

Mobiliser les territoires la preuve par les SPEL ?

En matière de politique de l'emploi, l'État a longtemps occupé une position en surplomb vis-à-vis des territoires et des autres acteurs réduits à la position de maître d'œuvre. Il faudra attendre les années quatre-vingt pour que des qualités soient prêtées à l'initiative locale en matière de politique de l'emploi. Désormais, un nombre élevé de protagonistes participent à l'organisation de la maîtrise d'ouvrage pour répondre aux besoins de cette politique.

Une meilleure prise en compte de la diversité des marchés du travail et l'élaboration de plans d'action adaptés au contexte local : telle est la promesse de la « territorialisation » de la politique publique.

En fait, deux conceptions du rapport au territoire coexistent. L'une dominante et centrale : l'intervention sur le marché du travail définie nationalement est mise en œuvre localement dans une logique de déconcentration. L'autre, plus marginale, soutient l'initiative des acteurs locaux et leur capacité de détermination autonome de la politique : réservons lui la notion de « territorialisation ». Une expérience récente invite à s'intéresser à l'évolution du rapport de l'État au local à partir de cette double entrée dans la détermination et la mise en œuvre sur le « terrain » de la politique publique. Elle tend à montrer qu'il faut sans doute dépasser une stricte opposition entre les deux conceptions du rapport au territoire et adapter les modes d'action en fonction des objectifs recherchés et du contexte.

en 2011, face à la montée du chômage liée à la crise de 2008, l'État cherche des relais à sa politique et mobilise les territoires afin de promouvoir au niveau local les mesures d'aides publiques à l'emploi. Une instruction de la DGEFP du 3 mars 2011 enjoint les préfets et sous-préfets à dynamiser l'usage dans l'ensemble du territoire des outils nationaux tout en laissant aux acteurs locaux la possibilité de développer leurs propres initiatives, notamment en matière de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences et de soutien à l'activité

économique ^[1]. Entre autorité de l'État et besoin d'une politique de l'emploi de proximité, les territoires sont soumis à une double recommandation, qui d'une part oblige les sous-préfets à aligner l'action locale sur les objectifs nationaux, et d'autre part invite à la poursuite ou au développement d'initiatives locales.

Pour faire baisser le chômage, trois objectifs ont été fixés aux sous-préfets :

1. Instruction DGEFP n°2011-09 du 3 mars 2011 relative à la mobilisation pour l'emploi au niveau infra-départemental – implication attendue des sous-préfets : objectifs et suivi.

1 – Faciliter l'accès et le retour à l'emploi des jeunes et des chômeurs de longue durée ;

2 – Améliorer la fluidité du marché du travail local et identifier précisément les raisons pour lesquelles certains métiers sont en tension, et notamment, ceux qui ne parviennent pas à attirer les demandeurs d'emploi présents sur le bassin ;

3 – Développer la sécurisation des parcours professionnels par l'accès à la formation des demandeurs d'emploi.

Cette logique prescriptive hybride qui oscille entre déconcentration et territorialisation se retrouve à différents niveaux. La mobilisation repose principalement sur l'action du **Service public de l'emploi local (SPEL)** piloté par le sous-préfet. L'instruction précise que « *le territoire d'action pertinent peut coïncider avec le contour de l'arrondissement* ». Le sous-préfet émerge à cette occasion comme un « *nouvel* » acteur de la politique de l'emploi, bien que l'État laisse aux préfets de région la possibilité de définir le périmètre d'action qu'ils jugent pertinent pourvu qu'il soit infra-départemental ^[2]. Les actions et propositions déclinées dans chaque plan d'action des SPEL seront articulées avec les échelons départementaux et régionaux. La constitution du groupe d'acteurs mentionnée dans l'instruction suit la même logique : sont mobilisés obligatoirement la Direccte, Pôle emploi, les Missions locales et, si les autorités locales le jugent nécessaire, peuvent être associés aux initiatives locales les maisons de l'emploi, Cap emploi, les entreprises, les partenaires sociaux locaux, l'AFPA, les élus locaux, le réseau consulaire. Il en va de même des outils : contrats aidés, contrats en alternance, formation des demandeurs d'emploi, instruments pour favoriser les embauches dans les métiers en tension constituent ►►►

2. Le territoire d'action pertinent est le bassin d'emploi. Le bassin d'emploi, notion aussi souvent utilisée dans les documents administratifs que dans les articles scientifiques, souffre du manque de précision de son périmètre. Il désigne « *une aire d'influence d'un pôle économique particulier et la population active qui est associée* ».

►► la gamme des dispositifs publics (inscrits aux Programmes 102 et 103), tandis que l'utilisation d'autres outils susceptibles de lutter contre le chômage et laissés à l'appréciation locale est encouragée par l'État.

1. UNE LOGIQUE DE DÉCONCENTRATION RESTÉE PRÉÉMINENTE DANS LA MISE EN ŒUVRE

En moyenne, presque trois fois plus d'actions prescrites par l'État qu'initiées localement

Les SPEL ont proposé des actions qui se rapportent en majorité aux outils nationaux (*contrats aidés, contrats en alternance, formations des demandeurs d'emploi, métiers en tension*) ciblés sur les chômeurs de longue durée et les jeunes. Ce sont essentiellement des actions de court terme, le plus souvent de communication auprès des collectivités locales et des entreprises, dont le but est d'atteindre dans un délai court les objectifs attendus au niveau national que les SPEL se sont fixés^[3]. Les actions issues des réflexions locales concernent plutôt des actions de moyen terme, telles que des actions d'accompagnement ou de développement des formations (*GPEC, IAE, clauses d'insertion, création d'entreprises, développement local, VAE, lutte contre l'illettrisme, compétences clés*). Plus de 94 % des plans ont présenté de telles actions d'initiative locale mais en nombre

3. Les cinq indicateurs proposés dans l'instruction de la DGEFP sont : nombre de DEFMA ; nombre de DEFMA de moins de 25 ans ; nombre de DEFMA inscrits depuis un an et plus ; délai moyen de satisfaction des offres d'emploi ; nombre d'entrées en formation achetée par Pôle emploi.

beaucoup plus restreint que celles consacrées aux prescriptions dans les dispositifs recommandés par le gouvernement (*5,9 actions en moyenne par SPEL contre 16,8*) (tableau).

Le périmètre d'intervention : seulement un tiers des régions s'affranchit des limites administratives

Deux tiers des régions ont utilisé un découpage administratif pour tracer les zones d'intervention des SPEL (*arrondissement, aire d'activités de Pôle emploi*). Un tiers a choisi un autre découpage (regroupement de communes, zone d'emploi, zone territoriale emploi-formation). Dans cette seconde option, la zone d'emploi semble être le périmètre le plus pertinent pour désigner les marchés de l'emploi locaux. Elle est définie comme un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts. Les deux régions qui ont retenu la zone d'emploi montrent qu'il existe, bien qu'encore peu répandue, une volonté d'expérimenter d'autres espaces d'intervention de la politique de l'emploi.

2. UNE ÉBAUCHE DE TERRITORIALISATION : LA PRISE EN COMPTE DES RESSOURCES EXISTANTES MAIS PAS DES DIFFICULTÉS LOCALES

La très grande variété des plans d'actions invite à s'interroger sur les ressources mobilisables pour l'action publique locale. En

premier lieu, les dépenses de l'État sont inégalement réparties selon les régions^[4], mais surtout selon la nature des politiques^[5] : les dépenses actives (*contrats aidés, fonctionnement du SPE, formation des demandeurs d'emploi*) sont d'autant plus élevées que les régions sont pauvres ou que le chômage est important ; mais c'est l'inverse pour ce qui est des dépenses en faveur de l'apprentissage ou pour l'appui au développement économique (*GPEC, appui à la création d'entreprises, aménagement du territoire*). En second lieu, l'État intervient aux côtés d'autres financeurs et on constate un fort effet de levier des dépenses de l'État. Au total, en intégrant les autres financeurs, et notamment les collectivités territoriales, les dépenses actives par habitant sont un peu plus élevées quand le chômage est fort, mais elles ne dépendent ni du niveau de richesses, ni du poids du chômage quand on considère l'ensemble des dépenses.

Néanmoins, les ressources mobilisables ne sont pas que financières et le contenu des plans d'actions reflète aussi une capacité diversifiée de mobilisation des autres ressources selon les contextes socio-économiques locaux (*encadré 1*).

Les bassins urbains riches mobilisent toute la palette des interventions

Les bassins urbains riches ont proposé un volume important d'actions et une offre variée de court et de moyen terme. Les SPEL ont mobilisé des mesures en faveur de l'alternance (*13,9 en moyenne par SPEL contre 8,7 au niveau national*) et de la formation des demandeurs d'emploi (*2,6 contre 1,4 au niveau national*) mais également des dispositifs locaux tels que la GPEC, les clauses d'insertion, l'IAE, le DIF, les outils d'évaluation et d'orientation pour les jeunes. Les plans d'actions mis en œuvre dans ces bassins urbains, moins directement touchés par la crise, ont ainsi pu soutenir et développer une offre large. Toutefois, ces actions dont l'objectif est de baisser le nombre de chômeurs de longue durée et de jeunes sans activité, concernaient des publics peu présents dans ces bassins. Elles n'ont, en revanche, pas visé la situation des chômeurs seniors, seul public structurellement en difficulté dans ces zones urbaines.

Contrats aidés : le poids de l'histoire et du tissu d'employeurs

Par ailleurs, si les contrats aidés permettent de contenir à court terme l'augmentation du nombre de chômeurs et de contribuer à restaurer l'employabilité de chômeurs de longue durée, ils n'ont pas été massivement

4. Les ressources mobilisées tant par l'État que par les autres partenaires ne sont pas connues au niveau des SPEL, mais uniquement au niveau régional.

5. Borel P., Ferras B., Le Coz G., Ville C., 2013, « Evaluation de la politique territoriale de l'emploi – bilan et recommandations (MAP) », Rapport IGAS, p. 23.

Tableau

LE CONTENU DES PLANS D'ACTION PROPOSÉS PAR LES SPEL

ACTIONS PRESCRITES PAR L'ÉTAT (*)			ACTIONS INITIÉES LOCALEMENT (*)		
16,8 actions par plan			5,9 actions par plan		
Effets visés			Effets visés		
	CT	MT		CT	MT
▼ TYPES D'ACTIONS	10	6,8	▼ TYPES D'ACTIONS	2,3	3,6
Contrats aidés	2,3	0,7	GPEC	0,1	0,6
Formations des DE	0,3	0,7	IAE	0,2	0,4
Alternance	5,2	2,1	Clauses d'insertion	0,9	0,2
Métiers en tension	2,2	3,4	Création d'entreprise	0,1	0,1
			Développement local	0	0,3
			VAE / Compétences clés	0,2	0,1
			Mobilité / Hébergement	0	0,5
			Contrats de courte durée	0,1	0,2

(*) en nombre moyen d'actions par plan d'action local. Voir encadré 2 pour la méthode de codage des actions.

NOTES :

- Les actions de court terme (CT) sont des actions de communication et de sensibilisation sur les dispositifs.
- Les actions de moyen terme (MT) sont des actions visant à renforcer, réajuster ou étendre les dispositifs existants (accompagnement des publics, coordination des acteurs locaux, développement de l'offre de service et des outils associés).

SOURCE : Département des Synthèses – DGEFP

déployés, pour des raisons différentes, dans les deux types de bassins les plus touchés par le chômage : les bassins industriels à la campagne et les bassins industriels en reconversion. Pourtant, dans ces bassins vivent des personnes pouvant potentiellement entrer en contrat aidé, notamment les chômeurs de longue durée et les peu diplômés. Le cas des bassins industriels à la campagne, qui « se portaient bien » avant la crise, montre que jusque là ils n'avaient pas eu besoin de développer le réseau d'acteurs nécessaire pour embaucher des personnes en contrat aidé. Les bassins industriels en reconversion sont marqués par la faiblesse des ressources mobilisables. Les moyens financiers limités des employeurs non marchands peuvent expliquer leurs difficultés à soutenir le développement des contrats aidés.

Dans les petits bassins urbains qui concentrent les emplois tertiaires des collectivités locales, le déploiement des contrats aidés non marchands est resté dynamique [6]. La présence de recruteurs potentiels encourage les acteurs locaux à proposer des actions en faveur des contrats aidés. Ces bassins ne sont pourtant pas les plus touchés par le chômage. A contrario, dans les bassins d'emplois urbains et riches, notamment en Ile-de-France, le réseau associatif et les collectivités locales sont moins réceptifs aux contrats aidés non marchands. De plus, le public éligible à ce dispositif est peu présent dans ces bassins plus épargnés par la crise et composés de nombreux actifs généralement qualifiés. Ceci explique le faible nombre d'actions de communication auprès des employeurs potentiels de contrats aidés non marchands.

3. DES MÉTHODES DE TRAVAIL PERFECTIBLES

L'absence d'analyse stratégique dans la majorité des territoires

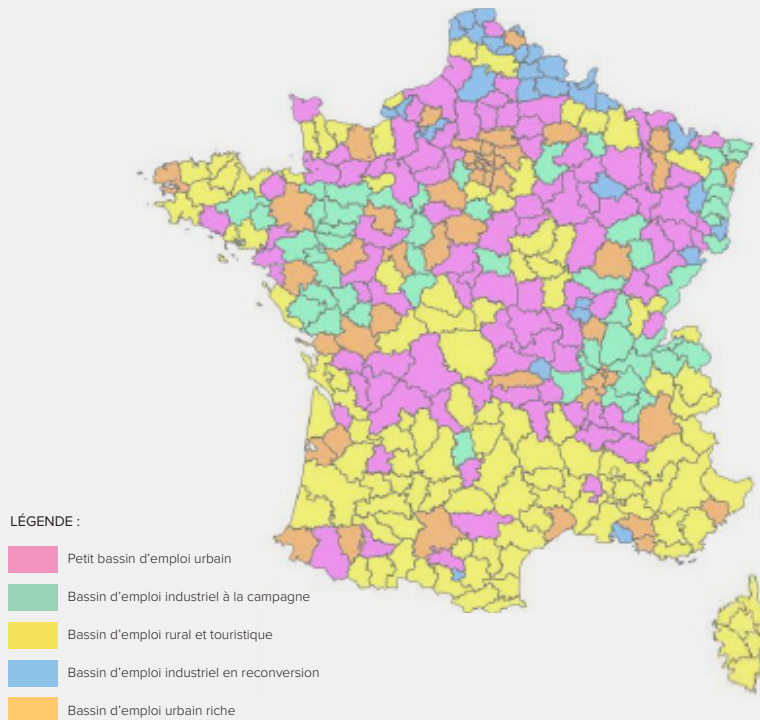
Pour fixer les cibles à atteindre dans le cadre du SPEL, l'instruction mentionne l'importance de s'appuyer sur un diagnostic local qui repose, d'une part, sur une analyse des données socio-économiques pour caractériser la zone d'intervention et préciser les enjeux, et d'autre part sur une analyse des outils adaptés localement et des relais indispensables à leur mise en œuvre [7]. L'étude montre que la plupart des actions n'ont pas été conçues sur la base d'une analyse stratégique réelle. Un tiers des SPEL a développé des actions sans analyse territoriale

6. Baguelin O., 2012, « Politique conjoncturelle de l'emploi et structure des marchés du travail locaux : le déploiement territorial du contrat d'accompagnement dans l'emploi en 2009 », *Economie & Statistique*, n° 454.

7. Archer P.-O., Thierry D., 2002, *Emploi, les réponses locales*, Editions d'organisation, Paris.

Encadré 1

LE CONTEXTE DE L'ACTION CINQ TYPES DE BASSINS D'EMPLOI



SOURCE : Département des Synthèses – DGEFP

342 SPEL et leur périmètre ont été identifiés en France métropolitaine. La mobilisation de données socio-économiques antérieures à 2011 et l'utilisation de méthodes statistiques descriptives (analyse en composantes principales et classification) ont mis en évidence cinq types de bassins d'emploi. Le tissu économique local est hétérogène, l'impact de la crise sur l'emploi variable selon les bassins. Cette typologie permet de spécifier le contexte dans lequel se situe l'action des SPEL.

- ▶ Les **petits bassins urbains** ainsi que les **bassins ruraux et touristiques** spécialisés dans l'économie locale connaissent un impact modéré de la crise : une baisse de l'activité dans le secteur touristique un an après la crise ;
- ▶ Les **bassins industriels à la campagne** ont subi directement les effets de la crise : une hausse considérable du nombre de DEFM A entre fin 2007 et fin 2010 ;
- ▶ Les **bassins industriels en reconversion** qui subissent des pertes massives d'emploi industriels depuis plusieurs années, continuent d'en perdre pendant la crise : le taux de chômage et la part importante de chômeurs de longue durée dans le total des DEFM ABC, les plus élevés des cinq types de bassins, révèlent des difficultés anciennes indépendantes de la crise ;
- ▶ Les **bassins urbains riches** à forte présence des secteurs du tertiaire supérieur résistent bien face à la crise : une difficulté structurelle avec une part élevée de chômeurs de longue durée parmi les seniors inscrits à Pôle emploi (50 ans et plus).

préalable. Un deuxième tiers s'est contenté de réaliser des états des lieux. Ces derniers se limitent généralement à commenter l'évolution de l'emploi salarié, du taux de chômage, du volume des contrats aidés, du volume des contrats en alternance ou à décrire les principales caractéristiques de la population active, ou encore à observer l'évolution du délai moyen de satisfaction des offres d'emploi ou du nombre de DEFM. Enfin, un dernier tiers des SPEL a opté pour une méthode plus rigoureuse : chaque projet du plan d'actions a été précédé d'un diagnostic. Si certains d'entre eux s'arrêtent à un examen sommaire des indicateurs socio-économiques, d'autres vont jusqu'à identifier les problématiques spécifiques de

leur territoire et à pointer les dysfonctionnements tels que le manque d'information ou de collaboration avec les entreprises pour développer l'alternance. Il ressort de l'étude que les plans qui s'appuient sur un diagnostic, que ce soit un état des lieux ou a fortiori une analyse poussée de leur territoire, proposent des actions plus cohérentes avec la situation locale que les autres.

Des acteurs mobilisés mais peu coordonnés

Conformément à l'instruction, 85 % des plans d'action des SPEL évoquent la mobilisation des acteurs locaux, lesquels participent depuis longtemps au niveau infra-départemental au déploiement des

ANALYSE DU CONTENU DES PLANS : MÉTHODE DE CODAGE

A partir des plans d'actions élaborés par les SPEL, un tirage aléatoire stratifié a été effectué pour obtenir un échantillon de 20 % des plans, soit 73 plans représentatifs des 5 types de bassins d'emploi. Le recensement des actions suit les principes suivants :

- ▶ Sont comptées les actions les plus concrètes possibles, par exemple : « l'organisation d'un forum pour présenter les contrats aidés ». Afin de prendre en compte l'ensemble des propositions des SPEL et de ne pas perdre des informations, les actions « floues », qui restent marginales, comme par exemple le « suivi de la progression des formations de Pôle emploi », ont été comptabilisées.
- ▶ Les actions de même nature mais destinées à deux publics différents sont comptées comme deux actions distinctes. Par exemple, « le 10 juin, organisation des visites du sous-préfet aux entreprises qui recrutent en contrats aidés et dans les CFA qui sont en sous-effectifs » sont comptées comme deux actions distinctes.
- ▶ Les actions organisées par le département dont le SPEL dépend sont portées au compte du SPEL.
- ▶ Une même action renouvelée est comptée une seule fois. Par exemple, « l'organisation de réunions mensuelles dont l'objectif est de suivre l'évolution du nombre de contrats aidés signés » est comptée une seule fois même si ces réunions ont lieu plusieurs fois dans l'année.
- ▶ Les réflexions pour engager une action différée dans le temps ne sont pas considérées comme des actions.

Les actions codées sont classées par dispositif, par « public cible » et dans deux catégories : les actions visant des effets à court terme (actions conjoncturelles) et les actions visant des résultats à moyen terme (actions structurelles). Les actions relatives à l'organisation des réunions, des groupes de travail sans sujet précis ne sont pas classées dans ces deux catégories. En effet, les objectifs imprécis de ces réunions ne permettent pas de savoir si elles visent des résultats immédiats ou des résultats à moyen terme.

politiques de l'emploi^[8]. L'examen des plans d'actions permet aussi d'identifier les modalités de coordination. Ainsi, 43% des plans mentionnent des groupes de travail, par ailleurs souvent constitués sur le thème des métiers en tension. La concertation avec les entreprises ou leurs représentants (chefs d'entreprise, CCI), qui permet de faire remonter les difficultés locales et d'échanger des informations relatives à la mise en œuvre des actions, ne correspond pas toutefois à une pratique fréquente dans les SPEL : moins d'un plan sur dix évoque cette modalité.

Un plan sur quatre désigne un chef de file pour chaque projet et un plan sur six nomme un coordonnateur pour quelques projets. Le rôle de chacun des participants est précisé dans moins de la moitié des plans. Enfin, le financement des projets n'est presque pas abordé. Deux plans présentent néanmoins un montage de cofinancement entre les acteurs.

Si la nature des actions proposées ainsi que le diagnostic sont des éléments importants de la territorialisation de la politique de l'emploi, l'effectivité de ces actions repose principalement sur la qualité des relations entre les acteurs locaux^[9]. Le rapport de l'IGAS^[5] met en effet l'accent sur le rôle

majeur de l'organisation et du partage entre les parties prenantes. La mobilisation des acteurs, telle que précisée dans l'instruction, est bien sûr nécessaire mais ne suffit pas à atteindre les objectifs. Les modalités de coordination conditionnent l'efficacité de cette mobilisation.

4. UNE MOBILISATION RESTÉE SANS EFFET SUR LA SITUATION DE L'EMPLOI

Un an après la mise en place des plans, quelles que soient la nature des actions – à court ou à moyen terme – ou la qualité de l'analyse préalable et des modalités de coordination, les résultats statistiques montrent que les actions n'ont pas eu d'effet sur l'évolution du nombre de chômeurs entre 2011 et 2012^[10]. Aucune corrélation n'est repérable entre l'évolution du nombre de DEFMA sur cette période et les ac-

10. L'évolution du nombre de DEFMA dépend d'éléments de contexte local et d'éléments hors contexte. Le lien entre l'évolution du nombre de DEFMA et les actions proposées par les SPEL est observé en neutralisant l'effet des éléments de contexte local.

tions relevant des axes préconisés par le gouvernement (contrats aidés, contrats en alternance, formations des demandeurs d'emploi, métiers en tension).

Concernant les actions d'initiative locale, les effets ne sont pas beaucoup plus probants. Seules les actions liées au développement des clauses d'insertion – définies essentiellement à court terme – ont eu un impact positif. Toutefois ces actions n'ont pas produit des résultats uniformes : ce sont dans les bassins ruraux et touristiques qu'elles ont le plus contribué à réduire le nombre de DEFMA. Ces bassins présentent en effet un solde migratoire positif qui favorise l'existence de programmes publics de construction, au sein desquels on peut insérer des clauses d'insertion. De plus, ils bénéficient de moyens financiers stables grâce aux revenus de transfert, notamment des retraités.

Repenser la mobilisation du territoire

Cette expérience, qui a fait coexister logique de déconcentration et, certes de manière moins prégnante, logique de territorialisation, n'a pas débouché sur des résultats convaincants en matière de lutte contre le chômage. En cherchant à faire tenir ensemble des formes de mobilisation contradictoires du territoire, comme lieu d'application des directives nationales, et comme lieu d'élaboration d'un projet, l'instruction de 2011 visant les SPEL n'a permis d'atteindre aucun des deux objectifs. En somme, si l'État doit réagir à une situation d'urgence conjoncturelle, il peut légitimement privilégier une action descendante, seule garante d'une mobilisation rapide et homogène d'un territoire à l'autre. A contrario, si l'objectif de l'État est de faire émerger des solutions adaptées aux problématiques locales, il doit encourager les politiques constituées à ce niveau d'application et favoriser, pour ce faire, une coordination des acteurs localement les plus pertinents, soutenue par la production de diagnostics partagés ■

QUYNH CHI DOAN • DÉPARTEMENT DES SYNTHÈSES - DGEFP

8. Berther T., Cuntigh P., Guittou C., 2002, « La politique de l'emploi au prisme des territoires », *Documents d'études – DARES*, n°59, septembre.

9. Archer P.-O., op. cit.



MINISTÈRE
DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI,
DE LA FORMATION
PROFESSIONNELLE
ET DU DIALOGUE SOCIAL

Synthèses

Responsable de la publication : Marc-Antoine ESTRADÉ • Secrétariat de rédaction : Laurent DUCLOS
Maquette et mise en page : Nabil NEGHAL • DGEFP - 14, avenue Duquesne 75007 Paris
Contact : marc-antoine.estrade@emploi.gouv.fr • ISSN en cours

Cette publication a été élaborée sous la responsabilité du département des Synthèses de la Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle (DGEFP). Elle n'engage que ses auteurs. Son objet est de stimuler le débat et d'appeler commentaires et critiques.