

L'EMPLOI SOLIDAIRE AU CŒUR DU DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES

par *Henri Jacot* *

*Le travail, non pas un coût à réduire,
mais un atout à valoriser.*

Pour aborder la question de l'emploi au niveau des territoires, il faut d'emblée prendre le contre-pied d'une conception qui ne fait de l'emploi que « l'image inverse » du chômage, et donc le « fruit aléatoire » du développement économique d'un territoire.

Besoin d'une nouvelle conception

Dans une telle conception, l'existence et la persistance du chômage s'expliqueraient avant tout par des « coûts salariaux » excessifs, mettant en péril la compétitivité des entreprises. Cet argument deviendrait particulièrement décisif à l'heure de la mondialisation, l'action pour l'emploi au niveau des territoires ne pouvant dès lors prendre qu'une dimension défensive ou réparatrice.

Viser à insérer les populations les plus éloignées de l'emploi dans des activités diverses (formation notamment), mais qui ont précisément en commun de ne pas être de « vrais emplois » ; au mieux, tenter de créer ou de sauvegarder des emplois dans les territoires, mais sans être regardant sur le contenu de ces emplois : tel est l'horizon d'une telle approche, qui a largement montré ses limites.

Il faut donc « inverser » la démarche, considérer le travail non plus exclusivement comme un coût à réduire, mais fondamentalement comme un atout à valoriser. Et aller ainsi résolument vers la recherche d'une meilleure et pleine utilisation des capacités humaines (1). Dans une telle nouvelle approche, aspects quantitatifs et qualitatifs de l'emploi et du travail sont à lier intimement ; et toutes les catégories concernées de la population (jeunes, femmes, seniors...) sont à considérer. C'est pourquoi il est possible de parler « d'emploi solidaire ».

Trois raisons de privilégier l'emploi

Il faut souligner qu'une telle perspective n'est pas antagoniste mais, au contraire, est tout à fait cohérente avec l'idée d'une « compétitivité » bien comprise, telle que Michael Porter l'a, par exemple, mise en avant en développant son analyse en termes de « chaîne de la valeur » et de « clusters » (grappes) (2). Et ce, pour trois raisons principales.

* *Professeur émérite de sciences économiques à l'Université Lyon 2, Conseiller régional Rhône-Alpes, henri.jacot@mairie-lyon.fr*

(1) Cf. **Robert Salais** et **Robert Villeneuve** (éd.), *Développer les capacités des hommes et des territoires en Europe*, Éditions de l'ANACT, 2006.

(2) Professeur à la Harvard Business School, **M. E. Porter** a introduit depuis 1980, date de parution de son premier ouvrage intitulé *Competitive Strategy*, The Free Press, New York, tout un ensemble de concepts, relatifs à la compétitivité des entreprises, puis des nations et des régions, qui se sont largement diffusés dans les milieux académiques et politiques. Les « districts industriels », « systèmes productifs locaux », et « pôles de compétitivité » peuvent être ainsi interprétés comme autant de versions successives de « clusters », pour nous en tenir à la dimension territoriale de l'analyse de Michael Porter.



■ Tout d'abord, et en référence avec une approche introduite dès 1890 par Alfred Marshall, il ne faut pas oublier les « externalités négatives » que le chômage, et tout particulièrement ce que l'on peut appeler le chômage d'exclusion et de discrimination, génèrent à l'échelle des territoires. Des coûts importants sont, en effet, induits par un tel chômage, qui vont être supportés pour une bonne part par le territoire. Il suffit de penser à toutes les formes d'assistance et (ou) d'accompagnement qui vont devoir être mises en œuvre au niveau local pour lutter contre les exclusions, les pauvretés et les précarités ; et ce, dans les domaines tant de l'emploi que du logement, de la santé ou de l'éducation (3). D'où une restriction d'autres dépenses pour promouvoir le développement économique, aspect renforcé par les conditions de mise en œuvre d'une décentralisation qui tend à transférer les charges, mais non les recettes correspondantes, de l'État aux collectivités territoriales.

■ Ensuite, et cette fois non plus seulement en « négatif » de l'existence du chômage, mais en « positif » du développement de l'emploi, on doit bien mesurer l'apport en termes de « circuit économique » local des revenus nés du travail et de l'emploi. Cette capacité de consommer, voire d'investir, que détiennent les salariés pourvus d'un emploi, et plus généralement les actifs, contribue à l'évidence à faire « vivre l'économie locale », et ce, d'autant plus qu'ils appartiennent à des catégories socioprofessionnelles populaires ou moyennes. C'est là l'un des aspects essentiels de l'« économie résidentielle » (4), regroupant les activités (artisanat et commerce, services publics ou privés aux particuliers...) destinées à satisfaire les besoins des populations locales, selon un concept utilisé désormais par la DATAR (5) et par l'INSEE (6), par opposition, ou plutôt par complémentarité avec l'« économie productive », regroupant les activités de production de biens et services destinés à un marché plus vaste que le marché local. Il est ainsi établi qu'un seuil, quasi incompressible, d'un quart des actifs locaux a son activité tournée principalement vers la satisfaction des populations résidentes, ce pourcentage pouvant même parfois s'élever jusqu'à plus de la moitié dans des zones touristiques.

■ Enfin, et à un second niveau en « positif » de l'emploi, du côté de l'offre et non plus seulement de la demande, il faut considérer que se donner comme une priorité l'emploi à l'échelle d'un territoire, c'est fondamentalement alimenter le moteur du développement économique local, que ce soit par la création d'activités nouvelles ou par la modernisation des activités existantes, avec tout l'enchaînement d'effets induits qui en découle. On peut parler ici de « croissance endogène locale », au sens de la théorie de la « croissance endogène ». Cette théorie a été développée initialement par l'économiste américain P. Romer en 1986, en réaction notamment à la théorie néoclassique de la croissance de R. Solow qui faisait du pro-

(3) Pour un état des lieux de l'exclusion et de l'accès aux droits fondamentaux en Rhône-Alpes, cf. par exemple le dossier annuel 2005 de la Mission Régionale d'Information sur l'Exclusion (MRIE), octobre 2005.

(4) Cf. notamment **L. Davezies**, « Revenus et territoires », in **J.L. Guigou** et **alii**, *Aménagement du territoire*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, La Documentation Française, 2001, p. 173 et s.

(5) Devenue, depuis décembre 2005, la DIACT (Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires), avec le risque que les dimensions d'équité et de solidarité territoriales soient désormais mises à l'arrière plan.

(6) Cf. par exemple : « Les bassins de vie des bourgs et petites villes : une économie résidentielle et souvent industrielle », *Insee Première*, n° 954, avril 2004.

grès technique la cause principale, mais inexplicée, de l'élévation du revenu par tête.

Elle considère le « capital humain » comme l'élément fondamental d'une croissance pérenne et de l'amélioration tendancielle du niveau de vie (7). Plus justement d'ailleurs, il faudrait parler de « développement endogène » (8), car si tout développement implique croissance, la réciproque n'est pas vraie. Plus concrètement encore, il faut s'interroger sur la déclinaison possible, au niveau territorial, de la « stratégie de Lisbonne », définie au niveau de l'Union européenne en mars 2000 et visant à des objectifs ambitieux (plein emploi, réduction du taux de chômage, développement du taux d'activité) sur la base d'investissements dans la société de la connaissance, de cohésion sociale et de développement durable. Certes, cinq ans après, cette stratégie est en échec ; mais, précisément, c'est bien cette logique qui est en jeu dans la réforme en cours de la politique communautaire et des fonds européens pour les sept ans à venir (2007-2013). Et ce, en lien avec la redéfinition des nouveaux CPER (Contrats de Plan État-Régions devenant Contrats de projet État-Région) sur la même période.

Emploi solidaire et gouvernance locale

Une telle dynamique de l'emploi solidaire comme « clef de voûte » du développement économique territorial ne peut cependant se mettre en place que dans la durée : maintien et développement des compétences par l'emploi, validation des acquis de l'expérience (VAE), formation continue – tant par les « formations » proprement dites que par les situations de travail –, formation initiale et insertion professionnelle par l'alternance, orientation scolaire, professionnelle et personnelle... Tout doit être mis au service d'une véritable « spirale positive » (et non plus négative) de l'emploi dans les territoires. On est là dans la véritable concrétisation d'une approche en termes de « sécurisation des parcours professionnels » au niveau des territoires. La Région Rhône-Alpes s'est engagée explicitement dans une telle démarche de « territorialisation » de ses politiques de formation et de développement économique (9).

Bien sûr, tout ne se « boucle » pas exclusivement à un tel niveau des territoires. Le développement ne saurait être appréhendé qu'au seul plan territorial « infra-régional », sauf à justifier alors la critique « développement local = développement bocal ». La responsabilité des entreprises, des pouvoirs publics, des partenaires sociaux, en matière d'emploi, doit s'exercer tout autant à des niveaux « extra-territoriaux » : international, européen, national et régional proprement dit. Mais en sens inverse, une réponse concrète à la globalisation ne peut s'élaborer sans s'ancrer d'abord à un niveau local. Certains, reprenant une expression introduite initialement au Japon, parlent de « glocalisation ».

(7) D'un côté plutôt post-keynésien, il faudrait faire le rapport avec le renouveau récent, notamment à l'OCDE, de l'approche dite de la « croissance potentielle », imaginée en 1962 par l'économiste américain **A. Okun**, alors conseiller du président Kennedy pour sa « nouvelle politique économique », pour définir le niveau maximal de production soutenable à long terme sans déséquilibres sur les marchés des biens et du travail.

(8) C'est ce que fait notamment **A. Lipietz**, dans sa contribution « Aménagement du territoire et développement endogène » au rapport du CAE, *Aménagement du territoire*, **J.L. Guigou et alii**, déjà cité.

(9) En application de son Plan régional pour l'emploi (PRE). Parmi les dispositifs particulièrement importants mobilisés en ce sens, on peut citer les Contrats Territoriaux Emploi-Formation et la prise en compte explicite de cette dimension territoriale dans l'élaboration d'un nouveau Plan régional de développement des formations professionnelles, ainsi que la volonté de mise en cohérence des actions économiques décidées dans le cadre des Contrats de Développement Rhône-Alpes avec les orientations définies par le Schéma régional de développement économique (SRDE). (cf. le site www.cr-rhonealpes.fr).



Au delà du jargon, l'expression peut faire image et être, à ce titre, utile.

Plus fondamentalement, une telle démarche ne peut être mise en œuvre que dans le cadre d'un dialogue social territorial responsable et exigeant. On peut même soutenir le point de vue que les questions d'emploi, d'insertion et de formation tout au long de la vie fournissent un axe particulièrement opérant d'articulation entre les deux sortes de dialogue social qui peuvent et doivent être distingués au niveau des territoires : au sens strict, entre partenaires sociaux proprement dits et au sens large, à celui d'une « gouvernance locale » entre toutes les parties prenantes du développement économique et social d'un territoire, pouvoirs publics, associations et société civile, « organisée » ou non, inclus (10).

En ce sens, mettre l'emploi solidaire et la cohésion sociale au cœur du développement des territoires, c'est aussi contribuer à refonder un « contrat social » et une « citoyenneté » qui en ont particulièrement besoin. Ce n'est, d'un point de vue civique, outre son bien fondé économique, pas le moindre mérite d'une telle approche.

(10) Cf. **H. Jacot, P. De Roo, L. Tortel**, (coord.), *Territoires et dialogue social. Quelles initiatives pour quels acteurs ?*, Chronique Sociale, 2005.

Henri Jacot



Dessin réalisé par Yves Barros pour le Forum des acteurs économiques et sociaux, Belfort, 17 novembre 2005.