

Le Ministre de l'Environnement

Paris, le 21 JUIL. 1995

Madame, Monsieur,

Le programme "emplois verts" a permis au 1er janvier 1995 de créer plus de 13200 emplois dans le secteur de l'environnement.

Privilégiant le partenariat et l'aide aux projets, ce programme a facilité l'identification et l'expression de besoins réels dans des domaines variés : la gestion de l'espace, l'entretien des cours d'eau, le traitement des pollutions et des déchets.

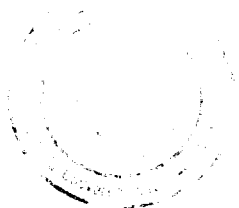
Il a par ailleurs révélé le dynamisme de très nombreux partenaires, associatifs principalement, qui se sont, avec les collectivités locales, très fortement impliqués dans sa mise en oeuvre.

Le colloque consacré aux emplois verts organisé à l'initiative du ministère de l'environnement en février 1995 a montré par le nombre et la diversité de ses participants, la réalité de cette mobilisation. L'ensemble des acteurs concernés : administrations, associations, élus, ont pu ainsi confronter leurs expériences, leurs interrogations et parfois leurs critiques.

C'est pourquoi il nous a paru nécessaire de synthétiser l'ensemble des échanges dans le document que j'ai le plaisir de vous adresser.

Au moment où la relance de l'emploi constitue la première des priorités du gouvernement, le ministère de l'environnement, dont les compétences sont aujourd'hui renforcées, souhaite prendre pleinement sa part à cette tâche. Il ne le pourra qu'en mobilisant l'ensemble des acteurs de l'environnement, dont vous êtes, autour de cette priorité.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de ma considération distinguée.



Corine LEPAGE

Les emplois verts

Bilan et perspectives

ECHANGES ET CONFRONTATIONS D'EXPERIENCES

Historique de la mission « Emplois Verts »	1
Alain BAHUET chef de la mission emploi - Ministère de l'environnement	

Coordination Grand Sud et emplois verts	3
Jean-Yves ASTRUC Directeur de l'Agence Régionale pour l'Environnement du Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur	

Les associations créatrices d'emplois en Basse-Normandie	6
Annick HELIAS Directeur régional de l'environnement en Basse-Normandie	

Gestion de l'espace naturel et insertion	9
Daniel JEANTEULET Directeur Départemental du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle du Calvados	

Gestion de l'espace naturel et insertion	11
Philippe MATHIS Ligue pour la Protection des Oiseaux - Lorraine	

Les emplois verts à la Réunion	14
Monsieur Jean-Yves DALLEAU Vice-Président du Conseil Régional de la Réunion	

Les emplois verts en Guyane	16
Antoine KARAM Président du Conseil Régional de Guyane	

ECHANGES AVEC LA SALLE	18
-------------------------------	-----------

QUEL AVENIR POUR LES EMPLOIS VERTS ?

Le bilan de l'opération « emplois verts »	22
Michel GIRAUD Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle	

L'apport des Conseils Régionaux	27
Guy VISSAC Vice-Président du Conseil Régional d'Auvergne représentant l'Association Nationale des Elus Régionaux	

Les actions « emplois verts » dans la région Centre	29
Joël PELICOT Conseiller général, maire de Charentilly, Conseiller régional, président de la commission environnement	
Emplois verts et perspectives de pérennisation	31
Jean Loïc LOYER Directeur de Rivière et Bocage	
Les emplois verts vus par le Ministère du Travail	33
Dominique BALMARY Délégué à l'emploi au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle	
Les emplois verts vus par le Ministère de l'Environnement	35
Nicolas DUPONT-AIGNAN Conseiller technique au cabinet du Ministre de l'Environnement	
Le cas de la région Bourgogne	36
Alain PIALAT Directeur régional de l'Environnement en Bourgogne	
Les emplois verts dans l'Essonne	37
Monsieur de BOISDEFFRE Sous-préfet d'Etampes	
Conclusion	47
Les emplois verts en milieu rural	39
Monsieur TURQUIN Centre d'Etudes et de Développement de l'Agriculture et des Groupes	
QUESTIONS de la SALLE	41
Michel BARNIER Ministre de l'Environnement	

Echanges et confrontations d'expériences

Historique de la mission « Emplois Verts »

Alain BAHUET

Chef de la mission emploi - Ministère de l'Environnement

I. Mise en place de l'opération

1. Origine du projet

L'opération « Emplois verts » est née de la loi du 27 juillet 1993 sur le développement de l'emploi et de l'apprentissage. C'est un amendement du député de la Vienne, Jean-Yves Chamard, qui a engendré l'article 10 à la base de l'opération : « Les Conseils régionaux reçoivent de l'Etat une dotation financière destinée à soutenir les actions que les différents Conseils régionaux engageront en matière de développement de l'emploi dans l'environnement ».

2. Mise en place des structures

A ce titre, l'Etat a débloqué une enveloppe de 200 millions de francs qui a été répartie suivant des critères de superficie, de nombre d'habitants et d'espace à entretenir. Le 25 janvier 1994, lors du comité interministériel pour l'emploi, le Premier Ministre a débloqué une enveloppe de 100 millions de francs gérée par le Ministère de l'Environnement et distribuée aux préfets de région auprès des Directions Régionales de l'Environnement (DIREN). Chaque préfet a eu la charge de créer un comité régional regroupant les services de l'Etat et notamment la DIREN, les Directions régionales du travail et de l'emploi et les Directions départementales du travail et de l'emploi et les services de la région. C'est donc un travail paritaire qui est à l'origine des résultats observés aujourd'hui.

II. Déroulement de l'opération

1. Une logique de projets

La particularité de cette opération est de mettre en avant non pas les emplois mais les projets. La volonté de Michel Barnier était de faire démarrer un certain nombre de projets pérennes qui seraient eux-mêmes créateurs d'emplois stables sur le long terme.

2. Utilisation des crédits

Il existe deux enveloppes distinctes :

- celle de 200 millions de francs gérée par le Conseil régional ;
- celle de 100 millions de francs gérée par l'Etat.

Après un bref débat, il a été convenu qu'il appartiendrait aux régions de mettre en place leurs politiques propres indépendamment des consignes du Ministère de l'Environnement. L'Etat prévoit le versement de 6 000 francs par contrat de base. En outre, chaque association peut toucher 20 000 francs pour chaque emploi d'encadrement créé.

3. Fonctionnement des comités régionaux

Il a démontré qu'un projet fort permettait de fédérer les actions des services de l'Etat et de la région. L'opération « Emplois verts » est ainsi une réussite du point de vue de la collaboration entre les différents organismes concernés.

4. Bilan chiffré

1 082 projets ont été retenus par les différents comités régionaux et ont débouché sur la création de 13 315 emplois aussi bien de base que d'encadrement. Etant donné que la date limite de paiement de l'Etat est le 20 janvier, nous disposerons de statistiques plus précises dans le courant du mois de février.

Coordination Grand Sud et emplois verts

Jean-Yves ASTRUC

**Directeur de l'Agence Régionale pour l'Environnement
du Conseil Régional Provence-Alpes-Côte d'Azur**

Je vais vous parler des contrats verts, dans leur dimension inter-régionale dans le cadre de notre « coordination Grand Sud » ainsi que régionale dans ma région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

I. La mise en place de la Coordination Grand Sud

1. Un défi à relever

Il est très rare pour une région de recevoir une dotation qui ne soit pas accompagnée d'obligations précises. Les 10 millions de francs alloués à la région PACA ont constitué un défi dans l'utilisation qui allait en être faite.

Un deuxième défi a été pour nous de collaborer avec les autres régions afin d'échanger points de vue et idées. En effet, il existait au niveau régional une propension à la frilosité et un manque d'initiative notoire concernant ce projet.

2. Un large débat

A partir de ces deux défis, nous avons décidé d'engager le débat sur le plan politique, technique et environnemental.

a. Le débat politique

Ce débat a tourné autour d'une question majeure. Il s'agissait de savoir si le dispositif « Emplois verts » avait une vocation économique de création d'emplois ou une vocation plus sociale d'insertion. Ce fut un débat animé qui s'est conclu à l'unanimité par la décision qu'il fallait initier cette opération au plus vite. Il serait toujours temps par la suite de voir si les projets adoptaient naturellement une dimension plutôt économique ou plutôt sociale.

b. Le débat technique

Les collectivités régionales n'ont pas l'habitude de gérer à travers leurs subventions des salaires ou des aides directes à l'emploi. En effet, la loi le leur a longtemps interdit. Il a donc fallu convaincre les financiers du Conseil régional de mettre en place les structures nécessaires.

c. Le débat environnemental

Ce projet n'avait pas pour vocation de créer des fonctionnaires. Il devait autant que possible passer par l'intermédiaire de partenaires associatifs. La difficulté résidait dans le choix de partenaires sérieux aptes à gérer des crédits et à prendre des responsabilités importantes. Nous avons, à cet effet, mené une consultation large par un appel de projets.

3. Une action menée en partenariat

a. Avec les services de l'Etat

Nous avons coopéré avec l'ensemble des services de l'Etat et en particulier avec la DIREN.

b. Avec les autres régions

La coopération interrégionale a longtemps été une chimère administrative : elle n'a jamais très bien fonctionné. Pour notre projet, nous sommes allés voir les différents Conseils régionaux et la DIREN de notre région a également essayé de convaincre ses homologues des régions du sud.

II. Des actions efficaces

1. Une coopération fructueuse

Cette collaboration a fonctionné parce que l'on s'est engagé, au sein d'un accord cadre entre fonctionnaires, à un soutien mutuel. Chaque Conseil régional qui organise une manifestation locale avec ses partenaires reçoit l'assistance de l'ensemble des Conseils de la Coordination Grand Sud. Les trois régions, Languedoc-Roussillon, Corse et PACA, ont organisé une réunion sur la collectivité avec l'ensemble des porteurs de projets. Au cours de ces rencontres, chacun a beaucoup appris.

2. Trois thèmes de satisfaction

Le projet « Emplois verts » a permis dans le sud de la France d'obtenir des ressources pour gérer le territoire qui ne dispose pas de suffisamment de ressources endogènes. Les espaces du sud de la France ne produisent pas par la forêt ou l'agriculture les ressources suffisantes pour leur auto-entretien. Ce projet permet l'entretien des espaces naturels, ce qui permet de lutter contre les risques naturels tels que les inondations et les feux de forêt.

Le deuxième intérêt de ce projet est la valorisation du paysage et de l'espace de nos régions. Quand on connaît l'importance du tourisme dans l'économie de ces régions du sud de la France, le projet « Emplois verts » prend une autre dimension.

Enfin, ce projet a révélé le dynamisme de très nombreux partenaires dans ces trois régions. Le monde associatif qui a bénéficié de ces crédits a mis à la disposition de la communauté son charisme et son enthousiasme et a gagné à notre contact une dimension professionnelle nouvelle.

3. Bilan

a. Un bilan globalement positif

L'action sur le cadre de vie a montré son efficacité comme outil d'insertion grâce à la participation du monde associatif, grâce à l'action régénératrice du contact avec la terre et grâce à la motivation dégagée par une ambition d'amélioration d'un patrimoine commun.

Ensuite, ce projet a permis de redonner à des exclus une activité. On ne peut pas réellement parler de création d'emplois ; notre opération est plutôt une action sociale de réinsertion.

Enfin, cette opération a donné lieu à un véritable laboratoire social. On a créé de nouveaux métiers liés à l'environnement. Pour exister, ces métiers ont besoin d'une aide au départ afin de susciter des besoins nouveaux.

b. Les limites

Tout d'abord, cette expérience a montré qu'une association pouvait constituer un contre-pouvoir au niveau communal. Il faut ainsi travailler en complet accord avec les autorités communales. La deuxième limite est que des associations peuvent parfois gêner des entreprises présentes sur le terrain qui sont confrontées à des marchés complexes.

III. Conclusion

Au sein de la région Provence -Alpes-Côte d'Azur (PACA), nous allons continuer notre action afin de pérenniser les avancées. Pour cela, il faut utiliser la contractualisation biennale ou triennale en imposant à nos partenaires des devoirs de parrainage avec les communes et avec le privé, de pérennisation des contrats de travail, etc. En effet, si la région conclut des contrats de deux ou trois ans, il est normal que les associations fassent des efforts afin de passer de CES vers des formes à plus long terme de partenariat.

En outre, nous souhaitons développer des méthodes d'évaluation, sur le plan technique et médiatique. Nous créons un club à cet effet afin de développer les échanges entre les différents projets. Coordination Grand Sud compte également effectuer des efforts de sensibilisation envers les médias et le public pour se faire connaître et faire connaître ses actions. Pour mener à bien tous ces projets, il faut un engagement politique profond : la Région PACA s'est engagée et a pris ses responsabilités en débloquant 20 millions de francs de crédits.

Les associations créatrices d'emplois en Basse-Normandie

Annick HELIAS

Directeur régional de l'environnement en Basse-Normandie

En Basse-Normandie, le Conseil Régional et l'Etat ont ouvert le programme à tous les partenaires, associations comme collectivités locales.

I. Bilan

En 1994, 51 projets représentant 876 contrats ont été retenus par les comités de pilotage de la région. Ces chiffres diffèrent quelque peu de ceux de la DIREN qui ne prennent en compte que les projets menés avec les crédits de l'Etat. Sur ces 876 contrats, 192, soit 22 %, correspondent à des emplois durables. A cet effet, le Conseil régional de Basse Normandie avait décidé d'apporter un financement complémentaire pour les emplois durables.

La moitié des projets a été présentée par des associations, l'autre moitié par des collectivités locales. Au niveau des contrats, le chiffre est de 90 % pour les associations avec 784 contrats. Il faut tout de même noter que les contrats associatifs ne sont durables que pour 15 % d'entre eux alors que 45 % des contrats passés avec les collectivités le sont.

En ce qui concerne les domaines d'activité couverts par les projets, la répartition est la suivante :

Le patrimoine naturel et le bâti collectif: 50 %

L'eau et les milieux aquatiques : 35 %

Le retraitement des déchets : 8%

L'environnement urbain : 1 %

II. Les actions menées en Basse Normandie

1. Une double démarche

Dans le projet, les associations jouent un rôle majeur à la suite d'une démarche parallèle menée par deux types d'associations. Les associations de protection de l'environnement ont découvert ces dernières années le monde de l'insertion ; parallèlement, les associations d'insertion ont pris conscience du potentiel existant dans le secteur de l'entretien de la nature et du cadre de vie.

2. Les associations de protection de l'environnement

Dès 1982, elles ont estimé que les agriculteurs ne pouvaient plus assurer l'entretien du patrimoine culturel collectif, que le bénévolat n'était pas suffisant et qu'un tel entretien nécessitait le développement d'un savoir-faire spécifique. Pour remédier à cette situation, des associations regroupées au sein du Groupement régional des associations de protection de l'environnement se sont mobilisées pour lancer des chantiers d'entretien en faisant largement appel aux TUC. L'objectif premier était de sensibiliser les élus locaux et l'ensemble des partenaires aux enjeux du patrimoine naturel.

En outre, ces chantiers ont montré aux associations l'attrait et la motivation des personnes effectuant des TUC. Se sont alors mis en place des stages de formation, dont trois stages de formation aux techniques d'entretien de la nature. Mais très vite, la multiplication des chantiers s'est heurtée au manque d'encadrement. En 1987, un stage de formation professionnelle 18-25 ans a été créé sous le nom d'initiation aux métiers d'entretien de la nature.

Le succès de ces opérations a poussé les associations à créer en 1988 une structure «Rivières et Bocages ». Une convention sur le Fonds régional des initiatives locales pour l'emploi, « FRILE », a été signée entre l'Etat et cette association afin d'évaluer les besoins en entretien du patrimoine naturel. Le Conseil régional accorde une subvention pour démarrer l'opération et pour acheter du matériel. Les départements apporteront également leur aide.

Aujourd'hui, Rivières et Bocages représente 22 emplois, dont douze emplois de chefs d'équipe, et 120 postes ouverts en permanence au titre de l'insertion sociale. Un très grand nombre de chantiers ont été ou sont mis en oeuvre avec un savoir-faire que tout le monde reconnaît. Une offre de formation pour chef d'équipe existe et son suivi a permis la rencontre d'un autre monde, celui des associations d'insertion et de la formation professionnelle.

3. Les associations d'insertion

L'association « Vert Bocage » est une association d'insertion de Bayeux qui recherchait à l'époque de nouveaux domaines d'action, en particulier dans l'environnement. Mais le passage de l'entretien de bâtiments et de parcs publics à celui de forêts ou de rivières nécessitait des échanges et des regroupements avec les associations plus spécialisées.

En 1992 fut créée la Coordination des associations d'aide aux chômeurs pour l'emploi. Elle regroupe aujourd'hui une trentaine d'associations d'insertion. Une étude a été effectuée pour la promotion d'emplois en milieu rural. Des questionnaires ont été envoyés aux collectivités locales susceptibles d'être intéressées par ces méthodes d'insertion. Les travaux envisagés se partagent entre les travaux d'entretien des espaces naturels et des bâtiments publics. Les études de faisabilité ont montré que c'était bien le secteur de l'entretien de l'environnement qui était le plus porteur. Ayant compris l'enjeu que cela pouvait représenter, de nombreuses associations ont créé des structures spécialisées.

4. Autres démarches

Trois fédérations, deux de pêche et une de chasse, ont participé à cette grande opération en créant six emplois dont quatre durables. Deux centres permanents d'initiation à l'environnement ont créé neuf emplois dont six durables. Les collectivités ont également répondu à l'appel : dans la Manche, 18 communes ont créé 58 postes dont 36 durables.

III. Quelques limites

Ce bilan est encourageant : l'entretien des ressources et des espaces naturels est bien source d'emploi. Toutefois, de nombreuses interrogations subsistent : une majorité de ces emplois se composent de CES. et le bilan social n'est pas excellent ; si 80 % des CES ont été renouvelés, il y a eu 31 sorties de programmes, 23 pour inadaptation au travail mais 21 pour une embauche. Faut-il s'en satisfaire ?

Gestion de l'espace naturel et insertion

Daniel JEANTEULET
Directeur Départemental du Travail, de l'Emploi
et de la Formation Professionnelle du Calvados

I. Le programme « Emplois verts » et l'action de l'Etat

1. Un programme inscrit dans une action plus large

Je vais vous donner les perceptions d'un fonctionnaire de terrain appartenant à un service déconcentré du Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle. Mon service, traditionnellement chargé de formation professionnelle, s'est tourné de plus en plus ces dernières années vers l'insertion de chômeurs dont l'employabilité devenait réellement problématique.

2. La découverte de la protection de l'environnement

Avant ce programme « Emplois verts », notre connaissance du milieu de la protection de l'environnement était limitée. Au sein de sa mission « Nouvelles qualifications », mes services s'étaient intéressés aux emplois de l'environnement en Basse Normandie. Cette étude concluait que ces emplois nécessitaient un fort degré de qualification. En revanche, la possibilité de créer des emplois de terrain n'avait pas été abordée.

3. Un moyen privilégié d'insertion

Nous connaissions également les emplois d'environnement à travers les entreprises d'insertion. Mais ils ne représentaient qu'un nombre limité d'emplois. C'est dans le domaine des associations utilisant des CES que nous voyions la meilleure possibilité d'insertion. Il nous semblait que l'environnement était un outil efficace d'insertion sociale et qu'elle complétait nos efforts de formation. Les activités proposées étaient bien adaptées au public visé, souvent d'origine rurale, qui était peu réceptif aux formations classiques.

II. Les conséquences du programme « Emplois verts »

1. Un révélateur de besoins

Ce programme a créé un déclic chez de nombreux employeurs qui ont mis sur pied de petites structures créatrices d'emplois. Ainsi, dans la Manche, de petites communes ont créé un ou deux emplois pérennes de service pour la vie de la commune. De nombreuses collectivités ont en effet pris conscience des besoins qui pouvaient exister au niveau de l'entretien de la nature.

2. Un moyen d'améliorer l'insertion

Au niveau des associations habituées à utiliser des CES, le programme « Emplois verts » a permis de conforter l'encadrement qui laissait un peu à désirer, surtout au niveau de la formation. En outre, ce programme a constitué un levier formidable pour le développement des contrats emplois consolidés solidifiés. Ce dispositif, qui complète le CES, en pérennisant sur une période de cinq ans, a eu quelques difficultés à démarrer en 1993. Il fonctionne aujourd'hui remarquablement bien : 18 % des contrats emplois consolidés sont à mettre au crédit du programme « Emplois verts ».

Conclusion

L'image et le rôle des associations intervenant dans la protection de l'environnement est aujourd'hui assez floue. On ne sait plus très bien si leur objectif est de pérenniser les emplois, de créer des structures d'insertion ou des structures purement occupationnelles. De même, il me semble que les relations de ces associations avec le secteur marchand doivent être clarifiées et que des accords de partenariat doivent être mis en place.

Gestion de l'espace naturel et insertion

Philippe MATHIS

Ligue pour la Protection des Oiseaux - Lorraine

I. Un démarrage dès 1993

1. Deux structures mises en place

En 1993 a démarré en Lorraine un plan emploi-environnement concernant les espaces naturels sensibles. A l'époque, les contrats verts n'existaient pas encore. Notre action se déroulait sous l'impulsion de l'Agence de l'Eau Rhin-Meuse et de la Direction du Travail et de la Région Lorraine . Deux programmes ont alors été lancés :

Le Conservatoire des Sites Lorrains, qui dispose de 3 000 hectares d'espaces naturels à gérer, a monté une action avec une trentaine d'emplois CES afin de travailler sur des marais, des tourbières. et des pelouses calcaires

La Ligue pour la Protection des Oiseaux (L.P.O.), a monté une équipe qui a créé une pépinière d'essences arbustives afin d'intervenir sur les berges de cours d'eau à la demande de l'Agence de l'eau. et dans le cadre de replantation de haies avec le Parc Naturel Régional de Lorraine.

2. Un travail en commun

Les deux associations ont travaillé de concert. Cela a débouché sur la création d'une entreprise d'insertion "ATHENA", (Aménagement Travaux Hydrauliques pour l'Environnement et la Nature. Parallèlement, la L.P.O. a poursuivi ses travaux sous l'appellation « Mission Nature », en collaboration avec le Ministère de l'Environnement. Cette politique a permis de catalyser les énergies et de mettre autour de la table les décideurs publics. Ont participé à ce programme d'actions : l'Agence de l'Eau, la DIREN et la Région Lorraine, dans le cadre du programme « Initiative Lorraine pour l'emploi » (I.L.E.). Le tutorat technique pour le suivi des personnes RMistes est financé par le Conseil Général de la Moselle et la Direction du Travail apporte son aide, dans le domaine de la formation en particulier, en nous aidant à développer un concept d'éco-cantonnier. L'Etat participe également sur le plan social grâce à l'Emploi Local d'insertion.(E.L.I.) Il finance à hauteur de 65000 francs pendant trois ans la création d'un emploi d'encadrement afin d'aider à l'insertion des employés RMistes.

II. Les actions concrètes

1. Quelques exemples

Nos interventions sont multiples : gestion pour le Conservatoire des Sites Lorrains d'espaces remarquables (pelouses, marais ...). Opérations de "renaturation " (plantations ...) dans les communes du Parc Naturel de Lorraine. Avec le Conseil général de Meurthe et Moselle, nous expérimentons des haies brise-vent contre les congères. Nous intervenons également au sein du programme de post-remembrement. Sur le plan ornithologique proprement dit, la L.P.O. a développé plusieurs programmes. sur ses sites propres.

2. Un effort de pédagogie

Dans toutes nos actions, nous essayons de sensibiliser au maximum le public et de faire participer les écoles afin d'apporter aux enfants les notions d'écologie et de social. De même, nous essayons au quotidien d'intéresser les habitants des communes dans lesquelles nous intervenons . Nous cherchons à intégrer à nos actions des CES issus des communes concernées par les chantiers et même des SDF à nos actions.

3. Quelques chiffres

Sur le plan social, la LPO emploie actuellement 50 CES et cinq encadrants à contrat à durée indéterminée. Nous avons développé un partenariat avec le Club de Prévention de METZ, centre du Comité Mosellan de Sauvegarde de l'Enfance et des Adultes (CMSEA) afin d'intégrer des jeunes en situation d'exclusion et même sous contrôle judiciaire. Des éducateurs se joignent à nos équipes afin d'encadrer ces jeunes.

Les emplois verts ont généré une activité nouvelle. Ils ont permis la création d'équipes au sein desquelles ces personnes, qui se trouvent en voie de marginalisation, se socialisent à nouveau. Ces jeunes reçoivent 150 francs pour chaque journée de travail complète effectuée, grâce au pécule fourni par le Ministère de la Justice.

4. ATHENA

Pour aller plus loin, nous avons décidé de créer en 1994 une société d'insertion. ATHENA est une SARL au capital de 200 000 francs dont l'objectif concerne les travaux de rivière. ATHENA est là pour répondre à des besoins beaucoup plus techniques qui ne sont pas du ressort de la LPO. Cette structure permet de continuer notre travail d'insertion à travers la création de 5 postes d'insertion pour des personnes sous contrat CES au départ dans les associations (LPO et Conservatoire des Sites Lorrains).

Conclusion

Tout cela m'incite à rester optimiste. Cette opération a rassemblé de nombreux partenaires qui se sont donnés la main. Les autorités publiques ont fait confiance à des associations de passionnés et leur ont donné les moyens d'agir. Ces associations ont l'initiative et l'imagination nécessaire pour inventer de nouvelles voies afin de donner aux exclus une reconnaissance et une utilité sociale.

En outre, nous espérons que les contrats verts vont générer de nouvelles formes d'emplois que nous appelons les éco-cantonniers et qui répondent à un véritable besoin de remise en état de notre environnement naturel.

Les Emplois Verts à la Réunion

Monsieur Jean-Yves DALLEAU
Vice-président du Conseil Régional de la Réunion

I. Une situation difficile

La Réunion, qui se trouve au milieu de l'Océan Indien, est la région française la plus éloignée de la capitale. Elle abrite plus de 600 000 habitants. Les territoires d'Outre mer, et la Réunion en particulier, souffrent de deux handicaps qui expliquent notre intérêt pour le programme « Emplois verts » :

Ils ne bénéficient pas encore des infrastructures de base en matière d'environnement.

Le chômage y est trois fois plus élevé qu'en métropole.

II. La mise en place du programme « Emplois verts »

1. Un déroulement classique

Jusqu'à présent, notre région avait bénéficié des dispositifs identiques à ceux qui ont prévalu en métropole. Nous avons en outre mis en place un partenariat très sérieux avec l'Etat sur un programme d'aménagement et d'entretien de sites naturels, urbains et touristiques. Le résultat a été la création en trois mois de 711 emplois dont 43 emplois d'encadrement. La dotation financière correspondante s'élevait à 10 millions de francs.

2. Les particularités de notre action

La particularité de la Réunion est que nous avons donné la priorité au caractère de proximité des opérations afin d'accroître la motivation et l'efficacité. En outre, le Conseil Régional de la Réunion a voulu accompagner cette opération en débloquent plus de 5 millions de francs supplémentaires afin d'intervenir sur les sites touristiques. Ce type d'intervention a des conséquences économiques d'autant plus importantes que le secteur du tourisme représente pour la Réunion davantage sur le plan économique que le secteur de la canne à sucre.

En outre, nous avons voulu tester les relations entre le secteur concurrentiel et le secteur alternatif. Démarrant des chantiers qui nécessitent des moyens lourds, nous avons fait appel aux entreprises du secteur concurrentiel. Ainsi, sur douze sites, 5 entreprises ont effectué des travaux, embauchant au passage 80 personnes. Une fois le gros du travail assuré, les associations et les CES prennent le relais afin d'entretenir ces lieux.

3. Un effort vital pour la Réunion

Nous comptons, à la Réunion, plus de chômeurs que de salariés du secteur privé, 45 000 personnes touchent le RMI. Dans une telle situation, il est vital de lancer un programme d'activités alternatives. Nous souhaitons ainsi que l'Etat maintienne son aide afin que nous, puissions poursuivre notre programme. L'environnement nous semble le meilleur chemin pour que les exclus retrouvent une place dans la société.

Les emplois verts en Guyane

Antoine KARAM
Président du Conseil Régional de Guyane

I. La spécificité guyanaise

La Guyane est la seule région française située en Amérique du Sud. Elle fait entièrement partie de cet espace amazonien qui fait tant parler de lui aujourd'hui. Les 150 000 habitants vivent sur les 2 000 km² habités (sur les 90 000 km² qui composent la Guyane). Il ne faut pas réduire la Guyane à une base de lancement pour la fusée Ariane. C'est également un territoire complexe dont les potentialités de développement sont intéressantes.

II. L'opération « Emplois verts »

1. Les buts

L'opération « Emplois verts » s'inscrit parfaitement dans le cadre du développement économique de la Guyane. La protection de l'environnement constitue, en effet, un des secteurs prioritaires retenus dans le plan de développement régional pour la Guyane. Sa bio-diversité est tout à fait exceptionnelle et doit être préservée. Nous nous sommes fixés pour objectif de faire de la Guyane un pôle d'excellence en matière de développement rural qui puisse servir de modèle aux autres pays amazoniens. Le rapport à l'environnement ne se pose pas seulement en terme de conservation mais également en termes d'éducation et de sensibilisation afin que la protection de la nature devienne une caractéristique de notre civilisation.

2. Les actions

En Guyane, tout reste à faire. Les emplois verts et le financement qui allaient avec ont constitué une opportunité qu'il fallait saisir très rapidement. Pour cela, nous avons mené une action en trois axes :

Le Conseil général a mené une action en partenariat avec l'Etat. Un comité de pilotage a été chargé de susciter et de rassembler des projets. Nous avons mobilisé l'ensemble des maires de Guyane sans qu'aucun développement local efficace ne peut avoir lieu.

Nous avons cherché à nous rapprocher au maximum du milieu associatif qui nous paraît être le meilleur outil d'insertion, notamment par sa capacité à intervenir dans le domaine de l'économie sociale.

- I Un dispositif de formation offert à tous les stagiaires a été mis en place. Après une évaluation et un bilan, des parcours de formation sont mis au point pour chaque jeune.

3. Les zones d'activité

Trois zones d'action principales ont été définies :

les emplois verts en zone urbaine ;
les emplois verts en zone amérindienne ;
les emplois verts en zone rurale.

Conclusion

Les expériences menées en Guyane ont permis de créer un peu plus de 214 emplois que nous souhaitons pérenniser. C'est pourquoi l'ensemble de la collectivité et des partenaires qui ont oeuvré à l'opération sollicitent la reconduction du financement, au moins sur une période de trois ans, afin d'optimiser les chances de pérenniser ces emplois.

Echanges avec la salle

Monsieur Astruc, quels genres d'emplois ont été créés dans le cadre de Coordination grand Sud ?

Jean-Yves ASTRUC

Plus de 950 emplois ont été créés. 100 à 120 sont des emplois de cadre d'une durée d'au moins un an. Le reste se compose de Contrats emploi solidarité d'une durée de six à neuf mois. Le Conseil Régional a décidé de ne financer que les contrats d'encadrement à hauteur de 50 000 francs annuels, étant donné que les CES sont pris en charge par l'Etat.

En ce qui concerne les projets financés, on retrouve les mêmes catégories dans les trois régions du Grand sud.

A 75 %, il s'agit d'opérations de réhabilitation de l'espace au sens général du terme. A 10 %, il s'agit d'opérations de retraitement des déchets. Ces opérations peu nombreuses sont très lourdes et proches du domaine professionnel. Les derniers projets sont des opérations à caractère philosophique ou de reconstitution de l'être. Ce sont des projets sociaux.

Le groupe Envie est une société d'insertion qui emploie près de 500 salariés en effectuant de la récupération d'appareils électroménagers. Or les aides du programme « Emplois verts » sont réservées aux associations. Comment dans ces conditions des associations peuvent-elles envisager d'adopter le statut d'entreprise, qui possède de nombreux avantages, sans perdre leurs subventions ?

Jean-Yves ASTRUC

Il s'agit d'un débat d'ordre politique. Nous considérons qu'une association qui arrive à un tel niveau de professionnalisme doit s'insérer dans le système de libre concurrence et qu'elle n'a pas à être aidée. Ce n'est pas le rôle de la Région d'interférer dans les mécanismes de marché.

Comment envisagez-vous de pérenniser votre action ? En effet, de nombreuses études du Ministère du Travail ont montré que dans le secteur de l'Environnement, il existait un faible suivi des emplois créés et que seulement 10 % des CES débouchent sur un emploi dans les deux années qui suivent.

Jean-Yves ASTRUC

Le Conseil régional a souhaité dans ses conventions aller vers une plus grande contractualisation pour permettre la création de Contrats d'emplois solidarité consolidés pour les personnes qui ont montré leur désir de poursuivre leur activité.

Quelle sera la permanence de l'action engagée en termes de capitalisation des savoir-faire et de mesures pour l'avenir ?

Daniel JEANTEULET

La capitalisation des savoir-faire est un élément important. En effet, il faut chercher à savoir quels sont les débouchés possibles pour les personnes ayant travaillé dans de tels programmes. Il faut s'interroger sur le savoir-faire social acquis lors de ces emplois verts et sur la façon de le réemployer. Est-ce que ce sera forcément dans le secteur de l'environnement ?

Annick HELIAS

Il ne faut pas réduire les emplois verts à la capitalisation de savoir-faire ou aux mesures financières. L'aspect le plus important est d'avoir révélé des besoins potentiels importants. Le véritable enjeu est de savoir si les commanditaires vont répondre à ces nouveaux besoins et prendre le relais. Dans ce débat, le rôle des collectivités locales est des plus importants.

Jean-Yves ASTRUC

Il faut parvenir à faire évoluer les personnes qui ont la volonté de progresser dans leur cursus de formation. A cet effet, la procédure des Contrats Emplois consolidés me paraît excellente. Les individus les plus motivés et les plus professionnels doivent pouvoir accéder à des emplois plus stables et de longue durée. En ce qui concerne la demande, il faut voir que ce mouvement remplace le plus souvent l'action d'agriculteurs bénévoles. Il faut que la puissance publique réalise que l'entretien des espaces est nécessaire sous peine de provoquer les désastres écologiques que nous connaissons : les pouvoirs publics devront accepter de payer. En ce qui concerne les espaces écologiques protégés, je pense qu'il existe un marché important pour le tourisme vert. Cela devrait constituer un gisement d'emplois, avec en particulier l'exemple des guides écologiques.

Les besoins en emplois existent aussi bien dans le secteur des emplois verts que dans celui des emplois de proximité et des emplois sociaux. Pourquoi ne pas mettre en place une action transversale pour mieux définir les besoins existants ?

Annick HELIAS

C'est une préoccupation qui revient souvent. Il s'agit de préciser les gisements potentiels d'emplois verts. En Basse Normandie, nous avons bénéficié des crédits FRILE pour faire cette étude. Nous avons pour cela envoyé des questionnaires auprès des collectivités pour cerner les besoins. Les réponses que nous avons reçues sont relativement floues. En effet, la plupart des besoins recensés concernent l'entretien de l'environnement ; ils vont de l'entretien d'un terrain de foot à celui d'une tourbière.

Jean-Yves ASTRUC

Dans la région Sud, 70 % des projets touchent à la gestion de l'espace. Il existe de nombreux corps d'Etat compétents à ce niveau pour gérer ce type de chantier. Nous pensons qu'une part importante des compétences peut être gérée au niveau de l'éco-cantonnier. Les autres compétences que nécessite le programme « Emplois verts » sont une compétence d'information qui se rapproche du tourisme et une compétence sociale afin de pouvoir gérer les différents individus participant à un chantier.

Philippe MATHIS

Il me semble que dans une zone d'intérêt donnée, les élus sont motivés pour agir. Je crois qu'une intervention doit commencer par la création d'une équipe. Ce n'est qu'une fois qu'une telle équipe est mise en place que la demande se développe. Je crois que c'est de l'exemple que naît une dynamique. Afin de bien coordonner ces différents projets, il faut qu'un responsable coordinateur soit chargé du développement.

Jean-Yves DALLEAU

Le dispositif « emplois verts » a servi de révélateur à de nombreux besoins. En conséquence, la demande a augmenté jusqu'à fournir du travail à des entreprises appartenant au secteur concurrentiel. Il suffit d'initier le processus sur le terrain : par la suite, l'éventail s'ouvre tout seul. Il reste alors à assurer la cohérence de l'ensemble.

Quelle est l'efficacité des emplois verts ? L'intervention des emplois verts ne risque-t-elle pas dans certains cas de détériorer les équilibres écologiques ? N'y a-t-il pas une concurrence qui s'instaure entre les CES et les personnes formées pour ces travaux de protection de l'environnement ?

Daniel JEANTEULET

Il faut savoir que des mesures en faveur de l'emploi, quelle qu'elles soient, créent des distorsions ; il ne faut donc pas s'étonner qu'il en aille de même avec les emplois verts. C'est un choix politique, une discrimination positive qui favorise les uns aux dépens d'autres.

Annick HELIAS

Dans les régions où de nombreux TUC avaient été employés, on s'est aperçu qu'il existait des passerelles et qu'un certain nombre d'entre eux étaient engagés en CES consolidés par les communes. L'enjeu véritable se situe au niveau de la qualité de l'encadrement. Ce niveau d'embauche n'est pas le même que celui des CES ; il ne faut pas les confondre.

Jean-Yves ASTRUC

Je pense qu'il faut éviter les polémiques. Dans ma région, cela ne se passe pas comme cela. La gestion d'un CES est quelque chose de difficile et de risqué ; il n'y a donc pas de rapport entre le fait d'engager un travailleur qualifié et celui d'insérer un exclu au travers d'un CES. En outre, quand un groupe de CES arrive à apprendre son métier et à se professionnaliser, nous en sommes très heureux et nous essayons de le faire évoluer.

Quel avenir pour les emplois verts ?

Le bilan de l'opération « emplois verts »

Michel GIRAUD

Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

I. L'emploi et l'environnement

1. Un double enjeu de société

Comment rendre notre croissance plus riche en emplois et plus protectrice de notre cadre de vie ? Notre pays, comme tous ceux de l'Union européenne, est confronté à ce double enjeu de société. La recherche de la productivité, indispensable à notre compétitivité, ne doit pas occulter le rapport de l'homme à son travail et à son environnement. Il s'agit de mieux prendre en compte le coût pour notre économie du tout-technologique dans notre cadre de vie quotidienne et de mieux mesurer le poids des suppressions d'emplois qui font peser une charge excessivement lourde sur la collectivité et sur les entreprises. Il s'agit également de répondre à des besoins diversifiés insatisfaits qui correspondent à l'évolution des aspirations individuelles et collectives et à l'émergence de risques nouveaux.

Dans le livre blanc préparé par la Commission européenne, les services de proximité, l'amélioration du cadre de vie et la protection de l'environnement sont désignés comme les trois grands gisements d'emplois nouveaux.

L'économie des services liés à l'environnement est toutefois très segmentée et pour le moins contrastée. Des secteurs de prestations à forte solvabilité coexistent, plus encore que dans d'autres domaines, avec des secteurs soumis à des fluctuations aléatoires.

2. Le rôle de l'Etat

L'Etat doit susciter une dynamique pour favoriser une réponse à des besoins insatisfaits, tout en veillant à articuler la création et le développement de nouveaux services et la politique d'insertion professionnelle. C'est dans cette logique que la loi d'urgence du 27 juillet 1993 a donné les moyens aux conseils régionaux de développer l'emploi dans les activités liées à la protection de l'environnement, en créant notamment le fonds partenarial qui a permis la mise en oeuvre d'initiatives locales.

II. Le bilan de la première année du programme « emplois verts »

1. Le bilan quantitatif

Il y a un an, Michel Barnier et moi-même annoncions le lancement des emplois verts. Il s'agissait d'encourager les initiatives locales en s'appuyant sur une démultiplication et une variété des partenariats.

Compte tenu des délais de mise en route, qui ont retardé jusqu'au mois de mai le démarrage effectif des contrats verts, les résultats recensés fin décembre 1994 sont indiscutablement encourageants. L'objectif initial, sur une année pleine, était de 17000 emplois. Les derniers résultats font apparaître, fin décembre, la création de 14726 emplois, c'est-à-dire un taux de réalisation de l'objectif de 87 %. Huit régions ont dépassé l'objectif assigné : l'Aquitaine, l'Auvergne, la Basse-Normandie, la Bretagne, le Nord-Pas-de-Calais, les Pays de Loire, la Picardie et la Réunion.

La dotation de 82 millions de francs déléguée aux directions régionales de l'environnement (DIREN) en 1994 a permis la constitution de structures solides. Outre les actions de formation, le recrutement d'un personnel d'encadrement et l'acquisition de matériel ont pu être financés. Ces investissements ont permis d'accueillir les personnes les plus vulnérables dans leur recherche d'emploi.

2. Un fort recours aux contrats emplois-solidarité

Le recours aux contrats emplois-solidarité (CES) a été important puisque ceux-ci représentent 75 % du total des emplois. L'affectation des CES privilégie, aux termes de la loi quinquennale, les publics les plus en difficulté. La dernière étude sur l'évolution des publics témoigne d'un recentrage effectif de ce dispositif : sept bénéficiaires sur dix sont des chômeurs de longue durée et plus d'un bénéficiaire sur quatre est un allocataire du RMI.

Les contrats verts, au travers des CES, ont constitué une première marche vers la réinsertion. Il est encore trop tôt pour savoir s'ils vont déboucher sur la création d'emplois effectivement durables que le gouvernement souhaite favoriser activement.

3. Les contrats emplois consolidés

La part prise en charge par l'Etat pendant cinq ans de la rémunération des contrats emplois consolidés a été augmentée de dix points, et même de vingt points dans les zones les plus défavorisées. Les allocataires du RMI font l'objet de conditions particulières d'embauche et, en 1995, les contrats d'emplois consolidés qui leur seront affectés seront totalement décontingentés : nous sommes décidés à en affecter autant qu'il le faudra ; le plus sera le mieux.

Dans les zones défavorisées, la prise en charge par l'Etat de la rémunération des bénéficiaires du RMI depuis plus de deux ans atteint 80 % pour la première année. Le nombre des contrats emplois consolidés a été multiplié par quatre en un an avec plus de 25 200 créations contre 6 600 en 1993. Le domaine de l'environnement constitue de plus en plus un cadre d'accueil pour ces emplois.

4. L'action des intervenants locaux

Le succès des contrats verts ne peut pas tenir à la seule intervention de l'Etat. Il repose très largement sur les initiatives des acteurs locaux qui sont les mieux à même d'identifier les besoins insatisfaits et d'y apporter les réponses les plus appropriées.

Depuis un an, les collectivités territoriales, les associations et les réseaux d'insertion par l'économie se sont engagés pleinement avec, selon les régions, des « premiers de cordée » différents. Quelques initiatives complémentaires méritent d'être signalées. Les conseils régionaux du Languedoc-Roussillon et de la Bourgogne modulent leur aide en fonction de la pérennité des emplois créés. En Poitou-Charentes, le conseil régional intervient pour financer un système local d'épargne lié au développement d'activités d'environnement et finance la recherche de nouveaux produits dans ce secteur. En Rhône-Alpes, une réflexion conjointe des services de l'Etat et du conseil régional est menée pour la mise en oeuvre de conventionnement avec des entreprises qui créeraient des emplois qualifiés. Le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais mène une opération pilote pour mettre en place des écogardes à l'image des brigades vertes du Haut-Rhin.

III. Les perspectives pour l'année 1995

1. Le cadre national

a. Un effort poursuivi

Je vous confirme la volonté du gouvernement de perpétuer avec détermination l'effort engagé en 1994. Le programme sera poursuivi en 1995 au moins au même rythme qu'en 1994. Dans le budget de mon département ministériel, je dispose du fonds partenarial qui permet de répondre aux demandes locales. Outre ces crédits, je tiens à souligner l'effort très significatif engagé pour l'insertion par l'économie grâce au quasi doublement des crédits qui lui sont consacrés en 1995. Ce doublement a été obtenu, d'une part, par l'augmentation des crédits budgétaires et, d'autre part, par la négociation d'une affectation beaucoup plus substantielle du Fonds social européen.

b. Les entreprises d'insertion

Il existe de nombreux exemples d'associations intermédiaires ou d'entreprises d'insertion qui favorisent le retour à l'emploi en investissant des terrains d'activités en friche non couvertes par le secteur marchand. C'est une voie qui s'annonce porteuse d'avenir puisqu'elle peut faciliter l'accès du salarié à l'entreprise. Des partenariats se nouent en effet de plus en plus entre des entreprises du secteur marchand et les réseaux d'insertion par l'économie.

La loi qui vient d'être présentée par Michel Barnier et votée par le parlement permet d'augmenter la taxe sur les déchets mis en décharge et devrait ainsi accélérer une telle évolution au bénéfice d'emplois durables.

c. La professionnalisation des emplois

De nouveaux secteurs, tels que les services aux particuliers qui offrent des possibilités d'extension significatives, doivent être développés. Les chèques emplois-services sont un des outils à notre disposition. Après deux mois de mise en oeuvre, 100 000 chéquiers ont été commandés par les particuliers, soit 3 000 par jour. J'ai voulu, pour renforcer la professionnalisation de ces emplois, que les chèques emplois-services soient distribués par le réseaux des banques et de la poste.

Un contrat d'étude prospective sur la formation continue est en cours d'élaboration et quasiment en voie de signature. Ceci n'exclut pas que la professionnalisation soit recherchée dès la formation initiale. Dans cet esprit, le gouvernement souhaite encourager le développement de l'apprentissage dans la fonction publique. Une circulaire précisant les modalités de soutien a été publiée au mois de novembre. Elle garantit, en complément de l'effort des régions, une prise en charge totale du coût de la formation des apprentis dans les communes.

2. Les perspectives dans le cadre de l'Union européenne

La France préside l'Union européenne lors du premier semestre de cette année. La priorité sera accordée aux emplois qui répondent à de nouveaux besoins. Il s'agit là d'un des sept grands domaines d'action définis par le Conseil Européen de Bruxelles en décembre 1993 à partir des recommandations du livre blanc. La Commission a remis au Conseil d'Essen de décembre 1994 une étude sur la question.

Cette priorité, affichée au Conseil Européen de Corfou de juin 1994, est certainement celle sur laquelle le consensus dans chaque pays entre les divers acteurs de la politique de l'emploi est le plus important. Je cherche toujours à m'appuyer sur une volonté aussi largement partagée que possible. Je ne crois pas à une gestion sociale qui puisse faire l'économie de ces relais d'écoute et de concertation que constituent les forces vives économiques, sociales et associatives de notre pays.

Pendant la présidence française, deux initiatives seront prises : la première est l'inscription de ce sujet à l'ordre du jour de la réunion du comité permanent de l'emploi, qui est une structure de concertation entre les ministres et les partenaires sociaux. Je réunirai ce comité à deux reprises : la première fois pour une séance informelle le 30 mars à Paris sur le thème « Comment créer des emplois ? » et la seconde fois à la fin de la présidence française.

La deuxième initiative sera l'organisation d'un colloque sur les nouvelles activités et les nouveaux emplois les 23 et 24 mars prochains. Ce colloque, organisé en collaboration avec la Commission Européenne, a pour ambition d'étudier au niveau européen les conditions dans lesquelles les initiatives locales visant à exploiter de nouveaux emplois pourraient être démultipliées et professionnalisées. Il permettra notamment de confronter des idées, de confronter les expériences des différents Etats membres en matière de création de nouvelles activités et d'élaborer une approche européenne dans ce domaine.

Notre pays est parmi ceux qui se doivent d'être pionniers dans le domaine des services. L'expérience des chèques emplois-services suscite l'intérêt de nos partenaires. Certains de nos voisins entendent adapter leur dispositif en la matière ou le créer de toutes pièces. C'est la confrontation des expériences qui permettra aux uns et aux autres de progresser. C'est la conjugaison des initiatives qui nous permettra de faire reculer de manière progressive mais significative le chômage. Les jeunes sans diplôme et sans qualification et les chômeurs de très longue durée sont nos deux priorités.

La dimension sociale de l'Europe doit indiscutablement être renforcée. Le Président de la République comme le gouvernement entendent que la présidence française valorise le volet social de la démarche européenne. Voilà une occasion supplémentaire de montrer à nos concitoyens que la construction européenne peut apporter, dans leur vie quotidienne, des réponses concrètes. Je vous sais gré d'apporter votre contribution à la poursuite de ce double enjeu.

L'apport des Conseils Régionaux

Guy VISSAC

**Vice-Président du Conseil Régional d'Auvergne
représentant l'Association Nationale des Elus Régionaux**

I. La mobilisation des conseils régionaux

Tous les conseils régionaux ont bien répondu à l'opération et entendent continuer leur action en 1995. Certains conseils régionaux ont également répondu aux plans d'environnement.

Si cette action entre dans la compétence des conseils régionaux d'aide à la protection de l'environnement, ce n'est pas le cas de son financement. C'est pourquoi cette action a inauguré une nouvelle formule de gestion avec des crédits d'origine uniquement étatique. Deux tiers des crédits ont transité par les conseils régionaux. Il y a eu une bonne coordination entre les conseils régionaux et les services de l'Etat. Dans certaines régions, les conseils généraux ont également participé à la réflexion et aux comités d'organisation.

II. La prise de conscience des élus

Cette action a prouvé de façon irréfutable, notamment aux élus pour lesquels ce n'était guère évident, qu'il existait un réel besoin de création d'emplois dans le domaine de l'environnement.

Outre l'aménagement de l'espace rural, l'entretien et le débroussaillage des forêts peut constituer un gisement d'emplois, notamment par la création d'emplois journaliers ou pour une courte période, par l'intermédiaire d'associations répondant aux sollicitations de propriétaires. Il serait souhaitable de prolonger les actions de l'ONF qui a créé des TUC dans certaines régions. Les inondations récentes ont montré que les rivières ont besoin d'entretien, sans parler des dégâts à réparer et du nettoyage des berges.

III. Un financement nécessaire de l'Etat

Une gestion directe des régions et de l'Etat en liaison avec les communes ne permet pas, dans les milieux ruraux, de gérer et de pérenniser les emplois verts. Cette tâche doit échoir à des syndicats intercommunaux. Il faudrait que les comités intercommunaux, qui voient la protection de l'environnement entrer dans leurs compétences, intègrent dans leur budget des dépenses d'environnement. Un tel financement entraînera nécessairement de nouveaux impôts mais il y a là une réelle possibilité de pérenniser les emplois verts. Certains groupements intercommunaux ont déjà trouvé des solutions astucieuses en utilisant les crédits d'insertion et des contrats à durée déterminée.

Néanmoins, les régions, qui ont reçu 200 millions de francs de la part de l'Etat français, ont considéré ces fonds comme des *crédits-starter*. Il n'est pas concevable que ces crédits ne soient pas reconduits pour 1995 : l'opération perdrait tout intérêt. Il est nécessaire de trouver les moyens humains et financiers pour pérenniser les emplois ou du moins pour donner un élan suffisant à cette opération.

D'autres possibilités de financement sont envisageables. Ainsi, des accords de partenariat ont été conclus entre les directions régionales de l'Etat et les conseils généraux et régionaux. Les conseils régionaux peuvent aussi apporter des crédits de formation. Les collectivités locales prendront peut-être progressivement le relais de l'Etat, mais pour l'instant l'aide de celui-ci est absolument nécessaire. Les régions sont, en tout cas, prêtes à participer à de nouveaux partenariats dans ce domaine en 1995.

Les actions « emplois verts » dans la région Centre

Joël PELICOT

**Conseiller général, maire de Charentilly,
Conseiller régional, président de la commission environnement**

I. Une organisation spécifique

Dans la région Centre, nous avons abordé le problème d'une façon particulière. Nous avons mis en place une organisation de gestion rassemblant la région et les départements. Avec la DIREN et les départements, nous avons rédigé une plaquette présentant la réglementation utilisée pour ces emplois verts. Sa rédaction a présenté des difficultés parce que l'interprétation de la législation, notamment de la loi de juillet 1993, n'était pas très facile.

C'est pourquoi nous n'avons démarré l'opération qu'en juillet 1994. En six mois, nous avons abouti à la création de cinq cents emplois. Un problème majeur demeure cependant : celui de la pérennisation de ces emplois.

II. Les difficultés rencontrées

Nous avons vérifié tous les processus de formation pour voir s'il ne s'agissait pas de solutions sans lendemain pour les exclus. Nous avons découvert que certaines structures se contentaient d'utiliser les crédits offerts pour répondre temporairement à des besoins immédiats sans créer pour autant de véritables emplois.

Nous avons eu du mal, en outre, à apprécier le bien-fondé des formations présentées. Il existe plus de 38 000 organismes de formation en France, dont certains n'ont pas les compétences requises dans les domaines de l'environnement. Nous avons donc contrôlé directement la qualité des formations présentées. Cela a abouti au rejet de certains dossiers.

Nous avons également eu des difficultés pour instruire les dossiers. Nous avons délégué un million de francs à chaque conseil général. Or ces derniers se sont heurtés à des interprétations différentes de la part des directeurs départementaux du travail. Certains se sont opposés à la création de CES productifs, c'est-à-dire appartenant au secteur concurrentiel.

III. Les problèmes financiers

Les associations n'ont pas, du moins dans la région Centre, les moyens financiers de pérenniser les emplois créés. La plupart des collectivités sont des petites communes rurales. Or 85 % du budget de ces communes est absorbé par le fonctionnement. Les collectivités de petite taille n'ont donc pas les moyens de créer de nouveaux postes en matière d'environnement.

Il faut donc favoriser les groupements de communes (SIVOM, districts, comités de communes) qui sont les seuls capables de pérenniser les emplois verts par des contrats à durée indéterminée. Les comités de communes ont d'ailleurs comme compétence obligatoire l'aménagement de l'espace. Il faut parvenir à associer à une action intercommunale une action de formation de la part des régions pour mettre à disposition des collectivités des personnels de qualité.

Les régions se sont beaucoup investies dans cette action grâce à des fonds d'Etat. Il ne serait pas concevable de continuer cette opération sans une reconduction de ceux-ci en 1995, voire en 1996.

Emplois verts et perspectives de pérennisation

Jean Loïc LOYER
Directeur de Rivière et Bocage

I. L'activité de l'association Rivière et Bocage

Notre association a été créée en 1975 par Marie-Paule Labbaye, aujourd'hui vice-présidente du conseil régional de Basse-Normandie, pour lutter contre la dégradation de l'espace rural. Depuis dix ans, nous oeuvrons dans l'insertion et l'environnement. Cela n'aurait pas été possible sans les aides et le soutien du conseil régional de Basse-Normandie et de l'Etat.

Nous avons créé trente-cinq emplois durables et cent quarante CES permanents, travaillant pour les collectivités locales et les établissements publics. Nous avons développé deux services. Le premier est un chantier d'insertion à l'échelle locale. Le second est celui de la formation professionnelle et de l'ingénierie à l'échelle nationale. Grâce à la région de Basse-Normandie, qui finance et agréé nos stages de formation professionnelle, nous formons chaque année depuis 1990 vingt-cinq futurs chefs d'équipes et de chantier à l'entretien de la nature. 70 % des personnes formées pendant neuf mois trouvent une place dans les services régionaux, dans des associations d'insertion, dans des groupements intercommunaux, dans des sociétés d'économie mixte ou dans des SARL. La plupart des personnes formées sont des demandeurs d'emplois de 25 à 45 ans et un tiers d'entre elles sont d'anciens agriculteurs en reconversion.

II. L'entretien de la nature et l'insertion

L'entretien de la nature permet le maintien des écosystèmes et des paysages, la qualité de la vie et la valorisation de ce patrimoine collectif grâce au tourisme vert. Les riverains soumis aux inondations nous remercient d'avoir nettoyé, depuis plusieurs années, les berges des rivières.

L'entretien de la nature ne peut pas être pensé en termes d'économie marchande, à cause de la fragilité des milieux, du coût d'une main-d'oeuvre nécessairement nombreuse et des contraintes des entreprises privées. Celles-ci ont en effet un souci de productivité et sélectionnent les ouvriers performants au détriment des publics défavorisés.

Les domaines d'intervention des travaux publics ruraux et des associations d'insertion ne sont pas suffisamment clarifiés. Nous demandons aux services de l'Etat d'y contribuer afin d'éviter les mauvais procès de concurrence qui sont faits par les sociétés du domaine marchand aux entreprises d'insertion.

L'entretien de la nature se révèle un support d'insertion professionnelle et sociale privilégié pour une catégorie de personnes menacée d'exclusion définitive. Le public que nous accueillons a une moyenne d'âge de trente-huit ans et un niveau d'études correspondant à la fin de l'école primaire pour les trois quarts. 10 % sont illettrés et plus de la moitié ont des problèmes de santé et notamment de dépendance à l'alcool.

Un chantier d'insertion est généralement financé de la manière suivante. L'Etat finance à 92,5 % les salaires des CES et prend en charge les remboursements des problèmes de santé et des charges d'URSSAF, ce qui représente 50 % du coût du chantier. Les départements prennent en charge, dans le cadre de la politique du RMI, 20 % du coût. Les collectivités locales, maîtres d'ouvrage, supportent donc 30 % du coût. Elles ne pourraient assumer cette charge si elles ne bénéficiaient pas d'aides spécifiques autres que les aides à l'insertion.

III. Les limites du système actuel

Le dispositif des CES ne fait, la plupart du temps, que retarder l'échéance de l'exclusion. Le dispositif des emplois consolidés ne peut être généralisé car l'aide de l'Etat pendant cinq ans ne pourra pas être relayée par les collectivités locales qui devraient, à terme, quadrupler leur contribution pour que les travaux continuent. Le coût économique et social du public retournant au chômage passif est aussi lourd, si ce n'est plus, pour l'Etat que l'aide à leur maintien en emplois d'intérêt général.

IV. Nos propositions

Nous souhaitons que soit décrétée l'utilité sociale et patrimoniale de l'entretien et l'aménagement de la nature. Ce domaine doit bénéficier d'une véritable réglementation, privilégiant l'emploi des personnes en difficulté dans le cadre d'une économie non marchande. Il faut accepter la répartition du coût de cette activité sociale et patrimoniale sur l'ensemble des collectivités à hauteur des possibilités financières de chacun. Enfin, il faudrait instaurer un nouveau dispositif d'emploi d'utilité sociale et patrimoniale qui permettrait de créer des emplois pérennes sur la base de contrats à durée indéterminée, à trois quart temps, rémunérés au SMIC.

Le financement se ferait par des transferts de crédits existants au niveau de l'Etat, des régions ou des départements. Certains pensent à des financements complémentaires par des taxes sur les activités liées aux emplois verts et au tourisme vert.

Nous proposons enfin la création de fonds nationaux et départementaux d'utilité sociale et patrimoniale.

Les emplois verts vus par le Ministère du Travail

Dominique BALMARY

**Délégué à l'emploi au ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation
Professionnelle**

I. Deux problématiques possibles

Si l'opération des emplois verts est globalement une réussite, 75 % des emplois créés l'ont été sous la forme de contrats d'emploi-solidarité. L'expérience des emplois verts montre qu'il faut bien préciser ce que nous recherchons. On peut vouloir privilégier un objectif d'insertion sociale et professionnelle d'un public en difficulté pour lequel le CES est certes une mesure adaptée mais temporaire. On peut vouloir en revanche créer des emplois pérennes en utilisant d'autres outils que le CES.

On réfléchit dans les milieux administratifs et sociaux à la création d'un secteur d'utilité sociale où l'on parviendrait à réconcilier ces deux problématiques. Ce problème est délicat parce qu'une activité liée à l'environnement ne se situe pas forcément dans le secteur non marchand et peut évoluer du milieu associatif vers le secteur marchand. Il ne faut pas interdire le passage au secteur marchand de ce type d'activités parce que la plus grande stabilité des emplois et des activités est assurée plutôt par le marché que par le financement public permanent.

Le problème est la nature du public visé et les processus d'accueil dans ce secteur d'utilité sociale. Le risque est grand de créer une sorte de « réserve indienne » dont les gens ne sortiront jamais, ou avec de grandes difficultés. Il faut peut être prendre ce risque parce qu'une partie des populations dont nous nous occupons, compte-tenu de la multiplicité des handicaps qu'elle supporte, a peu de chance de retrouver une place dans les circuits classiques. Mais il ne faut pas faire entrer ces personnes dans un processus irréversible d'exclusion protégée. La question n'est pas tranchée pour le moment.

II. Les précautions à prendre

S'il semble nécessaire, dans un premier temps, que l'Etat et les collectivités locales participent au financement des emplois verts, il est important de choisir un support plus adapté que les CES à ces emplois afin de permettre leur pérennisation ultérieure. Un certain dévoiement de l'instrument et de l'activité a été en outre observé : des personnes assez hautement qualifiées ont bénéficié de CES.

L'insertion par l'économie, qui propose des emplois permanents ou des contrats dits consolidés après les CES est également envisageable. Pour ces derniers contrats, on pourrait se poser la question du sort de la personne concernée au bout de cinq ans. Mais actuellement, peu d'emplois privés sont garantis pour une telle période.

Il faut certainement encourager l'intercommunalité pour améliorer les capacités financières des organismes employeurs. Nous devons veiller également à la qualité des formations dispensées pour permettre la professionnalisation de ces activités. L'appareil de formation n'a certainement pas encore atteint le niveau requis.

De plus, l'encadrement, notamment dans la première phase d'insertion, doit être bien assuré car la professionnalisation et la qualification future des personnes employées en dépend largement. Or il existe une faiblesse dans ce domaine puisque le taux d'encadrement de 20 % prévu par les circulaires conjointes n'a été atteint qu'à moitié.

Des initiatives très intéressantes sont lancées dans un but louable et professionnel d'insertion mais la perspective d'une création d'activité future pérenne n'est pas envisagée dès l'étude de faisabilité. Il faut anticiper cette possibilité.

Les emplois verts vus par le Ministère de l'Environnement

Nicolas DUPONT-AIGNAN

Conseiller technique au cabinet du Ministre de l'Environnement

Nous avons constaté qu'il existait un déficit d'actions, aussi bien dans le secteur marchand que dans le secteur non marchand, dans le domaine de l'insertion que dans celui de l'entretien de l'environnement. Dès lors, nous n'avons pas voulu limiter les projets et les orienter dans une direction précise.

La notion de projet était fondamentale pour nous. Nous avons constaté en 1993 que les CES dans l'environnement étaient plus difficiles à maintenir que dans d'autres domaines. Dès lors, les crédits de l'Etat, avec des critères un peu restrictifs que nous aurions aimé élargir contre l'avis du Ministère du Budget, devaient renforcer l'encadrement, la formation et le matériel. Il fallait en effet pour établir durablement ces emplois, des structures porteuses, donc des projets. Plus que le chiffre de 13 000 emplois, je retiens celui de 1 000 projets.

Nous nous sommes également demandés s'il fallait fixer un plafond au nombre de CES. Nous avons pris le parti de la liberté pour encourager le réflexe de l'entretien de l'environnement et pour favoriser la naissance de projets. Maintenant que les habitudes sont prises, nous pouvons préciser et réorienter notre démarche pour l'année à venir.

Le cas de la région Bourgogne

Alain PIALAT

Directeur régional de l'Environnement en Bourgogne

I. Les zones rurales en difficulté

Nous voulions, avec le conseil régional, réussir ce projet notamment dans des zones rurales en difficulté. Le maintien d'un seul emploi dans une seule commune est essentiel pour de tels territoires.

Les réponses du monde rural à notre appel à projet ont été très lentes à venir. Nous avons donc dû mettre en place une structure afin de susciter des projets dans ces milieux. Le conseil régional s'est appuyé sur le relais des élus locaux. Nous avons utilisé les services de l'Etat et en particulier les sous-préfets qui ont effectué un excellent travail de détection et de montage des projets.

Les petites communes ont des charges de fonctionnement extrêmement élevées et donc des marges de manoeuvre très limitées. Pourtant, les responsables de ces milieux ruraux ont avancé de nombreux projets.

Une convention a été signée par le préfet et le président du conseil régional pour veiller à la viabilité des projets. Les taux d'aide ont été progressifs, en fonction de la qualité des projets et de la pérennité des emplois créés.

II. La qualité écologique des projets

Nous avons voulu veiller à la qualité écologique des projets et empêcher qu'ils puissent mettre en péril certains environnements fragiles. Dans la procédure d'appel d'offres, nous avons demandé une notice d'impact. Nous avons procédé à des expertises dans le domaine des rivières et des espaces sensibles et nous avons apprécié la formation des opérateurs. La plupart d'entre eux manquaient de connaissance sur les espèces protégées. Aussi, nous avons mis en place des moyens pour améliorer leur formation dans ce domaine.

III. Une pérennisation possible

Les associations d'insertion frappent par leur apparente fragilité mais elles ont une capacité d'innovation et de détection de créneaux qui leur permet de pérenniser leurs projets. Certaines d'entre elles vont même prendre part au marché en 1995.

Je ne suis pas trop inquiet pour les emplois créés par les collectivités locales : pour renforcer leur attractivité et conserver des habitants, il leur faut valoriser leur environnement, elles sauront réaliser les efforts nécessaires.

Les emplois verts dans l'Essonne

Monsieur de BOISDEFFRE

Sous-préfet d'Etampes

I. Les axes de développement des emplois verts

1. L'entretien des rivières

En matière d'entretien des rivières, de petites structures comme des syndicats de communes ou des entreprises spécialisées hésitent souvent à créer des emplois verts. Le problème n'est pas tant financier que de méthode et de pérennité. Nous sommes donc intervenus pour présenter les procédures et faciliter, avec le concours de l'ANPE, les recrutements

2. La gestion des bois et forêts

Le sud Ile de France est très boisé (28 %) mais mal entretenu. Nous nous sommes appuyés sur une association intermédiaire et nous nous sommes adressés directement aux propriétaires privés en les incitant à rentabiliser les taillis mal exploités, mal entretenus et souvent pollués. Le nettoyage des chemins de grande randonnée et la promotion de la filière bois-énergie ont été encouragés.

3. La gestion des déchets

De nombreux sites sont pollués en Ile-de-France. Les interventions sont souvent faites par des entreprises spécialisées à haute technicité. Mais, dans certains cas, on peut y adjoindre des emplois verts. C'est un axe de développement intéressant à condition de définir clairement les règles de sécurité et de partage des tâches sur les chantiers.

4. L'opération Nettoyage de Printemps.

En plus des contrats verts, cette opération fait appel aux bénévoles. La Sous-Préfecture et le Conseil Général se sont fortement mobilisés : 43 projets sur 74 communes, soit le meilleur résultat en Ile de France.

II. Les obstacles

*** Une procédure lourde**

Les communes rurales doivent, en premier lieu, être aidées pour mutualiser la gestion des dossiers. Je ne trouve pas normal, en outre, que le financement soit assuré par l'Etat au profit des régions. Les régions ont des ressources suffisantes pour s'investir dans ces projets.

*** Des contrats aidés sur des durées trop courtes**

Il faut également assurer la viabilité économique des contrats et notamment pérenniser les CES. Il faut donner le temps nécessaire aux activités pour devenir rentables. Le temps de formation est long et il ne faudrait pas arrêter les projets au moment où les personnes deviennent opérationnelles. Les CES doivent donc pouvoir être renouvelés et consolidés de façon très souple, ce qui n'est pas toujours le cas.

Enfin, il est très important de donner une dimension économique à l'environnement. Nous avons intérêt à travailler avec les entreprises, et non contre elles. Il y a une nécessaire complémentarité entre les approches.

Les emplois verts en milieu rural

Monsieur TURQUIN

Centre d'Etudes et de Développement de l'Agriculture et des Groupes

I. Les constats

Au bout de deux ans d'expérimentation sur 15 sites pilotes, on peut constater que la mobilisation est forte autour de ces emplois d'environnement. Il existe une demande sociale croissante d'espaces naturels, entretenus et accessibles, alors que l'agriculture libère des espaces. La dispersion des compétences et des moyens est grande en milieu rural. Les financements sont importants mais ce sont surtout des crédits d'insertion, même si on note une évolution à ce sujet. Si les projets sont pérennes, il n'en va pas toujours de même des emplois : les efforts de formation sont souvent perdus du fait de la rotation du personnel sur des contrats à durée déterminée tels les CES. La création d'emplois est finalement assez inefficace.

1. Le problème de la concurrence

Un marché lié à l'environnement émerge peu à peu. Derrière un discours prônant la solidarité se cachent quelquefois la défense d'avantages acquis, un réveil des corporatismes et la dénonciation d'une concurrence déloyale de la part des associations d'insertion. Il me semble pourtant difficile de parler de déloyauté au sujet de structures dont l'action a pour but de faire respecter le droit fondamental au travail.

2. La situation en milieu rural

L'espace rural change de statut : il devient un patrimoine collectif. Exclusivement support de production par le passé, le sol a maintenant d'autres vocations.

Malgré tous les efforts, les emplois créés ne servent souvent, en milieu rural, qu'à remplacer des emplois disparus. L'activité et le nombre total des emplois y diminuent.

II. Les propositions

L'insertion touche des personnes très différentes et nous ne devons pas confondre les différents publics. Certains allocataires du RMI ont une formation de bac + 2. Il nous faut donc diversifier nos offres et nos attentes.

L'environnement et la lutte contre l'exclusion ne doivent pas être de la responsabilité exclusive des associations et des collectivités locales. Pour éviter une dispersion des efforts, il faut inventer une organisation partenariale réelle, à l'image des outils efficaces mis en place par la loi au service de l'entraide agricole dans les années 60. Une telle organisation pourrait se nommer Groupement d'intérêt local pour l'environnement et constituer une régie rurale du cadre de vie. Elle pourrait reprendre les compétences du Ministère de l'Environnement : protéger et gérer la nature et le milieu, prévenir et réduire les pollutions et les risques, aménager le territoire et le cadre de vie, sensibiliser et changer les comportements. Ce serait un lieu de rencontre, de coordination, de concertation, d'action et de régulation.

Il y aurait des statuts type ; des moyens seraient transférés ; des engagements de pérennité seraient pris ainsi que des modalités de régulation et de répartition entre les différents acteurs.

Le développement d'un territoire rural est la recherche longue d'un équilibre. Un proverbe arabe dit : « On ne fait pas un enfant en un mois même avec neuf femmes ».

Questions de la Salle

Monsieur CHASSAGNE
Association Emploi-Nature

Les problèmes des inondations et des incendies sont liés en grande partie à l'absence d'entretien de l'espace. Une étude nationale des coûts induits par les inondations est-elle prévue ? Pourrait-on affecter une somme provisionnelle équivalente à la mise en place d'emplois verts ?

Monsieur TRUCHOT
Direction régionale de l'environnement de l'Ile-de-France

Des expertises comparables ont été faites pour les crues de 1910. Je crois que l'entretien de la nature ne peut prévenir qu'une toute petite part des dégâts causés par les catastrophes naturelles, même si un bon entretien de la nature permettrait certainement de les limiter. Il n'y a pas d'exemple d'études économiques estimant la réduction des dégâts induite par un tel entretien.

Jean-Loïc LOYER

On peut prévenir les inondations grâce à un bon entretien des rivières. Il serait judicieux d'employer les publics défavorisés à reconstituer un maillage bocager satisfaisant dans les régions de collines en vue d'éviter les effets trop rapides du ruissellement des eaux.

Joël PELICOT

Monsieur l'ingénieur général Lang m'avait dit qu'il suffisait d'un entretien complet correct du lit de la Loire pour abaisser de 60 cm le niveau des plus hautes crues connues. C'est 20 cm de mieux que si l'on reconstruit un barrage.

Monsieur TRUCHOT

En Ile-de-France, le programme « emplois verts » a surtout connu du succès dans les territoires ruraux. Le département de la Seine et Marne, le plus rural de la région, a connu la moitié des créations totales d'emplois verts. En région parisienne, certaines associations ou collectivités entreprennent des actions sans avoir besoin d'être aidées par d'autres collectivités car elles disposent de moyens financiers importants. Mais l'information a plus de mal à se répandre en milieu urbain.

Monsieur LOUVAR **France-déchets**

Les entreprises ont la capacité de donner de la pérennité aux emplois verts. J'ai eu l'impression que si les entreprises individuelles, les associations et les collectivités étaient étroitement associées au projet, les entreprises l'étaient peut-être un peu moins. Les entreprises pourraient-elles collaborer à ce programme et donner leur avis sans prétendre pour autant à des subventions ?

Nicolas DUPONT-AIGNAN

Le secteur marchand s'inquiète. Pour nous, ce programme ne doit pas « cannibaliser » les emplois privés. On observe cependant très peu de dérive dans l'ensemble. A l'inverse, nous devons renforcer la complémentarité entre le secteur non marchand et les entreprises.

Joël PELICOT

Les entreprises pourront prendre à terme le relais des collectivités et des associations et montrer quelles formations peuvent être réutilisées. Les associations et les collectivités locales les plus petites n'ont pas les moyens de pérenniser les emplois et dès lors, des transferts de fonds sont nécessaires.

Un demandeur d'emploi coûte 120 000 à 140 000 francs par an à la collectivité. Cet argent devrait servir à créer des emplois et à mettre en place des formations plutôt qu'à payer des personnes qui n'ont pas d'activité.

Il faudrait certainement remettre de l'ordre dans le secteur de la formation. En 1994, plus de 33 000 organismes de formation ont été contrôlés par un organisme national. Les deux tiers de ces organismes ont été redressés...

Guy VISSAC

L'entreprise est déjà invitée à réfléchir sur les schémas départementaux et régionaux de traitement des ordures ménagères et des déchets spéciaux. Un partenariat entre les entreprises et les collectivités est nécessaire dans ce domaine.

Nicolas DUPONT-AIGNAN

La loi de 1993 a octroyé 200 millions de francs aux régions. Certains conseils généraux ont critiqué cette affectation. Pourtant, les régions sont compétentes pour la formation. En outre, l'échelon régional permet une vision globale. Enfin, en 1995 et 1996, on pourrait imaginer des contrats entre les différentes collectivités locales d'une région pour hiérarchiser les besoins et affecter les différentes aides selon un programme indépendant des différents plans gouvernementaux successifs.

Guy VISSAC

La région est à coup sûr le bon échelon. Elle a la charge de la formation initiale et continue. En second lieu, on ne peut découper l'espace : les parcs régionaux et les rivières sont indépendants des découpages administratifs. La région permet aussi d'embrasser l'ensemble des problèmes. Il n'est pas question de laisser les départements de côté. Il faut au contraire développer des ententes entre les régions et les départements.

Dominique BALMARY

Les emplois dans le secteur marchand se développent assez rapidement, notamment dans les domaines de l'ingénierie, de la gestion de réseaux, du traitement des déchets, de l'épuration des eaux et de la maintenance. Le rythme de création est moins soutenu dans le secteur des services collectifs.

Une politique plus organisée des collectivités locales et un recensement plus exhaustif des besoins sont souhaitables. Il semble que des éléments de cadrage puissent être mis en place par les conseils régionaux. Nous n'avons pas besoin d'une organisation régionale planificatrice mais stratégique, qui facilite la prise de responsabilité et la résolution des problèmes techniques et financiers.

Alain PIALAT

Il n'y a pas de solution unique. L'impulsion donnée par le conseil régional permet d'avoir une vision globale et de favoriser l'émulation entre les départements. La région peut financer ses projets grâce au programme européen à l'objectif 5B. Les conseils généraux ont également une intervention indispensable.

Une charte inter-collectivités permettrait de prendre le meilleur de chacun des systèmes et de fixer des règles à moyen terme. L'Etat doit également agir en utilisant les différents niveaux de services. On pourrait intégrer l'emploi dans les chartes entre l'Etat et les collectivités.

Jean-Paul PETIT

Direction régionale de l'environnement du Nord-Pas-de-Calais

Nous avons mis en place une structure visant à collecter, grâce à l'informatique, des informations précises sur les CES liés à l'environnement et le cadre de vie. Nous avons travaillé en prenant en compte tous les dossiers et pas seulement des échantillons.

Le problème ne réside pas dans le financement ou dans la répartition des compétences mais dans la volonté des différents acteurs de travailler ensemble sur tous les aspects. Il faut relancer l'idée évoquée au colloque de Boulogne-sur-mer en avril 1992 de mettre en place des centres régionaux et départementaux de ressources, d'information et d'échange sur ce sujet. Par le biais des contrats de plan, il serait peut-être possible de financer des structures adéquates.

Joël PELICOT

Dans la région Centre, la région ne gère pas les dossiers proposés par les associations de communes. Ceux-ci étaient reçus, étudiés et acceptés par les départements. La région contrôlait par la suite les choix effectués. Ainsi, la décision était prise à un échelon de proximité ce qui, à mon avis, la rendait plus intéressante.

Nicolas DUPONT-AIGNAN

Chaque région a choisi une procédure différente. Je pense qu'après une année de pratique, la décision de déléguer 200 millions aux régions a été bénéfique. Cela a permis de donner de la souplesse au dispositif car chaque région a pu définir ses propres critères et développer son propre système.

Jean-François CARON

Conseiller régional chargé de la mise en oeuvre emploi-environnement

La région Nord-Pas-de-Calais a elle-même mis en place, en les finançant, des écogardes, à l'initiative de Marie-Christine Blandin. Des régions rurales ont également été financées. Nous avons également investi dans la formation d'encadrants à la fois aux techniques d'environnement et à la gestion des hommes. Notre expérience pourra peut-être profiter à d'autres régions.

Nous avons voulu insister sur la qualité des projets en leur demandant d'assurer une certaine pérennité de leurs structures et de mettre l'accent sur les projets de reconquête des milieux. Beaucoup d'entre eux ont donc dû être refusés. Nous avons estimé qu'en outre, des projets d'entretien des espaces verts en ville ne relevaient pas de ce programme. Nous n'avons pas dépensé tous nos crédits du fait de cette exigence qualitative. J'espère que nous n'en serons pas pénalisés au moment de la reconduction des crédits.

Directeur régional de l'environnement de la région Nord - Pas-de-Calais

Je voudrais saluer l'action de l'agence de l'eau Artois-Picardie. Son conseil d'administration a voté le transfert de crédits d'investissement de dix millions de francs pour entretenir les rivières. Si toutes les collectivités transféraient quelques pour cent des crédits d'investissement sur les charges de fonctionnement, les moyens deviendraient très importants.

Guy BENOT

Agence de l'eau Seine-Normandie

Chaque agence de l'eau a une politique d'aides propre. L'agence de l'eau Seine-Normandie a donné une aide forfaitaire de 2 000 francs par CES à partir de six mois de présence. Les autres agences ont défini leurs propres programmes à partir du cadre élaboré en 1992.

Nicolas DUPONT-AIGNAN

Du fait du niveau élevé du chômage et des problèmes posés par les catastrophes naturelles, il semble qu'il faille poser la question d'une réorientation des fonds de l'investissement vers le fonctionnement. Une faible dépense d'investissement permet un entretien très important de l'environnement.

Jean Loïc LOYER

Si l'on n'effectue pas de transferts, les cas les plus difficiles se retrouveront de nouveau exclus au bout de quelques années.

La lutte contre l'exclusion va nécessairement être tributaire de la densification de l'entretien de l'espace. Cela impliquera une augmentation des coûts de fonctionnement que les collectivités locales ne pourront pas assumer.

L'Etat devrait également effectuer en 1995 une étude pour recenser les besoins et estimer les emplois possibles. Nous pourrions alors savoir quelles enveloppes annuelles doivent être dépensées et quels transferts de fonds sont nécessaires.

Nicolas DUPONT-AIGNAN

Des comités de pilotage régionaux, distribuant actuellement des fonds, se sont engagés progressivement dans l'étude des besoins.

Jean-Loïc LOYER

En prenant en compte un entretien ultérieur tous les trois ans au minimum, on peut estimer que 5 400 emplois d'agents à temps complet, 900 emplois de chefs d'équipe et 200 emplois de chefs de chantier peuvent être créés dans l'entretien des rivières.

Jean-François CARON

L'inventaire des besoins a été fait filière par filière dans notre région. Nous avons un programme pour l'année 1995 pour reconvertir des enveloppes sociales vers l'économie solidaire de manière à proposer une réponse concertée et non au coup par coup.

Konrad DEFLOSS

**Conseiller auprès du conseil régional et des services de l'Etat de la Guyane
pour la mise en oeuvre des emplois verts**

Nous avons constaté un fort engouement de la part des jeunes du fait de leur crainte du chômage et de l'exclusion. Dans les années 70, les jeunes se mobilisaient pour des causes idéologiques. Depuis les années 80, comme dans l'hexagone, la mobilisation se fait sur l'humanitaire et l'environnement.

Les associations se sont également beaucoup mobilisées. Nous n'avons pas d'entreprises d'insertion car la densification du chômage ne s'est manifestée qu'à la fin des années 80. Un partenariat entre l'Etat et la région est apparu avec un peu de retard parce qu'au début, il ne concernait que l'attribution des subventions. Actuellement, ce partenariat prend des décisions en faveur de la valorisation et de la médiatisation des actions. Nous avons mis l'accent sur les opérations de développement local. Après la région et l'Etat, les mairies se mobilisent.

André CANDIO

France Nature-Environnement

Existe-t-il une banque de données sur les expériences menées ? Ceci pourrait être utile pour éviter des problèmes déjà rencontrés.

Nicolas DUPONT-AIGNAN

Cette journée constituait déjà une occasion de confronter les expériences et de poser les problèmes. La mission emploi du Ministère de l'Environnement, en liaison avec la Délégation à l'emploi, est en train de constituer cette banque de données. Tous les projets sont recensés actuellement et nous pourrions disposer d'un bilan exhaustif au début du mois de mars.

Conclusion

Michel BARNIER
Ministre de l'Environnement

I. Une année d'action

rattache autant d'importance, sinon plus, aux effets de suivi qu'aux effets d'annonce. Dans beaucoup de domaines, depuis deux ans, nous nous sommes attachés à faire le bilan des politiques amorcées. C'est une manière de réconcilier les citoyens avec l'action publique. Il ne faut pas se contenter de discours d'intention. Il faut au contraire évaluer régulièrement les conséquences des décisions prises.

1. Les problèmes initiaux

Des problèmes de coordination se sont posés au départ du fait de la dualité des sources de financement : 200 millions de francs votés dans la loi Giraud et 100 millions de francs gérés par les DIREN. Il a fallu également assouplir les critères. Cela a constitué une bonne expérience : à l'occasion de ce programme qui me semblait simple car nécessaire, j'ai pu mesurer la complexité des mécanismes interministériels et de la mise en place des décisions.

2. Les raisons de l'opération

Plus d'environnement doit signifier plus d'emplois. On dénombre déjà 430 000 emplois dans ce domaine dans le secteur marchand. Le secteur des emplois de proximité et des services est encore à développer.

L'opération « emplois verts » est à relier au plan de relance d'1,8 milliard de francs consacré aux travaux publics d'environnement et au volet environnemental des contrats de plan qui a doublé lors du dernier plan.

Un environnement mieux entretenu signifie moins de risques, des paysages reconquis, un cadre de vie amélioré en même temps que la création d'emplois de proximité qui ont une réelle utilité sociale et économique. En visitant des initiatives sur le terrain, j'ai été frappé par leur impact sur l'environnement humain et par le regard des élus locaux sur l'utilité de ce travail. Cette utilité reconnue sert la réinsertion.

3. La méthode choisie

Nous n'avons pas voulu financer des salaires avec ce programme et nous avons choisi délibérément d'aider en priorité des projets. Je n'ai pas la capacité de distribuer une somme une année en étant assuré qu'elle sera reconduite éternellement. J'ai souffert par le passé, en tant qu'élu local, de la non reconduction de certains programmes. Nous n'avons pas voulu mettre en difficulté les associations et les élus.

4. Les résultats obtenus

Le cadre dans lequel nous nous sommes inscrits (la loi de juillet 1993, le comité interministériel pour l'emploi, le partenariat assez nouveau entre collectivités territoriales et associations) a entraîné une certaine complexité. L'objectif était de créer de 15 000 à 17 000 emplois. 13 600 l'ont été entre le mois d'avril et le mois de décembre 1994. Il me paraît aussi important sinon plus que ces emplois soient portés par plus de mille projets.

II. Les raisons de ce premier succès

En premier lieu, nous sommes parvenus à une grande souplesse administrative. En second lieu, une forte mobilisation de tous les partenaires (fonctionnaires, associations et collectivités locales) s'est produite. C'est un bel exemple de la capacité d'initiative et de la ténacité de ce pays dont je ne désespère pas. Il faut partir du terrain tout en s'appuyant sur des crédits et des textes nationaux, plutôt que suivre des programmes écologiques décrétés depuis Paris.

Cette opération était en phase avec les besoins réels et immédiats. Je pense notamment que les régions victimes des inondations ou des incendies de forêt ont compris que prévenir par l'entretien de la nature coûte moins cher que réparer les dégâts. Ces programmes ont permis enfin à de nombreuses personnes, par leur utilité et leur visibilité, de retrouver leur dignité. Je n'oublie pas le regard de fierté de certains jeunes qui étaient à nouveau reconnus et respectés ainsi que la gratitude que leur témoignaient leurs maîtres d'ouvrage. Les travaux menés sont maintenant considérés comme beaucoup plus utiles qu'il y a quelques années où la croissance était conçue sans tenir compte des ressources et espaces naturels que l'on croyait inépuisables et gratuits.

III. Les perspectives d'avenir

Les emplois verts n'en sont qu'à leur début. Pour convaincre ceux qui ne le sont pas encore, il faut prolonger cette expérience. Le volontarisme et la cohésion de l'Etat, des collectivités locales et des associations sont les clés du succès et de la pérennisation de ce programme.

1. Un prolongement nécessaire

Il faut réduire la part des contrats emplois-solidarité dans les emplois verts. L'objectif est de faire passer en 1995 la part des contrats à durée indéterminée de 25 à 40 %.

Mon expérience d' élu local m'a montré la difficulté de convaincre du bien-fondé de la création d'emplois durables dès le départ. En Savoie, nous avons tenu compte des exigences des saisons en développant la pluriactivité, une même personne exerçant des fonctions différentes en été et en hiver. Celle-ci pourrait se développer davantage si de nouvelles formes d'entreprises mixtes étaient trouvées, avec des associations entre entreprises privées et administration.

La loi Giraud offre de nombreux outils et je suis prêt à favoriser de nouvelles possibilités émanant d'expériences concrètes qui pourraient m'être soumises.

Il faut multiplier les secteurs concernés et augmenter notamment la part du traitement des déchets dans le programme. Il est nécessaire d'assurer un financement satisfaisant et durable de ces projets. L'enveloppe disponible pour les directions régionales sera reconduite en 1995 et l'Etat assurera un financement complémentaire destiné aux régions qui se sont les plus engagées dans ce programme. Cette dotation fera cette fois l'objet d'une contractualisation.

2. Convaincre par des actes

Si nous voulons que l'effort entrepris se poursuive, quel que soit le prochain Ministre de l'Environnement, il faut démontrer l'importance de ces emplois verts, non pas seulement avec des mots ou des intentions, de façon artificielle ou superficielle, mais de manière sincère, lucide et précise. Le bilan détaillé de ce programme région par région et le compte rendu de ce séminaire seront communiqués au Premier Ministre et au Ministre du Budget. On convainc quelquefois par des coups d'éclat ou de force. Mais, au milieu du foisonnement d'idées qui, dans la grande machine étatique, ne trouvent pas toujours un financement, la conviction de l'ensemble des acteurs passe par des preuves et des démonstrations. Si j'ai rencontré au début plus de scepticisme que de soutien, je serais heureux que ce séminaire prouve l'importance humaine, économique et écologique de ces emplois.

Je vous remercie de votre engagement. La mission emploi de ce Ministère ainsi que les directions régionales de l'Environnement et du Travail restent ouvertes à vos idées afin que nous continuions et réussissions ensemble.