

RÉSUMÉ DU RAPPORT N°2002-038

Résumé du rapport n° 2002-038 présenté par
Messieurs François BRUN, Christian GAL et Daniel LEJEUNE,
membres de l'inspection générale des affaires sociales

Afin de procéder à l'évaluation de la démarche de territorialisation de la politique de lutte contre le chômage de longue durée, dans le cadre du cahier des charges qui lui a été proposé, la mission s'est déplacée dans quatre départements et a adressé un questionnaire à toutes les directions départementales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle destiné à décrire les partenariats et à mesurer la mise en œuvre de l'appui social individualisé.

Le choix des quatre départements - Seine-Maritime, Nord Valenciennes, Val d'Oise, Deux-Sèvres - correspond au souci de la mission d'essayer de couvrir des situations contrastées : département rural et urbain, connaissant ou non des difficultés sociales majeures...

La mission a rencontré dans chacun de ces départements les acteurs administratifs, institutionnels et privés tant au cours d'entretiens particuliers que dans le cadre de réunions des équipes locales, grâce au concours efficace des DDTEFP. La mission a rencontré également les responsables régionaux du SPE afin de replacer les départements dans leur contexte plus large, et d'examiner les conditions dans lesquelles ces responsables contribuent à une coordination des programmes départementaux et à fournir un appui aux acteurs locaux.

Partant de l'objectif fondamental assigné à la démarche de diagnostics et plans locaux d'action, qui vise à l'insertion des publics les plus éloignés de l'emploi, la mission s'est efforcée d'examiner cette démarche avec ses interlocuteurs de terrain :

- En termes d'efficacité, par rapport à la confrontation de cet objectif avec les résultats obtenus ;
- En terme de pertinence de la démarche, par rapport à l'analyse de la réalité de sa mise en œuvre et de son impact éventuel sur les résultats, en recherchant quelles parts de l'efficacité revenaient d'une part aux effets quasi mécaniques de la conjoncture économique et sociale locale, d'autre part à la démarche conduite.

Par ailleurs, compte tenu des objectifs qui ont prévalu pour la mise en œuvre de cette démarche, la mission s'est attachée à répondre aux trois questions suivantes :

- La définition des territoires retenus est-elle adaptée à l'objectif d'insertion des chômeurs, quelle est l'ampleur et l'intensité des partenariats mobilisés localement et dans quelle mesure les politiques complémentaires qui sous-tendent les territoires et mobilisent les acteurs sont-elles articulées entre elles ?

- Quel est le contenu concret de la démarche de diagnostics et plans locaux d'action et dans quelle mesure les résultats enregistrés en termes d'évolution du chômage de longue durée sont-ils imputables à cette démarche ?

- Quelles sont les forces et les faiblesses constatées dans la mise en œuvre du dispositif et en conséquence, les améliorations à lui apporter ?

En réponse à ces questions, la mission formule trois appréciations autour desquelles le rapport est organisé :

- La mise en œuvre de la territorialisation est largement engagée par les services mais elle est confrontée à une organisation locale complexe qui en limite au moins partiellement l'efficacité.

- La démarche a permis de réunir autour du SPE un nombre croissant et significatif de partenaires, mais dont l'implication réelle des acteurs les plus importants est variable.

- La démarche de territorialisation s'est accompagnée d'une baisse très sensible du chômage de longue durée, dont elle n'est pas le seul facteur explicatif, mais qui a contribué à accroître l'efficacité de la politique publique.

1. Une mise en œuvre de la territorialisation confrontée à la disparité des organisations administratives locales

La mission s'est intéressée à l'organisation des territoires, qu'il s'agisse de la carte qui en a été définie, de leur pertinence économique et sociale, du lien entre « le territoire de la lutte contre le chômage de longue durée » et d'autres découpages administratifs, et enfin du lien de ces territoires avec d'autres territoires correspondant à des politiques territorialisées complémentaires.

Elle a observé une organisation territoriale de l'action de l'Etat en matière de lutte contre le chômage de longue durée qui est aujourd'hui une réalité concrète, même si la logique de la définition spatiale de ces territoires n'est pas toujours lisible, d'autant que ces territoires s'inscrivent dans une organisation locale souvent complexe, qui rend plus difficile l'articulation des politiques poursuivies par les acteurs de l'insertion. L'enquête conduite par la mission auprès des directions départementales a permis de recenser 365 territoires définis pour assurer la mise en œuvre de la politique de lutte contre le chômage de longue durée, mais la dimension de ces territoires présente des disparités assez fortes.

La mission souligne que la mise en œuvre de la territorialisation a bénéficié d'un pilotage central de qualité et qu'une évaluation régulière en est assurée au plan national. Elle a constaté que si l'articulation entre les niveaux national, régional et départemental était globalement satisfaisante, le pilotage des territoires présentait en revanche des différences assez sensibles. C'est ainsi, que les objectifs et les résultats en termes de baisse du chômage de longue durée et d'insertion des publics prioritaires dans les mesures globalisées ne sont pas toujours déclinés au niveau des territoires. Par ailleurs, le pilotage départemental et la déclinaison des politiques par les équipes locales présentent des disparités, liées à des contextes socio-économiques divers, mais aussi à des approches différentes de ces équipes. Au sein de ces équipes, la question de la professionnalisation de la fonction de CEF est un enjeu important, notamment en termes de formation, et paraît aujourd'hui moins bien assurée qu'il y a quelques années.

La lisibilité de l'organisation des territoires n'est pas toujours assurée et ces territoires s'inscrivent localement dans une organisation déjà complexe, qui constitue un handicap pour la démarche. Les découpages opérés sont rarement le reflet des marchés de travail locaux. Ainsi, les résultats des tests conduits, à la demande de la mission, par le centre d'études de l'emploi (CEE) montrent que les territoires SPE constituent rarement des « bassins » d'emploi ou des zones d'emploi.

Cependant, la cohérence administrative des territoires SPE avec les ALE est bien assurée, mais plus rarement avec les autres structures dédiées à l'insertion, alors même que les participants du SPE connaissent une organisation très diversifiée. L'AFPA et les DDASS connaissent des difficultés d'adaptation plus ou moins bien réglées localement. Par ailleurs, les zones de compétence géographique des missions locales et des PAIO ne correspondent pas toujours avec les territoires SPE et les arrondissements sont rarement structurants, ce qui limite en pratique les capacités d'intervention des sous-préfets, peu impliqués dans la démarche.

L'Etat et les départements abordent rarement la question de la cohérence des territoires « emploi » et « solidarité ».

Les politiques complémentaires ou destinées à appuyer la politique de lutte contre le chômage de longue durée reposent sur des organisations territoriales souvent différentes de celle des territoires du SPE, mais dans un certain nombre de cas Etat et collectivités locales se sont rapprochées pour harmoniser leurs zones d'intervention.

Une simplification et une harmonisation des territoires par les acteurs locaux, prenant mieux en compte les réalités du marché du travail, permettraient d'améliorer l'efficacité de la démarche.

La mission a observé que les diagnostics et plans locaux d'action prenaient en inégale considération l'ensemble des politiques d'emploi et de formation de l'Etat et les actions de formation ou d'insertion des collectivités territoriales. Les conséquences du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) et du projet d'action personnalisé (PAP) sont envisagées assez positivement.

La mission relève que dans un certain nombre de départements, l'émergence des "pays" constitue un nouvel enjeu pour l'organisation spatiale de l'action de l'Etat, que les directions départementales ne semblent pas encore maîtriser totalement.

Cette démarche est globalement appréciée par les acteurs mais son management doit être renforcé. Il y a des lacunes à combler en matière d'outils méthodologiques et le souhait d'une gestion budgétaire plus stable et inscrite dans la durée est largement manifesté.

2. La démarche a permis de réunir autour du SPE un nombre croissant et significatif de partenaires, mais leur implication réelle varie encore beaucoup.

L'enquête nationale de l'IGAS auprès des DDTEFP met en évidence une typologie complexe des partenariats. C'est ainsi que ressort une forte mobilisation du « noyau dur » du SPE et l'implication du réseau d'accueil des jeunes, des conseils régionaux et généraux mais des inégalités importantes selon les régions, selon les étapes de la démarche et selon les acteurs, avec une faible participation préoccupante de certains acteurs, notamment des partenaires sociaux.

Les observations de terrain confirment la variété des pratiques locales. Dans tous les départements visités, la mission a constaté un fort investissement des directions départementales, des CEF en particulier, et de l'ANPE dans la démarche. La démarche de territorialisation a ainsi fortement contribué à assurer un travail de réflexion et d'action commun entre DDTEFP et ANPE.

L'implication dans la démarche des centres AFPA et des DDASS est, par contre, extrêmement variable. Leur degré d'implication au niveau local dépend très largement du

dynamisme et de la conviction du management des équipes de direction, dans la mesure où l'organisation et les missions de ces partenaires sont mal ou peu adaptées à la démarche.

Ainsi, dans les quatre départements étudiés, la participation, en retrait, des DDASS est due à un de leurs obstacles majeurs qui réside dans une organisation non territorialisée de leurs services, du fait d'un mode d'intervention centré sur des publics ou des politiques, mais pas sur des territoires.

Les inégalités selon les territoires et les étapes de la démarche sont sensibles au travers des quatre départements étudiés. Le Nord Valenciennes mobilise des acteurs locaux plus variés que dans la moyenne des départements, dont certains tels que l'ASSEDIC et les partenaires sociaux sont généralement absents, les partenaires étant particulièrement actifs dans deux territoires sur trois. En Seine-Maritime, les partenariats sont en développement, mais à renforcer face à l'inégale implication des acteurs dans la démarche et dans le fonctionnement des comités locaux emploi formation. Dans les Deux-Sèvres, les partenaires s'impliquent chacun de manière relativement homogène, selon les étapes, dans les territoires. Le département se distingue par la présence ou l'absence remarquable de certains acteurs. Le Val d'Oise se caractérise par des partenariats relativement étendus, mais par une implication insuffisante d'acteurs importants.

Il est apparu à la mission que les collectivités locales étaient des partenaires de plus en plus présents. La diversité d'approche des conseils régionaux allant du strict respect des compétences à la co-animation. Les conseils généraux, sans toujours être partie prenante à la démarche du SPE, sont impliqués dans le développement local et la lutte contre les exclusions, particulièrement dans l'insertion des bénéficiaires du RMI.

Par contre, les communes et leurs groupements, ou les institutions proches telles que les contrats de ville, sont encore assez éloignées de la démarche.

La mission a constaté que parmi les acteurs de la démarche, les partenaires sociaux ne sont pas ou très rarement associés et les ASSEDIC peu présentes. L'Etat «local» ne consulte pas ou peu. Cependant, les partenaires sociaux manifestent un intérêt croissant pour l'approche territoriale et une volonté d'articulation avec le service public de l'emploi. A ce titre, les conséquences du PAP/PARE peuvent conduire à articuler les interventions du SPE, de l'ASSEDIC et des partenaires sociaux.

Si les préfets suivent attentivement l'évolution du chômage et des objectifs assignés au SPE, leurs services, et notamment les sous-préfectures, sont largement absents de la déclinaison de la démarche sur le terrain et n'apportent que rarement aux équipes locales l'appui

politique permettant une plus large mobilisation des acteurs locaux.

C'est ainsi que la mission considère que le partenariat est à conforter selon les territoires. Il s'agit tout d'abord de renforcer et de clarifier l'implication des services de l'Etat pour développer celle des autres partenaires.

Il convient également de donner à l'Etat les moyens d'exercer ses responsabilités, de rechercher la meilleure implication des collectivités locales, d'organiser la participation des partenaires sociaux en saisissant l'opportunité d'articuler territorialisation et mise en œuvre du PARE/PAP.

3. La démarche de territorialisation s'est accompagnée d'une baisse très sensible du chômage de longue durée, dont elle n'est pas le seul facteur explicatif, mais qui a contribué à accroître l'efficacité de la politique publique.

Dans l'ensemble des territoires étudiés, démarche de territorialisation et baisse du chômage de longue durée sont allés de pair, mais avec des rythmes différents selon les caractéristiques des départements.

La mission a constaté une baisse du chômage de longue durée plus importante dans les quatre départements étudiés que la diminution du nombre de demandeurs d'emploi, toutes durées d'inscription confondues. Au niveau national, le nombre de chômeurs de longue durée inscrits depuis plus d'un an à l'ANPE a diminué de 40,1% entre fin janvier 1997 et janvier 2002, tandis que le nombre de DEFM de catégorie 1 diminuait de 31,6%.

La dégradation observée au second semestre 2001 en ce qui concerne les DEFM n'a pas empêché la poursuite de la baisse des CLD.

Sans doute, la conjoncture économique a-t-elle tenu un rôle important dans ces évolutions. Ainsi, la forte croissance enregistrée depuis 1997 a eu un impact fort sur le niveau du chômage et l'évolution favorable des années 1999/2000 explique que les objectifs de baisse du chômage prévus dans les plans locaux aient été fréquemment dépassés, en particulier en 2000.

Mais, la démarche, pour sa part, a renforcé significativement l'impact des mesures pour l'emploi et du suivi individualisé des chômeurs. Elle a conduit à développer la coordination des acteurs autour d'objectifs communs de lutte contre le chômage de longue durée.

La mission exprime en conclusion un avis positif sur la mise en œuvre de la territorialisation, dont l'évaluation reste cependant à approfondir, et propose des pistes de progrès pour conforter la démarche en ce qui concerne le

cadre géographique de la démarche et la mobilisation des partenaires, les outils et le mode de management.

Ces propositions s'organisent autour de cinq axes principaux :

- Construire des territoires d'intervention du SPE plus équilibrés et aussi cohérents que possible avec les réalités socio-économiques locales et l'environnement administratif et politique en évolution.*
- Un management interne et des outils à renforcer pour conforter la démarche dans la durée.*
- Tirer les conséquences de la place des CEF dans la démarche de territorialisation de la lutte contre le chômage de longue durée.*
- Renforcer l'implication des services de l'Etat dans la démarche de territorialisation et sa capacité à mobiliser les acteurs locaux.*
- Améliorer la mise à disposition des statistiques locales, l'analyse des besoins des publics concernés par la démarche et la maîtrise des statistiques sur l'ASI, et prendre en compte le besoin d'évaluation.*