

➤ L'emploi, fausses évidences et défi territorial



*Par Olivier Verhaeghe
Expert en emploi, économie et compétences*

C'est un paradoxe, que l'on déplore des difficultés de recrutement dans tous les métiers dans un pays qui compte encore 4 millions de chômeurs ; c'en est un autre que cette question qui inquiète tant les Français soit si difficilement abordée par les élus auxquels ils font le plus confiance, les maires.

L'emploi met au défi les raisonnements simples et les décisions trop rapides. Non, créer un nouvel acteur de l'intermédiation sur le marché du travail ne répond pas au problème ; non, l'insertion et les dispositifs innovants n'apportent pas de panacée ; et non, le chômage n'est pas qu'un déséquilibre économique, que le développement économique peut régler.

Quelle place pour les territoires dans le champ de l'emploi ?

Les territoires sont en première ligne quand les difficultés économiques surviennent et ils en subissent les effets directement : appauvrissement, perte de confiance, difficultés scolaires, baisse de pouvoir d'achat, problèmes de santé etc. Peu de facteurs jouent un rôle aussi important dans la dynamique d'une population que l'évolution de « son » marché du travail. Mais quelles sont les marges de manœuvre des acteurs locaux ? Les collectivités peuvent-elles se contenter de subir les événements quand presque toutes les entreprises ont du mal à recruter et quand les signes de retournement annoncent une année 2023 difficile ?

Les moyens d'actions, les partenaires et les jalons

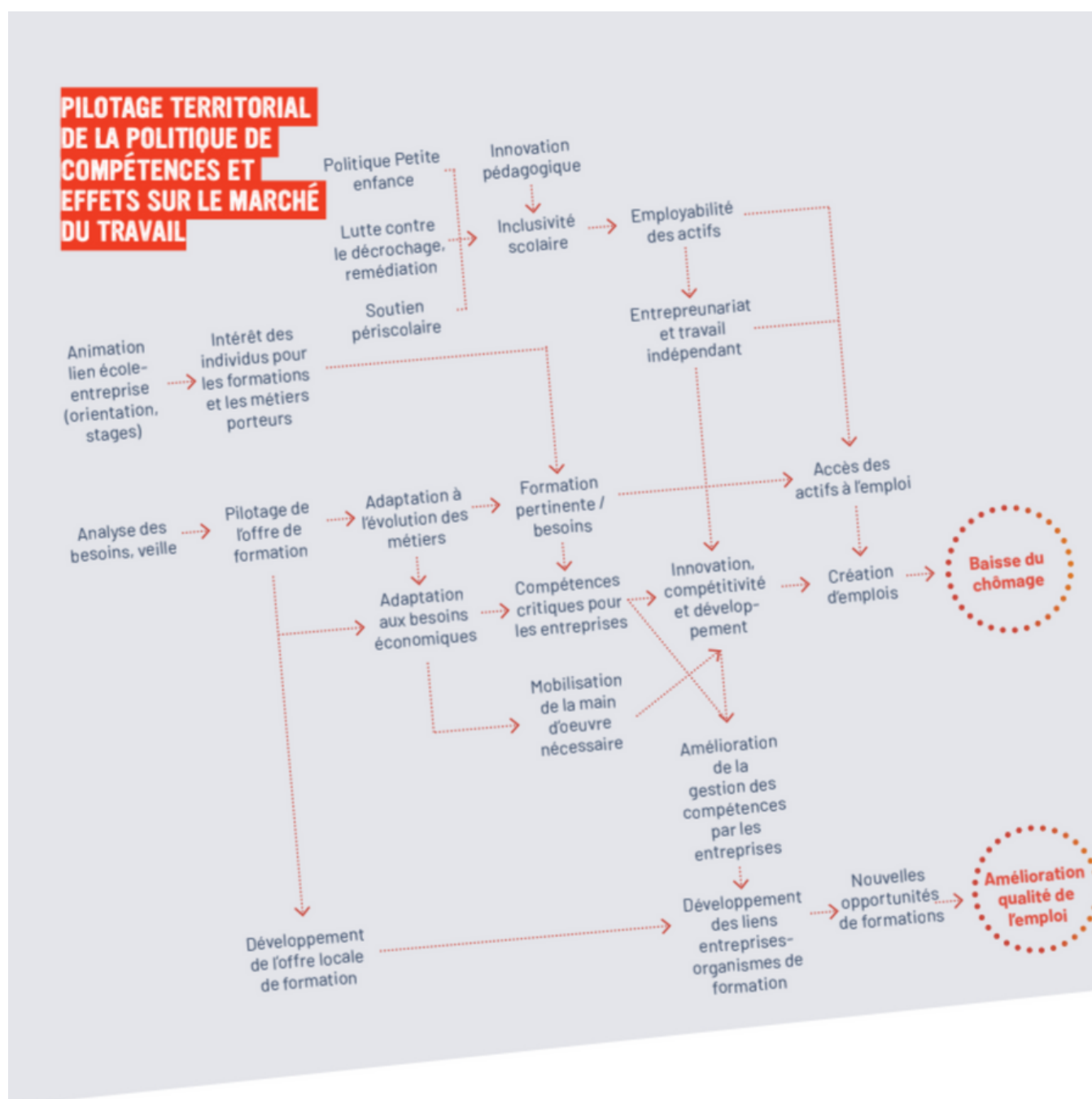
Bien sûr, les facteurs économiques sont essentiels et la capacité à attirer ou favoriser le développement d'entreprises accroît la création d'emplois ; mais ces emplois bénéficieront largement aux territoires voisins si les habitants ne disposent pas des compétences attendues recherchées. Le développement et l'adaptation des compétences de la population stimulent l'économie locale bien plus sûrement que l'économie locale ne profite à l'emploi du territoire. S'intéresser aux questions d'éducation, d'information sur les métiers, de mesure des besoins d'emplois et de formation (GPEC territoriale), c'est déjà faire du développement économique, et de façon structurante, durable et puissante.

Les collectivités peuvent mener une veille permanente sur les projets, les difficultés et les besoins des entreprises locales, consolider ces informations pour les comparer à l'offre locale de formation et à la main d'œuvre disponible (demandeurs d'emploi) ; elles peuvent aussi contribuer à l'ouverture de l'école sur son environnement économique (orientation, stages de découverte professionnelle, information sur les métiers et les formations). Connaître et suivre les entreprises, animer le partage d'informations avec les partenaires locaux : autant de savoir-faire qui sont déjà au cœur du métier de développeur local.

Plus directement, certaines communes et intercommunalités ont compris l'importance du rôle éducatif des actions de soutien périscolaire. Une mutation doit s'opérer pour que ce type d'action, relevant aujourd'hui des politiques sociales, s'inscrive prioritairement dans une stratégie éducative locale poursuivant un objectif d'égalité des chances. Enfin, dans le champ de l'emploi comme dans celui du développement économique, rien ne peut mettre en cause la légitimité du « territoire » à connaître son tissu économique, sa population active et les déséquilibres de son marché du travail, si elle décide de s'en donner les moyens.

Comme le montre la **figure ci-dessous**, les collectivités disposent de nombreux moyens pour obtenir des résultats en matière d'emploi

Pilotage territorial des politiques contribuant aux compétences de la population et effet sur le marché du travail



Cohérence, persévérance et vision long terme

Lutter contre le chômage, c'est faire progresser la population locale : plus de compétences, plus pertinentes localement, pour tous. C'est une politique ambitieuse, exigeante et qui demande du temps. Le territoire peut y tenir une place essentielle, au côté de partenaires qu'il s'agit de mobiliser, de fédérer et quelquefois d'aiguillonner (Éducation nationale, Pôle emploi, Mission locale et PLIE, Région etc).

Tous ces acteurs n'ont pas les mêmes horizons temporels, les mêmes tutelles, les mêmes contraintes de gestion et les mêmes moyens financiers ; les élus locaux agissent en avocat de la population locale et sont souvent conduits à un rapport de forces avec ces partenaires. Le fait de disposer d'une vision à moyen-long terme précise, chiffrée et contextualisée des évolutions du marché local du travail constitue à l'évidence un atout dans cette négociation permanente.

Le champ des politiques de l'emploi et de la formation est animé, comme celui du développement économique, par des initiatives des partenaires des collectivités, et en premier lieu de l'État. Mise en place d'ingénieries économie-emploi-formation, création de nouveaux types de formation ou nouveaux cadres partenariaux donnent lieu à des appels à projets de la part de l'État. Ces dispositifs présentent souvent un réel intérêt mais font courir le risque de dispersion des forces et de dilution des objectifs. Rien ne justifie de se positionner sur un appel à projets national qui ne correspondrait pas aux priorités de la politique définie par les élus.

Les conditions de succès

Si l'on considère que la question de l'emploi est un enjeu prioritaire pour la population et la cohésion sociale du territoire, par où commencer et selon quels principes guider la réflexion ? Élus et techniciens doivent tenir compte de plusieurs conditions de succès.

1. Dresser un état des lieux précis de la situation et veiller sur les évolutions du marché du travail

Les marchés locaux du travail sont les héritiers d'histoires économiques, de trajectoires démographiques et de politiques de formation diverses ; les écarts de taux de chômage et d'activité, la diversité des niveaux de formation de la population et la dynamique plus ou moins soutenue de l'emploi d'un territoire à l'autre sont la marque de grandes inégalités entre les territoires. Il est donc nécessaire de faire la part de ces spécificités.

Les phases de diagnostic sont souvent négligées et aboutissent à des synthèses de type « atouts, faiblesses, opportunités et menaces » souvent proches d'un territoire à l'autre. Or le rôle de cette étape n'est pas seulement de partager un état des lieux, mais aussi de construire une compréhension aussi large et complète que possible des causes de la situation décrite. Il ne s'agit pas tant que décrire que d'expliquer et ce travail sera d'autant plus efficace qu'il ne se limitera pas aux causes immédiates des constats ; remonter la chaîne des relations de cause-à-effet est un exercice passionnant qui permet de justifier pleinement que le territoire prenne des décisions volontaristes en matière d'emploi.

2. Prendre en compte toutes les échelles de temps, même si c'est en en priorisant certaines

Comme on l'a vu préalablement, la situation locale en matière d'emploi est la conséquence de nombre de mécanismes sociaux, éducatifs et économiques. Inversement, répondre à ses défaillances de manière efficace va supposer de combiner des actions à court, moyen et long terme. Or, bien souvent, les collectivités ne se saisissent de cette question de l'emploi que parce qu'elles constatent qu'un déséquilibre (chômage élevé, difficultés de recrutement) s'amplifie. La réponse immédiate ou à court-terme à ce déséquilibre est justifiée mais elle ne traitera pas les causes principales du problème.

Si l'on considère que le fait de sortir du système scolaire sans qualification expose à un risque très élevé de chômage, alors il est indispensable de l'éviter et pour cela, que les collectivités conçoivent, déploient et évaluent les actions (soutien périscolaire, « programmes de réussite éducative », éducation populaire) qui permettront de limiter le phénomène au maximum. C'est un travail de longue haleine, qui produira des effets à long terme, bien au-delà des horizons classiques de la décision publique ; mais ne pas traiter les racines d'un problème structurel, c'est se condamner à transformer un sujet de fond en mal chronique...

3. Rendre visible la cohérence et la convergence des politiques locales contribuant à la stratégie emploi

Ne renonçons pas à la complexité dans le débat public. Ce n'est pas parce que l'emploi a des liens avec des sujets apparemment différents qu'il ne peut être un objectif stratégique éminent. On peut justifier de l'investissement public dans des sujets apparemment différents si l'on montre, si l'on explique et si l'on rappelle constamment qu'ils sont liés les uns aux autres. Cette pédagogie permet aussi de dépasser l'approche par « silos » à laquelle la gestion publique s'astreint souvent.

4. Assurer un portage visible et volontariste de la politique emploi au plus haut niveau de la collectivité

Le nombre d'acteurs et la richesse du sujet rendent la répartition des rôles peu lisible et la coopération malaisée. Tous constatent la nécessité d'articuler les politiques publiques mais l'initiation d'un partenariat régulier se heurte au manque de disponibilité et à la diversité des logiques hiérarchiques. L'implication des principaux élus du territoire (présidence, vice-présidence) permet de lancer et de légitimer une dynamique collective.

5. Inscrire la stratégie emploi au cœur d'un projet de territoire à long terme et dans la communication vis-à-vis de la population

Une politique de l'emploi ambitieuse vise à transformer la population pour la rendre plus employable, plus entreprenante et plus insérée sur le marché du travail. Le « portage » politique de cette action en profondeur sera d'autant plus solide qu'il sera assumé par une large part des élus locaux, et pas seulement par les plus éminents à l'heure d'écrire le projet. On peut considérer que cette politique constitue le volet « population » du projet de territoire ; elle doit être assumée comme telle par tous et le sera d'autant mieux que chacun connaîtra la portée de sa propre contribution aux objectifs poursuivis.

6. Mobiliser les moyens de l'action locale

La collectivité peut et doit assumer l'animation locale entre acteurs de l'économie et de l'emploi. De même qu'elle consacre expertise et ressources financières au suivi des entreprises dans le cadre du développement économique, il lui incombe d'organiser l'échange d'informations entre acteurs économiques, offreurs de formation, conseillers emploi ou formation, spécialistes de l'orientation et de l'insertion etc. Les Régions (Nouvelle-Aquitaine par exemple) ont déployé des équipes de chargés de mission dans les territoires, mais l'animation locale et le suivi régulier des évolutions du marché du travail et des besoins de compétences des entreprises ne peuvent être assurés par aucun acteur mieux que par le Pays ou l'EPCI.

7. Initier puis rendre nécessaire un partenariat local exigeant

Puisque le sujet est complexe, il faut l'aborder ensemble : personne n'a les moyens de réussir ni même d'atteindre ses propres objectifs seul. Partager l'information sur l'actualité économique locale et ses conséquences sur le marché du travail, détecter et qualifier les besoins de compétences, convaincre les financeurs de la formation de l'utilité de nouvelles offres locales, anticiper les difficultés des entreprises et proposer des solutions de reclassement sont autant de défis que des démarches partenariales organisées ont su traiter au cours des dernières années.

Amorcer un tel partenariat rend les contacts avec les entreprises plus efficaces, les coopérations entre acteurs plus fréquentes, le métier de chacun beaucoup plus intéressant. À long terme, c'est quand chaque partie-prenante comprend qu'elle trouve un intérêt individuel à s'y intégrer qu'un partenariat devient pérenne.

8. Connaître les entreprises locales et s'efforcer d'anticiper bonnes et mauvaises nouvelles

Aucun acteur ne peut connaître les entreprises d'un territoire autant que le pays ou l'intercommunalité qui l'animent. Caractériser et consolider les besoins de recrutements, les difficultés d'accès aux compétences ou les risques de pertes d'emplois devraient être au cœur du métier de développeur local. De même, l'accueil de projets d'implantations doit être accompagné le plus tôt possible par l'analyse des besoins de recrutements ; c'est cette anticipation qui permettra de mobiliser et former des demandeurs d'emploi, même éloignés du monde du travail, et ainsi d'éviter que les créations d'emplois bénéficient avant tout aux plus « employables » des territoires voisins.

Si le territoire décide de renforcer encore cette fonction essentielle de suivi des entreprises, il peut la compléter par une veille régulière, via l'analyse de données financières ou le suivi de sources d'information économique, sur les entreprises locales. Il renforce alors l'efficacité de son activité de contacts avec les dirigeants d'entreprises.

9. Mobiliser, convaincre, innover

Le portage politique, l'inscription de la stratégie en faveur de l'emploi au cœur du projet de territoire et l'affectation de ressources au sujet légitiment la position de négociation de la collectivité. Il est logique qu'elle interpelle Département, Région, Rectorat, Pôle emploi ou autres acteurs pour renforcer l'offre de formation initiale, programmer telle ou telle action de formation de demandeurs d'emploi, ou soutienne un projet inter-entreprises. Toutefois, les ressources et la latitude de décision de certains acteurs peuvent entraver l'apport de réponses nouvelles, même face à l'expertise locale des besoins.

Les réformes de la formation (2018) ouvrent de nouvelles possibilités pour la création de capacités locales de formation et peuvent donc faciliter la recherche de solutions avec les branches professionnelles ou les entreprises. De même, l'ingénierie RH territoriale s'est beaucoup enrichie et il peut être pertinent de mobiliser de nouveaux partenaires, comme les groupements d'employeurs, les GEIQ ou des dispositifs de reconversions professionnelles entre entreprises.