



**HAL**  
open science

## L'inscription territoriale des politiques publiques d'emploi

Sébastien Knockaert, Muriel Maillefert

► **To cite this version:**

Sébastien Knockaert, Muriel Maillefert. L'inscription territoriale des politiques publiques d'emploi. 37ème Colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française - "La science régionale au tournant du siècle", Sep 2001, Bordeaux, France. hal-02362417

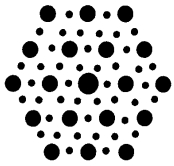
**HAL Id: hal-02362417**

**<https://hal.science/hal-02362417>**

Submitted on 13 Nov 2019

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



37<sup>ème</sup> COLLOQUE DE L'ASSOCIATION DE  
SCIENCE REGIONALE DE LANGUE  
FRANCAISE



UNIVERSITÉ MONTESQUIEU  
BORDEAUX IV

Bordeaux, 3-5 Septembre 2001

## "La science régionale au tournant du siècle"

---

### Session B5

Marchés Régionaux et Locaux de l'Emploi

## L'inscription territoriale des politiques publiques d'emploi

Sébastien KNOCKAERT  
Université Paris X-Nanterre  
FORUM  
200 Avenue de la République, bât. K  
92001 NANTERRE CEDEX  
seb\_knockaert@yahoo.fr

Muriel MAILLEFERT  
Université Lille III-Charles de Gaulle  
BP 149, 59653 Villeneuve d'Ascq Cedex  
maillfert@univ-lille3.fr  
et  
FORUM, Paris X-Nanterre  
200 Avenue de la République, Bât. K  
92001 NANTERRE CEDEX  
muriel.maillfert@u-paris10.fr

**Mots-Clés** : politique publique – territoire – emploi – gouvernance

**Résumé** : Les mesures en faveur de la décentralisation affectent en profondeur la gestion des territoires. Une sphère particulière de la politique publique, celle en faveur de l'emploi est examinée. Prise entre le niveau supra-national et infra-national, la politique publique en faveur de l'emploi ne peut plus être analysée à l'aune des critères traditionnels généraux de l'Etat régulateur (efficacité-équité). Cependant, la prise en compte des dimensions locale et territoriale introduit une forte incertitude sur l'utilisation des dispositifs, ainsi que sur leurs effets en retour sur la politique publique elle-même.

Les questions de l'emploi et du chômage ont, durant de nombreuses années, été dévolues à l'État du fait de sa qualité d'Administration Centrale.

Or, la définition de la place de l'Etat et l'évaluation de ses actions sur l'économie ont connu des réaménagements profonds ces vingt dernières années. Centrés à l'origine sur une critique de la place et du rôle l'Etat dans l'économie (l'Etat providence contre l'Etat libéral), les débats théoriques s'orientent actuellement vers une réflexion sur la redéfinition même de la place de l'Etat<sup>1</sup>.

Penser l'Etat comme un intervenant actif dans l'économie est délicat<sup>2</sup>. Nous proposons, dans ce travail, de partir de l'hypothèse de l'existence d'un cadre de la politique économique, et d'un objectif reconnu par les agents économiques, le plein-emploi (Salais, 1998). Nous cherchons à en analyser les effets du point de vue des acteurs locaux de l'emploi.

Mais, les effets de cette politique publique ne peuvent être appréhendés avec les outils théoriques généraux de l'analyse économique (comme l'efficacité ou l'équité) car, pour des raisons diverses, la mise en œuvre de l'objectif sur le terrain en modifie la nature et le contenu que l'économie formalise essentiellement en terme d'incertitude entourant les actions des agents : à l'inverse des « contrats planifiés » de la théorie économique, les contrats locaux sont essentiellement « émergents » au sens où les engagements des agents ne peuvent émerger qu'au cours des transactions (Eymard-Duvernay et Geslot, 2000).

La nature complexe des relations entre les acteurs provient essentiellement de leur caractère « local ». Ce caractère local est une conséquence de la volonté de décentralisation de l'action publique qui ne porte pas, en premier lieu, sur la politique d'emploi, mais dont les étapes sont marquées par les différentes lois sur la décentralisation.

Si l'appui sur la localité permet de comprendre les effets de la décentralisation des politiques publiques sur les comportements des acteurs, elle laisse en revanche inexplorée la dimension locale elle-même, qui a, dans les analyses précédemment citées, un caractère uniquement métaphorique<sup>3</sup>. Pour faire image, seule la dimension verticale (celle concernant le passage du global au local) est analysée, alors que la dimension horizontale (le local, le territoire, la proximité) reste obscure. Comment relier ces deux dimensions qui correspondent d'ailleurs, sous l'angle de l'action publique à des découpages disciplinaires anciens (aménagement du territoire/politique publique) ? Autrement dit, l'analyse de l'inscription territoriale de l'action publique est-elle pertinente ou au contraire ne fait-elle que brouiller un peu plus les cartes, notamment au regard de l'introduction du nouvel échelon, l'échelon européen ?

Avant tout, il paraît nécessaire de clarifier les relations complexes qu'entretiennent ces politiques publiques d'emploi avec leur(s) espace(s). Car les politiques d'emploi ont subi un mouvement de ciseaux consécutif au double choc de

---

<sup>1</sup> la pensée Keynésienne tout comme la pensée classique, dans des registres différents pensent l'Etat comme extérieur à l'économie, soit que l'on se refuse, par choix méthodologique, à modéliser le comportement du décideur public (Muet, 1984), soit que ce comportement soit considéré par nature comme perturbateur. Une position intermédiaire consiste à placer l'Etat au même plan que les agents économiques tout en ne modélisant pas spécifiquement sa fonction de préférence, mais en évaluant les résultats de son action. L'Etat perd alors son statut de régulateur pour devenir simple réglementeur (Lévêque, 1998).

<sup>2</sup> Pour des détails sur ce sujet, voir notamment (Salais, 1998)

<sup>3</sup> Selon les dires même des deux auteurs.

la décentralisation et de la montée de l'action européenne. Ce choc constitue un facteur d'opacité dans l'appropriation, par les acteurs locaux de ces politiques. L'effet en retour sur la politique publique dépend de divers paramètres dont nous tentons une première cartographie. Quelques hypothèses sur l'articulation entre politique publique et territoire sont proposées.

## **1- LES NOUVEAUX ESPACES DE L'ACTION PUBLIQUE**

On associe en général aux années de croissance une figure particulière de l'Etat. Dans la problématique Keynésienne, l'Etat assure notamment la régulation de l'économie. Il exerce des fonctions tutélaires. A cette figure familière de l'Etat est associé un rapport spécifique à la politique locale très dépendante du centre et de ses décisions : en la matière, la planification et l'aménagement du territoire représentent deux modalités complémentaires de la politique publique qui se décide au sommet de l'Etat, s'incarne éventuellement localement dans les agents de l'Etat et qui n'est pas au moins localement, discutable<sup>4</sup>.

Les évolutions contemporaines de l'action publique sont marquées par un double mouvement (Merle, 2000 ; Pecqueur, 2000) : la montée en puissance de l'Europe et du niveau supra-national, d'une part, et le développement des divers échelons locaux, d'autre part, que ceux-ci soient incarnés par les régions, les départements ou les collectivités locales. Ce mouvement contribue à remettre en question les règles antérieures qui guidaient la politique publique que ce soit dans le domaine de l'aménagement du territoire (Madiot, 1993) ou de l'emploi (Simonin, 2000).

### **1.1- Niveaux de décision et politiques publiques : l'échelon européen**

L'Europe agit essentiellement sur l'emploi par le biais des actions structurelles. Les politiques sont dirigées vers les régions éligibles à certains de ses objectifs. Mais, les actions structurelles ne sont pas rattachées à un objectif global, pouvant s'apparenter à une politique économique au sens traditionnel du terme<sup>5</sup>. Pourtant, en matière d'emploi, la signature du traité d'Amsterdam a semble-t-il donné une impulsion décisive dans la promotion d'une véritable politique d'emploi européenne.

#### **1.1.1 l'Europe et la politique économique**

L'Europe ne dispose pas à son origine d'instruments de politique publique ciblés en fonction d'objectifs. L'action européenne, en matière de politique économique, a pris une plus grande ampleur avec l'unification européenne, bien que

---

<sup>4</sup> Citons cette définition de la planification : « La planification sera donc considérée comme macro-économique par définition, que ce soit d'ailleurs à l'échelle d'une branche, d'une région ou d'une nation, voire même d'un ensemble supra-national. Impliquant, contrairement à la planification de la firme, pluralité des sujets économiques, existence de stratégies autonomes dotées les unes à l'égard des autres d'inégales possibilités de contrainte, la planification consistera donc à rendre compatibles les différents plans, l'unité macro-économique étant dotée d'un centre supérieur de décision. Elle sera seule retenue. La dimension géographique du sujet – la nation par exemple - sera par contre sans influence à ce stade de l'analyse, la dimension économique, malaisée par ailleurs à définir important seule », in Caire G (1972), *La planification*, Cujas, 2<sup>ème</sup> éd., pp 63-64.

<sup>5</sup> Sauf peut-être pour la P.A.C..

la plupart des instruments qui seront mentionnés aient été créés à l'époque du Marché Commun. Dans le domaine qui nous concerne, à savoir la politique de l'emploi, la crise économique et le développement du chômage ont fortement contribué à la revitalisation des instruments existants, notamment dans leur utilisation par les acteurs locaux.

L'Europe intervient dans les économies des pays membres par le truchement d'*actions structurelles* destinées aux régions. Ainsi, la dimension territoriale de l'action économique est différente de celle des Etats. Cette situation paraît à certains très critiquable, car elle introduit une logique de répartition des fonds tout à fait différente de la logique de redistribution choisie par les Etats (Davezies, 1997).

Quoiqu'il en soit, l'Europe dispose actuellement de quatre instruments principaux d'action structurelle (Union Européenne, 1999) : le Fonds Social Européen (F.S.E.), le Fonds Européen de Développement Régional (F.E.D.E.R.), le Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (F.E.O.G.A., section orientation), l'Instrument Financier d'Orientation de la pêche (I.F.O.P.).

Le F.S.E. peut être considéré comme l'instrument principal de la politique de l'emploi en ce sens où il a vocation à « développer les ressources humaines et améliorer le fonctionnement du marché de l'emploi » (U.E., 1999 p. 3).

Il s'inscrit dans une double logique, celle de la politique d'emploi européenne, dont la naissance peut être placée en 1994 à la conférence d'Essen et celle, plus ancienne, de la politique structurelle articulée autour de six objectifs (encadré 1).

#### **Encadré 1 : La politique structurelle de l'UE et le F.S.E.**

Le F.S.E. a été créé avec le marché commun (1957) (en même temps que le FEOGA et la B.E.I. (Banque Européenne d'Investissement), le FEDER ne datant que de 1975) et répond à un souci des Etats Membres de « renforcer l'unité de leurs économies et d'en assurer le développement harmonieux en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisés » (cité par Madiot, 1993, p 106). Le F.S.E., destiné au départ au financement de la formation professionnelle, s'est orienté, au début des années 80 (réforme de 1983), en direction d'un financement d'action en faveur des zones les plus pauvres ou en reconversion. En tant qu'instrument d'action structurel, il est organisé autour de six objectifs :

Objectif 1 : Promouvoir le développement et l'ajustement structurel des régions en retard de développement

Objectif 2 : Assurer la reconversion des régions gravement affectées par le déclin industriel

Objectif 3 : Combattre le chômage de longue durée et faciliter l'insertion professionnelle des jeunes et des personnes menacées d'être exclues du marché de l'emploi. Promouvoir l'égalité des chances entre homme et femme sur le marché du travail

Objectif 4 : Faciliter l'adaptation des travailleurs aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production

Objectif 5 : Promouvoir le développement rural en

a) accélérant l'adaptation des structures agricoles dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune

b) facilitant le développement et l'ajustement structurel des zones rurales.

La Région Nord-Pas de Calais est éligible à l'objectif 3<sup>6</sup>. Les dispositifs financés par l'objectif 3 du F.S.E sont au nombre de 5 et concernent : Les Actions d'insertion et de formation (A.I.F.), le Fonds national pour l'emploi – femmes isolées (F.N.E.-F.I.), les Aides aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprises (A.C.C.R.E.), les Contrats de retour à l'emploi (C.R.E.) et enfin, les Plans locaux d'insertion par l'économie (P.L.I.E.).

<sup>6</sup> Qui comporte quatre sous-objectifs :

-faciliter l'insertion professionnelle des chômeurs menacés par le chômage de longue durée

-aider les jeunes à la recherche d'un emploi à entrer sur le marché du travail

-favoriser l'insertion professionnelle des personnes menacées d'être exclues du marché de l'emploi

-promouvoir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes sur le marché de l'emploi

Les fonds structurels constituent une manne importante (156 Milliards d'ECU pour la période 1994-1999) et, il est clair que l'enjeu de leur captation peut être considérable. A titre d'illustration, J.F Merle (2000, p. 279) cite deux chiffres impressionnants : pour la période 1994-1999, les régions françaises ont pu disposer de 60 milliards de francs provenant des quatre fonds structurels européens à mettre en regard des 110 milliards de francs alloués par l'Etat français aux contrats de plan Etat-régions.

Si l'Europe joue un rôle actif dans le fonctionnement des marchés du travail des régions, son intervention va même au-delà de cet aspect « local » puisque se dessinent les contours d'une véritable politique d'emploi à l'échelon de l'U.E..

### 1.1.2 Vers une politique d'emploi européenne ?

Le traité d'Amsterdam<sup>7</sup>, en introduisant explicitement un volet emploi et en reconnaissant l'emploi comme une *question d'intérêt commun*, peut être considéré comme un pas important vers une intégration de la question de la politique d'emploi à l'échelon européen. Les principes du sommet d'Amsterdam ont reçu un contenu opérationnel lors du sommet de Luxembourg (novembre 1997) où ont été notamment définies quatre lignes directrices pour l'emploi<sup>8</sup>.

L'U.E. cherche principalement à construire un cadre commun de la politique d'emploi matérialisé dans un processus défini annuellement par quatre étapes : définition des lignes directrices pour l'emploi, élaboration d'un plan d'action national, rédaction d'un rapport conjoint sur l'emploi, ajustement des lignes directrices par le Conseil. L'aspect intégrateur de la démarche vient du fait que le F.S.E. est promu instrument prioritaire de la stratégie européenne pour l'emploi : les domaines d'intervention du F.S.E. doivent mieux s'articuler avec les lignes directrices de la stratégie européenne (encadré 2)

#### **Encadré 2 : Les domaines d'intervention du F.S.E. pour la période 2000-2006**

Ils sont au nombre de cinq et sont coordonnés avec les objectifs de la politique d'emploi européenne.

- définir les politiques actives de lutte contre le chômage, visant à prévenir le passage vers le chômage de longue durée, faciliter la réinsertion professionnelle des chômeurs, et soutenir l'insertion professionnelle des jeunes et le retour à l'emploi.

- promouvoir l'intégration sociale et l'égalité des chances pour tous dans l'accès au marché du travail.

- développer dans le cadre de l'apprentissage tout au long de la vie des systèmes d'éducation et de formation qui améliorent et renforcent l'employabilité, la mobilité et l'insertion sur le marché du travail.

- promouvoir une main-d'œuvre compétente, formée et souple, encourager l'innovation et l'adaptabilité au niveau de l'organisation du travail, soutenir la création d'emploi et renforcer le potentiel humain dans les domaines de la recherche, de la science et de la technologie.

- améliorer la participation des femmes au marché du travail, y compris leurs perspectives de carrière, leur accès à de nouvelles possibilités d'emploi et à la création d'entreprises, et réduire la ségrégation horizontale et verticale sur le marché du travail.

Source : Union Européenne, *La stratégie européenne pour l'emploi*. Miméo, non daté.

<sup>7</sup> Le traité d'Amsterdam, signé en 1997 comporte quatre volets : l'emploi et les droits des citoyens, la libre circulation des individus, la défense et l'expression commune des intérêts de l'Europe sur la scène mondiale, l'adaptation des institutions en prévision de l'élargissement. Source : Commission Européenne (1997), *Amsterdam, 17 juin 1997. Un nouveau traité pour l'Europe*, Office des publications officielles des communautés européennes.

<sup>8</sup> Ce sont : l'employabilité, l'esprit d'entreprise, la capacité d'adaptation et l'égalité des chances.

Si les objectifs de la politique européenne semblent rejoindre ceux de la politique d'emploi nationale (voir encadré 2), il n'est pas certain que la méthodologie soit identique : sans aller jusqu'à parler d'une stratégie défensive, comme le proposent certains écrits critiques<sup>9</sup>, la politique d'emploi s'est fixé comme objectif principal de lutter contre la sélectivité du marché du travail (Dares, 1997), et pour cela, oriente les actions en direction des publics-cibles, notamment les jeunes et les C.L.D. (chômeurs longue durée). A l'inverse, la politique d'emploi européenne cherche à se positionner en amont de la question du chômage, dans une optique préventive. Or, anticiper les évolutions de l'emploi en amont, requiert un minimum de concertation et de discussion sur l'emploi, entre les entreprises, les représentants des salariés et l'Etat, ce qui n'est sûrement pas une tradition forte en France où le « droit à gérer »<sup>10</sup> semble inscrit dans l'esprit patronal.

Si en matière européenne, les évolutions de la politique d'emploi sont mal connues, il est plus banal de constater, pour la France, une tendance à la décentralisation/déconcentration des décisions en matière de politique publique d'emploi. La politique passive privilégiant l'indemnisation du chômage des années 70 et 80 semble désormais abandonnée, au profit de politiques d'emploi dites actives, visant l'insertion ou la réinsertion des chômeurs dans le monde du travail. Ces politiques ne jouent pas seulement sur le coût du travail des individus peu qualifiés, en vue de les (ré)insérer dans des entreprises privées, elles comptent aussi un volet très important en faveur des jeunes et des chômeurs longue durée pour lesquels l'insertion ou la réinsertion immédiate dans le circuit productif marchand semble difficile. En cela, elles rencontrent les préoccupations européennes en matière de politique d'emploi (notamment l'objectif 3 du F.S.E.).

Ces politiques s'appliquent non pas dans l'absolu, mais sur des espaces ou des territoires. C'est pourquoi leur dimension localisée ne peut être évacuée ; elle recoupe de plus une évolution similaire des politiques d'aménagement du territoire.

## **1.2- Politiques publiques et territoires : la complexité du réel**

La France a été, durant longtemps, un État centralisateur, notamment avec l'établissement de la monarchie absolue ou encore avec la Révolution Française et le Bonapartisme qui suivit. Ce centralisme est en régression au profit d'une autonomie accrue des communes, départements ou régions acquise dans les textes au début des années 1980.

Chronologiquement, deux phénomènes permettent l'émergence des questions relatives au local. D'une part, la crise économique des années soixante-dix a engendré un mouvement important de désindustrialisation qui touche avant tout le « local » quelle que soit l'approche envisagée (emploi, environnement...). D'autre part, l'adoption de nouvelles modalités d'organisation administrative de l'État à savoir la décentralisation et son corollaire la déconcentration permet une relative

---

<sup>9</sup> D. Olivennes (2000, p. 343) indique trois directions défensives pour la politique publique d'emploi dans les années 80. Contre la perte d'emploi (et contre la concurrence) : protection des produits et des salariés en place. Contre le développement des inégalités : développement des dépenses sociales. Contre la hausse du chômage : création d'emplois publics ou para-publics. Cette politique est responsable, selon lui du montant élevé du chômage dit structurel.

<sup>10</sup> Dans un univers monopolistique constitué d'un syndicat (dont l'utilité dépend du salaire et de l'emploi) et d'une entreprise, l'entreprise maximise son profit sous contrainte de la demande de travail : le syndicat fixe le salaire, l'entreprise l'emploi. C'est le modèle de « droit à gérer ».

autonomisation du local, sous réserve de la présence homogénéisante et unifiante d'un gouvernement central<sup>11</sup>.

### 1.2.1. Les politiques publiques et la décentralisation

La décentralisation<sup>12</sup> consiste à poser le problème de la répartition des fonctions administratives de l'État : jusque là concentrés entre les mains de l'État, les pouvoirs se trouvent partagés entre l'État et les autres personnes publiques. Le transfert des compétences, né de la décentralisation, a pour conséquence directe la création de nouvelles autorités administratives autres que l'État. La caractéristique essentielle de ces nouvelles autorités est qu'elles détiennent un pouvoir de décision indépendant de l'autorité centrale. La conséquence en est la multiplication des territoires ainsi que la « mise en chantier des politiques publiques territoriales »<sup>13</sup>.

Ce mouvement, amorcé en 1982, a été récemment amplifié. Ainsi, par exemple, la loi « Chevènement » relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (Loi 99-586 du 12 juillet 1999) permet l'émergence d'une nouvelle forme de territoire : les communautés d'agglomérations. Avec la promulgation de la loi « Voynet »<sup>14</sup>, on assiste à un renforcement du découpage du territoire. Deux modalités ont été prévues ; en pays d'une part et, en agglomération d'autre part. Les pays sont constitués par des territoires qui « présentent une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale »<sup>15</sup>. Il ne s'agit pas d'une circonscription administrative mais ont pour objet la conduite d'un projet. Portier (1997, *in* Loinger *et alii*, pp. 109-121) conclut que cette nouvelle forme de territoire pourrait bien s'avérer être la plus pertinente en ce sens où elle est « porteuse d'une profondeur historico-culturelle et d'une cohérence géographique avérée, proche d'une réalité administrative (...) et d'une réalité économique ».

Malgré la complexification des territoires, les trois échelons territoriaux définis antérieurement conservent pourtant leur validité (rapport Mauroy, 2000). Les lois du début des années 80, renforcent les prérogatives de chacun de ces niveaux administratifs. A ces échelons se rattachent des compétences précises dont la répartition (dite du « bloc de compétences ») peut se justifier par un principe de

---

<sup>11</sup> Cette propriété distingue, selon Million-Delsol (1992) l'approche décentralisatrice de l'Etat de l'approche subsidiaire.

<sup>12</sup> Il est commun de distinguer la décentralisation qui consiste à transférer des responsabilités de l'administration centrale à une collectivité humaine –dans le cas de la décentralisation territoriale– de la décentralisation technique pour laquelle les pouvoirs sont dévolus à un service. Nous qualifierons cette seconde modalité par le terme « décentralisation » sous entendu décentralisation technique si tel n'était pas le cas nous qualifierons à proprement parler la forme de décentralisation à laquelle nous ferons référence.

<sup>13</sup> Avant les lois de décentralisation, existaient trois entités spatiales de référence (les collectivités territoriales) : la commune, le département et la région. Il peut paraître utile de se poser la question de la différence entre collectivité territoriale et collectivité locale. Ces deux notions sont définies aux articles 34 (collectivité locale) et 72 (collectivité territoriale) de la Constitution de 1958. Si nous nous en référons à ce texte constitutionnel, il apparaît que la collectivité locale serait plus large que la collectivité territoriale et qu'elle engloberait, outre cette dernière, les groupements de collectivités territoriales tels que les structures intercommunales, les districts ou encore les syndicats de communes. Mais, globalement, il apparaît vain de vouloir les distinguer en ce sens où les spécificités sont minimes.

<sup>14</sup> Loi n°99-533 relative à l'aménagement et au développement durable territoire en date du 25 juin 1999.

<sup>15</sup> Article 25 de la loi « Voynet »



subsidiarité (ou de proximité)<sup>16</sup> : à la région reviennent l'animation et le développement économique (y compris les transports régionaux, et la formation professionnelle), au département les équipements lourds, l'action sociale et l'aménagement rural, aux communes les équipements locaux et la maîtrise du sol (Pecqueur, 2000, rapport Mauroy, 2000)<sup>17</sup>.

Ce mouvement permet de pallier les effets négatifs du système de centralisation et de concentration notamment en terme d'inefficacité des politiques publiques décidées par l'État (Grefte, 1984) et va de pair avec la notion de développement local.

Mais la logique qui préside à la répartition des compétences n'est pas toujours très lisible<sup>18</sup>, ce qui conduit, *in fine*, à un brouillage des compétences<sup>19</sup>. C'est le cas pour les politiques en faveur de l'emploi qui peuvent se trouver directement ou indirectement présentes à chacun des échelons territoriaux. L'échelon central déconcentré (le département) est chargé d'appliquer les mesures nationales notamment celles concernant la politique sociale (par exemple, la mise en place du R.M.I.). La région a en charge la formation professionnelle. Mais elle est aussi, pour certains, le bras armé de l'Etat dans l'application de ses objectifs (Madiot, 1993). Quant aux communes, elles n'ont pas de compétences spécifiques en matière d'emploi mais développent, dans leur cadre propre des politiques d'insertion spécifiques, les expériences locales pouvant même devenir des modèles comme dans le cas du P.L.I.E..

### **1.2.2. Territoires, emploi et politiques d'emploi**

L'action publique locale est souvent perçue par l'entrée, historiquement première, de l'aménagement du territoire. Il existe de ce point de vue, des actions en faveur de l'emploi, mais ces actions ne relèvent pas d'une politique de l'emploi en tant que telle. Elle sont plutôt issues de programmes qui visent à maintenir ou développer le tissu local existant (les politiques d'animation économique locale) voire les entreprises elles-mêmes (via les aides directes ou indirectes aux entreprises, qui peuvent être avouées comme telles ou non, légales ou non).

L'entrée territoriale est pourtant, à l'évidence, une entrée pertinente pour ce type de politique. Comment arriver à mettre de l'ordre dans les formes

---

<sup>16</sup> La décentralisation suppose de confier au bénéficiaire un pouvoir de plein exercice ce qui implique d'aller au-delà d'une simple délégation (attribution d'un pouvoir réglementaire sous le contrôle de l'Etat). Par contre, la décentralisation va de pair avec un pouvoir déconcentré fort, de façon à ce que les élus locaux aient des interlocuteurs de l'Etat à l'échelon local (rapport Mauroy, 2000). Car l'Etat demeure en dernier ressort, le garant de l'unicité de l'application de la loi sur le territoire national. La décentralisation ne suppose alors-t-elle pas, finalement plus d'Etat local et moins d'Etat central ?

<sup>17</sup> Verdier (1996) souligne à ce propos la limite du principe de subsidiarité qui est plutôt selon lui un principe de recouvrement partiel des compétences.

<sup>18</sup> On donne par exemple les écoles et les collèges aux communes, les lycées aux départements, les universités aux régions. En matière d'impôts, le rapport Mauroy propose de donner aux communes la taxe d'habitation, aux régions la taxe professionnelle, aux départements la taxe foncière.

<sup>19</sup> « la décentralisation s'est traduite par un enchevêtrement général et une superposition des responsabilités dont il est urgent de sortir, et ce d'autant plus que la notion d'aide sociale s'est désormais élargie à des formes nouvelles d'action sociale, telle que la lutte contre les exclusions. Alors même qu'elles s'adressent aux publics les plus défavorisés, les procédures font partie des plus complexes et souvent des plus incertaines de notre droit. Il est donc essentiel de prolonger de façon très ambitieuse la décentralisation dans tous les domaines où se justifie une action de proximité, par l'intermédiaire de délégations conventionnelles de compétences lorsqu'une intervention des intercommunalités sera plus efficace » (rapport Mauroy, 2000, p. 56).

d'interventions ? Pecqueur (2000) propose une classification centrée sur les acteurs locaux, qu'il classe en trois catégories hétérogènes :

- une première catégorie regroupe les services déconcentrés de l'Etat (directions et délégations régionales ou départementales des ministères en charge du développement économique)<sup>20</sup>

- une seconde se compose des services économiques et missions des collectivités locales chargés notamment de mettre en œuvre les différents contrats liant la Région aux autres collectivités locales

- enfin, un troisième groupe très hétérogène comprend « les institutions professionnelles (chambres consulaires, syndicats de branches), des structures d'appui aux collectivités locales et des regroupements plus aléatoires d'acteurs locaux (agences d'urbanisme, comités de bassin, associations de développement) aux statuts variés (loi de 1901, groupements d'intérêt économique etc.), les structures techniques de la région et de l'Etat ou celles que ce sont données des entreprises (..) et enfin, l'économie mixte (avec les sociétés d'économie mixte : S.E.M.) qui allient capitaux privés et publics pour gérer des services publics marchands (Pecqueur, 2000, pp. 120-121).

Les institutions du marché du travail, au sens courant du terme sont elles-mêmes très diverses. On trouve les organismes du service public de l'emploi traditionnels (A.N.P.E., A.F.P.A.), ainsi que les services déconcentrés du Ministère du Travail (Direction Régionale ou Départementale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle). La répartition des compétences locales dépend d'un découpage administratif décidé centralement. Ainsi, le ministère du travail est chargé de l'animation du service public, le Premier Ministre (et les comités interministériels) du pilotage et de la coordination de la politique (ce qui explique que localement la gestion des mesures revienne aux préfets) (Beauviala-Ripert *et alii*, 1995).

On peut penser que dans ce foisonnement, tout le monde est préoccupé par *l'emploi*, mais il est difficile de préciser exactement les acteurs et les actions de ceux qui s'intéressent à la *politique de l'emploi*. Comment différencier ces domaines ?

Comme on s'en doute, l'objet de la politique de l'emploi est complexe et divers<sup>21</sup>. La politique d'emploi dans sa dimension ciblée (objets du P.L.I.E.) peut se caractériser à partir du croisement de deux critères : le chômage et l'activité de placement. Elle concerne donc essentiellement les individus et non les places (l'emploi). La politique d'emploi se distingue de la politique industrielle, qui s'adresse principalement aux entreprises, et ne doit pas être confondue avec la politique d'emploi public (ou la politique locale d'affectation des emplois publics), qui, bien que pouvant avoir des incidences locales importantes, ne constitue pas un élément généralement reconnu de la politique d'emploi en tant que telle<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> B. Pecqueur cite à ce propos des organismes tels que la D.R.I.R.E. (Direction Régionale de l'Industrie et de la Recherche, ministère de l'industrie), les D.R.T. (Direction Régionale du Travail, ministère de l'emploi et des affaires sociales), l'I.N.S.E.E. (Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, ministère de l'économie et des finances), le S.G.A.R. (secrétariat général à l'action régionale, Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale).

<sup>21</sup> Dayan (1995, cité par Dares, 1997, pp. 6-7) mentionne six domaines d'activité, qui se recouvrent partiellement. Ce sont : les comportements d'activité; l'emploi (volume d'emploi ou partage de l'emploi); la qualification; l'employabilité (jeunes et C.L.D.); les modes de gestion de la main-d'œuvre; les parcours individuels (jeunes et C.L.D.).

<sup>22</sup> Comme semble le proposer l'étude de Beauviala-Ripert, Saillard et Ternaux (1997). On perçoit ainsi la différence entre une approche des territoires par le prisme de la politique industrielle ou des entreprises et par celui de la politique publique de l'emploi.

On conçoit donc qu'une approche territoriale de la politique d'emploi soit malaisée. Au-delà des questions de définition, la politique d'emploi produit des effets très ambigus, qui seront examinés à la lumière d'un projet particulier.

## **2 – ACTION PUBLIQUE, EMPLOI ET TERRITOIRE : DES INTERACTIONS COMPLEXES.**

Comment rendre compte de la double dimension, spatiale et localisée de la politique publique en faveur de l'emploi<sup>23</sup> ? Deux écueils doivent être évités : la vision projectionniste (qui voit les politiques locales comme une projection territoriale des politiques nationales) et une fausse interprétation (qui prend pour des particularités locales ce qui relève de schémas macro-économiques par exemple une division du travail aboutissant à une segmentation des emplois) (Beauviala-Ripert *et alii*, 1997).

L'étude d'un dispositif particulier, le P.L.I.E. de la communauté urbaine de Dunkerque (C.U.D.), dispositif à l'intention des publics fragiles montre la difficulté à rendre cohérentes, les exigences liées aux dimensions spatiales et à la politique d'emploi.

### **2.1 Premiers enseignements d'un dispositif particulier**

Le P.L.I.E. de la C.U.D. se situe à l'intersection de plusieurs logiques : celle qui guide la politique de l'emploi d'une part (logique transitionnelle)<sup>24</sup>, celle qui traverse l'espace régional d'autre part (logique de durabilité), et qui s'exprime localement par l'adhésion à une politique de développement durable (cela se traduit notamment, par l'adhésion de la C.U.D. à un agenda 21 local).

Le croisement de ces deux logiques n'est pas neutre en matière de politique d'emploi. On a examiné dans un autre travail<sup>25</sup> la composante « durabilité » du problème ; il s'agit ici d'en analyser la logique « transitionnelle ».

#### **2.1.1 Présentation du dispositif dunkerquois**

Avec la circulaire CDE n°93-2, du 12 janvier 1993, le P.L.I.E. entre en vigueur après quelques années d'expérimentation dans le Nord-Pas-de-Calais. La mise en œuvre de ce dispositif est né d'une volonté politique et d'un partenariat entre tous les acteurs locaux agissant au niveau de l'emploi.

Le plan dunkerquois possède la particularité de centraliser au sein d'une association, appelée « Entreprendre Ensemble », les trois organes principaux du dispositif. Ces entités sont le Plan Local à proprement parler, le Fonds Local Emploi Solidarité (F.L.E.S.) et la Mission Locale de l'Agglomération Dunkerquoise (M.L.A.D.).

La Mission Locale, tout d'abord, a pour objectif de suivre les jeunes de 18 à 25 ans afin les réinsérer professionnellement et socialement. Trois pôles composent l'activité de la M.L.A.D.. Les deux premiers, les pôles « Citoyenneté » et

---

<sup>23</sup> Le terme « politique publique » est généralement réservé aux actions décidées par l'Etat central, alors que celui d'"action publique" se place du point de vue des acteurs et actions de terrain. Il est parfois difficile de distinguer les deux et nous ne prenons pas le parti, contrairement à Salais (1998) de préférer un terme à l'autre.

<sup>24</sup> Au sens de Schmid (1995) ou Gazier (1998, 2000).

<sup>25</sup> Voir Knockaert S, Maillefert M (2001), « L'emploi durable, un concept pertinent à l'échelon territorial ? », *Cles*, n°37, à paraître.

« Formation » ont pour objet d'aider les jeunes sortis du système scolaire en leur donnant une qualification (par exemple en leur proposant une formation professionnalisante) en vue d'accéder à un emploi. Le dernier, le pôle « Emploi » se traduit par l'animation d'ateliers de recherche d'emploi mais aussi et surtout, par le positionnement du public en difficulté notamment sur le P.L.I.E..

L'implication des acteurs locaux est importante ; cela s'exprime, entre autre, par la mise à disposition du personnel de l'A.N.P.E. mais aussi, par la participation des élus locaux, des collectivités territoriales, des associations ainsi que de l'État qui, à travers la Délégation Interministérielle à l'Insertion des Jeunes, anime l'activité de la mission locale.

Créé en 1998, le F.L.E.S. a pour objet de « développer toute intervention visant à faciliter l'insertion des publics bénéficiant de dispositifs intervenant sur le secteur public ou associatif à but non lucratif ». Ses missions sont nombreuses mais la principale tient à mutualiser des ressources en vue de financer les formations des salariés en C.E.S. et C.E.C. (tableau 1).

**Tableau 1 : Evolution et développement du F.L.E.S.**

	Territoire	Nombre d'employeurs adhérents	Nombre de salariés engagés dans un parcours de formation	Formations réalisés (volume horaire)
1998	C.U.D.	17	759	87572
1999	Bassin d'emploi de Flandre Maritime	36	914	123253
2000	Arrondissement de Dunkerque	100	1213	178921

Source : Entreprendre ensemble

Le P.L.I.E. a vu son périmètre d'intervention s'agrandir au fil des plans ; alors que seules quatre communes ont participé au premier plan (1990-1993), à la fin du deuxième (1994-2000) elles étaient cinq et le troisième plan (2001-2005) prévoit l'extension au territoire communautaire soit dix-huit communes, ce qui représente près de deux cent dix mille habitants. Actuellement, douze communes ont rejoint le plan.

Les personnes pouvant bénéficier de ce dispositif doivent habiter la C.U.D. et répondre à au moins un des quatre critères suivants : être allocataire du R.M.I., être demandeur d'emploi de longue durée, être un jeune en difficulté ou être un travailleur handicapé reconnu par la COTOREP.

Il convient de ne pas perdre de vue l'objectif du P.L.I.E. : l'insertion et l'emploi (tableau 2). A ce titre, il anime un réseau d'opérateurs que l'on peut classer comme suit : les structures d'accueil (mission locale, A.N.P.E. et C.C.A.S.), les opérateurs chargés de l'insertion et de la formation et les opérateurs en charge de l'accompagnement à l'emploi. Ces opérateurs sont des prestataires de services (associations, collectivités, entreprises d'insertion et entreprises d'économie mixte) qui doivent mettre en œuvre des parcours d'insertion et qui sont rémunérés, par le P.L.I.E., grâce aux subventions accordées par l'Europe, l'État et autres financeurs (tableau 3).

**Tableau 2 : Objectifs et résultats des plans**

	<b>Périmètre d'action</b>	<b>Nombre de placements</b>	<b>Nombre d'opérateurs</b>
<b>1<sup>er</sup> plan (1990-1993)</b>	Dunkerque, Fort-Mardyck, Grande-synthe et Loon-Plage (communes fondatrices)	650	10
<b>2<sup>ème</sup> plan (1994-2000)</b>	Communes fondatrices + Gravelines	2500	30
<b>3<sup>ème</sup> plan (2001-2005)</b>	C.U.D.	3000 (objectif)	60

Source : Entreprendre ensemble

Nous nous sommes intéressés à des parcours d'insertion particuliers, ceux de personnes ayant transité par une SEM de tri de déchets. Cette S.E.M. a démarré l'expérience d'insertion, depuis 10 ans ; c'est pourquoi elle semble être un terrain particulièrement riche. Pourtant, l'évaluation (qualitative et quantitative) de ses résultats est très malaisée, du fait de la difficulté à contacter les personnes ayant transité par le dispositif. Car notre idée, dans cette enquête est de tenter de recenser des *trajectoires d'insertion* plutôt que des données statiques sur la situation des personnes.

Avant de véritablement pouvoir analyser ces trajectoires, il faut resituer le dispositif dans son contexte institutionnel. De ce point de vue, les deux dimensions, locale et territoriale apparaissent comme des variables pertinentes.

### **2.1.2 Le difficile positionnement de la politique locale d'emploi**

On retrouve, ici à des degrés divers, des difficultés qui ont été mentionnées sur un plan général, dans la première partie de ce travail. Elles peuvent être résumées sous un chapitre unique : les dimensions de l'action publique territoriale ne sont pas homogènes aux dimensions du territoire, d'une part, de l'action publique centrale de l'autre.

Comme il a été indiqué dans d'autres travaux (Beauviala et Saillard, 2000), les espaces d'intervention de la politique d'emploi à l'échelle locale sont très malaisés à circonscrire et ne se recoupent ni avec des catégories administratives prédéterminées, comme des subdivisions du marché du travail (bassins d'emploi, zones d'emploi), ni avec des catégories issues de l'application de mesures locales en faveur de l'emploi (départements, régions, quartiers). De ce fait, le territoire apparaît comme un construit (Demazière, 1996), à l'intersection de sphères interdépendantes (Pecqueur, 2000, Beauviala *et alii*, 1997).

Sur un espace territorial donné, les acteurs, les espaces de décision et les modes de financement sont enchevêtrés, ce qui rend difficile une interprétation claire des objectifs et des moyens des différentes structures.

Car d'une part, les acteurs qui interviennent sont nombreux et ne dépendent pas du même centre de décision (l'Etat, la région, la commune) et d'autre part, les modes de financement peuvent provenir de sources différentes : locale, nationale voire européenne (tableau 3).

**Tableau 3 : Acteurs et centres de décision du P.L.I.E. de la C.U.D**

<i>FINANCEURS</i>	<i>PARTENAIRES</i>	<i>STRUCTURES D'ACCUEIL</i>
<b>Europe</b>	<b>Services déconcentrés de l'état</b>	<b>Entreprises et structures d'insertion (28)</b>
F.S.E.	DDTEFP	
<b>Etat</b>		
<b>Centres de décisions locaux</b>	DASS	<b>Entreprises de droit Commun (336)</b>
Préfecture		
	<b>Dispositif de formation</b>	
C.R.	FLES	
<b>Centres de décisions urbains</b>		<b>Associations et structures Parapubliques (28)</b>
Villes	<b>Services Publics de l'Emploi</b>	
C.U.D.	A.N.P.E.	

Légende : F.S.E., Fonds Social Européen, C.G., Conseil Général, C.R., Conseil Régional, C.U.D., Communauté Urbaine de Dunkerque, D.D.T.E.F.P., Dir. Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation. Professionnelle, D.A.S.S., Direction de l'Action Sanitaire et Sociale, F.L.E.S., Fonds Local Emploi Solidarité, A.N.P.E., Agence Nationale Pour l'Emploi.

Une autre difficulté provient de la différence d'objectifs entre la politique d'emploi et l'action publique territoriale elle-même. Ce problème pourrait s'appliquer à la SEM Triselec (qui s'occupe du tri des déchets), mais a été détecté lors de l'analyse de la politique régionale en faveur de l'emploi.

On sait que la politique économique de la Région Nord-Pas-de-Calais est organisée autour d'un objectif général de développement durable. A ce titre, des projets favorisant l'emploi sont développés. Or, la plupart de ces projets ne peuvent exister que parce qu'ils sont financés par des moyens issus de la politique nationale ou européenne (c'est le cas notamment du dispositif emplois-jeunes du secteur environnemental). Dans un tel contexte, il arrive le plus souvent que la logique financière devienne prioritaire : on demande alors aux acteurs concernés d'atteindre des objectifs quantitatifs au détriment du développement de projets autonomes. On parle dans ce cas de « logique de guichet » par opposition à une « logique de projet ».

A l'inverse, les objectifs de la politique de l'emploi peuvent être inadaptés à ceux de la politique territoriale : par exemple, un des objectifs des publics-cibles est la réinsertion dans des emplois stables (même si le critère retenu est un critère faible à savoir un C.D.D. d'au moins six mois). L'indicateur de réussite est le taux instantané d'accès à l'emploi : par exemple dans le cas de la S.E.M. les salariés sont suivis pendant six mois après leur sortie du dispositif.

Or cette logique de pérennisation (à supposer qu'elle soit, dans l'absolu, encore pertinente) n'est pas nécessairement adaptée aux emplois du développement durable : car il faut distinguer emplois pérennes et trajectoires professionnelles pérennes (Zuindeau, 1997). En effet, la logique insertive n'est pas liée au secteur dans lequel s'effectue l'insertion. Certains secteurs, parce qu'ils sont pourvoyeurs d'emplois transitionnels sont utilisés comme leviers de la politique de l'emploi, mais ne sont pas (ou pas assez) soutenus pour eux-mêmes.

Ces difficultés proviennent semble-t-il de la confrontation de logiques hétérogènes : une logique territoriale de nature horizontale, constituée par les différents acteurs locaux *agissant pour l'emploi* et, une logique institutionnelle

verticale, issue de l'application de mesures de politique publique à l'échelle locale. Ce sont les termes de cette équation que nous allons maintenant chercher à formaliser.

## **2.2 Les marges d'action de la politique publique de l'emploi**

La politique d'emploi que nous analysons s'intéresse au placement de personnes au chômage, le placement incluant une transition par une situation d'accès à l'emploi (comme c'est le cas pour les P.L.I.E.). Un des enjeux de l'action publique est d'assurer une transition réussie. Le succès de cette transition dépend justement de la manière dont s'articule le processus transitionnel à l'échelon local.

### **2.2.1 Esquisse d'un cadre d'analyse**

Que sont les marchés transitionnels ou transitoires (Schmid, 1995, Gazier, 1998, 2000)<sup>26</sup> ? Ces marchés d'un nouveau type s'appliquent, lorsqu'il s'agit de chômage, aux demandeurs d'emploi de longue durée et ont pour objectif d'« organiser les périodes de la vie au cours desquelles le temps de travail diverge de la norme » (Schmid, 1995). Le problème de la politique publique est d'organiser de bonnes transitions, garantes du bon fonctionnement du marché du travail et de parcours valorisants et limitant le risque de chômage durable pour les individus.

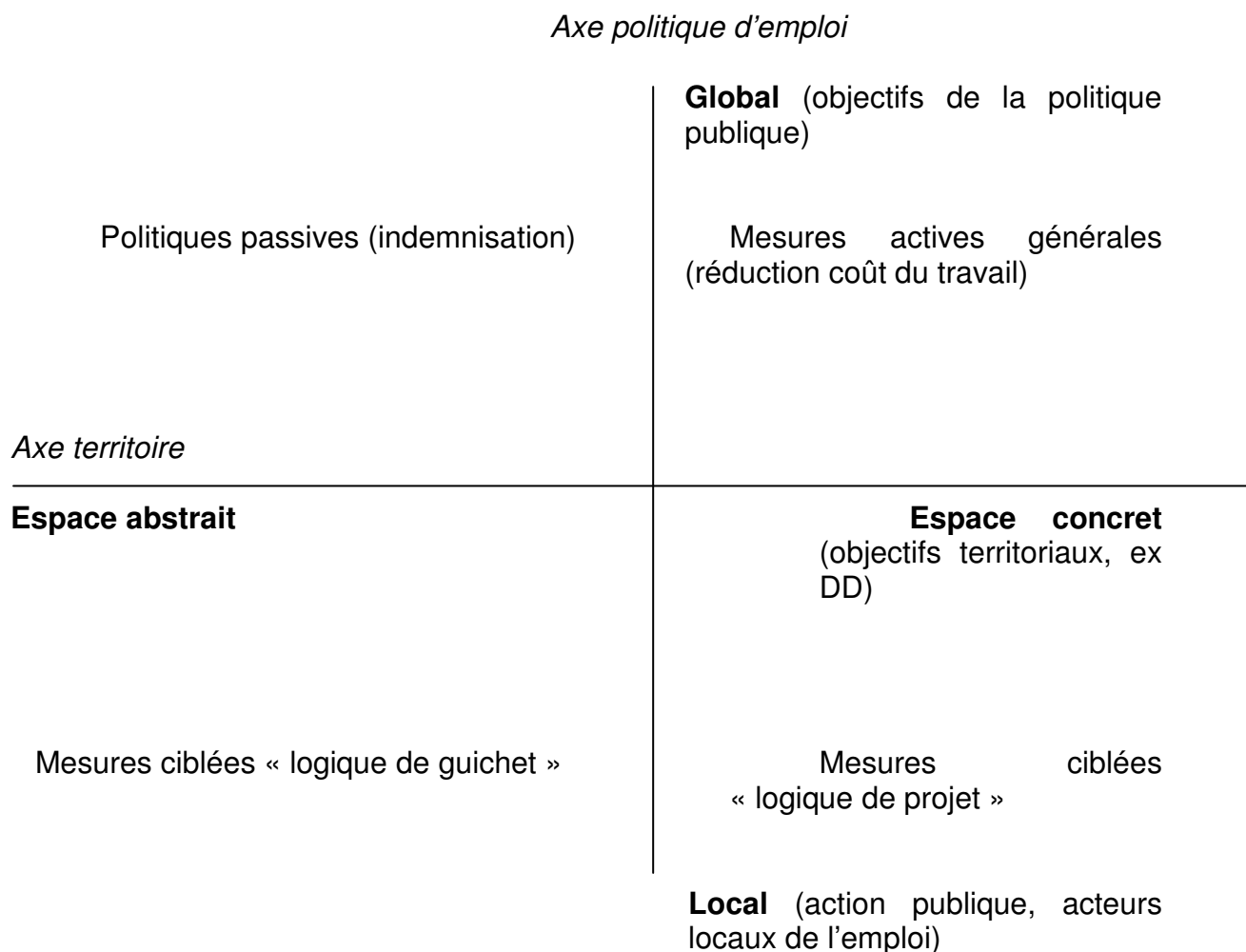
Sans pouvoir examiner, à ce stade du travail, les conditions concrètes de la construction des marchés transitionnels locaux, il peut être utile d'en proposer un cadre d'analyse général.

La construction de marchés transitionnels locaux rend nécessaire une prise en compte des questions de l'emploi et du territoire. Ces questions peuvent se représenter par le croisement de deux axes. Le premier est construit autour des objectifs de la politique d'emploi et oppose les objectifs globaux de cette politique et les objectifs et mises en œuvres locales. Ces dernières mettent en scène non pas des sujets de la politique (les bénéficiaires), mais l'ensemble des acteurs qui sont concernés. Le second, plus difficile à cerner concerne la dimension proprement territoriale de cette politique et peut se problématiser à partir d'une opposition entre une définition abstraite de l'espace, construite à partir des catégories marchandes (qui concernent également les politiques d'aménagement du territoire) dans lesquelles le travail est un facteur à allouer optimalement et une définition plus concrète d'objectifs propres à des espaces territoriaux particuliers (par exemple, pour la Région Nord-Pas-de-Calais, l'objectif du développement durable) (Schéma 1).

---

<sup>26</sup> Cinq types de transitions sont plus particulièrement analysées : 1) au sein de l'emploi, 2) entre formation et emploi, 3) entre chômage et emploi, 4) entre emploi et activités sociales utiles, 5) entre emploi et retraite.

## Schéma 1 : Espace et politique publique de l'emploi



Cette cartographie, qui n'est pas incompatible avec la typologie des contrats de Eymard-Duvernay et Geslot (2000) constitue un point de départ dans l'analyse croisée de la politique d'emploi et du territoire. Elle s'insère dans une réflexion plus large sur les formes de l'action publique et le rôle de l'Etat.

### 2.2.2 Formes de l'action publique, Etat et territoire

Le modèle de gouvernement, dominant jusqu'au début des années quatre-vingts, qui se caractérise notamment par une centralisation de la régulation des questions relatives à l'emploi ainsi que par l'importance que tiennent les grandes unités de production dans l'élaboration de la norme d'emploi se désagrège. Les défaillances de ce modèle et son évolution sont au cœur de l'émergence des interrogations sur l'emploi et le rôle de la politique publique.

La critique de la régulation publique keynésienne et de l'Etat-Providence ont conduit à proposer des formes renouvelées de l'action publique et de définition de l'Etat.

Parmi ces formes, émerge une conception issue des travaux de la philosophie allemande, qui conçoit le rôle de l'Etat comme supplétif à celui des individus et des groupes. L'intervention de l'Etat se limite au cas où les compétences des individus



sont insuffisantes et doivent être soutenues par l'action publique (Millon-Delsol, 1992). Ainsi se définit une nouvelle forme d'Etat : l'Etat subsidiaire.

L'Etat subsidiaire est construit sur une critique des défaillances de l'Etat-Providence. Il se différencie cependant de l'Etat libéral, par le refus d'abandon de l'intervention publique. Quatre critères principaux distinguent l'Etat subsidiaire de l'Etat-Providence : distribution de garanties contre allocation de droits ; soutien des capacités contre distribution d'acquis. Référence au principe d'égalité contre référence au critère de capacité. Enfin, appui sur un droit de la responsabilité plutôt que sur un droit au résultat (Millon-Delsol, 1992).

L'Etat-Providence est lié à un modèle d'emploi spécifique a-spatial et porté par les grandes entreprises industrielles<sup>27</sup>. L'épuisement de ce modèle conduit à réfléchir à de nouvelles caractéristiques concernant l'emploi (comme par exemple la conciliation de la sécurité et de la flexibilité). Ces réflexions nouvelles tiennent compte notamment de l'évolution des pratiques locales et de la tendance à la gestion localisée de l'emploi. Ces pratiques sont recensées sous le vocable général de gouvernance.

Forgé à l'origine dans le contexte de la théorie de la firme, le concept de gouvernance<sup>28</sup> a pour objectif principal la mise en exergue des modifications des modalités de définition des règles et de coordination des actions en vue de donner une plus grande autonomie aux acteurs locaux. La principale observation tient dans le déplacement du processus décisionnel vers le bas. Une multitude d'acteurs, comme l'Etat, les collectivités territoriales ou encore les associations, interviennent et interagissent afin d'élaborer et de mettre en œuvre les politiques.

Confondre a priori localisation et gouvernance peut sembler naïf : par exemple Verdier (1996) doute de la réelle autonomie des acteurs locaux à créer des règles. Selon lui, ces derniers locaux disposent d'une marge restreinte d'innovation lorsqu'il s'agit d'appliquer des dispositifs ou procédures définis en dehors d'eux, ou de pure routine. Dans ce cas, on conçoit alors tout à fait que la politique publique soit instrumentalisée par les acteurs (dans une logique de guichet). Mais il s'agit ici que d'un cas particulier, qui fait référence à la dimension verticale de la politique publique.

Il peut en être autrement de la dimension horizontale de l'action publique, celle qui concerne l'aspect territorialisé du problème. Cette dimension peut en effet susciter une marge importante d'innovation. Non pas tant d'ailleurs du fait des compétences des acteurs locaux, qui relèvent des tâches et fonctions traditionnellement dévolues au service public de l'emploi (animation, expérimentation, médiation)<sup>29</sup> et qui sont de plus en plus tenues par des acteurs privés. Mais plutôt dans la mesure où ces acteurs sont capables non seulement d'inventer des dispositifs, mais surtout, d'inventer des manières de les mettre en œuvre, ce que Verdier (1996, p. 213) nomme de « nouvelles configurations

---

<sup>27</sup> Verdier (1996, p 213) nous met cependant en garde contre la vision déterritorialisée de la grande entreprise française. Selon lui, « Le capitalisme français de grande industrie s'est notamment constitué autour de grandes entreprises qui ont explicitement pris en compte les territoires sur lesquels ils implantaient leurs établissements de production ».

<sup>28</sup> On s'en tiendra à la définition de la gouvernance proposée par Lallement (1999, p. 66) : « délégation vers le bas de capacités légitimes à produire et à négocier des règles visant à gérer l'agrégation d'intérêts divers et la direction imprimée à une collectivité ». L'auteur étudie trois domaines spécifiques : la politique de l'emploi, les relations professionnelles et les entreprises. Un seul est discuté ici. Cette forme faible de la gouvernance n'inclut pas l'analyse du système productif comme le propose le concept de « dispositif régulateur territorial » de Gilly et Pecqueur (2000).

<sup>29</sup> Voir Rayssac (1997).

d'acteurs ». Et c'est là qu'intervient la variable territoire : la proximité permet une meilleure connaissance des acteurs locaux entre eux et autorise par conséquent un travail en réseau qui prendra en compte tant les disparités géographiques que culturelles, historiques... . En ce sens, il est pertinent d'affirmer que la question du local, et de la résolution de ses problèmes n'est pas fractale.

## CONCLUSION

Pour différentes raisons, notamment d'efficacité, la pertinence du niveau global est remise en cause au profit du rôle des acteurs locaux. De ce point de vue, le couple politique publique (notamment d'emploi) et territoire semblent indissociables.

Or, l'association de ces deux entités pose des questions redoutables. Pour des raisons de définition tout d'abord. Il existe aujourd'hui de multiples découpages de la France (politiques, administratifs...), ce qui engendre une multiplication des espaces territoriaux. Cependant, ils apparaissent bien souvent comme unidimensionnels et limités par leurs seules frontières physiques ou géographiques.

La décentralisation n'a pas non plus simplifié les choses du point de vue de la distribution des compétences, puisque les niveaux de décision ont été le plus souvent démultipliés. La montée en puissance de l'Europe, en tant qu'acteur économique a encore plus contribué à brouiller les cartes.

Un mouvement analogue s'observe dans le domaine de la politique d'emploi. Par exemple, la gestion de la politique de l'emploi est devenue une compétence régionale et les acteurs se doivent de mettre en place des mesures permettant d'amener les personnes les moins « employables » à un emploi stable.

Cette situation particulière est source de difficultés : pourtant, l'évolution du rôle de l'Etat ainsi que les principes posés à l'échelon européen incitent à penser que le local a une pertinence. Par exemple, en tant qu'espace de proximité, le local permet de développer des actions qui pourraient par la suite être reprises au niveau national (Simonin, 2000).

Les dispositifs, expériences et projets locaux sont nombreux. Ils entrent dans le cadre des contrats de plan Etat/régions ou encore dans les contrats de ville mais existent aussi au niveau des bassins d'emploi à travers les Plans Locaux d'Insertion par l'Economie (P.L.I.E.) ou encore les Pactes Territoriaux pour l'Emploi (P.T.E.). Renforcer les dynamiques économiques des bassins d'emploi et développer l'emploi à travers des projets structurants et des dispositifs publics permet de mieux cerner les besoins locaux.

Si les mesures permettant d'influer sur l'emploi sont nombreuses et connues, reste à savoir comment ces dispositifs sont utilisés par les acteurs locaux et dans quelle mesure ils peuvent avoir un effet en retour sur la politique publique de l'emploi. Car la complexité des dispositifs ainsi que la multiplicité des objectifs, des logiques et des acteurs ne permettent pas d'en donner une lecture simple et encore moins d'en prévoir l'impact en matière d'emploi.

Dans la schématisation que nous avons proposée, la variable territoire, porteuse semble-t-il des « logiques de projet » apparaît comporter de plus grands degrés de liberté concernant les capacités et marges d'innovation des acteurs. Ce mouvement va dans le sens d'une forme d'Etat moins interventionniste, dont l'efficacité est jugée au soutien apporté aux activités collectives concrètes.

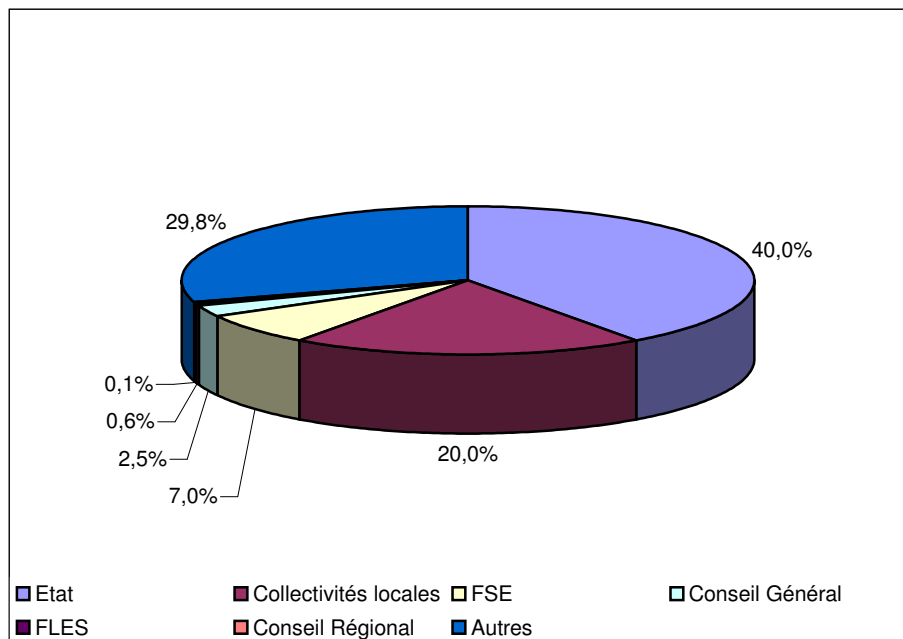
## BIBLIOGRAPHIE

- BEAUVIALA-RIPERT C, SAILLARD Y, TERNAUX P. (1997), « Territoire et politiques publiques de l'emploi. Pour une analyse locale de l'emploi », *Espaces et sociétés*, n°88-89, pp 237-258.
- BEAUVIALA C., SAILLARD Y (1997), *Les dispositifs institutionnels locaux de l'emploi. Le cas Grenoblois*, Rapport pour le Plan Urbain, Grenoble, 108p.
- BELORGEY J-M (2000), *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, Rapport pour le C.G.P., La documentation française, 458 p.
- BENKO G. (1998), *La science régionale*, P.U.F. coll. Que sais-je ?, Paris, 128 p.
- DARES (1997), *La politique de l'emploi*, La découverte, coll repères, 124 p.
- DAVEZIES L. (1997), « Intégration économique internationale et cohésion interrégionale en Europe : le problème de la gestion des échelles géographiques », in Les découpages du territoire, entretiens J Cartier, *INSEE METHODES*, N° 76-77-78, pp 267-278.
- DOCKES P.(1969), *L'espace dans la pensée économique du XVI<sup>ème</sup> au XVIII<sup>ème</sup> siècle*, Flammarion, Paris, 461 p.
- EYMARD-DUVERNAY F., GESLOT P (2000), « L'acteur public local : l'exemple des politiques d'insertion », in SERVERIN E., BERTHOUD A. (eds), *La production des normes entre Etat et société civile*, L'Harmattan, pp 175-208.
- GAZIER B. (1998), « Ce que sont les marchés transitionnels » in GAZIER B, GAUTIE J (dirs), *Les politiques d'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, cahiers du CEE, 37, pp. 339-356.
- GAZIER B. (2000), « Marchés transitionnels et relation d'emploi », *Revue de la CFDT*, Avril, n° 30, pp. 9-17.
- GREFFE X. (1984), *Territoires en France Les enjeux économiques de la décentralisation*, Economica, Paris, 304 p.
- GILLY J.P, PECQUEUR B. (2000), « Régulations territoriales et dynamiques institutionnelles de proximité : le cas de Toulouse et des Baronnie », in *Dynamiques de proximité*, L'Harmattan, pp 131-164.
- HASCOET G. (1997), *Territoires, emplois et développement durable*. Miméo.
- KNOCKAERT S, MAILLEFERT M (2001), « L'emploi durable, un concept pertinent à l'échelon territorial ? », *Cahiers Lillois d'Economie et de Sociologie*, n°37, à paraître.
- LEVEQUE F (1998), *Economie de la réglementation*, La découverte, coll repères, 124 p.
- LOINGER G., NEMERY JC (dir) (1997), *Construire la dynamique des territoires*, L'harmattan,
- MADIOT Y (1993), *L'aménagement du territoire*, Masson, 2<sup>ème</sup> éd, 216 p.
- MERLE J.F. (2000), « Terroirs et territoires : les nouveaux horizons de l'Etat », in FAUROUX R., SPITZ B. (2000), *Notre Etat*, Robert Laffont, pp 269-306.
- MILLON-DELSOL C (1992), *L'état subsidiaire*, P.U.F., 227 p.

- MINISTERE du TRAVAIL et des AFFAIRES SOCIALES (1996), *Politiques d'emploi et territoires*, actes des rencontres du 13 janvier 1995, La documentation française.
- MUET P-A (1984), *Théories et modèles de la macro-économie*, tome 1, Economica, 325 p.
- OLIVENNES D. (2000), « Pour une politique publique de l'emploi », in FAUROUX R., SPITZ B. (2000), *Notre Etat*, Robert Laffont, pp 342-358.
- PECQUEUR B. (2000), *Le développement local*, Syros, 2<sup>ème</sup> éd, 132 p.
- PERRIN E., ROUSIER N. (dirs) (2000), *Ville et emploi. Le territoire au cœur des nouvelles formes du travail.*, Editions de l'aube, s.l., 427p.
- RAPPORT MAUROY (2000), *Refonder l'action publique locale*, rapport au premier ministre, 113 p.
- RAYSSAC G.(1997), « Articulation des rôles des collectivités locales et de l'Etat », in Les découpages du territoire, entretiens J Cartier, *INSEE METHODES*, N° 76-77-78, pp 197-203.
- SALAI R (1998), « A la recherche du fondement conventionnel des institutions », in SALAI R, CHATEL E, RIVAUD-DANSET (dirs), *Institutions et conventions*, raisons pratiques, EHESS, pp 255-292.
- SALAI R. (2000), « Emploi, conventions et territoire : quelques remarques », in PERRIN E., ROUSIER N. (dirs), *Ville et Emploi. Le territoire au cœur des nouvelles formes de travail*, Les éditions de l'Aube, pp. 405-411.
- SCHMID G. (1995), « Le plein emploi est-il encore possible ? », *Travail et emploi*, 65, pp. 5-18.
- SIMONIN B. (2000), « Politique de l'emploi et territoires : de nouvelles capacités d'action partenariale », in PERRIN E., ROUSIER N. (dirs), *Ville et Emploi. Le territoire au cœur des nouvelles formes de travail*, Les éditions de l'Aube, pp. 335-349.
- UNION EUROPEENNE (1999), L'emploi et le développement des ressources humaines à travers l'Union Européenne 1994-1999. *Le Fonds Social Européen*. Document en ligne ([www.europa.eu.int/comm/dg05/esf/en/public/brochure/brochfr.htm](http://www.europa.eu.int/comm/dg05/esf/en/public/brochure/brochfr.htm))
- VERDIER E (1996), « A propos de nouveaux acteurs pour l'emploi », in MINISTERE du TRAVAIL et des AFFAIRES SOCIALES (1996), *Politiques d'emploi et territoires*, actes des rencontres du 13 janvier 1995, La documentation française, pp 213-223.
- ZUINDEAU B. (1997), *Recherche-action portant sur la promotion de gisements d'emplois en environnement*. Recherche commanditée par le Conseil Régional Nord-Pas-De-Calais, 1997, Miméo.

## Annexe 1 : les sources de financement du P.L.I.E. de la C.U.D

Source : Entreprendre Ensemble



1- LES NOUVEAUX ESPACES DE L'ACTION PUBLIQUE.....	2
1.1- Niveaux de décision et politiques publiques : l'échelon européen.....	2
1.1.1 l'Europe et la politique économique.....	2
1.1.2 Vers une politique d'emploi européenne ?.....	4
1.2- Politiques publiques et territoires : la complexité du réel.....	5
1.2.1. Les politiques publiques et la décentralisation .....	6
1.2.2. Territoires, emploi et politiques d'emploi.....	7
2 – ACTION PUBLIQUE, EMPLOI ET TERRITOIRE : DES INTERACTIONS COMPLEXES.....	9
2.1 Premiers enseignements d'un dispositif particulier .....	9
2.1.1 Présentation du dispositif dunkerquois .....	9
2.1.2 Le difficile positionnement de la politique locale d'emploi.....	11
2.2 Les marges d'action de la politique publique de l'emploi.....	13
2.2.1 Esquisse d'un cadre d'analyse .....	13
2.2.2 Formes de l'action publique, Etat et territoire .....	14