

Les politiques de l'emploi ont connu ces trente dernières années une évolution globalement similaire dans les pays occidentaux industrialisés. Les premières politiques émergent lorsque la nécessité de gérer la main-d'œuvre se fait ressentir, dans les années 1960 afin d'attirer les populations actives, puis dans les années 1970 pour restreindre l'offre de main d'œuvre : par des mesures d'allocation de ressources, par les politiques d'immigration, de formation et par la gestion des programmes de retraite. À partir des années 1980, lorsqu'elles sont établies, de nouvelles options apparaissent avec une volonté de décentralisation – rejoignant ainsi un mouvement plus général des politiques publiques – et de ciblage : dans les années 1980, il s'agit de repérer les populations fragilisées face au marché du travail (jeunes, femmes, chômeurs de longue durée...), puis progressivement de cibler les territoires dans les années 1990, avec la prise en compte des différents potentiels régionaux.

Le processus de décentralisation a été envisagé par les gouvernements nationaux comme une solution pour remédier aux dysfonctionnements induits par un centralisme trop important : les lourdeurs hiérarchiques réduisaient l'efficacité des directives nationales et ne permettaient pas d'adapter les programmes aux réalités locales. La décentralisation décrit un processus politico-administratif consacrant l'existence des "périphéries" par rapport au centre – à l'instar des régions françaises, qui acquièrent une légitimité politique en 1986¹. La décentralisation consacre le transfert des compétences et des moyens financiers afférents aux autorités locales, souvent les régions.

La territorialisation est un terme plus général qui indique une prise en compte du territoire dans l'application des mesures nationales : elle peut intégrer des mesures décentralisées, des programmes déconcentrés² ou des

* Thèse soutenue à l'université Rennes II, sous la direction de R. Séchet, décembre 2001.

1- Avec l'élection au suffrage universel des conseillers régionaux.

2- Les directives viennent d'en haut mais les organismes et les démarches se rapprochent physiquement de l'échelon local.

actes de relocalisation. La territorialisation implique aussi la mobilisation des acteurs locaux dans une logique de projets. À l'instar de la décentralisation, l'optique est de rapprocher la décision du citoyen. L'ensemble de ces mesures peut être défini par le ciblage territorial. Günter Schmid proposait dès 1995 d'instaurer des "marchés transitionnels de l'emploi" fondés sur la globalisation des interventions en région, et qui réorienteraient éventuellement les politiques nationales³.

Le thème de la décentralisation appliquée aux politiques de l'emploi est au centre de notre thèse, intitulée *La décentralisation des politiques de l'emploi – L'exemple de la Région de Québec*. Le choix du Québec comme territoire d'étude est lié à ses caractéristiques, qui le distinguent des pays européens : le Québec s'inscrit dans un État fédéral où l'option politique libérale, impliquant un faible interventionnisme d'État, le différencie des gouvernements européens marqués par le fait social-démocrate. Le Québec peut en outre être défini comme un "État en construction" où la prégnance de l'identité régionale appuie les visées décentralisatrices. Ces spécificités permettent d'engager la comparaison des potentialités différentes offertes par la décentralisation dans les pays industrialisés.

La mise en place de politiques décentralisées par les pouvoirs publics, à partir des années 1980, poursuivait l'hypothèse selon laquelle la prise en compte des réalités locales dans la conception et l'application des politiques publiques permet une plus grande efficacité de celles-ci.

L'évaluation des politiques publiques est une procédure relativement récente⁴. A fortiori, l'évaluation des politiques de l'emploi décentralisées est un objet d'étude à développer. Les effets locaux des dysfonctionnements du marché du travail, de la pauvreté ou du chômage ont été

3- Ces marchés locaux permettraient de concilier l'espace de vie et le bassin d'emploi, autour d'interventions visant à subventionner "l'ensemble des marges de l'emploi" (recyclage, stages, emploi aidé, temps partiel, etc.) par le cofinancement des entrepreneurs et des pouvoirs publics. Il s'agit de "concilier la liberté et les initiatives individuelles (il s'agit des marchés) avec l'urgence de l'emploi et de l'exclusion (la circulation sur ces marchés est organisée, protégée, socialement normée)" (in SCHMID G., 1995).

4- cf. NIOCHE J.-P. et alii, 1984, *L'évaluation des politiques publiques*.

étudiés, mais relativement peu sous l'angle des politiques d'emploi gouvernementales, en terme de gestion administrative ou d'impact sur les populations locales.

La thèse s'inscrit dans le prolongement de nos précédents travaux de recherche, dont l'optique intégrait une perspective évaluative des programmes d'emplois aidés. Le mémoire de maîtrise abordait l'impact des contrats emploi-solidarité (CES) dans la région de Rennes (1990-1995). Le mémoire de DEA s'intéressait à la mise en œuvre des programmes nationaux d'emploi dans la Communauté Autonome (Région) de Murcie en Espagne (1996)⁵.

Ces travaux ont abouti à certains constats sur les limites et les potentialités des programmes décentralisés. Les politiques ciblées ont tendance à confiner les publics concernés dans des "emplois aidés" difficilement conciliables avec le marché du travail actuel, et faiblement qualifiants. La mise en place de politiques territoriales ciblées au niveau régional est entravée par l'incohérence des limites administratives régionales et locales et la faible présence ou opérationnalité des structures présentes.

En France, l'héritage d'un système administratif fortement centralisé réduit ou anéantit les initiatives des acteurs locaux, qui se retrouvent confinés dans un rôle d'application gestionnelle des décisions administratives centrales, voire régionales. L'exemple de l'Espagne, dont la structure gouvernementale est à mi-chemin entre l'État unitaire et l'État fédéral – les Communautés autonomes disposent de leurs propres assemblées législatives – a révélé des potentialités nouvelles offertes aux acteurs locaux, qui adaptent les mesures nationales aux réalités locales: dans la région de Murcie, certaines mesures d'aide à l'emploi visent à légaliser les statuts des entreprises issues du secteur informel de l'économie, très prégnant à Murcie⁶.

Avec la thèse, il s'agissait de vérifier ou d'invalider l'hypothèse selon laquelle les politiques de décentralisation favorisent l'adaptation des programmes nationaux aux réalités locales.

En effet, cette hypothèse peut être remise en cause par les premiers résultats des recherches effectuées en France et en Espagne. Dans le cadre de la thèse, l'étude

5- EYDOUX L., 1995, *Chômage de longue durée et mesures d'insertion, Une étude du contrat emploi-solidarité dans la région de Rennes*, mémoire de maîtrise; EYDOUX L., 1996, *Politiques d'emploi et régionalisation en Espagne (1980-1995) – L'implication régionale dans la Communauté autonome de Murcie*, mémoire de DEA.

6- Ces mesures furent intitulées: Régularisation des activités productives.

de terrain réalisée au Québec apporte un nouvel éclairage aux réflexions, en abordant un nouveau territoire, marqué par d'autres structures administratives et une société différente. Le statut d'État fédéré du Québec lui permet d'acquiescer - difficilement et progressivement - des compétences dans de nombreux domaines.

Au Québec, l'évaluation de l'impact des politiques locales était peu aisée du fait de leur mise en œuvre récente: les compétences acquises par la province du Québec en matière de politique d'emploi datent de 1998, suite à l'Entente Canada-Québec relative au marché du travail (avril 1997)⁷. Elles s'intègrent dans une longue démarche de revendications provinciales: au cours des années 1990, la formation, l'aide sociale et les politiques de santé sont progressivement décentralisées. C'est pourquoi la démarche a plutôt visé à analyser un processus.

Dans le contexte spécifique du Québec, où la pratique du développement local est ancienne et développée, une problématique spécifique se posait: comment le processus de décentralisation et la territorialisation des politiques de l'emploi s'intègrent dans une perspective de développement local? En effet, une difficulté apparaît dans la conciliation d'un objectif économique marqué par l'optique concurrentielle – le développement local, et l'objectif d'équité social et territorial inhérent aux politiques de l'emploi décentralisées.

Ainsi, la démarche de la thèse vise à éclairer le lecteur sur la façon dont la décentralisation des politiques d'emploi s'inscrit progressivement dans des pratiques locales et comment les populations locales "dans le besoin" intègrent les nouveaux programmes d'emploi.

L'intégration ou la transformation des directives centrales au niveau local est liée aux pratiques des acteurs locaux représentants de l'État (fonctionnaires, employés travaillant dans des structures para-publiques) et des acteurs privés ayant une activité en liaison avec le marché du travail et l'insertion des chômeurs. L'étude s'est largement basée sur les entretiens obtenus auprès des acteurs locaux, étayant l'approche subjective et constructiviste⁸.

7- Cette entente est signée le 21 avril 1997 entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec. Elle établit les principes de l'entente visant la mise en œuvre des mesures actives d'emploi du Québec financées à même le Compte d'assurance-emploi. (MES, 1997, Entente de principe Canada-Québec relative au marché du travail).

8- Une première approche plus "positiviste" partait de la lecture des documents législatifs et des premiers bilans nationaux et régionaux pour obtenir une évaluation des actions régionales et locales dans la Région de Québec. L'approche constructiviste n'introduit pas de distance à l'objet d'étude. La réalité objective n'existe pas. Dans cette optique, il y a de réalités autant qu'il y a d'individus.

Cette adaptation des directives nationales est aussi liée à la façon dont les prestataires vont considérer et intégrer ces programmes publics. Ce deuxième point est partiellement abordé dans la thèse: les données étaient trop récentes pour fournir des résultats constants et fiables, car les programmes d'emploi mis en place par la décentralisation démarraient à peine lors de nos recherches sur le terrain, en 1998.

Par rapport aux précédentes recherches, notre thèse part du principe selon lequel la structure d'un État fédéral apporte de larges potentialités pour l'État fédéré, par la décentralisation et la mise en œuvre de démarches adaptées au marché local de l'emploi. En effet, les compétences acquises par les États fédérés, en comparaison des régions françaises ou des *autonomías* espagnoles, permettent une adaptation "idéale" des politiques et des pratiques au territoire.

Les résultats ont été à l'encontre de ce postulat. Une difficulté dans le choix de l'échelle du territoire d'étude a eu une portée essentielle sur la valeur des résultats: l'étude des "régions" et du régionalisme est, au Canada, usuellement pratiquée à l'échelle des provinces canadiennes, dont la superficie dépasse largement celle d'un pays européen. Nous avons préféré retenir pour terrain d'étude celui d'une région administrative québécoise – en l'occurrence la région de Québec –, dont la superficie se rapproche plus de la taille des régions françaises.

Or, s'il y a eu une décentralisation des compétences en matière d'emploi, de l'État fédéral canadien vers la province du Québec⁹, la décentralisation à l'intérieur de la province vers les régions québécoises reste de forme: les principales décisions sont prises au niveau ministériel et leurs applications laissent peu de marges de manœuvre aux acteurs régionaux et locaux. Seules les enveloppes budgétaires, maintenant gérées au niveau local – dans les centres locaux d'emploi (CLE) et les centres locaux de développement (CLD)¹⁰ – permettent des alternatives pour les acteurs locaux. Comparativement, en France, les acteurs régionaux demeurent les principaux gestionnaires des fonds. Mais le montant des fonds alloués aux CLE et aux CLD reste insuffisant: pour le développement d'initiatives autonomes, le recours à la Région est indispensable.

9- La province du Québec organise désormais ses propres politiques et dispose d'un ministère de l'emploi autonome.

10- Services publics et parapublics de proximité en matière de soutien à l'emploi (CLE) et au développement économique (CLD).

De fait, on peut se demander si la décentralisation mise en route au Québec à partir de 1998 n'a pas favorisé a contrario une re-centralisation des compétences à l'échelon national québécois, au détriment des régions et du niveau local représenté par les Municipalités régionales de comté (MRC). Les instances québécoises ont affirmé leur rôle sur l'espace québécois en le consacrant en tant que nation, au détriment des régionalismes naissants.

Mais nos recherches ont aussi montré que les acteurs locaux, du fait de leur dynamisme, de leur volonté et – si l'on peut dire – de leur optimisme, ont su prendre partie des restes de pouvoir qui leur étaient accordés. Cette vitalité tient à la société québécoise: la communauté locale est animée par un esprit de solidarité et le consensus social est à la base des décisions locales. Ainsi les décisions municipales intègrent le principe de démocratie participative: les citoyens sont consultés pour les principales orientations.

L'esprit d'initiative québécois est à la base des démarches originales entreprises en matière de politique de l'emploi locale: des foires pour l'emploi, des tables ou forums sur les filières de métiers (couture, haute-technologie...), des stages de formation en milieu rural ont été organisés et ont favorisé l'adéquation entre l'offre et la demande de travail. Ces opérations de promotion ont participé à la dynamisation du marché local de l'emploi, notamment dans la ville de Québec et dans la Communauté urbaine de Québec.

La coalition usuelle des organismes et des politiques privés et publics au niveau local évite une approche divisée du marché du travail, avec d'une part des démarches libérales tournées vers le marché et la concurrence, et d'autre part des démarches publiques orientées vers la régulation du marché du travail par l'instauration de politiques sociales.

Cependant, ces visées communes tendent à orienter les procédés vers des programmes de formation et d'emploi d'excellence, risquant de laisser de côté les publics les plus marginalisés vis-à-vis du marché du travail.

Un autre constat au Québec, à l'instar des pays européens étudiés, montre une inégalité des chances pour les populations urbaines et périurbaines d'une part, et pour les populations issues du milieu rural d'autre part: pour ces dernières, les infrastructures demeurent inadaptées, avec un seul service public d'emploi par MRC et l'insuffisance des organismes-relais pour la mise en place de programmes d'insertion et de formation des chômeurs¹¹.

La sur-concentration des services publics et des orga-

11- Ces faits ont déjà été constatés par R. Séchet dans le cas de l'Ille-et-Vilaine (SÉCHET R., 2000).

nismes privés en milieu urbain pénalise des populations déjà à l'écart des centres dynamiques; et le recours aux instances privées favorisé par les politiques québécoises tendrait à aggraver le phénomène d'inégalité et l'agglomération urbaine des aides.

En ce sens, l'instauration de politiques décentralisées et leur association aux pratiques de développement communautaire¹² mériteraient une réflexion préalable sur leur impact en terme de rééquilibrage social et territorial, afin notamment de s'assurer de la possibilité de déconcentrer l'influence des actions en dehors des principaux centres urbains. Au Québec, la mise en place de structures d'aide aux jeunes entrepreneurs accessibles aussi en milieu rural est une expérience bénéfique¹³. Mais cette démarche dépend peu de la nature des institutions politiques (État unitaire ou fédéral) ou du degré de décentralisation: des mesures similaires ont été développées en Espagne, dans la région de Murcie.

Concernant les politiques d'emploi, la décentralisation n'a pas atteint ses objectifs premiers: l'atténuation des disparités sociales et territoriales et la prise en charge par les populations locales de leur développement économique et social. L'impact des mesures de décentralisation peut être atténué s'il n'existe pas une culture locale de développement et une mobilisation des populations locales. Mais la prise en charge par les populations locales de leur propre développement (*empowerment*) nécessite aussi une réflexion objective des acteurs locaux, notamment les agents responsables des programmes d'emploi, sur la façon d'engager les démarches et sur l'impact des initiatives. Les résultats des entretiens réalisés au Québec montrent une progressive prise de conscience des acteurs de leurs responsabilités, facteur essentiel de la réussite des politiques locales. Cette responsabilisation permet de modifier la place des acteurs locaux: ils ne sont plus de simples gestionnaires des décisions de l'État.

La disponibilité de fonds financiers et la façon dont les pouvoirs publics décident de les attribuer conditionnent les possibilités d'intervention des responsables locaux et leur prise en considération des réalités locales. En ce sens, le choix d'associer sous couvert d'une démarche de déve-

loppement communautaire les institutions publiques et les institutions privées, dans le but de limiter les investissements publics, pourrait nuire aux populations déjà exclues des réseaux de la mondialisation et aggraver les disparités locales en pérennisant des "poches de pauvreté".

Bibliographie

- EYDOUX Laurence (2001), *La décentralisation des politiques de l'emploi – l'exemple de la Région de Québec*, dir. par R. Séchet, Université de Haute-Bretagne – Rennes II, thèse de doctorat, Rennes, 983 p.
- EYDOUX Laurence (1996), *Politiques d'emploi et régionalisation en Espagne (1980-1995) – L'implication régionale dans la Communauté autonome de Murcie*, mémoire de DEA en Géographie sociale, Rennes II, 181 p.
- EYDOUX Laurence (1995), *Chômage de longue durée et mesures d'insertion, Une étude du contrat emploi-solidarité dans la région de Rennes*, mémoire de Maîtrise en Géographie-Aménagement, option Géographie sociale, Rennes, 167 p.
- MES (1997), *Entente de principe Canada Québec relative au marché du travail*, 21 avril 1997, 15 p. (site internet du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité du Québec: mess. gov. qc. ca).
- NIOCHE Jean-Pierre, POINSARD Robert, LE PORS Anicet et alii (1984), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Economica, 299 p.
- SCHMID Günter (1995), "Is full employment still possible? Transitional labour market as a new strategy of labour market policy.", in *Economic and industrial Democracy*, pp. 429-456.
- SÉCHET Raymonde (2000), "Politiques d'emploi et territoires" (*Employment policies and territories*), *Bulletin de l'Association des géographes français*, n° 3, pp. 238-251.
- WACHTER Serge (1989), "L'impact régional et local des politiques de l'emploi. L'exemple du plan d'insertion des jeunes", in *Politiques publiques et territoriales*, ed. L'Harmattan, coll. Logiques sociales.

12- Terme qui désigne le développement local au Québec, plus centré sur la dynamisation du milieu par les populations locales et le rééquilibrage social et territorial que sur le seul développement économique.

13- Ces structures demeurent cependant encore faiblement usitées, aussi les retombées sont minimes pour le milieu rural.