Note de synthèse et de propositions, à partir d’un dossier, portant sur un sujet d’économie :

Les outils et les initiatives locales pour le maintien et la création d’emplois.

Avec plus de 4 millions de demandeurs d’emploi, la France connait une situation économique difficile à laquelle répondent deux niveaux de politiques publiques, national et local. Alors que les politiques publiques nationales visent d’abord à l’accompagnement socio-professionnel des personnes en recherche d’emploi et au développement économique des entreprises, les actions publiques locales semblent constituer un meilleur ciblage pour adapter les initiatives aux besoins du territoire. En effet, les territoires les plus en difficulté ne sont plus seulement les territoires touchés par la désindustrialisation, mais également les territoires ruraux ou péri-urbains. De nombreuses initiatives locales ont donc été mises en place afin de redynamiser ces territoires et de mieux accompagner les personnes et les entreprises. Aujourd’hui, le contexte national et local de finances publiques dégradées, de baisses des dotations aux collectivités territoriales, oblige à repenser ces dispositifs de soutien au maintien et à la création d’emplois en termes d’efficacité de la dépense publique, et donc d’évaluation et de prise en compte des besoins économiques et sociaux des territoires.

Or, la mise en cohérence des acteurs, des outils et des financements s’avère nécessaire pour optimiser l’impact des politiques publiques locales à destination des demandeurs d’emplois ou des entreprises.

Ainsi, la crise économique a renforcé la nécessité d’outils contracycliques pour sauvegarder l’emploi et l’activité économique des territoires (**1**). Cependant, le morcellement des acteurs et des outils pénalisant l’efficacité des politiques publiques, le maintien et la création d’emplois nécessitent une plus grande cohérence des objectifs et cadres d’actions, voire des stratégies plus innovantes (**2**).

1. **La crise économique a nécessité la mise en place d’outils contracycliques de développement économique et de sauvegarde de l’emploi, caractérisés par un morcellement d’acteurs, d’outils et de niveaux d’intervention, nuisant à leur efficacité globale.**

**1.1 Les initiatives locales en matière d’emploi et développement économique sont constituées d’outils destinés à l’accompagnement des personnes en difficulté.**

Les politiques locales de sauvegarde ou développement de l’emploi, comme les politiques nationales, peuvent viser les personnes (traitement socio-professionnel), les entreprises (traitement économique) ou les zones en difficulté (traitement territorial). Or, les outils locaux issus de politiques nationales ou de dispositifs nationaux visent surtout à l’accompagnement des personnes ou au développement économique et social des quartiers ou des villes en difficulté. Ainsi, les actions issues de la politique de la ville ont pour destinataire les zones urbaines sensibles, tout comme les politiques d’exonération fiscale ou sociale. Elles ont donc pour objectif de favoriser le développement économique et social des zones en difficulté en concentrant les moyens financiers et en permettant une meilleure coordination des initiatives, grâce à un travail en réseau entre institutions et associations.

De même, les actions historiques des collectivités territoriales concernent l’accompagnement socio-professionnel des demandeurs d’emploi. Ainsi, la création des missions locales pour les jeunes de 16 à 24 ans, les maisons de l’emploi pour simplifier les démarches et mieux informer les personnes en recherche d’emploi, les chantiers d’insertion pour favoriser le retour à l’emploi de bénéficiaires des minimas sociaux, et plus généralement le soutien (financier, etc. ) des associations d’aide au retour à l’emploi, d’accompagnement des publics en difficulté ou de création d’entreprise, participent à la politique de l’emploi des collectivités territoriales.

Enfin, la constitution de territoires en pôles de compétitivité ou d’excellence, ainsi que les partenariats entre les collectivités territoriales, les entreprises et les pôles universitaires, ont pour visée le développement économique à moyen et long terme, ainsi que la création d’emplois pérennes et qualifiés.

Cependant, ces initiatives locales, même encadrées par une politique ou un dispositif nationaux, se caractérisent par leur morcellement et l’absence d’évaluation a posteriori.

Le morcellement de ces initiatives provient de la multiplicité des acteurs et intervenants :

* Financement : les financements des actions locales peuvent être effectués par l’Union Européenne (FSE, FEDER, …), par l’Etat via les dispositifs nationaux (politiques de la ville, etc…), par la Région, le Département ou le bloc communal. Mais d’autres sources de financement, comme la Banque Publique d’Investissement ou de financements privés peuvent être envisagés.
* Décision et compétences : la loi NOTRe de 2015 clarifie certaines compétences entre la Région et les autres collectivités territoriales. Cependant, si la Région dispose de la compétence économique, le Département conserve la compétence sociale, notamment l’insertion, et le bloc communal possède la compétence de développement économique local, d’aménagement du territoire (zones commerciales, etc.…)
* Evaluation et prospective : la réalisation de diagnostics territoriaux, de plans d’actions, d’évaluation des besoins économiques et sociaux du territoire, peut être le fait d’institutions (Conseil Economique, Social et Environnemental, INSEE, évaluation des besoins sociaux, etc…) ou d’établissements privés, cabinets, experts, etc…

Le morcellement du diagnostic, de la prise de décision et des financements aboutit à des politiques locales dont l’impact pourrait être amélioré. 96% des Présidents d’intercommunalité déclarent, en 2016, selon l’Assemblée des communautés de France, qu’une clarification des compétences en matière d’action économique est nécessaire.

**1.2  Le cadre juridique national a donc été assoupli pour permettre la mise en place d’initiatives locales reposant à la fois sur le soutien aux entreprises et au développement territorial.**

Une double évolution, parfois difficilement conciliable, a eu lieu en matière de politique de soutien à la création d’emploi : d’une part, la nécessaire clarification des compétences a pu avoir ou pourra avoir comme conséquence une plus grande difficulté à agir pour les collectivités territoriales (fin des agences de développement départementales, fin des aides directes à l’implantation des entreprises pour les départements, etc…), d’autre part les initiatives locales se sont réorientées vers l’aide aux entreprises, et in fine, au développement du territoire, comme conditions du maintien et de la création d’emploi. De ce fait, l’accompagnement socio-professionnel des personnes en recherche d’emploi n’est plus le seul outil pour lutter contre le chômage au niveau territorial, comme au niveau national.

L’aide aux territoires peut alors prendre deux directions :

* Une politique externe de promotion et de prospection, consistant à améliorer l’image du territoire à l’étranger par exemple (création de « marques » comme Paris ou Bretagne), à faire la promotion du territoire via des événements locaux ou via la participation à des évènements internationaux (salons, concours, expositions, etc...), à mettre en place une stratégie commerciale de développement. Il s’agit d’inciter les grandes entreprises nationales ou internationales à s’implanter sur le territoire.
* Une politique interne de développement de pôles régionaux, compétitifs, de "clusters" devant favoriser l’innovation dans des secteurs porteurs (énergie, technologies, etc…), en partenariat avec les universités et les entreprises déjà implantées sur le territoire.

Elle peut également se décliner sur plusieurs niveaux géographiques, en permettant l’adaptation précise aux besoins locaux ;

* Le niveau global à l’échelle du territoire, avec des actions-cadres, généralisées. La question de ces actions est de savoir quel est le niveau pertinent pour l’efficacité des politiques menées : régional avec de très grandes régions, départemental, intercommunal, etc… L’association des collectivités de France propose l’échelon du bassin d’emploi, mais ce dernier est un échelon statistique et économique qui ne correspond pas toujours aux limites de la collectivité territoriale.

Il peut ainsi être infra-régional, infra-départemental ou concerner deux départements ou deux parties de départements ;

* Le niveau ciblé : les zones en difficulté, les quartiers, les communes sont ainsi ciblés par la politique d’emploi. Il s’agit donc d’analyser précisément la situation économique et les besoins sociaux.

Enfin, les initiatives locales concernent également les entreprises : de l’implantation à la reprise ou la cessation. Ainsi, les collectivités territoriales, ainsi que les associations ou les chambres consulaires, ont ainsi développé un panel très large d’outils à destination des entreprises.

* L’aide à l’implantation : en dehors de l’attractivité du territoire, il s’agit des exonérations fiscales, de la facilitation de l’acquisition d’immobilier, voire de l’incitation financière à l’implantation dans certaines zones en quartiers.
* L’aide à la création d’entreprise, via un accompagnement, une simplification des démarches, etc…
* Le soutien à l’activité, avec la mise en place de réseaux, d’aides au développement, de marchés publics, etc…
* L’aide au maintien de l’emploi, grâce à des mobilisations importantes (élus, dirigeants, …) ou des soutiens financiers pour permettre aux entreprises de maintenir leur activité.

Les outils et initiatives locaux pour le maintien et la création d’emplois peuvent donc prendre de nombreuses formes et avoir de nombreux objectifs, auxquels s’ajoutent une multiplicité d’acteurs et de sources de financement.

C’est pourquoi les réformes territoriales récentes, ainsi que la dégradation des finances locales incitent à revoir ces politiques en un cadre plus globale et plus cohérent.

1. **Le maintien et la création d’emploi, au niveau local, nécessite donc une mise en cohérence des acteurs et des outils, complétée par la recherche d’outils stratégiques innovants.**

**2.1 A coût constant, la restructuration de la gouvernance économique locale est nécessaire pour éviter la multiplicité des acteurs et améliorer la planification des politiques d’emploi.**

La recherche de l’échelon territorial pertinent est un préalable à la mise en place d’initiatives locales adaptées et donc efficaces. La loi NOTRe a tenté de répondre pour partie aux exigences de répartition des compétences, mais il importe d’adapter les prises de décisions aux réalités économiques et sociales du terrain. Ainsi, des conventions entre département et région sont possibles pour permettre aux anciennes agences de développement économique départementales de jouer un rôle important en termes d’ingénierie par exemple, mais aussi d’analyse socio-économique du territoire. Ces conventions peuvent améliorer la répartition des compétences, et donc clarifier la responsabilité de la politique, à condition d’être intégrées à une vision stratégique du territoire.

De même, le processus de mutualisation des compétences et des outils peut permettre à la fois des économies d’échelles, une rationalisation de la dépense publique et une amélioration de son efficacité, grâce à un meilleur ciblage et un diagnostic plus fin. Il permet en outre une simplification des démarches administratives pour l’entreprise ou pour les personnes en recherche d’emploi. Cette mutualisation peut prendre la forme souple de réseaux ou plus institutionnelle de point d’entrée/accès, comme une maison de l’emploi et de l’entreprise. La forme la plus aboutie serait celle du guichet unique, lieu de réalisation de toutes les démarches administratives par exemple.

Par ailleurs, les politiques transversales de territoire doivent avoir pour objectif de favoriser l’attractivité pour les entreprises et leurs salariés. Ainsi, des politiques de cadre de vie, comme les crèches, les transports, les écoles, et plus généralement la mise en place d’un environnement stable, peuvent être des facteurs d’implantation des entreprises dans un territoire donné. Ainsi, la politique de développement économique se confond avec les politiques sociales, familiales ou de structuration de l’espace urbain ou rural. Les plans de développement économique doivent donc également prendre en compte les politiques territoriales, d’aménagement du territoire.

Cet aménagement du territoire dispose d’outils locaux importants et notamment en matière immobilière. Par exemple, la constitution d’une Société Publique locale peut permettre l’aménagement et la mise en valeur de terrains et/ou de bâtiments (friches industrielles, etc…) dans le but de favoriser ensuite l’implantation d’une activité économique. De même, le Contrat de Revitalisation Artisanale et Commerciale, mis en place en 2015, permet de préempter des locaux commerciaux pour en favoriser l’exploitation par une entreprise et ainsi lutter contre le phénomène des "cellules vides", en centre-ville ou en milieu rural.

Il apparait donc que la politique de développement économique et de maintien (création d’emplois dans un territoire) ne saurait faire l’impasse sur les politiques transversales d’incitation à l’implantation – politiques d’attractivité – et sur la politique d’aménagement du territoire : la cohérence nécessaire à l’efficacité des politiques locales est en effet à rechercher dans la mise en réseau des domaines économiques et des échelons de prise de décision.

**2.2 Toutefois, ce sont des outils stratégiques innovants qui pourront favoriser l’attractivité du territoire, éviter la désertification de zones en difficulté, tout en permettant une gestion à budget contraint.**

Les modes de travail et les modes de production évoluent et nécessitent la mise en place de politique innovantes, ambitieuses, adaptées aux changements économiques. Ainsi, les nouvelles technologies permettent, par exemple, de repenser le travail à distance, de désincarner les lieux d’entrées uniques (entreprises, salariés ou personnes en recherche d’emploi), de mieux informer sur le territoire ou sur les démarches administratives, d’accompagner, même à distance.

* La valorisation de nouveaux modes de travail

La mise en place de télé-centres, lieux publics, gratuits ou payants, mis à disposition de travailleurs pour leur permettre de travailler à distance (internet, téléphonie …) sans pour autant risquer l’isolement social. Ces centres permettent en outre de repenser l’aménagement du territoire en milieu rural et l’implantation de familles dans des zones éloignées de la ville-centre.

De même, les efforts en termes d’aménagement numérique, réalisés par les collectivités territoriales, ont permis de décloisonner ces espaces ruraux.

Cette initiative pourrait être également prise en compte par des politiques de recherche d’emploi ou de création d’entreprise. Il s’agit en tous les cas d’une politique essentielle puisque le nombre de travailleurs en télétravail a presque triplé en dix ans et reste en deçà de la moyenne de l’OCDE (12 à 15 % en France contre 20 à 35 % dans l’OCDE). Il s’agit donc d’une évolution importante des modes de travail et même de production.

* Une meilleure prise en charge des entrepreneurs et un libre accès à l’information publique disponible.

L’accompagnement des entreprises est un outil important développé par les acteurs locaux depuis de nombreuses années. La plus grande cohérence des politiques locales et une simplification administrative permettrait d’améliorer encore le processus de création d’entreprise.

L’évolution la plus importante est celle d’une amélioration de l’information et de sa diffusion : des démarches administratives aux données économiques du territoire, l’information permet d’une part à l’entreprise de mieux connaître le marché local, d’autre part aux institutions de mieux anticiper et appréhender les difficultés économiques des acteurs locaux.

Ainsi, l’ouverture des données publiques (Open Data) est un levier important d’implantation des entreprises, mais également un facteur du développement économique, grâce à une plus grande participation des petites et moyennes entreprises locales aux marchés publics.

Une aide juridique pourrait même être envisagée.

* Un outil de gestion et de planification au niveau intercommunal, voire départemental

Les Plans Locaux d’Insertion et d’Emploi, la GPTEC à l’échelle des bassins d’emplois permettent la réalisation de plans d’actions et une meilleure coordination. Cependant, ces plans pourraient, à terme, prendre en compte des politiques transversales et être mieux coordonnés avec les plans de transport ou de logement des territoires.

En conclusion, les acteurs locaux sont un échelon important des politiques de l’emploi par leur capacité de ciblage et de prospective au niveau local. Cependant, l’efficacité des outils et des initiatives pour le maintien et la création d’emploi ne peut être importante que si une meilleure cohérence des politiques et une meilleure coordination des acteurs est atteinte. Par ailleurs, les politiques innovantes facilitant les démarches administratives, l’accès aux marchés publics, et plus généralement, prenant en compte les nouveaux modes de travail et de production, pourraient permettre une plus grande efficacité, notamment pour l’aménagement du territoire.