

LES NOTES DU CERCLE COLBERT

Politiques de l'emploi

CERCLE  COLBERT
POUR UNE NOUVELLE GESTION PUBLIQUE LOCALE

Emploi, changer de paradigme ?

Colloque

L'Emploi et les Territoires,

en partenariat avec le Conseil Economique, Social et Environnemental

et avec la participation de CESER de France.

Palais d'Iéna. 5 avril 2017

Claire DAGNOGO, Alain PETITJEAN,

avec la collaboration de Frédéric GABILLON

Animateurs du Cercle Colbert

Introduction

Dans un rapport intitulé Automatisation, Numérisation et Emploi publié en janvier 2017, le Conseil d'Orientation pour l'Emploi s'interroge sur les effets de l'automatisation et de la numérisation sur le volume, la structure et la localisation de l'emploi dans les prochaines années. Sans pour autant prêter le flanc aux pronostics les plus alarmistes qui annoncent la fin du travail et la disparition de pans entiers de notre économie, il évoque un risque qui pourrait être massif si les politiques de transition ne sont pas mises en place.

Moins de 10% des emplois seraient très exposés au vu des mutations technologiques, et environ la moitié est effectivement susceptible d'être profondément transformée. Il s'agit le plus souvent des métiers manuels et peu qualifiés, notamment de l'industrie.

L'exemple de l'automatisation dans la logistique illustre parfaitement le mouvement engagé. L'automatisation des processus et l'implémentation d'algorithmes qui permettent l'automatisation de la mise en colis personnalisée conduit à transformer presque 100% des métiers dans les usines : 80% sont transformés en emplois de surveillance et maintenance des automatismes, les 20% restant manuels se transforment pour répondre à de nouveaux services. Mais de telles transformations prennent du temps, un temps facile à exploiter quand il s'agit d'une usine. Au niveau micro-économique, il faut accompagner les salariés dans le changement et les former. Mais dans d'autres secteurs, les changements tout aussi massifs seront plus diffus, avec des risques majeurs sur les métiers et les conditions de vie d'un nombre incalculable de professionnels. Dans le bâtiment par exemple, les logiciels BIM pourraient finir par faire disparaître complètement certaines tâches des architectes et des ingénieurs aujourd'hui, voire leurs métiers pour une part non négligeable. Mais ces métiers, ces indépendants, ces artisans : qui les forme ? Qui les accompagne ? Leur transition passe-t-elle nécessairement par une période d'inactivité ou les mutations seront-elles plus douces ? La question mérite d'être posée, car aucun secteur n'est épargné, pas même l'action publique : le permis de construire dématérialisé fera peut-être disparaître les instructeurs, et les technologies Block Chain permettront très certainement à terme de dématérialiser jusqu'à la signature de l'acte notarié. En d'autres termes, les métiers vont changer, et les territoires sont concernés pour eux-mêmes et pour les acteurs locaux.

Le rapport du COE évoque un risque bien connu de concentration croissante des activités dans les métropoles, du fait de la migration de certaines fonctions hors des entreprises industrielles. Depuis quelques années le scénario d'une cassure entre la France en déprise (celle des secteurs industriels traditionnels faiblement intensifs en technologie et à forte densité en travailleurs peu qualifiés) et la France urbaine en croissance est dans tous les esprits. Il semblerait que le pays soit engagé dans une course contre la montre.

Face à cela, comment les politiques publiques évoluent-elles ? Le service public de l'emploi est-il armé pour accompagner ces changements ?

Historiquement centralisé et construit dans une logique d'accompagnement du chômeur, il est percuté de plein fouet par les nouvelles formes de travail, le décalage entre les offres de formation et les métiers et la montée en puissance des régions et les mutations de l'action publique en matière économique. De fait, partout sur le territoire se sont développées des initiatives locales, privées,

plus ou moins organisées qui viennent répondre à d'autres besoins : besoin de mise en relation et de réseau, besoin de formation, besoin de mobilité, besoin d'appariement.

La présente note s'interroge sur ce que la montée en puissance des régions peut apporter aux politiques publiques de l'emploi, face à ces bouleversements économiques majeurs. Elle est le fruit d'une réflexion engagée avec les régions de France et dans le cadre des missions de ses auteurs auprès des entreprises et des territoires en mutation.

1. Le service public de l'emploi en France...

La légitimité de l'intervention publique (qu'elle procède de l'Etat ou d'un monopole paritaire) dans la gestion du marché de l'emploi, à travers la prise en charge du chômage, ne répond pas seulement à une préoccupation sociale. Elle articule cette dimension de protection économique des individus et de leurs familles (revenus de remplacement, aide au reclassement), à une dimension d'efficacité économique. En effet, le fonctionnement « spontané » du marché de l'emploi souffre de grandes asymétries d'information, qui freinent la bonne allocation ou réallocation de compétences, au détriment de la capacité de recrutement et donc de croissance des entreprises. Son optimisation est donc de l'intérêt, de tous : chômeurs, entreprises, et collectivité dans son ensemble.

Bertrand MARTINOT le résume dans un Essai publié par l'Institut Montaigne « Chômage : inverser la courbe » dans les termes suivants :

"Une flexibilité associée à une formation professionnelle continue défaillante ou une assurance chômage mal conçue, c'est la certitude que le marché du travail tirera les emplois vers le bas. Une flexibilité adossée à des institutions qui découragent ou rendent difficiles les reconversions et les mobilités professionnelles, c'est la certitude que de nombreuses entreprises ne trouveront pas les compétences qui leur sont nécessaires : autrement dit, elles pourront peut-être plus facilement licencier, mais plus difficilement se développer. Plus généralement, c'est l'efficacité de l'appariement entre l'offre et la demande sur le marché du travail, plus qu'un turnover élevé, qui est facteur de croissance économique. Dans ce contexte, des institutions favorisant l'orientation, l'adaptation et la reconversion professionnelle des actifs sont un élément central."

Le développement historique du Service Public de l'Emploi s'est opéré autour de trois cercles concentriques et complémentaires :

Le premier cercle : la juste indemnisation des salariés ayant perdu leur emploi et se trouvant ainsi en transition professionnelle.

Généralisée assez tardivement en France (création de l'UNEDIC en 1958, mais dès les années 1920 – 1930 dans plusieurs autres pays industriels), cette protection fondamentale regroupe les revenus de remplacement versés par la puissance publique (assurance chômage et ASS, allocation versée dans le cadre d'un CSP) ou imposés à l'entreprise (rémunération pendant un congé de reclassement ; par extension, indemnités versées en cas de rupture ou fin de contrat de travail : indemnités de licenciement, indemnités de rupture conventionnelle, prime de précarité pour les fins de CDD et de mission d'intérim).

Le deuxième cercle : la fonction d'intermédiation entre offre et demande d'emploi, l'ANPE Pole Emploi, définie comme un « service de placement ». Cette mission centrale de l'ANPE Pole Emploi a

justifié pendant de nombreuses années l'obligation faite aux entreprises de déposer leurs offres d'emploi, et à toute personne en recherche d'emploi de s'y inscrire.

Progressivement, avec le développement d'un chômage de masse, et la péremption accélérée de certaines compétences, cet enjeu de l'intermédiation s'est déplacé vers la prospection du marché du travail « caché », c'est-à-dire vers les offres non encore exprimées, ou ne transitant pas spontanément par Pôle Emploi.

Puis, selon la même logique d'appariement des compétences (et non plus d'une simple « force de travail » immédiatement disponible), un troisième cercle s'est progressivement constitué par agrégat d'outils et institutions visant à former, reclasser, reconverter, plus généralement « accompagner dans leur évolution professionnelle » les actifs, qu'ils soient en emploi ou au chômage. Apparue dans les années 80 avec les premières conventions de reconversion, cette fonction « adéquatniste » nouvelle, visant à remédier aux défauts d'appariement des compétences des personnes disponibles aux postes proposés, est remplie par des acteurs publics et privés : Pôle Emploi, l'APEC, des organismes de formation, des cabinets d'outplacement, les FONGECIF pour ne citer qu'eux.

Historiquement, les évolutions du SPE ont épousé les besoins nés de la destruction massive d'emploi industriels et de services, qui a marqué les quarante dernières années dans l'ensemble des économies développées. Besoins accrus dans le cas spécifique français, par la dynamique démographique particulière de notre pays, occasionnant une montée continue de la population à employer.

D'une intervention ponctuelle et temporaire, centrée sur le couple indemnisation – remplacement, on est passé progressivement à une dialectique de reconversion – renouvellement des compétences, en logique de ressourcement de parcours professionnels appelés à se renouveler plusieurs fois en cours de carrière.

Cette dialectique revêt un caractère structurel, et non occasionnel, ou palliatif. L'efficacité des appariements qu'elle produit va donc bien au-delà de la juste maîtrise des coûts d'indemnisation du chômage : elle constitue un facteur de compétitivité de l'économie dans son ensemble, et une meilleure assurance, pour les entreprises, de trouver plus aisément les compétences requises par l'économie de compétences dans laquelle nous avons basculé.

Dès lors, la question de l'efficacité des actions ainsi conduites est posée à l'ensemble des acteurs économiques, publics et privés.

2. ... confrontés à ses propres limites

Aujourd'hui, le Service Public de l'Emploi semble achopper sur des limites intrinsèques.

Un outil centré sur le demandeur et éloigné du besoin de l'entreprise

La première provient de sa définition même, et des développements historiques qui l'ont portée. Le SPE s'est construit selon une logique de droits collectifs, enregistrés individuellement : ouverts selon certaines règles, et assis sur des cotisations. De ce fait, il reste centré depuis l'origine sur l'accompagnement des individus.

Cet accompagnement reste tributaire des statuts des personnes concernées (jeunes sans emploi ; salariés victimes de licenciement collectif, autres...), et des causes particulières de la demande de travail (démission ; licenciement ; fin d'intérim ou de CDD, etc).

Il s'agit là d'une limite, puisque le travail sur les publics en demande éloigne du travail sur les besoins exprimés par les entreprises.

La construction de parcours s'opère en partant de l'individu, point de départ parfois bien fragile lorsque ses compétences sont faibles ou « démonétisées » par l'évolution du marché de l'emploi. Elle ne s'appuie sur aucune garantie du « point d'arrivée » que constitue l'offre d'emplois par les entreprises. Elle n'implique d'ailleurs pas les entreprises elles-mêmes dans la construction du parcours en question... Il y a là un dilemme constant et délicat à piloter.

De fait, le caractère paritaire et centralisé du régime, tant de Service Public de l'Emploi, que de formation professionnelle, n'a pas abouti à une implication ou une représentation directe des entreprises dans leur pilotage opérationnel, a fortiori au niveau des territoires.

Cela pose la question de l'ancrage local, une seconde limite du système aujourd'hui qui relève du mode de pilotage du SPE. Alors que l'emploi est constitutivement un marché local, le pilotage national et centralisé du SPE ne garantit nullement une adaptation fine aux besoins et réalités des territoires. Ces besoins peuvent relever de la réalité des populations en demande d'emploi ; des déterminants de l'appareil de formation disponible et mobilisable sur le territoire comme du tissu d'entreprises existant.

La troisième limite enfin est économique et réside dans le mode de financement du SPE. Appuyé sur des cotisations elles-mêmes assises sur le monde du travail salarié, son équilibre est de facto entamé, lorsque l'emploi diminue (baisse des cotisations, hausse des besoins), ou stagne en se renouvelant rapidement : même si la création d'emplois nouveaux et la destruction d'emplois anciens s'équilibrent, le désajustement des compétences rend les appariements instantanés très difficiles à opérer. A fortiori, lorsque l'économie évolue vers des formes d'emploi morcelées comme aujourd'hui (contrats courts, intérim, temps partiels, intermittence, travail « indépendant » voire à la tâche ou à la demande), le SPE devient le filet de sécurité économique subventionnant les choix organisationnels des entreprises, et le chômage prend un contour structurel. La forte proportion de contrats très courts, et le taux élevé de réembauche chez le même employeur, signe d'une économie de tourniquet dont Pôle Emploi subventionne de facto la souplesse et la flexibilité pour l'employeur est l'emblème de ce désajustement structurel.

Cette limite structurelle ne se résume pas au creusement des déficits. Elle produit un autre effet : la baisse au fil du temps des moyens mobilisés pour le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi. A titre d'exemple, les moyens consacrés aux titulaires d'un CSP (ou ses formes précédentes) ont été divisés par 4 de 2006 (premières expérimentations initiées par l'UNEDIC) à 2016.

Historiquement, notre pays nourrit donc un processus de dévalorisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, à contre-courant d'une évolution économique pourtant clairement orientée vers un besoin structurel et plus fréquent d'actualisation des compétences des travailleurs. Ce choix « par défaut » n'est pas sans rappeler les discours faciles et fréquents de culpabilisation des chômeurs eux-mêmes.

En fait, le service public de l'emploi est « daté » et déphasé. Aujourd'hui, l'évolution économique accentue cette impression de décalage.

Le centrage sur les individus, le caractère national de son pilotage comme les règles du déclenchement des droits formaient un système efficace lorsque l'économie était composée de compétences génériques, demandées à peu près partout sur le territoire, et exprimées sous la forme majoritaire d'un salariat à temps plein et en durée indéterminée.

Dès lors que les postes ont commencé de s'appuyer sur des bouquets complexes de compétences, professionnelles et comportementales ; où les progrès technologiques ont précipité la dévaluation des compétences professionnelles voire pour certaines leur disparition ; et dans un contexte où les statuts se diversifient, au bénéfice de formes d'emplois plus précaires (contrats courts ; temps partiels ; autoentrepreneurs ; voire travail à la tâche ou à la demande), le service public de l'emploi aurait dû entamer sa mue. Or si des réformes ont été initiées, aucune n'a permis de revenir sur le centrage sur l'individu, la primauté du statut dans le déclenchement des droits ou la centralisation du dispositif.

Pourtant le monde a changé : il ne s'agit plus tant de replacer une personne sur un marché de l'emploi présumé actif et pourvoyeur de postes (années 60-70) ; ni même de le reclasser dans une autre compétence parce que la sienne a disparu (années 80-2010) ; que d'accompagner les personnes vers des postes devenus par essence composites, sur un marché qui s'est atomisé et complexifié. Aux notions de compétences génériques, de postes de travail, et de contrats de travail, se substituent progressivement les notions de bouquets de compétences (de capacités...), de situations de travail, et de formes d'emploi. Or ces notions s'appréhendent entreprise par entreprise.

Passer d'un service aux personnes hors emploi à un service d'accompagnement dans le cheminement professionnel reposant sur l'implication des entreprises.

Pour y parvenir, il faudra dépasser plusieurs obstacles de taille : en connectant le service public de l'emploi à celui de la formation professionnelle, en sollicitant toutes les formes d'emploi et d'organisation du travail dans les entreprises, c'est-à-dire en mobilisant aussi les acteurs sur la création d'activité et les reconversions comme autant de moments constitutifs d'un cheminement professionnel.

(re)nouer avec les entreprises

Ce lien ne semble pas efficient, qu'il soit direct, avec pôle emploi, ou indirect par le biais de leurs organismes d'affiliation (OPCA, branches professionnelles). L'impuissance française à développer l'apprentissage en est une illustration forte, à un bout de la chaîne. L'incapacité à activer les parcours de reconversion des travailleurs licenciés en est un autre. Les temps d'action et de programmation de l'action publique de formation sont rarement adaptés à l'urgence de l'entreprise.

De plus, et cela ajoute aux difficultés, la mobilisation de l'appareil de formation reste grandement inopérante dans notre pays. Elle contribue mal à l'orientation professionnelle des jeunes comme des actifs en reconversion. Elle ne joue pas le rôle qu'on pourrait en attendre dans l'accélération et la fiabilisation des processus de recrutement des entreprises.

Enfin, l'action publique à portée économique est de moins en moins connectée à l'action publique en faveur de l'emploi et de la formation. Or, dans un contexte où l'arrivée des technologies numériques est en train de bousculer tous les marchés des biens et des services, le danger est grand de voir le fossé se creuser entre le marché de l'emploi réel et les services qu'apporte Pôle Emploi aux demandeurs d'emploi. La révolution numérique a fait naître des concurrents au service public de l'emploi dans le domaine de l'appariement offre/demande d'emploi ; l'offre/demande de formation ; l'orientation, le conseil et l'accompagnement des salariés comme des entreprises. Pôle Emploi n'a finalement plus de monopole que dans l'indemnisation des ayants-droits. Et pourtant, il reste beaucoup à faire pour accompagner les changements économiques à l'œuvre.

L'action publique économique

Dans les années 60 à la fin des années 70, l'Etat a centré son intervention, sur des enjeux d'aménagement du territoire (les usines à la campagne, la promotion de l'emploi industriel féminin, en réponse notamment à l'exode rural, et au désengorgement de la région parisienne) et de développement de filières puissantes, à vocation internationale (transports, énergie, télécoms, etc).

Cette grille de lecture, à base de filières, grands groupes, et engagements territoriaux, a été à nouveau mobilisée, lors des grandes restructurations industrielles, liées aux reculs de la production charbonnière, puis de la sidérurgie. Les sociétés de reconversion, renommées ensuite sociétés de revitalisation (SOFIREM et FINORPA pour Charbonnages de France ; SODIE pour USINOR-SACILOR) en ont été les emblèmes. Leur particularité était de combiner une action sur les hommes (reclassement/reconversion), et sur les territoires (aide aux créations d'emplois et aux implantations de nouvelles entreprises). L'aide à la création d'entreprises, parfois par les anciens salariés, faisait le lien symbolique entre ces deux activités différentes dans leur mode d'action, et leur visée. On avait là les caractéristiques d'une action combinée sur l'emploi et l'économie : l'accompagnement des salariés vers une sortie dont la forme pouvait ne pas être la reprise du salariat classique.

Cette complémentarité reposait sur une forte mobilisation d'atouts et d'actions différenciant potentiellement le territoire, pour lui redonner une attractivité ou pour doper ses ressorts endogènes. Une logique de discrimination positive se trouvait mobilisée, à titre temporaire, pour passer une difficulté en préparant l'avenir.

Cette notion de reconversion conjointe du tissu économique, et des compétences des hommes et femmes présents sur les territoires, revêtait un trait de modernité qui a certainement été sous-estimé. Elle anticipait la mise en place d'un effet d'écosystème vertueux. En stimulant la création d'activité et d'emploi sur un territoire, tout en assurant la reconversion des compétences devenues inutiles, on dessinait les contours de territoires résilients, solidaires, positivement et collectivement mobilisés vers l'industrie, l'entreprise et l'emploi. Ces territoires, en retour, apprenaient à dépasser leurs contraintes et éventuels handicaps et à se projeter à nouveau, économiquement et humainement.

Malheureusement, elle a été progressivement perdue de vue dans les années 2000, avec la fin des derniers contrats de site. Dans les faits, la loi Borloo-Larcher, qui visait à instituer un devoir de revitalisation industrielle a été détournée de son objet en allongeant les procédures, en privilégiant les dépenses à caractère social, ou en revenant aux anciens effets d'aubaine : subventionnement d'entreprises ou de structures parapubliques d'action locale. La floraison d'acteurs locaux (maisons

de l'emploi ; agences de développement) a paradoxalement nui à la différenciation de l'action locale, sauf exceptions relevant de formes d'expérimentation (en matière de Gestion territoriale des compétences notamment). Dans la majorité des cas, l'équipement progressif (voire excessif...) des territoires en structures locales d'accompagnement a conduit à privilégier la couverture indifférenciée des besoins des territoires au moyens de subventions calculées sur la base du nombre de personnes accompagnées, et sans lien avec les actions économiques conduites par les pouvoirs publics par ailleurs.

Les années 2000 ont amorcé un tournant donnant la priorité à l'innovation. Dès 2005, l'engagement dans les clusters et pôles de compétitivité, relayé ensuite par les stratégies d'innovation « 3S », et les sociétés de transferts de technologies, a scellé cette bascule. La question territoriale était devenue presque exclusivement économique, confiant implicitement les conséquences sur les formes du travail et donc l'emploi aux seuls travailleurs sociaux.

Indéniablement, cet effort en faveur de l'innovation était et reste nécessaire, dans un contexte d'arrivée à maturité industrielle d'un large bouquet de technologies complémentaires : biotechnologies, numérique et digital, décodage du vivant, cryptage et traitement de données, internet sans fil, etc. Le paysage des grandes transitions environnementales et énergétiques, initié par la crise climatique, n'a cessé de renforcer le bien-fondé de cette priorité. Reste un découplage structurel entre action « emploi » et action « économique » que la crise de 2008-2011 a encore renforcé : les plans filières ambitieux, centrés eux aussi sur l'innovation et sa concrétisation sous forme de grands projets (finançables au titre du grand emprunt ou du plan JUNCKER) ont laissé de côté une grande majorité des TPE/PME qui n'ont pas pu y émarger.

Dans le même temps, la littérature regorge de travaux sur la résilience des territoires, notamment à vocation industrielle, qui mettent tous en évidence la nécessaire complémentarité des deux types d'actions :

« écosystèmes créatifs et productifs » : reposant sur la connexion intime des fonctions créatives et productives, sur un même territoire ou sur des réseaux de territoires connectés ;

« connectivité des territoires » (à l'opposé de leur « compétitivité », laquelle renvoie à des notions de concurrence généralisée des territoires, accessibles aux seules régions métropolitaines) : fondée sur la connexion active de territoires complémentaires, notamment de territoires métropolitains à forte densité de fonctions créatives et cognitives, et de territoires de savoir-faire industriels spécifiques ;

« effets locaux positifs », caractérisés par la capacité de certains territoires à maximiser la rétention de la richesse qui s'y crée, rétention reposant sur l'intégration maximale des chaînes de production, la valorisation de ressources locales, un écosystème créateur de start-up et autres entreprises de services « présentiels », et l'entrée dans des processus collaboratifs de type « économie circulaire ».

Face à ce foisonnement, on s'interroge sur la longévité d'un système de politiques publiques d'Etat qui persiste à découpler soutien à l'industrie et à l'économie d'entreprise en général et accompagnement des actifs.

La persistance de deux ministères distincts de l'économie et du travail est d'ailleurs une spécificité française. Cette distinction n'est pas anodine, parce elle fonctionne comme une matrice des

politiques publiques. Elle empêche structurellement les rapprochements administratifs, mais aussi l'hybridation de la pensée, et la conjonction des actions favorables à la création d'emploi dans notre pays. Elle est peut-être même une des causes de l'échec de la généralisation des actions combinées sur les territoires : sans chef d'orchestre – rôle que le préfet peut tenir, mais seulement en cas de crise et donc jamais ou trop rarement par anticipation. La structuration des services de l'Etat sur les territoires est l'illustration de cette distanciation préjudiciable à l'action efficace dans les territoires.

Parallèlement, les acteurs locaux se sont structurés : depuis les années 2000 les groupements de communes portent des compétences de développement économiques. Elles se structurent pour agir en faveur du développement et en direction des acteurs économiques de manière décloisonnée. L'étude ADCF sur L'action économique des communautés de communes et d'agglomération montre que les agglomérations s'investissent sur les trois domaines de l'appui à la création d'entreprises et l'animation de réseau, les actions en faveur du soutien à l'emploi, l'insertion et la formation et enfin l'offre de **services support aux entreprises et à leurs salariés** : accueil, orientation et appui à l'installation (emploi du conjoint), logement des salariés, crèches inter-entreprises, transport et management de la mobilité des salariés (plans de déplacements inter-entreprises), espaces de co-working/tiers-lieu d'activités, restauration collective d'entreprises, numérique, etc. Elles développent des bouquets de services complémentaires entre eux et avec le service public de l'emploi de l'Etat qui devient un acteur parmi d'autres.

Et de fait, depuis plusieurs années les digues cèdent, de nouveaux acteurs sont entrés en scène et entendent faire « bouger les lignes ». Qu'il s'agisse des pouvoirs publics (régions, intercommunalités) ou d'associations (ATD Quart monde, grappes d'entreprises, etc...) ces nouveaux entrants remettent en cause les modes de faire ancrés dans notre inconscient collectif et tentent d'imposer de nouvelles méthodes. Les récentes réformes (formation professionnelle et compétences des régions) sonnent comme autant d'opportunités de renverser la table, et certains acteurs s'y engouffrent.

L'action des régions finira-t-elle par emporter le service public de l'emploi ?

La loi dite Raffarin de 2004 a dévolu aux régions un rôle de « coordonnateurs des politiques économiques sur les territoires ». Dans la pratique, cette compétence s'est d'abord traduite par une responsabilité d'élaboration concertée d'un SRDE (Schéma Régional de Développement Economique) dont l'expérimentation, jugée positive, a conduit à la transformation en SRDE2I, par l'adjonction de l'innovation et de l'internationalisation des entreprises). Les régions ont d'abord été des observatrices de l'activité économique et ont développé des aides à l'activité, dans le cadre très contraint des règles européennes. Progressivement, elles ont constitué des services de développement économique et ainsi pris la main sur les outils de mise en œuvre des aides économiques. Au-delà du seul cadre institutionnel, elles ont pu amorcer des engagements de filières : contrats d'objectifs, co-investissements, etc.

La première vague des SRDE (2005 pour l'essentiel) avait pu sembler décevante et de faible portée. De fait, le morcellement de la compétence économique, entretenu par le législateur, imposait aux régions de composer avec les départements et les EPCI, la maîtrise foncière et immobilière lui échappant. Dans le même temps l'Etat restait maître des financements européens, et se trouvait en

position de co-financeur obligé. A cela s'ajoutait un phénomène d'apprentissage de la part des régions. Ainsi, certaines mesures s'apparentaient au déploiement d'une gamme de services aux entreprises, sur l'ensemble du territoire régional, certes utiles, mais sans grand effet différenciateur, ni d'une région à l'autre, ni au sein de la même région en faveur de tel ou telle situation (de filière ; de territoire)

Avec la crise de 2008, les régions se sont saisies de cet outil de manière de plus en plus probante. On a vu alors apparaître des mobilisations financières originales (emprunts locaux, prise de participations dans des entreprises, fonds d'intervention régionale ; etc) au service d'actions ciblées de filières ou (plus rarement) de territoires, d'engagements énergétiques et environnementaux, de labellisation sous marques régionales ou par certification, etc. Les régions ont innové et amorcé ce qui allait devenir leur nouvelle mission de chef de file, consacrée par la loi MAPTAM.

L'autre versant de la mobilisation régionale a porté sur la formation professionnelle. Là encore, le morcellement du paysage de la formation professionnelle n'est pas pour leur faciliter la tâche, et là encore, le législateur s'est clairement arrêté au milieu du gué : la persistance d'un grand acteur parapublic national (l'AFPA), le rôle dominant de Pôle Emploi dans la prescription et l'achat de formations, la position incontournable des CCI sur l'apprentissage, l'absence de service public de l'orientation hors formation initiale comme la centralisation de l'Education Nationale, rendent la position de l'acteur régional délicate. La région est le chef d'un orchestre dont les musiciens disposent de partitions différentes selon qu'ils jouent d'un instrument à corde, de percussions ou d'un instrument à vent... Coordonner des acteurs sans tutelle commune est voué à l'échec.

En réaffirmant la suppression de la clause générale de compétences, et en instaurant un quasi-monopole des régions sur l'attribution des fonds européens, en même temps qu'elle confie à la région seule le soin d'unifier le système des aides aux entreprises, la loi NOTRe autorise à faire un pari audacieux : celui que les régions vont transformer l'essai.

Certes, les régions ne disposent pas d'une compétence élargie aux autres leviers que sont les politiques de formation professionnelle et l'emploi, et sont réduites à demander à l'Etat d'expérimenter dans le domaine de l'emploi. Certes, le débat sur la régionalisation des CCI, de l'AFPA, de Pôle Emploi à chaque fois été refermé sous l'effet des mêmes résistances centralisatrices internes et par crainte du changement. Mais au final, l'intervention des régions dans les deux domaines connexes de la formation professionnelle d'une part, de l'action économique d'autre part, s'est progressivement imposée et professionnalisée : les soutiens et dispositifs d'aide aux entreprises là où les financements d'Etat ne venaient pas. Pourquoi en serait-il différemment sur l'emploi ?

Pour un chef de file sans pouvoir contraignant, il n'y a pas d'autre choix que de réussir la coopération, entre les institutions d'une part (au travers des conférences régionales de l'action publique) et entre les institutions et les entreprises d'autre part, en espérant que la matrice qui existe au niveau de l'Etat et qui a puissamment conditionné les dernières réformes, ne conditionne par trop les régions dans la voix de la reproduction du déphasage entre action économique et action pour l'emploi.

A l'échelle des régions, le risque n'est pas nul. En effet, en première approche, le questionnement des régions tourne autour des trois axes suivants :

- quel équilibre trouver entre la promotion de l'innovation et de la R&D, d'une part, et le soutien aux entreprises « banales », d'autre part ?
- quelle dimension territoriale, pour une action qui réponde non seulement aux potentiels d'avenir, mais aussi aux besoins immédiats (de reconversion, par exemple) ?
- quelle promotion des écosystèmes collaboratifs, porteurs d'avenir ?

Immanquablement les régions se posent la question de l'emploi, ne serait-ce que parce qu'il est plus simple d'envisager de proposer une reconversion aux licenciés d'un territoire quand on a connaissance des entreprises qui cherchent à recruter dans le territoire voisin. La même réflexion qui paraît insurmontable à l'échelle du territoire national ou pour des métiers dispersés peut faire sens à l'échelle d'une région ou d'un bassin d'emploi. Certes, les enjeux de reconversion demeurent, mais la distance apparaît moins insurmontable. Les acteurs régionaux sont basiquement confrontés à une question finalement simple : de quoi a-t-on besoin pour faire en sorte que les licenciés d'ici puissent être recrutés là-bas ?

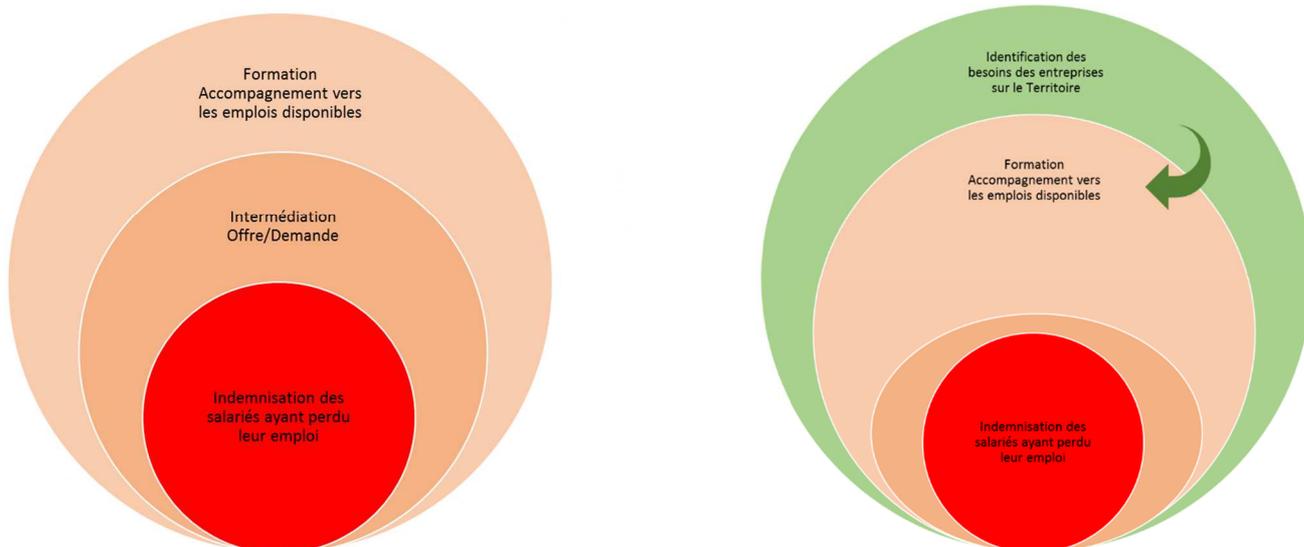
Ce qui sonne comme une évidence n'est qu'une réalité rendue visible par la proximité. C'est probablement la raison pour laquelle les régions se sont mobilisées fortement en faveur de l'expérimentation de la compétence Emploi.

Les régions savent coordonner des dispositifs locaux, manier les incitations financières et initier des mobilisations collectives. Elles touchent du doigt et en permanence tous les enjeux de l'entreprise, qu'elles connaissent de mieux en mieux : orientation et formation professionnelle, aides aux entreprises en développement, soutien à l'investissement, appui aux filières ou enjeux prioritaires, appui à l'internationalisation et à l'innovation. Etendre leur sphère d'intervention au pilotage des dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi, des jeunes entrants dans le monde du travail, ou des créateurs d'entreprise apparaît tout simplement... logique.

La question de l'emploi, qui était jusqu'alors le plus souvent pensée de manière « défensive » pour répondre aux fermetures de sites, assurer la reconversion de personnes dont la compétence est en voie de péremption et éviter leur déclassement économique et social peut alors se transformer pour devenir la question du meilleur vivier de compétences mobilisables par les entreprises du territoire. Le rôle de l'acteur public devient d'approvisionner les acteurs en carburant et d'entretenir les machines : information, formation, modes de déplacement, etc...

Dans la pratique, cette intervention a pris des formes spécifiques, très différentes de celles déployées par Pôle Emploi, les organismes consulaires, ou les missions locales. Les régions se sont positionnées sur des actions de niche orientées « entreprises » :

Les résultats de l'enquête menée à l'occasion du Congrès des Régions de France (Reims, 29 septembre 2016) à l'initiative du Cercle COLBERT confirment la volonté des régions d'intervenir sur cette compétence au travers d'une approche priorisant l'expression, puis la satisfaction des besoins des entreprises. L'idée est toujours de mettre en œuvre des passerelles entre ces deux mondes, la formation faisant office de tuyau de liaison chaque fois que l'adéquation n'est pas immédiatement possible. Qu'il s'agisse de placement de chômeurs (dispositif PROCH'EMPLOI dans les Hauts-de-France) ou d'apprentis (guichet unique de l'apprentissage en PACA), la logique a été de considérer le besoin de l'entreprise, à qui au passage il a été demandé une plus grande mobilisation dans l'expression de son besoin.



Les régions, terrains de jeux de nos géants mondiaux de demain ?

Régionalisée, l'approche de la question de l'emploi s'est rééquilibrée en direction du besoin de l'entreprise et de l'individualisation des parcours, ouvrant ainsi quelques brèches dans la conduite des politiques publiques de l'emploi. Plusieurs autres atouts viennent corroborer l'ambition des régions, de devenir acteur engagé de la bataille pour l'emploi.

Le premier et le principal réside dans leur maîtrise des technologies du numérique. Par leur double vertu d'instantanéité et de géolocalisation, elles permettent une interconnexion grandement facilitée, voire immédiate, entre offre et demande. Les éléments annexes de traçabilité sans coût, et de traitement statistique massif (Big Data) des historiques, permettent d'entrevoir une prédictibilité accrue des marchés de l'emploi, et esquissent des politiques proactives et non plus seulement réactives. Ces technologies donneront assurément une nouvelle dimension aux observatoires régionaux et aux réflexions prospectives dont les régions sont familières. En outre, ces technologies favorisent la démarche adéquationniste (appairer la demande d'emploi immédiatement disponible à l'offre d'emploi instantanée), difficile à déployer à l'échelle d'un immense territoire et sans fluidité d'information.

Au-delà, les régions se positionnent progressivement sur tous les champs transversaux, communs aux enjeux à la fois économiques et d'accompagnement des personnes :

L'engagement des entreprises : les liens tissés avec les entreprises dans le cadre de leurs autres compétences économiques et de formation rendent possible des démarches inédites de mobilisation comme la promotion directe de l'accueil des apprentis, la mise en place de parcours spécifiques en faveur des personnes en reconversion, par exemple.

L'innovation sociale : sans innovation, le système aura du mal à assurer le transfert des compétences d'un secteur, d'une entreprise, ou d'une situation de travail, à un autre. Les compétences non cognitives, essentiellement comportementales, et organisationnelles sont devenues la clé de la fluidité des parcours car remplacer une personne s'opère de moins en moins « à l'identique ». Ce

raisonnement vaut pour les compétences professionnelles, mais aussi pour les situations et environnements de travail, et même pour les formes d'emploi : types de contrats de travail, modes d'engagement et de temps de travail. Il en résulte que l'accompagnement n'est plus un « plus » destiné aux cadres en situation de plan social, il est devenu indispensable, pour tous les postes et toutes les personnes. En fait, l'appui aux personnes en recherche d'emploi se comprend non plus seulement comme un apport en formation, mais comme une aide à la décision, face à un marché du travail peu lisible et difficile à pénétrer. Ainsi, dans certaines fonctions, un passage par le conseil « indépendant » ciblant quelques entreprises ouvrira plus de portes qu'un investissement massif dans la recherche d'un poste équivalent en CDI à temps plein.

Les coopérations entre les entreprises : dans le cadre des travaux relatifs aux SRDEII les régions deviennent des entremetteurs, des animateurs de grappes d'entreprises. Elles peuvent identifier les champs progression des entreprises du territoire, et assurer une forme d'animation permettant aux professionnels de se rencontrer autrement que dans leurs univers d'origine. Certaines se sont lancées dans des appels à projet destinés aux PME du territoire.

Cette démarche, qui s'apparente à une démarche de labellisation et qui s'appuie (en PACA par exemple) sur la diffusion de la RSE contribue à valoriser le territoire et suscite des projets nouveaux dans les entreprises. Faire de chaque priorité économique, l'occasion d'un « appel à projets créateurs d'emploi », peut servir de catalyseur à un dynamisme entrepreneurial de dimension régionale. L'économie circulaire (dont les régions ont aussi la charge) se prête particulièrement à ces réflexions d'échelle régionale : la filière de recyclage des bateaux de plaisance fait sens dans une région, quand dans une autre se sera la filière bois. Au travers de leurs compétences de planification, les régions détiennent un pouvoir de prescription de nouveaux besoins et par extension, soutien à l'émergence de nouveaux marchés. Les régions peuvent parfaitement identifier une série de conditions permettant d'accéder à certaines aides et ainsi favoriser la création de nouvelles activités.

Ce nouvel interventionnisme, moins direct, moins fondé sur la distribution descendante de subventions et plus orienté sur les performances du territoire en tant que creuset d'initiatives locales se rapproche plus de la logique de développement endogène. On ne compte plus les rapports qui énumèrent les emplois menacés de disparition et chacun sent déjà ce que les technologies de l'information ont généré de bouleversement au quotidien. Aucun secteur n'est épargné : pas même le bâtiment dans lequel les missions des architectes comme des maîtres d'œuvres sont menacées par le BIM ou la profession d'avocats et de notaires, menacés par la blockchain. Les territoires, et en particulier les régions ont pris l'habitude de questionner les futurs, grâce aux CESER : quels seront les besoins de demain, où seront les nouvelles machines, quels seront les nouveaux services ?

D'une certaine manière, la question de la stimulation et de la création d'activité, par le biais de la création d'entreprises, de la mobilisation en nouveaux projets collaboratifs, de la création d'emplois dans les entreprises (intra-preneurs) serait la dernière corde à l'arc des régions.

Conclusion

Les outils de la conduite d'une politique active de soutien à l'emploi n'ont pas été confiés aux régions. Pour autant, cela n'a pas empêché les régions de se positionner sur des politiques utiles en matière d'emploi, au travers de leur activité de soutien au développement économique.

D'une certaine manière, en déployant des stratégies de niche, elles ont mis en évidence la possibilité d'un meilleur appariement du triptyque « offre d'emploi / offre de formation / demande d'emploi » grâce à la mobilisation des outils numériques, la possibilité de porter une véritable animation du territoire régional et des bassins de vie au travers de leurs politiques de planification et la création d'appels à projets ciblés, l'intérêt d'une logique d'interlocution unique des entreprises, favorisant leur implication dans les territoires, et donc l'expression de leurs besoins humains.

Décentralisées, elles sont en passe de démontrer que combiner logique d'accompagnement humain et approche économique de soutien aux entreprises permet d'avoir des résultats.

La question qui se pose désormais est de savoir si elles ne manieraient pas mieux les politiques qu'elles conçoivent si les CCI, les missions locales, les maisons de l'emploi étaient fusionnées pour devenir les services régionaux de développement sur le territoire.