L'aspect principal du capital social est la confiance, construite socialement par le biais d'interactions continues entre les personnes. Le capital social cumulé dans un arrangement productif donné est la condition principale pour la coopération, la formation de réseaux, les associations et consortiums de petits producteurs et la diffusion de connaissances. Il s'agit également de la source principale de coordination et de gouvernance de l'APL.

Maciel (2001) renforce cette idée en affirmant que les relations stables de confiance, réciprocité et coopération sont perçues comme des instruments pour resserrer les relations entre les agents économiques et améliorer l'efficacité des arrangements institutionnels entre et à l'intérieur des entreprises.

La stratégie collective de l'organisation de la production comprend tout ce qui est lié aux décisions coordonnées, entre les personnes impliquées dans la production, sur quoi produire, pour qui produire et comment produire. C'est à ce niveau là que le groupement d'entreprises définit sa force en relation avec les grandes entreprises isolées, étant donné que c'est là où l'on définit l'équivalence de l'avantage en relation avec l'échelle d'achat de matières premières, l'utilisation de machines et d'équipements et la production en général. C'est également à ce niveau là que l'on manifeste et produit l'apprentissage collectif, source des innovations et de la compétitivité. Pour la réussite de cette stratégie, l'apport du capital social est fondamental.

L'articulation politique et institutionnelle, qui provient également du capital social, est le mécanisme qui permet à l'arrangement productif de se mettre en rapport avec les organisations publiques et privées de soutien aux micro, petites et moyennes entreprises ou au développement local. Les expériences ont démontré que plus la cumulation de capital social dans une agglomération d'entreprises donnée est élevée, plus l'articulation avec les organisations et institutions est importante est efficace.

Haddad (2004) soutient catégoriquement que pour que l'APL fonctionne correctement, la région doit compter sur une organisation sociale, étant donné que pour favoriser l'arrivée du développement il faut que les critères suivants, entre autres, soient envisagés : un processus croissant d'autonomie décisionnaire ; une capacité croissante de captation et de réinvestissement de l'excédent économique ; un processus croissant d'inclusion sociale (même numérique) ; une conscience croissante et une action environnementaliste et une perception collective croissante d'appartenance à la région.

Nous percevons ainsi que la variable « capital » social a une grande importance dans la stratégie des APL, et constitue même l'un des piliers du modèle. Le capital social cumulé dans la région tend aussi à renforcer la capacité d'organisation sociale des acteurs et actrices locaux, ce qui contribue ainsi de manière spontanée à améliorer les bénéfices des opportunités futures pour la croissance et le développement local.

Le modèle des APL est présenté dans cette décennie comme l'une des alternatives surgies dans cette quête de croissance et développement des régions.

2. Capital social : concept et caractérisation

Au sens large, le capital social peut être défini comme les réseaux sociaux, les réciprocitys qui émergent de ces réseaux et leur valeur pour l'obtention d'objectifs mutuels.

Green (2000) définit le capital social comme les réseaux de relations sociales caractérisés par des normes de confiance et de réciprocité.

Fukuyama (1996) définit le capital social comme la capacité dérivée de la confiance en une société ou en certaines parties de la société. L'auteur souligne que la différence entre le capital social et autres formes de capital humain est que celui-ci est généré et transmis par des mécanismes culturels, tels que la religion, la tradition et les coutumes historiques.

Franco (2001, p.53) souligne que :

[...] les différents aspects de la capacité inclus dans le concept de capital social peuvent être réunis dans la capacité de vivre en communauté, latu sensu, c'est à dire d'interagir socialement afin de créer et de maintenir des contextes où se manifestent les ethos de la communauté, où sont présents les valeurs et les vertus qui promeuvent la reconnaissance mutuelle, la confiance, la réciprocité et l'aide mutuelle, la confiance, la solidarité et la coopération.

Dotto (2003) analyse le concept de capital social de Franco (2001) en affirmant qu'il fait référence aux capacités des personnes d'une société donnée de subordonner les intérêts individuels à des groupes majeurs ; de travailler ensemble, en ciblant des objectifs communs ou le bénéfice mutuel ; de s'associer les unes aux autres et de former de nouvelles associations ; de partager des valeurs et des normes pour former des groupes et des organisations stables et pour construire et partager la gestion, en bref, vivre en communauté.

Dotto (2003) souligne que le travail de Putman (2000) affirme que dans les communautés civiques, caractérisées par la présence d'une citoyenneté active et avec un esprit civique, par des relations politiques égalitaires et par une structure sociale basée sur la confiance et la collaboration, il existe une forte relation établie entre l'exercice institutionnelle et la communauté.

Pour Barquero (2001), le capital social est un processus et l'instrument d'empowerment de la citoyenneté est sa capacité pour changer les relations sociales et les échanges qui génèrent plus de réseaux de coopération et solidarité. Ainsi, l'augmentation des taux de capital social peut, et sûrement, aura des effets positifs en raison de son impact sur la démocratie et le développement socio-économique.

Putman (1996) a identifié dans son travail que certaines régions (italiennes) sont favorisées par des systèmes et des paramètres dynamiques de participation civique et sont capables de stimuler la présence d'un gouvernement efficace et responsable. Par contre, d'autres sont caractérisées par une politique structurée verticalement, une vie sociale caractérisée par la fragmentation, et l'isolement ainsi que par une culture dominée par la méfiance.

Putman (1996) conclut dans son étude que plus l'exercice du gouvernement régional est important dans une région donnée, plus la qualité des gouvernements locaux sera élevée.

Ceci dit, il est possible de conclure que le développement du gouvernement est déterminé par les traditions civiques et par le capital social (Dotto, 2003, p.235).

Pour Staple et Durston (2003, p.11), « l'empowerment a été défini comme le processus selon lequel l'autorité et la capacité sont gagnées, développées, adoptées ou favorisées ». Spellberg (2001) affirmait déjà que les personnes ont l'autorité ou sont capacités (« empowered ») dans la mesure où l'on a un certain contrôle sur les institutions et les processus qui affectent directement leur bien-être.

Dotto (2003) affirme, à propos des réflexions de Putman, que l'auteur apporte une innovation en accordant au capital social un sens fondamental par rapport à sa capacité de favoriser la production de l'être humain, et par conséquence, d'être capable de promouvoir le développement comme un tout.

Spellenberg (2001) souligne que l'être humain est un être social qui a des relations avec les autres et avec l'entourage où il habite depuis sa naissance. Ainsi, l'auteur interprète le capital social comme le résultat de ces raisonnements. Elle définit ainsi le capital social comme les « relations entre les agents (personnes,

groupes et organisations) qui créent la capacité d'agir en bénéfice mutuel et collective avec un objectif commun ».

En bref, selon l'auteur, le capital social est une ressource sociale qui surgit et s'incorpore aux relations entre les personnes. Tout comme Grootaert et al. (2003, p.05), l'auteur observe que ces ressources, relations, sont sociales dans la mesure où elles sont accessible uniquement au sein et par le biais des relations sociales elles-mêmes, contrairement au capital physique et humain, par exemple, qui est essentiellement propriété des personnes.

Pour Coleman (1990), le capital social est une conséquence de la participation des personnes aux activités qui exigent de la sociabilité. L'auteur analyse le concept afin de démontrer comment les liens sociaux et les normes partagées peuvent favoriser l'efficience économique et contribuer pour que les personnes soient plus éduquées, trouvent un emploi et puissent cumuler du capital.

Le capital social n'est pas une entité unique, étant donné qu'il se développe et est renforcé dans des domaines, dimensions et relations très divers. Il est de ce fait considéré multidimensionnel.

Woolcock (2000), et Bandeira (2007, p.101), affirment que :

[...] actuellement il y a de plus en plus de consensus autour de la définition de capital social qui le considère comme celui formé par les normes et les réseaux qui permettent l'action collective. De plus, selon l'auteur, il est également nécessaire de distinguer les sources et les conséquences du capital social. Les sources sont principalement les réseaux sociaux, formels ou informels. La confiance, la tolérance et les normes de réciprocité, ainsi que d'autres attitudes et dispositions du comportement contribuent à augmenter la prédisposition à la coopération et doivent être considérées comme le résultat de processus d'interaction qui se manifestent à l'intérieur des réseaux qui constituent les sources du capital social.

À cet égard, Woolcocken considère que parmi les facteurs devant être analysés pour identifier l'existence (source) et l'intensité (conséquence) du capital social dans une région, Bandeira (2007), il convient de citer :

« la participations dans des associations bénévoles » et les « réseaux informels de sociabilité », considérés comme des variables pour identifier l'existence de sources de capital social ; et la « participation politique » ainsi que la variable « confiance » comme des facteurs primordiaux pour connaître l'intensité (conséquences) du capital social de la région à étudier.

Selon l'auteur, le premier facteur fait référence au fait que la participation dans des associations bénévoles est l'un des indicateurs les plus utilisés dans l'analyse du capital social, et l'existence d'un réseau dense d'organisations de la société civile, dans un territoire donné, a été considéré par la littérature comme l'un des indicateurs principaux. Les chaînes des relations qui s'établissent au sein des organisations constituent l'un des types principaux de réseaux sociaux qui existent dans les régions, ce qui fait que les processus d'interaction qui se développent à l'intérieur soient considérés comme d'importantes sources de capital social (Bandeira, 2007, p.101).

À ce propos, il est important de souligner l'une des découvertes faites par l'auteur dans sa recherche. Après avoir identifié le niveau de participation dans les réunions des associations bénévoles, dans les macro régions de l'état de Rio Grande do Sul, les résultats ont été très similaires pour chaque micro région (Bandeira, 2007, p.103). Dans ce cas, ceci révèle que la condition socioéconomique et le niveau de scolarité influencent peu la formation de capital social.

Spellenberg (2001, p.10) coïncide avec Bandeira en affirmant que la participation dans des associations communautaires et bénévoles permet que les personnes puissent avoir un accès accru au capital social.

En ce qui concerne les réseaux informels de sociabilité, Bandeira (2007, p.112) affirme qu'ils sont constitués par des relations qui conforment ce que l'on pourrait appeler la **sociabilité informelle**, ce qui comprend des activités telles que rendre visite à des membres de la famille ou à des amis, réunir des amis à la maison ou participer à des activités différentes avec d'autres personnes, par exemple.

Par rapport au conséquences du capital social, et dans le domaine de la variable « participation politique », Bandeira (2007) souligne que les actions comme l'adhésion à des partis politiques, la participation à des

manifestations, des élections ou des protestations, la participation à des réunions sur des sujets politiques, les donations pour des partis politiques, le travail réalisé pour une candidature, la visite à un parti politique pour résoudre un problème de la communauté, constituent certaines des sources qui augmentent l'intensité du capital social local.

En dernier lieu, l'aspect de la « confiance », selon Bandoira (2007, p.117) est considéré dans la littérature comme l'une des principales conséquences du capital social.

L'aspect le plus utilisé fait référence à la « confiance généralisée », c'est-à-dire la confiance en d'autres personnes, institutions et organisations.

Flores et Rello (2001) font une synthèse des concepts de capital social, leurs sources et conséquences selon les études d'importants auteurs et institutions qui ont travaillé sur ce sujet.

D'autre part, le concept de gouvernance utilisé ici part de l'idée générale de l'établissement de pratiques démocratiques locales à travers l'intervention et la participation de différentes catégories d'agents :

- État, dans ses différents niveaux ;
- Entreprises privées locales ;
- Citoyenneté et travailleurs ; et
- Organisations non gouvernementales.

Cependant, cette vision ne peut pas négliger qu'il existe de grandes entreprises situées en dehors de l'arrangement qui coordonnent les relations techniques et économiques tout au long de la chaîne de production, ce qui touche de manière significative les processus de décision locaux.

Bien qu'elle ne souligne que l'expérience des Etats-Unis, la classification de Markussen, nous offre une base pour élaborer une typologie pour des pays tels que le Brésil, en termes de **gouvernance**, ce qui nous permet de prendre en considération le problème signalé auparavant. Cette classification envisage l'existence ou pas d'une entreprise ou institution locale régissant les relations techniques et économiques tout au long

de la chaîne de production.

Ainsi, il serait possible d'obtenir une catégorisation initiale et simple à partir d'une caractéristique : l'absence de toute forme locale de **gouvernance** ou l'existence, au moins, d'une grande entreprise agissant comme point central ou axe (hub) sur la base d'une agglomération d'entreprises locales.

En d'autres mots, du point de vue de la **gouvernance**, ou des entreprises locales, elles s'organisent sous forme de « réseaux », ou bien la **gouvernance** se développe à travers de formes « hiérarchiques ».

En ce qui concerne les « réseaux », on observe l'existence d'agglomérations de micro et petites entreprises, sans de grandes entreprises installées au niveau local et pouvant jouer le rôle de la coordination des activités économiques et technologiques. Ces agglomérations, qui montrent une absence de formes locales de **gouvernance**, sont celles concernant les micro et petites entreprises typiquement analysées dans la littérature sur le sujet. Dans ce cas, il s'agit d'une **gouvernance** typique de « réseaux ».

Dans cette situation, il est possible de distinguer deux cas, avec une seule différence entre eux. Dans le premier cas, les micro et petites entreprises surgissent à partir de l'existence dans la municipalité d'institutions scientifique-technologiques d'excellence. Dans ce cas, l'on inclut les agglomérations de petites entreprises à base technologique, dans lesquelles la spécialisation se trouve dans des domaines scientifiques et technologiques, tels que la biotechnologie, les technologies de l'information et la communication, les matériaux avancés, etc. Il s'agit de cas dans lesquels les domaines de connaissances spécifiques et dominantes déterminent la spécialisation des agglomérations au détriment des secteurs particuliers. Il est possible de trouver plusieurs programmes de promotion de la part du secteur public (comme, par exemple, les programmes de pépinières), orientés vers la création de ce type d'entreprises. Même étant significatifs, ces programmes sont insuffisants pour permettre la croissance et la durabilité des entreprises et la constitution des interactions ci-dessus mentionnées.

Dans ce cas, la **gouvernance** locale est réalisée à travers une combinaison de stimulants publics-privés.

Le deuxième cas d'agglomérations de micro et petites entreprises avec **gouvernance** sous forme de réseaux peut être caractérisé à partir des dénommés districts industriels italiens. Ceux-ci sont structurés autour de secteurs comme les chaussures, les vêtements, etc., dans lesquels la spécialisation des agglomérations est essentiellement sectorielle.

Il existe un autre cas qui fait également référence à la gouvernance de type hiérarchique. À cet égard, la littérature présente deux situations. D'abord, le cas où une ou plusieurs entreprises agissent comme « ancre » de l'économie régionale, avec des fournisseurs de services à leur côté. Le cas classique est celui d'une entreprise, souvent intégrée verticalement, comme Boeing, à Seattle (EEUU) et Toyota, à Toyota City (Japon).

Dans ce cas, les entreprises-ancre établissent d'importantes relations techniques et économiques avec des fournisseurs locaux, tout en créant un cercle vertueux de coopération, en même temps qu'elles stimulent le développement de formations et établissent une compétitivité systémique.

Outre la **gouvernance**, une autre dimension s'avère importante pour la construction d'une caractérisation qui s'encadre dans la réalité du Brésil. Le marché majoritairement desservi par chaque arrangement est une dimension importante dans la mesure où l'on privilégie dans le concept d'arrangement productif la proximité entre les différents acteurs et actrices pour l'accumulation de formations et processus collectifs d'apprentissage.

Dans un pays comme le Brésil, où les différences de revenus sont très élevées, cette dimension est particulièrement importante, étant donné que ces différences dans les habitudes de demande s'articulent avec les spécificités locales. Dans beaucoup de cas, la production d'un arrangement ne satisfait qu'une demande spécifique d'une région donnée. Ceci est particulièrement répandu dans les régions les plus pauvres, comme le Nord et le Nord-est du pays.

Ainsi, la destination de la production s'avère cruciale pour comprendre la logique de fonctionnement des relations entre les entreprises et institutions, ainsi que pour la proposition d'alternatives ayant pour objet la transformation d'agglomérations dans des arrangements effectifs et dans des systèmes productifs locaux. Quel-

ques analyses des travaux empiriques réalisés dans le domaine du « réseau » (Cassiolato et Lastres, 2000 ; Villaschi et Campos, 2001) montrent d'importantes dimensions liées aux processus d'apprentissage, de capacitation pour l'innovation et de structuration pour la coopération, des aspects qui varient en fonction des trois types de destination de la production locale.

- marché local/régional (entreprises participantes à l'agglomération qui fournissent des intrants pour les grandes entreprises établies au niveau local, ou vendent des produits finaux sur ces marchés) ;
- marché régional/national (elles agissent sur un espace économique plus élargi) ;
- marché national/international (la concurrence a lieu dans des espaces plus larges).

Finalement, il faut prendre en compte une troisième dimension, étant donné que les dimensions mentionnées jusque là ne présentent aucune spécificité liée à la prémisse de base de l'analyse que nous abordons ici : l'importance de l'innovation dans la compétitivité et la dimension locale de l'innovation.

À cet égard, le niveau de territorialité des activités productives et d'innovation est fondamental.

La question clé de cette troisième dimension d'analyse consiste à établir à quel point les capacités nécessaires à l'établissement des activités ayant l'innovation comme composante fondamentale sont intégrées au niveau local.

À partir de la définition d'arrangements et de systèmes productifs locaux, l'on introduit une vision des différentes formes de gouvernance des arrangements et des systèmes en incluant les paramètres de territorialisation et des flux de production.

Du point de vue de la construction d'une caractérisation orientée vers le cas du Brésil, les arrangements productifs régis par des hiérarchies, à différence de ceux où la gouvernance se matérialise dans des réseaux, possèdent une coordination locale où l'on développe les activités productives, ce qui implique de forts impacts dans l'organisation de la production et en termes de niveau de territorialisation des activités productives. Dans ce cas, l'arrangement productif métal-mécanique

de l'état de Espírito Santo, dont la production est majoritairement destinée au marché local et la coordination est réalisée par peu d'entreprises du secteur de la sidérurgie, possède un degré de territorialisation des activités productives.

L'arrangement productif automobilistique de Minas Gerais, régi par une entreprise multinationale (FIAT), avec une production destinée au marché national, présente un haut degré de territorialisation des activités, ainsi que l'arrangement de l'acier dans l'état de Espírito Santo. Le premier arrangement fut développé avant l'ouverture commerciale des années 90 et il a consolidé une structure productive et innovatrice, établissant ainsi un haut degré de territorialisation des activités. L'ouverture commerciale et quelques mesures adoptées à partir de ce moment sont en train de réduire le niveau de territorialisation de l'arrangement.

D'autres arrangements régis par hiérarchie, mais avec une production destinée au marché international, sont celui de l'aéronautique à San José dos Campos, à l'état de San Pablo, celui du tabac dans l'état de Rio Grande do Sul, et celui du cacao dans l'état de Bahia, le premier ayant un haut degré de territorialisation et les autres un degré moyen de territorialisation. Dans le cas du premier, la coordination des activités productives concentrées est réalisée par EMBRAER, une société à capital local, et dans les autres cas, cette coordination est réalisée par des sociétés multinationales.

Les différences fondamentales de ces cas sont notamment liées à la propriété du capital des entreprises ancrées qui coordonnent les activités des micro et petites entreprises. Ainsi, à partir de l'ouverture commerciale, les cas où la coordination est réalisée par des entreprises filiales des multinationales, sont ceux où le degré de territorialisation a diminué et les processus de formation et d'apprentissage sont moins nombreux. Tout au contraire, dans les cas où la coordination locale est octroyée de manière majoritaire à des entreprises de contrôle local, l'on a observé une augmentation du degré de territorialisation.

Dans les cas de gouvernance en réseaux, la situation n'est pas tellement claire, mais en général un plus haut niveau de territorialisation est associé à une production destinée au marché national. Dans cette catégorie, se trouvent, par exemple, les arrangements de biotechnologie dans l'état de Minas Gerais, de software dans

les états de Río de Janeiro et Santa Catarina, de soya dans l'état de Paraná, de vin dans l'état de Río Grande do Sul, de meubles dans l'état de San Pablo et de matériaux avancés dans la ville de San Carlos, intérieur de San Pablo.

Dans ces cas, la haute intensité des activités locales ou l'approfondissement dans l'industrialisation locale sont des facteurs explicatifs. Le cas de la céramique dans l'état de Santa Catarina et des fruits tropicaux au Nord-ouest se trouve dans la même situation, malgré le fait d'avoir une plus haute exposition au marché international. Dans ce cas, le fait que les principales entreprises de l'arrangement soient de contrôle local s'avère le facteur d'explication le plus important.

L'arrangement du marbre et granite dans l'état de Espírito Santo est coordonné en réseaux, sa production est destinée au marché international et son niveau de territorialisation est moyen, les formations et les processus d'apprentissage local étant limités. L'arrangement de pierres ornementales à Río de Janeiro montre un bas degré de territorialisation, avec une production à peine destinée au marché local.

D'autres cas d'arrangements coordonnés par des réseaux avec un degré moyen de territorialisation sont les suivants : cuir et chaussures dans l'état de Paraíba, textile et vêtements dans l'état de Santa Catarina, meubles dans les états de Minas Gerais, Espírito Santo et Río Grande do Sul. En outre, le premier des arrangements destine sa production au marché local, et le reste s'adresse plutôt au marché national. L'arrangement de cuir et chaussures de Río Grande do Sul destine sa production au marché international. Finalement, l'arrangement textile et de vêtements de Río de Janeiro, coordonné en réseau et dont la production est destinée au marché national, a un degré moyen de territorialisation.

De cette analyse, on peut conclure que les arrangements régis par des grandes sociétés dont la production est destinée au marché national ont une tendance plus marquée vers des niveaux de territorialisation plus hauts.

D'autre part, le haut / moyen degré de territorialisation des arrangements coordonnés en réseau est la conséquence des différents types de spécificités. Dans les cas des arrangements de vin en RS, marbre et granite en ES et fruits tropicaux au NE, une partie de la te-

rritorialisation réponds à la localisation des ressources naturelles. Cependant dans ces cas, la territorialisation a augmenté comme conséquence des spécifications liées au travail et à la technologie.

Il convient de souligner que dans le cas des arrangements de produits de haute technologie (arrangement aéronautique de SP, télécommunications de Campiñas et Paraná, software de Santa Catarina et Río de Janeiro et matériaux avancés de San Carlos), le gouvernement a joué un rôle fondamental dans le processus de formation productive et innovatrice dans les différents locaux à travers la mise en place de politiques industrielles et technologiques, en contribuant significativement à la territorialisation des activités économiques et de formation innovatrice spécifiquement.

Il faut aussi mettre l'accent sur les cas où il y a eu une réduction du niveau de territorialisation à conséquence du processus d'ouverture commerciale et autres réformes structurelles des années 90. Le cas de l'arrangement des télécommunications à Campiñas, à l'intérieur de San Pablo, est peut-être le meilleur exemple de cette situation, dans la mesure où la réduction du degré de territorialisation des activités est perceptible. Pendant sa consolidation, l'on a observé un processus clair d'internalisation d'activités visant à la formation industrielle et innovatrice, qui a donné lieu à un haut degré de territorialisation des activités. Ainsi, actuellement la territorialisation des activités dans cette municipalité est la conséquence directe de la qualification de la main d'œuvre et elle n'est plus le résultat de la dynamique locale.

Selon Humphrey et Schmitz (2000), il existe des formes de gouvernance locale qui peuvent être publiques, privées ou mixtes. Étant donné que la gouvernance favorise la compétitivité des entreprises de l'arrangement, elle peut contribuer à la création d'économies externes, pouvant surgir de manière spontanée ou des [...] économies externes générées par des actions délibérées des agents locaux en faveur de la promotion des activités productives et de la diffusion des connaissances » (Suzigan, Garcia e Furtado, p.9).

Le rôle de la gouvernance de l'APL dans le processus de coopération et interaction de l'arrangement a été fondamental, notamment en ce qui concerne les économies externes obtenues à travers des actions délibérées des agents locaux. Plusieurs initiatives ont

été développées à partir de l'articulation de la gouvernance. Parmi celles-ci, il convient de citer une ligne de financement exclusive en collaboration avec la Caja Económica Federal spécialement conçue pour le secteur de la confection et une autre du Banco Nacional de Desarrollo pour tous les APL du Brésil ; ainsi que la mise en place dans la municipalité d'Apucarana d'un Centre de Mode et l'institutionnalisation dans le domaine du Conseil de Développement et Intégration du Sud (CODESUL) du réseau d'ALP des états du Sud du Brésil et Mato Grosso do Sul, dont l'objectif vise à promouvoir le développement équilibré et durable du secteur public.

3. Conclusions

La recherche d'un développement est constante entre les régions et les pays du monde.

Il s'agit d'un concept en évolution permanente qui, pendant les dernières décennies a cessé d'être considéré comme l'évolution du revenu par tête, pour être plutôt envisagé comme une pratique de développement orientée à l'inclusion et l'égalité sociale, la préservation de l'environnement et le respect de la culture et les institutions locales.

Le développement est toujours local, régional, pour avancer par la suite vers d'autres niveaux.

Pour ce faire, une région donnée est conditionnée par une série de variables qui doivent coïncider. Parmi celles-ci, se trouvent la qualité de la technocratie locale, la qualité du secteur des entrepreneurs, la classe politique et la société civile.

En outre, cet article met en évidence l'importance accordée par le Brésil aux stratégies et politiques. Parmi les stratégies signalées pour la recherche du développement local, se trouve la création des APL.

Ce qui distingue un APL, qu'il soit embryonnaire ou consolidé, d'une simple agglomération d'entreprises est la capacité d'organisation collective, l'associationnisme et la diffusion de connaissances. Il est donc évident que le capital social est une condition essentielle pour l'existence et le succès d'un APL.

Un APL s'approprie du stock de capital social disponible dans la société locale.

Mais, le capital social étant tellement important pour l'APL, il est raisonnable de penser que la structure pourrait aussi donner lieu à un flux de capital social, avec l'objectif d'augmenter son stock. Comme conséquence, toute la communauté participant à l'APL peut et doit être bénéficiaire par une telle augmentation.

Même si nous sommes ici face à un débat très enrichissant, celui lié à la trajectoire du capital social comme instrument effectif dans la recherche du développement dans les régions, qui contribue au progrès de la réflexion et en même temps sert à éclaircir les domaines de concordance et discordance, nous avons encore un long chemin à parcourir.

Il s'avère évident que l'existence et l'élargissement du niveau de capital social dans une région/communauté donnée, ne garantissent pas à eux seuls l'expansion durable du développement local. Cependant, sans un bon niveau de cette variété, la possibilité d'échouer économiquement sera plus haute.

On sait que l'objectif principal d'un APL est la compétitivité et la survivance des entreprises qui participent au marché. En outre, on sait aussi que l'agglomération, afin d'atteindre cet objectif, a besoin de relations sociales renforcées capables de fournir à l'APL la capacité d'organisation collective, l'associationnisme et la diffusion de connaissances auprès des particuliers. Ainsi, cet article vise à analyser si l'APL, en tant que stratégie productive, peut être considéré aussi un générateur de renforcement du capital social.

L'expansion du flux de capital social et, en conséquence, l'augmentation du niveau local de ce type de capital est extrêmement importante pour le renforcement interne de l'APL, de l'associationnisme et de l'organisation. Les actions visant à stimuler le capital social renforceront la communauté et constitueront un héritage pour la région, à travers la prise de pouvoir de la citoyenneté.

La diffusion du savoir, la solidarité et le sentiment d'appartenance sont présents parmi les acteurs et actrices de l'APL. Cependant, l'on observe encore certaines attitudes opportunistes. Pour les éviter, il faut mettre en place, de manière démocratique, des actions visant à éliminer ce type d'actes capables de réduire le stock de capital social, la base du développement économique et social des territoires.

Bibliographie

- AMARAL FILHO, Jair. **É negócio ser pequeno, mas em grupo** : desenvolvimento em debate : painéis do desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro : BNDES, 2002.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. Diferenças regionais quanto ao capital social e crescimento econômico no Rio Grande do Sul. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v.12, n.1, p.93-124, jan/avr. 2007.
- BARON, Stephen ; FIELD, John ; SCHULLER, Tom. **Social capital**: critical perspectives. Oxford, RU : Oxford University Press, 2000.
- BARQUERO, Antônio Vasquez. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre : Fundação de Economia e Estatística, 2001.
- BRITO, Jorge; ALBAGLI, Sarita. **Glossário de arranjos e sistemas produtivos e inovativos locais** : rede de pesquisa em sistemas produtivos e inovativos locais. Rio de Janeiro : REDESIST, 2003.
- BECKER, Dinizar. Economia política do (des)envolvimento regional contemporâneo. En : BECKER, Dinizar (*In Memoriam*), WITTMANN, Milton Luiz (Orgs.). **Desenvolvimento regional** : abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2003. p.37-66.
- CAPORALI, Renato; VOLKER, Paulo (Orgs.). **Metodologia de desenvolvimento de arranjos produtivos locais**: projeto Promos. Brasília : SEBRAE, 2004.
- CASSIOLATO, José Eduardo ; LASTRES, Helena M. M. ; SZAPIRO, Marina. Arranjos e sistemas produtivos locais e proposições de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico. **Nota Técnica 27 - Projeto de pesquisa arranjos e sistemas produtivos locais e as novas políticas**. Rio de Janeiro, 2000.
- COLEMAN, James S. **Foundations of social theory**. Cambridge : Harvard University Press, 1990.
- DOTTO, Dalva M. R. et al. Estudos regionais comparados : reflexões sobre o capital social. In: BECKER, Dinizar (*In Memoriam*), WITTMANN, Milton Luiz (Orgs.). **Desenvolvimento regional** : abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul : EDUNISC, 2003. p.229-244.
- DURSTON, John ; DUHART, Daniel. **Formación y pérdida de capital social comunitario mapuche**: cultura, clientelismo y empoderamiento em dos comunidades, 1999-2002. Santiago de Chile : Cepal, 2003.
- FRANCO, Augusto de. **Capital social**. Brasília : Instituto de Política Millennium, 2001.
- _____. **Pobreza e desenvolvimento local**. Brasília : Brasília : AED, 2002.
- FUKUYAMA, Francis. **Confiança** : as virtudes sociais e a criação da prosperidade. Rio de Janeiro : Rocco, 1996.
- GREEN, Geoff. et al. **Social capital, health and economy in south yorkshire coalfield communities**. Sheffield : Hallam University, 2000.
- GROOTAERT, Christiaan et al. **Integrated questionnaire for the measurement of social capital SC-IQ**. Banco mundial, 2003. Disponible sur : <http://poverty2.forumone.com/files/14753_qj-mcs.pdf>. Dernière consultation : 06 déc. 2008.
- HADDAD, Paulo R. **Cultura local e associativismo**. BNDES, 2004. Disponible sur : <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/seminario/apl_texto2.pdf>. Dernière consultation : 10 nov. 2008.
- MACIEL, Maria Lúcia. Confiança, capital social e desenvolvimento. **Econômica**, Rio de Janeiro, v.3, n.2, p.283-288, 2001.
- NAZZARI, Rosana Kátia et al. Desenvolvimento sustentável e capital social : confiança, cooperação e participação política no Paraná. En : SEMINÁRIO DO CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS, 3., 2004, Cascavel. **Anais eletrônicos...** Cascavel, 2004. Disponible sur : <<http://www.unioeste.br/campi/cascavel/ccsa/IIISeminario/artigos/Artigo%2012.pdf>>.
- PUTNAM, Robert D. **Bowling alone**: the collapse and revival of american community. NewYork : Simon & Schuster, 2000.
- SPELLENBERG, Anne. Framework for the measurement of social capital in New Zealand. **Research and Analytical**, Wellington, Nova Zelândia, n.14, 2001. Disponible sur : <<http://www.stats.govt.nz/NR/rdonlyres/33DA01C5-7955-4A7B-BE1D-13E1F2503066/0/R14.pdf>>.
- WOOLCOCK, M. The place of social capital in understanding social and economic outcomes. En : INTERNATIONAL SYMPOSIUM ON THE CONTRIBUTION OF HUMAN AND SOCIAL CAPITAL TO SUSTAINED ECONOMIC GROWTH AND WELL-BEING, 2000.



LES POLITIQUES D'EMPLOI DANS LA PERSPECTIVE DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

Santos M. Ruesga¹. Professeur d'économie appliquée, Universidad Autónoma de Madrid

Résumé

La crise économique que nous subissons depuis la fin 2007, avec ses séquences en termes de suppression d'emplois, a relancé le débat – aussi bien dans la sphère académique que politique, – sur la nécessité d'employer des instruments de Politiques Actives du Marché de Travail (PAMT) dans l'optique d'un meilleur comportement des marchés du travail où la demande de main d'œuvre s'effondre au même rythme – voire plus rapidement – que le ralentissement économique.

Mais en même temps, la littérature académique déjà abondante qui tente d'évaluer l'efficacité des programmes issus de ces politiques a signalé leurs limites pour encourager la création d'emploi ainsi que l'amélioration de la qualité du travail. Sans remettre en cause l'existence de résultats positifs grâce à l'application de ces politiques, on a ainsi mis l'accent sur une série d'effets préjudiciables qui réduisent l'efficacité de ces politiques. Lorsque des initiatives lancées par diverses administrations concourent dans un même espace, le risque de ces effets indésirables augmente du fait de l'absence de coordination constatée entre les différentes administrations, qui limite ou annule les retombées positives de ces politiques.

Ce document analyse de façon séquentielle les caractères du choc de l'emploi que nous traversons, les politiques mises en œuvre pour y faire face et, finalement, le potentiel d'utilisation de PAMT, compte tenu de leurs effets potentiels, du cadre normatif dans lequel elles se situent et des processus de réforme du marché du travail entrepris actuellement en Europe. Le tout sans perdre de vue les interventions réalisées à l'échelon local.

Summary

The economic crisis that we have been suffering since late 2007, with its consequent job losses, has put back on the debate, both academic and political, the necessary use of instruments of Active Labor Market Policies (ALMP) to search a better performance of labor markets where labor demand in line sinks -and even faster-with economic stagnation.

But, at the same time, the already extensive academic literature that seeks to evaluate the effectiveness of programs that develop these policies has been pointing out its limitations to promote both job creation and improving the quality of work. Without questioning the presence of positive outcomes as a result of implementing these policies, it emphasizes the presence of a number of adverse effects that reduce the effectiveness of the above. When there are space boosted by various government actions risk of such adverse effects increases with the observed lack of coordination between different administrations, which limits the positive effect, if not reversed, of these policies.

This paper examines, in sequence, the characters in the employment shock we are experiencing, the policies that are being developed to do it in front and finally the potential use of ALMPs, considering their possible effects, the regulatory framework in which they operate and reform processes that are open in Europe. And all with an eye to the actions that are performed in local areas.

¹L'auteur de ce texte souhaite exprimer sa gratitude à Laura Pérez Ortiz, docteur es économie et professeure associée à l'Universidad Autónoma de Madrid, pour l'aide apportée dans la recherche et la sélection du matériel employé pour l'élaboration de ce document, ainsi que pour ses commentaires critiques, toujours très utiles pour perfectionner un travail. Cependant, le résultat final est l'œuvre de l'auteur, qui assume toute la responsabilité des réflexions, commentaires et estimations de tous types qui y figurent.

1. Introduction

Il existe déjà un débat intense dans le temps et dans les contributions académiques sur les Politiques Actives du Marché de Travail (PAMT) depuis que leur utilisation plus ou moins généralisée a commencé dans les pays développés, vers les années 1960. En particulier, dans les pays du Nord de l'Europe, l'expérience accumulée a été très fructueuse et le débat sur l'efficacité de ces politiques a été très profond (Sianesi, 2004).

L'origine de ces politiques remonte précisément aux années 1960, lorsque la crise systémique remit en cause les politiques de demande qui avaient été développées depuis plusieurs décennies, à la suite de la deuxième Guerre Mondiale, en tant que solution efficace pour surmonter les phases basses du cycle économique. C'est alors, sous l'effet de certaines perspectives idéologiques, que l'on a eu recours à la conception et à la mise en pratique de politiques d'offre visant à modifier les conditions de l'offre productive, en tant que méthode ou mécanisme plus efficace pour résoudre les situations de dépression économique.

Depuis, les limites de ce type d'initiative ont été mises en exergue au fil du temps. En premier lieu, parce que l'on a constaté que les problèmes de déséquilibre sur les marchés du travail sont principalement et en premier lieu un problème de demande lorsqu'ils se manifestent de façon massive. Le *missmatch* de type quantitatif qui se génère sur les marchés du travail dans les phases de dépression trouve son origine essentiellement dans la diminution prononcée de la demande de main d'œuvre résultant d'une chute des indices de croissance économique.

Dans ce sens, les actions menées sur le plan de l'offre n'ont pas d'effets à court terme, comme nous le verrons au long de ce document, ni même de résultats quantitatifs notables à moyen et à long terme. Ainsi, les politiques actives du marché de travail ont dérivé vers la recherche d'objectifs non plus quantitatifs mais qualitatifs, en matière de capital humain ou même d'équité dans la promotion sur le marché de travail, essayant de résoudre les difficultés de certains groupes dans ce domaine.

En second lieu, il faut également considérer les différences profondes qui existent en termes d'intensité et de variété des applications de ces politiques, ainsi que

les résultats contrastés en termes d'amélioration des conditions d'équilibre des marchés du travail, entre les différents espaces économiques et institutionnels et les différentes époques. A cet égard, les caractéristiques propres aux programmes mis en place conditionnent leur efficacité, compte tenu de la diversité du tissu institutionnel sur lequel s'exercent leurs impacts.

De façon plus singulière s'il en est, les limites de ces instruments en termes de promotion de la croissance de l'emploi se manifestent durant les phases dépressives du cycle économique, comme celle à laquelle nous sommes confrontés dans le monde développé depuis quatre ans. Face à la situation de crise de l'emploi résultant de la crise économique, les regards des politiques et des universitaires se sont de nouveau tournés vers l'intérieur du marché de travail, en quête de modifications des modes de comportement pouvant aider à stopper le flot de suppressions de postes de travail qui caractérise cette phase de l'emploi, voire générer de nouveaux postes qui remplacent ceux supprimés. Sous cet angle, la demande sociale de PAMT a augmenté sans que nous ayons la certitude d'obtenir des résultats positifs face à l'intensification de la crise de l'emploi dans laquelle sont plongées nos économies.

Concernant toutes ces questions, ce document vise à analyser les jalons essentiels de la crise de l'emploi que nous subissons actuellement et où sont centrées les demandes de modification des modes d'intervention des agents socioprofessionnels sur le marché de travail, avant d'étudier plus en profondeur les limites possibles des politiques actives du marché de travail pour relancer la demande de main d'œuvre et modifier les caractéristiques et les comportements de l'offre. Nous analyserons ensuite brièvement le contexte institutionnel dans lequel se produisent les réformes de ce type de politique depuis quelques années, avant de formuler une série de conclusions sur les effets qu'elles produisent, en nous intéressant principalement aux échelons locaux de gestation et d'application de ces politiques.

2. La crise de l'emploi

Un large débat a déjà eu lieu sur la crise actuelle, son évolution et son développement futur. De nombreux lieux communs existent déjà à cet égard, mais aussi de nombreuses divergences sur l'origine de la crise et ses responsables. Cependant, nous sommes encore loin de parvenir à un certain degré de consensus pour pouvoir ébaucher une interprétation théorique de celle-ci. Comme le font habituellement les économistes, nous construirons non pas une seule, mais deux, trois ou quatre interprétations, probablement à caractère exclusif dans certains cas. La science économique n'a jamais été un territoire homogène et les lignes de démarcation entre le « scientifique » et « l'idéologique » dans le domaine des sciences sociales sont pour le moins diffuses.

La question n'est pas insignifiante, car le diagnostic que nous établissons conditionnera les propositions d'intervention et la combinaison d'instruments de politique économique avec lesquels nous devons tenter de freiner le déclin économique dans lequel nous sommes plongés et plus particulièrement, l'effondrement de l'emploi dont souffre notre marché du travail.

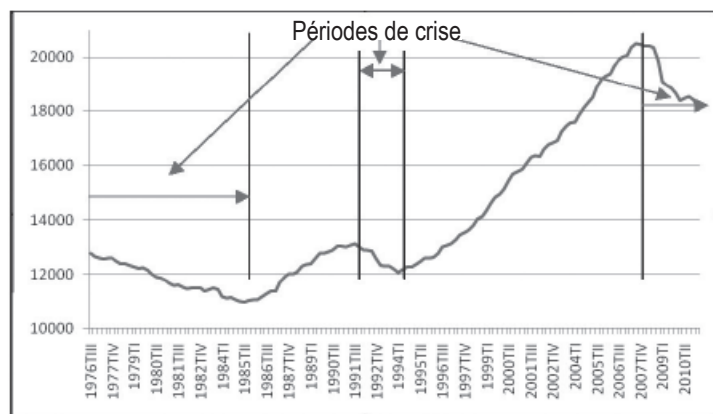
Dans une première approche du sujet, l'analyse descriptive des différences visibles dans le développement de la crise et les divers et multiples impacts sur le marché du travail entre les pays membres de l'UE pourrait nous donner quelques indices sur la question. Nous pouvons essayer de déterminer quels sont les facteurs de nature diverse qui contribuent à expliquer pourquoi certains pays ont affronté avec plus de succès les effets pervers de cette crise, et les facteurs dont l'absence ou l'inefficacité est, au contraire, une variable expliquant des comportements plus négatifs en termes macroéconomiques ou sur le plan de l'emploi. De même, nous pouvons également tirer les leçons de crises précédentes sur notre propre territoire, où, hormis les différences qui peuvent exister entre deux chocs, on peut extraire des contrastes de comportement des différents agents économiques et sociaux ainsi que des résultats divers. C'est ce que nous essaierons d'analyser en premier lieu.

Pour en revenir au marché de travail, le premier aspect à considérer est l'ampleur plus ou moins prononcée du « choc de demande » dans notre pays par rapport à son voisinage. A cet effet, nous devons interpréter deux cadres macroéconomiques : les caractéristiques différentes de notre système productif, qui expliqueront

pourquoi une chute déterminée de la demande globale entraîne un impact plus ou moins prononcé en termes de dynamique de l'emploi et de répercussions sur l'offre de travail. En définitive, la structure productive, en termes de répartition sectorielle et d'occupation, détermine l'élasticité du facteur travail par rapport au produit et contribue à expliquer les fluctuations du volume d'emploi au cours du cycle économique. Dans le contexte espagnol, il nous faudra expliquer la différence prononcée qui existe entre l'économie espagnole et la moyenne européenne en matière de volatilité de l'emploi. En termes descriptifs et macroéconomiques, l'explication est simple et coïncide avec celle exposée pour d'autres pays européens aux caractéristiques similaires. L'abondance de tissu productif à faible capacité d'innovation à tous les niveaux et une demande élevée de travail peu qualifié se traduisent par des chiffres élevés dans des secteurs comme le bâtiment, l'hôtellerie ou d'autres services. Cela signifie que dans les phases haussières du cycle, l'emploi s'élève au-dessus de la courbe de croissance du produit, et inversement dans les phases dépressives du cycle économique. Cela s'est produit durant la dépression des années 90 et dans la reprise ultérieure, et cela se reproduit aujourd'hui. La différence substantielle est que le cycle de reprise s'était appuyé à l'époque sur des secteurs à forte intensité de main d'œuvre, qui bénéficiaient d'une demande non saturée. Dans le cycle actuel, le facteur différentiel a été que l'explosion de la bulle immobilière a mis en exergue l'impossibilité d'aborder la reprise économique – notamment de l'emploi – grâce à l'impulsion de l'activité productive de ce secteur, qui est confronté à une demande stagnante et qui le restera durant les prochaines années. Il n'y a donc pas de perspectives haussières telles que celles qui sont apparues durant la deuxième moitié des années 1990 et la première moitié des années 2000, qui ont alimenté cette bulle. Le tout a entraîné un impact plus marqué en termes de suppressions d'emplois.

Entre le troisième trimestre 2007, période à laquelle le volume d'emploi avait atteint son plafond, et le premier trimestre 2011, dernier chiffre EPA disponible, le volume d'emploi a baissé de 2 350 000 personnes occupées, soit plus de 10 % du chiffre considéré en 2007, avec une chute moyenne de 169 000 personnes par trimestre. Entre le 3^{ème} trimestre 1991 et le 1^{er} trimestre 1995, dates des plafonds et des planchers de l'emploi lors du cycle précédent respectivement, l'occupation avait diminué de 1 037 000 personnes, soit 7,9 %, à raison de 103 000 personnes par trimestre de récession de l'emploi.

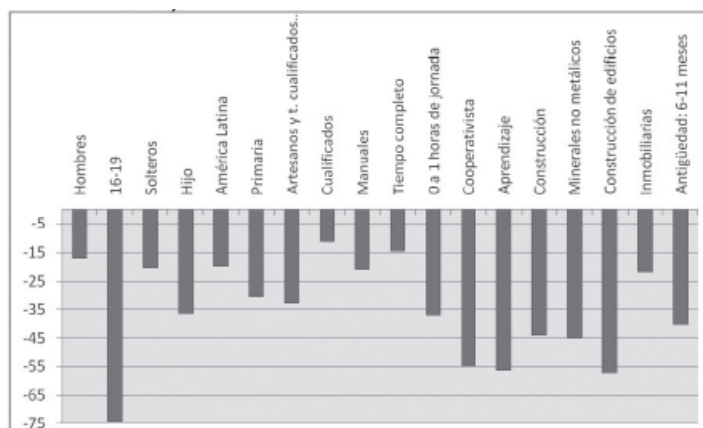
Figure 1. Evolution de la population occupée en Espagne (en milliers de personnes, 1976-2011)



Source : élaboré par l'auteur d'après les données d'EPA

Si l'on approfondit un peu plus ce type d'analyse différentielle à un double niveau, il est intéressant de comprendre la répartition du choc de demande entre les différentes catégories ou segments de l'offre que l'on peut identifier, pour avoir une vision plus précise de l'impact de la crise sur le marché du travail. Dans ce sens, le tableau ci-dessous synthétise les catégories de main d'œuvre qui ont le plus absorbé la chute de l'emploi.

Figura 2. Suppressions d'emploi durant le cycle, par catégorie (II t-2007-IV t2010)



Source : élaboré par l'auteur d'après les données d'EPA

Cela contraste dans une certaine mesure avec les niveaux enregistrés dans l'Union européenne en moyenne, l'écart étant encore plus élevé avec certains pays en particulier.

De même, des différences sont visibles en termes de réaction du marché du travail au choc de demande dans la phase dépressive du cycle économique précédent.

3. Les réponses au choc de l'emploi

Pour en revenir au référent théorique conventionnel, il nous faut comprendre que le comportement des marchés du travail, compte tenu des caractéristiques des systèmes de relations de travail respectifs, ne doit pas être neutre en termes de volume d'emploi résultant d'un certain choc de demande dans un système productif déterminé. En d'autres termes, différents modèles de réglementation des marchés du travail offrent des réponses différentes à la dynamique du cycle économique.

Plusieurs types de réponse peuvent être tirés de l'analyse en fonction du degré de flexibilité/rigidité que nous attribuons à chaque système de relations du travail particulier. En guise de synthèse, la littérature théorique la plus conventionnelle considère que plus la flexibilité est élevée, moins l'impact est important sur les indicateurs d'emploi, c'est-à-dire que cette flexibilité accrue permet d'absorber au moins en partie les effets en termes de suppression d'emplois (nombre supérieur de personnes occupées ou inférieur de chômeurs) qu'en l'absence d'une telle capacité.

Toutefois, il existe différentes formes de flexibilité dans la configuration des marchés du travail. Selon certaines des approches les plus innovantes en la matière, l'effet de la crise sur l'emploi en termes d'ajustements ne serait pas conditionné par le degré plus ou moins élevé de flexibilité globale du marché du travail, mais par une combinaison déterminée de flexibilité de l'emploi et de flexibilité salariale. Cela signifierait donc que le résultat final ne dépend pas d'un degré de flexibilité, mais de la combinaison adéquate entre ces deux types de flexibilité.

Quoi qu'il en soit, toute évaluation de la capacité d'ajustement des différents marchés du travail européens exige de ventiler les résultats en fonction de diverses composantes.

Il est ainsi intéressant d'analyser la répartition de l'effet total du choc de demande, mesuré en termes de variation du volume d'heures de travail sur chaque marché, entre le volume d'emploi (occupation) et le temps de travail. Sans aucun doute, la décision d'adopter tout ou partie d'une forme d'ajustement ou d'une autre est liée à certaines caractéristiques du marché du travail, ainsi qu'aux interventions arbitraires des autorités du travail et/ou économiques par le biais de différents mécanismes d'encouragement dans une direction ou une autre. On pourrait même intégrer à l'analyse de la flexibilité de

l'emploi le degré d'efficacité plus ou moins grand des mécanismes d'intermédiation sur le marché du travail.

D'une manière générale, on observe que dans le cas de l'Espagne, sur la base d'un impact différentiel sur la demande de main d'œuvre beaucoup plus intense (supra), la priorité de l'ajustement est accordée au volume d'emploi, tandis que dans certains pays européens et dans la moyenne de l'ensemble de l'UE, l'ajustement global de l'emploi est davantage axé sur la réduction du temps de travail. Cela ne signifie pas que l'on n'agit pas sur la réduction du temps de travail sur notre marché du travail (bien qu'il reste supérieur à la moyenne communautaire en valeur absolue), mais que la part relative de son effet sur l'ajustement global est réduite. On observe une augmentation importante du pourcentage des contrats à temps partiel, qui déplacent et se substituent aux contrats à temps plein.

Sur ce plan, aussi bien les formes de flexibilité externe (contrat et licenciement) qu'interne (temps de travail, mobilité, etc.) ont leur influence. Une combinaison de facilités financières à la sortie ou de faibles coûts d'entrée (assimilé à des emplois à faible niveau de qualification) avec la rigidité interne ou salariale, par exemple, peut faciliter par exemple l'option de la réduction du volume d'occupation comme méthode d'ajustement au choc de demande. Au contraire, la combinaison de coûts supérieurs en sortie ou de coûts d'entrée élevés avec la flexibilité interne et salariale peut faciliter l'ajustement avec un faible recours au volume d'emploi (faibles taux de chômage).

Le second scénario à considérer se situe dans le domaine salarial, et réside dans la prise en compte de l'impact du choc sur la dynamique salariale. Il est intéressant d'analyser le comportement de la variable salariale en période de crise, en comparant son évolution par rapport à ce qui se passe sur d'autres marchés européens, mais aussi au niveau interne par rapport à la dynamique de la productivité.

En dernière instance, le choix entre différentes formules d'ajustement et la combinaison variée de celles-ci est lié aux contenus et aux caractéristiques des normes du travail y des options développées par les gestionnaires de la politique économique et du travail.

En tout cas, il convient d'insister sur le fait que la réaction du marché du travail constitue une forme d'ajustement face à un choc externe à celui-ci. De ce fait, on y apprécie seulement une capacité plus ou moins

grande d'absorption d'une partie de l'effet de la crise de la demande sur l'emploi. Si l'on interprète ainsi le comportement du marché du travail, on ne peut lui attribuer qu'une faible part du déséquilibre qu'il subit et non pas la majeure partie de la dynamique de destruction/génération (le moment venu) de demande de main d'œuvre.

Et lorsque la reprise arrivera, doit-on augmenter le taux d'occupation ou le temps de travail ? Peut-être faudrait-il redéfinir les incitations pour altérer les paramètres de l'ajustement au cycle expansif. En conséquence de tout cela, on peut conclure que le marché du travail n'est pas la cause des problèmes d'emploi dont nous souffrons, mais au contraire, que la détérioration du marché de travail est plutôt l'effet de ce qui se passe dans le système économique. Pour cette raison, « on peut affirmer que la détérioration de l'emploi qui se produit actuellement est l'effet le plus direct et donc la conséquence la plus immédiate du changement de cycle économique. Dans d'autres pays proches du notre, les résultats se sont sentis dans une plus large mesure dans d'autres domaines, avec une résistance palpable à la réduction d'emploi, mais ce n'est malheureusement pas le cas dans notre système. Les problèmes de crédit des entreprises et les difficultés à améliorer notre balance commerciale qui freinent l'activité immobilière, l'excès d'endettement des familles avec la réduction consécutive de la consommation privée, ainsi que la dérive prononcée de notre structure de l'emploi vers des activités à très faible qualification professionnelle sont une combinaison de facteurs qui influencent fortement un processus de suppression d'emploi nettement plus intense que dans le reste des économies européennes » (Fundación Ideas, 2010).

Par conséquent, au sens strict, les problèmes ne sont pas directement liés à notre marché de travail. On ne peut donc dire que la cause ou la responsabilité des difficultés en matière d'emploi se trouve sur le marché de travail. En d'autres termes, nous sommes essentiellement confrontés à de grands défis résultant d'une forte réduction provoquée par des problèmes du côté de l'offre de main d'œuvre et non pas de demande du marché du travail.

Pour être plus exact, il n'est pas fondé de considérer que le cadre réglementaire actuel de l'embauche en Espagne ait été la cause de la détérioration de l'emploi dans le pays.

On ne peut pas dire que notre législation du travail, à partir d'un scénario de changement de cycle économi-

que, qui trouve ses origines dans des facteurs externes, ait aidé à accentuer l'ampleur de la suppression d'emplois. On pourrait discuter de l'influence éventuelle du modèle de travail que nous avons établi, parmi d'autres facteurs divers ayant une incidence dans ce domaine, sur un marché du travail peu efficace compte tenu de la faible qualification des emplois créés² durant la dernière période de croissance économique, bien qu'il n'y ait pas de données suffisamment vérifiées pour pouvoir se prononcer avec certitude à cet égard. Mais quoi qu'il en soit, au-delà de l'élément précédent de nature structurelle, on ne peut pas accuser notre modèle de législation du travail actuel d'avoir intensifié le processus de suppression d'emplois actuel.

En conséquence, il ne semble pas raisonnable de penser que l'ajustement de l'emploi aurait été moins intense avec une autre législation dans laquelle le coût de l'extinction aurait été similaire pour tous les salariés. Cela aurait peut-être impliqué une plus grande redistribution des revenus en faveur des travailleurs temporaires actuels et par rapport aux salariés à durée indéterminée, mais il semble que la cause de l'ajustement est antérieure à la réglementation des extinctions ; c'est-à-dire qu'il se serait produit avec n'importe quelle législation » (Fundación Ideas, 2010).

Sous cet angle, pour se centrer sur les facteurs qui influencent la création d'emploi et leur qualité, il s'avère nécessaire de transformer le modèle de croissance économique en vigueur jusqu'à présent, s'appuyant sur l'utilisation intensive du travail précaire, mal rémunéré et peu qualifié, et de le remplacer par un modèle basé sur l'innovation, permettant d'accroître la qualité et la productivité du travail. D'où l'importance que doivent avoir les politiques industrielles, énergétiques, environnementales et éducatives pour débloquent les principaux goulets d'étranglement qui entravent cette transformation en Espagne.

2 Cette réflexion est importante pour évaluer la capacité de croissance après la crise de l'économie espagnole qui est, en dernier lieu, le facteur déterminant essentiel de la croissance de la demande de main d'œuvre. À cet égard, il convient de rappeler que « la leçon que l'on peut tirer de l'expérience de l'après-guerre en ce qui concerne les champions de la croissance est la suivante : les pays ayant une croissance élevée sont ceux qui sont capables de comprendre le changement structurel rapide entre des activités à faible productivité (traditionnelles) et des activités à haute productivité (modernes). Les activités modernes produisent surtout des biens commercialisables et, parmi ceux-ci, des biens industriels (bien les services commercialisables affirment également clairement leur importance). En d'autres termes, les pays pauvres s'enrichissent en produisant la même chose que les produits riches » (Rodrik, 2009:5, traduction de l'auteur).

4. Les politiques actives du marché du travail

Tout cela conflue vers la conviction d'une partie importante de la littérature économique sur le rôle peu important des actions menées au sein du marché du travail afin de favoriser la résolution du « choc » de l'emploi dont souffrent actuellement les économies occidentales. Dans ce sens, on a souligné que "la capacité d'influence des politiques du travail en général et de la législation du travail en particulier est assez réduite, ce qui peut signifier un changement de cap dans l'évolution de nos relations du travail dans une économie basée sur les règles du marché, d'autant plus que celui-ci est de plus en plus mondialisé et présidé par des critères de stricte compétitivité" (Ibidem). Ou en des termes plus explicites, "le marché du travail ne crée pas et ne supprime pas des emplois, il ne fait que transmettre à l'emploi l'évolution des marchés des produits. Ce mécanisme de transmission peut fonctionner plus ou moins bien, assurément, mais pour le savoir il ne suffit pas d'examiner les résultats de l'emploi et du chômage, mais il faut voir d'où viennent les perturbations dont souffre l'économie et comment le marché du travail transmet ces perturbations. Les facteurs liés à la demande de main d'œuvre sont essentiels pour comprendre la chute de l'emploi" (Toharia et Malo, 2009).

Dans cette ligne et de manière générale, pas seulement dans la perspective des actions menées face à la crise actuelle, on affirme depuis quelque temps déjà que les politiques actives du marché du travail³ sont peu efficaces pour augmenter la vitalité et la capacité d'intégration des marchés du travail. Dans ce sens, on a signalé que les "Politiques actives sont présentes dans presque tous les pays et leur ampleur, leur conception et leur mise en œuvre sont variables. Leur efficacité pour intégrer la population sur le marché du travail fluctue considérablement selon les pays, les régions et les types de mesures. Tandis que les études d'évaluation montrent que certaines mesures peuvent assurément

3 Une définition classique de cet instrument de politique économique est celle proposée il y a déjà plus de 20 ans par Gösta Rehn, qui signalait : "On entend par politique du marché du travail active l'ensemble de programmes qui encouragent soit la création de postes de travail là où la demande de main d'œuvre est insuffisante pour qu'il y ait plein emploi (programmes orientés vers la demande), soit le reajustement de la main d'œuvre aux différences intersectorielles ou interregionales et aux variations de la structure de la demande (programmes orientés vers l'offre). Ce type de politique englobe aussi les efforts fournis pour parvenir à l'ajustement simultané de l'offre et de la demande grâce à une meilleure information et des agences pour l'emploi efficaces ..." (Rehn, 1989).

accroître les opportunités d'intégration sur le marché du travail, les évaluateurs constatent souvent que les programmes actifs ne sont pas adaptés à la population bénéficiaire, qu'ils souffrent d'effets de poids mort de substitution et qu'ils ont souvent une retombée positive marginale" (Auer, Enfendioglu and Leschke, 2005:V⁴)

Malgré cela, on peut parler d'une certaine "capacité d'accompagnement et d'élément d'impulsion que peuvent offrir l'ensemble des politiques du travail, notamment afin d'équilibrer les intérêts en jeu, en particulier dans l'optique d'éviter des résultats indésirables de dualisation ou segmentation du marché du travail, en corrigeant certaines distorsions dans la distribution des éléments de rigidité et de flexibilité. Cependant, en ce qui concerne les mesures requises pour réagir à la crise économique actuelle, la réponse peut difficilement venir d'une intervention sur les politiques du travail" (Ibidem).

Si l'on se focalise sur les actions à caractère discrétionnaire ayant une incidence budgétaire (politiques économiques), le premier aspect à aborder dans l'évaluation de ces politiques est de concrétiser les objectifs poursuivis, pour les considérer comme des paramètres de référence des éventuelles évaluations de celles-ci. Dans ce sens, il est admis que les politiques du travail visent en général à encourager des comportements souhaitables et à décourager les comportements indésirables par les agents sociaux participant au marché du travail. A partir de là, on distingue les politiques actives, consacrées à encourager l'emploi, des politiques passives, orientées sur le soutien des revenus des chômeurs.

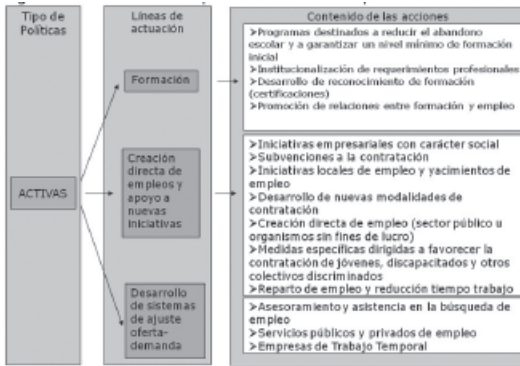
La littérature spécialisée convient généralement que les objectifs explicites de la PAMT peuvent se concrétiser comme suit :

- Accroître la transparence du marché
- Rendre en charge les groupes défavorisés et améliorer leur capacité d'insertion sur le marché du travail
- Développer la stabilité de l'emploi
- Impulser la création d'emploi et sa répartition
- Optimiser les ressources humaines

4 Traduction de l'auteur.

Et dans la quête de ces objectifs, l'orientation des actions habituellement menées sous la dénomination de PAMT est résumée dans la figure 3.

Figure 3. Orientation des politiques actives d'emploi



Source : Ruesga (dir.) et alter (2002).

Ceci dit, que peut-on attendre de ce type d'intervention destinée à modifier les modèles de comportement des agents socioprofessionnels ?

Nous allons le vérifier du point de vue de l'analyse théorique, en examinant l'impact que peuvent avoir sur la relation entre postes vacants et chômage (courbe de Beveridge) différentes mesures mises en œuvre dans le cadre de ces politiques.

Figure 4.- Déplacement de la courbe de Beveridge

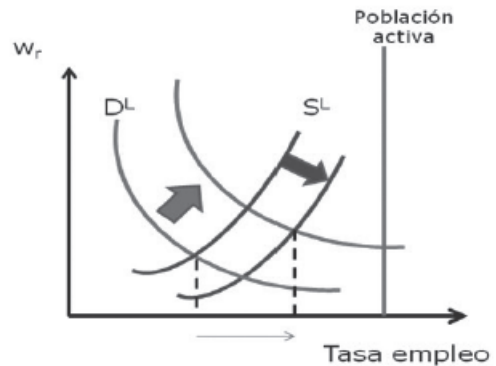


Source : Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and Da Silva Bichara, J. (2003).

En premier lieu, on peut escompter que ce type de mesure peut réduire le nombre de postes vacants sur le marché du travail pour chaque niveau d'emploi/de chômage.

Cela conduirait en définitive à une diminution de la pression salariale sur l'ensemble du marché du travail, la courbe de fixation salariale (offre de main d'oeuvre, S^L) se déplaçant ainsi vers la droite (figure 5).

Figure 5.- Effets des PAMT sur l'emploi (1)



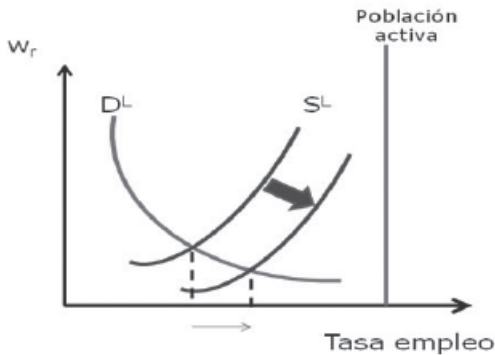
Source : Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and Da Silva Bichara, J. (2003).

Sachant que l'existence de postes vacants représente un coût pour le chef d'entreprise, le coût total de l'emploi d'une population active donnée est réduit et la courbe de demande de main d'oeuvre (D^L) se déplace vers l'extérieur (la demande augmente pour un niveau salarial donné).

En second lieu, si les politiques actives augmentaient la **productivité du travail** (de la population active qui participe directement aux programmes de formation et création d'emploi) cela pourrait créer des externalités positives sur le marché du travail qui contribueraient à augmenter la productivité générale. Cela signifierait un déplacement de la courbe de la demande de main d'oeuvre (D^L) vers l'extérieur des axes, provoquant ainsi une hausse du taux d'occupation après l'application de ces mesures.

En troisième lieu, toutes les mesures de politiques actives aident à maintenir l'offre effective d'emploi en réduisant le risque que les chômeurs de longue durée et d'autres groupes d'*outsiders* du marché du travail "sortent" de la population active.

Figure 6.- Effets des PAMT sur l'emploi (2)



Source : Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and Da Silva Bichara, J. (2003).

Cela signifiera qu'il y aura plus de concurrence pour les postes de travail disponibles, ce qui diminue la pression salariale, en déplaçant la courbe de fixation salariale vers le bas.

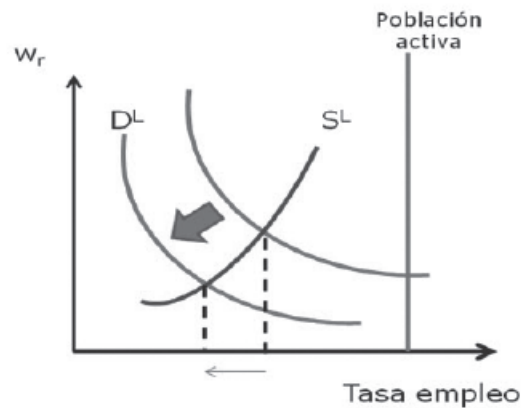
Enfin, on peut s'attendre à une hausse de l'efficacité, qui déplacerait la courbe de Beveridge vers l'intérieur (figure 4), lorsque l'on agit sur les services d'administration et d'orientation à l'emploi de formation pour l'emploi et continue (sur les lignes en pointillé de la figure 1), du fait que :

- Le processus d'ajustement entre l'offre et la demande de main d'oeuvre se raccourcit si les **qualifications** des chômeurs et celles requises par la structure de la demande convergent grâce à la formation.
- On peut accroître l'efficacité de la recherche d'emploi des chômeurs si ceux-ci sont **actifs** de plusieurs façons (participant aux programmes).
- L'**incertitude** du chef d'entreprise sur l'employabilité des salariés potentiels diminue si celles-ci participent à des mesures de politique du travail active aidant à améliorer leur qualification.

Mais outre ces niveaux positifs sur le taux d'occupation d'un marché du travail où sont appliquées des politiques actives, la réflexion théorique soulève également des doutes :

- Dans le cas des subventions à la création d'emploi et des subventions pour des collectifs spécifiques, comme les jeunes et les handicapés, on observe un **effet de substitution** sur l'emploi non subventionné, puisqu'il est plus rentable pour le chef d'entreprise de remplacer une catégorie de salarié par une autre.

Figure 7. Effet de substitution des PAMT

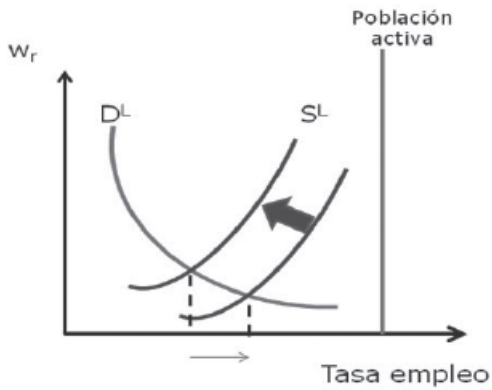


Source : Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and Da Silva Bichara, J. (2003).

- Si cela se produit, la demande de main d'oeuvre se place vers la gauche, ce qui peut compenser la création directe d'emploi issue des subventions. C'est-à-dire que l'effet de substitution annule l'effet potentiel de création nette d'emploi indiqué précédemment.

Par ailleurs, les politiques actives peuvent diminuer les pertes de revenus (bien-être) liées à la situation de chômage (et les risques de chômage de longue durée). Dans ce cas, les encouragements à la modération salariale se réduisent et le chef d'entreprise doit payer plus pour attirer la main d'œuvre, ce qui produit le déplacement de la courbe de salaires, S^1 , vers l'axe des ordonnées. Le résultat est un **déplacement** (*crowding-out*) qui réduit aussi l'effet net sur le niveau d'emploi.

Figure 8. Effet de déplacement des PAMT



Source : Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and Da Silva Bichara, J. (2003).

Il faut ajouter à tous ces effets celui du **“poids mort”** ou **“perte irrécupérable”** (*dead-weight*) : les résultats d'une mesure de politique active peuvent ne pas être différents de la situation qui se serait produite en l'absence de cette mesure. Par exemple, il se peut que des personnes recrutées grâce à une subvention auraient été recrutées de toute façon. Ainsi, l'argent alloué à cela est une perte irrécupérable d'efficacité, qui semble totalement inutile⁵.

Ce type de conclusion peut être synthétisé par les résultats d'une étude réalisée par l'Institut d'études du travail (IZA) allemand, qui résume les données tirées d'une large sélection de littérature qui développe des évaluations microéconomiques de près de 200 programmes de Politiques Actives du Marché du travail, parvenant à la conclusion suivante (Card, Kluge and Weber, 2009):

1. Les évaluations réalisées à long terme tendent à donner des résultats plus favorables (avec différentes représentations de résultats) que les évaluations à court terme, celles-ci étant entendues comme les évaluations de résultats sur une période inférieure à un an, contre une période de deux à trois ans pour le long terme, selon les analyses. “on trouve assurément beaucoup de programmes qui ne produisent que des résultats insignifiants, voire négatifs, au bout d'un an seulement, mais qui deviennent significatifs ou positifs deux ou trois ans après la fin des programmes. Les programmes de formation académique et de formation au travail semblent susceptibles de produire des résultats plus favorables dans les estimations à moyen terme qu'à court terme” (Ibidem:25-26).

2. Une autre question intéressante déduite de ce type d'évaluations est que la variable employée pour mesurer les résultats des programmes est particulièrement pertinente, et non pas indifférente pour estimer les impacts. Les évaluations qui tiennent compte comme résultat la durée du chômage enregistré semble montrer une signification plus positive des estimations à court terme que celles qui considèrent comme une variable indépendante le niveau d'emploi ou les gains de salaire. Dans ce sens, la méthode à suivre pour évaluer les différents programmes de PAMT n'est pas indifférente pour les résultats que l'on en tire. Différentes méthodes conduisent à différents résultats sur la relation entre les instruments appliqués et les changements (et la direction de ceux-ci) dans le comportement des marchés du travail a cause de leur application (Kluge, 2007).

3. La troisième conclusion d'intérêt montre que les programmes axés sur la subvention de l'emploi dans le secteur public et les programmes ciblés sur les jeunes sont généralement moins efficaces que d'autres types de Politiques Actives du Marché du travail, conclusion confirmée par de multiples recherches dans la littérature spécialisée.

⁵ dans le cas espagnol, c'est l'effet le plus flagrant de l'application de politiques actives au fil du temps, selon le travail d'évaluation travail d'évaluation dirigé par le professeur Luis Toharia pour le Ministère du travail et de l'Immigration (Toharia, dir., 2008).

Un autre aspect découlant de la compilation de ces évaluations est que l'on n'observe pas d'effets différents entre hommes et femmes après l'application de ces politiques⁶.

Sous cet angle, on peut espérer que le signe des résultats de l'application des différentes actions de politique du travail, groupées dans quatre volets principaux, décrit une ligne similaire à celle de la figure 9. Ainsi, en fonction de l'objectif concret, quantifiable, que l'on veut atteindre, représenté sur la figure par un indicateur ou ratio différent (taux de chômage, d'emploi, etc.), l'effet escompté ira dans le sens du signe reflété dans chaque cas. Ainsi, on escompte que la réforme des services publics d'emploi dans certaines directions, contribuera à réduire le taux de chômage, à augmenter le volume relatif d'emploi, ou à augmenter aussi le taux d'occupation des personnes actives plus âgées, sans affecter significativement le taux de précarité de l'emploi, entre autres effets. La détermination de ces objectifs avec une certaine précision permettra d'évaluer a posteriori les résultats obtenus, à travers des analyses estimant (selon différentes méthodes) les différences de comportement du marché du travail en la matière, avec ou sans l'incidence des programmes d'emploi en question. Ces évaluations permettront de faire une estimation du degré d'efficacité qui accompagne l'application de différents programmes d'emploi, pour les comparer, aussi bien selon leurs différentes caractéristiques que selon leur incidence dans différents espaces géographiques et/ou institutionnels.

Figure 9. Influence escomptée des politiques actives sur le comportement des marchés du travail

Variable objectif (résultat du marché du travail)	Services publics d'administration et d'emploi	Formation	Mesures destinées aux jeunes	Subventions de l'emploi
Taux de chômage	-	-	-	-
Taux de chômage des jeunes	-	-	-	-
Taux de chômage de longue durée	-	-	-	-
Taux d'occupation	+	+	+	+
Taux d'occupation féminine	+	+	+	+
Taux d'occupation de personnes âgées (entre 55 et 64 ans)	+	+	=	+
Taux de temporalité	=	-	¿?	¿?

Source : Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and da Silva Bichara, J.(2004)

⁶ Sur le plan méthodologique, ce type d'étude arrive à la conclusion que l'on obtient les mêmes résultats quant à la signification de l'impact des programmes en termes de comportement du marché du travail si on utilise des modèles expérimentaux et non expérimentaux.

5. Les PAMT dans la perspective européenne et leur processus de réforme

Le développement des PAMT en Espagne a été intimement lié aux progrès successifs réalisés dans ce domaine sur le territoire de l'Union européenne. Mais il n'y a pas lieu ici, car cela sera sûrement répété dans d'autres travaux de ce Forum, de revoir la séquence des PAMT dans le contexte de l'UE.

Permettez-moi cependant de donner quelques éléments sur le processus de réforme mené dans l'Etat espagnol, afin d'en dresser un bref tableau.

Les PAMT des pays de l'Union européenne reposent sur trois piliers normatifs, avec leur idiosyncrasie particulière, et ont recours parallèlement à trois sources différentes de ressources, avec des répartitions très inégales selon chaque entité nationale.

Sur le plan normatif, les institutions communautaires développent un rôle d'orientation et de coordination de la PAMT des pays membres à travers la stratégie européenne de l'emploi, qui synthétise les directives en la matière sur une période déterminée, fixe des objectifs et révisé périodiquement leur degré de réalisation. Il y aura des débats sur les SEE dans le Forum et nous n'allons donc pas nous y étendre.

Figure 10. Les politiques actives dans la perspective de la Stratégie européenne pour l'emploi. Instruments pour les PAMT



Source: élaboré par l'auteur.

On pourrait aussi considérer, comme faisant partie de la création de las PAMT, certaines directives qui réglementent ou coordonnent des actions à l'échelon communautaire, certains domaines de caractère social ou même d'ordre strictement du travail.

Cependant, la majeure partie de la réglementation des PAMT est à caractère national et / ou régional-local, selon les différents pays et leurs structures politiques et territoriales respectives. Ainsi dans le cas espagnol, la normative de base qui réglemente ces politiques revient à l'Administration centrale et leur développement et exécution, pour beaucoup d'entre elles, est assumée par les administrations régionales (autonomiques) et, en moindre degré, par les administrations locales.

La situation est similaire en ce qui concerne les budgets alloués aux PAMT. L'apport de la communauté est canalisé principalement par le Fonds Social Européen qui développe ses propres programmes, en accord avec la EEE en vigueur, et qui sont mis en exécution avec la participation des autorités nationales et territoriales des pays membres. La majeure partie des ressources consacrées à ces politiques sont d'ordre national, distribuées par les différentes administrations, selon leurs particularités institutionnelles.

La deuxième question à souligner par rapport à la situation communautaire de la PAMT, fait référence à l'inégalité dans la distribution géographique et temporelle des ressources qui lui sont consacrées.

Tableau 11. Ressources consacrées aux politiques du travail par point de chômage, 2008

	Gasto (%PIB) en políticas ACTIVAS /tasa paro	Gasto (%PIB) en políticas PASIVAS /tasa paro	(% PIB)	Gasto Público en políticas PASIVAS
UE-15	0,09	0,14	1,3	
Bélgica	0,18	0,29	1,3	1,5
Dinamarca	0,37	0,37	1,1	
Alemania	0,11	0,15	1,1	0,7
Irlanda	0,12	0,21	0,9	
España	0,06	0,17	0,9	1,2
Francia	0,10	0,15	0,8	
Italia	0,06	0,12	0,8	1,4
Luxemburgo	0,08	0,11	0,7	
Países Bajos	0,37	0,45	0,6	0,4
Austria	0,18	0,31	0,6	
Portugal	0,07	0,13	0,5	1,1
Finlandia	0,12	0,21	0,5	
Suecia	0,15	0,07	0,5	0,5
Reino Unido	0,06	0,04	0,5	

Source : Élaboration propre sur des données EUROSTAT.

Comme l'on peut voir d'après le tableau 11, l'investissement des pays européens dans le domaine des PAMT varie significativement, allant des plus élevés pour certains des pays nordiques (Belgique, Danemark et Allemagne) aux plus réduits du Royaume Uni, la Finlande ou la Suède. Il est significatif le fait que, pour l'année 2008, ce dernier compte parmi ceux qui ont consacré le moins de ressources pour le financement des PAMT, tout en ayant été un des pionniers dans le développement de ces outils d'ajustement du marché du travail. Il semblerait qu'une évaluation, pas excessivement optimiste, des résultats dans l'application de ces politiques ait amené ceux qui les gèrent à stabiliser, voire à réduire, les sommes qui lui sont consacrées⁷.

Deuxièmement, il est aussi intéressant de souligner que, déjà dans les années précédant la crise, certains des pays les plus engagés dans le développement de ce type de politiques (basées sur la gestion des politiques passives, principalement des allocations de chômage) ont tendance à freiner, voire réduire, l'effort financier accordé à ces programmes (Jaspersen, Munch, and Skipper, 2008). Nous ne disposons pas de données homogènes nous permettant d'observer l'évolution de cet effort différentiel dans les années les plus récentes, lorsque la crise frappe de plein fouet, mais au moins pour la période qui la précède, il semble que la perception de l'efficacité de telles

⁷ Voir à ce propos les conclusions des travaux de Forslund and Krueger (2008) ou de Sianesi (2004). Cependant l'effort relatif dans le domaine des PAMT (mesuré en pourcentage de PIB de dépense par point de taux de chômage) se situe encore au-dessus de la moyenne communautaire.

mesures met en question leur raison d'être ou, tout au moins, le fait qu'elles continuent de se répandre, en termes agrégés.

En dernier, par rapport à la création et à la gestion de la PAMT au sein de l'Union Européenne, il convient par ailleurs de souligner, le processus de réforme de ses caractéristiques et contenus vécu récemment, et provoqué, probablement, par le questionnement sur son efficacité, sujet dont on vient de parler. De manière synthétique, tel que le montre le tableau 12, on assiste à un élargissement de leur domaine de compétence et des contenus des PAMT, un nouveau cadre, où des objectifs qui vont au-delà de l'ajustement du marché du travail, acquièrent plus d'importance, en essayant de trouver davantage d'éléments qualitatifs au sein de leurs composantes (de genre, qualification du capital humain, etc.).

Tableau 12. Transformation des PAMT. Domaines de compétence et contenus

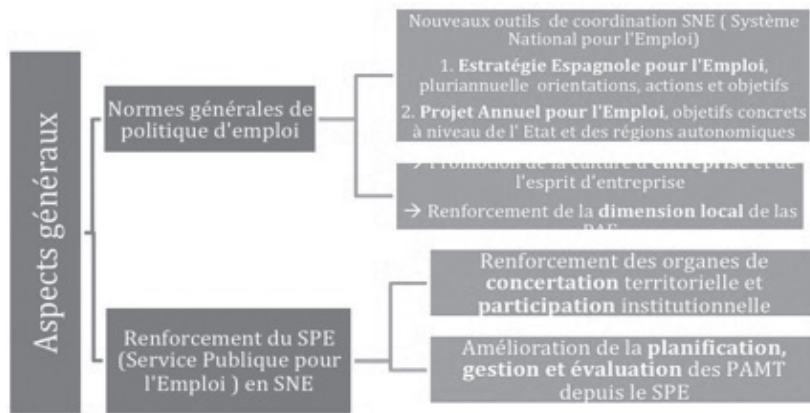
orientation professionnel	formation et requalification	opportunités d'emploi et incitation à l'embauche	opportunités d'emploi et formation
égalité de chances au travail	opportunités pour des personnes ayant des difficultés particulières	auto-emploi et création d'entreprise	promotion du développement et de l'activité économique territorial
	développement de la mobilité	projets intégrés	

Source : Élaboration propre d'après le " Mémoire sur la situation socio-économique et du travail en Espagne, 2010 ", Conseil Économique et Social (2011).

Aussi, dans le cas espagnol, " il semble avoir un large consensus sur la nécessité de modifier substantiellement les contenus et les outils des Politiques Actives du Marché du Travail. L'expérience de la pratique de ces politiques pendant les trois dernières décennies, se tourne vers des nouveaux modèles orientés, plutôt vers la recherche de mécanismes d'ajustement de l'offre et la demande plus efficaces, au-delà des pratiques, habituelles dans l'actualité, de financement publique à la création d'emploi, victime des effets poids mort ou de substitution ", tel que l'on vient de souligner plus haut. "Les priorités dans ce domaine vont être déterminées par la réforme des instances de médiation, particulièrement, des Agences Publiques pour l'Emploi – pour commencer en séparant les fonctions administratives de prestations de chômage de celles de médiation - et l'intensification et l'amélioration de leur efficacité des actions de formation, tout cela, en vue d'augmenter le taux "d'employabilité" et celui de satisfaction dans leur emploi, pour les travailleurs salariés, occupés et sans emploi, en accord avec les objectifs de base de la Stratégie de Lisbonne " (Ruesga, 2010:135).

Sous ces prémisses, lentement des réformes sont introduites dans la création de la PAMT en Espagne, dont les deux axes principaux sont synthétisés dans les tableaux 13 et 14.

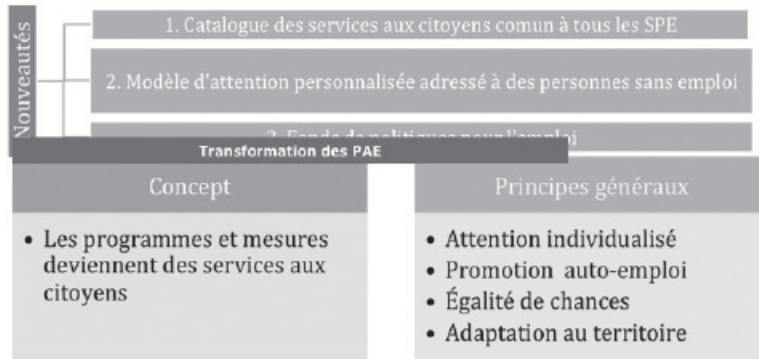
Tableau 13. Réforme des politiques actives pour l'emploi (I) (RD-Loi 3/2011, du 18 février, de mesures urgentes visant l'augmentation de l'employabilité et la réforme des politiques actives pour l'emploi



Source : Élaboration propre d'après le "Mémoire sur la situation socio-économique et du travail en Espagne, 2010", Conseil Économique et Social (2011).

Cependant, il faut insister sur le fait que les évaluations sur l'effectivité de certains des programmes, mis en place lors des dernières années sur le territoire espagnol, ne sont pas assez encourageantes en ce qui concerne les résultats atteints du point de vue quantitatif (Toharía, dir. et alter, 2008). Résultat de certaines études empiriques sur l'efficience des programmes pour l'emploi, l'idée qu'une des actions les plus efficaces est l'investissement supplémentaire dans l'amélioration des agences publiques pour l'emploi, commence à s'imposer⁸.

Tableau 14. Réforme des politiques actives pour l'emploi (II)



Source : Élaboration propre d'après le "Mémoire sur la situation socio-économique et du travail en Espagne, 2010", Conseil Économique et Social (2011).

La ligne de ces nouvelles actions insiste, par exemple, sur la nécessité d'individualiser l'attention proposée aux personnes sans emploi, en vue de leur insertion dans le marché du travail, ce qui signifie, accorder en priorité les ressources consacrées aux PAMT à l'investissement dans les services publiques pour l'emploi, domaine où l'on trouve les différences les plus marquées dans le cadre européen –l'Espagne accuse un retard considérable dans le domaine- (Ruesga, dir., 2011).

⁸ Il est possible de consulter une évaluation à caractère macro où l'on arrive à cette conclusion en Ruesga, Pérez Ortiz y Da Silva Bichara, 2003.

6. Conclusions sur les expériences d'application des Politiques Actives du Marché du Travail et leur extension à l'échelon local

Pour résumer, en guise de conclusion et depuis la perspective de la fonction des gestionnaires des politiques du travail à *niveau local*, il faudrait considérer les aspects suivants :

1. Il est fondamental, au moment de définir des programmes d'action dans le domaine du travail à niveau local, de fixer de manière précise les objectifs à atteindre, mesurables avec les outils statistiques en usage, de façon à ce que, postérieurement, l'on puisse évaluer avec précision le rapport entre les objectifs atteints et leur direction, en réponse à l'application des mesures mises en place, et les objectifs escomptés. On disposerait donc des estimations significatives par rapport au résultat de l'application des mesures et des objectifs, ce qui est particulièrement important en vue de corriger l'orientation des politiques du travail lors de postérieures applications de celles-ci.
2. Une deuxième question, aussi essentielle, c'est d'étudier avec détail l'environnement économique et institutionnel où l'on va appliquer les différents programmes à implémenter, ainsi que leurs caractéristiques. En ce qui concerne le premier point, il est nécessaire de vérifier, en particulier à niveau local, l'existence d'administrations à un niveau supérieur qui mettraient en œuvre des actions dans ce domaine. Il s'agit bien sûr d'éviter des doublons, mais aussi, de tenir compte de l'éventuel effet qui découle de la confluence de deux ou trois types de mesures agissant sur le même espace de façon simultanée, et cela, non seulement, pour éviter l'accumulation d'allocations respectives chez le même sujet ou objet, mais aussi, dans le but d'évaluer une éventuelle complémentarité ou incompatibilité ou dysfonctionnement émanant de l'application simultanée des mesures promues à des différents niveaux de l'administration. À cet effet, il est nécessaire d'étudier en détail les caractéristiques des différents programmes qui opèrent depuis les différents niveaux de l'administration sur un même territoire.

D'autres éléments ou aspects identifiés dans une étude détaillée du tissu institutionnel pourraient présenter un intérêt particulier pour mesurer à priori l'éventuel impact des mesures à appliquer et, de ce fait, aider à améliorer l'efficience des celles-ci.

Malheureusement, il est fréquent de trouver dans un espace territorial concret des différents types de mesures en matière de politique du travail qui se chevauchent. Créées et implémentées à des niveaux différents et ne cherchant pas forcément les mêmes effectifs spécifiques, ces mesures présentent donc des incompatibilités entre elles et leur confluence pourrait diminuer dans ce même espace leur efficience globale. Il arrive que les ressources consacrées à ce genre de mesures s'avèrent excessives par rapport aux résultats escomptés, tout simplement, par ce cumul de ressources en provenance des différentes administrations et ayant pour but un même objectif concret.

3. Il convient de garder présent à l'esprit l'avertissement de la littérature spécialisée sur les effets indésirables de ce genre de mesures, particulièrement, les effets de substitution ou de déplacement et l'effet de poids mort. L'évaluation quantitative préalable des programmes pourrait apporter des résultats concluants à tel effet. Il arrive que les résultats ne soient pas aussi concluants que ce que l'on aurait souhaité pour des multiples raisons, auxquelles on a déjà fait allusion, telles que le manque d'information ou des difficultés méthodologiques en ce qui concerne les programmes d'évaluation, ou bien, on assiste à la mise en marche, pour la première fois, d'un nouveau type de programmes dont on ne dispose pas d'évaluations quantitatives ou des informations détaillées sur les résultats atteints lors des applications précédentes.

Bibliography

4. Pour terminer, il est aussi intéressant de souligner qu'une des principales conclusions qu'il faut tirer des études d'évaluation et dont il faut tenir compte au moment de planifier un ensemble de mesures dans le domaine de la politique du travail et applicables sur un territoire concret, c'est que les meilleurs résultats et les mieux ciblées sont ceux qui sont conçus à long terme et non pas à court terme. Ce qui revêt un intérêt particulier, par exemple, lorsqu'on utilise ce genre de mesures, comme c'est le cas pour la période de crise actuelle, à mode de traitement de choc face à des graves problèmes de destruction d'emploi. Il est évident que, même si on peut s'attendre à un effet positif à niveau quantitatif sur le volume d'emploi, grâce à l'application de certaines de ces mesures en matière de politique du travail, il est probable que les résultats ne soient pas directement identifiables, au moins, durant une période plus ou moins longue de temps. Il faudra en tenir compte au moment de planifier et d'établir les objectifs, afin de définir les périodes qui correspondent à ce qui nous montre l'expérience des évaluations auxquelles on a fait allusion.

Les éléments analytiques et de planification à prendre en considération pour la création et la mise en application des PAMT à niveau local sont donc multiples.

- Auer, P., Efendioglu, Ü. and Leschke, J. (2005): *Active Labour Markets around the world: Coping with the consequences of globalization*, International Labour Organization, Geneva.
- Card, D., Kluve, J. and Weber, A. (2009): "Active Labour Markets Policy Evaluations: a Meta-Analysis", IZA, Discussion Paper 4002, February.
- Forslund, A. and Krueger, A.B. (2008): "Did Active Labour Market Policies Help Sweden Rebound from the Depression of the Early 1990s?", CEPS Working Paper No. 158, March 2008
- Fundación Ideas (2010): "Las políticas laborales ante la crisis económica", (Comisión de expertos de reflexión en materia sociolaboral), marzo 2009 (mimeo).
- Jaspersen, S.T., Munch, J.R. and Skipper, L. (2008): "Cost and benefit of Danish Active Labour Market Programmes", *Labour Economics* 15, pp. 859-884.
- Kluve, J. (2007): "The effectiveness of European ALMP's", in Jochen Kluve et al.: *Active Labour Market Policies in Europe: Performance and Perspectives*, Berlin and Heidelberg: Springer, pp. 152-203.
- Rodrik, D. (2009): "Growth after the crisis", Commission on Growth and Development, (www.growthcommission.org/storage/cgdev/...crisis/rodrikafterthecrisis.pdf).
- Ruesga Benito, S.M. (dir.) et al. (2002): *Economía del trabajo y política laboral*, Pirámide, Madrid, cap. 6
- Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and Da Silva Bichara, J. (2003): "Política laboral y funcionamiento del mercado de trabajo en la Unión Europea", *Revista ABET*, vol. III, nº 2, julio-diciembre 2003, pp. 133-162-
- Ruesga, S. M.; Pérez Ortiz, L. and Da Silva Bichara, J. (2004): "Labour Market Policy and the European Employment Strategy", paper presented at 8th EUNIP Annual International Conference, University of Birmingham, Birmingham 13th-15th December.
- Ruesga, S.M. (2010): "Un escenario de reforma laboral en España: modernización de la negociación colectiva", *Revista Principios*, 17 (07/2010), pp. 123-137
- Ruesga, S.M. (dir.) et al. (2011): *El sistema social español en un marco de flexiseguridad. Análisis comparado con algunas experiencias europeas. Lecciones para el caso español*, Cinca Ediciones, Madrid (en prensa).
- Rehn, G. (1989): *Ensayos sobre política de empleo activa*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Sianesi, B. (2004): "An evaluation of the Swedish system of active labour markets programs in the 1990s", *Review of Economic and Statistics*, February, vol. 86, No. 1, pp. 133-155.
- Toharia, L. y Malo, M.A. (2009): "¿Qué se puede esperar de las reformas del mercado de trabajo?", *Circunstancia*, Número 20, septiembre, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset.
- Toharia, L. (Dir.) et al. (2008): "El efecto de las bonificaciones de las cotizaciones a la seguridad social para el empleo en la afiliación a la seguridad social: un intento de evaluación macroeconómica, microeconómica e institucional", FIPROS 2007/81.

PRIMER
FORO MUNDIAL DE
AGENCIAS DE
DESARROLLO LOCAL
FIRST WORLD
FORUM OF LOCAL
DEVELOPMENT
AGENCIES
PREMIER
FORUM
MONDIAL
D'AGENCES DE
DÉVELOPPEMENT
LOCAL
PRIMEIRO
FORO
MUNDIAL
DE AGENCIAS DE
DESENVOLVIMENTO
LOCAL
المنتدى العالمي
الأول لوكالات
التنمية المحلية

www.foromundialadel.org