# National, régional, local, quel niveau d'action pour le développement et l'emploi ?

Jacques Poulet Mathis

*L'évolution de l'emploi sur le territoire ne peut être orientée à partir des seules données quantitatives. Des entreprises se créent, d'autres meurent, d'autres se développent, transforment leur production ou leur technologie. Année par année, des dizaines de milliers de décisions déterminent donc l'évolution de l'emploi sur le territoire. L'action sur l'emploi doit se situer à la source même des mécanismes qui orientent son évolution aux différents niveaux. Elle doit être une action sur le développement, surtout en période de crise. Jacques Poulet Mathis, du Commissariat au Plan, pose ici la question : A quel niveau la gestion de l'emploi doit-elle intervenir ?*

## Action sur l'emploi ou action sur le développement ?

L'évolution de l'emploi sur le territoire ne peut être appréciée et encore moins orientée à partir des seules évaluations quantitatives d'effectifs employés. Elle est inséparable des processus même de la croissance.

Des entreprises se créent, d'autres meurent, d'autres se développent, d'autres se transforment dans leur production, leur technologie, leur marché ou leur organisation. Ici un atelier modernisé voit sa production augmenter avec un effectif réduit, là une entreprise crée une nouvelle usine pour concrétiser l'expansion escomptée de ses ventes ; ailleurs des établissements arrêtent définitivement toute activité faute de compétitivité suffisante ou sont repris par d'autres entreprises après licenciement en vue d'un redémarrage dans des conditions plus satisfaisantes de viabilité.

Ainsi, année par année, des dizaines de milliers de décisions déterminent l'évolution de l'emploi sur le territoire. Chacune d'elles est référée à des préoccupations spécifiques. Dans le secteur marchand, la compétitivité de l'entreprise face à la concurrence locale, régionale, nationale ou internationale constitue l'un des facteurs déterminants de cette évolution. L'échelle géographique à laquelle joue la contrainte de compétitivité est certes variable selon l'activité : réduite au niveau local pour les commerces de détail, les services aux particuliers, elle s'étend au niveau régional pour certaines productions maraîchères, pour le commerce de gros, le bâtiment, les services aux entreprises et atteint la dimension européenne, voire mondiale pour une part rapidement croissante de la production agricole et industrielle.

Dans le secteur non marchand, c'est la capacité contributive des finances publiques et la pression des besoins qui constituent pour l'essentiel les contraintes contradictoires d'évolution de l'emploi. Là encore, ces deux facteurs jouent de façon différente selon les compétences institutionnelles et les richesses relatives des collectivités publiques nationales, régionales ou locales. Or, ces capacités financières sont elles-mêmes dépendantes des potentialités fiscales de ces collectivités donc du niveau de développement économique de leurs territoires respectifs.

Face à ces mécanismes, les comportements individuels s'adaptent de façon plus ou moins active ou contrainte selon les capacités d'anticipation d'initiative ou de réponse. Selon que les individus ont un travail ou qu'ils n'en ont pas, qu'ils en cherchent ou n'en cherchent pas, que l'horizon des possibles apparaît plus ou moins ouvert, tant sur le plan professionnel que sur le plan géographique, les attitudes à l'égard de la formation, du changement d'emploi, du changement de résidence, de l'activité elle-même, varient. En outre, ces attitudes se confortent dans des solidarités actives lorsque l'ampleur ou le rythme des mutations imposées n'apparaissent plus compatibles, dans le temps ou dans l'espace, avec les possibilités concrètes d'adaptation des individus et des familles directement ou indirectement concernées.

Une visée trop étroitement comptable des problèmes d'emploi, limitée à l'appréciation de la seule évolution globale de l'emploi dans telle ou telle branche, zone ou profession, ne rend pas compte de ce jeu complexe d'attitudes et de

*Depuis 1973, 500 000 personnes de moins dans l'industrie...*

décisions d'acteurs multiples dont les motivations différentes peuvent interférer dans des processus cumulatifs de blocage, de désagrégation mais aussi de conversion réussie ou de développement.
L'action sur l'emploi doit donc se situer à la source même des mécanismes qui déterminent son évolution aux différents niveaux. Elle doit être une action sur le développement et ceci d'autant plus que la situation de l'emploi apparaît plus préoccupante.

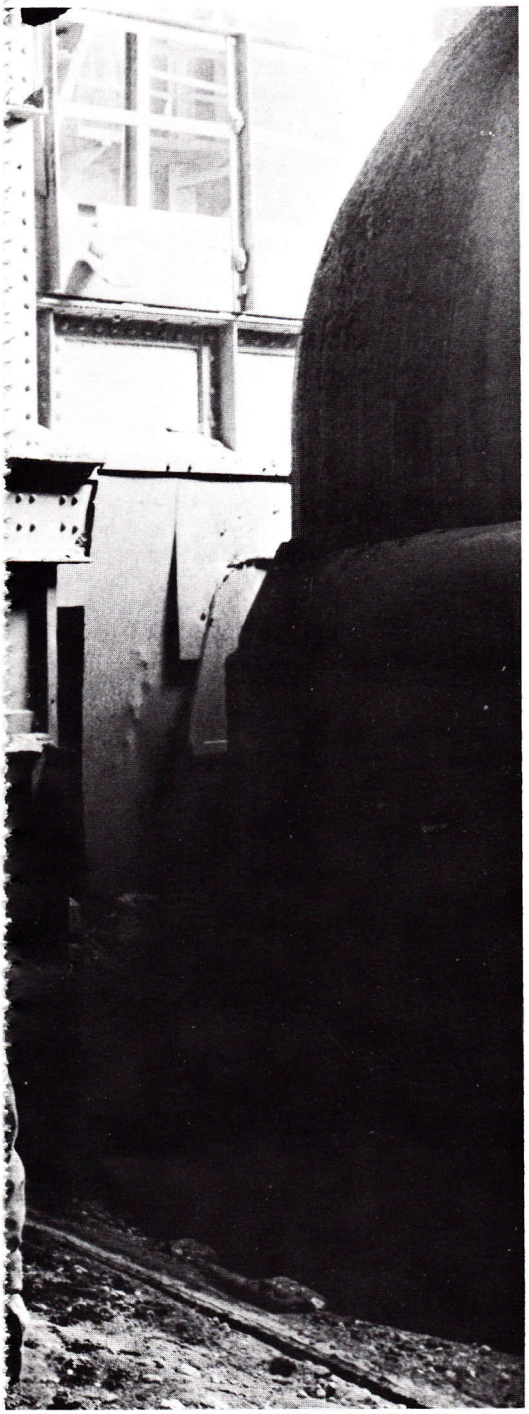
## Depuis 1793 : moins 500 000 emplois industriels

En période de plein emploi, la préoccupation des employeurs tendant à mobiliser toutes les ressources possibles de main-d'œuvre rencontre sans trop de difficulté celle des pouvoirs publics tendant à réduire le sous emploi structurel de certaines zones. Ainsi, modernisation de l'agriculture, industrialisation du bassin parisien et de l'Ouest allèrent longtemps de pair, tandis que le développement explosif du secteur tertiaire assurait partout une croissance minimale de l'emploi. Jusqu'à la crise de 1973, le problème des niveaux territoriaux d'action sur l'emploi ne se posait guère, sinon en termes d'orientation au profit de telle ou telle zone d'investissements créateurs d'emplois, mobilisables sans trop de difficulté. Il est vrai qu'aux quelques 900 000 emplois supplémentaires de l'industrie de 1960 à 1974 avait correspondu la création de près de deux millions d'emplois (1). En infléchissant la localisation d'une part de ces créations, ne serait-ce qu'une sur cinq, la puissance publique disposait de moyens d'action considérables.
Mais depuis 1973, les effectifs employés dans l'industrie ont diminué de près de 500 000 personnes ce qui implique probablement un nombre de suppressions d'emplois sensiblement plus important, compensé très partiellement par des créations. On assiste donc à une multiplication des zones touchées par des réductions massives d'emplois industriels, tandis que les investissements mobilisables pour la création corrélative d'emplois de conversion se réduisent fortement tout à la fois dans leur volume et dans leur « malléabilité » géographique.

(1) Compensée par la suppression de 800 ou 900 000 autres d'après des évaluations extrêmement grossières effectuées à titre d'ordre de grandeur, faute d'informations statistiques sur les créations et les suppressions d'emplois.

## Intensifier le traitement des problèmes de conversion

L'action sur l'emploi ne peut plus se limiter à la répartition de « surplus » supposés pré-exister. Les capacités de diagnostic et les solidarités d'intervention doivent être renforcées, notamment aux niveaux local et régional. D'autant que les évolutions structurelles et la tendance durable à la diminution de l'emploi dans l'industrie conjuguent leurs impacts de



façon très différenciée sur le territoire et que le jeu des avantages relatifs dans la combinaison des facteurs de production contraint l'industrie française à un redéploiement vigoureux vers les produits et les créneaux où sa compétitivité est la plus assurée. (2)

Les problèmes de conversion revêtent alors une gravité d'autant plus grande que les mutations sont plus difficilement prévisibles ou programmables et que les bassins d'emploi et les entreprises concernées sont de taille plus réduite.

La mise en place d'un réseau souple d'information de prévision et de diagnostic apparaît donc à la fois inéluctable et indispensable. D'ores et déjà la mise en œuvre au niveau national, dès 1979, de projections glissantes à moyen terme devrait permettre d'affiner progressivement et de mettre à jour régulièrement des diagnostics de branche à moyen terme. Un effort similaire s'impose à l'autre extrémité du champ d'information, à l'échelle locale. A ce dernier niveau c'est la connaissance directe des problèmes et des difficultés des entreprises, et non plus des secteurs, qui trouve toute sa pertinence. C'est enfin à l'échelle de la région que la synthèse périodique des informations nationales et locales semble pouvoir se faire le plus utilement. La participation de responsables économiques et sociaux de la région à cette évaluation régulière devrait faciliter la mise en œuvre en temps opportun des solidarités nécessaires dans les interventions jugées les plus utiles, qu'il s'agisse de diagnostics plus approfondis ou de mesures conservatoires ou de prévention.

Mais l'appel à la solidarité est plus nécessaire encore pour le traitement des problèmes locaux de conversion et non plus seulement pour leur diagnostic.

Dans un nombre croissant de cas, le problème de la conversion se pose en termes de fermetures inéluctables, totale ou partielle, d'établissements. Il convient alors de répondre autant que faire se peut à deux exigences : reclassement des travailleurs licenciés et si possible renouvellement des bases économiques de la zone lorsque celles-ci sont significativement ébranlées.

Les contraintes de délais rendent le plus souvent difficile, voire impossible, la compensation dans le même laps de temps des suppressions et des créations d'emploi et ce d'autant plus que les profils de qualification, d'âge et de sexe ne sont, au mieux, que très partiellement superposables. Cette difficulté est d'autant moins déterminante que les compensations peuvent s'établir sur un marché du travail plus large et que les suppressions d'emplois auront pu être prévues plus longtemps à l'avance.

Les grandes agglomérations industrielles se prêtent le mieux à une action continue sur la dynamisation et le renouvellement permanent de la partie la plus « porteuse » de leur tissu économique ; au-delà de l'implantation éventuelle de tel ou tel établissement important venant concourrir par sa masse à la solution des problèmes de conversion, c'est éventuellement par une politique locale et régionale d'animation des activités industrielles et tertiaires que sera assurée la contribution de ce type de zone à la solution de ses problèmes propres et à l'adaptation de notre économie dans son ensemble.

Par contre, dans les bassins d'emploi dominés par l'activité d'un très petit nombre d'établissements, on ne peut éviter une implication plus directe et plus volontariste des entreprises et des pouvoirs publics.

## Fermetures inéluctables : un étalement nécessaire

C'est ainsi qu'il peut apparaître nécessaire d'étaler dans le temps le traitement du problème de conversion, autrement dit de le programmer. La programmation devrait alors porter conjointement sur les modalités de cessation progressive d'activité de l'établissement concerné, sur le reclassement et l'adaptation professionnelle des travailleurs, sur l'implantation ou le développement d'activités de substitution.

Certes la programmation des fermetures est très délicate. Il convient cependant de se demander si certaines interventions visant à assurer la survie ou le redressement d'entreprises, qui, quelques mois ou années plus tard se confirment non viables, n'auraient pas été plus efficaces si elles avaient explicitement visé dès le départ à étaler dans le temps une fermeture inéluctable. Cet étalement semble pouvoir être d'autant plus maîtrisable qu'il relève d'un grand groupe industriel. Il conviendrait alors que les éventuelles interférences entre la politique générale du groupe et celle des pouvoirs publics soient l'occasion d'une programmation contractuelle des actions de restructuration impliquant des fermetures partielles ou totales d'établissement.

En ce qui concerne les petites entreprises, ce sont des solidarités externes qu'il faut mobiliser et au premier chef les solidarités professionnelles, notamment par des contributions de type mutualiste qui pourraient également faire l'objet d'engagements corrélatifs et contractuels de la puissance publique. Pourraient également être expérimentées localement des modalités de partage provisoire du travail entre plusieurs entreprises par des incitations appropriées au développement du travail à temps partiel.

La politique nationale de l'emploi a considérablement développé depuis plusieurs années les aides aux travailleurs licenciés et à leur réinsertion professionnelle. Mais les difficultés et les incertitudes de la recherche d'un emploi restent l'obstacle majeur.

Ici encore, les grands groupes peuvent parfois offrir des emplois de remplacement dans d'autres établissements. Leurs salariés licenciés n'échappent pas pour autant le plus souvent au passage par le chômage qui touche plus massivement les travailleurs licenciés des entreprises moyennes et petites.

Outre le renforcement des missions de placement de l'Agence Nationale pour l'Emploi, il s'agirait alors de mobiliser au maximum les capacités d'embauche des entreprises au niveau local et régional confortant leur solidarité notamment à travers certaines modalités institutionnelles : maintien des missions des « délégués des entreprises à l'emploi », réanimation et multiplication des Commissions Paritaires interprofessionnelles de l'emploi...

Dans la mesure même où les problèmes de conversion atteignent l'acuité maximum dans les bassins d'emploi de taille réduite, les reclassements doivent souvent être recherchés dans d'autres bassins d'emploi. Cette exigence contribue à confirmer l'importance essentielle du niveau régional dans le traitement de ces problèmes et à suggérer des politiques d'emploi jumelées entre deux ou plusieurs bassins d'emplois, pour peu que ceux-ci se concrétisent dans des dispositifs souples de concertation entre collectivités publiques, administrations, entreprises et représentants des salariés.

Les possibilités de reclassement dans l'industrie étant le plus souvent insuffisantes, tout au moins à court terme, il faut également mobiliser les capacités locales et régionales d'emploi des activités tertiaires. Il importe à cet égard de souligner la contribution que pourrait parfois apporter à ces problèmes de reclassement un assouplissement des règles d'embauche de certains établissements publics et administrations.

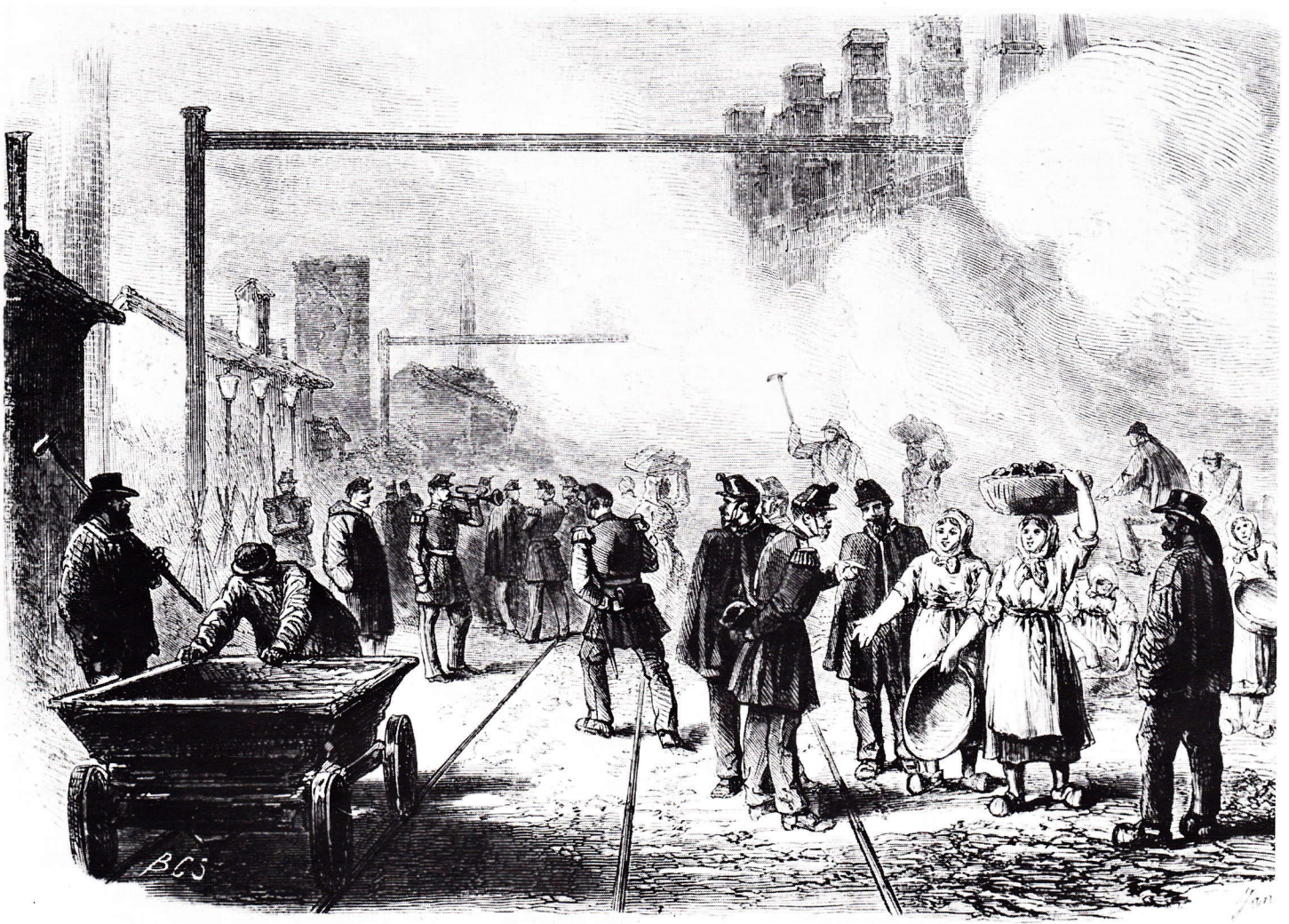
(2) Les suggestions émises sont pour l'essentiel extraites des travaux des Commissions de l'Industrie, de l'Emploi et de l'Aménagement du territoire réunis pour l'adaptation du VII[e] Plan.

Il convient enfin de s'interroger plus fondamentalement sur les modalités d'aide au développement régional, qu'il s'agisse des incitations à la localisation des activités sur les zones jugées prioritaires ou de la dynamisation des activités déjà en place dans ces zones ou à proximité.
La programmation est en général impossible en la matière. Au-delà de l'ouverture au profit des bassins de conversion les plus cruciaux des conditions d'aide les plus favorables, grâce à la création récente d'un Fonds spécial d'adaptation industrielle, il apparaît opportun d'être extrêmement attentif à la nature, à la viabilité et à l'échéancier de création des emplois aidés.
La multiplication des problèmes de conversion de bassins d'emploi de taille réduite recommande également une extrême réserve à l'égard d'opérations ayant pour effet de reconstituer à terme de nouveaux problèmes de survie économique de la zone, sans pour autant résoudre immédiatement les problèmes de reclassement. L'activité et la taille des unités de production ainsi implantées ou développées doivent donc être prises en compte dans la décision, tout autant que la qualité de leur gestion.

## Vers un véritable développement local

Si la gestion des problèmes de conversion constitue l'impératif le plus immédiat pour un renforcement conjoint des moyens de prévention et de traitement à la fois aux niveaux national, régional et local, elle est inséparable de la mise en place progressive d'actions de développement à moyen et long terme.
Or, on enregistre de ce point de vue des évolutions très significatives. Des orientations nouvelles sont progressivement mises en œuvre ou mises à l'étude dans plusieurs domaines essentiels : l'assistance technique et de gestion aux entreprises petites et moyennes appuyée sur les Chambres de Commerce et d'Industrie, le soutien à la création d'entreprises, l'incitation à un dynamisme plus grand des Sociétés de développement régional, la création de sociétés nouvelles de financement en fonds propres pour les entreprises moyennes (Siparex, Pariticipex), la mise en place d'un réseau régional d'information scientifique et technique pour faciliter l'innovation...
Toutes s'inspirent d'une même démarche de renforcement des moyens proprement régionaux ou locaux de dynamisation de notre économie.
C'est dans une perspective similaire que devraient s'inscrire les premiers pas d'un renforcement des compétences et des moyens des collectivités territoriales et l'appel à la mise au point de programmes locaux de créations d'emplois d'utilité collective. Mais le retard à rattraper est considérable et la tradition centralisatrice française tellement profonde, que bien des attitudes risquent d'entraver le mouvement à peine amorcé.
Il n'en reste pas moins que c'est probablement dans cette voie que l'on pourra progressivement retrouver certaines sources essentielles de notre développement futur grâce à la mise en valeur de potentialités et de dynamismes jusqu'alors diffus, laminés par les mécanismes de la concentration administrative et financière.
Qu'il s'agisse de l'adaptation de l'agriculture, du redéploiement de l'industrie, du renforcement des services d'intérêt collectif en fonction de la diversité des situations et des besoins régionaux, de la dynamisation du commerce et de l'artisanat, les composantes majeures du développement et de l'emploi doivent maintenant être mobilisées à tous les niveaux territoriaux.
Entre la gestion des grands équilibres et les réformes de structure nécessaires au niveau national d'une part, l'attention active aux aspects micro-économiques du développement au niveau local d'autre part, le niveau régional devrait progressivement trouver sa véritable dimension de concertation et d'animation. C'est aussi probablement le niveau où les inéluctables mutations économiques de la période en cours devraient pouvoir être maîtrisées sans remettre en cause de façon radicale les enracinements sociaux et culturels.
L'action sur l'emploi, parce qu'action sur le développement, ne peut aujourd'hui trouver sa pleine efficacité que dans une mobilisation des initiatives et des solidarités à tous les niveaux de la vie collective.

J.P.M.



LA GRÈVE DU CREUZOT. — Occupation de l'usine par la force armée. — Croquis d'après nature par M. Regamey.