

Repères & Analyses

Études



ANPE – missions locales

Des ambitions élargies pour le partenariat en faveur des jeunes

Depuis juillet 2006, l'ANPE (puis Pôle emploi) et les missions locales sont liées par un accord de partenariat renforcé en direction des jeunes et des entreprises, qui couvre l'ensemble des champs de coopération des deux réseaux.

L'évaluation de cet accord montre que le partenariat reste focalisé sur l'orientation de jeunes demandeurs d'emploi vers les missions locales dans le cadre de la co-traitance. Les objectifs conventionnés sont chaque année largement dépassés pour des raisons qui tiennent à la fois à une interprétation relativement large de la cible du public concerné et à un manque d'instruments de pilotage adaptés.

L'évaluation montre également que les champs du partenariat que le nouvel accord vise à promouvoir (coopération en direction des entreprises, mobilisation des outils de la politique de l'emploi) sont investis de façon relativement limitée. Les activités dans ce champ font en général l'objet d'un suivi moins soutenu qui n'en favorise pas le développement. Par ailleurs, l'élaboration par les missions locales d'une nouvelle offre de services en direction des entreprises, proche de celle de l'ANPE, est parfois un frein à la coopération.

Pour autant, localement, le partenariat est jugé utile pour les jeunes et n'est nulle part remis en cause. Toutefois sa faible lisibilité tant pour les jeunes que pour les entreprises demeure un handicap.

L'accord-cadre portant sur le partenariat renforcé entre l'ANPE et le réseau des missions locales a pris effet en juillet 2006 pour une période allant jusqu'au 31 décembre 2008. Il avait pour ambition de clarifier et renforcer le partenariat entre les deux réseaux, en couvrant l'ensemble des champs possibles de coopération. Il a remplacé les diverses conventions qui unissaient jusqu'alors l'ANPE aux missions locales (convention de co-traitance, convention Espace jeunes, convention de mise à disposition d'agents de l'ANPE au sein des missions locales). Il se donnait également pour objectif d'élargir les relations des deux partenaires, notamment pour les interventions en direction des entreprises [cf. encadré 1]. En 2009, Pôle emploi et le réseau des missions locales ont reconduit l'accord de partenariat renforcé à l'identique. Un nouvel accord devrait être élaboré à compter de 2010, fondé sur les résultats de la mise en œuvre de l'accord actuel et dans le nouveau contexte lié à la création de Pôle emploi.

Deux ans après la signature de l'accord-cadre, l'ANPE et le Conseil national des missions locales (CNML) ont décidé de mettre en place une évaluation conjointe de la mise en œuvre du partenariat renforcé [cf. encadré 2]. Cette évaluation s'attache à décrire le déroulement concret du partenariat en s'intéressant plus particulièrement au pilotage et aux nouveaux champs de la coopération.

Des orientations vers les missions locales qui dépassent souvent les objectifs conventionnés

En 2007, comme en 2008, l'accord-cadre de partenariat renforcé prévoit, au titre de la co-traitance, la délégation au réseau des missions locales du suivi de 100 000 demandeurs d'emploi de 16 à 25 ans. Cet objectif conventionné a été largement dépassé : en 2008, les missions locales ont accompagné 132 700 jeunes dans le cadre de la co-traitance. Ces dépassements s'expliquent d'une part par des besoins importants d'orientation de jeunes rencontrant des difficultés multiples d'insertion sociale et professionnelle, et d'autre part par un manque de disponibilité des conseillers de l'ANPE qui ont à faire face à un niveau croissant d'activités.

Les besoins d'orientation de l'ANPE sont fonction du nombre de jeunes en difficulté. Les critères déterminants dans le choix d'orientation d'un jeune vers une mission locale sont : le besoin d'un appui spécifique, l'absence de projet professionnel, une difficulté d'insertion dans l'emploi et le niveau de formation. Ces quatre critères (cités par plus de 55 % des directeurs d'agences locales) renvoient plus généralement à des besoins d'appui dépassant le seul cadre de l'emploi et sont en cohérence avec les attributions des missions locales. En effet, ces dernières

ont pour vocation de mettre en place un accompagnement global des jeunes dans les champs suivants : emploi, formation, logement, santé, quand la mission de l'ANPE (et maintenant de Pôle emploi) est centrée sur l'accompagnement professionnel et le placement. Les conseillers de l'ANPE l'ont bien compris, c'est sur ce public que la complémentarité entre les deux réseaux peut se jouer.

Les besoins d'orientation varient aussi avec l'activité de l'ANPE. Plus la charge de travail qui pèse sur les conseillers ANPE est lourde, plus ils vont se reposer sur le partenaire pour le suivi des jeunes. C'est notamment le cas depuis la mise en place du suivi mensuel personnalisé et l'augmentation de l'activité qui en a résulté. La charge de travail est ainsi citée par 16 % des directeurs d'agences comme un critère déterminant d'orientation d'un jeune vers la mission locale⁽¹⁾.

Un pilotage sous-dimensionné et focalisé sur la gestion des flux

Le dépassement des objectifs de co-traitance s'explique aussi par l'absence d'outil efficace permettant de suivre les orientations vers les missions locales. Cela oblige le plus souvent les missions locales et les agences à suivre les flux en combinant plusieurs sources (données issues du système d'information de l'ANPE ou de celui des missions locales et fichier spécifique). Les flux d'entrées font ensuite l'objet de discussions lors des comités de pilotage locaux ; ils en constituent même le premier sujet. Compte tenu de l'étendue du champ des activités partenariales, le pilotage local paraît sous-dimensionné. L'accord-cadre préconise qu'un comité de pilotage ait lieu annuellement au niveau régional et sa déclinaison locale indique également une fréquence de comités locaux, le plus souvent deux fois par an. Or, il semble que dans certains territoires, les rencontres entre les deux partenaires soient moins fréquentes voire inexistantes : 16 % des missions locales disent n'avoir eu aucun comité de pilotage au niveau local et 19 % d'entre elles n'ont participé qu'à un seul comité de pilotage en 2007.

Quand ils existent, les comités de pilotage locaux se bornent souvent à suivre les flux d'entrées en co-traitance et à résoudre des problèmes techniques, par exemple ceux liés à l'interconnexion des systèmes d'information des deux partenaires. La faiblesse du pilotage s'explique en partie par l'absence d'indicateurs automatisés permettant de suivre les différents champs du partenariat renforcé et ses résultats. Sur quelques territoires, il existe cependant un pilotage plus important qui facilite la collaboration. Par exemple, sur l'un des territoires enquêtés, un chargé de projet

Encadré 1

De la co-traitance au partenariat renforcé

Depuis 2001, l'ANPE est liée avec les missions locales par des conventions de co-traitance, puis à partir de 2006, de partenariat renforcé. Ce dispositif permet d'orienter vers les missions locales une partie des jeunes qui signent un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) lors du premier entretien professionnel qui suit leur inscription à l'ANPE. Seuls les jeunes inscrits dans le parcours de recherche « accompagnée », c'est-à-dire les jeunes pour lesquels la distance à l'emploi est estimée forte, peuvent bénéficier de ce suivi par les missions locales. Une fois orientés vers une mission locale, ils sont accompagnés par celle-ci jusqu'à leur retour à l'emploi. La mission locale est libre de définir l'offre de services qu'elle déploie en fonction de son approche du métier et du « diagnostic » qu'elle a établi avec le jeune.

Depuis juillet 2006, l'accord de partenariat renforcé a élargi la coopération entre l'ANPE et les missions locales à de nouveaux champs complémentaires de la co-traitance :

- la coopération en direction des entreprises ;
- la mobilisation des outils et mesures de politique de l'emploi ;
- la contribution de l'ANPE au sein des missions locales ;
- les actions de communication et d'échanges d'informations entre les deux réseaux.

La possibilité d'orienter des jeunes vers les missions locales dans le cadre de la co-traitance demeure.

« jeunes » a été nommé au sein de la direction déléguée de l'ANPE. Ce chargé de projet élabore une offre de service pour le bassin afin de piloter l'action de l'ANPE en faveur du public jeune de manière globale : mobilisation des équipes, augmentation des prescriptions, mise en place d'actions, lien avec la mission locale, suivi du conventionnement... Dès lors, il intervient à toutes les étapes du partenariat : en amont du conventionnement pour préparer les négociations, dans la réalisation des objectifs et dans le pilotage de l'accord. Il est également en charge du suivi de quelques indicateurs dont les indicateurs de co-traitance. Sur ce territoire, le chargé de projet et l'agent mis à disposition en mission locale alimentent chaque trimestre un bilan sur la co-traitance et les actions réalisées conjointement.

Des objectifs quantitatifs de co-traitance qui font débat au niveau régional et local

Si 40 % des missions locales disent accepter de prendre en charge dans le cadre de la co-traitance les jeunes qui leur sont envoyés, une fois l'objectif dépassé, ce phénomène peut être source de tension sur le terrain quand il n'y a pas de concertation à ce sujet. De fait, les missions locales perçoivent un financement pour les jeunes qu'elles doivent contractuellement recevoir, mais ne sont pas financées pour le dépassement de l'objectif. Considérant que le financement de la co-traitance répond à une logique de « paiement à l'acte », certaines missions locales refusent de prendre en charge les jeunes lorsque l'objectif est atteint. A l'inverse, les directeurs d'agence ont tendance à voir le financement comme une

« dotation globale de fonctionnement » pour la mission locale et ne comprennent pas leur refus.

Les règles de fixation de l'objectif conventionné font également débat sur le terrain. Une fois l'objectif national défini, il est décliné régionalement par le comité de pilotage national du partenariat. Puis les directions régionales de l'ANPE déterminent généralement de façon unilatérale la répartition locale de l'objectif régional. Les missions locales reprochent souvent aux directions régionales de l'ANPE leur manque de transparence quant aux critères utilisés. En tout état de cause, ces dernières ne paraissent pas outillées pour effectuer la déclinaison locale des objectifs. Ceux-ci sont le plus souvent fixés à partir des seules données de la demande d'emploi en fin de mois pour les jeunes. Or, de l'avis des deux partenaires, ce critère est insuffisant car il ne reflète pas le niveau des besoins à satisfaire.

L'accord-cadre : avant tout une formalisation des relations déjà existantes sur les territoires

Sur un certain nombre de territoires, les actions communes au-delà de la délégation du suivi de certains jeunes font partie de l'histoire des partenaires. Partenaires de longue date, mission locale et agence locale pour l'emploi organisent des actions communes (par exemple des « petits déjeuners sectoriels », la participation conjointe à des forums, des travaux d'amélioration du recours à l'apprentissage). Dans ces territoires, l'accord-cadre de partenariat renforcé n'est finalement qu'une formalisation des relations existantes.

(1) - L'évaluation a porté sur la période précédant la brusque montée du chômage des jeunes à la fin 2008. Ces constats ne tiennent pas compte des contraintes supplémentaires qui pèsent depuis lors sur les conseillers et qui ne peuvent qu'agir dans le sens indiqué par l'évaluation.

En revanche, dans d'autres territoires, les actions communes sont plus difficiles à mettre en place. Ainsi, 16 % des directeurs de missions locales et 11 % des directeurs d'agences disent n'avoir mis en place aucune action commune avec le partenaire en 2007. De plus, quand elles existent, les actions se font « côte-à-côte » plutôt qu'en partenariat et sous l'impulsion d'un tiers (conseil régional ou général). Dans ces territoires, l'objectif partagé du nouvel accord était de donner une impulsion nouvelle au partenariat en encourageant les deux structures à travailler ensemble, mais les pratiques ont de fait peu évolué.

La coopération en direction des entreprises : un axe de partenariat qui reste à développer

Le renforcement de la coopération en direction des entreprises est un axe nouveau du partenariat renforcé. L'accord-cadre prévoit d'une part de simplifier l'accès des missions locales aux offres d'emploi recueillies par l'ANPE, et d'autre part d'amplifier les actions menées en commun auprès des entreprises. L'objectif affiché est de multiplier les propositions d'emplois correspondant aux besoins des jeunes. L'évaluation montre qu'il existe aujourd'hui une véritable difficulté à mettre en place des actions coordonnées sur ce champ. Plusieurs éléments contribuent à expliquer les difficultés de coopération en direction des entreprises. En premier lieu, l'arrivée des missions locales sur le champ de l'intermédiation semble constituer un frein à l'action concertée en direction des entreprises. Si l'ANPE ne paraît pas toujours prête à partager les offres d'emploi

qu'elle recueille, ceci se conjugue avec le fait que les missions locales se positionnent de plus en plus comme des concurrents sur ce champ. En effet, le développement des interventions en direction des entreprises est un champ de compétence nouveau qui conduit à ce que les missions locales fassent davantage d'intermédiation et de prospection qu'auparavant et soient jugées sur les placements en emploi qu'elles réalisent. Mais elles agissent le plus souvent seules : huit directeurs de missions locales sur dix disent faire du démarchage d'entreprises sur le bassin d'emploi local et mener des actions de recrutement sans concertation avec l'ANPE. Par ailleurs, les difficultés d'accès aux outils de l'ANPE et la mise en place d'un outil concurrent dans la gestion de l'offre d'emploi n'ont pas encouragé la collaboration. Le système d'information permettant de traiter l'offre d'emploi à l'ANPE est accessible en mission locale mais son usage est limité du fait du petit nombre d'habilitations disponibles dans les structures. Ainsi, les conseillers en mission locale lui préfèrent le site grand public « anpe.fr » qui ne donne pas immédiatement accès à l'ensemble des offres d'emploi déposées. Par ailleurs, les missions locales ont travaillé au développement de leur propre outil de gestion des offres d'emploi qu'elles recueillent : un module spécifique « offres » est aujourd'hui disponible dans « Parcours 3 », le système d'information commun aux missions locales. Au final, sur les territoires où les actions communes en direction des entreprises font partie de l'histoire du partenariat, elles se poursuivent. Elles consistent pour l'essentiel à participer en commun à des forums pour l'emploi et à monter des actions de

recrutement. Mais ces actions restent rares et les volontés nationales n'ont pas suffi à ce qu'elles connaissent une large diffusion.

Une mobilisation encore insuffisante des « outils » de l'ANPE par les missions locales

Concernant les services en direction des jeunes, l'accord-cadre de partenariat renforcé prévoit que l'ANPE et les missions locales contribuent en complémentarité à la mobilisation des mesures du plan de cohésion sociale. Il incite également l'ANPE à prendre en compte dans la programmation de ses prestations les besoins des jeunes suivis par les missions locales. Des progrès ont été faits sur ce champ depuis la mise en œuvre de l'accord-cadre. Sur l'ensemble des territoires enquêtés, des procédures ont été instaurées pour faciliter la mobilisation des outils de la politique de l'emploi. Les agences ont par exemple dédié aux missions locales des enveloppes de prestations ou de contrats aidés dans lesquelles elles peuvent « piocher » directement. Malgré tout, les prestations et les mesures de l'ANPE sont en moyenne peu mobilisées au bénéfice des jeunes suivis par les missions locales. Cette sous-consommation s'explique, pour une part, par une connaissance encore incertaine des outils proposés par l'ANPE. Certaines missions locales ont ainsi développé des prestations qui ont leur équivalent à l'ANPE. Par ailleurs, les directions régionales de l'ANPE ont parfois refusé de mettre en place un « droit de tirage » dédié aux missions locales.

Encadré 2

L'évaluation du partenariat renforcé en 2007/2008

Le schéma général de la démarche d'évaluation du partenariat renforcé a été validé par l'ANPE et le Conseil national des missions locales (CNML). Le service en charge des études et des évaluations de l'ANPE en a assuré la maîtrise d'œuvre pour le compte du comité de pilotage national composé de membres de l'ANPE et du CNML.

L'évaluation porte sur la mise en œuvre de l'accord de partenariat renforcé en 2007 et au premier semestre 2008. Elle s'est déroulée en 2008 et se décompose en trois phases :

- 1 - une enquête réalisée par Internet auprès des directeurs de mission locale et d'agence locale pour l'emploi. Elle fournit un panorama des différentes pratiques locales, ainsi que des éléments sur l'appréciation du partenariat. Elle a permis de recueillir les réponses de 581 directeurs d'agences locales pour l'emploi et de 346 directeurs de mission locale, soit un taux de réponse des deux réseaux légèrement supérieur à 70 %.
- 2 - une analyse des bilans régionaux prévus par l'accord-cadre, complétée par un questionnaire court, renseigné par les responsables du partenariat renforcé au niveau régional tant du côté ANPE que du côté des missions locales. Cette étape apporte un éclairage sur les impulsions données au partenariat au niveau régional.
- 3 - des monographies de terrain. Ces enquêtes monographiques se sont déroulées dans huit régions : Pays-de-la-Loire, Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes, Haute-Normandie, Lorraine et Franche-Comté. Les territoires ont été choisis en lien avec les responsables du partenariat au niveau national après consultation des responsables régionaux des deux réseaux. L'échantillon visait à diversifier les situations locales. Sur chaque territoire, des entretiens ont eu lieu avec les responsables régionaux du partenariat : un directeur de mission locale, un directeur d'agence, les agents référents sur le partenariat le cas échéant. Ces monographies visent à fournir sur ces territoires une analyse approfondie de la mise en œuvre locale de l'accord-cadre. Elles ont permis d'identifier les difficultés rencontrées et de dégager des pistes d'amélioration. Elles ont été réalisées par le cabinet OBEA RH.

Les plates-formes de vocation : un instrument de coopération au service des jeunes

Les plateformes de vocation constituent l'un des « outils » développés par l'ANPE que les missions locales peuvent mobiliser [cf. encadré 3]. Initialement installées pour évaluer les compétences du public jeune, les plateformes de vocation ont rapidement été ouvertes à l'ensemble des candidats quel que soit leur âge, en raison du principe de non-discrimination. Cette évolution n'a pas toujours été comprise par les missions locales. De plus, ces dernières ont parfois eu recours aux plateformes de vocation pour aider les jeunes dans leur orientation professionnelle. Or, l'outil a été construit pour faire du placement et non pour l'orientation professionnelle. Malgré ces difficultés, les deux partenaires s'accordent aujourd'hui à dire que le dispositif présente une forte valeur ajoutée au regard des autres dimensions de leur offre de services. L'accord-cadre de partenariat renforcé vise deux objectifs dans ce champ d'intervention : d'une part développer le dispositif des plateformes de vocation en réponse aux besoins des jeunes accompagnés par les missions locales, d'autre part associer ces dernières à la mise en place et au fonctionnement des plateformes. Conformément à l'accord, les plateformes de vocation font généralement l'objet d'un pilotage conjoint de l'ANPE, des missions locales et de la Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP). Une véritable collaboration s'est effectivement instaurée afin de procéder aux ajustements nécessaires. Les réflexions et actions menées sur ce dispositif sont une illustration positive du partenariat renforcé.

Une plus grande professionnalisation du rôle des agents de l'ANPE mis à disposition

L'évaluation montre que la qualité du partenariat repose principalement sur les 360 agents ANPE mis à disposition dans les missions locales. Au cours de l'année 2007, un travail a été mené afin de revaloriser leurs activités jusqu'alors très administratives (suivi des orientations des demandeurs de l'ANPE vers les missions locales,

Encadré 3

Les plateformes de vocation

Les plateformes de vocation mises en place par l'ANPE en 2005 sont des espaces dédiés dans lesquels est mise en œuvre la méthode de recrutement par simulation. Elles ont pour objectif de détecter les habiletés de candidats dans des métiers porteurs ou des métiers qui connaissent des difficultés de recrutement. Elles fonctionnent en lien direct avec des emplois pour lesquels les employeurs se sont engagés à recruter en s'attachant uniquement aux habiletés du candidat et à sa motivation, sans recourir aux critères de diplôme ou d'expérience professionnelle. Les candidats y sont orientés par les agences locales pour l'emploi ou les missions locales. Ceux qui sont évalués positivement sont ensuite positionnés sur les offres d'emploi proposées. Il existe aujourd'hui 110 plateformes de vocation.

prescriptions des prestations de l'ANPE...). Ainsi, en 2007, une nouvelle lettre de mission a été proposée à 57 % des agents mis à disposition. Ces agents jouent un rôle pivot dans le partenariat et contribuent bien souvent à la qualité du partenariat. Leur position au sein de la mission locale n'est nulle part remise en cause. Différentes configurations ont pu être repérées dans les structures. Le conseiller mis à disposition peut parfois avoir un rôle centré sur l'offre d'emploi. Dans ce cas, il fait le lien entre la mission locale et les différentes équipes professionnelles de l'ANPE. Il peut également apporter le savoir-faire de l'ANPE en facilitant la mobilisation des prestations et des mesures ou en animant des ateliers de recherche d'emploi. Ses fonctions peuvent aussi s'orienter vers le pilotage avec pour objectif d'appuyer les deux structures. Enfin, il peut jouer un rôle de médiateur et contribuer à la connaissance et « reconnaissance » mutuelle des deux structures.

Un partenariat essentiel pour les jeunes mais qui doit encore gagner en lisibilité

Si le nouvel accord-cadre n'a pas permis un développement massif du partenariat, il recueille néanmoins un avis positif de la majorité des responsables de structures. Ainsi, 61 % des directeurs d'agences et 76 % des directeurs de missions locales pensent qu'il a permis de gagner en complémentarité des offres de services au profit des jeunes. De même, 58 % des directeurs d'agence et 65 % des directeurs de mission locale estiment que l'accord-cadre a permis de faciliter le travail des

conseillers des deux structures. Le partenariat n'est nulle part remis en cause et, globalement, il est jugé utile ou très utile par sept directeurs d'agences sur dix et neuf directeurs de missions locales sur dix. La faible lisibilité du partenariat pour les jeunes et les entreprises reste cependant un handicap. Seul un tiers des directeurs de missions locales et d'agences locales juge le partenariat lisible pour les jeunes. Pour la cible entreprise, le partenariat est jugé encore moins lisible (11 % des directeurs d'agences locales et 17 % des directeurs de missions locales en ont une perception positive). Ce résultat reflète les progrès qu'il reste à faire pour mieux faire connaître les services de chacun des partenaires. Or, si l'accord-cadre prévoit que les deux partenaires s'engagent à promouvoir des actions de communication partagées, notamment sur les champs couverts par le partenariat renforcé, les structures communiquent peu de façon conjointe et ce quelle que soit la cible de la communication (institutionnelle, en direction des jeunes ou des entreprises).

Camille Bouchardeau
Sous-direction Études et évaluations

Pour en savoir plus

- Bouchardeau C.** [2009], « Les jeunes demandeurs d'emploi sans diplôme, une insertion professionnelle plus difficile », Pôle emploi, Repères et Analyses n°2, avril.
- CNML** [2009], « Une nouvelle coopération entre le réseau des missions locales et Pôle emploi », Rapport de la mission confiée par Madame la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.
- Bouchardeau C.** [2007], « La co-traitance ANPE - missions locales », Observatoire de l'ANPE, L'essentiel n°13.

Directeur de la publication : Christian CHARPY

Directrice de la rédaction :
Annie GAUVIN

Rédacteur en chef :
François AVENTUR

Secrétariat de rédaction :
Isabelle LABRIDY

Site : www.pole-emploi.org