

Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du CEE, janvier 2015, numéro

118 *cee*
CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

LES MAISONS DE L'EMPLOI OU L'INTROUVABLE POLITIQUE TERRITORIALE DE L'EMPLOI

Solen Berhuet
Lise, Cnam

Carole Tuchsirer
CEE

Créées en 2005, les maisons de l'emploi sont confrontées à une crise de légitimité dans un contexte de baisse marquée de leur subvention. Elles sont soumises depuis dix ans à une hésitation récurrente entre un modèle dépendant des territoires, avec toute la souplesse que cela implique, et une volonté de l'État d'utiliser ces structures dans un objectif national.

Cette ambiguïté se retrouve dans trois rapports récents, publiés en 2013 et 2014, dont les conclusions sont contradictoires. Ces atermoiements, le rétrécissement progressif de leurs missions et le retrait budgétaire de l'État ont contribué à la déstabilisation des maisons de l'emploi. Faut-il y voir un prélude à leur disparition ? Ou bien, la loi NOTRe relative à l'acte 3 de la décentralisation – en cours de discussion – sera-t-elle l'occasion, pour les maisons de l'emploi, de retrouver une légitimité ?

Dix ans après leur création, la place des maisons de l'emploi (MDE) dans le paysage des opérateurs locaux du marché du travail continue de faire débat. Cela tient à la difficulté d'articuler l'intervention des territoires à celle de l'État dans la conduite de l'action publique. L'idée – initiée par la loi Borloo de 2005 – consistant à créer des structures souples portées par une collectivité territoriale pour compléter l'offre de services issue des politiques d'emploi nationales ne va pas de soi dans un pays marqué par le rôle structurant de l'État dans ce domaine.

Sur le terrain, ce double positionnement des MDE, à la lisière du territoire et des politiques publiques nationales, a donné lieu à des pratiques diverses ayant parfois contribué à exacerber la concurrence entre ces structures et les acteurs du service public

de l'emploi (SPE). La création de Pôle emploi en 2008 s'est ainsi traduite par une baisse régulière de la subvention de l'État aux maisons de l'emploi. Aujourd'hui, l'indétermination invoquée de leurs missions fournit toujours l'occasion d'interroger leur utilité, alors même que l'idée de territorialiser les politiques d'emploi, elle, avance, comme on peut le constater à l'occasion des débats relatifs au projet de loi NOTRe¹ qui organise une nouvelle étape de la décentralisation.

À qui confier la gouvernance des maisons de l'emploi et pour quelle offre de services ? Le recours à l'expertise et à l'évaluation, loin de clarifier leurs missions, adresse des messages contradictoires aux décideurs publics, désormais contraints de trancher quant à leur devenir.

¹ Nouvelle organisation territoriale de la République : le 27 janvier 2015, le Sénat a adopté ce projet de loi qui constitue le troisième volet de la réforme des territoires.

● Un dispositif souple pour une gestion locale du marché du travail

Le système français d'accompagnement des demandeurs d'emploi s'est développé, depuis les années 1980, sous l'effet de la décentralisation et de l'installation d'un chômage de masse. Ce processus a conduit à la multiplication des opérateurs locaux du marché du travail, pour aboutir à un paysage complexe, régulièrement comparé à un mille-feuille institutionnel. C'est pour le simplifier que le Plan de cohésion sociale adopté en janvier 2005² a introduit le dispositif des maisons de l'emploi, qui organise le rapprochement géographique et/ou organisationnel entre le noyau dur du service public de l'emploi (État, réseau des Assedic et ANPE) et ses partenaires à l'échelle locale (collectivités territoriales, missions locales...).

Outre la volonté de simplifier la vie des chômeurs par ce guichet unique, le premier cahier des charges des MDE (cf. encadré) entend résoudre, par la mise en place de ces structures, toute une série d'insuffisances liées à l'organisation locale du marché du travail. Parmi celles souvent pointées, on peut citer : la trop forte centralisation des politiques d'emploi, l'absence d'un diagnostic local partagé entre les intermédiaires de l'emploi, ou encore l'absence d'un chef de file dans la gouvernance locale du marché du travail. C'est sur la base de ces différents constats que le dispositif des MDE a été pensé pour être un outil souple, dont l'architecture et les activités sont décidées par les acteurs locaux et répertoriées dans un cahier des charges large, afin de « coller » au plus près des problématiques locales.

Telle fut la doctrine initiale voulue pour les maisons de l'emploi. Les pouvoirs publics ont ainsi délibérément laissé la liberté aux acteurs locaux de définir leur territoire d'intervention, les partenaires composant la MDE au-delà du noyau dur du SPE (voir encadré), l'architecture territoriale de la structure (accueil physique ou non des chômeurs, rassemblement ou non sous un même toit des intermédiaires de l'emploi), ainsi que le détail des activités développées.

● Un dispositif dont la légitimité ne va pas de soi

La mise en place des maisons de l'emploi en 2005 constitue un acte fort de territorialisation, puisque les élus locaux sont alors positionnés comme les chefs de file de la gouvernance locale du marché du travail. C'est en tout cas la lecture que l'on peut faire de la loi qui les instaure. Mais l'absence de transfert de la compétence « emploi » aux élus locaux entretient « l'ambiguïté, voire la contradiction » (Tuchsirer, 2006) quant à la répartition des attributions entre ces derniers et l'État.

Cette ambiguïté centrale du dispositif interroge de manière aiguë la place dévolue aux MDE dans le paysage des intermédiaires de l'emploi : « (...) ça n'a pas forcément été toujours facile, notamment dans les MDE qui hébergeaient une agence locale pour l'emploi (ALE) ou une antenne Assedic, etc. On a senti au début certaines frictions où le directeur de la MDE soit s'érigait, soit était perçu comme se voulant être le directeur des différents services qui étaient présents dans la MDE. Effectivement, là, ça n'a pas trop marché. » [Acteur institutionnel, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle-DGEFP]³.

Au-delà de ce positionnement problématique, le contour de leurs missions est « mou », dans le sens où ces structures ont la

LES MAISONS DE L'EMPLOI : TROIS CAHIER DES CHARGES ET UNE ÉVOLUTION DES MISSIONS EN PEAU DE CHAGRIN

1° La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 entend améliorer le service rendu aux chômeurs, aux salariés et aux entreprises, par une nouvelle approche de la politique de l'emploi. Il était prévu la création, sur initiative locale, de 300 maisons de l'emploi pouvant prendre une forme associative ou relevant d'un groupement d'intérêt public (GIP). Pour être labellisées par l'État et bénéficier d'une subvention, celles-ci devaient répondre à un cahier des charges qui spécifiait les objectifs à atteindre :

« – La maison de l'emploi a pour objectifs d'associer les collectivités territoriales, de fédérer l'action des partenaires publics et privés et d'ancrer le service public de l'emploi dans les territoires.

– La maison de l'emploi assure la convergence des politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle dans le cadre d'un diagnostic, d'une stratégie et d'un plan d'actions partagés, adaptés au développement économique et social du territoire.

– La maison de l'emploi agit obligatoirement dans les trois domaines suivants : 1) observation, anticipation et adaptation au territoire ; 2) accès et retour à l'emploi ; 3) développement de l'emploi et création d'entreprises.

– Les membres constitutifs obligatoires : les collectivités territoriales ou leurs groupements porteurs de projet, l'État, l'ANPE et l'Assedic constituent le socle indispensable des maisons de l'emploi. »

2° La loi du 13 février 2008 crée Pôle emploi et modifie structurellement le rôle des MDE en retranchant de leurs missions « l'accès et le retour à l'emploi ». Quatre axes sont fixés aux MDE par un arrêté du 21 décembre 2009 :

– développer une stratégie territoriale partagée ;

– participer à l'anticipation des mutations économiques ;

– contribuer au développement de l'emploi local ;

– réduire les obstacles culturels ou sociaux à l'embauche.

3° L'arrêté du 18 décembre 2013 recentre les financements de l'État et les missions des MDE sur deux axes :

– participer à l'anticipation des mutations économiques,

– contribuer au développement de l'emploi local.

En 2014, on recensait 182 MDE en activité, 180 bénéficiant d'un conventionnement par l'État.

possibilité de mettre en place différents types d'action. La loi de 2005 leur attribue quatre missions : analyser le territoire et ses besoins en formations et emplois, faciliter l'accès et le retour à l'emploi, développer l'emploi et la création d'entreprises. Mais, au-delà de ces objectifs très généraux, l'interrogation demeure : s'agit-il d'un outil de coordination des intermédiaires de l'emploi, d'un maillon supplémentaire de placement des chômeurs ou encore d'un outil au service du développement économique du territoire ? Ces imprécisions ont conduit à des jeux de pouvoir importants, notamment entre les membres du SPE et les MDE. Outre leur légitimité à accompagner et à placer les chômeurs, c'est leur rôle de chef de file de la gouvernance locale du marché du travail qui est contesté, en premier lieu par l'opérateur national : « (...) L'idée de Borloo est la bonne, de dire (...) : "il manque un coordinateur", parce que, sur un territoire, vous avez plusieurs acteurs avec l'État, l'ANPE, la direction départementale, les Assedic, etc. Enfin, voilà, c'est une mille-feuille décisionnel et Borloo, il dit : "ça va, quoi ! Les mecs, ils se baladent de droite et de gauche, il faut qu'ils aient qu'un seul endroit". Ça, c'est une super bonne idée, sauf que c'est ce que l'ANPE réclame depuis des années !! Ça fait des années que l'Agence dit : "soyons le pôle central du service public de l'emploi". Donc là, ça coince. (...) Ce que veut l'Agence en tout

² Plan de Cohésion Sociale, loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, JO n° 15 du 19 janvier 2005.

³ Les *verbatim* figurant dans ce texte sont extraits des entretiens qu'a réalisés Solen Berhuet entre 2007 et 2012 pour l'élaboration de sa thèse (Berhuet, 2013).

cas, c'est de dire : "OK pour les MDE, mais alors c'est nous les patrons". » [Manager, agence locale de Pôle emploi]

C'est précisément l'indétermination initiale des missions confiées aux MDE qui engendre des jeux coopératifs instables et conflictuels entre ces dernières et les intermédiaires historiques de l'emploi.

● Des révisions à la baisse du rôle des MDE

À la suite de la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE en un nouvel opérateur unique, Pôle emploi, une seconde mouture du cahier des charges des MDE est élaborée en 2009, afin de préciser leur rôle dans le paysage des intermédiaires de l'emploi. Deux évolutions majeures marquent le passage du premier au second modèle.

La première évolution confie la validation des plans d'actions des MDE au conseil régional de l'emploi présidé par les préfets de région. Les élus locaux n'ont donc plus la responsabilité d'orchestrer la politique d'emploi à l'échelle locale, comme cela avait été initié seulement quatre années plus tôt, l'État se repositionnant au cœur des décisions à prendre en matière d'emploi (soit directement, soit par l'intermédiaire de Pôle emploi). C'est, par ailleurs, l'échelon régional qui est privilégié pour assurer la synthèse entre des politiques nationales et des initiatives locales.

La seconde évolution est liée à la création de Pôle emploi. Sauf accords spécifiques avec l'opérateur public, les MDE ne peuvent plus assurer les missions d'accompagnement et de placement des demandeurs d'emploi. Leur rôle d'acteur de l'intermédiation est donc relégué au second plan, au profit de leur fonction de coordination des opérateurs locaux du marché du travail. On peut toutefois se demander si toutes les conditions sont réunies pour que les MDE puissent effectivement assurer cette fonction de coordination qui était, de fait, elle-même adossée au rôle de chef d'orchestre de la politique locale du marché du travail et en constituait son pendant direct. Désormais dépourvues de cette fonction de gouvernance locale, les MDE n'ont que peu de marges de manœuvre pour s'imposer, du moins au premier chef.

● Ne pas empiéter sur les prérogatives du service public de l'emploi

Les deux cahiers des charges, décidés en 2009 puis en 2013, resserrent les missions des MDE autour de deux axes : la participation « à l'anticipation des mutations économiques » et la contribution « au développement local de l'emploi ». Ce choix résulte d'un pari fondé sur l'attractivité des territoires pour attirer des entreprises et générer de l'emploi. Mais c'est également un choix par défaut dicté par le souci de ne pas laisser les maisons de l'emploi empiéter sur les prérogatives du SPE.

Le dernier cahier des charges (2013) réoriente donc les structures vers des actions situées en amont de l'intermédiation directe : il leur confie un rôle d'interface entre les acteurs du SPE élargi et ceux du monde économique (entreprises, branches professionnelles, etc.). Les fonctions dévolues aux MDE consistent alors à développer des démarches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales et à veiller à la présence de clauses d'insertion professionnelle dans la passation des marchés publics, afin d'inciter les entreprises à exercer leur responsabilité sociale de créateur d'emplois.

La restriction des missions confiées aux MDE s'est traduite par une baisse des fonds alloués par l'État, qui passent de 85 à 36 millions

entre 2010 et 2014. Retrait financier qui pourrait être lu comme un premier pas vers la disparition du dispositif, sauf à ce que les collectivités territoriales prennent le relais. Un scénario toutefois peu probable au regard des contraintes financières de ces collectivités. L'avenir des maisons de l'emploi est donc clairement posé et il n'est pas certain que la multiplication des rapports officiels (cf. *infra*) permette de statuer efficacement sur leur sort.

En effet, trois rapports récents aboutissent à des conclusions divergentes lorsqu'ils tentent de se prononcer sur qui, de l'État ou des collectivités territoriales, doit définir et piloter les politiques territoriales de l'emploi, dont il convient d'encourager le développement – seul point d'accord entre tous ces rapports.

● Pilotage par l'État territorial...

Le rapport de l'Igas (2013) consacré à l'évaluation de la politique territoriale de l'emploi dresse un bilan critique de la situation présente. Les auteurs estiment qu'il n'existe pas en France de politique territoriale de l'emploi, dans la mesure où les actions dans ce domaine s'inscrivent avant tout dans un cadre national et n'émanent pas d'un choix autonome des acteurs locaux. C'est une politique territorialisée tentant de faire appliquer localement la politique nationale, tout en l'adaptant aux réalités du territoire concerné.

Le rapport constate dans le même temps que le mouvement de décentralisation contribue à faire du territoire un sujet d'intérêt commun entre les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales. Aussi les maisons de l'emploi constituent-elles la parfaite synthèse de ces deux logiques institutionnelles, puisque leur gouvernance associe obligatoirement l'État (préfet ou la Direccte⁴, Pôle emploi) à une collectivité territoriale au moins et que seul un élu local peut en assurer la présidence. Pourtant, selon les rapporteurs, la conciliation de ces deux logiques d'intervention ne va pas de soi, car l'État et Pôle emploi s'appuient sur « un territoire objet, lieu de mise en œuvre des politiques nationales », quand les collectivités territoriales portent un « territoire sujet, lieu de conception et d'application défini par chaque collectivité ». On comprend mieux, dans ce contexte, la difficulté pour les MDE à trouver un compromis qui puisse satisfaire à la fois les élus locaux et les représentants de l'État dans la définition d'une offre de services commune.

Pour l'Igas, sans transfert de la compétence « emploi » aux collectivités territoriales, l'affirmation d'une politique territoriale de l'emploi implique de renforcer la place de l'État localement. Le rôle de ses services déconcentrés (les Direccte) dans la gouvernance des MDE doit donc se voir renforcé pour veiller à ce que les offres de services de ces dernières s'ajustent aux spécificités des territoires en évitant tout positionnement concurrentiel vis-à-vis des services existants. D'où la recommandation de n'autoriser les maisons de l'emploi ni à accueillir des chômeurs, fonction remplie par Pôle emploi, ni à fournir des aides à la création d'entreprises délivrées par les chambres consulaires ou les boutiques de gestion. La mission des MDE devrait être principalement recentrée sur l'anticipation des mutations économiques et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales.

●... ou bien par les collectivités territoriales

Le rapport établi par la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale (Iborra, 2013) déplace, quant à lui, l'angle d'analyse sur Pôle emploi et le SPE. Plusieurs critiques sont formulées

4 Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

à l'encontre de l'opérateur public : le caractère trop administratif et insuffisamment personnalisé de son accompagnement des demandeurs d'emploi, son fonctionnement trop centralisé qui ne permet pas d'ajuster les services rendus aux spécificités des bassins d'emploi ; des constats qui sont à relier à un SPE jugé sur-administré et sous-organisé. Ce rapport, comme le précédent, parvient à la conclusion que Pôle emploi ne peut simultanément répondre aux objectifs nationaux de la politique de l'emploi et adapter son intervention au contexte spécifique de chaque territoire et de chaque chômeur. Pour résoudre la quadrature du cercle, il préconise non plus d'accroître la place de l'État dans les territoires mais de renforcer celle des collectivités territoriales et principalement celle du conseil régional en lui attribuant le rôle de chef de file d'un service public régional de l'insertion professionnelle. Dans cette perspective, les maisons de l'emploi « devraient être créées, pilotées et financées par les communautés d'agglomération ». Le rapport reste également perplexe quant à l'interdiction faite par l'État aux MDE d'accueillir des publics. Cette restriction aurait conduit celles-ci à réorienter leur service vers des tâches « abstraites » d'ingénierie, peu opérationnelles et à faible visibilité pour les demandeurs d'emploi.

Le rapport réalisé pour la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle-DGEFP par un groupe de travail réuni sous l'égide de l'ex-Conseil national de l'emploi (Bouillaguet, 2014) est l'un des rares à concentrer l'analyse sur les seules maisons de l'emploi. Confirmant les difficultés budgétaires et institutionnelles des MDE, le rapport plaide pour le maintien de ces structures « indispensables pour porter des projets territoriaux ». Il suggère, cette fois, un rapprochement avec les conseils régionaux afin de mieux inscrire leur offre de services dans les politiques régionales tout en permettant aux régions de disposer ainsi de relais de proximité favorables à la territorialisation de leur action. Quant aux missions des MDE, le rapport plaide pour leur recentrage sur des activités d'ingénierie de projet (anticipation des mutations économiques) afin d'éviter des jeux de concurrence avec Pôle emploi, une orientation contraire aux constats formulés par le rapport Iborra.

● Pour un pari renouvelé du territoire

L'absence de consensus sur la place et le rôle à concéder aux MDE dans le paysage des intermédiaires de l'emploi pose la question de leur identité. De ce point de vue, l'existence d'un cahier des charges décidé unilatéralement au niveau national pour penser le développement local de l'emploi constitue, à tout le moins, un paradoxe. On ne peut que souligner la contradiction qu'il y a à demander aux MDE qu'elles se conforment à un cahier des charges unique, tout en continuant d'invoquer le territoire comme échelle pertinente d'action pour lutter contre le chômage.

Sur le terrain, les observations réalisées attestent de coopérations tantôt fructueuses, tantôt conflictuelles entre la direction des

MDE et le noyau dur du SPE (État, Pôle emploi). Ces difficultés de régulation trouvent souvent leur origine dans l'existence d'un État central qui ne laisse pas suffisamment de latitude aux acteurs locaux, en dépit des premières intentions du dispositif et du choix d'une gouvernance partagée des MDE (élus locaux, noyau dur du SPE et services déconcentrés de l'État). Elles proviennent également de l'instabilité budgétaire et, parfois, de l'absence de cultures professionnelles communes entre élus et services déconcentrés de l'État, absence qui empêche les uns et les autres d'apprendre à travailler ensemble et d'aboutir *in fine* à la définition consensuelle d'un projet de territoire.

Quant à l'évaluation du dispositif, nul doute que cette préoccupation doit continuer de s'imposer, mais dans des termes différents de ceux qui prévalent aujourd'hui. Les logiques d'évaluation exclusivement externe par les grands corps d'État ne sont pas à même de saisir, seules, la diversité des situations territoriales (Epstein, 2014). C'est sur la base d'éléments qualitatifs et d'objectifs fixés par les acteurs locaux que l'évaluation doit être également pensée. La mobilisation de l'ensemble des parties prenantes, y compris des publics concernés (Dewey, 1984), devrait permettre de mieux appréhender les effets de la mise en place des maisons de l'emploi dans les territoires et, ainsi, de statuer plus efficacement sur leur sort.

RÉFÉRENCES

Baron Cécile, Bouquet Brigitte, Nivolle Patrick (dir.), 2008, *Les Territoires de l'emploi et de l'insertion*, Paris, Gallimard.

Berhuet Solen, 2013, *Les chômeurs et les intermédiaires de l'emploi. Une sociologie dynamique de leurs trajectoires au sein d'une maison de l'emploi*, thèse pour le doctorat de sociologie, Paris, Cnam, février.

Bouillaguet Patricia, 2014, *Bilan partagé des maisons de l'emploi au titre de la période 2011-2013*, DGEFP.

Dewey John, 1984, *Le Public et ses problèmes*, publications de l'université de Pau Farrago, Editions Léo Scheer.

Epstein Renaud, 2014, « Une période de recul de l'évaluation participative ? », *Cahier : connaissances sur l'évaluation... évaluer les politiques publiques : enjeu de gouvernance locale*, n° 5, mars.

Iborra Monique, 2013, « Pôle emploi et le service public de l'emploi », *rapport d'information*, Assemblée nationale, juin.

Inspection générale des Affaires sociales (Igas), 2013, *Évaluation de la politique territoriale de l'emploi*, mai.

Tuchszirer Carole, 2006, « La réforme du service public de l'emploi : mission accomplie ? », *Regards sur l'actualité*, n° 324.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi (dernières publications, colloques et séminaires) sont en ligne sur le site : www.cee-recherche.fr

Elles sont également disponibles *via* la lettre électronique flash.cee, ainsi que sur le compte Twitter  [@CeeEtudesEmploi](https://twitter.com/CeeEtudesEmploi).

Centre d'études de l'emploi

29, promenade Michel Simon - 93166 Noisy-le-Grand Cedex

Téléphone : 01 45 92 68 00 - Mèl : cee@cee-recherche.fr - site : www.cee-recherche.fr

Directrice de publication : Christine Daniel - Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat

Conception technique et visuelle : Horizon - Imprimerie : Horizon C.P.A.P. : 0911 B 07994 - Dépôt légal : 1502-076 - Janvier 2015 - ISSN : 1767-3356