



41

septembre - octobre 2000

POLITIQUES DE L'EMPLOI : LA TERRITORIALISATION EN CHANTIER

Dans l'Union européenne, la place du territoire dans les politiques de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle s'accroît. Les services publics de l'emploi s'adaptent à cette « territorialisation ». La France s'est aussi engagée dans cette dynamique, mais elle rencontre plusieurs obstacles. Les pesanteurs traditionnelles sont encore fortes. Le partage des responsabilités entre État et collectivités ne fonctionne pas bien. Les partenaires sociaux restent peu engagés et les niveaux de coordination sont mal clarifiés. Un équilibre sera difficile à trouver sans approfondissement des évolutions organisationnelles et institutionnelles.

Au cours des trois dernières années, les acteurs locaux se sont vu attribuer plus de capacité stratégique dans l'utilisation des crédits des politiques de l'emploi et de l'insertion professionnelle. Les services de l'État peuvent arbitrer entre les principales mesures destinées aux chômeurs de longue durée. Les plans d'action locaux se généralisent et les PLIE (Plans locaux d'insertion dans l'emploi¹) se multiplient, tandis que les Régions ont pris pleinement en charge les actions de formation des jeunes non qualifiés.

La France rejoint ainsi une dynamique européenne (Commission, 1998). Une grande partie des États membres ont mis fin au monopole des services publics de l'emploi (SPE) sur le marché du travail. Les partenaires sociaux, déjà associés à des degrés divers à leur gestion, ont, selon la Commission, un rôle capital à jouer dans l'amélioration de la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs salariés.

Un nouveau fonctionnement se dessine donc, qui remet en cause l'ancienne toute puissance

de l'État et entérine le déplacement vers le régional ou le local d'une partie au moins des fonctions d'orientation et de décision assurées auparavant par l'administration centrale, dans le cadre de la coopération de plusieurs catégories d'acteurs. On est là à l'opposé de la logique initiale des années cinquante et soixante en France (création et développement des grands instruments structurels, UNEDIC, ANPE et AFPA). Il s'agissait à l'époque d'unifier le territoire et de dépasser les particularismes locaux pour assurer à la fois l'égalité des

actifs devant le service public de l'emploi et leur mobilité sur un marché national du travail.

LE TERRITOIRE PREND UNE NOUVELLE PERTINENCE

En France, ce schéma a mis longtemps à être modifié. La définition des mesures successives de la politique de l'emploi a reposé très largement sur le « ciblage », au niveau national, des catégories de publics éligibles. Toutefois, au fil du temps, de nouveaux dispositifs ont contribué à mettre en lumière les avantages reconnus à une entrée territoriale (OCDE 1997).

Le territoire permet une meilleure prise en compte de la diversité géographique des situations et des plans d'action adaptés au contexte. Il peut se voir reconnaître une fonction stratégique, souvent confiée au Préfet et à ses services (pôles de conversion dans les bassins particulièrement touchés par la crise industrielle dans les années 1980).

C'est un *espace de proximité* (Gomel, 1999). C'est, par exemple, la justification principale de la création des missions locales (aide personnalisée aux jeunes face à l'ensemble de leurs difficultés). L'essor du secteur associatif d'aide à l'insertion professionnelle depuis 20 ans a reposé largement sur cette idée.

C'est un *espace de mobilisation et d'intervention conjointes* des acteurs (partenaires sociaux, associations, groupes communautaires, entreprises). Ce

« fonctionnement en réseau » a été particulièrement sollicité, à partir des TUC, pour toutes les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand.

C'est un *espace d'initiative et d'innovation*. La politique de l'emploi a intégré petit à petit les dispositifs testés par les réseaux associatifs ou les collectivités territoriales (structures d'insertion par l'activité économique, PLIE).

Enfin, *c'est le lieu de la mise en œuvre* des mesures, dont l'importance a été de mieux en mieux reconnue (attention renforcée à la bonne organisation des services, fusion des services de l'État chargés de l'emploi et de la formation professionnelle, clarification des rôles entre le niveau régional et le niveau départemental, définition de procédures adéquates pour le pilotage des nouveaux programmes Emplois jeunes et TRACE).

DES PESANTEURS ENCORE FORTES

Ce mouvement de territorialisation est néanmoins resté faible jusqu'au début des années quatre-vingt-dix. La tradition administrative française de centralisation l'explique. L'importance politique du chiffre mensuel du chômage a joué un rôle essentiel : tous les gouvernements ont voulu conserver une maîtrise aussi complète et immédiate que possible pour faire face à tout moment aux aléas de la conjoncture économique ou politique. S'y est ajoutée la volonté du ministère du Budget

de disposer d'un maximum de contrôle sur une politique sociale aux dépenses en forte expansion. En outre, il y a le poids, dans les décisions gouvernementales, des hauts fonctionnaires et des experts de formation économique. Ceux-ci disposent de peu d'instruments pour évaluer l'impact des dynamiques collectives pouvant résulter des transformations de l'organisation de l'action publique.

Le contenu et l'organisation actuels de la politique de l'emploi et le partage des rôles entre national et local sont encore très influencés par ces facteurs. L'État central conserve la maîtrise des instruments financiers et réglementaires. Sont déléguées aux acteurs locaux les fonctions d'ajustement fin entre offre et demande (formation professionnelle, marché du travail) et le « traitement » des publics difficiles (la lutte contre l'exclusion). Mais cette délégation reste strictement encadrée.

LES OBSTACLES À L'INSERTION NEGOCIÉE

L'importance financière croissante des mesures générales d'abaissement du coût du travail sur les bas salaires marque la place centrale du *modèle de concurrence*, alors que la territorialisation doit servir d'appui au développement d'un modèle de *l'insertion négociée* (Gautié, 1996). Ce dernier est marqué par la contractualisation des relations entre les diverses institutions actives dans le champ de l'emploi (place accrue de l'emploi dans les contrats de

plan État-Région, etc.) et entre les pouvoirs publics et les usagers (contrats «moraux» conclus à l'entrée dans TRACE ou dans les PLIE, etc.).

Par rapport aux pays étrangers, le système français semble marqué à la fois par une *grande complexité dans l'attribution des responsabilités*, par le *faible rôle des partenaires sociaux* - tout particulièrement des représentants des salariés, et par la *difficulté d'articuler les divers niveaux territoriaux* de l'action publique (régional, départemental, infra départemental).

IV LE PARTAGE DES RESPONSABILITÉS NE FONCTIONNE PAS BIEN

La complexité du partage des responsabilités est illustrée par la politique en direction des jeunes. Bon nombre de Régions (dans la logique de leur compétence en matière d'actions préqualifiantes) ont contesté la distinction des responsabilités entre formation et insertion professionnelle : il ne peut y avoir mise en cohérence des actions dans le seul domaine de la formation et le rôle de pilote dévolu à la Région pour la formation l'amène à revendiquer la responsabilité de la mise en cohérence des actions d'insertion. Mais le domaine de l'emploi continue à relever pleinement de la compétence de l'État. Dans les deux programmes phares du gouvernement axés sur les jeunes (emplois jeunes et TRACE) les régions n'ont guère été associées à la conception. Leur participation financière obligée peut donc être source de tensions. Il existe de

même des conflits potentiels de compétence sur le système d'accueil et d'orientation.

V DES PARTENAIRES SOCIAUX PEU ENGAGÉS

La faible participation des partenaires sociaux dans la définition et la mise en œuvre des dispositifs (avant l'accord prévu sur la réforme de l'UNEDIC et le PARE) a souvent été soulignée. Au niveau national, la mise en place des actions de formation en alternance (CQ, CA, SIVP) ont représenté l'apogée de leur implication. Mais l'élévation, continue depuis 15 ans, du niveau de leurs bénéficiaires et l'attention assez faible apportée à leurs contenus de formation montrent bien que ces mesures ont de plus en plus correspondu aux besoins des entreprises, et abandonné progressivement l'objectif d'appui à l'insertion professionnelle des jeunes. Cette évolution trahit la faiblesse de syndicats de salariés divisés sur la question (F. Lefresne, 1999) face aux représentants patronaux.

Le manque d'articulation entre «économique» et «social» dans l'insertion marque les jeux d'acteurs locaux. Sans les partenaires sociaux, l'action publique pour l'emploi encourt toujours le reproche d'en rester à un «traitement social du chômage» qui fait circuler les demandeurs d'emploi d'une position précaire à une autre dans les secteurs public et associatif.

A cet égard, la décentralisation de la formation professionnelle n'a jusqu'à présent guère

contribué à inverser la tendance. Plusieurs rapports ont bien montré la difficulté actuelle de nourrir le dialogue social au niveau régional en matière de formation et d'insertion. La représentation patronale, et plus encore la représentation syndicale, n'ont pas les moyens de mener une action effective à ce niveau et d'impulser un dialogue.

VI DES NIVEAUX DE COORDINATION MAL CLARIFIÉS

De plus en plus l'infra départemental est en charge de la définition du contenu des actions concrètes à mener et de leur coordination : plans d'actions locaux du service public de l'emploi, pilotes locaux du programme emplois jeunes, rôle des agences locales de l'emploi et des centres AFPA dans le Plan national d'action pour l'emploi, PLIE, TRACE, volet emploi renforcé de la politique de la ville, réponses aux tensions constatées sur le marché du travail.

Or, les compétences légales dans ce champ restent du niveau régional (SPE régional, Conseil Régional) ou départemental (SPE départemental, Conseil général pour l'insertion des bénéficiaires du RMI). Les communes, bien qu'elles revendiquent un rôle de plus en plus large, n'ont pas de compétences reconnues.

Il est rationnel de séparer les fonctions techniques, relevant du territoire proche, des fonctions politiques, d'orientation et de contrôle, qui relèvent d'un territoire plus large. Mais

cela nécessite de prévoir des emboîtements entre ces niveaux. Or les problèmes organisationnels restent nombreux. La représentation locale des DDTEFP se limite en général au seul coordonnateur emploi formation, investi de fonctions multiples, l'engagement des sous-préfets reste très inégal. L'intégration plus poussée des agences locales de l'emploi et des centres AFPA au sein du SPE pour en faire des relais locaux à part entière a certes permis une plus grande présence de terrain, mais il est parfois difficile pour ces organismes de concilier en interne et aux yeux des autres acteurs locaux la fonction de maître d'œuvre qu'on cherche à leur voir jouer aujourd'hui et leur fonction traditionnelle d'opérateurs sur le marché du travail et sur celui de la formation.

Quant aux Régions, leur prise en charge des actions en direc-

tion des jeunes non qualifiés et des objectifs d'insertion déplace le cadre des relations aux acteurs économiques et sociaux (Casella et Freyssinet, 2000). Mais ce déplacement déstabilise leurs relations traditionnelles avec les branches professionnelles sans assurer pour autant l'apparition d'autres formes stables de coopération et une meilleure présence des représentants des salariés.

VII DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES ?

Sans nouvelles évolutions institutionnelles, les incohérences risquent fort de persister : manque de légitimité des acteurs et des partenariats, chevauchement des actions, gaspillage des ressources, logiques d'actions mues par des intérêts

privés ou institutionnels plus que par le souci du bien commun, diffusion des pouvoirs entraînant des situations conflictuelles. Un modèle d'insertion négocié à la française reste largement à construire.

La reconnaissance actuelle de l'infra départemental semble appeler une dévolution de compétences à l'intercommunalité (contrats de pays, contrats d'agglomération), et une réorganisation profonde des services de l'État et des collectivités territoriales. Le principal défi porte, à notre sens, sur l'intégration des partenaires sociaux. Les tensions actuelles dans les recrutements paraissent inciter les employeurs à coopérer avec les pouvoirs publics sur les marchés locaux du travail. Mais la question de la représentation des salariés à ce niveau reste entière. Or, elle est essentielle si on veut éviter qu'une certaine diffusion des pouvoirs hors des services de l'État ne se traduise pas par une moindre attention portée aux publics jusqu'à présent rejetés par les employeurs.

Bernard Simonin

RÉFÉRENCES

Casella P., Freyssinet J., 2000, *Les acteurs économiques et sociaux face aux nouvelles responsabilités des Régions en matière de formation professionnelle. Évaluation des politiques régionales de formation professionnelle*, La Documentation française.

Commission européenne, 1998, «Moderniser les services publics de l'emploi (SPE) pour soutenir la stratégie européenne de l'emploi» (communication du 13 novembre), Bruxelles.

Geslot P., «Plans locaux d'insertion économique : un état des lieux», *CEE 4 pages*, n° 25, janvier.

Gautié J., 1996, *Chômage des jeunes et politiques actives de l'emploi*, Thèse de doctorat, Paris I.

Gomel B., 1999, «La conduite des dispositifs "emploi" du secteur non marchand», *Lettre du CEE*, n° 56.

Lefresne F., 1998, *Systèmes nationaux d'insertion professionnelle et politiques publiques de l'emploi en direction des jeunes : une comparaison européenne*. Thèse de doctorat.

OCDE, 1997, *La gestion locale de l'emploi et de la formation*. Programme LEED.

Perez C., 1999, «Les Plans locaux d'insertion économique (1993-97)», *CEE 4 pages*, n°34, juillet.

NOTES

I. Anciennement Plans locaux d'insertion économique (voir sur ce sujet Geslot, 1998, Perez, 1999).

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@cee.enpc.fr
<http://www.cee-recherche.fr>

Directeur de publication : J.-F. Germe
Responsable édition et presse : P. Boisard
Rédacteur en chef : J.-C. Barbier
Maquette : M. Ferré
Imprimerie : Louis-Jean
C.P.A.P. : 3070 ADEP
Dépôt légal : -octobre 2000