

Le plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi

Geneviève Thibaud

Ce dispositif d'insertion est né de l'art. 16 de la Loi d'Orientation du 29/07/98 relative à la lutte contre les exclusions. Il ouvre le volet emploi de la loi en confirmant la légitimité d'une démarche collective (1) qui met en cohérence des interventions publiques au plan local afin de favoriser l'accès ou le retour à l'emploi des personnes les plus en difficulté.

Au départ, un contexte local

Un PLIE n'est pas mis en œuvre partout. Il l'est là où le contexte local met en évidence plusieurs facteurs qui ont favorisé l'exclusion durable d'hommes et de femmes adultes.

Le territoire d'un PLIE a souvent une histoire industrielle, marquée par des mutations lourdes qui se matérialisent par la délocalisation d'entreprises, des fermetures de sites de production puis des friches industrielles.

Par ailleurs, les employeurs qui ont licencié et qui ne s'étaient pas souciés de la formation de leur personnel, n'ont manifesté aucun intérêt pour leur devenir après le départ de l'activité.

Enfin, sous la pression de l'Europe, l'aménagement du territoire constate des phénomènes de métropolisation dont l'un des aspects importants est la tertiairisation de l'économie. Ainsi les salariés de l'industrie qui possédaient des qualifications, n'ont pas trouvé à les réemployer auprès de la nouvelle génération des entreprises qui se sont implantées.

Ainsi se trouvent réunis sur ces territoires dits « pertinents » les indicateurs suivants :

- Plus de 50 % de la population résidente a une formation inférieure au BAC, dont une part n'a aucun diplôme,
- Plus de 50 % des chômeurs inscrits à l'ANPE ne possèdent pas le BAC,
- Les hommes représentent le plus fort taux des chômeurs de longue durée,
- Une faible part des actifs résidents travaillent sur le territoire considéré,
- Le chômage de longue durée augmente proportionnellement à la mutation du territoire, marquant ainsi le « décrochage » entre les habitants et les nouveaux emplois,
- La part des bénéficiaires du RMI augmente rapidement,
- Les entreprises locales observent des difficultés de recrutement : le taux de satisfaction des offres tend à diminuer, alors que le taux de chômage est important.

Malgré une « pathologie » identifiable, les responsables ne sont pas les payeurs.

Le préambule du texte (2) définit l'exclusion durable du marché du travail comme le résultat « d'une accumulation de difficultés professionnelles et sociales liées à un faible niveau de qualification, à la situation familiale, à l'âge, au logement, à la santé, ou encore à la marginalisation sociale ».

Cette définition, de l'ordre du constat, qui recouvre pour

tant une réalité, culpabilise la personne exclue, et stigmatise les pouvoirs locaux qui auraient laissé s'installer de telles situations sur leur territoire ... Or cette suspicion contient des contreparties non explicites, et particulièrement coûteuses pour les villes, et notamment par ce qu'il n'est écrit nul part que la perte durable de salaires appliquée à un nombre important de salariés résidents du territoire, à la suite d'une mutation économique, a engendré une accumulation de difficultés (celles citées dans le constat) qui n'ont pu trouver de solution dans leur retour à l'emploi massif, faute d'offres correspondantes. Il n'est pas écrit non plus que les moyens mis en œuvre sur les territoires concernés et financés par l'impôt local se sont révélés insuffisants à résoudre les problèmes engendrés par des mutations structurelles nationales et au-delà. Pas plus qu'il est reconnu que l'appauvrissement d'une partie de la population joue un rôle négatif sur la masse des ressources collectées donc sur l'équilibre du budget local.

L'étude de diagnostic et de faisabilité au cœur des enjeux du PLIE

Les risques encourus par les villes sont de l'ordre du financement de tous les blocages qui constituent des « freins d'accès à l'emploi » : le logement, la santé, les dettes, la garde d'enfants, la restauration scolaire ... Les CCAS pour une part, les centres municipaux de santé, les offices d'HLM d'autre part, ont engagés ce type d'action pour lutter contre la pauvreté au plan local, mais cet effort notoirement insuffisant, vue l'ampleur du besoin, constitue l'essentiel du budget de fonctionnement des villes sans jamais pouvoir atteindre la rémission de ce mal social.

Depuis l'accès de la Droite au pouvoir, les textes (3) vont encore plus loin. Il serait dorénavant de la responsabilité des villes dans le SPE (4) de construire une veille économique locale « qui permette de prévoir les mutations économiques telles que l'anticipation des restructurations des grosses entreprises ou de crises sectorielles, au sens de l'analyse des risques économiques et sociaux pouvant porter atteinte au territoire ».

Inutile de dire que de tels outils de prévision et d'expertise n'existent pas dans les villes, parce que la plupart n'en ont pas les moyens. Mais en supposant que cela soit possible, quels seraient dans ce cas les moyens que l'Etat mettrait à la disposition des territoires ? La circulaire de la Droite reste muette sur ce sujet.

Par contre dans les faits de l'actualité économique nous voyons bien que les territoires sont soumis aux décisions

de Bruxelles (Affaires Vivendi Universal, Alstom ...) qui prend des décisions économiques et financières concernant les groupes et leur position concurrentielle dans le paysage européen, mais cette décision se désintéresse des conséquences sur l'emploi local et de leur impact sur les territoires concernés. Or les PLIE ne pourront certainement pas réparer l'ensemble des conséquences désastreuses des décisions de Bruxelles, quand bien même ce serait avec des fonds européens ! On voit bien là que cette construction européenne appelle d'autres pratiques, qui ne peuvent se résumer en de la distribution de moyens ponctuels pour calmer localement l'opinion publique.

Quoi qu'il en soit, le Gouvernement Raffarin a reconduit les PLIE, mais compte de façon tout à fait explicite maintenant sur les collectivités territoriales pour lutter contre les « freins à l'emploi » que sont le logement, la santé, etc. sans pour autant nommer les moyens financiers qui leur seraient transférés. Sur ce point la loi de décentralisation n'est pas plus loquace.

C'est donc dans l'étude de diagnostic qu'il faut faire partager (5) le principe selon lequel il n'est pas de la responsabilité des villes d'avoir accueilli une population pauvre et « sous diplômée » mais qu'il s'agit de résultats de politiques économiques et patronales de désindustrialisation et de délocalisations sur lesquelles les villes n'ont pas été consultées. Il en va de même pour ce qui est du déplacement des populations les plus pauvres vers la périphérie. Ces situations subies par les villes au détriment de leurs ressources entre autres, le sont historiquement sans compensation budgétaire.

Enfin, l'étude de diagnostic et de faisabilité aboutit à une programmation qualitative et quantitative d'actions et de financements dont l'enveloppe globale peut atteindre plusieurs millions d'Euros répartis en un programme pluriannuel. Ces actions et ces financements étant le résultat d'un consensus entre l'ensemble des partenaires.

Le financement du PLIE

Ce dispositif qui mutualise des moyens humains, financiers et institutionnels, prend en charge l'ingénierie du montage d'actions d'insertion. Il est en général financé à :

- 45% par la FSE
- 55% par les collectivités territoriales, dont 20 % par les villes.

L'Etat apporte une contribution en nature par la mise à disposition renforcée des dispositifs de politique générale de l'emploi.

Le PLIE étant un outil du contrat de ville, la Région engage des financements au titre des projets relevant de l'insertion (accès au numérique, chantiers d'apprentissage, création d'associations intermédiaires, etc)

Mais au-delà de cette intention contractuelle de l'Etat et de la Région, la réalité des politiques nationales et européennes sont actionnées par le co-président du Comité de Pilotage (6), le Préfet du département, dans des objectifs qui ne sont pas toujours partagés avec les villes. Il peut s'agir de stratégies d'intégration accélérée vers l'intercommunalité institutionnelle (loi Chevènement), ou de remise en cause d'actions gagnées pendant l'étude de diagnostic au profit de dispositifs de l'Etat moins coûteux. Ainsi à chaque moment de vie du dispositif la vigilance avisée des élus est une exigence.

La conjoncture et la politique européenne jouent aussi un rôle non négligeable dans la mise à disposition des moyens de nos PLIE locaux.

En effet l'objectif du pacte de stabilité de « zéro déficit » pèse singulièrement sur les dépenses sociales, alors que la crise s'approfondit et fait naître une nouvelle demande sociale. La réforme du FSE à l'horizon 2006 fait craindre pour la pérennité des actions engagées...

De même la réforme fiscale de la Taxe Professionnelle et son mode de compensation qui n'est maintenu qu'à hauteur de 90 % par l'Etat, ne risque-t-il pas d'être encore bouleversé par la loi de décentralisation, en réduisant les marges de manœuvres financières des villes ? Autant de questions aujourd'hui sans réponses politiques alternatives portées au plan national.

De son côté le gouvernement Raffarin a décidé de passer une convention avec EUROPLIE (7) pour « contribuer au développement cohérent du PLIE sur l'ensemble du territoire » dans un souci prétendu « d'animation des ressources de l'ensemble du dispositif ». L'ANPE par ailleurs a conclu une autre convention avec Alliance Ville Emploi (8). Celle-ci se veut être un partenariat de « co-traitance » pour intervenir localement sur le champ, les modalités, les cadres de l'action et de la négociation des conventions de coopération au risque de pousser encore plus loin la marchandisation de l'insertion.

L'énoncé des difficultés de ce dispositif n'est pas contradictoire avec sa nécessaire mise en œuvre sur les territoires concernés, où le traitement de proximité des difficultés est une exigence. La mobilisation de tous les acteurs du terrain qui interviennent sur l'emploi et la mutualisation de leurs moyens humains financiers et techniques pourraient être un formidable levier mis au service de ceux qui en ont le plus besoin.

A ce titre le PLIE est généralement reconnu comme le plus adapté et le meilleur outil d'intervention local pour l'insertion... Mais la vigilance et la formation des élus, l'intervention des associations de chômeurs des syndicats et des habitants, sont une absolue nécessité. De même la participation des entreprises locales en terme de sortie de dispositif dans l'emploi, devrait permettre la mobilisation du secteur bancaire et du crédit autour du projet de territoire, pour une tout autre « attractivité » tirant son efficacité des coopérations. ■

1. Le PLIE est une plate forme de moyens financiers, techniques et humains. C'est une démarche partenariale accompagnée et soutenue par l'Etat au moyen des fonds européens (FSE) entre autres. Elle est destinée à coordonner la mobilisation des moyens supplémentaires à ceux existant déjà sur le territoire et proposés par l'ANPE et les Missions locales.

2. Circulaire DGEFP 99/40 du 21/12/99

3. circulaire DGEFP n° 2002/49 du 21/11/02

4. Service Public de l'Emploi constitué de l'ANPE, des villes concernées et de leurs Missions Locales, de la DDTEFP, de la Mission RMI, les missions interministérielles, les ASSEDIC, la COTOREP, l'AFPA....

5. Notion de « diagnostic partagé » : il s'agit de parvenir à un consensus entre les différents partenaires qui ne représentent pas les mêmes intérêts. D'où l'importance d'être très à l'offensive durant la phase diagnostic.

6. Principal instrument de portage politique du PLIE. Il est présidé par le Préfet qui est personnellement garant des fonds européens du FSE et de la cohérence des complémentarités des différentes politiques nationales d'aménagement du territoire, du développement économique, et de l'emploi.

7. Association créée en 1997 pour gérer les ressources des PLIE sur l'ensemble du territoire européen.

8. Association de collectivités locales, d'établissements publics à coopération intercommunale (EPCI) et de plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE). « Tête de réseau elle met en œuvre un cadre national aux PLIE ». En fait cette association née dans les années 1980 de « villes de Droite » réunies autour de Rueil-Malmaison a l'ambition de chapeauter l'ensemble des PLIE.

Les aides publiques aux entreprises : un levier pour la rentabilité financière ou pour l'efficacité sociale ?

Alain Morin

Le Commissariat au plan vient de publier en octobre dernier un rapport « *les aides publiques aux entreprises : une gouvernance, une stratégie* » sous la direction de Jean Louis Levet. Ce rapport est traversé par les débats ouverts par la mise en œuvre de la loi sur le contrôle des fonds publics attribués aux entreprises (1), loi d'initiative communiste que la droite s'empresse d'abroger. Ces débats sont revisités dans le rapport à partir des 2 thèmes :

- la « gouvernance » des aides,
- la stratégie de l'Etat dans leur mise en œuvre.

Les aides publiques : quel gouvernance ?

Le diagnostic de la « gouvernance » des aides publiques aux entreprises, c'est-à-dire de leur maîtrise (recensement, contrôle, évaluations) est accablant : « *il n'existe aucun recensement public et exhaustif des types d'aides et des montants alloués par les collectivités publiques... un système d'aides peu lisibles, proliférant, incontrôlé dont l'impact réel sur l'économie est difficilement évaluable...* » (page 109).

Le rapport distingue trois raisons :

1 – L'enjeu de la définition et donc de son champ des aides.

« *La notion d'aides publiques n'a pas fait l'objet d'une définition collectivement acceptée et mise en pratique par les différents acteurs concernés* » (page 110).

Cette question fut au centre des premières réunions de la CNAPE (2) où un clivage s'est instauré entre, d'un côté, l'approche libérale du commissaire au plan Charpin, soutenu par L. Fabius consistant à réduire le champ des aides à contrôler et à évaluer par la commission à celles pouvant modifier les conditions de la concurrence soit 15 milliards d'euros. Et, d'un autre côté, l'approche visant une efficacité sociale pour l'emploi, la formation et l'équilibre des territoires de tous les fonds publics attribués aux entreprises (45 milliards d'euros), défendue par le député communiste Daniel Paul, la CGT, auxquels s'étaient ralliés de nombreux responsables syndicaux, mais aussi certaines personnalités dites qualifiées.

Le rapport du plan, bien évidemment, tente de justifier la démarche de son ex commissaire : « *De façon générale, les aides versées et aux entreprises en France sont soumises à la règle européenne de la concurrence* » (p 23). Mais souligne qu'il peut y avoir d'autres légitimités que celle de la concurrence dans l'examen de la notion d'aide publique et expose même les arguments juridiques d'une autre approche : « *D'autres principes, également de valeur constitutionnelle (droit à l'emploi, au développement, etc...) fondent en droit interne le principe d'octroi des aides publiques* » (p 23) et de préciser : « *Outre le respect du cadre communautaire, les aides doivent aussi se conformer aux règles de droit interne. Les aides qui n'ont pas d'existence en droit communautaire sont de l'entière responsabilité de l'État* » (p23).

Outre la légitimité juridique que cela donne aux salariés et aux élus pour demander des comptes sur l'utilisation des fonds publics aux entreprises, cela souligne l'enjeu du débat sur la constitution européenne, qui veut graver dans le marbre le principe de la concurrence.

2 – Simplifier les procédures et coordonner les acteurs

« *..., pour chaque système d'aide, la multiplication des critères d'éligi-*

bilité, de seuils d'aides, de nature et de taille de l'entreprise candidate, de zonage territorial en fonction de préoccupations d'aménagement du territoire ou de politique globale de l'emploi contribuent à rendre le dispositif fortement opaque » (p113) et le rapport dénonce aussi la déresponsabilisation de l'Etat qui « *au nom d'une autonomie des structures de gestion* » (p114) empêche toute coordination.

Un laisser-faire de l'Etat qui, avec le manque de pouvoir des salariés et des élus de terrain, conduit à mettre sous la pression directe des grands groupes dominant les collectivités et organismes distributeurs d'aides publiques.

3 – Le besoin d'outils d'analyse et de décision

Enfin, le rapport souligne le manque d'outils d'analyse et de décision. Il reconnaît que « *la création en 2000 des commissions régionales d'aides publiques aux entreprises* » (CRAPE) a pu être interprété par un grand nombre d'acteurs économiques locaux comme une utile remise en ordre des dispositifs publics de gestion et d'évaluation » (p. 116).

Cela confirme l'exigence de rétablir cette loi reconnue pour son utilité.

Une stratégie au service de quel objectif ?

L'autre volet du rapport s'interroge sur le rôle stratégique des aides publiques. Il y souligne leur impact sur les gestions des entreprises et à quel point elles jouent un rôle dans leur choix.

Le rapport estime que les dispositifs de l'aide doivent être en cohérence avec la diversité des stratégies des entreprises. Il distingue deux grandes options : « *celles de la productivité et de la flexibilité, celle de l'apprentissage et de l'innovation. Suivant les options retenues, la nature des aides n'est pas identique* ». Mais si ces propositions du rapport soulignent le rôle stratégique des aides publiques dans l'orientation des gestions des entreprises, elles sous-estiment les risques d'incohérence qu'elles pourraient favoriser. En effet, ces deux options sont opposées. Sous la pression des marchés financiers c'est la stratégie de la baisse des coûts salariaux qui domine et contamine aussi la gestion des entreprises qui cherchent à utiliser les nouvelles technologies et à développer les capacités humaines.

Au contraire, les aides doivent favoriser l'efficacité sociale et faire reculer les gestions dominées par la rentabilité financière.

Des majorités d'idées peuvent se construire sur l'exigence de contrôle et d'évaluation de l'efficacité des fonds publics aux entreprises comme le montre la pétition des cinq Unions régionales CGT - FO- CFE CGC – UNSA - FSU d'Ile-de-France qui reprend cette proposition ainsi que celle de la création d'un Fonds régional pour l'emploi.

En conclusion, le rapport confirme le rôle stratégique des aides publiques pour orienter les gestion des entreprises. Ce qui souligne l'enjeu du contenu de ces aides aujourd'hui : un levier pour la fuite en avant des gestions au service de la rentabilité financière ou pour développer les capacités humaines, les coopérations et la responsabilité et l'efficacité sociale des entreprises. ■

1. Loi du 8 janvier 2001, abrogée par la droite le 28 décembre 2002.

2. Commission nationale des aides publiques aux entreprises mise en œuvre par la loi Hue du 8 janvier 2000 (aujourd'hui abrogée), présidée par le ministre des finances et dont JL Levet assurait la coordination au nom du Commissariat général au plan.