

|

# TECHNIQUES TERRITOIRES ET SOCIÉTÉS

---

P R O S P E C T I V E  
s c i e n c e s   s o c i a l e s

## L'Équipement, modes d'emplois Insertion et développement local

29



**Ministère de l'Équipement, du Logement,  
des Transports et du Tourisme**  
Direction de la Recherche et des Affaires  
Scientifiques et Techniques  
Centre de Prospective et de Veille Scientifique

Juillet 1995

# **L'EQUIPEMENT, MODES D'EMPLOIS INSERTION ET DEVELOPPEMENT LOCAL**

Ministère de l'Aménagement du Territoire,  
de l'Équipement et des Transports

Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques  
Centre de Prospective et de Veille Scientifique et Technique

n° 29

Les dossiers **Techniques, Territoires et Sociétés** ont pour objet de confronter sur un thème déterminé – qu'il s'agisse de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'équipement, des transports ou de l'environnement – les points de vue des chercheurs en sciences sociales et des praticiens. Ils reprennent des travaux – recherches ou comptes rendus de séminaires – généralement menés dans cette perspective sous l'égide du Centre de Prospective et de Veille Scientifique.

## SOMMAIRE

<b>Introduction</b> <i>par Jean-Pierre Galland</i>	5
Politiques actives de l'emploi dans les champs de l'Équipement et de l'Environnement, le cas des CES <i>par Bernard Gomel</i>	7
La construction de réseaux pour l'insertion et la qualification : quelques hypothèses <i>par Marie-Christine Bureau</i>	13
L'insertion : quelle politique pour quel chômage ? <i>par Simon Wuhl</i>	17
La thématique du développement local et les réalités économiques des années 80-90 <i>par Pierre Veltz</i>	35
Les effets des infrastructures sur le développement local <i>par Yves Huart</i>	39
Rôle des divers pouvoirs publics locaux <i>par Jean-Philippe Motte</i>	43
Aperçu des débats	49
Table ronde finale <i>animée par Yves Lichtenberger</i>	51
Dossiers déjà parus	65

## Introduction

Ce dossier restitue les actes de la rencontre prospective-DRAST du 14 novembre 1994, rencontre qui inaugurerait un séminaire exploratoire baptisé « l'Équipement, modes d'emplois ».

Ce séminaire, qui devrait s'achever à la fin de l'année 1995, est co-organisé par le LATTS (Laboratoire Techniques, Territoires et Sociétés de l'ENPC), le CEREQ (Centre d'Études et de Recherches sur les Qualifications), l'OEST (Observatoire Économique et Statistique sur les Transports), et le CPVS (Centre de Prospective et de Veille Scientifique) de la DRAST (Direction de la Recherche et des Affaires Scientifiques et Techniques). Comme son nom le suggère, ce séminaire a pour objet de passer en revue les diverses manières avec lesquelles le MATET (Ministère de l'Aménagement du Territoire, de l'Équipement et des Transports) est confronté à la question de l'emploi ; et le but de ce travail en commun entre chercheurs et praticiens est simple à énoncer : « comment favoriser une mobilisation intelligente du MATET et de ses divers agents vis-à-vis de ce problème national ? »

Or, si l'objectif a le mérite d'être simple à énoncer, les moyens à mettre en œuvre pour l'atteindre ne sont pas pour autant parfaitement identifiés, et la multiplicité des rôles que le MATET pourrait jouer, et joue déjà dans son fonctionnement actuel, vis-à-vis de la question globale de l'emploi, est source de complexité, et éventuellement de contradictions, en la matière. Ce ministère est en effet à la fois en charge de grands secteurs économiques (BTP, transports), tutelle d'entreprises publiques, employeur lui-même ; il est responsable d'une part importante de la commande publique, « aménageur » au plan local, et désormais en charge de l'Aménagement du Territoire ; d'autres ministères qui lui sont proches (Logement, Environnement) sont directement concernés par certains volets importants de la question de l'emploi (exclusion sociale d'un côté, émergence de nouveaux métiers de l'autre).

Le séminaire « l'Équipement, modes d'emplois » a pour méthode de s'arrêter sur un certain nombre de ces rôles ou caractéristiques du MATET, à la fois dans le but de dégager des questions concrètes sur tel ou tel aspect de l'action du ministère, et pour favoriser un renouvellement de la réflexion et une approche plus globale de la question « simple » énoncée ci-dessus.

La première séance, dont les diverses interventions sont donc rassemblées ici, visait à illustrer une des caractéristiques majeures de ce ministère, à savoir le fait que sa grande « territorialisation », autrement dit la forte dissémination de ses agents sur l'ensemble du territoire national, plaçait souvent ces derniers en situation de proximité, et de possibilité d'intervention, tant vis-à-vis d'un certain nombre de dispositifs d'insertion (ou parfois d'apprentissage) que vis-à-vis d'innovations centrées autour de la notion de développement local.

La matinée de la journée a été consacrée à des exposés de chercheurs spécialisés (et parfois critiques) sur un certain nombre de dispositifs d'insertion ; l'après-midi a davantage été

centrée sur la problématique du développement local, sur certaines questions spécifiques liées à cette notion, et sur quelques témoignages quant à son opérationnalité générale ; enfin, une table-ronde a cloturé cette rencontre, et tenté de nouer le dialogue entre praticiens de ce ministère et chercheurs, ou commanditaires de recherche.

Le lecteur de ce dossier sera sans doute frappé et dérouté par la relative hétérogénéité des documents rassemblés ici, et peut être déçu par le caractère « non fini » de l'ensemble : certains des textes ont en effet fait l'objet d'un travail spécifique et conséquent par leurs auteurs respectifs, d'autres ne font pratiquement que restituer l'intervention orale effectuée lors de la journée (la table-ronde en particulier a été retravaillée de manière différenciée par les divers intervenants) ; et les discussions et réactions de la salle n'ont pu être que très modestement incorporées en raison de problèmes techniques d'enregistrement.

Plus important peut être car davantage sur le fond des questions abordées, ce document témoigne du travail qui reste à effectuer, à divers niveaux :

- un travail de recherche « pure », notamment avec les économistes, car la recherche semble piétiner sur un certain nombre de questions déjà anciennes (effets des infrastructures sur le développement local) ou ne pas encore être en mesure d'aborder franchement des problèmes plus récents (évaluation, par exemple, de l'effet de la « clause sociale » dans l'attribution des marchés publics).

- un travail de clarification de certains concepts, et de traduction en regard des pratiques réelles de ce ministère : à cet égard, l'ébauche de discussion qui a eu lieu sur les complémentarités et antagonismes possibles entre les questions mêmes d'insertion et de développement local mérite d'être reprise.

- enfin un travail d'acculturation réciproque, ébauché ici d'une certaine manière et déjà à l'oeuvre, sous d'autres formes et dans d'autres lieux (DAEI, Plan Construction, Plan Urbain,...), entre chercheurs spécialisés sur les questions liées à l'emploi, et les représentants des divers niveaux de responsabilité du MATET. Le « monde » de la recherche sur l'emploi apparaît pour l'heure encore assez distant d'une éventuelle demande spécifique sur le thème « L'Équipement et l'emploi » ; c'est donc cette médiation qu'il s'agit d'amplifier et de compléter pour que offre et demande de recherche parviennent à se trouver sur ces questions.

Pour cette série de raisons, c'est donc un document de travail qui est ici livré à l'attention et aux remarques du lecteur, en attendant des productions plus transversales au séminaire en cours.

**Jean-Pierre Galland**

# Politiques actives de l'emploi dans les champs de l'Équipement et de l'Environnement, le cas des CES

**Intervention de Bernard Gomel**  
*Centre d'études de l'emploi.*

## Introduction.

Dans la dernière période, la politique de l'emploi, rediscutée à l'occasion de la Loi quinquennale, vient encore d'être largement débattue à l'occasion des discussions budgétaires. La mesure CES (le contrat emploi-solidarité) n'est pas centrale dans le dispositif ; elle se situerait plutôt aux marges, du côté de l'action sociale (*ce qui pose des problèmes spécifiques d'ajustements avec les catégories du social, un des rôles des intermédiaires dont on va nous parler tout à l'heure*). Cette mesure, qui n'est pas exemplaire de la politique publique de l'emploi, est importante à divers titres ....

Quantitativement bien sûr ; 15 Mds en 1993, 400 000 salariés en CES en stock (en instantané) dont environ 60 000 à l'Education Nationale, le plus gros employeur. Ces salariés en CES sont pour 1/3 dans les collectivités territoriales, 1/3 dans les établissements publics, 1/3 dans les associations. Au total, depuis le début, environ 1,5 million de personnes (des femmes au 2/3, des jeunes pour la moitié mais aujourd'hui seulement 1/3), plus de 100 000 employeurs concernés, dont une majorité des 36 500 communes et un grand nombre d'associations, dont beaucoup de petites structures sans salarié. Le CES est un emploi de 20 heures, exclusif, d'une durée standard de 1 an, qui peut être renouvelé, sous condition, une ou deux fois, dont la

*rémunération, au SMIC, est principalement prise en charge par l'Etat (à 95 % en moyenne selon les estimations de la Délégation à l'emploi).*

Mesure importante quantitativement donc mais pas seulement : depuis 10 ans (quinze ans si on remonte aux premières expériences menées dès la fin des années 70), ce type de mesure continue à susciter de grands débats collectifs (beaucoup plus banalisé dans d'autres pays). Et, surtout, parce qu'elle contient, dans son objet même, la question qui nous occupe ici, la relation entre l'insertion et l'activité économique, la satisfaction de besoins collectifs...

## Préhistoire de la mesure CES.

Nous avons eu l'occasion de réaliser, pour le ministère du Travail, un bilan des différentes études évaluatives sur les TUC. Dans les cinq thèmes dominants d'évaluation, qui renvoient aux enjeux principaux de la mesure, figure bien sûr « les TUC comme réponse à des besoins collectifs jusqu'alors non satisfaits ». Cette articulation entre l'insertion des jeunes sans emploi et la réponse à de nombreux besoins collectifs non satisfaits a été largement mise en valeur au moment du lancement des TUC en 1984, pour en signaler l'originalité, l'intérêt pour chacun et encourager ainsi la mobilisation à tous les niveaux. L'évaluation en ce domaine revêt donc à priori une importance majeure. Elle aborde

effectivement quelques questions : le volume des besoins potentiels, les domaines d'activités concernés, la manière dont on utilise les TUC pour y répondre, les risques de dérive du dispositif, le dispositif comme facteur d'impulsion d'une dynamique de développement local pouvant conduire à terme à la pérennisation des activités engagées et à la transformation du TUC en emploi permanent. Mais, à notre connaissance, une seule étude, publiée en 1987, tentera de mesurer avec précision l'impact des TUC sur un secteur d'activité, l'environnement. La mise en évidence du poids énorme des TUC par rapport à l'ensemble des emplois touchant au cadre ou à la qualité de la vie, aurait pu renforcer l'intérêt d'évaluer l'impact économique du programme, ses effets globaux sur la satisfaction des attentes du public. La conclusion des auteurs est très négative : « en introduisant massivement les TUC dans un secteur où la demande sociale est devenue très forte et pouvait provoquer la mobilisation de moyens financiers importants, on a brisé une dynamique de développement, on a replacé aux yeux du public la protection de l'environnement dans la sphère du bénévolat et des « petits boulots », on a laissé passer la chance de consolider des activités publiques et privées créatrices de vrais emplois ». Cette conclusion rejoignait les conclusions d'un important effort d'analyse prospective entrepris par le ministère du Travail dès le premier semestre 1985 : « les TUC sont d'abord une main-d'œuvre à moindre coût, très peu de TUC présentent les caractéristiques nécessaires pour se transformer facilement en emploi permanent ». Et s'il était clair pour tous que cette évaluation arrivait trop tôt dans la vie du dispositif (elle n'a d'ailleurs pas été, à notre connaissance, publiée), on doit constater qu'elle n'a pas été renouvelée. Il n'y aura donc pas d'études économiques permettant d'avoir un cadrage, même grossier, de l'importance des besoins collectifs et des modes de financements possibles.

En 89 / 90, au moment où l'on prépare le remplacement des TUC, on peut dire :

1. qu'il y a longtemps que le ministère du Travail n'a plus de correspondant dans les autres ministères sur cette question ;
2. que l'évaluation, par le ministère, des programmes d'intérêt général <sup>1</sup> conclut fin 89, sur les travaux confiés aux personnes en TUC que « l'ensemble des besoins couverts aurait été différé ou jamais exécuté », qu'il « n'y a pas eu substitution au personnel en place » et que « l'utilité sociale des travaux proposés fait partie intégrante de l'activité globale des organismes ». Un an plus tard, dans un

bilan qui clôt l'évaluation interne des TUC <sup>2</sup>, cette question n'est tout simplement pas abordée. Il est clair que l'inquiétude porte, au ministère du Travail, sur la deuxième « conclusion forte » de l'évaluation des TUC : « le stage TUC ne permet pas d'effacer les phénomènes de sélectivité du marché du travail ». Une anecdote montre bien l'état d'esprit de l'époque ; un syndicat départemental d'artisans du second oeuvre du bâtiment écrit au Préfet en faisant la relation entre la baisse sensible de la commande publique et la présence des personnes en TUC. Le Préfet répond en rappelant les textes « les TUC ne concurrencent pas l'activité marchande », s'étonne qu'il puisse remettre en cause les pratiques de l'Etat et l'invite à participer à la commission départementale de suivi du programme TUC ;

3. Dans le cadre du Xème plan, le groupe « Nouvelles demandes, nouveaux services » aborde cette question de l'insertion pour conclure : qu'il y a peu d'expériences réussies mêlant des préoccupations d'insertion au développement de nouveaux services ; qu'il n'y a pas lieu de créer un statut d'entreprise sans but lucratif, encore moins un secteur d'activité ou un label d'activité d'intérêt général ; et que cette question, complexe, ne se prête pas aux règles générales .....

## **Préparation et lancement des CES.**

C'est dans ce contexte qu'est préparée et lancée, fin 89, début 90, la mesure CES. C'est une radicalisation : un instrument généraliste, orienté vers un objet, la lutte contre l'exclusion, sans population cible et qui doit pouvoir être pilotée finement selon la conjoncture économique, sociale et politique ; son utilisation dans le « plan 900 000 chômeurs de longue durée » de 1992 montre bien sa souplesse : on a basculé alors d'une mesure très fortement marquée par les TUC (en ce qui concernait les jeunes) et par l'insertion des allocataires du RMI, à une mesure concernant majoritairement les personnes au chômage de longue durée. Sa souplesse lui a permis de survivre à quatre gouvernements et à un changement de majorité politique. La question de l'activité n'a pas été soulevée à l'occasion de la préparation de la mesure CES : « le champ non marchand est assuré par le statut des organismes qui peuvent en embaucher » ; il faudra d'ailleurs attendre presque deux ans pour que le secteur d'activité de l'employeur soit indiqué dans la convention Etat - organisme établie à l'occasion du CES et il s'agit alors avant tout d'améliorer le pilotage, par l'ensemble des ministères, de la mesure



CES pour les organismes sous leur tutelle ou avec lesquels existent des relations, financières souvent. Et lorsque la question du statut de l'emploi en CES est posée, ce n'est pas en terme de rapprochement avec l'emploi de droit commun, d'intégration au collectif de travail ; mais plutôt la sanction de l'échec récent du TUC-Formation qui devait redonner un sens au statut de stagiaire de la formation professionnelle des personnes en TUC. Il fallait donner un statut crédible, un contrat de travail, aux personnes en emploi CES, ce qui réglait de fait une question qui se posait régulièrement à propos des TUC, le niveau de rémunération (le minimum SMIC donc pour les CES) et facilitait l'acceptation de la nouvelle mesure par les services déconcentrés du ministère, (Directions Départementales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle en particulier).

## **Venons-en donc aux données statistiques dont nous disposons ...**

Les statistiques disponibles, à partir des données du CNASEA, organisme qui paie aux employeurs la part publique des rémunérations et des frais de formation des salariés en CES, sont établies selon les catégories de population concernées (personnes et organismes) et décrivent principalement des flux d'entrée dans la mesure, conformément aux intérêts du MTEFP (Ministère du Travail, Emploi et Formation Professionnelle). Elles permettent une gestion fine, à distance, de la dimension « lutte contre la sélectivité du marché du travail » de la mesure. L'autre dimension, liée à l'activité aidée, est pratiquement absente : il n'y a pas de gestion centralisée, interministérielle de ce volet.

La mesure repose essentiellement sur la relation directe organisme employeur / salarié en CES. Les modes d'emploi de la mesure par les organismes sont divers (encadré 1) et les bilans tirés par les salariés, satisfaisants en ce qui concerne la période en CES, sont très contrastés en ce qui concerne l'articulation des périodes avant, pendant et après CES (encadré 2). Les catégories d'organismes (statut, taille) et de salariés en CES (sexe, âge, situation sociale) éclairent ces différences.

Dans les champs d'activité de l'Équipement et de l'Environnement, que peut-on tirer de ces données ?

. tout d'abord, que 6 % des emplois en CES [en 1993] sont liés à la protection de la nature et de

l'environnement, soit un peu plus de 20 000 emplois, principalement créés par les communes et les associations.

. On peut également exploiter l'information sur le secteur d'activité de l'association et de l'établissement public employeur de salariés en CES. Le secteur d'activité n'est renseigné, sur nos fichiers, que pour environ la moitié des associations et des établissements publics (information non demandée dans les premières années de la mesure, cf. supra) mais nous pouvons néanmoins relever quelques traits :

. les postes-CES des associations qui se rangent dans l'environnement (code 68 de la nomenclature « Environnement et prévention des risques technologiques et naturels majeurs ») sont tenus à près de 70 % par des hommes (deux fois plus que pour l'ensemble des emplois CES en association), de plus de 25 ans pour 84 % d'entre eux (contre 72 % pour l'ensemble) ; la moitié d'entre eux sont bénéficiaires du RMI à leur entrée en CES (contre 37 % pour l'ensemble des associations). A ces caractéristiques très spécifiques de personnes embauchées en CES, correspond une structure de postes-CES très particulière : trois hommes sur quatre sont sur un poste directement « lié à la protection de la nature ou à l'environnement ». De même pour les femmes où les postes « protection de la nature, environnement » sont aussi nombreux que les postes administratifs : les emplois administratifs et de service aux personnes, qui représentent 57 % des emplois-CES dans les associations, n'en représentent dans l'environnement que 42 %.

Les associations qui se rangent dans le secteur d'activité de l'équipement (code 66 de la nomenclature d'activité), si elles emploient sensiblement plus d'hommes que la moyenne (48 % contre 37 %), proposent les postes standards : entretien d'équipements collectifs pour les hommes et administratif pour les femmes.

On retrouve dans les (plus rares) établissements publics classés « environnement » et « équipement » les mêmes reliefs que pour les associations, en plus atténués sauf en ce qui concerne l'âge : il y a une forte présence de jeunes (hommes mais aussi femmes) contrairement à ce qui avait été observé pour les associations des mêmes secteurs<sup>3</sup>.

## **Des expériences sans politique ?**

C'est dans l'environnement que l'on rencontre sûrement la plus grande proportion de CES directement engagés dans la création ou le développement des activités de l'organisme, une association souvent, employeur<sup>4</sup>. Ce qui correspond bien à un des objectifs donnés au départ (il y a dix, quinze ans) à

ce type de mesures, dans une perspective de court-terme : faciliter des expériences, en acceptant un « déchet » important (« Au pire, cela s'arrête avec le financement, sans gêner personne »). C'est dans ce contexte que l'on a pu parler d'expériences sans politique. Mais aujourd'hui, ce type de mesure s'est installé durablement dans l'ensemble de la politique publique de l'emploi. Au milieu de l'année 1992, le CES a été nettement réorienté vers la lutte contre le chômage de longue durée, perspective qui a pu être qualifiée de « partage du chômage ». Dans les secteurs qui nous intéressent ici (équipement, environnement), la difficulté mais aussi l'enjeu spécifique est de réussir l'insertion en créant de nouvelles activités, de nouveaux emplois, hors des

métiers traditionnels. Au delà des inquiétudes qui portent sur la précarisation des emplois, sur la déstabilisation des statuts (de la fonction publique notamment), nos observations montrent la persistance d'expériences innovantes, situées notamment dans les désajustements entre les modes traditionnels de réponse (et leur financement non-marchand) et les situations réelles, les opportunités nouvelles. Ces formes d'abaissement massif du coût du travail permettent alors de tenter des mises à l'épreuve du marché. Elles réclament maintenant un engagement collectif pour l'emploi qui ne soit pas seulement local, même si les collectivités locales ont un rôle essentiel à jouer ....

#### NOTES

<sup>1</sup> dans le numéro 42 de la revue *Travail et emploi* : « L'évaluation des programmes d'intérêt général, B. Michel et A. Ramaré, de la division emploi et politique d'emploi du SES.

<sup>2</sup> Bilan du dispositif TUC, B. Michel et M.C. Chalmeigne, DSTE n°65, décembre 1990.

<sup>3</sup> les associations classées « Tourisme » (code 42) accueillent en CES un public beaucoup plus proche de celui de l'ensemble des associations. On peut cependant noter une légère sur-représentation des moins de 25 ans. Quant aux postes-CES, il y a sensiblement plus d'emplois d'entretien d'équipements collec-

tifs et, pour les hommes, 11 % d'emplois liés à la protection de la nature et à l'environnement (le double de la moyenne associative) ; les femmes y occupent plus d'emplois d'animation culturelle (9 % contre 5 % en moyenne), et moins d'emplois de services aux personnes (3% contre 15 % en moyenne).

<sup>4</sup> l'emploi-CES « environnement » dans une municipalité relevant plutôt (comme pour l'éducation nationale), de l'emploi para-public non statutaire visant à l'amélioration des conditions de vie des habitants (des élèves, lycéens, ..).

Encadré 1

Du côté des employeurs, nos premières analyses mettent en évidence :

- le **petit groupe d'organismes (des associations) n'ayant aucun salarié**. Ils n'emploient que très peu de salariés en CES, souvent un seul, qui vont donc travailler soit seuls, soit avec d'autres personnes en CES, sans être intégrés à un collectif de travail. Plus que les autres, ces organismes estiment qu'ils pourraient accueillir plus de CES, tout en ne sachant pas trop s'ils vont le faire dans l'avenir. Pourtant, un arrêt éventuel de la mesure aurait déjà pour certains des conséquences économiques : renoncer à des créneaux d'activités ou diminuer certaines de leurs activités.

- Une différenciation très intéressante entre **une conception « occupationnelle » et une conception « professionnelle »** du CES. Dans le premier cas, l'organisme ne définit pas d'objectifs précis à atteindre dans le travail, n'organise pas de suivi professionnel ni de formation complémentaire, ne recrute pas sur des critères de qualité personnelle ni de bon niveau de formation. Très logiquement, l'organisme pense que la suppression de la mesure CES serait sans conséquences sur ses activités. Cette attitude se rencontre plutôt dans des établissements accueillant depuis peu des personnes en CES et caractérise fortement les petites communes.

La gestion « professionnelle » des CES est au contraire caractéristique des établissements publics et s'observe plus fréquemment dans les organismes ayant commencé à accueillir des jeunes en TUC dès l'origine de la mesure. Outre le fait que des objectifs précis de travail sont fixés, sous des formes d'ailleurs diversifiées, un bon niveau de formation est exigé souvent à l'embauche. En contrepartie, les formations complémentaires sont très fréquentes. L'ancrage économique des CES se manifeste aussi par le fait que, beaucoup plus qu'en moyenne, ces établissements considèrent que le passage des TUC aux CES, avec les changements de publics qu'il a provoqués, a eu des répercussions sur les tâches qui pouvaient être confiées. D'ailleurs eux-mêmes connaissent des mutations, leurs domaines d'activité évoluent et la suppression des CES les empêcherait d'assurer certaines de ces activités. Les CES apparaissent très utiles à ces organismes qui pensent encore augmenter leurs embauches. On retrouve là, aussi bien des organismes employant de nombreux salariés qu'une partie des associations sans salariés.

- L'attitude d'associations ayant des effectifs permanents qu'elles jugent souvent insuffisants, ne participant pas depuis très longtemps aux dispositifs TUC/CES (peut-être parce qu'elles sont nouvelles), mais qui apparaissent très désireuses d'offrir aux quelques salariés en CES qu'elles embauchent **les meilleures chances d'insertion pour l'avenir**. Cela passe par la formation complémentaire, mais aussi par la mise au travail sur des activités spécifiques, avec un encadrement propre et des objectifs de production précis. Ce souci d'une période qui profite au salarié en CES va plus loin. Si jusqu'à présent ces organismes n'ont pas eu, plus qu'en moyenne, l'occasion d'embaucher à l'issue du CES, ils veulent être considérés comme un employeur susceptible de le faire si l'occasion se présente.

- Une opposition fréquente dans les comportements des grandes communes employant beaucoup de CES d'une part et des établissements publics en accueillant seulement quelques-uns d'autre part. Pour les premières, les critères de recrutement vont faire intervenir le lieu de résidence et les difficultés sociales ou familiales que connaissent les candidats, **mais en aucun cas, un jugement sur ses qualités personnelles**. Il y aura plus souvent constitution d'équipes de salariés en CES, avec un suivi professionnel assez fréquent et, surtout, la possibilité, pour des personnes, d'être embauchées en fin de contrat. Ces communes n'ont pas d'attente « économique » vis-à-vis des CES, elles ont fait de gros efforts d'embauche et se considèrent souvent au maximum de leurs capacités d'accueil.

Les seconds, très dépendants de leur tutelle pour ce qui est de la gestion de leurs effectifs salariés, n'embaucheront pas de personnes en CES à la fin de leur contrat. Ils ont des effectifs salariés qu'ils jugent insuffisants et la disparition du CES aurait des conséquences pour eux sur la qualité des prestations fournies et pourrait même entraîner une diminution de leurs activités. Dans ce contexte, il ne s'agit pas d'adapter le travail aux capacités des salariés en CES, mais de leur fixer des objectifs de travail au jour le jour sans vraiment prévoir de suivi professionnel. On espère en fait que les exigences de qualités personnelles et de niveau de formation manifestées à l'embauche suffiront pour le succès de cette gestion un peu dans l'urgence.

Encadré 2

**Le bilan des salariés en CES (enquête CEE de décembre 1992, 440 salariés en fin de CES interrogés).**

Pour le quart (111) des personnes interrogées, le CES qui se termine s'inscrit comme **une étape dans la réalisation d'un projet professionnel**. Il peut se situer au tout début de la définition de ce projet (c'est le cas pour des jeunes sans formation, des femmes plus âgées qui rentrent dans la vie active ou des personnes qui ont connu une longue période de chômage), dans la confirmation et la consolidation de ce projet ou comme étape finale d'une reconversion professionnelle.

Le CES est considéré comme **une expérience professionnelle dans le métier** par 18 % (81) des personnes interrogées. Selon la situation antérieure de la personne, le CES aura été une première expérience professionnelle avec, selon les conditions d'exercice de l'emploi occupé, maintien des compétences, mise en pratique de connaissances essentiellement scolaires ou amélioration de la qualification. Ou une expérience professionnelle supplémentaire en attendant de trouver un emploi. Ou une reprise de confiance professionnelle après une longue interruption de l'exercice de l'activité (inactivité, longue période de chômage). Bien que rarement exprimé négativement, un troisième type de bilan (15 % des personnes interrogées - 67) est déjà très éloigné des attentes exprimées : **une expérience de travail**. L'accent est mis sur la découverte d'un premier ou d'un nouveau milieu de travail, sur le travail en équipe, avec des collègues, découvert ou redécouvert à l'occasion de l'emploi en CES. Il n'y a pas de référence au contenu même du travail.

Proches de ce type de bilan, 5 % des personnes (21) interrogées relèvent la découverte d'une activité, d'un milieu de travail (théâtre, travail social) qui apporte **une expérience personnelle** intéressante.

Enfin, 35 % des salariés en CES interrogés (156) mettent en avant le côté temporaire de l'activité en CES. L'accent est mis sur le salaire, les droits ouverts, l'autonomie qu'il procure, l'obligation qu'il constitue pour les personnes « placées » (bénéficiaires du RMI notamment) : **un emploi temporaire** (17 % soit 74 personnes). Ou sur le fait qu'il change les idées, permet de sortir de chez soi, de rencontrer des gens, d'attendre des jours meilleurs : **une occupation temporaire** (18 % soit 82 personnes).

Pour une forte majorité de jeunes femmes et particulièrement lorsqu'il s'agit d'un premier emploi, le CES est jugé comme une expérience positive de travail, souvent réalisé dans le métier (administratif) connu. Situation beaucoup moins favorable pour les jeunes hommes à qui l'on confie souvent des travaux sans rapport direct avec leur formation. Le CES peut être alors l'occasion de commencer à définir un projet professionnel différent, sauf lorsqu'il s'agit d'un premier emploi vécu plus souvent comme une occupation temporaire qui permet de sortir un temps d'une situation d'inactivité insupportable.

Chez les adultes, la différence d'appréciation est également sensible entre hommes et femmes. Pour les hommes, la déconnexion avec l'activité antérieure est forte : sur le plan professionnel, le CES est alors au mieux une étape dans une reconversion envisagée à l'occasion de l'activité dans le CES ou déjà confirmée. Mais pour une majorité d'entre eux, le CES est un emploi temporaire (salaire, droits, obligation) ou une occupation temporaire (se changer les idées, avoir une activité) et pratiquement jamais une expérience professionnelle.

Dans les établissements publics comme dans les associations, un CES sur deux est clairement inscrit, par la personne interrogée, dans un cursus d'insertion professionnelle (expérience professionnelle dans le métier ou étape dans un projet professionnel). Ce n'est le cas, dans les communes, que pour un CES sur quatre.

Le CES apprécié comme emploi ou occupation temporaire est particulièrement présent dans les collectivités territoriales où il représente plus de la moitié des réponses (contre un peu plus du quart pour les établissements publics et les associations). Dans leur ensemble, les communes (les collectivités territoriales) continuent de jouer un rôle particulier dans l'accueil en CES : elles font autrement pour un public différent (les communes interrogées accueillent en proportion deux fois plus d'hommes de plus de 25 ans que les associations et les établissements publics - 29 % contre 14 %), pour qui le CES n'a pas la même place dans la solution des difficultés.

Le bilan est partagé entre la satisfaction très large quant au travail réalisé pendant le CES (72 % des personnes interrogées pensent que le CES est un bon moyen d'acquérir une meilleure qualification), et les perspectives d'emploi après le CES qui apparaissent peu favorables : 5 % ont un emploi à la fin du CES, 7 % une formation, 7 % un autre CES et 79 % n'ont pas de solution. 53 % n'ont parlé avec personne des solutions possibles après le CES. Et 69 % considèrent qu'ils sont en CES dans un organisme qui n'a aucune possibilité des les embaucher.

Néanmoins, **43 % considèrent que leur employeur fait plus que les accueillir en CES** : il se préoccupe également de les aider à trouver une solution (26 %) ou peut proposer un emploi permanent chez lui (17 %). Et 41 % des salariés en CES enquêtés pensent que le CES est un bon moyen pour trouver un emploi stable.

# La construction de réseaux pour l'insertion et la qualification : quelques hypothèses

**Intervention de Marie-Christine Bureau**  
Centre d'Études de l'Emploi

## 1. Des intermédiaires institutionnels sur le marché du travail : un phénomène récent ?

Au début du 20<sup>ème</sup> siècle, il existe des intermédiaires institutionnels actifs sur le marché du travail, en particulier des bureaux de placement. Mais ces bureaux interviennent principalement pour les emplois de service à la bourgeoisie urbaine. Tout au long du 20<sup>ème</sup> siècle, l'Etat va jouer un rôle croissant pour contrôler l'activité de placement. La multiplication et surtout la progressive mise en réseau des intermédiaires institutionnels sont des phénomènes plus récents, qui répondent à plusieurs facteurs :

\* les pouvoirs publics créent des structures pour la mise en oeuvre des politiques d'emploi (ex. des missions locales).

\* avec la décentralisation, les collectivités locales acquièrent des moyens d'action pour lutter contre le chômage. Certaines municipalités mettent en place des services emploi-formation.

\* la perception d'une menace pour le tissu social se diffuse, provoquant des initiatives dispersées de nombreux acteurs locaux. Certaines de ces initiatives se fédèrent ensuite en réseau (ex. du Coorace, fédération d'associations intermédiaires) et/ou se mettent en relation avec d'autres structures locales.

## 2. Rôle des intermédiaires et crise de reconnaissance de la qualification

Face à des demandeurs d'emploi impuissants à faire valoir leurs compétences auprès des employeurs, ces intermédiaires agissent sur le marché du travail selon un double registre : en *mettant en forme* la qualification des demandeurs d'emploi ; en favorisant la *propagation de la confiance* au sein du réseau qu'ils constituent. Leur action repose donc sur l'idée que certains employeurs pourraient embaucher davantage et surtout éviter d'exclure massivement sur le marché du travail, s'ils savaient « reconnaître » plus finement les compétences dont ils ont besoin.<sup>1</sup>

*Mettre en forme* la qualification des demandeurs d'emploi, c'est rendre leurs compétences visibles, à leurs propres yeux d'abord, à ceux des autres ensuite. En revanche, favoriser la *propagation de la confiance*, c'est nouer des liens, directs ou indirects, avec des employeurs, et acquérir une crédibilité pour engager les employeurs à embaucher les demandeurs d'emploi présentés par l'intermédiaire. Ces deux démarches peuvent être séparées ou associées : certains intermédiaires effectuent avec les demandeurs d'emploi un important travail sur le CV mais ne disposent d'aucun réseau d'entreprises ; d'autres entretiennent soigneusement un réseau mais présentent des candidats en se basant surtout sur le « feeling » ; la plupart allient les deux stratégies.

Le rôle de ces intermédiaires peut être controversé : assurent-ils une animation des marchés locaux du travail ? Ou contribuent-ils surtout à mobiliser la main-d'oeuvre sur des emplois peu attractifs ? De fait, tout dépend de la marge de négociation dont ces intermédiaires disposent vis-à-vis des employeurs.

### **3. La mise en forme de la qualification**

Il s'agit de construire de nouveaux repères pour mettre en valeur les compétences acquises par les demandeurs d'emploi à travers leurs différentes expériences. Ce travail consiste donc à sortir des « sentiers battus » (diplômes, métiers bien identifiés etc.) pour mettre en lumière des savoir-faire précis, même lorsqu'ils ont été acquis avec un statut particulier (ex : expérience en CES) et/ou des qualités relationnelles, parfois développées hors de la vie professionnelle (ex : une bonne expérience de la relation avec des personnes âgées). Le plus souvent, ces compétences ne sont pas reconnues. La difficulté consiste donc à relier ces repères à des formes de validation plus générales, faute de quoi le demandeur d'emploi reste dépendant de négociations « au coup par coup ».

### **4. Exemples de réseaux réunissant différents types de partenaires**

On peut citer ici trois exemples de réseaux réunissant différents partenaires dans un objectif d'insertion et/ou d'animation du marché du travail :

\* L'agence Rhône-Alpes de l'ANACT a été chargée d'une mission de conseil pour l'insertion auprès des entreprises de la région. A cette fin, elle a recruté deux personnes, par ailleurs alliés du Mouvement ATD-Quart Monde. Elle dispose ainsi d'un réseau composite : la clientèle habituelle de l'ANACT, pour laquelle la nouvelle mission de l'Agence est présentée comme un prolongement de son savoir-faire dans le conseil en organisation et en amélioration des conditions de travail ; les alliés d'ATD-Quart monde, présents à la fois dans les entreprises et dans les administrations (ex : DDE) et particulièrement vigilants à l'insertion des personnes « les plus en difficulté » ; des syndicalistes, en relation avec l'ANACT du fait de sa structure paritaire et capables de fournir un appui précieux pour la mise en oeuvre des clauses d'insertion dans les entreprises.

\* Dans une vallée alpine spécialisée dans le décolletage, une association créée par des cadres bénéficie d'une position privilégiée d'intermédiaire, de par ses liens avec les employeurs locaux. Elle s'est engagée dans différentes coopérations, passant convention avec l'ANPE, travaillant avec la mission locale, les offices HLM, des associations de quartier, l'AFPA, des centres de formation etc. : elle vise ainsi à constituer pour les demandeurs d'emploi une sorte de « guichet unique ». De fait, cette association joue un rôle de régulation locale de l'emploi, mais sa marge de négociation avec les employeurs reste assez réduite, d'autant plus que les employeurs locaux sont eux-mêmes dépendants de leurs donneurs d'ordre.

\* Les Groupements d'Employeurs pour l'Insertion et la Qualification (GEIQ), souvent créés à l'initiative de travailleurs sociaux ou de formateurs, réunissent des employeurs de PME. Le groupement met des salariés à disposition de ses adhérents, en réponse à des besoins temporaires de main-d'oeuvre, mais chaque mission doit s'inscrire dans un parcours qualifiant négocié avec le jeune. Pour la mise en oeuvre de ces parcours qualifiants, le groupement coopère donc avec de nombreuses structures locales de formation et/ou d'insertion.

Ces exemples font apparaître différentes modalités d'intervention dans les entreprises :

\* l'aide à la mise en oeuvre de clauses d'insertion dans des conventions passées avec l'administration. Les commandes publiques (ex : chantiers de rénovation de bâtiments publics), comme les conventions portant sur les départs en pré-retraite, sont de plus en plus souvent assorties de clauses d'insertion. La mise en oeuvre de ces clauses (choix des personnes à recruter, définition des postes, conditions d'accueil) ouvre un champ de négociation dans l'entreprise, où l'intervention d'un intermédiaire peut trouver sa place (ex. d'ARAVIS, mais aussi GEIQ du BTP).

\* La construction de parcours d'insertion et/ou de qualification à partir de missions, en réponse à des besoins temporaires de main-d'oeuvre. Dans ce cas, l'intervention d'un intermédiaire permet d'inscrire une réponse à court terme (besoin temporaire de main-d'oeuvre) dans une perspective de plus long terme (parcours qualifiant pour le jeune, réflexion sur les qualifications pour l'employeur).

## 5. Les conditions d'efficacité des réseaux

Les réseaux pour l'insertion réunissent des institutions mais reposent largement sur des liens personnels. Leur efficacité repose sur un équilibre entre des *liens forts* et des *liens faibles*<sup>2</sup>:

\* les *liens forts*, c'est-à-dire des liens réguliers et fréquents qui engagent les personnes, assurent une certaine stabilité du réseau et favorisent les *échanges de mémoire*, seuls capables d'influer durablement sur les comportements. L'exemple des GEIQ montre comment l'adhésion des employeurs au groupement peut modifier leurs pratiques de gestion de main-d'oeuvre : par les relations nouées avec des professionnels de la formation et de l'insertion, par l'analyse en commun des difficultés rencontrées, les points de vue et les comportements tendent à se rapprocher.

\*Les *liens faibles* sont indispensables pour maintenir l'ouverture du réseau et suffisants pour permettre la *propagation de la confiance*. Ainsi, la réputation du GEIQ peut suffire à ouvrir aux jeunes les portes de certaines entreprises, même lorsque ces employeurs entretiennent peu de relations avec le groupement. (ex : un jeune maghrébin obtient rapidement un contrat d'apprentissage par l'intermédiaire du GEIQ, alors que les portes se fermaient toutes devant lui lorsqu'il venait seul).

## 6. La position des personnes en insertion dans ces réseaux

Les personnes en insertion occupent une position fragile dans ces réseaux, et cela pour deux raisons : d'une part, elles agissent en général à titre individuel, alors qu'elles sont face à des structures ; d'autre part, objets d'une relation d'aide, elles ne participent guère aux relations d'échange constitutives du réseau.

Ainsi, le plus souvent privées de l'appui collectif qu'offre l'appartenance à une structure, les personnes en insertion ont peu de moyens, à part la fuite, pour défendre leur finalité particulière, face aux employeurs, aux professionnels de l'insertion, aux élus locaux etc. De même, tant qu'elles restent à l'écart de la réciprocité qui caractérise les relations d'échange, elles ne sont pas réellement partie prenante des réseaux créés pour leur insertion.

### NOTES

<sup>1</sup> Toutes ces hypothèses sont développées dans : C. Baron, M.C. Bureau, C. Leymarie et P. Nivolle, *Le rôle de différents intermédiaires sur le marché du travail et la construction de réseaux pour l'insertion et la qualification*, rapport 94/31 du CEE (Centre d'Etude de l'Emploi), sept. 94.

<sup>2</sup> Les notions de lien fort et lien faible ont été introduites par M.S. Granovetter, *The strength of weak ties*. *American Journal of Sociology*, 1973, p. 1361-1380.

# L'insertion : quelle politique pour quel chômage ? \*

**Intervention de Simon WUHL**  
**Plan Urbain**

## Introduction

A l'occasion des mouvements de protestation de grande ampleur qui ont accompagné l'instauration du contrat d'insertion professionnelle (C.I.P.), la notion d'insertion a brusquement changé de statut. Considérée jusqu'alors comme un ensemble de dispositifs et d'actions applicables aux seules catégories sociales supposées en marge du marché du travail, l'insertion à travers le C.I.P. a revêtu une portée beaucoup plus générale : elle concerne désormais explicitement les jeunes diplômés, réputés déjà bien formés pour répondre aux critères requis par le système productif.

Face à la violence des réactions à l'encontre d'une mesure d'insertion considérée comme anodine, la surprise du Gouvernement a été totale. D'une part en effet, il pensait, en ouvrant le dispositif d'insertion, favoriser et non desservir les jeunes qualifiés, accélérant leur embauche dans une période où la situation économique est particulièrement difficile (avec certes une baisse du salaire minimum, mais limitée à un an) ; ce faisant, on pouvait espérer une diminution du nombre de jeunes chômeurs, ce qui n'était pas assuré si cette mesure d'insertion n'avait concerné que les jeunes non-qualifiés. Mais, d'autre part, cette mesure semblait constituer l'aboutissement d'un double mouvement qui a caractérisé l'évolution des politiques d'insertion des jeunes depuis une quinzaine d'années :

\*Ce texte a fait l'objet d'une publication dans un numéro spécial de la revue *Esprit* consacré au chômage (Décembre 94).

. L'ouverture des dispositifs les plus performants - les formations en alternance, « branchées » sur le milieu de l'entreprise - en direction de jeunes déjà qualifiés ;

. Et le déplacement du centre de gravité de l'insertion pour ces publics, de la formation vers la baisse du coût du travail au profit de l'entreprise.

Par ailleurs, « l'affaire » du CIP met en lumière une contradiction que l'on retrouve dans l'ensemble des politiques d'insertion : elles proposent des réponses précises à des questions qui restent floues.

A titre d'exemple, à la question de la catégorie des jeunes censée être bénéficiaire d'une mesure d'insertion, le C.I.P. a produit successivement trois réponses :

. dans le projet initial de loi quinquennale pour l'emploi, **les jeunes non-qualifiés** sont seuls à être éligibles à cette mesure ;

. lors des décrets d'application, celle-ci s'élargit **aux bac + 2** avec les réactions que l'on connaît ;

. enfin, après modification, la formule définitive s'adresse désormais à **tout jeune** de moins de 26 ans, quelle que soit sa qualification, pour peu qu'il recherche un premier emploi stable. On peut raisonnablement prévoir, surtout si une légère reprise économique s'amorce, que les employeurs profiteront pleinement de l'aubaine représentée par une baisse du coût du travail par le biais d'une prime



pour le recrutement de jeunes qualifiés, qu'ils auraient embauchés dans des conditions normales un peu plus tard. Ce qui laisse entière la question du devenir des jeunes non-qualifiés.

D'une façon plus générale, on ne peut apprécier l'impact ou les limites des politiques d'insertion si l'on ne précise pas les questions auxquelles elles ont à répondre. En particulier, trois questions principales restent pratiquement indéterminées :

. Qui : Quelle est la **cible** des politiques d'insertion entre le chômage de transition et le chômage d'exclusion ?

. Quoi : Quel est l'**objectif** de l'insertion - en terme d'intégration socio-économique stabilisée - pour les catégories de chômeurs en voie d'exclusion ? Autrement dit, l'emploi ordinaire peut-il désormais demeurer la forme privilégiée d'intégration de ces chômeurs ?

. Comment : Quelles sont les **conceptions** de l'insertion à promouvoir entre une approche limitée à la sphère socio-formative, ciblée sur des catégories spécifiques de chômeurs et une approche centrée sur les dysfonctionnements plus généraux du système productif.

Je me propose dans cet article de mobiliser un certain nombre de connaissances théoriques et pratiques qui permettent, me semble-t-il, de lever les indéterminations qui pèsent sur les questions à résoudre dans les politiques de lutte contre le chômage. J'analyserai ensuite les contradictions qui traversent les politiques concrètes d'insertion, à partir notamment des conceptions qu'elles développent. Je proposerai enfin quelques orientations qui me paraissent de nature à dépasser ces contradictions.

## L'insertion en questions

### I - Chômage de transition et chômage d'exclusion : quelle cible pour les politiques d'insertion ?

Derrière le chômage de masse, il est nécessaire désormais de distinguer entre le chômage de transition, de courte durée qui concerne une majorité de chômeurs et le chômage d'exclusion qui fait courir, à une forte minorité, un risque de rupture avec le monde du travail : 50 % environ des chômeurs de moins de 3 mois retrouveront du travail dans l'année ; ce sera le cas pour 13 % seulement

des chômeurs de plus de deux ans (source INSEE, enquête emploi 1992).

**Pour les chômeurs en transition professionnelle** (entre deux emplois, entre l'école et l'emploi), c'est bien sûr le retournement de la conjoncture en 1991 et le ralentissement de la croissance qui provoquent leur passage par le chômage. Paradoxalement, l'absence de créations nettes d'emplois au plan national, n'empêche pas l'existence d'un marché du travail très actif. Ainsi, les entreprises renouvellent leurs effectifs bien plus vite qu'il y a une dizaine d'années par des recrutements en contrats temporaires. Il en résulte que le mouvement accéléré de mise au chômage s'accompagne d'une augmentation des opportunités d'emplois, par comparaison à la situation des années 1984-1985 (D. GOUX et F. MAURIN - Données sociales, 1993). Ces opportunités profitent d'abord aux demandeurs qualifiés et qui viennent de quitter leur emploi.

A la lumière de ces observations, la situation des chômeurs en transition professionnelle (jeunes diplômés, adultes d'âge intermédiaire qualifiés et/ou dotés d'une expérience professionnelle récente) semble obéir à une double caractéristique :

. elle est **conjoncturelle**, liée à la dégradation générale du marché de l'emploi. La situation de ces chômeurs est donc susceptible de progresser sensiblement à l'occasion d'une reprise économique sans qu'il soit nécessaire d'améliorer leur aptitude à l'insertion professionnelle ;

. mais en même temps, ces chômeurs voient leur **statut professionnel se dégrader**. En effet, il devient plus difficile de trouver rapidement un contrat à durée indéterminée : en un an, seuls 14 % des chômeurs du début de l'année 1991 retrouveront un tel contrat, contre 20 % en 1983.

**Les chômeurs en risque d'exclusion professionnelle** connaissent une évolution de nature différente. Avec le recul en effet, il apparaît que pour ces derniers, une reprise économique est de peu d'impact sur l'amélioration de leurs chances de rejoindre l'emploi. C'est d'ailleurs l'analyse des effets sur le chômage d'une **bonne conjoncture** de l'emploi qui a mis en lumière le risque d'exclusion professionnelle pour une catégorie de chômeurs. Les années 1987 à 1990, fastes en créations d'emplois (850.000 emplois créés en 3 ans, meilleur résultat depuis la fin des années 1960 !) ont surtout permis d'éviter l'augmentation du chômage pour les actifs déjà occupés et pour les nouveaux

entrants sur le marché du travail. Les jeunes, notamment les plus qualifiés d'entre eux, ont été les principaux bénéficiaires de la reprise.

En revanche, si on adopte l'**ancienneté dans le chômage**, en première approximation, comme critère pour appréhender le risque d'exclusion professionnelle, il apparaît que l'impact de la reprise économique est quasi nul sur les perspectives de retour à l'emploi d'une partie des chômeurs. On assiste même à un durcissement du chômage de très longue durée, avec une augmentation du nombre des chômeurs de plus de trois ans.

Toutefois, la prise en compte du seul critère d'ancienneté dans le chômage ne rend pas compte de l'ensemble des formes de chômage qui génèrent un risque d'exclusion professionnelle : le chômage récurrent et le chômage de découragement, formes de chômage plus difficile à appréhender statistiquement, conduisent fréquemment à des ruptures prolongées par rapport au monde du travail pour les actifs sans emploi concernés.

. **Le chômage récurrent** se traduit pour une partie des jeunes sans qualifications, par une alternance entre emploi précaire et périodes de chômage de plus en plus longues, dans les années qui suivent la sortie de l'école. Ainsi, d'après le CEREQ, sur les quelques quatre cent mille jeunes qui sortent chaque année du système scolaire avec un niveau inférieur ou égal à V (CAP-BEP), cent mille d'entre eux (essentiellement les non-diplômés), courent le risque d'une rupture avec le marché du travail (CEREQ, 1991)

. **Le chômage de découragement** recouvre la catégorie des sans-emplois qui, supposant négligeables leurs chances de succès, ne se déclarent pas immédiatement disponibles pour effectuer des démarches de recherche d'emploi. Une indication sur l'extension du phénomène de découragement est donnée par l'évolution du nombre des inscrits à l'ANPE qui ne se déclarent pas disponibles immédiatement pour un emploi (et ne sont donc pas enregistrés comme demandeurs d'emploi) : en 1986, 70.000 chômeurs enregistrés par l'ANPE n'étaient pas en recherche d'emploi ; en 1991, 300.000 personnes étaient dans ce cas. (O. MAR-CHAND, INSEE, 1991).

**Le Centre d'étude des revenus et des coûts** (CERC) propose une évaluation de la proportion des actifs qui connaît un risque de retrait du marché de l'emploi. En situant le risque de rupture à

une durée de chômage de deux ans, les résultats, pour une population de 25 millions d'actifs sont les suivants :

. 1,8 millions de personnes (7,4 % des actifs) ont connu des périodes de chômage d'une durée proche de deux ans, et connaissent un risque de retrait du marché du travail (population en fragilité durable) ;

. 1,3 millions de personnes, subissent une période durable de chômage de plus de deux ans (population en situation d'exclusion) ; soit, au total, une population de quelque 3,2 millions d'actifs (12,6 % de la population active), concernée par le processus d'exclusion (CERC, 1993).

Cette analyse sur les caractéristiques spécifiques du chômage d'exclusion - de nature structurelle -, comparées à celle du chômage de transition beaucoup plus dépendant de l'évolution de la conjoncture économique, débouche sur deux conséquences importantes :

. D'une part, c'est en direction de la résorption du chômage d'exclusion qu'une priorité devrait être établie dans l'application des politiques d'insertion. « L'affaire » du C.I.P, on l'a vu, ne va pas dans ce sens.

. D'autre part, l'affirmation d'une priorité ne suffit pas. Encore faut-il clarifier les formes d'intégration recherchées pour les chômeurs en voie d'exclusion. Ne peut-on concevoir d'autres formes d'intégration, sans passage obligé par le modèle du travail contraint salarié ?

## **II - Objectifs de l'insertion et modes d'intégration**

Existe-t-il pour les catégories les plus menacées - les chômeurs en voie d'exclusion - des modes alternatifs d'intégration, procurant à la fois l'autonomie, la sécurité économique et le lien social qu'ils ne peuvent obtenir par l'accès à l'emploi ? Les réflexions dans ce sens font émerger trois grandes options, non exclusives les unes des autres, qui se présentent comme substituts au modèle dominant :

**Un premier pôle de réflexion** privilégie l'idée d'un **revenu minimum** garanti pour les chômeurs, sans contre-partie obligatoire sous forme d'engagement dans un processus d'insertion (cette contre-partie étant exigée pour le RMI par exemple). Selon ses défenseurs, l'octroi automa-

tique de ressources minimum aux sans emplois, se présente comme un droit, amplement justifié par l'incapacité structurelle de la société à fournir un emploi à l'ensemble de la population active. Plus ambitieux, les partisans du revenu d'existence, proposent l'instauration d'une allocation forfaitaire à l'ensemble des citoyens en gage de leur appartenance à la collectivité nationale. Étendu à l'ensemble de la population, le droit au revenu d'existence ne se réduirait pas à une allocation d'assistance aux sans-emplois.

Ses promoteurs postulent qu'un revenu minimum d'existence généralisé - financé grâce à une refonte du système de protection sociale et combiné à des mesures d'insertion et de partage du travail - produirait un double effet positif : une plus grande souplesse dans l'adaptation de la demande à l'offre d'emploi, (la garantie d'un revenu minimum facilitant l'accès à la formation, à la reconversion etc.) ; un rayonnement social favorisé par la participation à des activités familiales, culturelles ou associatives.

Toutefois, dans un contexte de rareté de l'emploi, on peut penser que peu de salariés prendraient le risque de changer de situation, même si un revenu minimum leur est garanti. Celui-ci risque donc de se réduire à une allocation d'assistance aux sans emploi.

C'est pourquoi, **un deuxième pôle de réflexion** met l'accent sur la « **participation à l'échange social** », celle-ci justifiant l'octroi d'un revenu au même titre qu'une intégration au sein de la sphère productive. Les tenants de cette thèse militent pour une acception élargie de la notion de ressource humaine : dans une société, en effet, où l'information, la communication entre les personnes deviennent des concepts clés, la dégradation physique et psychologique consécutive à une situation d'exclusion est facteur d'anomie, de tensions sociales, et donc de coût économique. La prospérité, la maîtrise du développement économique, s'accommodent mal d'un avenir collectif instable et menacé. Aussi, accepter de participer à la réalisation d'une communauté nationale, de favoriser une compréhension mutuelle entre ses membres (à l'exemple de l'engagement d'un allocataire dans un contrat d'insertion du RMI, par exemple), pourrait justifier la perception d'un revenu. Cela, au même titre que les salariés « indirectement productifs » - qui ne participent pas directement à la production de biens et services marchands - employés dans le secteur public et les administrations.

**Dans une troisième approche**, les notions « d'utilité collective » ou « d'intérêt général » permettent de définir un champ d'activité, afin de préciser les formes possibles de participation à l'échange social. Pour nombre d'observateurs, les TUC et, surtout les contrats emploi-solidarité (offrant un statut de salarié à mi-temps, pour une durée déterminée, dans une activité du secteur non-concurrentiel, et financés essentiellement par l'Etat), procurent aux bénéficiaires, à défaut d'un emploi reconnu, les éléments d'un statut social valorisant par l'exercice d'une activité utile à la collectivité. Plus généralement, certains envisagent d'explorer, à partir de ces formes de contrat public aidé, les pistes de création d'un « tiers secteur d'utilité sociale », répondant à des besoins non satisfaits, dans les domaines de l'environnement, des services de proximité, ou de l'animation urbaine. On retrouve une problématique similaire dans l'ouvrage de B. PERRET et G. ROUSTANG, « *L'Économie contre la société* » lorsqu'ils écrivent par exemple (p. 221) : « *il s'agit de reconnaître un droit au travail inconditionnel qui ne soit pas exclusivement dépendant des critères d'employabilité de la Société post-industrielle... L'impulsion donnée aux contrats emplois - solidarité (CES) va dans ce sens, à condition que leur mise en oeuvre s'appuie sur un effort d'imagination pour définir des tâches utiles, valorisantes et qui mettent en rapport avec la Société et le monde économique* ».

Ces différentes investigations ouvrent-elles des perspectives crédibles et adaptées, alternatives à l'intégration par l'emploi ordinaire des chômeurs en voie d'exclusion ? C'est peu probable.

En effet, la même contradiction se retrouve au sein de chacune de ces démarches : elles cherchent toutes à concilier la lutte contre le chômage et l'exclusion d'une part, la remise en cause de l'emploi classique comme moyen privilégié d'intégration socio-économique, d'autre part. Alors que, les exclus sont déjà dans une telle situation d'insécurité économique, qu'ils semblent particulièrement mal placés pour expérimenter des formes nouvelles et peu définies d'exercice de la citoyenneté. C'est plutôt au sein des milieux bien intégrés, qu'une base sociale est à constituer pour explorer de nouvelles pistes dans ce domaine. Il ne faudrait pas que les chômeurs et les exclus apparaissent comme un prétexte pour un discours « des couches moyennes » qui s'adressent aux « couches moyennes ».

D'ailleurs, les enquêtes auprès des chômeurs en voie d'exclusion - comme celle du CREDOC qui concerne les allocataires du RMI - révèlent de leur part une aspiration très largement majoritaire à une intégration dans l'emploi ordinaire. Et c'est le manque de perspectives d'accès au système d'emploi par le biais des dispositifs d'insertion proposés, qui explique les baisses de satisfaction enregistrées vis à vis du RMI, parmi une majorité d'allocataires qui y séjournent plus d'une année. Cela, malgré les effets positifs indiscutables de l'ensemble des mesures associées au RMI, revenu minimum, couverture maladie, allocation logement, suivi social, formation ou activité d'intérêt général etc. - mesures qui permettent à des centaines de milliers de personnes d'accéder à un socle de droits et de protection sociale minimum, sorte d'état intermédiaire entre l'exclusion sociale totale et l'intégration socio-économique réalisée.

Aux critiques que nous avons adressées à l'encontre des modèles d'intégration alternatifs à l'emploi, nous devons ajouter une question : est-il possible de circonscrire les solutions d'intégration à la sphère des exclus sans agir sur les déterminants qui sont à la source des processus d'exclusion professionnelle ? En effet, revenu d'existence et allocation universelle, participation à l'échange social ou mise en activité d'utilité collective peuvent se pratiquer aux marges du modèle dominant d'organisation économique<sup>3</sup>. Dans quelle mesure le modèle d'intégration qui paraît le plus souhaitable, celui de l'emploi ordinaire pour une majorité de chômeurs en risque d'exclusion, permet-il d'agir au sein même du système productif ?

### **III - Système productif et caractéristiques du chômage**

Si l'emploi ordinaire demeure à notre avis et dans le contexte socio-économique actuel, le mode d'intégration le plus approprié pour les chômeurs en situation de rupture professionnelle prolongée, il reste à s'interroger sur le « comment », sur les modalités d'action les plus pertinentes pour répondre à un objectif d'une telle ambition. Il ne s'agit pas ici d'apporter des réponses précises à cette question, mais d'aborder un débat qui traverse le milieu des acteurs de l'insertion (décideurs, animateurs, opérateurs d'insertion) depuis le début des années 80 : l'insertion relève-t-elle de « l'aide à la personne » (formation, action sociale, etc.) ou d'un mode d'intervention plus vaste, comprenant des actions d'ordre structurel sur le système productif (politiques d'embauche, organisation et

aménagement du travail, etc.).

L'approfondissement de cette question passe par l'analyse des liens entre le fonctionnement du système productif, du modèle dominant d'organisation du travail dans notre pays d'une part, et les caractéristiques observées du chômage : niveau global, sensibilité du chômage à l'évolution de la conjoncture économique, formes de chômage des jeunes et de chômage de longue durée.

Les liens entre système productif et formes de chômage seront examinés ici à deux niveaux :

. au plan global, à l'aide de comparaisons internationales.

. au plan du fonctionnement local du marché du travail.

#### *1 - Les rigidités du modèle français d'organisation du travail*

Les comparaisons internationales permettent d'examiner les modalités adoptées par différents systèmes productifs pour créer des éléments de souplesse et répondre ainsi aux incertitudes de la conjoncture. En première approximation, deux modèles se dégagent avec des conséquences différentes sur les caractéristiques du chômage observé dans les pays correspondant (R. BOYER, P. d'IRIBARNE, B. BRUNHES) :

. un modèle de **souplesse du marché du travail**, autorisé par l'application d'une logique libérale « pure » (faible réglementation salariale) dans le cadre d'un modèle d'organisation du travail majoritairement **taylorien** (parcellisation des tâches, forte hiérarchie, séparation des fonctions, faible utilisation de la formation interne). Les Etats-Unis, la Grande Bretagne ou le Canada appliquent ce modèle de « flexibilité externe », les entreprises confiant au marché le soin d'ajuster emplois et salaires aux chocs extérieurs.

. Le chômage dans ces pays se caractérise par une grande sensibilité à la conjoncture économique (on sort facilement de l'entreprise quand la conjoncture est mauvaise mais on y revient rapidement lorsque celle-ci s'améliore), par un faible chômage des jeunes et par la quasi-absence de chômage de longue durée.

. A l'opposé, un modèle où la souplesse réside dans **les organisations qualifiantes du travail** permet

de limiter l'ampleur du chômage et surtout de l'exclusion. Ce modèle, appliqué à des degrés divers par le Japon, la Suède ou la RFA, se caractérise par une forte utilisation de la formation et de la qualification professionnelle comme vecteurs de la mobilité interne, de la faculté des agents de l'entreprise à s'adapter à des situations évolutives du marché.

Avec la vague mondiale de récession des années 92 et 93, ces pays ont bien sûr connu des problèmes d'emploi, mais dans des proportions bien moindres qu'en France, et en écartant les phénomènes d'exclusion (voir notamment l'article du monde de l'Economie du 19.04.94 : Mobilisation pour l'Emploi en Suède ; le chômage sans l'exclusion).

. La France occupe **une position contradictoire** entre ces deux modèles : le modèle productif est majoritairement « taylorien », mais sans les éléments de souplesse du marché du travail que procurent les systèmes libéraux dérèglementés. Aussi, dans les années 80 en France, on est sorti facilement de l'entreprise en période de mauvaise conjoncture, mais on y est difficilement revenu lorsque celle-ci s'est améliorée (dans les années 87-90).

Les chiffres du chômage en France traduisent ces rigidités de fonctionnement d'un système productif à la fois Taylorien et réglementé. Ainsi, le niveau de chômage était-il de 12,2 % (au sens B.I.T.) en Février 94 contre 6 % en Allemagne, 10 % au Royaume-Uni ou 8,2 % en Suède (pays qui a connu une crise grave en 1993).

Mais, les comparaisons sur le chômage de longue durée donnent une idée plus juste sur les difficultés particulières que rencontrent une partie des chômeurs en France pour rejoindre le système productif. Ainsi, en 1990, le taux de chômage de longue durée (nombre de chômeurs de 12 mois et plus, en pourcentage de la population active) était de 3,4 % en France contre 0,1 % en Suède, 0,4 % au Japon ou 0,3 % aux Etats-Unis (OCDE, 1993).

## *2 - Les dysfonctionnements des marchés locaux du travail*

Des analyses locales du marché du travail effectuées en période de bonne conjoncture (1987-90), ont mis en évidence les mécanismes de dérégulation du marché du travail, notamment pour les emplois peu qualifiés (Brunhes Consultant, 1990 ;

études pour la Commission d'évaluation du RMI, 1991). Cette dérégulation se traduit par trois constats :

- d'une part, sur tous les sites observés, on assiste à la coexistence entre un besoin important de main d'oeuvre signalé par les entreprises, et des situations de chômage de longue durée. Au plan national, l'INSEE signale pour l'année 1990, qu'une entreprise industrielle sur deux connaît une pénurie de main d'oeuvre, chiffre qui est encore de 40 % en Juin 1991.

- D'autre part, il s'agit le plus souvent d'un **besoin en qualification de faible niveau**. Certes, les qualifications se sont complexifiées, mais sans qu'il y ait de véritables sauts qualitatifs dans les processus cognitifs requis pour les nouvelles tâches à accomplir. Les nouvelles fonctions d'exécution deviennent plus polyvalentes, mais sans faire appel à plus d'aptitude à l'abstraction. C'est le cas par exemple pour les fonctions d'opérateur dans l'industrie, pour lesquelles les compétences à mettre en oeuvre ne sont plus manuelles uniquement : lecture et interprétation des données sur un écran, anticipation des incidents, etc. Toutes ces tâches nouvelles peuvent être spécifiées comme un peu qualifiées, ne bouleversant pas fondamentalement la nature du travail, mais supprimant partiellement les pratiques de l'OS « presse bouton ».

- De plus, les entreprises qui recrutent, le plus souvent sur contrats précaires (voir infra), pratiquent une «**surqualification**» à l'embauche pour des fonctions qui pourraient être assurées par des non-qualifiés. Les employeurs, soucieux de disposer d'une main d'oeuvre susceptible de faire face aux évolutions futures, relèvent systématiquement les niveaux requis pour l'embauche, y compris pour les emplois n'exigeant pas de compétences particulières. En période de bonne conjoncture, lorsque la main d'oeuvre qualifiée fait défaut pour ces emplois, ils préfèrent souvent s'abstenir de recruter ; plutôt que de faire appel à une main d'oeuvre inemployée et disponible, mais supposée difficilement adaptable. Les études montrent d'ailleurs que le passage par des dispositifs d'insertion situés hors-entreprise ne modifie pas fondamentalement le processus de sélection/exclusion. En effet, la référence pour les employeurs reste le diplôme « classique » (ou la nature de l'expérience professionnelle récente pour les adultes), à défaut de l'existence de critères objectifs pour repérer les compétences requises pour l'emploi de demain.

### 3 - Le processus d'exclusion

**La surqualification à l'embauche** est l'une des stratégies de recrutement utilisée par les employeurs dès la fin des années 70, pour contourner les difficultés de gestion de la main d'oeuvre liées aux rigidités du système productif. Les effets pervers de ces pratiques ont d'ailleurs été dénoncées par certains industriels (A. RIBOUD, 1989) : déclasser des agents de l'entreprise et démotivation, *turn-over* dans les PME, contradictions dans la gestion des âges, vieillissement de la main d'oeuvre stabilisée, etc. En outre, le recrutement d'agents trop formés par rapport aux compétences requises pour les tâches à accomplir ne favorise pas l'évolution vers des organisations qualifiantes du travail. Le confort dans la mobilisation de la main d'oeuvre surqualifiée, favorisé par les périodes de basse conjoncture, renforce le « court termisme » des dirigeants de PME : on aboutit au déclasser des agents ainsi recrutés, au sein d'organisations du travail qui demeurent tayloriennes.

**Le développement de l'emploi précaire** correspond à la seconde stratégie. Ce processus de précarisation de l'emploi, amorcé avant la crise économique a connu de brusques accélérations dans les années 80. Ainsi, entre 1982 et 1989, 1 million d'emplois à durée indéterminée ont été remplacés par 1 million de « nouvelles formes d'emplois » (contrats à durée déterminée, intérim, temps partiel). A la fin de la période, ces contrats atypiques représentent près de 20 % du total des emplois.

Le double mouvement de précarisation et de surqualification à l'embauche (et de déqualification dans l'emploi) est à la **base du phénomène de chômage d'exclusion** par un processus qui repousse toujours plus loin dans la file d'attente ceux des chômeurs considérés comme moins performants. En effet, dans un contexte de dégradation des termes quantitatifs de l'échange entre l'offre et la demande d'emplois, le secteur précaire alimente en permanence un flux de nouveaux chômeurs. En Janvier 94, les fins d'emplois précaires représentent plus de 40 % des entrées à l'ANPE (contre 29 % pour les licenciements et démissions). Pour la sortie du chômage, ceux qui se trouvaient déjà dans la file d'attente ne passent pas obligatoirement devant les nouveaux arrivants. Au contraire, un filtre est opéré par les employeurs à partir de critères d'employabilité supposée des chômeurs. Pour ceux de moins de 50 ans, c'est le

diplôme qui sert souvent de « marqueur » censé traduire le niveau de qualification et donc d'employabilité, y compris pour les emplois qui n'exigent pas de compétences préalables particulières. Au-delà de 50 ans, le critère d'âge tempère quelque peu celui de la qualification, celui-ci restant toutefois dominant. Enfin, à qualification équivalente, les femmes sont toujours plus désavantagées que les hommes (pour les jeunes, la variable « origine étrangère » qui pèse sensiblement sur la composition du chômage d'exclusion n'est pas appréhendée par déontologie dans les enquêtes).

Ainsi, un processus cumulatif s'engage, qui fait reculer sans cesse dans la file d'attente ceux qui ne répondent pas aux critères d'employabilité édifiés. Ajoutons que la durée du chômage - ou plus exactement la durée de retrait du marché du travail, qui comprend le passage par un stage, même si celui-ci supprime administrativement la « qualité de chômeur » - constitue une circonstance aggravante : les chances de maintien dans le chômage croissent de façon exponentielle en fonction de la durée de chômage déjà subie. Cela, pas seulement à cause de difficultés d'ordre psychosocial ; mais du fait d'une suspicion supplémentaire de la part des employeurs, à l'égard des chômeurs les plus stigmatisés par leur ancienneté d'inactivité.

Notons que cette analyse reste valable dans un contexte de reprise économique car il suffit, et ce fut le cas entre 1988 et 1990, que le déséquilibre entre offre et demande d'emploi ne concerne qu'une catégorie de main d'oeuvre, celle des moins qualifiés.

En conclusion, l'existence, la pérennisation, le développement d'un processus d'exclusion (et plus généralement les formes générées de chômage), apparaissent - en grande partie - comme des conséquences de la logique de fonctionnement de notre système productif. Cette donnée servira de base à l'analyse des politiques d'insertion.

## Conceptions et contradictions des politiques d'insertion

### I - Les enseignements de l'histoire récente

#### - Le sens de l'insertion dans le « rapport Schwartz »

Au départ, dans les années 70, la notion d'insertion se réfère au chômage des jeunes : elle traduit - dans l'esprit de praticiens de la formation, de chercheurs et de statisticiens concernés par l'entrée des jeunes dans la vie active - l'idée d'un dysfonctionnement entre formation initiale et accès des jeunes au marché du travail : d'où l'idée d'interventions volontaires (d'insertion) pour corriger ces inadéquations « naturelles ». Nous ne sommes pas loin de la notion d'adaptation des jeunes aux besoins du marché du travail.

Le rapport au Premier Ministre sur « l'insertion professionnelle et sociale des jeunes » (sous la direction de Bertrand Schwartz, Sept. 81) constitue une sorte de référence sur le sens qu'il convient de donner à la notion d'insertion. Critiquant les pactes pour l'emploi initiés pendant la période précédente (stages de pré-formation, sans action sur les conditions économiques de l'insertion des jeunes), le rapport introduit une nouvelle dimension dans la problématique de l'insertion : celle des transformations socio-économiques à accomplir, comme condition d'une réelle efficacité des actions qui portent sur la personne. Ainsi, les propositions du rapport concernent-elles à la fois :

- **l'amélioration de l'employabilité des jeunes**, par des mesures « **d'aide à la personne** » : avec « la formation » comme pivot, mais également le logement, la santé, le loisir, etc. D'une façon plus générale, avec le développement de l'autonomie sociale et de la participation des jeunes à la vie de la cité. Il est indiqué que les mesures d'accompagnement « conditionnent l'insertion professionnelle ».

- **Des modifications d'ordre « structurel », dans le domaine économique notamment.** A titre d'exemple, il est proposé d'agir sur le partage du travail ou sur la création d'emplois d'intérêt collectif. En évitant « de constituer une zone d'emplois réservés pour les jeunes et d'habiller d'un vocabulaire trompeur des expédients pour masquer le chômage ».

Ainsi, dans l'esprit du « rapport Schwartz » - élaboré rappelons-le, à partir d'une consultation auprès de plusieurs centaines de praticiens et de chercheurs concernés - toute politique d'insertion contient à la fois des actions sur les personnes et des actions sur les structures.

#### - Les premières applications

De fait, les premières applications à vocation générale du rapport Schwartz retiennent surtout le volet « **aide à la personne** » qu'il contient. En 1982, date de lancement du programme de « stages 16/18 ans » la politique d'insertion - pour les jeunes comme pour les adultes orientés vers les stages du Fonds national de l'emploi - reste suspendue à l'attente d'une reprise de la croissance : il s'agit donc de réadapter les chômeurs aux exigences nouvelles du marché du travail. Pour les jeunes notamment, deux filières marquent une séparation des fonctions entre le champ de l'adaptation sociale (les « stages d'insertion » censés développer la socialisation, l'autonomie, la redynamisation, etc.) et celui de la formation qualifiante proprement dite (les stages de qualification, préparant directement à l'emploi).

Ce programme génère une conception spécifique des politiques d'insertion - encore dominante aujourd'hui pour les publics chômeurs de longue durée - qui comporte deux caractéristiques importantes :

. une coupure est opérée entre les politiques d'insertion, qui se refusent à agir sur des structures économiques, et les politiques macro-économiques qui ont la charge de relancer l'emploi.

. La démarche suggérée renvoie à une conception de l'insertion par paliers avec un ordre de progression : l'adaptation sociale d'abord ; puis la préformation et la formation qualifiante ; puis l'accès à l'emploi lorsque le cycle de l'adaptation sociale et de la mise à niveau des compétences est achevé.

En particulier, aucune articulation n'est prévue, au niveau micro-économique, entre aide et service aux personnes d'une part, et action sur les structures économiques (politiques d'embauche, gestion du travail) d'autre part.

#### Quels furent les résultats du dispositif de stages 16/18 ans ?

On ne dispose ici que de travaux d'évaluation

centrés sur le critère d'accès à l'emploi (qui n'est évidemment pas le seul élément d'appréciation de l'impact du dispositif). Mais sur ce plan, l'évaluation du dispositif met en évidence une sorte d'introuvable relation insertion/emploi (G. MAL-GLAIVE, CNAM, 1984) :

. d'une part en effet, les jeunes sans qualification qui séjournent dans le dispositif des stages 16/18 ans, ne sont que 10 % à accéder à l'emploi, 22 mois après leur sortie de l'école (49 % sont au chômage et 42 % restent en formation).

. Mais surtout, le taux d'accès à l'emploi de jeunes de même profil, qui ne transitent pas par ce dispositif **est deux fois supérieur** (23 %, 46% au chômage et 31 % en formation) à la même date.

Constatant que la formation ne conduit pas à l'emploi, le rapport conclut : « il semble bien qu'une amélioration de l'articulation des formations au travail doive être recherchée. Le terme d'amélioration est peut-être même trop faible : c'est sans doute une toute autre conception qu'il s'agit de mettre en oeuvre ».

## **II - L'insertion dans les structures économiques**

### **- Travaux d'utilité collective (TUC) et contrats en alternance**

Sans attendre les résultats de l'évaluation du dispositif de stages jeunes 16/18 ans, le gouvernement, dès 1983, établit un lien entre insertion des jeunes et structure économique à travers deux formules nouvelles : la formation en alternance pour le secteur marchand, les TUC pour le secteur non-marchand. Notons que pour les adultes chômeurs de longue durée, les dispositions équivalentes apparaîtront bien plus tard : en 1987 avec le contrat de réinsertion en alternance, puis le contrat de retour à l'emploi (CRE) et en 1989 avec le contrat emploi solidarité (CES, pour le secteur non-marchand).

Pour ce qui concerne les TUC, la volonté des pouvoirs publics de généraliser cette formule de façon massive - en 1987, 350.000 jeunes par an y entraient - en ont limité la portée en terme de qualification ou de tremplin vers l'emploi. D'une part, dans la majorité des cas, les jeunes en TUC ne bénéficieront ni d'un suivi social, ni d'une formation susceptible d'améliorer leur employabilité ultérieure ; mais plus important encore, la généralisation des TUC n'a fait l'objet d'aucune véritable

réflexion économique sur l'opportunité et la viabilité d'un secteur intermédiaire entre l'économie marchande et l'économie non-marchande : aussi, différentes enquêtes (Cabinet TEN, 1985), pouvaient-elles conclure à une faible perspective de transformation de postes TUC en emplois pérennes. Il en sera de même pour le contrat emploi-solidarité - mesure qui, contrairement au TUC, fait accéder le bénéficiaire au statut de salarié - qui poursuivra cette logique de mise en activité d'utilité collective dans le secteur non-marchand, sans modifier substantiellement les chances d'accès à l'emploi, ni celles de création d'emplois nouveaux (Centre d'étude de l'emploi, 1993).

### **- Les contrats en alternance**

La formation en alternance, contrairement à une optique centrée sur « l'aide à la personne », se fonde sur l'existence de gisements d'emplois en entreprise, de faible contenu en qualification. Il s'agit de créer des opportunités - et la réalisation du processus d'insertion en est une - pour les transformer en véritable emploi. Parmi les trois formules proposées - le SIVP, le contrat d'adaptation et le contrat de qualification -, cette dernière est de loin la plus ambitieuse et la plus adaptée à l'insertion des jeunes en difficulté (il pourrait en être de même pour les adultes, avec le contrat de retour à l'emploi). **Le contrat de qualification** en effet, offre l'opportunité d'une combinaison entre l'aide à la personne et l'action sur des logiques économiques : l'obligation d'une formation qualifiante et validée assortie à ce contrat, constitue une garantie pour l'amélioration réelle de l'employabilité du bénéficiaire sur le marché du travail ; en cas de difficultés particulières d'adaptation, un accompagnement social est possible par une mission locale par exemple. Au plan de l'entreprise, pour les PME notamment, la présence de jeunes en cours de qualification sur une période suffisamment longue, crée des possibilités nouvelles : de réflexion sur le contenu du travail pour les postes à faible qualification, sur l'organisation du travail, sur des politiques d'embauches évitant la surqualification, etc.

De fait, dans la plupart des cas, les entreprises ont surtout utilisé la formation en alternance, et notamment les contrats de qualification, dans une optique à court terme : comme un moyen d'abaisser le coût du travail, de pratiquer une flexibilité externe de l'emploi ; **mais pas comme l'occasion d'une réflexion sur l'adaptation des qualifications aux besoins de la production.**



### **III - Les contradictions des politiques globales d'insertion**

#### *1) Les conceptions des politiques nationales*

Si l'on circonscrit l'analyse au sein de la sphère de l'insertion, on peut dégager trois types de conception pour les politiques d'insertion, qui coexistent depuis une dizaine d'années et dont les fondements correspondent à des hypothèses différentes sur la nature de la crise économique et sur les perspectives de son dépassement (S. WUHL, 1991) :

. **les programmes massifs de stages** dispensés en amont de l'accès à l'emploi correspondent, au début des années 80, à l'hypothèse **d'une crise économique temporaire** qui ne saurait remettre en cause la logique d'articulation formation-emploi de la période des trente glorieuses : ajustement entre qualification acquise (en dehors de l'entreprise) et qualification requise supposée connue.

. **La formation en alternance** dispensée en entreprise se fonde sur une hypothèse similaire d'une attente de la reprise économique. Toutefois, à la différence de l'orientation précédente, on perçoit qu'il ne suffit pas - pour les bas niveaux de qualification au moins - d'assurer une formation/insertion préalablement à l'entrée en entreprise pour surmonter le désajustement observé entre qualification requise et qualification acquise : la formation en situation de travail est supposée produire les mises en adéquation nécessaires. Toutefois, bien que la formation soit assurée « en situation de travail », on en reste néanmoins dans cette orientation de la formation en alternance, à une conception adaptative de l'insertion : c'est aux chômeurs en insertion qu'il revient de compenser leur déficit de qualification, adaptation, etc. au sein d'organisations du travail qui elles, restent intangibles.

. **Les programmes d'utilité collective** (TUC, CES) peuvent s'interpréter en revanche comme une reconnaissance, dès l'année 1984, du caractère durable de la crise économique. L'exploration d'un nouvel espace économique entre le marchand et le non-marchand, apparaît comme une tentative pour révéler de nouveaux gisements d'activités, en référence à des besoins sociaux non satisfaits, avec l'espoir de leur transformation ultérieure en emplois pérennes. On l'a vu, les conditions de production d'un véritable secteur d'utilité sociale couvrant ces nouveaux besoins dans les domaines de

l'aide aux personnes dépendantes, de la santé, l'éducation, l'environnement etc., ne sont pas toujours réunies. L'insertion à travers la mise en activité d'utilité collective, par le TUC puis le CES, se limite donc, dans cette troisième orientation, à son volet adaptatif. Sans impact d'ordre structurel sur les logiques économiques qui sont à la base des processus d'exclusion.

**Les travaux d'évaluation** effectués par le ministère du Travail permettent d'apprécier à la fois la performance de chacune de ces conceptions de l'insertion au regard de l'accès à l'emploi et la distribution des chômeurs entre les dispositifs correspondants, en fonction du niveau de qualification ou plus généralement, de la distance à l'emploi du chômeur (O. BOUQUILLARD, 1990 ; A.L. AUCOUTURIER, 1992 ; A. CHARRAUD, 1993).

On peut résumer de la façon suivante **les contradictions des politiques** circonscrites au sein d'une sphère de l'insertion, réduite à l'adaptation des chômeurs au modèle productif :

. **les chômeurs les moins qualifiés** (ou en difficulté) accèdent essentiellement à des dispositifs situés en amont de l'emploi : stages de formation/insertion et activités d'utilité collective. Or, les mesures correspondantes sont peu performantes au regard de l'accès à l'emploi des bénéficiaires.

. **Les chômeurs les plus qualifiés** (ou les plus proches de l'emploi) accèdent en revanche aux dispositifs d'alternance, ceux où l'insertion s'exerce en entreprise, et dont les performances sont bien meilleures en terme de stabilisation des bénéficiaires dans le monde du travail.

Ajoutons que la bonne performance des formules d'insertion ancrées sur l'entreprise ne s'explique pas par le simple fait que celles-ci sélectionnent les plus qualifiés ou les plus employables « des chômeurs »: lorsqu'un jeune non qualifié accède à un contrat de qualification, il a deux fois plus de chances environ (62 %) d'intégrer l'emploi ordinaire, que s'il ne bénéficie pas d'une telle mesure (O. BOUQUILLARD).

Enfin, en 1992, les 3/4 des chômeurs entrés en insertion ont séjourné dans un dispositif hors entreprise : 560.000 environ en contrat emploi-solidarité et 520.000 en stages hors entreprise. 400.000 chômeurs seulement ont pu accéder à une mesure d'insertion en entreprise (contrat de qualification, exo-jeune, contrat d'adaptation pour les jeunes et

contrat de retour à l'emploi pour les adultes). Parmi ces derniers, ils ne sont que 103.000 en contrat de qualification, seule mesure d'insertion en entreprise qui comporte une formation et une perspective de validation des acquis (les autres formules en entreprise se réduisant à des exonérations de charge au bénéfice de l'entreprise). Une comparaison de la distribution des jeunes en insertion en 1992, en fonction de leur niveau de qualification, entre les différents dispositifs, permet d'apprécier le degré de sélectivité du contrat de qualification (dossier DARES, ministère du Travail, septembre 1993).

Au sein du contrat de qualification en effet, 40 % des jeunes sont de niveau bac ou au-dessus et 13 % sans qualification.

Pour le CES, 8 % sont de niveau bac et au-dessus, 30 % sans qualification.

. Pour les jeunes en stages hors entreprise (crédit formation et programme PAQUE) 5% sont de niveau bac et au-dessus et 65 % sans qualification.

Toutefois, les résultats précédents reflètent les contradictions des politiques d'insertion considérées au plan national et exprimant peut-être une moyenne entre des effets locaux qui pourraient être diversifiés. D'ailleurs, les pouvoirs publics ont accéléré depuis la fin des années 80, la territorialisation des politiques d'insertion, avec une volonté de mieux articuler ces politiques avec les besoins des bénéficiaires et des entreprises.

## *2) La territorialisation des politiques d'insertion face à la dérégulation des marchés locaux du travail.*

Agir au plus près du local, mobiliser les partenaires politiques, administratifs, techniques et, plus rarement, économiques, constituent quelques unes des inflexions proposées à la mise en oeuvre des politiques d'insertion pour surmonter les contradictions qui les traversent.

Certes, le local et le territoire sont partie prenante de ces politiques depuis le début des années 80. Les missions locales pour l'insertion des jeunes, le développement social des quartiers, les comités de bassin d'emploi ont déjà largement ouvert la voie de l'initiative locale, organisée sur une base territoriale. Mais il s'agissait de politiques expérimentales, occupant une part relativement restreinte dans l'ensemble des politiques d'insertion.

Le lancement de dispositifs d'insertion à vocation générale à la fin des années 80 - le crédit formation individualisée pour les jeunes (CFI), le revenu minimum d'insertion pour les adultes (RMI) et, dans une moindre mesure, la politique des contrats de ville - va permettre d'organiser l'ancrage territorial des politiques nationales d'insertion. Ainsi :

. le CFI s'organise localement à l'échelle des **basins de formation** autour d'un comité emploi-formation. L'objectif de cette cellule étant de coordonner l'offre locale de formation et de mieux l'orienter en fonction des secteurs d'activité porteurs d'insertion professionnelle durable.

. Le RMI, pour son volet insertion, se structure à partir de quelques 800 commissions locales d'insertion (CLI). En général, le champ d'action de la CLI correspond à celui du **territoire de l'action sociale** locale. La vocation de la CLI, qui regroupe les partenaires locaux de l'insertion (à l'exception le plus souvent des partenaires économiques) est de définir, à son échelle, des cursus individuels d'insertion. Ceux-ci laissent une large place à l'action sociale, afin de préparer les bénéficiaires supposés éloignés de l'emploi à leur intégration professionnelle ultérieure.

. La politique de la ville enfin, avec la procédure des contrats de ville, tente également de généraliser des approches territorialisées de l'insertion. Pour ce faire, l'outil utilisé est le « **plan local d'insertion par l'économie** » (le PLIE), négocié entre l'Etat et la ville dans le cadre des contrats de ville. Le rôle du PLIE étant de rationaliser et de coordonner une démarche globale d'insertion sur le territoire de l'agglomération et sous la responsabilité politique de la ville. Allant plus loin que les autres dispositifs d'action locale d'insertion, la démarche du PLIE comprend en principe une mutualisation des fonds publics et privés autour d'objectifs quantifiés d'insertion pour des publics cibles et pour un délai déterminé (ex : pourcentage de jeunes intégrés en emploi dans un délai de 5 ans).

Ces différents dispositifs localisés et territorialisés d'insertion permettent-ils de surmonter les contradictions enregistrées dans les effets des politiques nationales ? En particulier, quel est leur impact sur la régulation du marché local du travail pour les emplois peu qualifiés ?

Bien que pour le PLIE, on ne dispose pas enco-

re d'un recul suffisant pour en analyser les effets, on peut faire deux remarques qui concernent les trois modalités décrites ci-dessus pour l'organisation territoriale de l'insertion :

. la première concerne **la nature du territoire utilisé** comme base de l'insertion : la zone de formation (CFI), l'action sociale (RMI), le territoire urbain (PLIE). Or, c'est le bassin d'emploi - lieu de mobilisation de la main d'oeuvre, lieu d'appréhension également des contradictions dans les politiques d'embauche et de gestion du travail - qui paraît le plus approprié pour organiser l'action. Il n'est pas étonnant dans ces conditions, de constater la faible participation des milieux économiques aux opérations d'insertion.

. La seconde remarque, plus importante, concerne **les conceptions de l'insertion pratiquées** à l'échelle locale : elles ne font que reproduire les conceptions adaptatives de l'insertion, centrées exclusivement sur l'aide à la personne, et définies au plan national. La territorialisation des politiques ne s'accompagne pas en général d'une redéfinition des conceptions de l'insertion, susceptible de prendre en compte des logiques structurelles de fonctionnement de l'entreprise. Aussi, même lorsque, dans le meilleur des cas, les opérateurs d'insertion parviennent à appréhender les besoins de main d'oeuvre au plan local, ils ne sauraient y répondre à partir des chômeurs en insertion, faute de pouvoir peser sur le fonctionnement des organisations du travail des entreprises concernées.

La loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, adoptée début 94, ouvre-t-elle une voie vers une autre politique d'insertion, plus à même de répondre à l'objectif d'intégration dans l'emploi des chômeurs en voie d'exclusion ? En fait, ce projet ne contient aucun axe nouveau d'orientation permettant d'envisager une telle perspective. Il n'existe aucune modification notable concernant les éléments qui sont à la base des contradictions rencontrées par les politiques d'insertion, à savoir : les conceptions de l'insertion, les modalités de territorialisation des actions, les opportunités d'articulation entre l'insertion et le système productif :

. **les trois orientations de l'insertion** - stage hors entreprise, activité d'utilité collective, alternance - coexistent toujours au sein de ces politiques, pour les jeunes et pour les adultes. Dans le cas des jeunes, avec l'extension du CIP à l'ensemble des jeunes chômeurs, les effets de polarisation on l'a

vu, risquent d'être considérablement renforcés : avec les jeunes non qualifiés relégués vers les filières d'insertion éloignées de l'emploi, et les jeunes qualifiés orientés vers les dispositifs performants ancrés sur l'entreprise ; celle-ci bénéficiant par surcroît de l'effet d'aubaine, à l'occasion de la reprise économique attendue (voir supra, introduction).

. Les seules références à **la prise en compte du local** dans la loi quinquennale, concernent la décentralisation de la formation continue des jeunes auprès des régions. Aucune mention n'étant faite sur le mode de territorialisation des actions, cette mesure peut s'interpréter au mieux comme une « décentralisation de la centralisation » auprès des régions, et au pire, comme un désengagement de l'Etat à l'égard des dispositifs de formation situés hors entreprise et peu performants, qui accueillent les jeunes sans qualification.

. Enfin, s'il est bien prévu **un volet « organisation du travail »** dans le cadre de la loi quinquennale pour l'emploi, celui-ci semble surtout avoir pour objectif de développer le travail à temps partiel. En outre, aucune mesure n'y apparaît comme suffisante pour modifier en profondeur les logiques d'organisation, d'aménagement et de réduction du temps de travail. De plus, les dispositions concernant la sphère de l'insertion demeurent séparées de celles qui concernent le secteur productif.

## **Insertion et transformation du modèle productif**

Cantonnée à la marge du système productif, la sphère de l'insertion reste impuissante face au processus de sélection/exclusion produit par le modèle taylorien d'organisation du travail qui domine notre économie.

On assiste alors, à une « introuvable relation » entre l'insertion et l'accès à l'emploi pour les chômeurs en voie d'exclusion notamment, dont les causes résident essentiellement dans les conceptions des politiques de lutte contre le chômage. La logique adaptative qui prévaut dans ces politiques se traduit, surtout pour ces derniers, par une succession d'étapes à franchir en amont du système de production. Paradoxalement, ce cursus de préparation à l'emploi est plutôt conforme au modèle économique des trente glorieuses : lorsque les qualifications requises sont précisées et les conditions

d'intégration dans l'entreprise relativement stabilisées, les déficits d'ordre cognitif ou comportemental sont identifiables ; par suite, des repères existent pour situer les seuils de qualification nécessaires pour accéder à l'emploi.

La période actuelle au contraire se caractérise par l'incertitude : indétermination sur la nature des qualifications à pourvoir, notamment pour les bas niveaux ; dérégulation accentuée du marché du travail qui n'assure pas l'ajustement entre besoins de main d'oeuvre et force de travail disponible. Dès lors, une conception de l'insertion visant à adapter les chômeurs au monde de l'emploi demeure largement inefficace, les critères de conformité à l'actuel modèle socio-économique n'étant pas eux-mêmes vraiment établis. Cela, quels que soient par ailleurs les effets bénéfiques de l'insertion, au plan de la restitution d'un socle de droits minimum pour ceux qui cumulent exclusion économique et exclusion sociale. Mais, combien de temps cette amorce de resocialisation peut-elle se maintenir en l'absence d'une intégration des chômeurs concernés dans l'emploi ?

Or, en l'absence d'une évolution du système productif vers un modèle « qualifiant » d'organisation du travail, il reste peu de marge de manoeuvre aux politiques d'insertion pour résorber le chômage structurel d'exclusion. Etant entendu, et « l'affaire » du CIP l'a montré de façon spectaculaire, que notre pays ne saurait s'accommoder d'un système purement libéral et dérèglementé de l'économie.

Quelles sont les orientations, dans les politiques d'insertion, les politiques de l'emploi et plus généralement, d'organisation de la production, qui favoriseraient une telle évolution ? Il paraît indispensable, avant de définir des axes généraux d'orientation, de tirer les enseignements des expériences qui ont développé d'autres démarches d'insertion, en liaison avec l'évolution des logiques d'entreprise.

### **I - Les expériences d'insertion qualifiante en entreprise**

Les expériences « d'insertion qualifiante » regroupent ici celles qui se proposent de lier des actions sur l'amélioration de l'employabilité des chômeurs et des actions portant sur la gestion du travail dans l'entreprise d'accueil.

Dès le milieu des années 80, les expériences

« Nouvelles qualifications » initiées par Bertrand SCHWARTZ, ou celles du réseau « Jeunes et technologies » se sont engagées dans cette voie. Les dispositifs correspondants ont rassemblé des centaines de jeunes chômeurs en difficulté, accueillis dans des entreprises appartenant à tous les secteurs de l'économie. Ces approches se sont trouvées confortées par la création d'une mission « Nouvelles qualifications » en 1989 et par l'apparition de multiples initiatives d'insertion qualifiante en entreprise. Par exemple : celle du CIRFTEN à Lille dans le domaine de l'électronique, des associations ACCES à Bordeaux ou AIDE à Dieppe, du mouvement ATD Quart Monde en région Rhône Alpes, etc. Toutes ces expériences ont des effets en terme d'intégration dans l'emploi, bien meilleurs que ceux des dispositifs habituels organisés autour de stages hors entreprise. Indépendamment de l'impact produit par la démarche expérimentale, le statut proposé aux jeunes par exemple, lors de la période d'insertion - celui de salarié en entreprise grâce à un contrat de qualification - est un atout considérable pour une intégration ultérieure en entreprise.

Les expériences d'insertion qualifiante en entreprise ordinaire contiennent, au delà de leur diversité, certaines caractéristiques communes qui tracent des perspectives pour une conception de l'insertion « branchée » sur le système productif. En particulier :

- une mise en relation de l'insertion avec le fonctionnement du marché du travail local. Les actions s'organisent **sur un bassin d'emploi** et non, comme c'est le cas d'ordinaire, sur un territoire urbain façonné en fonction d'une logique administrative ou politique.

- La construction **d'une médiation** entre la sphère de l'insertion et le milieu de l'entreprise, par la mobilisation d'opérateurs économiques (consultants, experts en organisation du travail, formateurs en entreprise, etc.).

- **Un renversement par rapport à la logique habituelle** d'adaptation de la personne aux structures économiques existantes : ici au contraire, les problèmes que connaît l'entreprise - définition des qualifications requises, rigidité de l'organisation du travail, etc. - constituent un point de départ pour greffer des opérations d'insertion, en liaison étroite avec des besoins de main d'oeuvre ainsi mis en évidence.

- L'élaboration de formes d'ingénieries permettant **d'articuler la formation et le suivi social à l'évolution du contenu de l'emploi** occupé par un chômeur en insertion dans l'entreprise. Il est possible alors de constater qu'à l'aide de telles méthodes, on apporte des réponses appropriées à ce besoin latent en main d'oeuvre peu qualifiée, qui ne trouve pas de solution dans le cadre des conceptions traditionnelles de l'insertion.

A une échelle restreinte, ces expériences ouvrent donc la voie à une conception de l'insertion articulée sur une transformation du modèle productif. L'espace local d'organisation de l'action - le bassin d'emploi - constitue dans cette optique, le cadre adéquat pour imprimer une autre régulation des échanges sur le marché du travail, pour les emplois peu qualifiés.

### **Les entreprises d'accueil**

Les expériences d'insertion qualifiante en entreprise fournissent des indications sur les caractéristiques des entreprises d'accueil potentielles.

Ce sont surtout des petites unités (moins de 50 salariés et souvent moins de 10), qui ont accueilli des chômeurs dans ces différentes opérations.

Parmi les domaines d'activité concernés, on trouve bien sûr les secteurs traditionnels de recrutement de la main d'oeuvre peu qualifiée :

- . le secteur des services non-marchands et particulièrement, celui des activités dites d'utilité sociale (aide aux personnes dépendantes, santé, loisir, etc.) ;
- . les services marchands aux entreprises (petit entretien, gardiennage, manutention, etc.) et les services aux personnes (hôtellerie, commerce, grande distribution, etc.) ;
- . le secteur industriel traditionnel : menuiserie, carrelage, entretien industriel, textile, bâtiment, agro-alimentaire, etc.).

Mais les secteurs de pointe sont également partie prenante de ces opérations et demeurent, pour certaines fonctions identifiées, des lieux d'intégration potentiels de chômeurs en difficulté ; par exemple :

- la mécanique générale ou de précision (fonction d'opérateur, d'agent de maintenance) ; l'informatique et l'électronique (opérateur sur machine à commande numérique, maintenance péri-informatique, contrôle-test de matériels électroniques) ; la plasturgie (ouvrier polyvalent) ; la communication (opérateur vidéotex, agent polyvalent de communication et d'exposition).

### **II - L'intégration dans l'emploi : axes d'orientation**

La multiplication des initiatives locales, avec un renouvellement des conceptions de l'insertion, ne suffit pas pour inverser à plus grande échelle les logiques qui entretiennent les processus d'exclusion. L'expérience passée a montré que, faute

d'impulsions au niveau interprofessionnel et/ou à celui des branches professionnelles, les négociations directes entre l'Etat et les entreprises ne parviennent pas à se développer. Ainsi, les opérations de contractualisation public-privé sur des domaines tels que « la modernisation négociée » (1989) ou l'aménagement du travail (à partir de 1984) n'ont concerné qu'un nombre très restreint

d'entreprises. Il en est de même pour les expériences d'insertion qualifiante en entreprise qui, sans moyen d'extension au delà de la sphère expérimentale, sont en régression (suppression de la mission « Nouvelles qualifications »).

Cette exigence d'impulsion à la fois politique (rôle primordial de l'État) et économique (inter-professionnel et branches professionnelles) conduit à définir une politique d'intégration dans l'emploi des chômeurs et prioritairement ceux en voie d'exclusion, à partir d'un noyau central d'orientation qui comprendrait : **l'évolution vers un modèle qualifiant d'organisation productive, la réduction du temps de travail et l'organisation locale du lien entre insertion et système productif.**

### *1) L'évolution vers un modèle qualifiant*

Les nouveaux principes d'organisation qui sont à la base d'un tel modèle sont connus : souplesse dans les organisations du travail, réductions des niveaux hiérarchiques, fort investissement en formation interne (former les travailleurs leur vie durant !), amélioration en permanence du lien entre compétences requises et compétences réellement exercées, développement des filières promotionnelles, création de marchés internes du travail autorisant des recyclages à l'intérieur d'une entreprise ou d'un groupe

Les travaux du XI<sup>ème</sup> plan contiennent un certain nombre de propositions qui favoriseraient une telle évolution : aide à la gestion anticipée des compétences, encadrement des conditions de la sous-traitance, définition d'un droit à la maintenance des compétences et à la progression professionnelle permanente ; évolution vers des négociations globales (salaires, recrutements, conditions de travail et cadre de négociation programmé sur plusieurs années, etc. rapport du XI<sup>ème</sup> plan : choisir l'emploi, op cit).

Mais, face à l'ampleur des phénomènes de chômage et d'exclusion et à la résistance des logiques tayloriennes d'organisation du travail, ces mesures demeurent insuffisantes. Il manque une disposition qui permette d'accélérer le rythme et d'opérer un saut qualitatif pour une évolution vers un nouveau modèle : la réduction du temps de travail pourrait ouvrir une opportunité privilégiée dans ce sens.

### *2) Réduction du temps de travail et nouveau modèle productif*

Des travaux récents abordent la question des modalités qui permettraient à un mouvement de réduction du temps de travail de favoriser l'emploi sans accroître les charges des entreprises. Un consensus se dégage autour de deux conditions générales :

- il est admis par les analystes que dans un premier temps au moins, la baisse des charges des entreprises consécutives à la réduction du chômage et l'augmentation de productivité à l'issue de l'aménagement du travail, demeurent insuffisantes pour maintenir une nécessaire neutralité économique. Une certaine réduction du salaire direct, plafonnée et éventuellement temporaire, ne peut être évitée pour les revenus supérieurs à deux fois le SMIC environ. Cette condition ne vaut évidemment que si la réduction du temps de travail est suffisante (10% de baisse hebdomadaire par exemple) pour produire un effet réel sur l'emploi. (A. LIPIETZ et G. AZNAR, Partage, Mars-Avril 1994).

- L'autre condition, concerne le mouvement de réorganisation du travail qui doit accompagner la réduction du temps de travail. A la suite de D. TADDEI, l'hypothèse minimale généralement avancée se traduit par un allongement de la durée d'utilisation des équipements. L'intérêt d'ailleurs de la formule de la semaine de 4 jours (P. LARROUTUROU, 1993) est de mettre en évidence l'incitation à la réorganisation de la production, condition pour qu'un processus de réduction du temps de travail se traduise par des recrutements supplémentaires.

Ces analyses sont confortées par des simulations macro-économiques. Ainsi, sous certaines hypothèses - diminution de 10 % de la durée hebdomadaire du travail, augmentation de 10 % de la durée d'utilisation des équipements dans l'industrie, réduction immédiate de 7,5 % en moyenne du salaire mensuel, coopération européenne - la mesure de réduction du temps de travail pourrait à elle seule se traduire par une baisse de moitié du chômage dans les 5 ans en France (étude OFCE-CEPII, DARES, premières synthèses, 1er mars 1994).

Toutefois, les impulsions nationales - dispositions législatives et réglementaires, accords inter-professionnels et professionnels - portant sur l'évolution du modèle productif et sur la réduction

du temps de travail, pour indispensables qu'elles soient, sont insuffisantes pour garantir des effets positifs sur la réduction du chômage et de l'exclusion. C'est dans la mise en oeuvre concrète de ces dispositions, par une organisation locale des liens entre insertion et mouvement de réduction - réorganisation du travail en entreprise, que ces dispositions peuvent trouver leur traduction escomptée.

### **3) Le lien entre insertion et système productif local**

Dans la perspective précédemment définie, l'articulation entre la sphère des actions d'insertion d'une part, l'évolution du système productif local d'autre part, est nécessaire pour deux raisons essentielles :

- à court terme, afin de trouver des réponses à **partir de l'insertion des chômeurs** - prioritairement de ceux en voie d'exclusion -, à un besoin d'emploi consécutif à la réduction du temps de travail. Eviter ainsi que ne s'approfondisse la contradiction qui perdure même en période de faible création d'emplois, sous la forme d'un besoin de main d'oeuvre sur un site qui coexiste avec un volant de chômeurs et d'exclus disponibles ;

- à moyen terme, pour impulser l'évolution vers **des organisations qualifiantes du travail**, seule façon de réduire sensiblement les effets des processus d'exclusion et de stabiliser les processus d'intégration. Cette optique implique que, au delà d'une réorganisation limitée à l'allongement de la durée d'utilisation des équipements, les opérations d'insertion prennent en compte la requalification des agents de l'entreprise.

Analyses et expériences permettent de proposer des éléments plus précis pour une telle articulation entre insertion et système productif local, notamment :

a) la mise en place, sur chaque bassin d'emploi, **d'une structure de médiation** entre le monde des chômeurs en voie d'exclusion d'une part, celui de la production d'autre part. Cette structure, au delà des partenariats habituels composés d'agents du social et de l'administration de l'emploi devrait adopter une vocation beaucoup plus économique. Dans ce sens, des opérateurs et des partenaires ancrés sur le monde de l'entreprise - bureaux d'études économiques, consultants d'entreprises, représentants des milieux économiques et syndicats ouvriers - sont à mobiliser aux côtés des acteurs habituels.

b) L'élaboration d'un système de **conventionnement local public-privé** qui concernerait par exemple :

- **les conditions d'insertion professionnelle** : la collectivité publique garantissant les modalités d'abaissement du coût du travail, de suivi social et de formation d'accompagnement ; les engagements de l'employeur concernant les formes d'accueil (tutorat), les objectifs de qualification, les perspectives éventuelles de recrutement ;

- au delà, les conventions pourraient porter à la fois sur **l'insertion et l'organisation du travail** : l'offre de service de la collectivité publique s'élargissant à l'aide au diagnostic, au conseil en organisation du travail, à la requalification du personnel, etc., en contrepartie d'engagements des entreprises portant sur la formation et la promotion du personnel, la gestion prévisionnelle de l'emploi, le refus de toute procédure de licenciement pendant une période donnée, etc.

- Enfin, le cadre de conventionnement public-privé au plan local devrait comprendre **l'aménagement et la réduction du temps de travail**, dans l'esprit ainsi défini.

c) L'attribution **d'un rôle moteur à l'Etat**, non seulement dans l'impulsion nationale de ces orientations, mais également dans l'organisation d'une nouvelle régulation locale du marché du travail pour les emplois peu qualifiés. Les démarches expérimentales ont par ailleurs déjà montré à petite échelle que des outils tels que « la structure de médiation à vocation économique » et « le système local de conventionnement public-privé », constituent les outils privilégiés d'une telle régulation.

D'autres politiques économiques sont bien sûr à développer pour favoriser ou accélérer une reprise de l'emploi. Après le rejet, à la suite du CIP, d'une philosophie économique purement libérale, les propositions les plus souvent citées concernent : une relance coordonnée à l'échelle européenne (baisse des taux d'intérêt et relance budgétaire ciblée), le transfert d'une partie des charges des entreprises vers la fiscalité directe ou indirecte, le subventionnement de l'emploi pour les chômeurs en risque d'exclusion (DARES, premières synthèses, op.cit.). Pour ce qui concerne les services aux personnes (santé, éducation, environnement, accueil, etc.), un simple alignement de la situation française sur la moyenne des pays de niveau équi-

valent de développement économique, se traduirait par la création de 220.000 emplois (travaux du 11ème plan - groupe perspectives économiques - 1993). Au delà, l'approfondissement des réflexions sur le passage du plein emploi à la pleine activité, sur l'élargissement des formes d'emploi - en mobilisant surtout une main d'oeuvre déjà intégrée pour répondre à l'émergence de nouveaux besoins sociaux - trace des perspectives pour la construction d'un secteur d'utilité sociale qui ne parvient pas encore à s'affirmer (B. PERRET et G. ROUSTANG, op.cit ; J.L. LAVILLE, 1993).

En tout état de cause, ces politiques risquent d'apparaître comme peu efficaces, en l'absence d'une rupture significative avec le modèle d'organisation et de division du travail qui caractérise la majorité des entreprises française. En revanche, c'est **à partir d'un socle principal d'orientations** - réduction du temps de travail, articulation insertion et système productif local, dispositions générales pour un modèle qualifiant - que ces politiques

trouveraient leur efficacité en matière de création d'emploi. Et que les politiques d'insertion pourraient produire des effets positifs durables, sur la résorption du chômage et surtout sur celle du chômage d'exclusion.

#### NOTES

<sup>1</sup>Nous utiliserons le terme « d'insertion » pour désigner un processus en principe transitoire, d'évolution du chômeur vers une forme d'autonomie dans la Société (en emploi ou autre). Le terme d'intégration désignera le débouché du processus d'insertion, sous forme d'une situation socio-économique stabilisée. Les politiques d'insertion comprennent un certain nombre de dispositifs, de mesures ou d'actions qui portent soit sur les personnes (formation, action sociale...), soit sur des logiques structurelles (organisation du travail, coût du travail, protection sociale...).

<sup>2</sup>Dans la définition adoptée par le CEREQ, un jeune est en risque d'exclusion lorsqu'il connaît une période de chômage supérieure à 3 mois, 3 ans après la sortie de l'école.

<sup>3</sup>Cela reste vrai, à moyen terme au moins, pour l'allocation universelle dans la mesure où elle risque de n'être demandée en période de crise que par les exclus du marché du travail.



BIBLIOGRAPHIE

- G. AZNAR, *Travailler moins pour travailler tous*, Syros, 1993.
- J.Y. BOULIN et G. CETTE, *De la logique du partage du travail à la recherche de l'efficacité économique*, Cahiers du GREFI, 1992.
- R. BOYER, *D'un modèle de croissance à l'autre*, Emploi, croissance et compétitivité, Syros, 1992.
- B. BRUNHES (sous la présidence de), *Choisir l'emploi*, Rapport du groupe "Emploi" pour la préparation du XIème Plan, La Documentation Française, 1993.
- G. CETTE et D. TADDEI, *Les effets économiques d'une réduction-réorganisation du travail*, le temps de travail, futuribles, 1993.
- J.M. CHARPIN (sous la présidence de), *L'économie française en perspective*, rapport du groupe "Perspectives économiques" du XIème Plan, la Documentation Française, 1993.
- A. CHARRAUD, *L'aide à l'insertion des jeunes : concilier le social et l'économique*, Données sociales, 1993.
- J. DONZELOT et P. ESTEBE, *Le développement social urbain : constitution d'une politique*, pour le comité d'évaluation de la politique de la ville, doc. ron. 1992.
- J.P. DURAND (sous la direction de), *Vers un nouveau modèle productif*, Syros, 1993
- J.P. FITOUSSI et alii, Lettre de l'OFCE, n° 112, mars 1993
- J. FREYSSINET, *Trois années de croissance forte de l'emploi*, Revue de l'Iris, N° 7, 1991.
- A. GORZ, *Métamorphoses du travail*. Quête de sens, Galilée, 1988.
- D. GOUX et E. MAURIN, *La mobilité est plus forte, le chômage de longue durée ne se résorbe pas*, données sociales, 1993.
- B. HENRY et alii, *Difficultés de recrutement et gestion locale de l'emploi*, Travail et emploi, n° 49, 1991.
- J. ION, *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Ed. Privat, 1990.
- P. d'IRIBARNE, *le Chômage paradoxal*, PUF, 1990.
- P. LARROUTUROU, *Combattre radicalement le chômage*, Seuil, 1994.
- J.L. LAVILLE, *Travail et intégration sociale*, Travail, été-automne, 1993.
- O. MARCHAND, *Statistiques du chômage : les écarts se creusent depuis cinq ans*. Economie et statistique, décembre 1991.
- M. MICHEAU, *Politiques locales de l'emploi et comités de bassin ; une recherche 10 ans après*, dossier d'habitation, doc. ron. 1991.
- O.C.D.E., *perspectives de l'emploi, juillet 1993*.
- S. PAUGAM et alii, *Précarité et risque d'exclusion en France*, doc du CERC, la Documentation française, 3ème trimestre 1993.
- B. PERRET et G. ROUSTANG, *L'économie contre la société*, Seuil/Esprit, 1993.
- F. POTTIER et X. VINEY, *Le chômage de longue durée des jeunes et les risques d'exclusion de l'emploi*, Le chômage de longue durée, Syros, 1992.
- B. SCHWARTZ (sous la direction de), *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*. Rapport au premier ministre, doc. ron., 1981.
- S. WUHL, *Du chômage à l'exclusion*, Syros, 1991.
- S. WUHL, *Les exclus face à l'emploi*, Syros, 1992.

## **La thématique du développement local et les réalités économiques des années 80-90**

**Intervention de PIERRE VELTZ**  
**Laboratoires Techniques, Territoires, Sociétés (ENPC)**

La thématique du développement local s'est surtout développée en réaction aux schémas de croissance des trente glorieuses, où le développement des territoires et des régions non centrales apparaissait comme principalement exogène.

Les années 50-70 avaient mis l'accent sur le rôle structurant de grandes infrastructures et de pôles volontaristes comme Fos ou Dunkerque. Parallèlement, la logique de la « décentralisation » reposait surtout sur la disponibilité des ressources en main-d'oeuvre relativement banales.

Dans les années 70-80, la problématique de développement local a émergé en relation avec la montée du chômage et la disparition de la variable d'action publique qu'était l'orientation géographique des créations d'emplois industriels dans les groupes. Les idées de développement local représentent alors plus une nébuleuse diffuse qu'un véritable courant théorique, où les termes de « développement local », « développement endogène », « développement auto-centré » sont parfois confondus, et qui s'alimente à diverses sources : les réflexions sur le développement dans le Tiers Monde, l'analyse des « milieux innovateurs » (Aydalot, le GRPMI), l'étude des districts italiens (Bagnasco, Beccattini).

L'accent est mis sur l'importance des valeurs locales, culturelles et communautaires. Ce n'est plus l'entreprise, mais le « milieu », le « territoire », la « communauté » qui est l'acteur-clé et la source du développement. Pour certains, le déve-

loppement local ne doit d'ailleurs pas seulement valoriser les ressources locales, mais aussi privilégier les besoins locaux. De façon générale, l'échelle de proximité est fortement revalorisée.

Comment évaluer les idées **au regard des réalités économiques des années 80-90** ? On peut dire, très schématiquement, que les nouveaux modes de développement qui s'affirment surtout à partir du milieu des années 80 infirment et valident simultanément les thèses du développement local. Ils les infirment en ce sens que la dissociation, implicite ou explicite, entre deux couches - l'économie « locale », base de PME-PMI d'un côté ; la grande économie, celle des grands groupes, de l'autre - n'est plus guère crédible. Tout le monde comprend désormais que la dynamique territoriale endogène proprement dite ne peut être que limitée, et que les territoires doivent être compétitifs au regard des critères de localisation des grandes firmes ; de plus, les processus de concentration et d'externalisation font que le monde des PME et celui des groupes sont de plus en plus imbriqués l'un dans l'autre, tout particulièrement en France. D'un autre côté, les idées du développement local demeurent pertinentes en mettant l'accent sur le fait que la compétitivité n'est pas donnée, mais construite : elle ne dépend pas, de manière rigide et statique, de la rencontre de logiques exogènes et d'un stock de ressources ou de dotations passives, mais bien de dynamiques dans lesquelles les ressources - y compris celles qui guident la localisation des grandes firmes - sont créées à travers des processus sociaux complexes engageant les socié-

tés locales et leurs institutions. Ce point est fondamental, et il résulte directement des nouvelles configurations du développement économique, des nouvelles modalités de la compétition entre firmes, et des nouvelles organisations par lesquelles ces firmes tentent de faire face à cette compétition.

Il y a une sorte de paradoxe : d'un côté l'économie devient plus « globale », les marchés s'ouvrent, les stratégies des firmes se déploient à une échelle de plus en plus large, et la compétition se déroule simultanément sur de multiples marchés nationaux ; mais, d'un autre côté, la compétitivité repose de plus en plus sur des facteurs qui supposent un ancrage local fort, et des rapports aux territoires moins distanciés et moins « prédateurs » que ceux qui prévalaient à l'époque des trente glorieuses.

## **Le paradoxe du local et du global**

On peut éclairer ce paradoxe de diverses manières.

a) Les ressources déterminantes dans la compétition sont de moins en moins des ressources banales, mais des ressources spécifiques, dont le mode de création et de reproduction est souvent lié à des mécanismes territoriaux spécifiques. Il s'agit pour l'essentiel de ressources immatérielles : compétences spécifiques, reproduites à travers des tissus humains institutionnels et économiques particuliers ; capacités d'organisation, d'apprentissage, d'innovation. Ces ressources sont beaucoup plus discriminantes que les ressources matérielles comme des infrastructures, qui sont désormais accessibles de manière satisfaisante dans la quasi totalité du territoire des pays développés. (Ce qui n'exclut pas, bien sûr, des impacts négatifs pour les zones en retard ou souffrant d'un défaut d'équipement).

b) Alors que les capitaux et les marchandises sont devenus extrêmement mobiles, ces ressources immatérielles, parce qu'elles sont attachées aux hommes et aux communautés, sont de loin le facteur le plus immobile de l'économie. C'est un paradoxe supplémentaire : « la technique », qui est pensée être universellement disponible - un quasi-bien public - est en réalité très liée aux territoires, dès lors qu'elle relève de dimensions davantage incorporée dans les cerveaux humains que cristallisées dans les machines.

c) La performance économique se transforme doublement, dans sa définition, comme ses moyens. La performance traditionnelle en terme de coûts et de prix est de plus en plus insuffisante pour assurer la compétitivité. C'est une conséquence directe de l'ouverture des espaces de concurrence, qui sape les pouvoirs de marché fondés sur la proximité ou le cloisonnement spatial. La compétitivité-prix se combine donc nécessairement avec les performances de différenciation : qualité, variété des produits, délais, services associés, etc. Or, pour obtenir de nouvelles performances, les formes tayloriennes d'organisation, qui cloisonnent de façon rigide les activités au sein des firmes, et dans les réseaux de firmes, sont de plus en plus contre-productives. La densité et la qualité des coopérations, l'efficacité des interfaces deviennent des éléments cruciaux pour la survie des firmes - ce qui pose, soit dit au passage, un énorme problème pour les très grandes firmes multilocalisées qui doivent intensifier leurs coopérations internes et externes alors même qu'elles étendent considérablement l'échelle de leurs opérations. Ceci remet en cause, du même coup, les cloisonnements spatiaux rigides comme ceux qui s'étaient développés dans la France des trente glorieuses : il est impensable aujourd'hui que des techniciens de bureaux d'études ou de méthodes travaillent sans liaison constante avec les usines, par exemple. Plutôt que des séparations par grands blocs géographiques (du type : les bureaux au centre, les usines dans les régions périphériques), on voit ainsi se dessiner une topologie combinant des noyaux agglomérés d'activités denses et de vastes réseaux fortement discontinus.

A ces effets des changements dans les modes de compétition se superposent d'autre part les mutations liées à la complexité technique croissante, tant dans l'industrie que dans les services. Le rapport entre in-put et out-put se modifie profondément. L'élévation rapide de l'intensité capitaliste (en gros, multipliée par trois depuis vingt ans) fait que, économiquement, les coûts liés au capital pèsent de plus en plus lourd dans les coûts de revient. La bonne utilisation des machines et le bon fonctionnement des systèmes techniques sont dès lors les variables clés de la formation des coûts, beaucoup plus que les coûts de main-d'oeuvre. Or, ces systèmes techniques sont, par l'informatisation et l'automatisation, de plus en plus intégrés et donc fragiles. Leur fiabilité peut se dégrader très facilement et très vite. La qualité de leur conception et de leur maintenance est cruciale. Ainsi s'explique le paradoxe (un de plus !) selon lequel des coûts de main-d'oeuvre élevés (avec les compétences correspon-

dantes) conduisent souvent à des coûts de production bas. Sans parler, bien sûr, des autres facteurs de compétitivité, tels que la qualité ou la flexibilité.

Une façon plus générale d'exprimer ce phénomène - à mes yeux fondamental, bien qu'assez peu analysé par les économistes - est de noter que l'intelligence de la combinaison des ressources l'emporte, dans les systèmes modernes de production, sur l'usage et les coûts des ressources considérées isolément. A la limite, des indicateurs rapportés à un facteur unique de production (la productivité du travail, par exemple) n'ont plus de sens, car la productivité est systématique. Au total, ceci explique pourquoi les investissements transnationaux se dirigent massivement vers les zones les plus riches de la planète, et non pas vers les zones à très faible coût de travail, contrairement aux images répandues et aux idées reçues sur les « délocalisations ». La géographie de l'organisation, en d'autres termes, l'emporte sur la géographie des coûts. La compétitivité du territoire repose autant sur cette capacité de créer un environnement d'organisation efficace que sur sa capacité à délivrer des ressources peu coûteuses.

d) Le territoire, enfin, peut être un puissant réducteur d'incertitude et un puissant vecteur d'apprentissage pour les firmes. La montée des formes de compétition par le temps pousse les firmes à réduire sans cesse les délais, non seulement de réaction aux conjonctures du marché, mais de conception des produits, d'adoption des technologies, de définition des cibles commerciales. Dans un monde de changement incessant et d'information surabondante, la mutualisation des expériences est, à cet égard, un atout puissant pour les entreprises, et tout spécialement pour les plus petites. Participer à un véritable milieu permet de trier les informations, de réaliser des choix techniques et commerciaux, d'effectuer les apprentissages indispensables dans des conditions incomparablement plus efficaces que celle de la firme isolée. Ces milieux ne sont pas nécessairement spatialisés. Ils peuvent être sectoriels ou professionnels. Mais l'observation montre que la combinaison de ces dernières dimensions avec la dimension territoriale est en général très efficace. De même, la relation

territoriale permet souvent des interactions non traditionnelles entre des métiers et des cultures techniques, ou entre utilisateurs et producteurs, qui sont une des clés de l'innovation. Tous ces éléments sont pris en compte dans les schémas traditionnels du développement local : il suffit d'ajouter qu'ils jouent aujourd'hui un rôle crucial dans la compétitivité à large échelle, y compris pour les grandes firmes. Certaines d'entre elles, parmi les plus innovatrices, ont d'ailleurs compris depuis longtemps les avantages irremplaçables qu'elles peuvent trouver dans de tels ancrages locaux.

### **Les institutions au coeur du développement**

Tout ceci montre que les institutions locales - mais aussi régionales, nationales - ne sont nullement mises hors jeu par les processus de globalisation de l'économie, puisque la compétitivité repose de plus en plus sur des facteurs construits, et non sur des facteurs donnés, la capacité des sociétés (locales, régionales, nationales) de dynamiser ces processus de construction de ressources est cruciale. A mesure que le déterminisme de la pure géographie se réduit, le rôle des facteurs socio-politiques se renforce. L'enjeu-clé est, sans aucun doute, celui du développement des coopérations au sein d'un monde d'entreprises spontanément porté vers la concurrence, le cloisonnement et le secret. Les régions gagnantes sont celles qui arrivent à combiner un fort tonus concurrentiel avec des mécanismes de passage d'expériences efficaces. Pour cela le rôle des institutions (publiques ou privées, peu importe) est capital. Ces coopérations, soulignons-le enfin, ne peuvent pas se cantonner au seul monde des PME. Les grandes firmes sont des acteurs du développement local au même titre - voire davantage - que les petites entreprises. Il y a là, particulièrement en France, une double difficulté à vaincre : celle qui concerne les relations entre les grandes firmes et les milieux socio-politiques locaux ; mais aussi celle qui concerne les relations entre les grandes firmes et les PME, économiquement très liées mais culturellement très éloignées les unes des autres.

## **Les effets des infrastructures sur le développement local**

**Intervention de Yves Huart**

**Observatoire Économique et Statistique des Transports**

On attribue souvent aux infrastructures un rôle positif sur le développement local. Opinion largement répandue chez les élus, qui fondent souvent un espoir excessif sur les réalisations d'infrastructures, sans doute suite à leurs confrontations avec des chefs d'entreprise qui mettent en avant la nécessité d'une bonne desserte en transports pour leurs implantations nouvelles. À l'inverse, certains chercheurs, constatant que les effets ne se produisent pas toujours, ont tendance à les considérer comme un mythe. Ces deux attitudes extrêmes sont excessives.

### **Les effets liés à la construction et à l'exploitation des infrastructures :**

la construction et l'exploitation des infrastructures occupent des emplois.

Dans le cas des autoroutes, on peut les estimer à (source SETRA) :

- 2 à 3 emplois par MF investi,

- 4 emplois/km. pour l'exploitation, y compris activités sous-traitées.

Le modèle IMPACT développé par l'OEST avec le concours du BIPE, qui tient compte des emplois liés aux consommations intermédiaires, donne aussi un chiffre de l'ordre de 3 emplois par MF investi, sans variation sensible selon le type d'infrastructures (autoroutes, TGV, aéroports, ports, transports collectifs urbains).

Il faudrait considérer en fait le différentiel d'emplois créés par rapport à une utilisation alternative des ressources financières consacrées à l'investissement. Mais les données comparatives manquent à ce sujet.

Au niveau macroéconomique, les modèles (qui intègrent l'effet d'injection dans l'économie des revenus distribués) tendent à montrer des effets des investissements en BTP plus favorables que pour des investissements dans d'autres secteurs.

Par ailleurs, dès lors qu'on s'intéresse au développement local, il y a lieu de faire la part, parmi les emplois créés, de ceux qui le seront localement.

### **Les effets des infrastructures sur le fonctionnement et les décisions de localisation des entreprises :**

À l'évidence, les infrastructures changent certains des paramètres qui influent sur le fonctionnement des entreprises et plus généralement des activités humaines, notamment les paramètres de coût et de délais.

Les théories et des raisonnements de bon sens permettent de présager des effets économiques des infrastructures, qui devraient en général :

- à très court terme, augmenter les profits des entreprises du fait de la réduction des coûts de transport et/ou d'une augmentation des ventes résultant d'un abaissement des prix ainsi permis, selon le choix stratégique de l'entreprise ;

- à court terme, changer les lieux d'approvisionnement, créer de nouveaux débouchés, susciter l'accroissement de la concurrence sur les débouchés anciens ;

- à moyen terme, entraîner un accroissement de la capacité de production pour répondre à l'élargissement des débouchés, ou/et une augmentation de la productivité pour répondre à l'accroissement de la concurrence ;

- à long terme, modifier l'organisation spatiale de la production, avec spécialisation de l'espace plus poussée ;

- en cas de répétition d'effets du dernier type, générer un développement de l'urbanisation de certaines zones, entraînant à son tour le développement d'activités destinées au marché local.

Il est bien certain que les effets précédents joueront surtout pour les entreprises pour lesquelles les coûts de transport sont élevés. Mais de faibles différentiels de coûts sont importants dans un contexte de concurrence exacerbée. Les études empiriques et enquêtes confirment plus ou moins la réalité de ces phénomènes.

Pour les aires de marché et d'approvisionnement et l'intensification de la concurrence, citons les résultats suivants :

- parmi les entreprises enquêtées dans le cadre d'une étude confiée à la SEDES sur les effets du plan routier breton, 8 sur 36 considèrent que le PRB a eu une incidence sur l'élargissement de leur aire de marché, mais pour 2 seulement cette incidence a été déterminante (pour les autres, d'autres facteurs ont joué principalement : dynamisme et agressivité commerciale, saturation du marché régional, apparition de marchés plus rémunérateurs) ;

- dans la même enquête, 4 entreprises sur 36 estiment que le PRB leur a permis de conserver leur part de marché dans certaines zones malgré les augmentations des exigences de la clientèle en matière de délais.

Les observatoires des effets des autoroutes mis en place par le SETRA montrent que 34% des entreprises d'Oyonnax et 35% des entreprises de Manosque déclarent que l'autoroute leur a permis d'accroître leurs marchés.

D'après la même source, 40% des entreprises de Manosque ressentent une concurrence plus vive, mais la moitié d'entre elles s'estiment dans une situation plus favorable qu'auparavant vis-à-vis de la concurrence.

Le TGV Sud-Est a élargi l'aire de marché des activités de service lyonnaises sur la région parisienne, sans provoquer l'effet inverse.

Un autre facteur mis en exergue dans les enquêtes est la facilitation des déplacements professionnels, facteur important pour de nombreuses entreprises.

Les enquêtes sur les déterminants des implantations d'entreprises et des rejets de localisation donnent quant à elles les résultats suivants :

d'après une enquête sur la délocalisation des firmes japonaises en Europe, les infrastructures viennent en 3ème position dans les déterminants de localisation, après l'aspect géographique (central) et la capacité de parler anglais de managers locaux, à égalité avec la qualification de la main-d'oeuvre, avant la taille du marché du pays d'accueil. D'autres enquêtes classent ces facteurs différemment. D'après une synthèse (ancienne) de plusieurs études faite par le LET, le critère transports n'est cité que dans 10 % des cas au maximum comme facteur de localisation décisif, mais jusqu'à 30 % des cas dans les facteurs de rejet de localisation.

En fait toute décision de localisation obéirait à une combinatoire particulière de critères généraux, à partir de laquelle l'entreprise ou le conseil en localisation évalue les sites en fonction des exigences préalablement définies.

Il y a des valeurs seuil fonctionnant en critère d'acceptation-rejet. On fait souvent souvent des analyses multicritères avec notes et pondération de facteurs.

Des modélisations mathématiques montrent que la localisation optimale se situe pour une entreprise aux noeuds du réseau de transport. Les réseaux de transport favoriseraient donc une polarisation de l'espace.

Certaines études empiriques confirment que le développement s'effectue surtout dans les pôles d'une certaine importance. L'évolution de l'emploi analysée dans les observatoires autoroutiers du SETRA est d'ailleurs souvent plus liée à l'existen-

ce de pôles urbains qu'à la proximité d'un échangeur autoroutier, l'influence de l'autoroute paraissant cependant indéniable dans certains cas.

### **Les effets des infrastructures sur la croissance économique :**

Certaines approches économétriques tendent à montrer une relation entre croissance économique et niveau des infrastructures :

- différents travaux étrangers basés sur l'estimation d'une fonction de production ont conduit à une élasticité de la production aux infrastructures (dont la nature varie selon ces travaux) comprise entre 0,15 et 0,39.

- d'autres travaux montrent l'influence des investissements en infrastructures sur les coûts de production des entreprises et en conséquence sur leur productivité.

- En France, un travail mené à la demande du Commissariat Général au Plan et de l'OEST par Melle. F. Lagarrigue conduit à des équations économétriquement satisfaisantes, où l'élasticité de la production ou de la productivité du travail ou de la productivité du capital par rapport au stock d'infrastructures varie de 0,20 à 0,56.

Toutefois certains doutes sont émis sur la possibilité d'avoir capté les effets de variables absentes de la modélisation (capital public autres qu'infrastructures de transport, recherche et développement). L'introduction d'un « trend » pour les représenter rend les variables testées non significatives ; si on contraint les régressions par des hypothèses de rendement d'échelle constant sur les facteurs privés, l'élasticité du capital d'infrastructures reste peu significative et la valeur trouvée est très petite.

- L'Observatoire de l'Économie et des Institutions Locales de l'Université de Paris XII a réalisé une étude sur le même sujet. Il n'a pas trouvé de relation générale entre production et stock de routes, mais en a trouvé une si on se limite aux investissements réalisés de 1973 à 1989 ; mais l'élasticité de la production par habitant à ces infrastructures est plus faible que dans les études mentionnées précédemment : de l'ordre de 0,1.

- des modèles macroéconomiques régionaux tendent à montrer un effet favorable des infrastructures sur les zones qu'elles irriguent ; il est vrai que les

hypothèses sur lesquelles sont bâtis ces modèles influent sur les résultats.

### **Les effets sur la localisation de l'habitat :**

Ils sont liés pour une part aux effets sur les implantations d'activités et l'évolution de l'emploi, mais les infrastructures performantes permettent aussi d'habiter plus loin de son lieu de travail. Elles élargissent donc les bassins de main d'oeuvre et favorisent une certaine dispersion de l'habitat autour des agglomérations.

### **Les effets sur le tourisme :**

Ils se manifestent surtout pour les déplacements de courte durée. Les lieux dont l'accessibilité est améliorée peuvent bénéficier de modifications des choix de destinations et d'augmentation de la fréquence des déplacements. On peut citer le cas de l'autoroute A 10, qui a favorisé la fréquentation touristique du littoral de la Charente-Maritime.

La réalisation de TGV a entraîné une croissance des déplacements en groupe, car elle a permis la mise en place de produits touristiques liant usage du TGV et excursions (éventuellement centrées sur un thème spécifique).

A l'inverse, des infrastructures nouvelles peuvent faire dépérir des activités liées au tourisme de passage ou aux déplacements professionnels : hôtels, restaurants, stations-service. Mais on note des reconversions réussies d'établissements ainsi mis à l'écart de la clientèle de passage.

### **Les effets sur l'organisation des transports de marchandises :**

Certaines entreprises profitent des autoroutes pour améliorer leur productivité et l'organisation de leurs transports, en planifiant de façon plus rigoureuse (grâce à l'amélioration de la fiabilité des temps de parcours) les opérations qui viennent en amont et en aval du transport.

Les plates-formes pour les transports de marchandises, généralement liées à de grandes infrastructures, jouent un rôle particulier dans l'organisation du secteur, qu'il s'agisse du transport proprement dit, de la distribution et des activités annexes.

A l'issue de ce tour d'horizon des effets des infrastructures sur le développement local, force est de constater que les résultats constatés sont assez disparates.

On ne doit pas s'en étonner, vu que les infrastructures interviennent sur des territoires dont les caractéristiques socio-économiques sont différentes. Or ces caractéristiques socio-économiques ont une influence capitale sur le développement économique et l'infrastructure ne peut avoir par rapport à elles qu'un rôle second.

Et il est difficile de séparer les effets propres d'une infrastructure de celui du contexte général. Des études ont cependant permis d'identifier les composantes de ce contexte dont dépendent l'importance, et parfois le sens, des effets d'une infrastructure. Mais il s'agit d'études anciennes, et de nouvelles recherches en la matière sont nécessaires.

Il ne faut donc pas s'attendre à ce qu'une réalisation d'une infrastructure entraîne automatiquement un développement des territoires desservis.

La mise en oeuvre de mesures d'accompagnement permet d'augmenter les chances de voir se concrétiser des effets bénéfiques. Ces mesures peuvent être la création de zones d'activités, des mesures d'accueil des entreprises (mise à disposition de locaux industriels, de services aux entreprises, de logements et de loisirs pour le personnel...), des aides financières et fiscales, des mesures pour le tourisme, des opérations immobilières ou d'aménagement urbain, des promotions de l'image des territoires concernés, la réalisation d'infrastructures de rabattement, l'amélioration des transports locaux de voyageurs, des réalisations pour les transports de marchandises (plates-formes, centres routiers).

Ces mesures d'accompagnement doivent si possible intervenir avant la mise en service de l'infrastructure, être définies de façon coordonnée (en évitant dispersion et concurrence désastreuse entre territoires voisins) et sur le vu d'études préalables solides portant sur les potentialités sur lesquelles on peut s'appuyer.



## Rôle des divers pouvoirs publics locaux

**Intervention de Jean-Philippe Motte**  
**Délégué de l'INUDEL**

Un mot de la fonction que j'occupe pour situer ce que je vais dire. Je suis le délégué d'une association de Rhône-Alpes, INUDEL, qui rassemble des équipes d'urbanisme, d'aménagement du territoire et de développement local, dans un but premier et principal d'échanges professionnels. Nous sommes à cet égard soutenus par le plan urbain. Je suis moi-même en situation d'observation et d'écoute. Je ne suis ni chercheur, au sens où un certain nombre d'intervenants l'ont été depuis ce matin, et ne suis pas non plus en position d'acteur direct sur le terrain. Ceci vous explique la nature des propositions ou des réflexions que je vais vous présenter, qui sont à la fois une reprise de ce qu'on peut voir ici ou là dans la région Rhône-Alpes, et des indications de pistes qui relèvent autant de l'engagement personnel que de l'observation. Trois points dans mon exposé :

1) Le premier sur ce que l'on observe de l'engagement des pouvoirs public, dans le développement local. Qu'est-ce qu'on peut en dire aujourd'hui, avec quelques flashes très rapides.

2) Un deuxième point : qu'est-ce qu'on peut dire, qu'est-ce que j'aperçois comme ligne d'intervention des échelons déconcentrés du ministère de l'Équipement dans une région comme Rhône-Alpes ?

3) Et un troisième point : est-ce qu'on pourrait imaginer, quelque chose comme une puissance publique territoriale, partenariale, capable d'animer la fonction de développement dont on parle cet après-midi, autant que le processus d'intégration

sociale ou de lutte contre l'exclusion dont on a parlé ce matin ? (A mon avis, il n'y a pas une dissociation complète à faire entre les deux dimensions, les deux champs que je viens de désigner).

1 - Sur l'engagement de pouvoirs locaux - et non des pouvoirs publics- dans le développement local, en Rhône-Alpes comme ailleurs, je rappelle les deux ou trois grandes dimensions habituelles de cet engagement. Tout ce qui relève de l'accueil, des conditions d'accueil des entreprises, je ne reviens pas là dessus, je pense que c'est connu par coeur. Une des conditions d'accueil vient d'être longuement commentée à propos des infrastructures et de tout ce qui est favorable au fonctionnement urbain et territorial (tout ce qui circule). Il y a donc des conditions qui tiennent à l'aménagement.

D'autres conditions sont relatives à la vie des entreprises et favorables à leur implantation, et surtout à leur maintien et à leur développement (parce que c'est souvent dans ces termes que l'on doit raisonner, il me semble) ; elles sont liées plus particulièrement à la qualification, à la formation et à l'accroissement de compétences de la main d'oeuvre, de toute main d'oeuvre ; de proche en proche, si on regarde ce champ-là, il s'agit de ce qui est favorable à l'innovation et aux apprentissages de nouveaux processus de production de biens et de services dont a parlé Pierre Veltz. C'est le champ de l'enseignement supérieur de la recherche, de la formation technologique ; cette formation technologique peut transiter par d'autres instruments que l'enseignement supérieur, je pense en particulier

aux lycées techniques. Il y a là une deuxième famille de conditions favorables au développement.

Pierre Veltz a dit un mot d'une troisième famille plus insaisissable : dans certaine littérature économique, on parle d'atmosphère, d'ambiance, disons les conditions de milieu qui favorisent la coopération entre acteurs (la catalyse pointée dans la discussion depuis ce matin), qui permettent de créer, d'innover, d'inventer, d'échanger, toutes choses globalement favorables au développement économique. Sur ce troisième registre un peu plus mal commode à identifier, on peut au moins mentionner quelque chose habituellement visible au plan local, dont Pierre Veltz n'a pas tellement parlé cet après-midi mais dont il parle dans ses articles : ce sont les institutions qui fournissent ce qu'il appelle des cadres collectifs d'action, tout ce qui est institution d'interface ou d'intermédiation ; le mot le plus simple, et peut-être plus parlant, c'est institution de coopération.

Je vais en prendre quelques exemples dans des localités ou des territoires différents de Rhône-Alpes pour illustrer, étant entendu que ces institutions de coopération mettent en relation des acteurs locaux issus du monde public, de certains pouvoirs publics et des acteurs issus du monde de l'entreprise, soit directement, soit indirectement. On peut y trouver des gens qui relèvent d'institutions de représentation des entreprises, comme sont éventuellement, lorsqu'ils ont encore cette dénomination, des comités d'expansion. Ces coopérations, que l'on peut observer, sont tributaires, comme quelqu'un l'a souligné tout à l'heure, de convergences d'intérêts ; je dirais qu'elles sont liées à des conjonctures, variables dans le temps et dans l'espace. Ce qui est vrai quelque part à un moment donné ne l'est plus quelques années plus tard et ne l'est pas de la même manière, suivant les villes ou les agglomérations.

Je vais prendre trois exemples très sommairement identifiés. Le district de Roanne, c'est 75 000 habitants, le bassin roannais, l'arrondissement de Roanne, c'est le double en population, avec un vieux fond d'industries textiles et puis un autre fond, passablement en perte de vitesse, lié aux industries d'armement - donc avec des problèmes de reconversion. Dans l'agglomération de Roanne, une coopération qu'on peut retracer (elle est peut-être plus longue que ce que je vais dire) sur une bonne douzaine d'années, 12 à 15 ans, entre le monde municipal, les élus municipaux roannais et la Chambre de Commerce. Maintenant, cette

coopération est passée à l'échelle du district de l'agglomération roannaise, elle concerne toujours autant la Chambre de Commerce de Roanne, elle associe également quelques éléments du monde universitaire et de l'enseignement secondaire également, le sous-préfet et l'ADIL, association de reconversion industrielle de la Loire, reconversion mise en place par la DATAR.

Qu'est-ce que cette coopération a produit sur 12 ou 15 ans ? Un certain nombre de décisions et de réalisations, notamment deux : d'une part, un premier développement universitaire, essentiellement sur du Bac + 2 mais avec une filière Bac + 5, liée à une ligne de travail qui concerne l'activité industrielle roannaise, la production textile, c'est-à-dire une formation d'ingénieur, si vous voulez, sur cette ligne-là. C'est un premier type de réalisation commune dont on peut témoigner qu'elle résulte bien d'une volonté locale et d'une bagarre locale, associant ces deux mondes, par ailleurs largement opposés sur le plan politique et dans l'expression politique locale, à l'occasion des élections. Ils coopèrent sur ce terrain-là, de même qu'ils ont coopéré sur le deuxième produit que je voulais indiquer, la maison de la productique, qui est un lieu d'apprentissage et de transfert (je ne suis pas orfèvre en la matière). On peut y observer un va et vient, entre le monde des petites et moyennes entreprises du textile roannais concernées et les outils d'innovation mis à leur disposition, dans cette maison de la productique, soutenue concrètement et conjointement par les deux grands partenaires que j'ai indiqués.

Une troisième piste de travail commune a été ouverte, qui en soi n'a pas grande originalité, c'est Roanne Développement - instrument de promotion du bassin roannais. Là où il est non pas original mais consistant, c'est qu'il matérialise une démarche commune d'une certaine durée, de négociations des représentants du bassin roannais avec l'Etat et la Région, dans le cadre de contrats de développement. Il y a eu successivement à Roanne un contrat de développement économique de bassin puis maintenant une démarche de contrat global de développement, dans lequel la Région, la collectivité régionale est largement engagée. Négociations et discussions aussi avec l'Etat, les représentants de l'Etat en région, je pense à la DRIRE, sur cette affaire de la productique, de même sur le développement universitaire.

Deuxième exemple, Annemasse, le bassin d'Annemasse. Le pays d'Annemasse dans la région

genevoise, au débouché de la vallée de l'Arve, évoquée plus ou moins explicitement cet après-midi. La Maison de l'Économie-Développement d'Annemasse y est une création du syndicat intercommunal, du SIVOM. Elle est transformée depuis deux ou trois ans en société d'économie mixte, avec des services à rendre, si je puis dire, aux acteurs du développement et notamment aux entreprises, pas simplement aux entreprises du milieu annemassien stricto-sensu, mais aussi plus largement du Genevois Haut-Savoyard. Avec une fonction d'information, de conseil, d'aide auprès des petites et moyennes entreprises dans tout ce qui peut être lié à des dossiers de financement publics, para-publics ou privés, des fonctions de mise en relation, d'interface de ces entreprises et des organismes de formation et de développement de la capacité de formation, technique ou professionnelle dans le Genevois Haut-Savoyard.

Ce changement de statut, en société d'économie mixte, manifeste le fait que d'autres partenaires que le syndicat intercommunal de l'agglomération annemassienne (qui est à peu près de même taille que le district de Roanne en terme de population) y sont venus, y compris une grande société de distribution suisse, Migros, présente dans le capital de cette Maison de l'Économie-Développement d'Annemasse. Voilà deux exemples de coopérations qui existent au cours du temps, qui portent un certain fruit. Cette coopération n'est pas forcément ordonnée à des projets précis, autres que le fait de dire : on va faire du développement avec tout ce qu'on fait ; elle ne se matérialise pas forcément à tout moment par des projets, bien qu'il y ait des produits, comme j'ai essayé de le dire.

Je vais prendre un troisième exemple, à une autre échelle, et plus dubitatif, si je puis dire, en parlant d'ailleurs sous le contrôle de personnes qui dans la salle connaissent la situation aussi bien que moi, c'est celui d'une agglomération comme Grenoble. Peut-on y trouver des choses analogues ? Mon sentiment est que non. C'est-à-dire qu'on peut identifier à Grenoble un lieu de réflexion sur le développement du bassin grenoblois, il s'appelle Grenoble Isère Développement ; c'est une société d'économie mixte d'aménagement et de développement, qui associe le Conseil Général de l'Isère, la Caisse des Dépôts, et quelques partenaires privés locaux peu pesants dans l'équilibre de cette SEM. Grenoble Isère Développement est incontestablement un lieu de réflexions et de propositions sur les questions d'aménagement de l'ensemble grenoblois comme de l'ensemble du département de

l'Isère. C'est un lieu de réflexions, d'analyses, de propositions sur ce que pourrait être un projet de développement grenoblois. Il y a même des réflexions assez fines là-dessus, à partir des atouts grenoblois que tout le monde connaît.

Mais on ne peut pas dire que cela fonde, assoie un lieu de coopération au sens où je viens de l'exprimer rapidement pour Annemasse et pour Roanne. Est-ce parce qu'on change d'échelle ? Est-ce parce qu'en réalité, l'agglomération grenobloise ou même le bassin grenoblois, le bassin d'emploi, sont trop morcelés du point de vue des acteurs politiques, pour être capable de s'identifier comme un acteur au regard des acteurs économiques ? Est-ce que des acteurs économiques sont eux-mêmes preneurs ? Il y a un certain nombre de problèmes à cet égard qu'on pourrait commenter à loisir, ça n'est pas le lieu ici.

Dernier commentaire sur ce premier point. Au fond, les services de l'État sont peu présents directement dans les quelques descriptions très rapides que j'ai faites. Ils le sont évidemment comme interlocuteurs sur un certain nombre de projets mais ils ne le sont pas comme acteurs, participant à un conciliabule local. Pour le peu que j'en sache, on ne voit pas dans le cadre de l'agglomération grenobloise, par exemple, de présence d'un représentant de l'État, du préfet du Département en tant que tel, dans une réflexion du service public de l'emploi à l'échelle locale, mais ce lieu-là est un lieu de suivi et de commentaires de la conjoncture de l'emploi stricto-sensu, et rien de plus.

2 - Alors le ministère de l'Équipement, ses échelons déconcentrés, qu'est-ce qu'il peut faire ? Il y a évidemment un certain nombre de domaines dans lesquels il peut favoriser de la création d'activité, de l'offre de travail et du processus d'insertion. Je les rappelle très sommairement : tout ce qui est habitat, équipements publics, transports, infrastructures ; l'ensemble des volumes d'investissement qui sont portés par le ministère de l'Équipement est en mesure d'intervenir sur le double registre du développement local et de la lutte contre l'exclusion.

Je voudrais à cet égard, faire un rappel historique et faire jouer un peu la mémoire, la mémoire du corps (je prends cette expression à dessein et j'y reviendrais tout à fait en fin de parcours). Deux exemples : Pierre Calame, dans le Valenciennois, au milieu des années 70, ingénieur d'arrondissement dans une tradition où il avait été précédé

d'ailleurs par d'autres ingénieurs des Ponts, qu'ils s'appellent Loubert ou Tallemant, a contribué avec d'autres à une réflexion et à un travail sur la reconversion du bassin valenciennois, touché par la crise de la mine et de la sidérurgie. Un autre exemple picoré dans les cahiers TTS (Techniques Territoires et Sociétés n°15/16 - L'envers des métiers - 1991 - CPVS/DRAST) : à Dijon, il y a une dizaine d'années, un directeur des services de l'habitat, acteur local sur ce qu'on appellerait aujourd'hui le logement d'insertion. Ces deux figures, que je personnalise mais qui sont le fait d'un milieu également - on pourrait dire des ingénieurs militants ou quelque chose comme ça, des fonctionnaires militants, ça serait encore mieux de dire cela - ont été des instruments dans des mécanismes ou des processus de développement ou de lutte contre l'exclusion, et ont participé, ce faisant, à une forme de gouvernement local.

Quels sont les leviers du ministère de l'Équipement, au plan local, dans cette double perspective ? Trois types de levier, dont deux identifiés par ce que je viens de dire : d'une part, le levier de la compétence personnelle et professionnelle, et de statuts relativement incontestables au plan local qui sont liés à la légitimité du service public. Je pense que c'est quelque chose d'important à avoir en tête. Deuxième levier, je n'y reviens pas, le volume d'investissements publics dont le ministère, dans ses échelons déconcentrés, est soit maître d'ouvrage, soit maître d'œuvre. Je pense par exemple, par rapport à tout ce qu'on disait ce matin sur les emplois d'insertion liés à des grands chantiers, qu'une DDE reste très active dans la construction de collèges.

Troisième levier, qui n'a pas été mentionné, je le rappelle parce que je pense qu'il a du sens encore aujourd'hui. Le ministère de l'Équipement est engagé dans un certain nombre d'instruments de l'action publique, que sont les documents contractuels. J'en cite trois, que vous avez évidemment en tête, qui sont les PLH (Programmes Locaux d'Habitat), les contrats de ville et les schémas directeurs. A travers le travail dans ces domaines et avec ces leviers, on peut être agent de développement local.

3 - J'en viens au dernier point : est-ce qu'il y aurait moyen d'avancer vers une puissance publique territoriale partenariale, une fonction de gouvernement local, dirigé vers cette finalité de développement et de lutte contre l'exclusion, qui préside à la journée d'aujourd'hui ? Quelques mots là-dessus : cette puissance publique territoriale, de

quoi pourrait-elle être composée ? Et bien évidemment, c'est l'État déconcentré, ce sont les administrations de l'État à l'échelle locale (avec un problème entre échelle départementale et échelle locale, cela ne va pas de soi), et ce sont des collectivités locales, des services publics, des pouvoirs financiers publics. Quelques réflexions à ce sujet :

a) Il faudrait aller vers une nouvelle organisation territoriale de l'État et des collectivités locales - c'est une tarte à la crème - et en particulier leur donner tous les moyens d'exister à l'échelle de l'agglomération ou du bassin d'emploi, y compris politiquement.

b) Deuxièmement, il faut peut-être revoir les modes de fonctionnement de la fonction publique pour permettre à des personnes de rester sur un territoire. La durée, c'est une notion importante ; c'est une question de connaissance de terrain, de mémoire, de construction de compétences collectives qui reposent sur des personnes et sur leurs relations, cela demande du temps. Si la trajectoire d'un bon fonctionnaire de l'équipement est de rester 4 ans quelque part, cela ne suffit pas.

c) Troisièmement, le dialogue avec le monde économique et social. Il y a là, pour beaucoup, une affaire de conjoncture, je l'ai dit tout à l'heure, mais ce dialogue peut être construit à travers des lieux et, au fond, il me semble qu'ils n'existent pas tellement ces lieux pour le moment.

**Conclusion** : on parle beaucoup d'État animateur, d'État partenaire. Vous avez sans doute compris, à travers ce que j'ai dit, que je pensais en effet cette présence de l'État tout à fait importante, et que j'espérais une sorte de nouvelle légitimité, de nouveau moral collectif dans la fonction publique, et en particulier dans celle de l'Équipement. Et je voudrais renvoyer, à cet égard, à un papier d'Yves Barel, qui est aussi un TTS de 89 (Techniques, Territoires et Sociétés n° 8/9. Techniques et Territoires - Lieux et Liens) qui tourne autour du corporatisme, du nouveau corporatisme. Il faut le relire aujourd'hui, à la lumière des discussions qu'on peut avoir. Yves Barel dit que dans une période où les grands messianismes, les grands systèmes d'interprétations, les grands systèmes de valeur ont tendance à s'effondrer, il faut peut-être raisonner sur des choses de moyenne portée, avec des corps intermédiaires qui sont capables de les exprimer. Dans ces corps intermédiaires, à mi-distance du politique et de l'économique, combinant privé et public, on peut identifier, (si j'ai bien compris, mais je crois qu'Yves Barel, s'il était encore vivant,

l'accepterait) un type de corps particulier, c'est le milieu de l'Équipement, les fonctionnaires de l'Équipement.

Une toute petite illustration de cela m'est tombée en préparant cet exposé, c'est un encart paru dans le Monde du 8 novembre 1994, de la CFDT Équipement, que je vous recommande, « *L'avenir, ce n'est pas le retour à une France féodale,* » ça c'est le titre et puis il y a deux sous-titres : « *L'Etat, un partenaire pas tout à fait comme les autres* »,

« *Et si on faisait progresser la démocratie et l'intérêt général* ». C'est l'affirmation d'un système de valeurs qui, je crois, peut compter dans les réflexions que nous menons.

Dernier point, il me semble qu'on est tenu d'inventer, de toutes façons, sur les terrains dont on parle aujourd'hui, et on invente sur le terrain, on invente à l'échelle locale. Il est entendu que ça n'est pas à l'échelle locale que tout se résout mais c'est à l'échelle locale que l'on invente.

## Aperçu des débats

### *suite à l'intervention de Jean-Philippe Motte*

**Intervention de la salle :** on ne peut pas dire qu'il y ait un effet direct de création d'emplois à travers les investissements publics que manie le ministère de l'Équipement, mais il y a un effet direct d'entretien de l'emploi, je dirais plutôt, en règle générale. Simplement, ce sont des investissements qui ont à voir avec le développement local. D'autre part, et là je voudrais être un tout petit peu plus précis, les agents du ministère de l'Équipement peuvent faire levier sur l'insertion - ce que l'on a un peu plus débattu ce matin - : Ils ont un pouvoir de négociation, les fonctionnaires de l'Équipement, mais ils ont oublié qu'ils l'avaient peut-être. Ou ils ne se sentent plus en légitimité de l'exercer, quelquefois - alors qu'à mon avis, ils devraient - sur des chantiers dans lesquels ils interviennent directement ou indirectement.

En reprenant bien les précautions, qui ont été prises au moment de la discussion de ce matin avec Simon Wuhl (il ne s'agit pas de procédure, il s'agit de processus), on pourrait, dans le cadre de chantiers de bâtiments, de travaux publics, d'habitat, favoriser l'offre d'insertion. D'autre part, sur un autre registre - ça n'est plus de l'emploi, mais ça renvoie quand même à ces questions d'insertion - des fonctionnaires de l'Équipement qui prennent leurs responsabilités et qui font poids dans une discussion locale sur «où et comment on réalise des logements d'insertion», ça compte. Je pense à la mise en oeuvre de la loi Besson ; il y a un trio : les associations qui portent cette préoccupation du logement d'in-

sertion, les communes ou groupements de communes, qui généralement opèrent un mouvement de retrait, et la DDE. Il y a de quoi discuter, il y a du jeu là.

**Simon Wuhl :** Oui, je voudrais moi, réintervenir sur un des points que vous avez cités, et je voudrais le préciser, entre logique de développement local ou de développement localisé et puis logique d'insertion. Vous sembliez dire qu'en principe les deux allaient de pair. Cela ne me paraît pas évident. Les exemples que vous avez donnés, (vous citez Calame qui est un nom très connu, disons, de cette cause), ça peut-être une contre-exemple aussi. C'est-à-dire qu'il faut des qualités exceptionnelles pour engager le développement local autour de l'insertion. Mais je voudrais repréciser les choses: le développement localisé, comme vous l'avez décrit, existe depuis une dizaine d'années en France et par exemple, si on fait le bilan des comités de bassin de l'emploi, il y a eu beaucoup d'initiatives de rapprochement entre les élus locaux, les entreprises, etc. qui ont essayé de faire du développement. Malheureusement, il y a eu peu d'impacts sur l'insertion, sur la lutte contre l'exclusion, je dirais, parfois malheureusement, au contraire. En effet, cela a accru le fossé entre ceux qui étaient en chômage de transition et a accéléré leur intégration dans l'emploi, par rapport aux autres. Et je pense que sur l'insertion, le partenariat-médiation etc. c'est une solution, mais aussi un problème. Il faut y réfléchir, il y a une crise de la médiation. Et il y a des partenariats qui peuvent se

constituer et qui ne vont pas du tout dans le sens de la résorption de l'exclusion mais au contraire, dans le sens d'un renforcement. Il faut une stratégie qui ne soit pas simplement de la formation ou de l'instruction coupée de l'entreprise, parce que cela renforce, cela entérine l'exclusion. Il y a toute une crise de la médiation qui, à mon avis, doit se réfléchir en même temps que l'évolution des organisations économiques locales et notamment les organisations de travail local.

**Jean-Philippe Motte** : Oui, je suis d'accord là-dessus. J'ai voulu dire qu'il ne me paraît pas qu'il y ait nécessairement contradiction, c'est plus nuancé. En particulier, il me semble qu'il y a des habitudes de partenariat, des habitudes de

coopération, qui mettent en relation des acteurs différents, c'est vrai, suivant que l'on parle de développement économique local ou que l'on parle d'insertion, mais qui peuvent relever un peu d'un milieu local forgé à ces préoccupations. Et il peut y avoir aussi, il me semble, des types d'actions ou d'activités, qui ne sont plus du développement économique au sens strict mais qui sont à la lisière. Ce qu'on a évoqué, à quelques reprises ce matin, tout ce qui est lié au service à la personne, on est à la lisière du marché, de l'associatif, dont je suis à peu près sûr que cela peut se développer s'il y a de fortes impulsions publiques locales, collectivités locales notamment, mais pas forcément uniquement eux. Alors, où est-ce que l'on range tout cela ?

## Table ronde finale

**animée par Yves Lichtenberger**  
**Laboratoires Techniques, Territoires et Sociétés (ENPC)**

**Yves Lichtenberger :** Il me semble que les deux derniers intervenants ont bien montré que les articulations, les intermédiations nécessaires n'étaient pas qu'une question de rails et de béton, mais nécessitaient des types de professionnalités différentes..., que l'Etat devait devenir animateur de coopérations. Et c'est peut-être là-dessus qu'on pourrait ouvrir notre table ronde, qui rassemble deux types de responsables, des responsables opérationnels, au niveau départemental pour Michel Le Bloas, au niveau régional, pour Michel Colot et au niveau national pour Jean-Michel Etienne ; et puis des chercheurs ou animateurs de recherche que sont Annie Fouquet, responsable du Centre d'Études de l'Emploi, Jean Saglio, chef de la mission Animation de la Recherche au ministère du Travail, et puis André Bruston qui est secrétaire du plan urbain (METT). Aux uns sera posée la question « qu'est-ce que vous arrivez à faire en matière de développement local et d'emploi, et qu'est-ce que vous pourriez faire si vous y voyiez plus clair ? », et aux autres sera posée la question des apports de connaissance pouvant aider l'action, et peut-être aussi des souhaits qu'ils pourraient avoir en matière de développement de recherche. On va commencer par le plus près du terrain, et je passerai donc la parole à Michel Le Bloas, qui est directeur adjoint de la direction départementale de l'Équipement du Finistère.

**Michel Le Bloas :** « que se passe-t-il sur le terrain, quelles expériences et quelles attentes », c'est ainsi que la question m'est lancée... je vais essayer de répondre en commentant quelques

points que j'ai relevés, ou quelques réflexions qui me sont venues depuis le début du déroulement de cette journée ; sur l'insertion tout d'abord, je crois qu'on a échangé beaucoup de points de vue sur les concepts, j'ai envie de vous raconter tout simplement les choses qui se passent dans une DDE. Alors nous intervenons sur deux sujets, les CES et l'apprentissage, que je préfère distinguer. Sur les CES, nous en sommes au 36 ou 37<sup>e</sup> recrutement de CES depuis 3 ans, à peu près une bonne douzaine par an, quand je dis nous, c'est pas tout à fait la DDE ; ça a commencé donc il y a trois ans par... oh je crois qu'il faut dire une pression politique qui s'exerçait clairement sur le préfet, qui devait faire du chiffre, et qui interpellant la DDE s'est aperçu que malgré notre effectif important nous n'étions pas dans le dispositif. Il a donc été convenu de trouver un système avec le Conseil Général qui recrute et qui met à disposition. Bon je crois que ça c'est assez courant. L'idée était de mettre cela en place de façon concertée avec les syndicats, nous en avons parlé en CTP, les points de vue étaient assez divergents, ils le sont toujours d'ailleurs, mais enfin est-ce que sur un thème comme celui-là il peut y avoir un accord total, je n'en suis pas persuadé. En tout cas cette discussion nous a amenés à essayer d'orienter les recrutements vers de l'opérationnel qu'on ne faisait pas jusqu'à présent. Donc on a pensé à des tâches... environnement, gestion de patrimoine, qui ne pouvaient pas être faites, faute de crédits ou parce que c'était des créneaux nouveaux. Et puis on s'est aperçu que ça ne marchait pas très bien, parce qu'il fallait du matériel, qui n'était pas financé, il fallait de



l'encadrement, qui n'était pas toujours disponible, il fallait de la formation, il fallait des véhicules, il fallait aussi de la sécurité qui n'était pas assurée dans tous les cas. Ce qui fait qu'au bout de quelque temps, l'orientation opérationnelle a quasiment disparu et on s'est orienté vers des recrutements beaucoup plus fonctionnels. En clair ça consiste pour un grand nombre de recrutements, à remplacer des congés de maternité qu'on ne peut pas remplacer de façon normale, donc c'est des métiers de bureau, d'accueil... de secrétariat, des métiers essentiellement administratifs. Voilà donc où nous en sommes actuellement. Quel est l'impact insertion ? sur les 36 CES que j'ai cités, on a fait un relevé chaque année pour voir ce que cela donnait, environ 10 % de ces CES ont trouvé un travail, quelques uns à la DDE mais ce n'est pas le cas courant, une autre partie a réussi à rester sur place, en tant que vacataire, pour une période courte, afin de prolonger par un emploi à plein temps un emploi à mi-temps. Certains ont passé des concours et sont pour l'instant dans l'attente des résultats de ces concours administratifs. L'évaluation... c'est pour moi surtout l'avis des intéressés. Avant de quitter ma DDE vendredi, je me suis arrêté à l'accueil où il y a actuellement une jeune personne de 25 ans, Christelle, elle a fait comme tout le monde un parcours en Fac où l'embouteillage a fait qu'au bout de trois ans elle a échoué au DEUG et elle s'est retrouvée au chômage, et elle a fait un contrat CES en DDE, elle est maintenant vacataire, son contrat de vacataire emploi à plein temps, payé au SMIC, va se terminer en Janvier prochain, et elle attend avec espoir, et j'espère que ça marchera, les résultats du concours de secrétaire administratif. Je lui demandais, avec toutes les incertitudes qu'il y a sur votre avenir, qu'est-ce que vous pensez de cette formule, les syndicats étaient réticents, vous, vous avez expérimenté, vous connaissez le système... Elle m'a dit, moi j'y crois, ça m'a bien dépanné, ça m'a permis de me former à la bureautique, ça m'a sortie de l'isolement dans lequel j'étais, c'est bon de conserver ce système là dans la DDE, ça rend service. Voilà ses propos. Bon je crois que ça vaut pas mal d'évaluations, c'est vrai que quand on dit, ça rend service, il faut aussi relativiser, c'est toute l'ambiguïté du système, en sachant que pour la plupart des jeunes CES qui viennent travailler chez nous, les emplois à mi-temps qu'on leur confie sont considérés plus comme des emplois véritables que comme un processus d'insertion et ça, ça interpelle quand même l'Équipement employeur que nous sommes.

Quelques mots sur l'apprentissage, alors là c'est différent puisque nous avons la possibilité désormais, tout à fait légalement, de mettre en place des contrats d'apprentissage dans les DDE, nous avons deux cas en cours qui illustrent pour moi les deux problématiques importantes de ce type d'action, le premier cas c'est un contrat qui marche depuis huit jours, un recrutement donc d'apprenti au parc de matériel, c'est un gars de 19 ans, qui a eu un parcours scolaire qui n'a pas été tout à fait couronné de succès, il veut se remettre à passer un CAP et il pense que par un apprentissage, un CAP de mécanique donc bien sûr, que par l'apprentissage il y arrivera. Les contacts se passent bien, on a eu un peu de mal à monter le système, compte tenu de la complexité des autorisations préalables à avoir, je passe mais c'est un peu lourd. Le deuxième type d'apprentissage, c'est une demande qui nous arrive, d'un profil différent, c'est un gars qui veut changer de formation et passer un BTS Environnement. Et il veut le faire par alternance, et ça, ça nous paraît également tout à fait intéressant qu'une administration puisse aider à redonner un peu de lettres de noblesse à la formation par apprentissage pour le Bac + 2. Voilà ce que je voulais dire sur l'expérience terrain, j'espère que certaines des interrogations qui sont contenues dans mes propos se retrouveront dans les débats sur le livre bleu la semaine prochaine, aux rencontres de l'Équipement.

Sur le développement local, nous sommes dans le Finistère, c'est à la pointe de l'Europe, (ça s'appelle en Breton *Pen Arbed*, le bout du monde), ça dit bien ce que ça veut dire, donc on a des élus qui se sentent en permanence complètement enclavés, et nous avons en permanence à faire face à des demandes de désenclavement, qui n'auront jamais de fin, que ce soit en matière de routes, de rail ou d'aéroport. Donc cette demande incessante nous met dans une position difficile par rapport aux élus locaux, et j'avais envisagé il y a quelques années d'essayer d'en sortir en lançant différentes participations de la DDE à des cercles locaux, soit au niveau du département, soit au niveau de bassins d'emploi, pour réfléchir à tout ce qui était développement local et la contribution qu'on pouvait y apporter. Et je dois dire que, ça a assez bien fonctionné, on s'est aperçu que l'on avait quand même des choses à dire, ce n'est plus l'époque de Calame mais on peut encore agir et on s'est aperçu aussi qu'on était attendu. Alors, la difficulté qu'on a eue était d'abord une question de compétences. Les spécialistes dans diverses disciplines, écono-

mie des transports, économie tout court, géographie etc. ont disparu, on n'a plus de GEP (Groupe d'Études et de Programmation). Et beaucoup de nos interlocuteurs actuellement, regrettent qu'on n'ait plus de GEP, c'est un peu ce qui a été dit tout à l'heure. Ça nous était revenu par une enquête externe, qu'on avait faite dans le cadre du rapprochement que nous menons avec la DDA (Direction Départementale de l'Agriculture), on était allé écouter nos partenaires qui nous avaient - pour un bon nombre - indiqué, qu'ils regrettaient les GEP, cellule de réflexion, étude générale dans les DDE qui existaient, il y a une quinzaine d'années. Donc on a dû faire face à cette baisse de moyens, on a donc fait appel à de la sous-traitance, et de la sous-traitance, c'est une arrivée d'air frais dans une DDE. C'est aussi intéressant, ça nous ouvre des horizons, on a été ensuite donc assez satisfaits de l'accueil du côté du milieu industriel en particulier. Tout ce qui est milieu économique, qu'on a associé à nos démarches, qui toutes étaient des démarches avec beaucoup de partenariat, des groupes de réflexion comprenant tous les acteurs de la vie locale, on s'est aperçu que beaucoup d'industriels avaient envie de travailler pour le développement du territoire, du bassin d'emploi, dans lequel ils exercent et que peut-être las de certaines discussions un peu trop à court terme avec d'autres partenaires, les industriels cherchent à se tourner vers l'administration ; et l'Équipement a une bonne entrée qui est le domaine du transport. Nous avons, je pense un avantage qui est le fait que, avec la disparition de tout ce qui est schéma directeur depuis une quinzaine d'années, ce qui fabrique le territoire aujourd'hui, ce qui fabrique l'urbanisme, les pôles... enfin ce qui modifie les équilibres, c'est essentiellement le déplacement des personnes et des marchandises, donc les transports. Et sans doute qu'on ne joue pas assez sur le terrain, ce rôle de représentant au sens le plus plein du terme du ministère des Transports. Sans doute que là, on a encore beaucoup de progrès à faire. Je crois qu'on y sera poussé très vite, ne serait-ce que par la profession. On a parlé tout à l'heure, de flux tendu, je discutais la semaine dernière avec deux amis qui sont allés faire une petite veille stratégique aux U.S.A. pour voir comment s'organisait les flux de marchandises. L'un est administrateur dans le groupe TFE, l'autre travaille dans la distribution, E. LECLERC donc les deux bouts de la chaîne et ils sont revenus en me racontant l'histoire suivante : à Chicago, chez McDo, le stock de viande congelée a été réduit à

deux heures. Donc ce qui commande le fonctionnement, c'est ce qu'ils appellent eux maintenant le flux tiré. Avoir connaissance en permanence de l'ensemble des circuits de marchandises, pouvoir dire à tout moment où elles se trouvent et quand elles vont arriver. Peut-être que, c'est le fonctionnement en réseau qui permet de bien connaître ce qu'on appelle ainsi flux tiré et qui peut contribuer à fabriquer une certaine relance du développement local et il semble qu'aux U.S.A., ça marche un peu mieux depuis quelque temps si on regarde ce qui se passe dans le domaine de l'industrie automobile et c'est bien un secteur d'activité qui est complètement dépendant des transports, des approvisionnements, de la sous-traitance et donc de ces flux tirés. Sans doute que nos plans routiers de demain et l'effet des infrastructures sera à rechercher plus du côté de la logistique, et à la capacité de notre réseau de l'équipement à accompagner ces démarches des entreprises. Je m'arrête là, je crois que j'ai même été un peu long...

**Yves Lichtenberger** : Non pas du tout, d'autant plus que vous étiez extrêmement concret. Vous avez signalé que l'insertion est un processus, je crois que c'est important par rapport à nos débats de ce matin, d'éviter d'analyser les mesures par leur effet immédiat mais de regarder comment, au travers d'une mesure, souvent d'une mesure à l'autre, souvent d'un emploi à l'autre, se reconstituent des filières d'insertion, qu'on ne voit pas souvent lorsqu'on regarde l'insertion immédiate. Mais si l'insertion est un processus, le développement aussi, il faut quelqu'un pour le gérer. Est-ce que votre expérience Monsieur Michel Colot, qui êtes Directeur à la direction régionale de l'Équipement d'Ile de France, chargé de la mission Seine amont apporte quelque chose en la matière?

**Michel Colot** : Le territoire de la Seine Amont, c'est 12 communes du Val de Marne autour de la Seine, juste derrière le périphérique. En 1990, Michel Rousselot m'a demandé de réfléchir un peu à ce territoire : à l'époque on croyait que dans ce territoire, avec les opérations de Paris-Bercy et de Tolbiac, il y aurait une vague déferlante, qui en ferait le pendant de la Défense. Donc des millions de m<sup>2</sup> de bureaux : ça a fait du stroumpf avec les élus locaux, qui avaient plutôt des réflexes industriels, notamment ceux de la rive gauche. Il y avait eu aussi un autre événement qui avait rendu ma tâche plus difficile encore, ce sont les propos de Roland Castro parlant

d'un Manhattan sur Seine à Vitry sur Seine. Bref quand je suis arrivé là-bas, j'ai été considéré comme l'ennemi à abattre, et proposer un projet de redéveloppement économique et urbain n'était pas une chose simple. Mais je crois qu'aujourd'hui, j'ai réussi dans une certaine mesure, mais pas seul, avec l'appui de la direction régionale de l'Équipement et des Préfets successifs du Val de Marne - j'en suis à mon troisième - à sortir, non pas du chapeau, mais des hommes eux-mêmes, du terrain, un projet. Alors cela peut paraître assez paradoxal de dire qu'en région Ile de France, que tout le monde considère comme une région qui se porte bien, il y a des poches de déclin assez impressionnantes. La Seine Amont, (400 000 habitants, à peu près le bassin de St Etienne) a perdu 20 000 emplois industriels en quinze ans et pas des moindres ; a vu sa population chuter de près de 10 %, et pas n'importe qui, c'est la population des cadres et des chefs d'atelier qui a disparu, en même temps que disparaissaient les industries qui les occupaient. Donc aujourd'hui la Seine-Amont, c'est un territoire, certes en région parisienne, coupé de Paris par le périphérique qui est une barrière psychologique fabuleuse, coupé en deux par la Seine qui n'est pas traversée, coupé du nord au sud par l'autoroute A86, etc., c'est un territoire éclaté, avec des communes, elles aussi, éclatées. Chacun méditant son déclin dans son coin et ne voyant pas du tout l'avenir. La première chose que j'ai faite en arrivant, c'est bien sûr d'aller voir les maires mais aussi j'ai commandé une étude à une équipe de l'Université de Créteil, sur l'état du système productif en Seine Amont. Je me souviens de deux ou trois phrases-clefs de l'auteur de cette étude, Pierre Bécouche : la Seine Amont, c'est pire que la province ; la Seine Amont, il y a une grosse locomotive qui s'appelle Rhône-Poulenc mais il y n'y a pas de wagons, enfin bref... c'était le sous-développement. A partir de ce constat, on s'est dit : qu'est-ce qu'il faut faire, jamais rien n'est perdu d'avance même si on est en période de déclin, il y a toujours des ressources à mobiliser et les ressources, c'est une histoire de ce territoire, une histoire industrielle forte, puissante, de qualité, une histoire politique très intéressante aussi. Bref il y a une culture. Et il y a des hommes, il y a encore des entreprises, on s'est dit c'est ça qu'il faut mobiliser. J'ai constitué deux équipes. Une équipe qui avait en charge l'aménagement urbain parce que c'était la première mission qui m'était confiée par la DRE pour contribuer à l'élaboration du schéma directeur, et une autre équipe en

charge du redéveloppement économique, l'un n'allant pas sans l'autre. Je vais laisser de côté les multiples débats que nous avons eus avec les élus sur le redéveloppement parce que chaque fois que je parlais développement économique, les élus me disaient « Ce n'est pas votre affaire, l'économie c'est les grandes entreprises, c'est le grand capital, ce sont nos ennemis, on ne peut rien faire ». J'ai toujours eu jusqu'à présent, beaucoup de difficultés à parler redéveloppement économique des villes et du Département sur le terrain. Ça a été plus facile d'en parler avec la Région. Redéveloppement économique et emploi, par la même occasion ; c'est donc avec les chefs d'entreprise que j'en ai parlé et c'est d'abord en essayant d'utiliser quelques compétences qu'on a pu monter des actions qui nous ont permis d'être reconnus. La première que nous avons montée partait d'un constat simple : il y a 800 entreprises P.M.I. Industrielles ; il en disparaît une par semaine : ce n'est pas possible de laisser tout ce capital disparaître, il faut les aider à se redresser par la voie de la modernisation, c'est-à-dire parler de transfert de technologie, la mobilisation des compétences, l'innovation au transfert de technologie et qu'est-ce qu'on a découvert ? C'est que toutes les formules d'aide étaient méconnues : les entreprises vivaient leur mort tranquille et ne savaient pas que d'autres étaient là pour les aider, non pas à leur donner des sacoches de survie, mais à repartir. J'ai embauché un jeune ingénieur et je lui ai : je te donne quatre ans pour rencontrer les 800 chefs de ces petites entreprises et en deux ans, il en a déjà rencontré 200, donc j'ai bon espoir que s'il accélère le processus, il arrivera à rencontrer les 800. Sur ces 200, il y en a 200 qui ont dit « C'est catastrophique, nos carnets de commande sont foutus », c'était souvent des sous-traitants de l'industrie automobile, aéronautique ou de l'armement, « on va déposer le bilan l'année prochaine, c'est pas la peine ». Et lui, il leur disait « Est-ce que vous savez que vous pouvez moderniser vos productions en faisant appel à telle et telle compétence, et moyennant tel et tel appui financier, que vous pouvez aussi industrialiser des nouveaux produits... » Un sur deux a répondu OK, on va essayer. Donc en deux ans 100 entreprises ont été sauvées par cette démarche et je pense que ça commence à se savoir. Ceci étant dit, ça n'a pas été simple parce que la Chambre de Commerce comme la DRIRE, ont considéré qu'on marchait sur leurs plates-bandes mais je les ai associés à notre action comme membres du Directoire du Conseil Technologique, on leur

montrait tout ce qu'on faisait et mon jeune ingénieur a pu se promener librement dans la Seine-Amont. Puis, de fil en aiguille, avec les entreprises qui ont été sauvées, plus quelques grosses entreprises qu'on a fini par connaître de plus près, comme RHÔNE-POULLENC, l'EDF, PHILIPS ou d'autres, qui sont bien implantés dans ce secteur-là, qui ont envie de continuer à vivre, on s'est dit « Tiens on pourrait peut-être aller plus loin et au-delà du Conseil Technologique, ce qui serait peut-être utile, c'est le multi-conseils parce qu'après tout, les problèmes de modernisation des entreprises, c'est pas simplement une affaire de technologie ou d'innovation technologique, c'est aussi un problème d'innovation financière, juridique etc. » On a une association avec ces chefs qui s'appelle l'Association pour le Redéveloppement Économique de Seine-Amont, pour porter un certain nombre d'autres idées à mettre en œuvre. Enclenchée ainsi la mécanique qui fait que ces entreprises qui vivaient seules dans leur coin, ont commencé à comprendre qu'elles étaient solidaires sur un territoire, qu'elles pouvaient vivre avec ce territoire et même, si je puis dire, se développer dans ce territoire renouvelé. On a monté tout un processus de reconnaissance, d'identification, qu'en province on sait faire naturellement, mais pas en région parisienne. C'est une des difficultés de la région parisienne, de toute grande agglomération, même s'il y a des avantages, c'est la solitude des gens comme des entreprises. Et donc, tout ce boulot d'aller voir les chefs d'entreprises les uns après les autres, en leur disant je veux vous connaître..., ça leur a permis d'exister et de reprendre confiance, et ça a changé beaucoup de choses. On monte maintenant un centre d'animation économique pour tout le secteur, c'est-à-dire qu'on regroupe autour du chef de Projet Redéveloppement le conseiller technologique, un conseiller juridique, un conseiller en immobilier d'entreprise, bref on crée une cellule de compétences. C'est pas le guichet unique, attention, le guichet unique c'est souvent une personne pleine de bonne volonté, du niveau secrétaire, qui est là pour distribuer des prospectus, qui dit « Voilà, vous donnez ça à tel bureau, à telle porte ». Incapable de dire autre chose parce qu'on ne lui demande pas de dire autre chose. Le centre d'animation économique, c'est une vingtaine de conseillers d'accueil qui sont des cadres et chefs d'entreprises à la retraite, que j'ai mobilisés à travers le réseau EGEE, à qui j'ai dit : je vous propose une démarche pour animer le redéveloppement économique d'un territoire, ainsi j'ai

mis à la disposition de tout le tissu des petites entreprises industrielles et de service, vingt conseillers d'accueil qui, à raison d'un jour par semaine chacun, représentent l'équivalent de quatre personnes à temps plein, et ça ne coûte rien en plus. C'est de la bonne volonté que je mobilise. Un autre volet c'est de marquer des jalons pour l'avenir

Tout le monde sait et dit que le Nord du Val de Marne est la première concentration en France de laboratoires de recherche dans le domaine des sciences de la vie et de la santé ; mais personne n'en avait encore tiré des conclusions pour l'action. J'ai rassemblé dans un club les cent patrons de laboratoires, ça représente à peu près cinq mille personnes dont deux mille cinq cents chercheurs et je leur ai dit « Écoutez, votre avenir en tant que chef de laboratoire, vos Prix Nobel futurs, vous ne les aurez que si vous savez aussi vous inscrire dans un territoire. Si vous êtes des anonymes de la recherche, si vous vous contentez simplement de faire vos kilos de publications chaque année, vous ne valez rien ». Ça a fait un choc, et après pour les calmer, on a passé deux ans à discuter de leurs projets de recherche avec la Direction Régionale de la Recherche et de la Technologie. Puis on a dit « maintenant c'est bien, vous allez avoir de l'argent sur le onzième plan », ils étaient contents. Après on leur a dit « maintenant, il faut monter des plates-formes de compétences technologiques et faire du transfert de compétences » ; et puis, demain, à notre cinquième réunion du club, je vais leur dire « maintenant il faut essayer, il faut faire de l'essaimage. Soit vous aidez vos jeunes chercheurs à monter leurs propres entreprises, soit vous essayez vos projets dans des entreprises existantes ». Mais pour ça, ça ne suffit pas de le dire, il faut créer les conditions de la réussite ; et je me suis battu pendant deux ans, mais j'ai un bon allié dans cette affaire-là : Christian Cambon, vice-président du conseil régional, qui savait qu'on ne fera jamais de créations d'entreprises, ni d'essaimage en région parisienne tant qu'il n'y aura pas un bon fond de capital-risque de niveau régional par IME. La région Rhône-Alpes a mis quinze millions dans un fonds de capital-risque à parité avec des banques et des entreprises et ça n'est que comme ça que l'on arrivera à redynamiser l'industrie d'Île de France parce que l'industrie d'Île de France, elle a besoin comme ailleurs, qu'on l'aide à innover, qu'on l'aide à faire surgir les petits projets qui deviendront des grands demain ». Le conseil régional va voter à la fin de cette année,

la création du fonds de capital-risque région Ile de France. Voilà...

**Yves Lichtenberger** : Merci. Votre propos est ainsi paradoxal, qui illustre comment il y a besoin de l'Etat pour redévelopper la société civile et vous rejoignez, je pense, ce que disait Michel Le Bloas, qu'une communauté a besoin pour garder le sens de son avenir, d'avoir une visibilité sur elle-même, ce qui appelait au groupe d'étude et de programmation. Quant à vous, Jean-Michel Etienne, sous-directeur à la Direction des Affaires Economiques et Internationales, vous êtes rapporteur d'un groupe de travail de l'Équipement qui a été chargé, dans le cadre du débat « Ensemble, traçons notre avenir », de faire un peu la synthèse de ce qui pouvait être fait au plan national sur ce thème. Quel prolongement pouvez-vous donner à ces deux expériences de terrain?

**Jean-Michel Etienne** : Dans le cadre du grand débat, on s'était assez vite posé la question de l'emploi, qui n'est pas une question centrale dans ce ministère qui a d'autres fonctions essentielles que l'emploi, mais on voit assez vite que, quand on mène une réflexion de long terme sur l'avenir du ministère, c'est assez paradoxal de ne la caler à aucun moment par rapport à des problèmes d'emploi, qui sont à l'évidence, les problèmes essentiels de notre société. Cette réflexion a été menée rapidement, davantage en terme d'exploration de quelques pistes, qu'en terme de recherche de solution, puisqu'on n'avait pas le temps dans le calendrier qui nous était accordé, pour aller au bout de cette réflexion. On a cherché à caler ce travail d'exploration de quelques pistes de réflexion sur ce qui nous était apparu comme trois grandes fonctions du ministère. Une première fonction, c'est la fonction de tuteur d'un certain nombre de professions ; je n'aime pas beaucoup ce terme de tuteur, disons régulateur d'un certain nombre de professions, qui sont très importantes en terme d'emploi. Si l'on prend l'ensemble des professions qui sont dans le portefeuille de notre ministère, le BTP, les transports, le tourisme, un certain nombre d'autres activités. En gros, ça représente environ 17 % de la population active en France, donc quelque chose qui est très loin d'être négligeable. La deuxième grande raison pour laquelle notre ministère doit s'interroger sur ces pratiques et leurs conséquences en terme d'emploi, c'est son rôle dans la commande publique. Il est évidemment à travers son rôle d'opérateur de la com-

mande publique, un des grands acteurs de l'emploi dans ce pays et à ce titre, il ne peut pas s'en désintéresser. Puis troisième élément qui fait militer pour que notre ministère ait des actions particulières en matière d'emploi, c'est son rôle territorial au sens strict, c'est-à-dire le fait qu'il est d'abord lui-même un grand employeur mais aussi par son maillage territorial, il a un rôle très particulier à jouer dans ce domaine. Alors nous avons essayé d'explorer un petit peu ces trois titres et je voudrais les reprendre l'un après l'autre.

En ce qui concerne tout d'abord la tutelle ou son rôle d'animation et de régulation des secteurs économiques, il est assez paradoxal que dans les réflexions que nous menons sur le développement du secteur du bâtiment et des travaux publics ou le développement du secteur du tourisme, ou le développement du secteur des transports, nous raisonnions très rarement en terme d'emploi, et quand je dis très rarement, c'est pour éviter de dire jamais, car en fait, je suis relativement bien placé pour savoir que dans mon secteur en tout cas, qui est le BTP, on ne raisonne jamais en terme d'emploi. On raisonne en terme d'efficacité économique, on raisonne en terme d'exportation, on raisonne dans des termes divers qui sont évidemment tout à fait légitimes mais on ne raisonne jamais en terme de conséquences sur l'emploi, des décisions qu'on est amené à prendre et notamment toute une série de décisions financières, économiques, organisationnelles, réglementaires, que l'on est amené à prendre. Et à l'évidence, c'est une carence dont on supporte aujourd'hui lourdement les conséquences. Il y a un exemple que j'aime bien citer parce que qu'il est tout à fait révélateur, même s'il est parfaitement anecdotique : c'est la comparaison entre les chantiers de construction ou les chantiers de travaux publics, en France et au Japon. Le Japon est un pays qui n'est pas spécialement retardé sur le plan économique. Quand vous allez au Japon, dans n'importe quel chantier de travaux publics, aussi petit soit-il, même s'il y a deux personnes qui travaillent sur ce chantier, vous en avez deux autres, qui dûment casquées et munies d'un petit drapeau rouge font la circulation ou règlent les problèmes de transit aux abords de ce chantier. Il est évident que n'importe quel chef d'agence d'entreprise routière qui serait parachuté de la France au Japon et qui aurait à prendre en charge ce système, commencerait pas licencier ces deux personnes... ça serait son premier geste ! Ceci étant, je ne suis pas sûr qu'on ait jamais fait une

réflexion un peu plus poussée sur la comparaison des accidents du travail en France et au Japon, qui est tout à fait à la défaveur de la France et dans des proportions telles qu'on peut se poser de sérieuses questions. Cet exemple est tout à fait caricatural, mais il me paraît tout à fait significatif d'un mode d'approche qui est diamétralement opposé sur ce sujet. Donc à l'évidence, nous avons des réflexions à mener sur le moyen de développer une action sur l'emploi à travers nos secteurs économiques. Evidemment, cette réflexion, on ne doit pas la mener en tant que fonctionnaire, on doit la mener avec les partenaires professionnels, les faire progresser et jouer un rôle de régulateur dans ce domaine. On doit y inclure tout ce qui tourne aussi autour de l'aide à la création d'entreprise, et du dynamisme de création des petites entreprises qui, dans les secteurs dont on a la charge, n'est pas non plus une réflexion très développée dans notre ministère et sur lequel on a de nombreux progrès à faire.

Deuxième grand domaine dans lequel on peut progresser, c'est celui de la commande publique. Construire des routes, construire des ouvrages d'art, construire des bâtiments, c'est ce que l'on sait faire dans ce ministère et c'est vraiment notre fond de commerce essentiel. Là aussi, notre objectif n'est pas de construire pour créer de l'emploi, c'est de construire pour que l'ouvrage soit de bonne qualité et à un bon prix. Ceci étant, dans la manière dont on travaille, on atteint des conséquences sur l'emploi qui peuvent être beaucoup plus lourdes qu'on ne s'en doute généralement et en tout cas, qu'on ne les prend en charge, qu'on ne les prend en compte intuitivement. Et donc dans ce domaine, là aussi, il y a des réflexions et sans doute des modifications assez importantes de comportement que l'on peut avoir et qui ne sont pas sans conséquences sur l'emploi et sur l'organisation de la vie sociale : un exemple tout à fait classique, c'est celui du lissage de la commande publique. Si la commande publique consiste à engager tous ses crédits et tous ses chantiers au même moment, il est évident que c'est un système qui, sur les chantiers de BTP, par exemple, entraîne des cycles, qui, non seulement accentuent les cycles économiques globaux de ce secteur qui sont déjà des cycles lourds de conséquences sur l'emploi, mais en plus perturbent à l'intérieur de ces cycles, la gestion de l'emploi dans ces entreprises. Et il est évident qu'une action de longue durée et bien faite sur le lissage de la commande publique à tous les niveaux, est une action qui a des conséquences

sur l'emploi dans les entreprises de bâtiment et de travaux publics extrêmement importantes. Je ne suis pas sûr que nos services en soient très conscients, même si de gros progrès ont été faits dans ce domaine. Autre point important et lui, très souvent sous-estimé, ce sont les délais de paiement. On mésestime le rôle destructeur sur un tissu économique des délais de paiement publics : à la fois la longueur de ces délais de paiement qui sont porteurs de crédits inter-entreprises ultérieurs qui se répercutent en cascade, dans ce secteur, mais surtout, au-delà des délais de paiement traditionnellement longs, il y a, ce qui est encore plus grave, des irrégularités de paiements. A la limite, c'est déjà grave de payer à 90 jours mais payer tantôt à 150 jours et tantôt à 30 jours, là c'est encore plus grave parce qu'on introduit une fragilisation dans les trésoreries des entreprises qui a des conséquences immédiates sur l'emploi et le plus souvent des conséquences en cascade. Là aussi, je ne suis pas sûr que nos agents de base sur le terrain soient particulièrement sensibilisés à cette conséquence de leur action, même s'ils en sont évidemment conscients. Autre élément, c'est la sous-traitance. Nous sommes traditionnellement dans ce ministère, des gens qui portons une attention très détaillée et très précise à l'entreprise ou à l'opérateur avec lequel nous traitons. Nous portons cette attention jusqu'au premier sous-traitant, ne serait-ce que parce que la loi nous y oblige. Mais c'est rare qu'on aille regarder après, comment vont les sous-traitants de deuxième, de troisième rang et je n'évoque pas des cas pathologiques où il y a un nombre de sous-traitants en cascade, qui est tel qu'on ne les retrouve plus. Or, à travers ces sous-traitants en cascade, on retrouve le travail clandestin, des accidents du travail ou l'absence de règles d'hygiène et de sécurité. Or une gestion plus exemplaire des chantiers à maîtrise d'ouvrages publiques dans ce domaine n'est pas sans conséquences sur l'emploi, ni sur la gestion des conditions de travail etc. Là aussi, on a des progrès à faire. Puis dernier élément en matière de commandes publiques, on voit depuis maintenant quelques temps, se développer les clauses dites sociales dans les marchés publics, clauses sociales qui sont à manipuler avec précaution parce que d'une certaine manière, elles introduisent un biais dans la motivation même de la commande publique, qui n'a pas une motivation principalement sociale, (en tout cas la motivation essentielle quand on construit un pont n'est pas l'emploi, c'est que le pont soit construit et tienne...) mais on

voit apparaître peu à peu ces clauses et le bon usage de ces clauses, par notre ministère et par les agents de notre ministère, et d'une manière plus générale par l'ensemble des gens qui gèrent la commande publique, me paraît un enjeu très fort dans les années qui viennent et sur lequel, il faut que nous travaillions.

Troisième grand axe, dans lequel notre groupe avait essayé d'explorer quelques pistes, c'était celui de ses activités territoriales, et là on retrouve un certain nombre de sujets, dont mon collègue du Finistère parlait à l'instant, c'est-à-dire le souci de mieux organiser nos activités d'insertion. D'une manière générale, l'insertion, le recours aux CES ou des opérations comme ça, se font dans notre ministère, comme d'ailleurs dans d'autres, à travers des bricolages ou des initiatives locales. Alors bricolages souvent heureux et initiatives locales tout à fait louables mais on ne peut pas dire qu'il y a une politique délibérée de ce ministère, ne serait-ce d'ailleurs pour des raisons légales car après tout, le ministère, n'a pas le droit d'employer des CES, comme vous le savez. Il a donc besoin d'avoir recours à des artifices, même si ces artifices sont connus de tout le monde, mais enfin ça reste des artifices. Alors, là aussi, il y a une réflexion à mener, savoir jusqu'à quel point on va, comment on y va et sous quel pilotage, avec quels gardes-fous et avec quelles contraintes. Notre groupe avait recommandé que ce thème, qui jusqu'à présent est laissé courageusement à l'initiative locale, soit encadré au niveau national, avec un peu plus de pertinence et de prise en compte globale des enjeux locaux.

Voilà les grands thèmes sur lesquels nous avons essayé de travailler, et que nous avons livré à la curiosité bienveillante de nos collègues

**Yves Lichtenberger** : Merci. Un autre regard, peut-être aussi général sur les activités du ministère, menées à partir du plan urbain et donc d'André Bruston qui en est le secrétaire permanent...

**André Bruston** : Je voudrais me placer dans la continuité de ce qui vient d'être dit, sur l'intérêt que l'on peut trouver au rapport entre l'analyse de l'emploi et de l'insertion telle qu'elle a été faite depuis ce matin d'une part, et l'analyse du phénomène urbain d'autre part, qui évidemment nous concerne au premier chef. Sachant qu'en ce qui concerne les intérêts de recherche sur l'emploi, nous nous plaçons évidemment dans un ensemble beaucoup plus vaste que celui qui concerne le ministère, et qu'un grand nombre

d'acteurs de la recherche s'intéresse aujourd'hui au développement de programmes sur l'emploi, sous l'impulsion, à la fois, des ministères du Travail, des Affaires sociales, du Commissariat au Plan, du CNRS, des centres de recherche correspondants etc. Ils le diront mieux que moi. Au Plan urbain, à la suite du programme sur « mutations économiques et urbanisation » et de son évaluation, nous avons été amenés à constater que cette question de l'emploi, qui avait été fort peu évoquée dans le programme, était singulièrement présente dans les préoccupations des élus locaux et de leurs partenaires publics ou privés.

D'un côté, l'emploi apparaissait comme un effet attendu des stratégies de développement local, fondées sur le renforcement de la différenciation des villes et, on l'a dit ce matin, des compétences en matière d'appels aux cadres, d'appel à la technologie et aux emplois supérieurs. De l'autre, se mettait en place toute une politique d'Etat dite politique de la ville, qui mettait le doigt sur la nécessité de l'action en direction des quartiers de développement social et des problèmes posés par l'exclusion. Une approche plus globale, y compris en terme d'emploi, conduisait à dire que la ville étant un petit peu plus compliquée que cela, il n'y avait pas d'un côté les plus riches et de l'autre les plus pauvres, et qu'il faudrait travailler de manière un peu plus générale sur le marché urbain de l'emploi. Nous avons donc proposé un certain nombre de réflexions et de travaux sur l'emploi et les phénomènes urbains.

Dans quelle position peut-on se placer ? Quelles en seront les références ? On peut s'appuyer sur les travaux, engagés par beaucoup d'autres, qui concernent la relation la plus profonde qui existe aujourd'hui entre la construction individuelle et collective du rapport à l'emploi et l'identité sociale. Nous savons bien que cette identité sociale trouve aussi dans la ville, un des éléments tout à fait essentiel de son développement et de ses raisons d'être. Je cite Sainsaulieu qui dit (à la suite d'Yves Barel). « C'est au moment où les chemins antérieurs de l'identité par le travail tendent à s'estomper que l'expérience du chômage structurel avive pour chacun l'importance de l'emploi comme voie d'accès à l'existence sociale ». Oui, mais questionner l'existence sociale, dans un certain sens, nous rapproche des questions que nous nous posons dans les recherches sur le développement urbain et les différentes formes actuelles de socialisation et de production du sens. C'est ce qu'on peut appeler l'invention d'une société urbaine, et on a dit aujourd'hui, à plusieurs reprises, qu'en tra-

vaillant sur l'emploi, on n'éviterait pas de travailler en même temps sur l'ensemble des autres mécanismes sociaux, où l'urbanisation a joué et joue un rôle dominant.

Cela nous incite à proposer et à lancer, dans quelques jours, un appel d'offre qui s'intitule Ville et Emploi. Nous ne serons pas les seuls à être engagés dans ce travail, mais nous tenterons de prendre la question sur deux grands niveaux, qui ont d'ailleurs été évoqués aujourd'hui :

- le premier, « ville et marché du travail », dont on peut considérer qu'il est proche de ce qu'on appelle traditionnellement une vision de société civile: nous savons bien que la ville segmente, différencie, mais aussi qu'elle provoque ou fait fonctionner des éléments d'unité, de complexité de la relation, à travers l'approche, par exemple, de l'espace public urbain, qui montre le jeu de la proximité urbaine mais en même temps de la distance. En parlant de la ville comme société civile, nous sommes très proches des mécanismes, implicites ou explicites, de solidarité sociale et de fonctionnement du marché qui caractérisent peut-être, ensemble, (et c'est ça la question), une différenciation des marchés urbains du travail. C'est donc notre première interrogation, ville et marché du travail, sur laquelle on retrouvera toute une série de questions concernant notamment les phénomènes de mobilité, les phénomènes de constitution du milieu et d'apprentissage collectif et par conséquent de qualification, les problèmes de constitution de la professionnalité et de milieux professionnels urbains, de la médiation, dont on a parlé à plusieurs reprises, lorsque l'on parlait de l'insertion. Interroger les marchés urbains du travail (c'est une caractérisation qui est discutable, et nous espérons que les chercheurs la discuteront), c'est pour nous une occasion de développer des différenciations qui pourraient s'appliquer aux agglomérations elles-mêmes, où l'on pourrait peut-être trouver des éléments du marché de travail différents de ceux que nous connaissons et surtout des phénomènes de segmentation ou de rassemblement, et d'interactions ou d'articulations nouveaux. C'est le premier chapitre d'interrogation.

- Le deuxième se tourne vers les agglomérations, les villes, qui sont aussi des lieux de gestion collective, des lieux de déplacement de la sphère du politique vers différentes modalités de gestion publique, y compris de l'économique et de l'emploi. Sans aller jusqu'à dire qu'il s'agit d'une interrogation prioritaire sur les sociétés politiques, au moins peut-on suggérer qu'il y a insti-

tution progressive d'un certain nombre de problèmes de l'emploi à l'intérieur des réflexions et des travaux que mènent les responsables politiques, les responsables associatifs, et toutes les autres formes de gestion collective, ce qui pose toute une série de questions.

Les premières portent sur la production des formes urbaines nouvelles : introduit-on des facteurs de facilitation, ou des contraintes sur les transformations des marchés du travail et sur l'emploi ? Est-ce que, dans notre vision du fonctionnement de la mobilité, il y a aussi une vision, je dirais, très terre à terre de la circulation, de la migration ? Est-ce que la migration alternante, bien connue, et dont tous les experts souhaitent aujourd'hui qu'elle soit partiellement réduite au profit d'une proximité plus grande et d'une réduction des transports, est confrontée à des formes de résidentialité qui permettent d'en corriger les effets ? Est-ce que de ce point de vue, ces vieux rapports emploi/résidentialité sont en train de bouger, et est-ce qu'on est capable d'intervenir sur eux ? Est-ce que les acteurs publics, qu'ils soient locaux, nationaux, directement identifiés comme appartenant aux collectivités territoriales ou à l'Etat, s'augmentent d'autres acteurs remplissant des fonctions collectives et publiques, sans pour autant être répertoriés comme tels ? Est-ce que finalement dans la gestion des villes, il y a bien des statuts d'employeurs spécifiques, qui apparaîtraient aujourd'hui ? On en a parlé avec les CES, mais il est probable qu'on peut élargir la typologie correspondante. Les politiques urbaines, qui sont des politiques de développement urbain, censées prendre en compte dans leurs préoccupations l'ensemble des phénomènes ont-elles inscrit l'emploi au bon niveau ? Tout à l'heure, on parlait des documents contractuels ou des documents de planification : tous ceux qui ont eu en main les livres blancs d'autrefois savent comment ce qu'on croyait être des prévisions démographiques induisait des prévisions d'emploi et des prévisions de consommation de l'espace, qui elles-mêmes etc. Ces documents devaient nous donner des clefs d'articulation quasi automatique entre chacun de ces phénomènes, alors que la gestion des politiques urbaines a montré leur caractère non automatique, et l'exigence absolue de réfléchir à chacun des maillons du raisonnement qui y parvient. Et de ce point de vue, il y a au moins un point qui mériterait une réflexion liée à tout ce qui a été fait précédemment sur les mutations économiques, celui de la tertiarisation de l'économie. Pierre Veltz en a parlé tout à l'heure. J'y fais référence



en disant que dans la tertiarisation, il n'y a pas seulement service à la personne et service aux entreprises, il y a globalisation du fonctionnement d'un produit-service ou d'un service, qui met en jeu les institutions tout autant que les hommes, et qui d'une certaine manière, donne un statut à ce qui est produit là. Il semble que ce soit dans la vie urbaine et l'urbanité qu'il se manifeste le plus et le mieux. Finalement, une des questions qui m'est posée, c'est de savoir si dans les modalités du mode de vie urbain d'aujourd'hui et de demain, l'urbanité sera ou non productrice d'un certain nombre d'emplois spécifiques, qui seront propres, je dirais, aux définitions mêmes de la vie urbaine. Et pas seulement des activités inscriptibles dans les canaux d'une économie qui trouverait ailleurs que dans la ville l'intégralité de ses sources et de ses motivations.

**Yves Lichtenberger :** Merci. On a suffisamment regretté ce matin la coupure entre les préoccupations des ministères de l'Équipement et du Travail, sur la question de l'emploi précisément, pour que je ne cède pas à la tentation de donner la parole tout de suite à Jean Saglio, qui est responsable de la recherche à la direction du même nom du ministère du Travail.

**Jean Saglio :** Après ce que vient de dire André Bruston, il me semble qu'il y a matière pour une transition facile en comparant la situation dans le champ des études urbaines du fait de la présence du Plan Urbain et la situation actuelle dans le domaine des recherches sur l'emploi.

Le Plan Urbain travaille depuis longtemps sur les questions urbaines ; il est donc bien placé pour faire le bilan de ce qui s'est fait dans ce domaine de recherche. Avec l'installation de la Direction de l'Animation de la Recherche des Études et des Statistiques au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, nous avons tenté de faire la même chose pour le domaine des recherches sur l'emploi. Ce bilan, que je vais un peu développer, montre un certain déséquilibre pour le programme que vous entendez lancer : s'il existe un courant de recherches solide et structuré en matière urbaine, il n'en va pas de même pour ce qui concerne l'emploi. De 1985 à 1993 au BCRD (Budget Civil de Recherche et Développement), il n'existe en effet, qu'une seule ligne budgétaire durable de recherches consacrée à l'emploi : c'est le financement du Centre d'Études de l'Emploi dont Annie Fouquet, ici présente, pourra parler. Certes, il y a bien, ici ou là, quelques travaux,

mais on peut déduire de ce premier constat que, en matière de politique de recherches au niveau de l'État, l'emploi n'apparaît pas comme un thème prioritaire.

Aujourd'hui, pour 1995, on peut estimer l'effort budgétaire de recherches pour l'emploi hors financement du CEE à environ 3 millions de francs au niveau du BCRD. C'est peu, et cela pose des problèmes. En premier lieu celui de l'expertise : comme les exposés précédents l'ont montré, on ne manque pas, dans ce domaine, d'acteurs de bonne volonté. Par contre, il semble bien que l'on manque d'une véritable capacité d'expertise. Tous les jours, en ouvrant les journaux, vous pouvez constater que l'on ne cesse de discourir sur les questions d'emploi. Tout le monde en parle, et d'un point de vue de gestion scientifique, il y a là un problème : car voici un champ, des problèmes, sur lesquels tout un chacun s'autorise à parler doctement : il n'y a pas de barrières à l'entrée, pas d'expertise reconnue. Imaginez un peu ce que cela serait en matière urbaine : si dans ce domaine, vous dites quelque chose, vous avancez des propositions techniques et scientifiques, il y a de fortes chances que vous ayez maille à partir avec les Corps de l'Équipement : eux sont dotés de cette capacité d'expertise reconnue et il vous faudra donc montrer patte blanche. En matière d'emploi ce n'est pas le cas. Et cette situation a un certain nombre de conséquences. Quand j'énonce ce fait, il ne s'agit pas de plaider pour une sorte de défense professionnelle, il s'agit simplement de constater que, dans ce domaine, le manque d'expertise entraîne aussi un manque de capitalisation des savoirs, des débats, des compétences. Prenons un exemple simple : pour comprendre le fonctionnement d'un marché du travail particulier, la norme de référence est-elle un modèle de marché ouvert ou le modèle de marché fermé ? Voilà quelque cent ans que des travaux sérieux ont, de façon répétée, argumenté que le modèle de marché à règles, et donc de marché fermé, était un mode de description plus pertinent. Et cependant, on continue à voir produire des études et des travaux qui prennent pour référence le marché ouvert sans même se demander une minute si ce choix est pertinent. Certes, en matière scientifique, il convient bien évidemment de remettre en cause les présupposés admis. Mais cette remise en cause passe par la discussion et l'argumentation. Or, ce n'est guère le cas.

Voilà donc pour le premier point du bilan que nous avons fait : la structure de l'appareil de recherche en France est telle que l'accumulation

scientifique, dans ce domaine, se fait très mal.

Le deuxième point de notre bilan concerne les besoins. Ceux-ci sont indéniables et importants. Ils sont de trois types :

en premier lieu, il y a un énorme besoin de connaissances de types statistiques. Celui-ci est, en gros, assez bien couvert par l'appareil de production statistique existant.

Deuxième type de besoin, il est nécessaire, pour éclairer les débats et améliorer la compréhension des situations, de revenir constamment sur les grandes options de base. En la matière, comme le montre l'expérience historique, il y a un certain nombre de choix qui sont très probablement indépassables parce que correspondant à des représentations de la société différentes : c'est dire qu'un bon éclairage de la décision politique devrait consister à faire travailler les scientifiques simultanément sur plusieurs options. Or, on constate que la plupart du temps, le souci des gestionnaires de ne pas dupliquer les études, fait que l'on s'oriente habituellement sur un seul type d'hypothèses. Or, les options scientifiques en la matière sont bien des choix importants, des options lourdes et non des précisions à la marge : il s'agit de préciser ce que l'on conçoit lorsqu'on parle d'une embauche, de relation salariale, d'entreprise, de marché du travail. Sur toutes ces questions, il y a un pluralisme de définitions scientifiques possibles. Pour prendre un exemple simple et parlant, si nous voulons analyser un marché du travail local, on peut travailler avec l'hypothèse que ce qui détermine la relation d'embauche c'est la compétence scolairement certifiable, mais aussi avec l'hypothèse que c'est la qualification sociale (concept manifestement plus large) voire les réseaux de relations. Pour pouvoir être utile aux acteurs sociaux, pour faire en sorte que ceux-ci puissent réfléchir à la mobilisation des diverses ressources dont ils disposent, il paraît nécessaire d'explicitier ces options et de les développer, donc d'avoir des approches pluralistes.

Troisième besoin adressé au monde de la recherche : il y a aujourd'hui un large besoin de spécialistes bien formés. Or, grosso modo, il n'y a pas, actuellement en France, de formation de niveau bac +5 en matière d'emploi pour tous ces postes qu'il s'agisse de l'ANPE, des métiers du développement local, des études des marchés du travail... Certes, il y a quelques formations qui s'en approchent, mais il n'existe pas de formation pluridisciplinaire comportant à la fois une dominante disciplinaire solide et garantissant un minimum de connaissances en économie, en

droit, en sociologie, en relations professionnelles, en gestion, en histoire et en géographie. Pour le moment, ceux qui occupent ces postes ont acquis leurs compétences par la pratique. Ce n'est pas forcément un mauvais système, mais il présente aujourd'hui des limites évidentes.

Voilà donc sommairement présenté le bilan que nous avons tiré. En résumé, nous avons donc estimé qu'il y avait un besoin de gens formés, un besoin de connaissances de base. Face à ces besoins, nos moyens en matière de recherches au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle sont très modestes. Nous avons donc dégagé deux axes de travail.

En premier lieu, nous avons deux centres de recherches en coopération avec d'autres institutions (ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche et ministère de l'Éducation Nationale) : ce sont le Centre d'Études de l'Emploi dont on a déjà parlé et le CEREQ. Ces deux centres fonctionnent bien. Il convient donc de continuer à leur assurer les moyens de remplir leur mission, y compris de s'en servir de pôles de structuration du milieu de recherches à l'instar de ce que fait le CEREQ dans le domaine de la formation.

En second lieu, nous constatons que, par l'ensemble d'études et de recherches que le ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle soutient, directement ou via les institutions diverses qui lui sont rattachées, nous sommes aujourd'hui le principal financeur dans ces domaines. Comment donc faire une politique cohérente en la matière ? C'est-à-dire comment faire en sorte que l'appareil complexe d'institutions de recherches et de formation que nous soutenons produise tout à la fois des connaissances et des gens formés dont nous avons besoin - ce "nous" voulant dire ici tout à la fois le ministère proprement dit et la société française dans son ensemble ? La solution que nous essayons de mettre en place consiste à faire en sorte qu'existe, sur l'ensemble du territoire, quelque chose comme huit à dix pôles de recherche et de formation pluridisciplinaire de bon niveau capables de traiter des questions de l'emploi et du travail. Il nous semble que si nous y parvenons, nous aurons fait un petit pas dans la bonne direction. Et si une coopération peut avoir lieu dans ce cadre avec le Plan Urbain, dans le respect de ses orientations propres, nous pourrions alors espérer avancer un peu plus vite.

**Yves Lichtenberger** : Merci. Il me semble que la mission recherche, là, est bien aussi dans son

rôle de structuration de la recherche et Bruston sera bien également dans son rôle de ramasser les résultats à partir de son appel d'offre et de les diffuser à l'intérieur de l'Équipement. Tu as été peut-être un peu rapide sur l'absence de formation de niveau bac+5 sur la question de l'emploi; il existe bien un ensemble de DEA, mais dont il est vrai qu'ils ne sont pas greffés sur des filières complètement cohérentes...

**Jean Saglio :** Il me faut effectivement préciser pour qu'il n'y ait pas d'ambiguïtés. Il existe bien sûr des DEA. Ce que je voulais dire c'est que ceux-ci sont des formations orientés sur la recherche et sont chaque fois définis d'une façon très mono-disciplinaire. Or, les formations dont nous avons besoin sur le terrain sont le plus souvent pluridisciplinaires. Si vous voulez embaucher un spécialiste de développement local, il est hors de question qu'il s'agisse d'un juriste pur qui n'aurait aucune compétence en économie pas plus qu'il ne peut s'agir d'un économiste pur qui ne comprendrait rien aux problèmes juridiques. Ce que je voulais dire c'est que ce type de formation, clairement pluridisciplinaire et de niveau bac +5 n'existe pas aujourd'hui ou plutôt n'est que très marginale et qu'il nous faut augmenter fortement la production dans ce créneau.

**Yves Lichtenberger :** Je terminerais cette table ronde en passant la parole à Annie Fouquet; les apports du Centre d'Études de l'Emploi avaient déjà éclairé notre matinée, mais celui-ci joue également un rôle d'évaluation, au sens positif d'accompagnement, de bon nombre de ces expériences de développement de l'emploi. C'est à partir de cette pratique que j'aimerais que Annie Fouquet conclue cette table-ronde.

**Annie Fouquet :** Après ces paroles institutionnelles, je vais rendre à la salle les questions de recherche importantes qui m'ont paru sortir de l'ensemble de la journée. Comme il est très tard, je m'en tiendrai à deux. La première question, c'est : quand on dit emploi, de quoi parle-t-on ? Il y a là une ambiguïté fondamentale qui a été relevée au cours de la journée par différentes personnes. La deuxième question, c'est celle du rôle de l'État. Au Centre d'Études de l'Emploi, nous travaillons sur l'évaluation des politiques publiques et j'ai entendu, dans le cours de la journée, des choses très importantes sur la question de l'emploi et la façon d'envisager le rôle de l'État en matière d'emploi, les deux choses étant liées.

Premier thème, quand on dit emploi, de quoi parle-t-on ? Le raccourci historique que nous a présenté Pierre Veltz est très important à comprendre. Partant d'une économie quasi dirigée, tirée par les infrastructures pilotées par l'État avec des grandes entreprises faisant les travaux derrière, selon une planification indicative très fortement financée par l'État (ce Colbertisme à la française qui a drainé la croissance des trente glorieuses) on est passé, nous a rappelé Pierre Veltz, à une économie de variétés volatiles, insaisissables, avec une prolifération de produits, en réaction, en réactivité très forte avec la demande et les clients. Ceci transforme complètement, et l'idée et le concept même d'emploi. Nous n'en avons pas du tout tiré les conséquences sur la manière de penser l'emploi. Quand nous parlons d'emploi, nous parlons toujours de la norme de l'emploi salarié stable. Jacques Denantes a posé la question : *Emploi de quoi parle-t-on ? Où est la frontière entre l'emploi et l'exclusion ? Est-ce que la précarité ça commence avant ou après le CDD ou est-ce qu'il faut mettre la frontière entre emploi précaire et emploi stable ?* Ce à quoi Evelyne Perrin a répondu à un autre moment de la journée : *mais la frontière n'est pas forcément là et cette frontière n'est peut-être pas la frontière importante.* Je m'associe à cette réflexion. Il faudrait essayer de réfléchir autrement à l'emploi, car l'emploi industriel, salarié, temps plein, à vie, dans une grande entreprise à l'avenir certain, sur des marchés qui sont des marchés de commandes publiques, pour lesquels il n'y a pas à s'interroger, cet emploi est axé à la manière de la fonction publique, sur des grilles de salaires, dans lesquelles on entre avec des diplômés et on en sort à l'ancienneté, des protections sociales afférentes, etc. Une des questions de recherche essentielles aujourd'hui, c'est de réfléchir, de resituer cette norme d'emploi dans laquelle nous vivons pour la réinterroger aux yeux de l'histoire pour voir que d'autres formes d'emploi coexistent et ont toujours coexisté. On a cité les emplois communautaires, les emplois innovants dans les communautés de chercheurs. Les districts industriels, qu'ils soient italiens, français, d'Oyonnax ou d'ailleurs, montrent d'autres formes d'emploi dans des petites structures où l'engagement est de courte durée sur chaque marché mais coexiste avec des engagements longs, qui sont liés à des partenariats, des coopérations, et l'identité sociale est constituée non plus par appartenance à la maison Michelin ou à la maison Bouygues, mais par l'appartenance à une communauté territoriale ou à une profession qui est gérée par d'autres formes que l'entreprise.

Question aussi, qu'est-ce que c'est que l'entreprise ? Quand l'entreprise sous-traite, externalise toutes sortes de fonctions, les engagements longs prennent maintenant d'autres formes, sur lesquelles pourraient s'asseoir des protections sociales qu'il faudrait réinventer. Voilà des questions qu'il faut se poser pour que la politique de l'emploi accompagne des modifications technologiques et économiques essentielles, qui sont aussi des transformations sociales. Voilà un énoncé très ramassé, vu l'heure ; mais je vous renverrais là aussi au livre très stimulant qui a été cité de Salais et Storper. (Les mondes de production ; enquête sur l'identité économique de la France). Edition de l'EHESS - Paris - 1993.

Deuxième question, le rôle de l'État dans ces questions. On a beaucoup parlé de médiation, de coopération. Ce matin, B. Gomel et M. C. Bureau en ont présenté des exemples à travers le rôle des « intermédiaires de l'insertion », cet après-midi, Jean-Philippe Motte a donné des exemples imagés et parlants de ces coopérations, en s'interrogeant sur la possibilité d'inventer une autre forme de puissance publique territoriale qui puisse être partenariale. Voilà de vraies questions qui se posent spécifiquement en France, où l'État est traditionnellement l'État républicain, jacobin, centralisateur ou centralisé. Ceci ne date pas d'ailleurs de la République mais lui est bien antérieur : Colbert, c'était avant 1789. Nous avons beaucoup de mal en France, à penser l'État autrement qu'en État central qui édicte des règles générales, qui s'appliquent à tous. L'État étant garant de l'équité et de l'égalité des citoyens face aux règles publiques, cette forme de l'État ne doit pas être perdue. Mais en même temps, l'État doit jouer un nouveau rôle : celui d'un État partenaire, animateur. On en a vu des exemples dans la Seine-Amont. Il faut à ce moment-là s'interroger sur d'autres formes possibles de l'État, qui sont appelées aussi par le mouvement d'intégration européenne. *L'État subsidiaire* pourrait peut-être être une autre forme d'État ou *l'État situé* comme a dit Evelyne Perrin. Voilà d'autres façons de penser l'État, où l'État ne perd pas son rôle d'édicteur de normes générales mais ne le joue que lorsque les collectivités territoriales ne le font pas. Autrement dit, c'est la notion de bien commun qui est en cause. L'exemple de la Seine-Amont m'a paru très intéressant à ce titre : une direction régionale d'un ministère, d'un morceau déconcentré de l'État, a joué le rôle d'animateur local que personne ne jouait. Au nom du bien commun il a pris une responsabilité locale qui n'était prise en charge par

personne et c'est bien là le fait de la subsidiarité.

Cette façon de penser l'État changerait nos façons de penser l'action de l'État. Un des problèmes qui se pose alors c'est que ceci met en cause des *logiques d'actions* très différentes. Lors de l'évaluation des politiques publiques, on a vu ces pauvres acteurs du service public de l'emploi (c'est-à-dire l'ensemble des unités déconcentrées d'administrations variées, que ce soit l'ANPE, les directions départementales ou les ASSEDIC, etc.), des gens qui appartiennent à des institutions différentes, à qui on demande de travailler ensemble et de travailler aussi avec d'autres - ça pourrait être l'Équipement mais c'est plus souvent les Affaires Sociales - et en fait, comme me disait le directeur d'une de ces institutions : « on passe plus de temps à se demander qui est le chef qu'à travailler dans un objectif commun ». L'exemple de la DRIRE par rapport au projet de la Seine-Amont montre que ceci existe aussi ailleurs que dans le domaine de l'emploi. Pourquoi passe-t-on tout ce temps à se demander qui est le chef ? C'est que la logique d'action n'est pas claire quand on change de registre. Une logique d'action civique où l'État est celui qui décide des grandes règles, qui établit des normes qui sont ensuite applicables également à tous, est très différente de la logique d'animation d'un milieu local, où, à ce moment-là, la durée, la longue durée, devient un élément d'efficacité pour transformer un système. Or, si les préfets tournent aussi vite, si quatre ans est la norme dans une direction de l'Équipement, c'était dans l'idée de dénoncer la collusion avec des pouvoirs locaux pour leur éviter le risque d'être pris dans des logiques qui pourraient apparaître comme des logiques contradictoires avec des logiques centrales. Dépassant la simple dénonciation, (il est facile de dénoncer) la recherche peut nous aider à transformer nos façons de concevoir le rôle et l'action de l'État.

**Yves Lichtenberger** : Merci Annie Fouquet. Juste un mot pour conclure, puisque Jean-Pierre Giblin rappelait en introduction que ce séminaire était fait pour se poursuivre, je crois que notre journée a assez montré qu'on ne manquait pas de problèmes, on ne manquait pas d'acteurs, disait Jean Saglio, on ne manquait pas de solutions, l'ont montrés les exemples évoqués tout au long de la journée. Ce dont on manque finalement, Jean-Philippe Motte l'avait évoqué, Annie Fouquet l'a rappelé, c'est quelque chose qui tourne autour d'un gouvernement territorial et d'une mise en commun des expertises et des acteurs.

Nous reviendrons sans doute sur ces questions dans les séances suivantes de ce séminaire: la prochaine, préparée par Jean-Pierre Puig et l'OEST sera davantage consacrée au METT en tant que responsable de grands secteurs économiques (BTP, transports), et donc à son action sur l'emploi vis à vis de ces secteurs; d'autres séances suivront, qui concerneront par exemple le METT-employeur ou « tuteur » de grandes entreprises publiques, notre but étant ici de tenter de faire l'état des lieux des multiples façons avec

lesquelles ce ministère est confronté à la question de l'emploi...

**Jean-Pierre PUIG** : l'esprit étant de poursuivre dans ce séminaire la confrontation chercheurs-praticiens sur ces questions, c'est-à-dire de faire en sorte que des praticiens, des gens de terrain puissent participer à ce séminaire et nous exprimer aussi leurs besoins de recherches pour le futur.

## Dossiers déjà parus

- Numéro 1 : Territoires, techniques et sociétés  
Juin 1987 (épuisé)
- Numéro 2 : Flux, réseaux, territoires  
Septembre 1987 (épuisé)
- Numéro 3 : Les sciences sociales et l'art de la médiation : le cas du logement  
Décembre 1987 (épuisé)
- Numéro 4 : L'aménagement du territoire et la colonie  
Mars 1988 (épuisé)
- Numéro 5/6 : Mémoire des lieux : une histoire des taudis  
Décembre 1988
- Numéro 7 : Sécurité, risques, insécurité  
Mai 1989
- Numéro 8/9 : Techniques et territoires : lieux et liens  
Septembre 1989
- Numéro 10 : Les territoires du patrimoine  
Janvier 1990
- Numéro 11/12 : Cultures professionnelles dans l'urbanisme  
Mars 1990
- Numéro 13 : Commerces et commerçants étrangers dans la ville  
Novembre 1990
- Numéro 14 : La production symbolique des lieux exemplaires  
Février 1991
- Numéro 15/16 : L'envers des métiers  
Octobre 1991
- Numéro 17 : Regards de chercheurs sur une catastrophe (Nîmes)  
Décembre 1991
- Numéro 18/19 : Les écologistes en politique  
Septembre 1992
- Numéro 20/21 : Quels dess(e)ins pour les villes ?  
De quelques objets de planification pour l'urbanisme de l'entre-deux-guerres  
Octobre 1992
- Numéro 22/23 : L'argument écologique et l'aménagement  
Juin 1993
- Numéro 24/25 : La production de l'assentiment dans les politiques publiques  
Juillet 1993
- Numéro 26 : Acteurs publics, acteurs privés dans l'aménagement  
Janvier 1994
- Numéro 27 : Acteurs privés et acteurs publics : Une histoire de partage des rôles  
Juin 1994
- Numéro 28 : Actes d'expertise et responsabilité : le rique en montagne  
Janvier 1995

### **Pour tous renseignements et diffusion :**

adresser votre demande à : Monique Cavagnara  
DRAST/CPVS, Tour Pascal B 92055 Paris La Défense Cedex 04  
Tél. : 16 (1) 40 81 63 12 ou 16 (1) 40 81 63 23