

Un programme emploi-travail pour son territoire

par **Jacqueline Lorthois**,
urbaniste, socio-économiste

Juillet 2013



*On se souvient du sketch de Raymond Devos, se gaussant de l'expression « un bout de bois »... alors qu'en réalité il possède... deux bouts. Dans l'humain et le social, il y a aussi plein de « deux en un » : un contrat d'embauche, un mariage, une négociation, une alternative, etc... Toutes sortes de couples existent ainsi, mais il n'est pas rare que – contre toute évidence - le deuxième terme de la relation soit négligé, voire oublié. Conçoit-on de célébrer des unions d'une seule personne ? De fabriquer des pantalons unijambistes ou des lunettes à une branche ? C'est pourtant l'erreur courante que l'on constate dans le domaine de l'emploi, du référent d'insertion au chômeur, de l'élu chargé du développement économique au ministre. Car l'emploi, c'est un « deux en un », une relation à « deux bouts » : certes, c'est l'employeur qui emploie, mais c'est le travailleur qui travaille ! Attention donc quand on veut construire un projet de développement sur sa commune ou son intercommunalité de ne pas se focaliser uniquement sur la seule fonction « emploi », mais d'intégrer en parallèle une fonction «travail» correspondante, dans une relation qu'Edgar Morin appelle « dialogique », à la fois antagoniste et complémentaire. Il convient en effet de prendre en compte sur le territoire **un couple, relié ensemble dans un rapport d'égalité.***

Définitions : j'appelle « Emploi » l'ensemble des postes des entreprises situées sur le territoire considéré ; j'appelle « Travail » l'ensemble des compétences et qualifications de la main-d'oeuvre occupée et disponible habitant ce même territoire.

Rappelons tout d'abord des évidences trop oubliées : qui dit emploi dit employeur, travail dit travailleur. C'est pourquoi j'estime - au risque d'en choquer certains - qu'étudier l'emploi local s'apparente à une vision « patronale » du territoire. Elle consiste à prendre en compte l'activité collective des établissements qui y sont localisés : les filières et branches d'activités, les produits fabriqués et les biens et services rendus. Mais aussi l'environnement de l'emploi : l'offre de locaux, le tissu local d'activités, les relations inter-entreprises, l'appareil de formation initiale et continue, l'offre de transports, les aides et services aux entreprises, etc..

À l'inverse, je considère que la prise en compte des ressources de la main-d'oeuvre résidante correspond à un point de vue « syndical » du territoire. Il s'agit cette fois d'analyser l'activité individuelle des travailleurs (y compris à la recherche d'un emploi) : les métiers et leur lieu d'exercice, les contenus des professions, qualifications, savoir-faire, compétences et potentiels. Mais aussi les conditions dans lesquelles s'exercent ces activités : l'organisation du travail, son intensité, sa pénibilité, les déplacements – en temps passé et conditions de transports -, les structures dédiées aux demandeurs d'emplois, les dispositifs d'insertion et les services offerts, etc... Bien entendu, il n'est pas question de privilégier l'un ou l'autre des points de vue « Emploi » et « Travail », mais d'examiner les deux systèmes en interaction, leurs correspondances et leurs dichotomies.

Une fonction Emploi survalorisée

Le plus souvent, les deux fonctions sont très inégalement assurées sur le territoire et elles ont de plus en plus tendance à se dissocier. À un niveau macro-économique, on a bien vu du temps du gouvernement Jospin - avec l'amélioration de la conjoncture - que ce n'est pas parce qu'on agit sur l'emploi (avec la création d'un million d'emplois) que l'on résout pour autant les problèmes de travail (en faisant baisser le chômage en proportion). Ceci s'observe aussi sur le champ plus restreint du territoire local : on peut cumuler un taux d'emploi et un taux de chômage élevés (notamment dans le cas d'une dissociation Offre/ Demande : c'est ce qui se passe sur le bassin de Roissy). Et une croissance de l'emploi peut entraîner une hausse du chômage (une embellie économique incite les chômeurs « découragés » à se réinscrire à Pôle Emploi, comme le maire de Ressois-les-mines (4) l'a constaté non sans découragement...)

Tantôt un site est riche en emplois, mais est pauvre en main-d'oeuvre et la fait venir de l'extérieur. Exemple le plus criant en Ile de France : Roissy, qui n'emploie que 15% des actifs de son territoire.

Tantôt un site peu doté en activités économiques est riche en main-d'oeuvre et celle-ci doit quitter sa résidence pour aller travailler. Dans ce cas, et parce que la fonction Emploi est survalorisée par rapport à la fonction Travail, ce lieu est considéré comme « dortoir », montrant ainsi que les travailleurs ne sont pas pris en compte comme une ressource (2). Il est par contre assez rare que la fonction Travail et la fonction Emploi soient équilibrées sur un espace local. C'était l'objectif clairement affiché des anciennes villes nouvelles, mais le fait d'avoir pris en compte uniquement des critères quantitatifs (nombre d'emplois égal au nombre d'actifs résidents) a entraîné de graves dysfonctionnements dont les effets apparaissent aujourd'hui de plus en plus visibles (3)...

Il est assez symptomatique de constater, par exemple, qu'une commune s'enorgueillit d'exporter des milliers de tonnes de marchandises fabriquées chaque jour sur son territoire (port du Havre par exemple), mais qu'elle n'intègre en aucune façon l'exportation quotidienne de milliers de travailleurs qui vont faire fonctionner l'emploi d'un site voisin. Le record de ce paradoxe est Paris. Beaucoup de ses emplois sont occupés par des banlieusards. Paris est donc de fait et depuis longtemps, le premier pôle d'emplois de la banlieue. Pourtant, aucun des choix effectués concernant ces emplois n'intègre de consulter les communes de

résidence des actifs qui viennent chaque jour produire les biens et services de la capitale.

Faute de distinguer clairement les deux systèmes Travail et Emploi, l' élu local est souvent démuni pour imaginer des stratégies de développement économique sur son territoire - surtout si la fonction Travail y est plus développée que la fonction Emploi. Parce qu'il ne prend en compte que l'emploi et qu'il considère que son territoire en est dépourvu, il oscille entre le découragement (« on ne peut rien faire ») ou la tentation de voler à la commune voisine ses précieux emplois (« il faut baisser les taxes, offrir des locaux ou des terrains d'activités... »). Alors que l'on ne cesse de proclamer qu'il n'est de richesses... qu'humaines !

Discutant avec un élu pris par un profond sentiment d'impuissance, j'apparais évidemment mal venue quand je fais remarquer à celui-ci que sa vision est patronale et qu'il ferait bien d'adopter une vision plus syndicale de son territoire, en intégrant le point de vue des travailleurs de sa commune ! Surtout si c'est un élu communiste... Mes démêlés avec le maire de la commune de Vieux-Jardin sont assez significatifs à cet égard (4)...

Politiques démographiques

En près de 40 ans d'activité professionnelle, je n'ai identifié que sept façons de développer l'emploi sur un territoire local. Les cinq premiers thèmes ont déjà été évoqués dans un texte paru en 1994 dans « Territoires » qu'on trouvera à la rubrique « articles » sur mon site. Ils ont été jugés suffisamment pertinents pour être repris intégralement dans le cahier des charges du Comité de Liaison des Comités de Bassin d'Emploi (5). Organisme qui d'ailleurs ensuite n'a plus jugé utile de citer ses sources dans ses publications ultérieures ! Remercions-le cependant d'avoir rajouté à mes propositions un point 7 qui vient enrichir la palette des possibles. Et regrettons la suppression en 2008 de cette tête de réseau qui a joué un rôle d'animation fort utile sur le territoire national.

- 1. Faire naître** : politique de création d'emplois.
- 2. Empêcher de mourir** : politique de prévention des fermetures.
- 3. Faire venir** : politique d'implantation d'entreprises.
- 4. Empêcher de partir** : politique d'enracinement des activités dans un tissu local.

5. Faire mieux avec la même chose : politique de synergie et de fructification entre activités.

6. Élargir le champ de l'emploi : s'ouvrir à de nouvelles formes d'économie.

7. Qualifier l'emploi : développer la qualité de l'emploi par une politique de formation.

Les deux premières stratégies s'apparentent à des réflexions sur la démographie des entreprises et s'étudient exactement comme des politiques démographiques.

Pour le premier point, on apprécie le taux de natalité d'entreprises (nombre de créations rapportées à la population totale d'entreprises) et on met en place des mesures incitatives à naître... D'où la création de maternités pour entreprises (appelées aussi pépinières ou « couveuses »...) et d'outils d'accompagnement pour diminuer leur mortalité infantile (les fameuses cinq premières années !).

Pour le second point, on mesure le taux de mortalité d'entreprises (nombre de décès rapportés à la population totale d'entreprises) et l'impact de ces fermetures en termes d'emplois. Les mesures ont trait au maintien en bonne santé de cette population et s'apparentent à de la médecine préventive : repérage de signes avant-coureurs de déclin et intervention rapide, prolongation de la longévité des entreprises en les aidant à traverser positivement leurs différentes mutations.

Politiques touristiques

Les deux propositions suivantes ont trait à des réflexions sur la mobilité des entreprises : leurs flux d'arrivées et de départs sur un territoire. Les politiques à conduire ressemblent beaucoup à des politiques touristiques. Pour les arrivées, il faut mettre en place des mesures visant à développer l'attractivité du territoire (la notion d'image du site, ce que les Contrats de Développement Territorial appellent une « signature économique ») et ses capacités d'accueil (aussi bien en termes de ressources humaines - le conseil et l'accompagnement - que matérielles - le foncier, l'immobilier, les équipements, services). Il faut aussi veiller à l'attractivité en termes de coûts (exemptions fiscales, terrains à bas prix, primes diverses...)

Pour les départs, il s'agit de les prévenir en développant l'enracinement des entreprises locales, qui sera d'autant plus grand que le tissu des activités sera soudé (tout comme on fidéliserait une clientèle touristique).

Cet enracinement peut se développer par le renforcement d'un sentiment d'appartenance. On revient à la notion d'image, mais aussi à des constructions collectives (telles que des associations ou clubs d'entreprises par zones d'activités ou par filières) ; par des statuts d'entreprises qui les rendent indélocalisables (sociétés de personnes par opposition aux sociétés de capitaux, comme les coopératives) ; par une offre de ressources locales rares qui incite à rester sur place (par exemple les savoir-faire de la main-d'œuvre).

On a constaté par exemple le retour en Europe d'un certain nombre d'activités de la filière textile-habillement pour être plus à l'écoute de la demande de la clientèle (les marges de profit les plus importantes étant réalisées non par la fabrication à bas prix dans des territoires de main d'œuvre peu coûteuse, mais par la justesse de l'offre de produits et la capacité de créativité/réactivité par rapport au comportement de la clientèle).

Le point 5 a trait à la qualité de l'emploi local, ce que parfois on a appelé un peu pompeusement l'« excellence territoriale » (6). Il s'agit ici de viser le renforcement des liens interentreprises (relations grandes entreprises et PME/PMI ; filières locales, activités complémentaires, etc). Ce que la DATAR a appelé les « Systèmes productifs locaux ». La qualité se décline aussi à l'intérieur de chaque entreprise, avec l'apparition des normes Iso, ou la prise en compte d'une dimension éthique ou développement durable dans la production des biens et services (mais attention aux contrefaçons et au « green washing ! »).

Élargir le socle de l'emploi

Il s'agit ici d'ouvrir le champ des emplois possibles. C'est le principe de l'économie dite « plurielle » : au lieu de considérer uniquement le tandem public/privé, il est proposé de sortir du cadre traditionnel et d'intégrer une autre façon de faire de l'économie. Aux côtés de l'économie centrée sur le profit (secteur privé des sociétés de capitaux) et de l'économie administrée (secteur public), il s'agit de prendre en compte toutes les formes citoyennes d'économie, ce qu'on appelle parfois le tiers secteur ou l'économie sociale et solidaire (coopératives, mutuelles et associations, qui ont pour point commun d'être des sociétés de personnes) (7).

La problématique est la suivante : il existe un grand nombre d'activités d'utilité sociale (dans les domaines de l'éducation, de la culture, de l'environnement, de la préservation du

Stratégies	Méthodes	Outils	Avantages	Inconvénients Difficultés
1/ Favoriser les créations	Politique d'accompagnement	<ul style="list-style-type: none"> - Accueil aux créateurs, détection des projets ; - accompagner, développer les potentialités locales ; - insertion. 	<ul style="list-style-type: none"> - Agit sur le futur ; - développe l'imagination, l'innovation ; - démocratise l'acte d'entreprendre ; - caractère « endogène » donc relative maîtrise ; - les emplois créés ne sont pas « volés » à d'autres. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fragilité des entreprises naissantes ; - petite taille des activités : consommatrices « d'énergies » ; - nécessité d'une offre très polyvalente ; - peu visible à court terme.
2/ Réduire la mortalité des entreprises ou des emplois	Politique de « veille »	<ul style="list-style-type: none"> - Outils de prévention des risques ; - observation des signes avant-coureurs de déclin ; - indicateur de santé ; - médecine préventive. 	<ul style="list-style-type: none"> - Conserve le patrimoine des savoir-faire, la mémoire du site ; - maintient l'identité, la spécificité locale ; - sauvegarde des emplois ; - évite le traumatisme des licenciements et délocalisations. 	<ul style="list-style-type: none"> - Peu visible en matière de résultats ; - jusqu'où la commune doit-elle aller dans l'acharnement thérapeutique ? La commune est-elle un pompier de la crise ? - Risques de rechute, certains déclins sont inévitables ; - l'entreprise n'est pas éternelle.
3/ Attirer des entreprises extérieures	Politique d'accueil	<ul style="list-style-type: none"> - Offre foncière et immobilière ; - image de marque ; - mise en place de structures d'accueil. 	<ul style="list-style-type: none"> - Résultats rapides ; - maîtrise relative ; - questions simples à résoudre (d'ordre matériel et concret). 	<ul style="list-style-type: none"> - Dépendance de l'extérieur ; - soumis à des modes et à la conjoncture ; - réponse à une demande ; - concurrence entre sites ; - concentration sur sites privilégiés ; - bilan global : « somme nulle ».
4/ Diminuer l'évasion	Politique d'enracinement	<ul style="list-style-type: none"> - Développer l'identité, la conscience locale ; - prévenir la demande ; - développer la connaissance du local, permettre l'adaptation ; - créer des instances de dialogue ; - fournir une offre de services collectifs. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se mettre en situation d'offre (initiative) ; - travail de proximité ; - repose sur du relationnel ; - un climat de confiance. 	<ul style="list-style-type: none"> - Souvent immatériel, peu visible sur le plan électoral ; - Indépendances vis-à-vis des entreprises ? - À la merci de causes extérieures et locales
5/ Favoriser synergies entre entreprises	Animation d'entreprise	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser les liens inter-entreprises, la connaissance mutuelle ; - outils d'information, annuaires, expositions, salons locaux - rencontres à thèmes ; - actions qualité ; - recherche de marchés ; - promotion du site ; - échange de savoirs, mutualisation des ressources. 	<ul style="list-style-type: none"> - Développe le point 4 (enracinement) ; - emplois non « volés » à d'autres. 	<ul style="list-style-type: none"> - Crée ou améliore des activités, pas forcément des emplois ; - suppose d'avoir un pôle d'une certaine taille ; - entreprises individualistes ; - la commune doit-elle épouser des logiques de marché ? - Lenteur des résultats, faible visibilité électorale...
6/ Élargir le socle de l'emploi	Développement de l'économie plurielle	<ul style="list-style-type: none"> - Favoriser la création de biens et services d'utilité sociale ; - promotion des sociétés de personnes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Emplois sur créneaux émergents, non volés à d'autres ; - développement de liens sociaux et de citoyenneté. 	<ul style="list-style-type: none"> - Risque de cannibalisation des deux autres secteurs (public / privé de capitaux) ; - problèmes de solvabilisation.

patrimoine, des services aux personnes) qui ne sont pas finançables par l'utilisateur final et qui sont utiles à la société, parce qu'elles créent ou restaurent des liens sociaux.

On doit alors, pour faciliter leur émergence et leur pérennisation, raisonner non par rapport au profit récolté, mais par rapport aux coûts évités (environnementaux, sociaux), y compris l'activation des dépenses passives du chômage. Pour ces activités, des critères de développement durable devraient être pris en compte. Voir par exemple les quarante milliards payés par les assurances lors des tempêtes de décembre 1999, ou le prix de la délinquance dans les banlieues sensibles... La loi nouveaux services/emplois-jeunes de 1997 n'était pas autre chose qu'une loi de développement des activités du tiers-secteur, reposant sur le coût évité du chômage des jeunes. Représentant entre 8 à 12 % des emplois, l'économie sociale et solidaire est en développement. Celui-ci pourrait être accéléré par la reconnaissance d'une fonction d'utilité sociale, sous forme d'aides publiques ou de dispenses d'impôts et de charges. C'est le but de la loi Hamon qui sera présentée en Septembre 2013.

Ce secteur va-t-il cependant, comme le prétend Alain Lipietz représenter à la fin du XXI^e siècle jusqu'à 70 % des emplois ? Il est en tout cas très intéressant pour un territoire local de faire l'inventaire de ses besoins d'utilité sociale et de quitter la simple analyse de la demande exprimée. La loi nouveaux services, nouveaux emplois mis en place par le gouvernement Jospin (lorsqu'elle n'a pas été prise uniquement comme un moyen commode d'occuper de jeunes chômeurs) a été à cet égard une excellente opportunité pour susciter la réflexion sur des besoins locaux non satisfaits et sur les moyens de sa solvabilisation. Ce programme, qui s'est affirmé comme sensiblement différent des autres (parce qu'il combinait à la fois un volet Emploi avec le développement de nouvelles activités et le volet Travail avec l'insertion des jeunes), a contribué à l'évidence à faire émerger des activités d'utilité sociale et écologique qui ont trouvé les moyens de leur pérennisation, malgré la suppression des financements avec l'arrivée du gouvernement Fillon. Les retombées de ce programme ont été insuffisamment évaluées et capitalisées au niveau national, même si certaines régions ont su s'en emparer, comme en PACA ou Nord-Pas-de-Calais.

Huit façons de développer le travail

La prise en compte de la dimension Travail sur un territoire est beaucoup plus complexe que celle de la dimension Emploi. D'abord parce

qu'il s'agit d'une ressource « cachée ». Quand une commune possède une main-d'œuvre abondante et peu d'emplois, elle n'a pas conscience d'avoir des richesses humaines. Parce que celles-ci s'expatrient chaque matin, les logements semblent désertés dans la journée. Les élus disent « il n'y a rien, c'est mort... » (8). C'est mort ? Prenons le cas assez courant d'une commune de banlieue qui a un taux de chômage de 20 à 30 %. Cela signifie 70 à 80 % de main-d'œuvre occupée... C'est-à-dire, pour reprendre le vocabulaire précédent : de travail « vivant ». Témoin la commune de Dendor. L'équipe municipale déplore sur un quartier sensible 2 500 chômeurs. Sur ceux-ci, nous disposons de très nombreuses données relatives à leur niveau de formation, âge, sexe, degré de qualification, dernière activité occupée, etc. Mais le quartier possède aussi des travailleurs ayant un emploi. Combien sont-ils ? Aucun des élus, même celui chargé du développement économique, ne le sait. J'effectue une enquête qui évalue à 7 500 les personnes en activité. Donc trois fois plus nombreuses que les premiers. Que font-ils donc ? Aucune information sur ceux-ci ! Pourtant, si je suis demandeur d'emploi dendorais, j'ai bien davantage intérêt à connaître les caractéristiques des actifs occupés que je voudrais rejoindre, que celles de chômeurs que je souhaite quitter !

Pour la plupart des responsables locaux, la main-d'œuvre n'est étudiée que quand elle est vacante. C'est donc une ressource négative. Généralement, la seule stratégie mise en place en direction des actifs concerne les chômeurs. Quand les habitants sont au travail, ils sont supposés « casés », peu importe dans quelles conditions : ils ne suscitent pas l'intérêt. Par voie de conséquence, ne s'intéressant au travail que quand il est supprimé, les élus ont le sentiment de ne rien pouvoir faire (ou comme F. Mitterrand d'avoir « tout essayé »). Il est à remarquer pourtant qu'un des moyens les plus efficaces d'augmenter le nombre de chômeurs, c'est de naviguer à vue en réparant les dégâts, sans s'occuper justement des travailleurs occupés et de leur nécessaire adaptation. Face au vivant, il est possible d'agir. Face à la mort, on ne peut qu'enregistrer les décès et gémir. C'est pourquoi l'essentiel de l'énergie des décideurs locaux est consacrée à l'activité comptable (les fameux « chiffres » du chômage, dont on veut restaurer les « vrais » et dont on dénonce les « faux »), se livrant à des débats sans fin sur les causes des décès et à l'expression de la plainte (9).

Adopter une vision « ressources » - c'est-à-dire positive - du territoire, suppose que l'élu local

considère globalement ce vaste ensemble de ressources humaines locales que constitue son territoire comme un vivier à valoriser, à faire progresser, tout comme un Directeur des Ressources Humaines compétent gère les ressources humaines de son entreprise. C'est ce que j'ai appelé la GTRH : Gestion territorialisée de la ressource humaine (10), terme resté malheureusement confidentiel. On parle aujourd'hui beaucoup plus volontiers de GTEC (gestion territorialisée de l'emploi et des compétences), démarche plus restrictive et classique qui à travers ce sigle montre que le volet Emploi et le volet Travail (réduit aux seules compétences) sont considérés en bloc comme s'ils constituaient les deux faces d'un même système.

Pour faire fructifier cette ressource, examinons huit possibilités : accueillir, adapter les jeunes ; conserver les seniors ; faciliter l'entrée des femmes en activité ; insérer les chômeurs ; diminuer l'évasion des actifs ; attirer la main-d'œuvre extérieure ; améliorer les conditions des migrations journalières ; faire mieux avec la même ressource, en améliorant les compétences et les parcours professionnels.

Accueillir les jeunes

Cet axe a été très bien décrit dès le rapport de Bertrand Schwartz en 1982 (11), qui faisait état d'une société insuffisamment ouverte à la jeunesse et proposait la démarche dite « Moderniser sans exclure », incitant les entreprises à faire leur autocritique sur leur comportement discriminant vis-à-vis des jeunes. Car il est important de veiller au renouvellement de la pyramide des actifs, d'assurer une transmission des savoir-faire. Pour réussir une telle stratégie, toutes les propositions du rapport restent d'une criante, désespérante actualité. Il est intéressant de constater à ce sujet que le rapport Schwartz, à l'origine d'une des plus importantes innovations institutionnelles en direction des jeunes (les Missions locales) est resté lettre morte en ce qui concerne la responsabilité des entreprises : tout l'effort a été demandé à la main-d'œuvre. Aujourd'hui, la RSE (Responsabilité sociale des entreprises, ou mieux encore Responsabilité « sociétale » des entreprises) fait davantage l'objet de colloques que de mesures d'ampleur significative.

L'action en faveur des jeunes est généralement beaucoup plus centrée sur leur formation et leur adaptation au marché local que sur un comportement plus ouvert des entreprises. Pourtant, les quinquagénaires sont 10 % à avoir le bac, contre 70 à 80 % pour les cohortes qui

entrent aujourd'hui sur le marché du travail... Un des champs d'action les plus ignorés reste l'orientation des jeunes. A-t-on suffisamment intégré qu'il y a 12 000 métiers recensés en France, dont 6 000 vont disparaître au cours de la décennie prochaine, tandis que 6 000 nouveaux vont naître ? Dans les centres d'orientation, les conseillers n'en connaissent pas plus que quelques centaines. Et plus un jeune est défavorisé, plus son éventail de représentations est restreint, plus ses désirs sont convenus, voire dépassés et moins les propositions qui lui sont faites sont innovantes (12).

Si la cible « jeunes » est proclamée à l'envi comme prioritaire par tous les élus locaux, elle ne constitue pas dans les faits une priorité pour les banlieues qui voient plutôt négativement leur grand nombre. Considérant qu'ils en ont « trop », ils se préoccupent davantage de contenir cette masse que de l'accompagner (voir l'importance des débats sur la sécurité – ce qu'on appelle maintenant la tranquillité publique – dans les quartiers sensibles). Par contre, en zone rurale, il y a conscience de la nécessité d'une politique en direction de la jeunesse, parce que la population vieillit.

Humour noir très peu apprécié : ma réponse au maire de Mincerville qui me demandait comment diminuer le taux de chômage : « *Continuez comme vous le faites... à faire passer des messages négatifs... les jeunes vont tous quitter la ville, partir à l'étranger, il ne restera plus que des vieux et comme dans le Limousin, votre taux de chômage baissera.* » Relevons le paradoxe de l'attitude de notre pays capable de s'extasier jadis sur la longévité de notre doyenne de l'humanité Jeanne Calment et qui déplore comme une galère d'avoir autant de jeunes sur son territoire... Comme si rester jeune était une ressource, et être jeune une tare ? (13)

Conserver les seniors

Ce n'est pas un axe développé en France, qui possède un des plus faibles taux de 55-64 ans de toute l'Europe (bien qu'il soit passé en moyenne de 38% à 41,5% en 2011, il reste encore faible, inférieur à celui de l'UE à 27 (47,4 %) et très en dessous de l'objectif de 50 % qui avait été fixé par la stratégie de Lisbonne pour 2010) d'où un rappel régulier à l'ordre venant de Bruxelles. Notre pays est invité à ne pas se débarrasser de ses actifs âgés par facilité. Voir dans l'agglomération de Supauto l'échec de la robotisation des ateliers de peinture et le rappel précipité des travailleurs partis en pré-retraite. Les machines n'arrivaient pas à reproduire leur

coup de main de peintres au pistolet. Voir aussi, au moment des tempêtes de décembre 1999, le rappel des retraités EDF pour rétablir les lignes endommagées. Combien coûte la perte des mémoires et savoir-faire des travailleurs âgés ?

Dans les anciennes villes nouvelles, n'ont absolument pas été intégrés les progressions de carrière des premiers habitants et les besoins en emplois plus qualifiés qui en découlent. Devenus seniors et s'étant professionnalisés, ils ne trouvent plus sur place les postes de cadres qu'ils pourraient revendiquer. Obligés de s'expatrier, ils sont remplacés par des populations plus jeunes, plus instables et précaires, ce qui contribue à déséquilibrer la diversité des groupes socio-professionnels. L'équilibre Actifs / Emplois étant passé de 60% à 40% en quelques années à Cergy-Pontoise par exemple.

Faciliter la promotion professionnelle des femmes

Le taux d'activité féminin est élevé en zone urbaine, tandis que des marges de manœuvre existent encore en zone rurale. Mais il y a beaucoup à faire en matière de postes de travail détenus par les femmes. On a l'impression que dans ce domaine, les choses sont restées étrangement immobiles. Il existe environ trois-cents-quarante filières professionnelles. Les femmes sont concentrées sur quelques dizaines d'entre elles, dont certaines sont en déclin (l'orientation a fort à faire !). Leurs salaires continuent à rester de 20 % plus bas que ceux de leurs collègues masculins et pire encore 40% de moins lors du passage à la retraite, alors qu'elles vivent plus longtemps. Et les dernières études sur l'emploi du temps des Français ont montré à quel point les tâches domestiques restent peu partagées (les femmes ont économisé dix minutes de travail domestique sur quarante heures hebdomadaires effectuées en une dizaine d'années). Il n'y a pas jusqu'aux 35 h qui ont aggravé davantage les écarts, permettant aux hommes de faire davantage de sport, tandis que les femmes effectuaient plus de tâches domestiques ! La réflexion ne peut se réduire aux équipements en crèches et autres garderies. Les mentalités doivent aussi progresser. Et la montée de la monoparentalité ne simplifie pas les choses, imposant de fait des doubles journées, auxquelles viennent s'ajouter de plus en plus fréquemment le soin aux personnes âgées, sans qu'il y ait une reconnaissance quelconque de la société de cette situation, qui peut durer des années et ne donne droit à aucun trimestre !

Insérer les chômeurs

Cette fonction est relativement bien prise en compte par les collectivités locales. Toutefois, notons une tentation de mettre en place des outils, sous forme de structures (régie de quartier, association intermédiaire, entreprise d'insertion, chantier-école...) ou de dispositifs (Plan local d'insertion par l'économie) qui correspondent à des réponses sans avoir au préalable vérifié si elles correspondaient à la question... (14)

La notion de continuité du service offert est un critère central. Dans le cas de la commune de Dendor, une analyse de l'offre d'insertion de l'ensemble des structures locales en terme de parcours montrait un escalier aux marches très inégales (15), avec plusieurs rétrécissements qui aboutissaient à segmenter les populations accompagnées en trois groupes bien séparés : l'étanchéité était telle que chaque groupe était condamné à « tourner en rond » dans un segment du parcours d'insertion, sans parvenir à accéder aux étapes suivantes. Seul, le « dessus du panier » pouvait s'en sortir, et encore s'il arrivait à accéder à un minimum d'autonomie.

Diminuer l'évasion des actifs

Celle-ci peut se traduire de plusieurs façons. Elle peut être définitive, sous forme de départs vers d'autres régions. Les zones rurales connaissent ce phénomène depuis longtemps. Les stratégies à mettre en place ici sont de même nature que pour l'enracinement des entreprises.

Mais ces migrations peuvent être « alternantes », c'est-à-dire se traduire par des déplacements quotidiens domicile-travail de grande ampleur. En 2008, dans la Boucle Nord 92, 10 700 actifs partaient chaque jour travailler à l'extérieur, tandis que 80 000 travailleurs arrivaient chaque matin dans les entreprises locales. Une dissociation telle entre l'Emploi et le Travail que les deux systèmes se recoupaient de seulement 12 %, représentant les 25 400 heureux actifs habitant et travaillant sur place. Les équipes municipales se battaient pour conserver leur tissu industriel, sans intégrer que leur main-d'œuvre avait subi de profondes mutations : les employés avaient largement remplacé les ouvriers et ne trouvaient pas de postes correspondants à leurs savoir-faire, notamment dans la filière des professions de gestion avec 18 000 salariés. Pourtant, dans les établissements scolaires locaux, on continuait à former prioritairement aux métiers ouvriers.

Attirer la main d'œuvre extérieure

Nous nous appesantirons peu sur cet axe de développement. Les critères de réussite s'apparentent à ceux du troisième point du volet Emploi. En sachant que les actifs recherchent cette fois en priorité des moyens de transports leur permettant de conserver leur emploi, avant des logements à bas prix ou plus grands, viennent ensuite les demandes d'équipements, de services et de loisirs. C'est une stratégie qui a connu son apogée avec le lancement des villes nouvelles, supposées offrir l'ensemble des fonctions urbaines, dans un harmonieux équilibre. La principale difficulté est que cette main-d'œuvre étant volée à d'autres territoires, la grande couronne a déshabillé la banlieue proche, ayant pour conséquence une augmentation massive du nombre de déplacements et de leur durée. J'avais calculé qu'un habitant de l'Est du Val-d'Oise (Villiers-le-Bel, Goussainville) - qui possède un des taux d'emploi les plus bas d'Ile-de-France - consacrait l'équivalent de sept années supplémentaires d'activité en temps perdu dans les déplacements domicile-travail sur toute une vie d'actif. On a assisté à d'énormes manifestations protestant énergiquement contre la réforme des retraites repoussant de deux ans l'échéance du départ, alors que ces sept années « invisibles » font bien partie de la « souffrance au travail » que les observateurs dénoncent à juste titre.

Tout au long de notre analyse, on se rend compte que le système Emploi et le système Travail nécessitent deux approches différentes, à la fois antagonistes et complémentaires. D'où la nécessité de mettre en place une troisième fonction **de régulation** qui permette d'établir des passerelles entre les deux premières. Ce qui constituerait le 14^e axe stratégique de cette esquisse de programme territorial. Cette fonction se décline à travers toutes sortes de politiques qui relient les deux systèmes. Citons par exemple les dispositifs de formation ; les politiques de transports ; la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (nouveaux emplois, nouveaux métiers, filières porteuses...) Ceci débouche généralement sur la nécessité de travailler à une échelle plus vaste que celle de ce que j'appelle les « regroupements de convenance » (par exemple des communautés restreintes basées sur « l'entre-soi » de critères de proximité géographique ou politique) mais plutôt des « communautés de destin » par bassins d'emploi et de main-d'œuvre à une échelle suffisante pour mener à bien des politiques de développement autour d'intercommunalités de projet. En banlieue parisienne particulièrement,

les regroupements territoriaux sont très peu adaptés à des politiques socio-économiques. Emiettés en grande banlieue (il y a 4 bassins de vie dans le Val d'Oise, dont deux à cheval sur le 93, mais encore 16 structures intercommunales après réforme territoriale), fortement polarisés en proche couronne (Plaine Commune : 350 000 habitants; Est ensemble, 400 000), ils ne reflètent ni les bassins d'emplois, ni les bassins de vie et surtout ils ont contribué à dissocier fortement la fonction Emploi et la fonction Travail, entérinant de véritables fractures territoriales.

Article extrait de la revue TERRITOIRES – paru en Janvier 2001, partiellement réactualisé en juillet 2013.

Me contacter, mon site : www.j-lorthiois.fr

(1) J. Lorthiois, *Le Travail en questions*, éd. L'Harmattan, juin 1993.

(2) J. Lorthiois, *Le Diagnostic local de ressources*, éditions W, 1996 et *La vision ressources* voir revue Territoires, n° 368, mai 1996.

(3) J. Lorthiois, *Analyse du chômage dans la commune de Cergy*, avril 1991.

(4) Suivant une règle que j'applique depuis des années, les bons exemples sont indiqués en clair, et les « mauvais » sont dotés de faux noms... aisément reconnaissables.

(5) J. Lorthiois, *Emploi, les communes innovent*, voir Territoires n° 353, décembre 1994.

(6) Titre d'une formation d'acteurs territoriaux de Sciences Po.

(7) J. Lorthiois, *Le tiers secteur : une autre voie*, voir Territoires n° 400, novembre 1999.

(8) Diagnostic sur la commune d'Avion, Pas-de-Calais en 1997.

(9) Voir J. Lorthiois, *Les élus locaux marchent-ils sur les mains ?* Revue POUR n° 100, Fév-Mars 1985.

(10) *Plaidoyer pour la GTRH*, Dossier d'expert : « la commune en devenir, du projet de territoire au projet d'organisation », voir La lettre du cadre territorial, Février 1997, voir sur mon site à la rubrique « articles ».

(11) Rapport sur l'Insertion sociale et professionnelle des Jeunes.

(12) J. Buzy, J.L. Husson, J. Lorthiois, *Évaluation du Crédit-formation*, ECODEV-conseil, 1991.

(13) Voir J. Lorthiois, *Qu'il est dur d'être jeune*, voir revue Territoires n° 362/363, mai 1996.

(14) Voir J. Lorthiois, *Vous avez la solution, mais quel est le problème ?* voir revue Territoires, n° 377, avril 1997.

(15) Voir la « méthode des 9 marches » que j'ai développée sur plusieurs sites, voir revue Territoires n° 332, novembre 1992.

(16) Notamment tous les travaux de Dominique THIERRY et de Développement et Emploi.