

Depuis 2001, l'ANPE confie aux missions locales le suivi d'une partie des demandeurs d'emploi de 16 à 25 ans. Dans le processus d'orientation vers les missions locales, les conseillers de l'ANPE occupent un rôle central. En choisissant d'orienter tel jeune vers une mission locale ou d'assurer son accompagnement à l'ANPE, les conseillers segmentent la population jeune.

Ce choix repose sur plusieurs critères. Sont adressés aux missions locales des jeunes qui ont plutôt un projet professionnel non défini, ce qui est souvent en lien avec un faible de niveau de qualification. Les missions locales sont aussi sollicitées pour suivre des jeunes ayant besoin d'un appui spécifique pour des difficultés dépassant le domaine de l'emploi. Au-delà d'une insuffisance du niveau de formation, deux catégories de jeunes ont une probabilité plus forte d'être orientés vers les missions locales : les jeunes entrant sur le marché du travail par le chômage et les jeunes en difficulté d'insertion.

Mais les liens qui unissent les deux partenaires ne se limitent pas à l'envoi d'une partie des jeunes de l'ANPE vers les missions locales. Ce partenariat date de 1981, année de création des missions locales et a depuis pris des formes diverses. L'ancrage local de ce partenariat est important. Son renforcement progressif a contribué, d'une part, à un rééquilibrage des relations entre les deux réseaux et d'autre part, à un rapprochement des pratiques de deux organismes, ce qui conduit à s'interroger sur la complémentarité des actions des deux réseaux.

Camille Bouchardeau
Département Études, Évaluation et Statistiques

La co-traitance ANPE – missions locales

Depuis 30 ans, le nombre d'acteurs intervenant dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'emploi s'est considérablement accru. La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 définit le cadre du Service public de l'emploi. Dans un « premier cercle », ce dernier comprend les services de l'État, l'ANPE, l'Afpa et les institutions de l'assurance chômage (Unédic et Assedics). Dans une conception « élargie », il compte désormais des organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Le rapport Balmary de 2004 souligne que le recours par la puissance publique à des opérateurs externes s'explique par « la volonté de promouvoir, sur une large échelle, une politique de qualité fondée en particulier sur l'individualisation des services rendus aux usagers »¹.

La co-traitance développée et mise en œuvre par l'ANPE s'inscrit dans ce contexte. Depuis 2001, l'ANPE a recours

à un réseau de partenaires dont font partie les co-traitants, pour assurer les missions qui lui sont confiées dans le cadre des politiques de l'emploi [encadré 1]. Ces politiques, que ce soit le Programme d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP/ND) défini par la convention tripartite État, ANPE, Unédic de 2001 ou le Projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) défini par la convention de 2006, se sont traduites pour l'ANPE par une intensification du service en direction des demandeurs d'emploi tant en termes quantitatifs que qualitatifs². En effet, le PAP/ND se distingue des politiques mises en œuvre précédemment puisque, d'une part, il impliquait l'accueil de tous les demandeurs d'emploi de façon programmée et régulière et que d'autre part, il introduisait une pratique à la fois préventive et « curative » du chômage de longue durée. Quant au PPAE, il se caractérise par une intervention visant à favoriser le retour à l'emploi plus précoce et par un accompagnement individualisé et intensifié pour les publics confrontés à un risque d'exclusion.

¹ Balmary D. « Politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes », 2004

² Ce mouvement d'intensification du service en direction des demandeurs d'emploi était déjà en partie initié avec le Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi (SPNDE) mis en place dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi à partir de 1998.

Aujourd'hui, les missions locales constituent le premier réseau de co-traitants de l'ANPE [encadré 2]. En pratique, pour l'ANPE la co-traitance consiste à confier aux missions locales le suivi d'une partie des jeunes de 16 à 25 ans. En 2006, celles-ci ont accompagné 128 348 demandeurs d'emploi pour le compte de l'ANPE (contre 62 067 pour les Cap Emploi et 36 976 pour l'Apec). Qui sont ces jeunes demandeurs d'emploi ? Le partenariat ANPE – missions locales ne se limite toutefois pas à cette dimension. Dès lors, quelles formes prend ce partenariat ? Et comment a-t-il évolué depuis sa mise en place ?

Le processus d'orientation de l'ANPE vers les missions locales

Comme indiqué dans la convention nationale liant l'ANPE et les missions locales, le rôle de l'ANPE dans la co-traitance consiste principalement à « orienter vers les missions locales des jeunes demandeurs d'emploi indemnisés et non-indemnisés à concurrence des effectifs conventionnés ». Ce rôle d'« orienteur » revient au conseiller de l'ANPE. C'est lors d'un entretien, le plus souvent lors du premier entretien d'élaboration du Projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) que « le conseiller convient avec le jeune d'une orientation vers le réseau des missions locales ». Cette définition montre que le processus d'orientation vers les missions locales met en jeu trois aspects : le diagnostic professionnel du conseiller (repérage des besoins et difficultés du jeune, connaissance des activités des missions locales), l'existence dans les conventions d'objectifs quantifiés d'envoi de jeunes vers les missions locales et l'acceptation par le jeune demandeur d'emploi d'être suivi ou non par une mission locale. Le conseiller de l'ANPE occupe un rôle central dans la co-traitance puisqu'il est celui qui opère la segmentation des demandeurs d'emploi. Une part importante est ainsi laissée à l'appréciation du conseiller. Une première question se pose donc : qui sont, selon les conseillers,

Encadré 1

CO-TRAITANCE ET SOUS-TRAITANCE

Pour mener à bien sa mission d'aide, d'accompagnement, d'offre de prestations et de mesures pour l'emploi aux demandeurs d'emploi, l'ANPE, au-delà de son action interne, a recours à deux grands types de partenariat : la co-traitance et la sous-traitance.

	Co-traitance	Sous-traitance
Forme de suivi ou de l'aide au demandeur d'emploi	Externalisation complète du suivi	Externalisation partielle de l'aide fournie (ex : réalisation d'une prestation d'accompagnement)
Durée du suivi ou de l'aide	Le demandeur d'emploi est confié au co-traitant jusqu'à sa sortie durable du chômage (6 mois consécutifs).	Le demandeur d'emploi est confié au sous-traitant pour une durée fixe et définie par l'ANPE.
Nature juridique de la relation	Signature d'une convention	Procédure de marché : habilitation puis conventionnement.
Offre de services	Jusqu'en 2006, le co-traitant était libre de définir son offre de services comme il l'entend. Aujourd'hui, les nouvelles conventions de co-traitance garantissent pour le suivi du demandeur d'emploi un référent unique et un entretien par mois.	Le sous-traitant applique le cahier des charges défini par l'ANPE.
Champ du partenariat	National	Local

La co-traitance repose sur une segmentation de la population en plusieurs publics cible. Les différents réseaux de co-traitants offrent des services adaptés en direction d'un public spécifique. Cette dernière est complémentaire à celle de l'ANPE. Ainsi, au niveau national, l'ANPE développe la co-traitance avec trois réseaux :

- les missions locales pour l'accompagnement des jeunes de moins de 26 ans ;
- l'Apec pour l'accompagnement des cadres ;
- les Cap Emploi pour l'accompagnement des travailleurs handicapés.

les jeunes orientés vers les missions locales ? Trois critères principaux ont pu être identifiés lors des entretiens réalisés en agence locale pour l'emploi : l'absence de projet professionnel, le faible niveau de qualification et la présence d'une difficulté dépassant le cadre de l'emploi [encadré 3]. Les entretiens font également apparaître dans certaines agences locales un envoi quasi systématique.

Une orientation privilégiée vers les missions locales des jeunes sans projet professionnel...

Les conseillers disent avant tout orienter vers les missions locales des « jeunes perdus », des « jeunes qui n'ont pas trop l'idée de ce qu'ils veulent faire ». Ils

les décrivent comme les cas type des jeunes suivis en mission locale : des « jeunes qui ont quitté l'école sans diplôme ou pas avec le bon, qui ont un gros passif avec l'éducation nationale. Il y a souvent des problèmes d'orientation professionnelle : le jeune a un diplôme, mais il n'a aucune envie d'exercer ce métier ». Formulé autrement, le conseiller décide d'un envoi vers la mission locale s'il décèle l'absence d'un projet professionnel clair chez le jeune. Les conseillers motivent ce critère d'orientation par la présence d'outils permettant de « traiter » ce problème en mission locale. Ils évoquent notamment les plateaux de découverte des métiers³. Les réponses des directeurs d'agence et des animateurs d'équipe, relatives aux critères d'orientation des jeunes

³ Les plateaux de découverte des métiers, aujourd'hui, nommés ateliers POP (Parcours d'orientation personnelle). Le POP collectif se déroule, par exemple, en trois phases : une phase d'exploration au sein de la mission locale permettant de faire émerger un projet professionnel ; une phase de découverte concrète au sein d'une entreprise ou d'un centre de formation permettant de confronter le jeune à la réalité d'un métier ; une phase plus stratégique d'élaboration d'objectifs permettant au jeune d'établir les étapes à venir nécessaires à la concrétisation de son projet.

MISSIONS LOCALES ET PAIO

À la suite du rapport de Bertrand Schwartz sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, sont créées en 1982 des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et des missions locales. Les PAIO, ouvertes aux jeunes de 16 à 18 ans, sont installées au sein d'organismes publics ou privés déjà existants. Les missions locales, ouvertes aux jeunes de 16 à 25 ans, ont un statut associatif. Elles ont, au départ, des attributions plus larges que les PAIO, puisqu'elles ont pour mission de couvrir l'ensemble des problématiques liées à l'insertion (emploi, formation, logement, santé).

À partir de 1985, les missions des PAIO se rapprochent de celles des missions locales. Aujourd'hui, seul le statut juridique distingue encore les deux structures. Les PAIO sont amenées à disparaître ou à être absorbées par des missions locales. En juillet 2007, on dénombrait 486 missions locales dont 70 PAIO⁴.

sont moins opérationnelles et plus générales ; ils ont tendance à citer les éléments indiqués dans la convention. Ils parlent d'orientation en fonction du « niveau de service » ou dans une « logique de parcours » : les jeunes orientés vers la mission locale sont « les plus éloignés de l'emploi », « pour ceux qui sont proches de l'emploi, il existe d'autres outils comme le club de chercheurs d'emploi » [encadré 4].

des jeunes ayant un faible niveau de qualification...

Un deuxième critère d'orientation vers les missions locales est le faible niveau de qualification du jeune, souvent lié, dans l'esprit du conseiller, aux enjeux de la définition d'un projet professionnel. Pour la majorité des conseillers, « la mission locale, c'est jusqu'au niveau bac, bac+2 grand maximum ». Ce critère est parfois explicitement mentionné dans les conventions liant localement les agences et les missions locales.

Les conseillers justifient également leur choix d'orienter vers la mission locale les jeunes de faible niveau de formation en indiquant que l'ANPE est tout à fait apte à assurer le suivi des autres jeunes. « Les jeunes diplômés, nous, on sait traiter ; ils n'ont pas forcément besoin d'un accompagnement en mission locale ». En outre, il existe d'autres outils pour les jeunes diplômés : « si le jeune est diplômé mais ne sait pas quoi faire de son diplôme, je l'envoie faire

un bilan de compétences ou je l'envoie à l'Apec. Mais tout dépend du projet. Par exemple, si le jeune est diplômé mais qu'il reste pendant un an au chômage, je vais peut-être l'envoyer en mission locale ». L'importance d'une problématique liée au projet professionnel dans le choix de l'orientation est ici réaffirmée. Il arrive pourtant que des jeunes diplômés soient envoyés vers la mission

Encadré 3

SOURCE ET MÉTHODE

L'étude repose sur deux principaux matériaux : une enquête de terrain et une analyse statistique.

Réalisée courant 2006, l'enquête de terrain a consisté à interroger les responsables, ainsi qu'un ou plusieurs conseillers à l'emploi dans trois missions locales et dans six agences locales pour l'emploi (ALE) sur trois sites en Île-de-France. Au cours des différents entretiens, les thèmes abordés étaient : les caractéristiques des jeunes suivis par les missions locales, les critères d'orientation des jeunes de l'ANPE vers les missions locales et la mise en œuvre locale du partenariat.

L'analyse statistique a pour but de caractériser les jeunes suivis en mission locale par rapport aux jeunes suivis par l'ANPE. Elle a été réalisée à partir du fichier historique administratif (FHA) des demandeurs d'emploi de l'ANPE. La base de données a été constituée en retenant les demandeurs d'emploi de 16 à 25 ans inscrits en catégories 1, 2, 3, 6, 7 et 8 au 31 décembre 2006. Elle rassemble leurs caractéristiques sociodémographiques et les caractéristiques de leur période de chômage. Au total, la base contient 749 645 individus⁵ dont 84 376 sont suivis par une mission locale, soit 11,3 % de la population totale des jeunes. Afin d'identifier les caractéristiques qui favorisent l'orientation des jeunes vers les missions locales, un modèle de régression logistique a été utilisé. Le fait d'être suivi en mission locale est modélisé à partir d'un certain nombre de variables. Ce type de modèle permet d'étudier les effets propres de chacune des caractéristiques, en raisonnant « toutes choses égales par ailleurs ».

locale. Mais, il s'agit pour l'essentiel d'envois ponctuels pour des problèmes spécifiques. Les conseillers évoquent, notamment, le recours à la mission locale pour obtenir des « chéquiers langue » ou un financement du permis de conduire.

et des jeunes ayant besoin d'un appui spécifique dépassant le seul cadre de l'emploi

Les conseillers évoquent également un troisième critère qui peut sembler plus vague : ils orienteraient vers la mission locale « des jeunes en difficulté » ou « en grande difficulté ». C'est un critère qui se retrouve dans les termes « des jeunes avec une problématique globale » ou « une problématique dépassant l'emploi ». À travers ces expressions, les conseillers évoquent des cas de jeunes pour lesquels ils ont apprécié qu'ils étaient dans l'impossibilité de répondre à l'ensemble de leurs besoins. Démunis face aux difficultés du jeune, ils ont choisi de l'orienter vers la mission locale.

⁴ Dans cette étude, les deux types de structures sont confondus et le terme « missions locales » est utilisé pour désigner les PAIO et les missions locales elles-mêmes.

⁵ Pour les besoins de l'analyse, seuls les individus dont le niveau de formation était renseigné ont été retenus.

LA CO-TRAITANCE DU PAP/ND ET DU PPAE

Le PAP/ND s'accompagnait d'une offre de services distincte selon l'autonomie du demandeur d'emploi dans sa recherche d'emploi. Il existait trois niveaux de service : le libre service pour les demandeurs d'emploi considérés comme autonomes ; l'appui ponctuel ; l'accompagnement renforcé pour les personnes moins autonomes dans leur recherche d'emploi. Dans le cadre de la co-traitance, peuvent uniquement être orientés vers les missions locales des jeunes inscrits en niveau de service « accompagnement renforcé ».

Le PPAE repose quant à lui sur la notion de parcours de retour à l'emploi. Trois parcours différenciés sont définis en fonction de la distance à l'emploi des demandeurs : un parcours de type 1, dit de recherche accélérée pour les demandeurs d'emploi dont la distance à l'emploi est courte ; un parcours de type 2, dit de recherche active pour ceux dont la distance à l'emploi est moyenne ; un parcours de type 3, dit de recherche accompagnée pour ceux dont la distance à l'emploi est plus grande. Dans le cadre de la co-traitance, peuvent uniquement être orientés vers les missions locales des jeunes inscrits dans un parcours de type 3.

Les cas cités par les conseillers relèvent de problèmes de logement, d'illettrisme ou de langue, de drogue ou d'alcool, de papiers d'identité. Certaines missions locales ont d'ailleurs développé des champs de compétences bien particuliers, souvent en lien avec des problématiques locales. Citons par exemple les cas d'une mission locale qui emploie une « chargée logement » ou d'une autre qui aide les jeunes sans papiers dans leur démarche de régularisation.

Le traitement des besoins dépassant le seul cadre de l'emploi est une spécificité des missions locales que ces dernières mettent souvent en avant. Or, certains conseillers de l'ANPE expliquent qu'il leur est parfois compliqué de diagnostiquer ce type de difficulté. Faute de temps, ils peuvent difficilement établir avec le jeune une relation de confiance lors du premier entretien. Le jeune n'est pas toujours enclin à faire part de toutes ses difficultés au conseiller à l'ANPE. L'existence chez les jeunes de ce type de besoin ne semble donc pas un critère d'orientation très répandu, sans doute à cause du diagnostic spécifique qu'il requiert.

Une orientation parfois trop systématique

À côté des critères plus ou moins explicitement évoqués par les conseillers, dans certaines agences, l'orientation des jeunes vers la mission locale est

quasi systématique. Les conseillers proposent le suivi par la mission locale à l'ensemble des jeunes qu'ils reçoivent, libre alors aux jeunes d'accepter ou non. Ainsi, dans une des agences visitées, les offres de services de l'ANPE et de la mission locale sont présentées aux jeunes lors de réunions d'informations collectives dans la période qui suit le premier entretien professionnel. Les jeunes ont ainsi fait le choix d'une structure de suivi sans qu'un conseiller ait forcément à nouveau réalisé un diagnostic individualisé. Il faut souligner que le cas relaté ici s'inscrit dans un contexte particulier pour deux raisons. D'une part, le choix de la proposition d'orientation sous la forme de réunions d'informations collectives est circonscrit dans le temps. Il correspond à la période de mise en œuvre du suivi mensuel personnalisé. Il s'agissait de faire passer dans le suivi mensuel les jeunes déjà inscrits à l'ANPE dans le cadre du PAP/ND. D'autre part, l'agence pratiquant cette proposition systématique d'orientation se situe sur un territoire caractérisé par une forte proportion de jeunes peu ou pas qualifiés. Dans ce cas précis, les conseillers de l'ANPE ne deviennent référents pour le suivi personnalisé que pour des jeunes qui ont refusé le suivi par la mission locale. Qui sont les jeunes qui refusent une orientation en mission locale ? Pour les conseillers, ce sont le plus souvent des jeunes qui ont déjà été suivis par la

mission locale et en ont été déçus ou des jeunes qui ont une mauvaise image de la mission locale. Enfin, d'autres jeunes refusent parce que, dans leur esprit, « qui dit mission locale, dit formation ». Or, ils cherchent un emploi et pour eux, l'ANPE est plus directement associée à la recherche d'un emploi.

Les jeunes qui ont « une idée claire de ce qu'ils veulent faire », « qui ont déjà travaillé », « qui font beaucoup d'intérim et qui savent chercher du travail par eux-mêmes » rejettent également les propositions d'orientation vers la mission locale. Les refus pour ce type de raison laissent penser que la proposition d'orientation vers les missions locales est parfois trop systématique. Dans certaines agences locales, une logique de « capacité » pourrait intervenir, permettant de confier à une autre structure une partie du public et ce d'autant que nombre de missions locales acceptent de recevoir au-delà des quotas fixés par les conventions. Mais une telle systématisation de la proposition d'envoi en mission locale reste une pratique a priori marginale.

Finalement, l'orientation vers les missions locales semble relever de deux modalités. La première correspond à une « orientation choisie » au sens où le conseiller orienterait des jeunes ayant des besoins dépassant le cadre de l'emploi dont il sait que la mission locale possède et développe les outils et les prestations pour les traiter. La seconde est une « orientation par défaut » au sens où le conseiller orienterait parce qu'il n'a pas les moyens ou le temps de traiter des difficultés qui relèvent éventuellement du champ de l'ANPE.

La faiblesse du niveau de formation comme principale caractéristique d'orientation

Les informations recueillies auprès des conseillers de l'ANPE ont permis d'apporter des éléments de réponse quant aux critères d'orientation et de faire ressortir certaines caractéristiques des jeunes non recensées dans le système administratif de suivi. Dans un second temps, il apparaît intéressant de conforter ces éléments par une analyse statistique. L'objectif est de

Tableau 1 – Probabilité d’être suivi en mission locale

VARIABLE	MODALITÉ DE VARIABLE	PROBABILITÉ ESTIMÉE	VARIATION DE PROBABILITÉ ENTRAÎNÉE
	Situation de référence	11,0	
SEXE	Homme		
	Femme	13,6	2,6
AGE	16 - 20 ans		
	21 - 23 ans	9,7	-1,2
	24 - 25 ans	6,9	-4,0
TEMPS DE CHÔMAGE CUMULÉ AVANT INSCRIPTION * TEMPS DE SORTIE AVANT RÉINSCRIPTION	1ère inscription		
	Moins de 6 mois * Moins de 6 mois	10,4	-0,6
	Moins de 6 mois * Plus de 6 mois	9,8	-1,2
	Plus de 6 mois * Moins de 6 mois	12,9	1,9
	Plus de 6 mois * Plus de 6 mois		non significatif
DIPLÔME	Diplôme obtenu		
	Sans diplôme	13,9	2,9
NIVEAU DE FORMATION ATTEINT	Niveau Bac + 3 et plus	1,8	-9,2
	Niveau Bac + 2	4,4	-6,5
	Niveau Bac		
	Niveau CAP - BEP	16,5	5,5
	Niveau 3 ^{ème}	18,4	7,4
	Niveau inférieur à la 3 ^{ème}	18,6	7,7
QUALIFICATION	Qualifié		
	Non qualifié	13,7	2,7
MOTIF D'INSCRIPTION À L'ANPE	Licenciement - Démission	8,2	-2,7
	Fin de contrat	7,9	-3,1
	Entrée sur le marché du travail	11,5	0,6
	Autre		
EXPÉRIENCE DANS LE ROMÉ D'INSCRIPTION	Aucune expérience		
	Au moins un an d'expérience	6,9	-4,1
NATIONALITÉ	Français		
	Etrangers	8,9	-2,1
HANDICAP	Pas de handicap		
	Handicap	9,7	-1,3

Champ : demandeurs d'emploi de 16 à 25 ans, inscrits en catégories 1, 2, 3, 6, 7 ou 8 au 31 décembre 2006, France entière.
Source : ANPE - fichier historique administratif exhaustif.

Référence : Les cases en bleu correspondent à la situation de référence.

Homme, dans la classe d'âge de 16 à 20 ans, inscrit à l'ANPE pour la première fois, qui a obtenu son diplôme, de niveau Bac, qualifié, sans expérience, français... La "probabilité" que cette personne soit orientée vers une mission locale est de 11 %.

Guide de lecture : La probabilité d'être suivi en mission locale décroît avec l'âge : toutes choses égales par ailleurs, avoir 24 ou 25 ans fait diminuer la probabilité de 4 points par rapport à la situation de référence "16 - 20 ans". Ainsi, en ne changeant que le critère d'âge, la probabilité passe à 6,9 %. De la même manière, en passant d'un niveau de formation Bac à un niveau inférieur à la 3^e, une personne qui a les mêmes caractéristiques sur l'ensemble des autres variables a une probabilité d'être suivie en mission locale de 7,7 points supérieure.

caractériser les jeunes suivis par les missions locales au regard de ceux pour lesquels l'accompagnement personnalisé est assuré au sein de l'ANPE.

L'analyse montre que la probabilité d'être orienté vers une mission locale décroît avec l'âge [tableau 1]. De même, la probabilité diminue avec le fait d'avoir déjà au moins un an d'expérience dans l'emploi (-4,1 points) : les modalités d'inscription à l'ANPE « Licenciement » et « Démission et Fin de contrat » ont un effet négatif sur la probabilité d'envoi vers les missions locales (respectivement -2,7 et -3,1 points) tandis que la modalité « Première entrée » a un effet positif (+0,6 point).

À l'inverse, la probabilité d'être orienté en mission locale augmente avec la baisse du niveau général de qualification. Elle est maximum pour les jeunes d'un niveau inférieur ou égal à la classe de 3^{ème} et supérieure de 7 points à la situation de référence. Elle s'élève aussi pour les jeunes qui ont déjà connu une période de chômage longue mais qui se sont réinscrits rapidement (+1,9 point). Ainsi, ce n'est pas tant la récurrence du chômage qui détermine l'orientation vers la mission locale qu'une combinaison de deux caractères : être resté sans emploi pendant une période relativement longue et se réinscrire rapidement après une sortie, ce qui est vraisemblablement synonyme d'un passage par des contrats de très courte durée et d'une grande difficulté d'insertion sur le marché du travail. Les autres demandeurs d'emploi récurrents ont une probabilité d'être suivis par une mission locale moindre que les jeunes inscrits pour la première fois. Ce résultat permet de formuler l'hypothèse suivante : seraient orientés en mission locale des jeunes d'un faible niveau de qualification avec d'un côté, des jeunes en première inscription et d'un autre, des jeunes dont la difficulté d'insertion est avérée.

Deux types de jeunes orientés plus largement : des entrants sur le marché du travail par le chômage et des jeunes en difficulté d'insertion

Les demandeurs d'emploi qui ont le plus de chance d'être orientés vers les missions locales cumulent les

caractéristiques suivantes : des femmes de 16 à 20 ans, non qualifiées, avec un niveau de diplôme inférieur à la 3^{ème}. Si elles ont déjà travaillé, c'est moins d'un an. Elles ont pourtant déjà été inscrites à l'ANPE plus de six mois. Elles se sont réinscrites rapidement après leur sortie du fichier administratif (moins de six mois de sortie). Ces jeunes femmes ont une probabilité de 38 % d'être orientées vers une mission locale.

À l'inverse, les demandeurs d'emploi ayant la probabilité la plus faible d'être orientés vers une mission locale sont des hommes de 24-25 ans avec un niveau de formation élevé. Ces derniers possèdent déjà une expérience supérieure à un an et s'inscrivent le plus souvent à la suite d'une fin de contrat, pour la première fois. Pour ces jeunes hommes, la probabilité d'être aiguillé vers une mission locale est pratiquement nulle, ce qui laisse supposer que les politiques d'orientation systématique identifiées lors des visites sur le terrain n'interviennent que rarement.

En définitive, les résultats montrent que le niveau de formation est le critère principal d'orientation vers les missions locales, ce qui confirme les résultats issus des entretiens qualitatifs. Ils laissent aussi penser que sont envoyés en mission locale : d'une part, les jeunes qui entrent sur le marché du travail par le chômage directement après leur sortie du système scolaire avec un faible niveau de qualification et, d'autre part, des jeunes plus âgés peu qualifiés qui n'arrivent pas à s'insérer durablement sur le marché du travail. Les premiers ont vraisemblablement besoin de formuler un projet professionnel. Les seconds seront peut-être amenés à se réorienter professionnellement. L'importance des enjeux liés à la définition et aux étapes de concrétisation d'un projet professionnel réapparaît. L'analyse statistique ne permet pas de faire apparaître les orientations liées aux difficultés dépassant le champ de l'emploi, ces critères ne faisant pas l'objet d'une saisie dans les systèmes d'information de l'ANPE. Globalement les critères d'orientation identifiés semblent cohérents avec les activités des missions locales et le public qu'elles suivent en général.

Le partenariat ANPE - missions locales dans son ensemble

La question du processus d'orientation ne reflète que la partie visible de la co-traitance. Au-delà, replacer la co-traitance dans le contexte plus large peut permettre de mieux appréhender le partenariat dans son ensemble. Qu'est-ce que la co-traitance telle que l'ANPE la définit ? Comment les relations entre les deux partenaires ont-elles évolué dans le temps ?

La co-traitance : externalisation de capacité et de spécialité

Dans le cadre de la co-traitance, l'ANPE confie à son partenaire le demandeur d'emploi jusqu'à sa sortie du chômage. La co-traitance implique donc une segmentation du public. Tous les chômeurs n'ont pas les mêmes besoins dans leur recherche d'emploi, une offre de services spécifique peut leur être proposée. Avec la co-traitance, l'ANPE reconnaît à son partenaire une spécialisation par rapport à un certain type de public. Pour les missions locales, il s'agit des jeunes de moins de 26 ans.

La co-traitance avec les missions locales est une externalisation de capacité et de spécialité. L'externalisation de capacité correspond aux recours à un opérateur externe pour la réalisation d'un service (dans le cas présent) en raison d'une croissance du volume d'activité d'accompagnement, momentanée ou plus ou moins pérenne. Dans le premier cas, l'externalisation est dite conjoncturelle, dans le second, elle est structurelle. L'externalisation de spécialité se définit comme le recours à un opérateur externe spécialiste disposant de compétences adaptées à un besoin que l'entreprise donneuse d'ordre ne souhaite pas satisfaire par elle-même, faute de temps ou de compétences. L'ANPE utilise, en effet, les capacités de réception des missions locales pour deux raisons principales. D'une part, depuis 2001 avec la mise place du PAP/ND puis avec celle du PPAE, politiques qui correspondent toutes deux à une personnalisation et une intensification croissante du suivi des demandeurs d'emploi, elle est confrontée à une montée en puissance du nombre d'entretiens à

ANPE ET MISSIONS LOCALES : UNE RELATION DE LONGUE DATE

Jusqu'en 2006, plusieurs conventions unissent l'ANPE et les missions locales :

La mise à disposition d'agents ANPE

Le rapport Schwartz sur le chômage des jeunes, paru en 1981, constate l'absence de coordination entre les différentes structures chargées de l'insertion des jeunes. Les missions locales sont créées pour remédier à ce constat. L'idée de départ est celle d'un guichet unique pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Dans ce cadre, l'ANPE met à disposition certains de ses agents. Ces derniers travaillent au sein de la mission locale et participent directement à l'activité de la structure. C'est aujourd'hui toujours le cas.

Le label « Espace Jeunes »

Depuis 1994, les missions locales peuvent obtenir le label « Espace Jeunes ». Ce dernier est accordé localement par décision commune de l'ANPE, de l'État et du conseil régional, en fonction de critères relatifs à la qualité des services rendus par la mission locale. Par ce biais, l'ANPE délègue aux missions locales les services envers les demandeurs d'emploi de moins de 26 ans. Pour l'ANPE, l'objectif de cette labellisation était de multiplier le nombre de points d'accès à son offre de services.

La co-traitance

Mises en place depuis 2001, les conventions de co-traitance prévoient le suivi d'une partie des jeunes de 16 à 25 ans par les missions locales. L'objectif quantitatif était fixé pour 2001 à 15 000 demandeurs d'emploi, pour 2002 à 85 000. Depuis 2003, il s'élève à 100 000 jeunes.

Depuis 2006, afin de simplifier le partenariat au niveau local, une convention unique unit désormais l'ANPE et les missions locales :

Le partenariat renforcé

En 2006, la convention tripartite État-ANPE-Unédic a institué en lieu et place du PAP/ND, le PPAE, l'occasion de renégocier les conventions de co-traitance. Le nouvel accord recouvre désormais l'ensemble des champs du partenariat ANPE – missions locales. Les objectifs partagés, indiqués explicitement dans la convention, sont : « faciliter l'accès à l'emploi des jeunes par l'orientation, la formation professionnelle, l'accompagnement dans la recherche et le maintien à l'emploi, intervenir en direction des entreprises pour favoriser l'insertion durable dans l'emploi, et mener ensemble des actions de communication valorisant ce partenariat et en améliorant la lisibilité, tant pour les jeunes que pour les partenaires des deux réseaux ». Par ailleurs, la convention de partenariat renforcé pose les grands principes de l'action. Elle garantit ainsi « un référent unique du parcours, un accompagnement vers l'emploi correspondant au savoir-faire des missions locales, la qualité du service rendu au jeune demandeur d'emploi par la complémentarité des interventions et l'objectif d'un accès effectif à un emploi ».

réaliser ; sa charge de travail s'est alourdie. Le recours aux missions locales lui permet de confier une partie de l'activité d'accompagnement. D'un autre côté, les missions locales sont spécialisées dans le « traitement » du public jeune : elles développent une offre de services spécifique et des outils et des prestations que l'ANPE ne propose pas nécessairement. En externalisant le suivi d'une partie des jeunes, l'ANPE s'assure que les besoins de ces jeunes seront mieux satisfaits. Ces deux

modalités de recours aux missions locales font d'ailleurs échos aux propos recueillis auprès des conseillers de l'ANPE.

Un partenariat privilégié

Parler de la co-traitance ne suffit pas à qualifier le partenariat ANPE – missions locales. Ce dernier ne se limite pas à un envoi régulier de demandeurs d'emploi. Il est au contraire multiforme, en témoigne la multitude de conventions

qui unissent par le passé les deux entités [encadré 5]. Les relations entre les deux partenaires sont anciennes, elles ont débuté dès la création des missions locales, le partenariat avec l'ANPE étant inscrit dans les attributions de celles-ci. Dans les faits, elles peuvent prendre la forme, selon le territoire, d'une simple orientation vers l'une ou l'autre des structures, d'une utilisation par les demandeurs d'emploi jeunes des deux offres de services ou encore d'actions réalisées en commun pour une opération spécifique de recrutement.

La densité du partenariat dépend des volontés et des situations sur un territoire. Comme l'indique leur nom, la création des missions locales relève d'une initiative locale. Ce sont des associations qui regroupent dans leurs instances les élus, les services de l'État, les partenaires économiques, sociaux et associatifs du territoire sur lequel elles sont compétentes. La présidence de l'association est assurée par un élu d'une collectivité territoriale participant au financement de la mission locale. Les missions locales orientent et accompagnent les jeunes dans les actions de formation mises en œuvre par les conseils régionaux. De plus, chacune d'entre elles est autonome financièrement et responsable de l'élaboration de sa propre offre de services, il n'existe pas d'offre de services définie au niveau national⁶. Les actions menées en commun avec l'ANPE peuvent donc être très variées selon le territoire.

Il n'en reste pas moins que, du point de vue des directeurs d'agence locale pour l'emploi, le partenariat avec les missions locales occupe une place particulière et privilégiée. Plusieurs raisons objectives concourent à ce sentiment de singularité. En premier lieu, le conventionnement avec les missions locales se décline jusqu'à l'échelon local. Pour les autres co-traitants, l'échelon le plus bas de conventionnement est départemental. Les directeurs d'agence sont donc en relation directe avec les directeurs des missions locales⁷. Les responsables des deux structures font par ailleurs partie d'instances communes telles que les Plans locaux pour l'insertion et l'emploi (Plie) ou les plateformes de vocation. Enfin, la présence de conseillers

⁶ Il existe des grandes lignes de service et des dispositifs communs à certaines missions locales.

⁷ Toutes les agences locales pour l'emploi ne sont pas en lien direct avec une mission locale. Sur les territoires enquêtés, une même mission locale reçoit les jeunes de plusieurs agences. Une seule des agences est en charge de suivre les conventions signées avec la mission locale. La mission locale peut, en revanche, mener des actions en commun avec toutes les agences.

de l'ANPE mis à disposition dans les missions locales favorise les échanges d'informations. Finalement, le partenariat avec les missions locales est plus large que la co-traitance au sens strict.

Des relations entre les deux structures de plus en plus équilibrées

Avec le principe de co-traitance, l'ANPE reconnaît les missions locales comme un partenaire avec lequel doit être menée une collaboration nécessaire et équilibrée. L'équilibre supposé des relations entre les deux partenaires n'était dans les faits pourtant pas évident au moment de la mise en œuvre de la co-traitance, en 2001. Certains responsables de missions locales relatent une volonté de l'ANPE de se positionner comme le donneur d'ordre des missions locales. Pour eux, « l'ANPE s'était mise en tête de leur apprendre le métier », ce qui a parfois été localement source de tension. Plusieurs raisons peuvent concourir à ce sentiment. L'hétérogénéité des missions locales en termes de moyens et de fonctionnement en faisait un réseau moins structuré, qui lors des négociations avec l'ANPE n'avait pas le poids de cette dernière. En outre, l'action des missions locales n'était que peu connue et reconnue au niveau national. Aujourd'hui, l'équilibre des relations est établi.

Si l'ancrage local des missions locales est toujours réel, le réseau des missions locales est maintenant organisé aux niveaux régional et national. Une association régionale des missions locales (ARML) regroupe des représentants des missions locales, elle est l'interlocuteur de la Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) et du Conseil régional. Le Conseil national des missions locales (CNML) représente l'ensemble du réseau au niveau national. Il s'agit d'une instance de concertation entre les représentants du réseau et ses partenaires nationaux. C'est notamment avec le CNML que l'ANPE négocie les conventions. Parallèlement à la structuration de leur réseau, les missions locales occupent une place de plus en plus importante dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi. Structures initialement provisoires et vouées à intervenir de

façon très spécifique, les missions locales ont vu leur rôle progressivement s'élargir. En 1989, elles sont pour la première fois reconnues au niveau législatif comme jouant un rôle dans le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle. Puis, en 1998, le réseau des missions locales se voit attribuer la responsabilité de la mise en œuvre d'un programme national d'accompagnement des jeunes, Trace (Trajet d'accès à l'emploi). En 2005, la reconnaissance du réseau et de ses missions se confirme. La loi de programmation pour la cohésion sociale inscrit l'existence des missions locales dans le code du travail. Celles-ci participent désormais au Service public de l'emploi. Enfin, depuis 2006, elles sont en charge du Contrat d'insertion à la vie sociale (Civis).

En résumé, les missions locales sont de plus en plus structurées et font preuve d'une implication croissante dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi. Elles ont un rôle de pivot dans l'accompagnement des jeunes en difficulté. L'État s'adresse directement à elles pour mettre en place des dispositifs spécifiques, ce qui contribue à rééquilibrer les relations entre l'ANPE et les missions locales.

Un rapprochement des pratiques

L'idée d'une complémentarité entre les offres de services de deux partenaires est un autre principe de la co-traitance. L'enquête a montré que les conseillers en agence locale pour l'emploi utilisaient souvent l'orientation vers les missions locales comme un moyen de faire bénéficier les jeunes d'une offre de services différente de celle de l'ANPE et plus spécifiquement adaptée à leurs besoins. Mais, le rapprochement de certaines pratiques en cours dans les deux réseaux pourrait à l'avenir faire évoluer la complémentarité telle qu'elle existe aujourd'hui.

La co-traitance, en systématisant la coopération, a contribué à améliorer la connaissance mutuelle des deux structures. Sur les terrains observés, un rapprochement des acteurs s'opère. Les pratiques en missions locales et en agences locales ont même tendance à converger. Les missions locales, qui ne

menaient pas d'actions en direction des entreprises, se lancent aujourd'hui sur ce champ. Elles souhaitent développer le recueil d'offres, la prospection mais aussi l'intermédiation à proprement dit. De façon symétrique, les pratiques des conseillers de l'ANPE se rapprochent de celles des conseillers en mission locale avec la mise en œuvre du principe de « référent unique » tant pour la prescription, la construction du parcours que pour l'accompagnement vers et dans l'emploi. Un dernier élément témoigne du rapprochement des deux réseaux. Les « échanges » de conseillers entre les deux structures semblent assez fréquents. Sur les terrains étudiés, certains conseillers travaillant aujourd'hui à l'ANPE ont été auparavant salariés d'une mission locale et inversement. Ces trois éléments laissent donc penser qu'un rapprochement s'opère entre les pratiques des deux institutions. Si ce rapprochement peut constituer l'élément de base d'une meilleure compréhension mutuelle, il peut aussi à l'avenir modifier les termes de la complémentarité. ■

Pour en savoir plus

- **Balmory D.** [2004], « Politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes », Rapport de l'instance d'évaluation Commissariat Général au Plan, La Documentation Française.
- **Bonneville L.** [2007], « L'activité des missions locales et PAIO en 2005, Forte hausse de l'activité sous l'effet de la mise en place du Civis », Dares, Premières informations Premières synthèses, n°07.1.
- **CNML** [2006], « Bilan 2005 du réseau des missions locales et PAIO ».
- **Mas S.** (dir) [2005], « Sur les traces de Trace : bilan d'un programme d'accompagnement de jeunes en difficulté », Dares, Hors Collection.
- **Schwartz B.** [2007], « Rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes 1981 : naissance de l'insertion », Edition Apogée.

Directeur de la publication : Christian Charpy •
Directeur de la rédaction : Annie Gauvin •
Secrétariat de rédaction : Isabelle Labridy •
Conception et réalisation : Anpe
Site : www.anpe.fr/observatoire