

Les communes et l'emploi : l'heure d'une révolution copernicienne ?

*Louis-Charles Viossat, responsable
de la commission République sociale
du Laboratoire de la République*

En France, la politique de l'emploi est une compétence historique de l'État. L'article L. 2251-1 du code général des collectivités territoriales est sans ambiguïté : « l'État a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi ». Le code du travail confirme cela en rappelant, à l'article L. 5311-2, le rôle clé de l'État dans l'organisation et le pilotage du service public de l'emploi avec un principe cardinal : l'égalité de traitement des citoyens sur l'ensemble du territoire national.

Notre conception nationale et centralisée de la politique de l'emploi se heurte pourtant depuis longtemps à une réalité territoriale très contrastée. Et pour cause : la situation de l'emploi et du chômage, et leur dynamique, varient considérablement dans l'hexagone. Entre les 305 zones d'emploi que compte le territoire national, mais aussi entre communes limitrophes ou voisines, les écarts de taux de chômage, de tensions sur le marché du travail, de structure des emplois, de niveaux de qualification ou de dynamisme entrepreneurial sont parfois très importants, dans un pays où, de surcroît, la mobilité géographique des travailleurs reste relativement faible.

Cette diversité prévaut également en matière de disponibilité et du coût du logement, de la qualité des transports publics ou de l'accès aux services de garde d'enfants qui relèvent de la responsabilité du bloc communal et qui sont des éléments clés d'un bon fonctionnement du marché du travail.

La territorialisation des politiques de l'emploi – ou, à tout le moins, une prise en compte plus fine des spécificités locales – a de ce fait progressé au fil des ans. Elle s'est construite par touches successives. L'État a développé peu à peu des politiques de zonages ciblés (quartiers prioritaires de la politique de la ville, zones franches urbaines, bassins d'emploi en difficulté), tout en déconcentrant une partie de ses dispositifs et de ses crédits d'intervention, parfois en associant les collectivités territoriales à leur mise en œuvre. Une partie substantielle de la formation professionnelle et la politique de l'orientation ont également été confiées aux régions.

Pour sa part, la loi du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, adoptée paradoxalement alors que celui-ci devenait un mirage, a transformé Pôle Emploi en France Travail et institué un « réseau pour l'emploi » qui associe l'ensemble des collectivités territoriales et qui s'ajoute au service public de l'emploi. Ce réseau se voit confier un champ de missions très large : accueil, orientation, accompagnement, formation, insertion et placement des personnes en recherche d'emploi ou rencontrant des difficultés sociales et professionnelles, mais aussi réponse aux besoins des employeurs en matière de recrutement, de mise en relation entre l'offre et la demande de travail, et d'anticipation des évolutions des métiers et des compétences.

La loi crée aussi 360 comités territoriaux pour l'emploi. Présidés conjointement par le préfet et des représentants des collectivités territoriales, ils ont vocation à définir des stratégies locales de l'emploi, à

les décliner de manière opérationnelle et à organiser des partenariats adaptés aux projets de territoire, en lien étroit avec les communes et les intercommunalités.

Malgré ces évolutions, force est de constater que les communes et les intercommunalités demeurent toujours aujourd'hui des acteurs assez subsidiaires de la politique de l'emploi. Nous disposons d'ailleurs de très peu de données consolidées sur l'ensemble des initiatives prises par les quelque 35 000 communes françaises dans ce domaine. Cette invisibilité statistique contraste avec l'importance réelle du rôle qu'elles jouent pourtant.

Les maires sont d'abord des acteurs essentiels en tant qu'employeurs publics. Les communes emploient plus d'un million d'agents, dont près des deux tiers relèvent de la filière technique et environ un quart de la filière administrative. Les intercommunalités constituent, pour leur part, le deuxième employeur territorial, avec près de 300 000 agents, devant les départements et loin devant les régions. La masse salariale du bloc communal atteint ainsi environ 60 milliards d'euros, soit près de la moitié de ses dépenses de fonctionnement. La structure de ces effectifs varie fortement selon la taille des communes : les maires des plus petites communes emploient généralement un ou deux agents issus des filières généralistes (un secrétaire général de mairie et un agent communal polyvalent). Les 25 000 secrétaires généraux de mairie qui se trouvent principalement dans les communes de moins de 3 500 habitants jouent un rôle essentiel et constituent un binôme avec le maire. Les villes de 10 000 à 300 000 habitants emploient pour leur part un effectif compris entre 275 et 2 700 agents publics.

À ces effectifs communaux s'ajoutent ceux de la fonction publique hospitalière : 1,24

million d'agents, l'hôpital étant souvent le premier employeur local dans les quelque 1 350 communes où il est implanté. Dans de nombreux cas, le maire ou un élu local préside le conseil de surveillance de l'établissement, ce qui renforce encore l'imbrication entre politiques locales et dynamiques de l'emploi.

Au-delà de leur rôle d'employeurs directs, les communes et les intercommunalités contribuent au développement de l'emploi de multiples manières. À la différence des départements et des régions, les communes disposent en effet d'une compétence générale qui leur permet, si elles le souhaitent, d'intervenir en matière d'emploi. C'est à leur échelle qu'il est possible d'avoir la connaissance la plus fine des réalités économiques et sociales locales, et que peut se construire un lien opérationnel entre politiques de l'emploi, action sociale et développement économique. C'est aussi aux maires et à leurs services que nos concitoyens qui cherchent un emploi ou à changer d'emploi font appel au quotidien le plus naturellement.

Les mairies jouent depuis l'origine un rôle central au sein du réseau des 426 missions locales et des quelque 6 800 lieux d'accueil de proximité qui fournissent chaque année un accompagnement à plus d'un million de jeunes, pour environ 530 000 entrées en emploi. De nombreux plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) existent. Ils reposent sur un portage communal ou intercommunal, souvent en articulation avec les acteurs associatifs et les entreprises du territoire. Ils visent à faciliter l'accès à l'emploi des personnes en grande difficulté d'insertion sociale et professionnelle. Des Maisons de l'Emploi qui ont atteint le nombre de 200 au début des années 2010 ont également été créées par le passé comme a été lancée l'expérimentation

Territoires zéro chômeurs de longue durée qui est un banc d'essai important et fructueux, quoique coûteux, des communes en matière d'emploi et prospère toujours. La multiplicité des initiatives et des structures sur le terrain donnant parfois le tournis, Pôle Emploi, devenu France Travail, a signé des accords-cadres pour essayer de rationaliser l'ensemble et si des rapprochements de structures ont eu lieu.

Une étude du CREDOC très ancienne, puisqu'elle date de 1996, a montré que l'équipement en services de l'emploi et en opérateurs d'insertion n'existait que dans une commune sur cinq et que la situation dominante, soit près de quatre communes sur dix, était celle des habitants qui avaient aux deux types de services mais en se déplaçant. L'étude économique réalisée par Intercommunalités en 2022 montre, pour sa part, qu'une intercommunalité sur deux suit de près la dynamique de création/disparition des emplois sur son territoire et que deux intercommunalités sur trois organisent des actions de facilitation des recrutements.

Dans un contexte où le taux de chômage repart à la hausse, où le taux d'emploi des jeunes et des seniors demeure très insuffisant et où la promesse du plein emploi s'éloigne, la question se pose avec acuité aujourd'hui et pour les années à venir : n'est-il pas temps d'opérer un tournant stratégique majeur dans la politique de l'emploi, en donnant véritablement toute sa place au bloc communal ?

Les propositions faites par Intercommunalités de France ou l'Alliance Villes Emploi sont intéressantes. Elles demeurent néanmoins timides et en quelque sorte paramétriques. Une partie a été intégrée au demeurant dans la loi de décembre 2023. Il est possible, et souhaitable, d'aller plus loin, et cela dans plusieurs directions.

Une première orientation concerne les maires en tant qu'employeurs directs. Une part significative des agents communaux exerce des activités de support qui sont exécutées ou peuvent être exécutées par de nombreuses entreprises privées à des conditions de coûts et de productivité meilleures : agents de propreté, personnels de restauration collective, ouvriers de maintenance des bâtiments, jardiniers, agents de voirie ou de propreté des espaces publics. Ces activités de support représentent environ 400 000 agents de la fonction publique territoriale, dont une grande partie relève des communes et des intercommunalités. Une externalisation maîtrisée mais déterminée de ces métiers pourrait générer des économies budgétaires, des gains d'efficacité et, au total, une amélioration de la qualité du service rendu aux citoyens. Elle permettrait de dégager des marges de manœuvre pour investir dans les infrastructures locales et pour renforcer les effectifs des communes dans les services éducatifs, sociaux, culturels et sportifs, qui sont au cœur du pacte républicain.

Un second changement à opérer serait plus profond encore. En s'inspirant notamment de l'expérience de l'Allemagne, il s'agirait non pas de territorialiser mais de décentraliser une partie de la politique de l'emploi. Sans aller jusqu'à une décentralisation totale comme au Danemark, où les communes sont pleinement responsables de la politique de l'emploi, les communes et les intercommunalités qui le souhaitent pourraient ainsi se voir confier, conjointement avec France Travail, et dans le cadre de partenariats opérationnels organisés dans une structure juridique commune, la co-responsabilité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, ou à tout le moins d'une partie des demandeurs d'emplois. En Allemagne, c'est le cas pour les demandeurs d'emploi

de plus d'un an. Ancrées dans la réalité locale, capables de mobiliser l'ensemble des leviers économiques et sociaux, ces structures co-pilotées par les intercommunalités ou les grandes communes d'une part et France Travail d'autre part, seraient en mesure de fluidifier le marché du travail et d'accompagner de façon beaucoup plus personnalisée et proactive les demandeurs d'emploi et les employeurs, mais aussi les salariés en poste qui ont des besoins ou des désirs de reconversion.

De tels changements de politiques publiques constitueraient à n'en pas douter une vraie révolution copernicienne puisqu'il s'agirait ni plus ni moins de faire du bloc communal non plus un acteur subsidiaire, mais l'un des centres de gravité de la politique de l'emploi, au plus près des citoyens et des territoires.

La détérioration de la situation de l'emploi dans notre pays, les enjeux en termes de taux d'emploi des jeunes et des seniors, les défis pour l'emploi que représente le progrès technologique et notamment la révolution de l'intelligence artificielle doivent toutefois nous pousser à innover résolument sans tarder.