

Bref

CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

POLITIQUE D'EMPLOI ET TERRITOIRES

Pour faire face au chômage de masse, la politique de l'emploi a, au cours de ces vingt dernières années, individualisé son action afin notamment de prendre en compte non seulement l'hétérogénéité des chômeurs mais également la diversité des marchés locaux du travail. Pour ce faire, elle a dû mobiliser, aux niveaux régional, départemental et local, de multiples acteurs aux cultures professionnelles variées et s'inscrivant dans des logiques institutionnelles différentes. Ces deux dernières décennies n'auront certes pas suffi pour que puisse s'installer une véritable synergie entre ces acteurs. Une étude réalisée pour la DARES en 2001 montre que la dimension territoriale n'en a pas moins pris une place plus importante, aussi bien dans la conception que dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi.

La politique de l'emploi est historiquement gouvernée en France par une logique d'intervention sur des catégories de « publics » : reconversion des salariés victimes des restructurations industrielles, formation et insertion professionnelle des jeunes demandeurs d'emploi, lutte contre l'exclusion professionnelle des chômeurs de longue durée, intégration des travailleurs handicapés, etc. Ce cadrage sur les publics répond à la nécessité pour l'État d'accompagner socialement la montée du chômage de masse au cours des dernières décennies. Il pose moins la question du territoire, au sens du développement local, que celle de la territorialisation, c'est-à-dire de la mise en œuvre au niveau local d'une politique nationale. En effet, l'hétérogénéité des chômeurs et la diversité des marchés locaux du travail placent l'État devant la nécessité croissante d'individualiser la prise en charge des demandeurs d'emploi et d'adapter son intervention à la spécificité des contextes locaux. C'est la raison pour laquelle les pouvoirs publics ont fait porter l'essentiel de leurs efforts, depuis vingt ans, sur l'application locale de la politique nationale de lutte contre le chômage : déconcentration de l'action des services, « globalisation » de la gestion des mesures, développement des partenariats locaux... Cette démarche de « territorialisation » s'est même accentuée au cours des dernières années, au point que l'on puisse commencer à évoquer aujourd'hui une gestion locale de l'emploi.

LA POLITIQUE DE L'EMPLOI, ENTRE PUBLICS ET TERRITOIRES

La préoccupation du territoire et du développement local n'a jamais été absente de la politique de l'emploi, même si cette dernière est historiquement gouvernée par une logique d'intervention sur les publics. Ainsi, la politique d'accompagnement des restructurations, dont le point de départ correspond à la création du Fonds national de l'emploi en 1963, vise la reconversion professionnelle et la mobilité géographique des salariés victimes de licenciements économiques. De même, le formidable développement des politiques d'intervention sur le marché du travail au cours des décennies 80 et 90 vise moins à contenir la progression du chômage qu'à améliorer la place de certaines catégories de publics dans la « file d'attente » du chômage. Depuis les premiers plans jeunes de la fin des années 70, ces politiques d'intervention sur le marché du travail sont dites « spécifiques » dans la mesure où elles sont précisément ciblées sur des catégories identifiées au regard des difficultés qu'elles rencontrent pour accéder à la qualification ou à l'emploi : jeunes sans qualification ou « en difficulté », chômeurs de longue durée adultes, allocataires du revenu minimum d'insertion, travailleurs handicapés, etc. Au début des années 90, les politiques dites spécifiques sont recentrées sur les publics les plus en difficulté

sur le marché du travail. Parallèlement, sont mises en œuvre des politiques dites « générales » dans la mesure où elles visent à débloquer la file d'attente du chômage, et pas seulement à l'aménager, en favorisant les créations d'emploi par une action conjuguée sur le coût et la durée du travail. Il s'agit « d'enrichir le contenu en emploi de la croissance » pour diminuer le taux de chômage. Ces politiques générales d'intervention sur le marché du travail rompent avec le principe du ciblage sur des catégories de bénéficiaires, ce qui les différencie des politiques spécifiques, mais pas avec la logique d'action sur des publics puisqu'elles doivent bénéficier aux demandeurs d'emploi dans leur ensemble.

À côté de ces deux axes historiques de la politique de l'emploi que sont l'accompagnement des restructurations et l'intervention sur le marché du travail, un troisième axe a connu des développements plus erratiques au cours des vingt dernières années : la politique dite de « promotion de l'emploi ». Au cours des années 80, le ministère du Travail reprend dans le champ de l'emploi la préoccupation du développement local apparue en France dans les années 70. Afin de prolonger son action macroéconomique sur le marché du travail par une approche microéconomique, il cherche à soutenir les initiatives locales en matière d'emploi. La préoccupation du développement local en tant que telle est absente de la loi quinquennale de 1993, mais l'administration de l'Emploi mène alors une réflexion interne sur le soutien aux initiatives locales et le développement des services de proximité qui prépare et annonce la thématique de « l'enrichissement du contenu en emploi de la croissance » développée dans le cadre des politiques générales. Le programme emplois jeunes, mis en place en 1997, se situe à l'articulation des politiques d'intervention sur le marché du travail et du développement local. Il tend à opérer une synthèse entre la logique macroéconomique des politiques d'intervention sur le marché du travail – c'est un programme de masse, visant les « jeunes » au sens large et ayant pour objectif l'accès à l'emploi – et la logique microéconomique de soutien aux initiatives locales – il obéit à une logique de projet, est piloté au niveau local et vise la création d'activités répondant à des besoins définis localement.

En schématisant, on peut considérer que les trois principaux axes de la politique de l'emploi mettent en jeu des conceptions très différentes des rapports entre intervention sur les publics et intervention sur les territoires : la politique d'accompagnement des restructurations atteint les territoires à travers les publics ; à l'inverse, la politique de promotion de l'emploi atteint les publics à travers les territoires ; enfin, la politique d'intervention sur le marché du travail est structurée autour de la notion de publics et n'atteint qu'indirectement les territoires. En réalité, les politiques d'accompagnement des restructurations et d'intervention sur le marché du travail d'un côté, et la politique de promotion de l'emploi de l'autre, mettent en jeu deux conceptions très différentes du rapport au territoire et au « local ». Les premières concentrent les moyens d'intervention de l'État national sur des catégories de publics jugées prioritaires, pour favoriser leur reconversion ou leur « employabilité », conformément à un principe de discrimination positive. La

seconde est ciblée sur des territoires conçus comme des espaces économiques et sociaux de développement. Les premières sont élaborées et pilotées depuis le niveau central dans une logique descendante dans laquelle le territoire est perçu comme l'espace administratif de mise en œuvre de politiques nationales. Dans la seconde, l'État local accompagne et soutient des projets de création d'activité portés par des acteurs locaux, selon une logique ascendante.

LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI : UNE DÉCONCENTRATION STRATÉGIQUE...

L'organisation du Service public de l'emploi (SPE) a été formalisée en 1984 par une circulaire de la délégation à l'Emploi. La constitution du SPE a pour objectif de mettre en synergie les actions du ministère de l'Emploi, de l'ANPE et de l'AFPA et d'y associer les partenaires sociaux et les élus locaux. Cet objectif partenarial demeure d'actualité et soutient, au sein de l'administration de l'emploi, une démarche de globalisation visant à donner du sens, par la responsabilisation de ses acteurs, à la notion de SPE et plus généralement à la dynamique de déconcentration de la politique d'emploi.

Au-delà de l'organisation du SPE, l'idée de la « globalisation » est née en 1986 d'un constat simple : au fil des ans, les mesures de lutte contre le chômage de longue durée se sont multipliées de manière parfois redondante. Cette multitude de mesures rendait complexe leur mise en œuvre et peu lisible la politique de l'emploi. C'est à ce titre qu'elle a été rationalisée en 1989 : le nombre de dispositifs a été limité, sa gestion a été déconcentrée sur la base d'une redéfinition opérationnelle des niveaux d'intervention, et la gestion de leur financement globalisée. Cette première expérience n'a toutefois été que partielle – elle ne concernait que 10 % des enveloppes budgétaires – en raison notamment de la réticence du ministère des Finances.

En 1996, après trois années de mise en sommeil, la délégation à l'Emploi a relancé cette dynamique afin de passer d'une simple globalisation du financement des mesures à une démarche de territorialisation stratégique de la politique de l'emploi. Il s'agit d'une part de déconcentrer l'action des services de l'Emploi sur la base d'une distinction des niveaux d'intervention : pilotage régional, gestion départementale et mise en œuvre locale. Il s'agit d'autre part d'appuyer l'intervention du SPE et la mise en œuvre des politiques d'emploi au niveau local sur la production de diagnostics et de plans d'action locaux. Ces derniers sont élaborés par les équipes locales du SPE.

... CONFRONTÉE AU POIDS DES CULTURES PROFESSIONNELLES ET DES LOGIQUES INSTITUTIONNELLES

La réussite de la démarche de territorialisation repose en grande partie sur la dynamique interne au SPE. Or celui-ci se compose d'institutions marquées par des cultures professionnelles et des logiques institutionnelles différentes dont la mise en cohérence nécessite des ajustements réguliers.

En premier lieu, l'organisation territoriale de ces institutions diffère sensiblement. Au début des années 80, l'ANPE était déjà structurée aux niveaux régional, départemental et local alors que les services de l'Emploi n'étaient pas organisés à un niveau infradépartemental. L'architecture territoriale de l'ANPE est redéfinie en 1995 par la suppression des directions départementales au profit de directions déléguées. Cette modification confère une prééminence au lien entre régional et local qui introduit un rapprochement de l'ANPE et de l'AFPA, elle aussi structurée à ce triple niveau. Le ministère de l'Emploi s'est certes engagé en infradépartemental, avec la construction des zones de gestion du crédit formation individualisé et l'intervention des coordonnateurs emploi-formation sur ces zones. Mais le niveau départemental demeure l'échelon opérationnel dans l'organisation de ses services déconcentrés. On constate ainsi une forme de désynchronisation dans la structuration territoriale de l'ANPE, de l'AFPA et des services de l'Emploi, ce qui rend problématique la construction des différents niveaux d'articulation du SPE, notamment pour ce qui concerne ses équipes locales.

Cette désynchronisation organisationnelle se double d'une nette différenciation de la structure d'autorité interne aux trois institutions sur lesquelles repose le SPE, ce qui affecte directement la mise en œuvre territoriale des politiques d'emploi. Quoique formellement placée sous la tutelle du ministère de l'Emploi, l'ANPE semble bénéficier d'une marge d'autonomie relativement importante. Sa structure est proprement verticale et lie la direction générale aux agences locales pour l'emploi (ALE) dans une chaîne hiérarchique linéaire. Les services déconcentrés du ministère de l'Emploi sont eux rattachés – en l'absence de lien hiérarchique interne – aux deux niveaux de préfectures régionales et départementales. Cette structuration territoriale laisse parfois s'installer un jeu interinstitutionnel subtil, variable en intensité selon les régions et les individualités. Par ailleurs, au niveau local, le management du réseau des coordonnateurs emploi-formation souffre d'une instabilité chronique, ce qui contribue à affaiblir, à ce niveau, le ministère face aux services de l'ANPE et de l'AFPA, fortement implantés, structurés et régulièrement renforcés. Ces incertitudes dans la chaîne hiérarchique du ministère de l'Emploi peuvent parfois constituer un handicap dans les relations que ses services déconcentrés entretiennent avec les élus des collectivités territoriales. En particulier lorsqu'il existe une forme de concurrence entre légitimité administrative et électorale. La démarche de globalisation et de territorialisation tend toutefois à renforcer la légitimité d'action des services déconcentrés de l'administration de l'Emploi.

De manière générale, et malgré les différentes tentatives d'ajustement entreprises depuis 1984, le SPE se heurte encore à une série d'obstacles liés à l'hétérogénéité territoriale et organisationnelle de ses composantes. Ainsi, son fonctionnement s'est traduit – jusqu'à la période la plus récente de la démarche de globalisation et de territorialisation – davantage par des interventions séparées au sein de divers modes de cohabitation que par une coordination substantielle de ses services.

TERRITOIRES, ACTION PUBLIQUE ET POLITIQUE DE L'EMPLOI

L'administration de l'emploi entretient avec le territoire un rapport complexe dont l'analyse implique de revenir sur la distinction entre « politique territorialisée » et « politique territoriale ». La première expression renvoie à la mise en œuvre d'une politique nationale sur un territoire donné, la seconde à une politique élaborée et conduite par des acteurs locaux.

Sur le terrain, on observe trois cas de figure :

- les élus locaux sont peu mobilisés et l'intervention publique se fait essentiellement à l'initiative du SPE, qui est à la fois garant de la bonne mise en œuvre et principal acteur de la politique de l'emploi ;
- la mobilisation des élus est forte et les collectivités locales, ou leurs « satellites », mettent en œuvre une politique locale sans coordination ni articulation substantielle avec le SPE ;
- l'ensemble des acteurs intervient selon une convergence stratégique sur le territoire dans le champ de l'emploi, de l'insertion et de la formation professionnelle.

Dans le premier cas, on rencontre des politiques territorialisées. Dans le second, les interventions locales et nationales se juxtaposent et sont au mieux complémentaires. Dans le dernier cas, encore rare, la distinction entre politique territoriale et territorialisée ne trouve de fondement que dans l'origine des financements.

Ces trois configurations ne sont toutefois pas figées et peuvent évoluer dans le temps. Elles dépendent notamment des dispositifs, qui peuvent être plus ou moins porteurs d'une logique de projet. Elles dépendent également des acteurs, du statut symbolique qu'ils accordent au territoire, et de leur mobilisation dans le temps. La prise en compte des territoires dans les politiques de l'emploi est ainsi en partie déterminée dans l'action, en fonction de l'intensité des échanges locaux entre acteurs. Les temporalités du marché du travail semblent par ailleurs jouer un rôle majeur dans les modalités de mise en œuvre de la politique de l'emploi. Ainsi, en période de dégradation du marché du travail, les modes d'action du SPE tendent à se « recentraliser », les enjeux politiques liés au chômage et la responsabilité de l'État en matière de cohésion sociale l'amenant à réaffirmer sa compétence exclusive en matière d'emploi. À l'inverse, en période de plus grande fluidité du marché du travail, la légitimité des acteurs locaux semble davantage considérée. La prise en compte des territoires se fait alors sur le registre de l'apprentissage collectif et institutionnel de nouveaux modes d'action publique, suivant en cela le mouvement général de modernisation de l'État sur le modèle de la gouvernance de l'action publique.

Au cours des vingt dernières années, les politiques de l'emploi ont été guidées par la volonté de passer peu à peu d'une action orientée par l'offre de dispositifs à une action fondée sur la demande locale. Ce passage s'est traduit par une prise en charge de plus en plus individualisée des demandeurs d'emploi, une déconcentration accrue des mesures et l'ouverture à des partenariats locaux. Il a conduit à accorder plus d'intérêt à l'interprétation des besoins à partir

d'une analyse territoriale. Guidé par des objectifs de résultats, peu à peu préférés à une simple obligation de moyens, ce mode de management a connu un succès relatif se heurtant parfois aux routines persistantes d'une gestion quantitative et cloisonnée des dispositifs. Aujourd'hui, promu à tous les niveaux du SPE, il est en cours de généralisation avec la démarche de globalisation et de territorialisation... mais rencontre encore quelques écueils : qualité des diagnostics et des plans d'action locaux encore très inégale d'un territoire à l'autre, révision post programmation des objectifs nationaux, proposition de programmation régionale pas toujours satisfaite par la répartition régionale adoptée

UNE ÉTUDE SUR L'ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE D'EMPLOI

L'analyse présentée dans ce *Bref* s'appuie sur une étude commanditée par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère de l'Emploi de la Solidarité (DARES) et réalisée en 2001 par le CERVL Pouvoir, Action Publique, Territoire en collaboration avec le Céreq et l'Institut d'économie publique (IDEP).

Cette étude porte sur les différentes tentatives et actions visant à prendre en compte la dimension territoriale dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi, depuis le début des années 80. Elle a notamment pour objectif d'analyser l'évolution de l'action publique en matière d'emploi à partir de l'opposition classique entre politiques territoriales, élaborées et conduite par des acteurs locaux, et politiques nationales territorialisées.

Elle s'est appuyée sur 141 entretiens réalisés au niveau national et dans les régions Aquitaine, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur. Au sein de ces trois régions, des enquêtes de terrain ont été menées sur différents types de zones : industrielles, rurales et urbaines.

L'équipe qui a conduit ce travail, sous la direction de Thierry Berthet, Philippe Cuntigh et Christophe Guitton, a associé Maïten Bel (IDEP), Fabrice Combelle (CERVL), Mathieu-Bénédict Lexton (CERVL) et Sébastien Segas (CERVL). Elle a été accompagnée par un comité de pilotage animé par Olivier Mazel (DARES) et composé de représentants de la DARES, de la DGEFP, des services déconcentrés du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Le rapport intégral de l'étude sera publié prochainement dans la collection « Document » du Céreq. La DARES publiera pour sa part une synthèse de ce rapport ainsi qu'un numéro de *Premières synthèses*.

par l'administration centrale. L'une des principales difficultés semble résider dans la capacité des équipes locales du SPE à mettre en perspective territoire et emploi, à construire des objectifs partagés et localement incarnés : la qualité des diagnostics réalisés, du simple « état des lieux » au « diagnostic stratégique », varie selon la mobilisation, la compétence et la culture professionnelle de l'ensemble des acteurs impliqués, mais surtout en fonction de la configuration, plus ou moins riche, du SPE au niveau local.

VERS UNE GESTION LOCALE DE L'EMPLOI ?

Tendanciellement, le territoire est davantage pris en compte tant dans la conception que dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi. Cette évolution se donne à voir comme un « sens de l'histoire » sur lequel il paraît aujourd'hui difficile aux acteurs de revenir. Pour autant, cette évolution n'affecte pas de manière similaire l'ensemble des dispositifs. Jusqu'en 1996, les dispositifs proprement portés par une démarche de projet (inspirés des méthodes du développement local) n'ont jamais atteint une masse critique suffisante pour infléchir nettement ou durablement la tonalité d'ensemble de la politique de l'emploi et de ses modes de gestion.

Il apparaît également qu'un lien fort unit territorialisation et individualisation de la prise en charge des demandeurs d'emploi. La prise en compte des territoires émerge en effet historiquement au gré de dispositifs visant les publics les plus éloignés de l'emploi. La politique de l'emploi tend à poursuivre sur et par les territoires un objectif global de maintien de la cohésion sociale, renvoyant au sens même de la mission intégratrice de l'État. De ce point de vue, elle apparaît largement dominée par l'action des services du ministère de l'Emploi et de ses administrations sous tutelle : les partenaires externes sont mobilisés dans le cadre de cette politique. Ils peuvent être davantage associés dans une gouvernance de l'action publique en matière d'emploi lorsque les actions visent des publics moins prioritaires ou la structuration de systèmes d'acteurs locaux. C'est précisément sur ce dernier type d'action que l'on peut identifier les signes d'un changement : l'évolution de la structure du SPE en est la manifestation la plus forte, même si ses agents agissent sur des scènes politiques locales où autorité et légitimité s'entrecroisent dans un jeu de gestion locale de l'emploi encore faiblement stabilisé.

*Thierry Berthet, Philippe Cuntigh
(Centre régional associé Cerve-Céreq)
et Christophe Guitton (Céreq).*

Direction de l'animation de la recherche,
des études et des statistiques

DARES

ISSN
0758 1858

Céreq

Reproduction autorisée à condition expresse de mentionner la source.
Dépôt légal n° 49-459.

Administration : Céreq, 10, place de la Joliette, BP 21321, 13567 Marseille cedex 02.
Tél. 04 91 13 28 28. Fax : 04 91 13 28 80.
<http://www.cereq.fr>

Direction de la publication : Hugues Bertrand. Rédaction : Isabelle Bonal.
Commission paritaire n° 1063 ADEP.