

POUR DES STRATÉGIES TERRITORIALES DU TRAVAIL

*par Hugues de Varine **

Les territoires sont les échelons « naturels » d'une action pour l'emploi. Mais à quelles conditions cet état de fait devient-il un atout réel ?

En France, l'emploi a été décrété priorité nationale par tous les gouvernants depuis la fin des années 1970 et les politiques de l'emploi, comme le traitement social du chômage, figurent dans tous les programmes des majorités et des oppositions successives. Et cela au point que, insensiblement, on en est arrivé à considérer qu'il s'agissait là d'une responsabilité relevant exclusivement du niveau national. Or, jusqu'à présent, tout ce qui a été entrepris dans ce domaine a échoué. Des essais récents visant à reporter une part de cette responsabilité (1) sur le niveau régional ne semblent pas plus prometteurs. Quant aux initiatives individuelles et associatives, notamment en matière d'insertion ou de création d'activités, elles dépendent de plus en plus de subventions publiques, souvent européennes.

Cela explique que, tout naturellement, élus locaux, organisations d'employeurs et de salariés, travailleurs sociaux, associations de solidarité sociale considèrent que c'est à l'État, voire à la Région, de s'occuper de ces problèmes et de leur trouver des solutions. Il faudrait peut-être se demander s'il n'est pas temps de changer les termes du débat et plus particulièrement de moins parler d'emploi, de chômage, de politiques nationales, mais surtout de travail, de travailleurs et de responsabilité des acteurs locaux.

Une autre offre, une autre demande

Tout d'abord, le capital humain de tout territoire se compose de travailleurs, occupés ou non, futurs (en formation) ou anciens (en retraite). Certains sont leurs propres employeurs, d'autres travaillent « au noir », d'autres sont bénévoles. La majorité constitue une offre de main d'œuvre salariée, réellement ou potentiellement utilisable, ou en préparation, et dont une part seulement, très minoritaire, est volontairement ou involontairement inemployée à un moment donné.

Ensuite, l'activité économique de ce même territoire repose en grande partie sur la disponibilité d'une main d'œuvre diversifiée, adaptée ou adaptable à la demande des employeurs. Faute de cette disponibilité, l'entreprise devra soit s'installer ailleurs, soit faire appel à de la main d'œuvre importée.

** Consultant en développement local et communautaire. Ancien membre de la Mission Promotion de l'Emploi, de la Commission nationale de développement social des quartiers. Intervenant sur des PLIE, la professionnalisation des emplois jeunes, pour des DLA, etc. hdevarine@interactions-online.com*

(1) Aides à l'emploi, formation professionnelle.



Enfin, l'offre de formation, générale et professionnelle, initiale ou continue, existant sur le territoire ou accessible depuis celui-ci, est supposée répondre aux besoins conjoints des travailleurs et des employeurs, c'est à dire à une demande d'adaptation aux postes de travail actuels et futurs.

Tout cela signifie un renversement de la loi de l'offre et de la demande : ce sont les travailleurs qui proposent leur force de travail et leurs compétences, alors que ce sont les employeurs qui recherchent les travailleurs dont ils ont besoin, la formation intervenant pour rapprocher cette offre de cette demande dans le court comme dans le moyen terme. On se trouve devant un processus de négociation qui implique l'immense majorité des employeurs et des travailleurs, la démarche d'insertion ne concernant plus que la petite minorité des travailleurs qui, pour différentes raisons, ne parviennent ni à s'offrir sur le marché du travail, ni à utiliser les moyens de formation-adaptation qui leur sont accessibles.

Si l'on accepte ce point de vue, on est obligé d'en conclure que, selon le principe de subsidiarité, le marché du travail ne peut se gérer qu'à un niveau territorial pertinent, défini par les périmètres conjugués du bassin d'emploi et du bassin de main d'œuvre. Les acteurs de ce marché sont, de fait, les employeurs eux-mêmes et leurs organisations, des structures de mobilisation et de défense des travailleurs, des organismes de formation (2), et le réseau des travailleurs eux-mêmes, le tout structuré, arbitré et catalysé par les collectivités représentatives du territoire (3). Cela veut dire aussi que la dimension « travail » fait partie des stratégies du développement local, comme celles de l'éducation, de la jeunesse, du logement, de la culture, de l'environnement.

Des collectivités locales offensives

Dans cette ligne, un rôle fort revient aux collectivités locales. Il faut entendre par là l'ensemble des structures de service public existant sur le territoire tel que défini ci-dessus, autour d'une autorité unique, généralement l'EPCI (4) dont le périmètre correspond le mieux au territoire (5). Cette autorité, assistée de diverses institutions spécialisées (6), peut être la mieux placée pour connaître l'offre de travail et la demande de travailleurs, pour faire circuler l'information à leur sujet, pour susciter et coordonner l'offre de formation, pour intervenir en cas de besoin.

Encore faut-il que la collectivité mette en place un dispositif local qui tienne compte des forces vives présentes dans la communauté. C'est ce que fit, il y a quelques années, la ville de Sarrebruck, capitale du Land de Sarre : la municipalité décida de se passer du réseau fédéral de lutte contre le chômage pour créer un système municipalisé qui utilise toutes les compétences présentes sur l'agglomération. Une réalisation analogue fut celle de « Plaine

(2) Y compris relevant de l'Éducation Nationale.

(3) Essentiellement les intercommunalités, élus et services.

(4) Établissement Public de Coopération Intercommunale (Communauté Urbaine, d'agglomération, de communes, Syndicats mixtes de Pays, SIVOM).

(5) L'idéal serait évidemment que ce périmètre soit au départ déterminé en fonction de l'observation des deux bassins d'emploi et de main d'œuvre.

(6) Établissements d'enseignement, agence pour l'emploi, mission locale, compagnies consulaires, PLIE, INSEE, Inspection du travail, etc.

Emploi », un GIP (7) créé dans le cadre de la renaissance de la Plaine Saint Denis (93), dont la formule a été reprise par la communauté d'agglomération de Plaine Commune pour couvrir les bassins d'emploi et de main d'œuvre autour du pôle de Roissy.

Les rôles de l'élu, du fonctionnaire territorial, de l'agent de développement, du travailleur social sont distincts, mais tout à fait complémentaires. Ils mettent en jeu les légitimités et les compétences de chacun et constituent des réseaux informels de veille, d'encouragement, de contrôle. La collectivité-employeur, comme à Gueugnon (8), peut constituer un outil de construction de l'offre de travail et de facilitation de la négociation employeur-travailleur.

Des acteurs économiques engagés

Leur intérêt est incontestablement, pour chaque employeur mais aussi collectivement, de s'assurer de la permanence, sur le territoire, d'une main d'œuvre disponible et qualifiée. Cela suppose, de la part des employeurs, un engagement fort dans la promotion des emplois recherchés, dans la qualité de l'environnement de travail, dans la création de services éducatifs, sociaux, culturels. Car ils ne peuvent pas toujours tout demander à la collectivité : ils ont une responsabilité sociale dans la communauté humaine qui les entoure, parce qu'ils ne peuvent exister à long terme sans elle (9). Il y a quelques années, une étude du MIT démontrait que les entreprises qui prospéraient depuis plus de deux siècles le devaient surtout à l'attention portée par les détenteurs du capital économique à leurs salariés et à la qualité du management de la ressource humaine. Le paternalisme du 19^e siècle n'avait pas d'autre justification : le début de la fin de la grande industrie au Creusot (71) date de l'abandon par la société Creusot Loire, en 1970, de tout ce que l'empire des Schneider avait construit pour s'assurer une main d'œuvre durable, de génération en génération. Et c'est à l'État que les travailleurs licenciés on fait appel lors de la faillite de l'entreprise, en 1984-1985.

À la question de savoir quels étaient ses besoins en matière de recrutement dans l'agglomération, un DRH de Peugeot-Vesoul répondit un jour qu'il n'avait jamais de problème, car il lui suffisait de faire appel à l'intérim. Raisonnablement à courte vue, qui mettait en cause l'utilité même de son propre poste et qui pouvait amener à l'assèchement progressif du marché local du travail.

La bonne santé du marché du travail sur un territoire dépend enfin, en grande partie, de la richesse du capital social collectif qui existe sur ce territoire, ou que l'on peut susciter selon des démarches et des pédagogies originales (10). Il s'agit du capital social collectif qui peut être mis à la disposition de chaque membre de la communauté, qu'il soit employeur (11), travailleur sala-

(7) Groupement d'Intérêt Public.

(8) Le maire et conseiller général de la petite ville ouvrière de Gueugnon (71) utilisait là les Contrats Emploi Solidarité pour mobiliser la main d'œuvre disponible : il recrutait des personnes dans les services municipaux, les testait quelques mois, tant pour leurs compétences que pour leurs motivations, puis les recommandait personnellement à des employeurs.

(9) Les initiatives actuelles de certaines entreprises, en vue de créer des crèches ou d'autres services à la personne pour fidéliser leurs salariés, vont dans ce sens.

(10) On ne parle pas ici du capital social individuel des milieux aisés et des élites, mobilisé au seul profit de leurs membres et de leurs héritiers. Voir **Antoine Bevort** et **Michel Lallement** (dir.), *Le capital social ? Performance, équité et réciprocité*, Éd. La Découverte / MAUSS, coll. Recherches, 2006.

(11) Pour trouver un collaborateur de qualité.



rié (12), porteur de projet d'activité (13), ou en quête de formation initiale ou continue.

Naturellement, ce sont les associations, au premier chef, qui rassemblent et font fructifier ce capital social, mais aussi les citoyens « ordinaires », les professionnels ayant cessé d'exercer, les détenteurs de compétences ou de relations. Tous doivent être associés au dispositif d'organisation locale du marché du travail et conscients d'avoir eux aussi une « responsabilité sociale » globale, qui dépasse leurs intérêts particuliers ou sectoriels.

Tout un ensemble d'actions doivent être menées pour promouvoir, au bénéfice du travail, les qualités, que l'on appellera « atouts », de solidarité, d'entraide, de confiance en soi et entre soi, de capacité d'initiative individuelle et collective. C'est d'autant plus important que, culturellement, le travailleur français, surtout jeune ou moins qualifié, a tendance à se voir en « demandeur » plutôt qu'en « offreur ».

Et l'État dans tout cela ?

On aura compris que c'est exclusivement au niveau local que l'on pourrait « gérer » les problèmes du travail, de l'activité, de la main d'œuvre, et donc finalement du chômage. Toutes les fois que l'État s'en est mêlé (14), avec une incroyable arrogance, on a abouti à des échecs, voire à des catastrophes. Une étude un peu participative sur les problèmes d'emploi, menée sur un arrondissement bourguignon, a été sèchement rejetée par le Directeur départemental du travail : son objectif était de « vendre » efficacement les mesures existantes, et non pas de rechercher la création de dynamiques locales au niveau des bassins secondaires d'emploi.

L'État aurait en réalité un rôle propre, très important, celui de favoriser et de rendre possibles les initiatives des collectivités et de leurs partenaires locaux en matière de création d'activités et de rapprochement de la demande et de l'offre de travail. Et cela dans la logique de subsidiarité qui impose à la décision de se faire au plus proche des réalités, des moyens venant si nécessaire des niveaux supérieurs. Le concept de Maison de l'emploi serait excellent s'il émanait vraiment du terrain et non pas de circulaires ministérielles. Car il ne s'agit pas d'abord de financements publics et de réglementation, mais de volonté conjointe d'agir de la part des acteurs du terrain.

Poursuivre la réflexion et surtout l'expérimentation demande de l'intelligence collective, associant des acteurs divers, proches eux-mêmes du terrain et acceptant d'œuvrer en commun en dehors de l'actualité et de l'urgence. Est-ce trop demander ?

Hugues de Varine

(12) Pour connaître et saisir les opportunités de trouver un poste ou d'en changer.

(13) Pour l'accompagner dans la prise de risque.

(14) À partir de diagnostics effectués sur des bases statistiques, souvent par l'établissement de moyennes, ou de pourcentages plus ou moins manipulés.