Emploi : de nouvelles compétences des territoires : pour quelles finalités ?

Geneviève Morin

Les vingt dernières années ont été le théâtre de bouleversements, de remises en cause profondes de nos certitudes sur l'importance des rôles de l'Etat, des collectivités locales, puis des institutions européennes en construction, dans les domaines de l'emploi.

Les périodes qui se sont succédées, ont été marquées par des caractéristiques très particulières (1) :

• 83/87 : la « désinflation compétitive » : la France perd 80 000 emplois industriels,

• 88/90 : la compétitivité retrouvée ; 745 000 emplois créés dans le tertiaire et les services,

• 91/93 : la vraie crise (marquée par la guerre du Golfe) ; 500 000 emplois perdus, montée de l'exclusion, apparition du concept de « sans droits », et de « faillite familiale »,

• 94/96 : une reprise trop lente pour infléchir les marchés du travail (+ 330 000 emplois créés),

• 96/2000 : une croissance économique « forte » (2), marquée par les politiques publiques que sont les emplois jeunes et la réduction du temps de travail.

De la fin des années 70 au début des années 2000, la France est passée de presque 1 million de chômeurs à plus de 3 millions.

Le constat

Précarité, pauvreté, exclusions … sont le triste paysage des villes autrefois prospères. Les emplois industriels traditionnels ont disparu, le tertiaire s'impose … les marchés de l'emploi sont déstabilisés, le recours aux CDD et à l'intérim se généralise, alors qu'apparaît un phénomène de « pénurie de main d'œuvre » dans un certain nombre de secteurs économiques émergents ou en restructurations (introduction des NTIC, nouveau commerce, tertiairisation de l'industrie, ….) La théorie de la « fin du travail » (3) apparaît, et semble constituer l'horizon indépassable de la société : des expériences de systèmes économiques locaux basées sur le troc apparaissent. Bien que syndromes du retour aux sociétés primitives, ces expériences sont à la mode et symbolisent plutôt le nec plus ultra de la solidarité, et du retour aux sources, nécessaire au repeuplement des campagnes, pour une agriculture biologique extensive, ... Ces théories sont portées par les mouvements écologistes.



Les villes doivent gérer le réemploi des friches industrielles

Des phénomènes paradoxaux apparaissent

Jamais la grande richesse n'a autant côtoyé la grande pauvreté. Cette dualité territoriale qui s'exprime dans la relation Nord-Sud au plan international, s'exprime maintenant dans l'intra-muros hexagonal, de la région au département, de la ville, jusqu'aux … quartiers ! Ainsi, dans la même ville, coexistent des quartiers prospères caractérisés par un cœur historique et commercial, où viennent s'implanter des immeubles d'activités tertiaires ; et des quartiers périphériques d'habitat dense qui accumulent les handicaps sociaux (chômage, pauvreté, échec scolaire), et toujours des handicaps urbains (manque d'équipements privés et publics, déficit de transports en commun, immobilier dégradé, etc.).

Sur fonds d'annonce d'une Europe encore lointaine, apparaissent des outils de péréquation fiscaux. Certes ceux-ci sont trop peu développés, telles que les dotations exceptionnelles pour les villes structurellement financièrement déséquilibrées. De même les politiques contractuelles de l'Etat, notamment les contrats de ville, issus des outils de planification

que sont les contrats de plan Etat-régions, ont pour vocation de corriger les effets des restructurations des grands groupes et la désindustrialisation (apparition des friches urbaines) dans les villes. Mais de fait, celles-ci doivent gérer le réemploi de friches, les effets sociaux du chômage, la perte des activités de sous-traitance industrielle, et de la désertification commerciale : le « mitage » commercial apparaît en centre ville.

La mutation

L'ère du tout tertiaire et des services s'annonce : Paris brigue la place de Première Place financière de l'Europe continentale, apparaissent les projets du Grand Paris, et de l'axe d'affaires Londres Milan. Hors de ces grands projets qui doivent structurer le paysage économique européen, les autres territoires sont voués à l'oubli. C'est une période de désinvestissements publics en province : fermetures d'écoles, de bureaux de poste, d'hôpitaux, et de lignes de transport …

Globalement, le discours est que le tertiaire crée les emplois perdus par l'industrie… Cependant le nombre des chômeurs ne cesse de croître, le constat des inadéquations de l'emploi local avec les catégories socioprofessionnelles des habitants augmente. Tandis que le phénomène d'un « chômage paradoxal » apparaît : l'offre d'emplois ne correspond pas à la demande, le chômage des jeunes vu comme la conséquence d'un manque de formation, explose (4).

Pendant ce temps, les citoyens, chômeurs, électeurs, salariés, se retournent vers les acteurs locaux du territoire. L'emploi est devenu un phénomène de proximité !

Et par la force des choses, les collectivités territoriales sont confrontées, via leur CCAS, au financement des actions d'insertion pour les personnes évincées très durablement de l'emploi et finalement de la vie sociale.

De nouveaux outils

Au plan institutionnel, les collectivités locales se dotent d'outils de développement économique, elles sont confrontées, qu'elles le veuillent ou non aux problèmes de l'emploi et de l'insertion. Et pour aller vite, « on passe d'un monde simple, organisé autour de la relation entre des opérateurs dominants : Etat, entreprises, et partenaires sociaux, sans appui sur les territoires, à un monde complexe . Ainsi les compétences se partagent : l'Etat garde la responsabilité de la conduite de la politique de l'emploi, les régions : la formation professionnelle, les départements et les communes : l'insertion » (5). La contractualisation des politiques publiques entre l'Etat, les Régions et les autres collectivités se déclinent en Contrats de ville, Contrats de Plan, Plans locaux pour l'insertion et l'emploi …

La question du transfert des compétences déconcentrées de l'Etat au profit d'acteurs de territoires se pose. Mais quelles en sont les conditions ?

La construction européenne impose un freinage drastique des dépenses publiques. Les politiques contractuelles de l'Etat, orchestrées par les Préfets vont donc être gérées dans le double objectif d'inciter les villes à coopérer entre elles (incitations au sens de la Loi Chevènement), et celui de convenir aux critères de Maastricht. Ainsi l'obtention de contrats soutenus par des financements européens combinés à des financements nationaux et régionaux, voire privés, pour des opérations d'ampleur (qui agissent sur l'aménagement du territoire, sur l'emploi, et les équipements urbains), ira aux villes les plus allégeantes au Pouvoir. Pour les autres, la « théorie de la rareté » appliquée aux financements publics ou le risque encouru dans le rapport contractuel de se voir imposer des actions non souhaitées par les élus, et encore moins discutées avec les citoyens !

L'émergence d'une nouvelle dynamique territoriale

Les défis de la révolution informationnelle et prétendant y répondre, la construction de l'Europe de Maastricht dominée par les marchés financiers avec une BCE ne se souciant pas de l'emploi, favorise une forte compétition entre territoires par les grands groupes. La préservation, la reconquête ou la construction d'une identité économique locale devient un enjeu de développement, voire de survie. C'est donc sur fond de bouleversements des systèmes (institutionnels, économiques, sociaux, productifs) qu'un type de développement économique local contraint par les exigences de rentabilité financière fait saillir avec une force sans précédent l'enjeu de l'emploi et de la formation au plan local.

Compte tenu de l'élitisme de la formation et des pénuries de main d'œuvre, les « ressources humaines » sont devenues un bien rare tant qualitativement que quantitativement. Au lieu de coopérer pour un plein essor de bonnes formations pour tous, les entreprises écrèment les « ressources humaines » pour valoriser leur compétitivité.

C'est alors que les territoires où s'est installée la pauvreté, sur la base de CSP de faible niveau deviennent dissuasifs pour y développer des activités, d'autant que les services financiers et de formation n'y sont plus ou pas présents.

Vers de nouveaux défis

Dans ces conditions, les entreprises, et notamment le Medef, interrogent les pouvoirs publics sur leurs pratiques et demandent « plus de déconcentration, et plus de décentralisation «.

L'affirmation du Bassin d'Emploi comme échelon pertinent de coordination des politiques, pour la plupart des acteurs, devient un fait incontournable, mais derrière les mêmes mots, tous les acteurs ne donnent pas le même contenu.

Les acteurs du terrain que sont les élus locaux et les développeurs économiques connaissent leur tissu. En dépit de l'articulation entre les politiques publiques nationales de l'emploi et leur traduction territoriale qui reste un processus non stabilisé (le millefeuilles institutionnel), ils ont la qualité pour analyser, travailler en réseau, être à l'initiative de partenariats …Pour construire des solidarités innovantes.

Le patronat quant à lui est divisé. Il est évident que plus de pouvoirs et de financements déconcentrés, dans une logique dite d'efficacité des politiques publiques, profiteront aux plus grosses entreprises, ou aux territoires jugés les plus stratégiques, dans une volonté de ne pas émietter les moyens, pour en concentrer les effets. Les laissées pour compte sont toujours les très petites, et petites entreprises, qui cependant attirent les éloges de toutes parts sur leur potentiel à créer de l'emploi.

Quant à la décentralisation, elle renvoie aux pouvoirs des élus, mais aussi aux transferts de charges de l'Etat sur les collectivités locales. Le volet financier de la loi de décentralisation est attendu depuis… 1982.

Les PLIE (plan locaux pour l'insertion et l'emploi) sont donc le nouvel outil d'intervention déconcentrée, sur les territoires (6).

C'est une réponse institutionnelle à ces exigences politiques. Pour autant, les élus et les populations en ont ils la maîtrise ?

Les comités de pilotage ne contiennent aucune possibilité qu'y soient représentées des associations de chômeurs. Les élus locaux n'ont pas a priori, le choix des outils qui doivent être mis en place sur leur territoire, alors qu'ils sont redevables de leur politique devant les citoyens. La marge de manœuvre est donc faible, et doit se jouer dans la négociation qui s'instaure entre le diagnostic de territoire et la mise en place des outils du Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE). Le Préfet préside le dispositif dans lequel il est personnellement responsable de la cohérence des politiques d'aménagement du territoire et des financements européens.

Pourtant, le niveau local tend à s'affirmer comme un échelon pertinent d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques en matière d'emploi, de formation, d'insertion sociale et professionnelle. Ceux-ci implique que des réformes interviennent pour permettre plus de démocratie dans l'élaboration des actions de proximité, avec un véritable transfert aux collectivités locales des compétences déconcentrées de l'Etat accompagnées de leurs financements.

En outre, il ne semble pas déraisonnable dans ces conditions que soit renforcé (7) l'accompagnement financier, aujourd'hui facultatif, du secteur privé dans ces actions de recomposition du tissu socio-économique des territoires.

En effet, à l'instar des textes européens sur la dépollution des sites industriels délaissés, communément intitulés « les lois pollueurs-payeurs », il devient indispensable de lutter contre les effets d'aubaine (8). Il serait nécessaire d'obliger les entreprises consommatrices de ressources locales (main d'œuvre, aménagement, équipements, financements, etc.) à participer financièrement à la compensation de leur départ ou au contraire répondre aux exigences nouvelles en matière de formation, d'aménagement, et d'équipements. Là encore le recours au crédit s'avérerait des plus utiles, d'autant que leur amortissement serait garanti par des partenariats forts de leur mixité. ■



1. Cette périodisation est très simplifiée. Elle permet juste un rappel de l'historique des principaux évènements économiques de la période.
2. En fait, la croissance dans cette période n'est forte que relativement, puisqu'elle atteint le pic de 3% en 1999, et se maintient plus généralement entre 2,5 et 2,7 % sur le reste de la période. Ces caractéristiques de la croissance française sont à rapprocher de la croissance américaine de l'ordre de 4,5 % sur 10 ans en amont et en aval de la période référencée en France !
3. Yoland Bresson : le revenu minimum d'existence ; l'ouvrage à succès. L'horreur économique ; le film « Une hirondelle ne fait pas le printemps ».
4. Bernard Simonin Politique de l'emploi et mise au travail sur des activités utiles à la société Centre d'Etudes de l'Emploi et Commissariat Général du Plan français, La documentation, février 2002.
5. P.Olivier Archer et Dominique Thierry Emploi, les réponses locales, Ed. d'Organisation 2002 : L'entreprise devient plus rare dans le propos, et à ce titre, la citation est claire. Pourtant, jamais l'Entreprise n'a autant pesé dans les politiques de l'emploi : souvenons-nous des licenciements boursiers, des diverses restructurations d'entreprises manufacturières qui choisissent de produire dans les pays à bas coût de main d'œuvre ...
6. Qu'est-ce qu'un PLIE ? C'est une structure chef de projet de l'insertion par l'économique chargée de la mise en cohérence des interventions publiques au plan local afin de favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des personnes les plus en difficulté. C'est une plate forme organisationnelle d'acteurs, et financière, qui permet de constituer des parcours professionnels individualisés pour les personnes les plus exclues de l'emploi. Le PLIE permet de mutualiser les moyens humains, financiers et institutionnels, pour prendre en charge l'ingénierie du montage d'actions d'insertion et de ses financements.
7. Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29/07/98 – article 16 – et la circulaire DGEFP 99/40 du 21/12/99.
8. Loi Hue sur le contrôle des fonds publics destinés à l'emploi.