

2009 – Séminaire 1

Les sociétés européennes en devenir

Emploi et développement territorial

Xavier Lacoste

Directeur général d'Altedia

Le développement territorial et l'emploi, ou plutôt le développement des emplois et le territoire, c'est aujourd'hui en France plus qu'une préoccupation, c'est quasiment une politique, une espèce d'obligation dans laquelle tous – élus locaux, administrations déconcentrées, État – se retrouvent pour aménager et compenser les dégâts de la restructuration industrielle à travers la mise en œuvre des dispositions ou des orientations des schémas directeurs de développement économique. Mais aujourd'hui, je pense qu'il faut dire autre chose. Nous sommes dans une situation extrêmement grave dont personne ne peut dire quels en seront le terme ni le résultat. Les annonces de restructuration sont d'une ampleur inégalées depuis quinze ans. En tant que cabinet conseil, nous sommes informés des prochaines opérations que projettent les grands groupes, et je puis vous assurer que la situation va s'amplifier. On a connu par le passé les problèmes de restructuration industrielle et à partir de la deuxième moitié des années 90 sont apparues les questions liées aux délocalisations et aux transferts d'activité. Les pouvoirs publics ont cherché à élaborer des réponses collectives pour essayer de compenser dans les territoires les effets des fermetures industrielles. Le plus souvent, cependant, le problème de la transformation de l'outil industriel pèse beaucoup plus que la place de l'emploi industriel dans l'économie. Mais ce dernier a pour caractéristique de représenter un véritable emploi dans un cadre collectif stabilisé, que les emplois de service n'ont pas toujours acquis, si bien que la perte d'emplois industriels et le développement d'emplois de service ne sont pas considérés comme équivalents.

Fin des investissements étrangers et politique de réindustrialisation

La déstructuration des tissus territoriaux par la perte ou la fermeture d'unités industrielles anciennes, qui occupaient une partie de la main d'œuvre locale de faible ou de moyen niveau de qualification, constitue un véritable problème qu'on ne sait pas traiter par l'installation de centres sociaux dans les grandes agglomérations, principalement en Île-de-France, ou par le développement de fonctions tertiaires très qualifiées dans des zones qui ne sont pas des territoires occupés. Quand on parle de développement d'emplois et de territoires, on ne parle pas de tous les territoires. On ne se pose pas pareillement la question en Île-de-France, dans une zone dense en transports en commun avec une accessibilité développée, qu'en Basse-Normandie où la dernière entreprise industrielle vient de fermer et où l'emploi industriel qui avait structuré une partie du territoire aujourd'hui n'est plus là. Le défi est là important. L'État, dès le début des années 2000, a décidé de mettre en place des mécanismes de financement de fonds, de revitalisation, de réindustrialisation. Dans la décennie précédente, la France a bénéficié de l'implantation de groupes américains ou japonais à la recherche de nouvelles capacités en Europe de l'Ouest. Un certain nombre d'entreprises

industrielles en difficulté ont été reprises par ces groupes. Plusieurs structures publiques ou privées se sont spécialisées dans une activité de recherche de contacts outre-Atlantique ou en Asie pour attirer des entreprises. Aujourd'hui, je vous mets au défi de trouver des investissements industriels significatifs de firmes américaines ou japonaises en Europe de l'Ouest. La politique de réindustrialisation s'est donc mise en place au moment où les transferts venant de l'étranger commençaient à ralentir. Elle n'a jamais disposé d'autant de moyens. Toute entreprise qui procède à la suppression de plus d'une centaine d'emplois dans un bassin se doit de refinancer des actions de revitalisation ou de réindustrialisation dans le cadre d'une convention avec le préfet du département, qui décide du taux de sanction applicable, de un à quatre SMIC mensuels par emploi supprimé. Pour certains grands groupes, les négociations se font au niveau de l'État. Aujourd'hui, entérinant le fait que l'on ait finalement renoncé à remplacer les emplois là où ils ont été supprimés, les actions de compensation des restructurations s'orientent davantage vers de la subvention de projets que l'État et les pouvoirs publics souhaitent financer plutôt que vers une responsabilisation des acteurs en leur demandant de peser vraiment sur des mesures de compensation. C'est loin d'être systématique mais PSA, par exemple, a contribué au financement d'opérations dans une zone d'Île-de-France dans laquelle il ne compte aucun établissement.

Des formes de coopération *ad hoc*

Cette politique de revitalisation du tissu industriel va, je pense, être remise en cause bientôt pour aider à financer ce que l'on commence à voir émerger, c'est-à-dire des tentatives de gestion prévisionnelle de l'emploi territorial, sous des formes assez innovantes de coopération *ad hoc*. Le bassin d'emploi apparaît depuis longtemps comme l'échelon pertinent pour traiter des problèmes d'emplois, de compétences, de formation professionnelle. Mais il ne recoupe pas toujours le bassin de vie, celui des domiciles des salariés, leur mobilité n'étant pas contrainte uniquement par l'offre des transports en commun ou la disponibilité de véhicules.

Nous avons été sollicités par des responsables patronaux de Savoie qui s'interrogeaient l'avenir de leur réseau de PME intervenant dans le secteur extrêmement dynamique de la métallurgie. Ils commençaient à rencontrer des problèmes de recrutement et ne disposaient pas de moyens dédiés pour s'occuper de gestion prévisionnelle. Un directeur du personnel s'est demandé si on ne pouvait pas faire avec les entreprises du territoire ce que font les grands groupes en matière d'anticipation sur leurs besoins en compétences. Autour de ce projet se sont retrouvés des représentants de l'État, du patronat local, de la Chambre de commerce et une responsable départementale de la CGT. Le premier travail a consisté à procéder au recensement des emplois dans chacune des entreprises. Il s'agissait de faire un état partagé de l'emploi selon les niveaux de qualification regroupés par grandes masses, puis de déterminer les besoins, les effectifs, les possibilités de passer d'un emploi à un autre. Une fois les données projetées à deux-trois ans, nous nous sommes rendus compte que ce qui apparaissait comme un problème mineur à l'échelle d'une PME posait de sacrées difficultés quand on raisonnait à l'échelle d'une cinquantaine d'entreprises disposant de pyramides d'âge similaires et confrontées à des déficits de compétences de même niveau. On s'est aperçu également que l'Éducation nationale ne pourrait fournir que la moitié de la trentaine de jeunes diplômés de niveau BTS, voire de BEP, nécessaires d'ici deux à trois ans. Pour rattraper ce décalage, l'inspecteur d'Académie a précisé qu'il fallait compter deux ans. Comme l'appareil de formation est une donnée essentielle de l'enjeu territorial et de développement de l'emploi, de gros progrès restent à faire pour gagner en souplesse d'ajustement, surtout quand on dispose de données fiables et partagées donnant de la visibilité à moyen terme sur les besoins de recrutement. Ce réseau informel de concertation, qui continue de fonctionner est un bon exemple, dans un bassin d'emploi avec une activité dominante, d'une appropriation collective des enjeux d'emploi par les chefs d'entreprise, les pouvoirs publics, les syndicalistes, les administrations. Malheureusement, on ne peut pas reproduire cette organisation dans un autre bassin. L'approche, en effet totalement empirique, s'est fondée sur une demande portée à la fois par des personnes et des structures, et l'on a du mal en France à ne pas fonctionner par la circulaire et par un mode d'organisation un peu standardisé sur tous les territoires. En tant qu'ancien du ministère du Travail, j'ai vu l'état de délabrement des COREV, des CODEF, des COPIR, des Comités de bassin d'emploi, excellents à un endroit, inexistant à d'autres, et pourtant on

continue à fonctionner avec ces structures. La question que je me pose et que je ne suis pas seul à me poser, y compris au niveau de l'État, est la suivante : comment susciter l'émergence de structures ad hoc pilotées par plusieurs acteurs possibles selon les endroits, et qui pourraient néanmoins être chargées d'une quasi-mission de service public et être appuyées comme telles. Voilà aujourd'hui le débat tel qu'il se pose.

Travail de Sisyphe

D'autres actions sont bien sûr menées dans d'autres régions et bassins. Je prendrai un autre exemple, en Haute-Savoie, sur le bassin d'emploi d'Annecy. Nous avons été contactés par les patrons d'un réseau de PME plutôt industrielles, dont certaines en difficulté, employant une main d'œuvre majoritairement féminine, quadragénaire et peu qualifiée. Sur la question de la reconversion de ces femmes, le travail engagé a fait apparaître qu'il existait dans la région un secteur d'activité en demande de compétences, celui de l'entretien des installations de chaudières à gaz individuelles. Cette activité qui offre des perspectives ne repose pas sur des tâches pénibles physiquement. Nous avons donc réussi à monter tout un programme de formation sur cette nouvelle activité et tout le monde était plutôt satisfait d'avoir été enfin innovant en anticipant les restructurations afin d'éviter les licenciements économiques. Malheureusement, le projet n'a pas abouti parce que les salariés voulaient être licenciés afin de toucher les indemnités. Or, cela n'était pas possible, car le financement global du transfert d'emplois impliquait que les PME ne soient pas sanctionnées. Je ne porte pas de jugement, mais je constate qu'après trente ans de restructurations, les gens ont peu d'illusions sur les capacités de reconversion réelle et qu'à défaut d'avenir, ils réclament le droit à une compensation, à un dédommagement, le reste venant par surcroît. Ce qui veut dire que dans le travail de Sisyphe qui est celui du développement local, de la reconversion des territoires, il y a un travail énorme à fournir en matière de mobilisation, de conviction, d'entraînement, d'effort sur les changements de mentalité pour parvenir à des formes plus fluides d'évolution de l'activité et des métiers qui permettent d'ajuster en douceur des réorganisations d'activité et le maintien de certaines autres.

Le problème aujourd'hui est de savoir si nous sommes dans une récession de deux ans ou dans une vraie dépression de cinq ans qui ferait monter le taux de chômage à près de 12 %. J'espère que les Cassandre auront tort, mais si ce n'est pas le cas, beaucoup de PME industrielles vont déposer le bilan, entraînant dans les difficultés toute la chaîne des sous-traitants. Or, l'appareil industriel de PME qui existe dans les bassins semi-ruraux ne trouvera pas de repreneurs, car ce qui était considéré par les investisseurs comme encore performant dans les années 60 ne l'est plus aujourd'hui. La question se pose pour la collectivité de savoir ce que l'on va pouvoir faire des centaines de milliers de salariés de ces PME industrielles, peu mobiles. Les emplois susceptibles d'être créés le seront le plus souvent dans le secteur des services (centres d'appel, par exemple) mais plus en tout cas dans ces organisations collectives qui structurent la vie des salariés, leurs attentes et leur relation même au travail. Quand à Bercy je pilotais la restructuration de Moulinex, je me souviendrai toujours de la réaction des délégués syndicaux alors qu'on leur promettait un investissement massif en formation pour prendre des emplois de service à la personne : « Nous n'avons pas été ouvrières pendant trente ans pour devenir bonnes ! » Tout ce travail sur la reconversion des territoires, sur la création d'emplois y compris de service, ne doit pas faire oublier que pour les salariés un emploi n'est pas forcément un emploi. Si on veut pouvoir satisfaire des besoins qui sont réels notamment en matière de services, il est urgent d'investir dans le travail sur la qualification, la reconnaissance des compétences, sinon je crains qu'on aille vers de grosses difficultés pour tous.

Débat

Question

Malgré la nécessité d'investir dans les ressources humaines pour rebondir dans la période de grande mutation que nous traversons, comment expliquez-vous que l'accord national interprofessionnel sur la formation prévoit de réduire à 400 heures les dispositifs de type POE (Préparation à l'Orientation pour l'emploi) ainsi que les nouvelles mesures du pôle d'emploi qui divisent par deux les heures de formation des chômeurs ? Par ailleurs, ce que vous avez présenté s'apparente beaucoup aux logiques développées dans les contrats d'objectifs avec les branches professionnelles. Mais à part deux branches organisées, la plupart sont dans le brouillard total, ce qui ne rend pas simple la tâche de faire évoluer l'offre de formation dans les régions.

Réponse

L'accord national interprofessionnel sur la formation qui vient d'être conclu l'a été un peu aux forceps sous la menace de l'État. Le système de collecte de financement de la formation professionnelle mis en place depuis 1995 est un système de branche. Sur les 700 branches qui existent en France (contre 20 seulement en Allemagne), seules les branches de la métallurgie ont des structures vraiment locales. Certes, nous n'avons pas 700 organismes collecteurs mais nous en avons beaucoup. Le problème en France pour transformer les structures est celui du financement du dialogue social qui passe quand même aujourd'hui par le financement de postes de permanents au sein des organismes sociaux (assurance-chômage, sécurité sociale, formation professionnelle...), des postes cependant nécessaires pour négocier et obtenir des accords. Autre problème plus grave que l'on rencontre sur la mobilisation de la formation, c'est que la loi de 1995 qui prévoit le financement par branches a laissé peu d'espace pour l'interprofessionnel. Or, dans notre situation, alors que l'on sait bien que les changements de métier ou de branche seront de plus en plus importants, ce sont paradoxalement les formations qui sont les plus difficiles à financer, chacun voulant garder ses sous pour lui. L'accord qui vient d'être signé malgré vos critiques a quand même pour principal avantage de faciliter le financement du changement de métier. Il organise par ailleurs le transfert du droit à la formation individuelle, ce qui n'est pas négligeable. Pour les demandeurs d'emploi c'est vrai que la durée formation est réduite mais pour avoir géré les programmes de chômeurs longue durée à la délégation à l'emploi, je sais que l'on faisait tout pour sortir les gens de la catégorie 1 avec des formations qui, reconnaissons-le aujourd'hui, n'étaient des formations vraiment qualifiantes. Les stages parking ont été une réalité sous les gouvernements de gauche comme de droite. La durée, par ailleurs, n'est pas le seul critère de qualité des formations pour les demandeurs d'emploi. Ce qui m'apparaît paradoxal et plus grave, c'est la difficulté que l'on rencontre à financer des formations dans des secteurs où les besoins sont forts comme par exemple le secteur médico-social et médical.

Question

L'approche de la mobilité dans les milieux professionnels agricoles implique que nous intégrions dans nos cursus de formation les diversifications et les nouveaux métiers de l'accueil, de la pédagogie mais on se retrouve souvent confronté aux mêmes frontières idéologiques qu'en secteur industriel. Comment faire pour concilier la mobilité et l'attachement à son métier, à sa culture professionnelle d'origine ?

Réponse

Ce qu'on présente comme changement est souvent perçu comme une détérioration du statut : on accepte de bouger mais c'est « faute de mieux ». Comme je l'ai dit tout à l'heure, il nous incombe à tous de travailler collectivement sur la qualification et sur la reconnaissance des compétences requises dans les nouveaux emplois. Sans ce travail on ne pourra reconverter de façon satisfaisante des salariés qui ont travaillé pendant des années dans un secteur industriel valorisé et très structuré

quant à la reconnaissance des qualifications, dans un secteur d'emploi où on a le sentiment qu'il n'y a aucune progression de carrière possible et qui est loin de bénéficier de la même considération collective qu'un ouvrier ou qu'un agriculteur.

Question

De quelles données dispose-t-on sur la dépendance des emplois de service par rapport au secteur industriel ?

Réponse

Pour avoir travaillé sur un certain nombre de petits bassins industriels ruraux en situation de perte d'emplois, j'ai constaté que, bon an mal an, l'emploi salarié privé continue d'augmenter grâce aux emplois de service mais dans une logique économique totalement différente de celle qui prévalait avant. L'emploi tertiaire n'est plus induit par l'emploi industriel local mais répond à une logique d'alimentation d'une demande locale de services via des systèmes nationaux de transfert : retraite, tourisme, etc. Dans cette reconfiguration complète de l'économie locale, la population active salariée continue d'augmenter mais sa structure évolue. Dans les bassins semi-ruraux où des entreprises disparaissent, les emplois qui remplacent les emplois industriels proviennent de l'économie résidentielle. Il s'agit des services aux personnes, cofinancés ou aidés par des structures publiques ou par la protection sociale. Ces emplois, qui peuvent être marchands ou semi-marchands, ne rentrent pas dans la catégorie des services aux entreprises. Dans ces services marchands privés, on observe une évolution des formes d'organisation et de production qui tire de plus en plus ce type d'activités vers l'industrie. Je pense aux centres d'appel, à tout ce qui est back office dans le secteur des banques et des assurances, aux centres de services partagés par les entreprises pour les fonctions tertiaires, etc. Ces évolutions justifieraient qu'on réfléchisse aux nomenclatures que l'on adopte.

Question

Existe-t-il des démarches d'évaluation du niveau d'exposition au risque de perte d'emploi industriel des territoires ?

Réponse

On dispose d'abord du travail mené par la délégation générale à l'emploi sur les contrats d'étude prospective, qui sont des études financées par l'État. Elles portent soit sur des bassins, soit sur des filières, et visent à anticiper les situations et à rebours à déterminer les mesures qu'il conviendrait de mettre en place pour protéger les emplois. Une deuxième source d'information, de qualité inégale, est constituée par le travail mené dans les régions à travers les schémas de développement économique de ces dernières années.

Question

Contrairement à tout ce qui a été dit, je crois qu'il faut arrêter de penser que l'Industrie ne peut que décliner. Dans le Loiret, l'industrie ces trois dernières années a non seulement arrêté de perdre des emplois mais elle a commencé à en créer. Des entreprises qui avaient délocalisé des services ou des activités, reviennent. La clef de cette inversion de tendance c'est l'innovation. Il ne faut pas travailler avec les branches qui sont les principaux freins de développement mais de façon transversale. Les entreprises ont l'intelligence économique, nous, les développeurs territoriaux, nous essayons de mettre en place l'intelligence économique territoriale : une approche transversale globale pas facile mais qui porte ses fruits.

Réponse

Le Département du Loiret, qui a été un des premiers à mettre en place une structure de contact avec l'ADEL, a réussi, en effet, à attirer des investissements industriels étrangers importants. Anticipant les

difficultés de l'activité cosmétique-pharmacie, le choix de la logistique a été très payant. Cela dit, malgré une progression d'emplois industriels dans de nombreux endroits, nous demeurons extrêmement fragiles car la plupart de nos emplois industriels dépendent de quelques secteurs en crise, comme l'automobile. Le plus difficile dans ces mobilisations de type transversal, c'est la pérennité, parce qu'elles s'inscrivent hors des cadres institutionnels. Tout repose sur des personnes physiques de bonne volonté: c'est la condition du succès et le point de plus grande fragilité. Je reste cependant convaincu qu'il faut privilégier cette démarche : encourageons les initiatives locales quelles que soient les formes d'organisation qu'elles se donnent, mais très rapidement posons-nous la question de leur pérennité pour ne pas avoir à réinventer tous les deux ans des structures de pilotage, de concertation et d'animation territoriales qui sont les seules aujourd'hui, à mon sens, à agir efficacement sur le territoire et sur l'emploi.