

DOCUMENT DE TRAVAIL

LES MODES DE COORDINATION
DES ACTEURS LOCAUX AUTOUR
DES DISPOSITIFS DU PARE ET DU PAP
Une synthèse de l'enquête

ALBANE EXERTIER
AGNÈS GRAMAIN
ANNE LEGAL

N° 64
juillet 2006

**CENTRE
D'ETUDES
DE L'EMPLOI**

«LE DESCARTES I»
29, PROMENADE MICHEL SIMON
93166 NOISY-LE-GRAND CEDEX
TÉL. 01 45 92 68 00 FAX 01 49 31 02 44
MÉL. cee@cee.enpc.fr
<http://www.cee-recherche.fr>

Les modes de coordination des acteurs locaux autour des dispositifs du Pare et du Pap

Une synthèse de l'enquête

ALBANE EXERTIER

albane.exertier@mail.enpc.fr

Centre d'études de l'emploi

AGNES GRAMAIN

agnes.gramain@mail.enpc.fr

CEE/EURISCO-LEGOS (Université Paris-Dauphine)

ANNE LEGAL

anne.legal@dauphine.fr

EURISCO-LEGOS (Université Paris-Dauphine)

DOCUMENT DE TRAVAIL

N° 64

Juillet 2006

ISSN 1629-7997
ISBN 2-11-096190-2

LES MODES DE COORDINATION DES ACTEURS LOCAUX AUTOUR DES DISPOSITIFS DU PARE ET DU PAP

UNE SYNTHÈSE DE L'ENQUÊTE

Albane Exertier, Agnès Gramain, Anne Legal

RESUME

Au printemps 2005, les modes de coordination, à l'échelle locale, entre les différents protagonistes de l'aide au retour à l'emploi semblaient bousculés par deux mouvements majeurs : l'élan de décentralisation initié en 2004 et l'instauration d'un financement des prestations de service en direction des demandeurs d'emploi (formation, accompagnement, bilan...) par l'Unedic. Dans ce contexte, les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales peinaient à trouver de nouvelles marques pour construire une commande politique cohérente. Le changement de commanditaires obligeait les opérateurs historiques, partie ou partenaires privilégiés de l'État, tels que l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) ou l'Afpa (Association pour la formation professionnelle des adultes) à se repositionner en tant que prestataires. Enfin, l'organisation même du dispositif d'accompagnement des demandeurs d'emploi semblait traversée de malentendus.

Mots-clefs : Coordination, politiques de l'emploi, accompagnement, territoires, Pare, Pap.

The Local Aspects of Co-ordination in Back-to-Work Assistance

What Could we Learn from a Three-site Inquiry?

Abstract

The co-ordination of labour market policy at the local level has become a key issue with the rescaling process. We present here investigations on this topic, which took place in spring 2005 on three sites. The decentralization process, combined with a shift in labour market policy to activation programs financed by the insurance scheme, induced noticeable changes. The decentralized services of the administration and the various levels of local authorities were still searching for a new balance in the local leadership, since the State was losing any legitimacy even for co-ordinating public action for the unemployed. The role of the former main operators and their relationship with the new stakeholders remained quite undefined. Even co-ordination in service provision, at the most operational level, was hindered by misunderstanding and confusion concerning the missions and objectives allocated to each of the numerous institutions involved in public service.

Key words: *co-ordination, labour market policy, activation programs, rescaling.*

L'analyse coordonnée des trois monographies réalisées sur les sites de Villeban¹, Pref et Capreg a fait apparaître plusieurs thèmes saillants. Ils touchent aussi bien à la coordination externe des institutions en charge de la mise en œuvre du Projet d'action personnalisé-Pap (avec les Assedic ou les communes par exemple) qu'à leur coordination interne. Ils se rattachent aussi aux différents domaines de l'action publique qui touchent à l'accompagnement pour le retour à l'emploi : le développement économique, l'insertion, la formation, l'intermédiation.

1. DÉCENTRALISATION ET DÉCONCENTRATION DE L'ACTION PUBLIQUE POUR L'EMPLOI : QUELLE ARTICULATION DES COMPÉTENCES ET DES PROJETS POLITIQUES À L'ÉCHELLE LOCALE ?

1.1. Choix des territoires de coordination

La politique de lutte contre le chômage suppose de coordonner les actions de l'ANPE avec celles de différents services déconcentrés de l'État ainsi qu'avec plusieurs dimensions de l'action publique, qui se trouvent être décentralisés à différentes collectivités territoriales : la formation professionnelle (voire initiale, même si, sur le terrain, cette dimension semble peu entrer en ligne de compte) confiée aux régions, l'insertion confiée essentiellement aux départements et le développement économique confié aux départements, communes et communautés de communes (dans un cadre de coordination régionale).

Comme le soulignait déjà le rapport annuel 2002 de l'Igas, ceci complique sensiblement le choix des territoires de coordination de l'action publique dans le domaine. En effet, ces espaces géographiques doivent constituer des entités pertinentes pour analyser la situation de l'emploi (c'est-à-dire correspondre au territoire d'un marché du travail local, si tant est qu'un tel marché existe) ; mais ils doivent aussi permettre une coordination des différentes politiques publiques et donc s'inscrire logiquement dans les différents territoires géographiques de compétence.

Respecter cette deuxième exigence représente déjà à soi seul un réel casse-tête, les territoires de compétence des institutions impliquées dans l'aide au retour à l'emploi étant particulièrement nombreux ; mais plus encore que leur multiplicité, c'est l'existence de chevauchements, et plus exactement les raisons de ces chevauchements, qui nous semble révéler un enjeu important de la coordination des politiques d'aide au retour à l'emploi. On voit en effet apparaître deux logiques de partition du territoire. La première correspond au découpage administratif qui dessine une partition à plusieurs niveaux reposant sur un principe d'emboîtement², et donc sur des relations d'appartenance univoques : chaque point du territoire appartient à un seul département, qui appartient tout entier à une seule région. Ce premier découpage structure aussi bien les collectivités territoriales que les services déconcentrés de

¹ Les noms des sites d'enquêtes ont été modifiés. Villeban est une commune d'Île-de-France. Pref est une préfecture de province. Capreg est capitale de région.

² On peut noter, même si cela peut paraître anecdotique, que cette partition du territoire ne respecte pas la simple propriété de connexité puisqu'il existe des enclaves départementales : certains cantons appartenant à un département sont enclavés dans un autre département (et même dans une autre région).

l'État³. Ces deux caractéristiques permettent un tissage assez simple lorsqu'il s'agit de coordonner l'action publique : d'une part, les territoires géographiques sur lesquels s'appliquent les compétences du président du conseil régional (respectivement celles du président du conseil général) et celles du préfet de région (respectivement du préfet de département) sont identiques ; d'autre part, une répartition de l'action régionale par département permet de couvrir l'ensemble du territoire concerné, tandis que les autorités départementales ont toujours un unique référent à l'échelle régionale.

Dans le domaine de l'emploi, c'est un découpage plus fin qui sert de socle à la coordination des actions publiques : la zone « emploi-formation ». La méthode de constitution de ces zones est pour le moins floue⁴ (voir sur ce point le rapport de l'Igas), mais ils semblent s'organiser comme un regroupement infra-départemental de communes⁵, censé correspondre à un bassin d'emploi. La structure d'articulation évoquée plus haut peut donc s'étendre simplement à ce niveau supplémentaire, en désignant, dans chaque institution, un représentant pour chaque zone « emploi-formation ».

Cependant, une deuxième logique de territorialisation apparaît tout aussi opérationnelle dans le champ des politiques de l'emploi : celle des territoires de projets, et plus précisément dans les sites que nous avons visités, celle des communautés d'agglomération, des communautés de communes ou des pays. À la différence du premier découpage, il s'agit là de regroupements électifs, liés à la volonté de mutualiser des efforts ou au partage d'une même volonté politique dans certains domaines de la vie publique. Ces regroupements intercommunaux portent souvent les missions de développement économique et sont, à ce titre, des interlocuteurs incontournables dans la réflexion, la mise en œuvre et la coordination des politiques de l'emploi à l'échelle locale. Qui plus est, l'espace du regroupement intercommunal est souvent pris comme référence pour délimiter le territoire de compétence d'autres protagonistes majeurs de la politique de l'emploi, en particulier les missions locales et les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (Plie). Pour autant, l'espace ainsi dessiné n'a, *a priori*, aucune raison de correspondre au territoire opérationnel défini par la Direction départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle (DDTEFP), sauf peut-être dans le cas où c'est principalement l'intervention sur le marché du travail qui a motivé l'intercommunalité et que celui-ci se trouve inclus dans les limites d'un département.

Parmi les trois sites explorés, c'est à Pref que la multiplicité des territoires est la plus forte : le territoire du Plie correspond exactement à celui de la communauté d'agglomération de Pref – il est donc transrégional – mais diffère largement du territoire opérationnel du Service public de l'emploi (SPE) : cinq communes en plus, cinq autres en moins. À Villeban, l'intercommunalité est faible et récente : elle consiste essentiellement en un contrat de ville commun à Villeban et Banville, signé en 2000, pour six ans. Là encore, c'est bien sur le territoire intercommunal qu'ont été construits la mission locale et le Plie. Ce territoire intercom-

³ Ceci est d'ailleurs source d'ambiguïté dans les discours ; « c'est le département qui s'en occupe », renvoie, par exemple, selon le contexte, aux services du conseil général ou à la préfecture.

⁴ Autant la méthodologie de construction des zones d'emploi par l'Insee est accessible, autant la définition des bassins d'emploi est obscure et confuse. Il n'est par exemple pas évident que les bassins d'emploi définissent un découpage exhaustif du territoire. Leur définition est même probablement multiple : peut-on considérer que les frontières des bassins utilisés par l'ANPE pour regrouper l'activité de ses agences locales, recouvrent exactement celles des bassins utilisés dans les travaux régionaux de l'Insee, des bassins structurant l'activité des Directions du travail, etc. ?

⁵ Dans le cas de Pref, commune bordée par deux départements appartenant à une autre région (que celle de Pref), le bassin d'emploi reconnu par l'ensemble des membres de l'équipe territoriale ne comprend que des communes du département de Pref.

munal est entièrement inclus dans une seule zone « emploi-formation » de la DDTEFP, la zone « nord-ouest » qui compte sept communes. Cependant, en termes de développement économique, les communes de Banville et Villeban sont insérées dans un territoire plus large et entretiennent des liens privilégiés (association des maires), au sein de ce groupe, avec deux autres communes, qui relèvent d'une autre zone « emploi-formation ». Parallèlement, les cinq autres communes de la zone « nord-ouest » sont liées par un contrat d'agglomération. À Capreg, la structure qui anime le Plie a été rattachée aux services de la communauté d'agglomération de Capreg, mais elle a pour objectif d'étendre son territoire pour qu'il coïncide avec celui du « grand capregeois »⁶, comme c'est déjà le cas pour la mission locale. La situation est cependant plus simple, puisque le territoire opérationnel défini par la DDTEFP coïncide quasiment avec celui du grand capregeois.

L'absence de correspondance entre territoire opérationnel du coordinateur « emploi-formation » et territoire de l'intercommunalité peut faire obstacle au bon fonctionnement de la coordination des politiques de l'emploi, et ce pour plusieurs raisons. On voit immédiatement l'intérêt de coordonner la politique de l'emploi autour des zones « emploi-formation ». Tout d'abord, cette entité géographique a, en général⁷, un sens en termes de marché de l'emploi ; ensuite elle s'insère facilement dans le fonctionnement des collectivités territoriales régionales et départementales ainsi que dans celui des services déconcentrés de l'État. Cependant, un tel choix pose problème aux représentants des institutions dont le territoire est ajusté sur celui de l'intercommunalité. On peut distinguer deux difficultés :

- Si la coordination au sein d'une même zone « emploi-formation » implique, théoriquement au moins, la participation de plusieurs communes et regroupements de communes distincts, voire de plusieurs missions locales ou Plie, l'équilibre entre leurs objectifs et priorités risque d'être délicat à trouver, au sein de la coordination locale, d'autant plus que le choix des communes de ne pas s'être regroupées toutes ensemble témoigne probablement d'une forte hétérogénéité de situations et de vues.
- Si, qui plus est, les territoires de projet ne sont pas inclus entièrement dans la zone « emploi-formation », alors leurs représentants sont amenés à siéger dans plusieurs équipes de coordination, ce qui, indépendamment des questions d'emploi du temps (souvent évoquées par nos interlocuteurs), suppose indirectement une certaine coordination des priorités politiques d'une zone « emploi-formation » à l'autre.

Le site de Pref cumule les deux difficultés. On observe une coordination des politiques de l'emploi autour de la zone « emploi-formation » très active. Une équipe territoriale regroupant un nombre impressionnant⁸ d'acteurs de la politique de l'emploi se réunit régulière-

⁶ Le « grand capregeois » est un pays qui regroupe cinq territoires dont la communauté d'agglomération de Capreg.

⁷ Le rapport de l'Igas cité plus haut souligne la difficulté de définir des bassins d'emploi cohérents du point de l'analyse économique dans le cas du département du Val-d'Oise. Cette remarque vaut certainement pour la plupart des départements de l'Île-de-France : une forte concentration de population active, associée à un réseau trans-départemental de transports en commun rapides, donne lieu à une configuration des déplacements domicile-travail original, qui appellent certainement des outils d'analyse propres.

⁸ Aux dires de certains de nos interlocuteurs, qui siègent aussi dans d'autres équipes territoriales du département de Pref, le grand nombre de partenaires impliqués dans la coordination autour du bassin de Pref entrave la capacité de proposition et d'action de l'équipe territoriale, et réduit l'essentiel de son activité à la réalisation d'un diagnostic partagé. Cependant, ce discours émane de personnes qui n'appartiennent pas au bureau, qui concentre probablement l'essentiel du pouvoir de décision.

ment⁹. Un bureau, composé par la DDTEFP, l'ANPE, les conseils général et régional anime le dispositif avec une répartition des présidences par thème : le conseil régional pour les questions tenant à la formation, le conseil général pour celles tenant à l'insertion et la DDTEFP pour les questions tenant au marché du travail et à l'intermédiation. Cependant, on ne peut qu'être frappé par la faible implication des communes et regroupement de communes dans ce dispositif : si plusieurs chaises leur sont réservées autour de la table, elles semblent le plus souvent vides. Deux remarques peuvent être faites à ce propos.

- Tout d'abord, l'absence d'interlocuteur à la communauté d'agglomération de Pref n'est probablement pas sans lien avec le peu de place faite au développement économique et à la question du potentiel local de création d'emploi dans les préoccupations des autres personnes que nous avons rencontrées¹⁰ : cette dimension de la politique de l'emploi n'entre pas dans leur mission et, cette préoccupation n'étant pas « représentée » dans les discussions et la réflexion collective, elles n'y sont pas sensibilisées¹¹.
- Ensuite, la non concordance des territoires de compétence ne suffit certainement pas à expliquer la position de relatif retrait de la communauté d'agglomération de Pref. En effet, d'autres acteurs de la politique de l'emploi, dont le territoire de compétence relève aussi de la logique des territoires de projet, comme le Plie ou la mission locale, siègent activement au sein de l'équipe territoriale. Plusieurs explications à ce différentiel d'implication peuvent être avancées : les institutions qui siègent « malgré tout » ont la politique d'aide au retour à l'emploi comme mission principale, ce qui n'est pas le cas de la communauté de Pref qui cumule bien d'autres champs d'action qui peuvent lui sembler prioritaires ; par ailleurs, les regroupements de communes, en tant que collectivités territoriales, sont probablement plus gênés par le chevauchement des territoires de compétences que les simples opérateurs de la politique de l'emploi : la difficulté, pour les communes appartenant à une même zone « emploi-formation », à parler d'une seule voix peut être perçue comme un risque de remise en cause de leur légitimité à peser sur la décision, comparée à celle des autres autorités politiques représentées (État, région, département).

Le choix d'un territoire de coordination qui met les élus locaux (maires, présidents de syndicats et de communautés) en situation de faiblesse risque donc de se traduire par une déconnexion entre politiques de l'emploi et initiatives de développement local, voire par l'inexistence de ces dernières.

⁹ Au moment de l'enquête (mars et avril 2005), le dispositif semblait très perturbé par les modifications de compétence induites par les derniers textes législatifs : plusieurs partenaires s'étaient retirés du dispositif afin de faire le point sur leurs nouvelles compétences, arrêter leurs positions et élaborer des outils propres, avant de retourner à la table de discussion et de coordination.

¹⁰ Les différents acteurs locaux ont pour la plupart des relations avec des entreprises, en tant qu'employeurs potentiels ; cependant, il s'agit là de nouer des relations professionnelles avec des interlocuteurs privilégiés, et non de penser un phénomène macro-économique. Sur ce point, le fait d'être en contact avec des employeurs, individuellement, ou bien avec des groupements d'employeurs ou des représentants des employeurs (branches professionnelles, CCI, GEIQ, etc.) a un sens très différent.

¹¹ Il convient cependant de mentionner une prise de conscience récente de ce problème de la part du coordinateur « emploi-formation ». C'est bien dans ce sens qu'il a choisi, en 2004, d'impliquer la CCI et l'association de développement économique du département de Pref dans les réunions du Plan d'action local.

Pour autant, choisir de coordonner les politiques de l'emploi autour des territoires dessinés par l'intercommunalité, afin d'éviter les dysfonctionnements évoqués, ne va pas sans difficulté non plus. Ce sont alors les représentants des services déconcentrés de l'État, de l'ANPE, des conseils généraux et régionaux qui se trouveraient en porte-à-faux : leur territoire de compétence relèverait partiellement de différentes zones de coordination, et certaines zones relèveraient de plusieurs autorités. Cette situation toucherait peu les représentants de l'échelon régional¹², mais souvent ceux de l'échelon départemental (DDTEFP et conseils généraux au premier chef). Encore peut-on penser que la coordination de plusieurs autorités régionales ou départementales est plus facile à obtenir, les découpages administratifs représentant avant tout une contrainte et n'étant pas gage d'homogénéité du territoire. Cependant, les territoires de l'intercommunalité présentent une différence majeure avec le découpage administratif, qui constitue aussi bien un atout qu'un inconvénient pour servir de base à la coordination de l'action publique : ils sont mouvants. Suivre leurs évolutions peut permettre d'adapter l'espace de la coordination à l'évolution économique, sociale et politique du territoire, ce qui est plutôt pertinent, mais suppose aussi, pour tous les partenaires, de réorganiser régulièrement les découpages territoriaux, ce qui est coûteux.

1.2. Légitimité, coordination et impulsion de l'action publique

Au delà des questions de territoires, c'est en fait celle de la légitimité des différents acteurs locaux à coordonner l'action publique ou à l'impulser qu'il convient de poser. Sur ce point, la comparaison des trois sites étudiés est particulièrement instructive. En effet, à Pref, le coordinateur « emploi-formation » joue un rôle central : tous les acteurs rencontrés nous ont conseillé de le voir, reconnaissent sa compétence, son efficacité et sa place incontournable¹³ ; en revanche à Capreg, l'audience de la coordinatrice « emploi-formation » est restreinte aux acteurs du SPE (ce sont essentiellement les directeurs d'agences locales de l'ANPE qui nous ont renvoyé à elle) ; les acteurs locaux soulignent même, pour la plupart d'entre eux, la difficulté de l'État à exister face à la puissance de la communauté d'agglomération de Capreg¹⁴. Enfin, à Villeban, certains acteurs locaux ont tenu des discours critiques sur le rôle joué par la coordinatrice « emploi-formation »¹⁵. À y regarder de plus près, on comprend que la place du coordinateur « emploi-formation » et son audience s'explique en grande partie par le rapport de force établi entre l'État et les collectivités territoriales.

Le site de Villeban présente une configuration très particulière : la coordinatrice emploi-formation considère que son rôle de coordination est, dans le contexte local, sans intérêt, car les acteurs ne sont pas si nombreux, se connaissent et travaillent ensemble. Elle consacre donc l'essentiel de son temps et de ses compétences aux relations avec les entreprises. Ce choix est probablement une réponse au comportement des communes : il semble en effet que la commune de Villeban se soit peu investie jusqu'à récemment dans le domaine du

¹² Notre premier terrain d'enquête, Pref, est, sur ce point, exemplaire dans tous les sens du terme : la communauté d'agglomération de Pref s'étend en effet sur deux départements, ces derniers appartenant à deux régions distinctes ; de ce fait, il s'agit là d'un cas particulièrement éclairant mais peu représentatif.

¹³ Accessoirement, toutes les personnes l'appellent pas son prénom et semblent entretenir de bonnes relations « personnelles » avec lui.

¹⁴ Les acteurs du SPE se sentent comme assiégés ; nombre d'éléments objectifs donnent corps à leur discours comme par exemple le fait que les représentants de la communauté d'agglomération de Capreg puissent se plaindre de ne pas être prévenus des réunions internes au SPE local.

¹⁵ Certains discours tenus par des interlocuteurs de terrain étaient même particulièrement violents.

développement économique. Mais il ne va pas sans conséquence. Tout d'abord, plusieurs acteurs rencontrés n'ont visiblement que très peu de contact avec leur coordinatrice emploi-formation^{16, 17}. Ensuite, son investissement dans le domaine du développement économique est mal perçu par certains acteurs, qui y voit, selon leur point de vue, abus de compétences, inefficacité, voire incompétence. Enfin, le récent engagement des communes dans le champ du développement économique, déséquilibre le dispositif.

Sur le site de Capreg, les interlocuteurs liés aux élus locaux ont une vision précise et restreinte du rôle du coordinateur « emploi-formation », en opposition avec celui des élus locaux : c'est aux élus locaux qu'appartient l'initiative et le choix des orientations politiques et stratégiques, l'état comme les autres acteurs locaux doit s'associer à ces dynamiques, l'État ayant par ailleurs un rôle de coordination, de mise en cohérence des différents dispositifs, via le coordinateur « emploi-formation » (voir encadré 1¹⁸). Cette distinction est d'autant plus nette et affirmée que le site de Capreg présente plusieurs caractéristiques qui favorisent une telle organisation : non seulement, la zone « emploi-formation » coïncide avec le territoire de compétence des structures développées par la communauté d'agglomération de Capreg (le Plie et la mission locale), mais en plus la communauté d'agglomération constituée autour de la ville de Capreg a un *leadership* incontesté en termes de développement économique sur le territoire du grand capregeois, son président a une aura nationale, et les différentes collectivités territoriales (communauté d'agglomération, département et région) étaient jusqu'à très récemment en forte connivence. Dans une telle configuration le Service public de l'emploi se trouve presque instrumenté, sommé de mettre ses outils au service de la volonté politique des élus locaux, et s'arc-boute sur la dimension de « garant de l'égalité de service pour tous » de sa mission.

À première vue, la situation de Pref, déjà évoquée semble à l'opposé de celle de Capreg : les élus locaux sont loin d'être omniprésents, et la coordination territoriale semblent conduite, en fort partenariat, par l'État, *via* la DDTEFP, les conseils général et régional, avec un rôle d'autant plus prépondérant du coordinateur emploi-formation que Pref n'est pas capitale régionale, et que les représentants de la région ne résident pas sur place. La légitimité du coordinateur « emploi-formation » à animer la coopération opérationnelle de l'ensemble des acteurs de la politique locale d'aide au retour à l'emploi ne fait pas l'ombre d'un doute parmi les opérateurs rencontrés. Pourtant, là encore, le partenariat mis en place est non seulement partiel (puisque la communauté d'agglomération de Pref en est quasiment exclue), mais encore plus limité et plus fragile qu'il n'y paraît. Selon le directeur adjoint des services du conseil régional, en charge de l'emploi et de la formation, l'activité des équipes territoriales, créées en partie à l'initiative de la région, consiste à porter un diagnostic commun sur le territoire, définir des orientations communes (des cibles prioritaires qui infléchissent les politiques de chacun) et décider de quelques actions communes. Les documents produits et les remarques d'autres interlocuteurs soulignent que l'équipe territoriale a finalement peu de pouvoir décisionnel (sauf pour coordonner concrètement les actions envisagées par chacun) et que son fonctionnement ne conduit pas à l'établissement de priorités communes qui pourraient guider un projet d'action publique unifié présentant une cohérence d'ensemble.

¹⁶ Certaines personnes rencontrées, dans des organismes en charge de l'accompagnement de demandeurs d'emploi, ont refusé de nous parler de la coordinatrice, tandis que d'autres nous communiquait les coordonnées de la coordinatrice d'une autre zone « emploi-formation ».

¹⁷ La rapidité du *turn-over* dans le secteur renforce le risque de perdre le contact.

¹⁸ Les encadrés restituent des extraits d'entretien choisis. Les hésitations ont été atténuées pour faciliter la lecture. Les accents dans le discours sont transcrits par le caractère gras ; les mots soulignés le sont par nous.

Encadré 1 **Rôles des élus locaux et du SPE**

Entretien avec le directeur d'un organisme rattaché à la communauté d'agglomération de Capreg

AL : Et on m'a parlé d'une certaine V.T. qui travaille justement à la Direction départementale...

Mr. C : ... oui... coordinateur emploi formation...

AL : ...et Mme B., hier, me disait qu'elle jouait un rôle fédérateur...

Mr. C : ... oui c'est vrai [...]; c'est pour ça que je vous disais [que] la direction du Travail joue son rôle, et j'entendais par là [...] le rôle de V.T. à un moment donné dans le système, [...] fédérateur [...] c'est vrai... maintenant je pense qu'elle a joué son rôle de coordinateur emploi formation... l'élément fédérateur sur [la communauté d'agglomération], c'est je dirais surtout la politique de la ville et tout le dispositif de Capreg Métropole lié à la politique de la ville...au-delà de ça, sur l'ensemble du bassin d'emploi, {il y a] un élément effectivement coordonnateur, je dirais plus que fédérateur d'ailleurs, [...], c'est V.T., sur sa dimension coordination emploi formation / direction du travail... elle a initié, à la demande du directeur du travail, certains comités locaux, etc. donc ça c'est très bien et ça a été des instances de concertation avec les différents partenaires [...] et tout ça s'intègre aujourd'hui dans la dynamique maison de l'emploi telle comme elle se conçoit à Capreg Métropole.

Entretien avec le directeur de la politique de la ville de la communauté d'agglomération de Capreg

Mr D. : Quand [il] est arrivé en 89 à la mairie de Capreg, il a souhaité regarder un petit peu le diagnostic de sa ville, écouter un petit peu les Capregeois et regarder ce qui pouvait tirer à la fois la ville et l'agglomération vers le développement. Donc, il est clair qu'il s'est vite rendu compte qu'aménager les zones d'activité, faire venir les entreprises, c'était quelque chose d'indispensable, et c'est comme ça que s'est construit aussi, sur cette compétence, l'intercommunalité à travers à la fois un district et la communauté d'agglomération...(...)

C'est déjà un choix du maire ou du président d'agglomération de vouloir développer sa ville et après d'utiliser les outils adéquats pour pouvoir le faire, ça c'est une première chose

(...) Il y a une organisation technique qui se fédère autour de [la communauté d'agglomération] et chacun, la région apportant [son savoir-faire, la région, l'ANPE et le conseil général].

AL : D'accord... Et là, c'est [la communauté d'agglomération] qui est à l'origine de ces comités ou qui organise ces comités ?

Mr D. : Oui ! Oui, oui [...] c'est la responsable du développement économique qui est à l'origine de la fédération des acteurs locaux. [...] parfois il y a des écueils, rien n'est parfait...quelqu'un oublie d'associer ses partenaires ou il y a une personne nouvelle qui ne sait pas que ça fonctionne comme ça, mais [...] un état d'esprit local [...] a pu se développer, qui a fait qu'on se présentait d'une manière collective (il insiste sur ce mot), complémentaire et cohérente vis-à-vis des interlocuteurs du monde économique... Voilà... C'est tout ?

Il y a des trucs qui ont bien marché parce que il y a eu des initiatives locales prises par des élus locaux, au premier rang desquels [le président de la communauté d'agglomération], parce qu'il souhaite développer sa ville et son territoire, et parce que un certain nombre d'acteurs locaux, du service public de l'emploi aux autres collectivités, se sont associés à cette dynamique là.

À propos du projet de maison de l'emploi :

Mr. D. : en l'occurrence, on va au-delà de [la communauté d'agglomération] puisqu'on va sur le bassin d'emploi, un petit moins que le bassin d'emploi mais sur des communautés de communes à l'extérieur de Capreg et je pense autant les élus de ces communautés de communes ont su montrer qu'elles voulaient s'associer à un projet collectif et commun, autant les services de l'État et de l'emploi ont un peu de mal parce qu'elles se disent « hou là là, qu'est-ce qu'il y a comme élus... qu'est-ce qu'on va devenir... qu'est-ce qu'on va faire ? »

Même si les discours sont beaucoup plus feutrés qu'à Capreg, on retrouve fondamentalement la même distinction : dans les faits, le coordinateur emploi-formation coordonne des décisions propres à chaque institution, il ne fédère pas les acteurs locaux autour d'orientations

stratégiques et politiques. Les récentes modifications induites dans l'organisation de la décentralisation, par la loi de cohésion sociale et la loi sur les libertés et les responsabilités locales, ont d'ailleurs radicalisé les positions et révélé les malentendus qui pouvaient exister à ce sujet. En effet, le conseil général et le conseil régional se sont récemment retirés de l'équipe territoriale. Les raisons précises invoquées diffèrent (mise en place du RMA et des maisons de l'emploi, disparition des stages d'insertion et de formation à l'emploi-Sife), mais, dans les deux cas, c'est bien la modification dans l'équilibre des pouvoirs politiques qui est en cause : le conseil régional n'entend pas se laisser mettre sur la touche par une coopération entre État et communes, quant au conseil général, il tient à prendre le temps de définir ses choix politiques dans les nouveaux domaines qui lui échoient avant de revenir à la table de la coordination¹⁹.

Quel que soit le site, il semble donc que la coordination soit mise à mal dès lors qu'une des trois conditions suivante n'est pas remplie :

- existence d'un accord précis et explicite sur les compétences et les rôles de chaque échelon du pouvoir politique (État, région, département, intercommunalité),
- équilibre des forces entre les quatre échelons sur le territoire de coordination
- distinction entre coordination stratégique et opérationnelle

Ainsi, on peut retenir que le contexte historique et géographique de notre enquête, qui se caractérisait par la modification récente de la répartition des compétences, l'existence d'intercommunalités trans-départementales ou trans-régionales et enfin une certaine confusion entre les différentes missions de l'État (en charge de l'intermédiation *via* le SPE local et de la coordination des différentes actions publique à l'échelon local), ne facilitait pas la coordination, aussi bien stratégique qu'opérationnelle, des différents domaines de l'action publique (développement économique, formation, insertion et intermédiation). Il semble aussi que, dans le contexte actuel de forte décentralisation, la territorialisation de la politique publique mise en œuvre par le SPE conduise inévitablement à une forte diversité des actions mises en œuvre, non pas seulement pour répondre à la diversité des populations et des situations socio-économiques mais aussi parce que, si cette territorialisation doit se faire en partenariat avec les élus locaux, alors elle doit prendre en compte la diversité des projets politiques portés par les territoires.

2. DISPOSITIFS DE RÉGULATION INTERNE, EN PRÉSENCE DE PLUSIEURS FINANCEURS ET PLUSIEURS OPÉRATEURS

S'interroger sur la coordination des institutions impliquées dans la politique d'aide au retour à l'emploi n'amène pas seulement à envisager, en amont, la question de leur concordance territoriale, en tant qu'élément de la coordination des principales fonctions, ou champ d'action (intermédiation, insertion, formation et développement économique), sur un territoire donné. Le dispositif de coordination interne de chacune de ces fonctions appelle lui aussi la réflexion. En effet, d'une part, la répartition des missions entre les différents

¹⁹ La personne rencontrée au conseil général va jusqu'à remettre en cause l'intérêt des équipes territoriales dans la nouvelle configuration, au moins temporairement ; au contraire, la région avance une position, qualifiée de « pragmatique » qui consisterait à continuer de s'appuyer sur les équipes territoriales plutôt que sur les maisons de l'emploi pour définir les orientations stratégiques.

protagonistes ne recouvre pas exactement les grandes fonctions de la politique d'aide au retour à l'emploi (à telle institution l'intermédiation, à telle autre la formation, à telle encore l'insertion, etc.), en particulier parce que le découpage des missions combine répartition des fonctions et répartition des populations (selon le statut indemnitaire, les catégories de bénéficiaires de l'action sociale, l'âge...); ceci peut mener à des redondances, à des vides, mais aussi, potentiellement, à des inégalités de traitement²⁰. D'autre part, les fonctions de financement et de mise en œuvre sont souvent confiées à des organismes distincts et indépendants, ce qui suppose de compléter l'organisation du travail par des dispositifs de régulation efficaces pour les financeurs. Les enjeux associés à ces dispositifs apparaissent particulièrement importants pour ce qui concerne la formation des demandeurs d'emploi et l'insertion sociale des plus démunis, deux secteurs actuellement en recomposition.

2.1. Incertitudes et repositionnements dans le secteur de la formation des chômeurs

L'organisation de la formation des demandeurs d'emploi et de son financement subit depuis plusieurs années de profondes modifications²¹. C'est le diagnostic des différents interlocuteurs rencontrés dans ce domaine, qui mettent au rang des changements majeurs, d'une part, le désengagement de l'État, par la suppression des Sife et le transfert aux régions de la commande publique passée auprès de l' Afpa et, d'autre part, l'arrivée en force des Assedic, non seulement comme financeur de formation, mais surtout comme commanditaire²². Ces deux tendances s'inscrivent dans des logiques, des contextes et des calendriers bien différents (sur lesquels nous reviendrons), mais leur croisement provoque une recomposition, pour le moins majeure, du paysage, pour les opérateurs traditionnels de la formation.

2.1.1. Une dimension peu « intégrée » dans le portefeuille d'action des gestionnaires d'accompagnement

La question de la formation des demandeurs d'emploi fait l'objet d'une attention d'intensité extrêmement variable parmi les structures chargées de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Cap-Emploi et les missions locales semblent, chacun à sa manière, les plus préoccupés par ce sujet. Dans le cas de Cap-Emploi, il s'agit avant tout d'un sujet d'inquiétude. En effet, les formations adaptées aux travailleurs handicapés sont peu nombreuses; la réduction des budgets de l'Agefiph pose de ce point de vue un vrai problème: les programmes de financement régionaux sont, de l'avis de nos interlocuteurs, souvent orientés vers des niveaux de qualification qui conviennent mal aux travailleurs handicapés et plutôt destinés aux jeunes, quant aux partenariats avec les Assedic, ils semblent

²⁰ Le terme d'inégalité n'est pas à comprendre uniquement au sens quantitatif, certaines populations étant plus aidées que d'autres. La discussion concernant la définition même de ce que serait l'égalité, égalité des chances, égalité des moyens, égalité des résultats, est d'ailleurs loin d'être tranchée. Nous considérons plutôt ici l'existence de différences dans les priorités et les orientations stratégiques retenues par les différentes instances, en charge des différentes catégories de demandeurs d'emploi.

²¹ Bien que nous ayons travaillé parallèlement sur ce sujet, à partir de matériau disjoint, cette partie du rapport fait grandement écho, aux notes rédigées en interne par le Cerc.

²² On peut aussi noter, mais à un moindre rang d'importance, l'implication des entreprises d'interim et des conseils généraux (dans le cadre de la formation des bénéficiaires du RMI).

très restreints et encore balbutiants²³. Dans les missions locales, l'orientation vers des formations fait partie du quotidien des conseillers ; cette partie de leur activité s'organise, pour beaucoup, sans passer par les services d'orientation spécialisée, dans le cadre du Programme régional de formation²⁴.

En revanche, les directeurs d'Agence locale pour l'emploi (ALE) semblent assez peu concernés, assez peu au courant, assez peu investis dans ce domaine : c'est le rôle du service orienteur spécialisé²⁵ ; quand un conseiller pense que suivre une formation pourrait améliorer la situation d'un demandeur d'emploi, il passe la main. Il semble, de ce point de vue, qu'un léger malentendu règne entre l'ANPE et les services d'orientation : les psychologues des services d'orientation de l'Afpa que nous avons rencontrés ont souligné que, pour une proportion non négligeable des personnes reçues en rendez-vous, il n'existe aucune formation adaptée, en termes de contenu, de niveau, de calendrier ou encore de localisation géographique ; il leur faut donc les renvoyer à l'ANPE pour construire un autre programme²⁶.

Ces observations appellent deux remarques. Tout d'abord, il semble que l'existence de conseillers spécialisés dans le domaine de la formation soit nécessaire pour seconder l'action des organismes chargés de la mise en œuvre du Pap²⁷, en particulier celle de l'ANPE²⁸ ; le parallèle avec la nouvelle organisation du système de soins (pour sa partie ambulatoire du moins) vient immédiatement à l'esprit : des médecins généralistes de premier recours (les gestionnaires de Pap), peuvent, en cas de besoin, adresser leur patient à un médecin spécialiste (le conseiller spécialisé dans la formation). Ensuite, le statut des services d'orientation de l'Afpa est source d'ambiguïté : ils appartiennent à une structure qui délivre des formations, alors que leur activité relève plutôt de l'accompagnement et s'apparente essentiellement à celle d'un conseiller spécialisé. Certains de nos interlocuteurs ont d'ailleurs fait remarquer que cette ambiguïté avait d'autres conséquences critiquables qu'une faible lisibilité des dispositifs : elle conduit en particulier à fausser le jeu de la concurrence entre organismes de formation, l'Afpa étant tout à la fois « juge et partie ».

²³ Il semble en particulier que les Assédics ne reconnaissent pas l'Agefiph comme co-financeur dans le cadre de leurs formations homologuées, même si quelques actions ponctuelles ont été organisées en co-financement par les deux organismes.

²⁴ La situation de Capreg est particulière sur ce point. En effet, jusqu'à présent, une agence régionale de formation avait le monopole de la prescription pour les formations labellisées conseil régional. Mais la mise en place d'une maison de l'emploi change la situation : la mission locale va ainsi retrouver la compétence de prescription. Ceci ne vaut que pour Capreg et non pour l'ensemble de la région.

²⁵ Le Service d'orientation de l'Afpa, ou le comité réunissant des conseillers Afpa et de l'association régionale de formation dans le cas de Capreg.

²⁶ Dans le cas de Pref, par exemple, le taux de retour est de 40 %.

²⁷ La dissolution de l'association régionale de formation, à Capreg, semble bien avoir été perçue comme une occasion pour l'ANPE de renforcer ses compétences dans ce domaine, puisqu'il semblerait qu'elle envisage de recruter quelques-uns des anciens conseillers de l'association régionale de formation.

²⁸ Comme nous l'avons mentionné, les organismes chargés de la mise en œuvre du Pap pour des publics ciblés, semblent pouvoir, plus facilement, intégrer les questions de formation dans leur action. Encore faut-il émettre quelques réserves. Dans le cas des missions locales, le caractère « généraliste » des conseillers tient plutôt à la prise en compte des questions d'insertion, et les orientations vers les formations Afpa ne donnent pas toujours de bons résultats, selon les spécialistes. Dans le cas de l'Apec, la situation est encore différente ; le suivi d'une formation s'inscrit souvent, pour les cadres, dans une approche un peu différente et ils ont probablement, plus que les autres demandeurs d'emploi, les moyens de s'orienter de manière autonome dans l'offre de formation. Ainsi, l'Apec de Capreg fournit aux cadres l'accès à une base de données rassemblant les différentes formations publiques et privées à destination des cadres, avec la consigne suivante : « c'est renseignez-vous, travaillez votre projet et faites votre marché avec des critères bien ciblés ».

2.1.2. Les spécificités de l'implication des Assedic dans le secteur de la formation des demandeurs d'emploi

Le fait que les acteurs locaux soient relativement coupés du champ de la formation, à l'exception des organismes spécialisés, tient probablement au fait que les programmes et les politiques de formation semblent élaborés essentiellement à l'échelle des instances régionales : même si la mise en place de certaines formations peut être initiée dans le cadre du Plan d'action local (Pal), il semble que les directions départementales du Travail n'aient plus de budget à y consacrer, ce qui renforce le rôle majeur du conseil régional – rôle qui va se trouver encore accru par la régionalisation de la commande publique (hors publics spécifiques), et celui des Assedic, dont l'action dans ce domaine se décide à la direction régionale.

L'implication des Assedic dans le secteur de la formation des demandeurs d'emploi s'inscrit dans la suite logique de l'instauration du Pare (Plan d'aide au retour à l'emploi). Ce dispositif trouve en effet sa logique dans le fait que l'action des institutions en charge de l'aide au retour à l'emploi, c'est-à-dire, au premier chef, celle de l'ANPE et de ses co-traitants, a une incidence sur la situation financière des Assedic (*via* la durée des épisodes de chômage). Il est donc économiquement optimal d'organiser un transfert financier des financeurs vers les opérateurs. Mais, sauf à considérer que l'ANPE²⁹ est un « agent bienveillant³⁰ » pour les Assedic, il paraît logique que celles-ci souhaitent pouvoir intervenir directement ou indirectement sur l'action de celle-là.

L'instauration du Pare a donné un premier niveau d'intervention aux Assedic et a cristallisé leur attention sur le champ de la formation des demandeurs d'emplois indemnisés, levier possible pour favoriser une reprise d'emploi plus rapide. Dans le dispositif actuel, la prescription de formation revient officiellement aux gestionnaires de Pap (et en deuxième intention aux services d'orientation) : les Assedic leur délèguent donc le choix des formations effectivement utilisées, et surtout l'évaluation de la pertinence d'un choix de formation pour un demandeur d'emploi donné. Cependant, les Assedic disposent de plusieurs outils de régulation, qui agissent non pas sur les conseillers de l'ANPE, mais sur les demandeurs d'emploi directement. Tout d'abord, l'Allocation de retour à l'emploi n'est versée aux demandeurs d'emploi indemnisés que s'ils suivent une formation homologuée, ce qui permet d'orienter les choix de formations vers celles choisies par les Assedic en vue de leurs objectifs propres (*i.e.* accélérer le retour à l'emploi). Par ailleurs, à côté de l'indemnisation des demandeurs d'emploi, les Assedic participent aussi au financement des formations ce qui leur permet de créer un deuxième niveau au dispositif incitatif, (suivre une formation homologuée par les Assedic revient moins cher³¹).

²⁹ De ce point de vue, on peut distinguer deux types d'actions pouvant accélérer le retour à l'emploi : l'intermédiation et la formation. Dans les faits, en termes d'intermédiation, c'est principalement l'ANPE qui est concernée ; Cap-Emploi qui suit les travailleurs handicapés et les missions locales pèsent peu en nombre de personnes indemnisées ; en revanche, même si les cadres sont assez minoritaires parmi les demandeurs d'emploi indemnisés, leur salaire de référence fait que l'action de l'Apéc pourrait avoir plus d'incidence sur le budget de l'assurance-chômage. Encore, le statut paritaire de l'Apéc fait-il penser que l'indépendance entre les deux structures est moins nette.

³⁰ Ceci signifie que l'objectif de l'ANPE serait de remplir les objectifs des Assedics.

³¹ L'incitation est d'ailleurs utilisée de manière fine, puisque la part des frais couverte par les Assedics varie d'une formation à l'autre en fonction de l'adéquation avec les besoins de main-d'œuvre et les intentions d'embauche déclarés par les entreprises locales.

Cependant, l'efficacité d'un tel dispositif a une portée limitée par le fait qu'il ne peut qu'orienter au sein d'un catalogue de formations donné. La volonté des Assedic de développer les formations dites « conventionnées », c'est-à-dire entièrement contrôlées (de la rédaction du cahier des charges à l'évaluation des organismes de formation) par les Assedic, constitue donc l'aboutissement logique de la démarche initiée par le Pare ; cela revient à instaurer un troisième outil de régulation, dans lequel l'ANPE se trouve presque en situation d'exécutant : son rôle local consiste essentiellement à constituer un extrait du fichier des demandeurs d'emploi et à contacter les personnes ainsi filtrées pour leur proposer la formation élaborée par les Assedic.

Ce faisant, les Assedic s'initient à un métier très différent de leur métier d'origine : il s'agit de construire une offre de formations qui puissent accélérer le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi indemnisés. L'institution dispose sans doute d'atouts pour cela. En particulier, on peut penser que les entreprises soient plus enclines à coopérer avec les partenaires sociaux, non seulement pour ce qui concerne la transmission d'informations sur leurs intentions d'embauche³², mais plus largement pour des opérations dans lesquelles elles s'engagent à recruter des demandeurs d'emploi à l'issue de sessions de formation : elles peuvent s'en sentir plus proches que de l'ANPE, plus partie prenantes, et peuvent anticiper avoir un meilleur contrôle de ce qui est organisé.

Cependant, les Assedic ont aussi des objectifs bien spécifiques. Tout d'abord, leur intervention ne concerne que les demandeurs d'emploi indemnisés. Ceci peut introduire des disparités dans l'accès à la formation selon le statut des demandeurs d'emploi si aucun effort financier en direction des chômeurs non indemnisés ne répond à l'effort consenti par les Assedic. Ce risque est évoqué, non seulement par les organismes de formations, mais aussi par des psychologues des services d'orientation et par des directeurs de mission locale, d'autant plus sensibilisés à ce problème que la proportion de demandeurs d'emploi indemnisés parmi les jeunes qu'ils accompagnent est très faible. Ensuite, l'objectif premier étant d'accélérer le retour rapide à l'emploi, il conduit les Assedic à donner la priorité à des formations de nature très particulière : des formations courtes, très opérationnelles, voire ciblées sur un emploi existant à pourvoir, qui s'apparentent plus à des procédures d'adaptation au poste de travail qu'à des formations valorisables par le demandeur d'emploi sur le marché du travail en général, donnant accès à une qualification, un titre ou un diplôme³³. Enfin, l'intervention des Assedic sur le marché de la formation va certainement les conduire à développer un réseau privilégié d'opérateurs, qui sauront non seulement répondre à leurs exigences en termes d'efficacité, mais aussi s'adapter à leurs modalités opératoires (essentiellement, monter rapidement des opérations ponctuelles). Quels organismes pourront intégrer ces réseaux³⁴ ? Quels déséquilibres cela peut-il introduire parmi les organismes de formation ? Quelle forme va prendre le marché de la formation des

³² Il faut noter que l'enquête « Besoin de Main d'œuvre » donne lieu à une exploitation conjointe avec l'ANPE.

³³ Sur ce point il faut cependant souligner que nos interlocuteurs ont conscience de l'importance des diplômes et qualifications, non seulement parce qu'ils sont demandés par les employeurs (Cf. Pal de Pref), mais aussi pour leur valeur symbolique aux yeux des stagiaires (Cf. les Assedic de Capreg remettent aux stagiaires de leur formation conventionnée un document, sans valeur juridique, mais ressemblant à un diplôme officiel).

³⁴ Ces réseaux semblent prendre des formes différentes selon les sites, formes qu'il nous a été difficile de mettre en perspective. Ainsi, à Pref, comme à Capreg, il semble que l'Afpa propose des formations pour financement aux Assedics (le directeur du centre Afpa de Pref était remarquablement au courant de la procédure de validation des projets au sein des Assedics, du rôle de la commission paritaire, etc.) ; cependant, les Assedics tiennent à marquer que l'Afpa est un organisme parmi d'autre, qu'il a des compétences, mais aussi des rigidités qui ne le mettent pas forcément au rang des interlocuteurs privilégiés des Assedics pour les formations conventionnées.

demandeurs d'emploi, constitué d'une multitude de petits organismes de formation face à deux acheteurs principaux ? Quelle place va prendre l'Afpa, sachant qu'elle fait partie du SPE et conserve la charge d'une partie de la commande publique ? Toutes ces questions ne trouvent pas de réponses dans nos observations, ni dans les discours recueillis, mais méritent d'être posées, et sont d'ailleurs posées par bien des personnes rencontrées.

L'émergence des Assedic en tant qu'acteur majeur dans le domaine de la formation ouvre sur des questions plus larges. La première est celle de la définition de ce que l'on entend par formation. Il semble qu'il y ait sur ce point une forte ambiguïté, voire des conflits d'intérêts entre les différents acteurs du secteur. L'opposition se cristallise autour de la notion de titre, mais elle est au fond plus large. Acquisition de compétences, obtention d'un titre ou d'une qualification pouvant figurer sur un CV, prévention de la désocialisation liée au chômage (ne pas perdre l'habitude des contraintes horaires, faire garder ses enfants...) ou encore apprentissage de « savoir être » (comme, par exemple, savoir travailler en équipe, ou se comporter dans un environnement professionnel) ou adaptation à un poste donné, les définitions possibles et les caractéristiques privilégiées sont nombreuses et ne rencontrent pas toutes les intérêts des mêmes opérateurs et des mêmes financeurs.

La seconde question concerne la place de la formation dans le portefeuille des actions mobilisables par les gestionnaires de Pap. En effet, si le fonctionnement par sélection dans un catalogue pré-établi semblait être dominant, le mode d'intervention des Assedic dans le champ de la formation pourrait changer fortement la donne. L'organisation de sessions de formation ponctuelles et spécifiques inverse en effet les prérogatives : ce ne sont plus les gestionnaires de Pap qui « piochent » dans le stock de formation celle qui convient au demandeur d'emploi qui se présente, ce sont les initiateurs de formation qui vont « piocher » dans le stock de demandeurs d'emploi ceux qui conviennent à la formation qui se monte. Qu'on ne se trompe pas : les formations conventionnées par les Assedic ne représentent pour l'instant qu'une petite partie des formations réalisées. Cependant, le transfert aux régions des financements correspondant à la commande publique Afpa laisse planer un doute sur les stratégies d'utilisation de ces fonds et pourrait amplifier le phénomène.

La décentralisation de la commande publique aux conseils régionaux amène à poser une troisième question, celle de la cohérence d'ensemble d'un programme de formation, dont les financements vont être essentiellement apportés par des institutions ayant des intérêts particuliers et des populations-cibles relativement étroites : le conseil régional concentrait jusqu'à présent ses efforts financiers sur les jeunes, les Assedic concentrent les leurs sur les chômeurs indemnisés. Comment les principes actuels de la commande publique vont-ils être repris par les régions ? Ce transfert va-t-il modifier le reste de leurs pratiques ? Qu'arrivera-t-il pour les personnes ne relevant ni d'une catégorie, ni de l'autre, en particulier les chômeurs handicapés et ceux qui sont en fin de droit ? Sur ce dernier point, le rôle des conseils généraux sera certainement déterminant ; sur les sites d'enquête, la mise en place de plateforme d'insertion professionnelle ou de formations pour les bénéficiaires du RMI, comportant un important volet de formation, organisée en coopération avec l'Afpa, laisse penser qu'ils pourraient, eux-aussi, jouer la carte de la formation³⁵.

³⁵ Ces formations s'inscrivent en particulier dans la volonté des conseils généraux de ne pas cumuler dépenses de RMI et dépenses d'APA, en formant des bénéficiaires du RMI aux métiers de l'aide à domicile. Notons que ce raisonnement ne tient que sous l'hypothèse d'une pénurie de main d'œuvre dans ces secteurs.

2.2. Incertitudes et repositionnements dans le secteur de l'insertion sociale des chômeurs

Le secteur de la formation n'est en effet pas le seul secteur connexe à celui de la politique de l'emploi qui connaisse actuellement une profonde réorganisation. Celui de l'insertion est aussi touché par les nouvelles prérogatives confiées aux conseils généraux : au moment de notre enquête, les dispositifs d'accompagnement des bénéficiaires du RMI étaient, pour la plupart, en renégociation, les partenariats existants avaient été suspendus, les budgets avaient été gelés. C'est probablement sur le site de Pref que la situation était la plus frappante, tant les dispositifs d'aide à l'insertion semblaient actifs et donnaient lieu à des partenariats efficaces³⁶. Ces partenariats concernaient tout d'abord le conseil général et l'ANPE, *via* la mise à disposition de personnel de l'ANPE dans les unités territoriales, apportant aux travailleurs sociaux du conseil général leur connaissance du marché de l'emploi et leur compétence en termes d'intermédiation et d'accompagnement vers l'emploi ; ils articulaient aussi l'action des agences locales (plus particulièrement celle des « équipes insertion » des agences) et l'animation du Plie pour l'inscription de demandeurs d'emploi dans des actions relevant du plan et pour la prospection des offres d'emploi. Enfin, ils associaient la mission locale à ces deux structures dans le cadre des « équipes emploi-insertion », ainsi que les différents organismes accueillant les permanences de ces équipes (Centre communal d'aide sociale-CCAS, centres médico-sociaux, points « service-public », etc.). Dans les autres sites, les partenariats étaient de même nature, mais plutôt moins étendus, moins connus, moins mis en exergue³⁷.

Si l'on développe cet exemple géographique, probablement le plus abouti des trois visités, on peut noter que la concentration des responsabilités en matière d'insertion dans les mains du conseil général remet en cause deux éléments majeurs du dispositif local. Tout d'abord, les coordinations mises en place reposaient, en partie, sur la position de force occupée par l'association d'animation du Plie dans le paysage local, celle-ci tenant non seulement à son ancienneté, mais aussi à sa relative indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques (la structure de financement du Plan, n'en faisait ni le bras armé de l'État, ni celui d'aucune collectivité territoriale). Or, cette relative indépendance sied mal au conseil général qui tient à disposer, dans le cadre de ses nouvelles fonctions, d'outils de régulation lui assurant le contrôle de l'activation des dépenses d'aide à l'insertion. Dans le cas présent, le comportement de l'association d'animation du Plie semblait poser problème à ses différents financeurs, indépendamment du renforcement de la décentralisation. Par ailleurs, le caractère trans-départemental du Plie (qui couvre des communes de deux départements) constitue un inconvénient supplémentaire. Cependant, la remarque reste valable sur le principe : la légitimité des Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (Plie), en tant qu'outils de coordination de l'intervention des différentes collectivités territoriales et de l'État dans le domaine, va nécessairement être remise en question par les conseils généraux. Rien n'assure que ce type d'actions concertées n'entre dans leurs priorités : l'ampleur des financements départementaux alloués pourrait s'en trouver réduite. Dans le cas du département de Pref, le conseil général envisage ainsi de se retirer, au moins partiellement, du Plie, et de réallouer les fonds

³⁶ Il faut dire que le bassin de Pref se caractérise par une forte proportion de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté et par une visibilité forte de la population en marge.

³⁷ Ainsi, il n'a pas été fait mention des équipes « emploi-insertion » sur le site de Villeban ; quant aux partenariats entre le Plie et l'ANPE, c'est à Pref qu'ils étaient, de loin, les plus formalisés.

directement aux associations d'insertion. Dans le cas de Capreg, où le budget du Plie est nettement moins important (6,5 millions d'euros à Pref pour 1,8 à Capreg), mais où la participation du conseil général est proportionnellement plus élevée³⁸ (22 % contre 14 %), le conseil général semble avoir fait le choix de la coopération avec les communes et l'État, mais s'interroge sur la pertinence de son choix. On voit donc deux stratégies se dessiner : dans un cas comme dans l'autre, le conseil général semble avoir accepté ses nouvelles prérogatives plutôt à contrecœur³⁹, mais celui du département de Pref entend les assumer en s'assurant la totale maîtrise des dispositifs, tandis que celui du département de Capreg semble plutôt tenté de s'engager à *minima*.

Deux questions se posent alors : quelle va être la position adoptée par les autres partenaires financiers des Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (Plie)⁴⁰ ? Quels critères d'affectation directe des financements aux associations d'insertion et quels outils de régulation ou de contrôle vont être mis en œuvre par les conseils généraux ? Un tel mode de fonctionnement n'est en effet pas nécessairement facile à mettre en place pour le conseil général, tant le secteur des associations d'insertion est émiété : la volonté du conseil général du département de Pref d'aider le secteur des associations d'insertion à organiser un collectif départemental⁴¹, suggère bien que disposer, à l'échelle départementale, d'un interlocuteur représentatif constitue un préalable à la mise en place d'outils de régulation directe de l'action en matière d'insertion.

Le deuxième élément qui se trouve remis en cause concerne la place de l'ANPE dans la politique d'aide au retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI. Dans les trois sites explorés, la mise à disposition de conseillers ANPE au sein des unités territoriales du conseil général ne sera pas reconduite en l'état, ce qui laisse penser que les conseils généraux n'envisagent pas de pérenniser leur partenariat avec l'ANPE, ou tout au moins pas sous cette forme. De nouveaux dispositifs sont actuellement en discussion. Globalement, les discours sont très prudents, et nos interlocuteurs se sont souvent contentés d'évoquer le passé, plutôt que de se risquer à décrire un avenir encore en négociation. Dans le département de Capreg, une convention serait en discussion entre l'ANPE et le conseil général, mais nous n'avons pu en savoir plus⁴². Dans le département de Villeban, les positions de chacun semblent assez arrêtées, mais il est bien difficile de savoir quels dispositifs de coordination émergeront des discussions. L'ANPE s'est retirée en tant que partenaire du conseil général : les suites à donner à la suppression des financements ANPE pour la mise à disposition d'agent dans les

³⁸ Il est intéressant de remarquer que, bien que la participation du conseil général au financement du Plie soit importante, ce plan est totalement assimilé à l'intervention de Capreg-Métropole par les acteurs locaux (la ville de Capreg et la communauté d'agglomération financent à hauteur de 29 %). Le fait que le logo du conseil général n'apparaissent pas sur les plaquettes de présentation du Plie n'y est probablement pas étranger. La non implication de l'État dans le dispositif, d'une part, la connivence politique entre Capreg-Métropole et le conseil général, d'autre part, atténuent probablement aussi pour ce dernier les enjeux liés à la visibilité de sa contribution.

³⁹ À Capreg, notre interlocuteur a indiqué que le conseil général était « bien obligé » de les accepter.

⁴⁰ Le financement du Plie de Pref se démarque des autres par l'importance des financements étatiques (41 %), par l'intervention du conseil régional (9 %) et la faible implication des communes (13 %). À Capreg, comme à Villeban, le Plie semble être essentiellement financé par les collectivités territoriales, au premier rang desquelles se trouvent les communes et inter-communalités.

⁴¹ Il existe bien des collectifs à ce jour, mais ils concernent des territoires infra-départementaux.

⁴² Il faut souligner que notre interlocuteur à Capreg, responsable de la CLI de Capreg, se considérait comme « un fonctionnaire », n'ayant pas à entrer dans les questions de politiques. Ceci peut expliquer son mutisme total sur les perspectives stratégiques du conseil général.

unités territoriales⁴³ sont en discussion ; l'ANPE a choisi de se proposer en tant que prestataire, mais le conseil général ne semble pas disposer à acheter des prestations ANPE. Il semble vouloir construire un partenariat avec les villes (avec les CCAS), au moins pour certaines catégories de bénéficiaires du RMI ; mais là encore, toutes les villes ne semblent pas partantes : celle de Villeban serait plutôt tenante d'une solution, de type « maison de l'insertion⁴⁴ » où seraient rassemblés, en un même lieu, toutes les structures amenées à intervenir auprès de bénéficiaires du RMI. De manière peu surprenante, c'est dans le département de Pref que la reconfiguration des partenariats est la plus nette. Le conseil général va procéder à des appels d'offre pour la désignation de référents « RMI ». Trois catégories de population ont été distinguées : les bénéficiaires prêts à intégrer (ou réintégrer) le marché du travail, les bénéficiaires n'ayant pas vocation à revenir sur le marché du travail, enfin une catégorie de personnes pour lesquelles l'insertion professionnelle ne peut se faire sans une démarche d'accompagnement social plus ou moins lourde. Les résultats des appels d'offre n'étaient pas connus à la date de l'enquête, mais l'ANPE était pressentie pour prendre en charge la première catégorie, les CCAS pour la seconde.

Nos différentes observations rapportées ici, soulignent le parallélisme entre le secteur de la formation et celui de l'insertion : suite au désengagement de l'État, les opérateurs publics – ou faisant partie du service public – historiques, l' Afpa dans le secteur de la formation, l'ANPE et les missions locales dans celui de l'insertion des personnes proches de l'emploi, renoncent à leur position de partenaires des principaux commanditaires et financeurs pour se positionner en tant que prestataires, soumis à des procédures d'appel d'offre, de contrôle de l'activité, et d'évaluation par les collectivités territoriales et l'assurance-chômage.

3. COORDINATION INTERNE DANS LA GESTION DU DISPOSITIF PARE/PAP

L'une des difficultés essentielles pour la mise en œuvre coordonnée des politiques de l'emploi tient évidemment au fait que l'on tend aujourd'hui à privilégier une prise en charge globale du chômage, du point de vue macro-économique comme micro-économique, ce qui suppose d'articuler les dispositifs et les actions de différents secteurs : intermédiation, formation et insertion essentiellement. Cependant, les observations effectuées sur les trois sites d'enquête révèlent aussi que la coordination des différentes institutions engagées dans la gestion même du Pare et du Pap (c'est-à-dire sans tenir compte des nombreux prestataires de services qui interviennent dans le cours de ces programmes) n'est pas sans engendrer quelques dysfonctionnements, malentendus ou rancœurs.

3.1. La réorganisation des relations entre antennes Assedic et ALE, autour du Pare

Comme on peut s'en rendre compte à la lecture des monographies de chacun des sites, la coordination entre les antennes Assedic et les Agences locales pour l'emploi (ALE), n'est pas parfaite.

⁴³ Ce dispositif était jusqu'à présent financé à part égale pour les deux institutions.

⁴⁴ L'expression est de nous, par parallélisme avec celle de « maison de l'emploi ».

Encadré 2 La gestion de la liste entre ALE et Antenne Assedic

Entretien avec le directeur d'une agence locale [Capreg]

AL : [...] les sanctions pour les papés, comme vous dites...

MB : Qu'est-ce que vous appelez les sanctions ?

AL : Les radiations... [...] Est-ce que concrètement les sanctions sont appliquées ? Dans ce cas-là qui s'en occupe ? Comment ça se passe, etc. Et Mme C. me disait qu'il fallait prévenir les Assedic, prévenir la Direction départementale... [...] et donc dans ce genre de cas, je me dis que vous êtes obligés d'être en lien [...] ensemble pour décider des sanctions...

MB : ... non, non, non... parce que la sanction est déterminée par l'agence locale... la gestion de la liste appartient à l'ANPE... c'est pas l'Assedic... ; l'Assedic peut suspendre des indemnités, [mais] ça c'est autre chose, [...] l'Assedic fait des entretiens de contrôle de recherche d'emploi sur des échantillons... depuis le Pap...

Entretien avec le responsable d'une antenne Assedic [Capreg]

Malgré le fait que l'on inscrive, on n'est pas maître de la liste (...) C'est toujours l'ANPE qui est maître de la liste. C'est-à-dire que l'ANPE nous dit de radier quelqu'un, on radie (...) C'est eux qui ont le pouvoir ; nous, on n'est que des administratifs sur la liste des demandeurs d'emploi [...] En fait, c'est eux qui sont gérant de la liste mais ils n'ont pas tous les pouvoirs informatiques.

Entretien avec le directeur d'une agence locale [Pref]

Si, au moment de l'inscription, la personne ne se présente pas dans le délai de vingt jours...

MB : [...] c'est même pas un courrier manuel, [...] le système édite un courrier qui part par un centre de traitement informatique directement adressé à l'intéressé ». [...]

La personne dispose d'un délai de quinze jours pour venir. Si elle ne vient pas...

MB : L'ANPE la radie définitivement de la [liste], on la radie, on annule son inscription puisqu'en fait, il [le demandeur d'emploi] n'a pas [...] satisfait à une obligation qui est que pour s'inscrire à l'ANPE, il faut venir à l'ANPE, [...] pour être considéré officiellement comme demandeur d'emploi, il faut avoir eu un entretien, c'est une obligation, je dirai incontournable avec un conseiller ANPE. Le dépôt du dossier à l'Assedic ne constitue pas en soi une validation de l'inscription comme demandeur d'emploi puisque l'ANPE a toujours le monopôle, en tant que service public d'État, de l'inscription comme demandeur d'emploi. C'est nous qui validons, qui officialisons, qui communiquons les chiffres du chômage en quelque sorte au Ministère du travail qui les publie régulièrement tous les mois ».

À propos de la procédure interne à l'ANPE pour la radiation :

MB : On radie très peu de gens. Il y a peut-être des rumeurs, des bruits qui courent

AE : Non, non je sais pas

MB : Non mais à certain moment, il y a eu des bruits « l'ANPE radie » [...]. On a jamais eu de prime à la radiation. Par contre on a des objectifs en termes de sortie du chômage [...]. Mais pas à travers une radiation sanction. [...] Et d'ailleurs chaque conseiller en son âme et conscience propose une radiation à chaque directeur. Il n'y a que les directeurs qui sont habilités à radier un demandeur d'emploi. Et donc chaque conseiller en fonction de l'échange qu'il peut avoir avec le demandeur d'emploi et du comportement qu'il peut constater en face de lui [...] il peut faire un rapport, faire une demande, une proposition de radiation qui est validée par le directeur d'agence.

Pour autant, malgré les quelques récriminations des uns et des autres, concernant principalement des problèmes technologiques liés à la gestion de l'information ou la difficulté à se joindre, l'impression qui émane de nos différents entretiens est, sans aucun doute, que la situation s'est très sensiblement améliorée depuis l'instauration du Pare et que les différentes

personnes impliquées s'en félicitent. Eu égard à la prégnance de la culture institutionnelle propre à chacune des deux structures⁴⁵, à leur distance, ainsi qu'au cloisonnement quotidien qui les séparait, force est de reconnaître que les procédures engagées ont porté des fruits. Différentes expérimentations ont été mises en place sur les sites visités, tant pour amender l'organisation de l'inscription des demandeurs d'emploi et de l'ouverture de leur Pap que pour améliorer la connaissance mutuelle des salariés. Dans l'ensemble, les personnes impliquées dans ces différentes expérimentations en sont satisfaites. L'évolution des relations entre les antennes Assedic et les Agences locales fait consensus : les différences d'organigramme et la méconnaissance ont rendu nécessaire un temps d'adaptation pour que chacun trouve son interlocuteur, mais c'est aujourd'hui au point.

Cependant, on note qu'à l'exception de ce qui tient à la procédure d'inscription, les Assedic disparaissent totalement du discours des directeurs d'agences locales : aucune référence au statut indemnitaire des demandeurs d'emploi dans le récit de la coordination des accompagnements⁴⁶, ni sur le thème de l'envoi en formation⁴⁷, ni sur les instance de coordination locale (sauf pour indiquer leur absence) ; c'est seulement à l'évocation des procédures de radiation ou de sanction, qu'il est à nouveau fait référence aux Assedic, pour bien préciser que la « gestion de la liste » est un « monopole » de l'ANPE, que l'inscription ou la radiation se font à l'initiative de l'ANPE, que les chiffres officiels sont fournis par l'ANPE⁴⁸, qu'il ne faut pas confondre avec la suspension des indemnités, (voir encadré 2). Pourtant, il semble bien que l'état actuel des systèmes d'informations oblige l'ANPE à transmettre des informations aux Assedic, dans le cours de la procédure. Il nous a été impossible d'obtenir des informations précises : c'est sans nul doute un sujet très sensible, et les personnes rencontrées semblaient ne pas maîtriser l'architecture interne et externe des systèmes d'informations utilisés.⁴⁹

3.2. L'organisation de la co-traitance : complémentarité, concurrence et sous-traitance

C'est entre les Agences locales pour l'emploi et leurs co-traitants que les relations apparaissent les plus complexes. Le dispositif élaboré à l'échelle nationale fixe quelques principes mais sa déclinaison locale au travers des conventions signées entre l'ANPE et ses différents co-traitants peut instaurer des modes de coordination fondamentalement différents. Pour faire simple, trois types de rôle peuvent être distingués : l'orientation des demandeurs d'emploi

⁴⁵ L'observateur étranger ne peut être que fasciné par la puissance de ces deux institutions. La force de leur culture interne est certainement encouragée par l'importance du recrutement par promotion interne et par la vitesse de la mobilité. Il conviendrait de vérifier que ces deux éléments qui nous ont frappé lors de nos enquêtes ne tenaient pas à une coïncidence fortuite.

⁴⁶ Les conventions de co-traitance stipulent bien pourtant deux quotas distincts, et parfois dépendants, selon le statut indemnitaire des demandeurs d'emploi.

⁴⁷ Les dispositifs de financement de formation sont évidemment très différents selon le statut indemnitaire des demandeurs d'emploi

⁴⁸ Si l'on se reporte aux publications de la Dares, par exemple, sur la situation du marché du travail, les sources mentionnées sont « Dares », « ANPE » et parfois « Insee ». Les statistiques mensuelles du marché du travail, séries de référence sur le marché du travail, désignent les statistiques, publiées par le ministère du travail, portant sur les demandeurs d'emploi présents en fin de mois sur les listes de l'ANPE.

⁴⁹ Ce n'est en rien une critique : considère-t-on qu'il soit nécessaire de connaître le principe du moteur à explosion pour conduire une voiture ?

vers un organisme d'accompagnement, la mise en œuvre de l'accompagnement personnalisé, la fourniture de prestations dans le cadre de l'accompagnement personnalisé. Sur les sites d'enquête, l'orientation est exclusivement confiée à l'ANPE ; l'accompagnement peut être réalisé par l'ANPE pour tout demandeur d'emploi, par une mission locale, l'Apec ou Cap-emploi pour certaines catégories de demandeurs d'emploi ; enfin les prestations peuvent être réalisées par ces quatre institutions mais aussi par des prestataires externes spécialement conventionnés. Sur la question de l'orientation, le discours des directeurs d'agences locales est assez homogène : lorsque le conseiller de l'ANPE considère qu'il peut y avoir un avantage⁵⁰ pour le demandeur d'emploi à ce que son accompagnement soit confié à l'un des trois co-traitants, cette option est proposée au demandeur d'emploi et c'est à lui que revient la décision. Cette règle subit inévitablement des aménagements. En effet, les conventions de co-traitance font mention de quotas⁵¹, c'est-à-dire d'un nombre de demandeurs d'emploi dont l'accompagnement sera confié, pour l'année, au co-traitant ; ces quotas influent inévitablement sur le comportement des conseillers, les incitant soit à obtenir l'adhésion du demandeur d'emploi à son orientation vers un co-traitant quand les quotas ne sont pas remplis⁵², soit à ne pas proposer l'orientation quand les quotas sont atteints.

Le niveau auquel ces quotas sont fixés est un enjeu majeur pour les relations entre l'ANPE et ses co-traitants (voir encadré 3). Non seulement il a des conséquences financières pour les uns et les autres, mais plus profondément, il peut modifier la nature du partenariat noué. En effet, un quota fixé à un niveau élevé revient à partitionner la population des demandeurs d'emploi : tous les demandeurs d'emploi qui répondent au critère nécessaire étant orientés vers le co-traitant, le critère devient, de facto, un critère suffisant. Au contraire, un quota fixé à un niveau faible revient à mettre l'ALE et son co-traitant en situation de concurrence, tout en conférant à l'ALE le pouvoir de sélectionner ceux des demandeurs d'emploi qu'elle garde dans son « portefeuille ».

Le terme de « concurrence » peut paraître abusif, pourtant, plusieurs éléments recueillis au travers de nos entretiens incitent bien à penser en ces termes. Nous avons en particulier constaté que certaines des conventions signées entre les agences locales et leur co-traitants entérinent, implicitement, l'existence d'une concurrence face aux offres d'emploi : alors que la loi prévoit que toutes les offres d'emploi soient transmises à l'ANPE, certaines conventions accordent aux co-traitants ayant obtenus une offre d'emploi un délai d'exclusivité de quelques jours, avant de transmettre l'offre à l'ANPE (voir encadré 3). Le positionnement en tant que concurrent apparaît d'ailleurs logiquement inévitable, dès lors qu'une même offre d'emploi peut être pourvue aussi bien par des demandeurs d'emploi accompagnés par l'ANPE que par des demandeurs d'emploi suivi par ses co-traitants (ce qui est le cas général) et que l'efficacité des actions de placement n'est pas évaluée globalement pour l'ensemble du dispositif, mais bien organisme par organisme. Les agences locales ont ainsi des objectifs propres en termes de placement : il faut « faire du chiffre » selon l'expression d'une

⁵⁰ Les expressions peuvent varier selon les sites, mais on retrouve en général les termes officiels (utilisés dans les conventions nationales), comme « plus-value » ou « complémentarité » ; il est extrêmement difficile d'obtenir une description concrète de ces avantages, et celles que l'on obtient ne correspondent pas toujours à la réalité : ainsi l'existence d'un référent unique pour le demandeur d'emploi est parfois mise en avant par le personnel des ALE à propos de certains co-traitants qui, vérification faite, ne fonctionnent pas avec un référent unique.

⁵¹ Le terme utilisé est en général « des objectifs quantitatifs ».

⁵² Orienter un demandeur d'emploi vers un co-traitant, c'est bien sûr du travail en moins pour les conseillers ANPE, surtout s'il ne relevait pas du « libre-service », et ce peut être sans incidence financière pour l'ANPE s'il s'agit d'un demandeur d'emploi non indemnisé.

directrice déléguée. Si, en outre, les demandeurs d'emploi accompagnés par les co-traitants appartiennent aux mêmes catégories que ceux suivis par les agences locales, il est encore plus difficile d'éviter que des relations de concurrence, perçues comme déloyales par les co-traitants, ne se développent⁵³.

Qu'il soit bien clair qu'il s'agit là de notre analyse des situations observées et que ce type de raisonnement ne nous a jamais été tenu ouvertement. En revanche, la question des quotas, celle des critères d'orientation des demandeurs d'emploi à l'intérieur du dispositif ou encore celle des différences de compétences reviennent très fréquemment dans les entretiens réalisés avec les co-traitants (voir encadré 3). C'est sans aucun doute un point d'achoppement du dispositif actuel. Il est évoqué sur des modes différents selon que les relations sont par ailleurs plutôt bonnes ou plutôt mauvaises : dans le premier cas, « il y a quelques difficultés, quelques soucis », dans le second « c'est pas possible », « Nous, on dit non » ; parfois même, après un premier quart d'heure de minimisation des difficultés et de mise en avant de la bonne intelligence des relations établies et des avancées qui s'opèrent, le discours tourne à l'énervement vexé (voir encadré 3) et révèle des comportements qui frisent les représailles (via la mauvaise qualité du retour d'information en provenance du co-traitant, stigmatisée par certains directeurs d'Agence locale rencontrés).

Sur ce point, les relations de l'ANPE avec Cap-Emploi appellent un traitement spécial. En effet, indépendamment des accords qui peuvent exister sur les règles d'orientation vers Cap-Emploi, il semble que les conseillers de l'ANPE aient des difficultés à les mettre en pratique : ce point a été souligné sur les trois sites visités. Tout d'abord, le terme même de « travailleur handicapé » correspond simultanément à une expression du langage courant et à une catégorie administrative, dont les contours sont très restrictifs par rapport à l'acception courante. Ensuite, le critère technique permettant à un demandeur d'emploi de bénéficier des services de Cap-Emploi est complexe et son interprétation ne semble pas univoque⁵⁴. Enfin, les conseillers ANPE procèdent souvent aux orientations sur la foi des déclarations faites par les demandeurs d'emploi (sans avoir accès à des documents officiels). Ces trois phénomènes conjugués font que, même s'il n'y a pas de malentendu sur la répartition des rôles, les pratiques des conseillers ANPE sont extrêmement variables⁵⁵ et qu'un nombre non négligeable des demandeurs d'emploi orientés vers Cap-Emploi ne correspondent pas aux critères officiels, ce qui provoque des pertes de temps pour les demandeurs eux-mêmes et pour les chargés d'insertion de Cap-Emploi.

⁵³ On pourrait en effet imaginer que les dispositifs d'exclusivité ne traduisent pas une situation de concurrence, mais plutôt la mise en place coordonnée d'un système de protection des populations les plus démunies (on utilise les offres d'abord pour elles). Une telle interprétation ne tient que s'il existe un processus d'orientation des demandeurs d'emploi qui repose explicitement sur leur probabilité de retrouver un travail sans aide

⁵⁴ Il semble bien que la mission de Cap-Emploi concerne essentiellement les personnes ayant été reconnues « travailleur handicapé » par la Cotorep, et orientées par celle-ci en milieu ordinaire de travail. Mais on note quelques divergences sur ce dernier point : l'orientation vers le milieu protégé peut être interprétée soit comme un droit d'accès au milieu protégé, soit comme une exclusion du milieu ordinaire. En tout état de cause, Cap-Emploi n'a pas vocation à accompagner des personnes qui ne pourraient pas bénéficier d'une reconnaissance officielle du statut de « travailleur handicapé » (là encore il semble qu'il y ait certaines divergences, certaines associations prenant en charge la constitution du dossier de demande, d'autres n'intervenant qu'une fois la reconnaissance obtenue).

⁵⁵ Un des responsables rencontrés résume la situation en disant qu'il y a autant de pratiques différentes que de conseillers à l'ANPE.

Encadré 3 Orientation par l'ANPE dans le dispositif Pap/ND

Entretien avec le directeur d'un organisme co-traitant [Villeban]

L'ANPE n'est pas une entité monolithique. C'est pas parce qu'il y a un chef qui a dit quelque chose que ce sera appliqué partout pareil. Nous avons affaire à 160 électrons libres et 160 personnes qui interprètent tout à leur manière.

*(...) On vient d'évoquer une difficulté avec **une** conseillère emploi à propos **d'un** candidat ; c'est quelque chose qui nous a pris pratiquement une heure et demie à deux heures de coups de téléphone, de négociation, d'explication tout simplement parce que la personne n'a pas su dire non et n'a pas compris pourquoi nous on a dit non. Au lieu de nous demander, elle réoriente le candidat, parce que c'est la prérogative de l'ANPE que de prescrire. Bon, très bien... on va avoir à la sortie de la perte de temps et de la perte d'argent.*

Entretien avec le directeur d'un organisme co-traitant [Villeban]

M.G. : Ensuite il y a la convention Pap-ND où là il y a un objectif d'accueil de tant de jeunes en accompagnement Pap et en l'échange de quoi la structure qui fait cet accompagnement Pap est financé sur une partie de l'objectif réalisé ».

AE : Ah oui, ce n'est pas sur tout ?

M. G : Ah non ! ce n'est pas sur tout. Non parce qu'on est financé en fait que sur la partie du public indemnisé (...) C'est-à-dire on doit atteindre un objectif global. On doit avoir, si je me souviens bien, au moins un tiers [...] de public indemnisé [...]. Donc le barème [de financement] sera basé sur le tiers de jeunes mais il faut que l'objectif global soit atteint. Pourquoi ? Parce qu'on considère que le public non indemnisé peut être dans le programme Trace et qu'au titre du programme Trace, on est déjà financé. Bon, c'est une façon de voir les choses. Mais bon voilà c'est comme ça (...) Bon sachant qu'en fait, la réalité c'est que la mission locale reçoit pratiquement tout le public de basse qualification que l'ANPE reçoit. C'est-à-dire que l'ANPE, lorsqu'elle est en face d'un public qui est faiblement qualifié, c'est « allez hop ! mission locale » et que le Pap-ND n'est qu'une petite partie de ça.

À propos des objectifs quantitatifs (« 120 jeunes, dont 36 indemnisés ») et de l'orientation.

M.G. : D'une manière générale l'ANPE, si elle est en face d'un jeune de niveau 6, [c'est] « Vous avez moins de 26 ans ; vous êtes de niveau 6 pff mission locale ».

AE : Et, c'est quoi les critères d'orientation ?

M. G : Normalement il doit y avoir une problématique qui nécessite un accompagnement plus à caractère global qu'à l'ANPE. Mais bon moi j'ai le sentiment que l'orientation elle est quand même plus systématique que simplement due au niveau.

AE : Mmm. Et vous trouvez qu'ils vous envoient trop... trop de gens ?

M. G : Non, non, non, non, c'est pas ça, [...] mais il faut dire la vérité !(rires) Et la vérité c'est ça. [...]. Moi je pense que de toute façon recevoir les jeunes de niveau 6 c'est notre vocation. Donc il n'y a pas de problème là-dessus. Mais encore ne faut-il pas faire croire ou laisser entendre que c'est parce qu'il y a le PAP-ND de mis en place que subitement l'ANPE s'est réveillée et d'un seul coup a envoyé les jeunes vers la mission locale. Ça se faisait bien avant. Le Pap-ND [...] moi ça me semble un peu théorique et le concret, ce qu'on fait avec les jeunes, ça va bien au-delà du PAP-ND. Ça va bien au-delà... Enfin moi, c'est ce que je pense.

Entretien avec le directeur d'un organisme co-traitant [Capreg]

On fait un travail en amont de l'agence parce qu'on travaille sur des publics cible, des publics du Plie, des jeunes en difficulté, etc. et on a, par convention avec l'agence, 72h de priorité sur une offre d'emploi par exemple... quand on recueille, nous, une offre d'emploi, on a 72h avant de leur communiquer... c'est-à-dire qu'on travaille d'abord sur les publics en tension et les publics en difficulté... de toute façon, l'agence est au courant dans la foulée derrière.

À bien y regarder, il nous semble que ce n'est pas exactement du caractère systématique de l'orientation vers les co-traitants que dépend la qualité perçue du partenariat mis en place avec les agences locales. Il paraît que ce soit plutôt l'ambivalence des relations, provoquée par la multiplicité des dispositifs et leur complexité, qui pose problème. Ainsi, il n'est pas rare qu'un co-traitant dans le dispositif du Pap ou du Pare se trouve aussi à d'autres moments en relation de sous-traitance avec l'ANPE, soit parce qu'il réalise certaines prestations entrant dans l'accompagnement prescrit par les conseillers de l'ALE, soit parce qu'il intervient dans le cadre d'autres actions locales, pilotées en partie par l'ANPE⁵⁶.

À Pref, où nous avons été surprises de voir l'Apec et Cap-Emploi figurer dans la liste des sous-traitants de l'ANPE, les relations des différents co-traitants avec les ALE sont à mettre en relation avec cette observation. Totalemment inexistantes dans le cas de l'Apec⁵⁷ (toutes les relations sont médiatisées par l'échelon régional ou national des deux structures⁵⁸), les relations semblent relativement tendues dans le cas de Cap-Emploi : le Plan de progrès local (PPL) d'une des agences locales comporte un paragraphe assez agressif concernant l'existence d'auto-prescriptions par Cap-Emploi (les demandeurs d'emploi ne passant pas par l'ANPE pour leur premier entretien) et la mauvaise qualité du retour d'information en provenance de cet organisme ; quant au chargé d'insertion rencontré à Cap-Emploi il s'est montré sur la défensive concernant la question du fonctionnement de l'orientation des demandeurs d'emploi au sein du dispositif, et a expliqué que Cap-Emploi « négocie » et « discute » systématiquement (lors de réunions hebdomadaires) la validité, en termes de champ de compétence, des propositions d'orientation faites par les conseillers ANPE⁵⁹. Les relations avec la mission locale semblent bien meilleures. De fait, la mission locale accueille dans ses locaux des agents mis à disposition qui font en sorte que l'ANPE envoie bien à la mission locale tous les jeunes peu qualifiés pour leur accompagnement : il existe donc bien un critère nécessaire et suffisant pour être orienté vers la mission locale qui semble convenir aussi bien à l'ANPE qu'à son co-traitant. La directrice de la mission locale s'est cependant montrée sensible au fait que la qualification des agents nouvellement mis à disposition était plus faible que celle des agents antérieurs, soulignant par là même le peu de considération dont l'ANPE faisait preuve pour son partenariat avec la mission locale.

À Capreg, la situation est différente dans le détail, mais identique dans le principe. Ainsi, les relations sont très tendues avec la mission locale et le conflit se cristallise essentiellement autour des quotas : la mission locale a effectué près de deux cents accompagnements en plus de ceux prévus par le quota conventionnel en 2003, et faute de se les faire rémunérer par l'ANPE, elle a décidé de réduire son activité pour le compte de l'ANPE. En revanche, les relations avec Cap-Emploi semblent apaisées, malgré les erreurs d'orientation ; on observe,

⁵⁶ C'est avec les missions locales que la situation nous semble la plus propice à cette confusion, leur coordination avec les agences locales pour l'emploi s'inscrivant non seulement dans le cadre du Pap et du Pare, mais aussi dans celui des Espace-Jeunes, ou encore des équipes « emploi-insertion », etc.

⁵⁷ L'absence de relations entre l'Apec et les ALE tient probablement au fait que les personnels des centres Apec considèrent intervenir dans le cadre du Pare uniquement. La convention nationale signée entre l'ANPE et l'Apec stipule que l'Apec s'engage à prendre en charge, sur ses propres moyens, 10 % de cadres non indemnisés (et donc 90 % de cadres indemnisés, donnant lieu à un versement de l'ANPE sur les fonds versés par l'Unedic).

⁵⁸ Ce dispositif a l'avantage d'éviter les mauvaises relations, mais est déploré par le personnel des agences locales qui se trouvent sans interlocuteur au niveau local.

⁵⁹ Implicite, seules des personnes spécialisées, comme les personnels de Cap-Emploi, seraient capables d'évaluer correctement la situation des demandeurs d'emploi handicapés ; il serait donc plus efficace que les demandeurs d'emploi qui pensent pouvoir bénéficier des services de Cap-Emploi s'adressent en premier lieu à cette structure, à charge pour elle de rediriger vers les agences locales, les personnes ne remplissant pas les critères officiels.

de fait, que même si sa mise en pratique n'est pas toujours parfaite, un principe d'orientation des travailleurs handicapés fait consensus : tout travailleur handicapé est orienté vers Cap-Emploi, à l'exception des cadres pour lesquels, selon les avis locaux autorisés, il n'y a pas besoin d'un accompagnement spécifique au handicap.

Cependant, on observe aussi des situations où le critère d'orientation n'est pas systématique et où les relations entretenues par le co-traitant avec les agences locales sont sans rancœur. C'est le cas par exemple pour l'Apec sur le site de Villeban. Dans ce cas, les cadres accompagnés par l'ALE bénéficient de prestations externes fournies par un concurrent de l'Apec : pour l'accompagnement des cadres, l'Apec a donc uniquement des relations de co-traitance avec l'ANPE et non de sous-traitance.

Les modalités précises des conventions de co-traitance signées par l'ANPE, au niveau local⁶⁰, constituent sans nul doute une des clefs pour comprendre les difficultés de coordination au sein du dispositif de gestion du Pap (voir encadré 4). Ces conventions semblent complexes, articulant différents niveaux de délégation, des quotas d'activité et des transferts financiers⁶¹, qui peuvent prendre des formes extrêmement différentes (achat de droits de connexion informatique par le co-traitant, mise à disposition d'agents, rémunération forfaitaire par accompagnement). Il aurait été certainement très intéressant de pouvoir les étudier en détail, mais il nous a été le plus souvent impossible de les obtenir⁶². C'est donc toujours à partir des informations ponctuelles qui nous étaient communiquées par les uns et les autres que nous avons tenté de reconstruire le mode de co-traitance mis en place. Ces conventions peuvent être plus ou moins favorables, non seulement sur le plan financier, mais plus largement sur le plan de l'organisation matérielle et sur le plan symbolique. Les modalités de délégation, tout d'abord, ont des conséquences importantes en termes d'organisation du travail et en termes symboliques pour le co-traitant (voir dans l'encadré 4, le premier extrait d'entretien avec un directeur de mission locale).

Mais elles ne sont pas seules en cause. En effet, quelle que soit la forme de la convention signée avec le co-traitant, elle accorde inévitablement un rôle privilégié à l'ANPE : celle-ci réalise le premier entretien sauf exception, procède à l'orientation⁶³ et centralise les informations concernant le contenu et le suivi du programme. Ces trois « prérogatives » (le terme revient souvent en entretien) font l'objet de l'essentiel des critiques ou des revendications que nous avons pu entendre de la part des co-traitants de l'ANPE (voir encadré 4) : certains souhaiteraient pouvoir réaliser le premier entretien, d'autres remettent en cause la pertinence des orientations réalisées par les conseillers ANPE, d'autres encore s'insurgent contre les contraintes liées au retour d'information, voire tentent de s'y dérober.

⁶⁰ Etant donné l'organisation géographique des co-traitants, ces conventions locales, signées par le directeur régional de l'ANPE (ou délégué s'il existe par ailleurs une convention régionale) concernent, de facto, un territoire régional pour l'APEC, départemental pour Cap-Emploi, et local pour les missions locales.

⁶¹ Nous avons en particulier noté que les quotas distinguaient toujours les demandeurs d'emploi selon leur statut indemnitaire : « tant de demandeurs d'emploi, dont tant de demandeurs d'emploi indemnisés ». Cette distinction tient probablement à la différence de nature des transferts financiers opérés : pour les demandeurs d'emploi indemnisés, la gestion du PAP est financée par les Assedics, *via* l'ANPE, selon un barème national.

⁶² Ce n'est pas faute de les avoir demandées, et ceci n'est pas sans signification.

⁶³ De ce point de vue, on peut noter que le partenariat organisé avec les Plie est très différent : les conseillers ANPE proposent d'inscrire le demandeur d'emploi dans une action entrant dans le cadre du Plie, mais c'est l'association qui anime le Plie qui valide, ou non, la proposition.

Encadré 4

Relations de co-traitance

Entretien avec le directeur d'un organisme co-traitant [Villeban]

« Ils [l'ANPE] nous obligent à entrer leurs éléments dans leur fichier, avec leur informatique qui n'est pas compatible, bien sûr, avec le nôtre. Car ça ne les intéresse pas. Ils nous obligent à faire une double saisie. Et puis les informations c'est toujours à minima. Quand on reçoit les personnes, c'est ce qu'on appelle les conclusions d'entretien. D'abord par principe, on s'était fixé de ne jamais, jamais, jamais passer de convention avec l'ANPE. Pourquoi ? Parce qu'on travaille très, très bien avec des agents de l'ANPE tant qu'on n'a pas de convention. Le jour où on a une convention, c'est la merde. Cette fois-ci la règle est respectée, c'est toujours la même. L'ANPE n'est pas une entité monolithique. C'est pas parce qu'y a un chef qui a dit quelque chose que ce sera appliqué partout pareil. Nous avons affaire à 160 électrons libres et 160 personnes qui interprètent tout à leur manière. Donc quand ils n'ont rien à interpréter, on peut s'arranger. Quand ils ont un texte sur lequel ils vont s'appuyer pour interpréter à leur manière, alors là c'est réhhibitoire parce que c'est la muselière [...]. Donc c'est beaucoup, beaucoup plus compliqué. Quand on n'a pas de convention on peut se permettre de les ignorer, ignorer ceux qui nous emme... Quand on en a une on ne peut pas. Donc on est... obligé de faire avec et on perd un temps fou.

Entretien avec le directeur d'un organisme co-traitant [Villeban]

M. G : Les services de l'ANPE n'ont pas toujours la souplesse. Pour la mission locale, c'était un conventionnement de niveau 3 ou rien. Le niveau 1 ou 2, assorti des exigences de l'ANPE, ça nous intéressait pas ».

M. G : (...) Pendant très longtemps, les relations de l'ANPE avec l'ensemble de ses partenaires ont été emprunté de cette philosophie. L'ANPE avait le monopôle de la gestion de la demande d'emploi sur le territoire, confié par la loi, et si elle rentrait en partenariat avec tel ou tel partenaire, c'était pour déléguer une partie de ce service qui lui était confiée par la loi et donc le partenariat dans ce cadre là n'était conçu que comme une délégation de service dont elle contrôlait la bonne exécution. Voilà la notion de partenariat (rires) au départ chez l'ANPE. Cette notion évidemment a été oblig... a fini par évoluer mais à l'origine donc c'était comme ça. [...]. Parce qu'en plus [cela] signifierait que, eux, ils ont une connaissance et qu'ils vont apprendre à travailler (à quelqu'un) qui lui, par lui-même, et de son côté n'a pas une compétence professionnelle propre. Ça tient pas vraiment à la confrontation de la réalité cette analyse et c'est vrai que pendant pas mal de temps au niveau de la région [de Villeban] [...] la réponse du réseau des missions locale, [ça a été] de dire : nous le partenariat on ne considère pas que c'est une délégation de service mais c'est un échange de pratiques et une collaboration ; enfin c'est d'abord une collaboration parce que un échange de pratiques...échanger des pratiques pour échanger des pratiques, ça ne sert à rien. Donc c'est une collaboration sur l'accompagnement et le suivi des demandeurs d'emploi et cette collaboration doit conduire à un échange de pratiques parce que bien évidemment les méthodes de travail ne sont pas les mêmes, parce que les publics ne sont pas les mêmes, parce que le champs d'investigation n'est pas le même etc. Je voulais faire un peu un parallèle : au niveau de l'ANPE, vous recevez tout public, du plus jeune jusqu'au plus vieux et vous travaillez sur des problématiques qui sont essentiellement liées à l'emploi et éventuellement à la formation. Au niveau de la mission locale on ne reçoit pas tout public. On reçoit les jeunes de 16 à moins de 26 ans sortis du système scolaire depuis au moins un an. Donc le public est limité. Par contre le champ d'investigation c'est l'accompagnement dans une logique globale [...]. Il y a des nouveaux textes qui ont fait passer la notion de délégation à la notion de co-traitance, c'est-à-dire aujourd'hui dans la relation entre l'ANPE et ses partenaires, pas seulement avec la mission locale, mais avec d'autres partenaires, ce n'est plus une relation de délégation mais de co-traitance. Il y a certains agents ANPE qui font des lapsus révélateurs en disant sous-traitance mais ce n'est pas sous-traitance, c'est co-traitance ! Voilà aujourd'hui on parle de cotrait... [fin de la cassette].

Entretien avec le directeur d'un organisme co-traitant [Capreg]

Mr. C : Il n'y a pas une coordination qui se met en place autour de tout ça qui génère beaucoup de rencontres et qui nous permet aussi d'avoir pas mal d'échanges... ce qui ne veut pas dire qu'il n'y a pas de problèmes...

AL : ...voilà (Rires !)

Mr. C :... voilà... non mais j'en viens à ça parce qu'on se voit souvent, il y a beaucoup d'échanges, il y a beaucoup d'actions qui se montent ensemble, ça c'est très clair...[...] les agents de chez nous ou les agents de l'ANPE se connaissent ; il y a quand même des relations assez étroites, cependant moi le premier, je suis assez râleur, donc je fais souvent remonter mes griefs auprès soit de mes élus, soit des responsables de l'ANPE, et je l'ai encore fait la semaine dernière lors d'un comité de pilotage [concernant] les difficultés que l'on rencontre... Enfin aucun système n'est parfait de toute façon... des difficultés on en rencontrera toujours... mais c'est vrai que là où je suis parfois assez critique, c'est sur le système de l'ANPE parce que nous, on a une certaine souplesse d'organisation, notre structuration associative nous le permet aussi, mais l'ANPE est par contre extrêmement rigide et bridée dans un système informatique [...] et souvent cela génère effectivement des incohérences parce que là où nous pouvons être très souple, eux ne peuvent pas du tout s'assouplir et ça, ça nous cause des problèmes... je le dis très souvent... La semaine dernière on a eu un comité de pilotage sur les équipes de quartier dont je parlais tout à l'heure, avec les élus de la communauté d'agglomération qui étaient là et le directeur régional de l'ANPE et encore une fois, les élus ont reproché entre guillemets la même chose à l'ANPE en disant « mais c'est quand même incroyable que votre informatique nous bloque à ce point là, que ça coûte aussi cher ». Parce qu'ils nous font payer les connections ANPE. Il y a donc pleins de problèmes techniques... nous aujourd'hui, on a des conventions Pap, j'en parlais tout à l'heure, c'est très bien, on est d'accord pour travailler en partenariat avec l'ANPE sauf que quand on s'aperçoit qu'un conseiller de chez nous, aujourd'hui, passe autant de temps à faire de l'administratif pour l'ANPE sur le dispositif Pap que du temps d'accueil public, on se dit ça ne va plus... on veut bien travailler ensemble mais on ne peut pas être complètement sous les obligations de l'ANPE en termes de retour administratif, etc... Là aujourd'hui, les conseillers passent autant de temps à faire de la saisie administrative, des tableaux de bord [...] pour qu'on soit au clair... On a été obligé d'embaucher un salarié à temps plein qui ne s'occupe que de l'administratif du Pap. On se dit que ça ne va pas... on a fait un calcul, très sérieusement, on est à 50/50 en temps d'un conseiller qui fait du Pap... 50 % il fait de l'administratif, 50 % il est face au public... ce n'est pas possible... on est dans une dérive du système où l'ANPE nous impose des contraintes administratives et informatiques extrêmement lourdes et là nous on dit « attention ! ça ne va plus » ; ça fait partie de nos griefs qui sont régulièrement exposés à l'ANPE... Ils le savent, ce qui n'empêche que, je vous dis, l'on continue à travailler ensemble... et nous on essaye aussi de pointer là où ça ne va pas... et ça par exemple, ça fait partie des choses qui remontent systématiquement...(...)

Le Vice Président délégué chez nous (...) il a au moins envoyé trois courriers à la DG ANPE en disant on en a marre... on est d'accord pour travailler ensemble mais faites un effort, assouplissez votre système, permettez nous de saisir autrement ou permettez nous de faire les premiers entretiens Pap.

Pour certains co-traitants, les missions d'orientation dans le dispositif et de supervision du dispositif qui sont confiées aux agences locales sont probablement vécues comme l'attribution d'un pouvoir d'autorité aux agences locales sur leurs co-traitants, incompatible avec « la complé-mentarité des compétences et la reconnaissance mutuelle »⁶⁴ censées fonder leur partenariat avec l'ANPE, avec la notion même de co-traitance.

Cette interprétation, qui nuit réellement à la qualité de la coordination dans la mise en œuvre du dispositif, est encouragée, nous semble-t-il, par deux éléments importants. Tout d'abord, le fait que l'ANPE soit en charge de trois missions différentes (l'orientation dans le dispositif, la gestion de l'accompagnement de certains demandeurs d'emploi et la centralisation des informations) est source de confusion. D'autre part, les procédures d'évaluation mises en place renforcent cette confusion. On observe en particulier l'utilisation généralisée du taux de retour à l'emploi comme indicateur permettant non seulement d'évaluer l'efficacité d'une action ou d'une structure, mais même de les comparer. Cette manière de faire a plusieurs inconvénients. Ce n'est d'ailleurs pas tant le choix du taux de retour à

⁶⁴ L'expression provient du texte de la convention signée entre l'ANPE et le conseil national des missions locales.

l'emploi qui pose problème⁶⁵ que le fait de le calculer action par action, ou structure par structure. En effet, d'une part, ces taux sont évidemment dépendants de la sélection de population opérée⁶⁶ et donc non comparables, sauf à tenir compte du biais de sélection dans l'interprétation ; d'autre part, l'efficacité du processus de sélection lui-même ne peut pas être évaluée de la sorte. Au delà du manque de tact qui peut parfois entacher les relations de l'ANPE avec ses co-traitants⁶⁷, force est de reconnaître que l'architecture du dispositif mis en place est complexe et prête donc au malentendu et au ressentiment. La clarification du dispositif est certainement essentielle⁶⁸ ; la restitution auprès de chaque partenaire d'informations quantitatives précises permettant d'isoler l'impact du processus d'orientation, ou à défaut de le visualiser, participerait certainement de cette clarification et aurait en outre l'avantage de donner un sens à la centralisation de l'information, ce qui ne pourrait qu'améliorer la qualité de l'information restituée à l'ANPE.

⁶⁵ La discussion sur la nature des indicateurs à retenir est sensible et d'importance, nous en sommes bien convaincues. Mais le choix d'un autre indicateur ne résoudrait pas le problème évoqué ici.

⁶⁶ De ce point de vue, on ne peut qu'être surpris d'entendre certains de nos interlocuteurs comparer le taux de retour à l'emploi obtenu lors d'une action de formation réalisée pour un petit nombre de demandeurs d'emploi sélectionnés avec celui calculé sur l'ensemble de l'activité d'une agence locale.

⁶⁷ L'ANPE, tout au moins sa direction, est certainement consciente de ce problème. Un texte officiel de l'ANPE fait même mention du caractère « vexatoire » que peuvent avoir les conventions signées avec les missions locales.

⁶⁸ Il ne s'agit pas nécessairement d'attribuer à trois instances différentes les trois missions actuellement confiées à l'ANPE, mais au moins de les distinguer dans la communication et les outils du quotidien.

DERNIERS NUMÉROS PARUS :

téléchargeables à partir du site
<http://www.cee-recherche.fr>

- N° 63** *Handicap et accès à l'emploi : efficacité et limites de la discrimination positive*
CHRISTINE LE CLAINCHE, GEERT DEMUIJNCK
juillet 2006
- N° 62** *Le travail vu du chômage. Une comparaison hommes/femmes*
YOLANDE BENARROSH
mai 2006
- N° 61** *L'épreuve de la recherche d'emploi vue par les chômeurs âgés*
DELPHINE REMILLON
mai 2006
- N° 60** *Les déterminants des âges de départ à la retraite en France et en Suède*
ROMINA BOARINI, CHRISTINE LE CLAINCHE, PETER MARTINSSON
avril 2006
- N° 59** *Are Quantity and Quality of Jobs Correlated? Using, Interpreting and Discussing the Laeken Indicators*
LUCIE DAVOINE
avril 2006
- N° 58** *Black Market, Labor Demand, Tax Evasion*
MARC-ARTHUR DIAYE, GLEB KOSHEVOY
mars 2006
- N° 57** *From Internal to Transitional Labour Markets? Firms Restructuring and Early Retirement in France*
LUC BEHAGHEL, JEROME GAUTIE
février 2006
- N° 56** *Intégration des publics ayant bénéficié d'une régularisation – Roubaix, 59 –*
FRANÇOIS BRUN, MARINE GACEM, LILIA SANTANA
février 2006
- N° 55** *Pénibilité du travail. Évaluation statistique*
ENGIN YILMAZ
janvier 2006
- N° 54** *Croissance de la productivité et réallocations d'emplois au Maroc : la contribution des créations et disparitions d'entreprises*
RICHARD DUHAUTOIS, SAID EL HAMINE, AMIN EL BASRI
janvier 2006
- N° 53** *PME et industrialisation : Que sont devenues les PME du « miracle choletais » (1945-2004) ?*
BRUNO COURAULT
décembre 2005