

PREMIÈRES SYNTHÈSES

“L'IMPLICATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES DANS LA LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE” LES RÉSULTATS D'UNE ÉTUDE MONOGRAPHIQUE

Les collectivités locales s'impliquent dans la lutte contre le chômage, du fait de leurs compétences, mais aussi au travers de fonctions nouvelles : l'animation, l'expérimentation et la médiation. C'est ce qui ressort d'une étude monographique réalisée en 1993 et 1994 dans 25 Conseils Régionaux, Conseils Généraux et Communes.

L'analyse traditionnelle par les compétences doit aussi être complétée par l'analyse de ces nouvelles fonctions, qui permet de mieux cerner les stratégies locales de lutte contre le chômage. Ainsi, parmi les collectivités locales étudiées, les Conseils Régionaux pratiquent plus particulièrement une fonction d'animation, notamment dans le cadre de la formation professionnelle. Les Conseils Généraux assurent, à travers divers types d'expérimentation, une animation de l'ensemble des acteurs de l'insertion au niveau du département, tandis que les Communes, du fait de leur proximité avec les chômeurs, ont plus souvent un rôle de médiation.

Par ailleurs, les collectivités territoriales qui sont allées le plus loin dans le développement local, en cherchant à concilier une logique de compétitivité et une logique de solidarité, sont aussi celles qui s'impliquent le plus et de la manière la plus cohérente dans la lutte contre le chômage. Il s'agit essentiellement de Communes et de Conseils Généraux. Les collectivités locales engagées dans cette démarche de développement local sont aussi celles qui ont les relations les plus fructueuses avec les services de l'Etat.

Ce constat est susceptible d'évoluer rapidement dans les prochaines années pour les raisons suivantes : intégration d'un volet "Emploi" pour la première fois dans la nouvelle génération de contrats de plan (1994 - 1998) ; décentralisation de la formation professionnelle continue des jeunes au niveau des régions en application de la loi quinquennale pour l'emploi ; incidences de la loi d'aménagement et de développement du territoire.



Encadré 1

Une étude réalisée par Ten Conseil, des chargés d'étude des Directions Régionales du Travail et de l'Emploi, en collaboration avec le Centre d'Etudes de l'Emploi

Le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle a confié à TEN Conseil une étude exploratoire sur l'implication des collectivités territoriales dans la lutte contre le chômage, à partir de monographies de collectivités territoriales. Il s'agissait de décrire et d'analyser d'une part l'action des différents niveaux de collectivités dans ce domaine, d'autre part les relations de travail qui s'établissent entre elles, ou entre celles-ci et l'Etat ; enfin, on souhaitait mieux connaître la manière dont les collectivités utilisent les différentes ressources dont elles disposent (leurs propres ressources comme les dispositifs et mesures de l'Etat) pour lutter contre le chômage.

Cette étude s'est déroulée de février 1993 à juin 1994. Elle a été réalisée avec les chargés d'étude des échelons régionaux du travail et de l'emploi de quatre régions : Bretagne, Ile-de-France, Lorraine et Languedoc-Roussillon et avec la collaboration scientifique du Centre d'Etude de l'Emploi. Dans chaque région, ont été analysées les actions du Conseil Régional, de deux Conseils Généraux et de trois ou quatre Communes. En tout, 25 collectivités territoriales ont été étudiées.

Les actions des collectivités territoriales étudiées sont décrites dans des monographies, réalisées par les Directions Régionales du Travail et de l'Emploi et par Ten Conseil, qui ont alimenté la réflexion globale et fournissent la matière du rapport de synthèse.

Cette enquête monographique et qualitative s'inscrit dans un ensemble d'études plus vaste, lancé par le Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, portant sur les collectivités locales et la lutte contre le chômage.

Les résultats de cette étude corroborent par ailleurs les conclusions issues de l'enquête réalisée par l'Institut BVA pour l'Association des Maires de France, en particulier en ce qui concerne le souhait de la part des communes de s'impliquer davantage dans la lutte contre le chômage (cf Pour en savoir plus).

L'étude sur l'implication des collectivités territoriales dans la lutte contre le chômage est partie d'expériences concrètes (encadré 1). Elle a pris pour point de départ les principales compétences dévolues aux collectivités locales par les lois de décentralisation.

Trois actions complémentaires ressortent ainsi de la lutte globale contre le chômage : l'aide directe prodiguée aux demandeurs d'emploi pour les aider à surmonter les difficultés de leur situation (action sociale et politiques d'insertion), la formation professionnelle qui permet de renforcer leurs chances de trouver un emploi en améliorant leurs qualifications (et en répondant aux besoins des entreprises), la mise en place de conditions favorables au développement économique et à la création d'emplois au niveau local.

L'étude a ainsi montré que l'implication des collectivités territoriales dans la lutte contre le chômage était réelle mais qu'elle prenait des formes diverses encore peu stabilisées. Leur rôle n'est pas dans tous les cas facile à cerner, ce qui nécessite une analyse à partir de plusieurs approches.

L'analyse par les compétences institutionnelles : une approche partielle

L'analyse de l'action des collectivités territoriales en fonction de leurs seules compétences institutionnelles (interventions économiques, formation professionnelle et action sociale) ne permet qu'imparfaitement de rendre

compte de leur implication réelle dans la lutte contre le chômage.

En effet, les interventions économiques des collectivités territoriales sont en général d'abord conçues en fonction des besoins des entreprises (infrastructures, aide à la création, au développement, transfert de technologie, exportation...), sans toujours être directement orientées vers la lutte contre le chômage. Lorsque les objectifs de ces actions sont associés à l'emploi, il s'agit plutôt de promouvoir le développement local de l'emploi, que de définir des actions prioritairement destinées aux chômeurs. Tel département, par exemple, avait jusqu'à une période récente pour priorité d'aider les entreprises à renforcer leur potentiel technologique ou leurs capacités à exporter ; il n'accordait qu'une importance beaucoup plus faible à la gestion du RMI, au point de laisser le soin à la Préfecture d'élaborer le Plan départemental d'insertion.

La formation professionnelle est presque toujours liée aux objectifs de l'action économique, en particulier pour le Conseil Régional, où elle est avant tout conçue en référence aux besoins en qualifications

(1) L'enquête a été menée avant la décentralisation de la formation professionnelle des jeunes.

(2) Cela concerne avant tout les aides facultatives : par exemple, les "bons-repas" qui sont donnés aux personnes qui ne peuvent payer leur nourriture. La situation de chômage n'ouvre pas droit, sauf exception - ticket de transport, notamment - à de telles prestations.

(3) Par exemple, la méthode d'intervention sur l'offre et la demande (méthode IOD)

des entreprises. Sur les quatre Régions étudiées, deux au moins ne prévoyaient pas de formation pour les personnes ayant une qualification inférieure ou égale au niveau V⁽¹⁾. Une seule proposait, au moment de l'enquête, des formations spécifiques pour les chômeurs. Des investissements dans le domaine de la formation professionnelle apparaissent toutefois sous des formes diversifiées dans les autres collectivités territoriales. Les communes ou les départements qui mettent en œuvre ou financent ainsi des formations, le font souvent en direction de publics sans emploi.

L'action sociale traditionnelle bénéficie bien sûr aux chômeurs dans le cadre des prestations de droit commun, mais rarement en raison directement de leur situation par rapport au marché du travail⁽²⁾. L'action sociale apparaît toutefois comme une compétence en pleine mutation et se trouve, de ce fait, à l'origine de nouvelles formes d'interventions qui se situent à l'intersection du social, de l'économique et du professionnel : de nouvelles pratiques émergent ainsi à travers les différents dispositifs des politiques d'insertion (RMI, Missions locales, Contrats emploi solidarité, Politique de la Ville, insertion par l'économique...), et les tentatives de gestion globale des parcours d'insertion, y compris en essayant de mobiliser le monde de l'entreprise.

L'analyse habituelle par les compétences conduit ainsi à sous-estimer le rôle des collectivités territoriales dans la lutte contre le chômage. Ne permettant pas d'avoir une vision glo-

bale de leur action, elle n'autorise pas la prise en compte de toute une série d'interventions, voire de politiques nouvelles.

Pourtant, les collectivités territoriales s'engagent de plus en plus, par différents canaux, dans la voie de la lutte contre le chômage. Elles mettent en œuvre, voire gèrent, des dispositifs comme les chantiers d'insertion, de plus en plus nombreux et proches de l'emploi ou les "boutiques emploi" visant à aider directement les chômeurs dans leurs démarches de recherche d'emploi. Elles tentent d'améliorer les interfaces entre les chômeurs et les entreprises en utilisant par exemple des méthodes de rapprochement entre l'offre et la demande d'emploi⁽³⁾, mettent en place des "clauses d'insertion" sur les marchés qu'elles gèrent, et offrent simultanément un appui aux entreprises et aux chômeurs pour réussir l'insertion de ces derniers.

Les collectivités locales ont également de plus en plus souvent un rôle de soutien et d'animation de structures en matière d'insertion par l'économique, ou de soutien financier d'organismes ayant vocation à coordonner, rationaliser et renforcer les services fournis aux chômeurs, comme les maisons de l'emploi et de la formation. Elles déploient des efforts, de plus en plus couronnés de succès, pour mobiliser les employeurs en les rassemblant, en les aidant à s'organiser - parfois au sein de structures du type groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification -, ou en leur offrant un soutien logistique.

Certaines d'entre elles définissent enfin des politiques ciblées : c'est le cas de Conseils Régionaux qui mettent en œuvre des formations à destination des chômeurs ou des personnes les moins qualifiées. Cela les conduit ainsi à offrir des prestations adaptées à chaque catégorie de public. Certaines communes, quant à elles, mettent en œuvre des actions en faveur des chômeurs les plus éloignés du marché du travail.

Trois nouvelles fonctions transversales

Ces interventions multiformes répondent pour l'essentiel à trois fonctions nouvelles qui obéissent à une logique différente de celle de la répartition juridique des compétences.

La fonction d'animation conduit ainsi les collectivités territoriales à faire travailler ensemble différents acteurs pour mener à bien un projet. La fonction d'expérimentation, qui n'est d'ailleurs pas spécifique au domaine de la lutte contre le chômage, les a notamment amenés à tester plusieurs mesures ou dispositifs comme les cercles de recherche d'emploi, les Plans d'insertion par l'économie ou la politique de soutien aux structures d'insertion par l'économie, qui ont été par la suite généralisés, sous l'impulsion du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle. La fonction de médiation peut enfin conduire les collectivités territoriales à jouer un rôle d'interface entre les demandeurs d'emploi et les entre-

prises, au-delà des actions déjà menées par l'ANPE, en tentant de rationaliser et de démultiplier les interventions personnelles d'élus de plus en plus sollicités par les chômeurs qui attendent d'eux une aide concrète.

La mise en œuvre de ces fonctions implique le plus souvent pour les collectivités territoriales étudiées de mobiliser des moyens financiers et humains qui relèvent de leurs compétences institutionnelles (action sociale, interventions économiques et formation professionnelle), sachant que toutes n'assument pas ces fonctions de manière identique.

Les Conseils Régionaux ont ainsi tendance à exercer plus naturellement une fonction d'animation, notamment dans le cadre de leurs missions relatives à la formation professionnelle : ils établissent alors leur plan de formation en mobilisant l'ensemble des acteurs concernés, en particulier les entreprises et les services de l'Etat, mais aussi les organismes de formation. Moins directement en contact avec les chômeurs du fait de leur position institutionnelle, les Conseils Régionaux agissent moins sur le terrain de l'expérimentation ou de la médiation que les Conseils Généraux ou les Communes.

Les Conseils Généraux, lorsqu'ils jouent un rôle moteur dans la mise en œuvre du volet insertion du RMI, assurent souvent une animation de l'ensemble des acteurs de l'insertion au niveau du département. Ils mènent alors divers types d'expérimentation, cen-

trés sur la recherche des moyens les plus appropriés pour favoriser l'insertion des bénéficiaires du RMI. Ils pratiquent moins la fonction de médiation.

La fonction de médiation est plutôt le fait des Communes, notamment parce qu'elles sont le plus directement sollicitées par les chômeurs. Les initiatives qu'elles prennent relèvent de cette fonction de médiation : la création de "boutiques emploi", la mise en œuvre de méthodes de rapprochement entre l'offre et la demande d'emploi, ou le rôle qu'elles jouent au travers des missions locales qui, de leur côté, assument de plus en plus une mission de placement-accompagnement des jeunes dans l'emploi. Mais les Communes assurent aussi de plus en plus des fonctions d'animation (création de groupements d'employeurs...) et d'expérimentation ("clause d'insertion", soutien de structures d'insertion par l'économie, mise au point de nouvelles pratiques...) autour d'un objectif de gestion locale de l'emploi (encadré 2).

Stratégies de développement local et lutte contre le chômage

On peut enfin rendre compte de l'intensité de l'implication des collectivités territoriales dans la lutte contre le chômage et de la diversité de ses formes en analysant leurs stratégies d'intervention en matière de développement local. En effet, la lutte contre le chômage peut revêtir une double dimension, à la fois économique et sociale. Les collectivités territoriales

Encadré 2

Un enjeu d'avenir : la gestion locale de l'emploi

La gestion locale de l'emploi peut être définie comme la combinaison et la coordination, au niveau local, de plusieurs types d'activités liées au marché du travail et mises en œuvre par des acteurs différents ; elle s'analyse donc comme un système global de relations entre différents types d'acteurs qui, en coordonnant leurs actions, renforcent la capacité du marché du travail à donner plus de chances à l'ensemble des actifs d'occuper un emploi. Plus le taux de chômage, localement, est important, plus la gestion locale de l'emploi s'appliquera à aider ceux qui en ont le plus besoin. Elle peut donc se traduire par la mise en œuvre de politiques sélectives qui ne concernent que certaines catégories d'actifs. La gestion locale de l'emploi vise donc à améliorer le fonctionnement du marché local du travail en assurant une meilleure coordination des acteurs qui interviennent sur ce marché, en animant des structures ou des dispositifs liés à l'emploi : service public de l'emploi, associations et structures d'insertion, organismes de formation et entreprises.

Les collectivités territoriales, en particulier les Communes, ont un rôle particulier à jouer dans l'animation de la gestion locale de l'emploi, notamment à travers les fonctions de médiation, d'animation et d'expérimentation. Ce sont ces dernières, en effet, qui sont les plus proches des chômeurs, et qui souvent les connaissent le mieux. Mais elles sont aussi les plus proches de l'ensemble des acteurs de l'emploi : les entreprises, les différentes composantes du service public de l'emploi et les organismes d'insertion.

Certaines collectivités locales ont déjà pris nombre d'initiatives concrètes dans ce domaine. On peut avancer, par exemple, que la philosophie et le fonctionnement des plans locaux d'insertion par l'économie (PLIE) illustrent bien la notion de gestion locale de l'emploi : la coordination de l'action de l'ensemble des acteurs de l'insertion (les organismes d'accueil, de suivi, d'accompagnement, de formation, d'insertion par l'économie et les entreprises) pour atteindre un objectif précis dans le cadre de procédures de concertation et de décisions en commun donnent à la collectivité locale un rôle central en matière de gestion locale de l'emploi.

La pratique de la gestion locale de l'emploi, pour qu'elle réussisse, nécessiterait une évolution réelle des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales. Si, au niveau central, l'Etat peut assurer « l'unité » du marché du travail, au niveau local, la collectivité territoriale, en assumant la coordination de l'intervention des différents acteurs, peut permettre l'existence d'une gestion locale de l'emploi.

qui sont allées le plus loin dans le développement local, en cherchant à concilier une logique de compétitivité et une logique de solidarité, sont aussi celles qui s'impliquent le plus, et de la manière la plus cohérente, dans la lutte contre le chômage.

Les collectivités territoriales étudiées se répartissent ainsi en trois groupes :

- Le premier est constitué de celles qui conduisent une politique de développement économique compétitif essentiellement tourné vers les entreprises, n'abordant qu'indirectement le problème de la lutte contre le chômage. On trouve plutôt, dans ce groupe, des Conseils Régionaux et des Conseils Généraux.
- Le second groupe est constitué de collectivités locales qui, à l'inverse, conduisent prioritairement une politique de lutte contre l'exclusion : tous les moyens du développement sont mobilisés pour insérer les publics les plus éloignés du marché du travail. Ce groupe est exclusivement constitué de Communes.
- Enfin, le troisième groupe est constitué des collectivités territoriales qui cherchent à promouvoir un développement global, imbriquant une logique de compétitivité et une logique de solidarité. Les collectivités de ce groupe sont parmi celles qui conduisent les politiques de lutte contre le chômage les plus structurées ; il s'agit essentiellement de Communes et de Conseils Généraux.

Il apparaît donc clairement que les collectivités territoriales ont de plus en plus tendance à s'impliquer dans la lutte contre le chômage, avec de nouveaux modes d'intervention qui vont partiellement au-delà de leurs compétences traditionnelles. Leurs initiatives doivent alors être analysées à la lumière des relations qu'elles entretiennent avec les services de l'Etat.

Quelles relations avec l'Etat ?

Dans le domaine de la lutte contre le chômage, les relations entre les collectivités territoriales et l'Etat dépendent fortement du niveau d'implication et du dynamisme des élus et donc, en partie, du type de stratégie de développement mis en œuvre : les relations entre les collectivités territoriales et l'Etat sont, au niveau déconcentré, d'autant plus fructueuses que celles-ci mettent en œuvre une stratégie de développement territorial global. Ces relations dépendent aussi du niveau territorial des collectivités, de leur taille et de la qualité des relations interpersonnelles.

Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales sont de nature complexe. En même temps qu'il est clairement admis que l'action de l'Etat est utile et attendue (nombreux sont ceux qui souhaiteraient qu'il consacre plus de moyens à régler leurs difficultés), de nombreux facteurs d'insatisfaction apparaissent aussi à travers les enquêtes de terrain réalisées.

L'Etat est généralement apprécié pour sa capacité d'ex-

pertise et d'information (aide au montage de dossiers - notamment européens -, transmissions de données statistiques, économiques ou juridiques). Il reste relativement critiqué pour ses pratiques jugées trop centralisées, voire bureaucratiques : il lui est notamment reproché de ne pas tenir suffisamment compte des spécificités territoriales.

Les relations entre les Conseils Régionaux et l'Etat sont denses et régulières, notamment en raison de la signature des Contrats de Plan et des responsabilités dans le domaine de la formation professionnelle. Mais certains Conseils Régionaux peuvent aussi vivre les interventions de l'Etat, tant au niveau central qu'au niveau déconcentré, sur un mode concurrentiel plutôt que complémentaire.

Les relations entre les Conseils Généraux et l'Etat sont fortement structurées par la gestion du RMI. Il semble que, dans ce domaine, l'Etat intervienne d'autant plus dans la gestion du volet insertion du RMI que les services du Conseil Général le font peu. La qualité des relations avec l'Etat au niveau déconcentré dépend d'ailleurs fortement du degré d'implication des élus départementaux dans la gestion du RMI. Les Conseils Généraux qui déclarent avoir les relations les plus fructueuses avec l'Etat sont aussi ceux qui sont allés le plus loin dans la mise en œuvre d'une politique de lutte contre le chômage, et les relations avec les services de l'Etat s'exercent alors à la fois dans le domaine économique et dans le domaine social.

Les relations entre les

Communes et l'Etat sont marquées par un recours, parfois passif, aux mesures ou aides définies dans le cadre de politiques publiques de l'emploi, que favorise leur proximité vis-à-vis des chômeurs. C'est le cas des Contrats Emploi-Solidarité, mais aussi de l'ensemble des dispositifs que l'Etat a prévus pour aider les Communes dans le domaine de la politique de la ville ou encore en direction des jeunes. Ces relations sont surtout entretenues dans le domaine social, les actions économiques donnant plutôt lieu à des partenariats avec les autres collectivités territoriales. Les Communes travaillent aussi de plus en plus avec l'ANPE, ce qui n'empêche pas certaines d'entre elles d'adjoindre aux interventions de l'Agence leurs propres dispositifs d'aide à la recherche d'emploi pour les chômeurs.

Dans le domaine de la lutte contre le chômage, les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales sont donc nombreuses et diversifiées. Leur qualité et leur densité dépendent des deux partenaires et notamment du comportement de l'Etat envers elles. Il semblerait que certaines collectivités acceptent difficilement que l'Etat les conduise à faire davantage sans reconnaître leur légitimité en matière de lutte contre le chômage. Mais on constate aussi, dans les collectivités territoriales qui s'impliquent le moins dans la lutte contre le chômage, que l'Etat, par effet de subsidiarité, est seul sur ce front.

*Minelle VERDIÉ
Hugues SIBILLE
Gilles Laurent RAYSSAC
(TEN CONSEIL)*

Pour en savoir plus

"L'implication des collectivités territoriales dans la lutte contre le chômage" - Groupe Ten, Ten Conseil, Rapport pour la Délégation à l'Emploi, Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, 1994.

Monographies régionales, départementales et communales : Délégation à l'Emploi (Division Synthèses), Directions Régionales du Travail et de l'Emploi de Bretagne (Marie-France Le Corre), Ile-de-France (Sophie Maupillier), Lorraine (Béatrice Poret et Christine Jakse) et Languedoc-Roussillon (Guy Laurens).

"Le manifeste des maires pour l'emploi", Association des Maires de France - Institut BVA, novembre 1994.

Ultérieurement :

Dans le prolongement de cette étude qualitative, la DARES et la Délégation à l'Emploi ont lancé avec la SOFRES un sondage auprès des élus de 1100 Municipalités, 80 Conseils Généraux et Régionaux. Les Maires, premiers adjoints, présidents ou vice-présidents de Conseils Généraux et Régionaux ont été interrogés en décembre 1994 sur leurs attentes et leurs actions en matière de lutte contre le chômage, leurs partenariats et leurs modes de collaboration avec l'Etat.

Les résultats seront disponibles au premier semestre 1995.

BILAN DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI EN 1993

*Plus de 2 millions de personnes sont entrées
dans l'un des dispositifs aidés par l'État en 1993 :
830 000 dans le secteur marchand
et 670 000 dans le secteur non-marchand,
520 000 stagiaires en formation
et 250 000 bénéficiaires de mesures
d'accompagnement des restructurations.*

*Mais à qui s'adresse la politique de l'emploi
et qui en sont ses bénéficiaires ?*

Pour chaque mesure, le bilan 1993 :

*Analyse les publics concernés, les caractéristiques
des employeurs et des organismes de formation qui les accueillent,*

Évalue l'efficacité des dispositifs quant à l'emploi ou à l'insertion,

Retrace l'évolution de la réglementation,

*Présente la synthèse des résultats
et les nouvelles orientations données à cette politique,*

*Enfin, ouvre le débat sur l'insertion des personnes
les plus en difficulté à partir d'une analyse
des activités intermédiaires.*

Prix : 150 FF



Ministère du Travail, de l'Emploi
et de la Formation Professionnelle

Direction de l'Animation de la Recherche,
des Études et des Statistiques

Numéro disponible à la vente à :

La Documentation Française

29-31, quai Voltaire

75344 Paris Cedex 07

Téléphone : (1) 40.15.70.00

Télécopie : 40.15.72.30