

Première Synthèses

Informations

LES MAISONS DE L'EMPLOI CONVENTIONNÉES AVANT FIN JUILLET 2007

Entre janvier 2005, date de création du dispositif, et décembre 2008, 198 Maisons de l'emploi ont été conventionnées en France métropolitaine. L'analyse des 151 Maisons de l'emploi conventionnées avant la fin juillet 2007 illustre la diversité des configurations choisies tant en terme de partenariat, de périmètre géographique couvert, de moyens financiers et humains ou d'intégration de structures préexistantes. Si cette diversité reflète pour partie les spécificités des contextes locaux, deux « modèles » de Maisons de l'emploi peuvent être schématiquement distingués : les Maisons de l'emploi principalement coordinatrices de l'offre de service des partenaires sans accueil physique du public (un quart environ des Maisons de l'emploi) et les Maisons de l'emploi productrices d'une offre de service avec un espace physique d'accueil. Au-delà du partage d'informations et de la coordination locale des acteurs publics, le positionnement stratégique des Maisons de l'emploi passe souvent par le développement d'actions transversales ou innovantes, en direction des demandeurs d'emploi ou des entreprises, financées sur leur budget propre.

Depuis la fin des années 1980, le double mouvement de territorialisation des politiques d'emploi et de mise en place de politiques locales issues d'un projet de territoire (encadré 1) s'est accéléré au rythme des périodes de déconcentration et de décentralisation des politiques publiques [1]. Dans ce contexte, la coordination locale de l'action publique en direction des demandeurs d'emploi est devenue cruciale, notamment pour assurer l'efficacité des dispositifs de politique d'emploi. Les Maisons de l'emploi (MDE), créées par la loi du 18 janvier 2005, s'inscrivent dans cet objectif (encadré 2). Selon les termes de cette loi, « les MDE [...] contribuent à la coordination des actions menées dans le cadre du Service public de l'emploi (SPE) et exercent des actions en matière de prévision des besoins de main-d'œuvre et de reconversion des territoires, notamment en cas de restructurations. Elles participent également à l'accueil et à l'orientation des demandeurs d'emploi, à l'insertion, à l'orientation en formation, à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des salariés et à l'aide à la création d'entreprise ».

Fin décembre 2008, 227 MDE étaient labellisées et 198 conventionnées (carte 1). Pourquoi mettre en place une MDE sur un territoire ? Quels sont les acteurs impliqués dans le fonctionnement des MDE ? Quelle est leur plus-value au niveau local ? Pour apporter des

éléments de réponse à ces questions et mieux comprendre les éléments de différenciation des MDE (graphique 1), la Dares a exploité les dossiers de conventionnement, enrichis d'un questionnaire complémentaire des 151 MDE conventionnées avant la fin juillet 2007 et fait réaliser par une société de conseil, au premier semestre 2008, une étude monographique sur six territoires (encadré 3).

L'élaboration du projet : plus ou moins complexe selon les contextes locaux

La mise en place des MDE a offert aux collectivités locales l'opportunité de s'impliquer dans un nouveau champ de compétence, celui de l'emploi et de l'insertion, où elles étaient jusque-là peu présentes. Les projets de MDE ont été majoritairement à l'initiative des communes ou des regroupements de communes. 24 % des MDE conventionnées avant juillet 2007 précisent que leur projet a été porté par la communauté d'agglomération, 16 % par la commune ou des communautés de commu-



nes, 11 % par une association de pays. Les autres porteurs de projet les plus cités sont les syndicats mixtes (9 %), le conseil général (9 %), la communauté urbaine (5 %), les établissements publics de coopération intercommunale (5 %), le conseil régional (4 %). La grande majorité des MDE conventionnées avant juillet 2007 ont retenu le statut d'association (81 %), ce statut offrant davantage de facilités de gestion que celui de groupement d'intérêt public.

L'État, l'ANPE, l'Unédic et la collectivité porteuse de la MDE sont des membres constitutifs obligatoires. Le conseil régional, le conseil général, les intercommunalités et les communes autres que la collectivité territoriale fondatrice et concourant au projet sont, à leur demande, membres constitutifs. Les autres acteurs locaux de la politique d'emploi et de la formation professionnelle peuvent être des partenaires associés de la Maison de l'emploi. Au sein des MDE conventionnées en juillet 2007, les communes et communautés de communes jouent un rôle essentiel. La nature de la participation de la région et du département varie en revanche d'une MDE à une autre: le conseil régional et le conseil général sont à parts quasiment équivalentes membres constitutifs de droit et membres constitutifs à leur demande. Les enquêtes monographiques soulignent par ailleurs un degré d'implication variable de ces deux acteurs. Ainsi, sur certains sites, c'est la région qui a été à l'initiative de la MDE, les autres membres étant plutôt des partenaires associés. Dans d'autres cas, le conseil régional ne s'est que progressivement investi alors que le conseil général a été un partenaire fort dès le départ. Enfin, parfois, le conseil régional a refusé de s'engager dans le projet de MDE car le périmètre défini ne lui semblait pas permettre de porter des actions significatives en terme de formation.

La définition du projet passe aussi par le choix du territoire couvert par la MDE. Les textes juridiques ont fait du bassin d'emploi (1) le périmètre de référence de la MDE.

(1) - Un bassin d'emploi est un espace à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent et où les établissements trouvent l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts.

Dans les faits, le territoire couvert par chaque MDE est très variable. Les MDE conventionnées en juillet 2007 couvrent entre 1 et 498 communes, 89 en moyenne. Le territoire des six MDE ayant fait l'objet des monographies reflète cette diversité (tableau A) : celles-ci couvrent selon les cas une seule commune, une ville nouvelle, un bassin d'emploi ou un pays. Le choix du périmètre géographique dépend de la réalité économique, sociale, démographique et géographique des territoires tout comme des habitudes partenariales antérieures entre acteurs locaux. Un partenariat fort préexistant est souvent le gage d'un périmètre cohérent pour la MDE. À l'opposé, un partenariat moins structuré lie davantage le périmètre à un projet politique. Une étude menée sur les Maisons de l'emploi, préexistant à la loi du 18 janvier 2005, mettait déjà en évidence la diversité des territoires retenus et émettait des interrogations sur la pertinence du bassin d'emploi comme périmètre de référence [3].

Des modèles diversifiés de MDE, reflet de la diversité des configurations locales

Le cahier des charges des Maisons de l'emploi prévoit la possibilité qu'elles puissent intégrer certains dispositifs territorialisés tels que le Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE), le Comité de bassin d'emploi (CBE) ou la mission locale, les actions de chacun restant cependant bien identifiées. Cette intégration répond le plus souvent à un souhait des élus de rationaliser l'offre de service proposée en direction des demandeurs d'emploi et des entreprises au niveau local. 40 % des MDE conventionnées en juillet 2007 ont déclaré qu'au moins un des trois organismes précités avait été intégré. Parmi celles-ci, 56 % ont intégré au moins la mission locale, 42 % le PLIE et 11 % le CBE. Dans la grande majorité des cas, l'organisme absorbé par la MDE poursuit son activité propre ; des complémentarités séparées sont même exigées. Les enquêtes monogra-

Encadré 1

LES MAISONS DE L'EMPLOI ET L'ANCRAGE TERRITORIAL DES POLITIQUES DE L'EMPLOI

Depuis plus de 25 ans, le territoire a pris progressivement une place croissante dans la définition et la mise en œuvre des politiques en faveur de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'insertion. La territorialisation des politiques d'emploi est la mise en œuvre locale d'une politique définie au niveau « central » (européen, national, régional...). Elle se caractérise par une démarche descendante qui précise les modalités de mise en œuvre locale, pour partie en fonction des réalités locales. À l'inverse, le projet de territoire résulte de la volonté des acteurs locaux de s'engager collectivement sur l'avenir de leur territoire. Il se caractérise par une démarche ascendante qui, à l'initiative des acteurs locaux, s'organise pour élaborer une stratégie de développement à partir d'un diagnostic partagé. Il en découle une diversité des références de territoires locaux sans articulation entre eux, ni avec les zonages administratifs. Le dispositif des Maisons de l'emploi, créé par la loi du 18 janvier 2005, apparaît comme le dernier maillon d'un lent processus visant à renforcer le rôle d'impulsion et de pilotage des acteurs locaux et plus particulièrement des collectivités territoriales, dans une logique de fait davantage ascendante.

Les premières initiatives datent du début des années 1980, avec la création, dans un contexte de reconversion, des comités locaux pour l'emploi (1982) qui deviennent, en 1984, les comités de bassin d'emploi (CBE). Ils sont alors près de 300 (moins de cent aujourd'hui) avec comme objectif de définir et de conduire une politique locale en faveur de l'emploi à travers la mobilisation des acteurs locaux: élus, chefs d'entreprise, représentants des salariés. Au cours de la même période, l'État et les collectivités locales cofinancent les missions locales et les PAIO (Permanence d'accueil d'information et d'orientation). Sur leur territoire, elles contribuent à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique locale d'insertion professionnelle et sociale des jeunes en concertation avec les différents partenaires publics, économiques et associatifs. En 1989, les coordonnateurs en charge du Crédit formation individualisé (CFI) définissent une politique pour l'insertion des jeunes à partir d'un diagnostic et d'un plan d'action local. La circulaire du ministère de l'Emploi du 27 février 1992 renforce cette orientation, les coordonnateurs responsables du CFI deviennent des coordonnateurs emploi-formation en charge d'animer le partenariat local et de proposer tous les ans, à partir d'un diagnostic, des plans d'actions locaux en matière d'emploi et de formation en direction des publics jeunes et adultes.

Au début de la décennie 1990, les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), qui visent à mettre en cohérence, au niveau local, les interventions publiques en faveur de l'insertion professionnelle des personnes les moins qualifiées et les plus éloignées de l'emploi, s'appuient sur un partenariat entre les politiques territoriales et le Service public local de l'emploi (SPEL). Ils sont des plates-formes territoriales de coordination des acteurs intervenant dans le champ de l'insertion professionnelle.

Enfin, à partir du milieu de la décennie 1990, la mise en œuvre, par le Service public de l'emploi, des programmes de globalisation et de territorialisation des politiques d'emploi relancent les démarches de diagnostic et de plan d'action. Les logiques d'objectifs, de résultats et d'évaluation vont progressivement s'imposer et se renforcer, à partir de 2001, avec la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf).

Tableau A

Composition de l'échantillon des Maisons de l'emploi pour les enquêtes monographiques

	A	B	C	D	E	F
Date de conventionnement	Décembre 2006	Juillet 2007	Août 2006	Décembre 2005	Octobre 2006	Avril 2007
Statut	GIP	Association	Association	Association	Association	Association
Porteur du projet	Communauté urbaine	Conseil régional	Communauté d'agglomération	Syndicat d'agglomération	Communauté urbaine	Ville
Périmètre retenu	Pays (89 communes)	Arrondissement (9 cantons, 120 communes)	Pays : Communauté d'agglomération (18 communes) et communauté de communes (8 communes)	Ville	Bassin d'emploi (101 communes)	Commune
Préexistence d'une structure	Non	Oui : Maison commune emploi formation	Oui : Association	Oui : Association	Non	Non
Dynamiques partenariales antérieures	Coopération étroite État-Collectivité	Réseau régional très structuré	Pacte territorial pour l'emploi + PLIE	Regroupement dans l'association de différents acteurs	Service public de l'emploi local élargi très dynamique	Existence d'une « cellule stratégie emploi »
Regroupement MDE / PLIE, CBE, ML	Non	Non	Intégration PLIE	Intégration Mission locale	Non	Non
Budget sur 4 ans en millions d'euros						
Investissement	0,0	0,0	3,3	0,3	0,0	0,0
Fonctionnement	16,4	0,9	4,0	7,7	22,4	11,2
Moyens financiers 2008 en millions d'euros						
Nouveaux	1,0	0,10	0,5	0,6	2,4	0,9
Partenaires	3,1	0,08	0,6	1,2	4,4	4,2
Moyens en personnel 2008 en équivalent temps-plein (ETP)						
Nouveaux	16,00	2,51	7,20	9,5	12,75	15,25
Partenaires	49,75	1,74	12,55	5,7	0,25	20,00

phiques témoignent de ces différents arbitrages. Une des MDE analysées est portée par une association spécifique mais la question du regroupement avec le PLIE reste d'actualité. Dans une autre, la MDE est portée par l'association gestionnaire du PLIE tandis que sur un autre site, c'est l'association locale en charge des questions de l'emploi et de la formation qui est responsable de la MDE. Dans certains cas, l'intégration de structures déjà présentes au niveau local n'a pas été possible du fait de l'opposition de certains acteurs, qui ont plaidé pour la création d'associations distinctes avec des objets sociaux bien identifiés.

Une fois la Maison de l'emploi mise en place, se pose la question du maintien ou non des réunions des équipes du Service public de l'emploi local (SPEL) qui associaient les mêmes acteurs (ANPE, Assédic, DDTEFP) que ceux présents dans les réunions du conseil d'administration des MDE. Les enquêtes monographiques montrent que, sur les sites où le SPEL était peu structuré, les réunions se sont généralement arrêtées. En revanche, lorsque le territoire couvert par la MDE semblait insuffisant pour le développement d'actions jugées pertinentes par le SPEL, les réunions ont été maintenues. De manière générale, les acteurs du SPEL sont fortement

impliqués dans le pilotage des MDE, même si la nature et l'ampleur de la participation de l'ANPE et des Assédic au sein de la MDE varient selon les territoires.

La participation de l'ANPE et des Assédic prend la forme d'une intégration de l'Agence locale pour l'emploi (ALE) ou de l'antenne Assédic dans la MDE, ou d'une mise à disposition d'agents qui assurent ponctuellement des permanences au sein de la MDE. De manière générale, l'ANPE est plus fréquemment présente que les Assédic au sein des MDE, que ce soit sous la forme d'une intégration de l'ALE dans la MDE ou d'une mise à disposition d'agents. Près de 30 % des MDE conventionnées en juillet 2007 avaient intégré une ALE alors que seules 12 % des MDE avaient intégré une antenne Assédic, celles-ci ayant alors quasiment toutes aussi intégré l'ALE. Plus de 40 % des MDE conventionnées en juillet 2007 déclarent que l'ANPE met à disposition de manière ponctuelle des agents; cette proportion est d'environ 30 % pour les Assédic.

Les choix stratégiques relatifs au positionnement des divers partenaires au sein de la MDE structurent des modèles de Maison de l'emploi fortement différents (graphique 1). Schématiquement, se distinguent deux modèles : des

MDE principalement coordinatrices de l'offre de service des partenaires sans accueil physique et des MDE productrices d'une offre de service et qui ont fait le choix d'un espace physique avec accueil du public. Un quart environ des MDE conventionnées en juillet 2007 ont choisi d'être des MDE principalement coordinatrices avec une mise en réseau des partenaires. Les autres ont développé une offre de service et proposé un espace physique avec accueil du public, qui prend la forme soit d'un site unique d'accueil (30 % des cas) soit d'un site central d'accueil avec mise en réseau d'antennes (70 % des cas). Les enquêtes monographiques montrent que la volonté de privilégier une MDE principalement coordinatrice sans accueil physique s'explique, dans certains cas, par l'existence d'un réseau d'accueil déjà très structuré sur le bassin d'emploi (tableau A).

Des moyens humains et financiers plus ou moins étendus

Les moyens humains et financiers des MDE proviennent de l'État et des autres membres constitutifs ou associés (encadré 2). Ces derniers peuvent apporter des financements spécifiques ou mettre à disposition des moyens existants, tels que des personnels, du maté-

riel ou encore des interventions sur le marché du travail (actions d'accompagnement des demandeurs d'emploi...). Le budget global prévisionnel sur quatre ans des 151 MDE conventionnées fin juillet 2007 variait entre 0,5 et 39 millions, avec une moyenne de 8,2 millions d'euros. Plus de 90 % de ce budget recouvrait des dépenses de fonctionnement et moins de 10 % des dépenses d'investissement. Les dépenses de fonctionnement sont financées par l'État à hauteur de 22 % et celles d'investissement à 45 %.

En 2008, le budget prévisionnel des MDE était de 2,2 millions d'euros en moyenne ; un tiers de ce budget (0,8 million d'euros) était affecté à la direction des MDE et la coordination des équipes. Les autres moyens (1,4 million d'euros) se répartissaient selon les trois axes d'intervention des MDE : l'observation, l'anticipation et l'adaptation au territoire (axe 1), l'accès et le retour à l'emploi (axe 2) et le développement de l'emploi et la création d'entreprise (axe 3). L'axe 2 recueille en moyenne plus de 70 % des dotations budgétaires d'intervention, contre 21 % pour l'axe 3 et 9 % pour l'axe 1. Les disparités de moyens humains et financiers affectés aux MDE peuvent s'expliquer par divers facteurs tels que la taille de la MDE et la configuration choisie (avec ou sans accueil physique), l'intégration ou non d'un PLIE, d'un CBE ou d'une mission locale, mais aussi par une interprétation des règles de valorisation des moyens variable selon les sites et les dates de conventionnement. En 2008, un tiers des moyens humains des MDE étaient des moyens propres et deux tiers étaient alloués par des partenaires, sous la forme de personnels mis à disposition ou de personnels présents dans les structures intégrées. Les moyens propres des MDE conventionnées en juillet 2007 s'établissaient ainsi à près de 10 postes en équivalent temps plein (ETP) en moyenne (48 ETP pour la plus grande des MDE), pour des moyens globaux de 29 ETP en moyenne. Seuls 15 % des moyens humains sont affectés à des fonctions support ou de direction. Les autres moyens sont ciblés pour les trois quarts à l'axe 2, ce qui est cohérent avec la répartition des moyens financiers qui accorde une large place au finance-

ment d'actions en faveur de l'accès et du retour à l'emploi. Les moyens propres de la MDE, dont l'aide de l'État, sont davantage ciblés sur les axes 1 et 3.

Une contribution aux moyens de la MDE de nature et d'intensité différentes selon les partenaires

Les partenaires de la MDE peuvent mettre à disposition du personnel, des outils, participer au diagnostic des besoins du territoire, intervenir sur plusieurs axes ou cibler leur contribution sur un seul.

Les missions locales ou les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (4,9 ETP en moyenne), l'ANPE (3,8 ETP), les communes et intercommunalités (3,2 ETP) et les PLIE (2 ETP) sont les partenaires qui ont mis à disposition le plus de moyens humains dans les MDE conventionnées en juillet 2007. Ce constat reflète notamment le fait que certaines MDE ont intégré le PLIE ou la mission locale. Le conseil régional et le comité de bassin d'emploi contri-

Encadré 2

LE DISPOSITIF DES MAISONS DE L'EMPLOI

Divers textes juridiques encadrent le dispositif des Maisons de l'emploi.

La loi n° 205-35 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale instaure le dispositif des Maisons de l'emploi (MDE). Aux termes de la loi (article L311-10), « les Maisons de l'emploi [...] contribuent à la coordination des actions menées dans le cadre du Service public de l'emploi (SPE) et exercent des actions en matière de prévision des besoins de main-d'œuvre et de reconversion des territoires, notamment en cas de restructurations. Elles participent également à l'accueil et à l'orientation des demandeurs d'emploi, à l'insertion, à l'orientation en formation, à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des salariés et à l'aide à la création d'entreprise ».

Le cahier des charges des MDE, fixé par l'arrêté du 5 avril 2005, précise leurs missions et leur fonctionnement en établissant notamment une distinction entre les membres constitutifs obligatoires qui constituent leur socle, les membres constitutifs à leur demande et les partenaires associés. Ainsi sont membres constitutifs obligatoires : les collectivités territoriales ou leurs groupements qui portent le projet, l'État (préfets, directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle), l'ANPE et l'Assédic. Le conseil régional, le conseil général, les intercommunalités et les communes concourant au projet peuvent être, à leur demande, membres constitutifs. Les partenaires associés sont les acteurs locaux de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle. Le cahier des charges des Maisons de l'emploi prévoit la possibilité qu'elles puissent intégrer certains dispositifs territorialisés tels que la PLIE, le CBE ou la Mission locale. Il précise aussi que la MDE agit obligatoirement dans les trois domaines suivants :

-Axe 1 : Observation, anticipation et adaptation du territoire : « Il s'agit de développer un diagnostic et une stratégie locale par l'analyse du marché du travail et des potentialités du territoire afin d'anticiper les besoins des entreprises par des formations et des actions adaptées ».

-Axe 2 : Accès et retour à l'emploi : « Il s'agit d'améliorer l'accueil, l'information et l'accompagnement individualisé des personnes sans emploi ou salariées, en optimisant la complémentarité de l'offre de services des partenaires ».

-Axe 3 : Développement de l'emploi et création d'entreprise : « Il s'agit d'anticiper et d'accompagner les mutations économiques et les restructurations des territoires en développant la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et en contribuant au maintien et à la création d'activités. La Maison de l'emploi favorise notamment l'accompagnement de la création et la reprise d'entreprise en mettant en œuvre les dispositions de l'article 61 de la loi de programmation pour la cohésion sociale ».

La charte des Maisons de l'emploi traduit les différents engagements des partenaires concernant le respect du cahier des charges national, l'offre de service des partenaires, l'obligation collective de résultat, l'engagement qualité.

Le décret n° 2005-259 du 22 mars 2005 fixe les modalités d'attribution de l'aide de l'État aux Maisons de l'emploi tandis que le circulaire du 23 mai 2006 fournit les instructions financières complémentaires. Ainsi, le budget de fonctionnement d'une MDE est constitué par un apport des partenaires de la MDE (70 % du budget de fonctionnement) et par des moyens nouveaux de la MDE (30 %). La subvention de l'État ne peut excéder 80 % de ces moyens spécifiques et supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre du plan d'actions de la Maison de l'emploi. Concernant les dépenses d'investissement : 50 % de ces dépenses sont financées par la collectivité porteuse et les partenaires de la MDE ; les 50 % restant sont quant à eux subventionnés par l'État.

La loi du 13 février 2008 réaffirme le rôle des Maisons de l'emploi et précise leur articulation avec le nouvel organisme national Pôle Emploi, issu de la fusion entre l'ANPE et le réseau des Assédic. Selon l'article 2, « l'institution nationale agit en collaboration avec les instances territoriales intervenant dans le domaine de l'emploi, en particulier les Maisons de l'emploi, ainsi qu'avec les associations nationales et les réseaux spécialisés d'accueil et d'accompagnement, par des partenariats adaptés ». Par ailleurs, selon l'article 3, les MDE « concourent à la coordination des politiques publiques et du partenariat local ».

Les préfets sont chargés d'instruire les dossiers de labellisation afin de vérifier leur conformité au cahier des charges des Maisons de l'emploi. Suite à l'avis rendu par le préfet, la commission nationale des Maisons de l'emploi examine le projet, donne un avis motivé en particulier sur le niveau de l'aide financière accordée par l'État. La décision de labellisation de la MDE, qui conditionne l'attribution des aides de l'État, est prise par le ministre chargé de l'emploi sur proposition de la commission nationale. Une fois la MDE labellisée, l'attribution de l'aide fait l'objet d'une convention pluriannuelle, préparée par les préfets de département, entre l'État et la MDE. Entre la labellisation de la MDE et son conventionnement, un délai assez important peut s'écouler.

buent essentiellement par la mise à disposition d'outils ou une participation au diagnostic, notamment sur l'axe 1 (« observation, anticipation et adaptation au territoire »). Les organismes tournés vers l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à l'insertion professionnelle (mission locale, AFPA, PLIE, Cap Emploi, organismes de l'insertion par l'activité économique, organismes de formation...) contribuent logiquement davantage sur l'axe 2 (« Accès et retour à l'emploi »). Les organismes consulaires, les entreprises et les réseaux d'entreprises participent essentiellement aux axes 1 et 3 (« Développement de l'emploi et création d'entreprises »). Les communes et communautés de communes se distinguent par une contribution forte et équilibrée sur chacun des trois axes, les organisations représentatives des salariés ayant au contraire une participation faible en général quel que soit l'axe.

Un fonctionnement plus ou moins équilibré des instances de pilotage

Le degré et la nature de l'implication des différents partenaires et de manière concomitante leur contribution à l'offre de service de la MDE déterminent souvent le nombre de voix qu'ils détiennent au sein des instances de pilotage, i.e. au conseil d'administration et au bureau (graphique 1).

De manière générale, tant les collectivités territoriales que les acteurs du SPEL (en particulier l'ANPE et la mission locale) sont fortement impliqués au sein des instances de pilotage et des instances techniques des MDE. Il en est de même des organismes consulaires (cités par plus de 85 % des MDE) puis de l'AFPA, du conseil régional et du conseil général (cités par plus de 60 % des MDE). L'implication dans les instances de pilotage est beaucoup plus variable pour d'autres parties prenantes tels que Cap Emploi, l'APEC, les partenaires sociaux, les réseaux d'entreprise ou encore les organismes de formation. Dans deux des six MDE étudiées dans les monographies, les entreprises s'impliquent fortement, notamment du fait de la présidence de la MDE par un chef d'entreprise.

Le mode de pilotage des MDE est plus ou moins transparent et collé-

gial selon les structures avec notamment un équilibre des voix variable entre partenaires. Ainsi, dans l'une des MDE analysées par les enquêtes monographiques, la communauté urbaine dispose de douze voix au conseil d'administration, l'ANPE, l'Assédic et l'État de quatre voix, d'autres membres constitutifs, tels que la région, deux. Dans une autre MDE, les quatre membres constitutifs de droit et les cinq membres constitutifs à leur demande disposent de deux voix chacun; les onze membres associés en ont une. Dans certaines MDE, la démarche est jugée partenariale avec une préparation des réunions des instances en amont, la transmission préalable de dossiers techniques, tandis que sur d'autres sites, la perception du fonctionnement des instances (conseil d'administration, bureau s'il existe) est plus nuancée. En effet, la collectivité à l'initiative de la MDE est parfois omniprésente et les services de l'État ont du mal à trouver leur place; ces derniers apparaissant peu légitimes aux yeux de certains membres au vu de leur contribu-

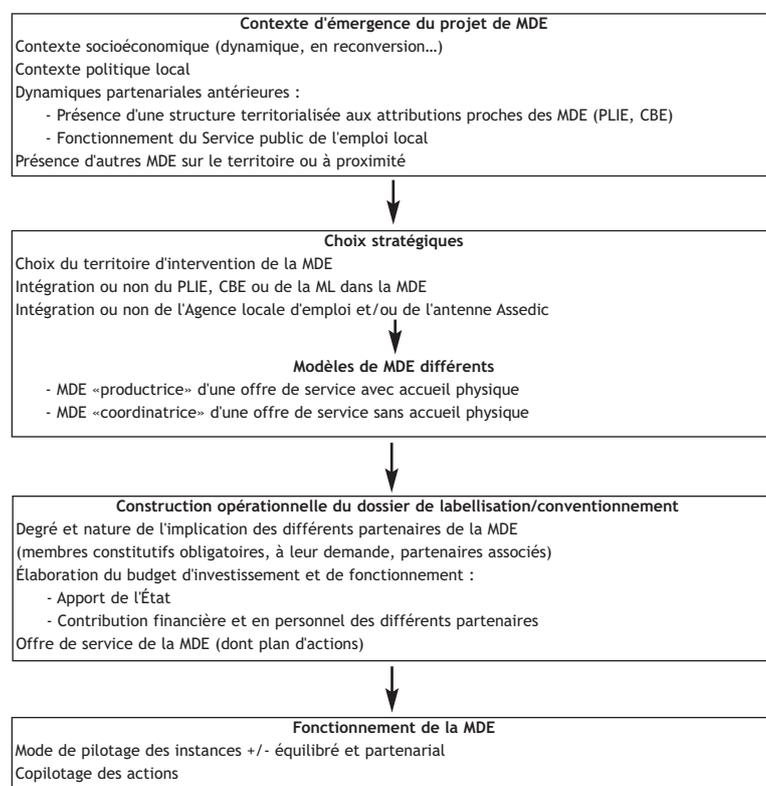
tion au budget de fonctionnement. Sur certains sites, les MDE rencontrent de réelles difficultés à concrétiser les décisions stratégiques prises dans les instances de pilotage, notamment parce que la disponibilité effective des moyens ne correspond pas à la valorisation prévue dans le dossier de conventionnement.

L'offre de service des MDE définie par les plans d'actions

Les plans d'action des MDE détaillés dans les dossiers de conventionnement permettent d'isoler quelques « actions types » des MDE.

Dans 95 % des cas, le plan d'action relatif à l'axe 1 se fixe comme objectif « le recueil, le traitement et l'analyse des données ». L'« élaboration du diagnostic sur le territoire » et la « diffusion d'informations » sont des objectifs également très fréquemment affichés (respectivement par 89 % et 75 % des Maisons de l'emploi). Les enquêtes monographiques montrent que l'offre de service mise en œuvre par la plupart des MDE sur

Graphique 1
Éléments de différenciation des Maisons de l'emploi



La cohérence de tous ces choix contribue à expliquer :

- La valeur ajoutée de la MDE
- Les difficultés rencontrées

l'axe 1 s'appuie principalement sur la mobilisation de données déjà existantes. La nouveauté réside dans le fait qu'elle résulte d'un diagnostic partagé, élargi à d'autres acteurs de l'emploi, de la formation et de l'économie. Certaines MDE favorisent l'analyse et les études spécifiques en fonction de problématiques locales, débouchant notamment sur des pistes opérationnelles en termes d'offre de formation. Sur certains sites, le recrutement d'un chargé de mission spécifique permet de réaliser des analyses plus fines des données au niveau des communes, voire des quartiers.

L'axe 2, qui mobilise les moyens financiers et humains les plus importants, est l'axe le plus détaillé dans les plans d'actions. Sept actions types ont été identifiées sur cet axe. L'action la plus citée est « l'accueil, l'information et l'orientation du public » (citée à 91 %). Viennent ensuite « la diffusion d'informations aux personnes en recherche d'emploi » (84 %) et « l'accompagnement des demandeurs d'emploi » (81 %). 67 % des MDE projettent de mener des actions d'« information en direction des entreprises » et 32 % des actions de « prospection d'entreprises ». La mise en place d'un point relais conseil VAE est mentionnée dans 40 % des cas. Sur l'axe 2, l'objectif de la MDE est principalement de mutualiser les ressources des acteurs de l'emploi pour construire une « offre de service intégrée » en faveur des demandeurs d'emploi, des employeurs et des salariés, la différence principale étant l'existence ou non d'un lieu d'accueil du public. Dans certaines MDE, les moyens spécifiques sont utilisés pour « homogénéiser » le niveau de service offert aux publics des différents réseaux d'accueil. Ainsi, l'une des MDE analysées a décidé de créer des points relais afin d'offrir un accueil de proximité aux habitants à la recherche d'un emploi des communes les plus éloignées des lieux d'accueil du SPE.

Plus de 90 % des plans d'action relatifs à l'axe 3 mentionnent « l'information et le conseil sur la création d'entreprise » et 70 % des « actions d'accompagnement aux créateurs ou repreneurs d'entreprise » et des actions de « conseil aux entreprises ». Seuls 40 % des

plans d'action prévoient de mener des « actions d'information sur l'attractivité du territoire ». L'action de la MDE est, sur cet axe aussi, centrée sur la mutualisation des offres de l'ensemble des partenaires concernant la création ou la reprise d'entreprise. Certaines MDE, étudiées dans les enquêtes monographiques, ont mis en œuvre un « guichet unique » à destination du créateur d'entreprise en définissant précisément les différentes étapes de son parcours et en précisant l'offre de service dont il peut bénéficier à chaque étape. D'autres réalisent des actions d'appui au recrutement lors d'implantations d'établissements ou de développement d'activités, notamment en coordonnant les offres de services de l'ANPE, des Assédic, de la mission locale. Enfin, moins fréquemment, certaines MDE conduisent des actions de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) en faveur du développement de l'emploi. Ainsi, des plateformes ressources humaines pour l'accompagnement de PME et de très petites entreprises portées par les acteurs consulaires ont été mises en œuvre dans l'une des MDE analysées. Des opérations d'accompagnement des mutations économiques sont également menées. L'une des MDE participe ainsi à la « convention de revitalisation » d'une entreprise, en lien avec la DDTEFP, par la mise en place d'une plate-forme de création et reprise d'entreprise dont pourront bénéficier les salariés concernés. Une autre MDE mobilise les divers acteurs pour accompagner le plan de licenciement d'une entreprise locale. Sont également parfois développées des actions plus transversales : promotion de la VAE, actions dans le domaine de l'égalité des chances ou de la lutte contre les discriminations...

Les actions portées par la MDE s'inscrivent souvent dans une logique de projet : à partir d'un diagnostic sur un sujet spécifique, un groupe de travail se forme et décline un plan d'actions pouvant mobiliser des acteurs de l'emploi, de la formation, de l'insertion ou de la création d'entreprise. Ainsi, dans l'une des MDE analysées, une enquête auprès des acteurs du secteur des services à la personne a permis de déceler les besoins

prioritaires et d'établir des orientations en termes de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences.

Afin de piloter leur offre de service, certaines MDE ont mis en place des groupes de travail par axe, voire des comités de pilotage par actions, chargés d'assurer la réalisation et le suivi des actions. Le pilotage est alors assuré par un acteur légitime sur la thématique. Sur l'axe 2, le pilote est souvent l'ANPE, mais les missions locales et le PLIE restent très fortement impliqués. Les monographies soulignent à cet égard que le pilotage par l'acteur jugé le plus légitime n'est pas forcément productif car il tend à reproduire l'existant ; un copilotage semble préférable dans la plupart des cas.

Les services spécifiques des MDE financés sur leur budget propre

Les MDE apparaissent comme une nouvelle porte d'entrée sur les territoires dans le domaine des politiques d'emploi et d'insertion. L'élargissement du partenariat à d'autres acteurs que ceux qui composent le premier cercle du service public de l'emploi, devrait *a priori* favoriser des actions plus transversales ou complémentaires à celles du SPE en direction des entreprises et des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail. L'analyse des actions financées sur le budget propre de la MDE permet de mieux cerner ces services nouveaux, qui concernent fréquemment les entreprises : 54 % des MDE développent sur leur budget propre des actions en faveur du recrutement, 50 % de l'appui à la mobilité professionnelle. La MDE organise aussi parfois des opérations d'animation ou d'information ponctuelles en vue de favoriser une meilleure lisibilité de l'offre de service sur le territoire pour les entreprises (forum emploi,...). Des actions complémentaires sont également menées en direction de certains publics cibles, en articulation avec les offres de services des PLIE et missions locales : près de 50 % des MDE développent des services centrés sur les bénéficiaires de minima sociaux et plus de 60 % des MDE entreprennent des actions visant à favoriser l'insertion des jeunes sur le marché du

travail. Dans certains cas, la MDE permet d'étendre des actions d'accompagnement ou de formation habituellement ciblées sur des demandeurs d'emploi indemnisés au titre de l'assurance chômage à des demandeurs d'emploi non indemnisés (formation professionnelle...). Ainsi, l'une des MDE analysées dans les monographies a développé des actions spécifiques de remobilisation vers l'emploi auprès des femmes allocataires de minima sociaux tandis qu'une autre a ciblé une formation à la création d'entreprise sur un public jeune défavorisé.

Les enquêtes monographiques mettent en évidence quelques exemples d'actions connexes à la recherche d'emploi: actions transfrontalières de recrutement, actions relatives au dialogue social territorial, mode de garde innovant pour les mères de famille en situation précaire souhaitant retrouver un emploi, formation linguistique pour les publics maîtrisant mal la langue française, actions partenariales expérimentales. Ces actions innovantes sont cependant loin d'être la norme. Certaines MDE précisent que leur budget propre ne permet pas la mise en œuvre de services supplémentaires ou que la mise en œuvre de la MDE est trop récente pour que l'ensemble des actions ciblées aient été lancées.

Une valeur ajoutée clairement identifiée sur certains sites, plus difficile à apprécier sur d'autres

Isoler la valeur ajoutée réellement attribuable à la MDE dans un cadre d'intervention multi-partenarial et au regard du contexte socio-économique de chaque territoire est un exercice délicat à plus d'un titre. D'une part, l'évaluation des résultats apparaît encore souvent prématurée du fait des délais importants de maturation des projets qui supposent la construction d'une gouvernance locale, l'organisation du pilotage et la formalisation du plan d'actions(2). Le suivi de l'avancée des actions et de leurs résultats bute également sur l'absence de système d'informations commun à l'ensemble des MDE, système au demeurant complexe à construire du fait de la

(2) - De plus, la mise en œuvre des actions a parfois été retardée par des changements de présidents ou directeurs ou par des difficultés liées aux projets immobiliers sur certains sites.

variété des actions menées par chacune des MDE. Enfin, si les MDE s'engagent progressivement dans des démarches d'auto-évaluation initiées par la Charte des Maisons de l'emploi (encadré 2), le processus est trop récent pour en observer les effets.

La perception de l'apport des MDE, telle qu'elle est appréhendée dans les six monographies menées au premier semestre 2008, est inégale selon les sites et selon les acteurs interrogés. Les quelques demandeurs d'emploi interrogés discernent rarement le rôle et le fonctionnement des MDE; ils repèrent plus clairement les prescripteurs les ayant orientés vers une action spécifique ou portant une prestation. Les prestations sont généralement appréciées dans la mesure où elles répondent le plus souvent à des besoins spécifiques (garde d'enfants sur horaires décalés...). De plus, pour certains bénéficiaires, la possibilité d'accéder dans un lieu unique à l'ensemble des services facilite l'accès à l'information. L'opinion que portent les entreprises des sites analysés sur l'action de la MDE est globalement positive, du fait notamment de l'intégration de l'offre de service des partenaires. La plus-value de la MDE en termes de lisibilité et de simplification de l'offre de service est davantage perceptible par les membres de la MDE, lorsque celles-ci disposent

d'un espace physique d'accueil. En effet, la proximité physique facilite l'échange d'informations et permet d'acquérir une meilleure connaissance de l'offre de service des partenaires. La qualité du service rendu est améliorée grâce notamment à la mise en place de centres de ressources et d'informations mutualisés. De fait, l'implantation de la MDE permet fréquemment un partage des données entre les différents partenaires (80 % des MDE conventionnées en juillet 2007) et la mise en commun de ressources (65 %). L'apport des MDE « coordinatrices » est perçue de façon plus variable selon les sites. Dans certains cas, un consensus a émergé dès le départ entre les partenaires pour ne pas créer une structure supplémentaire et consacrer ainsi une majorité du budget de fonctionnement (plus de 85 %) au financement d'actions nouvelles. Dans d'autres cas, ce choix peut ne pas correspondre au projet initial et soulever de fait l'opposition de certains acteurs.

Quel que soit le modèle retenu, les acteurs parties prenantes des MDE portent parfois un point de vue critique sur leur fonctionnement. En effet, pour certains la MDE est une structure qui ajoute « une strate » dans un système déjà complexe, en particulier quand de nombreuses MDE sont présentes sur un territoire. Certains considèrent que

Encadré 3

SOURCES MOBILISÉES POUR L'ANALYSE DES MAISONS DE L'EMPLOI

Cette étude se fonde sur l'exploitation conjointe de plusieurs sources :

- les dossiers de conventionnement des 151 Maisons de l'emploi conventionnées avant la fin juillet 2007, synthétisés selon une grille d'analyse élaborée conjointement par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) et la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Les dossiers de conventionnement permettent de disposer des principales caractéristiques des MDE (informations issues des conventions financières, statuts et plans d'action pour chaque année du fonctionnement des MDE).

- la collecte, auprès des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP), d'informations complémentaires non disponibles dans les dossiers de conventionnement et relatives à l'implication de divers acteurs (membres constitutifs de droit, membres constitutifs à leur demande, partenaires associés) selon la nature de leur apport (mise à disposition d'outils, participation au diagnostic) sur chacun des axes de la MDE. Les informations issues de ces questionnaires ont pu être exploitées pour 146 MDE sur 151.

- une enquête monographique sur six territoires [2], réalisée par la société GESTE de février à juin 2008, à la demande de la Dares et de la DGEFP. Les six MDE retenues pour cette étude ont été sélectionnées pour leur diversité et leur représentativité (tableau A). Sur chaque site, une vingtaine d'entretiens ont été menés avec les divers membres constitutifs et partenaires associés de la MDE, ainsi qu'avec quelques bénéficiaires d'actions des MDE (demandeurs d'emploi et entreprises).

Depuis fin juillet 2007, une cinquantaine de MDE supplémentaires ont été conventionnées. De premiers rapports d'auto-évaluation ont par ailleurs été produits. L'analyse de ces rapports pourrait permettre de disposer d'éléments utiles d'appréciation sur la mise en œuvre des plans d'action, les difficultés éventuelles rencontrées et les réorientations qui ont pu, dans certains cas, se dessiner.

l'offre de service de la MDE se limite à la reprise du programme d'actions du Service public de l'emploi local et que pour l'instant la valeur ajoutée de la MDE est faible, du fait d'une action jugée redondante avec celle des partenaires, tout particulièrement sur l'axe 2 (« Accès et retour à l'emploi »). Des tensions ont ainsi pu être observées sur certains sites au moment de la mise en œuvre du plan d'actions. De manière générale, une articulation reste à trouver, pour certaines MDE, notamment avec les PLIE et les missions locales pour les publics les plus éloignés du marché du travail. Les exemples analysés dans le cadre des enquêtes monographiques montrent qu'il n'existe pas de modèle unique de réussite et que l'adaptation aux configurations locales apparaît primordiale. Si certaines MDE ont « trouvé leur place » et acquis leur légitimité, celle-ci est encore en construction pour d'autres. Dans certains cas, face à un constat assez unanime et critique, l'engagement d'une réflexion sur un nouveau projet semble nécessaire.

La loi du 13 février 2008 relative à la réforme du Service public de

l'emploi (SPE) a entériné la création d'un nouvel opérateur national, Pôle emploi, issu de la fusion entre l'ANPE et le réseau des Assédic et institué les conseils régionaux de l'emploi (encadré 2). Cette loi réaffirme le rôle des Maisons de l'emploi mais soulève des questions concernant la distinction entre les domaines de compétences « réservés » de Pôle Emploi et les domaines de compétences « partagés » avec les MDE, en particulier concernant l'axe 2. Les acteurs interrogés au printemps 2008 dans le cadre des enquêtes monographiques avaient encore une vision partielle des

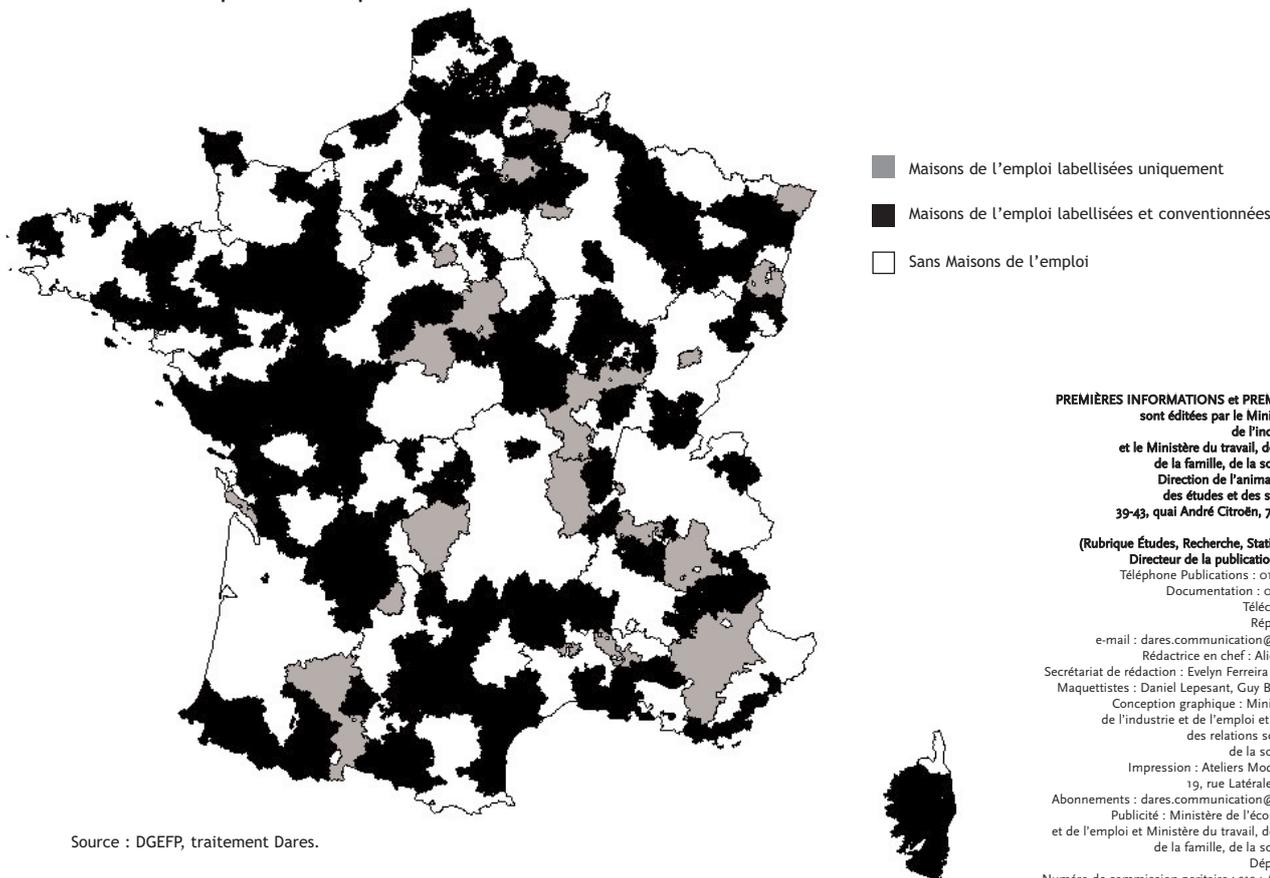
conséquences potentielles de la mise en œuvre de l'opérateur unique vis-à-vis de leur activité. Cependant, ils mettaient en avant la nécessaire complémentarité de l'offre de service de la MDE avec celle de Pôle Emploi concernant l'observation, la veille, la prospective, mais aussi l'accompagnement de publics très éloignés de l'emploi. De même, ils estimaient que pour certaines actions ciblées sur les entreprises et le développement local de l'emploi, des complémentarités entre l'opérateur unique et la MDE pouvaient exister.

Céline GRATADOUR
en collaboration avec Olivier MAZEL (Dares).

Pour en savoir plus

- [1] Berthet T., Cuntigh P., Guitton C., Mazel O. (2002), « 1998-2002 : la territorialisation progressive des politiques de l'emploi », *Premières Synthèses* n° 24.2, juin.
- [2] « Monographies sur six territoires : A, B, C, D, E, F », *Rapport de synthèse réalisé par Geste*, juin 2008.
- [3] « La gouvernance locale de l'emploi : l'expérience de la "première génération" des Maisons de l'emploi », *Rapport final réalisé par le centre associé du Céreq*, juin 2005.
- [4] « Les Maisons de l'emploi : une dynamique territoriale au service de l'emploi et du développement économique », *Rapport d'information* n° 952 de la députée Marie-Christine Dalloz, juin 2008.
- [5] « Les Maisons de l'emploi », *Rapport de la mission d'évaluation du dispositif* du député Jean-Paul Anciaux, juin 2008.

Carte 1
Les Maisons de l'emploi en métropole - Situation à la fin décembre 2008



Source : DGEFP, traitement Dares.