

CONNAISSANCE ²⁹ DE L'EMPLOI

LE 4 PAGES DU **CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI**, N° 29, AVRIL 2006

Sous l'effet de la décentralisation et de la déconcentration des services de l'État, la coordination locale de l'action publique en direction des demandeurs d'emploi est devenue cruciale pour assurer l'efficacité des dispositifs. Afin de repérer les ressorts communs de cette coordination et les sources de disparité, une enquête exploratoire a été effectuée en 2005, à la demande du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, sur trois sites contrastés.

Les modes de coopération observés y apparaissent façonnés par les équilibres politiques propres à chaque territoire. Le déplacement de ces équilibres, provoqué par les dernières lois sur la décentralisation, conduit à de sensibles modifications des partenariats établis, y compris au niveau opérationnel. Déjà perceptibles, certaines évolutions laissent pressentir, en particulier, une remise en question de la légitimité des services déconcentrés de l'État à coordonner l'action publique en direction des chômeurs.

Décentralisation et accompagnement des chômeurs

ALBANE EXERTIER

Centre d'études de l'emploi

AGNÈS GRAMAIN

Université Paris-Dauphine, Centre d'études de l'emploi

Pour être efficaces dans leur conception comme dans leur mise en œuvre, les dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi doivent s'articuler avec d'autres pans de la politique publique, tels que l'insertion sociale et professionnelle ou la formation. Or, l'articulation de ces domaines au niveau territorial est largement modifiée par les dernières étapes de la décentralisation. Ainsi, tandis que le pilotage de la politique d'apprentissage et de formation professionnelle des personnes à la recherche d'un emploi a été confié aux régions par la loi du 13 août 2004, le rôle des départements dans la politique d'insertion professionnelle a été nettement renforcé depuis le 1er janvier de la même année. En outre, la loi de programmation pour la cohésion sociale, votée au début de l'année 2005, implique fortement les communes pour « renouveler la politique de l'emploi ». Cette redistribution des compétences remet en cause les mécanismes de coordination existants et les équilibres précédemment établis. Elle nécessite l'appropriation par les collectivités territoriales de leurs nouvelles responsabilités et réclame une nouvelle définition du rôle de chacun des acteurs. Au-delà, c'est la question même de la légitimité des différents intervenants locaux, en particulier des

TROIS SITES ÉTUDIÉS : CAPREG, PREF, VILLEBAN

services déconcentrés de l'État, à coordonner l'action publique et à l'impulser qui est posée.

Observée en 2005 dans trois sites distincts que l'on appellera dans la suite du texte « Pref », « Capreg » et « Villeban » (cf. encadré), la coordination des politiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi fournit autant de configurations que de cas examinés. Sans valeur statistiquement représentative, ces configurations révèlent néanmoins l'ampleur des inégalités territoriales, repérables aussi bien dans les « plans d'action locaux » que dans les autres outils de coopération.

Une présidence à trois têtes

« L'État (le service public de l'emploi [SPE] du département de Pref), la région et le département associés à l'Assedic, ont affirmé leur volonté d'amplifier et de mieux coordonner la territorialisation des politiques publiques de l'emploi, de la formation et de l'insertion sociale et professionnelle qu'ils conduisent ensemble depuis plusieurs années, notamment dans le cadre de l'équipe territoriale », voilà ce que l'on peut lire en préambule du plan d'action local 2005 du bassin d'emploi de Pref. Dans ce bassin d'emploi, la coordination paraît forte et équilibrée. Le groupe du « plan d'action local » s'organise autour d'une présidence à trois têtes, chargée chacune d'un thème : les questions d'emploi pour l'État, d'insertion (hors IAE [insertion par l'activité économique]) pour le département et de formation pour la région. Le fonctionnement de ce groupe s'est, au fond, substitué à la coordination interne au service public de l'emploi (SPE). La légitimité du coordinateur « emploi-formation » à animer la coopération opérationnelle de l'ensemble des acteurs de la politique locale d'aide au retour à l'emploi ne fait pas l'ombre d'un doute parmi les opérateurs de terrain rencontrés (cf. Berthet, Cuntigh, Guittou, Mazel, 2002).

Cependant, le partenariat mis en place est plus limité et plus fragile qu'il n'y paraît. Tout d'abord, les documents produits et les remarques de certains interlocuteurs soulignent que l'équipe territoriale de Pref a finalement peu de pouvoir décisionnel et que son fonctionnement ne conduit pas à l'établissement de priorités communes qui guideraient un projet d'action publique cohérent. Dans les faits, l'activité du coordinateur emploi-forma-

L'enquête de terrain a été effectuée dans le cadre de la préparation du sixième rapport du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (Cerc), *Aider au retour à l'emploi*, paru en novembre 2005. Son objectif était de repérer les ressorts des modes de coordination observables à l'échelle locale entre les divers acteurs concernés par l'accompagnement des demandeurs d'emploi au sens large, c'est-à-dire aussi bien la coordination interne au dispositif Pare/Pap (Plan d'aide au retour à l'emploi/Projet d'action personnalisé) que la coordination des politiques publiques pouvant influencer la trajectoire des demandeurs d'emploi.

Cette enquête a été menée de mars à juillet 2005 dans trois zones. Celles-ci présentent des taux de chômage à peu près comparables et légèrement supérieurs à la moyenne nationale, mais se distinguent en termes de statut : capitale de région (Capreg), préfecture (Pref), et commune de banlieue parisienne (Villeban). Elles présentent aussi des taux de sortie du chômage fort différents (environ 12 % à douze mois et 23 % à vingt-quatre mois à Capreg et Villeban, pour respectivement 33 % et 56 % à Pref), ces écarts ne pouvant s'expliquer par de simples effets de structures de la population (cf. Duguet, Goujart, L'Horty, 2005).

Sur chaque site, un peu plus d'une vingtaine d'entretiens a été réalisée. Nous avons, de manière systématique, pris contact avec les directeurs des agences locales pour l'emploi (ALE), leurs homologues des organismes co-traitants (missions locales, Cap emploi, Association pour l'emploi des cadres [Apec]), les responsables des antennes Assedic, les coordonnateurs « emploi-formation », les chefs des services en charge de l'emploi, de l'insertion et de la formation, dans les communes (ou groupement de communes), les départements et les régions, les directeurs de Plie (Plan local pour l'insertion et l'emploi), les chambres consulaires et les agences de développement local. Nous avons ensuite suivi les informations qui nous étaient données pour rencontrer d'autres membres de ces institutions pouvant apporter un éclairage complémentaire ou différent (en particulier des personnes intervenant localement mais rattachées à d'autres échelons de l'organigramme, telles que les directeurs délégués à l'ANPE, chargés de mission Pare, chefs de service « formation » aux Assedic, etc.). Nous avons enfin contacté certains de leurs correspondants dans les organismes en charge de la réalisation de l'accompagnement, organismes de formation professionnelle (dont l'Association pour la formation professionnelle des adultes [Afpfa]) ou organismes d'aide à l'insertion (structures d'insertion par l'activité économique [SIAE], service d'insertion professionnelle, centres médico-sociaux...).

tion permet d'articuler les décisions propres à chaque institution, mais sans fédérer les intervenants locaux autour d'orientations stratégiques et politiques. D'autre part, la coordination avec les collectivités territoriales est partielle, puisque la communauté d'agglomération de Pref en est absente. Cette situation tient, pour partie au moins, à la configuration territoriale particulière de la zone : la communauté d'agglomération s'étend sur deux régions ; il lui est ainsi particulièrement difficile de s'insérer dans des dispositifs de coordination calés sur les territoires administratifs (des bassins d'emploi inscrits dans des départements, inscrits eux-mêmes dans des régions).

Une forte implication des élus locaux

Sur le site de Capreg, l'implication des élus locaux, et particulièrement de ceux de l'intercommunalité, est au

contraire majeure. Les interlocuteurs liés aux élus locaux soulignent leur rôle moteur : pour l'un, « l'élément fédérateur [souligné par nous] sur Capreg, c'est surtout la politique de la ville et tout le dispositif de Capreg-Métropole lié à la politique de la ville... », tandis qu'un autre précise que « les trucs qui ont bien marché, [c'est] parce qu'il y a eu des initiatives locales prises par des élus locaux... et parce qu'un certain nombre d'acteurs locaux, du SPE aux autres collectivités, se sont associés à cette dynamique-là ». Aux dires de membres du SPE, « c'est le point positif des choses, il y a un vrai portage politique, au sens noble du terme... une envie [du maire] d'avoir un affichage pour sa ville, de faire des choses ». Mais les entretiens soulignent aussi un côté « tentaculaire ou envahissant » des élus locaux, ainsi qu'une « volonté très forte de tirer la couverture à soi » : « [Il s']affiche comme étant celui qui fait tout, même si l'État y contribue plus que largement. »

Le site de Capreg présente plusieurs caractéristiques qui favorisent certainement ce positionnement concurrentiel entre l'État, via ses services déconcentrés, et la ville : non seulement leurs territoires de compétences sont identiques, mais encore la communauté d'agglomération constituée autour de la ville de Capreg a à sa tête un homme politique d'envergure nationale (plusieurs fois ministre), qui bénéficiait, qui plus est, jusqu'à très récemment, d'une forte connivence politique avec les autres collectivités territoriales (département et région). Dans une telle configuration, le SPE se trouve presque instrumenté, sommé de mettre ses outils au service de la volonté politique des élus locaux, et s'arc-boute sur la dimension de « garant de l'égalité de service pour tous » de sa mission.

Une coordination par projets

Sur le site de Villeban, le coordinateur emploi-formation considère que son rôle est, dans le contexte local, sans beaucoup d'intérêt, car les intervenants, peu nombreux, se connaissent et travaillent ensemble. Il consacre donc l'essentiel de son temps et de ses compétences à sa mission d'aide au développement économique et donc aux relations avec les entreprises. Ce choix est probablement une réponse au comportement des communes de la zone qui s'étaient peu investies jusqu'à récemment dans ce domaine. Mais un tel choix ne va pas sans conséquence : « Et le problème, c'est qu'entre institutionnels on passe notre temps à réfléchir... et on construit... très peu [...] ». « [Ça] a tourné pendant deux ou trois ans mais en ne débouchant sur rien de concret. » De fait, sur le site de Villeban, la coordination des acteurs est essentiellement animée par la commune (ou l'intercommunalité naissante) autour de projets précis et ponctuels comme celui d'une zone franche urbaine (ZFU)¹. Alors que certaines personnes dénoncent ce manque de vision stratégique globale, la création d'un pôle « emploi » dans le cadre de la ZFU pourrait être l'occasion de passer à une étape supérieure en organisant des réunions régulières

¹. Zone prioritaire définie pour favoriser l'emploi dans certaines régions en difficulté : les entreprises concernées bénéficient d'exonérations de charges.

en dehors des actions spécifiques. Cependant, l'absence de coordination plus globale tient là encore, pour partie, à des considérations territoriales. En effet, la définition de territoires d'action ciblés dans cette zone semble particulièrement difficile : le bassin d'emploi revêt davantage une dimension régionale qu'intercommunale ou même départementale. Le directeur départemental de l'Emploi se refuse même à parler de bassins d'emploi dans le département.

Ainsi, les configurations territoriales et les politiques locales semblent bien peser sur les modes de coordination praticables. Mais les équilibres constatés étaient temporaires, et même, en cours de modification sous l'effet des récentes lois de décentralisation et de programmation pour la cohésion sociale.

Des partenariats remis en cause

Au printemps 2005, certains acteurs parlaient encore de « situation institutionnelle de transition », de « remise à plat des partenariats ». On pouvait cependant déjà percevoir quelques mouvements d'ensemble au travers des trois sites étudiés.

La première évolution, liée au transfert des nouvelles compétences aux collectivités territoriales (formation aux régions, insertion aux départements), concerne les collaborations établies avec les opérateurs sous tutelle de l'État, tels que l'ANPE et l'Afpa. Partenaires privilégiés de l'État dans la mise en œuvre de la politique en faveur des demandeurs d'emploi, l'Agence et l'Afpa vont devenir, aux yeux des nouveaux pilotes de l'action publique, des prestataires parmi d'autres, évalués à l'aune de leur action locale, potentiellement confrontés à des exigences et des injonctions variables d'un territoire à l'autre.

Dans le champ de la formation, les régions ont jusqu'à 2008 pour reprendre à leur compte la commande publique de formations pour les demandeurs d'emploi, que l'État passait jusqu'à présent à l'Afpa, mais certains directeurs de centre déclarent être quasiment entrés « dans une démarche commerciale », « dans un système de courtisans ». Sur les sites étudiés, l'Afpa cherche ainsi à construire des partenariats avec d'autres financeurs, comme par exemple avec les conseils généraux pour la formation des allocataires du RMI, voire leur insertion professionnelle.

Dans le champ de la politique d'insertion professionnelle, l'onde de choc est apparue plus brutale, peut-être parce que plus concentrée dans le temps (Avenel, 2005). Dans les trois sites, les partenariats établis entre les conseils généraux et l'ANPE étaient remis en cause. Ainsi, la mise à disposition de personnels de l'ANPE auprès des travailleurs sociaux dans les unités territoriales avait été suspendue. Aujourd'hui, l'Agence demande aux conseils généraux de financer entièrement les postes auxquels elle contribuait pour moitié jusque-là. Dans l'une des zones d'enquête, elle avait posé sa candidature dans le cadre d'un appel d'offre ouvert par le conseil général pour la dési-

gnation de « référents RMI ». Ce dernier avait d'ailleurs l'intention de retenir ses services pour une partie de la population. Comme le résumait l'un des interlocuteurs rencontrés, l'ANPE s'est « retirée en tant que partenaire [...] mais [...] proposée comme prestataire ».

Régions, départements, communes et... État

Le mouvement de décentralisation (cf. Exertier, Gramain, Legal, Ralle, 2005) amène certaines collectivités territoriales à contester la légitimité des services déconcentrés de l'État à coordonner les acteurs locaux de la politique de l'emploi. Ainsi, à Pref, les dernières lois ont radicalisé les positions et révélé les malentendus existants, au point que les conseils général et régional se sont retirés de l'équipe territoriale. Ce retrait permet tout d'abord aux collectivités de prendre le temps de mesurer les enjeux de leurs nouvelles attributions et d'arrêter une nouvelle stratégie. C'est le cas en particulier pour le conseil général qui tient à « [...] se donner le recul [nécessaire] pour que chacun soit reconnu et s'approprie ses compétences, ses métiers, ses méthodes d'intervention », avant de négocier de nouveaux partenariats ; il s'agit de « la condition préalable et absolument nécessaire au partage ».

Mais au-delà, c'est aussi la modification dans l'équilibre des pouvoirs politiques qui est en jeu. Le conseil général considère que le plan d'action local est désormais « inadapté » et qu'il faut « créer une nouvelle instance » pour « se libérer des héritages qui ne sont plus d'actualité et qui risquent d'être des freins au partenariat ». Non seulement les services déconcentrés de l'État sont dépourvus de la légitimité démocratique qui fait la force des collectivités territoriales, mais, en outre, l'État a per-

du toute primauté dans le dispositif, en renonçant au pilotage de la politique de formation des demandeurs d'emploi et d'insertion professionnelle des allocataires du RMI. Quant au conseil régional, qui s'était fortement engagé dans la coordination des politiques territorialisées, il n'entend pas se laisser mettre sur la touche par une coopération entre État et communes, telle qu'elle est mise en avant dans la loi de programmation pour la cohésion sociale. Ce dernier texte va en effet plus loin qu'un simple rééquilibrage des pouvoirs entre État et collectivités territoriales et modifie le rapport de l'État au territoire. Le dispositif des « maisons de l'emploi » en est un exemple emblématique : l'État n'est plus totalement maître de son implication locale, qui peut varier au gré du dynamisme des élus, sans qu'il s'agisse là d'un dysfonctionnement. Dans une zone comme Capreg, où l'État était en situation de faiblesse, le SPE se perçoit comme « invité ou plutôt convoqué » par l'intercommunalité aux réunions préparatoires.

Le contexte actuel conduit donc à poser la question de la coordination à l'échelle locale en termes nouveaux : il ne s'agit plus seulement d'une entente opérationnelle mais d'une cohérence politique, impliquant, qui plus est, des exécutifs attachés à des territoires différents et non concordants. Bien plus qu'un guichet unique, les maisons de l'emploi constituent un outil pour relever cette gageure : l'arrêté du 7 avril 2005 précise en effet qu'« assurer la convergence des politiques publiques de l'emploi et de la formation » est une des trois missions qui leur sont confiées. Cependant, la marge de manœuvre que laissent les textes quant à la composition des maisons de l'emploi et leur fonctionnement appelle une négociation locale des modalités de la coordination. Ceci pourrait expliquer que les divers interlocuteurs, rencontrés quelques mois après la promulgation de la loi de programmation pour la cohésion sociale, se soient montrés prudents sur le sujet : une prudence motivée par l'absence de recul certes, mais aussi par l'ampleur des enjeux cristallisés dans cette innovation législative ●

références

Duguet E., Goujart A., L'Horty Y., 2005, *La géographie du retour à l'emploi*, Mimeo, Université d'Evry-EPEE, septembre.

Berthet T., Cuntigh P., Guitton C., Mazel O., 2002, « 1982-2002 : la territorialisation progressive des politiques de l'emploi », *Premières informations-Premières synthèses*, n° 24.2, Dares, juin.

Exertier A., Gramain A., Legal A., Ralle P., 2005, « Les politiques territoriales d'aide au retour à l'emploi, au moment du plan d'urgence pour l'emploi », *Droit social*, n° 12, décembre.

Avenel M., 2005, « Les modes d'organisation adoptés par les conseils généraux pour la gestion du RMI suite à la décentralisation », *Études et résultats*, n° 432, Drees, octobre.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi sont en ligne sur le site www.cee-recherche.fr

La lettre électronique flash.cee vous informe régulièrement des principales activités du Centre d'études de l'emploi et vous signale ses dernières publications

Pour la recevoir par courriel vous pouvez vous inscrire sur la page d'accueil du site

CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon
93166 Noisy-le-Grand Cedex
Téléphone : 01 45 92 68 00
Télécopie : 01 49 31 02 44
Mél : cee@mail.enpc.fr
<http://www.cee-recherche.fr>

Directeur de publication : Pierre Ralle
Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat
Maquettiste : Marie Ferré
Abonnements, diffusion : Jean-Claude Peiretti
Contact presse : Anne Evans

Imprimerie : Louis-Jean
C.P.A.P. : 3070 ADEP
Dépôt légal : 240 - avril 2006
ISSN : 1776-2715