

Une analyse du nouveau cahier des charges des MDE

La publication imminente au journal officiel du nouveau cahier des charges des Maisons de l'emploi vient conclure une longue période d'incertitudes et de débat sur le devenir des Maisons de l'emploi mises en place et labellisées dans le cadre du plan de cohésion sociale de 2005. Marquée par plusieurs rapports nationaux (rapport ANCIAUX et rapport DALLOZ notamment) et des débats souvent vifs (cf. notamment le débat parlementaire qui s'est tenu en mars 2009), la période qui s'achève permet aux Maisons de l'emploi dont le conventionnement arrive à échéance fin 2009 de préparer leur évolution. Le nouveau cahier des charges qui commence d'ores et déjà à être diffusé par AVE, résulte de la mobilisation d'un groupe de travail, présidé par Michel THIERRY, membre de l'Inspection Générale des Affaires Sociales, associant représentants de la DGEFP, de DRTEFP, de la DARES, de Pôle Emploi, de l'Alliance Villes Emploi et de l'AMF. Cette démarche s'inscrit dans un contexte très différent de celui de la première vague de labellisation des MDE, avec en particulier la création de Pôle emploi et une conjoncture économique particulièrement difficile.

AEF : Votre cabinet est intervenu auprès de nombreuses MDE, que vous côtoyez en tant que commanditaire ou en tant que partenaire dans divers projets territoriaux. Quelle lecture faites-vous du nouveau cahier des charges des MDE ?

Yann-Gaël FOURQUIER : Le dispositif est aménagé, mais pas fondamentalement bouleversé. On assiste au maintien d'une approche ascendante et souple, partant du territoire. La labellisation et le conventionnement viennent couronner une coopération territoriale de projet, assise sur un diagnostic et des orientations qui doivent être partagés par les membres constitutifs et débouchant sur des plans d'actions adaptés aux enjeux spécifiques à chaque territoire. On peut se féliciter que la fonction d'ensembliser territorial confiée aux MDE soit confortée autour de l'idée d'une association des collectivités territoriales à la mise en œuvre des politiques de l'emploi au niveau local et la mise en œuvre d'une fonction de coordination territoriale. Le fait que le Dialogue Social Territorial soit encouragé au travers de l'intégration des CBE et de l'incitation à la création de Conseils d'orientation associant entreprises et partenaires sociaux, constitue à cet égard un point très intéressant.

Thomas CAPELIER : En corollaire, le nouveau cahier des charges reflète la volonté de clarifier les complémentarités entre les différents acteurs locaux, notamment en ce qui concerne les synergies avec les PLIE et les missions locales, mais aussi avec Pôle emploi, au terme de négociations que l'on devine assez difficiles. L'intervention des MDE sur le champ de l'Accueil Information Orientation reste possible, mais devra respecter la cohérence du schéma de service et de l'organisation territoriale de Pôle Emploi. Dans ce cadre, le renforcement par les MDE du maillage des territoires ruraux ou urbains reste envisageable. Quant aux actions d'accompagnement que souhaiteraient porter les MDE en mobilisant des crédits des collectivités locales, elles devront être avalisées par l'Etat et Pôle Emploi et seront formalisées via une convention ad hoc garantissant la complémentarité avec celles de Pôle Emploi. L'intervention des MDE sur ce registre relève d'un conventionnement dérogatoire qui devra être justifié et ne pourra l'être sans un solide partenariat local. Cette approche repose sur le postulat que la MDE n'est pas un opérateur de placement, mais bien un acteur appelé à jouer un rôle d'ensembliser, d'animation territoriale.

AEF : Que penser de la nouvelle définition des axes d'intervention des MDE ?

Yann-Gaël FOURQUIER : Globalement, la nouvelle mouture des axes d'intervention paraît pertinente au regard de ce que font les MDE et de la plus-value qu'elles peuvent apporter localement. L'obligation d'intervenir sur chacun des 4 axes (avec au moins une action par axe), devrait permettre d'amener davantage de cohérence au plan d'actions des MDE et leur donnera davantage de légitimité pour investir des champs éventuellement inexplorés jusqu'alors. Au-delà de la fonction de coordination et d'animation stratégique territoriale qui est déclinée au travers de l'axe 1, le nouveau cahier des charges accorde une place importante à l'anticipation des mutations économiques. En dédiant un axe spécifique obligatoire à cet enjeu, le cahier des charges prend acte de la réalité des besoins locaux et des actions initiées à ce jour dans les territoires, sur des sujets tels que la gestion territoriale des emplois et des compétences notamment (GTEC). Par ailleurs, en énonçant des domaines concrets de contribution au développement local, le cahier des charges conforte la fonction d'ensemblier territorial des MDE en matière d'articulation des actions en faveur de l'emploi et du développement économique des territoires. Enfin, en exigeant des MDE qu'elles agissent sur les freins culturels et sociaux dans l'accès à l'emploi (discrimination, modes de garde, de transport,...), le cahier des charges devrait permettre de poursuivre ou d'accentuer les efforts initiés en matière d'ingénierie et d'élargissement des partenariats, en tirant parti de l'expérience des MDE et des PLIE sur le traitement des questions périphériques à l'emploi. Au global, la lecture du nouveau cahier des charges est assez similaire à celle que l'on a pu faire du premier cahier des charges en 2005 : la MDE n'a pas de valeur ou d'efficacité intrinsèque ! Son apport et sa plus-value dépendent de ce que ses membres et partenaires décident d'en faire. Que veut-on construire et améliorer collectivement, sur un territoire donné, au regard de ce qui existe déjà et de ce qui manque ?

Thomas CAPELIER : Au-delà de ces constats globalement positifs, le nouveau cahier des charges laisse tout de même un petit goût d'inachevé sur quelques sujets. On peut évoquer deux points. Sur le registre de l'ingénierie tout d'abord, l'expérience montre que les MDE peuvent jouer un rôle de laboratoire partenarial, où s'inventent et s'expérimentent les dispositifs innovants de demain, dans une configuration transversale, décloisonnée, transparente. Le défi est de prendre appui sur le cadre partenarial spécifique des MDE pour traduire concrètement la sécurisation des parcours professionnels dans les territoires, en innovant et en suscitant des synergies territoriales nouvelles entre partenaires sociaux, SPE, collectivités, SIAE... En regardant le verre à moitié vide, on peut regretter que le cahier des charges n'explicite pas davantage (et donc ne légitime pas plus clairement) le contenu et l'intérêt de telles interventions, mais les MDE peuvent continuer à s'engager de manière volontariste sur ces sujets, à la condition que ces démarches s'inscrivent sur une analyse partagée des axes d'amélioration de l'action locale.

Le second point qui peut susciter quelques regrets est l'approche de l'évaluation. L'évaluation d'un dispositif partenarial aussi complexe qu'une MDE nécessite de combiner différentes approches de l'évaluation : mesure de la performance des actions, certes, mais aussi jugement partagé sur l'impact et la plus-value de ces actions, et plus globalement sur la plus-value territoriale du dispositif. Aujourd'hui, les expériences d'autoévaluation constituent des points d'appui très intéressants pour alimenter l'évaluation, mais il reste à inventer des modalités originales d'articulation de l'autoévaluation, de l'évaluation de la performance par les services de l'Etat, et d'évaluations externes ciblées sur certains enjeux précis et permettant de porter un jugement sur la plus-value et

les impacts des dispositifs et des actions. En outre, les MDE doivent être encouragées et aidées pour déployer une approche continue de l'évaluation, et ce dès le stade de la définition des orientations stratégiques de la MDE : ainsi, l'évaluation de la pertinence et de la cohérence des actions existantes aurait toute sa place dans le travail de diagnostic territorial conduit au titre de l'axe 1, puisque cette évaluation des insuffisances de l'existant contribue à fonder les orientations des partenaires au même titre que l'analyse des indicateurs socio-économiques du territoire.

AEF : Le nouveau cahier des charges a été élaboré dans une conjoncture économique particulièrement dégradée. Aujourd'hui, les MDE sont-elles des acteurs importants dans l'anticipation et l'accompagnement des restructurations ?

Yann-Gaël FOURQUIER : De nombreux exemples locaux montrent que la plus-value des MDE sur ce registre est très réelle, même si l'apport des MDE s'apprécie au cas par cas dans chaque territoire. Elle porte notamment sur la mise en place de cellules de reclassement interentreprises (MDE du Pays de Saverne...), sur la GPEC interentreprises et la gestion territoriale de l'emploi et des compétences (MDE de Mayenne, de Rennes, du Pays de Mulhouse), sur la mise en place de fonction RH territoriales (Pays Chaunois, MDE amont 78...), sur l'accompagnement emploi-formation du développement de filières économiques émergentes (MDE Amont 78, Lille)... Notons d'ailleurs que les MDE ne se restreignent pas à une posture de pompier, leur force étant bien de pouvoir concilier réponse réactive à l'urgence économique et sociale et contribution à l'invention des solutions de demain pour la sécurisation des parcours professionnels. A l'évidence, la coordination des actions RH et emploi en direction des entreprises des territoires, notamment des TPE et PME, constitue un enjeu sur lequel les MDE peuvent générer une plus-value appréciée par l'ensemble des acteurs locaux. Pour autant, ce type d'apport reste très tributaire de la qualité du partenariat local, et ne se décrète pas. La capacité de la MDE à animer une dynamique de dialogue social territorial élargi, complémentaire au dialogue social d'entreprises et de branches, constitue un facteur de réussite essentiel.

AEF : Le nouveau cahier des charges arrive tardivement. Plusieurs MDE voient leur conventionnement arriver à son terme fin 2009, et risque de devoir procéder à un renouvellement très rapide de leur conventionnement. Dans ces conditions, n'est-on pas confronté à un risque d'ajustement mineur des projets ?

Thomas CAPELIER : Il existe sans doute un risque en effet que le calendrier ne permette pas de conduire des évaluations dans de bonnes conditions, et que le renouvellement des conventions ne donne pas lieu à un bilan suffisamment approfondi. Pour éviter cet écueil, aménager des prolongations transitoires des conventions en 2010, pour donner aux partenaires concernés le temps nécessaire au bilan et à la concertation, serait sans doute une bonne chose. Il est essentiel que le renouvellement des conventions soit préparé dans de bonnes conditions, avec des évaluations qui aient du sens et pas dans le cadre d'une évaluation-bilan bâclée. Que certains projets soient sérieusement réinterrogés dans leur pertinence, voire profondément revus, ne paraît pas problématique en soi. Notamment, il faut ré-interroger la plus-value des MDE dans un contexte institutionnel qui a changé, et dans une conjoncture socio-économique qui oblige plus que jamais à traiter la question des mobilités professionnelles en cassant les cloisonnements de statut des publics (demandeur d'emploi, salarié, stagiaire de la formation professionnelle...). C'est le moment de

conduire des évaluations partagées de la plus-value apportée – ou pas – par les MDE à l'action conduite localement en faveur de l'emploi. Concrètement, la difficulté n'est pas d'actualiser des diagnostics territoriaux du marché du travail, mais bien de produire une évaluation partagée de l'offre de service existante sur les territoires pour identifier collectivement les manques et définir améliorations à apporter via le dispositif qu'est la MDE.

Yann-Gaël FOURQUIER : Au-delà des renouvellements de convention, on peut aussi s'interroger sur l'absence de moyens financiers permettant de compléter le maillage territorial des MDE, notamment en relançant les projets de MDE qui avaient été gelés. Aucune nouvelle labellisation de MDE n'est envisagée dans le cadre du projet de loi de finances 2010, mais le cahier des charges incite au regroupement de MDE, en autorisant à déroger au plafond de 1 Million d'euros de financement de l'Etat. Dans cette condition, on peut peut-être imaginer des redimensionnements territoriaux des MDE existantes qui permettraient de compléter le maillage existant en faisant le lien avec des projets précédemment gelés.