LES COMITÉS DE BASSIN D'EMPLOI
BILAN ET QUESTIONS

par

Michel MICHEAU *

SOMMAIRE

INTRODUCTION 9

I. CONDITIONS DE CRÉATION ET MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DES COMITÉS DE BASSIN D'EMPLOI 12

a. Opportunités nationales et filiation des comités... 12

b. Les opportunités locales : création et fonctionnement des comités 14

c. Les comités : clubs ou groupes de travail? 15

II. LES COMITÉS DE BASSIN D'EMPLOI : QUELS RÉSULTATS ? QUELLE UTILITÉ ? 16

a. Les comités de bassin d'emploi ont-il réglé les grands problèmes d'emploi locaux? 18

b. Et pourtant ils tournent 21

III. PRATIQUES INSTITUTIONNELLES ET CONCEPT DE BASSIN D'EMPLOI : QUELQUES INTERROGATIONS ET AMBIGUÏTÉS 22

a. Études et actions : questions posées par une notion théoriquement marquée 22

b. Comités de bassin et politiques locales d'emploi : ambiguïtés et contraintes 24

COMITÉS DE BASSIN OU COMITÉS LOCAUX ? 25

Le bassin d'emploi est une notion qui, aujourd'hui, revient à nouveau sur la scène administrative française. Après avoir été, de 1974 à 1978, l'objet d'une effervescence technocratique, elle a connu un relatif déclin auprès des chercheurs, fonctionnaires et hommes politiques. Ce concept, devenu banal dès les années 1970, a fait l'objet de multiples travaux nationaux, régionaux, locaux, mais a aussi été utilisé dans de nombreuses déclarations politiques (1). La résurgence actuelle n'est pas due à des découvertes fondamentales en sciences sociales, mais simplement aux changements politiques récents et précisément à la convergence de trois facteurs :

● La mise en œuvre des mesures pour l'emploi : dans le dispositif prévu, les comités locaux de l'emploi se voient attribuer un rôle important dans la stimulation du développement et l'adoption d'actions de solidarité. Composés d'élus, de syndicalistes, de chefs d'entreprise, ils devraient bénéficier de la coopération et de l'appui de l'administration. Proposant des solutions locales favorisant l'emploi, détectant les entreprises où les possibilités de partage du travail sont susceptibles d'entraîner des recrutements nouveaux (dans le cadre des contrats de solidarité), ils bénéficieraient des informations collectées par les directions départementales et régionales du travail. Mais, conformément à d'autres principes politiques, l'État ne réglementerait rien en la matière, la responsabilité entière de l'action permanente d'animation demeurant aux partenaires et élus locaux, dans un strict respect des règles de représentation des institutions locales.

● La mise en place du plan intérimaire, la rénovation des procédures de planification nationale et régionale, la redéfinition d'une politique d'aménagement du territoire : le bassin d'emploi y apparaît comme une entité de taille optimale pour traiter des zones les plus touchées par les difficultés économiques

(*) Directeur du cycle supérieur d'aménagement et d'urbanisme de l'Institut d'Études Politiques de Paris.

(1) Voir notre travail : *Une notion récente d'aménagement du territoire : le bassin d'emploi.* Étude, acteurs, actions, thèse 3e cycle, Paris XII, avril 1981, 309 p. + annexes.

et sociales, pour concevoir des programmes de développement intégré, associant mesures économiques d'aides aux entreprises existantes, mesures d'urbanisme, de formation professionnelle et aides adaptées à la situation particulière des chômeurs.

● Le vote du projet de loi sur la décentralisation (droits et libertés des communes, des départements et des régions) : l'article 4 reconnaît aux collectivités locales le droit d'intervenir dans l'économie locale et permet désormais officiellement le traitement de problèmes d'emploi à un niveau local par les élus et donc, indirectement, par les partenaires sociaux qui ne manqueront pas d'y faire référence dans la pression politique qu'ils n'ont jamais cessé d'exercer (2).

Cet engouement actuel pour la notion de bassin d'emploi n'est pas sans poser problème : l'utilisation que certains en firent par le passé contribua à susciter et propager des mythes, des modèles, des pratiques discutables. Les mutiples bilans administratifs, les travaux des VIe et VIIe Plans, quelques esquisses de politiques d'emploi, les expériences qui furent menées en portent les traces.

Mais alors, quel est aujourd'hui le caractère opératoire d'une telle notion? A-t-elle un avenir? Quelles ambiguïtés recèle-t-elle?

Interrogations qui nous renvoient à plusieurs séries de questions, différentes mais fortement imbriquées :

● Le concept même de bassin d'emploi : indépendamment des pratiques des comités, de nombreux économistes et sociologues en ont critiqué les fondements et tantôt le rejetèrent, tantôt l'adaptèrent à la construction de leur théorie du marché du travail. Quelle est l'origine de cette méfiance conceptuelle? A-t-elle des répercussions sur la définition des politiques de l'emploi?

● Les initiatives locales, et notamment les comités de bassin d'emploi, formes particulières de concertation et d'action locale en faveur de l'emploi : certes, ceux qui virent le jour de 1971 à 1980 reposent sur l'adoption de méthodes communes (analyse des politiques d'entreprises à un niveau territorial fin, examen du fonctionnement du marché du travail, mesure d'indicateurs, etc.), mais leurs formes institutionnelles et leurs travaux se caractérisent d'abord par la diversité, la dispersion. Comment ces comités ont-ils fonctionné, quels objectifs leur étaient assignés et de quels résultats peut-on les créditer?

● Les comités locaux de l'emploi tels qu'ils ont été définis récemment : en quoi s'inspirent-ils des expériences passées? Que peut-on en attendre? Est-il souhaitable de privilégier cette forme d'intervention par rapport à d'autres?

Mais nous nous attacherons ici à faire un bilan des comités de bassin en privilégiant les réflexions nées des pratiques des élus et de l'administration par rapport aux débats théoriques que soulèvent tout à la fois l'adoption du concept de bassin d'emploi dans les études, les passages de l'étude à l'action concrète, le développement d'initiatives locales dans le cadre de la politique libérale de l'emploi défendue à cette époque.

Au préalable, situons notre sujet dans une typologie des interventions locales en faveur de l'emploi. On distingue (3), d'une part, celles qui privilégient la concertation, les initiatives des collectivités locales, les procédures d'aménagement, les actions économiques destinées à créer, maintenir ou réduire un système productif (en intégrant diversement la variable emploi); d'autre part, celles qui correspondent à une vision plus commune des actions en faveur de l'emploi, tant par leur référence aux politiques nationales d'emploi (information, placement, formation) que par leurs références à des pratiques syndicales ou à l'expression de rapports sociaux issus du fonctionnement de systèmes d'emploi. Les comités de bassin d'emploi ne constituent donc qu'une faible part des initiatives locales que l'on peut répertorier. Ils appartiennent à la première de ces deux grandes catégories. Faisant partie du groupe des structures locales de concertation (4), ils connurent les fortunes les plus diverses, phénomène d'autant plus explicable qu'aucune instruction nationale ou circulaire administrative ne les ont, par le passé, figés ou érigés comme structures de réflexion et d'action officiellement reconnues.

N'appartenant pas à un quelconque organigramme administratif, les comités se classent eux-mêmes en deux modèles principaux s'opposant par leurs modes de fonctionnement, leur composition, leurs objectifs, leur fonction sociale locale sur lesquels nous aurons à revenir :

● Les « comités de sous-préfet » dirigés par un haut fonctionnaire et dont le but principal est de

---

(2) Article 4 : Le conseil municipal peut prendre les mesures nécessaires à la protection des intérêts économiques et sociaux de la population communale, à l'exclusion de toute prise de participation dans le capital d'une société commerciale et de toute autre entreprise à but lucratif n'ayant pas pour objet d'exploiter les services communaux ou des activités d'intérêt général dans les conditions prévues par l'article L. 381-1 du Code des communes. La loi relative à la répartition des compétences précisera le régime juridique des sociétés d'économie mixte. La commune peut s'associer à d'autres collectivités territoriales concernées et dotées de moyens adaptés à la conduite de ces actions, notamment au plan financier. Ces interventions ne pourront contrevenir aux règles d'aménagement du territoire prévues dans la loi approuvant le plan.

(3) M. Micheau : *Une approche opérationnelle de la notion de bassin d'emploi, les interventions locales en faveur de l'emploi.* Fondation des Villes, novembre 1979, 535 p.

(4) Les structures locales de concertation peuvent être classées elles-mêmes de l'informel au plus formel, c'est-à-dire de la simple « table ronde » en cas de conflit local au comité administratif de bassin d'emploi, dont les modalités de fonctionnement et la composition des membres sont fixées par le préfet, en passant par les multiples groupes d'études locaux et les comités de pays.

gérer différents problèmes administratifs. Ils rassemblent les représentants des administrations locales et ceux des entreprises;

- Les « comités d'élus », dont les élus locaux sont souvent à l'origine et qui centrent leurs activités sur la création d'un consensus au travers d'études, de discours, de montages d'opérations d'aménagement urbain, de propositions de développement économique ou de valorisation des richesses locales.

LES COMITÉS DE BASSIN D'EMPLOI

EXPÉRIENCES LES PLUS SIGNIFICATIVES DE LA PÉRIODE 1971-1981

	Date des premières initiatives locales	En cours en 1981	Nombre d'habitants du bassin	Comité de sous-préfet	Comité d'élus
Région Centre :					
Dreux	1977	×	91 960		×
Romorantin	1977		64 360	×	
Pithiviers	1980		47 550	×	
Meung-Beaugency	1979		(banlieue d'Orléans)	×	
Châteaudun	1980	×	57 230	×	
Gien-Briare	1980	×	54 970	×	
Région Bourgogne :					
Mâcon	1979	×	112 000		×
Nevers	1979		150 000		×
Région Picardie :					
Saint-Quentin	1977	×	141 700		×
Amiens	1979	×	320 800		×
Abbeville*	1980		64 300		
Région Lorraine :					
Thionville	1973	×	462 875	×	
Forbach	1973	×	350 700	×	
Sarrebourg	1973	×	90 289	×	
Région Nord :					
Douai	1976	×	248 300	×	
Valenciennes	1971		372 600		×
Région Alsace :					
Sélestat	1978		81 300		×
Saint-Amarin**	1975		12 253	×	×

* Projet en suspens.
** Sructure double.

Remarque. — Seules, des enquêtes ponctuelles permettent de saisir l'existence et l'évolution, le contexte et les enjeux de ces instances difficilement perceptibles du niveau national. L'exhaustivité demeure impossible, le suivi de leurs travaux, très difficile.

I. CONDITIONS DE CRÉATION ET MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DES COMITÉS DE BASSIN D'EMPLOI

L'examen des divers comités de bassin d'emploi laisse entrevoir une diversité des formes de concertation locale spécifiques sur l'emploi et l'économie peu prise en compte par les quelques méthodologues ou théoriciens qui avaient esquissé des modèles de fonctionnement possibles. Chacune des expériences a son originalité, son histoire et s'inscrit dans son contexte social, économique propre. Cependant, les similitudes ne manquent pas; ce ne sont pas des expériences isolées, puisqu'elles proviennent parfois de mêmes courants de pensée ou se déroulent dans une même région; par ailleurs, la faiblesse des résultats concrets obtenus n'est pas le moindre de leurs traits communs. Structures institutionnelles cachant pour partie une expression de rapports sociaux, nécessairement conflictuels, et fonctionnant d'abord sur les modes de la concertation ou du consensus, les comités de bassin d'emploi ont souvent présenté un aspect de « pièce rapportée » qui n'a pu subsister que s'il existait un animateur disponible, efficace, ayant une légitimité auprès d'autres institutions.

La création d'un comité de bassin d'emploi ne relève pas de la génération spontanée. Un milieu local, quels que soient ses problèmes économiques et d'emploi, n'est pas autonome, pas plus que l'économie locale n'est indépendante de l'état de la répartition des forces productives, de la division internationale du travail. Une situation d'emploi, un état de fonctionnement du marché du travail, une crise locale ne sont pas suffisants pour expliquer l'adoption d'une telle initiative; l'existence de structures de concertation locale antérieures non plus. Il n'est que de lire une carte des zones en crise pour constater que les points où le taux de chômage est très élevé n'ont pas tous des comités; il suffit aussi de connaître le contexte institutionnel français où existe pléthore de comités, SIVOM, districts et autres structures de concertation qui ne se sont jamais transformés en comités de bassin d'emploi.

L'exemple de Mâcon, ville où le chômage est faible et le secteur tertiaire développé, infirme l'hypothèse que ces initiatives se développent exclusivement dans les villes industrielles en profonde crise, même si ces traits caractérisent bien souvent les exemples évoqués.

La couleur politique des villes-centres n'explique pas tout, puisque ces expériences peuvent avoir des origines administratives dans des circonscriptions de gauche (Douai, Thionville) ou de droite (Sélestat, Sarrebourg); par contre, lorsque ces initiatives proviennent d'élus, les appartenances politiques ne sont pas sans importance (socialistes modernistes à Dreux et Mâcon). On ne peut donc expliquer l'existence de ces comités par un seul facteur; il en faut plusieurs. Aucun n'est suffisant.

Un comité de bassin d'emploi ne se décrète pas. Il n'existe sur une zone donnée que si celle-ci est le lieu d'application d'une procédure administrative particulière et si l'état des rapports entre les institutions et les administrations locales (et parfois même l'état des rapports sociaux) en permet la mise en œuvre. Pour qu'un comité fonctionne, il faut donc au minimum que convergent des opportunités nationales ou régionales, d'une part, locales, d'autre part (certains disent alors que le milieu est « porteur » ou favorable).

a. Opportunités nationales et filiation des comités.

Les expériences de programmation du VIe Plan (1971), les travaux de préparation du VIIe Plan (1972), comptent parmi les procédures nationales qui ont favorisé l'éclosion de ces instances. La politique de relance de 1975, avec la création du Comité interministériel pour la promotion de l'emploi, qui a induit des structures administratives départementales devant débloquer des dossiers de création ou extension d'entreprises, est à l'origine d'autres expériences. Enfin, les politiques d'aménagement du territoire successives : promotion de l'aménagement des villes moyennes à partir de 1973, création des contrats de pays en 1976, réorientation des programmes d'études des Organismes régionaux d'études et d'aménagement (OREAM), permirent la mise en œuvre d'autres initiatives. Étant donné le rôle joué par ces procédures nationales multiples, mais aussi par toute une technocratie dans la genèse du concept de bassin d'emploi et des expériences qui ont suivi, on peut parler de liens de parenté, de filiation entre les comités.

Les études, les recherches relevant de problématiques communes, les politiques régionales expliquent bien des traits de ressemblance, ainsi d'ailleurs que la présence d'acteurs ou représentants d'organisations ayant des stratégies particulières. Citons :

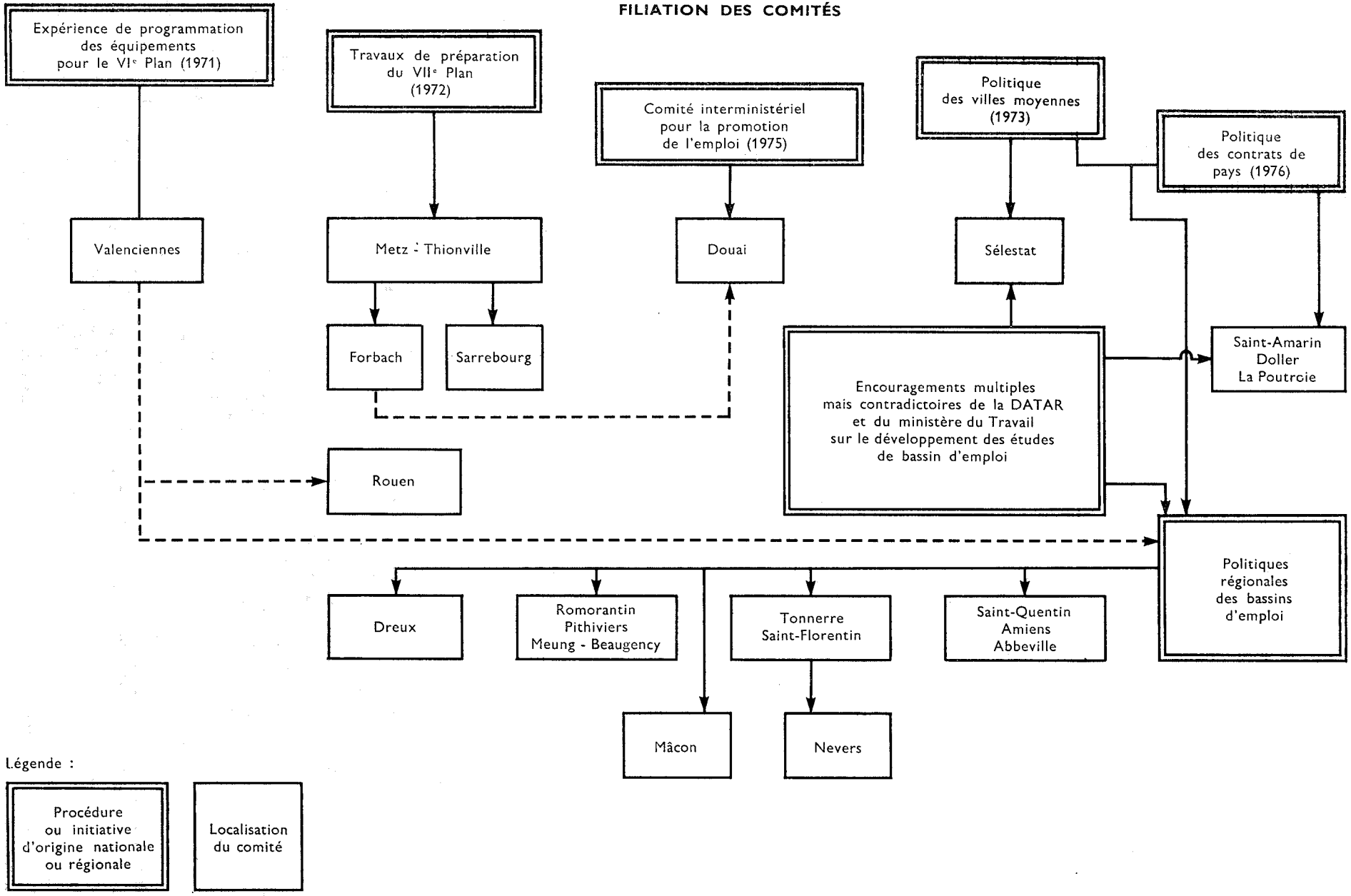
— les sous-préfets qui ont cherché à utiliser des procédures nationales en vue d'améliorer les aspects de la gestion administrative ayant trait à l'économie, à l'emploi;

— les aménageurs, notamment dans les OREAM, qui, avec la fin des grands projets d'aménagement et l'arrivée de la crise, opérèrent un déplacement des objets d'études, recherchèrent une nouvelle légitimité à intervenir sur l'espace, d'autant que la restriction des crédits traditionnels risquait de compromettre leur survie;

— les élus qui durent faire face aux sollicitations sans cesse renouvelées des syndicats et chefs d'entreprise, et affirmèrent depuis 1977 leur légitimité à intervenir dans l'économie locale, à peser dans les rapports sociaux de production d'une manière concrète.

Dans ce panorama des instances de concertation locale sur l'emploi (voir tableau), l'étude des filia-

FILIATION DES COMITÉS



tions idéologiques et administratives, ainsi que l'analyse sociologique du milieu de techniciens qui en sont les porteurs, montre que les notions de bassin d'emploi et de comité de bassin d'emploi sont extrêmement composites. Il est impossible d'en attribuer la paternité à qui que ce soit. Elles relèvent de courants de pensée à la fois technocratiques et politiques caractéristiques d'une époque qui a connu, en un intervalle de temps très bref, une accélération inégalée de la croissance et un arrêt brutal, c'est-à-dire une rupture des alliances et des équilibres socio-économiques locaux.

b. Les opportunités locales : création et fonctionnement des comités.

Il ne semble pas qu'il y ait des conditions suffisantes pour qu'un comité voie le jour, mais plutôt des conditions nécessaires qui se combinent intimement et caractérisent l'expérience locale. Il suffit, par contre, qu'un ou plusieurs éléments disparaissent ou se transforment pour que le comité soit remis en cause ou fonctionne mal. Nous avons évoqué précédemment comme première condition nécessaire l'existence d'une procédure administrative. Son choix apparaît fondamental pour le fonctionnement de cette instance locale dans la mesure où, s'imposant à tous, elle bénéficie d'une certaine légitimité; par ailleurs, elle permet l'obtention d'informations et de moyens (cf. les subventions d'études) nécessaires à l'exercice de la concertation.

Mais il est d'autres conditions nécessaires, d'autres opportunités qui ont une dimension locale plus marquée :

— *Un état particulier de l'économie locale et du marché du travail.*

L'effondrement d'une économie traditionnelle, généralement marquée par la mono-industrie, de forts taux de chômage, sont des facteurs propices à la création des comités, mais ceux de Mâcon, Sarrebourg, Douai, Romorantin et Thionville (en 1973) bénéficiaient, lors de la mise en place de ces instances, d'une conjoncture favorable, de l'implantation parfois de grands établissements. On observe cependant que, dans tous les cas, les comités se créèrent à un moment de rupture d'équilibres socio-économiques auxquels le milieu local était très sensible (« écrémage » de la main-d'œuvre par Renault et Matra, à Douai et Romorantin, ampleur croissante du sous-emploi féminin à Thionville où le taux d'activité masculin est au plus fort, ralentissement sensible de l'embauche dans le secteur public et montée du chomâge à Mâcon, projet d'implantation de Kronenbourg à Sélestat risquant de perturber le marché du travail). Ensuite, des mécanismes institutionnels et, bien sûr, l'installation dans la crise ont entraîné le maintien de ces structures.

— *La présence de certaines instances locales.*

Ce facteur est au moins aussi important qu'une rupture économique pour expliquer la création et le maintien de ces structures : l'existence des comités d'expansion d'Amiens et de Saint-Quentin, du district de Saint-Amarin et du SIVOM de la Doller, le bureau de développement économique de la ville de Dreux, l'union patronale de Gien-Briare, la commission locale d'aménagement et d'urbanisme de Valenciennes et, bien entendu, les sous-préfectures ont permis, par leurs moyens en techniciens, en locaux d'accueil et par la légitimité ou la crédibilité de leurs actions antérieures, la mise en place des comités.

— *Les rapports sociaux et institutionnels.*

Sans la recherche d'une concertation ou d'un consensus local, les comités ne peuvent exister (5). Mais ces enjeux ont revêtu de multiples formes. Ainsi, dans les situations de crise à Dreux, dans les vallées vosgiennes d'Alsace, à Saint-Quentin, le consensus social passait par les élus (souvent de gauche), les représentants des syndicats ouvriers, quelques chefs d'entreprise avec leurs institutions représentatives et portait sur l'élaboration d'esquisses de solution à la détérioration de l'emploi. En d'autres lieux, les besoins particuliers de coordination administrative justifient ces instances de bassin présidées par les sous-préfets.

— *Animateurs et techniciens.*

Comme les comités de bassin constituent avant tout des lieux de concertation où sont médiatisés des problèmes socio-économiques de tous genres, ils dépendent étroitement de règles psychosociologiques d'animation de groupes, des capacités des participants à traduire et à gérer des conflits politiques et sociaux. Ainsi, les initiatives présentées comme modèles bénéficièrent d'animateurs talentueux et reconnus de tous : Valenciennes, Thionville (de 1973 à 1976), Douai, Forbach, Dreux, Saint-Quentin. Par ailleurs, les successions de sous-préfets dans un arrondissement

(5) Ces consensus peuvent n'être que très temporaires et renvoyer à une stratégie politique de désamorçage de conflits. Les comités tripartites de bassin proposés par la CFDT (Lorraine), en pleine négociation sur les mesures de reconversion de la sidérurgie, traduisaient un état des rapports de forces favorables aux syndicats. Mais, dès la signature de la convention de protection sociale (28 juillet 1979), avec ses corollaires (fixation de nouveaux rapports de force, éclatement de l'unité syndicale, désamorçage de la tension sociale), le patronat, suivi des pouvoirs publics, a affirmé l'inutilité de tels comités puisqu'il n'y avait pas de licenciements, et formellement plus de problèmes d'emploi; plus fondamentalement, la distribution d'informations relatives aux personnes mutées ou mises hors activité économique, la discussion sur les programmes de formation et les perspectives de la sidérurgie qui faisaient l'objet de ces comités risquaient d'être des brûlots susceptibles de raviver des tensions sociales à peine apaisées.

peuvent se traduire, à situation économique et institutionnelle égale, par une diminution de l'importance du comité dans le traitement des affaires locales (cf. Briey en Lorraine, mais aussi Thionville, Sélestat, Saint-Amarin). Enfin, des échecs comme ceux de Rouen, Saint-Florentin, Tonnerre, Romorantin, s'expliquent d'abord par l'absence d'animateurs et de structures d'accueil. L'importance de la vie de ces groupes locaux provoque les écarts que l'on constate entre les objectifs initiaux et les résultats concrets, entre les représentants syndicaux et leur base sociale (cf. Valenciennes, Saint-Quentin), entre les enjeux économiques réels et les problèmes abordés. La dérive des comités est potentiellement inscrite dans leur fonctionnement, les rapports individuels peuvent y être sans lien avec des rapports de classes (soit en termes d'alliance, soit en termes de conflit), à la limite un comité de bassin d'emploi peut être plaqué sur une réalité locale sans avoir prise sur elle (6).

— *Etudes et moyens.*

Les études et les informations demeurent nécessaires tant à la formation qu'au fonctionnement des groupes locaux. Elles constituent un attrait pour les participants, mais aussi un enjeu, car elles reflètent une certaine image de l'économie ou de la société locale à laquelle les uns et les autres ne sont pas étrangers. L'accès à ces sources, l'appropriation et le traitement des données provoquent des conflits de pouvoir et sont traités très différemment d'un comité à l'autre : ainsi, les comités composés essentiellement d'élus, de syndicalistes, ont été sensibles aux recherches à caractère fondamental pour peser à terme dans les rapports de force locaux, tandis que les comités exclusivement administratifs se restreignirent aux informations conjoncturelles nécessaires à une bonne gestion quotidienne.

Ainsi, les comités que nous avons pu observer ne fonctionnent que parce que tout un ensemble de conditions sont réunies. Ils n'ont rien de naturel; les dénominations qu'ils ont choisies ne vont pas de soi et reflètent tout à la fois : une conception de la concertation, un état des rapports institutionnels, un rapport à l'espace. Citons deux exemples :

● Le comité technique du Douaisis pour l'emploi se caractérise par l'absence du mot bassin d'emploi. Ce n'est pas fortuit, puisque ce dernier dépasse très largement les limites de l'arrondissement, zone dans laquelle le sous-préfet de Douai entendait restreindre son action de coordination. La dénomination choisie est plus neutre; elle respecte les bons usages administratifs et rappelle le caractère technique de la réflexion, excluant *de facto* la présence des élus de gauche et des syndicats ouvriers craints pour leurs capacité à réintroduire des débats non compatibles avec le caractère serein des discussions, ou la nature semi-confidentielle de l'information échangée.

● L'appellation de comité tripartite de bassin en Lorraine marquait la présence syndicale dans les instances de concertation projetées, ainsi que la différence d'objectifs et de fonctionnement par rapport aux autres comités de bassins dirigés par les sous-préfets.

Enfin, les limites d'un bassin, la dénomination de son comité, ses règles de fonctionnement renvoient à de multiples éléments significatifs du contexte institutionnel et politique local, ils traduisent des références idéologiques, techniques, politiques et institutionnelles multiples que le terme générique de bassin d'emploi tend à couvrir.

c. Les comités : clubs ou groupes de travail?

Un clivage s'impose entre les comités d'origine sous-préfectorale et ceux dirigés par les élus, tant par les fonctions sociales et politiques qu'ils doivent remplir que par leurs règles de fonctionnement, leurs rites et leur composition. Citons plusieurs traits les opposant.

● Les premiers ont pour but de gérer différents problèmes administratifs à caractère quotidien. Les seconds ont pour fonction de produire un discours (donc en particulier des études) dans une optique de consensus social créé ou à créer.

● D'un côté, les objectifs sont donnés dans le cadre du fonctionnement des segments locaux de l'appareil d'État; de l'autre, un bon fonctionnement de groupe est tout autant un objectif à atteindre que le travail d'étude ou de prospective à produire (les fonctions électives d'un grand nombre de participants n'y sont pas étrangères).

● Si, dans les premiers, la démarche demeure d'abord comptable, et conditionnée par le suivi d'indicateurs politiques (taux de chômage, pourcentage de jeunes bénéficiant des mesures du pacte, nombre de licenciements et de créations d'emplois, évolution prévisible de l'économie locale dans le trimestre), la production et le « déversement » de statistiques auxquels on assiste ont aussi d'autres origines ou fonctions :

— ils relèvent des pratiques habituelles de l'administration, puisqu'ils constituent des pans entiers de la fonction des services;

— ils permettent d'objectiver en apparence des jugements sur la situation locale de l'emploi, pour lesquels on craint le subjectivisme (auquel sont identifiés les discours des élus);

— dans un système d'organisation administrative complexe où bon nombre de décisions se prennent et d'opinions se forment à partir de normes, les services sont marqués par le souci de comparer des données locales à la Région, à la France.

(6) En 1978, on a pu noter des réactions syndicales de méfiance à l'égard de ces structures qualifiées de « poudre aux yeux ».

L'approche des comités d'élus privilégie la compréhension des mécanismes, associe étude, sensibilisation des participants, recherche des actions permettant de résoudre des problèmes locaux. Les uns restent centrés strictement sur les problèmes d'emploi et de formation (on pourrait qualifier ces comités de « comités locaux du pacte pour l'emploi », tant ce sujet a pris une place grandissante dans les préoccupations); les autres partent de l'emploi, mais adoptent le plus souvent une problématique de développement économique faisant la place à des analyses micro et macroéconomiques, ou à une problématique d'aménagement, comme en témoigne un certain nombre de groupes de travail sur l'habitat, les transports, les infrastructures. On pouvait croire que la plus grande souplesse des comités d'élus donnerait à l'information recueillie et traitée un caractère public plus affirmé, contribuerait à favoriser une transparence de la société locale. En fait, il n'en va guère autrement que dans les comités de sous-préfet, et l'information confidentielle n'y circule pas mieux, car la recherche du consensus amène les participants à respecter une certaine déontologie, à éviter d'évoquer des problèmes délicats comme les difficultés des entreprises ou la gestion différenciée de la main-d'œuvre.

● Les premiers sont marqués du contrôle politique du sous-préfet et la composition des membres est soigneusement étudiée. Cette dernière correspond à un double souci d'efficacité administrative et à l'entretien de bonnes relations avec les principales institutions ou les grands employeurs. D'où des réunions plénières à rythme régulier (tous les deux ou trois mois) avec 20 ou 40 personnes invitées, mais d'où sont exclus les syndicalistes et les élus locaux en tant que tels.

● Les structures dirigées par les élus contrastent au contraire par leur ouverture, leur souplesse, leur taille très variable, l'existence de sous-groupes d'où les débats politiques ne sont pas exclus (7), et dont les sujets de réflexion et de recherche vont au-delà des politiques d'emploi traditionnelles.

Dans l'un et l'autre type, efficacité du travail, crédibilité et légitimité des participants renvoient aux rapports de forces institutionnels et à la société locale.

Enfin, soumis à de multiples pressions internes et externes, les comités et leurs groupes de travail évoluent dans le temps. Organismes de recueil d'informations et de suivi de la conjoncture, les comités sous-préfectoraux sont très sensibles aux multiples événements locaux ou aux procédures administratives (cf. l'incertitude dans laquelle a été placé le comité de Thionville pendant la crise de la sidérurgie, mais aussi la place grandissante accordée à la définition, au suivi des pactes, la place accordée aux propos de la déléguée à la condition féminine); les comités d'élus se transforment, eux aussi, mais au gré de la maturation des membres du groupe : à Valenciennes, on est ainsi passé d'une réflexion portant sur la nécessité d'attirer des nouvelles entreprises, à celle de l'adéquation emploi/formation et enfin à la recherche des facteurs explicatifs des pénuries de main-d'œuvre.

II. LES COMITÉS DE BASSIN D'EMPLOI : QUELS RÉSULTATS ? QUELLE UTILITÉ ?

On doit reconnaître que l'efficacité des comités de bassin d'emploi ayant vu le jour dans les années soixante-dix demeure faible, et que ces instances n'ont pu résoudre les problèmes locaux, ni réduire les taux de chômage, voire même freiner leur détérioration. On aurait pu s'attendre à ce qu'ils pressentent les événements, jouant le rôle de veilleur (comme le suggérait l'arrêté préfectoral créant les comités de Lorraine en 1973). Il n'en a rien été, si l'on en juge entre autres par les travaux du comité de Thionville (8).

A quels niveaux ont-ils donc permis d'agir? Quels étaient les objectifs de ces instances, comment se sont-elles transformées? Quels facteurs expliquent les échecs constatés? Peut-on énumérer les conditions pour que ces petites structures répondent aux espérances de leurs promoteurs?

Rappelons au préalable que les débats ou les travaux des participants étaient fortement imprégnés des grands thèmes de la politique d'emploi du moment : favoriser la mobilité spatiale et professionnelle des actifs, adapter (en qualité et en quantité) la main-d'œuvre à la nouvelle division du travail, atté-

---

(7) Le groupe local saint-quentinois regroupait quatre commissions : « Transports », « Formation », « Emploi », « Structures d'accueil », qui se sont progressivement affinées ou transformées en groupes sur les « zones industrielles », les « métiers d'avenir », « la petite mécanique », les « services aux entreprises », l' « adaptabilité de la main-d'œuvre ».

A Dreux, les groupes de travail ont été montés avec des professionnels sur des objets très précis, afin de définir avec ces derniers un programme d'actions entrant dans un contrat de bassin d'emploi ultérieur : groupes « Sous-traitance métaux », « Commerces », « Tertiaire », « Formation professionnelle », « Promotion du bassin d'emploi », « Promotion du secteur bâtiment ».

(8) En juin 1977, alors que les responsables de la sidérurgie sont présents au comité, on y affirme que le creux de la vague est atteint, que la situation devrait se stabiliser, et cela trois mois avant les grands licenciements. En décembre 1978, le comité fait un bilan du 2e Plan Acier et des créations d'emplois induits par la centrale nucléaire de Cattenom (présentés comme substituts aux licenciements dans la sidérurgie), mais aucune évocation n'est faite du deuxième choc qui se produira deux mois plus tard. Et qui mieux est, de mars à juillet 1979, en pleine crise, le comité ne s'est pas réuni! Il n'a été sollicité, après coup, que pour donner un avis sur des dispositions du type « Pacte pour l'emploi » à appliquer à Thionville, c'est-à-dire sur des mesures classiques, alors que la situation économique était sans précédent.

nuer à tout prix les conséquences sociales et politiques de l'afflux des jeunes dans la population au chômage, réduire les contradictions issues de l'accroissement du poids de la réglementation sur les entreprises, aménager les contraintes institutionnelles touchant les entreprises en favorisant une prise en charge locale et publique de problèmes touchant à leur environnement, réduire les tensions sociales exacerbées par la crise, privilégier le court terme sur le long terme.

LES COMITÉS DE BASSIN D'EMPLOI DE LORRAINE

Les comités de bassin d'emploi de Lorraine constituent l'expérience la plus ancienne des modes de concertation locale sur l'emploi; elle a connu de profondes transformations, tandis que l'environnement économique régional, de son côté, était soumis à des bouleversements sans précédent. C'est en effet en 1973 que le préfet de région découpa l'espace de ses quatre départements en dix bassins d'emploi, afin de répondre à une circulaire du Commissariat général du Plan prescrivant de délimiter, dans le cadre des travaux de préparation du VIIe Plan, « des zones de recueil d'information statistiques et d'études nécessaires aux travaux de planification et de programmation régionales »; les sous-préfets avaient la charge d'animer des groupes de concertation permanente sur l'ensemble des problèmes de l'emploi et de façon plus générale sur les questions liées au développement. La vocation de ces comités de bassin d'emploi était donc très large et caractéristique d'une période de croissance, où se mettaient en place des outils de planification « à la française » (cf. les travaux du Plan, la création des Régions) les expériences de déconcentration administrative (la circulaire du ministère du Travail du 10 juillet 1973 visait à une meilleure « prise en charge horizontale » par les directions du Travail et de la Main-d'œuvre de tous les facteurs liés au développement de l'emploi et de l'économie).

Ces comités devaient, en effet, recueillir toutes les informations nécessaires à la préparation du Plan; ils devaient être les « guetteurs » des entreprises en difficulté, les interlocuteurs des partenaires sociaux du bassin, devenir de véritables comités d'expansion d'essence administrative, suivre le remplissage et l'équipement des zones industrielles, adopter une démarche prospective.

De cette expérience de déconcentration administrative globale, généreuse, innovatrice, ne subsistent que trois comités de bassin qui se réunissent irrégulièrement : Metz - Thionville, Forbach - Sarreguemines, Sarrebourg - Château-Salins couvrant l'ensemble du département de la Moselle, tandis que celui de Briey se réunit très épisodiquement. Les objectifs se sont eux aussi réduits : ce sont des structures très administratives dont les sous-préfets respectifs ont le rôle majeur de coordination; des lieux d'échange d'informations relatives à la situation de l'emploi où les préoccupations conjoncturelles de suivi à court terme priment sur une réflexion économique et prospective; des réunions où le constat prévaut sur l'analyse des mécanismes. Conçus pour être aussi des lieux d'initiative, de définition d'actions, ces comités permettent aux sous-préfets d'abord de rassembler les informations sur le niveau du chômage au travers des statistiques de l'ANPE, de suivre les modalités d'application et les résultats des pactes de l'emploi successifs (restreints de fait à l'aspect formation).

Sont donc exclus de ces structures le lancement ou l'examen d'études fondamentales sur les mécanismes de fonctionnement du marché du travail (cf. Mâcon, Dreux, Nevers et même Douai), de réels débats sur les grands enjeux locaux et régionaux (ces comités ont été en particulier écartés de toute réflexion ou intervention liée à la crise de la sidérurgie et aux plans de reconversion), des discussions avec les partenaires sociaux et les acteurs locaux (en sont exclus les élus et les syndicats ouvriers). Ces comités sont avant tout des instruments de gestion administrative à l'échelle d'un arrondissement.

Placés sous la direction du sous-préfet, ils sont étroitement dépendants de l'intérêt que celui-ci porte aux problèmes économiques, de la manière dont il conçoit son rôle, de ses besoins d'informations pour mieux gérer administrativement son territoire, de ses relations avec les principales institutions représentant le monde économique.

Lieux d'exercice du pouvoir et du contrôle préfectoral à un niveau fin, ces comités ont vu leurs caractéristiques évoluer à la fois en fonction de la conjoncture générale, et de la personnalité des sous-préfets qui se sont succédé.

Si, d'une part, les points communs de ces trois comités de bassin d'emploi sont nombreux (objectifs, moyens, modes de fonctionnement, « rites » des réunions, représentativité des interlocuteurs rassemblés, mais aussi faiblesse des résultats) et si, d'autre part, leurs territoires couvrent sensiblement toute la Moselle, il n'y a pas cependant d'interférence entre les trois comités, de coordination de leurs actions, d'analyse commune de la conjoncture ou d'échanges sur les initiatives prises. La gestion administrative départementale vient donc se superposer à ces expériences locales, sans en tenir compte réellement (hormis pour la répartition des crédits publics de formation relatifs aux pactes nationaux pour l'emploi qui prennent en considération des avis émis par ces comités.)

Origine commune, analogie de fonctionnement, cloisonnement des comités, mais aussi spécificités liées au contexte économique local et à la personnalité du sous-préfet, telles sont les caractéristiques de comités qui n'ont de rôle que si l'administration a une fonction à remplir.

A côté de ces trois comités de bassin, apparut en 1979, en pleine crise de la sidérurgie, un projet de comité tripartite de bassin fonctionnant sur des principes différents avec des acteurs différents : dans le contexte de négociation de l'été 79, la CFDT avança l'idée d'une structure (1) regroupant les pouvoirs publics le patronat, les syndicats et ayant pour fonction de faire une analyse de la situation de l'emploi, d'examiner les perspectives de la sidérurgie et les conditions de la reconversion, de proposer des programmes de formation. Ce projet n'avait aucun rapport avec les trois comités de bassin d'emploi, puisqu'il était propre aux problèmes d'une branche et concernait aussi le Nord et les Ardennes. En dépit de l'insistance de la CFDT, principale organisation syndicale demandeuse d'informations sur les conditions de déroulement de la reconversion, les comités tripartites s'arrêtèrent au bout de deux réunions par suite du désintérêt pour eux du patronat et des pouvoirs publics dès la signature de la convention de protection sociale (28 juillet 1979).

(1) Cf. les principes de sa plateforme syndicale en 1977 où apparaissait la notion de comité de bassin d'emploi.

a. Les comités de bassin d'emploi ont-ils réglé les grands problèmes d'emploi locaux?

Examinons leurs résultats concrets et leurs limites au travers de quelques grands thèmes :

— *Mobilité de la main-d'œuvre.*

Ce leitmotiv des politiques d'emploi fut repris par les comités de Lorraine comme en témoignent les plaidoyers du patronat de Thionville pour l'organisation de l'émigration du bassin sidérurgique et une politique de formation visant non plus à satisfaire les besoins des entreprises existantes, mais à favoriser une reconversion professionnelle vers des métiers propres à d'autres régions. Les membres du comité de Forbach, où les besoins de main-d'œuvre grandissaient, proposèrent alors de tels transferts.

Mais force est de constater que les discours et les primes offertes (allocation de changement de domicile, indemnité de double résidence, prime de mobilité) ne se soldèrent pas par les résultats souhaités. Le comité n'avait pas prise sur des facteurs essentiels : faible mobilité des sidérurgistes habitués pendant des générations à dépendre de leurs employeurs, pénurie de logements en zone minière (due au double effet de non-programmation de logements neufs, consécutive à la politique de fermeture et au droit des anciens mineurs à garder leur logement), non-coordination des régimes de retraites, différences de conditions de travail (particularités du travail de fond) et sentiment de perte d'une réelle qualification professionnelle. Si la situation du bassin sidérurgique se détendit progressivement, il ne semble pas que cela soit dû au comité de Thionville, mais certainement aux effets des primes de départ du patronat de la sidérurgie et au découragement d'une grande partie de la population jeune qui rechercha ailleurs d'autres emplois.

— *Concurrence et gestion du marché du travail.*

Pas plus que sur la mobilité et la substituabilité des travailleurs, les comités n'ont eu pouvoir sur ce qui demeure la prérogative absolue du chef d'entreprise : la liberté d'embauche. Certes, les comités de Douai (avec Renault), de Thionville (avec la centrale de Cattenom), de Forbach (avec les entreprises allemandes), connurent les plaintes de nombreuses PME voyant écrémer leur main-d'œuvre. Ces instances organisèrent alors des réunions de confrontation entre les plaignants et les accusés. Mais les engagements moraux obtenus n'ont pas force de loi et les problèmes demeurèrent, ou se résorbèrent avec l'arrêt de l'embauche des grands employeurs.

De cette police du marché du travail, les comités n'ont pas la légitimité ou les moyens : en témoignent les réseaux de ramassage allemands dans la région de Forbach et les perturbations causées par les multiples entreprises de travail temporaire de la zone frontalière.

Dans les quelques cas de suremploi, les comités en sont à surveiller attentivement les licenciements pour opérer des transferts; mais c'est aussi mal analyser le comportement de certains salariés qui bénéficient d'un rapport de force favorable dans leur situation de chômage, et choisissent une situation d'attente quand ils ont une qualification recherchée et négociable.

L'EXPÉRIENCE DU VALENCIENNOIS

Quoique n'étant pas à proprement parler un comité de bassin d'emploi, car ses objectifs premiers sont autres, la commission de liaison d'aménagement et d'urbanisme de Valenciennes a été un modèle, au sens sociologique du terme, de l'initiative locale en faveur de l'emploi et de la formation, un exemple intéressant de formation d'acteurs locaux aux problèmes de reconversion d'une zone en crise. Sans vouloir retracer l'historique de cette démarche, rappelons-en les principaux résultats, les circonstances de son blocage récent.

Conçue en 1971, conjointement par le Commissariat général du Plan et l'échelon local du ministère de l'Environnement pour favoriser l'émergence d'une logique locale dans la programmation des équipements, la commission du SDAU de Valenciennes a orienté une partie de ses travaux vers l'examen des conditions de développement de l'économie et de l'emploi. A l'issue d'un long travail d'enquête auprès des entreprises, mené par des techniciens, se produisit un véritable apprentissage collectif des élus locaux sur le fonctionnement du bassin d'emploi et le rôle de la formation dans la reconversion locale. L'idée d'une gestion des problèmes de formation au niveau du Valenciennois qui en découlait se traduisit par l'élaboration d'une charte de la formation permanente acceptée des élus locaux, du patronat et des syndicats.

L'accord fut présenté à la presse en avril 1973. L'une des dispositions prévoyait la création d'un groupe quadripartite ayant compétence pour gérer la formation à un niveau local (avec priorité aux moins qualifiés, accroissement des programmes de formation générale, actions d'information, création d'un FAF, etc.), et l'un des aspects essentiels du texte concernait la reconnaissance par chacun de la nécessité d'une politique de la formation professionnelle conçue au niveau du bassin d'emploi.

Cette charte fut dans les faits faiblement appliquée parce que, d'une part, les relais syndicaux dans les entreprises étaient peu sensibilisés à de telles propositions dans un climat de crise et parce que, d'autre part, les demandes d'arbitrage financier au niveau régional et national sur les crédits de formation restèrent sans réponse.

Cet effort de planification locale des problèmes de formation se doubla d'une réflexion sur les structures d'accueil des entreprises et sur le rôle que devaient pouvoir jouer les élus. Naquit alors une esquisse de programmation des zones industrielles destinée à éviter la surenchère entre les communes face à un industriel et le renforcement du cloisonnement du marché de l'emploi par des entreprises préférant l'implantation sur des petites zones rurales équipées mais dispersées et ne souffrant pas de la concurrence sur la main-d'œuvre.

L'arrêt de cette expérience prometteuse, par décision du préfet du Nord, sur la pression d'une minorité d'élus, l'échec du projet de gestion collective des crédits publics de formation ou d'organisation de la pression collective sur l'orientation des crédits privés sont révélateurs à la fois des paradoxes et des ambiguïtés de ce type d'initiative.

— *Gestion des conflits sociaux.*

Les comités n'y jouèrent pas non plus un grand rôle, le soin de les régler ou de les médiatiser étant laissé aux autorités compétentes (sous-préfet, inspecteur du Travail, directeur du Travail). La seule tâche des participants fut de contribuer à monter des programmes de formation et de reconversion.

Aborder de tels problèmes en comité avec les syndicats signifiait nécessairement accepter la révélation des tensions et l'éclatement des conflits incompatibles avec la priorité absolue des comités : la recherche du consensus et la concertation. Le droit de réserve des fonctionnaires, la déontologie des techniciens, les pratiques notabilières de certains élus, permirent donc de ne pas intervenir ouvertement dans la gestion des rapports sociaux.

— *La formation.*

Les comités sous-préfectoraux manifestèrent un très vif intérêt pour cet outil susceptible de régler, selon eux, les problèmes locaux. La polarisation sur les pactes pour l'emploi que l'on y constata s'explique par trois facteurs principaux : tout d'abord, cette procédure administrative apparaissait comme un instrument maîtrisable à un niveau local; ensuite, les techniciens des comités, et notamment les formateurs, y voyaient une occasion de conforter leur

LE COMITÉ DE BASSIN D'EMPLOI DE DREUX

L'animation du bassin d'emploi de Dreux (Eure-et-Loir) est née officiellement en février 1980 avec la création d'un comité de coordination présidé par le sous-préfet et regroupant 6 élus, 6 représentants socio-économiques. Cette structure très ouverte est le fruit d'un travail d'études et de recherches sur les fondements de l'économie locale, le fonctionnement du marché du travail, mené dès 1978, et suivi par des études complémentaires, ainsi que d'une réflexion plus prospective sur les actions à mener. Cette expérience, considérée dans la région Centre comme un « banc d'essai », une « expérience-pilote », en vue d'une généralisation éventuelle à d'autres bassins d'emploi régionaux, résulte d'une double démarche :

— d'une part, celle des nouveaux élus de Dreux qui ont exprimé très tôt leur volonté de suivre l'évolution économique de leur zone et de répondre aux multiples demandes des industriels, artisans, mais aussi syndicats, qui se tournent maintenant spontanément vers les municipalités pour résoudre des problèmes d'emploi;

— d'autre part, celle des assemblées régionales et du préfet de Région qui, après avoir défini une politique contractuelle aux multiples volets : contrats régionaux d'aménagement rural (CRAR), contrats de ville moyenne régionale (CVMR), contrats régionaux d'incitation à la promotion de l'emploi par les collectivités locales (CRIPEC), proposèrent des contrats régionaux de bassins d'emploi, dans le cadre d'un programme de soutien aux PME.

Le contexte : l'économie drouaise repose sur l'existence de nombreuses entreprises décentralisées (du fait de la proximité de Paris) des secteurs de l'électronique, de l'automobile, de la métallurgie et de la pharmacie, qui a donné à la ville et à ses environs une image de vaste atelier de fabrication, de ville ouvrière (60 % d'actifs dans les métiers de l'industrie pour la ZPIU en 1975), fortement déqualifiée (60 % d'OS et manœuvres dans l'emploi industriel), ayant un important pourcentage de travailleurs immigrés (13 % de la population du canton). Cette économie, fortement dépendante de l'extérieur (10 % seulement des salariés des entreprises de plus de 50 salariés dépendent du capital spécifiquement drouais) et souffrant d'un tertiaire faiblement développé, a connu avec la crise un coup d'arrêt très brutal portant le taux de chômage de 2,8 % en juin 1976 à 7 % en février 1980, contrastant avec la forte croissance antérieure et la pénurie de main-d'œuvre. La procédure adoptée par les élus dans ce comité de bassin n'est pas dissociable de leur action plus globale pour rendre la ville plus attractive à des investisseurs potentiels grâce à une politique d'habitat, d'animation (environnement et cadre de vie) et à une politique d'accueil industriel ou de stratégie commerciale très vigoureuse (ZI, vente de locaux industriels, contacts fréquents avec les chefs d'entreprise).

Ce qui différencie cette expérience de bassin d'emploi des autres c'est, d'une part, le très fort degré de consensus apparent qui existe entre des élus de gauche, des acteurs socio-économiques, et une structure régionale qui joue la hiérarchie administrative (en donnant par exemple un rôle très important au sous-préfet) et, d'autre part, la rapidité avec laquelle ont été menés les travaux de six commissions spécialisées devant aboutir à des propositions définissant le contenu du futur contrat de bassin d'emploi.

Si le consensus demeure et si cette opération peut avoir une issue favorable, il faut les attribuer à plusieurs facteurs : originalité des méthodes d'animation, personnalité et volonté d'un maire moderniste, nature des objectifs du comité et gommage de certaines contradictions : celui-ci ne traite pas d'emploi (sujet de conflit potentiel entre les institutions présentes), mais d'environnement économique des entreprises et, bien plus se limite à une partie des entreprises drouaises, à savoir les PME-PMI et artisans. Par cela, cette opération d'animation s'inscrit dans les lacunes d'une étude de base menée initialement et qui avait porté sur les grandes entreprises, leurs établissements et le marché du travail. Le comité de coordination n'a donc pas abordé dans ses travaux et ses propositions les problèmes fondamentaux actuels de l'arrêt de croissance brutal, mais entend privilégier et conforter dans la mesure du possible un secteur second par son importance numérique mais que l'on espère plus fiable pour la décennie à venir. Les idées émises ont été rassemblées dans un programme d'actions adoptées par tous ses membres et le conseil régional, sous forme de contrat :

— lancement d'une brochure de prospection;
— aménagement de locaux artisanaux;
— études de prospection sectorielle;
— raccordement au rail d'une zone industrielle;
— constitution d'une association de partenaires de la filière BTP;
— aménagement de surfaces de bureaux;
— réalisation d'une plaquette de promotion de la sous-traitance locale;
— constitution de groupements d'entreprises;
— aide à la diversification industrielle;
— étude sur l'animation des entreprises de sous-traitance;
— étude sur l'animation commerciale.

Cette expérience d'animation n'est pas dissociable d'autres comités ou études initiés conjointement par les trois administrations régionales (l'OREAC, l'INSEE, la direction du Travail) à Romorantin, Pithiviers, Meung-Beaugency, Gien - Briare, Sully, Châteaudun.

position sociale en proposant et gérant des stages sur fonds publics, dans un marché de la formation permanente où s'exerce une vive concurrence entre organismes privés et publics; enfin, c'est surtout sur ce sujet que les comités, portant le poids d'une certaine hiérarchie administrative, se virent sollicités par les instances régionales et tenus de faire des bilans constants. Il ne faut donc pas s'étonner que les approches demeurèrent fort limitées, très quantitatives et marquées par des impératifs de gestion à court terme : combien de jeunes pouvait-on sortir des statistiques ANPE ? Combien allaient y retourner en fin d'année ? Comment le comité pouvait-il définir avec les professionnels les bons stages ? Comment utiliser au mieux les crédits régionaux ? L'importance accordée à ces aspects, l'absence de réflexion dans le domaine de la formation initiale et la faiblesse des politiques de FPA permettent de les qualifier de comités du pacte pour l'emploi.

Les comités d'élus abordèrent souvent les problèmes de manière différente, sans toutefois que leurs travaux soient suivis d'effets perceptibles sur la carte scolaire, les programmes de formation continue, de préformation. Gardant un caractère prospectif dépourvu de légitimité à se traduire en terme de procédure, les travaux des comités n'en furent pas moins importants, car ils changeaient profondément la représentation qu'un milieu local se fait de lui-même (à Valenciennes, notamment) et ils faisaient de l'élévation du niveau de formation générale de la population un préalable à toute formation technique.

Prévision de crises locales, actions en faveur de la mobilité et de la substituabilité des salariés, «police» du marché du travail, gestion des conflits et des rapports sociaux, diminution du taux de chômage, transformation des systèmes de formation sont autant de points abordés dans les comités de bassin, mais autant de problèmes qui n'ont pas été réglés.

En particulier, l'amélioration d'une situation économique locale est inséparable de la modification des politiques des grandes entreprises présentes. Or, si l'ombre de celles-ci plana sur bon nombre de comités, elles s'impliquèrent peu dans leurs travaux ou ne s'y associèrent même pas dans certains cas : la délivrance d'informations sur leur rythme de développement, la reconnaissance d'une responsabilité ou d'une solidarité avec le milieu local risquaient de se retourner contre elles en cas de changement de politique de groupe, ou de conflit social. Voulant rester libres dans le champ institutionnel, elles restèrent donc en retrait; rares sont les comités, tel celui de Valenciennes, qui les forcèrent à s'engager à revoir certains aspects de leur gestion du personnel. Les préoccupations des comités se portèrent donc d'abord sur les PME, mais sans que celles-ci soient de véritables interlocuteurs; en effet, ces structures locales ne rassemblaient que les élus ou les techniciens d'instances représentatives (chambres consulaires) sans grand pouvoir sur un univers d'entreprises très éclaté.

LE COMITÉ DE BASSIN D'EMPLOI DE MÂCON

Petite sous-préfecture (40 000 habitants) dans un vaste département à la fois agricole et industriel (cf. les potentiels du Creusot, Montceau-les-Mines, Chalon-sur-Saône), Mâcon a une économie très marquée par le tertiaire public et privé qui a joué un rôle puissant d'amortisseur de la crise économique. Bref, une ville sans grands problèmes, hormis ceux de la croissance de certaines PME. L'arrivée d'une nouvelle équipe municipale socialiste, en 1977, se traduit par la volonté de mieux apprécier les perspectives économiques locales, de pratiquer une politique globalisante, d'où la recherche d'un dialogue et même d'un consensus avec la CCI, et d'une coopération intercommunale à terme. L'étude de bassin d'emploi et l'animation du comité portent donc les traces de cet environnement institutionnel, politique et économique particulier : un consensus préalable Ville - CCI avec un comité paritaire, une volonté de faire une étude globale ne se restreignant pas à une recherche d'adéquation emploi - formation, mais comprenant des études des branches et de leurs perspectives économiques, du fonctionnement du marché du travail, des conséquences économiques de certains équipements d'infrastructure (TGV par exemple), de l'articulation formes d'habitat - établissements productifs, de réutilisation du bâti industriel, etc. Par son esprit, cette étude complexe plus qualitative que quantitative se rapproche de celle de Dreux, puisque ce sont pour partie les mêmes techniciens qui l'ont menée, que les idéologies des responsables municipaux qui l'ont initiée sont proches, que leur sens de la recherche appliquée est vif et qu'ils ont le souci de réaliser des actions exemplaires en faveur de l'emploi durant leur premier mandat (d'où en particulier la création d'un service des activités économiques à la mairie en 1981).

Si donc les problèmes d'emploi locaux n'ont pas été traités dans le cadre des comités, où l'ont-ils été?

- Premièrement, il n'est pas évident que ces problèmes aient été très souvent explicitement traités; les pratiques des entreprises dans leurs interactions firent en effet office d'instrument de régulation;

- Deuxièmement, si l'approche des comités de bassin s'efforça d'être intersectorielle, du fait de la complexité même de la réalité locale, le cadre d'intervention des entreprises demeura sectoriel tant pour des raisons économiques de branches que des raisons sociales (conventions collectives); cette logique s'imposa et les comités ne purent passer bien souvent de l'expression des besoins individuels des entreprises à une forme collective profitable à chacune d'entre elles;

- Enfin, les comités ne furent pas les seules structures de concertation sur l'emploi. Très souvent, le plus important se passa même ailleurs, là où les institutions ont du pouvoir : les unions patronales où se règlent les conventions collectives; les CODEFI qui permettent de surseoir momentanément au paiement des cotisations sociales pour des entreprises en difficulté; les tribunaux de commerce qui ont le pouvoir de liquider une entreprise; l'inspection du Travail, les ASSEDIC, la direction du Travail, les prud'hommes qui interviennent directement dans

la protection des droits des salariés; les comités d'expansion ou les organismes de reconversion nationaux ou régionaux qui sont en contact avec des investisseurs potentiels.

b. Et pourtant ils tournent...

En dépit de toutes leurs limites, de leur faible impact sur l'emploi, les comités « tournent », et même depuis longtemps, et ont fait école (cf. les politiques régionales de bassin d'emploi). Ils remplissent donc sans nul doute des fonctions locales fondamentales, différentes certes d'un bassin à un autre, mais surtout d'un type de comité à un autre.

— *Les comités sous-préfectoraux.*

Lieux de concertation, rendus arides par le déversement des statistiques, où domine le constat d'une situation sur laquelle les participants ont le sentiment d'avoir peu de prise, ces comités gardent une importance aux yeux de certains sous-préfets. En effet, au travers de ces structures, ils ont trouvé des moyens de gestion administrative locale supplémentaire : remontée d'une information structurée, formalisée, donc utilisable rapidement, coordination des services, accélération des procédures, gestion des petites affaires « quotidiennes », occasions de rencontres avec certains représentants socio-professionnels, vérification de la bonne marche des services. Par exemple, en laissant une relative liberté de parole après les présentations statistiques ou les bilans de procédures, les sous-préfets disposent d'une sorte de soupape de sûreté, évitant par là même des blocages administratifs ultérieurs. Par ailleurs, l'opportunité laissée aux représentants socio-professionnels de critiquer les services et de reproduire les grands discours nationaux (cf. les vrais et faux chômeurs, la mauvaise formation des jeunes, etc.) fut un autre moyen de préserver la concertation en faisant baisser les tensions latentes.

De leur côté, en dépit d'un certain sentiment d'usure, les services administratifs (Éducation, Équipement, Agence pour l'emploi) continuèrent à s'investir dans de telles instances, seuls lieux pour eux où grapiller l'information économique locale. Les formateurs des groupements d'établissements de l'Éducation (GRETA), les conseillers d'Information et d'Orientation (CIO) manifestèrent bien entendu beaucoup d'attention à ces réunions leur permettant non seulement de préparer leur programme de formation (Pacte national, promotion sociale), mais aussi de réactualiser leurs connaissances sur les débouchés futurs, d'entrer en contact avec les socio-professionnels, et de connaître les grandes évolutions du marché du travail.

Les grandes entreprises, bien qu'avec discrétion, accordent généralement à ce genre de structure un double intérêt : elles profitent d'autant plus des informations données sur le marché du travail, sur les programmes de formation, et les pratiques administratives qu'elles sont capables de les intégrer à leur politique industrielle et de personnel, contrairement aux PME (ou à leurs institutions représentatives) et elles veillent scrupuleusement à l'image de marque qu'on leur attribue, en dispensant un discours optimiste sur leurs perspectives, ou en contrant toute critique sur leurs politiques.

Ces comités, par leur finalité, leur composition, leurs méthodes de travail, ont pour but de produire une information conjoncturelle, de mettre à jour les grandes tendances de l'économie locale. Certes, les problèmes de l'emploi y sont posés, mais de manière trop générale pour recevoir des solutions concrètes : c'est un mode d'administration locale utilisé par les sous-préfets pour « huiler la machine administrative », pour opérer un contrôle politico-administratif du bassin, pour justifier la politique nationale de l'emploi et enfin pour favoriser une cohésion sociale des services dans un climat de crise (9).

LE GROUPE LOCAL DU BASSIN D'EMPLOI DE SAINT-QUENTIN (Aisne)

L'expérience de Saint-Quentin (comme celle d'Amiens) repose sur une double démarche :

- *Celles du comité d'expansion de l'Aisne, véritable lieu de concertation entre élus, organismes socioprofessionnels et partenaires sociaux, qui avait créé dès 1975 six petites régions, et y menait des études de développement, de suivi des entreprises, d'analyse de la situation de l'emploi.*
- *Celle de la Région, et notamment de l'organisme d'aménagement (OREAP) qui entendait faire une politique régionale de bassin d'emploi, et tenta d'imposer un modèle de concertation locale et régionale fortement contrôlé par l'administration; d'où des réactions multiples et vives des autres interlocuteurs et une attitude de défiance devant les méthodes technocratiques utilisées.*

C'est cependant dans ce cadre que le comité d'expansion créa, à partir de décembre 1978, le groupe local de Saint-Quentin réunissant les administrations régionales, départementales et locales, les élus locaux, les organismes patronaux et des syndicats. Celui-ci mit en place quatre sous-groupes : transports, formation, emploi, structures d'accueil. Recevant l'appui du Commissariat général du Plan, cette structure fit réaliser une vaste étude globale sur l'économie et le marché du travail. L'enjeu économique et social était déjà connu de tous : ville industrielle, Saint-Quentin a été touchée par la récession de ses secteurs traditionnels bien avant la crise et doit affronter de graves déséquilibres structurels (11 % de taux de chômage en 1980, perte de 17 % de l'emploi industriel en quatre ans, pas de croissance tertiaire compensatoire, non-renouvellement d'un vieux tissu industriel basé sur le textile et la métallurgie).

Après un important travail d'animation, fut élaboré en juin 1981 un plan de développement économique du bassin d'emploi, c'est-à-dire un document global devant être négocié avec l'État et les élus régionaux ou départementaux qui comporte 24 actions regroupées en cinq thèmes : formation professionnelle, renforcement et développement du tissu économique, accueil des entreprises, urbanisme, promotion et prospective.

(9) Les commentaires des chiffres ont dans ces conditions une certaine importance : le pessimisme n'est de rigueur que pour des données sûres (annonces de licenciements) et l'optimisme est systématiquement affiché pour des données incertaines (espoir de reprise économique, projets d'implantation).

— *Les comités d'élus.*

Leurs objectifs vont plus loin que la concertation, dans la mesure où ils réunissent, non seulement des représentants d'institutions, mais aussi des élus politiques, des représentants de certaines catégories sociales. Ils recherchent explicitement un consensus local, dont l'emploi est le premier thème mobilisateur. En effet, contrairement aux comités sous-préfectoraux, les préoccupations d'amélioration d'une situation d'emploi et celles de développement ou d'aménagement y sont intimement mêlées et permettent de diversifier les thèmes du consensus, d'élargir son champ, d'éviter de cristalliser des tensions sur un point de débat en déplaçant celui-ci. Si les sujets des rencontres locales sont multiples, les règles de fonctionnement et les objectifs des comités sont souvent mal explicités, et les articulations avec les enjeux politiques et institutionnels locaux sont si fréquentes que ces structures reposent sur des ambiguïtés fortes et révèlent des tensions de tous genres.

Ces instances ne limitent pas leurs travaux à la simple analyse du constat d'une situation à un moment donné, mais recherchent délibérément des actions structurelles à moyen terme, en prenant le temps de produire des études de base, de rassembler les personnalités les plus diverses autour de thèmes de travail les plus variés, d'où le qualificatif « d'auberges espagnoles » attribué trop rapidement par quelques observateurs.

Il faut souligner que, dans un tel modèle de comité, le consensus n'est pas donné à l'avance par des règles administratives, car il se forme progressivement. La dynamique sociale et institutionnelle en est tout l'intérêt, même si les résultats en terme d'emploi sont faibles. Par cela, s'opère l'apprentissage d'un langage commun, la négociation d'une représentation commune de la réalité locale, une pratique de travail collectif, et la reconnaissance mutuelle de la légitimité locale des uns et des autres à intervenir (dans l'économie et ailleurs) avec leurs spécificités.

Avant que ne soient créés les comités locaux pour l'emploi et alors qu'elles n'étaient pas terminées, ces expériences ont eu des effets repérables, tels :

— diminution des tensions entre villes et CCI, par accords sur des objectifs limités, et division du travail entre les services;

— affirmation d'une solidarité économique et recherche d'une coopération intercommunale (cet objectif est ambigu, car il peut aussi signifier renforcement du rôle de la ville-centre);

— rencontres plus fréquentes entre élus et administration;

— resserrement des liens avec les établissements universitaires;

— ouverture de crédits régionaux spécifiques;

— émergence d'une prise de conscience collective et remise en cause de certains schémas idéologiques de dépendance, de fatalisme;

— renforcement du poids des élus locaux dans la société locale et reconnaissance de leur légitimité à défendre l'intérêt public dans le domaine économique.

Mais dans ces instances les effets n'ont rien d'automatique; faiblesses et insuffisances doivent rester en mémoire.

III. PRATIQUES INSTITUTIONNELLES ET CONCEPT DE BASSIN D'EMPLOI : QUELQUES INTERROGATIONS ET AMBIGUÏTÉS

La réalité que les comités de bassin d'emploi recouvrent est donc bien plus riche que ne l'avaient imaginée quelques études prospectives et normatives (10), car ce sont des structures complexes traversées de contradictions multiples et fortes.

Quels sont les problèmes posés par l'extension de ces initiatives locales ? Sur quelles ambiguïtés les comités de bassin sont-ils construits ? Est-ce que les pratiques sociales et institutionnelles des comités permettent d'appréhender d'un regard neuf le concept de bassin d'emploi? Ou bien cette notion reste-t-elle inadéquate pour désigner la réalité locale du marché du travail et servir de référence à des initiatives décentralisées? Les comités locaux auront-ils une durée de vie plus grande que les comités de bassin ?

a. Études et actions : questions posées par une notion située dans un champ théorique.

Une des questions les plus importantes posées aux comités est l'utilisation de la notion de bassin d'emploi qui appartient bien au corpus néo-classique que de nombreux chercheurs contestent vigoureusement (11), même si le caractère hybride de ce concept

(10) Ministère du Travail et de la Participation, Groupe de travail sur les bassins d'emploi. Rapport n° 1 : *L'information locale sur l'emploi*, 1978, 65 p. Rapport n° 2 : *Approche méthodologique pour l'analyse des bassins d'emploi*, 1979, 30 p.

SESAME-DATAR : *Analyse et pertinence opérationnelle de la notion de bassin d'emploi*, juillet 1977, 30 p.

Centre de documentation de l'Urbanisme : « Planification locale et emploi : bassin d'emploi ». Dans *Bull. doc.*, n° 59, décembre 1978.

C. Vimont : *Politique régionale et locale de l'emploi*, ministère du Travail, octobre 1978.

(11) Henri Coing, dans sa thèse : *L'entreprise, la ville et le marché de l'emploi*, Paris V, 1979, 2 t., 764 p., rejette une telle notion au nom des présupposés théoriques, tandis que Louis Mallet, dans *Le marché local du travail : Critique d'un concept et proposition*, CNRS, 1980, 298 p., cherche à trouver un substitut au concept de marché local du travail considéré, à juste titre, comme néo-classique au travers de la notion de système local d'emploi. L'usage qu'il fait du terme bassin d'emploi est une tentative pour sortir d'une vision théorique critiquable.

(on le retrouve en effet en géographie, en sociologie urbaine, en économie de l'emploi, en économie générale) le rend difficilement classable. En définissant le bassin d'emploi comme « une zone où l'on peut changer de travail sans changer d'habitat » (OREAM Picardie), ou en le considérant comme « un espace géographique à l'intérieur duquel les habitants trouvent normalement un emploi, et dans lequel les établissements trouvent la main-d'œuvre nécessaire en qualité et en quantité pour occuper les emplois qu'ils procurent, l'aire de recrutement y coïncidant avec l'aire d'emploi » (ERET Lyon 1966), on utilise implicitement des hypothèses critiquables comme celles-ci : dans un espace précis, il peut exister un équilibre entre offre et demande d'emploi, le bassin d'emploi est un lieu de transparence du marché du travail où les individus sont mobiles et s'affectent aux postes de travail d'une manière rationnelle, où tous les individus sont interchangeables (certains spécifient par grandes catégories de qualification).

Autant de présupposés néo-classiques qui ne tiennent pas devant la réalité économique. Peut-on alors raisonnablement concevoir une politique réellement nouvelle sur de telles bases? Nous sommes tentés de répondre par l'affirmative si on ne fait pas du bassin d'emploi un objet en soi, fondé sur le jeu des migrations et si on lui donne une valeur opératoire permettant, d'une part, de focaliser l'observation sur la structuration de l'espace et du marché du travail par les entreprises et les établissements ; d'autre part, de poser à un niveau local les problèmes d'emploi et d'aménagement directement liés au niveau de développement économique local; enfin, de mobiliser les élus, les administrations, les entreprises et les partenaires sociaux en vue d'apporter des solutions aux problèmes soulevés (12).

A ces définitions sont liées d'autres questions. En effet, l'idée de bassin d'emploi présuppose une idée d'autonomie interne; on laisse entendre, au travers d'une telle notion, que sur un territoire donné il existe une unité de fonctionnement; or, la pratique et les recherches le montrent, toutes les politiques d'entreprises sont spécifiées et l'intérêt des établissements réside dans une différenciation continue des formes d'appel à la force de travail, dans l'utilisation des caractéristiques sociales de la main-d'œuvre des différents bassins d'emploi où elles ont des unités de production. N'y a-t-il donc pas une contradiction implicite dans l'usage d'une notion nécessitant homogénéité de fonctionnement, alors que la réalité du marché du travail est, au contraire, faite d'hétérogénéité et d'interdépendance des zones? Lieu de conflits multiples, cachés et entremêlés d'intérêts, le bassin d'emploi peut-il vraiment devenir le lieu d'hétérogénéités planifiées ou bien ne bute-t-on pas sur une contradiction indépassable entre théorie et politique menée, entre objectifs et moyens?

Pendant longtemps, la définition et le zonage de l'espace régional ou national en bassins d'emploi ont été des facteurs d'obscurcissement, des obstacles à la réflexion, car, en polarisant l'attention, ils ont déplacé les problèmes réels de fonctionnement du marché du travail sur des questions secondes de mesure de mouvements de population, de délimitation d'une aire d'attraction, d'affirmation d'une certaine identité culturelle (cf. les fréquents recoupements entre pays et bassins d'emploi). L'obsession du zonage accompagna trop souvent les démarches d'études.

Le choix d'un périmètre comme celui d'une définition n'est qu'un enjeu particulier et renvoie à d'autres plus importants. Toutes les méthodes sont critiquables, car le zonage ne peut être unique, universel, et reposer sur les seuls critères scientifiques; il inclut des contraintes administratives (cf. l'ANPE qui a ses propres règles de délimitation) ou des objectifs politiques.

En fait, le problème ne réside pas dans l'adoption de telle ou telle méthode, mais dans l'absence de mention à leurs limites, et de référence aux objectifs visés. Un arrondissement peut avoir autant de valeur opératoire qu'une ZPIU (zone de peuplement industriel et urbain), une agrégation de cantons, un district. Le zonage ne devrait pas être un préalable contraignant à l'étude, il en est partiellement le produit anticipé; en particulier, utiliser les seules migrations alternantes apparaît totalement insuffisant pour caractériser un marché du travail. S'il est nécessaire à un certain moment de la réflexion de délimiter, il est autrement plus important de savoir qui va le faire et pourquoi. Ainsi, un espace découpé sur des bases fausses peut provoquer des tensions sociales et institutionnelles vraies, révélatrices des contradictions locales. Le zonage n'est qu'un moment dans le travail de définition d'un bassin d'emploi. Il peut être fait diversement : grossièrement en début d'étude, de manière raffinée à la fin. Négocié, ou encore imposé, sa fonction est de permettre de mesurer certains indicateurs, mais il ne doit être en aucun cas un obstacle à la compréhension des mécanismes du marché du travail ou d'une société qui le dépasse.

Jusqu'à présent, les organismes régionaux valorisèrent la production de connaissances, d'informations sur l'emploi et en firent un préalable à toute action (13)

---

(12) Au travers d'une telle approche, nous ne voulons pas évacuer les questions de fond que posent les recherches sur l'articulation entre espace et économie, entre espace et marché du travail, mais nous affirmons que le cadre de réflexion des chercheurs est différent de celui des responsables socio-économiques. Les uns ont le souci de la construction et de la cohérence d'un discours et disposent d'un temps pour l'élaborer, les autres sont dans l'urgence économique et politique et doivent veiller au fonctionnement quotidien de la société locale; comparés aux premiers, ils peuvent faire figure de « bricoleurs »...

(13) Cela a bien été aussi la démarche du Groupe interministériel sur les bassins d'emploi.

Une telle attitude semble certainement trop rigide car un grand nombre d'interventions, que l'on peut qualifier de ponctuelles, n'ont pas besoin d'études fouillées pour voir le jour : les actions syndicales ne sont pas définies à partir d'études lourdes, mais d'un système d'informations collectives, d'un mode d'appréciation de la réalité locale; un grand nombre de collectivités locales ont à traiter « à chaud » de problèmes et sont dotées de services spécialisés. Si un ensemble d'interventions dispersées ne constitue pas une politique, à l'inverse, une recherche approfondie sur un bassin d'emploi ne mène pas nécessairement à la définition d'une politique. Par contre, la production d'un système d'informations et d'études est synonyme de pouvoir, de contre-pouvoir, de contrôle politique institutionnel. La multitude des acteurs implique que des diagnostics multiples se réalisent et se confrontent; la confiscation ou le contrôle du pouvoir d'étude par une institution ne fait que retarder la définition de stratégies d'intervention et n'empêche pas que se développent des systèmes d'information et de connaissance parallèles. Se doter d'outils de diagnostic, constituer des équipes locales susceptibles de mener une réflexion cohérente à partir d'une analyse de situation, visant à déterminer des objectifs et organisant les moyens disponibles, d'une part, produire des informations répondant à des besoins locaux et accompagnant une modification de la représentation que la société locale se fait d'elle-même, d'autre part, relève de l'innovation sociale et fait partie intégrante des interventions en faveur de l'emploi.

Les liens entre la connaissance, l'étude d'un milieu local et les interventions sont des plus variables : il n'y a pas de relations automatiques entre la manifestation d'un problème d'emploi et la prise en charge collective de celui-ci. La carte des zones en crise en 1980 ne correspondait pas à celle des comités de bassin.

b. Comités de bassin et politiques locales d'emploi : ambiguïtés et contraintes.

Les comités correspondent à un stade particulier du fonctionnement des rapports institutionnels et sociaux locaux. Leur existence a tenu aux capacités d'une certaine techno-structure (administrative, politique ou privée, nationale, régionale ou locale) à entrer dans le jeu des forces socio-économiques et à s'y maintenir. Le problème de la durée et celui des relais dans la société locale sont fondamentaux. Ne pas les aborder confère au comité un caractère artificiel, dans un contexte économique et social exceptionnel; la pérennisation de l'action collective entreprise doit sans nul doute passer par des organismes particuliers, liés aux collectivités locales.

Le comité de bassin d'emploi n'est pas une coque vide dans laquelle on peut tout faire; et prétendre rassembler des représentants d'institutions ou des interlocuteurs aux intérêts différents (pour agir sur le devenir collectif d'un milieu qui est inquiétant) n'a que les vertus du mythe. D'ailleurs, le nombre des comités est demeuré limité jusqu'en juin 1981. Preuve que ces expériences aux contours flous sont loin de susciter l'enthousiasme de toutes les administrations et des élus locaux. Il existe, en effet, d'autres formes d'intervention collective en faveur de l'emploi local. Ainsi, des municipalités de plus en plus nombreuses ont préféré développer des relations bilatérales avec leurs entreprises (et notamment les PME), faire de l'aménagement économique (réutilisation de bâtiments industriels, service d'accueil, etc.), plutôt que de mettre en place au préalable un instrument de connaissance, lancer des recherches sur le fonctionnement de la société locale, privilégier la concertation généralisée. Il semble que l'on puisse opposer les collectivités qui affirment de prime abord leur légitimité à intervenir dans l'économie, dans la défense de l'emploi, à celles qui recherchent un consensus initial permettant d'asseoir progressivement leur légitimité. S'il existe bien des conditions nécessaires pour que se crée un comité, en réalité, c'est en fonction de l'histoire institutionnelle locale, de leur degré de connaissance du milieu, de leur besoin de relais, de l'importance de leur pouvoir politique et de leurs projets que les élus acceptent de participer à ces formes de concertation. Les structures ne sont pas une panacée et leur généralisation ne va pas de soi.

A la production et à l'utilisation de la notion de comité de bassin d'emploi sont attachés des discours, des modèles, une idéologie latente, relevant de la conception selon laquelle on peut résoudre des problèmes d'emploi et abaisser le taux de chômage en adoptant des pratiques particulières à une échelle spatiale réduite et en mettant en rapport des partenaires différents.

Il s'agit d'une variante de l'idéologie participative, particulière aux aménageurs et à un ensemble de techniciens, de fonctionnaires, d'élus ayant à traiter des problèmes locaux de l'emploi. Elle en a donc les mêmes caractéristiques et les mêmes fonctions, à savoir : transformer en problèmes des contradictions sociales et des conflits, et les résoudre par des traitements techniques appropriés (amélioration de l'outil statistique, zonage, enquêtes, concertation).

Les maîtres mots y sont globalité, gestion, enjeux, concertation, consensus. La complexité et l'enchevêtrement des problèmes justifient les intervenants et certains acteurs régionaux et locaux (aménageurs, élus) qui apparaissent comme les hommes de synthèse indispensables.

Au bassin est associée l'idée d'un dialogue possible : une sorte de marché du travail à visage humain, pourrait-on dire. Ceci fait partie des mythes et des modèles que ce concept véhicule et que des politologues rattacheraient peut-être au modèle social-démocrate.

Le niveau local reste inséparable du reste de l'économie nationale; les interventions n'ont de sens et d'effets que si elles peuvent se définir (positivement ou négativement) par rapport à certaines grandes politiques économiques d'emploi ou d'aménagement; elles ne peuvent les ignorer. A l'inverse, le niveau central ou régional ne peut réduire le niveau local au seul lieu de la gestion des contrecoups de la crise, en s'opposant à toute politique de développement alternative d'acteurs locaux (qui aurait des conséquences sur la politique d'aménagement du territoire, par exemple). Si la notion de bassin d'emploi a pris tant d'importance, cela ne résulte pas des seuls efforts des chercheurs pour la justifier, mais aussi d'une mobilisation des élus locaux, qui, placés devant une dégradation de la situation, s'en sont emparés et l'ont chargée d'un contenu réel, concret. Si l'on ne peut douter de sa valeur opératoire, par contre affirmer abruptement que le bassin est le seul et le bon niveau d'appréhension des phénomènes de l'emploi, et que c'est à cette échelle que peut fonctionner une politique de mobilité, de formation visant à une meilleure adéquation emploi/formation ou à une transparence du marché du travail, est irréaliste et contestable. C'est, en effet, vouloir appliquer une politique à nouveau fondée sur une théorie néo-classique de l'emploi dont on connaît les limites; c'est faire abstraction du jeu des rapports sociaux et institutionnels locaux; c'est adopter une vision micro-économique fondée sur l'établissement et non sur l'entreprise et le groupe, et donc négliger les vrais déterminants économiques. C'est vouloir créer des solidarités factices. En conséquence, rejeter cette notion, au nom de présupposés théoriques, ou la privilégier comme instrument unique d'une politique d'emploi, n'a pas de sens. Elle est banalisée et fait partie du vocabulaire des intervenants locaux. Sa valeur instrumentale est suffisante mais ne doit pas être exagérée. En particulier, les comités de bassin ne sont pas des lieux neutres dans lesquels on peut mener n'importe quelle politique. Ce sont des structures complexes, conjoncturelles, fragiles. Rappelons que le problème de leur durée et celui de leur relais dans la société locale sont fondamentaux.

Les résultats, donc le bien-fondé de telle ou telle de ces interventions, demeureront toujours difficiles à apprécier, car elles ne sont pas purement techniques, mais aussi sociales, et s'inscrivent là encore dans une certaine durée, dans une transformation de la société locale. Les résultats peuvent être directs (obtenir une implantation d'entreprise, le reclassement de salariés, par exemple) ou indirects (création d'un consensus local, adoption de propositions d'aménagement favorisant un développement futur), conjoncturels (proposition de service à une entreprise, mise en jeu de fonds de garantie) ou structurels (élévation du niveau général de formation de la population). Ces résultats peuvent avoir une dimension nationale, soit par leur valeur symbolique (cf. antérieurement les propositions de rachat de l'entreprise Terrin par la ville de Marseille), soit par leurs conséquences sur la législation de l'emploi (cf. dans le passé l'allocation supplémentaire d'attente, qui a pour origine le conflit Lip; le système de pré-retraite, les luttes sociales de la sidérurgie).

La variété des combinaisons locales des trois variables : économie - marché du travail - société locale, les multiples formes d'initiatives avec toutes leurs difficultés et leurs contradictions, récusent donc toute idée de recette dans la recherche de solutions locales en faveur de l'emploi.

COMITÉS DE BASSIN OU COMITÉS LOCAUX ?

Le vif intérêt porté par un grand nombre d'élus aux comités locaux de l'emploi définis par la circulaire du 27 octobre 1981 et, en retour, la méfiance affichée par des représentants patronaux montrent une fois de plus que ce sujet cristallise des tensions politiques et sociales fortes. Les nouvelles initiatives qui semblent fuser de partout tranchent avec l'époque antérieure où parfois les mêmes élus et certains syndicalistes avaient manifesté de la réticence vis-à-vis des comités de bassin. Afin que les orientations actuelles se concrétisent dans les meilleures conditions, il semble souhaitable de tenir compte des intérêts et des limites des formes pragmatiques de concertation qui ont vu le jour antérieurement.

Une fois réunies les conditions nécessaires à la création de telles structures, telles qu'exposées ci-dessus, trois éléments conditionnent leur succès : la prise en charge progressive du milieu par lui-même, le respect de conditions minima dans l'exercice de la concertation, l'existence de relais locaux.

Le maintien sur une longue durée de ces comités nécessite d'autres moyens que ceux prévus par les textes. Leur encouragement par l'État appelle une définition plus précise de leurs compétences, des enjeux et des instruments mis à leur disposition pour conduire une politique de développement. Ces instances particulières ont besoin d'une assise institutionnelle pour bénéficier d'une crédibilité plus forte.

L'importance reconnue aux élus locaux laisse supposer qu'en toute logique, ces structures resteront en liaison étroite avec celles qui, au niveau intercommunal, sont dotées de moyens (SIVOM ou districts). En effet, sans facilités ou pouvoirs, elles risquent de devenir le lieu de discours ou de débats sans échos; créées au seul niveau communal, elles risquent d'ignorer la dimension spatiale du marché du travail, la réalité économique de l'entreprise.

Il nous semble que l'intérêt des comités locaux réside dans un quadripartisme de fait : élus, syndicats, organisations professionnelles et administratives. Que l'une des composantes vienne à refuser d'y être partie prenante réduit les enjeux possibles, les occasions d'aborder les problèmes et les moyens de les traiter. En particulier, les obstacles que les élus et les syndicats rencontreront dans l'accès à l'information administrative ou patronale risquent de rendre improbable la réalisation des objectifs affichés dans les circulaires.

ANNEXE

COMITÉS LOCAUX DE L'EMPLOI

Circulaire D.E. n° 81/81 du 27 octobre 1981 (Travail)

Le Premier ministre a invité les responsables syndicaux, les chefs d'entreprise et les élus à s'organiser en comités locaux de l'emploi.

Ces comités doivent en particulier promouvoir la conclusion de contrats de solidarité entre l'État et les entreprises, rechercher ou susciter des solutions aux problèmes concrets de l'emploi local et favoriser des initiatives créatrices d'emplois nouveaux.

Pour qu'ils remplissent les missions signalées par le Premier ministre, ces comités doivent reposer sur un intérêt solidaire pour le développement de l'emploi d'une zone ou d'un bassin d'emploi.

Les nouveaux organismes tripartites qui répondront à cette invitation, comme ceux qui existent déjà, sont appelés à devenir des interlocuteurs privilégiés de l'administration et plus particulièrement des services extérieurs du ministère du Travail.

MISE EN PLACE DES COMITÉS LOCAUX DE L'EMPLOI

L'efficacité des comités locaux de l'emploi pour la recherche concertée des solutions appropriées aux problèmes locaux de l'emploi suppose que deux conditions minimales soient réunies : présence active et équilibrée des trois composantes du comité, taille du bassin d'emploi qui doit éviter le double écueil du gigantisme et de l'émiettement.

Le préfet, avec l'appui technique des services extérieurs du ministère du Travail, pourra jouer un rôle d'intermédiaire efficace auprès des élus et des partenaires sociaux pour favoriser la réalisation de ces conditions. Dans la mesure où elles seront réunies, il s'attachera à entretenir des relations très étroites avec les comités.

Prise en considération des comités existants

Dans certaines régions, existent déjà des comités qui, sous des appellations différentes, ont pour objet d'étudier et de proposer des solutions aux problèmes du développement économique et de l'emploi. Il est normal que ce soient ces instances qui, lorsqu'elles ont le caractère tripartite voulu par le Gouvernement, jouent le rôle assigné aux comités locaux de l'emploi, même si elles n'en portent pas le nom.

Appui technique apporté à la création des nouveaux comités

Pour traiter les problèmes posés par la mise en place de comités locaux de l'emploi dans les zones où il n'en existe pas, vous respecterez les principes suivants.

C'est à l'initiative des partenaires sociaux ou des élus locaux que ces comités doivent se constituer. Il n'appartient pas aux services extérieurs du Travail et de l'Emploi de constituer autour d'eux de tels comités, mais ils devront leur apporter tout concours nécessaire.

Ainsi, il n'est pas à exclure que des comités se créent qui ne correspondraient pas à un véritable bassin d'emploi. Il appartiendra dans ce cas aux préfets de faire savoir aux promoteurs de tels comités quelle extension géographique devrait être retenue pour que des contacts fructueux avec le service public de l'emploi puissent se nouer.

Dans l'hypothèse où les promoteurs de comités locaux de l'emploi souhaiteraient avoir un avis technique sur l'extension des bassins d'emploi de leur département, l'attention des intéressés sera, en tout état de cause, atitrée sur la difficulté qu'ils rencontreront, dans l'immédiat, à disposer de statistiques du marché du travail autres que celles qui sont déjà recueillies au niveau des agences locales pour l'emploi. Les études existantes seront portées à leur connaissance et l'appui technique le plus complet leur sera consenti en vue de les mener, s'il n'en existe pas, ou de les actualiser.

LIAISONS A ÉTABLIR AVEC LES COMITÉS LOCAUX DE L'EMPLOI

Il appartient aux directeurs départementaux du Travail et de l'Emploi de proposer aux comités existants de consacrer l'une de leurs plus proches réunions à l'examen des projets gouvernementaux en matière de contrats de solidarité.

C'est en effet à la recherche de solutions conduisant à la création d'emploi et à des embauches nouvelles que devraient être consacrés les travaux de ces comités auxquels ils seront associés.

Pour ce qui concerne les contrats de solidarité, les directeurs départementaux du Travail et de l'Emploi devront informer les comités locaux de l'emploi des projets et de leur mise en œuvre. Ils peuvent, en tant que de besoin, recueillir leur avis.

Par contre, les comités locaux de l'emploi ne doivent pas devenir le lieu d'instruction des dossiers d'entreprises en difficulté. Mais il vous appartient le cas échéant de recueillir leurs suggestions tendant à réduire ou éviter les effets négatifs de ces difficultés, ou ayant pour objet la recherche de formules de reclassement faisant jouer les solidarités au niveau du bassin d'emploi.

Le directeur départemental du Travail et de l'Emploi devra apporter le plus grand soin à l'établissement d'une liaison permanente avec les comités locaux de l'emploi.

Lorsqu'il ne se considérera pas en mesure de participer personnellement aux travaux du comité local de l'emploi, il devra désigner un représentant permanent et qualifié ayant une expérience suffisante des problèmes d'emploi pour intervenir opportunément dans les débats du comité. Ce représentant devrait être en principe le directeur-adjoint. Il assurera la coordination des représentants du service public de l'emploi, dans leurs liaisons avec les comités locaux de l'emploi.

Les présentes instructions, qui sont provisoires, seront précisées au vu de l'expérience acquise. Toutes questions posées par leur application doivent être transmises sans délai à la Délégation à l'Emploi, ainsi que la liste des comités locaux de l'emploi avec lesquels des liaisons de travail sont organisées ou à prévoir.

Pour le ministre du Travail et par délégation :
le directeur de Cabinet :
Michel PRADERIE.