



**MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI**

**MINISTÈRE DU BUDGET,
DES COMPTES PUBLICS,
ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**



RAPPORT

N° 2010-M-019-02

**LES MISSIONS LOCALES POUR L'INSERTION
PROFESSIONNELLE ET SOCIALE DES JEUNES**

Établi par

JULIEN SENEZE
Inspecteur
des finances

PHILIPPE PASCAL
Inspecteur
des finances

MATTHIEU GUERLAIN
Inspecteur
des finances

PIERRE-EMMANUEL THIARD
Inspecteur
des finances

Avec le concours d'**ADIL SAHBAN**
Assistant

Sous la supervision de
JEAN-BAPTISTE DE FOUCAULD
Inspecteur général des finances

- JUILLET 2010 -

SYNTHESE

Les missions locales aident les jeunes de 16 à 25 ans dans leur insertion professionnelle et sociale. Créées à partir de 1982 dans l'objectif de fédérer au niveau local l'ensemble des acteurs qui interviennent en faveur de l'insertion des jeunes, elles ont été initialement conçues comme des structures temporaires (appelées à rapidement disparaître, dès que le chômage des jeunes se résorberait), légères (il s'agissait pour l'essentiel de coordonner des services existants) et armées principalement de personnels mis à disposition par les administrations concernées. Mais près de 30 ans plus tard, elles ont été pérennisées ; avec 467 M€ de subventions publiques¹ pour 482 structures en 2008, ce ne sont plus des structures légères ; leurs quelque 11 000 collaborateurs relèvent désormais pour la plupart d'une convention collective spécifique.

Le chômage des jeunes, loin de s'être résorbé, est particulièrement élevé : 23 % au premier trimestre 2010, contre 9,5 % pour l'ensemble de la population métropolitaine². En 2009, les missions locales ont accueilli 515 000 jeunes pour la première fois et ont suivi 1,2 million de jeunes avec lesquels elles ont réalisé 4,4 millions d'entretiens individuels et collectifs.

L'État s'implique de plus en plus dans le financement et la définition des objectifs des missions locales : reconnaissance de leur appartenance au service public de l'emploi en 2005 ; la même année, création du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), dispositif d'accompagnement renforcé dont l'État confie la gestion exclusive aux missions locales en leur accordant des financements pour le recrutement de 2 000 conseillers supplémentaires ; insertion dans le service public de l'orientation en 2009 ; vote de 51 M€ de subventions exceptionnelles dans le cadre du plan de relance en 2010.

Parallèlement, les missions locales doivent désormais s'articuler avec Pôle emploi, créé en 2008 dans le cadre de la réorganisation du service public de l'emploi.

Dans ce contexte d'accélération des évolutions concernant les missions locales et de chômage des jeunes élevé, Madame la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et Monsieur le secrétaire d'État chargé de l'emploi ont, par lettre du 5 février 2010, chargé l'Inspection générale des finances d'une mission consistant à analyser les points forts et les points faibles des missions locales et à formuler des propositions pour améliorer leur performance globale.

La mission s'est donc attachée à comprendre le modèle des missions locales, et à en analyser les performances. Pour ce faire, elle a conduit des investigations sur place (7 missions locales dans 5 régions) et analysé les données de gestion de l'ensemble des missions locales, qui sont consolidées dans des bases nationales (Parcours 3 et ICARE).

Les conclusions de la mission tendent à conforter le modèle. En effet, sans résoudre la question du chômage des jeunes, il produit des résultats qui témoignent d'un réel potentiel pour des coûts inférieurs à ceux des dispositifs comparables :

- ◆ les taux de couverture de la population jeune sont élevés ;
- ◆ les missions locales remplissent largement les objectifs que l'État leur fixe à travers les conventions pluriannuelles qu'il conclut avec chacune d'elles ;

¹ Dont 39 % de la part de l'État.

² Taux de chômage au sens du BIT, source : INSEE, enquête Emploi.

- ◆ le taux d'accès à l'emploi des jeunes suivis par les missions locales est faible (28 % en moyenne), mais il est comparable aux performances des autres dispositifs d'accompagnement des jeunes en difficulté d'insertion (contrat d'autonomie : 22 %, centres Défense deuxième chance : 14 %, école de la deuxième chance : 19 %) ;
- ◆ les coûts des missions locales sont moins élevés que ceux d'opérateurs comparables, et les efforts de rationalisation du réseau ont permis une légère diminution du poids des fonctions supports ;
- ◆ leur situation financière est saine dans l'ensemble, même si des points de vigilance sont à observer : fragilité de certaines missions locales en nombre limité, charges peu flexibles, difficultés dans la gestion des crédits du fonds social européen.

Ces performances tiennent au caractère doublement intégrateur des missions locales, qui fait leur originalité :

- ◆ intégrateur de moyens : cofinancées par l'État et les collectivités locales, les missions locales font la synthèse des forces économiques, associatives et sociales locales pour mettre en œuvre en direction des jeunes les politiques d'insertion dont elles sont l'instrument ;
- ◆ intégrateur de services : les missions locales s'attachent à intégrer l'ensemble des services locaux pour fournir aux jeunes un accompagnement global (emploi, formation, mais aussi logement, santé, mobilité, voire culture ou sport), en entretenant des relations partenariales avec tous les acteurs locaux de l'insertion des jeunes.

La force de ce modèle repose largement sur l'autonomie des structures, qui favorise leur dynamisme et leur capacité de synthèse. Sa contrepartie est le risque de favoriser le développement d'une offre inégale sur le territoire, ce qui rend fondamentale la construction d'un réseau efficace.

En outre, les analyses de la mission montrent que les performances des missions locales en termes d'accès à l'emploi sont meilleures lorsque leur offre de services est orientée vers l'emploi et qu'elles s'impliquent dans la prospection d'offres auprès des employeurs.

C'est pourquoi la mission considère qu'il faut viser trois objectifs pour améliorer la performance du dispositif : renforcer le potentiel fédérateur des missions locales tout en consolidant leur orientation vers l'emploi, développer des incitations à la performance, dynamiser le réseau.

Objectif 1 : Renforcer le potentiel fédérateur des missions locales tout en consolidant leur orientation vers l'emploi

La mission recommande d'abord de préserver l'autonomie des missions locales par rapport à l'État, aux collectivités locales et à Pôle emploi. Pour consolider le modèle, toutefois, certains ajustements sont nécessaires : précision des relations financières avec les collectivités publiques pour en garantir la conformité avec les règles européennes relatives aux aides d'État, revue critique des statuts, etc.

Ensuite, la mission propose de bâtir un diptyque fondé sur la généralisation des plans stratégiques au niveau de chaque mission locale et le développement d'actions en mode projet :

- ◆ les plans stratégiques doivent formaliser la synthèse des actions à conduire en direction des jeunes et les moyens à déployer pour les mettre en œuvre ; formulés localement, ils respectent l'autonomie des structures ; ils définissent le socle de l'offre de services et les projets prioritaires de la mission locale ;

- ◆ l'augmentation de la part des financements spécifiques, sur la base des projets définis dans les plans stratégiques, doit être encouragée car ce mode de gestion valorise les structures les plus dynamiques, facilite l'évaluation, évite l'empilement des dispositifs, et permet, le cas échéant, d'organiser des consortiums de missions locales à des échelles territoriales pertinentes pour des actions ponctuelles ; néanmoins, compte tenu de la flexibilité limitée des charges des missions locales (composées aux trois quarts de charges de personnel), la remise en cause du caractère subventionnel des financements principaux fragiliserait inutilement le dispositif.

Par ailleurs, tout en maintenant la pratique de l'accompagnement global des jeunes, il faut conforter l'orientation des missions locales en direction de l'emploi, qui est un facteur de performance selon les analyses de la mission. En particulier, il y a lieu d'encourager la poursuite du développement de l'activité de prospection d'offres auprès des employeurs. Aussi la mission recommande de structurer clairement les conditions d'exercice de cette activité par les missions locales, car il faut en préciser les objectifs pour lui allouer des moyens appropriés, tout en garantissant la coordination des missions locales avec Pôle emploi dans ce domaine d'intervention récent.

Objectif 2 : Développer des incitations à la performance adaptées aux spécificités des missions locales

La DGEFP a mis en place un outil puissant de pilotage du réseau en formalisant des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) avec chaque entité sur un modèle commun. Il est toutefois impératif d'en intensifier l'utilisation, sous peine de le laisser s'éroder. En effet, d'une part, les objectifs fixés par les conventions ne sont pas consolidés dans une base nationale, ce qui prive la DGEFP de toute capacité de faire évoluer le dispositif ; d'autre part, aucune modulation des financements en fonction des résultats n'est mise en œuvre, ce qui altère la crédibilité du mécanisme.

La mission recommande donc de consolider sans délai les conventions pluriannuelles d'objectifs dans une base nationale afin de rationaliser la fixation des objectifs, d'en suivre la réalisation et d'en tirer les conséquences.

Parallèlement, il faut asseoir la crédibilité du dispositif en modulant 5 % des financements en fonction des résultats et l'améliorer techniquement (revue critique des indicateurs de la CPO, animation et encadrement par la DGEFP, harmonisation des périodes de référence...).

Objectif 3 : Consolider et dynamiser le réseau

Les structures du réseau des missions locales ont été progressivement mises en place : convention collective spécifique, chartes et protocoles formalisant leurs valeurs et leurs principes de fonctionnement, cadre commun de conventionnement avec l'État (CPO), et surtout Parcours 3, outil de gestion commun à l'ensemble des missions locales.

Ce dernier, en particulier, est fondamental pour la poursuite du développement des missions locales : il contribue fortement à la généralisation des bonnes pratiques et est indispensable à l'évaluation de leur action. Mais sa gouvernance est excessivement fragmentée : la DGEFP en assure la maîtrise d'ouvrage en lien avec le Conseil national des missions locales (CNML) ; le budget est porté par le ministère du Travail (DAGEMO) ; les fonctions d'animation des missions locales autour de leur outil, de rédaction des cahiers des charges des nouvelles versions, de relations avec les partenaires interconnectés (Pôle emploi notamment) sont assurées par le CNML ; la fonction d'administrateur de l'entrepôt national de données est assurée par un centre de compétence national porté par la mission locale de Tarbes .

Les nécessaires évolutions de Parcours 3 ne pourront pas être mises en œuvre sans une clarification du portage technique, juridique et financier de l'application. Aussi, la mission préconise la création d'un centre national de ressources, doté de la personnalité juridique, pour assurer ce portage.

Ce centre de ressources prendrait place au sein d'une architecture institutionnelle rénovée, qui garantirait une distinction claire entre les dimensions stratégiques (dialogue entre collectivités publiques, synthèse interministérielle de la position de l'État, représentation des missions locales) et les dimensions techniques (administration de Parcours 3, mutualisation des bonnes pratiques) de la gouvernance du réseau. La mission formule plusieurs propositions à cet égard : en particulier, au niveau national, il conviendrait de recentrer le CNML sur une fonction d'orientation stratégique, en revoyant sa composition dans le sens d'une meilleure représentativité des missions locales.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
1. DES STRUCTURES FEDERATRICES DONT LA GESTION ET LES RESULTATS DENOTENT UN REEL POTENTIEL	3
1.1. Des structures fédératrices qui fournissent un service intégré d'accompagnement global orienté vers l'emploi	3
1.1.1. <i>Un outil commun à l'État et aux collectivités locales associant des partenaires locaux au sein de structures autonomes</i>	3
1.1.2. <i>L'accompagnement global au service d'une orientation vers l'emploi de plus en plus affirmée</i>	4
1.1.3. <i>Un métier commun d'intégrateur de services en direction des jeunes reposant sur trois piliers : accueil, entretiens, partenariats</i>	5
1.2. Une situation financière saine dans l'ensemble mais d'importants points de vigilance à observer	9
1.2.1. <i>Une situation financière saine dans l'ensemble mais des fragilités dans certaines missions locales</i>	9
1.2.2. <i>Un glissement vieillesse-technicité modéré mais des charges peu flexibles en raison du poids des charges de personnel</i>	10
1.2.3. <i>Une capacité limitée à gérer des financements spécifiques, qui s'est notamment traduite par des incidents dans la gestion des crédits du fonds social européen</i>	11
1.3. Des résultats qui, bien qu'à considérer avec prudence en raison des insuffisances lourdes de l'évaluation, témoignent du potentiel du dispositif.....	12
1.3.1. <i>Des efforts d'évaluation d'autant plus insuffisants que les difficultés méthodologiques à surmonter sont importantes</i>	12
1.3.2. <i>Des résultats qui témoignent du potentiel du dispositif</i>	13
1.3.3. <i>Des coûts de gestion globalement moins élevés que ceux des autres opérateurs</i>	17
2. UN RESEAU STRUCTURE MAIS DONT LA CONSOLIDATION EST INDISPENSABLE	18
2.1. Des outils de coordination limités et une architecture institutionnelle fragmentée tant au niveau national que régional.....	19
2.1.1. <i>La convention collective de 2001 et le protocole de 2005 sont en partie obsolètes</i>	19
2.1.2. <i>Des instances nationales qui rendent insuffisamment compte de la pluralité des acteurs et des missions</i>	19
2.1.3. <i>Une animation régionale hétérogène aux objectifs mal définis</i>	21
2.2. La convention pluriannuelle d'objectifs, un outil de pilotage puissant mais en risque d'attrition.....	21
2.2.1. <i>Un outil de pilotage puissant</i>	21
2.2.2. <i>Une sous-exploitation qui fait peser un risque d'attrition sur le dispositif</i>	22
2.3. Un outil de gestion unique structurant pour le réseau mais administré selon un modèle à bout de souffle	23
2.3.1. <i>Un outil de gestion unique : Parcours 3</i>	23
2.3.2. <i>Un modèle d'administration à bout de souffle</i>	23

3. DES PROPOSITIONS FONDEES SUR LES ATOUS DES MISSIONS LOCALES	24
3.1. Objectif 1 : Renforcer le potentiel fédérateur des missions locales	25
3.1.1. <i>Préserver l'autonomie des missions locales vis-à-vis de l'État, des collectivités locales et de Pôle emploi</i>	<i>26</i>
3.1.2. <i>Systématiser la formulation de plans stratégiques par les missions locales et, parallèlement, inciter au développement d'actions en mode projet</i>	<i>27</i>
3.1.3. <i>Conforter l'orientation des missions locales en direction de l'emploi.....</i>	<i>29</i>
3.2. Objectif 2 : Développer des incitations à la performance adaptées aux spécificités des missions locales	29
3.2.1. <i>Intensifier l'utilisation des outils de pilotage existants</i>	<i>29</i>
3.2.2. <i>Adapter la convention pluriannuelle d'objectifs.....</i>	<i>30</i>
3.2.3. <i>Développer des outils d'analyse pour accompagner le renforcement de l'évaluation.....</i>	<i>30</i>
3.3. Objectif 3 : Consolider et dynamiser le réseau.....	31
3.3.1. <i>Sécuriser le portage technique et financier de Parcours 3 et ICARE.....</i>	<i>31</i>
3.3.2. <i>Améliorer le dialogue institutionnel au niveau national en rendant l'UNML membre d'un CNML recentré sur une fonction stratégique d'orientation.....</i>	<i>32</i>
3.3.3. <i>Clarifier le statut des animations régionales.....</i>	<i>33</i>
3.3.4. <i>Développer une marque.....</i>	<i>33</i>
3.3.5. <i>Adapter la convention collective aux évolutions du métier</i>	<i>34</i>

INTRODUCTION

Les missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO)³ aident les jeunes de 16 à 25 ans dans leur insertion professionnelle et sociale. Elles ont été créées à partir de 1982, sur une proposition formulée par Bertrand Schwartz dans un rapport au Premier ministre, *L'insertion économique et sociale des jeunes*, dans l'objectif de fédérer au niveau local l'ensemble des acteurs qui interviennent en faveur de l'insertion des jeunes. Bertrand Schwartz les concevait comme des structures temporaires (le chômage des jeunes se résorberait rapidement), légères (il s'agissait pour l'essentiel de coordonner des services existants) et armées principalement de personnels mis à disposition par les administrations concernées.

Près de 30 ans plus tard, elles ont été pérennisées ; avec 467 M€ de subventions publiques⁴ pour 482 structures en 2008, ce ne sont plus des structures légères ; et leurs quelque 11 000 collaborateurs, non seulement ne sont en général pas mis à disposition par d'autres administrations, mais en outre relèvent d'une convention collective spécifique.

Le chômage des jeunes, loin de s'être résorbé, est particulièrement élevé : 23 % au premier trimestre 2010, contre 9,5 % pour l'ensemble de la population métropolitaine⁵. En 2009, les missions locales ont accueilli 515 000 jeunes pour la première fois et ont suivi 1,2 million de jeunes avec lesquels elles ont réalisé 4,4 millions d'entretiens individuels et collectifs.

L'État s'implique de plus en plus dans le financement et la définition des objectifs des missions locales : reconnaissance de leur appartenance au service public de l'emploi en 2005 ; la même année, création du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), dispositif d'accompagnement renforcé dont l'État confie la gestion exclusive aux missions locales en leur accordant des financements pour le recrutement de 2 000 conseillers supplémentaires ; insertion dans le service public de l'orientation en 2009 ; vote de 51 M€ de subventions exceptionnelles dans le cadre du plan de relance en 2010.

Parallèlement, les missions locales doivent désormais s'articuler avec Pôle emploi, créé en 2008 dans le cadre de la réorganisation du service public de l'emploi.

Dans ce contexte d'accélération des évolutions concernant les missions locales et de chômage des jeunes élevé, la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi et le secrétaire d'État chargé de l'emploi ont, par lettre du 5 février 2010 (cf. pièce jointe), chargé l'Inspection générale des finances d'une mission consistant à analyser les points forts et les points faibles des missions locales et à formuler des propositions pour améliorer sa performance globale.

Pour répondre à cette demande, la mission a conduit des investigations sur place dans 7 missions locales et a analysé les bases nationales regroupant les données de gestion et les données financières des missions locales.

Les investigations sur place ont permis de comprendre le métier des missions locales, d'en poser les cadres d'analyse et d'identifier des bonnes pratiques.

³ Sauf mention contraire, l'appellation *mission locale* renverra indifféremment dans ce rapport aux missions locales et aux PAIO.

⁴ Dont 39 % de la part de l'État.

⁵ Taux de chômage au sens du BIT, source : INSEE, enquête Emploi.

Rapport

Mais, compte tenu du nombre de jeunes suivis par les missions locales, de la diversité des situations rencontrées et de l'autonomie de chaque structure, il était préférable de s'appuyer sur les bases nationales issues des systèmes de gestion Parcours 3 et ICARE pour toute approche statistique. En outre, les missions locales, pour une part significative de leur activité, mettent en œuvre des politiques nationales qui justifient d'un pilotage global. C'est donc sur l'exploitation de ces bases que reposent les analyses de la mission quant aux performances et à la situation financière du dispositif.

Ce rapport présente les conclusions de la mission en trois parties. La première étudie les missions locales en tant que structures autonomes et montre que, fondées sur un modèle fédérateur de moyens et d'initiatives, elles disposent d'un réel potentiel.

Le dynamisme de ce modèle repose largement sur l'autonomie des structures, laquelle cependant porte un risque intrinsèque d'hétérogénéité sur le territoire. Aussi les missions locales, encouragées par l'État, se sont progressivement constituées en réseau. C'est ce réseau que la deuxième partie s'attache à analyser. Cette partie met en évidence que, si les outils communs qui ont structuré ce réseau sont dans l'ensemble pertinents dans leur principe, ils doivent impérativement être consolidés.

La troisième partie s'appuie sur ces analyses pour formuler des propositions d'évolution tirant parti des atouts du dispositif pour améliorer ses performances et l'efficacité de sa gouvernance.

Il faut noter que la mission ne s'est pas attachée à analyser dans le détail l'articulation des missions locales avec les nombreux acteurs qui interviennent sur des champs connexes, en dehors de l'articulation avec Pôle emploi qui est visée par la lettre de mission : association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), maisons de l'emploi, centres *Défense deuxième chance*, écoles de la deuxième chance, centres d'information et d'orientation (CIO) et missions générales d'insertion de l'éducation nationale (MGIEN), etc. La redéfinition de ce paysage complexe et différencié localement aurait en effet nécessité des investigations que la mission n'avait pas les moyens de conduire. Plusieurs de ces acteurs connaissent du reste eux-mêmes des évolutions importantes (maisons de l'emploi, AFPA). S'agissant plus spécifiquement des MGIEN, leur coordination avec les missions locales est visée par la loi du 26 novembre 2009 sur la formation professionnelle tout au long de la vie dont il serait prématuré de tirer un bilan.

Le rapport est complété de quatre annexes :

- ◆ l'annexe I décrit les méthodes d'investigation utilisées par la mission : investigations sur place (7 missions locales dans 5 régions) et exploitation des bases de données nationales ;
- ◆ l'annexe II est consacrée à la situation financière des missions locales ;
- ◆ l'annexe III étudie le métier des missions locales et leurs performances ;
- ◆ l'annexe IV détaille les analyses de la mission quant à la gouvernance et à l'animation du dispositif.

1. Des structures fédératrices dont la gestion et les résultats dénotent un réel potentiel

Les missions locales, qui aident les jeunes de 16 à 25 ans dans leur insertion sociale et professionnelle, tirent leur force de leur capacité à fédérer l'ensemble des acteurs locaux. Elles bénéficient d'une situation financière saine dans l'ensemble et leurs résultats témoignent d'un réel potentiel.

1.1. Des structures fédératrices qui fournissent un service intégré d'accompagnement global orienté vers l'emploi

1.1.1. Un outil commun à l'État et aux collectivités locales associant des partenaires locaux au sein de structures autonomes

Les missions locales sont une forme de mise en commun de moyens entre l'État et les collectivités locales. Elles reposent sur un principe de cofinancement qui se traduit, pour chaque contributeur, par un important effet de levier. En 2008, elles ont reçu 467 M€ de financements publics, qui ont représenté 94 % de leurs produits. Les 6 % restants étant principalement constitués de produits de placement de ces ressources publiques, de transferts de charges (notamment Sécurité sociale) et de produits exceptionnels, il faut considérer que le financement des missions locales est exclusivement public.

Tableau 1 : Subventions aux missions locales en 2008

	État	Communes, EPCL...	Régions	Dpts	Pôle emploi	Fonds social européen	Autres (OPCA, CAF...)	Total
En M€	183,6	105,6	87,4	26,6	25,7	36,0	2,8	467,2
En % du total	39,3 %	22,6 %	18,7 %	5,7 %	5,5 %	7,7 %	0,6 %	100 %

Source : ICARE

La part de l'État est de 39 %, et même de 45 % si l'on y rattache le financement par l'opérateur national, Pôle emploi. Elle devrait dépasser 50 % en 2010 du fait de la compensation par l'État d'une partie de la diminution des financements du fonds social européen (23 M€, cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable. Erreur ! Source du renvoi introuvable.**), des crédits exceptionnels accordés aux missions locales dans le cadre du plan de relance (51 M€) et de la forte augmentation des subventions de Pôle emploi au titre de l'accord de co-traitance de janvier 2010 (34,5 M€ contre 16,5 M€ par an au cours de la période précédente, auxquels s'ajoutent 325 ETP mis à disposition gratuitement).

Il faut par ailleurs noter que, si le cofinancement est assez répandu en matière sociale et d'aide à l'emploi, la part relativement élevée prise par les financements communaux est plus originale.

Au-delà des aspects financiers, les missions locales réunissent au sein d'une même structure de multiples acteurs concernés par l'insertion des jeunes. La présidence de la mission locale est en principe exercée par un élu d'une collectivité territoriale participant au financement de la structure, et à 82 % par des élus municipaux⁶.

⁶ Source : questionnaire IGF – Échantillon de 259 structures.

Rapport

Mais outre l'État et les collectivités locales, les missions locales fédèrent également d'autres acteurs. Ainsi, Pôle emploi et les partenaires économiques et sociaux sont présents dans plus de 90 % des conseils d'administration des missions locales et le monde associatif dans plus de 85 % d'entre eux^{Erreur ! Signet non défini.}.

Au plan juridique, 92 % des missions locales sont des associations et 6 % sont des groupements d'intérêt public. Les autres sont des structures diverses (services municipaux, GRETA, etc.).

Cette forme associative renforce la capacité d'adaptation aux situations locales car les instances associatives peuvent regrouper les différents partenaires sans cadre systématique et en respectant les équilibres locaux.

Outre sa souplesse, le statut d'association est garant de l'autonomie des missions locales par rapport à chacune de leurs composantes. Étant juridiquement distinctes de leurs membres, les missions locales font la synthèse des forces économiques, associatives et sociales pour mettre en œuvre les politiques dont elles sont l'instrument. Dans cette mesure, l'autonomie est une pierre angulaire du dispositif.

La contrepartie de cette souplesse est l'hétérogénéité structurelle des missions locales. La dispersion des financements en est une illustration : si l'État finance en moyenne 39 % des subventions reçues par les missions locales, cette proportion varie de 13 % pour la mission locale d'Ornans dans le Doubs à 71 % pour la PAIO de Nogent-le-Rotrou en Eure-et-Loir.

Cette hétérogénéité se retrouve dans de nombreux aspects de l'activité des missions locales, qu'il s'agisse de leur gestion financière ou de leurs performances. Conscients de cet enjeu, les différents acteurs – État, responsables des missions locales – ont structuré un réseau dont l'objectif est d'assurer une convergence des pratiques professionnelles et des performances dans le respect de l'adaptation aux contextes locaux (cf. *infra*).

1.1.2. L'accompagnement global au service d'une orientation vers l'emploi de plus en plus affirmée

Les missions locales ont développé une « approche globale » du jeune qui consiste à traiter l'ensemble de ses difficultés d'insertion : emploi, formation, orientation, mobilité, logement, santé, voire accès à la culture et aux loisirs. Par exemple, les missions locales visitées par la mission fournissent systématiquement aux jeunes les cartes de transport à tarif réduit mises en place par les conseils régionaux.

De manière de plus en plus affirmée, cette approche globale est envisagée comme le moyen de lever les obstacles à l'insertion dans l'emploi. Cette évolution stratégique a été encouragée par l'État, à travers la reconnaissance de la participation des missions locales au service public de l'emploi en 2005⁷ et surtout à travers l'inscription de la quasi-totalité des financements de l'État dans le programme 102, *Accès et retour à l'emploi* de la loi de finances. Ce programme est sous la responsabilité de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)⁸.

L'État a en outre contribué à structurer l'activité des missions locales en leur confiant la gestion exclusive du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), piloté par la DGEFP et dont la finalité est l'insertion professionnelle des jeunes.

⁷ Loi de programmation pour la cohésion sociale.

⁸ Ce rattachement n'a pas été remis en cause par l'inclusion des missions locales dans le service public de l'orientation par la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Encadré 1 : Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)

Le CIVIS a été créé en janvier 2005 dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale. Entre janvier 2005 et octobre 2009, 831 000 jeunes en ont bénéficié, dont 220 000 ont trouvé un emploi durable (CDI, CDD de plus de 6 mois).

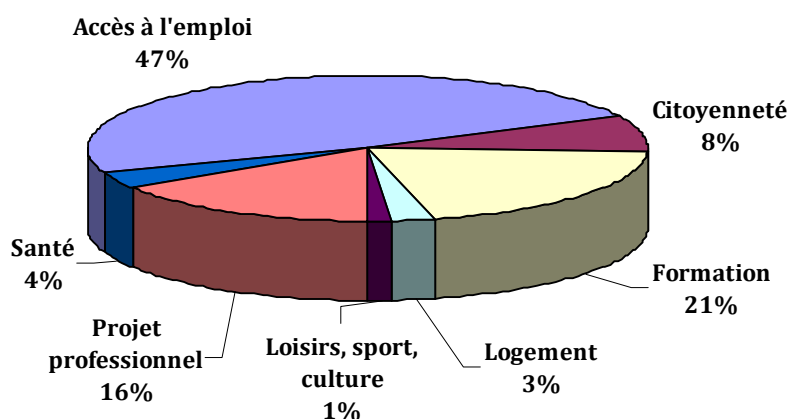
Il est défini à l'article D. 322-10-7 du code du travail : « *Le contrat d'insertion dans la vie sociale est signé, d'une part, au nom de l'État, par le représentant légal de la mission locale [...] et, d'autre part, par le bénéficiaire de l'accompagnement. [Il] mentionne les actions destinées à la réalisation du projet d'insertion professionnelle ainsi que l'obligation pour le bénéficiaire d'y participer. Il précise la nature et la périodicité, au moins mensuelle, des contacts entre la mission locale [...] et le bénéficiaire.* »

Pour les jeunes majeurs, une allocation mensuelle est possible, dans la double limite de 450 € par mois et 1 800 € par an (respectivement 300 € et 900 € entre janvier 2005 et mars 2010).

Plus récemment, l'État a accompagné et encouragé le développement de la relation avec les employeurs, par plusieurs moyens (cf. 1.1.3.4 ci-dessous).

Ainsi, selon la base Parcours 3, la thématique « accès à l'emploi » a ainsi représenté en 2009 47% des propositions de service des conseillers des missions locales, comme le montre le graphique suivant :

Graphique 1 : Répartition des actes de service proposés en 2009 par thématique



1.1.3. Un métier commun d'intégrateur de services en direction des jeunes reposant sur trois piliers : accueil, entretiens, partenariats

1.1.3.1. Des organisations diverses mais un métier commun d'intégrateur de services en direction des jeunes

Chaque mission locale procède de manière autonome au choix de son organisation. Ainsi, par exemple, les conseillers de la mission locale de Villefranche-sur-Saône sont organisés en une équipe Orientation-Formation et une équipe Emploi. En fonction de leur maturité dans leur insertion, les jeunes sont orientés vers l'une ou l'autre équipe. À l'inverse, les conseillers de la mission locale de Villeurbanne accueillent indifféremment tous les jeunes.

Malgré ces différences, l'activité des conseillers de missions locales rencontrés, au-delà de leur engagement personnel parfois militant, forme un ensemble de pratiques constitutif d'un métier commun. Le réseau des missions locales s'est efforcé de consolider ce métier, souvent accompagné dans cette démarche par l'État : définition d'emplois repères dans la convention collective (2001), déploiement d'un outil de gestion unique (Parcours 3) développé par l'État depuis 2003 et comportant un référentiel d'actes de service.

Encadré 2 : Les notions d'actes de service et d'actualités dans Parcours 3

Les missions locales partagent un système de gestion unique, Parcours 3, qui repose notamment les notions d'actes de service et d'actualités.

Les actes de service

Le référentiel national définit 49 actes de service (cf. liste détaillée en annexe III), répartis en 3 domaines subdivisés en 7 thèmes :

- dans le domaine « professionnel », 3 thèmes : *Accès à l'emploi, Formation, Projet professionnel* ;
- dans le domaine « social », 2 thèmes : *Logement et Santé* ;
- dans le domaine « vie sociale », 2 thèmes : *Citoyenneté et Loisirs, sports, culture*.

La base Parcours 3 permet ainsi, par exemple, de dénombrer les actes de service *Demande d'aide financière* du thème *Logement*.

Les actualités

L'accompagnement d'un jeune en insertion génère des informations que le conseiller transmet ou recueille puis qu'il analyse et identifie dans le système d'information. Dans le vocabulaire de Parcours 3, cette démarche professionnelle est appelée « l'actualisation du parcours » et donne lieu à l'enregistrement d'« actualités ». Il existe 7 types d'actualités : entretien individuel, information collective, atelier, visite (rencontre non programmée du jeune dans la structure ne donnant pas lieu à un entretien complet, durée inférieure à 15 mn), téléphone (comportant un échange d'informations importantes et non un simple suivi), courrier, médiation (entre la mission locale et un organisme de formation, un employeur ou un autre tiers), entretien par un partenaire.

Un appel téléphonique ou un courrier de relance de la mission locale n'est pas comptabilisé comme une actualité. En revanche, un appel du jeune pour réaliser un entretien par téléphone peut constituer une actualité.

Ce métier consiste à fournir aux jeunes de 16 à 25 ans un service intégré comportant, d'une part, une prestation d'écoute et d'accompagnement, et, d'autre part, l'accès à des services produits par différents opérateurs locaux en général extérieurs à la mission locale : centres de bilan de compétence, foyers de jeunes travailleurs, etc. Il repose sur trois piliers : l'accueil, les entretiens, les partenariats.

1.1.3.2. L'accueil : un enjeu d'attractivité et de pérennisation de la relation avec le jeune

À l'exception de celle de Vierzon, toutes les missions locales visitées pratiquent l'accueil sur flux, c'est-à-dire qu'elles s'organisent pour recevoir les jeunes en entretien dès leur première visite plutôt que de les inviter à prendre rendez-vous ultérieurement. Cette pratique, qui résulte souvent d'une réorganisation récente, est exigeante mais reflète la prise de conscience de l'importance de l'accueil pour l'attractivité des missions locales. C'est principalement à l'accueil que se joue la pérennisation de la relation avec le jeune, qui risque de ne pas revenir à la mission locale s'il est déçu par son premier contact⁹.

Cet effort est souvent accompagné d'une réflexion sur la teneur de l'accueil. Ainsi, à la mission locale de Villefranche-sur-Saône, l'entretien d'accueil, qui ne dure que 20 minutes, est consacré à la prise de contact et à un diagnostic de la situation du jeune en vue de son orientation vers une des deux équipes de conseillers (Orientation-Formation ou Emploi). Les missions locales de Tourcoing ou de Mulhouse ont poussé plus loin leur réflexion sur l'accueil, celle de Tourcoing allant jusqu'à fermer des antennes ou permanences pour accroître sa capacité à fournir au siège des prestations de premier niveau dès l'accueil.

⁹ Les analyses des missions locales visitées sur ce phénomène sont convergentes mais il n'existe pas d'étude nationale sur le nombre de jeunes qui ne donnent pas suite à un premier accueil.

Rapport

Les calculs de la mission à partir du nombre de jeunes accueillis montrent qu'en termes de charge de travail des conseillers, l'accueil est un enjeu limité puisque moins de 5 % du temps des conseillers lui est consacré¹⁰. La nature de l'accueil a néanmoins des répercussions sur l'organisation de la mission locale pour la mettre en mesure d'accueillir les jeunes dès leur première visite et de servir certaines prestations à l'accueil.

1.1.3.3. Les entretiens avec les jeunes : un équilibre entre entretiens individuels et ateliers collectifs

L'entretien reste la principale modalité d'intervention de la mission locale. C'est en effet dans ce cadre que les conseillers écoutent les jeunes, les aident à s'orienter et déterminent les moyens à mobiliser pour les accompagner.

Il est pratiqué sous deux modalités : l'entretien individuel en face à face avec le conseiller et les ateliers collectifs. L'analyse de la base Parcours 3 montre que l'entretien individuel reste le lieu privilégié de formulation de l'offre de services : 87 % des offres sont faites dans le cadre d'entretiens individuels. En 2009, les conseillers de missions locales ont réalisé 3,9 millions d'entretiens individuels (y compris entretiens de premier accueil), soit environ 3,1 entretiens par jeune suivi¹¹.

Les ateliers collectifs permettent de toucher un plus grand nombre de jeunes. Ils jouent en outre, pour certains jeunes, un rôle de socialisation. En 2009, les missions locales ont tenu 329 330 sessions d'ateliers et 169 709 réunions d'information collective.

Selon les calculs de la mission, les entretiens occupent environ 40 % du temps des conseillers, dont les trois quarts à peu près en entretiens individuels¹⁰.

1.1.3.4. La fabrication du service : une évolution stratégique vers la prospection d'offres d'emploi auprès des employeurs

Outre l'écoute et l'accompagnement par les conseillers, les missions locales travaillent à donner aux jeunes un accès à différents services disponibles sur le territoire. Pour la « fabrication » de cette prestation, elles entretiennent un réseau de relations avec des partenaires locaux : foyers de jeunes travailleurs, caisse primaire d'assurance maladie, Pôle emploi, centres communaux d'action sociale, maison des adolescents, organismes de formation, etc. Ces relations sont plus ou moins formalisées : il peut s'agir de conventions formelles, mais il s'agit plus souvent de réunions régulières. Les missions locales participent également à différentes instances : commissions diverses, comité de pilotage du service public de l'emploi... La confection du service comporte également un travail de veille¹².

Dans ce rôle d'intégrateur de services, les missions locales font en principe appel à des partenaires externes. Néanmoins, il leur arrive, en cas de carence de l'offre locale, de susciter l'émergence de nouveaux services. La mission locale de Tarbes, par exemple, s'est associée avec des partenaires locaux pour créer une auto-école sociale. Le principe appliqué en la matière est la subsidiarité : si l'offre existe localement, la mission locale noue avec le prestataire les liens nécessaires à sa mise en relation avec les jeunes ; si le service n'existe pas, la mission locale peut le susciter.

¹⁰ Cf. annexe II pour le détail de la méthodologie. Il s'agit de calculs frustes qui visent à établir des ordres de grandeur.

¹¹ 30 ou 45 mn par entretien dans les missions locales visitées. À Villefranche-sur-Saône, l'entretien de premier accueil dure 20 mn. Par ailleurs, un « jeune suivi » est un jeune pour lequel la base Parcours 3 enregistre au moins une actualité au cours des 12 derniers mois.

¹² Qui est un domaine d'intervention privilégié des équipes d'animation régionale, cf. *infra*.

Rapport

Ce travail d'intégration occupe globalement environ la moitié du temps des conseillers¹⁰.

Il a été marqué au cours de la période récente par une évolution fondamentale : l'intensification de la relation avec les employeurs.

L'État a encouragé cette évolution. En particulier, il a ouvert en 2009 aux missions locales la possibilité de prescrire les contrats aidés sans validation préalable par Pôle emploi¹³.

Selon l'ensemble des interlocuteurs rencontrés par la mission, cette faculté constitue un puissant levier pour permettre aux missions locales d'approcher les employeurs. De fait, le développement de la prospection d'offres auprès des employeurs s'est accéléré à l'automne 2009 puisque les offres collectées entre septembre et décembre 2009 représentent 69 % du total des offres collectées en 2009. La tendance début 2010 est encore plus dynamique.

De plus, le partenariat avec Pôle emploi, formalisé depuis 2001 par un accord-cadre renouvelé en janvier 2010, a notamment pour objet la « *coopération renforcée en direction des employeurs* ». Les conventions successives ont confirmé la mise à disposition par Pôle emploi de personnels dont une des fonctions principales est d'assurer un lien opérationnel entre Pôle emploi et leur mission locale d'accueil. Les offres d'emploi collectées par Pôle emploi sont en principe partagées sur un portail commun, e-Partenet, lequel est complété par l'ouverture aux missions locales de l'accès aux dossiers uniques des demandeurs d'emplois (DUDE – outil de suivi individuel de Pôle emploi). Symétriquement, les offres collectées par la mission locale ont vocation à être satisfaites en priorité par les publics de la mission locale mais doivent être reversées à Pôle emploi dans un délai de 2 à 5 jours.

Enfin, les circulaires de la DGEFP relatives à l'utilisation des 51 M€ de subventions accordés aux missions locales en 2010 dans le cadre du plan de relance visent explicitement le développement de la relation avec les employeurs.

Cette orientation n'est pas sans soulever plusieurs interrogations de principe :

- ◆ les missions locales n'ont pas vocation à prospecter les entreprises sous le même angle que Pôle emploi : si le service de placement au profit des employeurs est l'un des cœurs de métier de Pôle emploi, il n'est pour les missions locales qu'un moyen de trouver des débouchés aux jeunes qu'elles sont chargées d'accompagner ;
- ◆ les conditions de professionnalisation des missions locales dans cette activité sont d'autant moins claires aujourd'hui que les crédits du plan de relance ne sont pas pérennes ; plus généralement, le développement de la relation avec les employeurs ne peut s'obtenir que par redéploiement pour préserver l'équilibre entre temps de présence face aux jeunes et temps de confection du service ;
- ◆ l'articulation entre les missions locales et Pôle emploi risque d'être peu lisible pour les employeurs.

La mission estime cependant, à l'issue de ses investigations, que ces difficultés peuvent être résolues de manière pragmatique. Il faut certes veiller à structurer au plan national l'exercice des activités de prospection d'offres d'emploi par les missions locales, mais d'ores et déjà la mission a pu observer des initiatives locales de coordination entre Pôle emploi et mission locale, à Tourcoing par exemple. Au demeurant, Pôle emploi est déjà actuellement loin de disposer d'un monopole sur les activités de placement : il en est même un acteur minoritaire à côté des opérateurs privés. De plus, indépendamment des relations avec Pôle emploi, préciser les modalités d'intervention des missions locales dans ce champ doit permettre de mieux définir l'allocation des ressources au sein des missions locales.

¹³ Circulaires DGEFP du 23 janvier et du 29 mai 2009. Les premiers éléments de bilan fournis par la DGEFP indiquent que les missions locales ont prescrit 9 692 contrats aidés en 2009 et 13 107 entre janvier et mai 2010.

Rapport

Dès lors, la mission considère qu'il faut encourager fortement cette évolution. En effet :

- ◆ l'analyse des résultats des missions locales montre que celles qui s'investissent le plus dans la prospection d'offres obtiennent de meilleurs taux d'accès à l'emploi (cf. *infra*) ;
- ◆ le développement de cette activité permet de consolider l'orientation vers l'emploi de l'accompagnement global.

1.2. Une situation financière saine dans l'ensemble mais d'importants points de vigilance à observer

1.2.1. Une situation financière saine dans l'ensemble mais des fragilités dans certaines missions locales

En 2008, les missions locales ont reçu 467 M€ de financements publics. L'agrégation des comptes des structures fait ressortir un résultat globalement positif depuis 2007, après une forte baisse observée en 2006 en raison du décalage conjoncturel entre l'augmentation des produits liée à la création du CIVIS et celle des charges due aux recrutements correspondants.

Tableau 2 : Évolution du résultat de l'exercice entre 2005 et 2008 - En M€

	2005	2006	2007	2008
Résultat	12,7	-0,9	0,9	2,0

Source : ICARE

35 % des missions locales (168 entités) ont présenté un déficit en 2008 mais il ne s'agit en général que de déficits limités : seules 46 structures ont connu un déficit supérieur à 3 % du total de leurs produits. De même, 104 missions locales ont connu au moins trois déficits sur les quatre exercices de 2005 à 2008 et 24 missions locales ont été en déficit à l'issue des quatre exercices, mais seules quatre entités ont enregistré trois déficits supérieurs à 3 % entre 2005 et 2008 et aucune n'en a connu quatre.

Les fonds propres de 184 missions locales ont diminué entre 2006 et 2008, avec une diminution médiane de 19,8 %, mais le réseau, considéré globalement, a connu une augmentation de ses fonds propres de 8,7 % entre 2005 et 2008 (101 M€ de fonds propres fin 2008). Les dettes financières ne représentaient, fin 2008, que 2,9 % du total du passif. Seules 41 missions locales avaient un endettement supérieur à 10 % de leur passif. Au demeurant, les charges financières se sont élevées en 2008 à 694 K€ au niveau national, soit seulement 0,13 % du total des charges.

Par ailleurs, si les missions locales ont pu connaître par le passé des difficultés de trésorerie en raison de retards dans le versement des subventions, elles disposaient en moyenne de 88 jours de trésorerie à fin 2008. De fait, la circulaire DGEFP du 12 octobre 2007 relative au financement des missions locales a mis en place un calendrier systématique de versement des subventions de l'État et cette initiative, selon l'UNML¹⁴, a provoqué chez de nombreuses collectivités locales des démarches vertueuses de même nature.

La situation financière du dispositif dans son ensemble n'appelle donc pas d'alerte, même si un petit nombre de missions locales connaissent de réelles difficultés. Par exemple, la mission locale de Nantes, qui présente le déficit le plus grave (16,6 %), a dû réduire ses effectifs, y compris en procédant à des licenciements.

¹⁴ Union nationale des missions locales, cf. *infra*.

1.2.2. Un glissement vieillesse-technicité modéré mais des charges peu flexibles en raison du poids des charges de personnel

Les données démographiques et financières nécessaires au calcul précis du glissement vieillesse-technicité ne sont pas disponibles actuellement. Cette méconnaissance des caractéristiques de l'effectif porte un risque de manque de maîtrise de la masse salariale qui mérite d'être signalé.

La mission s'est cependant attachée à comprendre l'évolution de la masse salariale à partir des données disponibles¹⁵, étant entendu qu'aux termes de la convention collective, les salaires des collaborateurs des missions locales sont pour l'essentiel le produit d'un nombre de points (correspondant à leur emploi, leur technicité et leur ancienneté) par la valeur du point (négociée annuellement).

Le tableau suivant retrace l'évolution des charges de personnel et des effectifs entre 2005 et 2008 :

Tableau 3 : Évolution de la masse salariale et des effectifs des missions locales

	2005	2006	2007	2008	2008 / 2005
Charges de personnel (M€)	313,2	357,5	364,9	367,2	+17,3 %
Effectif fin d'année (ETP)	10 072	10 112	9 971	9 836	-2,3 %
Effectif moyen (ETP)	8 695	10 092	10 041	9 903	+13,9 %
Charges de personnel / Effectif moyen (k€)	36,0	35,4	36,3	37,1	+2,9 %

Source : ICARE, rapports d'activité du CNML ; effectif moyen 2005 reconstitué sous l'hypothèse que les recrutements, principalement liés au CIVIS, ont été effectués en moyenne au 15 octobre ; effectif moyen 2006-2008 calculé comme la moyenne des effectifs fin d'année et fin d'année précédente

Il en ressort que l'évolution très dynamique de la masse salariale entre 2005 et 2008 (+17 %) tient au premier chef au volume important des recrutements opérés en 2005 à la demande de l'État dans le cadre de la mise en place du CIVIS. Rapportées à l'effectif moyen, les charges de personnel n'ont augmenté que de 2,9 % sur la période.

Dans le même temps, la valeur du point a augmenté de 4,7 % : de 4,18 € en moyenne en 2005 à 4,37 € en 2008. Si l'on considère les charges de personnel dans leur globalité comme proportionnelles aux salaires indiciaires, on doit déduire de cette observation que le GVT est négatif, de l'ordre de -1,8 %¹⁶.

Au sein du GVT, la mission évalue à environ +0,7 % par an la composante d'ancienneté des personnels en place compte tenu de la structure d'ancienneté des effectifs, des règles d'ancienneté de la convention collective et de l'indice moyen des collaborateurs en 2008¹⁷.

Le reste du GVT serait donc d'environ -2,5 %. L'analyse de l'ancienneté des effectifs corrobore cette estimation puisqu'en 2008, la moitié des collaborateurs avaient moins de 5 ans d'ancienneté, ce qui tient notamment à la vague de recrutement de 2005. Le renouvellement de la population est au demeurant satisfaisant, avec environ 10 % d'entrées comme de sorties en 2008.

Il n'en demeure pas moins que les charges de personnel représentaient 74 % des 496,7 M€ de charges des missions locales en 2008. Il existe des marges de manœuvre pour agir sur ces charges, puisqu'en 2008, 10 % des collaborateurs étaient en contrat à durée déterminée et

¹⁵ Ces analyses sont détaillées en annexe II.

¹⁶ +2,9 % d'évolution des charges de personnel par ETP - 4,7 % d'évolution du point.

¹⁷ 3,2 points d'ancienneté par an en moyenne pour un indice moyen de 479 points, cf. annexe II pour plus de précisions.

Rapport

que par ailleurs 10 % de l'effectif ont été renouvelés. Certaines missions locales procèdent en outre à des licenciements (cf. *supra*, cas de la mission locale de Nantes).

Mais l'ajustement des charges de personnel reste en général plus difficile que celui d'autres types de charges, si bien que les charges des missions locales sont dans l'ensemble peu flexibles¹⁸.

1.2.3. Une capacité limitée à gérer des financements spécifiques, qui s'est notamment traduite par des incidents dans la gestion des crédits du fonds social européen

Les missions locales bénéficient de financements de la part du fonds social européen (FSE), qui reposent sur des règles strictes, en particulier : « *Les fonds structurels européens interviennent en cofinancement d'opérations parfaitement et clairement identifiées et délimitées, dans une logique de financement de projet et non du fonctionnement courant de structure* »¹⁹. Or ces règles n'ont pas toujours été respectées, notamment parce que certains crédits FSE ont durablement été utilisés pour financer des dépenses courantes de fonctionnement.

Ces erreurs se sont traduites ponctuellement par l'obligation pour certaines entités de rembourser des crédits FSE déjà perçus. La mission locale de Mulhouse estime ainsi à environ 200 000 € le montant cumulé de corrections financières dont elle a été l'objet entre 2005 et 2008, soit environ 10 % du montant moyen de ses subventions annuelles sur la même période. La mission locale de Nantes a perdu 211 000 € de fonds social européen (FSE) entre 2007 et 2008, soit 5 % de ses subventions de fonctionnement.

Plus généralement, la mise en conformité progressive des financements aux règles d'éligibilité au FSE a entraîné une diminution des crédits FSE attribués aux missions locales, de 45,6 M€ en 2005 à 35,8 M€ en 2008 au niveau national.

La loi de finances pour 2010 prévoit la compensation par l'État de la diminution des financements FSE à hauteur de 23 M€ de crédits sur le programme 102 mais les missions locales ont encore vocation à recevoir des crédits du FSE, ce qui doit les conduire à renforcer leurs capacités d'animation de projets, mais également de gestion administrative, compte tenu des exigences du suivi des financements dédiés.

Indépendamment des crédits du FSE, environ 12,5 % des subventions aux missions locales financent en principe des activités dites « spécifiques »²⁰, c'est-à-dire des projets. Pour l'État, le principal canal de financement spécifique des missions locales est le fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ), doté de 20 M€ en 2009 et 48,4 M€ en 2010 (dont 30 M€ dans le cadre du plan de relance). Ces financements spécifiques encouragent les structures les plus dynamiques mais la définition des actions éligibles manque actuellement de précision, ce qui ouvre la voie à une gestion peu rigoureuse de ces fonds. Les investigations sur place ont ainsi montré que les financements spécifiques étaient parfois utilisés comme un appoint des financements principaux, sans suivi précis des dépenses liées aux projets financés.

¹⁸ Par exemple, les missions locales ne peuvent jouer sur le dimensionnement ou le calendrier de leurs investissements pour piloter leurs charges car elles investissent très peu.

¹⁹ Circulaire DGEFP 2007-30 du 27 décembre 2007 relative au cofinancement des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) par le fonds social européen.

²⁰ La mission a pris en compte les contributions volontaires en nature dans ce ratio en les considérant comme finançant des activités « principales ».

1.3. Des résultats qui, bien qu'à considérer avec prudence en raison des insuffisances lourdes de l'évaluation, témoignent du potentiel du dispositif

1.3.1. Des efforts d'évaluation d'autant plus insuffisants que les difficultés méthodologiques à surmonter sont importantes

Les difficultés méthodologiques d'évaluation de la performance des missions locales sont doubles : la définition des objectifs est complexe du fait de la pluralité des politiques et des acteurs concernés et l'imputabilité des résultats est difficile en raison de l'influence du contexte sur les performances des missions locales.

Il existe cependant une marge importante de progression dans la compréhension des leviers d'action des missions locales. La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) devrait jouer à cet égard un rôle clé pour éclairer et orienter par des études statistiques et économiques le travail de pilotage de la DGEFP. Mais elle peine actuellement à exercer cette fonction puisque le collaborateur qu'elle y consacre, absent depuis plus d'un an en raison d'un congé maladie, n'a pas été remplacé.

Ainsi, par exemple, la base des ressorts géographiques, qui rattache chaque commune à sa mission locale, comportait plus de 4 000 doublons lorsque la mission s'en est saisie. Elle est pourtant indispensable pour affecter des indicateurs de contexte à chaque structure. Son manque de fiabilité atteste qu'elle n'a jamais été utilisée à cet effet.

La richesse des informations fournies par les systèmes des missions locales est donc largement inexploitée. Cette situation est d'autant plus dommageable que des bases inexploitées peuvent difficilement progresser en fiabilité, puisque leur cohérence n'est pas testée. En outre, elle n'incite pas à fixer des règles rigoureuses d'administration des données. Par exemple, il n'existe pas aujourd'hui de procédure d'arrêt de la base Parcours 3²¹.

Malgré cette carence méthodologique, la DGEFP s'est efforcée de définir des indicateurs et des modalités de fixation d'objectifs dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) passées entre l'État et chaque mission locale, qui sont encadrées par la circulaire du 12 octobre 2007 relative aux financements des missions locales. Elle s'est toutefois privée d'un outil efficace d'évaluation en s'abstenant de consolider dans une base nationale les objectifs de la CPO.

La mission a reconstitué d'une part, avec l'aide du CNML, une base géographique beaucoup plus fiable et, d'autre part, au prix d'une consolidation manuelle laborieuse, une base des objectifs de la CPO. Elle a donc pu conduire des analyses inédites sur le sujet, qui sont détaillées notamment en annexes II et III. Elle n'a cependant disposé que de moyens statistiques limités et ces analyses mériteront d'être approfondies.

²¹ Ainsi, par exemple, la situation à la fin de l'année N est décrite différemment selon que la base est interrogée au 15 janvier N+1 ou au 31 mars N+1 car il n'existe pas de convention quant à la période complémentaire à l'issue de laquelle la base est arrêtée pour une certaine date, ni de fonctionnalité informatique de stockage de la base ainsi arrêtée.

1.3.2. Des résultats qui témoignent du potentiel du dispositif

1.3.2.1. Les jeunes suivis par les missions locales représentent 34 % de la population jeune active

Les missions locales reçoivent chaque année 1,2 million de jeunes sur les 8,3 millions de jeunes de 15 à 24 ans²² que dénombrait le recensement de 2006, soit 15 % de la population. Si l'on compare le nombre de jeunes suivis au nombre total de jeunes actifs (catégorie 15-24 ans), les taux de couverture sont plus importants, la moyenne nationale s'établissant à 34 % avec une dispersion importante : autour de 23 % pour les missions locales d'Alsace, plus de 71 % pour celles de Martinique²³.

En outre, le nombre de jeunes suivis par les missions locales en 2009 représente en moyenne nationale 175 % des DEFM ABC²⁴ et 247 % des DEFM A²⁴, ce qui confirme que le public des missions locales dépasse largement la thématique de la recherche d'emploi. Cette moyenne nationale recouvre de nouveau des disparités fortes entre missions locales et entre régions.

Les taux de couverture de la population jeune peuvent donc être considérés comme élevés, même si aucune enquête ne permet d'identifier la population jeune en insertion qui devrait bénéficier d'un accompagnement par les missions locales et qui n'en est pas connue.

1.3.2.2. Les objectifs fixés aux missions locales par l'État dans le cadre de la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) sont atteints

La DGEFP a défini environ 50 indicateurs dont 17 sont assortis d'objectifs dans les CPO. Ces objectifs sont négociés chaque année entre les DIRECCTE et les missions locales en fonction du contexte local. Seul l'objectif de nombre d'entrées en CIVIS (indicateur 10) est encadré par des objectifs régionaux notifiés par la DGEFP.

La mission a reconstitué la base des objectifs de 407 missions locales²⁵. Il en ressort que les missions locales, globalement, atteignent largement les objectifs qui leur sont assignés par l'État.

Tableau 4 : Taux de réalisation global des objectifs des missions locales en 2009 pour un échantillon de 407 missions locales

	Indicateur	Objectif	Réalisation globale
1	Nombre de jeunes accueillis pour la première fois	386 924	116 %
2	Nombre total de jeunes suivis (1 actualité dans les 12 derniers mois)	1 010 544	108 %
3	Nombre de jeunes en demande d'insertion (1 actualité dans les 5 derniers mois)	545 988	111 %
4	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème " accès à l'emploi " du domaine "professionnel"	633 976	116 %
5	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème " formation " du domaine "professionnel"	494 190	118 %

²² Les catégories de population recensées par l'INSEE (15-24 ans) sont différentes de la tranche d'âge suivie par les missions locales, qui accompagnent les jeunes de 16 à 25 ans.

²³ 51 % à 54 % en Languedoc-Roussillon, première région métropolitaine en termes de taux de couverture.

²⁴ Cf. annexe III pour la définition des différentes catégories de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM). Les taux de couverture calculés à partir des chiffres du chômage au sens du BIT établis par l'enquête Emploi de l'INSEE sont également de l'ordre de 200 %.

²⁵ Seuls les objectifs des missions locales de Picardie et Rhône-Alpes n'ont pu être consolidés.

Rapport

Indicateur		Objectif	Réalisation globale
6	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème " projet professionnel " du domaine "professionnel"	408 462	123 %
7	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée aux domaines " domaine social " ou " vie sociale "	340 270	119 %
8	Pourcentage de jeunes accueillis ayant eu au moins quatre entretiens dans l'année par rapport au nombre de jeunes ayant une actualité dans l'année	32%*	107 %*
9	Nombre de jeunes ayant bénéficié d'un suivi dans l'emploi (ayant au moins une actualité en cours d'emploi ou en alternance au sens de Parcours 3)	336 794	99 %
10	Nombre de jeunes entrés en CIVIS dans l'année	160 362	105 %
11	Nombre de jeunes retournés en formation initiale ou maintenus en scolarité dans l'année	17 628	116 %
12	Nombre de jeunes ayant accédé à une formation du Conseil Régional	125 739	109 %
13	Nombre de jeunes ayant accédé à une formation autre	42 709	107 %
14	Nombre de jeunes ayant accédé à un emploi (tous types hors contrat en alternance)	282 398	108 %
15	Nombre de jeunes ayant accédé à un contrat en alternance	35 586	107 %
16	Nombre de jeunes sortis du CIVIS dans l'année après moins de 12 mois en CIVIS	70 204	169 %
17	Nombre de jeunes CIVIS sortis dans l'année en emploi durable	39 878	106 %

Source : Extraction Parcours 3 d'avril 2010 pour les résultats – DGEFP pour les objectifs.

** L'indicateur étant exprimé en pourcentage, la valeur indiquée pour l'objectif est la moyenne arithmétique des objectifs et le taux de réalisation est la moyenne arithmétique des taux de réalisation des missions locales, par commodité de calcul.*

Comme toujours, l'analyse de la base fait ressortir des résultats fortement hétérogènes en fonction des missions locales. Cette hétérogénéité est plus forte s'agissant des indicateurs d'activité²⁶ que sur les indicateurs de résultat : les écarts-types sont en moyenne de 33 % sur les indicateurs d'activité et de 104 % sur les indicateurs de résultat.

La dispersion est particulièrement importante s'agissant de l'indicateur de retour en formation initiale ou maintien en scolarité (indicateur 11), ce qui reflète le nombre élevé de valeurs aberrantes et corrobore le constat que l'articulation entre les missions locales et l'éducation nationale pourrait s'améliorer²⁷. Ce constat, fait par la mission à la suite des entretiens sur place, avait déjà été mis en évidence par la commission sur la jeunesse en 2009. Il s'est traduit, notamment, par l'adoption de dispositions visant à la coordination entre l'éducation nationale et les missions locales dans le cadre de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation tout au long de la vie.

L'analyse par région de la dispersion des performances indique que l'hétérogénéité des résultats se retrouve au sein de chaque région, la dispersion des performances moyennes entre les régions demeurant plus limitée. Les performances régionales moyennes²⁸ varient de 104 % en Guyane à 155 % en Alsace, avec une moyenne de 124 % et un écart-type de 12 points. Il n'est donc pas possible de dégager, sur l'ensemble des indicateurs, des tendances régionales quant à la performance des missions locales. Le même constat permet aussi d'écarter l'hypothèse d'une sévérité ou au contraire d'une complaisance particulières de la part de certaines DIRECCTE.

²⁶ Indicateurs d'activité : 1 à 10 ; indicateurs de résultat : 11 à 17 sauf le 16, qui n'est ni un indicateur d'activité, ni un indicateur de résultat.

²⁷ Même si la faiblesse des effectifs concernés – objectif de 6 371 retours ou maintiens pour l'ensemble des 407 missions locales de l'échantillon – amplifie par construction les variations autour de l'objectif.

²⁸ Moyenne arithmétique des taux de réalisation moyens des missions locales de la région sur les 17 indicateurs.

Rapport

Les calculs de la mission établissent par ailleurs un faisceau d'indices montrant que les performances sont d'autant meilleures que le taux de chômage dans leur ressort²⁹ est faible. Mais au-delà du contexte, les analyses de la mission mettent également en évidence que l'intensité de l'accompagnement des jeunes en CIVIS semble influencer sur les taux de réalisation des objectifs, même s'il faut noter que cet accompagnement reste assez peu dense : 6,2 entretiens par jeune en moyenne en 2009, ce qui est inférieur à l'entretien mensuel prescrit par les textes.

1.3.2.3. Des taux d'accès à l'emploi hétérogènes, dans l'ensemble peu élevés mais comparables aux résultats des autres dispositifs en direction des jeunes

Le taux d'accès des jeunes suivis³⁰ par les missions locales à toute forme d'emploi au cours des 12 derniers mois s'établit en moyenne à 28 % fin 2009, avec des écarts significatifs (entre 13 % à Villeneuve-Saint-Georges et 62 % à Reims).

Tableau 5 : Répartition des missions locales par classe de taux d'accès à l'emploi

Classes par taux d'accès à l'emploi	inférieur à 20 %	20 % à 25 %	25 % à 30 %	30 % à 35 %	35 % à 40 %	supérieur à 40 %	Total
Nombre de structures	46	84	94	99	85	60	468

Source : Parcours 3, extraction mai 2010 – Échantillon de 468 missions locales

La comparaison avec les performances de Pôle emploi est délicate. L'enquête *Entrants au chômage* de Pôle emploi portant sur une cohorte entrée en décembre 2008 fait apparaître pour les moins de 25 ans un taux d'accès à l'emploi de 76,3 % en 12 mois, mais d'une part, l'indicateur utilisé n'est pas homogène à l'indicateur d'accès à l'emploi des missions locales et, d'autre part, les populations suivies sont très différentes.

L'indicateur n'est pas homogène car le suivi statistique des jeunes inscrits à Pôle emploi est plus précis que celui des jeunes qui fréquentent les missions locales, auprès desquelles aucune inscription n'a de caractère obligatoire. Le dénominateur de l'indicateur retenu pour les missions locales est donc majoré par rapport à celui de Pôle emploi³¹. En outre, les missions locales connaissent moins précisément la situation des jeunes suivis que Pôle emploi : un jeune qui obtient un emploi n'a aucune obligation de le signaler à sa mission locale, et les campagnes de relance ne sont pas systématiques. Le numérateur de l'indicateur des missions locales est donc minoré par rapport à celui de Pôle emploi.

Sur le fond, les jeunes de niveau scolaire V et inférieur ne représentent que 12 % de l'échantillon de l'enquête de Pôle emploi, contre 69 % des publics des missions locales. Les taux d'accès à l'emploi de ces publics dans l'enquête Pôle emploi (70 %) ou dans les missions locales (30 %) sont comparables à ceux de l'ensemble des jeunes en suivi, mais leur accès à l'emploi exige un accompagnement plus intensif qui mobilise donc plus de moyens. L'enquête de Pôle emploi signale de plus que les demandeurs d'emploi ayant eu une situation d'emploi instable préalablement à leur recherche d'emploi – ce qui est fréquent s'agissant des jeunes des missions locales, quand ils ont déjà été employés – ont un taux inférieur de 10 points à la moyenne. Au demeurant, les jeunes suivis en mission locale ne sont pas tous à la recherche d'un emploi.

²⁹ Mesuré par le nombre de jeunes inscrits à Pôle emploi divisé par la population active jeune au dernier recensement.

³⁰ Un « jeune suivi » est jeune ayant bénéficié d'une actualité Parcours 3 au cours des 12 derniers mois.

³¹ Si l'on considérait plutôt, pour les missions locales, le nombre d'accès à l'emploi rapporté aux jeunes en demande d'insertion (JDI : au moins une actualité dans les 5 derniers mois) en fin d'année, le taux moyen d'accès à l'emploi des missions locales s'établirait à 51 %.

Rapport

Par ailleurs, les résultats de placement à l'emploi sont comparables à ceux qu'obtiennent les opérateurs du contrat d'autonomie avec un suivi plus intensif s'adressant à des publics proches de ceux des missions locales, qui se situent en moyenne entre 22 % (si l'on considère l'ensemble des jeunes inscrits en contrat d'autonomie) et 35 % (si l'on considère les jeunes à l'issue de la première phase d'orientation de six mois). Pour les écoles de la deuxième chance, qui accueillent un public globalement plus éloigné de l'emploi que les missions locales³², les sorties en emploi en 2008 représentent 19 % des jeunes entrés en 2008. Les centres Défense deuxième chance, quant à eux, accueillent un public de jeunes majeurs qui présentent souvent des besoins d'accompagnement très renforcé et affichaient en 2009 un taux de placement dans l'emploi de 14 % de l'ensemble des jeunes suivis.

Du reste, le contexte semble être le principal déterminant des écarts de performance dans l'accès à l'emploi : les indicateurs présentant les corrélations les plus nettes avec les taux d'accès à l'emploi sont les indicateurs de contexte (chômage des jeunes, part de la population jeune dans le ressort)³³.

Tableau 6 : Indicateurs de contexte selon le taux d'accès à l'emploi (taux d'accès à toute forme d'emploi sous 12 mois)

Classes de taux d'accès à l'emploi	Inférieur à 20 %	20 % à 25 %	25 % à 30 %	30 % à 35 %	35 % à 40 %	Supérieur à 40 %	Total
Nombre de structures concernées	46	84	94	99	85	60	468
DEFM A 2009 / Population jeune	7,8 %	6,2 %	5,5 %	5,8 %	5,9 %	5,3 %	6,1 %
Proportion de jeunes dans la zone	14 %	13 %	12 %	12 %	11 %	11 %	12 %
Taux de chômage localisé 2009*	22 %	15 %	13 %	13 %	13 %	12 %	15 %

*Source : INSEE, CNML, retraitement mission *Calculé à partir du nombre d'inscrits à Pôle emploi (cf. annexe II)*

Lecture : 46 structures présentent un taux d'accès à l'emploi inférieur à 20%. En moyenne dans les ressorts de ces structures, le ratio DEFM A / Population jeune s'établit à 7,8%, la proportion de jeunes est de 14% et le taux de chômage localisé est de 22%

En outre, les analyses de la mission montrent que plus les missions locales orientent leur offre de services vers l'emploi, meilleures sont leurs performances en matière d'accès à l'emploi :

- ◆ les résultats d'accès à l'emploi, redressés des taux de chômage localisés³⁴, sont meilleurs là où la part des actes de service de la catégorie « accès à l'emploi » est importante dans l'offre de services ;
- ◆ les coefficients de corrélation entre les taux d'accès à l'emploi et les indicateurs représentatifs de l'activité de prospection d'offres d'emplois sont relativement faibles mais ils sont tous positifs (cf. tableau ci-dessous), ce qui laisse penser que les missions locales dont l'activité de prospection est la plus développée présentent de meilleurs taux d'accès à l'emploi.

³² 93 % de jeunes de niveau inférieur à V en 2008, 50 % issus de ZUS.

³³ Ces analyses sont développées en annexe III.

³⁴ Il s'agit d'un redressement simplifié consistant à diviser le taux d'accès à l'emploi par le taux de chômage du ressort, calculé à partir du nombre d'inscrits à Pôle emploi (cf. annexe II).

Rapport

Tableau 7 : Coefficients de corrélation entre les taux d'accès à l'emploi et les indicateurs de résultat de l'activité de prospection et de placement

	Nombre d'offres collectées par ETP	Nombre de postes collectés par ETP	Taux de mises en relation positives	Taux de satisfaction des offres
Taux d'accès à l'emploi	26,1 %	17,0 %	4,8 %	14,9 %
Taux d'accès à l'emploi divisé par taux de chômage	17,6 %	9,1 %	1,0 %	3,7 %

Source : Parcours 3, extraction mai 2010 – Épreuves réalisées sur un échantillon de 250 missions locales utilisant le module Entreprise de Parcours 3

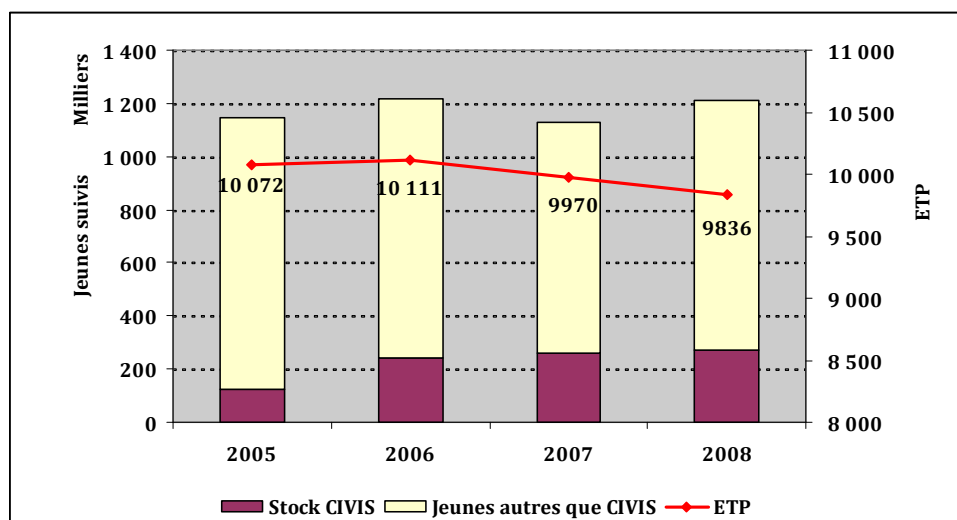
Lecture : Le coefficient de corrélation entre le nombre d'offres collectées par ETP et le taux d'accès à l'emploi est de 26,1 %.

Enfin, les taux de mises en relation positive sur offres missions locales dépassent fréquemment 50 %, ce qui illustre la pratique de positionner sur chaque offre un nombre restreint de jeunes sélectionnés.

1.3.3. Des coûts de gestion globalement moins élevés que ceux des autres opérateurs

L'augmentation des moyens qui a accompagné la mise en place du CIVIS s'est traduite par des recrutements principalement au cours de l'année 2005. Mais entre 2006 et 2008, les missions locales ont enregistré une légère diminution de leurs effectifs (-2,7 %), alors que dans le même temps, le nombre de jeunes accueillis restait stable et que montait en puissance l'accompagnement renforcé dans le cadre du CIVIS.

Graphique 2 : Évolution du volume de jeunes suivis en CIVIS, du nombre total de jeunes suivis et du nombre d'ETP fin d'année



Source : ICARE, DGEFP

En 2008, le nombre moyen de jeunes en suivi par ETP de la catégorie *Insertion sociale et professionnelle*, qui regroupe les chargés d'accueil, les conseillers et les chargés de projet, était de 167. Un quart des missions locales se situaient en dessous de 141 jeunes en suivi par ETP et un quart au-dessus de 193 jeunes par ETP. Par rapport au nombre de jeunes en demande d'insertion³⁵, la moyenne s'établissait en 2008 à 94 jeunes par conseiller, soit autant que la moyenne constatée à Pôle emploi fin 2009 pour les demandeurs d'emploi en suivi mensuel personnalisé.

³⁵ Au moins 1 actualité Parcours 3 dans les 5 derniers mois.

Rapport

En termes de coût, les missions locales ont reçu 467 M€ de subventions en 2008 pour assurer le suivi de plus de 1,2 million de jeunes, soit un coût global moyen par jeune en suivi de 385 € en 2008. 95 % d'entre elles se situent entre 200 € et 600 € par jeune. Si l'on rapproche ce montant de subventions du nombre de jeunes en demande d'insertion, qui correspond à un suivi plus actif, le coût moyen atteint 751 € en 2007 et 718 € en 2008, 90 % des missions locales se situant entre 500 € et 1 100 €. Si l'on considère non plus les financements reçus mais la totalité des charges encourues par les missions locales, soit 506 M€, le coût par jeune suivi est de 417 € pour 2008.

À titre de comparaison, la mission estime que le coût moyen de l'accompagnement d'un jeune en contrat d'autonomie est de l'ordre de 1 860 €, hors allocation d'autonomie versée au jeune (1 800 €) et aides matérielles spécifiques (équivalentes aux aides FAJ et FIPJ mobilisables dans le CIVIS)³⁶. L'accompagnement en contrat d'autonomie est en principe plus intensif qu'en mission locale, mais même en si l'on considèrerait que la totalité des coûts des missions locales étaient concentrés sur l'accompagnement des jeunes ayant eu plus de 10 actualités³⁷ dans l'année (soit 19,4 % des jeunes suivis) de façon à obtenir, par un calcul à la limite, un majorant du coût par jeune faisant l'objet d'un suivi intensif en mission locale, le coût d'un suivi en mission locale comparable à celui d'un contrat d'autonomie ressortirait à 1 985 €.

Les centres Défense deuxième chance et les écoles de la deuxième chance, pour leur part, reposent par principe sur des taux d'encadrement élevés qui en font des dispositifs coûteux : plus de 30 000 € par jeune (hors allocation) pour les premiers, plus de 7 000 € par jeune pour les deuxièmes.

Les missions locales ressortent donc comme moins coûteuses que d'autres dispositifs comparables.

En outre, il faut souligner que le réseau des missions locales et PAIO s'est restructuré au cours des dernières années, notamment par la poursuite d'un processus de fusion des PAIO : le nombre de PAIO a diminué de 4 entre 2007 et 2008 et 8 entre 2008 et 2009. Le poids des fonctions supports a légèrement régressé dans l'ensemble des charges de personnels comme le montre le tableau suivant :

Tableau 8 : Poids des fonctions supports dans le réseau des missions locales et PAIO

	2005	2006	2007	2008
Effectif total en ETP	10 072	10 111	9 970	9 836
Effectif des catégories « Information, communication », « Gestion » et « Autres » en ETP	1 838	1 790	1 698	1 664
Part des fonctions supports	18,2 %	17,7 %	17,0 %	16,9 %

Source : ICARE

2. Un réseau structuré mais dont la consolidation est indispensable

Le caractère local qui constitue l'une des originalités de ce dispositif et détermine sa capacité d'adaptation aux réalités de chaque territoire a été peu à peu complété par la mise en place d'un réseau tant au niveau régional qu'au niveau national. Cette évolution repose sur des outils pertinents, mais encore fragmentés et sous-exploités. Le renforcement du réseau est un facteur essentiel de progrès pour ces structures. Il implique une évolution de l'architecture institutionnelle du réseau et de ses modalités de pilotage par la DGEFP ainsi qu'une consolidation de l'outil de gestion Parcours 3.

³⁶ Cf. annexe II plus de détail sur cette estimation.

³⁷ Sur la notion d'actualité, cf. *supra*, encadré 2.

2.1. Des outils de coordination limités et une architecture institutionnelle fragmentée tant au niveau national que régional

2.1.1. La convention collective de 2001 et le protocole de 2005 sont en partie obsolètes

Les missions locales et PAIO se sont dotées en 2001 d'une convention collective qui a permis la reconnaissance et l'harmonisation des métiers exercés au sein des missions locales. Elle a constitué le réseau en branche professionnelle, ce qui contribue à la convergence des pratiques en son sein. Néanmoins, elle ne prend pas en compte certaines évolutions des métiers des missions locales, en particulier en matière d'animation (mutualisation des bonnes pratiques, veille, etc.), d'administration informatique (Parcours 3), mais aussi de gestion et d'encadrement, alors que ces secteurs sont appelés à continuer de se développer dans les années qui viennent.

Par ailleurs, les missions locales sont toutes adhérentes à la charte de 1990 et aux protocoles qui l'ont développée en 2000 et en 2005 (cf. annexe IV). Ces documents, qui rappellent les valeurs des missions locales et leurs principes de fonctionnement, témoignent d'une volonté de structurer et de fédérer le réseau. Ils restent cependant formulés en des termes généraux et leur application ne fait l'objet d'aucun contrôle. De plus, il faut noter que la dénomination « *mission locale* » ne fait actuellement l'objet d'aucune protection juridique.

2.1.2. Des instances nationales qui rendent insuffisamment compte de la pluralité des acteurs et des missions

2.1.2.1. Un pilotage national pluridimensionnel par nature

Le pilotage du réseau des missions locales doit servir des objectifs de deux ordres : stratégiques, d'une part ; informatiques et techniques, d'autre part.

◆ Les aspects stratégiques

Au plan stratégique, le réseau des missions locales, comme on l'a déjà souligné, est à la confluence de politiques publiques diverses définies par une pluralité d'acteurs. Pour lui donner des orientations cohérentes, il faut un triple dialogue institutionnel : entre services de l'État ; entre l'État et les collectivités locales ; entre collectivités locales.

Par ailleurs, les missions locales, en tant qu'entités autonomes par rapport aux partenaires qui les composent, ont besoin de représentants nationaux pour faire entendre leur voix.

◆ Les aspects informatiques et techniques

Les missions locales disposent de systèmes de gestion et d'information communs : Parcours 3 et ICARE (cf. *infra*). L'administration de ces systèmes (développement, évolution, maintenance) et des bases de données correspondantes requiert une animation et une coordination nationales fortes.

Parallèlement, les missions locales ont intérêt à s'organiser pour généraliser les bonnes pratiques – y compris dans une perspective d'égalité de traitement des usagers sur le territoire – et pour mettre des moyens en commun.

2.1.2.2. Une articulation peu claire entre des instances multiples

Pour l'essentiel, la gouvernance nationale du réseau est exercée aujourd'hui par trois acteurs : la DGEFP, le Conseil national des missions locales (CNML, cf. encadré *infra*) et l'Union nationale des missions locales, à laquelle adhèrent 402 missions locales et 25 PAIO ainsi que les 22 associations ou unions régionales de missions locales³⁸.

◆ Les aspects stratégiques

Depuis la disparition de la Délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes (DIJ)³⁹ en décembre 2002, c'est la DGEFP – et en son sein la mission pour l'insertion des jeunes (MIJ) – qui est en principe responsable de la définition de la politique de l'État en direction des missions locales, notamment à travers le programme budgétaire 102, *Accès et retour à l'emploi*. Elle a mis en place un instrument puissant, la convention pluriannuelle d'objectifs, mais elle reste aujourd'hui insuffisamment active dans l'animation interministérielle de cette politique.

En pratique, c'est au CNML – avec l'appui de son secrétariat général – que se traite la dimension interministérielle de l'animation nationale du réseau. Rares sont par exemple les réunions entre les services du ministère de l'éducation nationale et la DGEFP en dehors du cadre du CNML. Mais le secrétariat général du CNML, qui ne dispose pas des moyens financiers, ni juridiques (élaboration des textes) nécessaires à cette fonction, est en fait peu à même de l'exercer. En outre, le CNML ne dispose pas de relais régionaux institutionnalisés, alors que la DGEFP peut s'appuyer sur le réseau des DIRECCTE.

Par ailleurs, c'est en principe le CNML qui porte le dialogue institutionnel entre l'État et les collectivités locales et au sein des collectivités locales, sur un mode consultatif puisque l'association des maires de France (AMF), l'assemblée des départements de France (ADF) et l'association des régions de France (ARF) ne peuvent engager leurs membres.

S'agissant de la représentation des missions locales, la plupart des structures visitées considèrent que le rôle du CNML ne peut pas être de les représenter puisque ses membres sont désignés par décret et non élus. De fait, c'est parce que le syndicat des employeurs des missions locales (SNML-PAIO) ne reconnaissait pas au CNML la légitimité d'animer le réseau qu'il s'est transformé en UNML, en 2002, en vue notamment d'étendre son action à la représentation des missions locales.

Enfin, les directeurs des missions locales et les collaborateurs des équipes d'animation régionales se sont également regroupés en associations nationales, respectivement l'association nationale des directeurs de missions locales et PAIO (ANDML) et l'association professionnelle des équipes d'animation régionales des missions locales et PAIO (APAR).

◆ Les aspects informatiques et techniques

La gouvernance de Parcours 3 et ICARE est partagée entre la DGEFP, le CNML et un centre de compétence porté par la mission locale de Tarbes (cf. *infra*).

Quant à l'animation technique du réseau, elle est également partagée. Le CNML conclut des partenariats nationaux (Carrefour, Dexia, etc.) qui améliorent la visibilité des missions locales mais semblent, à l'issue des investigations sur place, d'une portée limitée au niveau local. Il s'est également investi dans la promotion d'une démarche dite « d'auto-évaluation » qui, avec l'aide d'un conseil externe, vise à aider les directeurs de mission locale dans l'usage d'indicateurs pour le pilotage de leurs structures.

³⁸ Ainsi que 47 organismes d'insertion sociale et professionnelle (maisons de l'emploi, PLIE...).

³⁹ Créée en 1983 sous la direction de Bertrand Schwartz, la DIJ était chargée d'animer le réseau des missions locales, ainsi qu'une cellule interministérielle de coordination du programme de formation professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans.

Rapport

L'UNML, pour sa part, prend en charge la formation des collaborateurs dans le cadre d'une politique définie par les partenaires sociaux au niveau de la branche. Ses services apportent de plus aux présidents de missions locales un support juridique, en particulier en matière de droit du travail, dont la qualité est reconnue.

Enfin, l'ANDML et l'APAR sont des enceintes d'échanges de bonnes pratiques et de coordination entre leurs membres.

La gouvernance nationale du réseau ne distingue donc pas les aspects techniques, d'une part, et institutionnels, d'autre part. Elle est de plus morcelée sur chacun de ces aspects et rend insuffisamment compte de la dimension interministérielle des politiques mises en œuvre par les missions locales comme de la diversité des acteurs en jeu, notamment parce que leur seul point de rencontre, le CNML, est composé de personnalités nommées par décret.

2.1.3. Une animation régionale hétérogène aux objectifs mal définis

La confusion entre les dimensions stratégique et technique de l'animation du réseau se retrouve au niveau régional, ainsi que la pluralité d'intervenants sur ces différents champs.

Au niveau local, le premier interlocuteur des missions locales est la DIRECCTE, qui nourrit avec les missions locales de la région un dialogue de gestion dans le cadre de la CPO. Le deuxième est l'association régionale des missions locales (ARML), qui regroupe les présidents des missions locales de la région. Essentiellement institutionnelles, ces associations peuvent porter l'animation régionale, c'est-à-dire l'équipe qui anime les missions locales de manière opérationnelle. Dans six régions cependant, l'animation régionale est portée par un autre organisme⁴⁰, si bien que l'on peut se trouver en présence d'un troisième acteur.

Le pilotage de l'animation régionale s'organise dans le cadre d'un protocole régional signé entre l'État, le conseil régional, les conseils généraux et l'association régionale des missions locales. En ce qui concerne l'État, l'organisation régionale du réseau des missions locales est confortée par la circulaire DGEFP du 29 septembre 2008, qui étend le conventionnement par objectifs aux animations régionales. Toutefois, cette démarche est à ce stade inaboutie car l'offre de service est définie de manière peu précise et sans indicateurs.

En termes de moyens, les animations régionales s'appuient sur 80 ETP dont 18 ETP dédiés à l'accompagnement Parcours 3. La cartographie par région montre une forte hétérogénéité des budgets (de 65 000 € en Corse à 500 000 € en Rhône-Alpes) et de la participation de l'État : de 100 % (comme en Alsace) à 39 % (Languedoc-Roussillon), pour une moyenne de 65 % hors plan de relance. En particulier, l'hétérogénéité est forte sur la mission d'assistance à Parcours 3, qui comprend d'une part l'administration des données régionales et d'autre part l'accompagnement des missions locales : 0,5 ETP en Languedoc-Roussillon à 3 ETP en Picardie.

2.2. La convention pluriannuelle d'objectifs, un outil de pilotage puissant mais en risque d'attrition

2.2.1. Un outil de pilotage puissant

La convention pluriannuelle d'objectifs, mise en place par la circulaire DGEFP du 12 octobre 2007, permet d'inscrire dans la durée la relation contractuelle entre l'État et les missions locales.

⁴⁰ Par exemple le centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation (CARIF), qui est un service de la région.

Rapport

Elle bâtit une relation contractuelle unique⁴¹ associant les subventions à des objectifs d'activité et de résultat qui définissent une offre de services en cinq axes : (i) accueil, information et orientation ; (ii) accompagnement ; (iii) actions pour favoriser l'accès à l'emploi ; (iv) expertise et observation active du territoire ; (v) ingénierie de projet et animation locale.

La CPO vise à passer d'un financement de moyens au financement d'une offre de services. Elle ne revient toutefois pas sur le caractère subventionnel des fonds versés par l'État (ce qui écarte la rémunération de prestations de service), ni sur le caractère global de ce versement, même si l'État affirme financer en priorité les axes qui sont les plus orientés vers l'emploi, c'est-à-dire les trois premiers axes. La CPO est donc conçue comme un instrument d'incitation à la mise à l'emploi des jeunes sans renier l'approche globale.

Bien adaptée aux spécificités du réseau, la CPO n'est pas contestée dans son principe et a fait l'objet d'une réelle appropriation par les missions locales étudiées sur place. Les directeurs rencontrés indiquent que cet exercice leur a permis de mieux structurer leurs propres actions en interne ainsi que le dialogue avec l'État et de poursuivre une mutation vers une culture de résultats et d'accès à l'emploi. Il a aussi été utile pour orienter le dialogue des missions locales avec leurs autres financeurs. Selon les régions, la mise en cohérence des financements s'exerce dans le cadre de conférences de financeurs ou au travers de contrats d'objectifs et de moyens s'insérant dans la CPO ou la complétant.

2.2.2. Une sous-exploitation qui fait peser un risque d'attrition sur le dispositif

Alors que la circulaire du 12 octobre 2007 permet une modulation des dotations en fonction des résultats, cette possibilité n'est pas mise en œuvre à ce stade. La crise économique explique pour une part cette situation car l'environnement des missions locales s'est dégradé après la fixation des objectifs. Il n'en demeure pas moins que l'absence d'une modulation, même minime, compromet la crédibilité du dispositif et risque de décourager les missions locales qui s'y sont investies.

Par ailleurs, les objectifs de la CPO n'ont pas été consolidés. La fixation des objectifs à travers un dialogue de gestion décentralisé est une méthode pertinente car elle permet de tenir compte des contextes locaux sans recourir à une modélisation statistique systématique complexe au demeurant inexistante. Mais elle porte également un risque de divergence d'approche entre les DIRECCTE que la DGEFP doit traiter en encadrant et en orientant ses services déconcentrés. Or il n'est pas possible pour la DGEFP de jouer ce rôle d'animation et de pilotage sans consolidation des objectifs.

Sur le fond, les taux de réalisation des objectifs et le nombre de structures qui atteignent leurs objectifs sont particulièrement élevés : pour 11 indicateurs sur 17, plus du tiers des missions locales dépassent 120 % de l'objectif ; pour 9 indicateurs, plus de 80 % des missions locales dépassent l'objectif. Ces constats suggèrent que les objectifs pourraient être fixés de manière plus ambitieuse et qu'une « réserve de performance » peut encore être exploitée dans le cadre de la CPO. L'ajustement des objectifs est du reste indispensable pour pouvoir moduler les financements en fonction des résultats.

Par ailleurs, la CPO ne permet pas d'évaluer le service rendu et les coûts. Elle n'incite pas les missions locales à développer des comptabilités analytiques mais seulement une répartition de leurs budgets par axe de la CPO.

⁴¹ La CPO permet selon la circulaire du 12 octobre 2007 de « substituer aux multiples conventions annuelles entre l'État et les missions locales une seule convention pluriannuelle fondée sur la définition commune d'objectifs et de résultats à atteindre au regard d'un diagnostic partagé des besoins du territoire ».

2.3. Un outil de gestion unique structurant pour le réseau mais administré selon un modèle à bout de souffle

2.3.1. Un outil de gestion unique : Parcours 3

Parcours 3 est le système national de suivi des jeunes du réseau des missions locales. Il a été développé en 2003 et est déployé en totalité dans le réseau des missions locales depuis octobre 2006. C'est un outil structurant car il permet d'avoir un langage commun au réseau et de définir les actes de service de manière homogène tout en restant adaptable localement et régionalement. Il permet en outre la consolidation des données de gestion du réseau.

Développé sur financement de l'État, il a été mis gratuitement à la disposition des missions locales qui ne s'acquittent que de l'abonnement d'hébergement. Le déploiement de l'application s'est fait sur une base volontaire. L'existence même d'un outil partagé est, en ce sens, une réussite. Elle témoigne aussi de la pertinence de l'application, même si l'appropriation de l'outil et son utilisation peuvent encore progresser⁴².

L'application ICARE (Information Collectée sur l'Activité du REseau), quant à elle, centralise les comptes des missions locales ainsi que des informations sur leurs effectifs et leur structure juridique. Elle permet également d'administrer des questionnaires à l'occasion des campagnes annuelles de collecte. Malgré ses limites⁴³, son existence témoigne également du souci de disposer de données financières consolidées alors même que le réseau est financé par de multiples acteurs.

Parcours 3 fait l'objet d'un partenariat public-privé qui s'articule sur :

- ◆ des marchés publics passés par la DAGEMO (programme 155) pour 30 % des crédits, soit environ 1,8 M€ en 2008 : tierce maintenance applicative, hébergement de l'entrepôt national, assistance à maîtrise d'ouvrage, tiers de confiance (*Performance Service Provider*) ;
- ◆ des contrats d'hébergement, passés directement par chaque mission locale, pour 70 % des crédits, soit 4 M€ à raison de 29,80 € HT par utilisateur par mois ;
- ◆ une subvention DGEFP pour le « laboratoire national », centre de compétence porté par la mission locale de Tarbes (120 K€ financés sur le FIPJ, programme 102).

À l'issue de sa montée en puissance, Parcours 3 organise au profit de 10 000 utilisateurs des missions locales les données sur 3 200 000 jeunes et gère 25 millions d'actualités par an.

Pour mettre en œuvre les évolutions technologiques et fonctionnelles nécessaires, une renégociation des contrats privés a été conduite depuis fin 2008. Le renouvellement anticipé des contrats conclus entre les missions locales et les hébergeurs a permis de dégager de nouvelles capacités financières permettant notamment de redimensionner l'infrastructure réseau, matérielle et logicielle et les prestations d'hébergement.

2.3.2. Un modèle d'administration à bout de souffle

Les limites de Parcours 3 et ICARE sont pour la plupart identifiées et des évolutions sont programmées pour y remédier, par exemple l'enrichissement de Parcours 3 par une base des objectifs de la CPO⁴⁴ ou le développement des fonctionnalités d'ICARE en matière de gestion

⁴² Cf. annexe III pour plus de précisions.

⁴³ Cf. annexe II pour plus de précisions.

⁴⁴ Cette évolution est prévue pour 2012 mais il convient sans attendre cette échéance de consolider sous une forme simple, même uniquement sous tableur bureautique, les objectifs de la CPO (cf. *infra*).

Rapport

financière. Cependant, compte tenu de l'ampleur du dispositif, la structure légère mise en place pour son développement et son déploiement, si elle a permis par sa flexibilité même de réaliser cette première étape, n'est plus adaptée.

En effet, la gouvernance de l'application Parcours 3 est complexe. La mission de l'informatique et des systèmes d'information (MISI) de la DGEFP assure la maîtrise d'ouvrage en lien avec le CNML. Le budget est porté par la DAGEMO. Les fonctions d'animation des missions locales autour de leur outil, de rédaction des cahiers des charges des nouvelles versions, de relations avec les partenaires interconnectés (Pôle emploi notamment) sont assurées par le CNML car la DGEFP s'investit peu en pratique dans les fonctions métier de l'application. La fonction de chef de projet utilisateur et d'administrateur de l'entrepôt national de données est assurée par le « laboratoire national » porté par la mission locale de Tarbes qui prend également en charge la construction de toutes les requêtes nationales, la rédaction des spécifications détaillées des évolutions et les recettes associées.

C'est cependant la DGEFP qui organise la mise en place de marchés publics permettant la prise en charge de la maintenance applicative et évolutive de la solution par :

- ◆ un intégrateur (maintenance et évolutions fonctionnelles, assistance aux utilisateurs) ;
- ◆ un hébergeur ;
- ◆ un cabinet de conseil (assistance à maîtrise d'ouvrage) ;
- ◆ un « tiers de confiance » (surveillance de la qualité de service).

Il faut noter que la DGEFP estime à cinq ETP les besoins pour assurer l'ensemble de la couverture métier de l'application (expression de besoins, recettes, conception de nouveaux modules, administration des entrepôts de données)⁴⁵, soit un total de 250 K€ supplémentaires par rapport à la situation actuelle.

Enfin, au niveau régional, l'assistance Parcours 3 est hétérogène. Dans certaines régions, l'accompagnement Parcours 3 par les animations régionales est trop léger (cf. *supra*).

Ainsi, pour pérenniser Parcours 3 et garantir ses nécessaires évolutions, il devient indispensable d'en clarifier le portage et la gouvernance.

3. Des propositions fondées sur les atouts des missions locales

Les missions locales sont un lieu d'accueil des jeunes, né au cours du temps de l'initiative conjointe de l'État et des collectivités locales. La situation de l'emploi des jeunes aujourd'hui rend la consolidation de leur réseau plus que jamais nécessaire. La diversité de ce réseau, les contacts nombreux qu'il entretient avec un public en fort renouvellement, et l'importance des initiatives locales constituent une force à préserver, pourvu que les efforts des missions locales s'orientent davantage encore vers l'insertion par l'emploi ou la formation des jeunes.

Dans ce cadre, la mission analyse de la manière suivante les atouts et faiblesses du réseau des missions locales ainsi que les opportunités et menaces auxquelles il doit faire face.

⁴⁵ Cette estimation n'a pas été expertisée par la mission.

Rapport

<p>Atouts</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Adaptation au territoire, capacité à fédérer les acteurs et à innover, rôle d'intégrateur de services et de moyens ◆ Situation financière globalement saine ◆ Résultats comparables à ceux des autres dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes pour un coût moindre ◆ Métier consolidé ◆ Réseau structuré (CPO, Parcours 3, convention collective, protocoles, etc.) 	<p>Faiblesses</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Difficulté à formaliser l'offre en raison de la pluralité des enjeux, des missions et des acteurs ◆ Faiblesse de l'évaluation ◆ Existence de fragilités financières dans certaines missions locales (en nombre limité) ◆ Flexibilité limitée des charges ◆ Architecture institutionnelle entretenant une confusion entre aspects stratégiques et techniques de l'animation du réseau
<p>Opportunités</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Ouverture de la possibilité de prescrire les contrats aidés ◆ Développement de la prospection d'offres d'emplois auprès des employeurs ◆ Évolution culturelle en cours : orientation vers l'emploi assumée, développement de la culture de résultat au sein de l'encadrement 	<p>Menaces</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Sous-exploitation des outils de pilotage ◆ Modèle d'administration de Parcours 3 à bout de souffle ◆ En matière de prospection d'offres d'emplois auprès des employeurs, professionnalisation à développer et coordination avec Pôle emploi à affiner

Les atouts du dispositif tiennent avant tout au dynamisme lié à l'autonomie des missions locales, dès lors qu'elles ont démontré leur volonté de s'organiser en réseau pour contrebalancer l'hétérogénéité liée à cette autonomie. Les structures de ce réseau doivent être consolidées mais sont pertinentes dans leur principe.

En outre, les évolutions culturelles en cours doivent être accompagnées, en insistant sur le pilotage de la performance. Le développement des relations avec les employeurs doit être encadré pour garantir un développement de l'activité de prospection d'offres d'emplois efficace et coordonné avec les autres acteurs.

À partir de ces orientations, la mission formule 25 propositions, en visant trois objectifs : renforcer le potentiel des missions locales, développer des incitations à la performance, consolider et dynamiser le réseau.

Ces objectifs s'enrichissent mutuellement : la capacité fédératrice des missions locales est l'aspect original du dispositif qui lui confère son potentiel et doit être renforcé. Inversement, les outils de pilotage ont eu des effets structurants sur le métier et l'animation des acteurs locaux qui doivent être accentués. Enfin, l'atteinte des deux premiers objectifs doit se concrétiser et se pérenniser par la dynamisation du réseau, doté d'outils sécurisés, d'une gouvernance clarifiée et d'une identité réaffirmée.

3.1. Objectif 1 : Renforcer le potentiel fédérateur des missions locales

Pour atteindre ce premier objectif, la mission recommande de préserver l'autonomie des missions locales par rapport à l'État, aux collectivités locales et à Pôle emploi (proposition n°1). En corollaire, la mission préconise certains ajustements techniques du modèle : clarification des modalités de participation de l'État aux conseils d'administration des missions locales, revue des statuts, etc.

Rapport

La mission propose également de bâtir un diptyque fondé sur la généralisation des plans stratégiques au niveau de chaque mission locale (proposition n°6) et le développement d'actions en mode projet (proposition n°8).

Ce diptyque repose sur un diagnostic simple : la mission locale elle-même est la mieux placée pour proposer à ses différents financeurs la synthèse des actions à conduire en direction des jeunes et les moyens à déployer pour les mettre en œuvre. Ces plans stratégiques doivent permettre de définir l'offre de services qui a vocation à recevoir le socle des financements et les projets qui devraient recevoir des financements spécifiques.

Car parallèlement, il est souhaitable que les missions locales soient incitées à développer des projets. Ce mode d'organisation ne peut être généralisé à l'ensemble des activités des missions locales : compte tenu de la rigidité de leurs charges, il serait artificiel et déstabilisateur. Mais il présente plusieurs avantages :

- ◆ il valorise les structures les plus dynamiques ;
- ◆ il facilite l'évaluation et évite l'empilement des dispositifs ;
- ◆ il est souple et permet, le cas échéant, d'organiser des consortiums de missions locales à des échelles territoriales pertinentes pour des actions ponctuelles, à l'exemple du consortium formé par trois missions locales du Haut-Rhin pour remporter l'appel d'offres relatif à la gestion du contrat d'autonomie, dont tous les autres lots métropolitains ont été confiés à des opérateurs privés.

Il faut préciser que ce diptyque est en fait un triptyque car il doit impérativement s'accompagner du développement des cadres méthodologiques permettant l'analyse des plans stratégiques par les DIRECCTE (évaluation par la DARES et animation par la DGEFP).

3.1.1. Préserver l'autonomie des missions locales vis-à-vis de l'État, des collectivités locales et de Pôle emploi

Proposition n° 1 (cf. annexe IV, proposition n° 1) : Préserver l'autonomie des missions locales par rapport à l'État, aux collectivités locales et à Pôle emploi.

Cette proposition est fondamentale car elle vise à préserver le modèle original des missions locales, qui a fait la preuve de son potentiel fédérateur. Des aménagements sont cependant nécessaires pour consolider le modèle.

En premier lieu, dès lors que les missions locales sont autonomes, il faut que leurs relations financières avec les différentes collectivités publiques soient particulièrement claires. Les règles européennes relatives aux aides d'État exigent notamment que chaque collectivité précise dans une convention les obligations de service dont elle entend charger la mission locale et le mode de calcul des compensations financières correspondantes. S'agissant des financements de l'État, les CPO ne requièrent que des ajustements pour être clairement conformes à ces exigences. La clarification des relations avec les régions, et plus encore avec les départements et les communes, nécessitera sans doute des travaux plus approfondis mais elle est nécessaire et les plans stratégiques que la mission propose de généraliser (cf. *infra*) pourront leur servir de support.

Proposition n° 2 (cf. annexe IV, propositions n° 5 et n° 10) : Clarifier les relations financières entre les collectivités publiques et les missions locales dans le respect des règles européennes relatives aux aides d'État :

- ◆ s'agissant de l'État, ajuster les CPO pour préciser les obligations de service publique mises à la charge des missions locales et les modalités de calcul de leurs compensations financières ;

Rapport

- ◆ par l'intermédiaire des DIRECCTE, inviter les collectivités locales à conclure des conventions précises avec les missions locales ou à préciser les conventions existantes.

La mission observe en outre que, compte tenu de la pratique des partenariats par les missions locales, le lien financier direct entre Pôle emploi et les missions locales n'est pas indispensable à leur coordination. Ce lien financier est du reste difficile à articuler avec une démarche de performance compte tenu de son imprécision, ce qui justifie la proposition n° 3.

Proposition n° 3 (cf. annexe IV, proposition n° 2) : Dans le cadre de la révision à mi-parcours de l'accord-cadre de janvier 2010, envisager une simplification des relations financières entre l'État et les missions locales par la suppression du financement via Pôle emploi, la mise à disposition de personnel et le partenariat fonctionnel étant maintenus.

Par ailleurs, il faut accentuer le rôle de chef de file interministériel du ministère de l'emploi et donc, localement, des DIRECCTE. De plus, l'État doit éviter toute gestion de fait malgré son implication croissante dans le financement et la définition des objectifs des missions locales. La mission recommande donc qu'une position homogène de l'État dans les conseils d'administration des missions locales soit adoptée. L'État devrait être représenté au conseil d'administration par le DIRECCTE (ou son représentant). Les autres administrations n'y siègeraient pas. En outre, l'État ne participerait plus à la prise de décision au sein du conseil d'administration. Il aurait en revanche une voix consultative.

Proposition n° 4 (cf. annexe IV, proposition n° 3) : Clarifier et homogénéiser les modalités de participation de l'État au conseil d'administration des missions locales en généralisant sa présence avec voix consultative.

La révision de la place de l'État dans les instances associatives pourrait s'accompagner d'un exercice plus large sur le statut des missions locales, visant notamment la conformité de l'objet social à leur activité, la mention de la possibilité de concourir à des appels à projets, la description précise du champ d'intervention géographique, la mise en place d'un code de déontologie, l'exigence d'un minimum de documents de gestion financière.

Cette mesure pourrait être lancée dans le cadre du prochain dialogue de gestion entre les DIRECCTE et les missions locales, sur la base du protocole 2005 le cas échéant révisé, d'une nouvelle circulaire de la DGEFP rappelant les principes généraux et surtout des plans stratégiques établis par les structures. Elle suppose de plus que la DGEFP travaille en associant plus étroitement les autres ministères.

Proposition n° 5 (cf. annexe IV, proposition n° 4) : Procéder à une revue critique des statuts des missions locales et, le cas échéant, les amender pour tirer les conséquences de l'évolution des domaines d'intervention et des modalités de fonctionnement.

3.1.2. Systématiser la formulation de plans stratégiques par les missions locales et, parallèlement, inciter au développement d'actions en mode projet

Proposition n° 6 (cf. annexe IV, proposition n° 6 ; annexe II, proposition n° 3 ; annexe III, propositions n° 3, n° 12 et n° 14) : Demander à chacune des missions locales d'élaborer un plan stratégique (projet de structure) intégrant l'ensemble de ses contraintes et précisant le projet associatif et les actions prioritaires ainsi que les conséquences organisationnelles et financières.

Le plan stratégique de la mission locale serait élaboré à partir d'une évaluation des actions conduites jusqu'à présent, qui réaliserait la synthèse de la CPO de l'État, des contrats d'objectifs et de moyens conclus avec les collectivités locales, des conventions de partenariat renforcé avec les sites Pôle emploi et des autres contraintes et priorités que se fixe la mission.

Rapport

Le plan stratégique retracerait également les évolutions organisationnelles souhaitées, les expérimentations envisagées, les performances attendues et des éléments de trajectoire financière. À l'instar de la CPO, le plan stratégique devrait s'inscrire dans un cadre pluriannuel, si possible harmonisé au niveau régional. Il devrait procéder d'une démarche partenariale et être présenté pour validation au conseil d'administration.

Encadré 3 : Principaux éléments du plan stratégique

Le plan stratégique devrait fixer les principales orientations de la mission locale en énonçant les axes de travail prioritaire des prochaines années : rapprochement avec d'autres structures (fusion de missions locales, intégration dans une maison de l'emploi, etc.) ; publics ciblés (jeunes de niveau scolaire V et infra, jeunes en contrat d'apprentissage, etc.) ; certification qualité ; ateliers spécifiques (atelier CV, création d'entreprise, etc.) ; extension du volet parrainage ; développement d'une cellule emploi réalisant de la prospection ; modernisation de l'accueil ; structuration des partenariats en matière de logement ou de mobilité.

Le plan stratégique devrait également indiquer les objectifs que les différents financeurs ont fixés à la mission locale (et non les seuls objectifs assignés par l'État dans le cadre de la CPO) ainsi que ceux que la mission locale se fixe. Il devrait plus généralement couvrir l'ensemble des services fournis par la mission, indépendamment de la qualité du financeur (sauvegarde de l'approche globale).

À l'appui de ces orientations et de ces objectifs, la mission locale devrait exposer :

- les contraintes externes : éléments de contexte, géographie du territoire ;
- les contraintes internes : ressources à mobiliser, plan de formation ;
- les avantages comparatifs : atouts et faiblesses de la mission locale sur les axes stratégiques envisagés, nature des complémentarités avec d'autres acteurs ; politique partenariale ; plan d'amélioration de la qualité de service ;
- la capacité à adapter l'organisation de la structure : moyens mobilisés et actions prioritaires, en mettant l'accent sur les arbitrages « métier » (arbitrage entre temps passé face aux jeunes et temps de fabrication du service ; internalisation/externalisation) ;
- la démarche retenue pour associer ou consulter les usagers ;
- l'impact sur la situation financière, notamment la plus ou moins grande rigidité des charges engagées et la nécessité de recourir à des financements spécifiques.

Si le plan stratégique venait à mettre en évidence des divergences entre les différents financeurs ou si la fragilité financière de la structure ne lui permettait pas de proposer un plan stratégique, il conviendrait de réunir une conférence des financeurs.

Proposition n° 7 (cf. annexe II, proposition n° 5) : Privilégier le cadre de la conférence des financeurs en cas de divergence sur le plan stratégique ou de dégradation importante de la situation financière des missions locales.

En outre, le plan stratégique permettrait de clarifier la distinction entre le socle d'offres, qui relèverait du financement principal, et les projets, qui devraient être encouragés, en particulier quand ils suscitent le regroupement de missions locales en consortiums.

Proposition n° 8 (cf. annexe IV, proposition n° 8 ; annexe III, proposition n° 15) : Inciter les missions locales à développer des projets locaux, portés par des consortiums de missions locales, élargis le cas échéant à d'autres partenaires. Plus généralement, inciter les missions locales à privilégier les actions limitées dans le temps afin de faciliter leur évaluation, d'éviter l'empilement des dispositifs et de permettre le cas échéant le redéploiement de moyens.

S'agissant plus précisément des projets financés par le FSE, la mission recommande de rechercher des masses critiques pour en rentabiliser et en sécuriser la gestion :

Proposition n° 9 (cf. annexe II, proposition n° 1) : Concentrer le financement communautaire (FSE) sur les missions locales ou consortiums de missions locales disposant des capacités de gestion appropriées.

3.1.3. Conforter l'orientation des missions locales en direction de l'emploi

La mission considère que l'orientation de l'action des missions locales en direction de l'emploi est une évolution favorable qui doit être confortée (cf. *supra*). Le développement de la prospection d'offres auprès des employeurs est à cet égard une opportunité qu'il faut saisir mais qu'il convient de maîtriser.

Proposition n° 10 (cf. annexe III, propositions n° 13 et n° 14) : Structurer et développer l'activité de prospection d'offres auprès des employeurs des missions locales. Tirer les conséquences de ces orientations dans le cadre de conventions détaillées avec Pôle emploi et inciter les missions locales à évaluer et identifier les ressources à mobiliser pour développer la relation avec les employeurs, dans le cadre de leur plan stratégique.

Cette recommandation s'adresse au premier chef à la DGEFP car elle vise l'organisation du service public de l'emploi. La DGEFP devra dans un deuxième temps associer Pôle emploi et les représentants des missions locales aux travaux qu'elle conduira pour préciser les modalités d'exercice de cette activité par les missions locales.

3.2. Objectif 2 : Développer des incitations à la performance adaptées aux spécificités des missions locales

La sous-exploitation de la CPO comme outil de pilotage entraîne un risque d'érosion de cet outil pourtant très utile. Il est donc impératif d'en intensifier l'utilisation. Cette recommandation de méthode, peu coûteuse à mettre en œuvre, fait l'objet de la proposition n° 11, qui vise la mise en place d'une consolidation nationale des CPO. Les autres propositions formulées sous cet objectif en sont des corollaires plus ou moins directs en ce qu'elles visent à asseoir la crédibilité du dispositif et à l'améliorer techniquement.

3.2.1. Intensifier l'utilisation des outils de pilotage existants

Proposition n° 11 (cf. annexe III, proposition n° 4 ; annexe IV, proposition n° 11) : Mettre en place une consolidation nationale et régionale des CPO pour rationaliser la fixation des objectifs, en suivre la réalisation et en tirer les conséquences.

Cette consolidation est indispensable pour piloter la CPO et en tirer le meilleur parti. L'harmonisation entre les régions du calendrier des dialogues de gestion en est un corollaire, de même d'ailleurs que la définition de règles plus rigoureuses quant aux données de référence à prendre en compte pour l'évaluation des résultats, qui fait partie des améliorations visées par la proposition 16 (cf. *infra*).

Proposition n° 12 (cf. annexe III, proposition n° 8) : Harmoniser les périodes de référence pour le suivi de la réalisation des objectifs et les calendriers des dialogues de gestion régionaux entre les missions locales et les DIRECCTE.

Proposition n° 13 (cf. annexe IV, proposition n° 12 ; annexe III, proposition n° 9) : Moduler de 5 % la dotation annuelle de la CPO afin de tirer les conséquences de la performance des structures.

Cette modulation limitée, qui ne mettrait pas en péril l'équilibre financier des structures, donnerait de la crédibilité au dispositif et encouragerait les missions locales à s'y investir. Ces 5 % représenteraient en moyenne environ 20 K€, qui pourraient par exemple être utilisés par les structures qui en bénéficieraient pour améliorer les conditions d'accueil ou les conditions de travail des collaborateurs ou pour leur accorder des primes.

3.2.2. Adapter la convention pluriannuelle d'objectifs

Parallèlement à ces évolutions, il y a lieu de procéder à une revue critique des indicateurs actuels de la CPO et des objectifs associés – au vu notamment des résultats des premières saisons – pour préparer la prochaine campagne.

Proposition n° 14 (cf. annexe III, propositions n° 5, n° 6, n° 7 et n° 10) : Procéder à une revue critique des indicateurs de la CPO et des objectifs associés. En particulier :

- ◆ éliminer certains indicateurs actuels (par exemple l'indicateur 16⁴⁶, qui n'est ni un indicateur d'activité, ni un indicateur de résultat) pour les remplacer par des indicateurs plus pertinents tout en maintenant le nombre d'objectifs chiffrés en dessous de 20 ;
- ◆ charger la DGEFP et le ministère de l'éducation nationale d'élaborer en commun un indicateur de participation des missions locales au service public de l'orientation, en remplacement du nombre de retours en formation initiale ; la dispersion observée sur les résultats de l'indicateur actuel suggère en effet que les objectifs associés sont trop difficiles à fixer, que leur réalisation est mal suivie, et qu'il est donc peu pertinent ;
- ◆ revoir les indicateurs de résultats du CIVIS pour dénombrer les sorties en emploi durable et en formation sur l'ensemble des sorties, et fixer des objectifs sur ces indicateurs dans la CPO ; l'annexe III détaille l'analyse de la mission sur les limites de l'indicateur actuel ;
- ◆ compléter les indicateurs d'activité par un indicateur et un objectif de taux de couverture de la population jeune du territoire, afin d'éviter que l'orientation de plus en plus affirmée vers l'accès à l'emploi n'entraîne à terme l'exclusion de certains publics.

3.2.3. Développer des outils d'analyse pour accompagner le renforcement de l'évaluation

L'amélioration du pilotage par objectifs comme la négociation des plans stratégiques supposent un renforcement significatif de l'appareil d'analyse et d'évaluation de la situation des jeunes et de l'action des missions locales. La démarche d'auto-évaluation promue par le CNML sera une aide utile au management pour l'encadrement des missions locales mais est méthodologiquement très différente d'une démarche globale d'évaluation.

Proposition n° 15 (cf. annexe II, proposition n° 4 ; annexe III, propositions n° 1, n° 2, et n° 11 ; annexe IV, proposition n° 7 et n° 9) : Renforcer l'évaluation des missions locales, tant au niveau national que local, en particulier :

- ◆ développer des études régulières au niveau national (DGEFP et DARES) et régional (SEPES), sur les publics, les outils et les actions des missions locales ; la DARES pourrait notamment se voir confier la réalisation d'enquêtes annuelles sur des cohortes de jeunes entrant dans un dispositif ou sortant de l'accompagnement des missions locales ;
- ◆ inciter les missions locales à développer la connaissance des publics et des besoins des jeunes accompagnés pour enrichir la base Parcours 3 (module *Projet du jeune*, encore peu utilisé) d'indications permettant d'adapter au mieux l'offre de services à chaque jeune ;

⁴⁶ Nombre de jeunes sortis du CIVIS dans l'année après moins de 12 mois en CIVIS.

Rapport

- ◆ réaliser des enquêtes statistiques sur l'évolution des charges de personnel et construire des outils de modélisation de ces charges ; en effet, la mission a observé des lacunes dans la connaissance des caractéristiques des effectifs qui portent un risque de défaut de maîtrise de la masse salariale.

Même s'il peut et doit débiter avec les outils actuellement disponibles, le développement de l'évaluation devra aussi s'appuyer sur une montée en puissance des outils informatiques et une administration plus rigoureuse des données, évolutions qui seront d'ailleurs facilitées par la création du centre de ressources national préconisée par la mission (cf. *infra*).

Proposition n° 16 (cf. annexe III, proposition n° 1 ; annexe IV, propositions n° 13, n° 14 et n° 16) : Garantir la montée en puissance des outils informatiques et une administration rigoureuse des données :

- ◆ veiller à une meilleure harmonisation de la saisie dans Parcours 3 : mise à jour de la charte de saisie, contrôle interne, etc. ;
- ◆ améliorer l'accompagnement des utilisateurs de Parcours 3, en particulier pour la réalisation de requêtes : les requêtes témoignent d'un intérêt des utilisateurs pour l'outil qui est le meilleur garant de sa fiabilité ; elles sont en outre autant d'occasions tester la cohérence de la base ;
- ◆ accélérer la refonte d'ICARE afin de doter les missions locales d'un instrument de gestion financière performant susceptible à terme de servir de support à une comptabilité analytique ; ce nouvel ICARE devra être connecté à Parcours 3 pour faciliter l'appariement des données financières et des données de gestion.

3.3. Objectif 3 : Consolider et dynamiser le réseau

Tous les éléments qui concourent à la consolidation et à l'intensification du réseau sont utiles pour exploiter le potentiel du dispositif. Néanmoins, la sécurisation technique et financière de Parcours 3 et ICARE revêt un caractère d'urgence en raison de l'importance stratégique de ces outils et des risques qui pèsent sur leur pérennité si leur gouvernance n'est pas clarifiée. C'est pourquoi une des propositions principales de la mission vise la création d'un centre de ressources des missions locales.

Les autres propositions cherchent notamment à garantir une distinction plus claire au sein du réseau entre les fonctions techniques et les fonctions stratégiques, tant au niveau national qu'au niveau local.

3.3.1. Sécuriser le portage technique et financier de Parcours 3 et ICARE

Alors que la poursuite du développement des missions locales repose largement sur Parcours 3, son modèle d'administration atteint ses limites, qui tiennent à l'éclatement de son portage technique et financier. Aussi la mission considère que la proposition n° 17, qui vise la création d'un centre national de ressources, est fondamentale pour la pérennité du système.

Proposition n° 17 (cf. annexe IV, proposition n° 25) : Créer un centre national de ressources des missions locales, prenant en charge la globalité du pilotage Parcours 3 et d'ICARE.

Proposition n° 18 (cf. annexe IV, proposition n° 26) : A l'occasion de la création du centre de ressources, revoir la structure du financement Parcours 3 en privilégiant un contrat unique entre le ou les hébergeurs et le centre de ressources et un lien conventionnel entre ce centre et chaque mission locale, plutôt qu'un contrat entre chaque mission locale et son hébergeur, comme dans la situation actuelle.

Rapport

Le centre de ressources prendrait la forme juridique d'un groupement d'intérêt public (GIP), qui réunirait l'État, le CNML et chacune des missions locales. Il aurait vocation à :

- ◆ regrouper l'ensemble des prestations Parcours 3 (maintenance et évolution, assistance à maîtrise d'ouvrage, audit des plates-formes, surveillance de la qualité de service, etc.) ;
- ◆ conclure avec chacune des missions locales une convention de service relative à Parcours 3 contenant des indicateurs de qualité ;
- ◆ conclure des conventions de fourniture de données avec l'ensemble des partenaires concernés : services de l'État, mais également UNML, ANDML, APAR, partenaires sociaux, etc. ;
- ◆ financer les référents Parcours 3 au niveau régional et établir une lettre de mission de chaque référent lui fixant des objectifs précis ;
- ◆ contractualiser avec le laboratoire national de Tarbes (éventuellement renforcé) ;
- ◆ assurer le secrétariat du comité de pilotage des systèmes d'information, qui serait présidé par le président du centre de ressources.

Le GIP serait administré par un conseil d'administration auquel siègeraient notamment, outre des représentants des missions locales, la DGEFP, le CNML et le laboratoire national. L'État devrait y disposer de la majorité au moins relative.

Les charges du GIP seraient de l'ordre de 8,5 M€⁴⁷, correspondant à une équipe d'environ 10 ETP, au financement des 25 correspondants Parcours 3 en régions ainsi que du laboratoire national de Tarbes, au contrat d'hébergement (4 M€) et aux autres prestations informatiques (maintenance et évolution, etc. : 2 M€). Il serait financé :

- ◆ par l'État, à coût constant par redéploiement des actuels financements de Parcours 3 et d'une partie des subventions aux animations régionales, pour un total de 4,5 M€ ;
- ◆ et par l'abonnement de 29,80 € par utilisateur et par mois acquitté aujourd'hui auprès des hébergeurs par les missions locales, qui serait transféré au GIP pour un total de 4 M€ ; le montant de l'abonnement pourrait au demeurant être légèrement augmenté à raison des nouveaux services rendus par le GIP.

Si les partenaires le souhaitent, les missions du centre national de ressources pourraient être étendues au-delà des systèmes d'information à des fonctions d'animation : ressources documentaires, formation, évaluation, certification qualité dans le cadre du développement d'une marque, mutualisation de bonnes pratiques, voire audit, etc.

3.3.2. Améliorer le dialogue institutionnel au niveau national en rendant l'UNML membre d'un CNML recentré sur une fonction stratégique d'orientation

Le centre national de ressources prenant en charge l'animation informatique du réseau (et éventuellement tout ou partie de son animation technique), le CNML serait recentré sur une fonction stratégique d'orientation, ce qui implique d'en revoir la composition pour le resserrer et le rendre plus représentatif. La DGEFP devrait parallèlement monter en puissance comme chef de file interministériel.

Proposition n° 19 (cf. annexe IV, proposition n° 23) : Revoir la composition du conseil d'administration du CNML, notamment en en rendant l'UNML membre à part entière.

⁴⁷ Estimation DGEFO non expertisée par la mission.

Rapport

Encadré 4 : Proposition indicative de nouvelle composition pour le conseil d'administration du CNML

Le nombre de représentants des collectivités locales au conseil d'administration serait toujours de 9. Celui des représentants de l'État serait également de 9.

Le nombre de représentants des présidents de missions locales pourrait être réduit de 38 à 18, afin de resserrer le conseil d'administration. Les modalités de désignation des présidents des missions locales seraient modifiées :

- ◆ 3 présidents siègeraient de droit au conseil d'administration avec voix délibératives, en tant que président et vice-présidents de l'UNML ;
- ◆ 6 présidents seraient désignés sur proposition de l'UNML ;
- ◆ 9 présidents seraient proposés par le ministre en charge de l'emploi, en veillant à l'équilibre politique.

D'autres partenaires pourraient être représentés au CNML, avec voix consultative : Pôle emploi, AFPA, ANDML, APAR, jeunes, etc.

Proposition n° 20 (cf. annexe IV, proposition n° 27) : Renforcer la mission pour l'insertion des jeunes (MIJ) afin de consolider son rôle de chef de file interministériel de la DGEFP en veillant à intégrer à la politique

de l'emploi les autres problématiques de la jeunesse.

De plus, la question de la représentation et de la consultation des usagers a progressé dans le secteur médico-social, puis plus récemment avec la loi relative au RSA. Les missions locales, qui ont été pionnières à cet égard, ne doivent pas rester à l'écart de ce mouvement. Il s'agit d'un sujet complexe qui n'a pas été étudié par la mission, mais mérite un examen particulier.

Proposition n° 21 (cf. annexe IV, proposition n° 24) : Demander à la DGEFP de mener une étude pour examiner comment les utilisateurs des missions locales peuvent être associés à leur gouvernance ainsi qu'à la construction et à l'évaluation des actions qui leur sont destinées.

3.3.3. Clarifier le statut des animations régionales

La mission recommande d'étendre à l'échelon régional la clarification des fonctions d'animation.

Proposition n° 22 (cf. annexe IV, proposition n° 22) : Centrer le financement par l'État des animations régionales sur l'assistance Parcours 3 – à travers le GIP – et conditionner les financements restants sur des prestations identifiées par une offre de services claire ou les redéployer en direction des missions locales elles-mêmes afin qu'elles financent la dimension technique de l'animation régionale à hauteur de leurs besoins.

3.3.4. Développer une marque

Le réseau gagnerait à s'appuyer sur une politique de marque pour assurer sa visibilité. C'est le sens des trois dernières propositions. De nombreux interlocuteurs de la mission, en effet, ont souligné le manque de sens et de clarté de l'appellation « mission locale », qui ne fait référence ni aux jeunes, ni à l'emploi, ni à l'insertion. Certains acteurs locaux préfèrent adopter d'autres noms (*Avenir Jeunes...*), tandis que la dénomination « mission locale » ne fait l'objet d'aucune protection juridique. En outre, le développement d'une marque pourrait permettre la mise en place d'un cahier des charges, par exemple sur les conditions d'accueil.

Rapport

Proposition n° 23 (cf. annexe IV, propositions n° 19 et n° 20) : À l'occasion de la révision du protocole de 2005, lancer le développement d'une marque, par la protection de l'identité du réseau et l'adoption d'un visuel commun, tout en étudiant le changement de nom des missions locales.

Enfin, dans la mesure où les missions locales sont concernées par de nombreux dispositifs communs, au niveau national ou au niveau régional, il y a matière à mutualiser les efforts pour tenir à jour un site Internet commun constituant le noyau du site de chaque mission locale, qui demeurerait libre de l'adapter.

Proposition n° 24 (cf. annexe IV, proposition n° 21) : Bâtir un site Internet, déclinable et modulable régionalement et localement.

3.3.5. Adapter la convention collective aux évolutions du métier

La convention collective doit évoluer pour tenir compte du développement de l'animation (mutualisation des bonnes pratiques, veille, etc.), de l'administration informatique (Parcours 3), mais aussi besoins croissants en matière de gestion et d'encadrement.

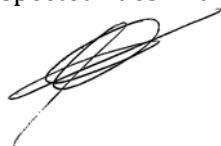
Proposition n° 25 (cf. annexe II, proposition n° 2 ; annexe IV, proposition n° 17) : Tirer les conséquences des évolutions structurelles des missions locales sur la convention collective en termes de définition des emplois repères, positionner les nouveaux emplois repères sur la grille des barèmes et ajuster les barèmes existants.

À Paris, le 23 juillet 2010

L'inspecteur des finances

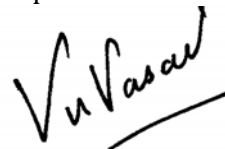


JULIEN SENEZE
L'inspecteur des finances



MATTHIEU GUERLAIN

L'inspecteur des finances



PHILIPPE PASCAL
L'inspecteur des finances



PIERRE-EMMANUEL THIARD

Sous la supervision de
L'inspecteur général des finances



JEAN-BAPTISTE DE FOUCAULD

PIÈCES JOINTES

LISTE DES PIÈCES JOINTES

PIÈCE JOINTE 1 : LETTRE DE MISSION

PIÈCE JOINTE 2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES

PIÈCE JOINTE 1

Lettre de mission

PIÈCE JOINTE 1



LE MINISTRE DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI

LE SECRÉTAIRE D'ÉTAT
CHARGE DE L'EMPLOI

05 FEV 2010

à Monsieur le chef du service
de l'Inspection générale des finances

Objet : Missions locales

Les Missions locales jouent un rôle majeur dans l'action des pouvoirs publics en faveur des jeunes, qu'il s'agisse de faciliter leur accès à l'emploi, au logement, ou à la santé. Traitant globalement de l'ensemble des problèmes des jeunes, elles constituent un réseau original et dense, couvrant la totalité du territoire et réunissant, dans plus de 450 structures, généralement associatives, un ensemble de partenaires nationaux et locaux. Employant plus de 11 000 agents, en contact régulier avec plus d'un million de jeunes, elles font partie du service public de l'emploi et bénéficient d'un financement important de l'Etat, qui leur a confié l'accompagnement renforcé des jeunes éloignés de l'emploi et la gestion de certaines procédures, tel le contrat d'insertion dans la vie sociale. Les collectivités locales y sont particulièrement attachées et leur apportent, ainsi que, pour une moindre part, le Fonds social européen, une contribution financière notable.

Dans le contexte de crise actuel, caractérisé par une forte hausse du chômage, et particulièrement du chômage des jeunes, et à un moment où le service public de l'emploi se réorganise avec la constitution de Pôle emploi, le Gouvernement souhaite disposer d'une réflexion mettant en valeur les points forts et les points faibles du réseau, ainsi que différents scénarios d'évolution permettant d'améliorer sa performance globale, scénarios qui pourraient être proposés aux différents partenaires qui concourent à leur action.

C'est la raison pour laquelle nous souhaitons confier à l'Inspection générale des finances, une mission qui, sans exclure les autres aspects de l'activité des missions locales, examinera particulièrement :

- ◆ l'attractivité des missions locales pour les jeunes et leur capacité à faire face à l'ensemble de leurs besoins ;
- ◆ la qualité des accompagnements réalisés, ainsi que les méthodes employées, au moment où la DGEFP lance la passation d'un marché portant sur l'ingénierie de parcours pour les jeunes accompagnés par les missions locales et l'analyse des actes métiers et des prestations de services mobilisés par le réseau dédié à l'accompagnement des jeunes ;
- ◆ le fonctionnement et les résultats de la co-traitance avec Pôle Emploi, au moment où un nouvel accord-cadre de co-traitance est négocié ;
- ◆ les différents aspects de la gestion administrative, financière, humaine des missions locales ainsi que leur coût de fonctionnement, pour les différents financeurs y compris le GVT et l'application de la convention collective ;
- ◆ les résultats globaux obtenus par un échantillon significatif de missions locales ;
- ◆ la stabilisation juridique de l'outil de suivi des parcours des jeunes (PARCOURS III) ;
- ◆ la gouvernance globale du réseau et son articulation avec les différents dispositifs conventionnels qui lui permettent de fonctionner.

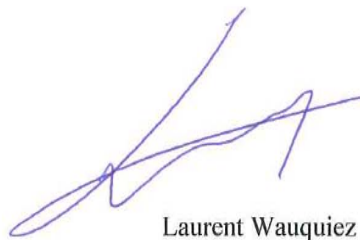
PIÈCE JOINTE 1

La mission s'efforcera de mettre en valeur les bonnes pratiques ou les pratiques innovantes. Elle sera également attentive aux différences de performance qui peuvent être constatées d'une mission locale à l'autre, et proposera, le cas échéant, les moyens d'y remédier.

Nous souhaitons que son rapport nous soit remis dans les quatre mois du lancement de la mission et au plus tard en juin 2010.



Christine Lagarde



Laurent Wauquiez

PIÈCE JOINTE 2

Liste des personnes rencontrées par la mission

SOMMAIRE

1. MINISTERE DE L'ECONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI	1
1.1. Cabinets.....	1
1.2. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).....	1
1.3. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)	1
2. MINISTERE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA REFORME DE L'ÉTAT	1
2.1. Direction du budget (DB).....	1
3. MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES SOLIDARITES ACTIVES	1
4. MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE.....	2
5. CONSEIL NATIONAL DES MISSIONS LOCALES (CNML).....	2
6. POLE EMPLOI.....	2
7. UNION NATIONALE DES MISSIONS LOCALES (UNML)	2
8. AGENCE NATIONALE POUR LA COHESION SOCIALE ET L'EGALITE DES CHANCES (ACSE).....	2
9. CONSEIL GENERAL DE L'ESSONNE.....	2
10. MISSIONS LOCALES ET PARTENAIRES VISITES PAR LA MISSION.....	3
10.1. Région Ile-de-France	3
10.2. Région Rhône-Alpes.....	3
10.2.1. Mission locale de Villeurbanne.....	3
10.2.2. Partenaires de la mission locale de Villeurbanne.....	3
10.2.3. Mission locale de Villefranche-sur-Saône.....	4
10.2.4. Partenaires de la mission locale de Villefranche-sur-Saône.....	4
10.2.5. Mission locale de Lyon.....	5
10.2.6. DIRECCTE Rhône-Alpes.....	5
10.2.7. Union régionale des missions locales (URML) Rhône-Alpes	5
10.2.8. Animation régionale de la région Rhône-Alpes.....	5
10.2.9. CRAM Rhône-Alpes.....	5
10.3. Région Nord-Pas-de-Calais	5
10.3.1. Mission locale de Roubaix.....	5
10.3.2. Partenaires de la mission locale de Roubaix.....	6
10.3.3. Mission locale de Tourcoing	6
10.3.4. Partenaires de la mission locale de Tourcoing	7
10.3.5. DIRECCTE Nord-Pas-de-Calais.....	7
10.3.6. Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais.....	7
10.3.7. Association régionale des missions locales (ARML) Nord-Pas-de-Calais	7
10.3.8. Animation régionale de la région Nord-Pas-de-Calais	7

10.4. Région Alsace.....	8
10.4.1. Mission locale de Mulhouse (Sémaphore).....	8
10.4.2. E2C (École de la deuxième chance).....	8
10.4.3. Self contrat (Espace dédié au contrat d'autonomie).....	8
10.4.4. Partenaires de Sémaphore.....	8
10.4.5. Mission locale de Colmar.....	9
10.4.6. DIRECCTE Alsace.....	9
10.4.7. Conseil régional d'Alsace.....	9
10.4.8. M2A (Mulhouse Alsace agglomération).....	10
10.4.9. Union régionale des missions locales (URML) d'Alsace.....	10
10.5. Région Midi-Pyrénées.....	10
10.5.1. Mission locale de Tarbes.....	10
10.5.2. Partenaires de la mission locale de Tarbes.....	10
10.5.3. Mission locale de la Haute-Garonne.....	11
10.5.4. DIRECCTE Midi-Pyrénées.....	11
10.5.5. Association régionale des missions locales (ARML) Midi-Pyrénées.....	11
10.6. Région Centre.....	11
10.6.1. Mission locale de Vierzon.....	11
10.6.2. Partenaires de la mission locale de Vierzon.....	11
10.6.3. DIRECCTE Centre.....	12
10.6.4. Animation régionale.....	12

1. Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

1.1. Cabinets

- ◆ Olivier VELTER, conseiller au cabinet de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ;
- ◆ Gabrielle HOPPÉ, conseillère au cabinet du secrétaire d'État chargé de l'emploi, auprès de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

1.2. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

- ◆ Bertrand MARTINOT, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle ;
- ◆ Olivier WICKERS, sous-directeur ingénierie de l'accès et du retour à l'emploi, service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle ;
- ◆ Pauline BOURDIN, responsable de la mission insertion des jeunes ;
- ◆ Philippe HEURTEAUX, responsable Parcours 3, mission insertion professionnelle des jeunes ;
- ◆ Laurent DURAIN, chef du projet Parcours 3, mission informatique et systèmes d'information.

1.3. Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

- ◆ Antoine MAGNIER, directeur ;
- ◆ Christel COLIN, sous-directrice du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle.

2. Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État

2.1. Direction du budget (DB)

- ◆ Amélie VERDIER, chef du bureau emploi et formation professionnelle ;
- ◆ Daphné PREVOST, chargée de mission au bureau emploi et formation professionnelle.

3. Ministère de la jeunesse et des solidarités actives

- ◆ Jérôme TEILLARD, conseiller technique au cabinet du ministre de la jeunesse et des solidarités actives.

PIÈCE JOINTE 2

4. Ministère de l'éducation nationale

- ◆ Jean-Marc HUART, sous-directeur des formations professionnelles, direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) ;
- ◆ Marie-Véronique SAMAMA-PATTE, chef du bureau de la formation professionnelle initiale, de l'apprentissage et de l'insertion, DGESCO.

5. Conseil national des missions locales (CNML)

- ◆ Bernard PERRUT, député-maire de Villefranche-sur-Saône, président de la mission locale de Villefranche-sur-Saône, président du CNML ;
- ◆ Jean-Jacques GIANNESINI, secrétaire général du CNML ;
- ◆ Yves AUTON, chargé de communication ;
- ◆ Jean-Christophe BRANDOUY, chargé de mission ;
- ◆ Karine BRARD-GUILLET, chargée de mission Europe-International et relations avec Pôle emploi ;
- ◆ Pierrette CATEL, chargée de mission ;
- ◆ Étienne DIOT, chargé de mission ;
- ◆ Élisabeth LAVERNE, chargée de mission éducation et formation ;
- ◆ Amaria SEKOURI, chargée de mission.

6. Pôle emploi

- ◆ Christian CHARPY, directeur général ;
- ◆ Nicole BRÉJOU, chef du département partenariats, direction des collectivités territoriales et des partenariats.

7. Union nationale des missions locales (UNML)

- ◆ Jean-Patrick GILLE, député d'Indre-et-Loire, président de l'UNML ;
- ◆ Christelle TAVARES, déléguée générale.

8. Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé)

- ◆ Blanche GUILLEMOT, directrice générale adjointe ;
- ◆ Jean-Pierre PAPIN, responsable du service emploi et développement.

9. Conseil général de l'Essonne

- ◆ Michel BERSON, président du conseil général, ancien président du CNML.

10. Missions locales et partenaires visités par la mission

10.1. Région Ile-de-France

- ◆ Saad BÉLAÏB, directeur de la MIEJ 4-93 (mission intercommunale pour l'emploi des jeunes de Montreuil).

10.2. Région Rhône-Alpes

10.2.1. Mission locale de Villeurbanne

- ◆ Olivier BAUD, conseiller municipal délégué à l'insertion par l'économique et à l'économie sociale et solidaire de la commune de Villeurbanne, président délégué de la mission locale ;
- ◆ Serge BOUVIER, trésorier ;
- ◆ Danielle PICHOT, directrice ;
- ◆ Mamadou DISSA, directeur adjoint ;
- ◆ Nadine BELOT, responsable du service emploi ;
- ◆ Cynthie ORENES, responsable du parrainage ;
- ◆ Christine TRICHARD, conseillère en insertion ;
- ◆ Stéphanie LEFEVRE, conseillère en insertion ;
- ◆ Régis LACROIX, cabinet SFC, expert-comptable de la mission locale.

10.2.2. Partenaires de la mission locale de Villeurbanne

10.2.2.1. DIRECCTE

- ◆ Jean ESPINASSE, directeur de l'UT DIRECCTE 69.

10.2.2.2. Commune de Villeurbanne

- ◆ Brigitte SEBERT, directrice de l'insertion par l'économique, commune de Villeurbanne.

10.2.2.3. Pôle emploi

- ◆ Franck MAS, directeur du site Pôle emploi Perralière.

10.2.2.4. CPAM du Rhône

- ◆ Claude DUMONTILLET, chef du service prévention et éducation ;
- ◆ Frédérique ARBEY, chargée des relations partenariales dans le cadre de l'accès aux droits et aux soins pour les personnes en situation d'exclusion et de précarité.

PIÈCE JOINTE 2

10.2.2.5. Associations

- ◆ Abdelkader SOUIFI, président de l'association ARCAD ;
- ◆ Fawzia SOUIFI, responsable administrative de l'association ARCAD ;

10.2.2.6. Réseau de parrains

- ◆ Pierre BRUNEL, parrain ;
- ◆ Claude MARTIN, marraine.

10.2.2.7. Logement

- ◆ Nathalie MARÉCHAL, chef de service au foyer de jeunes travailleurs « Relais jeunes Charpennes ».

10.2.3. Mission locale de Villefranche-sur-Saône

- ◆ Ouardia CHIKH, directeur ;
- ◆ Catherine CORNIQUEL, directrice adjointe ;
- ◆ Fabienne ZOPPIANO, chef de l'équipe emploi ;
- ◆ Isabelle SUDRE, référente Parcours 3 ;
- ◆ Sophie ALLEMAND-AUBINEAU, conseillère ;
- ◆ Ludovic VISTORKY, conseiller ;
- ◆ Philippe TOURIGNY, conseiller (antenne de Belleville) ;
- ◆ Séverine COING, conseillère, membre de l'équipe emploi ;
- ◆ Laurent CHAMPROSE, conseiller, membre de l'équipe emploi.

10.2.4. Partenaires de la mission locale de Villefranche-sur-Saône

10.2.4.1. Maison de l'emploi

- ◆ Jean-Marc de l'ESPINAY, directeur de la maison de l'emploi de Villefranche-sur-Saône.

10.2.4.2. Pôle emploi

- ◆ Corinne NICOLAS, directrice du site Pôle emploi de Villefranche-sur-Saône.

10.2.4.3. Éducation nationale

- ◆ Jocelyne MACHOT, directrice du CIO et de la MGI de Villefranche-sur-Saône.

10.2.4.4. Logement

- ◆ Xavier BRIDAULT, directeur de la résidence « L'Accueil ».

PIÈCE JOINTE 2

10.2.4.5. Santé

- ◆ Catherine KRUMENACKER, directrice du service prévention spécialisée.

10.2.4.6. Acteurs économiques

- ◆ Gérard PARET, vice-président de la chambre de commerce et d'industrie du beaujolais ;
- ◆ Jean-Baptiste MAISONNEUVE, directeur général de la société des autocars Maisonneuve ;
- ◆ Marie-Christine FAYOT, directrice des ressources humaines de l'entreprise Casino pour Villefranche-sur-Saône ;
- ◆ Sylvie TRÉVOIZAN, chargée de mission au Centre interinstitutionnel de bilans de compétences.

10.2.5. Mission locale de Lyon

- ◆ Latifa GARNI, conseillère référente justice.

10.2.6. DIRECCTE Rhône-Alpes

- ◆ Jacques RIBOULET, responsable du service Insertion professionnelle, pôle économie-entreprises-emploi ;
- ◆ Jean-Eudes BENTATA, service Insertion professionnelle, pôle économie-entreprises-emploi.

10.2.7. Union régionale des missions locales (URML) Rhône-Alpes

- ◆ Jacky DARNE, député du Rhône, adjoint au maire de Rillieux-la-Pape, vice-président du Grand Lyon, président de l'URML Rhône-Alpes.

10.2.8. Animation régionale de la région Rhône-Alpes

- ◆ Rémy LONGO, responsable de l'animation régionale.

10.2.9. CRAM Rhône-Alpes

- ◆ Anne-Marie GAGNARD, assistante sociale à la CRAM Rhône-Alpes.

10.3. Région Nord-Pas-de-Calais

10.3.1. Mission locale de Roubaix

- ◆ Nadia BELGACEM, adjointe au maire de Roubaix en charge de l'emploi, de la formation et de l'insertion, présidente de la mission locale de Roubaix ;
- ◆ Sylvie DOUTERLUNGNE, directrice ;
- ◆ Fabienne de RIDDER, responsable du secteur accueil ;
- ◆ Gérard CLAESSENS, responsable du secteur emploi ;

PIÈCE JOINTE 2

- ◆ Richard DECROCK, responsable du secteur gestion ;
- ◆ Pascale HEMERYCK, conseillère ;
- ◆ Christine BEUSQUART, conseillère ;
- ◆ Karim BENSALÉM, conseiller ;
- ◆ Marie-Laure LABATI, conseillère.

10.3.2. Partenaires de la mission locale de Roubaix

10.3.2.1. DIRECCTE

- ◆ Jacqueline DUVAL-COS, chargée d'animation territoriale à l'unité territoriale du Nord ;
- ◆ Maxime FIGAROL, chargé d'animation territoriale à l'unité territoriale du Nord.

10.3.2.2. Pôle emploi

- ◆ Isabelle LENFANT, directrice territoriale déléguée.

10.3.2.3. Maison de l'emploi

- ◆ Catherine DORPE, directrice de la maison de l'emploi de Roubaix-Wattrelos-Leers.

10.3.2.4. Réseau de parrains

- ◆ Chantal UYTTERHAEGEN, marraine ;
- ◆ Valérie VIGREUX, marraine ;
- ◆ Étienne NTAMBWE, parrain.

10.3.2.5. Éducation nationale

- ◆ Sabine URUGOYEN, professeur / coordonnateur à la MGI.

10.3.3. Mission locale de Tourcoing

- ◆ Michel-François DELANNOY, maire de Tourcoing, vice-président de Lille Métropole Communauté urbaine (LMCU), conseiller régional du Nord-Pas-de-Calais, président de la mission locale de Tourcoing ;
- ◆ Dominique de CLERCQ, adjointe au maire de Tourcoing, présidente déléguée de la mission locale de Tourcoing ;
- ◆ Nouria MESSAOUDI, directrice ;
- ◆ Arnaud COTTON, responsable financier ;
- ◆ Yann LERICHE, chargé de projet logement ;
- ◆ Éric DEVAUX, chargé de projet CLAP (comité local d'aide aux projets) ;
- ◆ Abdel HASSAINI, chargé de projet jeunes diplômés et lutte contre les discriminations ;
- ◆ Graça MARQUES, conseillère ;
- ◆ Juan DASSONNEVILLE, conseiller ;
- ◆ Marc-Henri BENZO, conseiller.

PIÈCE JOINTE 2

10.3.4. Partenaires de la mission locale de Tourcoing

10.3.4.1. Conseil régional

- ◆ Cyril BACH, chargé de mission territorial au conseil régional du Nord-Pas-de-Calais.

10.3.4.2. Emploi

- ◆ Laurence RAVIT, directrice du PLIE et de la Maison de l'emploi de la Vallée de la Lys Nord métropole ;
- ◆ Patrice DUTHOIT, directeur du PLIE et de la Maison de l'emploi de Tourcoing ;
- ◆ Nicolas CANDELIER, responsable administratif et financier du PLIE et de la Maison de l'emploi de Tourcoing ;
- ◆ Jean-Pierre PERNAK, parrain auprès de la mission locale ;
- ◆ Steve JOYE, chargé du recrutement, société ACTICALL.

10.3.4.3. Logement

- ◆ Alain CORDIER, éducateur au foyer de jeunes travailleurs (FJT) Paul Constans ;
- ◆ Stéphanie TRICOIT, responsable adjointe au service social au PACT (Propagande et Action Contre les Taudis) de Tourcoing ;
- ◆ Houria SANOUSSI, chargée de développement social de Vilogia (bailleur social) ;
- ◆ Véronique DURIEZ, service logement de la ville de Tourcoing.

10.3.5. DIRECCTE Nord-Pas-de-Calais

- ◆ Philippe FAUCOMPRESZ, directeur régional adjoint ;
- ◆ Martine DENIS, chargée de mission ;
- ◆ Claudie BOULENGIER, chargée de mission ;
- ◆ Jean-Claude LANDAES, directeur adjoint du travail.

10.3.6. Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais

- ◆ Hafida ELBAZ, directrice régionale en charge de la formation professionnelle ;
- ◆ Olivia LECH, chargée de mission ;
- ◆ Boussad HADDADI, chargé de mission.

10.3.7. Association régionale des missions locales (ARML) Nord-Pas-de-Calais

- ◆ Claude HUJEU, président de la mission locale d'Armentières, président de l'ARML.

10.3.8. Animation régionale de la région Nord-Pas-de-Calais

- ◆ Dominique BOURGEOIS, animatrice régionale.

10.4. Région Alsace

10.4.1. Mission locale de Mulhouse (Sémaphore)

- ◆ Paul QUIN, adjoint au maire de Mulhouse, président de Sémaphore ;
- ◆ Jacques LOSSON, directeur ;
- ◆ Christel LAFITTE-MAYER, directrice adjointe ;
- ◆ Emmanuelle LUTTENUER, responsable administration financière ;
- ◆ Sam PETITDEMANGE, chargé de projet accueil unique ;
- ◆ Isabelle KUNTZ, responsable de l'Espace info jeunes (BIJ) et de l'Espace santé jeunes ;
- ◆ Jean-Pierre MINOT, responsable de l'Espace emploi ;
- ◆ Delphine TIBAUDO, responsable formation ;
- ◆ Nancy HUTT, chargée de mission emploi ;
- ◆ Sophie WURTZ-BINDER, conseillère CIVIS ;
- ◆ Virginie SANDEL, conseillère jeunes diplômés ;
- ◆ Renaud TOUSSAINT, conseiller logement ;
- ◆ Claude LITZLER, conseiller santé ;
- ◆ Sabrina MAADI, conseillère emploi ;
- ◆ Mélanie GUTMANN, conseillère formation ;
- ◆ Italo PONTISSO, conseiller mobilité ;
- ◆ Carine PUJOL, conseillère ;
- ◆ Laurence RIVIERE-CASANO, conseillère ;
- ◆ Anne-Gaëlle STIEBER, conseillère ;
- ◆ Christelle SCHAUSS, espace information, animation et documentation.

10.4.2. E2C (École de la deuxième chance)

- ◆ Nathalie JECKER-WASMER, responsable de l'E2C.

10.4.3. Self contrat (Espace dédié au contrat d'autonomie)

- ◆ Nadia KLADI, responsable de l'Espace Self contrat.

10.4.4. Partenaires de Sémaphore

10.4.4.1. Logement

- ◆ Anne-Marie WEIBEL, directrice du service d'urgence sociale de la ville de Mulhouse (SURSO) ;
- ◆ Évelyne MORIN, responsable du foyer de Richwiller ;
- ◆ Maud RENAUD, chef de service d'ACCES68 (Association chrétienne de coordination, d'entraide et de solidarité).

PIÈCE JOINTE 2

10.4.4.2. Santé

- ◆ Rémi BADO, directeur de SEPIA (Suicide Ecoute Prévention Intervention) ;
- ◆ Laurent KONOPINSKI, psychologue à l'AFPRA (Association de prévention de l'alcool, des drogues et des dépendances) ;
- ◆ Bénédicte DEGUILLE, directrice de la Maison des adolescents du Haut-Rhin ;
- ◆ Martine BANCELIN, Responsable du service de prévention de l'association le CAP (association pour la prévention et les soins aux addictions) ;
- ◆ Cédric FABRE, coordinateur du réseau SARA (structures de soutien aux associations en région Alsace).

10.4.4.3. Emploi

- ◆ Olivier PIHAN, directeur adjoint de la MEF (Maison de l'emploi et de la formation) ;
- ◆ Dominique BASCOUL, directrice du CEPI 68 (Club des entreprises pour l'insertion) ;
- ◆ Claire REBOURG, animatrice du CEPI 68 ;
- ◆ Marie-Christine RINGENBACH, directrice territoriale déléguée Pôle emploi pour l'agglomération de Mulhouse ;
- ◆ Olivier WEHRLÉ, directeur de Pôle emploi Mulhouse centre.

10.4.4.4. Formation

- ◆ Guy BIEGLÉ, animateur emploi formation au conseil régional d'Alsace ;
- ◆ Daniel SCHMIDT, gérant de l'organisme Kedi Formation ;
- ◆ Séverine MOLIERES, responsable à l'IRFA-Est (institut de formation) ;
- ◆ Maïté HALM, chargée de recrutement stagiaires à l'AFPA de Mulhouse ;
- ◆ Catherine BACHSCHMITT, APP (Atelier de pédagogie personnalisée) Pulversheim.

10.4.4.5. Mobilité

- ◆ Halim ABOUD, directeur de l'association MPE (Mobilité pour l'emploi).

10.4.5. Mission locale de Colmar

- ◆ Betty BERNARDINIS, directrice.

10.4.6. DIRECCTE Alsace

- ◆ Daniel MATHIEU, directeur régional ;
- ◆ Brigitte MATHIS, directrice, chargée notamment du suivi des missions locales
- ◆ Sylvie SALORT, unité territoriale Mulhouse.

10.4.7. Conseil régional d'Alsace

- ◆ Anne-Marie OHLMANN, chargée de mission à la direction de l'éducation et de la formation.

PIÈCE JOINTE 2

10.4.8. M2A (Mulhouse Alsace agglomération)

- ◆ Christophe WANNER, directeur général adjoint.

10.4.9. Union régionale des missions locales (URML) d'Alsace

- ◆ Catherine HUMBERT, déléguée à l'animation régionale.

10.5. Région Midi-Pyrénées

10.5.1. Mission locale de Tarbes

- ◆ Yves LOUPRET, directeur ;
- ◆ Caroline JAUNEAU, directrice adjointe ;
- ◆ Geneviève DANTIN, responsable financière ;
- ◆ Frédéric JULLIEN, référent emploi ;
- ◆ Lilian CAUSSADE, conseiller, référent CIVIS ;
- ◆ Nathalie MILAN, conseillère, référente PLIE ;
- ◆ Frédéric JULLIEN, référent emploi et co-traitance.

10.5.2. Partenaires de la mission locale de Tarbes

10.5.2.1. Logement

- ◆ Sylvie CASTERA, référente CLLAJ ;
- ◆ Magalie NOUGAYREDE, Foyer des Jeunes Travailleurs de Tarbes.

10.5.2.2. Santé

- ◆ Dominique SANS, CPAM de Tarbes.

10.5.2.3. Mobilité

- ◆ Mickaël DUCROCQ, directeur de l'association MOB 65.

10.5.2.4. Formation

- ◆ Jean-Marie AMAND, responsable formation à la direction territoriale de Pôle Emploi ;
- ◆ Nathalie VERDALE, responsable formation au FJT ;
- ◆ Claudine PADRONI, responsable du bureau territorial au Conseil régional Midi-Pyrénées ;
- ◆ Mustapha BELAIZI, responsable formation à l'AFPA de Tarbes ;
- ◆ Arnaud VIGNAL, unité territoriale de la DIRECCTE.

PIÈCE JOINTE 2

10.5.2.5. Emploi

- ◆ Corinne BADDOU, directrice de l'agence Pôle Emploi de Bastillac ;
- ◆ Florence NUNEZ, chef de Projet PLIE Grand Tarbes/Lourdes ;
- ◆ Nathalie ASSIBAT, directrice adjointe de la mission insertion du conseil général des Hautes-Pyrénées.

10.5.3. Mission locale de la Haute-Garonne

- ◆ Eric AUGADE, directeur ;
- ◆ Franck BLANDIN, directeur-adjoint.

10.5.4. DIRECCTE Midi-Pyrénées

- ◆ Hubert BOUCHET, directeur régional ;
- ◆ Maryse YCHE, directrice adjointe ;
- ◆ Fabrice LEDENT, directeur adjoint ;
- ◆ Françoise METAILIE, service IPJ.

10.5.5. Association régionale des missions locales (ARML) Midi-Pyrénées

- ◆ Jean-Raymond LEPINAY, vice-président du conseil général, vice-président de l'UNML, président de l'ARML ;
- ◆ Thierry GORSSE, directeur de l'ARML, animateur régional ;
- ◆ Isabelle PREVOST, chargée de mission.

10.6. Région Centre

10.6.1. Mission locale de Vierzon

- ◆ Nicolas SANSU, maire de Vierzon, vice-président du conseil général du Cher, président de la mission locale de Vierzon ;
- ◆ Ariane BLANC, directrice.
- ◆ Malika LECHELON, conseillère, référente relation entreprises
- ◆ André RODIER, conseiller

10.6.2. Partenaires de la mission locale de Vierzon

- ◆ André AHOUANTO, directeur du Pôle emploi de Vierzon ;
- ◆ Christine VICAIRE, chargée de mission au Pôle emploi de Vierzon ;
- ◆ Grégory GONET, chargé de mission au conseil régional du Centre ;
- ◆ Jean-Luc BIRSKI, directeur de la régie inter quartiers C2S services.

PIÈCE JOINTE 2

10.6.3. DIRECCTE Centre

- ◆ Marika PETIT, responsable du service accès et retour à l'emploi, pôle entreprises, emploi et économie.
- ◆ Florence BERJAMIN, coordinatrice territoriale, unité territoriale DIRECCTE du Cher

10.6.4. Animation régionale

- ◆ Claire FABRE, chargée de mission.

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : MÉTHODOLOGIE

ANNEXE 2 : LA SITUATION FINANCIÈRE DES MISSIONS LOCALES

ANNEXE 3 : MÉTIER ET PERFORMANCE DES MISSIONS LOCALES

ANNEXE 4 : L'ANIMATION ET LA GOUVERNANCE DU RÉSEAU DES MISSIONS LOCALES

ANNEXE I

Méthodologie

SOMMAIRE

1. LES INVESTIGATIONS SUR PLACE.....	1
1.1. Principes méthodologiques	1
1.2. Missions locales étudiées.....	2
2. L'ÉTUDE DES BASES DE DONNÉES NATIONALES.....	3
2.1. Parcours 3	3
2.2. La base des objectifs des conventions pluriannuelles	3
2.3. ICARE.....	4
3. LE QUESTIONNAIRE SUR LA GOUVERNANCE.....	4

Annexe I

Au-delà des entretiens généraux avec différents interlocuteurs, les investigations de la mission se sont principalement appuyées sur deux piliers : des investigations sur place et l'analyse des bases nationales regroupant les données de gestion et les données financières des missions locales. La mission a en outre administré à 470 missions locales un questionnaire sur leur gouvernance.

1. Les investigations sur place

1.1. Principes méthodologiques

La mission s'est déplacée pour étudier 7 missions locales dans 5 régions différentes, après avoir passé une demi-journée à la mission locale de Montreuil-sous-Bois pour prendre contact avec le sujet au lancement de ses travaux.

Pour ces investigations, des équipes de 2 inspecteurs ont consacré à chaque site entre 2 et 4 jours, selon la taille de la mission locale et, le cas échéant, la nature des thématiques particulières à y traiter (laboratoire national Parcours 3 à Tarbes, gestion du contrat d'autonomie à Mulhouse).

Le programme de travail sur place comportait typiquement des entretiens avec :

- ◆ l'équipe de direction ;
- ◆ tout ou partie des collaborateurs ;
- ◆ un ou plusieurs membres du conseil d'administration ;
- ◆ le comptable ;
- ◆ des représentants de l'association régionale des missions locales et / ou de leur animation régionale ;
- ◆ des représentants de la DIRECCTE à l'échelon régional et, le cas échéant, départemental (unité territoriale) ;
- ◆ des représentants du conseil régional ;
- ◆ des partenaires externes, soit en entretien individuel, soit sous la forme de tables rondes thématiques (emploi, domaine social...) : Pôle emploi, parrains, centre d'information et d'orientation, mission générale d'insertion de l'éducation nationale, foyer de jeunes travailleurs, caisse primaire d'assurance maladie...

Des dossiers de jeunes ont été étudiés en support des entretiens avec les conseillers mais la mission n'en a pas développé de grille d'analyse systématique dans une perspective statistique : compte tenu du nombre de jeunes suivis par les missions locales (1,2 million de dossiers actifs depuis moins de 12 mois), de la diversité des situations rencontrées mais également de l'autonomie de chaque structure, il était préférable de s'appuyer sur les bases nationales issues du système de gestion Parcours 3 pour toute approche statistique.

Les investigations sur place visaient donc à comprendre le métier des missions locales, en poser les cadres d'analyse et identifier des bonnes pratiques, plutôt qu'à porter un jugement sur leur performance. Il ne s'agissait en aucune manière de procéder à des audits des structures considérées.

1.2. Missions locales étudiées

Les 7 missions locales ainsi étudiées sont les suivantes.

En Rhône-Alpes : les missions locales de Villeurbanne et Villefranche-sur-Saône

Ces deux missions locales ont été choisies principalement en raison de :

- ◆ leur taille, qui les situe dans la moyenne nationale : 27 ETP pour celle de Villeurbanne, 18 ETP pour celle de Villefranche-sur-Saône, pour une moyenne nationale de l'ordre de 20 ETP ;
- ◆ leurs différences d'organisation : la mission locale de Villeurbanne couvre uniquement cette commune alors que celle de Villefranche-sur-Saône en dessert une centaine ;
- ◆ les particularités de leur ressort, qui comptent plusieurs zones urbaines sensibles mais également, s'agissant de Villefranche-sur-Saône, des secteurs ruraux ;
- ◆ une spécificité de la mission locale de Villefranche-sur-Saône : son président, Bernard Perrut, préside actuellement le Conseil national des missions locales.

En Nord-Pas-de-Calais : les missions locales de Roubaix et Tourcoing

Elles ont été retenues notamment parce que :

- ◆ en première analyse, elles interviennent dans des contextes socio-économiques proches (cette première analyse doit cependant être nuancée car le ressort de la mission locale de Roubaix est quasi-exclusivement situé en zone urbaine sensible) ;
- ◆ elles sont de tailles comparables : 40 ETP à Roubaix, 46 ETP à Tourcoing ;
- ◆ mais elles sont organisées très différemment : d'une part, celle de Roubaix ne dessert qu'une commune quand celle de Tourcoing en rassemble plusieurs centaines ; d'autre part, au plan opérationnel, elles ont adopté des modèles d'organisation différents, avec notamment à Tourcoing une forte spécialisation de l'accueil et des pratiques innovantes en matière de partenariats.

En Midi-Pyrénées : la mission locale de Tarbes

La mission locale de Tarbes porte le laboratoire national Parcours 3, centre de compétence pour l'administration du système de gestion des missions locales. Il était donc indispensable de s'y déplacer. De plus, la mission locale en tant que telle, qui compte 26 ETP, est en cours de fusion avec une mission locale voisine.

En Alsace : la mission locale de Mulhouse

La mission locale de Mulhouse est un objet d'étude intéressant à deux égards :

- ◆ elle a formé avec deux autres missions locales du Haut-Rhin un consortium pour répondre à l'appel d'offres pour la gestion du contrat d'autonomie, qui leur a été attribuée ; il s'agit de la seule expérience de gestion du contrat d'autonomie par des missions locales en métropole¹ ;
- ◆ elle fait partie d'une structure intégrée, Sémaphore Mulhouse Sud Alsace, qui emploie 80 ETP (dont 45 ETP pour la mission locale) et regroupe plusieurs services (espace Info Jeunes, bureau Information Jeunesse, espace multimédia, plan local pour l'insertion et l'emploi).

¹ À la Réunion, le contrat d'autonomie est également géré par les missions locales.

Dans le Centre, la mission locale de Vierzon

Avec 6 ETP, la mission locale de Vierzon, située principalement en zone rurale, fait partie des 20 % de missions locales dont l'effectif est inférieur à 10 ETP. En outre, elle est issue de la transformation récente d'une PAIO.

2. L'étude des bases de données nationales

2.1. Parcours 3

Les missions locales partagent un système de gestion unique, Parcours 3, dont il est possible d'extraire des données de gestion consolidées. La base Parcours 3 contient des informations sur les jeunes accueillis et sur les prestations qui leur sont proposées.

La saisie dans Parcours 3 est en principe harmonisée par une charte. Son application est cependant peu contrôlée, si bien que la fiabilité de la base n'est pas totale. La base Parcours 3 est néanmoins un support d'analyses statistiques beaucoup plus pertinent que des investigations sur place en raison de son exhaustivité.

En outre, elle est utilisée comme outil de mesure des résultats dans le cadre des dialogues de gestion avec l'État encadrés par les conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO). Elle est donc reconnue comme l'image officielle et partagée de l'activité des missions locales.

Son exploitation demeure complexe à cause de la taille de la base, qui nécessite des outils sophistiqués d'analyse. La direction de l'animation de la recherche et des études statistiques reçoit chaque mois une copie mensuelle de la base mais n'a pu fournir à la mission un soutien technique pertinent : le poste de chargé d'étude consacré à l'analyse de cette base est vacant depuis plus d'un an.

La mission a cependant pu se procurer, notamment auprès du laboratoire national de Tarbes, des extractions qui lui ont permis de présenter et d'analyser les résultats des missions locales. Ces travaux devront encore être approfondis, en particulier par l'étude de cohortes, qui requiert des requêtes complexes que la mission n'a pu élaborer compte tenu du temps qui lui était imparti.

Par ailleurs, la mission a dû procéder à la fiabilisation de la base des ressorts géographiques, qui associe chaque commune – identifiée par son code INSEE – à une mission locale. En effet, du fait d'une imprécision dans la charte de saisie, la base comportait 4 000 doublons (communes affectées à plusieurs missions locales) quand la mission s'en est saisie. Ce problème était connu mais aucune analyse précise des incohérences de la base n'avait été conduite. La mission s'y est donc attachée et a pu, en relançant les missions locales avec l'aide du CNML, établir de manière plus fiable les ressorts d'environ 470 structures, soit 98% des missions locales. Cette base a permis de mettre des indicateurs de contexte, en particulier le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi et la population jeune du ressort, en regard des résultats des missions locales. Il est très important d'en entretenir la fiabilité pour développer l'évaluation des missions locales.

2.2. La base des objectifs des conventions pluriannuelles

La circulaire DGEFP du 12 octobre 2007 définit un cadre de conventionnement des missions locales sous la forme de conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO). Ces CPO contiennent notamment une cinquantaine d'indicateurs, dont 17 font l'objet de la fixation d'objectifs.

Annexe I

Les objectifs sont fixés dans le cadre d'un dialogue de gestion déconcentré entre les missions locales et les DIRECCTE. Cette méthode est adaptée au fonctionnement du réseau des missions locales, lui-même très décentralisé. Mais elle nécessite un encadrement des DIRECCTE pour éviter les distorsions entre régions.

Or il n'existe pas de consolidation nationale des objectifs des CPO, ce qui prive la DGEFP de moyens pour évaluer le dispositif, le faire évoluer et encadrer les DIRECCTE. Au-delà, la DGEFP ne sait pas dire si les missions locales, dans leur ensemble, remplissent les objectifs qui leur sont fixés par l'État.

La mission a reconstitué la base des objectifs, à l'issue d'une saisine des DIRECCTE par la DGEFP. Cette reconstitution a nécessité une consolidation manuelle laborieuse puisqu'aucun format standard de saisie des objectifs par les DIRECCTE n'avait été prévu par la DGEFP.

Il faudra entretenir cette consolidation à l'avenir.

2.3. ICARE

La base Parcours 3 consolide des données de gestion, sans éléments financiers. Elle est complétée par la base ICARE, qui centralise des données financières ainsi que des éléments relatifs aux effectifs et aux caractéristiques juridiques des entités. L'application permet en outre l'administration de questionnaires à l'occasion de la campagne annuelle de collecte des données.

Cette base comporte plusieurs limites :

- ◆ lorsque la mission locale est intégrée dans une entité juridique plus vaste (par exemple au sein d'une maison de l'emploi), ICARE reprend les comptes de l'ensemble ;
- ◆ les contrôles de cohérence, par exemple sur l'équilibre entre actif et passif, ne sont pas rigoureux.

Néanmoins, elle fournit une vision globale de la situation financière des missions locales beaucoup plus précise que les informations généralement disponibles sur les dispositifs cofinancés.

Les données peuvent de plus être appariées à celles de Parcours 3 puisque les entités y sont repérées par le même code. Même si cet appariement est laborieux en raison de la séparation des deux bases, il permet des analyses intéressantes.

Le développement d'une intégration plus forte entre ICARE et Parcours 3 fait au demeurant partie des projets programmés par la DGEFP.

3. Le questionnaire sur la gouvernance

La mission a sollicité environ 470 missions locales² pour répondre à un questionnaire en ligne principalement relatif à leur gouvernance. Elle a reçu 340 réponses, dont 259 ont été considérées comme complètes, ce qui est un échantillon représentatif.

² Ont été exclues du périmètre de l'étude les quelques PAIO qui présentent des structures juridiques atypiques (services municipaux notamment). Les 470 structures visées par l'enquête sont toutes des associations ou des groupements d'intérêt public.

Annexe I

Encadré 1 : Questionnaire administré par la mission

<p>1. Votre structure est-elle une mission locale ou une PAIO ? (ensuite case avec menu déroulant)</p> <p>2. Nom de la mission locale ou de la PAIO (ensuite case avec menu déroulant)</p> <p>3. Identifiant Parcours 3 (ensuite case avec réponse ouverte)</p> <p>4. Nombre de membres du conseil d'administration (ensuite case avec réponse ouverte, mais réponse uniquement en chiffres)</p> <p>5. Nombre de voix délibératives au conseil d'administration (ensuite case avec réponse ouverte, mais réponse uniquement en chiffres)</p> <p>6. Nombre de voix consultatives au conseil d'administration (ensuite case avec réponse ouverte, mais réponse uniquement en chiffres)</p> <p>7. Nombre de membres du bureau (ensuite case avec réponse ouverte, mais réponse uniquement en chiffres)</p> <p>8. Nombre de voix délibératives au bureau (ensuite case avec réponse ouverte, mais réponse uniquement en chiffres)</p> <p>9. Nombre de voix consultatives au bureau (ensuite case avec réponse ouverte, mais réponse uniquement en chiffres)</p> <p>10. Date de création de la mission locale (ensuite case avec réponse sous la forme suivante jj/mm/aaaa)</p> <p>11. Date de dernière modification des statuts (ensuite case avec réponse sous la forme suivante jj/mm/aaaa)</p> <p>12. <i>Jeunes</i> : Les jeunes sont-ils représentés au conseil d'administration de la mission locale ? (ensuite case avec menu déroulant oui/non) (si réponse « non », la question suivante ne s'applique pas)</p> <p>12 bis. Sous quelles modalités ? (ensuite case avec réponse ouverte) ;</p> <p>13. <i>Présidence</i> : Qualité de la présidence de la mission locale (ensuite case avec menu déroulant)</p>
<p>14. <i>Communes</i> : Nombre de communes directement (c'est-à-dire pas par l'intermédiaire d'un établissement public intercommunal) membres du conseil d'administration (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p> <p>14 bis. Nombre de voix délibératives (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p> <p>14 ter. Nombre de voix consultatives (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p>
<p>15. <i>Etablissements publics intercommunaux</i> : Nombre de membres du conseil d'administration (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p> <p>15 bis. Nombre de voix délibératives (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p> <p>15 ter. Nombre de voix consultatives (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p>
<p>16. <i>Département</i> : Nombre de membres du conseil d'administration (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p> <p>16 bis. Nombre de voix délibératives (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p> <p>16 ter. Nombre de voix consultatives (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p>

Annexe I

<p>17. <i>Région</i> : Nombre de membres du conseil d'administration (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p> <p>17 bis. Nombre de voix délibératives (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p> <p>17 ter. Nombre de voix consultatives (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p>
<p>18. <i>Services de l'Etat</i> : Nombre de membres du conseil d'administration (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p> <p>18 bis. Nombre de voix délibératives (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p> <p>18 ter. Nombre de voix consultatives (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p>
<p>19. <i>Pôle emploi</i> : Nombre de membres du conseil d'administration (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p> <p>19 bis. Nombre de voix délibératives (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p> <p>19 ter. Nombre de voix consultatives (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p>
<p>20. <i>Autres établissements publics et organismes publics (exemples : AFPA, CNAM, Maison de l'emploi, Maison des adolescents, AFIJ, ADIE, BIJ, PIJ, PLIE, etc...)</i> : Nombre de membres du conseil d'administration (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p> <p>20 bis. Nombre de voix délibératives (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p> <p>20 ter. Nombre de voix consultatives (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p>
<p>21. <i>Partenaires économiques et sociaux membres du conseil d'administration (exemples : chambre de métiers, de commerce et d'industrie, organisations syndicales d'employeurs, de salariés, etc.)</i> : Nombre de membres du conseil d'administration (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p> <p>21 bis. Nombre de voix délibératives (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p> <p>21 ter. Nombre de voix consultatives (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p>
<p>22. <i>Entreprises</i> : Nombre de membres du conseil d'administration (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p> <p>22 bis. Nombre de voix délibératives (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p> <p>22 ter. Nombre de voix consultatives (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p>
<p>23. <i>Autres institutions, organismes, associations ou personnes physiques membres du conseil d'administration</i> : Nombre de membres du conseil d'administration (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p> <p>23 bis. Nombre de voix délibératives (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p> <p>23 ter. Nombre de voix consultatives (réponse dans case par chiffres y compris 0)</p>
<p>24. Vous disposez de votre propre site internet → oui / non</p>
<p>24 bis. Si vous ne disposez pas de votre propre site internet [cocher]</p> <ul style="list-style-type: none"> - vous renvoyez vers le site de votre animation régionale - vous renvoyez vers un autre site → précisez [champ 5 lignes] - vous n'utilisez pas la communication par internet

ANNEXE II

La situation financière des missions locales

SOMMAIRE

1. L'ÉQUILIBRE FINANCIER DES MISSIONS LOCALES REPOSE SUR L'ARTICULATION DES SUBVENTIONS DE DIFFÉRENTS FINANCEURS POUR COUVRIR DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT RÉCURRENTES	1
1.1. Le financement des missions locales repose sur une contribution majoritaire de l'État complétée par des subventions des collectivités territoriales et de l'Union européenne.....	2
1.1.1. <i>Le financement des missions locales repose essentiellement sur des subventions de l'État et des collectivités territoriales.....</i>	<i>2</i>
1.1.2. <i>La contribution de l'État provient principalement du budget de la mission « travail et emploi ».....</i>	<i>7</i>
1.2. Les produits des missions locales proviennent majoritairement de subventions.....	9
1.2.1. <i>Le financement des missions locales repose avant tout sur des subventions de fonctionnement.....</i>	<i>9</i>
1.2.2. <i>Les autres produits des missions locales sont d'une ampleur limitée et dépendent des choix de gestion locaux.....</i>	<i>12</i>
1.3. Les charges de personnel représentent près des trois quarts du total des charges.....	13
1.4. Le suivi de la gestion des missions locales est exercé via l'application informatique ICARE	15
2. LA GESTION FINANCIÈRE DES MISSIONS LOCALES EST FRAGILISÉE PAR LA NÉCESSITÉ DE COUVRIR DES CHARGES DE FONCTIONNEMENT RIGIDES PAR DES RESSOURCES INÉGALEMENT MAÎTRISÉES	17
2.1. La situation financière des missions locales est globalement saine malgré l'existence de certains points de fragilité.....	17
2.1.1. <i>Le réseau des missions locales se caractérise dans son ensemble par une situation financière équilibrée.....</i>	<i>17</i>
2.1.2. <i>Malgré cette situation d'ensemble, des points de vigilance restent à observer.....</i>	<i>19</i>
2.2. La maîtrise des ressources des missions locales est fragilisée par la diminution du FSE et, ponctuellement, par la proportion élevée de crédits spécifiques.....	27
2.2.1. <i>La diversité des financeurs expose les missions locales à une incertitude renforcée quant à la pérennité de leurs crédits.....</i>	<i>27</i>
2.2.2. <i>La réduction progressive des financements FSE retire aux missions locales une ressource financière importante</i>	<i>27</i>
2.2.3. <i>Plus ponctuellement, la part non négligeable des financements spécifiques sur le total des subventions peut fragiliser la gestion des missions locales</i>	<i>29</i>
2.3. Les charges de personnel apparaissent peu dynamiques une fois neutralisé l'effet des recrutements massifs de conseillers CIVIS en 2005	32
2.3.1. <i>Les missions locales sont régies par une convention collective qui prévoit des règles d'avancement et d'ancienneté basées sur une grille indiciaire.....</i>	<i>32</i>
2.3.2. <i>Les calculs relatifs aux charges de personnel mettent en évidence une masse salariale globalement peu dynamique une fois neutralisés les recrutements liés à la mise en place du CIVIS en 2005.....</i>	<i>35</i>

3. PROPOSITIONS.....	43
3.1. Calibrer les financements communautaires en fonction de la capacité de gestion des missions locales	43
3.1.1. Réserver le financement FSE aux missions locales disposant de la taille suffisante.....	44
3.1.2. Réserver le financement FSE aux missions locales qui s'appuient sur des structures de gestion mutualisées.....	44
3.2. Adapter et affiner la connaissance de l'évolution des charges de personnel.....	45
3.2.1. Etablir un objectif partagé entre les différents financeurs sur la notion d'attractivité du recrutement des missions locales	45
3.2.2. Améliorer la connaissance statistique de l'évolution de la masse salariale.....	46
3.3. Privilégier le recours à des conférences de financeurs pour prévenir ou accompagner les difficultés des missions locales	46

Annexe II

1. L'équilibre financier des missions locales repose sur l'articulation des subventions de différents financeurs pour couvrir des charges de fonctionnement récurrentes

Les données utilisées dans cette annexe proviennent majoritairement de l'application informatique ICARE. Celle-ci retrace en effet de nombreuses informations relatives à chaque mission locale, notamment les données financières et comptables ainsi que les données relatives aux effectifs depuis 2005. Ces informations apparaissent globalement exactes même si des problèmes de fiabilité ou de complétude sont ponctuellement identifiés¹.

Le tableau 1 représente le compte de résultat agrégé du réseau des 483² missions locales en 2008. Il s'agit de l'agrégation des comptes de 483 structures, et non pas d'une consolidation comptable. Il permet toutefois de refléter la situation financière du réseau en 2008.

Tableau 1 : Compte de résultat agrégé des 483 missions locales (exercice 2008³ ; en k€)

Produits		Charges	
Total des subventions	451 543	Achats	11 228
<i>Dont subventions de fonctionnement en activité principale</i>	<i>382 877</i>	Services extérieurs	35 219
<i>Dont subventions liées aux activités spécifiques</i>	<i>58 130</i>	Autres services extérieurs	49 484
<i>Dont fonds gérés pour compte d'autrui</i>	<i>10 535</i>	Impôts, taxes	25 267
		Charges de personnel	334 674
Autres produits de gestion courante	3 835	Autres charges de gestion courante	4 881
Produits financiers	2 418	Charges financières	694
Produits exceptionnels	6 620 021	Charges exceptionnelles	5 476
Reprise sur amortissements et provisions	5 589	Dotations aux amortissements et provisions	14 429
Transfert de charges	12 909		
Total	482 914	Total	481 350
Contributions volontaires en nature	24 966	Contributions volontaires en nature	24 550
Total y/c contributions volontaires en nature	507 880	Total y/c contributions volontaires en nature	505 901

Source : ICARE.

¹ Pour plus de précisions, se reporter au 1.3. ci-dessous.

² Les données comptables disponibles sur la base ICARE pour 2008 n'intègrent pas la fusion des PAIO de La Flèche et de Sablé-sur-Sarthe, réalisée le 1^{er} janvier 2009.

³ A la date des travaux de la mission, les données comptables relatives à l'exercice 2009 n'étaient pas encore disponibles. Sauf mention contraire, les données les plus récentes sur lesquelles la mission a pu travailler sont donc celles relatives à l'exercice 2008.

1.1. Le financement des missions locales repose sur une contribution majoritaire de l'État complétée par des subventions des collectivités territoriales et de l'Union européenne

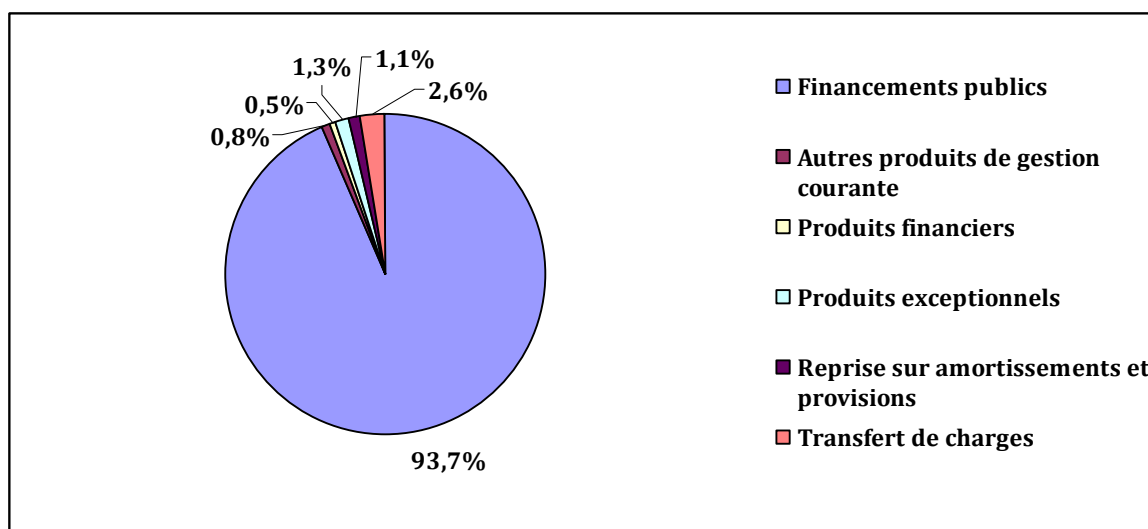
1.1.1. Le financement des missions locales repose essentiellement sur des subventions de l'État et des collectivités territoriales

Le budget total du réseau des missions locales⁴ s'élevait à 482,9 M€ en 2008 (total des produits). Si l'on inclut les contributions volontaires en nature des différents financeurs (mises à disposition gratuites de personnels ou de biens, notamment immobiliers), ce budget s'élevait à 507,9 M€ en 2008. Si l'on retranche de ce total les fonds gérés pour compte d'autrui hors frais de gestion (cf. ci-dessous), le montant total des produits du réseau des missions locales s'élevait à **498,6 M€ en 2008**.

Les produits consistaient, à hauteur de 89 % du total (soit un montant de 451,5 M€) en des subventions versées par différents financeurs.

Si l'on inclut dans les subventions les contributions volontaires en nature et si l'on exclut les fonds gérés pour compte d'autrui (crédits d'intervention que les missions locales peuvent débloquent en faveur des jeunes mais qui ne financent pas leur fonctionnement ; cf. 1.2.1.3 ci-dessous), **les financements publics** (c'est-à-dire les contributions des différents financeurs) **représentaient 467,2 M€ en 2008⁵, soit 93,7 % du budget⁶ des missions locales.**

Graphique 1 : Répartition des produits du réseau national des missions locales en 2008



Source : ICARE.

⁴ Dans la présente annexe et sauf mention contraire, le terme « mission locale » désigne à la fois les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO).

⁵ Total des subventions en activité principale + total des subventions liées aux activités spécifiques + rémunération des frais de gestion des fonds gérés pour compte d'autrui + total des contributions volontaires en nature.

⁶ Total des produits + total des contributions volontaires en nature – total des fonds gérés pour compte d'autrui (hors rémunération des frais de gestion), soit 498,6 M€ en 2008.

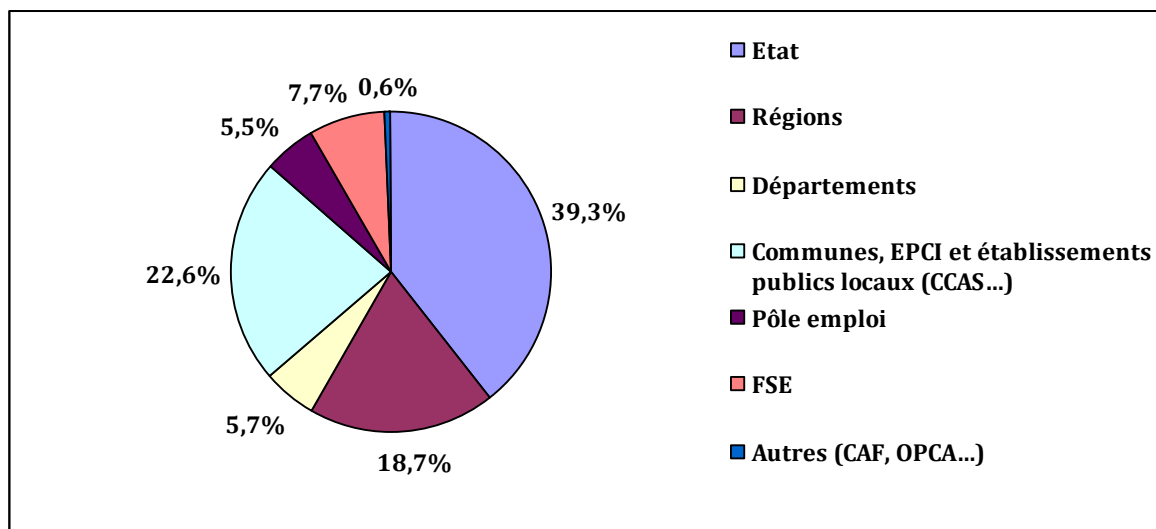
Annexe II

Les principaux financeurs des missions locales sont (en 2008) :

- ◆ **l'État**, à hauteur de 183,8 M€, soit 39,3 % du total des financements publics⁷ ;
- ◆ les **communes**, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et établissements publics locaux, à hauteur de 105,6 M€, soit 22,6 % du total des financements publics ;
- ◆ les **conseils régionaux**, à hauteur de 87,3 M€, soit 18,7 % du total des financements publics ;
- ◆ **l'Union européenne**, à travers le fonds social européen (FSE), à hauteur de 35,8 M€, soit 7,7 % du total des financements publics ;
- ◆ les **conseils généraux**, à hauteur de 26,5 M€, soit 5,7 % du total des financements publics ;
- ◆ **Pôle emploi** (ex ANPE), à hauteur de 25,6 M€, soit 5,5 % du total des financements publics.

L'équilibre des différents financements est donc gage d'un **effet de levier important pour chaque financeur**.

Graphique 2 : Répartition des financeurs des missions locales en 2008 (contribution au total des financements publics)



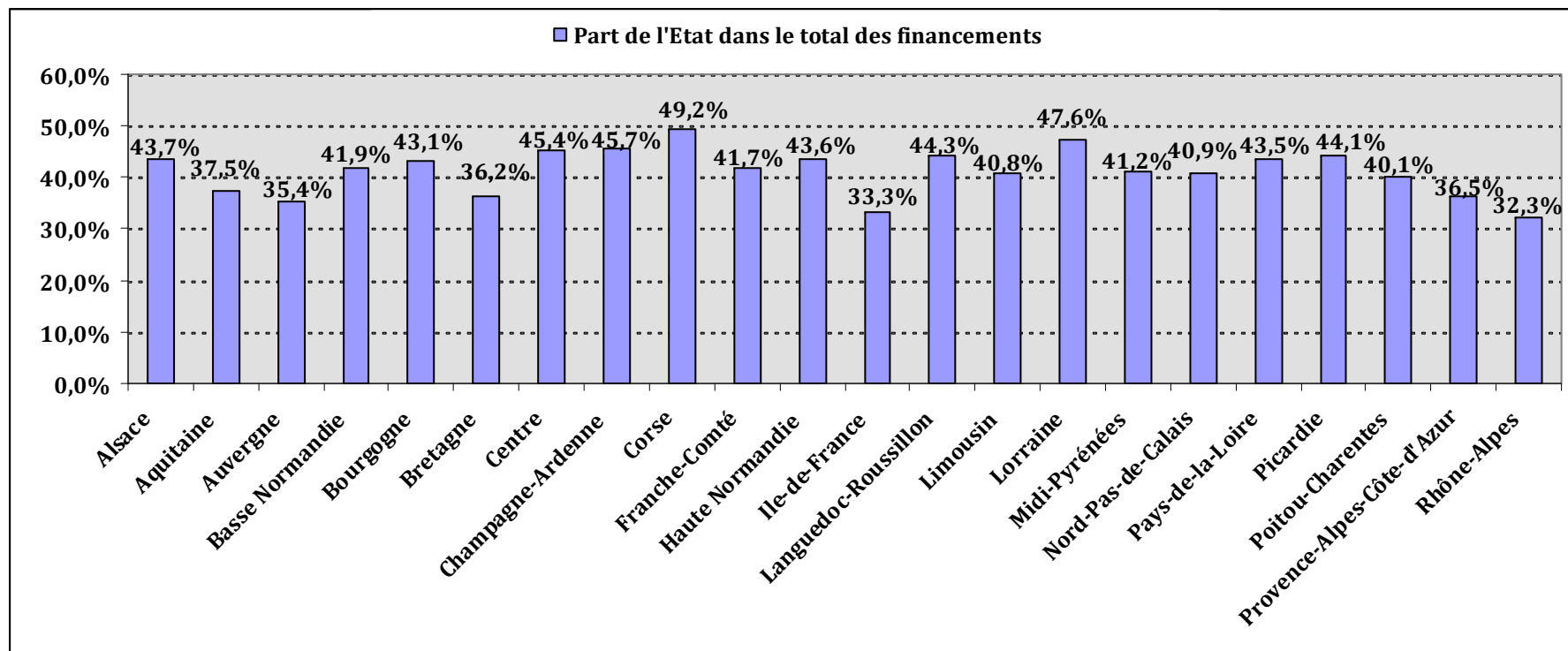
Source : ICARE.

Cet équilibre global entre financeurs peut toutefois **fortement varier suivant les situations locales**. Ainsi, **la contribution de l'État** au total des financements publics, établie à 39,3 % au niveau national agrégé, **varie de 32,3 % (Rhône-Alpes) à 49,2 % (Corse)** entre les régions de France métropolitaine en 2008.

⁷ Cf. note de bas de page 5 ci-dessus, soit 467,2 M€ en 2008.

Annexe II

Graphique 3 : Part de l'Etat dans le total des financements publics par région en 2008 (France métropolitaine)



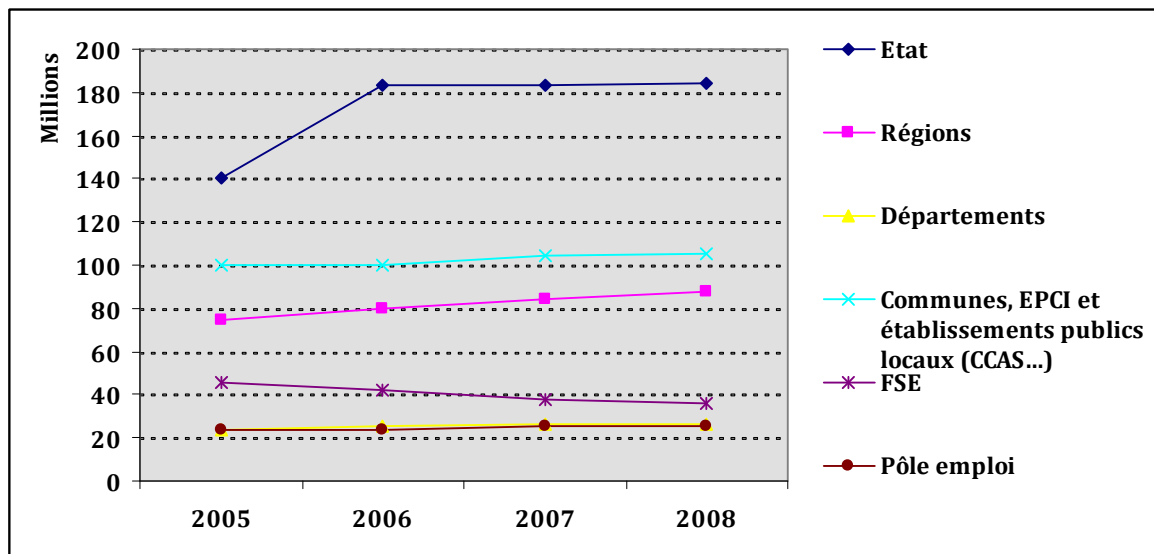
Source : ICARE.

Annexe II

L'évolution dans le temps de la contribution de chaque financeur (période 2005-2008) permet de mettre en évidence trois phénomènes :

- ◆ l'évolution de la **contribution de l'État par paliers** :
 - une forte augmentation entre 2005 et 2006, la contribution de l'État passant de 140,5 M€ en 2005 à 183,8 M€ en 2006 ; cette évolution s'est traduite par **une augmentation de la part relative de l'État dans le total des financeurs** : le financement de l'État, qui représentait 34,2 % du total des financements publics en 2005, est passé à 40,2 % en 2006. Cette évolution est notamment liée à la mise en place du CIVIS⁸ en 2005⁹ ;
 - une **stabilisation de la contribution de l'État après 2006** : la contribution de l'État est restée quasiment constante entre 2006 et 2008 (183,8 M€ sur les trois exercices) ; compte tenu de l'évolution de la contribution des autres financeurs (notamment l'augmentation de la contribution des collectivités territoriales), la part relative de l'État s'est légèrement réduite après 2006, passant de 40,2 % en 2006 à 39,3 % en 2008.
- ◆ le **déclin du financement communautaire** (FSE), passé de 45,6 M€ en 2005 à 35,8 M€ en 2008. Le FSE est ainsi passé de 11,1 % du total des financements publics en 2005 à 7,7 % en 2008 ;
- ◆ une relative **stabilité du financement des collectivités territoriales**, avec toutefois une baisse de la part relative des communes et EPCI dans le total des subventions (de 24,3 % à 22,6 % du total des financements publics).

Graphique 4 : Evolution de la contribution de chaque financeur depuis 2005 (y compris frais de gestion des fonds gérés pour compte d'autrui et contributions volontaires en nature, en €)



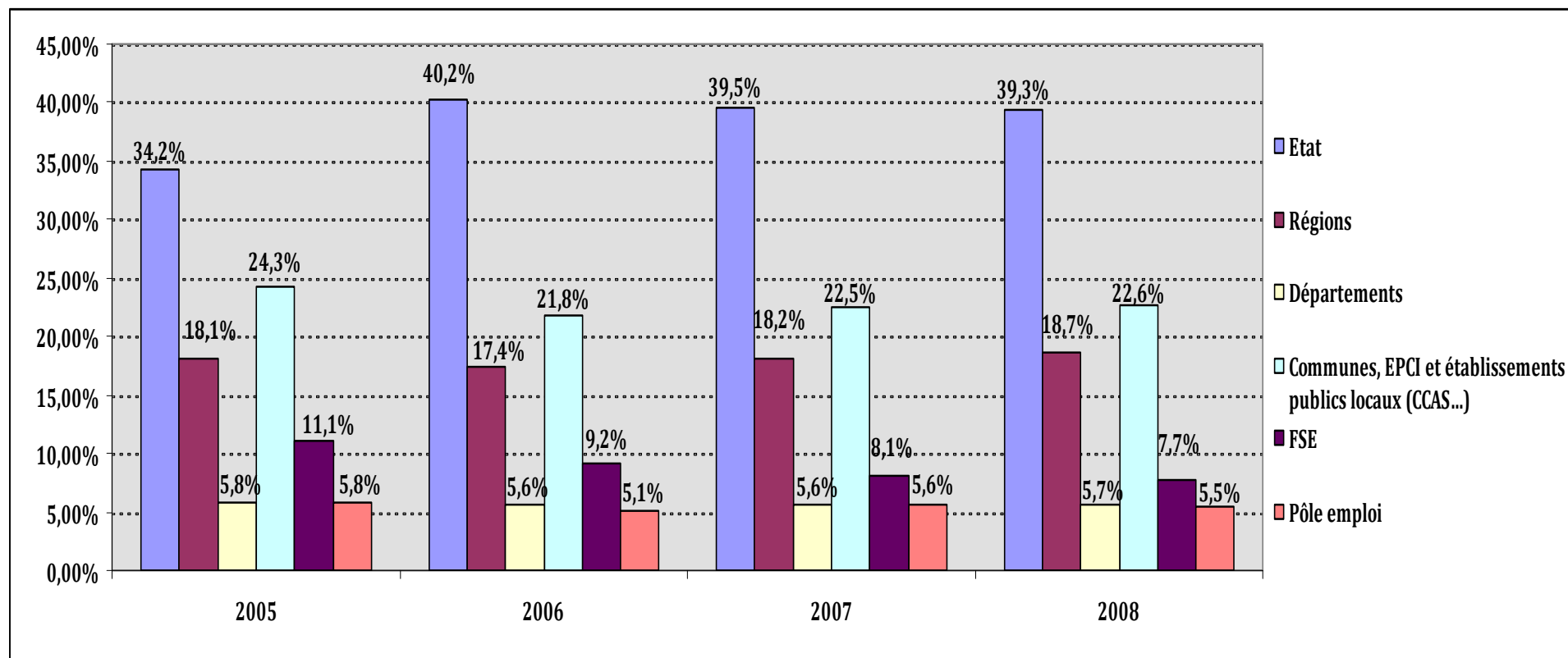
Source : ICARE.

⁸ Contrat d'insertion dans la vie sociale.

⁹ Cf. circulaire DGEFP n° 2005-09 du 19 mars 2005 relative à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes : création de 2 000 postes de référents supplémentaires.

Annexe II

Graphique 5 : Evolution de la contribution spécifique de chaque financeur depuis 2005 (en % du total des financements publics)



Source : ICARE.

1.1.2. La contribution de l'État provient principalement du budget de la mission « travail et emploi »

1.1.2.1. Les crédits de l'État versés dans le cadre de la mission « travail et emploi »

Le financement budgétaire des missions locales par l'État repose principalement sur la **mission LOLF « Travail et emploi »**, via le programme n° 102 « Accès et retour à l'emploi » et l'action n° 2 « Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail ».

1.1.2.1.1. Les crédits de fonctionnement en activité principale

La sous-action n°2 « *Accompagnement des publics les plus en difficulté* » de l'action n° 2 du programme 102 fixe la part principale de la **subvention de fonctionnement en activité principale** versée par l'État au réseau des missions locales.

Cette enveloppe de fonctionnement, d'un montant de 179,6 M€ en AE¹⁰ et CP¹¹ dans le projet de loi de finances pour 2010, se décompose en deux ensembles :

- ◆ **175,6 M€** au titre du fonctionnement du réseau (155,8 M€ en 2008 et 162,6 M€ en 2009). Cette enveloppe a été portée à 185,6 M€ début 2010 après réintégration des ex crédits FSE « *qui finançaient dans des conditions insatisfaisantes le fonctionnement des missions locales* »¹² ;
- ◆ 4 M€ au titre de l'animation régionale¹³ (même montant en 2009¹⁴).

Cette subvention est complétée par des **crédits de fonctionnement en provenance d'autres programmes ministériels** (justice, ville, affaires sociales...). Ces crédits de fonctionnement complémentaires représentaient un montant de 5 M€, soit 3,1 % du montant total des subventions de fonctionnement versées par l'État, en 2008).

1.1.2.1.2. Les crédits de financement d'activités spécifiques

La sous-action n°2 fixe également l'enveloppe de certains **crédits de financement des activités spécifiques** (financement de projets ; cf. 1.2.1.2 ci-dessous) pour un montant total de 20 M€ en PLF 2010 (19 M€ en PLF 2009). Ces crédits sont notamment destinés à couvrir :

- ◆ l'enveloppe des **aides indirectes du FIPJ** (fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes ; 15 M€ en PLF 2010 contre 9,8 M€ en 2008 et 15 M€ en 2009) : ces crédits sont destinés à financer des **actions de prise en charge des jeunes** montées par les missions locales : organisation de forums emploi, développement de la prospection d'entreprises, prêt de mobylette, aide au permis, préparation concours, etc. ;

¹⁰ Autorisations d'engagement.

¹¹ Crédits de paiement.

¹² Source : circulaire DGEFP n° 2010-04 du 21 janvier 2010 relative à la mise en œuvre du droit à l'accompagnement vers l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans dans le cadre du CIVIS.

¹³ Source : projet annuel de performances du programme 102 pour 2010 ; cf. annexe III relative à l'animation du réseau des missions locales.

¹⁴ Source : projet annuel de performances du programme 102 pour 2009.

Annexe II

- ◆ l'enveloppe couvrant les **actions de parrainage** dans le cadre de l'accompagnement des parcours des jeunes (4 M€ en AE et CP en PLF 2010 contre 2,9 M€ en 2008 et 4 M€ en 2009). Ces actions concernent notamment :
 - la structuration de l'animation régionale ;
 - les opérations de communication et de promotion pour le parrainage ;
 - le soutien financier aux réseaux de parrains et la constitution de nouveaux réseaux (pour chaque personne parrainée, l'État attribue à la mission locale une aide dont le montant maximum est de 305 euros) ;
 - les actions de formation des parrains.
- ◆ l'enveloppe destinée à soutenir la **prise en charge d'actions en faveur des jeunes diplômés** (1 M€ en PLF 2010).

Les autres crédits de financement des activités spécifiques versés par l'État (9,6 M€ en 2008) sont inscrits dans les programmes d'autres missions budgétaires (notamment dans les champs santé et logement).

1.1.2.1.3. Les crédits d'intervention

La sous-action n°2 du programme 102 détermine enfin les enveloppes de certains **crédits d'intervention** versés par les missions locales au profit des jeunes. Il s'agit notamment de :

- ◆ l'allocation servie aux bénéficiaires d'un **CIVIS** (55 M€ en AE et CP en 2010, même montant en PLF 2009) – la gestion de cette allocation étant directement confiée à l'Agence de services et de paiement (ASP) ;
- ◆ les aides directes versées aux jeunes dans le cadre du **FIPJ** et couvrant les actions visant la sécurisation de leurs parcours (mesures de secours : logement, transport, achat de vêtements de travail, alimentation, garde d'enfant etc. ; montant de 5 M€ en PLF 2010, même montant en 2009).

1.1.2.2. Les crédits complémentaires versés en 2010 dans le cadre du plan de relance de l'économie

En 2010, les crédits versés par l'État au profit des missions locales ont été complétés par des **crédits supplémentaires exceptionnels** versés dans le cadre de la **mission « Plan de relance de l'économie »**, au programme n° 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi », à l'action 5 « Politiques actives de l'emploi », selon les modalités suivantes :

- ◆ abondement complémentaire de la **subvention de fonctionnement en activité principale** à hauteur de 51 M€, afin notamment de renforcer les missions locales et leur permettre d'accueillir 200 000 jeunes en CIVIS ;
- ◆ abondement complémentaire de **l'allocation servie aux bénéficiaires du CIVIS** à hauteur de 35 M€¹⁵ ;
- ◆ abondement complémentaire de l'enveloppe FIPJ à hauteur de 30 M€.

¹⁵ Source : circulaire DGEFP n° 2010-04 du 21 janvier 2010 relative à la mise en œuvre du droit à l'accompagnement vers l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans dans le cadre du CIVIS.

1.1.2.3. Le financement des missions locales par Pôle emploi dans le cadre de la co-traitance

L'accord-cadre portant sur le partenariat renforcé entre Pôle emploi, la DGEFP¹⁶ et le CNML¹⁷ du 26 janvier 2010 fixe un objectif de **150 000 jeunes** demandeurs d'emploi accueillis en co-traitance par les missions locales pour l'année 2010.

Le financement de cet objectif emprunte deux canaux (cf. article 11 de l'accord-cadre) :

- ◆ un concours financier de **34,5 M€** versé par Pôle emploi aux missions locales (mise en œuvre des parcours personnalisés d'accompagnement dans l'emploi (PPAE) pour les jeunes demandeurs d'emploi hors CIVIS). Dans le cadre du précédent accord entre Pôle emploi (ANPE) et les missions locales (2006-2009), le concours de l'ANPE s'élevait à environ 16,5 M€ par an. Ce montant avait été calculé sur la base d'un volume de 33 000 jeunes co-traités par an à raison de 500 € par jeune. Lors de la négociation du nouvel accord-cadre pour 2010, le constat partagé entre Pôle emploi et les missions locales d'un volume de jeunes co-traités sensiblement supérieur à l'hypothèse initiale (100 000 jeunes, soit un montant d'indemnisation de 165 € par jeune co-traité) a conduit les signataires du nouvel accord-cadre à revaloriser de 40 % le montant de l'indemnisation par jeune co-traité, et ainsi à doubler le montant du concours financier de Pôle emploi (230 € par jeune co-traité pour un objectif de 150 000 jeunes, soit un concours financier total de 34,5 M€ pour 2010) ;
- ◆ la mise à disposition de 325 postes par Pôle emploi, valorisés à hauteur de **14,625 M€** en janvier 2010.

1.2. Les produits des missions locales proviennent majoritairement de subventions

1.2.1. Le financement des missions locales repose avant tout sur des subventions de fonctionnement

Les subventions versées aux missions locales se répartissent en trois ensembles :

- ◆ les subventions de fonctionnement en activité principale ;
- ◆ les subventions liées aux activités spécifiques ;
- ◆ les fonds gérés pour compte d'autrui.

En 2008, les subventions de fonctionnement en activité principale représentaient 84,8 % du total des subventions versées aux missions locales, et les subventions liées aux activités spécifiques 15,2 % (pour plus de précisions, voir 2.2.3 ci-dessous).

¹⁶ Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

¹⁷ Conseil national des missions locales (cf. annexe III relative à la gouvernance des missions locales).

1.2.1.1. Les subventions de fonctionnement en activité principale

Les **subventions de fonctionnement en activité principale** (84,8 % du total des subventions en 2008) sont destinées à couvrir les charges de fonctionnement des missions locales. Les subventions versées par l'État se répartissent selon cinq axes définis suite à une concertation entre l'UNML¹⁸, l'ANDML¹⁹, le CNML et la DGEFP et repris par la circulaire DGEFP 2007-26 du 12 octobre 2007 :

- ◆ **repérage, accueil, information, orientation (AIO)** : accueillir des jeunes non inscrits au Pôle emploi, les accueillir avec une personne de référence, identifier leurs besoins et orienter cette demande ;
- ◆ **accompagnement des parcours d'insertion** : suivi, aides à la mobilité, etc. ;
- ◆ **développement d'actions pour favoriser l'accès à l'emploi** : veille métiers, liens avec Pôle emploi, liens avec les employeurs... ;
- ◆ **expertise et observation active du territoire** : analyse de données, communication ;
- ◆ **ingénierie de projet et animation locale au service de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes.**

En 2008, les missions locales bénéficiaient encore de 28,7 M€ de crédits FSE au titre des subventions de fonctionnement en activité principale. Ces crédits ont été depuis redéployés sur le financement d'activités spécifiques, le différentiel en matière de crédits de fonctionnement ayant été repris en charge par l'État (cf. 1.1.2 ci-dessus et 2.2.2 ci-dessous).

1.2.1.2. Les subventions liées aux activités spécifiques

Les **subventions aux activités spécifiques** sont des **subventions orientées sur des actions précises** de prévention et d'éducation pour la santé, d'accompagnement dans les démarches d'accès au logement et à l'hébergement, d'accès aux droits et de lutte contre les discriminations, ainsi que de sensibilisation à la citoyenneté, à la culture et aux loisirs. Ces activités sont destinées à lever les freins à l'insertion professionnelle. Les subventions correspondantes n'ont pas vocation *a priori* à financer des charges de fonctionnement.

La principale subvention aux activités spécifiques de l'État est le **fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)** créé en 2005 qui intervient pour financer, en complément d'autres subventions, des **actions destinées à lever les obstacles** (familiaux, sociaux et culturels : hébergement, mobilité, évaluation des acquis scolaires) rencontrés par les jeunes dans leur démarche d'accès à l'emploi.

L'État subventionne également des **actions de parrainage** sur la ligne des crédits liés aux activités spécifiques.

1.2.1.3. Les fonds gérés pour compte d'autrui

Les missions locales gèrent également des crédits pour compte de tiers. Il s'agit le plus souvent de **crédits d'intervention** que les missions locales peuvent engager au profit de leurs publics.

¹⁸ Union nationale des missions locales (cf. annexe III).

¹⁹ Association nationale des directeurs de mission locale (cf. annexe III).

Annexe II

On compte notamment :

- ◆ le **fonds d'aide aux jeunes (FAJ)** : créé en 1989 pour aider les jeunes de 18 à 25 ans en difficultés matérielles, d'insertion ou qui ont de faibles ressources, il se compose de trois niveaux :
 - l'apport d'une aide d'urgence temporaire à hauteur de 80 € maximum ou grâce à des tickets-services ;
 - une aide au projet d'insertion d'un maximum de 1 000 € ;
 - une aide de longue durée avec accompagnement (rédaction d'un CV, expression, offres d'emploi) dans le cadre d'un contrat d'insertion avec examen tous les trois mois (150 € /mois maximum).
- Le fonds est géré par le département, qui en fixe le montant. L'aide est débloquée après examen du dossier de demande par une commission d'attribution. Le FAJ représentait un montant total de 3,04 M€ en 2008.
- ◆ l'**aide directe** versée au titre du **FIPJ** (1.1.2 ci-dessus ; 3,4 M€ en 2008 et 5 M€ en AE en 2010).

La crédits FAJ et FIPJ gérés par les missions locales pour compte de tiers comportent également une ligne de **frais de gestion** destinée à couvrir les charges de fonctionnement des missions locales induites par la gestion pour compte d'autrui (1,3 M€ en 2008).

En revanche, l'**allocation versée aux bénéficiaires du CIVIS** (cf. 1.1.2 ci-dessus ; 55 M€ en PLF 2010, complétés par 35 M€ au titre du plan de relance pour l'économie) ne figure pas dans les comptes des missions locales, ni dans la rubrique « *fonds gérés pour compte d'autrui* » ni dans une autre rubrique. En effet, le déblocage d'une aide CIVIS par un conseiller de la mission locale ne se traduit pas par une écriture comptable pour celle-ci (mais par un décaissement sur le compte de l'ASP), contrairement au déblocage d'une aide FAJ ou FIPJ.

La contrepartie en charges des « *fonds gérés pour compte d'autrui* » (hors frais de gestion) figure dans les « *autres services extérieurs* » dans la rubrique « *dons spécifiques effectués aux jeunes* ».

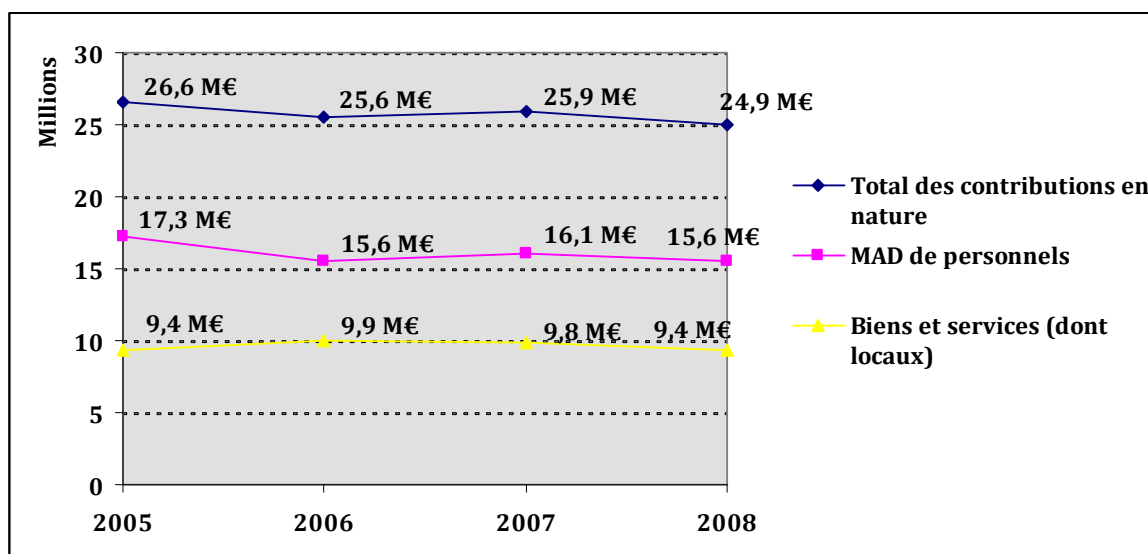
1.2.1.4. Les contributions volontaires en nature

Il convient enfin d'ajouter à ces différentes subventions les **contributions volontaires en nature** dont bénéficient les missions locales. Il s'agit principalement de **misés à disposition de personnels** par des partenaires (Pôle emploi, collectivités territoriales...) et de la **fourniture de locaux** pour héberger les missions locales ou leurs antennes.

Elles représentaient 25 M€ en 2008.

Annexe II

Graphique 6 : Evolution des contributions volontaires en nature et de leurs composantes entre 2005 et 2008 (en €)



Source : ICARE.

1.2.2. Les autres produits des missions locales sont d'une ampleur limitée et dépendent des choix de gestion locaux

Outre les subventions, les comptes des missions locales retracent des produits complémentaires que sont (cf. Tableau 1 ci-dessus) :

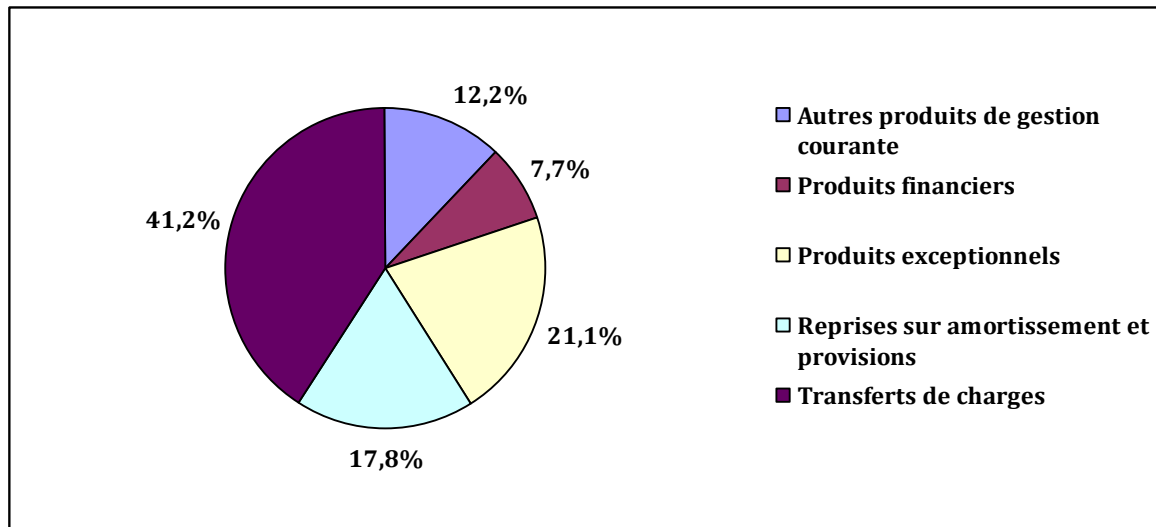
- ◆ les **autres produits de gestion courante** (3,8 M€ en 2008) ;
- ◆ les **produits financiers** (2,4 M€ en 2008), issus du placement des disponibilités des missions locales ;
- ◆ les **produits exceptionnels** (6,6 M€ en 2008) qui peuvent regrouper des subventions conventionnées au-delà de la clôture des comptes, des remboursements d'assurance, des chèques non encaissés par les fournisseurs, ou encore certaines reprises sur provisions (poste 787) ;
- ◆ les **reprises sur amortissement et provisions** (5,6 M€ en 2008). Il peut s'agir, soit de la reprise de provisions concernant les départs en retraite, contentieux, travaux, etc., soit de reprises sur des subventions d'investissement (achat de biens mobiliers, matériels informatiques, etc.)
- ◆ les **transferts de charges** (12,9 M€ en 2008) regroupent les produits des contrats aidés (produits émanant de l'ASP dans le cadre de la prise en charge des contrats aidés) et les remboursements d'assurances (prise en charge des absences par la sécurité sociale).

Ces différents types de produits représentaient **31,4 M€ en 2008**, soit environ 6,3 % du total des produits au niveau national agrégé.

Annexe II

Ils se décomposaient ainsi en 2008 :

Graphique 7 : Décomposition des produits des missions locales hors financements publics en 2008



Source : ICARE.

1.3. Les charges de personnel représentent près des trois quarts du total des charges

Le montant total des charges des missions locales s'élevait à 481,4 M€ en 2008. Si l'on inclut les contributions volontaires en nature (contrepartie comptable des contributions volontaires inscrites en produits) et si l'on retire les dons spécifiques aux jeunes (contrepartie des fonds gérés pour compte d'autrui²⁰, hors frais de gestion), le total des charges s'élevait **496,7 M€** en 2008.

Les **charges de personnel**²¹ représentaient **73,9 % du total des charges**²², dont 75 % des seules charges d'exploitation.

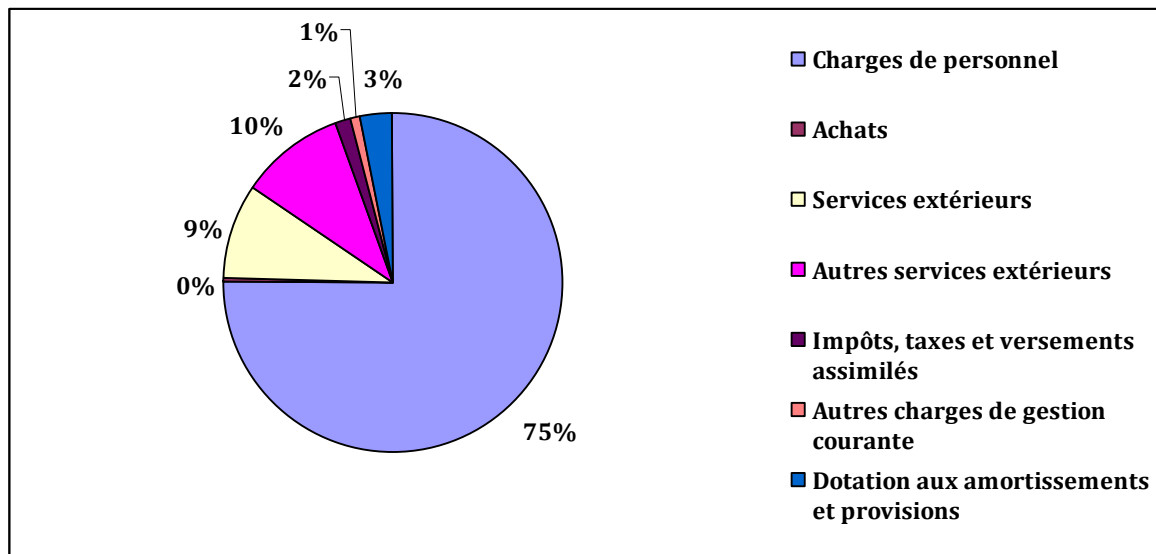
²⁰ L'analyse des comptes sur ICARE fait apparaître un décalage entre le montant des fonds gérés pour compte d'autrui hors frais de gestion (9,3 M€ en 2008) et le montant des dons spécifiques effectués aux jeunes (11,2 M€ en 2008). Ce décalage proviendrait du choix de certaines missions locales, en accord avec leurs financeurs, d'accorder plus d'allocations que l'enveloppe qui leur est attribuée en fonds gérés pour compte d'autrui, en prélevant sur leurs crédits de fonctionnement. Cela signifie que certaines missions locales supportent des charges en plus des fonds pour compte d'autrui qui leur sont accordés. En conséquence, la mission a décidé de ne retirer des charges que le montant des fonds gérés pour compte d'autrui (hors frais de gestion), le dépassement restant à la charge des missions locales.

²¹ Total des charges de personnel + Total des mises à disposition gratuites de personnels (contributions volontaires en nature) + Taxe sur les salaires.

²² Total des charges + Total des contributions volontaires en nature (partie charges) – fonds gérés pour compte d'autrui (hors frais de gestion).

Annexe II

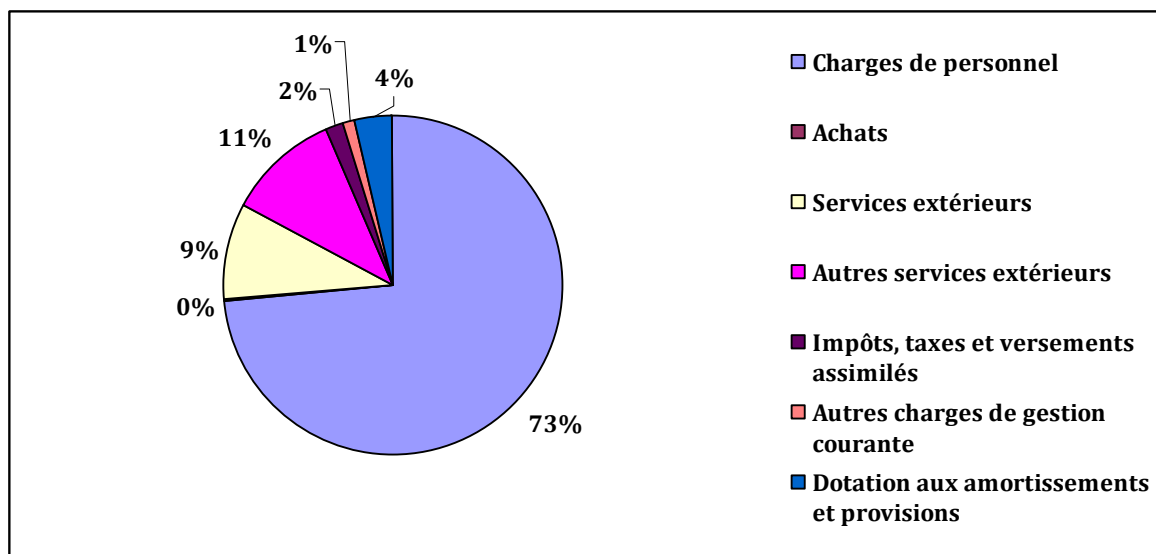
Graphique 8 : Répartition des charges d'exploitation en 2008



Source : ICARE.

La part des différents postes des charges d'exploitation est restée globalement stable entre 2005 et 2008, avec cependant un accroissement de la part des charges de personnel.

Graphique 9 : Répartition des charges d'exploitation en 2005



Source : ICARE.

Outre les charges de personnel, on peut notamment citer (cf. Tableau 1 ci-dessus) :

- ◆ les **autres charges de gestion courante** (4,9 M€ en 2008) ;
- ◆ les **charges financières** (0,7 M€ en 2008), liées notamment à la gestion de la trésorerie en cours d'exercice, qui restent modestes ;

Annexe II

- ◆ les **charges exceptionnelles** (5,5 M€ en 2008). Il peut s'agir de rectifications d'erreurs de facturation, de prêts aux jeunes non remboursés (reliquat de la période où la gestion du FAJ était confiée directement aux missions locales), de subventions non consommées et qui doivent être restituées aux financeurs ou encore de rectifications de subventions perçues sur des exercices précédents (cas des contrôles de service fait ou des corrections financières dans le cadre du FSE)²³ ;
- ◆ les **dotations aux amortissements et provisions** (14,4 M€ en 2008), notamment liées à l'amortissement des biens immobiliers des missions locales qui en sont propriétaires, à l'amortissement des biens mobiliers (type parc informatique) et aux différents postes de provisions (indemnités de départ à la retraite, provisions pour risques notamment en cas de non atteinte des seuils d'éligibilité du FSE, etc.).

1.4. Le suivi de la gestion des missions locales est exercé via l'application informatique ICARE

Les missions locales sont pour la majorité d'entre elles des associations loi 1901²⁴, régies par les **règles de la comptabilité privée**. A ce titre, elles sont notamment soumises aux obligations de faire certifier leurs comptes par un commissaire aux comptes et de publier leurs comptes au journal officiel dès lors qu'elles perçoivent un financement public d'un montant total supérieur à 153 000 €²⁵ (470 missions locales, soit 97,3 % du total, en 2008²⁶).

Les missions locales doivent également renseigner leurs données comptables sur une **application informatique nationale**, la base ICARE.

Encadré 1 : L'application informatique nationale ICARE

Outre Parcours 3 (cf. annexe IV), le réseau des missions locales et PAIO dispose d'une **application informatique dédiée au compte rendu annuel d'activité** de chaque structure, l'application ICARE.

L'application ICARE regroupe, pour chaque mission locale et PAIO depuis l'exercice 2005 :

- ◆ les données administratives : numéro SIRET, identifiant Parcours 3, informations relatives au président et au directeur, statut de la structure, coordonnées ;
- ◆ les informations de contexte : nombre de communes couvertes par la structure, nombre d'antennes ou de permanences, données de contexte sur la population et les principaux objectifs, partenariats avec d'autres structures etc. ;
- ◆ les données comptables : bilan, compte de résultat et budget prévisionnel de chaque exercice ;
- ◆ les données relatives aux ressources humaines.

L'application ICARE constitue ainsi une base de données riche pour les données administratives et comptables du réseau des missions locales.

²³ Le détail de ces charges exceptionnelles n'est toutefois pas fourni dans l'application ICARE.

²⁴ Une minorité a adopté la forme juridique du groupement d'intérêt public (GIP). De plus, certaines PAIO ont encore le statut de services municipaux. Cependant, ce régime juridique a vocation à disparaître.

²⁵ Articles L. 612-4 et D. 612-5 du Code de commerce et décret n° 2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publicité de leurs comptes annuels.

²⁶ Financements publics entendus y compris contributions volontaires en nature, mais hors fonds gérés pour compte d'autrui.

Annexe II

La base ICARE souffre cependant de **plusieurs défauts** qui limitent la portée de son exploitation :

- ◆ **le manque de fiabilité des données fournies** : les missions locales et PAIO sont tenues en principe de renseigner chaque année l'ensemble des données requises sur ICARE (notamment les données comptables et les données relatives aux ressources humaines), cette opération étant réalisée sous le contrôle de la DIRECCTE dont dépend la mission locale. Toutefois, ce contrôle est rarement réalisé par l'administration. De ce fait, les données présentes sur ICARE sont parfois caractérisées par de nombreuses inexactitudes. La mission a relevé, par exemple, des bilans non équilibrés entre l'actif et le passif, ou des missions locales présentant simultanément un excédent et un déficit sur le même exercice, en particulier sur les comptes de l'exercice 2005 ;

Tableau 2 : Différences entre l'actif et le passif des bilans nationaux agrégés (en €)

	2005	2006	2007	2008
Actif (1)	254 775 128	256 898 567	254 577 773	266 692 040
Passif (2)	249 099 033	256 898 548	254 577 757	266 706 166
Différence (3) = (1) - (2)	5 676 095	19	16	-14 126

Source : ICARE.

Tableau 3 : Missions locales dont le résultat apparaît à la fois en excédent et en déficit sur ICARE pour l'exercice 2008 (en €)

Mission locale	Région	Montant de l'excédent	Montant du déficit
Sainte-Menehould	Champagne-Ardenne	982	571
Villeneuve-St-Georges	Ile-de-France	62 389	20 252
Saint-Paul	La Réunion	36 844	36 844
Sainte-Clotilde (Saint-Denis)	La Réunion	1 567	1 567
Châtelleraut	Poitou-Charentes	33 542	33 542

Source : ICARE.

- ◆ **l'absence de règles harmonisées d'imputation de certaines opérations comptables** : en outre, les règles relatives à l'imputation de certaines opérations ne sont pas harmonisées au niveau national. Par exemple, les produits versés par l'ASP dans le cadre de la prise en charge des contrats aidés sont parfois imputés en transferts de charges (rubrique « produits des contrats aidés »), parfois en subventions (« contribution des organismes publics ») ; de même, les crédits d'intervention alloués aux publics sont parfois intégrés aux subventions (« fonds gérés pour compte d'autrui ») dans le compte de résultats, parfois seulement présentés dans les fonds dédiés sur activité spécifique au passif du bilan ;
- ◆ **l'absence de distinction systématique des comptes de la composante mission locale pour les structures intégrées** : lorsque des missions locales sont intégrées au sein de structures plus larges (cas des missions locales fusionnées avec des maisons de l'emploi ou avec des PLIE), la composante des comptes strictement liée à la partie mission locale n'est pas toujours distinguée sur ICARE : les données qui y figurent sont alors celles de la structure toute entière ;
- ◆ **le caractère limité de l'articulation avec l'application Parcours 3** : l'application ICARE recense l'ensemble des données financières des missions locales. En ce sens, elle constitue un outil de pilotage potentiellement important car permettant d'apprécier la qualité de la gestion conduite par les équipes de direction des missions locales. Toutefois, la seule forme d'articulation prévue entre ICARE et l'application Parcours 3, qui permet d'apprécier l'activité et les résultats des missions locales, est le renseignement des codes Parcours 3 dans l'application ICARE. Les deux dimensions (gestion et performance) sont pourtant difficilement dissociables.

Compte tenu de ces limites, le CNML a décidé d'engager en 2010 une refonte complète d'ICARE (cf. annexe IV relative à la gouvernance des missions locales).

2. La gestion financière des missions locales est fragilisée par la nécessité de couvrir des charges de fonctionnement rigides par des ressources inégalement maîtrisées

Compte tenu de la prépondérance des charges de personnel dans le total des charges, les gestionnaires de missions locales doivent pouvoir bénéficier d'une visibilité importante sur leurs ressources. Or cette visibilité n'existe qu'en partie. La fragilité de la situation financière de certaines missions locales illustre ce décalage qui peut exister entre des charges rigides et des ressources inégalement maîtrisées.

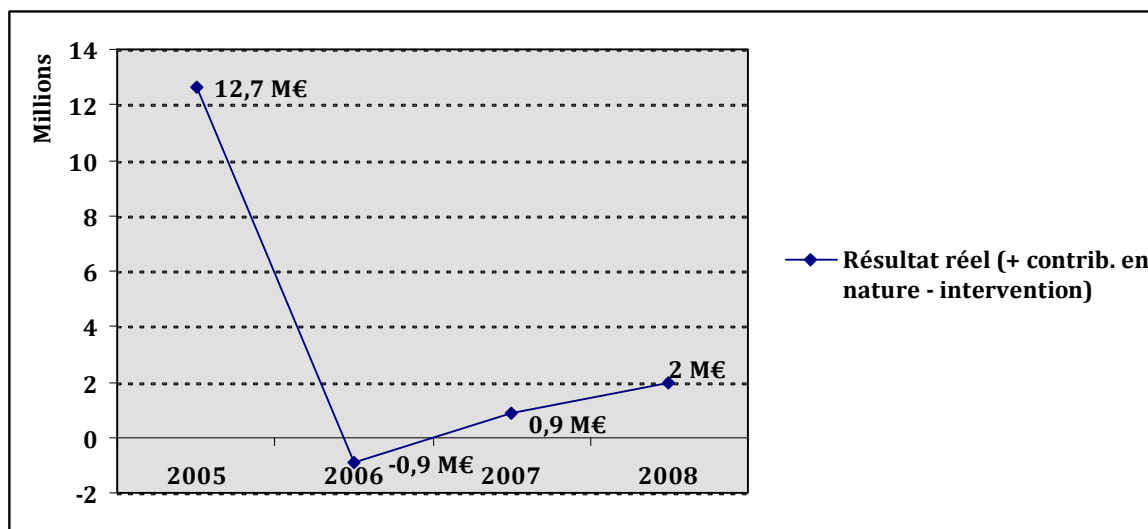
2.1. La situation financière des missions locales est globalement saine malgré l'existence de certains points de fragilité

2.1.1. Le réseau des missions locales se caractérise dans son ensemble par une situation financière équilibrée

2.1.1.1. Un réseau globalement à l'équilibre depuis 2007

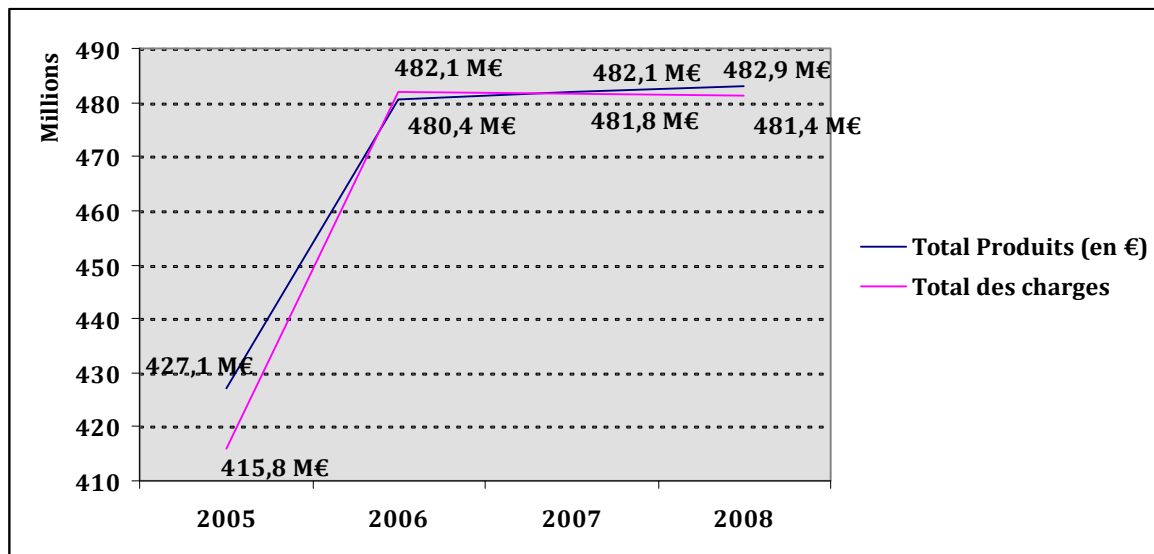
Le résultat agrégé des 483 missions locales et PAIO est redevenu positif en 2007 après une forte baisse observée en 2006.

**Graphique 10 : Evolution du résultat réel de l'exercice entre 2005 et 2008
(y compris contributions volontaires en nature ; hors fonds gérés pour compte d'autrui
(sauf frais de gestion))**



Cette évolution résulte du décalage conjoncturel entre l'augmentation des charges liée au recrutement de conseillers CIVIS en 2005 et l'augmentation des financements destinés à les couvrir.

Graphique 11 : Evolutions respectives du total des produits et du total des charges de l'exercice entre 2005 et 2008 (en €)



Source : ICARE.

Le réseau se caractérise toutefois par **des comptes à l'équilibre depuis 2007**.

Plus particulièrement, en 2008, **287 missions locales, soit 59 % du total, ont présenté un résultat en excédent**. Parmi les autres missions locales :

- ◆ 168 ont présenté un résultat en déficit, soit 35 % du total ;
- ◆ 28 ont présenté un résultat nul, soit 6 % du total.

2.1.1.2. D'autres indicateurs témoignent d'une situation financière globalement satisfaisante

2.1.1.2.1. Les déficits, lorsqu'ils existent, restent contenus dans des proportions limitées

L'analyse détaillée des comptes des missions locales montre que, lorsqu'elles connaissent des déficits, ceux-ci restent d'une ampleur limitée.

Certes, 104 missions locales, soit **21,5 % du total, ont connu au moins trois déficits sur les quatre exercices** compris entre 2005 et 2008. Toutefois, seules 24 missions locales, soit **4,9 % du total, ont connu quatre déficits consécutifs** sur la même période.

De plus :

- ◆ en 2008, **seules 46 structures, soit 27,4 % de la population des missions locales déficitaires** (et 9,5 % du total des missions locales) **ont connu un déficit supérieur à 3 % du total de leurs produits**²⁷. Le déficit moyen des missions locales déficitaires s'élevait à 2,5 % du total de leurs produits, le déficit médian à 1,4 % et le déficit maximum à 16,6 % du total des produits (mission locale de Nantes) ;
- ◆ aucune des missions locales ayant connu quatre déficits consécutifs sur les quatre exercices compris entre 2005 et 2008 n'a connu quatre déficits supérieurs à 3 % du total de leurs produits ;

²⁷ Total des comptes de produits + total des contributions volontaires en nature – crédits des fonds gérés pour compte d'autrui (hors frais de gestion).

Annexe II

- ◆ seules quatre des 104 missions locales ayant connu trois déficits parmi les quatre exercices compris entre 2005 et 2008 ont connu trois déficits supérieurs à 3 % du total de leurs produits (missions locales de Briey, Woippy, Bagnères-de-Bigorre et Berre-l'Etang).

2.1.1.2.2. *Les missions locales ne semblent pas rencontrer de difficultés particulières de trésorerie*

La trésorerie des missions locales en fin d'exercice s'élevait en moyenne à **88 jours de dépense**²⁸ soit près de trois mois, en 2008. 60,5 % des missions locales disposaient d'une trésorerie supérieure à 60 jours de dépense à fin 2008.

Ces montants importants suggèrent que, sauf cas ponctuels, **les missions locales ne rencontrent pas de difficultés de trésorerie** pour autant que la photographie des comptes en fin d'année en rende compte.

Ce constat est corroboré par **la faiblesse des charges financières** dans le total des charges : elles représentaient 694 k€ au niveau national agrégé en 2008, soit **0,13 % du total des charges**.

Enfin, le **ratio des dettes financières rapportées au total du passif est très faible** : il s'élève en moyenne à 2,9 % en 2008, la médiane étant égale à zéro. Seules 41 missions locales, soit 8,4 % du total, ont un ratio supérieur à 10 %.

Cette situation s'explique notamment par le calendrier d'attribution des subventions adopté par les services de l'État depuis 2007. Comme le souligne la circulaire DGEFP du 22 octobre 2007 : « *les règles de délégation de crédits seront adaptées sur le volet missions locales et PAIO de votre P102 : 100 % des AE (autorisations d'engagement) et au moins 85 % des crédits de paiement (CP) seront délégués dès l'ouverture des crédits ; la délégation complémentaire des CP intervenant fin août* »²⁹. La majorité des financements de l'État étant versés dès le premier trimestre de l'année, les missions locales ne semblent pas ou plus confrontées à des difficultés de trésorerie importantes.

2.1.2. **Malgré cette situation d'ensemble, des points de vigilance restent à observer**

2.1.2.1. *Les difficultés financières sont plus particulièrement concentrées dans certaines régions*

L'analyse comparative des missions locales excédentaires et des missions locales déficitaires **ne permet pas de mettre en évidence une corrélation entre la dégradation financière et la taille de la structure**, appréciée au regard de son budget, de son effectif ou encore du nombre de communes qu'elle couvre.

Tableau 4 : Comparaison des missions locales excédentaires et déficitaires au regard de leur taille

	ML excédentaires	ML déficitaires
Budget moyen (total des produits)	1 021 414 €	1 051 253 €
Effectif moyen (en ETP)	20,5 ETP	21,7 ETP

²⁸ (trésorerie de fin d'exercice / total des produits) X 365

²⁹ Circulaire DGEFP n° 2007-26 du 12 octobre 2007 relative au financement du réseau des missions locales et PAIO.

Annexe II

	ML excédentaires	ML déficitaires
Budget médian (total des produits)	831 667 €	811 306 €
Effectif médian (en ETP)	17 ETP	17,5 ETP
Nombre moyen de communes couvertes	76	76

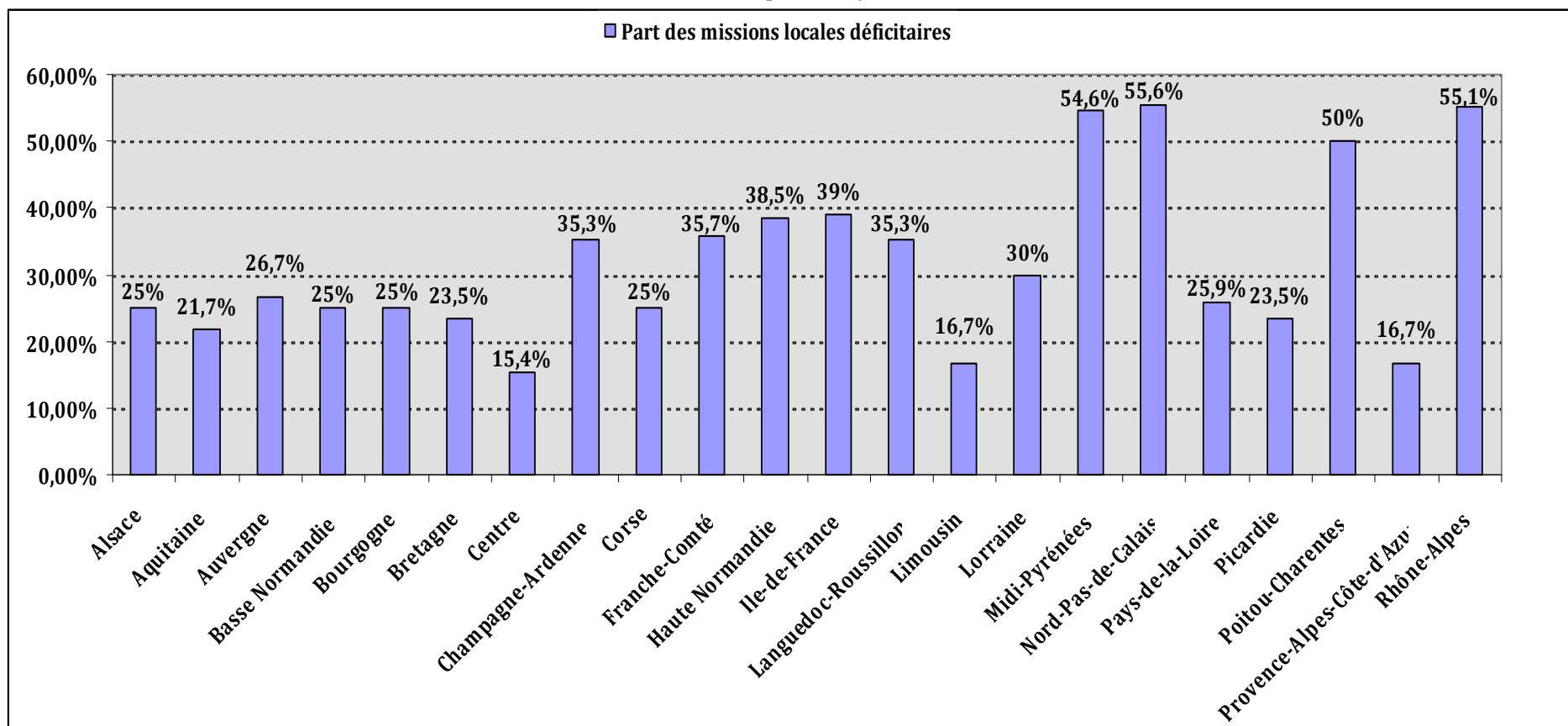
Source : ICARE.

L'analyse des missions locales déficitaires en 2008 par région permet toutefois de mettre en évidence une **prépondérance des difficultés financières dans certaines régions**. En effet, en France métropolitaine, on constate que :

- ◆ en moyenne, **un tiers des missions locales de chaque région ont conclu leur exercice comptable par un déficit en 2008** ;
- ◆ dans six régions métropolitaines, plus de 36 % des missions locales ont exécuté un budget en déficit en 2008 :
 - Haute-Normandie (38,5 % des missions locales) ;
 - Ile-de-France (39 %) ;
 - Midi-Pyrénées (54,6 %) ;
 - Nord-Pas-de-Calais (55,6 %) ;
 - Poitou-Charentes (50 %) ;
 - Rhône-Alpes (55,1 %).

Annexe II

Graphique 12 : Proportion des missions locales déficitaires dans chaque région en 2008 (France métropolitaine)



Source : ICARE.

Annexe II

Les **missions locales qui ont connu au moins trois déficits sur les quatre exercices** compris entre 2005 et 2008 sont réparties sur 22 régions : seules l’Auvergne, la Corse, la Guadeloupe et la Martinique n’hébergent pas de missions locales ayant connu au moins trois déficits sur les quatre exercices de 2005 à 2008.

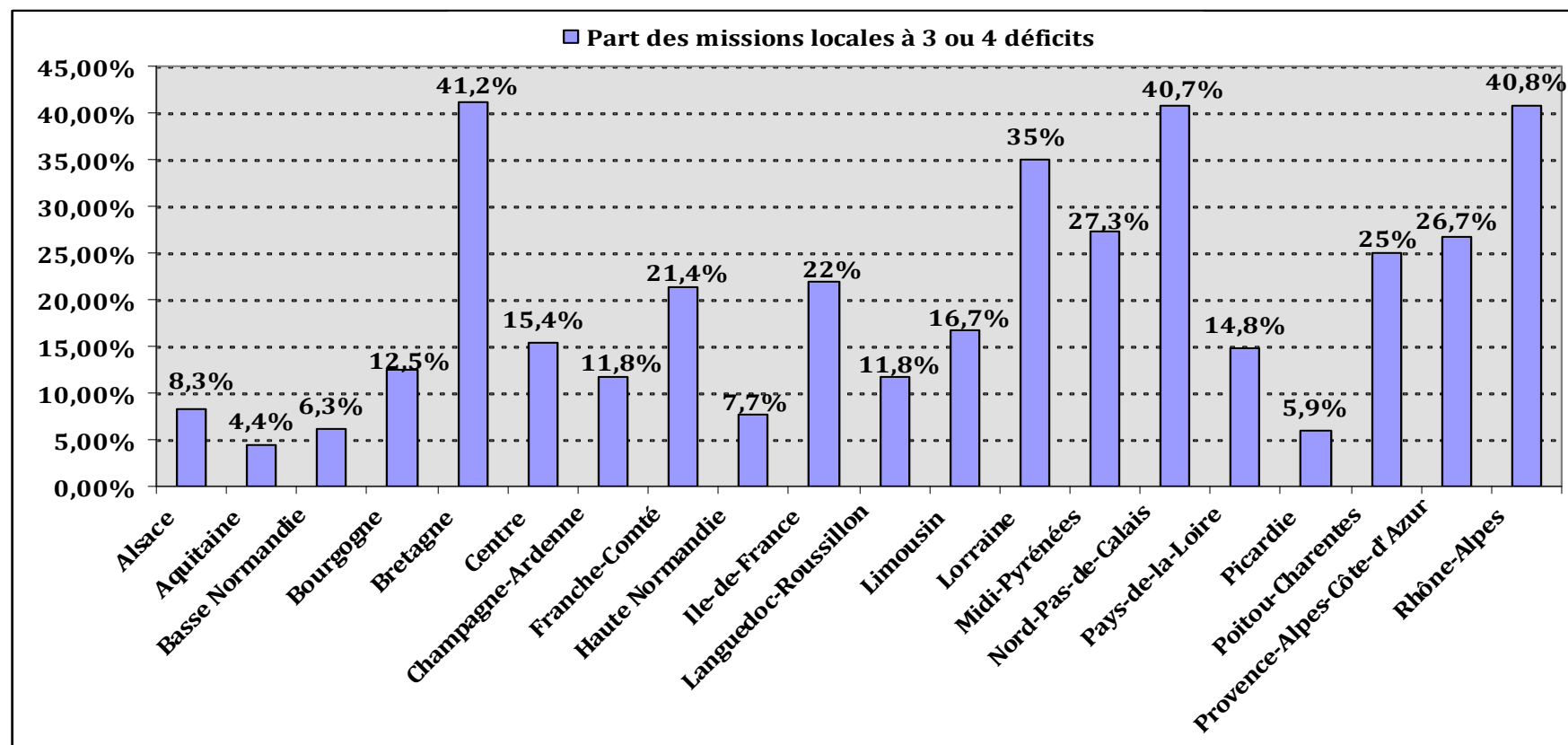
La proportion moyenne de missions locales ayant connu au moins trois déficits sur les quatre exercices compris entre 2005 et 2008 pour les 22 régions concernées s’élève à 31,8 %. Toutefois, **quatre régions métropolitaines se distinguent** avec plus de 35 % des missions locales ont connu au moins trois déficits sur quatre exercices consécutifs :

- ◆ Bretagne (41,2 % des missions locales) ;
- ◆ Lorraine (35 % des missions locales) ;
- ◆ Nord-Pas-de-Calais (40,7 % des missions locales) ;
- ◆ Rhône-Alpes (40,8 % des missions locales).

L’analyse de la poursuite de déficits sur plusieurs exercices consécutifs permet ainsi de confirmer une certaine corrélation entre la fragilité financière des missions locales et leur implantation géographique.

Annexe II

Graphique 13 : Proportion des missions locales qui ont connu au moins trois déficits sur les quatre exercices de 2005 à 2008, pour chaque région (France métropolitaine)



Source : ICARE.

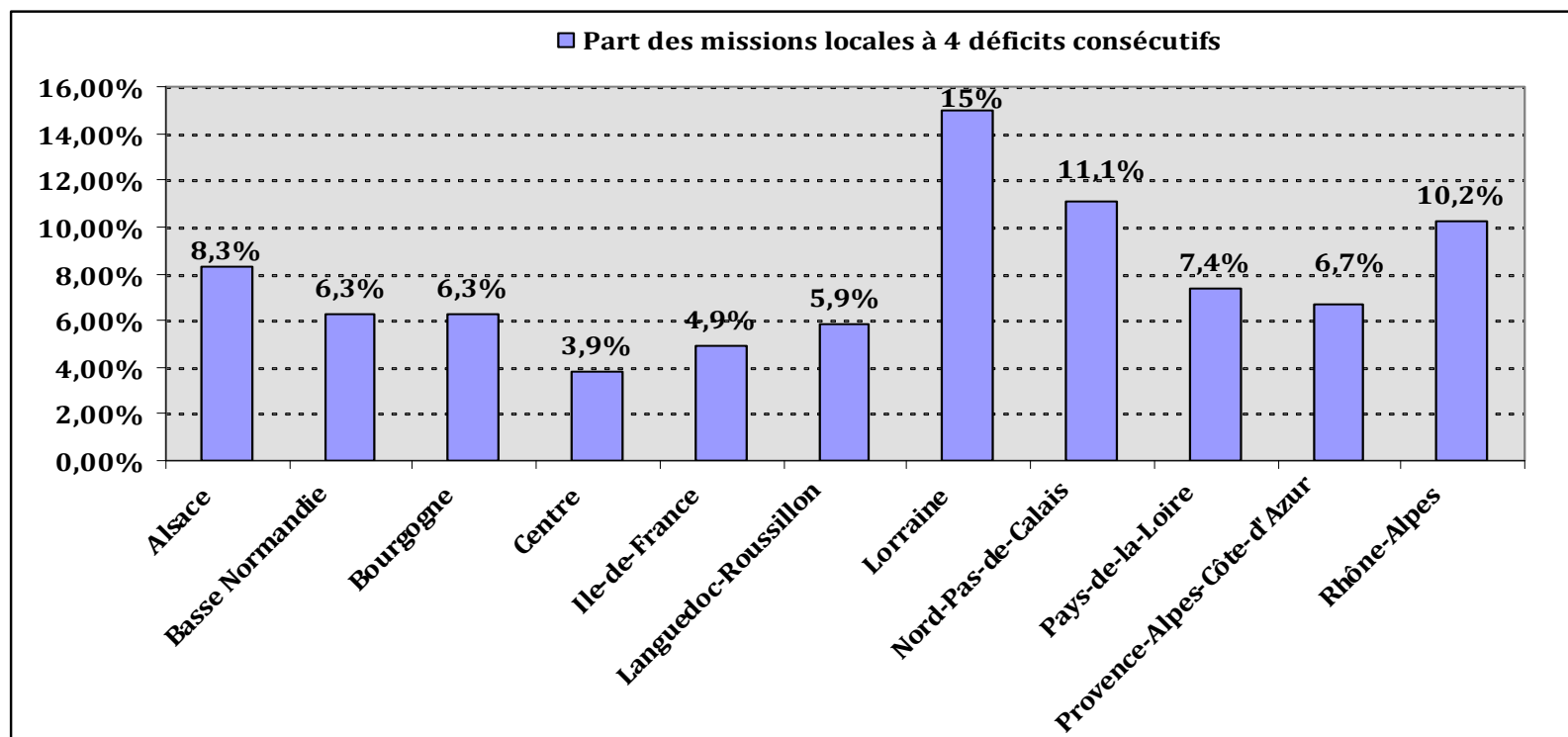
Annexe II

Parmi les 11 régions qui comportent des missions locales **ayant connu quatre déficits consécutifs sur les quatre exercices de la période 2005-2008**, trois sont concernées par plus de 10 % de leurs missions locales :

- ◆ Lorraine (15,00 % des missions locales) ;
- ◆ Nord-Pas-de-Calais (11,11 %) ;
- ◆ Rhône-Alpes (10,20 %).

Annexe II

Graphique 14 : Proportion des missions locales qui ont connu quatre déficits consécutifs entre 2005 et 2008 pour chaque région



Source : ICARE.

Les régions Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes apparaissent ainsi concentrer les missions locales en difficulté financière : 40,7 % des missions locales ont connu trois déficits en quatre exercices, et 11,1 % quatre déficits consécutifs pour la première, 40,8 % et 10,2 % pour la seconde, contre respectivement 18 % et 3,9 % en moyenne sur l'ensemble des régions métropolitaines.

2.1.2.2. La baisse continue des fonds propres de certaines missions locales, a fortiori l'existence de fonds propres négatifs, constituent des points de vigilance au sein du réseau

La concentration et la récurrence de déficits dans certaines missions locales peuvent entraîner une dégradation de leurs fonds propres.

Ainsi, alors que le réseau pris globalement a connu une augmentation de ses fonds propres de 8,7 % entre 2005 et 2008, **38 % des missions locales (184 sur 483) ont connu une diminution de leurs fonds propres³⁰ entre 2005 et 2008**. Pour ces missions locales, la diminution médiane a été de 19,8 % avec une forte dispersion de la population. Toutefois, 68 missions locales, soit **un tiers de celles qui sont concernées par une baisse de leurs fonds propres, a connu une baisse supérieure à 30 %** sur la période 2005-2008.

Une faible minorité de missions locales – 3,3 % de la population totale (16 sur 483) – étaient en situation de **fonds propres négatifs** en 2008.

Encadré 2 : Les conséquences d'une situation de fonds propres négatifs pour une mission locale

La situation de fonds propres négatifs n'emporte pas *a priori* la dissolution d'une mission locale.

Dans une telle configuration :

- ◆ le commissaire aux comptes doit engager une **procédure d'alerte**, s'il ne l'a pas déjà fait lors des exercices antérieurs. Cette procédure se traduit notamment par une convocation du conseil d'administration de la mission locale ;
- ◆ les financeurs doivent envisager un apport en fonds propres à la structure, celle-ci pouvant être contrainte en parallèle d'engager un plan de réduction de ses charges (en particulier via des licenciements économiques).

La **cessation de paiements** d'une mission locale en forme associative est établie lorsqu'elle est « *dans l'impossibilité de faire face au passif exigible avec son actif disponible* » (art. L. 631-1 du code de commerce ; cf. aussi article L. 640-1 du code de commerce et Cass. com., 28-4 1998 n° 95-21.969). C'est une situation distincte de l'insolvabilité (une mission locale peut être à la fois en cessation de paiements, si elle ne dispose pas des liquidités lui permettant de régler ses dettes à court-terme, et solvable si elle dispose d'immobilisations d'une valeur suffisante réalisables à moyen terme).

Lorsque la cessation de paiement est constatée, le représentant de la mission locale en forme associative doit faire la déclaration de cette cessation dans un délai de 45 jours au plus (« **dépôt de bilan** ») ou demander l'ouverture d'une procédure de conciliation. En l'absence de conciliation, les **créanciers** de la structure peuvent alors l'assigner en redressement ou en liquidation judiciaire devant le tribunal de grande instance de son siège.

Le prononcé d'un **jugement de liquidation judiciaire** oblige en principe l'association concernée à mettre fin à son activité. Toutefois, dans certaines conditions, notamment si l'intérêt public l'exige, le tribunal peut autoriser le maintien de l'activité de la structure pour un délai de trois mois renouvelable une fois (art. L. 641-10, al. 1 et R. 641-18). L'association ne prend pas fin par l'effet du jugement de liquidation judiciaire (Cass. com. 8-7-2003 n° 01-02.050 : Bull. civ. IV n° 126) mais elle est dessaisie de l'administration et de la disposition de ses biens, les actions concernant son patrimoine étant exercées par le liquidateur judiciaire (art. L. 641-9, I du code de commerce).

La liquidation d'une association se traduit notamment par la réalisation de son actif (vente globale ou séparée de ses actifs).

Source : Mission.

³⁰ Total des capitaux propres au 31.12 de l'année.

2.2. La maîtrise des ressources des missions locales est fragilisée par la diminution du FSE et, ponctuellement, par la proportion élevée de crédits spécifiques

2.2.1. La diversité des financeurs expose les missions locales à une incertitude renforcée quant à la pérennité de leurs crédits

Les missions locales dépendent de nombreux financeurs : l'État, les communes et/ou établissements publics de coopération intercommunale, la région, Pôle emploi via la co-traitance, le conseil général ou d'autres financeurs encore (cf. 1.1.1 ci-dessus).

Cette pluralité de financeurs fragilise la maîtrise des financements par les structures à double titre :

- ♦ d'une part, elle **multiplie le nombre de crédits conditionnés au résultat d'une négociation budgétaire** le plus souvent annuelle. C'est seulement lorsque l'ensemble des dialogues de gestion annuels avec l'ensemble des financeurs ont été menés à leur terme que le directeur d'une mission locale dispose d'une visibilité complète sur ses produits de l'exercice n+1 et peut en conséquence construire son budget ;
- ♦ d'autre part, elle **augmente le risque de suppression brutale de crédits** du fait du changement de politique d'un financeur. La mission locale de Nantes a ainsi perdu 210 000 € de financement des organismes privés (OPCA, AGEFIPH) et 211 000 € de fonds social européen (FSE) entre 2007 et 2008, soit 10 % de ses subventions de fonctionnement.

Cette double contrainte réduit la capacité du gestionnaire à construire des budgets prévisionnels crédibles et à élaborer des projets de structure de long terme.

2.2.2. La réduction progressive des financements FSE retire aux missions locales une ressource financière importante

Les missions locales reçoivent une part significative de financement FSE. En 2005, ce financement représentait **11 % du total de leurs ressources** (Graphique 4 ci-dessus). Le financement des missions locales par le FSE s'inscrit dans la mesure 212 de l'axe 2 du programme opérationnel (PO) national FSE présenté par la France pour la période 2007-2013 dédiée à l'accompagnement renforcé des jeunes de bas niveau de qualification

Le financement FSE repose toutefois sur des règles strictes, précisées par la circulaire DGEFP 2007-30 du 27 décembre 2007 et rappelées par la circulaire de la DGEFP 2009-44 du 7 décembre 2009. En particulier : *« Les fonds structurels européens interviennent en cofinancement d'opérations parfaitement et clairement identifiées et délimitées, dans une logique de financement de projet et non du fonctionnement courant de structure. »*³¹.

³¹ Circulaire DGEFP 2007-30 du 27 décembre 2007 relative au cofinancement des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) par le Fonds social européen.

Annexe II

Le financement de postes de conseillers exerçant une action reposant sur le « face à face » avec le jeune est donc explicitement exclu de l'assiette d'éligibilité, au profit du financement d'actions relevant de l'assistance aux personnes (prestations complémentaires des entretiens individuels) ou d'actions relevant de l'assistance aux structures et systèmes (connaissance de l'environnement économique et social, concertation renforcée des acteurs, professionnalisation des acteurs via des formations ou la création d'outils internet par exemple)³².

D'autres conditions sont également posées à l'utilisation du FSE, notamment :

- ◆ l'éligibilité des **seules dépenses qui constituent une charge comptable pour l'organisme** bénéficiaire et qui sont liées et nécessaires à la mise en œuvre de l'opération ;
- ◆ **l'absence de sur-financement** de ces dépenses, c'est-à-dire la prise en compte, avant la détermination de l'aide communautaire, de l'ensemble des ressources, y compris les éventuelles recettes générées, contribuant au financement des dépenses de l'opération ;
- ◆ la **mise en place d'une « comptabilité séparée »**, permettant de justifier par des pièces comptables probantes la réalité des coûts de mise en œuvre de l'opération et des ressources financières mobilisées ;
- ◆ l'utilisation, pour la justification des coûts indirects liés à l'opération, de **clés de répartition des charges comptables** de l'organisme, basées sur des unités de mesure des réalisations « physiques » et non sur des clés de nature purement financière.

Les crédits FSE accordés aux missions locales ne se sont pas toujours inscrits dans un cadre où l'ensemble des conditions précédentes étaient respectées. En particulier, les crédits FSE ont durablement été utilisés pour **financer des postes de conseillers** (dépenses courantes de fonctionnement) alors que l'inéligibilité de ces dépenses est désormais clairement établie³³.

Il en est résulté deux conséquences pour les missions locales :

- ◆ d'une part, une **diminution des dépenses éligibles** et, concomitamment, une **diminution des crédits FSE attribués aux missions locales**, aussi bien en valeur absolue (les crédits FSE sont passés de 45,6 M€ en 2005 à 35,8 M€ en 2008 au niveau national agrégé) qu'en proportion des financements publics (les crédits FSE, qui s'élevaient à 11 % du total des financements publics en 2005, n'en représentaient plus que 7,7 % en 2008). Sur le détail des 279 missions locales qui ont connu une baisse de leur financement FSE entre 2005 et 2008, la diminution médiane est de 31,8 %.
- ◆ d'autre part et plus ponctuellement, une obligation de **rembourser des crédits FSE déjà perçus** en raison de « **corrections financières** », c'est-à-dire de constatation *ex post* par les autorités d'audit des fonds structurels de l'inéligibilité de crédits européens attribués à des missions locales. Ces corrections financières, lorsqu'elles ne sont pas compensées par les autres financeurs, peuvent fragiliser fortement la mission locale. La mission locale de Mulhouse estime ainsi à environ 200 000 € le montant cumulé de corrections financières dont elle a été l'objet entre 2005 et 2008, soit environ 10 % du montant moyen de ses subventions annuelles sur la même période.

³² Ces conditions, ainsi que les suivantes, sont détaillées dans la circulaire DGEFP n° 2009-44 du 7 décembre 2009 relative à la programmation des opérations portées par les missions locales et les PAIO cofinancées au titre des crédits du FSE de la période 2007-2013.

³³ Cf. circulaire DGEFP n° 2010-04 du 21 janvier 2010 *op. cit.*

Annexe II

La présence de fonds européens dans les ressources des missions locales est donc **une source de fragilité budgétaire et de manque de prévisibilité du gestionnaire sur ses produits** : ce dernier est en effet exposé à une incertitude, à la fois sur les projets qu'il pourra effectivement faire valider comme éligibles (étape de la programmation des dépenses) et sur la faculté de considérer comme acquis les remboursements de dépenses perçus des autorités communautaires (la subsistance d'un risque de correction financière obligeant à passer des provisions parfois importantes).

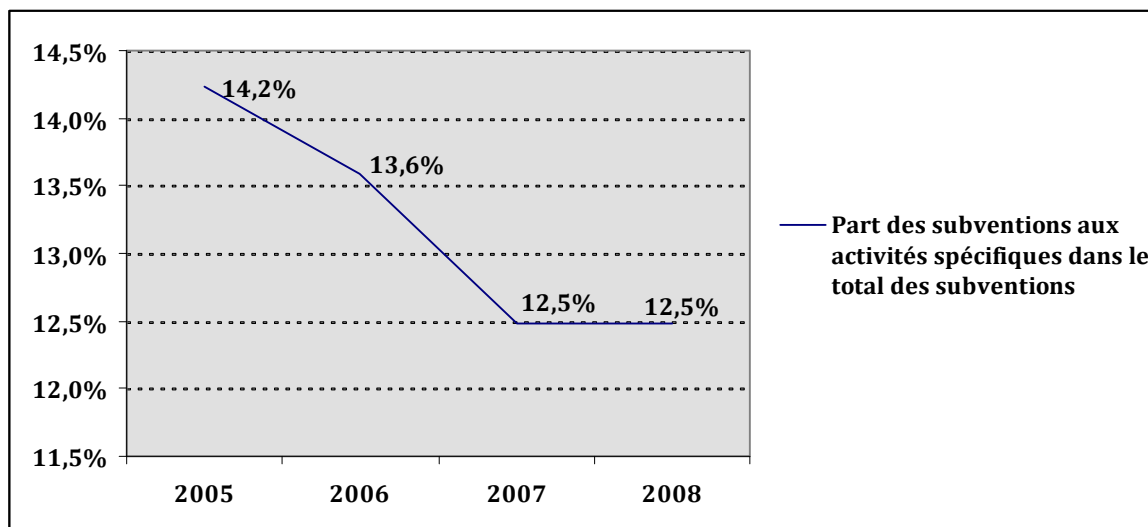
Afin d'y remédier, la circulaire DGEFP 2009-44 préconise aux DIRECCTE³⁴ de coordonner la négociation des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) avec les projets FSE et de concentrer les crédits européens sur les axes 3, 4 et 5 de la CPO afin de limiter les difficultés d'éligibilité (développement d'actions pour favoriser l'accès à l'emploi ; expertise et observation active du territoire ; ingénierie de projet et animation locale au service de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes).

2.2.3. Plus ponctuellement, la part non négligeable des financements spécifiques sur le total des subventions peut fragiliser la gestion des missions locales

Les financements pour activité spécifique, à la différence des subventions de fonctionnement, **sont conditionnés à la réalisation d'actions précises** (cf. 1.2.1 ci-dessus). Le gestionnaire de la mission locale ne dispose donc pas des mêmes marges de manœuvre sur ces crédits que sur les subventions de fonctionnement.

Sur la période comprise entre 2005 et 2008, **la part relative des subventions pour activité spécifique a diminué par rapport aux subventions de fonctionnement**. Les subventions pour activité spécifique représentaient ainsi 12,5 % du total des subventions³⁵ en 2008 contre 14,2 % en 2005 (données nationales agrégées du réseau des missions locales et des PAIO).

Graphique 15 : Evolution de la part des subventions aux activités spécifiques dans le total des subventions



Source : ICARE.

Ces données nationales masquent toutefois **d'importantes disparités** entre missions locales au sein du réseau.

³⁴ Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

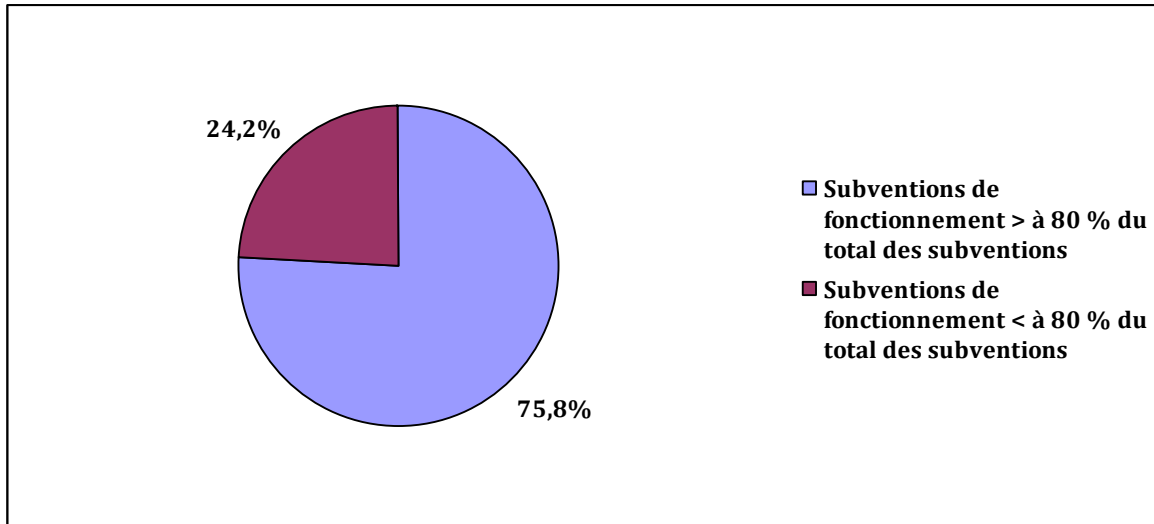
³⁵ Les contributions volontaires en nature ont été intégrées au total des subventions.

Annexe II

Ainsi en 2008 :

- ◆ pour 176 missions locales, soit 36,4 % du total des missions locales, les subventions de fonctionnement représentent **moins de 80 % du total des produits**³⁶ ;
- ◆ pour 118 missions locales, soit 24,2 % du total, les subventions de fonctionnement représentent moins de **80 % du total des subventions**.

Graphique 16 : Répartition des missions locales en fonction de la part de leurs subventions de fonctionnement dans le total de leurs subventions en 2008



Source : ICARE.

Parmi les 118 missions locales dont les subventions de fonctionnement représentent moins de 80 % du total des subventions :

- ◆ les subventions de fonctionnement représentent en moyenne **72,8 % du total des subventions** ;
- ◆ la plus faible proportion de subventions de fonctionnement dans le total des subventions s'élève à **50,1 %** (mission locale de Saint-Pierre en Martinique).
- ◆ sur l'Ile-de-la-Réunion, où les 4 missions locales sont concernées, les subventions de fonctionnement représentent en moyenne 66,6 % du total des subventions.

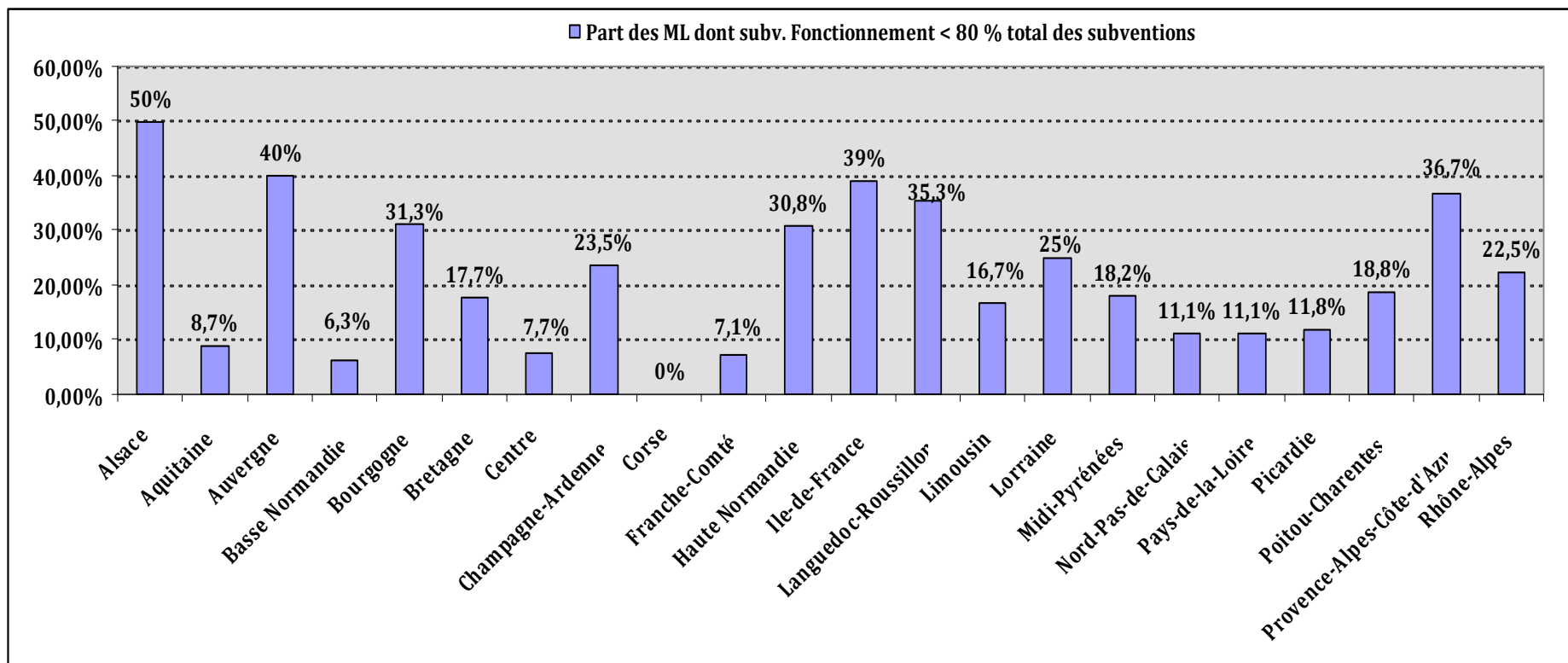
A contrario, en 2008, **six missions locales ne percevaient aucune subvention aux activités spécifiques** : les seules subventions perçues par la mission locale sont les subventions de fonctionnement. Il s'agit des missions locales de :

- ◆ Avranches (Manche) ;
- ◆ Bastia (Corse) ;
- ◆ Gagny Villemomble les Pavillons-s-bois (Ile-de-France) ;
- ◆ Mission locale de la Cabesterre (Martinique) ;
- ◆ Mission locale de l'Espace Sud (Martinique) ;
- ◆ Mission locale Nord Charente (Poitou-Charentes).

³⁶ La mission considère que les contributions volontaires en nature sont homogènes à des subventions de fonctionnement en activité principale et non pas à des subventions liées aux activités spécifiques.

Annexe II

**Graphique 17 : Part des missions locales dont les subventions de fonctionnement représentent moins de 80 % du total des subventions
(France métropolitaine)**



Source : ICARE.

Annexe II

Une part substantielle de financements pour activités spécifiques **est susceptible de fragiliser les missions locales** à plusieurs titres :

- ◆ les financements spécifiques sont conditionnés à des objectifs précis (réalisation d'actions, conduite de programmes) souvent **limités dans le temps** et susceptibles de varier d'un exercice à l'autre. Une part trop importante de financements spécifiques signifie donc pour le gestionnaire de mission locale un **manque de visibilité sur ses ressources** alors que les emplois correspondants sont en partie non flexibles (les financements spécifiques sont utilisés pour rémunérer des ETP afin de réaliser les actions correspondantes ; la cessation des financements spécifiques implique de rechercher de nouvelles sources de financement de ces charges de personnel, ou de procéder à la cessation d'activité des salariés concernés) ;
- ◆ la part excessive de financements spécifiques a également pour conséquence **d'empêcher l'État d'utiliser la CPO comme outil de pilotage budgétaire** : tant que des missions locales apparaissent sous-dotées en crédits de fonctionnement et obligées de compenser cette sous-dotation par des crédits spécifiques supplémentaires, il apparaît peu rationnel de moduler la part des crédits de fonctionnement en fonction des résultats atteints par la structure au regard des objectifs fixés dans la CPO.

Toutefois, le recours à des financements pour activité spécifique est aussi un **indicateur de dynamisme de la mission locale** : il témoigne de sa capacité à identifier et à conduire des projets complémentaires de son activité principale. Mais cette capacité additionnelle ne peut être exercée que si la mission locale dispose d'un **socle de crédits de fonctionnement lui permettant de couvrir son activité principale**.

2.3. Les charges de personnel apparaissent peu dynamiques une fois neutralisé l'effet des recrutements massifs de conseillers CIVIS en 2005

2.3.1. Les missions locales sont régies par une convention collective qui prévoit des règles d'avancement et d'ancienneté basées sur une grille indiciaire

Le personnel du réseau des missions locales et des PAIO est régi par une **convention collective de branche** conclue le 21 février 2001³⁷.

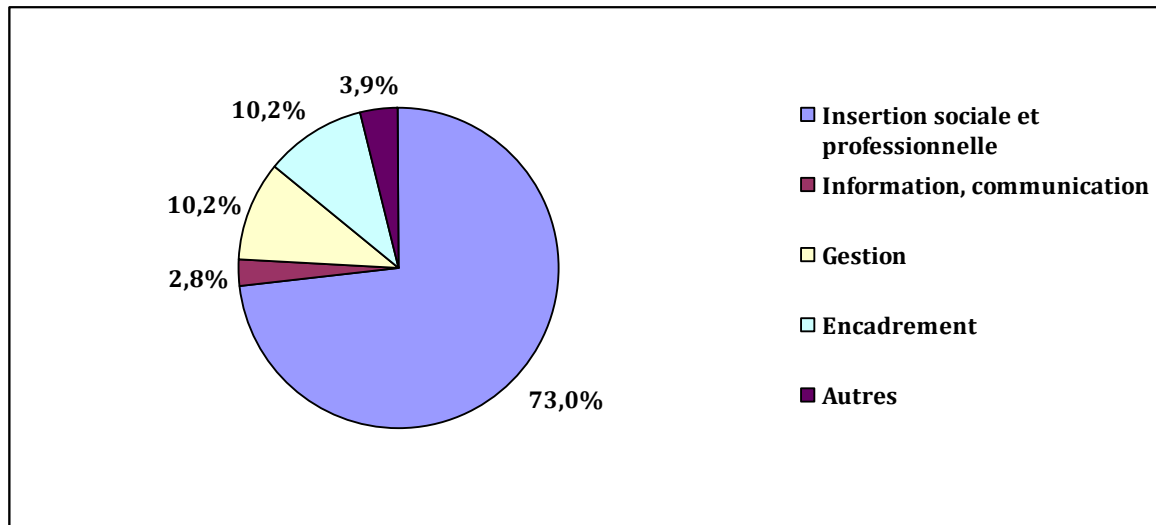
La convention collective fixe les principes suivants :

- ◆ les emplois des missions locales obéissent à une classification reposant sur le principe de **compétences** :
 - la convention collective a défini quatre **métiers** :
 - insertion sociale et professionnelle ;
 - information, communication ;
 - gestion ;
 - encadrement.

³⁷ Convention collective des missions locales et PAIO du 21 février 2001 (étendue par arrêté du 27 décembre 2001), IDCC 2190.

Annexe II

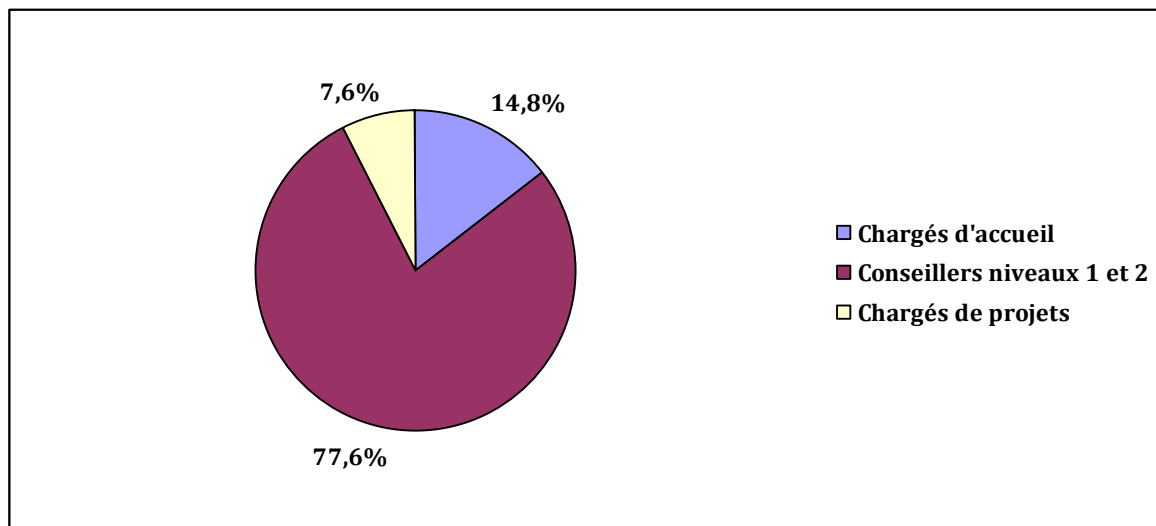
Graphique 18 : Répartition de l'effectif total du réseau des missions locales par métiers de la convention collective en 2008 (en ETP)³⁸



Source : ICARE.

- chacun de ces métiers est décomposé en **emplois repères**. Par exemple, le métier de l'insertion sociale et professionnelle est décomposé en trois emplois repères :
 - chargé d'accueil ;
 - conseiller (niveaux 1 et 2) ;
 - chargé de projets.

Graphique 19 : Répartition des différents emplois du métier de l'insertion sociale et professionnelle en 2008 (en ETP)



Source : ICARE.

³⁸ La catégorie « autres » rassemble les métiers qui ne sont pas définis dans la convention collective des missions locales.

Annexe II

- à chaque emploi correspondent plusieurs **domaines de compétences** (la convention collective en prévoit un total de 48) auxquels sont associées des **cotations** en nombre de points. Le croisement des compétences en fonction de quatre critères liés à l'activité attendue des salariés au sein de la structure (contribution aux missions de la structure, aux relations, à la complexité technique et à l'autonomie) permet d'obtenir une **grille de 13 niveaux de cotation** qui détermine le niveau de rémunération à l'entrée et les règles d'évolution de la rémunération en fonction de l'ancienneté des salariés³⁹.
- ◆ La cotation se traduit par un indice professionnel (IP) calculé en **nombre de points**. La rémunération d'une personne nouvellement recrutée au sein d'une mission locale se calcule par **le produit de l'indice professionnel correspondant à la cotation de son emploi avec la valeur du point**.

Tableau 5 : Grille d'indice professionnel minimal par cotation fixée dans la convention collective des missions locales (annexe I)

Emploi	Cotation	Indice professionnel
Assistant administratif	4	315
	5	328
Chargé d'animation	6	341
Chargé d'accueil		
Assistant de gestion	7	345
Chargé de documentation	8	350
	9	360
Assistant de direction	10	380
Chargé d'information et de documentation		
Assistant financier		
Assistant informatique	11	389
Conseiller niveau 1		
Conseiller niveau 2	12	434
	13	460
Chargé de projet	14	480
Responsable de secteur	15	540
Directeur	16	600

Source : Convention collective des missions locales et PAIO.

Les règles d'ancienneté, fixées par avenant à la convention collective en 2004, reposent sur **un complément indiciaire** de 15 points supplémentaires tous les trois ans au cours des six premières années, puis de 10 points d'indice supplémentaire tous les trois ans à compter de la neuvième année.

³⁹ Convention collective des missions locales et PAIO, article 6.1.

Annexe II

Tableau 6 : Rythme d'acquisition de points supplémentaires en fonction de l'ancienneté pour les personnels des missions locales

Année d'activité	3 ^e ⁴⁰	6 ^e ⁴¹	9 ^e	12 ^e	15 ^e	18 ^e	21 ^e	24 ^e	27 ^e	30 ^e
Points supplémentaires acquis sur l'année	+ 15	+ 15	+ 10	+ 10	+ 10	+ 10	+ 10	+ 10	+ 10	+ 10
Total cumulé des points d'ancienneté acquis depuis le début de la carrière	+ 15	+ 30	+ 40	+ 50	+ 60	+ 70	+ 80	+ 90	+ 100	+ 110

Source : Convention collective des missions locales et des PAIO.

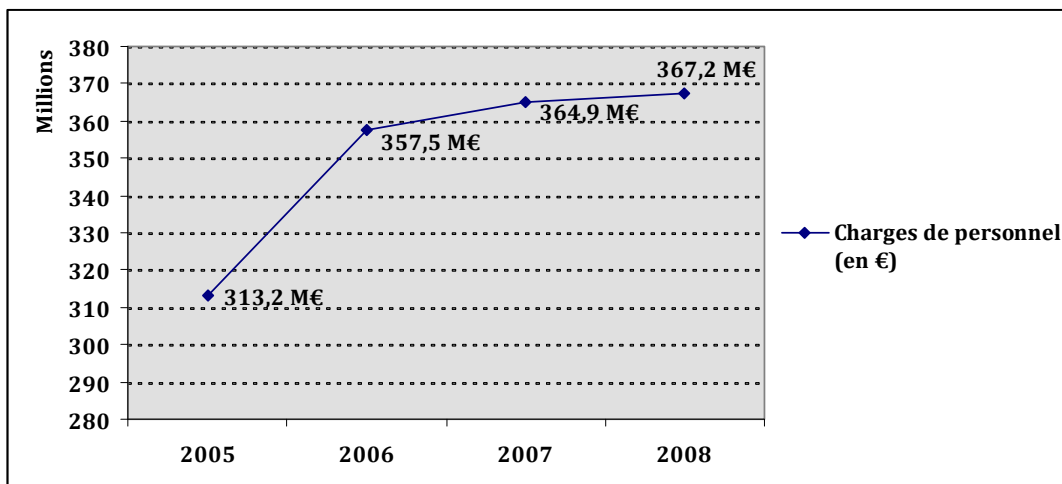
2.3.2. Les calculs relatifs aux charges de personnel mettent en évidence une masse salariale globalement peu dynamique une fois neutralisés les recrutements liés à la mise en place du CIVIS en 2005

2.3.2.1. La forte hausse des charges de personnel entre 2005 et 2006 est principalement liée aux recrutements destinés à la mise en œuvre du CIVIS, le niveau des salaires ayant été contenu sur la période

2.3.2.1.1. La forte hausse des charges de personnel entre 2005 et 2008 s'explique principalement par l'impact des recrutements CIVIS en 2005

Entre 2005 et 2008, les charges de personnel du réseau national des missions locales ont augmenté de 17,3 %, passant de 313,2 M€ (en 2005) à 367,2 M€ (en 2008).

Graphique 20 : Evolution des charges de personnel⁴² depuis 2005 (en €)



Source : ICARE.

⁴⁰ En début de troisième année.

⁴¹ (et suivantes) : en fin d'année.

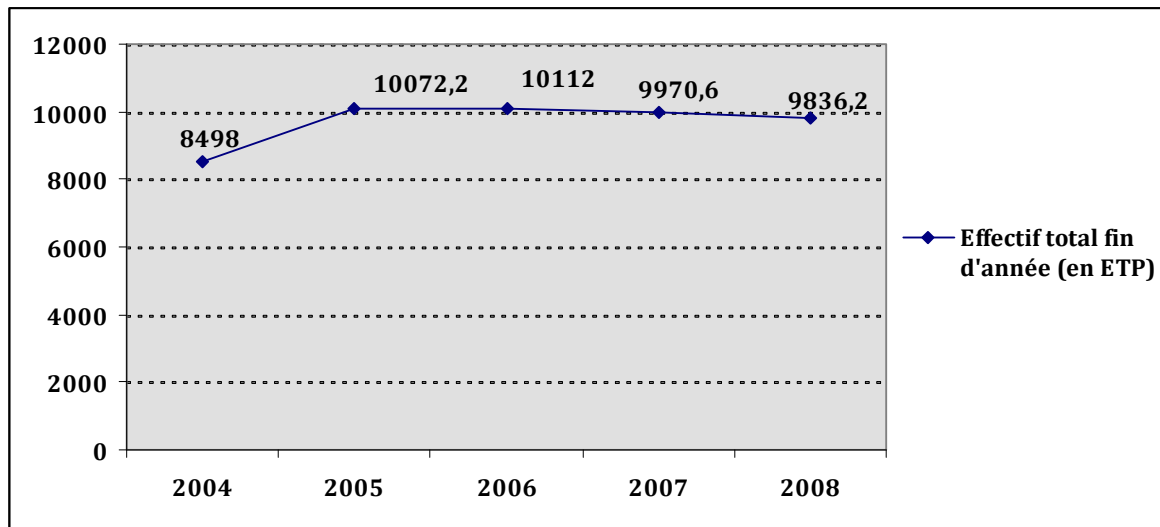
⁴² Charges de personnel + Taxe sur les salaires + Apports en personnel mis à disposition à titre gratuit par les missions locales (contributions volontaires en nature, volet charges).

Annexe II

Cette évolution reflète largement un **effet volume** lié au recrutement des conseillers CIVIS en 2005 : en effet, la mise en place du CIVIS s'est accompagnée du recrutement d'environ 2 000 salariés supplémentaires (l'effectif total du réseau des missions locales s'élevait à 9 327 ETP fin 2005 contre 7 719 ETP fin 2004). Les recrutements ayant commencé autour du 1^{er} septembre de l'année 2005 selon les informations fournies à la mission par le CNML, leur impact sur les charges de personnel a été pleinement reflété à partir de l'exercice 2006 seulement. Cela explique la forte augmentation (+ 14 %) des charges de personnel entre 2005 et 2006.

Ainsi, les données relatives aux effectifs mettent en évidence une **stabilité, et même une légère décroissance, des effectifs depuis 2005** :

Graphique 21 : Evolution de l'effectif total du réseau des missions locales au 31 décembre de l'année entre 2004 et 2008 (en ETP)



Source : Rapports annuels du CNML.

Les effectifs nouvellement intégrés dans le cadre du CIVIS étaient en poste dans leur quasi-totalité au 31 décembre 2005, ce qui explique que les graphiques 27 et 28 reflètent une grande stabilité des effectifs entre fin 2005 et fin 2006.

La forte augmentation des charges de personnel entre 2005 et 2008 provient donc pour l'essentiel des recrutements de conseillers liés à la mise en place du CIVIS au cours du dernier trimestre de l'année 2005.

2.3.2.1.2. Le niveau des salaires bruts évolue de façon peu dynamique

Afin de neutraliser l'impact des recrutements de conseillers CIVIS en 2005, la mission a procédé aux calculs suivants :

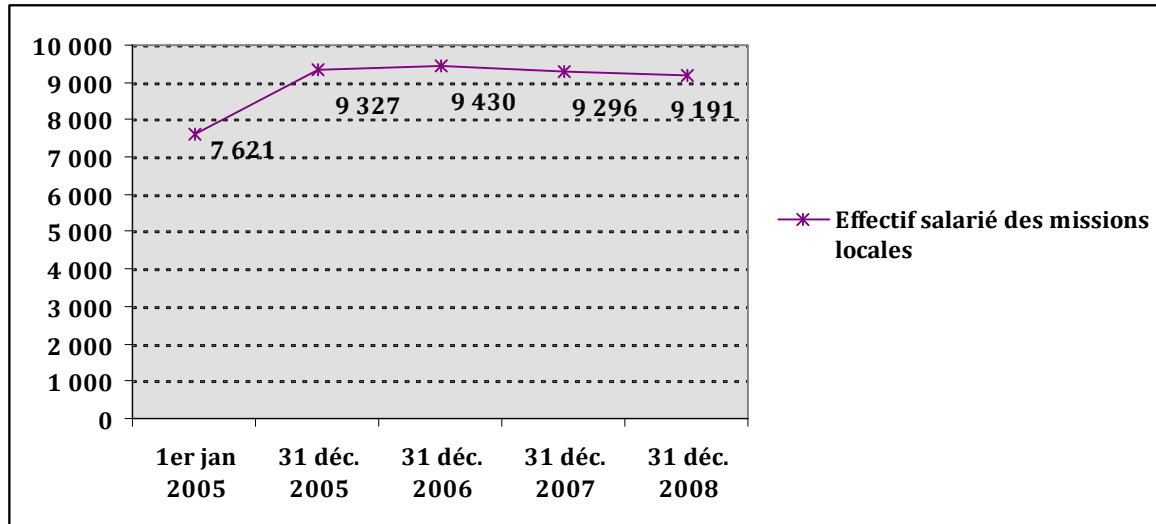
- ◆ l'effectif de l'exercice 2005 a été recalculé en prenant en compte :
 - au 1^{er} janvier 2005, l'effectif présent dans le poste au 31 décembre 2004 (8 498 ETP⁴³) ;
 - au 31 décembre 2005, l'effectif comptabilisé dans le rapport annuel d'activité 2005 du CNML (10 072 ETP) ;
 - l'opération a été réitérée à chaque exercice jusqu'en 2008 pour calculer la progression de l'effectif sur chaque année.

⁴³ Source : CNML, *Rapport annuel d'activité 2004*.

Annexe II

- ◆ l'effectif de chaque exercice a été **diminué des effectifs mis à disposition** des missions locales par leurs financeurs, afin de ne prendre en compte que les effectifs affectant les charges de personnel des missions locales. Par exemple, l'effectif au 1^{er} janvier 2005 a été diminué des 877 ETP mis à disposition en 2004⁴⁴, et l'effectif au 31 décembre 2005 a été diminué des 745 ETP mis à disposition en 2005 ;

Graphique 22 : Evolution de l'effectif salarié des missions locales entre 2005 et 2008



Source : CNML et mission.

Pour apprécier l'évolution du niveau des salaires, la mission a calculé **l'évolution de la masse salariale moyenne par ETP**.

Pour 2006, 2007 et 2008, compte tenu de la quasi stabilité des effectifs, on peut considérer que l'effectif moyen est égal à la moyenne entre l'effectif début d'année et l'effectif fin d'année. En 2005 en revanche, les effectifs ont fortement augmenté en cours d'année sans que les recrutements aient été réalisés régulièrement tout au long de l'exercice. L'hypothèse d'un recrutement moyen au 15 octobre, correspondant à des recrutements régulièrement étalés sur le quatrième trimestre, a été retenue par la mission après discussion avec le secrétariat général du CNML.

Dans ce cadre, l'effectif moyen en ETP en 2005 s'élève à $[10,5/12 \times (\text{effectif salarié au 31 décembre 2004}) + 1,5/12 \times (\text{effectif salarié au 31 décembre 2005})]$.

Le tableau 7 ci-dessous présente l'évolution des effectifs moyens et de la masse salariale de 2005 à 2008 :

Tableau 7 : Evolution de la masse salariale par ETP entre 2005 et 2008

	2005	2006	2007	2008	2008/2005	TCAM
Effectif moyen salarié (ETP)	7 834	9 379	9 363	9 244	+18,0 %	+5,7 %
Masse salariale (M€)	313	357	365	367	+17,3 %	+5,4 %
Niveau moyen de masse salariale par ETP (€)	39 953	38 066	38 983	39 704	-0,6 %	-0,2 %

Source : Mission.

⁴⁴ L'effectif mis à disposition fin 2004 exprimé en ETP n'étant pas disponible, la mission a appliqué à l'effectif mis à disposition en 2004 exprimé en nombre de personnes (986 personnes) le ratio existant entre l'effectif total exprimé en ETP (8 498 ETP) et l'effectif total exprimé en nombre de personnes (9 549 personnes) fin 2004. Source : CNML, *Rapport annuel d'activité 2004*.

Annexe II

Le tableau 7 ci-dessus met ainsi en évidence que les charges de personnel, hors évolution de l'effectif, ont **augmenté de -0,6 % entre 2005 et 2008**, soit un taux de croissance annuel moyen de -0,2 %.

2.3.2.2. La hausse du coût moyen par salarié s'explique principalement par la revalorisation du point en partie compensée par un GVT négatif

2.3.2.2.1. La revalorisation du point s'est élevée à 4,7 % entre 2005 et 2008

Le point s'élevait à 4,15 € du 1^{er} janvier 2005 au 30 juin 2005 et à 4,2 € du 1^{er} juillet 2005 au 31 décembre 2005, soit 4,175 € en moyenne sur l'année 2005. Il était passé à 4,37 € au 1^{er} janvier 2008. Cela représente donc une **augmentation de 4,7 % entre 2005 et 2008**.

Tableau 8 : Evolution de la valeur du point applicable aux salariés régis par la convention collective des missions locales depuis 2002

Date d'effet	Valeur du point (en €)
A compter du 1er juillet 2002	4,08
A compter du 1er juillet 2003	4,15
A compter du 1er juillet 2005	4,2
A compter du 1er janvier 2006	4,25
A compter du 1er janvier 2007	4,3
A compter du 1er janvier 2008	4,37
A compter du 1er juillet 2009	4,41

Source : Convention collective des missions locales et des PAIO.

Une revalorisation du point supérieure à l'augmentation du coût moyen par salarié sur la même période signifie que **les autres composantes de la masse salariale, réunies dans l'agrégat GVT, ont évolué sur une tendance de -5,3 % entre 2005 et 2008**.

Encadré 3 : Composition et mode de calcul du GVT

Le GVT (glissement vieillesse technicité) se définit comme « la part de l'évolution des salaires qui résulte des évolutions de carrière propres à chaque agent »⁴⁵.

Il s'entend à effectif constant et se calcule par différence entre le GVT positif et le GVT négatif.

$$\text{GVT solde} = \text{GVT positif} - \text{GVT négatif}$$

- ◆ Le **GVT positif** correspond à « l'augmentation de la rémunération individuelle d'un agent découlant d'un avancement automatique sur sa grille indiciaire (« composante vieillesse »), d'une promotion au choix dans un corps ou grade (composante « glissement ») ou d'un changement de grade ou de corps par le biais d'un concours (composante « technicité ») ». Dans le cas des missions locales, le GVT positif déterminerait l'impact respectif de l'indice d'ancienneté (composante vieillesse), de la promotion au sein d'un emploi de référence (primes, majorations d'indice etc.) et des changements d'emplois de référence (composante technicité). Il suppose de connaître précisément l'évolution de ces trois paramètres sur la population globale des missions locales, au moins sur deux exercices consécutifs. La variation du point et les mesures catégorielles sont exclues du calcul du GVT. ;

⁴⁵ Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, *Le pilotage de la masse salariale*, juin 2005.

Annexe II

- ◆ Le **GVT négatif**, aussi appelé « effet de noria », mesure « le tassement du salaire moyen par tête dû au départ d'une population dont le salaire est généralement supérieur à celui des remplaçants ». Le GVT négatif se calcule selon la formule suivante :

$$\text{GVT négatif} = \text{nombre de sortants} \times (\text{coût d'un salarié sortant} - \text{coût d'un salarié entrant})$$
- ◆ Il suppose de connaître avec précision l'indice agrégé moyen des salariés sortants sur un exercice et l'indice agrégé moyen des salariés recrutés sur le même exercice, la ventilation par emploi de référence devant être réalisée dans le cas particulier des missions locales.

2.3.2.2.2. L'augmentation des charges salariales liée à l'ancienneté représente environ 0,7 % par an

Pour estimer l'impact de la hausse des charges de personnel liée à l'ancienneté et en l'absence de l'ensemble des données nécessaires pour calculer complètement le GVT, la mission s'est basée sur deux séries de données :

- ◆ d'une part, les données relatives à la répartition de la population des missions locales par ancienneté en 2008⁴⁶. Comme, selon les règles fixées par la convention collective, les salariés bénéficient de 15 points d'ancienneté lors de leur troisième année, puis 15 points supplémentaires après six ans d'ancienneté et 10 points supplémentaires tous les trois ans à partir de la neuvième année, ils acquièrent en moyenne cinq points par an entre la troisième année et la neuvième année, puis 3,3 points par an à partir de la neuvième année. La mission a pu en déduire une moyenne pondérée du nombre de points supplémentaires acquis chaque année pour une population type. Cette moyenne s'établit à **3,2 points par an** en 2008.

Tableau 9 : Répartition de la population des missions locales par ancienneté en 2008

Ancienneté de l'effectif	Population (nombre de personnes)	Nombre moyen de points d'indice d'ancienneté supplémentaires par an
Inférieure à 1 an	825	0
1-2 ans	1130	0
3-5 ans	1945	5
6-8 ans	1358	5
9-11 ans	1010	3,33
12-14 ans	676	3,33
15-20 ans	813	3,33
Supérieure à 21 ans	197	3,33
Total	7 954	

Source : UNML pour les populations ; IGF pour calculs de points d'ancienneté.

- ◆ d'autre part, les données relatives à la répartition du nombre de points d'indice des salariés des missions locales par type d'indice et par emploi repère de la convention collective⁴⁷.

⁴⁶ Source : Kynos, *Enquête rémunérations pour le compte de l'Observatoire des métiers et des qualifications Missions locales et PAIO*, 13 octobre 2009. Etude réalisée pour le compte de l'UNML. Calcul réalisé sur un échantillon de 7 954 salariés.

⁴⁷ Source : UNML, *Enquête sur la rémunération – année 2008*. Calcul réalisé sur la base d'un échantillon de 4 499 salariés.

Annexe II

Tableau 10 : Impact respectif des majorations d'indice, de l'ancienneté et des primes dans le salaire brut des salariés de missions locales en 2008 (en points)

Emplois repères de la convention collective		Indice professionnel minimum	Indice professionnel moyen constaté en 2008	Indice d'ancienneté moyen constaté en 2008	Indice de responsabilité moyen constaté en 2008	Montant moyen des primes mensuelles constaté en 2008 (en €)	Salaire brut mensuel moyen constaté en 2008 (en €)
Assistant administratif	H	315	347,91	17,73	0	15,80	1 613,64
	F	315	345,66	16,7	0	23,34	1 606,86
Assistant de gestion	H	345	374,67	10	0	52,19	1 733,20
	F	345	380,93	22,43	3,39	27,50	1 804,99
Assistant de direction	H	380	453,75	18,75	0	30,33	2 095,15
	F	380	448,16	29,54	0,2	48,58	2 137,01
Assistant financier	H	380	457,6	24	0	16,77	2 121,36
	F	380	463,06	25,85	0,24	31,41	2 168,99
Assistant informatique	H	389	430,12	24,31	1,43	41,39	2 033,50
	F	389	417,97	24,86	0	15,84	1 951,01
Chargé d'accueil	H	341	355,3	15,15	7,05	25,55	1 675,23
	F	341	357,82	18,98	0	28,62	1 675,24
Conseiller niveau I	H	389	410,3	16,64	0,43	31,60	1 899,21
	F	389	407,83	16,65	0,27	29,85	1 886,01
Conseiller niveau II	H	434	464,22	25,3	0,25	42,92	2 183,22
	F	434	461,09	24,71	0,14	38,86	2 162,42
Chargé de projet	H	480	526,06	25,98	1,37	45,89	2 464,29
	F	480	523,8	26,01	0,55	38,24	2 443,31
Chargé d'animation	H	341	360,44	10,31	0	26,78	1 646,96
	F	341	362,48	15,62	0,83	38,21	1 694,13
Chargé de documentation	H	350	387,14	23,57	0	19,79	1 814,59
	F	350	377,55	25,13	0	23,30	1 783,01
Chargé de communication	H	380	448	15	0	30,96	2 054,27
	F	380	405,74	24,48	0	44,10	1 924,16
Responsable de secteur	H	540	608,24	25,1	16,68	59,73	2 900,32
	F	540	606,88	27,58	15,42	53,89	2 893,87
Directeur	H	600	808,83	29,14	62	74,13	4 007,00
	F	600	747,25	30	67,55	91,46	3 783,24
Indice moyen pondéré			452,48	21,95	4,15		

Source : Données UNML et mission.

Annexe II

Ainsi en 2008, le nombre moyen de points d'indice des salariés de missions locales (tout type d'indice confondu) était de 479 points.

L'augmentation annuelle moyenne de 3,2 points d'ancienneté (cf. tableau 9 ci-dessus) représente donc un **glissement de l'ordre** de $3,2 / 479 = 0,7 \%$ par an.

2.3.2.2.3. *Le croisement de la composante « technicité » du GVT positif et de l'effet de noria évolue selon une pente négative qui permet d'expliquer l'évolution globale du niveau des charges*

L'impact cumulé de la revalorisation du point et de l'ancienneté représente une progression d'environ 7,5 % sur la période 2005-2008 (point : + 4,7 % ; ancienneté : $4 \times 0,7 = + 2,8 \%$).

Si le niveau de rémunération par ETP a progressé de - 0,6 % sur la même période (cf. 2.3.2.1.2 ci-dessus), cela signifie que **les autres composantes du GVT** – composantes « glissement » et « technicité » du GVT positif, évolution du GVT négatif – **ont cumulativement évolué à raison de - 8,1 % entre 2005 et 2008.**

Les promotions et avancements affectant le GVT à la hausse, ce résultat peut s'expliquer par **le cumul d'un avancement faible** (composantes G et T du GVT positif) **et d'un effet de noria important** qui compense également en partie l'impact du point et de l'ancienneté. L'impact de l'effet de noria provient notamment de **la structure d'ancienneté du personnel des missions locales :**

- ♦ d'une part, en 2008, **les deux tiers du personnel des missions locales avaient moins de 8 ans d'ancienneté** (cf. tableau 8 ci-dessus). La moitié avait moins de 5 ans d'ancienneté ;
- ♦ d'autre part, **le *turn-over* est significatif** : le nombre de sorties représentait environ 11 % de l'effectif en 2008⁴⁸.

Il en résulte un renouvellement important et régulier des effectifs. On peut supposer que les salariés nouvellement recrutés sont majoritairement titulaires de points d'indice et de primes moins élevés que leurs prédécesseurs plus anciens, ce qui expliquerait une progression contenue du niveau des rémunérations.

2.3.2.2.4. *Ce constat général peut parfois être modulé compte tenu des pratiques locales*

Ce constat global doit cependant être **nuancé en fonction des situations locales**. Il peut ainsi apparaître que l'insuffisance du *turn-over* ou une politique de valorisation systématique des salariés décidée par la direction entraînent un effet de noria plus faible ou un dynamisme plus élevé des composantes G et T du GVT positif et, par voie de conséquence, **une progression beaucoup plus forte des charges de personnel.**

En particulier, **l'attribution de points d'indice professionnel supplémentaires par rapport au minimum prévu par la convention collective peut affecter significativement le dynamisme de la masse salariale.**

En effet, la convention collective des missions locales étant basée sur le principe de compétences cotées par un indice, la détermination des salaires versés aux salariés est fonction des compétences qui leur sont reconnues :

⁴⁸ Source : Kynos, *Observatoire des métiers et des qualifications Missions locales et PAIO op. cit.*

Annexe II

- ◆ chaque emploi repère de la convention collective correspond à un nombre minimum de compétences et renvoie par conséquent à un **indice professionnel plancher** (cf. Tableau 5 : Grille d'indice professionnel minimal par cotation fixée dans la convention collective des missions locales (annexe I) ci-dessus) ;
- ◆ toutefois, les missions locales peuvent décider de :
 - recruter des salariés sur la base d'un indice professionnel supérieur à l'indice plancher prévu par la convention collective pour l'emploi correspondant, notamment s'il est reconnu à ce salarié des compétences supérieures à celles qui sont requises pour exercer cet emploi ;
 - reconnaître à leurs salariés de nouvelles compétences en cours de carrière, ce qui se traduit par une majoration de leur indice professionnel à emploi constant. Cette faculté peut découler de formations suivies par les salariés ou du souhait de la direction de valoriser un salarié : à travers la reconnaissance d'une compétence supplémentaire, il s'agit d'accorder au salarié une rémunération plus élevée.

Or les majorations d'indice professionnel affectent l'évolution des charges de personnel à trois niveaux :

- ◆ elles **augmentent le coût direct d'un salarié** ;
- ◆ elles **démultiplient l'impact des revalorisations du point sur la masse salariale** ;
- ◆ elles **réduisent l'effet de noria dont peut bénéficier la structure lors des renouvellements d'effectifs**, c'est-à-dire l'économie de charges de personnel qui résulte du remplacement d'un salarié en fin de carrière par un salarié dénué d'ancienneté sur un même poste. Cela est d'autant plus vrai si le *turn-over* du personnel est élevé.

La mission a ainsi pu constater lors de son déplacement au sein de la mission locale de Tarbes que celle-ci avait été confrontée à une accélération de ses charges de personnel après l'absorption de la mission locale rurale et de montagne des Hautes-Pyrénées qui recrutait majoritairement ses salariés sur un indice supérieur à celui prévu par la convention collective.

L'allocation de points d'indice supplémentaires aux minima fixés dans la convention collective peut s'expliquer par la préoccupation d'attirer de nouveaux profils au sein des missions locales, notamment s'agissant de salariés venant du secteur privé (opérateurs de placement privés, entreprises etc.). Il s'agit cependant d'une **décision qui entraîne des conséquences fortes en matière d'évolution des charges**. Cette décision ne peut donc être prise sans **accord préalable des financeurs** informés par des données précises et accordés au préalable sur les objectifs fixés à la mission locale et les choix d'organisation qui sont proposés en conséquence.

3. Propositions

Compte tenu des constats qui précèdent, l'enjeu pour les missions locales apparaît triple :

- ◆ **consolider les ressources de fonctionnement** afin que les missions locales améliorent leur maîtrise des produits destinés à couvrir leur fonctionnement courant. Cet objectif passe notamment par une optimisation du recours aux crédits FSE ;
- ◆ **améliorer l'évaluation et la modélisation des charges** afin de construire des budgets prévisionnels plus fiables et de mieux hiérarchiser les décisions stratégiques de la structure. L'enjeu est ici d'améliorer la connaissance et la prévision de l'évolution des charges de personnel ;
- ◆ **mettre en place des outils d'alerte et de réponse plus performants**, notamment pour les missions locales en difficulté financière.

Ces axes d'amélioration font l'objet des propositions suivantes.

3.1. Calibrer les financements communautaires en fonction de la capacité de gestion des missions locales

L'utilisation de crédits FSE implique plusieurs contraintes de gestion, notamment (cf. 2.2.2 ci-dessus) :

- ◆ la capacité à identifier des **projets précis**, correspondants aux critères fixés dans le PO national FSE, et à **porter le montage de ces projets** face aux services instructeurs et aux comités régionaux de programmation (recherche des cofinanceurs, montage des dossiers etc.) ;
- ◆ l'existence d'**outils de suivi, en particulier une comptabilité analytique**, permettant d'identifier précisément la part des crédits et des effectifs qui sont alloués aux projets financés par le FSE ;
- ◆ la capacité à **assumer les tâches de contrôle interne et de reporting** qui sont fixées par les dispositions communautaires⁴⁹.

La prise en compte cumulative de ces contraintes **n'est pas toujours possible pour les missions locales**, notamment parce qu'elle suppose de disposer de capacités de gestion minimum (ETP dédiés au moins à temps partiel, outils de contrôle de gestion élaborés, expertise en montage de projets) qui ne peuvent pas être réunies, sauf exception, dans de trop petites structures. La recherche systématique de financements FSE, même lorsque la structure ne dispose pas des capacités de gestion correspondantes en interne, devient dès lors une source d'inefficience de la gestion (coûts élevés pour un intérêt limité) et de risques financiers (non éligibilité de projets présentés à la programmation, non validation des certificats de service fait, corrections financières ultérieures).

La mission propose par conséquent de **limiter le financement FSE des missions locales** à deux types de situations.

⁴⁹ Cf. règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil du 11 juillet 2006 portant dispositions générales sur le fonds européen de développement régional, le fonds social européen et le fonds de cohésion, titre VI.

3.1.1. Réserver le financement FSE aux missions locales disposant de la taille suffisante

La première possibilité consiste à **réserver les crédits FSE aux missions locales disposant des capacités de gestion suffisantes.**

Les critères de capacité de gestion, qui seraient fixés dans une circulaire DGEFP et dont le respect serait apprécié localement par les DIRECCTE, pourraient notamment reposer sur les points suivants :

- ◆ capacité à monter des projets d'un montant financier supérieur à un montant plancher⁵⁰ ;
- ◆ existence d'au moins deux **ETP en charge de la gestion** dans la structure, dont au moins un disposant d'une expérience dans la gestion des fonds structurels européens ;
- ◆ existence d'une **comptabilité analytique détaillée** et validée au préalable par la DIRECCTE.

L'objectif est que seules les missions locales capables de gérer des crédits FSE sans être excessivement pénalisées en matière de coûts de gestion et sans s'exposer au risque de corrections financières bénéficient effectivement des crédits communautaires.

3.1.2. Réserver le financement FSE aux missions locales qui s'appuient sur des structures de gestion mutualisées

Une alternative à la proposition précédente consiste à **réserver les crédits FSE aux missions locales qui s'appuient sur des structures de gestion externes appropriées.**

En effet, les missions locales ne sont pas tenues de développer en interne les capacités de gestion nécessaires pour porter des projets FSE. Elles peuvent **s'appuyer sur des structures partenaires**, notamment :

- ◆ des PLIE qui sont également bénéficiaires de crédits européens, voire organismes intermédiaires pour la gestion du FSE ;
- ◆ des maisons de l'emploi lorsque celles-ci ont développé localement les compétences correspondantes.

L'intérêt est que les missions locales puissent s'appuyer sur ces structures partenaires pour bénéficier de leurs compétences en matière **d'ingénierie de projet** en amont de la programmation (montage du dossier) et de **développement d'outils de suivi et de gestion** pour les projets sélectionnés (tableaux de bord détaillés, mise en place d'une comptabilité analytique, expertise notamment juridique sur la fixation des coûts standards etc.).

Les missions locales pourraient également recourir à la constitution de **structures partenaires ad hoc**, notamment des consortiums de missions locales constitués pour monter des projets (cf. annexe IV relative à la gouvernance des missions locales).

Proposition n° 1 : Concentrer le financement communautaire (FSE) sur les missions locales ou consortiums de missions locales disposant des capacités de gestion appropriées.

⁵⁰ La région Alsace a par exemple retenu un seuil minimum de 3 000 € pour l'instruction des projets FEDER.

3.2. Adapter et affiner la connaissance de l'évolution des charges de personnel

3.2.1. Etablir un objectif partagé entre les différents financeurs sur la notion d'attractivité du recrutement des missions locales

L'attractivité des emplois des missions locales peut ponctuellement poser problème :

- ◆ d'une part, **la grille des emplois prévus dans la convention collective ne correspond pas toujours aux besoins des missions locales**. Par exemple, la gestion comptable et financière n'est reconnue qu'à travers l'emploi d'assistant de gestion, coté à un indice équivalent à celui de chargé d'accueil (345 points), ou l'emploi d'assistant financier, coté comme celui de chargé de documentation (380 points), alors même que les responsabilités afférentes sont parfois importantes. La création d'une nouvelle catégorie d'emploi ou la modification des compétences requises pour l'emploi de responsable de secteur afin d'y intégrer plus facilement des responsables comptabilité et gestion pourraient accélérer le recrutement de personnalités qualifiées sur ces domaines et améliorer la montée en compétence des missions locales en matière de gestion ;
- ◆ d'autre part, un projet de structure stratégique peut conduire des missions locales à **renforcer leurs compétences sur certains domaines** et à rechercher en conséquence le recrutement de personnalités plus qualifiées.

Dans ce contexte, qui relève avant tout de choix de gestion locaux, la mission peut formuler deux recommandations.

3.2.1.1. *Intégrer à la négociation paritaire sur la grille des emplois repères un volet relatif à la cotation des emplois*

Dans le cadre de la négociation paritaire nationale entre employeurs et salariés des missions locales proposée par la mission sur la remise à plat les différentes catégories d'emplois repères (cf. annexe IV relative à la gouvernance des missions locales, proposition n° 14), il pourrait être envisagé d'**actualiser le cas échéant la cotation**, en indices professionnels, **de chacun de ces emplois**.

Une telle évolution **n'apparaît toutefois envisageable qu'en étroite concertation avec les différents financeurs**. En effet, toute revalorisation générale d'indice aurait des conséquences immédiates sur le volume et la dynamique des charges de personnel des missions locales : la couverture de ces charges supplémentaires est donc indissociable de la décision de revaloriser les indices.

Proposition n° 2 : Intégrer à la négociation paritaire nationale sur la refonte des emplois repères un volet relatif à l'actualisation de la cotation de ces derniers.

3.2.1.2. *Faire de la politique RH un chapitre obligatoire du plan stratégique des missions locales*

Au plan local, **les choix de valorisation des emplois sont indissociables de la stratégie retenue par la mission locale** : la décision de procéder à des recrutements supplémentaires ou de revaloriser la cotation des postes dans un secteur de la mission locale afin d'y attirer des salariés plus qualifiés doit être la conséquence d'un **diagnostic précis** sur la performance de la mission locale et d'une **stratégie** visant à améliorer cette performance.

Annexe II

De plus, toute décision de cette nature ayant des conséquences immédiates en termes d'évolution des charges de personnel, **elle ne peut être prise sans un accord préalable de l'ensemble des financeurs de la mission locale.**

Par conséquent, les choix relatifs aux ressources humaines, notamment en matière de valorisation des postes, doivent être explicitement mentionnés dans le **plan stratégique** que chaque mission locale adoptera (cf. annexe IV relative à la gouvernance des missions locales, proposition n° 16). Ils doivent faire l'objet d'une évaluation quant à leur **impact sur les charges de personnel**. Toute augmentation des charges liée à une décision de politique RH ne peut être engagée qu'après accord préalable des financeurs quant à sa couverture.

Proposition n° 3 : Prévoir dans le plan stratégique des missions locales un chapitre consacré aux objectifs de la politique RH et aux moyens qui y sont consacrés.

3.2.2. Améliorer la connaissance statistique de l'évolution de la masse salariale

La mission a pu constater au cours de ses investigations que la connaissance de l'évolution des charges de personnel était inégale au sein du réseau des missions locales, notamment parmi les financeurs, et que les données permettant de calculer de façon précise les paramètres du GVT (part de chaque indice par emploi repère, évolutions dans le temps, montant et évolution des primes etc.) étaient parfois manquantes (cf. 2.3.2.2.3 ci-dessus).

La connaissance insuffisante de l'évolution des charges de personnel par les financeurs peut apparaître problématique, notamment lorsque ceux-ci sont confrontés localement à une mission locale en difficulté financière et à l'obligation subséquente de prendre des décisions permettant de rétablir l'équilibre des comptes. Plus largement, une connaissance plus précise des scénarios d'évolution des charges de personnel en fonction de décisions locales (développement d'un service de la mission locale, valorisation accrue de certains postes) serait de nature à réduire le risque de dérive financière d'une structure.

Dans ce cadre, il apparaît souhaitable d'**affiner le recueil des données relatives aux charges de personnel** et le **partage de ces données entre les partenaires sociaux et les financeurs**.

Des discussions ont été engagées entre l'UNML et la DGEFP pour identifier les données d'intérêt commun et le vecteur le plus approprié pour les recueillir, notamment compte tenu des projets de refonte de l'application ICARE.

La mission **encourage cette démarche**, non exclusive d'autres initiatives qui pourraient être prises par ailleurs. Elle souligne l'intérêt d'une **coopération entre l'État et les partenaires sociaux**, en particulier pour que les données demandées aux missions locales sous forme d'enquêtes fassent l'objet d'un consensus, condition nécessaire à l'obtention d'un taux de réponse satisfaisant de la part des structures. La mission estime qu'il serait également pertinent d'inclure dans cette démarche la **définition d'outils de modélisation précis de l'évolution de la masse salariale** (notamment de calcul de l'ensemble des paramètres du GVT solde).

Proposition n° 4 : Réaliser des enquêtes statistiques sur l'évolution des charges de personnel et construire des outils de modélisation de ces charges.

3.3. Privilégier le recours à des conférences de financeurs pour prévenir ou accompagner les difficultés des missions locales

Les outils présentés ci-dessus peuvent se révéler insuffisants pour prévenir la survenance de difficultés financières.

Annexe II

Lorsque celles-ci apparaissent (cumul de plusieurs déficits consécutifs, baisse rapide des fonds propres, difficultés de trésorerie etc. ; cf. 2.1.2 ci-dessus), les missions locales ont la possibilité de solliciter la réunion de leur conseil d'administration afin d'établir un diagnostic de la situation et de préparer des mesures correctrices.

La réunion du conseil d'administration peut toutefois s'avérer inadaptée. En particulier, **sa composition ne prévoit pas toujours la participation de l'ensemble des financeurs de la mission locale** (par exemple, le questionnaire réalisé par la mission a mis en évidence que le conseil régional ne participait pas au conseil d'administration de la mission locale dans 15,4 %⁵¹ des cas alors que, en 2008, seules deux missions locales⁵², soit 0,4 % des missions locales⁵³, ne percevaient aucun financement du conseil régional).

Pour remédier à cette situation, la solution de la **conférence des financeurs** a été expérimentée, par exemple dans la région Nord-Pas-de-Calais depuis 2008. Elle consiste à réunir une ou plusieurs fois par an (jusqu'à trois fois par an dans la région Nord-Pas-de-Calais) l'ensemble des financeurs pour que ceux-ci articulent leurs priorités et les modalités d'attribution de leurs crédits.

Dans le cas d'une mission locale en difficulté financière, la réunion d'une telle conférence des financeurs, à l'initiative de ces derniers ou de la mission locale elle-même, pourrait permettre de :

- ◆ établir un diagnostic précis, sur la base des données de la mission locale et de contre-expertises éventuelles, de la situation financière ;
- ◆ adopter des mesures correctrices, qu'il s'agisse du renforcement des fonds propres ou de la réduction des charges ;
- ◆ mettre en place un dispositif de suivi renforcé de la structure.

Proposition n° 5 : Privilégier le cadre de la conférence des financeurs en cas d'alerte sur la situation financière des missions locales.

⁵¹ Cf. annexe III relative à la gouvernance des missions locales, tableau 2.

⁵² Mission locale du Centre de la Martinique, commune du Lamentin ; mission locale de l'Espace Sud, commune de Rivière-Salée en Martinique.

⁵³ 0,8 % si l'on rapporte le nombre de missions locales n'ayant reçu aucun financement du conseil régional au nombre de missions locales ayant répondu au questionnaire adressé par la mission (259).

ANNEXE III

Métier et performance des missions locales

SOMMAIRE

1. L'ACTIVITÉ DES MISSIONS LOCALES EST EN CROISSANCE DANS UN CONTEXTE DE CHÔMAGE DES JEUNES PERSISTANT	1
1.1. Le chômage des jeunes est durablement élevé en France	1
1.2. Les missions locales accompagnent 1,2 million de jeunes dans leur démarche d'insertion sociale et professionnelle	2
1.2.1. <i>Une inscription législative d'une mission d'accompagnement global des jeunes.....</i>	<i>2</i>
1.2.2. <i>Un volume de jeunes accueillis en constante augmentation.....</i>	<i>3</i>
1.2.3. <i>Une relative stabilité des caractéristiques des publics accueillis.....</i>	<i>6</i>
1.3. Des taux élevés de couverture de la population jeune par les missions locales	7
1.3.1. <i>Les jeunes suivis par les missions locales représentent 34 % de la population jeune active</i>	<i>7</i>
1.3.2. <i>La couverture du territoire par les missions locales fait apparaître des choix d'organisation hétérogènes.....</i>	<i>12</i>
1.3.3. <i>Le traitement de l'accueil des jeunes représente une charge de travail limitée mais un fort enjeu d'attractivité et d'organisation interne à la mission locale</i>	<i>13</i>
2. LE MÉTIER DES MISSIONS LOCALES EST EN ÉVOLUTION ET VOIT SA DIMENSION D'ACCÈS À L'EMPLOI CONSOLIDÉE	22
2.1. Les outils des missions locales évoluent pour leur permettre de remplir au mieux leur mission d'accompagnement global vers l'emploi.....	22
2.1.1. <i>Les missions locales disposent d'une panoplie d'outils nationaux spécifiques pour accompagner les jeunes vers l'emploi.....</i>	<i>22</i>
2.1.2. <i>Les missions locales ont été dotées de nouveaux outils dans le cadre du plan de relance pour faciliter l'accès des jeunes aux outils de droit commun.....</i>	<i>30</i>
2.1.3. <i>Les missions locales peuvent orienter les jeunes qu'elles accompagnent vers des dispositifs spécifiques.....</i>	<i>33</i>
2.1.4. <i>Les partenariats locaux ou nationaux déclinés localement permettent aux missions locales d'adapter leur offre de service aux besoins des jeunes</i>	<i>42</i>
2.2. Le métier des missions locales a évolué pour voir sa composante « accès à l'emploi » renforcée.....	44
2.2.1. <i>Le métier de conseiller en insertion s'est progressivement consolidé et orienté vers l'accès à l'emploi</i>	<i>44</i>
2.2.2. <i>La prééminence de l'entretien individuel comme méthode d'accompagnement reste marquée.....</i>	<i>48</i>
2.2.3. <i>La fonction de référent thématique est la traduction métier de la fonction intégratrice de la mission locale.....</i>	<i>50</i>
2.2.4. <i>L'essor d'une activité de prospection d'offres d'emploi en complément de la logique de placement dans l'emploi.....</i>	<i>51</i>
2.2.5. <i>L'allocation des ressources de la mission locale doit veiller à l'équilibre entre face à face avec le jeune et construction d'offres de services partenariales</i>	<i>59</i>
3. LA PERFORMANCE DES MISSIONS LOCALES TÉMOIGNE D'UN POTENTIEL IMPORTANT	59
3.1. Des éléments positifs de productivité et d'efficience au regard de dispositifs comparables.....	60
3.1.1. <i>Une productivité en progression.....</i>	<i>60</i>

3.1.2.	<i>Des coûts comparables aux autres dispositifs en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes.....</i>	65
3.2.	Les missions locales ont globalement atteint les objectifs que leur fixait la CPO pour 2009.....	68
3.2.1.	<i>La mise en place de conventions pluriannuelles d'objectifs inscrit les missions locales dans une dynamique de performance.....</i>	68
3.2.2.	<i>La performance des missions locales au regard des objectifs qui leur sont assignés est globalement satisfaisante.....</i>	69
3.2.3.	<i>La CPO a été structurante mais présente des faiblesses à corriger lors de la prochaine période de contractualisation.....</i>	78
3.3.	Fortement tributaires des indicateurs de contexte, les taux d'accès à l'emploi sont meilleurs dans les missions locales offrant un accompagnement renforcé vers l'emploi.....	84
3.3.1.	<i>Les missions locales affichent des taux d'accès à l'emploi hétérogènes, peu élevés, mais comparables aux autres dispositifs en direction des jeunes.....</i>	85
3.3.2.	<i>Le taux de chômage localisé et, dans une moindre mesure, la composition de la population suivie sont les facteurs déterminants de l'accès à l'emploi des jeunes suivis.....</i>	87
3.3.3.	<i>La taille et l'organisation territoriale des missions locales n'ont pas d'influence claire sur les performances d'accès à l'emploi.....</i>	88
3.3.4.	<i>Les missions locales affichant la meilleure productivité ont également de bonnes performances d'accès à l'emploi.....</i>	89
3.3.5.	<i>L'intensité du suivi offert aux jeunes influe positivement sur leur accès à l'emploi.....</i>	90
3.3.6.	<i>L'orientation vers l'emploi de l'offre de service des missions locales se traduit nettement dans les performances de mises à l'emploi.....</i>	94
3.3.7.	<i>Une activité de prospection d'offres d'emploi auprès des employeurs développée renforce la fonction de placement des missions locales.....</i>	94
3.3.8.	<i>Une performance marquée par le contexte mais sur laquelle les missions locales disposent de leviers d'amélioration.....</i>	97
4.	PROPOSITIONS.....	97
4.1.	Renforcer les incitations à la performance adaptées aux spécificités des missions locales.....	97
4.1.1.	<i>Développer un appareillage efficace d'évaluation de l'action des missions locales.....</i>	97
4.1.2.	<i>Développer des projets stratégiques par structure définissant les priorités au regard du diagnostic territorial et des objectifs fixés par l'ensemble des financeurs.....</i>	98
4.1.3.	<i>Enrichir et adapter la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO).....</i>	99
4.2.	Accentuer l'orientation de l'approche globale vers l'accès à l'emploi des jeunes.....	101
4.2.1.	<i>Adapter le niveau de prestation aux besoins du jeune.....</i>	101
4.2.2.	<i>Structurer l'activité de prospection d'offres d'emploi en veillant à l'équilibre de l'allocation des moyens entre les activités des missions locales et à la complémentarité avec les autres acteurs (Pôle emploi).....</i>	103
4.3.	Compléter l'offre de service de base par des appels à projets thématiques fédérateurs des acteurs locaux.....	105
4.3.1.	<i>Capitaliser sur l'expérience de fédérateur d'énergies des missions locales.....</i>	105
4.3.2.	<i>Veiller à la capacité technique des missions locales à constituer des consortiums d'acteurs sur projet.....</i>	105
4.3.3.	<i>Un financement sur appel à projets offrant une part d'intéressement.....</i>	106
4.3.4.	<i>Des appels à projet moteurs de la performance de l'ensemble du réseau.....</i>	106

1. L'activité des missions locales est en croissance dans un contexte de chômage des jeunes persistant

1.1. Le chômage des jeunes est durablement élevé en France

Le taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans, en France métropolitaine, s'établit à 23 % au premier trimestre 2010, au sens du Bureau international du travail¹.

Ce taux est structurellement élevé par rapport au taux de chômage de l'ensemble de la population (9,5 %). Dans un rapport de 2009, l'OCDE soulignait que ce ratio des taux de chômage entre classes d'âge (15-24 ans et 25-54 ans) est relativement stable, oscillant légèrement autour de 2,5 depuis 1989. Le chômage des jeunes s'est maintenu au-dessus de 18 % depuis plus de trente ans, son pic historique étant de 29 % en 1997.

Les taux de chômage des jeunes sont très disparates entre pays, entre 5,3 % aux Pays-Bas et 24,6 % en Espagne. La France reste durablement ancrée dans la partie haute des pays européens ou même de l'OCDE. Ainsi, le taux de chômage des jeunes était supérieur de 7 points à la moyenne des pays OCDE en 2007 et de 3,4 points à la moyenne européenne en 2008 (cf. Tableau 1 ci-dessous).

Au regard de la faible proportion d'actifs parmi les jeunes, le taux de chômage est un indicateur imparfait. Néanmoins, en rapportant le nombre de jeunes chômeurs à l'ensemble de la population jeune, la « proportion de chômage » reste préoccupante et supérieure à la moyenne de l'OCDE ou de l'Union européenne (7,7 % contre 6 % en 2007 selon les chiffres OCDE, 7,1 % contre 6,8 % selon les chiffres Eurostat).

Tableau 1 : Chômage des jeunes de 15 à 24 ans dans l'Union européenne

	Taux de chômage (en %)	Proportion de jeunes au chômage
Allemagne	10,5	5,5
Autriche	8,0	4,7
Belgique	18,0	6,0
Bulgarie	12,7	3,8
Chypre	9,0	2,9
Danemark	7,6	5,5
Espagne	24,6	11,7
Estonie	12,0	4,9
Finlande	16,5	8,5
France	19,0	(1) 7,1
Grèce	22,1	6,1
Hongrie	19,9	4,8
Irlande	12,6	6,6
Italie	21,3	6,6
Lettonie	13,1	5,6
Lituanie	13,4	4,1
Luxembourg	17,9	4,9
Malte	12,2	6,4
Pays-Bas	5,3	3,8
Pologne	17,3	5,2
Portugal	16,4	6,8
République tchèque	9,9	3,1
Roumanie	18,6	5,6
Royaume-Uni	15,0	(1) 8,4

¹ INSEE conjoncture, Informations rapides, juin 2010.

Annexe III

	Taux de chômage (en %)	Proportion de jeunes au chômage
Slovaquie	19,0	6,2
Slovénie	10,4	4,6
Suède	20,2	10,8
UE à 27	15,6	(1) 6,8

Source : Eurostat, données 2008 sauf (1) données 2007.

Le chômage des jeunes est moins fréquemment un chômage de longue durée (25 % des jeunes chômeurs contre 40 % pour les 25-49 ans) ; il est particulièrement sensible aux fluctuations du cycle économique.

En effet, les études de l'OCDE soulignent que le chômage des jeunes s'était réduit au cours de la décennie 1997-2007, pour se rapprocher de la moyenne de l'OCDE, tout en lui restant supérieur.

Toutefois, l'impact de la crise économique a été encore plus marqué pour les jeunes. Selon l'enquête emploi de l'INSEE (effectuée chaque trimestre auprès d'environ 75 000 personnes), alors que, en métropole, le taux de chômage des 25-49 ans est passé de 6,6 % à 8,6 % du premier trimestre 2008 au premier trimestre 2010 (+ 2 points), celui des 15-24 ans est passé de 17,2 % à 23 % (+ 5,8 points). Sur l'année 2008 la hausse du taux de chômage au cours du second semestre 2008 a touché plus fortement les jeunes que l'ensemble de la population active (+1,4 point contre environ +0,5 point). L'OCDE a calculé une progression du taux de chômage des jeunes de plus de 4 points entre le deuxième trimestre 2008 et le deuxième trimestre 2009.

La tendance s'inverse lentement, la dernière enquête INSEE met en avant un recul de 0,3 point de la proportion du chômage parmi les jeunes (actifs ou non) entre le dernier trimestre 2009 et les estimations du 3 juin 2010 pour le premier trimestre 2010.

Au total, 8,4 % de la population de 15 à 24 ans, soit 634 000 d'entre eux, se trouve au chômage au sens du BIT (ils n'ont pas travaillé une seule heure pendant la semaine de l'enquête, sont disponibles et font des recherches actives) au premier trimestre 2010. Ils étaient 461 000 deux ans plus tôt et représentaient alors 6,2 % de l'ensemble des jeunes de 15 à 24 ans. Leur nombre a donc cru de 173 000, soit 37 %.

1.2. Les missions locales accompagnent 1,2 million de jeunes dans leur démarche d'insertion sociale et professionnelle

1.2.1. Une inscription législative d'une mission d'accompagnement global des jeunes

L'objectif de politique publique poursuivi par les missions locales a été codifié à l'article L5314-2 du Code du travail par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 avril 2005 :

« Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, dans le cadre de leur mission de service public pour l'emploi, ont pour objet d'aider les jeunes de seize à vingt-cinq ans révolus à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion professionnelle et sociale en assurant des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement.

Elles favorisent la concertation entre les différents partenaires en vue de renforcer ou compléter les actions conduites par ceux-ci, notamment pour les jeunes rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle et sociale.

Elles contribuent à l'élaboration et à la mise en œuvre, dans leur zone de compétence, d'une politique locale concertée d'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

Annexe III

Les résultats obtenus par les missions locales en termes d'insertion professionnelle et sociale, ainsi que la qualité de l'accueil, de l'information, de l'orientation et de l'accompagnement qu'elles procurent aux jeunes sont évalués dans des conditions qui sont fixées par convention avec l'État et les collectivités territoriales qui les financent. Les financements accordés tiennent compte de ces résultats. »

Le rapport Schwartz de 1982 qui a fondé les missions locales préconisait la création de structures temporaires sur un nombre limité de territoires. En les qualifiant d'acteurs du service public de l'emploi, la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 a reconnu la pérennité des missions locales.

Le service public dont sont chargées les missions locales dépasse le cadre de l'emploi, le code du travail évoquant la résolution de « *l'ensemble des problèmes que pose [l'] insertion professionnelle [des jeunes]* ». Les métiers des missions locales sont esquissés dans ce même alinéa : accueillir, informer et orienter d'une part, accompagner d'autre part. L'action des missions locales s'inscrit en complément des autres partenaires locaux œuvrant en direction de la jeunesse qu'elles doivent pouvoir mobiliser autour de projets spécifiques.

Les conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) évoquées dans le quatrième alinéa ont été mises en place par la circulaire DGEFP n° 2007-26 du 12 octobre 2007 relative au financement du réseau des missions locales et PAIO. Les diverses facettes du métier sont traduites en cinq « axes de l'offre de service » qui structurent le dialogue de gestion des missions locales et PAIO avec l'État.

Encadré 1 : Les 5 axes de l'offre de service tels que définis dans les conventions pluriannuelles d'objectifs

La génération actuelle de CPO de 3 ans 2008 - 2010 a prévu une programmation budgétaire indicative autour de 5 axes :

- Repérage, accueil, information, orientation (AIO) : **toucher des jeunes non inscrits à l'ANPE, les accueillir avec une personne de référence, identifier leurs besoins et orienter cette demande ;**
- Accompagnement des parcours d'insertion : **suivi, aides à la mobilité ;**
- Développement d'actions pour favoriser l'accès à l'emploi : **veille métiers, liens ANPE puis Pôle emploi, relation avec les employeurs, animation rencontres jeunes-employeurs ;**
- Expertise et observation active du territoire : **analyse de données, communication ;**
- Ingénierie de projet et animation locale au service de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes

Source : Circulaire DGEFP n°2007-26 du 12 octobre 2007 relative au financement des missions locales et PAIO.

En termes de processus internes aux missions locales, ces divers métiers peuvent être regroupés en trois thématiques :

- ◆ le repérage, l'accueil et l'orientation ;
- ◆ l'accompagnement de parcours d'insertion y compris en mobilisant les outils d'ingénierie territoriale ;
- ◆ l'accès à l'emploi.

1.2.2. Un volume de jeunes accueillis en constante augmentation

La mesure la plus immédiate de l'activité du réseau des missions locales est celle du volume de jeunes reçus chaque année. Cependant, afin de distinguer le flux et le stock et d'approcher l'intensité de l'accompagnement offert aux jeunes reçus, l'activité de chaque mission locale doit s'apprécier au regard de plusieurs indicateurs.

Annexe III

Encadré 2 : Définitions des publics suivis

Jeune en premier accueil : Jeune accueilli pour la première fois par une mission locale ou PAIO, dont le dossier est créé dans Parcours 3². Ne sont donc pas comptabilisés les jeunes venant pour un renseignement et faisant le choix de ne pas s'inscrire dans une démarche d'accompagnement.

Actualité : L'accompagnement d'un jeune en insertion génère des informations que le conseiller transmet ou recueille puis qu'il analyse et identifie dans le système d'information en analysant le dossier du jeune. Cette démarche professionnelle s'appelle l'actualisation du parcours. Elle consiste à acter une information qui illustre l'activité du parcours d'insertion. Elle doit être réalisée dans le cadre d'un échange formalisé dénommé « actualité ».

Il existe sept types d'actualités :

- Entretien individuel
- Information collective
- Atelier
- Visite (rencontre non programmée du jeune dans la structure ne donnant pas lieu à un entretien complet, durée inférieure à un quart d'heure)
- Téléphone (comportant un échange d'informations importantes et non un simple suivi)
- Courrier
- Médiation (entre la mission locale et un organisme de formation, un employeur ou autre tiers...)
- Entretien par un partenaire

Un appel téléphonique ou un courrier de relance de la mission locale n'est pas comptabilisé comme une actualité. En revanche, un appel du jeune pour réaliser un entretien par téléphone peut constituer une actualité.

Jeunes en suivi : Il s'agit des jeunes ayant au moins une actualité au sens de Parcours 3 dans les douze derniers mois. Le nombre de jeunes en suivi est l'indicateur d'évaluation du stock de jeunes en accompagnement.

Jeune en demande d'insertion (JDI) : Les jeunes en demande d'insertion sont ceux qui ont bénéficié d'une actualité dans les cinq derniers mois. Cette durée recouvre la notion de dossier actif dans Parcours 3. Chaque conseiller de mission locale, sur sa page d'accueil Parcours 3, a un décompte du nombre de dossiers actifs actualisé quotidiennement, ainsi que du nombre de dossiers « en veille » pour les jeunes dont la dernière actualité se situe entre 5 et 29 mois avant la date du jour.

Source : Charte nationale de saisie Parcours 3, CNML.

Le nombre de jeunes en premier accueil progresse régulièrement depuis 2001 à l'exception de 2007.

Tableau 2 : Nombre de jeunes suivis par le réseau des ML/PAIO (en milliers)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Évolution 2009/2001
Jeunes en premier accueil	370	388	414	443	449	477	452	467	515	+39 %
Jeunes suivis (au moins une actualité au cours de l'année)	900	910	978	1 089	1 146	1 214	1 130	1 213	1 253	+39 %

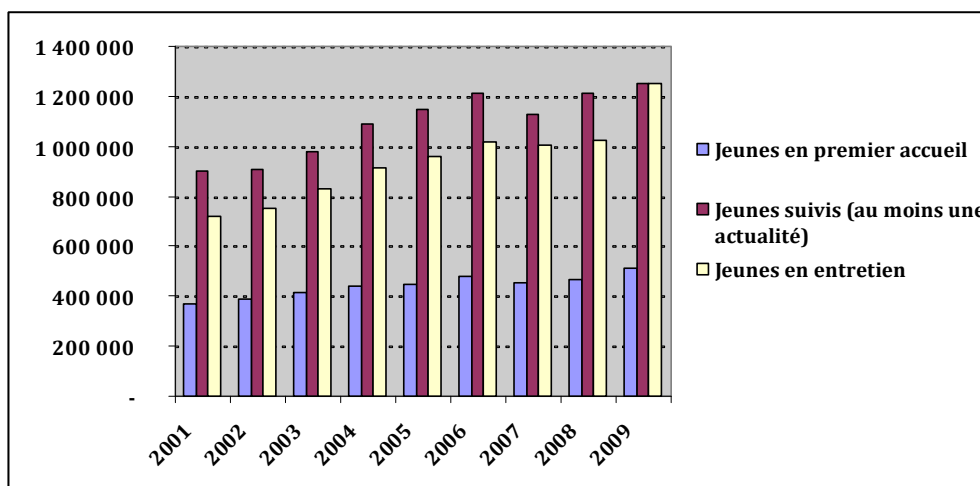
² Parcours 3 est le logiciel métier partagé par toutes les missions locales et PAIO, cf. Annexe IV – Gouvernance pour plus de détails.

Annexe III

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Évolution 2009/2001
Jeunes ayant eu au moins un entretien au cours de l'année	720	750	828	913	958	1 018	1 005	1 021	1 254	+74 %
Part des premiers accueils	41,1 %	42,6 %	42,3 %	40,7 %	39,2 %	39,3 %	40,0 %	38,5 %	41,1 %	0 %

Source : Parcours 3 (exploitation DARES pour 2001 à 2007 et exploitation IGF pour 2008 et 2009).

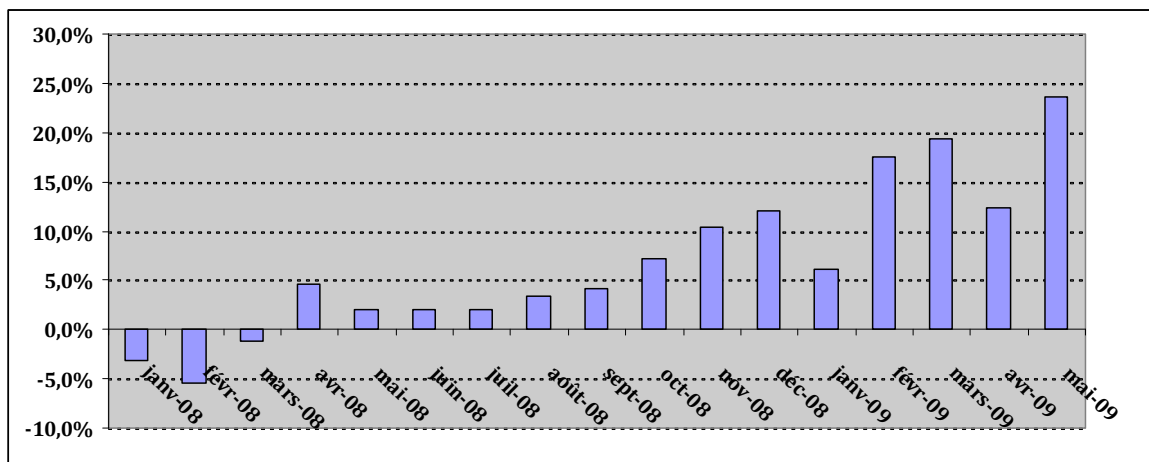
Graphique 1 : Nombre de jeunes en suivi et en premier accueil par le réseau des ML/PAIO



Source : Extractions Parcours 3 (exploitation DARES pour 2001 à 2007 et exploitation IGF pour 2008 et 2009).

La dégradation de la situation économique à compter de 2008 s'est traduite dans le rythme des accueils. En effet, un examen des premiers accueils mensuels redressés des jours ouvrés montre une accélération sensible à compter de février 2008 et un nombre de jeunes en premier accueil systématiquement supérieur à l'année précédente à compter d'avril 2008.

Graphique 2 : Variation d'une année sur la précédente du nombre de premiers accueils dans le mois redressé des jours ouvrés



Source : CNML.

Annexe III

L'indicateur des « jeunes suivis » s'appliquant à tout jeune ayant bénéficié d'une action au cours des douze derniers mois, il peut utilement être complété pour apprécier l'intensité de ce suivi. En effet, le suivi en mission locale étant volontaire, un jeune qui cesse de se présenter aux rendez-vous pendant plusieurs mois reste considéré comme en suivi. De même, lorsqu'un jeune est orienté vers une formation assurée par un organisme extérieur à la mission locale, il n'est pas reçu en entretien, sauf besoin particulier.

En gestion, les missions locales s'appuient fréquemment sur la notion de dossier actif, ou de jeune en demande d'insertion (JDI), correspondant à un jeune ayant eu une actualité au cours des cinq derniers mois, ce qui représente pour l'ensemble du réseau 55,6 % des jeunes en suivi en 2009 (54 % en 2008). Cette valeur au 31 décembre est également suivie par les DIRECCTE dans le cadre du dialogue de gestion qu'elles ont avec les missions locales.

Le suivi des 1,2 million de jeunes est donc variable dans le temps, mais également en intensité. Le nombre d'entretiens réalisés ou plus largement, le nombre d'actualités par jeune offre un éclairage complémentaire. Le tableau ci-dessous montre une hausse du nombre global d'entretiens individuels réalisés en lien avec la mise en place du CIVIS.

Tableau 3 : Nombre d'entretiens individuels réalisés

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre d'entretiens individuels	2 500 000	3 000 000	3 740 594	3 575 125	3 687 161	3 888 966

Source : DARES, premières informations, premières synthèses pour 2004 et 2005, extraction Parcours 3 pour 2006 à 2009.

1.2.3. Une relative stabilité des caractéristiques des publics accueillis

Chaque année la DARES produit une étude de présentation de l'activité des missions locales et PAIO. Celle-ci fait apparaître une relative stabilité des publics accueillis, tant en termes d'âge, que de qualification. Un examen de la situation des jeunes en suivi, « du stock », confirme les enseignements de cette analyse du flux.

Tableau 4 : Age des jeunes accueillis en premier accueil (flux)

Age au premier accueil (en %)	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (janvier-avril)
16 ou 17 ans	16 %	16 %	17 %	17 %	15 %	13 %
18 à 21 ans	53 %	54 %	53 %	54 %	54 %	52 %
22 à 25 ans	31 %	30 %	30 %	29 %	31 %	35 %

Source : Etudes DARES, premières informations, premières synthèses.

Tableau 5 : Age des jeunes en suivi (stock)

	Jeunes en suivi en : 2009	En %	Jeunes en suivi en début 2010 (1er janvier - 30 avril)	En %
16 ou 17 ans	65 420	5 %	39 695	5 %
18 à 21 ans	588 897	47 %	364 852	49 %
22 à 25 ans	539 384	43 %	316 043	43 %
26 ans et plus	59 841	5 %	19 101	3 %
Total	1 253 542	100 %	739 691	100 %

Source : Parcours 3, extraction juin 2010.

Annexe III

Tableau 6 : Niveau de formation initiale des jeunes en premier accueil

Niveau de formation initiale (données en % des jeunes accueillis pour la première fois)	2005	2006	2007	2008	2009	2010 (jan - avril)
Au moins bac+2 (Niveau III, II ou I)	7	7	7	7	7	6
Baccalauréat (Niveau IV avec diplôme)	20	19	18	19	21	20
Niveau baccalauréat sans diplôme (Niveau IV sans diplôme)	10	12	12	11	9	12
CAP-BEP (Niveau V avec diplôme)	20	20	19	20	21	20
Niveau CAP-BEP sans diplôme, sortie de 2 nd e ou 1 ^{ère} (niveau V sans diplôme)	15	15	16	16	15	19
Première année CAP-BEP, sortie de 3 ^{ème} (niveau V bis) ou sortie avant la 3 ^{ème} (niveau VI)	27	27	28	27	26	22

Source : Etudes DARES, premières informations, premières synthèses, extraction Parcours 3 mai 2010 pour 2009 et 2010.

Encadré 3 : Classification des niveaux de qualification

- **Niveau I et II** : diplômés des premier et deuxième cycles de l'enseignement supérieur (licence universitaire ou davantage), d'une école de commerce ou d'ingénieur.
- **Niveau III** : diplômés d'une formation de niveau Bac +2 : premier cycle de l'enseignement supérieur (DEUG, BTS...), de formations du secteur de la santé, paramédical, social.
- **Niveau IV** : sorties de terminale ou d'un niveau équivalent avec ou sans baccalauréat, de l'enseignement supérieur sans diplôme, de classes préparatoires sans avoir réussi à intégrer une école de commerce ou d'ingénieur.
- **Niveau V** : sorties à l'issue de la dernière année de CAP ou BEP (avec ou sans diplôme) ou d'une classe de seconde ou de première.
- **Niveau V bis** : sorties du système éducatif avant la dernière année de CAP ou de BEP, après une classe de troisième générale ou une classe de quatrième ou de troisième d'enseignement non général.
- **Niveau VI** : sorties du système éducatif avant une classe de troisième générale ou avant une classe de quatrième non générale.

Les jeunes dits « sans qualification » sont les jeunes de niveaux VI ou V bis. Les jeunes dits « peu ou pas qualifiés » sont les jeunes de niveau VI, V bis ou V sans diplôme. Les jeunes dits « peu ou pas diplômés » sont les jeunes de niveau VI, V bis ou V.

1.3. Des taux élevés de couverture de la population jeune par les missions locales

1.3.1. Les jeunes suivis par les missions locales représentent 34 % de la population jeune active

Les missions locales reçoivent chaque année 1,2 million de jeunes sur les 8,3 millions de jeunes de 15 à 24 ans³ que dénombrait le recensement INSEE de 2006, soit 15 % de la population. Ces taux de couverture sont suivis localement par les DIRECCTE et varient sensiblement pour atteindre jusqu'à 40 % de la population jeune du territoire.

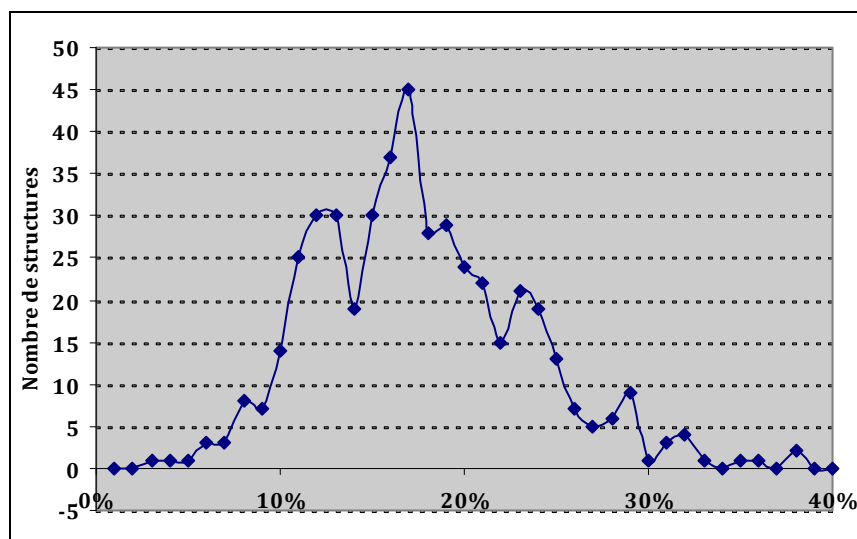
La dispersion des couvertures n'a pas évolué sensiblement entre 2008 et 2009, les taux de chaque mission locale progressant légèrement, ce qui est en partie dû à la référence fixe à la population jeune recensée en 2006.

³ Les catégories de population recensées par l'INSEE (15 -24 ans) se distinguent de la tranche d'âge suivie par les missions locales, qui accompagnent les jeunes de 16 à 25 ans.

Encadré 4 : Reconstitution de la base géographique des missions locales

Chaque mission locale intervient sur un territoire d'intervention déterminé. Celui-ci peut-être mono communal (comme à Roubaix ou Villeurbanne) ou inclure de nombreuses communes. Si chaque mission locale a une connaissance précise de son ressort territorial, cette information n'était pas consolidée au niveau national de manière fiable au début de la mission, puisque près de 4 000 communes étaient répertoriées en doublon. En lien avec le CNML et les assistants techniques régionaux Parcours 3, un important travail de fiabilisation de la base a été opéré, réduisant à moins de 800 communes ces doublons. Ceci a permis d'apparier les données financières et métier issues des application ICARE et Parcours 3 avec les bases statistiques communales de l'INSEE. Ce sont ces rapprochements qui ont débouché sur les taux de couverture ou, plus bas, sur les taux de chômage localisés utilisés pour apprécier le contexte d'intervention de chaque mission locale.

Graphique 3 : Taux de couverture 2009 de la population jeune totale, en nombre de structures



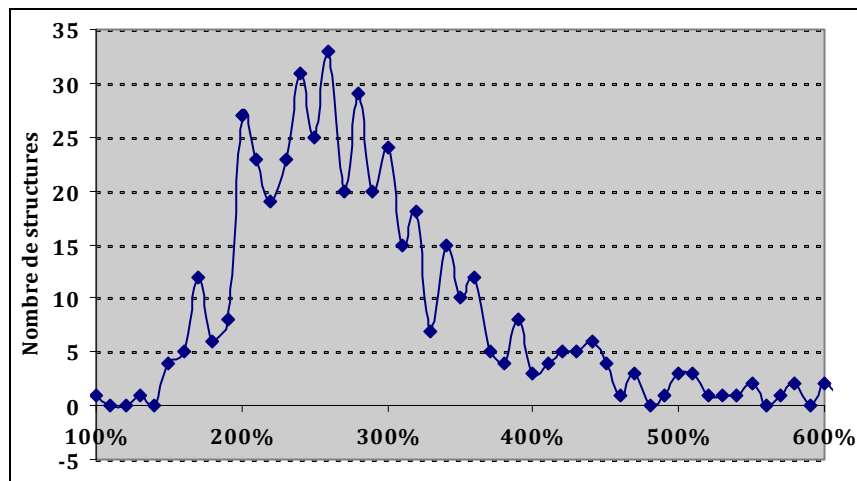
Source : Parcours 3, extraction avril 2010, base INSEE.

Ces résultats peuvent être raffinés en comparant non pas le nombre de jeunes suivis au nombre total de jeunes mais au nombre de jeunes actifs recensés par l'INSEE en 2006 (catégorie 15-24 ans). Les taux de couverture sont alors plus importants, la moyenne nationale s'établissant à 34 % avec des écarts importants entre 23 % et 24 % en Alsace et de 71 % à 74 % en Martinique (de 51 % à 54 % en Languedoc Roussillon, première région métropolitaine).

Les jeunes demandeurs d'emploi en fin de mois qui figurent sur les listes de Pôle emploi sont la troisième population de référence à laquelle peuvent être comparés les effectifs en suivi par les missions locales. Il existe plusieurs catégorisations des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi (cf. Encadré 5 ci-dessous).

Les jeunes suivis par les missions locales peuvent avoir un emploi de courte ou de longue durée et relever donc des catégories B et C, mais la catégorie A demeure la plus proche de la définition du chômage au sens du BIT.

Graphique 4 : Taux de couverture des DEFM catégorie A au 31/12/2009



Source : Parcours 3, extraction avril 2010, INSEE.

Les jeunes en recherche d'emploi n'ont toutefois que rarement cotisé un nombre de mois suffisant pour être indemnisés, et ils ne s'inscrivent pas systématiquement à Pôle emploi. Les jeunes inscrits à Pôle emploi ne représentent ainsi qu'une partie des demandeurs d'emploi, qui sont analysés de manière plus exhaustive par l'enquête emploi. Cependant, celle-ci ne fournit pas de chiffres précis au plan local et ne peut-être utilisée pour évaluer le taux de couverture des missions locales. Dans ces conditions, force est d'utiliser les données des DEFM, sachant qu'elles sont affectées d'un biais statistique (la propension à l'inscription à Pôle emploi) qui est lui-même variable. Par convention, on le considérera comme neutre.

Sous ces réserves, il apparaît que le nombre de jeunes suivis par les missions locales en 2009 représente en moyenne nationale 172 % des DEFM ABC en 2009, et 247 % des DEFM catégorie A. Cette moyenne nationale recouvre de nouveau des disparités fortes entre missions locales et entre régions.

Encadré 5 : Rappel des définitions du chômage et des catégories de demandeurs d'emploi

Les jeunes pris en charge en mission locale peuvent relever de trois ensembles de publics au regard de Pôle emploi :

- Demandeurs d'emploi inscrits et indemnisés (c'est-à-dire ayant travaillé et cotisé une période pour ouvrir des droits à indemnisation)
- Demandeurs d'emploi inscrits mais non indemnisés
- Demandeurs d'emploi non inscrits

Les demandeurs d'emploi inscrits peuvent se distinguer en catégories. Il existe deux systèmes de catégorisation des chômeurs : une catégorisation opérationnelle utilisée par Pôle emploi et une catégorisation statistique utilisée par l'INSEE et la DARES pour la présentation des chiffres du chômage.

Catégorisation administrative utilisée par Pôle emploi :

- les demandeurs d'emploi inscrits en catégorie 4 sont sans emploi et ne sont pas tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi car ils sont en stage, en formation, en arrêt de maladie, etc.
- les demandeurs d'emploi inscrits en catégorie 5 ne sont pas tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi car ils sont en emploi, par exemple en contrat aidé.
- les demandeurs d'emploi inscrits en catégories 1, 2, 3, 6, 7 et 8 sont tous tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi mais se distinguent par le type de contrat qu'ils recherchent et par l'exercice ou non d'une activité réduite (cf. tableau ci-dessous). La distinction suivant l'exercice ou non d'une activité réduite a été introduite en juillet 1995, avec la création des catégories 6, 7 et 8.

Annexe III

Catégorisation statistique

- catégorie A : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi ;
- catégorie B : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (i.e. de 78 heures ou moins au cours du mois) ;
- catégorie C : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (i.e. de plus de 78 heures au cours du mois) ;
- catégorie D : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi (en raison d'un stage, d'une formation, d'une maladie...), sans emploi ;
- catégorie E : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, en emploi (par exemple : bénéficiaires de contrats aidés)

Correspondance entre catégories

Type de contrat recherché	Activité réduite de moins de 78 heures dans le mois	Activité réduite de plus de 78 heures dans le mois
Contrat à durée indéterminée, à temps plein	Catégorie 1	Catégorie 6
Contrat à durée indéterminée, à temps partiel	Catégorie 2	Catégorie 7
Contrat à durée déterminée ou mission d'intérim	Catégorie 3	Catégorie 8

En définitive, la population cible des missions locales couvre l'intégralité des catégories, du fait de leur logique d'accompagnement global. En revanche, l'accompagnement vers l'emploi concerne plus immédiatement les catégories A, B, C ou 1, 2, 3, 6, 7 et 8.

Source : INSEE, Pôle emploi.

Annexe III

Tableau 7 : Indicateurs de taux de couverture 2009 par région

Régions	Population 15-24 ans (recensement 2006)	Population active 15 - 24 ans	Nombre de DEFM ABC <25ans au 31/12/2009	Nombre de DEFM A <25ans au 31/12/2009	Nombre de jeunes suivis	Taux de couverture tous jeunes	Taux de couverture des jeunes actifs	Taux de couverture DEFM catégories ABC	Taux de couverture DEFM catégorie A
Alsace	236 502	111 445	19 777	14 018	26 309	11 %	24 %	133 %	188 %
Aquitaine	369 366	152 576	32 806	21 566	57 863	15 %	38 %	176 %	268 %
Auvergne	154 609	65 664	12 957	8 015	24 147	15 %	37 %	186 %	301 %
Basse-Normandie	182 201	81 323	16 488	10 190	25 073	13 %	31 %	152 %	246 %
Bourgogne	192 733	88 120	16 595	10 501	30 633	15 %	35 %	185 %	292 %
Bretagne	384 119	157 721	33 384	20 057	49 891	12 %	32 %	149 %	249 %
Centre	303 982	139 487	28 301	17 289	42 895	13 %	31 %	152 %	248 %
Champagne-Ardenne	182 072	80 886	14 916	10 033	31 608	18 %	39 %	212 %	315 %
Corse	32 981	13 304	2 594	2 352	4 603	12 %	35 %	177 %	196 %
Franche-Comté	147 509	66 929	11 179	7 435	20 461	13 %	31 %	183 %	275 %
Guadeloupe	52 545	16 088	7 286	6 672	10 933	22 %	68 %	150 %	164 %
Guyane	33 925	10 847	2 564	2 353	5 197	14 %	48 %	203 %	221 %
Haute-Normandie	242 522	109 943	25 867	16 816	39 611	16 %	36 %	153 %	236 %
Ile-de-France	1 532 252	619 512	89 754	66 847	198 769	12 %	32 %	221 %	297 %
Languedoc-Roussillon	313 389	121 896	34 725	26 808	66 208	20 %	54 %	191 %	247 %
Limousin	81 637	33 931	6 719	4 095	13 319	16 %	39 %	198 %	325 %
Lorraine	313 540	138 534	26 248	19 028	39 814	12 %	29 %	152 %	209 %
Martinique	53 733	16 128	7 053	6 360	12 212	22 %	76 %	173 %	192 %
Midi-Pyrénées	338 920	136 395	29 068	19 590	43 897	12 %	32 %	151 %	224 %
Nord-Pas-de-Calais	583 455	234 011	71 288	50 499	112 400	19 %	48 %	158 %	223 %
Pays-De-La-Loire	440 041	203 216	46 221	26 873	57 917	12 %	29 %	125 %	216 %
Picardie	257 930	116 801	27 542	18 734	48 398	18 %	41 %	176 %	258 %
Poitou-Charentes	205 781	93 260	20 029	12 166	27 713	13 %	30 %	138 %	228 %
PACA	700 457	237 117	54 611	41 834	107 821	15 %	45 %	197 %	258 %
Réunion	123 272	48 120	20 713	18 762	35 631	28 %	74 %	172 %	190 %
Rhône-Alpes	863 673	373 060	66 306	45 651	114 956	12 %	31 %	173 %	252 %
Total	8 323 145	3 466 314	724 991	504 544	1 248 279	14 %	36 %	172 %	247 %

Source : INSEE, recensement 2006 et Parcours 3.

1.3.2. La couverture du territoire par les missions locales fait apparaître des choix d'organisation hétérogènes

Afin d'offrir un accès au service des missions locales à un grand nombre de jeunes, un maillage territorial a été développé fait d'antennes, de permanences ou de relais.

Encadré 6 : Définition des points de contacts des missions locales

Une **antenne** de mission locale est un lieu d'accueil fixe, géographiquement distinct du siège, géré par la même personne morale et bénéficiant d'un équipement permanent. Le plus souvent des salariés dédiés y sont affectés.

Une **permanence** est un lieu d'accueil temporaire avec équipement « nomade » ou mis à disposition par une commune (dans une salle de la mairie par exemple). L'utilisation de Parcours 3, outil Internet et donc consultable facilement à distance pour tenir à jour le dossier des jeunes est ainsi un élément facilitateur de l'organisation de permanence au plus près des jeunes.

Un **relais** est un lieu d'accueil géré par une autre personne morale qui a passé une convention avec la mission locale.

Un « **point de contact** » au sens des analyses de la couverture du territoire ci-dessous regroupe l'ensemble de ces trois catégories.

Fin 2008, le maillage territorial comptait 1 175 antennes et 4 199 relais et permanences répartis sur l'ensemble du territoire national. En moyenne une mission locale couvre un territoire de 76 communes.

A titre de comparaison, après fusion des 900 agences de l'ANPE avec les 600 antennes ASSEDIC, Pôle emploi devrait conserver un millier de lieux ouverts au public.

L'analyse de ces structures en 2008 fait apparaître peu de corrélations entre le nombre d'antennes et les grandeurs démographiques des territoires (nombre de communes ou population totale couverte). Les implantations d'antennes reflètent plus souvent l'historique de la structure. Ainsi les fusions de PAIO conduisent à transformer en siège de la mission locale une des implantations, les autres perdurant sous forme d'antennes. Les évolutions des intercommunalités jouent également un rôle structurant dans les choix de couverture géographique des missions locales, la constitution d'une communauté de communes ou l'élargissement d'une communauté d'agglomération pouvant conduire à des rapprochements entre structures, ou à la création d'une antenne.

La couverture des besoins par territoire peut donc s'examiner en fonction du nombre de jeunes à accueillir par point de contact (siège, antenne, permanence ou relais) ou en fonction de caractéristiques géographiques du territoire telles que le nombre de communes ou la superficie.

Les différents taux de couverture de la population observés (cf. 1.3.1 ci-dessus) sont peu corrélés au dimensionnement des points de contact : un nombre plus élevé de jeunes actifs par point de contact se traduit par des taux de couverture de la population ou de la population active plus faibles mais de meilleurs taux de couverture des DEFM.

L'organisation territoriale retenue dépend donc davantage de l'adaptation aux périmètres politiques locaux qu'à une démarche systématique de couverture des besoins.

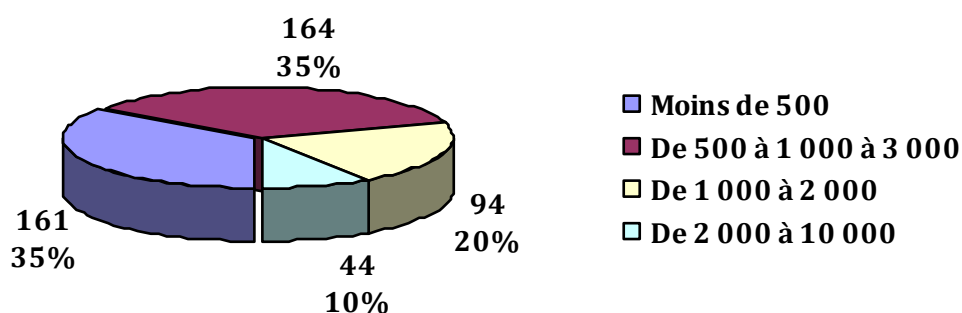
Annexe III

Tableau 8 : Indicateurs de maillage territorial par les missions locales

	Nombre de points de contact	Nombre de communes	Densité de jeunes actifs (jeunes/km ²)	Nombre de jeunes couverts par point de contact	Nombre de jeunes suivis 2009 par point de contact	Nombre de communes par point de contact	Nombre de jeunes actifs par point de contact
Moyenne	12	77	59	2 895	397	9	1 185
Ecart-type	34	74	145	6 191	522	9	2 251
Minimum	1	1	0	10	2	0	5
Maximum	702	587	1 125	86 868	4 959	66	31 374

Source : Parcours 3, échantillon de 468 missions locales.

Graphique 5 : Répartition des missions locales par nombre de jeunes actifs par point de contact



Source : ICARE, Parcours 3, INSEE, retraitement mission.

1.3.3. Le traitement de l'accueil des jeunes représente une charge de travail limitée mais un fort enjeu d'attractivité et d'organisation interne à la mission locale

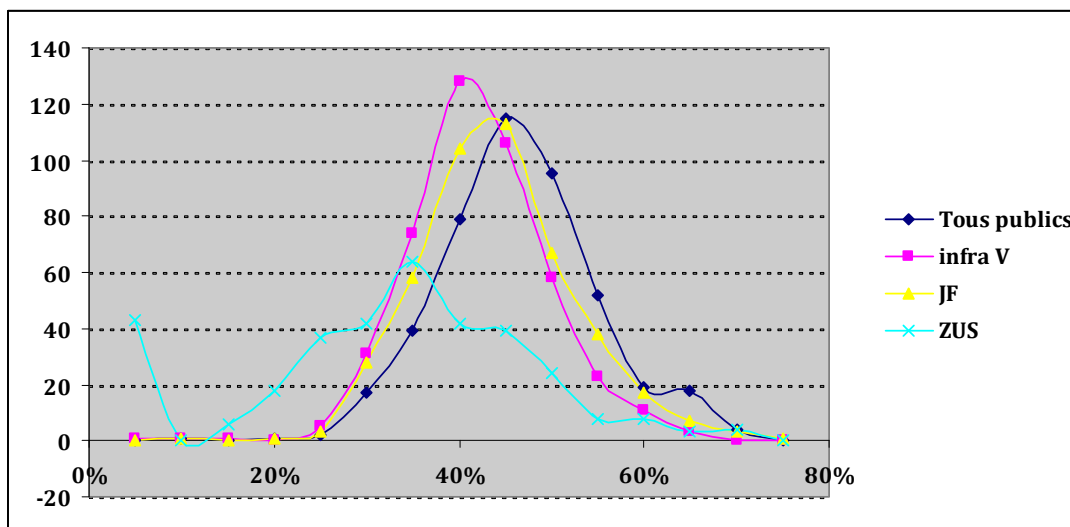
1.3.3.1. Le volume d'accueil entraîne une rotation importante des publics accompagnés

Le volume de premiers accueils en augmentation est un défi pour de nombreuses missions locales, en particulier lorsqu'il représente une part importante du nombre de jeunes en suivi, traduisant un renouvellement dynamique des jeunes accompagnés.

Pour ces structures, un bon fonctionnement du processus d'accueil est crucial pour assurer la capacité à répondre aux attentes d'accompagnement des jeunes.

Annexe III

Graphique 6 : Répartition des structures par taux de renouvellement des différents publics (premiers accueils en 2009 rapportés au jeunes suivis en 2008)



Source : Parcours 3.

Tableau 9 : Part des structures à fort renouvellement

	Tous publics	Jeunes de niveau scolaire V et moins	Jeunes femmes	Jeunes résidant en ZUS (parmi les structures recevant ce public)
Pourcentage de structures dont le nombre de premiers accueils 2009 représente 50 % et plus du nombre de jeunes suivis en 2008	19 %	8 %	14 %	13 %

Source : Parcours 3.

Annexe III

Tableau 10 : Flux de jeunes nouvellement suivis en 2009 (premiers accueils en 2009) par rapport au stock de jeunes en suivi au 31/12/2008

Région	Nombre de ML		Nombre de structures avec un ratio supérieur à 50 %				Ratio régional de renouvellement			
	total	avec ZUS	Tous publics	Jeunes infra V	Jeunes femmes	Résidents ZUS	Tous publics	Jeunes infra V	Jeunes femmes	Résidents ZUS
Alsace	12	9	4	2	3	2	42 %	38 %	37 %	28 %
Aquitaine	23	19	6	2	3	6	46 %	42 %	43 %	47 %
Auvergne	15	11	0	0	0	2	42 %	38 %	37 %	42 %
Basse-Normandie	16	10	2	0	0	1	42 %	38 %	37 %	32 %
Bourgogne	16	14	4	1	1	0	44 %	40 %	39 %	33 %
Bretagne	17	13	4	2	2	3	48 %	44 %	43 %	45 %
Centre	26	19	4	3	3	1	34 %	31 %	31 %	26 %
Champagne-Ardenne	17	15	0	0	0	1	36 %	32 %	34 %	31 %
Corse	5	3	1	1	2	0	50 %	47 %	48 %	44 %
Franche-Comté	14	10	2	1	1	0	42 %	37 %	39 %	27 %
Guadeloupe	1	1	0	0	0	0	35 %	29 %	35 %	23 %
Guyane	1	1	0	0	0	0	39 %	35 %	38 %	42 %
Haute-Normandie	13	12	2	0	0	1	41 %	37 %	38 %	31 %
Île-de-France	83	78	33	14	33	17	47 %	42 %	47 %	41 %
Languedoc-Roussillon	17	16	5	3	4	2	40 %	36 %	38 %	28 %
Limousin	6	3	0	0	0	1	41 %	37 %	37 %	39 %
Lorraine	20	16	2	0	0	0	40 %	36 %	36 %	33 %
Martinique	4	3	0	0	0	2	29 %	27 %	27 %	60 %
Midi-Pyrénées	11	8	1	1	1	0	47 %	42 %	43 %	33 %
Nord-Pas-de-Calais	27	25	0	0	0	0	33 %	30 %	32 %	27 %
Paca	30	22	2	0	2	2	43 %	39 %	41 %	39 %
Pays de la Loire	23	1	0	0	0	0	49 %	45 %	43 %	38 %
Picardie	17	15	2	1	2	3	38 %	35 %	36 %	30 %
Poitou-Charentes	16	12	5	1	1	0	46 %	41 %	42 %	31 %
Réunion	4	4	0	0	0	0	30 %	26 %	29 %	33 %
Rhône-Alpes	49	41	14	5	9	7	47 %	43 %	44 %	35 %
Total	483	381	93	37	67	51	42 %	38 %	40 %	35 %

Source : Extractions Parcours 3 de janvier 2010 et janvier 2009.

1.3.3.2. La charge de travail que représente la gestion du premier accueil est faible en général mais varie fortement d'une mission locale à l'autre

Le tableau ci-dessous met en regard les ressources mobilisées par les seuls premiers accueils en faisant une hypothèse de 20 minutes par chargé d'accueil et par jeune et de 25 minutes complémentaires mobilisées par un conseiller. Ces premiers accueils ne représentent pas une charge de travail particulièrement lourde dans la plupart des structures, la moyenne se situant à 11,5 % du temps des chargés d'accueil et 2,7 % du temps des conseillers. Si l'on considère globalement un temps d'accueil de 45 minutes réparties entre l'accueil et l'orientation par un conseiller, le temps moyen consacré par les personnels d'insertion sociale et professionnelle à cet accueil représente 4 % de leur temps de production (évalué à 90 % d'un volume d'heures de 35 heures par semaine sur 207 jours ouvrés soit 1 304 heures annuelles). En revanche, certaines régions sont particulièrement en tension :

- ◆ la Martinique consacre 17 % du temps de ses personnels de la catégorie « Insertion sociale et professionnelle » à ces premiers accueils. Ce chiffre atteint 10 % en Limousin, 8 % à la Réunion et en Midi-Pyrénées et 6 % en Guadeloupe ;
- ◆ la Martinique, Midi-Pyrénées, le Limousin ou la Bretagne consacrent plus de 20 % du temps de leurs chargés d'accueil aux premiers accueils ;
- ◆ la Martinique, le Limousin, la Réunion, la Guadeloupe et Midi-Pyrénées consacrent un temps-conseiller de plus du double de la moyenne nationale (2,7 %) aux premiers accueils.

Annexe III

Tableau 11 : Charge de travail représentée par les premiers accueils par région en 2008

Régions	Nombre d'ETP chargés d'accueil	Nombre d'ETP conseillers	Nombre de premiers accueils 2008	Charge de travail pré-accueil (20 mn)	En %	Charge de travail accueil conseiller (25 mn)	En %	Charge des personnels ISP	Charge des premiers accueils en part du nombre total d'ETP
Alsace	28,83	134,44	9 663	2,47	8,6 %	3,09	2,3 %	3 %	2,2 %
Aquitaine	44,33	278,98	23 101	5,91	13,3 %	7,38	2,6 %	4 %	2,7 %
Auvergne	14,43	122,52	9 330	2,38	16,5 %	2,98	2,4 %	4 %	2,4 %
Basse Normandie	27,43	131,12	9 137	2,34	8,5 %	2,92	2,2 %	3 %	2,3 %
Bourgogne	22,25	142	11 458	2,93	13,2 %	3,66	2,6 %	4 %	2,5 %
Bretagne	25,49	225,46	20 035	5,12	20,1 %	6,40	2,8 %	4 %	3,0 %
Centre	38,67	171,78	16 146	4,13	10,7 %	5,16	3,0 %	4 %	3,0 %
Champagne Ardennes	23,59	137,52	10 326	2,64	11,2 %	3,30	2,4 %	4 %	2,5 %
Corse	4,2	18,8	1 863	0,48	11,3 %	0,60	3,2 %	4 %	3,1 %
Franche Comté	16,57	89,49	7 511	1,92	11,6 %	2,40	2,7 %	3 %	2,6 %
Guadeloupe	15	22	4 459	1,14	7,6 %	1,42	6,5 %	6 %	5,0 %
Guyane	7	17,63	1 504	0,38	5,5 %	0,48	2,7 %	3 %	1,6 %
Haute Normandie	29,62	197,95	14 134	3,61	12,2 %	4,52	2,3 %	3 %	2,3 %
Ile de France	167,76	842,59	79 439	20,31	12,1 %	25,38	3,0 %	4 %	3,0 %
La Réunion	38,48	119,42	24 795	6,34	16,5 %	7,92	6,6 %	8 %	6,4 %
Languedoc Roussillon	47,14	211,92	4 702	1,20	2,5 %	1,50	0,7 %	1 %	0,7 %
Limousin	13,9	64,62	14 063	3,59	25,9 %	4,49	7,0 %	10 %	6,6 %
Lorraine	25,09	179,94	3 632	0,93	3,7 %	1,16	0,6 %	1 %	0,7 %
Martinique	12,68	41	16 675	4,26	33,6 %	5,33	13,0 %	17 %	12,8 %
Midi Pyrénées	32,03	179,77	35 290	9,02	28,2 %	11,28	6,3 %	8 %	5,8 %
Nord Pas de Calais	90,47	530,45	41 556	10,62	11,7 %	13,28	2,5 %	3 %	2,5 %
Pays de la Loire	55,44	270,75	22 920	5,86	10,6 %	7,32	2,7 %	4 %	2,8 %
Picardie	35,19	201,01	16 587	4,24	12,0 %	5,30	2,6 %	4 %	2,6 %
Poitou Charente	29,67	152,76	12 463	3,19	10,7 %	3,98	2,6 %	4 %	2,7 %
PACA	77,23	411,08	9 591	2,45	3,2 %	3,06	0,7 %	1 %	0,7 %
Rhône Alpes	1 10,81	534,1	45 515	11,63	10,5 %	14,54	2,7 %	4 %	2,7 %
Total	1 033,3	5 429,1	465 895	119,09	11,5 %	148,87	2,7 %	4 %	2,7 %

Source : Comptes-rendus d'activité 2008 sous ICARE et extraction Parcours 3, janvier 2009.

1.3.3.3. Des réflexions en cours dans plusieurs missions locales pour définir les modalités et les ressources nécessaires à un accueil rénové

Malgré les disparités présentées ci-dessus, le constat global reste celui d'une part marginale dans la charge de travail des conseillers représentée par les premiers accueils. En revanche, l'enjeu pour les missions locales est de bien couvrir la population dont elles ont la charge. La mission locale de Villefranche-sur-Saône avait ainsi estimé à près d'une centaine le nombre de jeunes qui ne se présentaient pas à leur premier entretien lorsque celui-ci était fixé postérieurement à leur première venue à la mission locale.

L'organisation efficace de l'accueil des jeunes représente donc également un enjeu pour les structures avec un renouvellement moindre. En effet, la baisse du nombre de jeunes en premier accueil, y compris quand la conjoncture économique est mauvaise, peut également être un indicateur d'inadéquation de l'offre de service de la mission locale.

Plusieurs missions locales ont donc engagé des réflexions sur l'organisation de leur accueil (cf. Encadré 7 ci-dessous). Les investigations sur place ont révélé l'impact sur l'ensemble du métier de ces réflexions. En effet, ces réorganisations permettent de réaffirmer l'objectif partagé par les conseillers de se mettre au service de l'autonomie du jeune de la façon la plus efficace possible.

Les solutions expérimentées sur le terrain dégagent trois modalités structurantes d'un accueil capable d'assurer un service immédiat :

- ◆ une capacité d'accueil sur flux, afin de permettre aux jeunes de solliciter facilement la structure ;
- ◆ un pré-accueil rapide, assuré par un conseiller ou un chargé d'accueil en mesure d'aiguiller le jeune vers l'accompagnement en complément de la prestation ;
- ◆ des moyens consacrés à la production et à la délivrance de ces prestations rapides, ou des partenaires proches capables de mettre à disposition ces moyens.

1.3.3.3.1. Les accueils sur flux se développent

Les jeunes qui se présentent en mission locale sont soit reçus directement (sur flux) soit se voient proposer un rendez-vous à une date ultérieure. Le développement d'un accueil sur flux est une amélioration de la qualité du service proposé au jeune qui suppose d'une part un volume non négligeable de jeunes à accueillir et d'autre part des moyens dimensionnés en conséquence.

L'exemple de Villeurbanne qui a mis en place une traçabilité de ses entretiens de premier accueil conforte cette appréciation : en 2009, 1 151 jeunes ont pu être reçus en premier accueil, mais 625 ont vu leur premier entretien reporté, soit 54 % du total.

Ces réflexions sont directement liées à la problématique du maillage territorial. A titre d'illustration, l'antenne du Tonkin à Villeurbanne qui offre le même type d'accueil sur flux que le siège n'a pas un flux de jeunes en premier accueil tel que cette mission puisse mobiliser pleinement un chargé d'accueil. En revanche, les plages d'accueil sur flux au siège sont régulièrement saturées, entraînant des reports et une dégradation du service rendu au jeune. L'antenne a ainsi assuré 18 % des premiers accueils en 2009 pour seulement 3 % des reports de rendez-vous. D'autres missions locales réservent cette offre de proximité pour le suivi ultérieur, regroupant le premier accueil au siège (par exemple à Villefranche-sur-Saône ou à Tourcoing qui n'a pas d'antenne).

Annexe III

1.3.3.2. La qualité du premier accueil suppose d'y consacrer des compétences métier et d'impliquer les conseillers

Toutes les missions locales rencontrées soulignent un besoin de compétence pour assurer l'identification pertinente du besoin d'un jeune qui se présente pour la première fois à l'accueil. Ce diagnostic sous-tend le choix de la mission locale de Villeurbanne de proposer un entretien de premier accueil le plus complet possible pour débiter immédiatement l'accompagnement (45 min d'entretien).

Ce même souci de compétence explique le choix de la mission locale de Mulhouse de positionner des conseillers sur cette mission. Ceci a supposé de valoriser l'activité d'accueil parmi les objectifs annuels individuels des conseillers, en complément du suivi de leurs pratiques d'accompagnement.

1.3.3.3. Des expériences se développent pour évaluer l'opportunité d'offrir des prestations « au guichet »

Les attentes les plus fréquemment exprimées par les jeunes selon les conseillers rencontrés sont des demandes de conseils et d'information ponctuelle, ou d'accès à des outils Internet et bureautiques.

Si les conseillers rencontrés sont partagés sur l'opportunité de répondre directement à ces attentes plutôt que d'inviter le jeune à reconsidérer la pertinence de son exigence d'immédiateté, des expérimentations sont engagées pour développer des services de premier niveau.

La structure intégrée Sémaphore Mulhouse Sud Alsace⁴ peut ainsi s'appuyer sur « l'Espace info jeunes », le bureau information jeunesse qu'elle intègre ou sur l'Espace multimédia qu'elle abrite, développé sur fonds de fondation et aujourd'hui labellisé Cyber-base emploi⁵. La mission locale de Villefranche-sur-Saône, si elle n'a pas à ce stade développé de prestations immédiates peut, pour ses ateliers, bénéficier de la présence à 200 mètres de ses locaux d'une cyber-base emploi portée par la Maison de l'emploi et de la formation.

⁴ La mission locale de Mulhouse est intégrée à une structure unique, « Sémaphore Mulhouse Sud Alsace » rassemblant en outre l'école de la deuxième chance, le bureau information jeunesse, le PLIE et un espace multimédia. Le territoire couvert par cette structure est celui de la communauté d'agglomération Mulhouse Sud Alsace.

⁵ Les cyber-bases Emploi sont un service labellisé par la Caisse des dépôts et consignations qui apporte un concours financier dans le cadre de ses missions d'intérêt général. Voir www.cyber-base.org pour plus d'informations.

Annexe III

Encadré 7 : La réorganisation de l'accueil et du métier de conseiller à la mission locale de Mulhouse

La structure Sémaphore Sud Alsace qui inclut la mission locale de Mulhouse a constaté une stagnation du nombre de jeunes accueillis en premier accueil sur une longue période, avec un effritement de la part des jeunes les moins qualifiés ou résidants en ZUS qui indiquait un décalage entre l'offre de la structure et les attentes des jeunes.

	2005	2006	2007	2008	2009
Nombre de premiers accueils	2 182	1 954	1 765	1 574	1 751
Nombre total de jeunes suivis (au moins une actualité sur la période) :	4 860	4 883	4 399	4 252	4 264
- dont nombre de jeunes niveau V et infra	76 %	79 %	79 %	76 %	74 %
- dont nombre de jeunes résidents en ZUS	43 %	45 %	44 %	40 %	37 %

Source : Sémaphore Mulhouse Sud Alsace.

Une réflexion sur les pratiques d'accueil a été engagée, piloté par un chargé de projet, ancien conseiller de la mission locale ayant exercé pendant deux ans hors de la structure des fonctions d'animation des initiatives emploi sur territoire, en mode projet.

L'offre de service a été reconstruite autour de trois axes, appelés les « 3A » :

- l'accueil unique, désormais assuré par rotations autant par les conseillers que par les chargés d'accueil et qui doit permettre d'orienter le jeune vers le service le plus pertinent pour lui, afin d'éviter l'inscription systématique dans une démarche d'accompagnement en réponse à une demande ponctuelle
- l'accompagnement collectif, qui a été développé pour offrir un service adapté au jeune tout en optimisant le temps des conseillers ;
- l'accompagnement individuel, qui reste le cœur de métier des conseillers mais ne doit plus désormais dépasser 50 % de leur temps.

Le pré-accueil assuré par un conseiller consiste à orienter le jeune en fonction de sa demande

- si le jeune souhaite accéder immédiatement à un service :
 - ordinateurs en libre-service surveillé (le « point cyb »),
 - espace info jeunes pour une demande d'information ou de recherche documentaire assistée
 - espace multimédia pour une demande informatique plus spécifique ou non liée à l'emploi
 - autre conseiller à l'accueil capable de délivrer les passes de transport Joker (carte de réduction)
- si le jeune formule une demande d'urgence, le jeune est alors reçu en entretien par un autre conseiller sur un espace physiquement à l'écart, qui reste dans la même pièce toutefois. Le conseiller peut alors mobiliser divers partenariats en cas de rupture familiale entraînant une situation d'errance, ou de non alimentation par exemple
- si le jeune souhaite s'engager dans un suivi mission locale, il est reçu par un conseiller qui remplit alors une fiche d'inscription simple sous Parcours 3, le dossier complet étant saisi lors de l'entretien suivant, fixé avec un conseiller en accompagnement individuel.

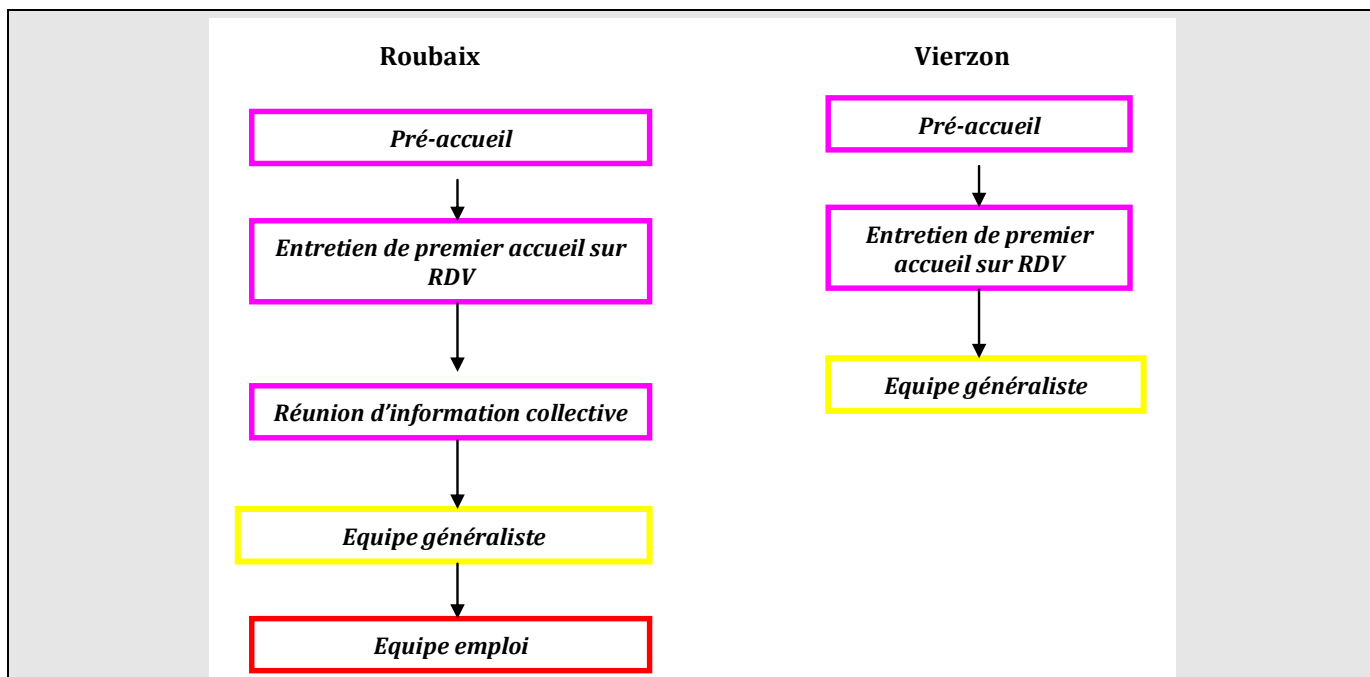
L'élaboration d'une offre de service « en accès rapide » suit donc la même logique que l'offre de service mobilisée au cours d'un accompagnement : la mission locale s'appuie en priorité sur les partenaires présents sur le territoire, et ne développe en interne que les outils complémentaires nécessaires.

Annexe III

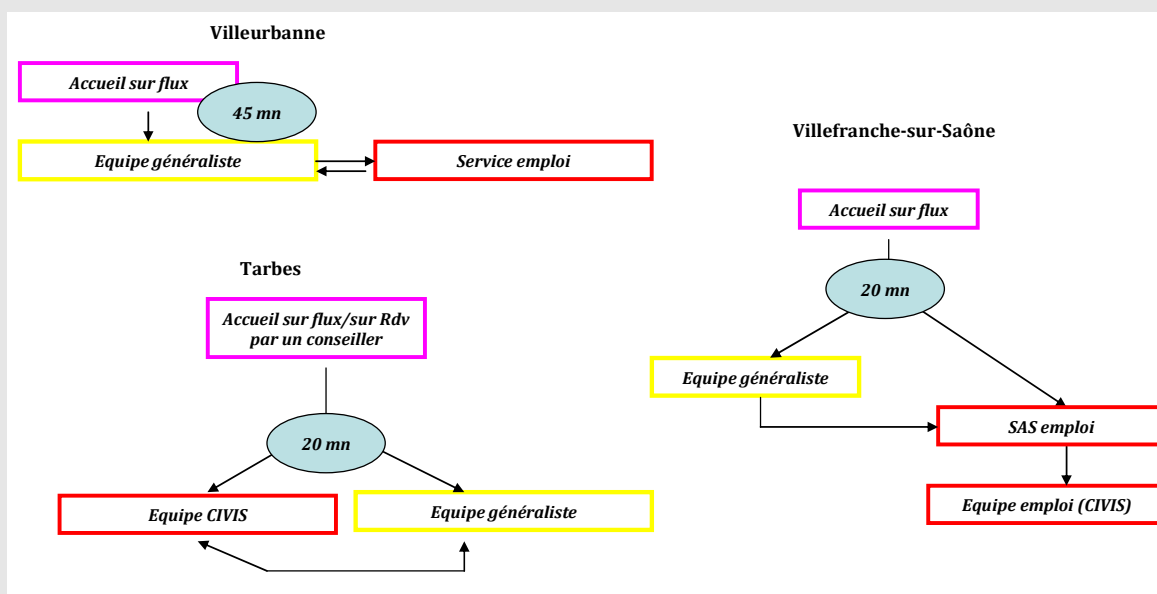
1.3.3.4. Les missions locales observées ont retenu des organisations différentes pour répondre à ces enjeux d'attractivité

Les missions locales rencontrées ont développé des organisations différentes au vu des contraintes et enjeux présentés ci-dessus : garantir l'attractivité par une disponibilité forte, en évoluant vers de l'accueil sur flux, consacrer des ressources humaines et des compétences à cette mission d'accueil, développer des prestations à délivrance immédiate.

Encadré 8 : Organisation de l'accueil et de l'accompagnement dans les missions locales visitées



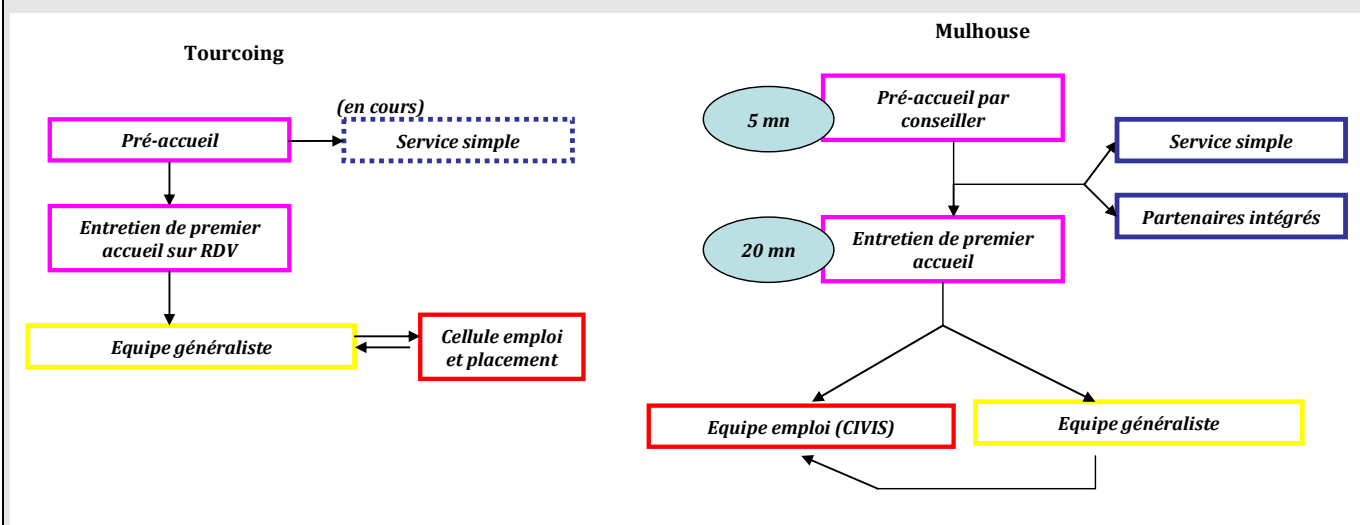
L'accueil se fait auprès d'un chargé d'accueil qui demande au jeune de remplir un dossier d'accueil complet (4 pages environ de renseignements personnels sur sa situation), et lui fixe un rendez-vous pour un premier entretien où sera créée sa fiche Parcours 3 et débutera son accompagnement par un conseiller qui sera son référent. La mission locale de Roubaix complète ce dispositif d'une réunion d'information collective sur l'offre de service de la mission locale et le sens de l'accompagnement proposé aux jeunes.



Certaines missions locales ont développé des accueils « sur flux », c'est-à-dire où le jeune qui se présente à la mission locale lors des plages dédiées peut être reçu en entretien de premier accueil directement. Cet entretien de premier

Annexe III

accueil est soit fait par un conseiller qui sera sauf exception le référent du jeune, soit par un conseiller qui oriente le jeune vers l'une des deux équipes d'accompagnement. Là où elles existent, les équipes différenciées le sont sur critères géographiques et/ou, le plus souvent, entre une équipe « emploi », chargée du suivi des jeunes en CIVIS et une équipe « généraliste » chargée de construire le projet personnel du jeune et de l'aider dans son orientation et sa formation avant d'être suivi par l'équipe emploi.



D'autres missions locales ont souhaité décomposer davantage le métier d'accueil pour pouvoir offrir des services simples dès le guichet : ainsi à Mulhouse, la présence au sein de la structure du bureau information jeunesse et d'un espace multimédia labellisé « cyber-base » permettent aux conseillers à l'accueil sur flux d'orienter les jeunes vers une information ou un atelier informatique simple avant même de procéder à une inscription ou un premier accueil, si le jeune ne recherche pas un accompagnement dans la durée. Si l'objectif de sa venue est un suivi en mission locale, il procède à un court entretien d'inscription (remplissage de la fiche d'inscription Parcours 3 plutôt que du dossier complet de premier accueil) avant d'être orienté vers l'une des équipes thématiques.

A Tourcoing, un projet similaire est en préparation. La mission locale de Tourcoing se distingue également par le choix d'avoir non pas une équipe emploi mais une cellule de prospection et de placement qui agit en prestation de service pour les équipes d'accompagnement généralistes. Le jeune en suivi prêt à l'emploi y bénéficie d'un accompagnement centré exclusivement sur l'emploi.

2. Le métier des missions locales est en évolution et voit sa dimension d'accès à l'emploi consolidée

2.1. Les outils des missions locales évoluent pour leur permettre de remplir au mieux leur mission d'accompagnement global vers l'emploi

2.1.1. Les missions locales disposent d'une panoplie d'outils nationaux spécifiques pour accompagner les jeunes vers l'emploi

La loi de cohésion sociale de 2005 a consacré la reconnaissance d'un droit à l'accompagnement du jeune. Ce droit est codifié à l'article L. 5131-3 du code du travail : « Tout jeune de seize à vingt-cinq ans révolus en difficulté et confronté à un risque d'exclusion professionnelle a droit à un accompagnement, organisé par l'État, ayant pour but l'accès à la vie professionnelle. ».

L'application effective de ce droit découle des actions mises en œuvre par les missions locales, structurées par un ensemble d'outils créés par l'État et les collectivités. Certains outils leur sont spécifiques, comme le suivi en co-traitance organisé avec Pôle emploi ou le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), d'autres sont des dispositifs à visée plus large

Annexe III

comme les contrats aidés que les missions locales peuvent désormais prescrire directement ou l'orientation vers des structures d'enseignement dites « de la deuxième chance », d'autres enfin sont des dispositifs locaux découlant d'initiatives de conseils régionaux ou des partenariats noués par les missions locales elles-mêmes.

2.1.1.1. Un partenariat renforcé avec Pôle emploi régi par un accord-cadre renouvelé en janvier 2010

2.1.1.1.1. La co-traitance

Les sites Pôle emploi peuvent orienter vers les missions locales les jeunes de 16 à 25 ans qui requièrent un suivi spécifique.

Le volume de jeunes confiés aux missions locales est défini dans un accord-cadre national, dit de co-traitance, décliné régionalement puis localement. Le premier accord cadre date de 2001, il a été remplacé en 2006 par un « partenariat renforcé » pour la période 2006-2008, prolongé en 2009. Celui-ci fixait un volume de 100 000 jeunes accompagnés chaque année. Ce volume a toutefois été largement dépassé (132 700 en 2008) pour deux raisons principales, selon une étude de Pôle emploi :

- ◆ d'une part, le nombre important de jeunes à orienter, qui dépasse les capacités de traitement de Pôle emploi ; celui-ci s'appuie alors sur les missions locales pour des raisons de flux plus qu'à raison d'un besoin d'accompagnement spécifique des jeunes ;
- ◆ d'autre part, les missions locales ne sont pas dans une relation de prestation de service avec Pôle emploi et acceptent de traiter un flux plus important que ne prévoit la convention, ou encore sont dirigées par un élu local souhaitant mener une politique très volontariste de prise en charge des jeunes, ce qui se traduit par un accord local tacite pour dépasser les enveloppes.

Le nouvel accord-cadre a été conclu le 26 janvier 2010 entre Pôle emploi, l'État et le Conseil national des missions locales. Il prend fin le 31 décembre 2014. La définition qu'il offre de la co-traitance est large : « *La co-traitance est le contrat par lequel Pôle emploi délègue à un organisme, pour le public spécifique dont il a légalement la charge, l'exécution de tout ou partie de ses missions pour la mise en œuvre jusqu'à leur terme des PPAE (parcours personnalisé d'accès à l'emploi) des demandeurs d'emploi sous réserve des conditions d'âge et de sortie et en contrepartie de laquelle il verse à cet organisme une participation financière, non corrélée à l'atteinte d'objectifs de retour à l'emploi* ».

De fait, les critères de sélection et de détermination du caractère « spécifique » du public adressé en co-traitance sont peu normés :

- ◆ les difficultés d'insertion dans l'emploi ;
- ◆ l'absence de projet professionnel ;
- ◆ le faible niveau de formation et de qualification du jeune demandeur d'emploi ;
- ◆ le besoin d'un suivi global (prise en charge médicale, problématiques de logement, passage du permis de conduire).

Les jeunes ainsi adressés aux missions locales s'insèrent dans le PPAE qui aurait autrement été mis en œuvre directement par Pôle emploi. Cet accompagnement n'est pas incompatible avec l'inscription ultérieure d'un jeune en CIVIS. A l'inverse, un jeune suivi en CIVIS par la mission locale qui s'inscrit à Pôle emploi continuera de ne dépendre que de la mission locale, sans être comptabilisé dans les statistiques de co-traitance (article 5.4 de l'accord national). Ceci aboutit à une situation paradoxale où deux jeunes se trouvant objectivement dans la même situation peuvent se voir accompagnés de manière différente suivant l'acteur du

Annexe III

service public de l'emploi qu'ils auront sollicité en premier dans leur parcours d'insertion professionnelle.

A ce titre, les missions locales prendront en charge tout jeune demandeur d'emploi qui leur sera adressé jusqu'au 31 décembre 2014 et continueront à suivre ces demandeurs d'emploi jusqu'à la fin de leur projet personnalisé d'accès à l'emploi. Au niveau local, les conventions locales doivent être conclues pour le 31 mai, ce qui semble être un objectif difficile au vu de l'état d'avancement variable des négociations constaté lors des déplacements sur le terrain.

La contrepartie de cette prise en charge par le réseau des missions locales d'une partie des publics nécessitant un accompagnement renforcé est à la fois financière et humaine. L'accord de 2010, à la suite des accords précédents prévoit ainsi un versement de 34,5 millions d'euros pour l'accompagnement de 150 000 jeunes.

Par ailleurs, il est indiqué dans l'accord que : « *L'effectif d'agents Pôle emploi affecté aux missions locales est actuellement de 325 ETP (équivalent temps plein) et est maintenu.* »

Tableau 12 : Réalisation des objectifs de co-traitance 2008

Région	Objectifs de co-traitance 2008	Nombre de jeunes bénéficiaires	Taux de réalisation (en %)
Alsace	2 198	2 995	136
Aquitaine	5 194	7 304	141
Auvergne	1 947	3 249	167
Basse-Normandie	2 909	4 295	148
Bourgogne	2 610	3 928	150
Bretagne	3 594	5 531	154
Centre	3 367	6 068	180
Champagne-Ardenne	2 393	3 069	128
Corse	473	677	143
Franche-Comté	1 560	2 254	144
Guadeloupe	1 324	924	70
Guyane	331	257	78
Haute-Normandie	3 973	6 686	168
Île-de-France	13 268	21 954	165
Languedoc-Roussillon	4 048	6 184	153
Limousin	879	1 600	182
Lorraine	3 764	5 021	133
Martinique	1 078	1 358	126
Midi-Pyrénées	3 765	7 484	199
Nord-Pas-de-Calais	10 291	11 840	115
Pays-De-La-Loire	5 297	8 996	170
Picardie	3 929	5 967	152
Poitou-Charentes	2 365	2 927	124
Provence-Alpes-Côte-D'azur	7 810	10 219	131
Réunion	3 836	3 729	97
Rhône-Alpes	7 797	9 267	119
Total	100 000	143 783	144

Source : Parcours 3, traitement CNML – rapport annuel d'activité 2008.

Annexe III

2.1.1.1.2. Les autres aspects du partenariat renforcé

Le nouvel accord-cadre de 2010 prévoit que : « *Le partenariat renforcé entre l'État , Pôle emploi et les missions locales a pour objet :*

- ◆ la contribution des missions locales à la mise en oeuvre du Parcours Personnalisé d'Accompagnement dans l'Emploi (PPAE), dans le cadre de la co-traitance ;
- ◆ la coopération en direction des employeurs (cf. 2.2.4 ci-dessous) ;
- ◆ la mobilisation des outils et mesures de la politique de l'emploi ;
- ◆ la contribution de Pôle emploi au sein des missions locales ;
- ◆ les actions de communication et d'échanges d'informations ».

Outre la co-traitance, développer un partenariat fonctionnel avec Pôle emploi représente donc un enjeu majeur pour les missions locales. En effet, la mobilisation des outils de Pôle emploi, par le biais des agents mis à disposition lorsqu'ils existent, permet d'offrir aux jeunes un accès complet à la base d'offres Pôle emploi ou de les positionner sur des actions de formation ou d'aide à la recherche d'emploi développées par Pôle emploi telles que les plates-formes de vocation.

Encadré 9 : Les plates-formes de vocation

L'objectif de la plate-forme de vocation est d'amener les entreprises à recruter autrement, en définissant leur poste et non plus en termes de qualification mais d'habiletés ou de capacités à occuper un emploi, dès lors qu'elles acceptent que la formation peut-être acquise après le recrutement.

Les métiers visés sont principalement les métiers en tension.

Les grandes étapes de la méthode de recrutement par simulation (MRS) sont :

- 1/ Observer et analyser le ou les postes de travail
- 2/ Élaborer ou adapter les exercices
- 3/ Étalonner les exercices par des salariés de l'entreprise
- 4/ Mettre en œuvre les sessions d'évaluation des candidats
- 5/ Organiser des entretiens avec l'employeur et les candidats évalués positivement.

2.1.1.2. Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)

Le principal dispositif à destination des jeunes est le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) qui est un outil dont les missions locales et PAIO ont le monopole. Entre sa création dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale en janvier 2005 et octobre 2009, ce sont 831 000 jeunes qui en ont bénéficié, dont 220 000 ont trouvé un emploi durable (CDI, CDD de plus de six mois).

Il est défini à l'article D. 322-10-7 du code du travail. « *Le contrat d'insertion dans la vie sociale est signé, d'une part, au nom de l'État , par le représentant légal de la mission locale pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ou de la permanence d'accueil, d'information et d'orientation, ou toute personne dûment habilitée par lui et, d'autre part, par le bénéficiaire de l'accompagnement.*

Ce contrat, conforme au modèle fixé par arrêté du ministre chargé de l'emploi, mentionne les actions destinées à la réalisation du projet d'insertion professionnelle ainsi que l'obligation pour le bénéficiaire d'y participer. Il précise la nature et la périodicité, au moins mensuelle, des contacts entre la mission locale pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ou la permanence d'accueil, d'information et d'orientation et le bénéficiaire. »

Ce contrat d'un an renouvelable se décline en deux volets :

Annexe III

- ◆ le CIVIS renforcé, destiné aux jeunes sortis de scolarité sans CAP-BEP ou avant la terminale (niveau VI, V bis, V sans diplôme). Il prévoit des entretiens hebdomadaires pendant les trois premiers mois, puis mensuels pendant la durée du CIVIS (12 mois renouvelables – indéfiniment pour les CIVIS renforcés) ;
- ◆ le CIVIS de droit commun pour les jeunes jusqu'à BAC+2 non validé (niveau V avec diplôme, niveau IV).

Le rôle des référents CIVIS est exposé dans la circulaire relative à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes du 14 mars 2005. Ce référent doit en effet assurer un accompagnement global du jeune, sans discontinuité, jusqu'à l'accès à un emploi durable, ce qui implique d'être le référent unique du jeune et de construire et de mobiliser tous les partenariats utiles à la prise en charge globale du jeune. Par ailleurs, ces activités doivent faire l'objet d'un suivi administratif, formalisé par la saisie des actions dans le logiciel de gestion Parcours 3.

Encadré 10 : Le précédent du programme TRACE (1998-2003)

Le programme TRACE a été créé par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998 et s'est poursuivi jusqu'en décembre 2003. Ce programme s'appuyait explicitement sur la méthode de l'accompagnement global portée par les missions locales. Il prévoyait le suivi de chaque jeune de 16 à 25 ans inscrit dans le programme par un référent unique, avec pour objectif l'accès à l'emploi durable.

Entre octobre 1998 et décembre 2003, 320 000 jeunes ont bénéficié du programme. Les publics présentaient un profil similaire aux actuels bénéficiaires du CIVIS avec une part de jeunes de niveau inférieur à V comprise entre 64 % en début de programme et 52 % en fin de programme

Une bourse d'accès à l'emploi a été mise en place à partir de 2002, pour des montants maximaux de 300 € par mois et 1800 € par an. Cette bourse a été perçue par 65 000 jeunes entre 2002 et 2003.

L'accompagnement des jeunes se traduit par un taux d'accès à l'emploi de près de 70 %, 40 % à une formation. Les sorties du programme vers l'emploi ont représenté entre 42 % en 2003 et 50,5 % en 2000, et restent très soumises à la conjoncture économique. Entre 30 et 37 % de ces emplois en sortie sont des emplois aidés.

Une enquête de la DARES sur un panel de jeunes bénéficiaires du programme TRACE entrés en suivi entre septembre et décembre 1999 faisait apparaître 47 % des jeunes en emploi deux ans et demi après leur entrée, 7 % étant en formation.

Source : DARES.

Le choix d'accompagner un jeune en l'inscrivant dans le CIVIS relève le plus souvent de l'appréciation du conseiller en insertion. Les jeunes concernés sont ceux pour qui un accompagnement renforcé, avec des entretiens plus fréquents, semble pouvoir être le plus profitable, ce qui induit une appréciation de la motivation du jeune pour faire aboutir un projet professionnel.

Le CIVIS s'adresse donc à deux types de profils, l'un très éloigné de l'emploi et nécessitant un accompagnement particulièrement renforcé, l'autre pour des jeunes proches de l'emploi. L'équilibre entre ces deux profils dépend des choix locaux d'utilisation de cet outil. De ce fait, l'évaluation du dispositif est difficile.

Pour les jeunes majeurs, une allocation mensuelle est possible, dans la double limite de 450 € par mois et 1 800 € par an, depuis le 22 mars 2010⁶. Les plafonds en vigueur de 2005 à début 2010 étaient respectivement de 300 € mensuels et 900 € annuels. Cette allocation ne constitue pas un revenu d'activité et ne peut se cumuler avec d'autres aides d'urgence. Elle n'est pas non plus compatible avec des revenus perçus au titre d'un contrat de travail, d'une indemnité de formation professionnelle, d'un revenu de remplacement ou d'un minimum social. Le décret instituant le CIVIS ainsi que la circulaire de mars 2005 décrivent les

⁶ Décret n° 2010-321 du 22 mars 2010 relatif à l'allocation prévue dans le contrat d'insertion dans la vie sociale.

Annexe III

modalités de calcul de l'allocation en fonction du nombre de jours éligibles multipliés par un taux journalier de 0, 5 ou 10 euros.

Tableau 13 : Entrées en CIVIS et versement d'allocations CIVIS 2005 - 2009

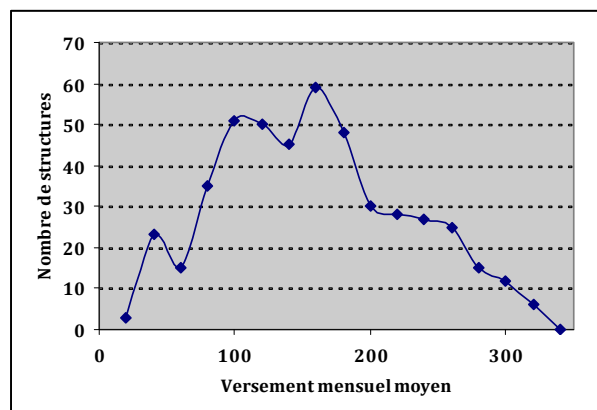
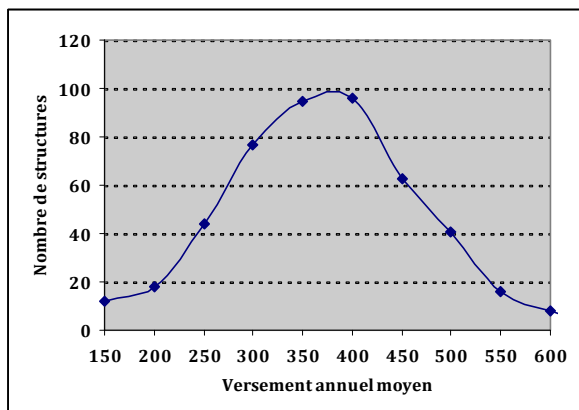
Année	Total des entrées en CIVIS dans l'année	Montant de l'allocation CIVIS en LFI (en M€)	Jeunes en CIVIS dans l'année	Jeunes ayant bénéficié au moins une fois de l'allocation CIVIS dans l'année	Total des crédits dépensés (en €)	Montant moyen perçu par les jeunes ayant perçu une allocation au moins une fois dans l'année (en €)
2005	122 369	90	ND	47 517	13 750 670	289
2006	187 574	50 (60 en gestion)	241 396	157 083	58 414 105	372
2007	174 194	60	260 408	158 808	50 374 475	317
2008	179 630	55	269 963	158 066	48 663 105	308
2009	188 618	55	271 547	177 983	54 346 260	305

Source : DGEFP.

Les investigations sur place ont révélé des pratiques d'utilisation de cette allocation assez divergentes d'une mission locale à l'autre. De fait, la décision d'accorder une telle allocation est prise par le référent CIVIS du jeune en accompagnement, avec un suivi de l'enveloppe par la direction de la mission locale. Les montants sont appréciés mensuellement et non pas en fonction d'une grille journalière.

La répartition des missions locales en fonction de leurs pratiques de versement du CIVIS fait apparaître une dispersion nette (avec un écart type de 28 %) autour de la moyenne de 344 € annuels constatés sur un échantillon de 472 missions locales examinées dans Parcours 3. Cette dispersion est encore plus forte si on examine les montants mensuels moyens, autour de 149 €, avec un écart-type de 46 % de cette somme.

Graphique 7 : Dispersion des versements annuels et mensuels moyens d'allocations CIVIS entre les missions locales en 2009



Source : Parcours 3, extraction du 1^{er} juin 2010.

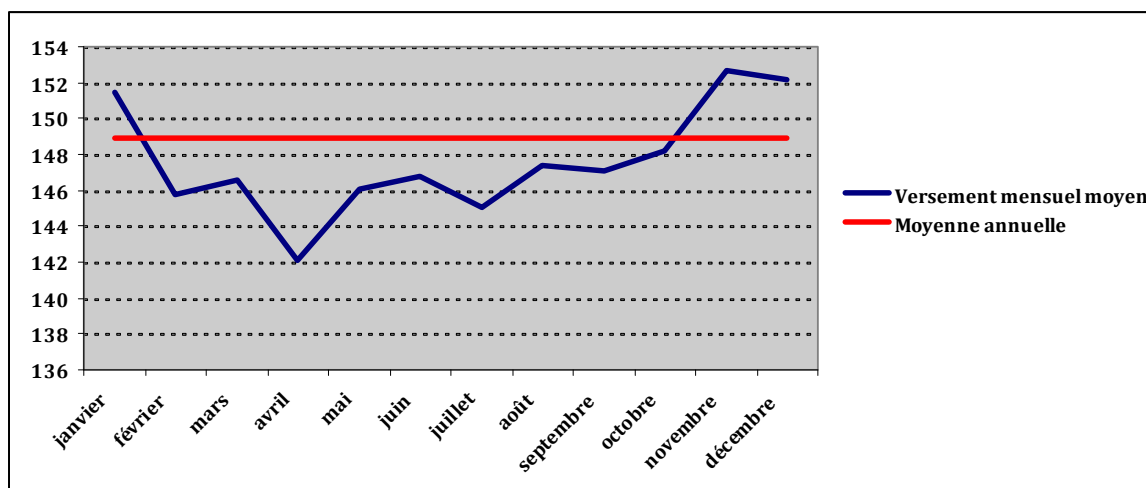
En effet, certaines missions locales privilégient un versement plus faible et plus régulier, au risque de transformer l'allocation en un palliatif à l'absence de revenu des jeunes. D'autres missions locales utilisent l'allocation plus ponctuellement. Dans ce cas, l'aide ponctuelle peut être motivée par une dépense exceptionnelle liée à la démarche d'insertion professionnelle (tenue vestimentaire, frais d'inscription à une formation), ou à une situation sociale difficile

Annexe III

(perte d'une autre source de revenus, frais imprévus,...) se différenciant peu des aides FIPJ ou FAJ (cf. 2.1.1.4 ci-dessous).

Le versement de l'allocation CIVIS connaît par ailleurs une forte saisonnalité, suivant celle des accueils en mission locale, très nombreux entre septembre et janvier.

Graphique 8 : Versement mensuel moyen de l'allocation CIVIS en 2009



Source : Parcours 3, extraction du 1^{er} juin 2010.

2.1.1.3. Les actions financées par le FIPJ

Le fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) est destiné à financer des actions spécifiques au service des jeunes ainsi que des aides directes (cf. 2.1.1.4 ci-dessous). Il est conçu comme un instrument de négociation dans le cadre du dialogue de gestion avec les missions locales pour permettre la mise en place d'actions en direction de publics prioritaires, de freins spécifiques à l'emploi ou d'une initiative locale que l'État serait légitime à appuyer.

Lors de sa mise en place en 2005, ce fonds était doté de 75 M€ mais son volume a décliné progressivement en dehors des crédits exceptionnels du plan de relance en 2010 (45 M€ en 2006, 50 M€ dont 20 M€ pour l'opération « permis de conduire à 1 euro par jour » et 30 M€ au niveau déconcentré en 2007, 35 M€ en 2008, 20 M€ en 2009 et 18,4 M€ en LFI 2010 augmentés de 30 M€ dans le cadre du plan de relance).

Financement spécifique en appui à des projets, le FIPJ est donc un outil fortement local. De fait, si un bilan national a été réalisé en 2007, le bilan 2008 n'est que très partiel et le bilan 2009 n'était pas achevé fin mai 2010.

Le bilan 2007 retrace 2 730 actions ayant donné lieu à 1 641 conventions, correspondant aux 76 % de l'enveloppe budgétaire, 24 % étant utilisés à des fins d'aide directe aux jeunes.

Encadré 11 : L'atelier dynamique emploi, une action FIPJ mise en place à Villeurbanne (69)

L'atelier dynamique emploi mis en place en 2007 est renouvelé chaque année. En 2009, il a offert à 37 jeunes en CIVIS de droit commun et 116 en CIVIS renforcé un « coaching » à l'emploi, en parallèle du suivi par leur référent, qui alterne ateliers collectifs et entretiens individuels.

En 2009, ce même atelier a également accueilli 20 jeunes en accompagnement PLIE (porté par une autre convention).

L'atelier collectif mensuel sur les techniques de recherche d'emploi permet de sortir les jeunes de leur isolement, de les dynamiser et de préparer au mieux la phase d'accompagnement individuel dans les recherches d'emploi.

Le principal apport de cet atelier est de permettre un co-accompagnement entre une orientation clairement emploi et un référent global. Les difficultés et les freins à l'accès à l'emploi qui émergent lors de l'ADE sont traitées par le conseiller référent du jeune, le conseiller emploi ayant pour but essentiel de répondre à la demande du jeune en termes d'accès à l'emploi.

Certaines actions spécifiques FIPJ peuvent également recevoir d'autres financements. Ainsi l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité (ACSé) a pu financer la même action que le FIPJ pour la mission locale de Villeurbanne, pour un public de jeunes résidant dans un quartier couvert par un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS). Au total en 2009, l'ACSé a cofinancé 617 projets portés par 230 missions locales pour un montant global de 6,4 M€.

2.1.1.4. Les aides financières ponctuelles du FIPJ ou du FAJ

Outre le financement de projets spécifiques le FIPJ comporte un volet d'aide directes aux jeunes en CIVIS, pour lever des freins à l'emploi par une aide matérielle ponctuelle spécifique. Ce fonds est confié en gestion aux missions locales qui sont autonomes dans l'utilisation de cette enveloppe. Dans les missions locales visitées, une procédure interne de validation des aides FIPJ était systématiquement mise en place afin d'assurer un accès équitable des jeunes à ces aides, ce qui impliquait une harmonisation de la pratique professionnelle des conseillers susceptibles d'accorder une aide FIPJ.

Les fonds d'aide aux jeunes (FAJ) sont soit communaux, et portés par les CCAS, soit départementaux. Ils ne sont pas à la main des missions locales comme l'est le FIPJ direct, bien que les missions locales se voient parfois confier sa gestion et l'organisation des commissions d'attribution des aides. Cette gestion est rémunérée forfaitairement. Les missions locales ont perçu 1,01 M€ de frais de gestion de fonds pour compte d'autrui en 2008.

2.1.1.5. Le parrainage

Depuis 1994, les missions locales sont mandatées comme structures de support de réseaux de parrainage.

Un guide pratique du parrainage de 2003 édité par le ministère chargé de l'emploi définissait l'activité ainsi : « *Le parrainage consiste à faciliter l'accès à l'emploi de demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle en les faisant accompagner par des personnes bénévoles.* » La circulaire DGEFP du 4 mai 2005 relative au développement du parrainage précise que son objectif est d'offrir « *un renforcement de l'accompagnement visant, d'une part, à conforter le jeune et l'adulte parrainés dans leurs parcours respectifs d'insertion et de recherche d'emploi, d'autre part, à appuyer l'employeur dans sa démarche de recrutement.* »

Le public cible des actions de parrainage est défini de manière large. En pratique, les investigations menées sur place ont mis en évidence une orientation de jeunes autonomes, dont la recherche d'emploi est le principal objectif.

Annexe III

Les organisations du parrainage observées sont très différentes, allant de la sous-traitance quasi-intégrale à une association d'employeurs à Mulhouse, au partenariat intensif avec la chambre de commerce et d'industrie à Villefranche-sur-Saône, au pilotage en interne à Villeurbanne. Dans la mission locale de Tourcoing, les parrains sont sollicités pour animer des simulations d'entretiens au sein de la mission locale.

Les parrains s'engagent, par écrit, sur une période allant de quatre à neuf mois à des rencontres individuelles et régulières avec un ou plusieurs jeunes pour les aider dans leur recherche d'emploi en mettant à leur disposition leur expérience du monde de l'entreprise et leur réseau relationnel. Ils peuvent ponctuellement contribuer à lever un frein dans la démarche d'accès à l'emploi : mobilité, conseils sur l'attitude à adopter en entretien ou au téléphone, etc... Le suivi se prolonge souvent dans l'emploi, le parrain pouvant assurer une médiation entre l'entreprise et le jeune embauché.

La mission locale, ou la structure qui assure cette action pour elle, se charge d'identifier des parrains potentiels, de leur permettre d'échanger entre eux sur leurs pratiques de parrains et de bénéficier de l'expertise en accompagnement des conseillers de mission locale. Elle est également responsable de la sélection des filleuls. A Villeurbanne, des « promotions » de filleuls sont constituées et suivent en commun un cycle d'informations collectives et d'ateliers préparatoires à l'action de parrainage. La dynamique du groupe renforce ainsi l'engagement individuel avec le parrain.

Le programme 102 du budget de l'État subventionne les opérations de communication et de promotion du parrainage, l'animation au niveau régional, la formation des parrains et la constitution de ces réseaux à hauteur de 4 M€ dans le PLF 2010, la subvention ne pouvant excéder 305 € par jeune parrainé. L'objectif est de 26 230 jeunes parrainés en 2010, le rapport annuel du CNML pour 2008 faisant état de 16 438 jeunes accompagnés.

2.1.2. Les missions locales ont été dotées de nouveaux outils dans le cadre du plan de relance pour faciliter l'accès des jeunes aux outils de droit commun

2.1.2.1. L'ouverture de la prescription de contrats aidés dans le cadre du plan de relance

Le plan de cohésion sociale de 2005 a défini quatre types de contrats aidés en direction des personnes les plus éloignées de l'emploi :

- ◆ dans le secteur non marchand :
 - le CAE, contrat d'accompagnement dans l'emploi ;
 - le CAV, contrat d'avenir, spécifiquement dédié aux bénéficiaires de minima sociaux ;
- ◆ dans le secteur marchand :
 - le CIE, contrat initiative emploi. Ce contrat est en fait un « nouveau CIE » car il réforme un contrat préexistant, le CIE de 1995 qui remplaçait lui-même le contrat de retour à l'emploi (CRE), lequel était ciblé sur les chômeurs de longue durée ;
 - le CI-RMA, contrat insertion – revenu minimal d'activité, spécifiquement dédié aux bénéficiaires de minimas sociaux.

A compter du 1^{er} janvier 2010, ce paysage est simplifié autour d'un contrat unique d'insertion ou CUI, sans distinction entre bénéficiaires de minimas sociaux et autres et déclinable par secteur : le CUI-CIE pour le secteur marchand et le CUI-CAE pour le secteur non marchand.

Comme le précise la circulaire DGEFP du 5 novembre 2009, « *Le contrat unique s'appuie sur un seul cadre juridique tant pour le secteur marchand que non-marchand, le cadre du CAE est*

Annexe III

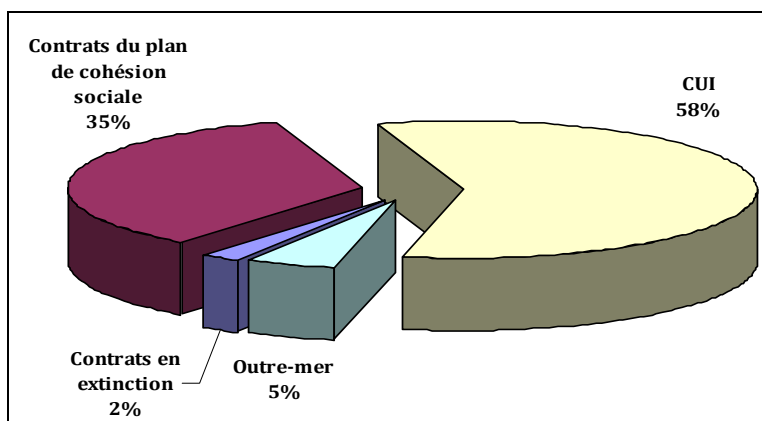
celui du CIE. Les CAE du contrat unique peuvent être conclus en CDD comme en CDI, la durée du contrat de travail et le nombre d'heures hebdomadaires ne sont plus rigides comme ils l'étaient pour le contrat d'avenir. Seul le niveau d'aide de l'État, fixé dans la convention individuelle, reste différent selon que le contrat est conclu dans le secteur marchand ou non marchand. »

Tableau 14 : Présentation synthétique de l'éventail de contrats prévus par la loi de programmation pour la cohésion sociale

	Droit commun	Minimas sociaux	Après le 1er janvier 2010
Secteur marchand	CIE	CI-RMA	CUI - CIE
Secteur non marchand	CAE	CAV	CUI - CAE

Source : IGF.

Graphique 9 : Répartition des crédits de paiement en PLF2010 entre contrats aidés



Source : PLF2010.

Dans le cadre du plan de relance et des mesures « jeunes actifs », les missions locales se sont vu ouvrir le droit de prescrire les CUI-CIE, ainsi que les CAE. Les instructions des DIRECCTE les conduisent toutefois à privilégier une forme spécifique de CAE, le CAE-passerelle ou CAE-immersion.

Encadré 12 : Le CAE passerelle

Annoncé dans le cadre des « Mesures jeunes actifs » du plan de relance, le CAE passerelle est juridiquement un CAE de droit commun, mais ouvert uniquement aux jeunes de 16 à 25 ans et d'une durée initiale de 12 mois, renouvelable. La circulaire du 29 mai 2009 de la DGEFP précise toutefois que ces renouvellements ne sont pas l'objectif visé, les CAE passerelle devant insister sur le développement de compétences transférables au secteur marchand à l'issue des 12 mois en collectivité territoriale.

Cette transférabilité des compétences doit être facilitée par :

- la signature d'une convention entre l'employeur, le jeune et Pôle emploi, précisant la fiche de poste et les métiers ciblés en sortie de contrat.
- la possibilité d'effectuer des périodes d'immersion en entreprise au cours de ce contrat.

Pôle emploi et les DIRECCTE doivent désigner un référent régional chargé d'organiser le pilotage de ce dispositif.

Ce « droit de prescription », consiste à pouvoir valider la demande d'aide formulée par l'employeur et à la transmettre à la DIRECCTE, sans avoir à passer par Pôle emploi comme le prévoyait l'organisation antérieure. Lorsqu'elles prescrivent un CIE, les missions locales doivent assurer un accompagnement en amont et pendant le contrat aidé afin d'en préparer la sortie, a fortiori quand le contrat aidé est un CDD, conformément aux instructions de la DGEFP.

Annexe III

Les « mesures jeunes actifs » prévoient une enveloppe supplémentaire de 50 000 CIE à destination des jeunes. Le taux de prise en charge pour ces contrats est fixé par arrêté préfectoral régional, sous un plafond national de 47 %. Il se situe en 2009 entre 40 % et 47 %, à comparer à la moyenne constatée en 2008 de 32 %.

La DGEFP souligne la difficulté à utiliser pleinement ces dispositifs en 2008 (avec une consommation de 58,4 % de l'enveloppe programmée pour le CIE). La mise en place d'une enveloppe complémentaire s'est traduite par la signature de 35 552 contrats CIE- jeunes en 2009 et 6 750 supplémentaires entre janvier et mai 2010. Au total, l'enveloppe de 50 000 CIE jeunes aura donc été mobilisée au moins à hauteur de 85 %. Dans le secteur non marchand, 12 638 CAE-passerelles ont été signés en 2009 et 6 385 entre janvier et mai 2010.

2.1.2.2. Le contrat accompagnement formation

Le contrat accompagnement formation consiste en un « achat de formations conventionnées » (AFC), par Pôle emploi, au niveau régional et se décline en deux modalités :

- ◆ **un parcours « certifiant »** pour offrir à des jeunes peu ou pas qualifiés une meilleure qualification ;
- ◆ **un parcours « d'adaptation »** destiné aux jeunes dont la formation initiale n'est pas adaptée aux réalités du marché du travail local.

Certaines structures ont pu localement préparer l'inscription en contrat d'accompagnement formation (CAF) par une forme de pré-qualification, comme pour les formations du plan régional de formation (cf. 2.1.4.1 ci-dessous)

Les missions locales peuvent prescrire l'entrée dans ce dispositif, la passation du marché public de formation relevant de la direction régionale de Pôle emploi. Le calibrage de ces formations sur des métiers porteurs s'inscrit dans un cadre général national élaboré en lien avec le CNML. Cet accord a défini une liste de quatorze secteurs prioritaires vers lesquels les formations devaient orienter les jeunes :

- ◆ transports et logistique ;
- ◆ fonction production ;
- ◆ agriculture ;
- ◆ transformation ;
- ◆ bâtiment - travaux publics ;
- ◆ production – mécanique ;
- ◆ électricité et électronique ;
- ◆ échange et gestion (dont commerce international, commercialisation et gestion commerciale) ;
- ◆ informatique – communication ;
- ◆ services aux personnes poste 1 ;
- ◆ services à la collectivité ;
- ◆ arts appliqués ;
- ◆ formation générale, lettres et langues, sciences humaines, économie, droit, sciences.

Encadré 13 : Exemple de mise en place du CAF, l'Ile-de-France

La circulaire DGEFP du 12 juin 2009 prévoit 6 849 CAF en Ile-de-France pour 2009. Au 31/12/2009, selon l'ARML⁷ s'appuyant sur une extraction de Parcours 3 ce sont 1 444 CAF qui ont été conclus.

Cinq secteurs de formation ont été ciblés :

- Transports et logistique ;
- Services à la personne –Sanitaire et social – Tourisme ;
- Services à la collectivité ;
- Formation générale – Langues ;
- Échange et gestion – Commerce.

Ce choix s'est fait en partenariat ARML, PE, CARIF-IDF, DRTEFP en lien avec offres de formation du CRIF.

Le choix des jeunes à orienter est fait par le référent, en suivant une grille de critères standardisée au niveau régional comportant six critères et deux conseils méthodologiques (parité et liste d'attente ordonnée de 3 à 5 personnes à constituer) :

Le projet du jeune est validé, plusieurs modalités étant possibles (POP, EMT, ECCP, expérience professionnelle...

- Il bénéficie actuellement d'un suivi actif (entretiens récents).
- Il est en attente de formation.
 - Est prioritaire le jeune présentant le plus long délai d'attente.
- Ses caractéristiques sont conformes au strict pré-requis.
 - En particulier, est prioritaire le jeune dont le niveau de formation est le plus proche du niveau minimum requis pour suivre la formation.
- Le jeune se trouve actuellement dans une situation particulière.
 - Une problématique spécifique (ex : situation familiale complexe,...) peut constituer un critère d'urgence au positionnement sur la formation.
- La fiche de liaison est entièrement remplie.

Les correspondants de stage doivent disposer de l'ensemble des informations pour fonder leur décision.

Pôle emploi et la mission locale assurent chacun un suivi de chaque action de formation à travers un correspondant formation qui centralise les fiches de prescription décrites ci-dessus, agit comme interlocuteur privilégié des organismes de formation et se charge de la remontée d'information (vers l'ARML et le CARIF pour les missions locales, vers la direction régionale de Pôle emploi pour le site Pôle emploi.

Source : ARML Île-de-France.

2.1.3. Les missions locales peuvent orienter les jeunes qu'elles accompagnent vers des dispositifs spécifiques

2.1.3.1. Les écoles de la deuxième chance

Les écoles de la deuxième chance offrent une formation de neuf mois à un an pour permettre aux jeunes d'acquérir les savoirs de base : lire, écrire, compter, se servir d'un ordinateur, avoir des notions de langue étrangère.

Elles sont présentes dans 44 sites, couvrant 25 départements dans 12 régions. La loi sur la formation tout au long de la vie du 26 novembre 2009 a fixé au réseau des écoles de la deuxième chance l'objectif de tendre à « *assurer une couverture complète et équilibrée du*

⁷ Association régionale des missions locales, regroupant les présidents des missions locales. Cf Annexe IV – Gouvernance pour plus de détails.

Annexe III

territoire national, en concertation avec les collectivités territoriales » (article L214-14 du code de l'éducation).

Elles sont labellisées par l'association « Réseau des E2C » conformément à un cahier des charges validé par le ministère chargé de l'emploi et le ministère de l'éducation nationale.

Elles ont accueilli 4 700 jeunes en 2008, de niveau inférieur à V pour 93 % d'entre eux et sans expérience professionnelle dans 55 % des cas. Les élèves des E2C ont le statut de stagiaires de la formation professionnelle et sont rémunérés. La répartition géographique des publics montre une majorité de jeunes issus de ZUS (50 %), devant les autres urbains (26 %) et les ruraux (14 %).

Environ 22 % des jeunes quittent le dispositif prématurément, alors que 62 % des jeunes complétant le parcours obtiennent un emploi ou une formation à l'issue. Ces sorties positives en 2008 représentent 40 % du flux entrant dans le dispositif.

Annexe III

Tableau 15 : Activité et résultats des écoles de la deuxième chance

	2004		2005		2006		2007		2008	
	Effectifs	En %	Effectifs	En %	Effectifs	En %	Effectifs	En %	Effectifs	En %
Nombre de jeunes présents en début d'exercice	385	27 %	502	26 %	685	26 %	971	26 %	1 238	26 %
Nombre de jeunes entrés	1 043	73 %	1 416	74 %	1 984	74 %	2 742	74 %	3 499	74 %
Nombre de stagiaires dans l'année	1 428	100 %	1 918	100 %	2 669	100 %	3 713	100 %	4 737	100 %
Départs avant engagement de formation	161	11 %	178	9 %	303	11 %	481	13 %	704	15 %
Total sorties non maîtrisables	128	9 %	185	10 %	194	7 %	239	6 %	336	7 %
Présents en formation en fin d'exercice	502		663		975		1 255		1 431	
Nombre de jeunes sortis	637		892		1 197		1 738		2 266	
Abandons, démissions, exclusions	120	19 %	172	19 %	251	21 %	334	19 %	540	24 %
Sortie sans solution connue au jour du suivi	116	18 %	132	15 %	190	16 %	343	20 %	336	15 %
Total sortie sans solution connue	236	37 %	304	34 %	441	37 %	677	39 %	876	39 %
Sorties en formation qualifiante ou diplômante	133	21 %	148	17 %	187	16 %	296	17 %	403	18 %
CDD de moins de six mois	90	14 %	110	12 %	169	14 %	244	14 %	376	17 %
CDD de plus de six mois	51	8 %	75	8 %	82	7 %	121	7 %	132	6 %
CDI	59	9 %	81	9 %	115	10 %	147	8 %	141	6 %
Total sorties positives vers l'emploi durable (CDD de plus de six mois, CDI)	110	17 %	156	17 %	197	17 %	268	15 %	273	12 %
Total sorties avec contrat de travail	200	31 %	266	29 %	366	31 %	512	29 %	649	29 %
Contrat de professionnalisation	12	2 %	38	4 %	38	3 %	52	3 %	93	4 %
Contrat d'apprentissage	51	8 %	104	12 %	134	11 %	154	9 %	194	9 %
Sorties avec contrat de travail en alternance	63	10 %	142	16 %	172	14 %	206	12 %	287	13 %
Sorties avec contrats aidés	5	1 %	32	4 %	32	3 %	47	3 %	56	2 %
Total sorties positives avec solution	401	63 %	588	66 %	757	64 %	1 061	61 %	1 395	62 %

Source : Rapport annuel 2008 des écoles de la deuxième chance.

Annexe III

Les 15 écoles membres du réseau E2C ont un budget prévisionnel de 26 millions d'euros pour 2009, soit un coût moyen par jeune entrant dans le dispositif estimé à 7 157 €.

L'article L214-14 du code de l'éducation dispose que « l'État et les régions apportent leur concours aux formations dispensées dans les conditions déterminées par convention. »

Tableau 16 : Sources de financement des E2C

	État (secrétariat général du comité interministériel à la ville)	Taxe d'apprentissage	FSE	Conseils régionaux	Conseils généraux	Villes et EPCI	Autres
Budget moyen 2008	3,7 %	4,7 %	27,3 %	36,7 %	9,0 %	13,3 %	5,3 %

Source : Rapport annuel 2008 du réseau E2C.

2.1.3.2. Les centres « Défense deuxième chance » portés par l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe)

Le dispositif « Défense deuxième chance » a été créé par l'ordonnance du 2 août 2005 et est porté par l'établissement public d'insertion de la Défense (EPIDe), établissement public administratif sous la triple tutelle du ministère de la Défense, du ministère chargé de l'emploi et, depuis la loi de ratification de l'ordonnance du 28 mai 2008, du secrétariat d'État à la ville. Il a pour mission de créer et gérer les centres de formation civils, les centres « Défense, deuxième chance » (C2DC), tant sur le plan pédagogique que matériel (recrutements, budget).

Les jeunes accueillis s'engagent dans un parcours de six mois à deux ans, comportant trois modules de formation :

- ◆ une **mise à niveau sur les savoirs de base** : lire, écrire, compter, se servir d'un ordinateur, qui débouche sur un certificat de formation générale (CFG) pour 93 % des volontaires et un passeport de compétences informatiques européen (PCIE) ;
- ◆ une **instruction civique** et comportementale, qui combine cours d'éducation civique, formation aux premiers secours (débouchant sur le brevet de secourisme AFPS) et à la sécurité routière (obtention de l'attestation de sécurité routière, et possibilité de passer le permis de conduire) ;
- ◆ une **préformation professionnalisante** dans des métiers en tension (hôtellerie/restauration, services d'aide à la personne, BTP,...). Les C2DC concluent par ailleurs des partenariats avec les entreprises de leur bassin d'emploi pour favoriser l'insertion de leurs anciens stagiaires.

Un rapport parlementaire du 18 mars 2009 dénombre 20 centres offrant 2 100 places, ce qui est donc très marginal par rapport au nombre de jeunes accueillis en mission locale. Ces chiffres sont à comparer aux objectifs initiaux de 20 000 jeunes annoncés lors du lancement du plan de cohésion sociale. Le contrat d'objectifs et de moyens signé le 2 février 2009 prévoit une forte progression des effectifs à accueillir afin de faire baisser le coût par volontaire. Ces objectifs ont fortement évolué depuis l'avant-projet de convention envisagé en avril 2008 qui stabilisait le coût par volontaire et en portait le nombre de 2 000 à 4 000.

Annexe III

Tableau 17 : L'augmentation du nombre de volontaires à budget inchangé

Année	Enveloppe budgétaire annuelle (en M€ de 2008)	Nombre de volontaires accueillis	Coût unitaire par volontaire (en € de 2008)
2009	85	2 125	40 000
2010	85	2 265	37 500
2011	85	2 430	35 000

Source : contrat d'objectifs et de moyens du 2 février 2009, cité par le rapport sénatorial sur PLF2010 Défense.

Les jeunes accueillis doivent avoir entre 18 et 22 ans révolus être sans qualification, ni emploi et en situation de retard ou de difficulté sur le plan scolaire. Ils doivent de plus être en règle avec la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) et être aptes médicalement. Les jeunes de nationalité étrangère dont la situation administrative autorise la recherche d'emploi peuvent également s'inscrire aux CD2C.

Le repérage des jeunes volontaires peut être fait lors des journées d'appel à la défense (JAPD) ou par les missions locales. En 2007, une analyse des taux de chute entre la convocation et la présentation effective montrait que les jeunes adressés par les missions locales étaient trois fois plus souvent présents (33 % d'abandons contre 81 % pour les orientations par les bureaux du service national). Au 31 octobre 2008, 4 166 jeunes ont été intégrés dont 43 % inscrits auprès de leur conseiller de mission locale, 34 % au cours de la JAPD et 23 % de façon spontanée dont 14 % via internet.

Tableau 18 : Origine des candidats au dispositif « Défense deuxième chance »

Origine de la candidature	2005	2006	2007
JAPD	346	714	1 065
ML/PAIO	0	602	1 380
Candidatures spontanées	0	64	717
Total	346	1 380	3 162

Source : Rapport d'information n°290, Sénat, 18 avril 2008 citant l'EPIDe.

Les jeunes volontaires perçoivent une allocation mensuelle de 300 €, dont 150 € sont bloqués jusqu'à leur sortie du parcours de formation. Ils sont en outre logés et nourris 5 jours par semaine.

Selon le rapport du Conseil économique, social et environnemental du 14 janvier 2009, parmi les 1 414 jeunes sortis des centres à fin 2008, 573 jeunes (soit 41 %) étaient en emploi.

La convention d'objectifs et de moyens du 2 février 2009 fixe des objectifs ambitieux en matière d'issues positives du dispositif, 15 % à 8 mois, de 50 à 62 % en 12 mois et de 54 à 66 % en 18 mois, avec une méthodologie inspirée du service militaire adapté. L'issue est jugée positive pour un accès à l'emploi durable ou à une formation.

Le projet annuel de performance pour 2010 de la mission « Travail et emploi » retient des objectifs plus restreints de 25 %, 35 % et 40 % respectivement.

Le budget de l'EPIDe est de 85 millions d'euros depuis 2007.

Le rapport du Sénat de 2008 soulignait le très fort taux d'encadrement dans ces centres (42 %). Au 31/12/2007, l'EPIDe représente un effectif de 885 personnes (1 036 au 31/03/08) dont 788 dans les centres (255 femmes et 533 hommes) et 97 au siège (soit 11 % de l'effectif global).

2.1.3.3. Le contrat d'autonomie pour les jeunes résidant en ZUS

Dans le cadre du plan « Espoir banlieues » de février 2008, un dispositif expérimental spécifique pour favoriser l'accès à l'emploi et à la formation des jeunes résidant dans les quartiers de la politique de la ville a été mis en place, le contrat d'autonomie.

Les modalités d'accompagnement ont été définies au niveau national par la DGEFP, la mise en œuvre étant confiée à des opérateurs de placement ayant répondu aux appels d'offres sur l'un des 35 lots départementaux adjugés entre mars et juin 2008. Sur ces 35 lots, deux ont été emportés par des missions locales, dans le Haut-Rhin et à la Réunion.

L'action attendue des opérateurs se rapproche de l'accompagnement proposé par les missions locales mais avec des moyens supérieurs et une plus grande intensité de suivi. Les opérateurs doivent tout d'abord repérer des jeunes intéressés. Après une montée en charge plus lente, les entrées dans le dispositif se font suivant le rythme prévu.

Tableau 19 : Nombre de contrats d'autonomie signés au 30 mai 2010

	Objectif	Nombre de contrats signés	Réalisation (en %)
2008	4 420	3 023	68
2009	17 830	17 702	99
2010 jan-mai	7 471	8 842	118
Total	29 721	29 567	99

Source : DGEFP.

L'objectif affiché de ce dispositif est de confier aux opérateurs de placement une mission de repérage et d'accompagnement des jeunes résidant en ZUS inconnus du service public de l'emploi. De fait, cette mission s'est avérée difficile à mettre en œuvre par des opérateurs peu implantés localement et les services déconcentrés de l'emploi ont encouragé l'orientation par Pôle emploi ou les missions locales pour amorcer le dispositif. Cette demande d'appui à une démarche qui leur échappait n'a pas toujours été bien perçue par les missions locales.

Néanmoins, les résultats du contrat d'autonomie démontrent que le service public de l'emploi a été en capacité d'orienter un nombre conséquent de jeunes vers ce dispositif. Ainsi en 2008, 68 % des jeunes orientés vers le dispositif l'avaient été par le service public de l'emploi. Ce taux tombe à 45 % en cumulé lorsqu'on y agrège les données 2009 et 38 % avec le début d'année 2010. Cette baisse de l'orientation par le SPE est bien le fait d'une hausse des démarches volontaires, c'est-à-dire provenant des efforts de repérage des opérateurs du contrat d'autonomie et du bouche à oreille.

Tableau 20 : Orientation vers le contrat d'autonomie

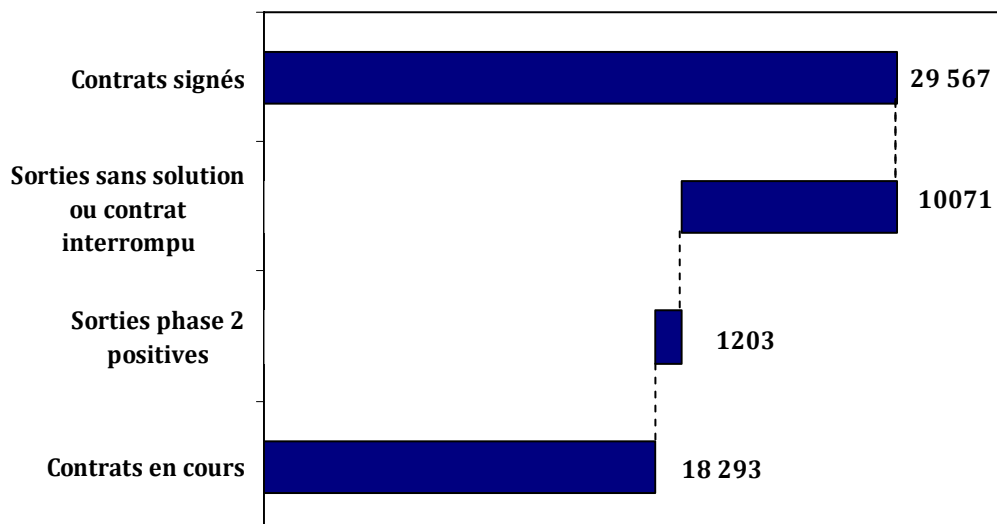
Origine du jeune signataire d'un contrat d'autonomie	2008		2009		2010	
	Nombre de jeunes	En %	Nombre de jeunes	En %	Nombre de jeunes	En %
ANPE	546	18	2 982	14	2 417	13
ML/PAIO	1 082	36	5 147	25	3 804	21
Autre SPE	432	14	1 157	6	599	3
Éducation nationale / Agriculture	13	0	32	0	23	0
Entreprises et agences d'intérim	10	0	1 647	8	2 294	13
Centre de formation	24	1	154	1	76	0
Démarche volontaire	916	30	9 606	46	9 080	50
Total	3 023	100	20 725	100	18 293	100

Source : DGEFP.

Annexe III

Au 31 mai 2010, 29 567 contrats avaient été signés mais 10 071, soit 34 % avaient été interrompus ou s'étaient conclus sans solution positive, le taux de retour à l'emploi durable atteignant 4 % de l'ensemble des contrats signés.

Graphique 10 : Situation des contrats d'autonomie au 30 mai 2010



Parmi les 18 293 contrats en cours, 5 376 sont en phase 2, après un accès à l'emploi ou la formation (cf. Encadré 14 ci-dessous). Si l'on considère que l'entrée en phase 2 et sa sortie positive sont une forme d'accès à l'emploi, on obtient donc un taux d'accès à l'emploi global pour le contrat d'autonomie depuis juillet 2008 de 22 %.

La DGEFP privilégie pour le suivi de cet outil le taux d'accès en phase 2 rapporté à l'ensemble des sorties de phase 1, ce qui donne des résultats variables entre 12,7 % en Moselle et 70,4 % dans le Haut-Rhin, pour une moyenne de 35,2 %.

Encadré 14 : Modalités d'accompagnement des jeunes en contrat d'autonomie

Après la phase de repérage, ou après que le jeune s'est présenté spontanément chez le prestataire, commence une phase de 6 mois d'accompagnement. Durant cette phase de 6 mois, le jeune pourra recevoir une bourse de 300 € par mois dans la limite de 1 800 € par an, et fera l'objet d'un accompagnement personnalisé par un conseiller unique. La première semaine de ces 6 mois est consacrée à une évaluation en groupe, afin de détecter les potentiels et les freins éventuels, avec éventuellement 1 à 2 semaines d'immersion en entreprise, puis débute l'accompagnement à la recherche d'emploi. Cet accompagnement consistera en l'apprentissage des techniques de recherche d'emploi ou de création d'entreprise. Cette période est ponctuée de rencontres régulières avec le conseiller (au moins une fois par semaine).

Cette phase 1 de 6 mois est renouvelable une fois.

La deuxième partie de l'accompagnement consiste en une immersion en entreprise, une formation, ou une création d'entreprise, assortie d'un suivi par le prestataire qui s'assure que l'insertion est durable et se fait dans de bonnes conditions. L'objectif est ici d'assurer la pérennisation et la stabilité des parcours professionnels. Le prestataire joue ainsi le rôle d'un intermédiaire entre l'entreprise et le jeune salarié, et peut potentiellement permettre le renouvellement du contrat.

Des aides permettant de répondre à des besoins spécifiques (logement, garde d'enfants, transports...) peuvent aussi être apportées tout au long de l'accompagnement. L'ensemble de ces aides ne privent toutefois pas le jeune faisant l'objet du suivi des aides de droit commun, sauf si celles-ci prévoient expressément comme condition l'absence de ressources (par exemple l'allocation CIVIS). De fait, l'inscription en contrat d'autonomie n'interdit pas un suivi parallèle en mission locale. Par exemple, la pratique à Mulhouse est de ne pas doubler entre les deux formats d'accompagnement.

Annexe III

La rémunération des prestataires se fait en trois temps, sur la base d'un montant maximal appelé unité d'œuvre défini dans la réponse à l'appel d'offres. Un premier versement intervient lors de la signature d'un contrat avec un jeune (25 % initialement prévus, 40 % après révision des conditions en juillet 2009 au vu de la situation économique dégradée), un second versement de 35 % lors de l'entrée en phase 2 d'emploi ou de formation et enfin le solde, soit 25 %, après 6 mois, lorsque l'issue est considérée positive.

L'issue positive se définit par un placement en emploi durable, c'est-à-dire un CDI, CDD, ou contrat de travail temporaire d'une durée supérieure ou égale à 6 mois, un contrat de professionnalisation, d'apprentissage. Hors contrat en alternance, la quotité de travail proposée ne peut être inférieure à 50 % du temps plein. La seconde hypothèse correspond à la création d'entreprise, qui doit être validée auprès du centre de formalités des entreprises compétent et l'entreprise doit justifier de sa pérennité 6 mois après sa création pour constituer une sortie positive. La troisième hypothèse est celle où le jeune suit une formation qualifiante, qui doit déboucher sur un titre ou un diplôme inscrit au Répertoire national de la certification professionnelle (RNCP). Les contrats d'avenir, les contrats d'accompagnement dans l'emploi, et tout autre contrat aidé du secteur non marchand, ainsi que les contrats de travail temporaire conclus par le prestataire lui-même ne constituent pas une sortie positive du dispositif. L'issue positive au sens du contrat d'autonomie est donc différente de la sortie positive au sens du CIVIS, qui est plus restreinte (il faut de façon exclusive un accès à l'emploi durable).

Le coût de ce dispositif peut être estimé à partir de la rémunération prévue pour les prestataires retracée ci-dessous. Ces montants incluent l'aide mensuelle versée de 300 € au jeune (soit 1 800 € au total). L'opérateur peut suspendre cette aide à titre de sanction pour un jeune. Toutefois, la DGEFP ne dispose pas d'un suivi national de cette pratique, ce qui ne permet pas d'estimer le montant moyen effectivement versé au jeune.

Tableau 21 : Rémunération de l'unité d'œuvre pour les prestataires du contrat d'autonomie

Numéro de lot	Départements	Montant (en €) de l'unité d'œuvre	Nombre de jeunes devant être accompagnés	Réalisation au 1 ^{er} mars 2010
1	Nord (Lille)	9 316,84	4 500	2777
15	Nord (Valenciennes)	9 568,00	1 100	
2	Bouches du Rhône	7 500,00	3 200	1810
3	Seine-Saint-Denis	7 500,00	3 000	1532
4	Rhône	9 328,80	2 300	1060
5	Pas-de-Calais	5 987,00	2 200	1145
6	Seine-Maritime	7 500,00	1 900	1116
7	Val d'Oise	7 500,00	1 900	1176
8	Yvelines	7 500,00	1 500	1071
9	Essonne	9 448,40	1 400	692
10	Gironde	5 260,00	1 300	690
11	Hauts de Seine	7 500,00	1 300	793
12	Val de Marne	9 568,00	1 200	582
13	Bas Rhin	9 499,82	1 200	683
14	Moselle	8 948,47	1 200	595
16	Hérault	8 611,20	1 000	630
17	Marne	9 552,55	1 000	563
18	Loire Atlantique	6 758,00	1 000	469
19	Haute Garonne	7 500,00	900	535
20	Oise	7 500,00	900	529
21	Seine et Marne	7 000,00	900	387
22	Haut Rhin	7 991,11	900	401
23	Doubs	8 800,00	800	206
24	Aisne	7 500,00	800	478
25	Paris	6 100,00	800	536
26	Gard	6 377,00	800	447

Annexe III

Numéro de lot	Départements	Montant (en €) de l'unité d'œuvre	Nombre de jeunes devant être accompagnés	Réalisation au 1 ^{er} mars 2010
27	Somme	7 500,00	700	402
28	Maine et Loire	7 500,00	700	442
29	Isère	9 370,00	700	362
30	Ile et Vilaine	7 500,00	600	350
31	Eure et loir	7 195,46	600	321
32	Sarthe	7 500,00	600	343
33	Meurthe et Moselle	9 780,00	600	335
34	Puy de dôme	7 800,00	600	314
35	La Réunion	6 045,00	900	466
Moyenne	Montant moyen	7 880,16	1 285	54 %
	Montant moyen, (pondéré des objectifs départementaux)	7 956,97	1 019	53 %

Source : DGEFP.

Encadré 15 : La gestion du contrat d'autonomie par un consortium autour des missions locales : le Self Contrat dans le Haut-Rhin

L'Association pour Faciliter l'Insertion professionnelle des Jeunes diplômés (AFIJ), la mission locale Haut-Rhin Nord (Colmar / Guebwiller), la mission Locale de Thur Doller (Thann) et Sémaphore Mulhouse Sud Alsace, structure abritant la mission locale de Mulhouse ont signé une convention le 16 avril 2008 afin de répondre collectivement à l'appel d'offres présenté par la DGEFP pour la prise en charge du contrat d'autonomie dans le Haut-Rhin.

Ces partenaires se sont réparti le volume des prestations à offrir :

- AFIJ, Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés : 15 %,
- Mission Locale Haut-Rhin Nord (Colmar / Guebwiller) : 25 %,
- Mission Locale Thann : 15 %,
- Sémaphore Mulhouse Sud Alsace : 45 %

Un comité de pilotage veille au bon fonctionnement de cette collaboration et une clause de solidarité est prévue, aux termes de laquelle chaque membre est solidairement tenu de pallier la défaillance éventuelle d'un ou plusieurs des autres membres pendant l'exécution des prestations. La mise en œuvre de ce mécanisme entraînant une nouvelle répartition des crédits, décidée à l'unanimité des membres non défaillants du groupement.

Les charges communes sont réparties au prorata du nombre de jeunes effectivement accompagnés par chacune des structures. Sémaphore perçoit 10 % des montants d'unité d'œuvre au titre de son rôle de coordination et de représentation de l'ensemble des partenaires.

Le Self contrat a été déployé à compter d'octobre-novembre 2008. Un bilan a été dressé fin 2009 sur 14 mois de recours à cet instrument. Il met en lumière des résultats encourageants, pour une activité soutenue. Ainsi 364 jeunes en ont bénéficié, 130 ont été placés en emploi ou en formation qualifiante et 41 bénéficiaires ont été maintenus en emploi ou formation qualifiante après six mois. L'intensité du suivi en contrat d'autonomie est réelle avec 10,8 entretiens par jeune suivi en moyenne, contre 3,2 entretiens par la mission locale de Mulhouse en 2009 pour l'ensemble de jeunes suivis et seulement 10 % des jeunes de la mission locale de Mulhouse qui ont bénéficié de 10 actualités ou plus dans l'année 2009.

2.1.4. Les partenariats locaux ou nationaux déclinés localement permettent aux missions locales d'adapter leur offre de service aux besoins des jeunes

2.1.4.1. Un lien indispensable avec les acteurs de la formation pour en garantir l'accès aux jeunes

La formation professionnelle relève des compétences des conseils régionaux qui définissent des plans régionaux de formation (PRF ou PRDF). Les missions locales en ont connaissance et peuvent proposer aux jeunes qu'elles accompagnent de s'inscrire dans ces formations.

Plusieurs difficultés peuvent apparaître toutefois. D'une part, les places dans les formations sont limitées et les jeunes ne bénéficient d'aucune place réservée, sauf accords locaux spécifiques. L'accès à ces formations est souvent soumis à la réussite d'un test d'entrée.

De plus, les organismes de formation constatent souvent de plus forts taux d'absentéisme parmi les publics jeunes, ce qui les incite à ne pas prioriser les publics jeunes.

Une bonne entente entre missions locales, référents formation du conseil régional et organismes de formation est alors nécessaire pour objectiver et surmonter ces difficultés. Ainsi, certains conseils régionaux, comme en région Centre, ont identifié les jeunes parmi les publics prioritaires des formations qu'ils financent et exigent des éléments chiffrés lors des bilans de formation afin de veiller à ce que les jeunes ne soient pas discriminés à l'entrée.

Les bonnes pratiques observées dans les missions locales visitées font apparaître deux leviers potentiels d'amélioration :

- ◆ Le développement de préparations aux tests d'aptitude, en partenariat avec les organismes de formation eux-mêmes, mis en place à Mulhouse ;
- ◆ Un accord formalisé entre mission locale et organismes de formation pour garantir des places aux publics jeunes des missions locales en contrepartie d'une présélection opérée par la mission locale elle-même, afin de limiter les risques de démotivation et d'absentéisme mis en place à Tourcoing.

L'accès aux formations dispensées par Pôle emploi est également un enjeu de la bonne coopération à rechercher entre ces deux acteurs du service public de l'emploi (cf. 2.1.1.1 ci-dessus).

2.1.4.2. La mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux de l'insertion au service des jeunes

Les missions locales ont développé de nombreux partenariats avec les autres acteurs locaux. Ces accords visent à instaurer une subsidiarité entre acteurs dans les modes d'intervention. Au cas général, la mission locale s'appuie prioritairement sur une association ou un service public local pour mettre la prestation offerte à disposition des jeunes qu'elle accompagne.

S'agissant des problématiques de mobilité par exemple, les missions locales peuvent faire appel à des aides de divers financeurs (conseils régionaux ou généraux, Pôle emploi, voire communes) mais recherchent également des partenaires associatifs de type auto-école sociale pour prendre en charge la formation au permis de conduire des jeunes en accompagnement. Ainsi, la mission locale de Mulhouse s'appuie sur une auto-école sociale dépendant du groupement d'employeurs pour l'insertion avec lequel elle travaille pour les actions de parrainage. En l'absence d'une telle structure dans le bassin d'emploi de Vierzon, la mission locale a sollicité une association basée à Châteauroux pour étudier les modalités de l'implantation d'une extension de l'activité de cette association dans son ressort d'activité. A Tarbes, la solution envisagée pour pallier cette absence de partenaire est de s'associer avec

Annexe III

d'autres partenaires pour créer un tel service, dans lequel les jeunes sont accompagnés jusqu'à l'examen, sans limite préétablie du nombre d'heures de conduite offertes.

L'approche est identique pour l'ensemble des problématiques sociales des jeunes, les missions locales puisant dans les initiatives locales existantes et les fédérant avant de créer leur propre offre. Les investigations sur place ont ainsi montré une bonne articulation entre les foyers d'hébergement (centres d'hébergement et de réinsertion sociale ou foyers de jeunes travailleurs) et les missions locales. L'action des travailleurs sociaux de ces structures est vécue comme un apport complémentaire au service du jeune et non comme un doublon ou une mise en concurrence des suivis.

Ces partenariats impliquent des coûts importants, l'animation du réseau de partenaires sur une thématique, généralement confiée à un conseiller « référent » (cf. 2.2.3 ci-dessous). L'apport des partenariats se doit donc d'être tangible, au-delà de l'échange bénéfique sur les pratiques professionnelles. Cette préoccupation est partagée par les acteurs qui s'efforcent de formaliser les partenariats les plus engageants tels que des droits de tirage sur les places d'hébergement pour des situations d'urgence ou un volume horaire de présence d'un psychologue mis à disposition par une maison des adolescents.

Encadré 16 : Exemple d'accord partenarial débouchant sur une nouvelle offre de service : les accords partenariaux autour de l'alternance pilotés par les missions locales du Nord

Les missions locales de Roubaix, Tourcoing-Vallée de la Lys, Val de Marque et Wattrelos-Leers se sont regroupées pour négocier avec l'ensemble des acteurs de l'emploi du bassin des accords partenariaux autour de l'alternance, conclus le 24 février 2010, d'une durée d'un an.

L'accord est structuré en trois volets : Jeunes, Entreprises, Centres de formation et organismes de formation.

Le premier volet de l'accord consacre l'engagement solidaire des partenaires à sensibiliser 1 000 jeunes à l'alternance. Cette sensibilisation est présentée en six phases où interviennent les différents partenaires :

- le repérage par les conseillers des missions locales, de Pôle emploi, du GIRPEH (le Cap Emploi de la métropole)
- la sensibilisation par des réunions d'informations et des visites de centres de formation d'apprentis et de centres de formation co-organisées par le Centre d'aide à la décision, la CCI et la mission locale ;
- la préparation assurée par Pôle emploi et les missions locales
- la validation du projet par une période d'immersion en entreprise préparée par le centre d'aide à la décision (CAD) de la Chambre des métiers et les missions locales ou par le dispositif de plateforme de vocation de Pôle emploi
- la recherche d'un maître d'apprentissage, facilitée par l'engagement des chambres consulaires dans ce dispositif et mobilisant les acteurs de l'accompagnement, missions locales et CAD
- la consolidation dans l'emploi assurée par la mission locale, le CAD et la CCI

Outre les missions locales, la CCI, la Chambre des métiers et de l'Artisanat et la direction régionale de Pôle emploi, les centres d'information et d'orientation (CIO), la mission générale d'insertion de l'éducation nationale (MGI), le service jeunesse de Tourcoing et le CORIF sont associés à ce volet « Jeunes ».

Le second volet de l'accord consacre l'engagement solidaire des partenaires à placer en alternance 350 jeunes préparés par les missions locales.

Ce volet définit notamment un plan de prospection partagé, pour collecter l'ensemble des offres d'emploi disponibles sur le bassin et développer une information sur l'alternance auprès des employeurs. Les offres prospectées dans ce cadre sont réservées aux missions locales pendant 5 jours, les missions locales informant du traitement de l'offre sous deux jours. Les jeunes des missions locales doivent également bénéficier d'offres de places en alternance qui émergeraient en dehors du plan de prospection.

Annexe III

Ce volet est porté par les missions locales, dont le chef de file est la mission locale de Tourcoing-Vallée de la Lys, la direction régionale de Pôle emploi, les chambres consulaires, le MEDEF, l'Association nationale pour la formation automobile et associe les maisons de l'emploi du bassin, les animateurs territoriaux de l'apprentissage, AGEFOS-PME et OPCALIA, le centre de gestion de la fonction publique territoriale du Nord et l'AREP Jehanne d'Arc, un centre de formation.

Le troisième volet de l'accord vise à améliorer l'accès à la formation pour les jeunes des missions locales qui s'engagent dans un parcours d'alternance. Les centres de formation s'engagent à veiller à l'accès des jeunes préparés par les missions locales à leur offre de formation, en contrepartie d'une préparation des jeunes par les missions locales, d'un suivi renforcé pendant la période de formation et d'un bilan sur le taux de maintien en contrat.

Les signataires regroupent l'ensemble des CFA et centres de formation du bassin, les missions locales et les chambres consulaires.

2.2. Le métier des missions locales a évolué pour voir sa composante « accès à l'emploi » renforcée

2.2.1. Le métier de conseiller en insertion s'est progressivement consolidé et orienté vers l'accès à l'emploi

2.2.1.1. Un positionnement au service de l'emploi consolidé

Le métier de conseiller d'insertion en mission locale s'est construit peu à peu depuis la création des premières PAIO. Il a été formalisé dans la Charte des missions locales et PAIO en 1990, puis dans les protocoles de 2000 et 2005 et une convention collective en 2001. (cf. *Annexe IV*).

Depuis une dizaine d'années et particulièrement depuis 2005, l'orientation des missions locales vers l'accès à l'emploi a été singulièrement renforcée, ce qui a modifié les pratiques des conseillers. Cette inflexion s'est traduite dans le plan de cohésion sociale de 2005 par l'inscription des missions locales dans le service public de l'emploi, concomitamment à la mise en place du CIVIS et au déploiement des moyens supplémentaires associés. L'inscription de la quasi-totalité des crédits budgétaires de l'État en direction des missions locales dans la mission « Travail et emploi » participe de cette même logique.

La mise en place de la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) en 2008 est venue poursuivre cette structuration du métier autour d'indicateurs d'activité et de performance.

Le choix de s'appuyer principalement sur des opérateurs privés de placement pour la mise en place du contrat d'autonomie (cf.2.1.3.3 ci-dessus) a suscité des interrogations parmi les missions locales sur leur place dans le service public de l'emploi. Toutefois, le choix de s'appuyer fortement sur ce réseau pour mettre en œuvre les mesures « Jeunes actifs » du plan de relance et notamment la possibilité de prescrire des contrats aidés confirme à nouveau la fonction d'opérateur de l'emploi des jeunes qui est dévolue à ce réseau.

2.2.1.2. Une pratique professionnelle des conseillers façonnée par les outils à leur disposition

La pratique des conseillers reste fortement autonome, mais se professionnalise sous l'effet conjoint de l'orientation marquée à l'emploi, de la structuration des dispositifs d'accompagnement comme le CIVIS et de l'utilisation de Parcours 3 comme outil de gestion et de contrôle de gestion.

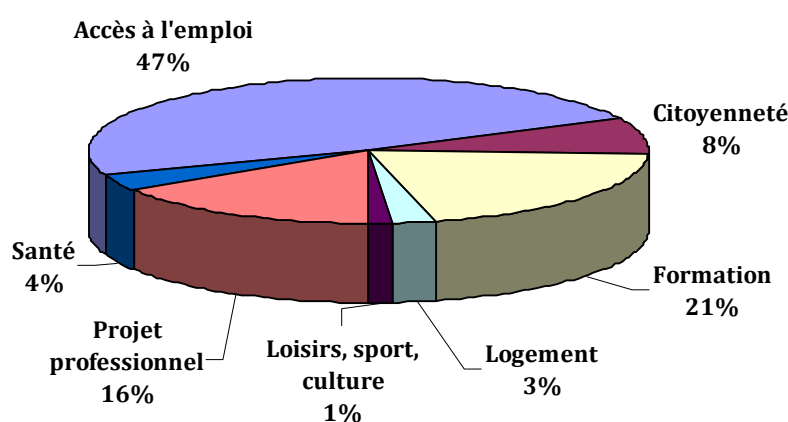
Annexe III

- ◆ Les actes de service proposés varient localement de manière significative, mais l'accès à l'emploi prédomine largement.

Les actes de services proposés par les conseillers sont retracés dans le dossier du jeune en suivi par l'application Parcours 3. Chaque mission locale peut paramétrer son offre de service pour refléter au mieux la diversité des actions que peuvent engager les conseillers. Toutefois, chaque acte de service doit être rattaché à une catégorie par les 49 références définies nationalement (cf. Graphique 12 ci-dessous). Ce référentiel national est organisé en 3 domaines et 7 thèmes. Il peut exister un référentiel régional et enfin un référentiel plus complet au niveau de chaque mission locale. Néanmoins, toutes ces actions se rattachent à l'une des 49 actions du référentiel national.

Au niveau national, la thématique « accès à l'emploi » représentait en 2009 47 % des propositions de service des conseillers des missions locales.

Graphique 11 : Répartition des actes métiers proposés en 2009 par thématique



- ◆ Les dispositifs d'accompagnement renforcés structurent la pratique des conseillers

Le CIVIS ou le PPAE pour les jeunes en co-traitance prévoient un entretien mensuel du conseiller référent avec les jeunes qu'il a en suivi, ce qui structure sa pratique et conduit à accroître l'intensité de l'accompagnement (cf. 3.1.1.4 ci-dessous). Cette même logique se retrouve dans certains dispositifs régionaux spécifiques, comme le contrat Réciproque ciblé sur les jeunes diplômés en Alsace qui s'inspire du CIVIS dans ses modalités.

Les financeurs de ces dispositifs peuvent définir plus ou moins précisément le contenu en actes métier de leurs dispositifs. S'agissant du CIVIS par exemple, les entretiens doivent être mensuels. Cependant le suivi effectif du nombre d'entretiens accordés aux jeunes en CIVIS n'est-il pas toujours assuré par les DIRECCTE, ou du moins son non respect n'emporte-t-il pas immédiatement de conséquences. A titre d'exemple, la DIRECCTE Alsace a ainsi mené en 2009 une étude pour valider la réalité de l'accompagnement renforcé en CIVIS par les missions locales de la région qui concluait au besoin d'un suivi plus rapproché d'indicateurs d'intensité de suivi, près de 9 % des jeunes répertoriés comme étant en suivi CIVIS n'ayant pas eu d'actualité au cours des 3 derniers mois.

- ◆ L'organisation interne des missions locales peut également favoriser la consolidation du métier

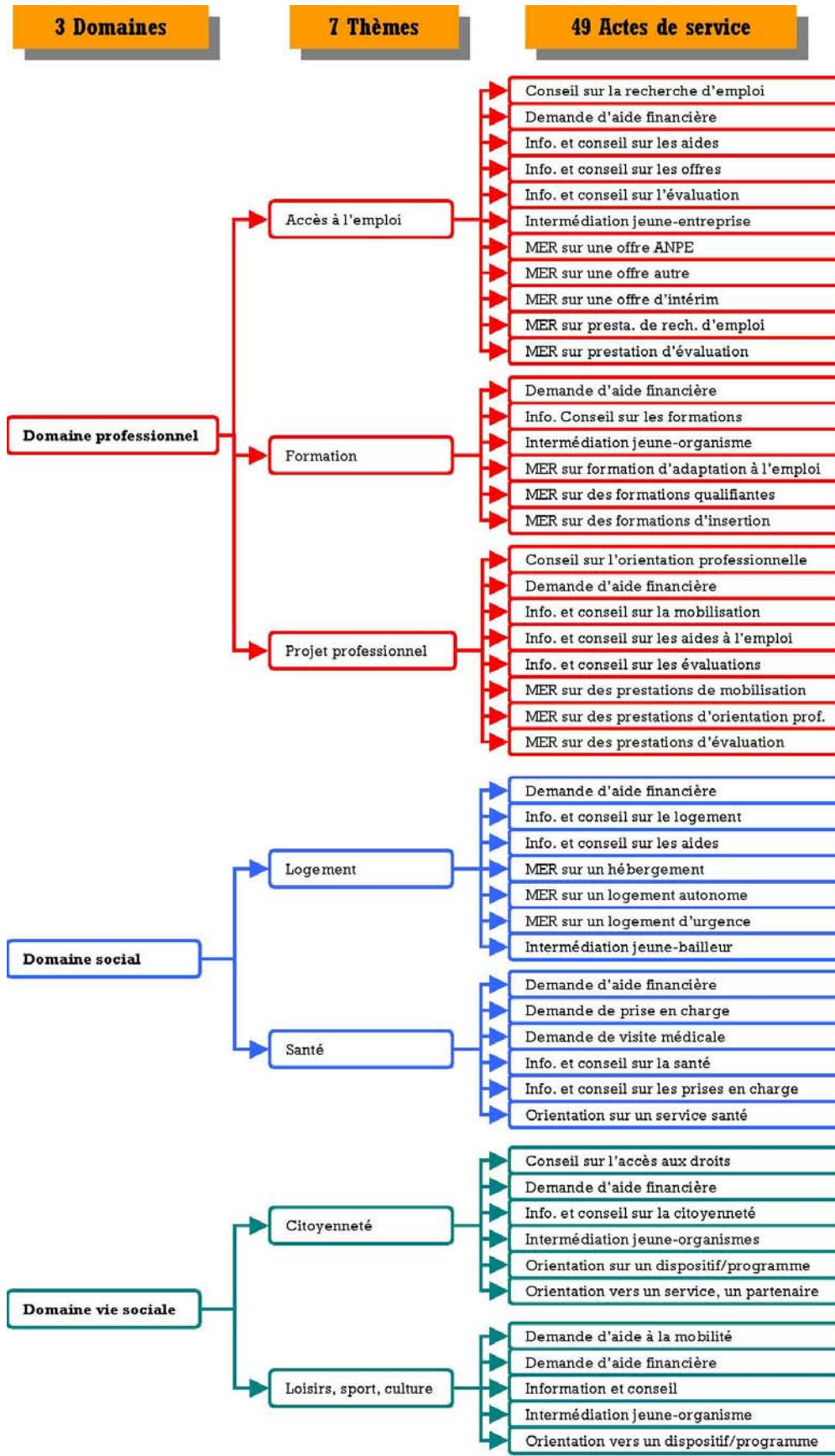
La mise en place du CIVIS en 2005 s'est accompagnée de nombreux recrutements qui ont permis aux missions locales de restructurer leur activité. Celles qui ont fait le choix d'avoir une équipe CIVIS dédiée ont ainsi pu mettre en place des procédures nouvelles, construites par les conseillers eux-mêmes pour faciliter le déploiement du CIVIS et l'accès à l'emploi des jeunes. La tonalité des actes métiers mis en place s'en ressent, favorisant une plus grande

Annexe III

formalisation et une orientation plus nette vers l'emploi de l'action individuelle des conseillers.

À Tourcoing, la logique de spécialisation s'est traduite par la constitution d'équipes thématiques chargées d'animer le réseau de partenaires et de se positionner en appui à un ensemble de conseillers généralistes chargés de l'accompagnement global (cf. Encadré 8 ci-dessus). Dans ce cas, le métier de certains conseillers s'est de fait plus fortement orienté vers la constitution de partenariat et moins vers l'accompagnement en face à face avec les jeunes.

Graphique 12 : Référentiel national Parcours 3 des actes de service



Source : Charte de saisie Parcours 3, CNML.

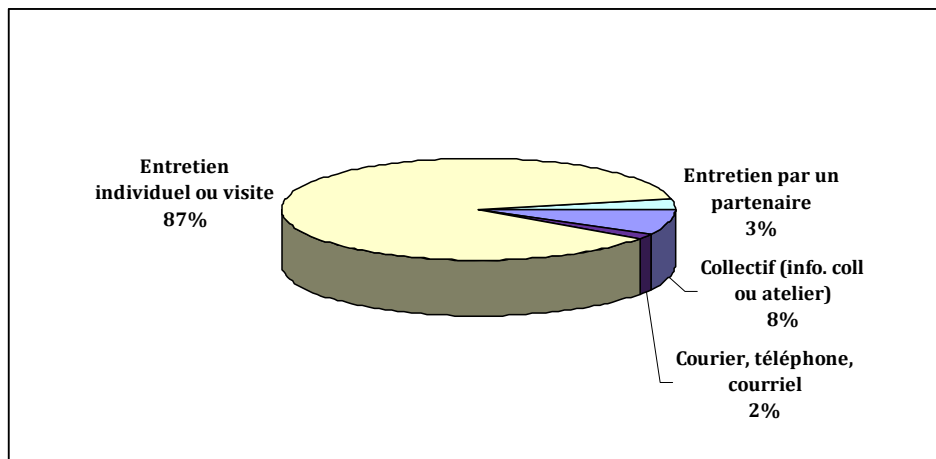
2.2.2. La prééminence de l'entretien individuel comme méthode d'accompagnement reste marquée

2.2.2.1. L'entretien individuel est le lieu privilégié de la proposition d'offres de service

La modalité principale d'accompagnement des jeunes est l'entretien individuel. Les investigations sur place ont fait apparaître des pratiques différentes entre missions locales, les durées standards d'entretien pouvant aller d'une demi-heure à une heure. Les pratiques des conseillers sont parfois harmonisées au sein d'une structure, parfois laissées à leur appréciation. Les équipes de la mission locale de Vierzon ou de l'antenne de Belleville de la mission locale de Villefranche-sur-Saône par exemple ont fait évoluer leur pratique vers des entretiens d'une demi-heure explicitement pour pouvoir dégager du temps pour d'autres actions en faveur des jeunes.

En 2009, les actes de service des sept thématiques sont essentiellement proposés lors d'entretiens individuels, même si cette proportion peut varier d'une région à l'autre entre 70 % en Corse (où la modalité « entretien avec un partenaire » est plus fortement développée) et 94 % en Bourgogne.

Graphique 13 : Répartition par modalité des offres de service, France entière, 2009



Cette répartition des modalités varie légèrement selon les thématiques. Ainsi les actes de service de la thématique emploi ne font pratiquement pas appel à des partenaires (moins de 0,5 % des actes), seules 13 missions locales y recourant pour plus de 2 % des actes, notamment en Guadeloupe (5 %) et en Corse (9 %). Pour près de 20 % des missions locales, les propositions de la thématique « accès à l'emploi » sont faites en entretien individuel dans plus de 95 % des cas, la moyenne étant toujours aussi élevée (87 %). S'agissant d'offres de services plus sociales des thématiques loisirs, sport, culture, citoyenneté, logement et santé, les pratiques sont plus diversifiées. Ainsi la part des propositions en entretien individuel varie entre 18 % et 100 % alors qu'elle ne varie qu'entre 40 % et 100 % pour la thématique emploi.

Ces chiffres illustrent clairement que l'entretien individuel est le lieu de l'orientation du jeune vers les services et les solutions utiles à son insertion. Ils ne reflètent pas toutefois l'activité des conseillers. Ainsi un entretien d'une demi-heure au cours duquel trois offres de service seront enregistrées dans Parcours 3 est surreprésenté par rapport à un atelier collectif d'une demi-journée, voire de 10 ou 15 demi-journées qui n'est renseigné qu'une fois.

Les observations sur place ont montré une place majeure de l'activité d'entretien individuel mais qui doit également s'articuler avec l'animation d'ateliers collectifs ou le métier de référent thématique, impliquant de nombreuses réunions externes avec les partenaires.

Annexe III

2.2.2.2. Un nombre d'entretiens individuels conséquent, représentant une forte mobilisation des ressources humaines

L'accompagnement en face à face avec le jeune se déroule principalement en entretien individuel (3,9 millions en 2009), et à un moindre degré en atelier (329 330 sessions en 2009) ou lors de réunions d'information collective (169 709 organisées en 2009).

La mission s'est essayée à une estimation de la charge de travail que représente pour les salariés de la catégorie insertion sociale et professionnelle (ISP) ces différentes modalités d'accompagnement, prenant pour hypothèse qu'un agent à temps plein dispose de 1 304 heures annuelles pour produire du service (si l'on affecte 10 % du temps aux tâches administratives afférentes aux autres activités, et que l'on fait l'hypothèse d'entretiens individuels de 45 minutes, actualisation du dossier Parcours 3 incluse, d'ateliers collectifs de deux heures et de sessions d'information collective d'une heure). Ces hypothèses sont nécessairement un reflet imparfait de la réalité des missions locales, certaines pratiquant des entretiens de 30 minutes, le nombre de jeunes par atelier collectif pouvant évoluer entre 5 et 25 et les informations collectives pouvant durer deux heures ou plus.

Les entretiens individuels représentent alors 31 % du temps de l'ensemble des personnels de la catégorie ISP, les entretiens collectifs 9 %. Les disparités entre régions et entre missions locales sont bien plus fortes s'agissant des actions collectives que des entretiens individuels qui composent le cœur de métier.

Tableau 22 : Charge de travail induite par les entretiens accordés aux jeunes

Régions	Effectifs catégorie ISP ⁸ (en ETP)	Nombre d'entretiens individuels (EI)	Nombre moyen d'EI par jeune	Nombre de sessions d'ateliers	Nombre de sessions collectives	Charge de travail issue des EI	Charge de travail issue des ateliers et informations collectives
Alsace	182	92 945	3,5	14 906	2 608	29 %	14 %
Aquitaine	347	185 881	3,2	9 460	6 318	31 %	6 %
Auvergne	151	86 758	3,6	4 468	2 306	33 %	6 %
Basse-Normandie	172	81 862	3,3	5 650	2 543	27 %	6 %
Bourgogne	177	100 681	3,3	3 174	2 841	33 %	4 %
Bretagne	272	152 791	3,1	11 152	5 158	32 %	8 %
Centre	233	145 778	3,4	12 493	7 615	36 %	11 %
Champagne-Ardenne	165	106 927	3,4	1 817	4 085	37 %	4 %
Corse	27	13 295	2,9	198	298	29 %	2 %
Franche-Comté	124	59 881	2,9	3 813	2 555	28 %	6 %
Guadeloupe	42	22 147	2,0	347	5 545	30 %	11 %
Guyane	27	13 638	2,6	193	284	29 %	2 %
Haute-Normandie	251	133 488	3,4	6 188	7 185	31 %	6 %
Île-de-France	1142	595 549	3,0	90 215	21 144	30 %	14 %
Languedoc-Roussillon	307	186 755	2,8	6 677	5 228	35 %	5 %
Limousin	83	47 481	3,6	4 040	2 564	33 %	10 %
Lorraine	232	126 414	3,2	29 631	8 516	31 %	22 %
Martinique	56	29 892	2,4	315	1 019	31 %	2 %

⁸ Catégorie insertion sociale et professionnelle : chargés d'accueil, conseillers et chargés de projet

Annexe III

Régions	Effectifs catégorie ISP ⁸ (en ETP)	Nombre d'entretiens individuels (EI)	Nombre moyen d'EI par jeune	Nombre de sessions d'ateliers	Nombre de sessions collectives	Charge de travail issue des EI	Charge de travail issue des ateliers et informations collectives
Midi-Pyrénées	253	140 033	3,2	5 580	2 897	32 %	4 %
Nord-Pas-de-Calais	691	356 074	3,2	25 255	27 792	30 %	9 %
Pays-De-La-Loire	351	180 593	3,1	12 537	6 738	30 %	7 %
Picardie	265	163 506	3,4	11 270	8 557	35 %	9 %
Poitou-Charentes	204	93 683	3,4	8 429	3 256	26 %	8 %
Provence-Alpes-Côte-D'azur	535	342 138	3,2	17 376	9 122	37 %	6 %
Réunion	175	88 745	2,5	2 371	10 067	29 %	7 %
Rhône-Alpes	720	342 031	3,0	41 775	13 468	27 %	10 %
Total	7182	3 888 966	3,1	329 330	169 709	31 %	9 %

Source : Parcours 3, extraction mai 2010.

2.2.3. La fonction de référent thématique est la traduction métier de la fonction intégratrice de la mission locale

Afin de produire une offre de service pertinente pour le jeune, les missions locales fédèrent les acteurs présents sur le territoire et assurent un suivi de leurs prestations. Dans le domaine de la formation par exemple, les missions locales visitées sont sollicitées par les conseils régionaux en amont de la définition des programmes régionaux de formation. Les missions locales sont représentées par un référent formation qui assiste aux réunions de lancement de chaque session de formation, à des réunions d'étape et de bilan pour les jeunes placés dans ces formations. Par ailleurs en interne à la mission locale, le référent formation assure la bonne connaissance de l'offre de formation par les conseillers et peut parfois être chargé d'une partie de l'actualisation des dossiers de jeunes.

Encadré 17 : Rôle du référent d'action de formation et du référent Formation à la mission locale de Villefranche-sur-Saône

<p>Le référent formation est chargé de diffuser l'information de l'ouverture d'une action de formation :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Via l'intranet de formation départemental, dont il pilote les mises à jour ; ▪ Via un tableau récapitulatif interne à la mission locale ▪ Le référent de l'action précise se charge de diffuser l'information dans le calendrier Outlook commun aux conseillers (dates, horaires et lieux) <p>Le référent action assiste à l'information collective préalable aux inscriptions de jeunes et avertit les conseillers des jeunes en cas d'absence</p> <p>Le référent formation met en place la commission de régulation des entrées en lien avec l'organisme de formation si les candidatures sont plus nombreuses que les places disponibles.</p> <p>La déclinaison opérationnelle de parcours (DOP), entretien individuel tripartite entre le jeune, la mission locale représentée par le référent d'action et l'organisme de formation aboutit à la signature du contrat individuel de formation par le jeune, son conseiller référent et l'organisme de formation.</p> <p>Le référent d'action est chargé des intermédiations avec l'organisme de formation en cas de difficulté avec l'ensemble du groupe, les intermédiations individuelles relevant du conseiller référent de chaque jeune.</p> <p>Le bilan intermédiaire collectif n'est pas systématique mais relève du référent d'action.</p>
--

Annexe III

La présence de la mission locale au bilan final collectif de l'action de formation est assuré par le référent formation, les conseillers assistant le plus souvent aux bilans individuels.

La saisie dans Parcours 3 relève du conseiller pour l'orientation vers l'action de formation, du référent d'action pour l'actualisation (DOP signée, bilan intermédiaire et bilan final).

La mission locale de Villefranche-sur-Saône a procédé à une évaluation du temps consacré au suivi d'une action de formation : les informations collectives durent le plus souvent une heure et demie et peuvent atteindre 4h30 pour certaines actions. La DOP dure un général une journée pour des groupes de 10 à 15 stagiaires, les bilans intermédiaire et final durent en général une demi-journée chacun.

Au total, le référent d'action est donc mobilisé environ deux jours et demi par le suivi d'une action de formation.

Les commissions d'attribution d'aides matérielles telles que le FAJ sont également un lieu d'échange d'information et d'harmonisation des pratiques d'aides entre acteurs sociaux. Ces réunions sont le plus souvent mensuelles et mobilisent les conseillers référents sur une demi-journée. A celles-ci peuvent s'ajouter des réunions en urgence pour permettre de réagir à des situations difficiles rencontrées par certains jeunes (expulsion locative ou rupture familiale par exemple).

Dans les missions locales visitées, les conseillers exerçaient généralement chacun une fonction de référent (formation, santé, mobilité, parrainage, référent Parcours 3...) en complément de l'accompagnement de leur portefeuille de jeunes en suivi.

De fait, le poids de cette activité de production de services et de supervision des partenaires peut être estimé entre 40 % et 50 % du temps de travail des conseillers.

2.2.4. L'essor d'une activité de prospection d'offres d'emploi en complément de la logique de placement dans l'emploi

Les missions locales ont été fortement encouragées à développer une activité de relation avec les entreprises, notamment en vue de prospecter des offres d'emploi. Ces incitations venues de l'État, renforcées dans le contexte de la crise économique, ont été suivies d'effet. Le module dédié à la relation entreprise dans Parcours 3 est utilisé de façon croissante et l'activité se développe. De plus, cette activité a un effet positif sur les performances des missions locales en termes d'accès à l'emploi (cf. 3.3.7 ci-dessous). Cette évolution positive exige une bonne coordination avec Pôle emploi et une attention aux ressources ainsi mobilisées, en redéploiement d'autres activités.

2.2.4.1. Le placement à l'emploi et la prospection d'offres par les missions locales sont des prolongements de l'accompagnement global des jeunes

L'accompagnement global des jeunes qui fonde le métier des missions locales implique un appui du conseiller de mission locale jusqu'à l'emploi durable, et donc une fonction de lien entre le jeune et le monde de l'entreprise. Cette évolution, bien engagée, s'inscrit dans la logique même de l'accompagnement global offert à l'ensemble des jeunes. Elle a été le plus clairement formalisée lors de la mise en place du CIVIS qui a structuré et accentué cette orientation vers l'emploi du métier. Ainsi la définition du profil de poste de conseiller CIVIS proposée dans la circulaire de 2005 rappelle explicitement six dimensions de la relation entreprise que doit développer le conseiller référent :

- ◆ accompagner le jeune jusqu'au terme concluant de la période d'essai, suivant la signature du contrat de travail ;
- ◆ assurer la médiation entre l'employeur et le jeune pour gérer et résoudre les problèmes susceptibles d'émerger (absentéisme, retards, difficultés relationnelles...) ;

Annexe III

- ◆ assurer une veille sur les métiers en développement ou les secteurs sur lesquels sont identifiés les besoins de recrutement locaux ;
- ◆ coopérer avec l'ANPE (aujourd'hui Pôle emploi) et les différentes agences d'intérim pour la mise en relation des jeunes avec l'entreprise ;
- ◆ sensibiliser les employeurs à l'accueil des jeunes en accompagnement CIVIS et leur présenter les différentes mesures facilitant l'intégration et l'insertion du jeune ;
- ◆ négocier avec l'employeur potentiel les conditions d'intégration du jeune dans l'entreprise au regard des possibilités offertes par les mesures.

L'objectif clairement revendiqué de cette approche de l'entreprise est le placement du jeune et sa réussite dans l'emploi. La relation avec l'employeur est une étape de facilitation de l'insertion du jeune et non une offre de service comparable à l'action de Pôle emploi pour qui les entreprises sont des clients.

La mission locale peut faire valoir auprès de l'entreprise sa connaissance des jeunes qu'elle lui adresse, c'est-à-dire une expertise en termes de placement. Elle met également en avant sa mission de suivi dans l'emploi, et de médiation, qu'offrent les agences d'intérim mais plus rarement Pôle emploi. Les chefs d'entreprise rencontrés au cours des investigations invoquaient tout particulièrement l'intérêt qu'ils trouvaient à cette garantie implicite comme premier facteur de choix d'un recrutement de jeune en accompagnement par les missions locales.

L'activité de prospection d'offres d'emploi est donc indissociable de l'ensemble de la chaîne de la relation entreprise. Elle a été confortée par les évolutions récentes du pilotage de l'État et le nouvel accord de partenariat renforcé avec Pôle emploi.

2.2.4.2. La relation avec les entreprises, développée dans le cadre du placement, a été renforcée d'une dimension de prospection dans le cadre du plan de relance

- ◆ Une orientation renforcée vers la prospection dans le cadre du plan de relance et des mesures « Jeunes actifs »

Dans leur mission d'accompagnement à l'emploi de publics jeunes parfois éloignés de l'emploi, les missions locales ont souvent eu recours aux placements en contrats aidés. Toutefois, la prescription du contrat ne leur était pas directement ouverte, l'employeur devant s'adresser à Pôle emploi pour valider le caractère « aidé » du contrat de travail qu'il concluait.

Par trois circulaires, une du 23 janvier 2009 et deux du 29 mai 2009 pour le secteur non marchand, la DGEFP a précisé l'ouverture des droits de prescription des missions locales pour les contrats aidés du secteur marchand (CIE ; CI-RMA puis CUI-CIE dont les 50 000 CIE jeunes du plan de relance) et non marchand (principalement le CAE passerelle). La mise en place du contrat unique d'insertion et les modalités spécifiques au CAE passerelles ont été précisées dans trois circulaires subséquentes (cf. 2.1.2.1 ci-dessus).

Cette implication de l'État dans le cadre du plan de relance pour inciter les missions locales à mobiliser les contrats aidés, dont le taux de prescription est suivi par les DIRECCTE, s'est accompagnée d'incitations claires pour développer la prospection d'offres dans ce domaine.

La circulaire du 23 janvier 2009 relative aux CIE précise ainsi en annexe que « *l'identification d'un employeur susceptible d'embaucher un salarié en CIE suppose de prospecter les offres d'emploi et d'analyser les besoins des employeurs concernés. Pour ce faire, il est souhaitable que la mission locale puisse aider les employeurs à la définition du profil du poste et la présélection des candidats.* »

Annexe III

Ce lien entre l'ouverture de la possibilité de prescrire des contrats aidés et le développement d'une activité de prospection est clairement ressenti par les conseillers rencontrés lors des investigations qui y voient un gage de crédibilité auprès des entreprises qu'ils rencontrent et un argument de conviction supplémentaire pour permettre le placement d'un jeune.

Encadré 18 : Premiers éléments de bilan de l'ouverture aux missions locales de la prescription des contrats aidés

L'ouverture de la prescription des contrats aidés s'est accompagnée de la conclusion d'avenants aux conventions pluriannuelles d'objectifs, comme le précise une circulaire de la DGEFP :

« Les objectifs quantitatifs et qualitatifs négociés avec les missions locales, ainsi que les données statistiques locales et les instruments de pilotage ont vocation à figurer dans la convention pluriannuelle d'objectifs, y compris par voie d'avenant au titre de 2009. Le pilotage de cet outil supplémentaire peut dès maintenant être abordé durant le dialogue de gestion. »

Les premiers éléments de bilan font apparaître que les missions locales ont prescrit en 2009 5 274 contrats CIE dont 4 418 ont été enregistrés à l'Agence de services et de paiement (ASP) et 3 688 CAE dont 2 768 ont été enregistrés à l'ASP.

Sur le début d'année, du 1^{er} janvier au 30 mai 2010, les missions locales ont prescrit 6 723 CIE pour 5 245 contrats enregistrés par l'ASP et 6 384 CAE pour 5 292 conventions enregistrées par l'ASP.

Source : DGEFP.

- ◆ Une activité de placement déjà bien développée en partenariat avec Pôle emploi

Les missions locales sont co-traitantes de Pôle emploi, ce qui signifie que Pôle emploi leur confie l'accompagnement de certains jeunes jusqu'au placement en entreprise.

Le partenariat renforcé comporte également pour objet la « coopération en direction des employeurs », avec pour objectif déclaré de « favoriser l'insertion des jeunes dans l'emploi et prioritairement dans l'emploi durable. » L'article 4.1 de l'accord national précise les modalités de coopération sur ce « périmètre de travail conjoint ». Ainsi, l'accord reconnaît que :

« Les missions locales développent des relations avec les employeurs, au terme de l'accompagnement global pour trouver des sorties positives, notamment en emploi durable. L'État a étendu leur droit de prescription à plusieurs outils de la politique de l'emploi (CIE, CAE passerelle,...).

Chaque fois que de nouvelles mesures communes aux deux réseaux confiées par l'État viendront s'ajouter à l'offre de service des missions locales, les services déconcentrés de l'État procéderont à des échanges avec chacun des partenaires. Puis la négociation se tiendra dans le cadre du comité de pilotage régional, pour déterminer des objectifs organisés dans un plan d'action commun ou concerté entre Pôle emploi et les missions locales. »

Par ailleurs, les conventions successives de partenariat ont confirmé la mise à disposition de personnels Pôle emploi dont l'une des fonctions est d'assurer un lien opérationnel entre les sites Pôle emploi et les missions locales.

Cette coopération recouvre notamment l'accès aux bases d'offres d'emploi collectées par Pôle emploi, présente sur le portail commun E-partenet. Ce portail est complété par l'ouverture aux missions locales de l'accès aux applications DUDE (dossier unique du demandeur d'emploi – outil de suivi individuel de Pôle emploi) qui est interconnecté avec Parcours 3, et « Mon marché du travail », une autre application de Pôle emploi.

Au-delà, les agents du Pôle emploi mis à disposition continuent à effectuer des actions de prospection d'offres en entreprise, au même titre que les autres agents travaillant en site Pôle emploi. Les offres collectées par la mission locale ont vocation à être satisfaites en priorité par les publics de la mission locale, mais devront être reversées à Pôle emploi dans un délai de 2 à 5 jours, défini dans les conventions locales déclinant l'accord national de partenariat renforcé.

Annexe III

Localement, l'articulation de l'action de prospection peut conduire à une segmentation du fichier par nom d'entreprise (initiative sur les contrats d'alternance à Tourcoing), par zone géographique et taille d'entreprise comme à Vierzon, ou sur la base d'un mailing commun sur liste de contacts Pôle emploi dont le traitement des réponses sera réparti en fonction des capacités comme à Villeurbanne.

- ◆ Le nouveau cahier des charges des maisons de l'emploi exclut la prospection d'offres de leur champ de compétences, confiant cette activité aux missions locales et à Pôle emploi

Les maisons de l'emploi créées par la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 ont vu leurs missions évoluer à la suite de la loi du 13 février 2008 et de la création de Pôle emploi. En particulier, l'ancien axe 2 de leur offre de service (« Accès et retour à l'emploi ») est profondément remanié. Le nouveau cahier des charges fixé par l'arrêté du 21 décembre 2009 exclut du financement État la mission d'accueil du public que près des trois quarts des maisons de l'emploi avaient choisi de développer. Dans le prolongement de cet accueil, près de 40 % d'entre elles avaient engagé des actions de prospection d'offres d'emploi auprès des entreprises, selon une analyse de leurs plans d'actions menée par la DARES⁹. Cette action n'entre plus dans le champ du nouveau conventionnement, l'axe 3 du nouveau cahier des charges ne leur ouvre qu'une simple possibilité d' « *intermédiation entre Pôle emploi et les très petites entreprises pour encourager ces dernières à déposer leurs offres d'emploi auprès de l'opérateur national.* »

Dans près de 22 % des cas, les maisons de l'emploi avaient intégré en leur sein la mission locale agissant sur le même ressort. De fait, la fonction de prospection d'offres qui était auparavant assurée par la structure commune relève désormais de la mission locale. Tel a été le cas observé par la mission à Roubaix. Là où les maisons de l'emploi n'avaient pas développé cette offre de service, elles avaient pu développer une fonction d'intermédiation et de repérage des offres, tant pour Pôle emploi que pour les PLIE (plans locaux pour l'insertion et l'emploi) et les missions locales avec lesquels elles travaillaient (situation observée à Villefranche-sur-Saône ou Mulhouse). Dans le cadre du nouveau cahier des charges, les maisons de l'emploi ont investi la problématique des clauses sociales d'insertion des chantiers de rénovation urbaine, mais agissent en partenariat avec Pôle emploi et les missions locales pour leur confier les offres ainsi suscitées.

2.2.4.3. La mise en place et l'adoption du module « Relations entreprises » de Parcours 3 a été progressive mais est aujourd'hui bien établie

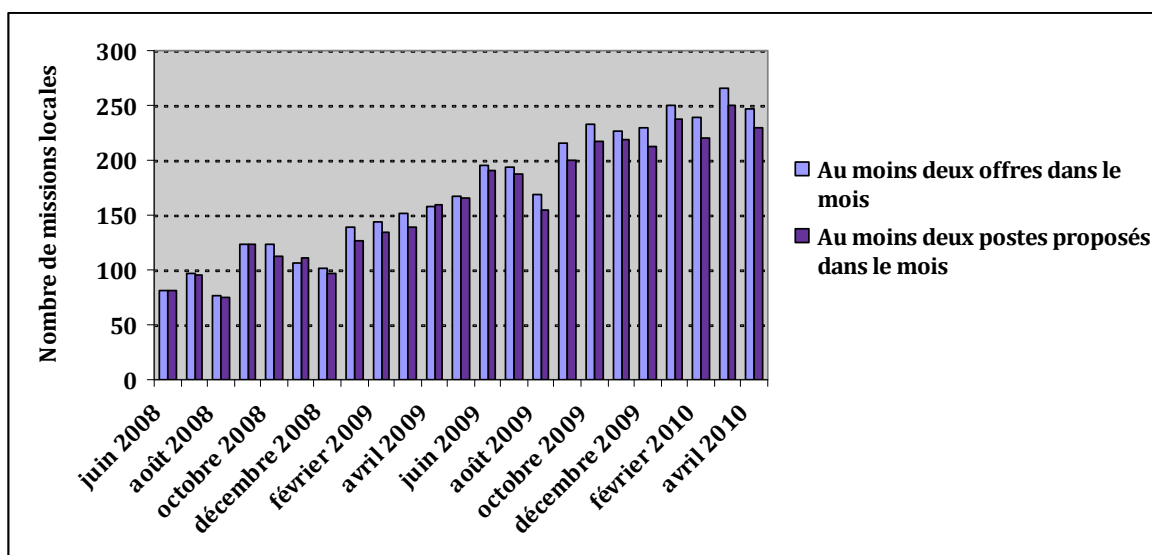
Grâce à leur ancrage territorial, les missions locales sont en contact avec les entreprises de leur ressort. Certaines avaient développé une activité de prospection avant l'accent mis sur cette activité par le plan de relance. Toutefois, les outils de suivi de ces relations avaient été développés par chaque mission locale en réponse à ses besoins ponctuels. Un module « Relations entreprises » pour Parcours 3 a été développé en 2007, pour offrir au réseau un outil commun de gestion. Son articulation avec l'outil E-partenet de Pôle emploi fait aujourd'hui l'objet de premières discussions techniques.

A compter de juin 2008, les informations contenues dans ce module complémentaire ont été agglomérées aux niveaux régional et national permettant une analyse de la base d'offres d'emplois collectées par les entreprises.

A la fin du mois d'avril 2010, 382 missions locales ont testé au moins une fois le module « Relations entreprises » depuis juin 2008 et 271 l'avaient utilisé au moins trois mois différents, et l'utilisaient encore en 2010. La montée en charge du dispositif a été progressive, l'utilisation de ce module entreprise relevant des prérogatives de chaque mission locale.

⁹ DARES, *Premières informations, premières synthèses* n°13.2, mars 2009.

Graphique 14 : Montée en charge de l'utilisation du module entreprise de Parcours 3



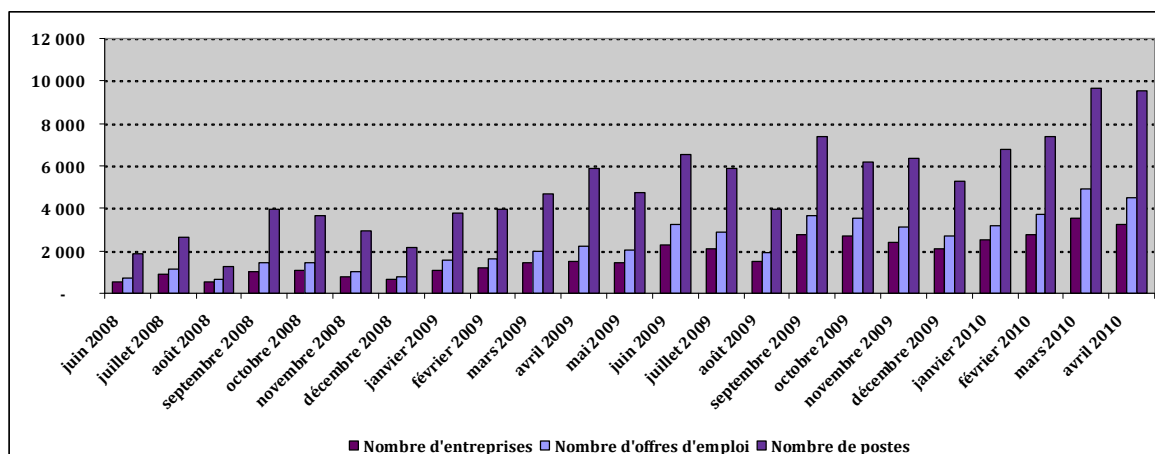
Source : Parcours 3, extraction mai 2010.

2.2.4.4. L'activité de prospection d'offres d'emploi se développe fortement dans le réseau

- ◆ Le développement de l'activité de prospection s'est accéléré depuis l'automne 2009 et la mise en œuvre du plan de relance

Entre juin 2008 et avril 2010, l'ensemble des missions locales ont saisi 54 049 offres d'emploi, représentant 139 438 postes dans 29 038 entreprises différentes. Cette activité de prospection connaît un développement constant, accéléré depuis l'automne 2009 par l'ouverture de la possibilité de prescrire des contrats aidés. Ainsi les offres collectées entre septembre 2009 et décembre 2009 représentent 69 % de l'activité de l'année concentrés sur les quatre derniers mois.

Graphique 15 : Activité de prospection des missions locales



Si on extrapolait les résultats observés depuis septembre 2009 à l'ensemble de l'année 2010, on observerait une hausse de 29 % du nombre d'offres collectées et de 47 % du nombre d'entreprises répertoriées par les missions locales. La prospection en début d'année 2010 est encore plus dynamique que la fin d'année 2009, ce qui permet une projection haute de 35 % d'offres collectées en plus et 61 % d'entreprises supplémentaires.

Annexe III

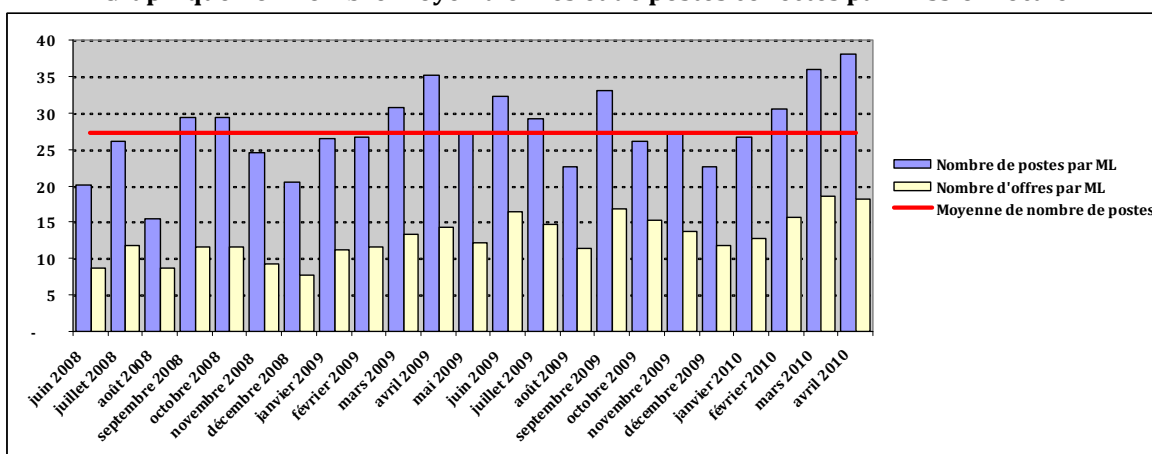
Tableau 23 : Essor de l'activité de prospection d'offres d'emploi et projections 2010

	Septembre à décembre 2009	Total 2009	Part fin d'année dans le total de 2009 (en %)	Janvier à avril 2010	Projection 2010 année pleine	
					Sur la base de 09/09 à 04/10	Sur la base de 01/10 à 04/10
Nombre d'offres	906	2 222	41	1 002	2 862	3 006
Nombre de postes	21 569	57 007	39	29 130	76 049	87 390
Nombre d'entreprises	9 987	22 552	44	12 070	33 086	36 210

Source : Parcours 3, laboratoire national de Tarbes

- ◆ L'activité de prospection permet en moyenne 20 % des mises à l'emploi
- En moyenne, chaque mission locale collecte mensuellement 13 offres représentant 27 postes.

Graphique 16 : Nombre moyen d'offres et de postes collectés par mission locale



Source : Parcours 3.

La prospection est très faiblement développée dans les départements d'Outre-mer : seule une mission locale à la Réunion a placé plus de 10 jeunes sur ses offres en 2009. L'appropriation de l'outil métier Parcours 3 est également très variable, certaines régions marquant un net retard dans son utilisation. Ainsi seules 21 % des structures de Franche-Comté ont eu recours de manière intensive au module « Relation entreprise », 26 % en Île-de-France, 31 % en Bourgogne, 38 % en Picardie et 41 % en Pays-de-la-Loire, les autres régions dépassant les 50 % d'utilisateurs réguliers.

Le nombre de jeunes placés sur les offres collectées représente en moyenne 20 % du nombre de jeunes ayant eu accès à un emploi au cours de l'année. Ce chiffre global recouvre de très grandes différences, le taux variant entre 2 % et 73 %, quant à la capacité à couvrir les besoins des jeunes par la prospection de la mission locale seule (cf. Tableau 24 – avant-dernière colonne).

En effet, si l'on calcule le taux d'accès à l'emploi qui découlerait d'un placement limité aux seules offres collectées par les missions locales (cf. Tableau 24 – dernière colonne), le taux moyen serait de 6 %, variant entre moins de 0,5 % en Franche-Comté et 16 % en Limousin, les Pays de la Loire affichant un taux théorique remarquable de 26 %, proche des 36 % effectivement atteints grâce à l'ensemble des sources d'offres d'emploi.

Annexe III

Tableau 24 : Activité de prospection et de placement par région en 2009

Région	Nombre de ML /PAIO	Part dans le total des ML (en %)	Effectifs (ETP)	Nombre de jeunes suivis	Taux moyen d'accès à l'emploi (toutes offres)	Nombre d'offres collectées 2009	Nombre de postes collectés 2009	Nombre de MER 2009	Nombre de placements réalisés (nb de postes en 2009)	Taux de MER+	Ratio de placement propre /placement total	Ratio de placement ML seule
Alsace	9	75	132	17 261	27 %	925	1 298	1 762	639	36 %	14 %	4 %
Aquitaine	15	65	325	37 843	34 %	679	5 975	6 329	3 282	52 %	25 %	9 %
Auvergne	11	79	199	21 641	33 %	901	1 532	2 116	951	45 %	13 %	4 %
Basse-Normandie	8	50	115	12 405	41 %	725	1 307	1 728	627	36 %	12 %	5 %
Bourgogne	5	31	103	13 107	33 %	355	745	1 133	517	46 %	12 %	4 %
Bretagne	11	65	292	37 104	40 %	771	1 282	1 509	705	47 %	5 %	2 %
Centre	19	86	280	41 517	32 %	2 226	4 910	6 594	2 746	42 %	21 %	7 %
Champagne-Ardenne	9	53	140	17 636	37 %	665	1 702	1 845	747	40 %	12 %	4 %
Corse	3	75	32	4 159	29 %	230	269	265	122	46 %	10 %	3 %
Franche-Comté	3	21	73	8 151	24 %	20	58	111	39	35 %	2 %	0 %
Haute-Normandie	10	77	296	33 786	29 %	970	2 303	4 927	653	13 %	7 %	2 %
Île-de-France	21	26	402	47 153	25 %	1 440	4 606	3 355	1 707	51 %	14 %	4 %
Languedoc-Roussillon	14	82	305	50 575	29 %	1 979	3 243	5 083	2 183	43 %	15 %	4 %
Limousin	5	83	105	11 645	47 %	1 682	2 827	3 475	1 871	54 %	34 %	16 %
Lorraine	10	50	187	24 261	27 %	600	831	1 465	312	21 %	5 %	1 %
Midi-Pyrénées	7	64	247	32 450	29 %	1 802	3 947	6 423	1 983	31 %	21 %	6 %
Nord-Pas-de-Calais	15	56	554	64 657	20 %	1 230	4 240	4 811	3 110	65 %	24 %	5 %
Pays-De-La-Loire	9	41	186	23 476	36 %	991	2 395	7 895	6 119	78 %	73 %	26 %
Picardie	6	38	137	20 784	25 %	313	925	1 138	560	49 %	11 %	3 %
Poitou-Charentes	7	50	101	11 321	42 %	249	717	768	429	56 %	9 %	4 %
Provence-Alpes-Côte-D'azur	16	55	447	65 937	26 %	3 051	6 008	12 120	3 678	30 %	21 %	6 %
Réunion	1	25	50	8 831	8 %	181	400	1 646	49	3 %	7 %	1 %
Rhône-Alpes	36	75	787	94 722	31 %	5 824	12 322	14 221	9 868	69 %	33 %	10 %
Total	250	53	5 495	700 422	30 %	29 809	63 842	90 719	42 897	47 %	21 %	6 %

Source : Parcours 3, extraction mai 2010.

Annexe III

- ◆ Une activité plus développée dans les grandes missions locales, plus intense dans les petites

L'activité de prospection est plus fortement développée dans les missions locales de plus de 10 ETP. Cette activité a été développée dans plus de 50 % d'entre elles. Cela étant, dans les structures moyennes et grandes, de plus de 10 ETP, le nombre de postes à pourvoir collectés rapporté au nombre d'ETP décroît avec la taille de la structure. Il semble donc y avoir un seuil dans la productivité de l'activité de prospection avec la taille de la structure.

S'agissant de l'utilisation de ces offres pour les jeunes, le nombre de mises en relation par jeune sur les postes collectés par la mission locale progresse avec la taille de la structure. En proposant chaque poste à un plus grand nombre de jeunes la proportion de mise en relation positives décroît.

Il semble donc que les grandes missions locales collectant davantage d'offres ont intégré le placement sur ces offres dans leurs pratiques (d'où un plus fort nombre de mises en relation). Toutefois, en termes de résultats, le taux de placement de la mission locale seule reste stable entre 5 et 6 % pour toutes les missions locales de plus de 20 ETP, ce qui signifie que l'activité de prospection seule n'apporte pas un remède au déficit de taux d'accès à l'emploi constaté dans les grandes missions locales (cf. infra).

Tableau 25 : Activité de prospection et de placement en 2009 par taille des structures

	Moins de 10 ETP	Entre 10 et 20 ETP	Entre 20 et 30 ETP	Entre 30 et 40 ETP	Plus de 40 ETP	Total
Description des structures						
Nombre de structures ayant placé au moins 10 jeunes sur leurs offres en 2009	38	107	63	18	24	250
Pourcentage de missions locales ayant développé une activité de prospection	44 %	52 %	60 %	58 %	60 %	53 %
Taux moyen d'accès à l'emploi	37 %	33 %	30 %	29 %	25 %	30 %
Activité de prospection						
Nombre de MER par jeune suivi (en % de la moyenne)	94,6 %	93,5 %	98,7 %	101,0 %	109,3 %	0,13
Nombre de placements réalisés par poste en 2009	2 144	17 986	8 810	4 687	9 270	42 897
Taux de MER positives	44 %	70 %	37 %	49 %	35 %	47 %
Ratio de placement propre/placement total	15 %	26 %	15 %	22 %	20 %	21 %
Ratio de placement ML seule	5 %	9 %	5 %	6 %	5 %	6 %
Nombre d'offres/ETP	9,3	6,3	5,4	5,6	3,7	5,4
Nombre de postes/ETP	16,6	14,2	10,5	13,0	8,2	11,6

Source : Parcours 3. Echantillon des 250 structures ayant placé au moins 10 jeunes en 2009 sur une offre collectée par la mission locale.

2.2.4.5. Une activité utile à l'accès à l'emploi des jeunes mais qui suppose des ressources dédiés

Les missions locales où la prospection se développe affichent des résultats d'accès à l'emploi généralement supérieurs, la relation entreprise nouée par la prospection nourrissant celle nécessaire au placement, y compris sur une offre collectée par Pôle emploi (cf. 3.3.7 ci-dessous).

Annexe III

Cette activité démontre donc clairement son utilité, mais suppose de la part des missions locales l'affectation de ressources humaines qui devront être redéployées depuis d'autres activités.

Chaque mission locale devra donc veiller à jauger l'intensité pertinente de l'effort qu'elle engagera sur cette activité nouvelle. Ceci pourra s'avérer tout particulièrement nécessaire à l'issue du plan de relance, dont les crédits complémentaires ont pu faciliter le développement de la prospection par les conseillers CIVIS mais ne sont en principe pas pérennes.

La coopération avec Pôle emploi était fructueuse dans les missions locales visitées, ce qui était jugé crucial pour le succès de leurs efforts en direction des jeunes tant par les missions locales que par les sites Pôle emploi. Le développement de la prospection doit pouvoir s'appuyer sur une telle entente entre acteurs du service public de l'emploi.

2.2.5. L'allocation des ressources de la mission locale doit veiller à l'équilibre entre face à face avec le jeune et construction d'offres de services partenariales

L'activité des conseillers se répartit entre les entretiens face aux jeunes, individuels ou collectifs (cf. 2.2.2 ci-dessus), la coordination interne et le support et la conclusion et l'animation de partenariats avec les autres acteurs locaux afin de produire une offre de service pour le jeune (cf. 2.2.3 ci-dessus).

La relation entreprise se développe sur le modèle des référents thématiques, en mobilisant les agents mis à disposition par Pôle emploi lorsque la mission locale en dispose ainsi qu'un ou deux conseillers. Dans certaines missions locales, comme à Tourcoing, cette activité a été confiée à une cellule dédiée afin de dégager des économies d'échelle en mobilisant à temps plein un conseiller.

Cette organisation modulaire apparaît comme une solution pertinente pour les missions locales de taille conséquente, les plus petites ne pouvant dégager totalement un conseiller de son activité d'entretiens individuels.

Tableau 26 : Emploi du temps type pour un conseiller travaillant à temps plein

Activité	En temps dans la semaine	En ETP
Réunions d'équipe, coordination interne	1 demi-journée	0,1
Ateliers collectifs et informations collectives	1 à 2 demi-journées	0,1
Entretiens individuels	3 à 4 demi-journées	0,3
Élaboration de partenariats, réunions de suivi des formations ou intermédiations pour les jeunes, production d'une offre de service mobilisable par les conseillers référents	4 demi-journées	0,5

Source : Observations lors des investigations et calculs mission (cf. Tableau 22 ci-dessus).

3. La performance des missions locales témoigne d'un potentiel important

Les différents métiers des missions locales s'apprécient au regard de critères d'efficacité propres. Ainsi, la fonction de repérage et d'accueil des jeunes ayant besoin d'un accompagnement est confrontée à un double défi d'attractivité et de capacité de traitement du flux. (cf. 1.3 ci-dessus). Le cœur de métier, l'accompagnement doit veiller d'une part au traitement du flux et donc à la « productivité » des conseillers (cf. 3.1 ci-dessous), d'autre part à la qualité et la pertinence des mesures proposées aux jeunes, et à l'atteinte des objectifs fixés par les financeurs (cf. 3.2 ci-dessous). L'accès à l'emploi enfin, s'apprécie en fonction des taux de mises à l'emploi en fonction des outils mobilisés.(cf.3.3 ci-dessous).

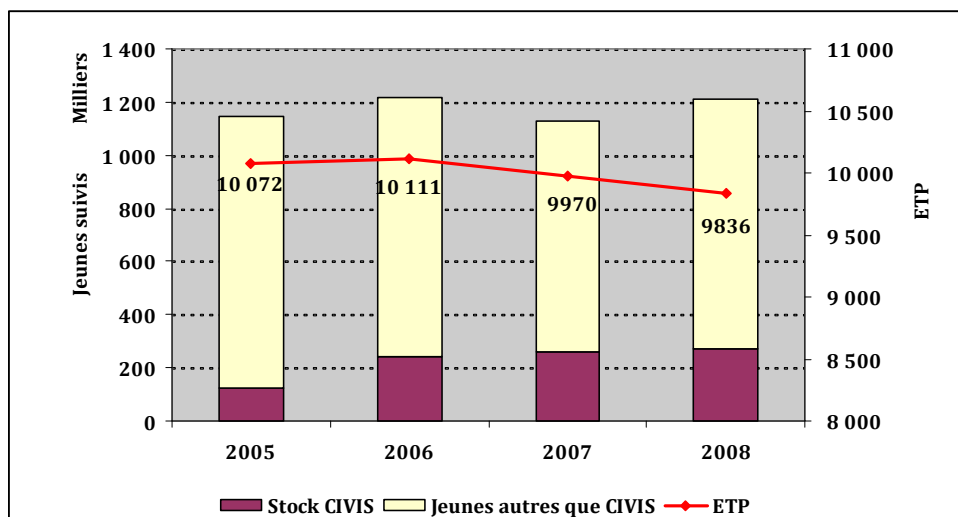
3.1. Des éléments positifs de productivité et d'efficacité au regard de dispositifs comparables

3.1.1. Une productivité en progression

3.1.1.1. La mise en place du CIVIS depuis 2005 a conduit les missions locales à renforcer l'accompagnement des jeunes

L'augmentation des moyens qui a accompagné la mise en place du CIVIS s'est accompagnée de recrutements principalement au cours de l'année 2005 et plus modérément en 2006, aussi le nombre d'équivalents temps plein en fin d'année est-il pratiquement stable entre fin 2005 et fin 2006. Entre 2006 et 2008, la stagnation des moyens financiers alloués aux missions locales s'est traduit par une légère décline des effectifs (de 2,7 %), alors même que le nombre de jeunes accueillis restait stable et que montait en puissance l'accompagnement renforcé dans le cadre du CIVIS.

Graphique 17 : Évolution du stock de jeunes suivis en CIVIS, autres en regard des ETP



Source : ICARE, DGEFP.

Les missions locales ont donc, en moyenne, intensifié l'accompagnement des jeunes suivis à effectif constant, dégageant donc des gains de productivité.

3.1.1.2. Un nombre de dossiers par conseiller relativement élevé

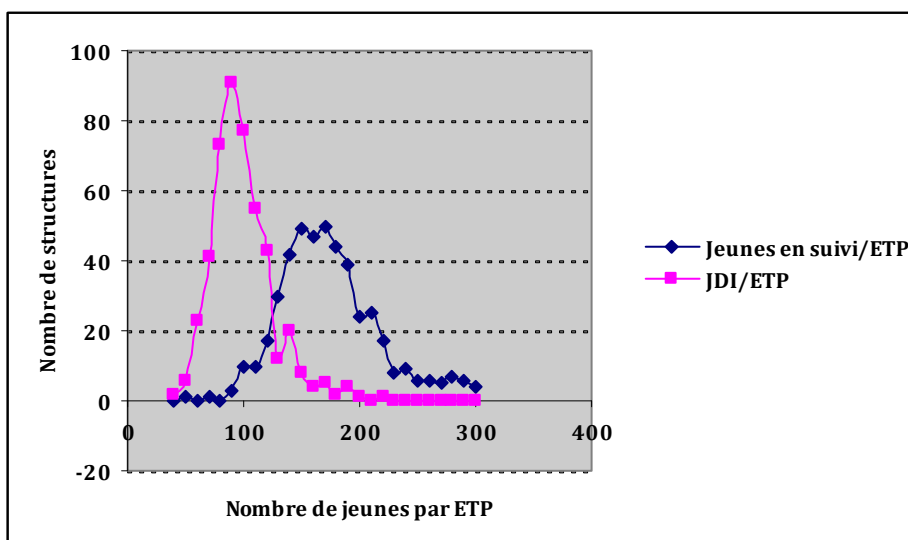
Les investigations sur place ont montré des pratiques différentes entre missions locales s'agissant du nombre de dossiers confiés à chaque conseiller. Là où une distinction fonctionnelle est faite entre les conseillers CIVIS et les autres (Villefranche-sur-Saône et Mulhouse par exemple), le volume de dossiers qui leur sont confiés est moindre, entre 60 et 80 dossiers actifs contre entre 120 et 150 dossiers de jeunes pour les conseillers généralistes.

Annexe III

L'analyse nationale montre en 2008 un nombre moyen de 167 jeunes en suivi par ETP ISP qui regroupe les conseillers et les chargés de projet. Les missions locales présentent des taux très variables, un quart d'entre elles se situant à moins de 141 jeunes en suivi par ETP et un quart au dessus de 193 jeunes par ETP. Ces divergences se retrouvent entre régions, l'Alsace affichant 141 jeunes suivis par conseiller et 74 dossiers actifs en fin d'année (JDI), tandis que les conseillers en Guadeloupe suivent en moyenne 278 jeunes et 146 dossiers actifs, le maximum en métropole étant de 203 jeunes suivis pour 107 dossiers actifs par conseiller en Languedoc-Roussillon.

En s'appuyant sur le nombre de dossiers actifs ou de jeune en demande d'insertion, on retrouve cette dispersion tant entre missions locales qu'entre régions. La moyenne s'établit pour 2008 à 94 jeunes en demande d'insertion par conseiller, soit autant que la moyenne constatée à Pôle emploi fin 2009 pour les demandeurs d'emploi en suivi mensuel personnalisé. En décembre 2008, ce taux n'était que de 83 demandeurs d'emploi par conseiller.

Graphique 18 : Dispersion du volume des portefeuilles de dossiers actifs (jeunes en suivi et JDI)



Source : Parcours 3, ICARE.

3.1.1.3. Une productivité apparente variable et en légère progression

Le nombre moyen d'entretiens par conseiller en 2008 est de 513 par an, avec de fortes disparités entre missions locales (les chiffres 2008 vont de 198 entretiens par conseiller et par an à plus de 1 000 dans 51 missions locales) et entre régions (cf. Tableau 27 ci-dessous).

L'analyse croisée des bases des données ICARE et Parcours 3, montre une hausse de 5,5 % du nombre d'entretiens réalisés par des conseillers entre 2007 et 2008, alors même que le budget total des missions locales ne progressait que de 0,7 %, soit un gain de productivité nette de 4,8 %.

La productivité apparente appréciée par le nombre d'actes proposés aux jeunes par mission locale est également différenciée par mission locale et par région. En moyenne, chaque conseiller (entendu ici au sens large d'un ETP de la catégorie insertion sociale et professionnelle) formule 1 370 propositions ou actes métier par an dont 680 de la catégorie « accès à l'emploi ». Dans un quart des missions locales, ces chiffres dépassent 1 650 actes dont 812 de la catégorie « accès à l'emploi ».

Annexe III

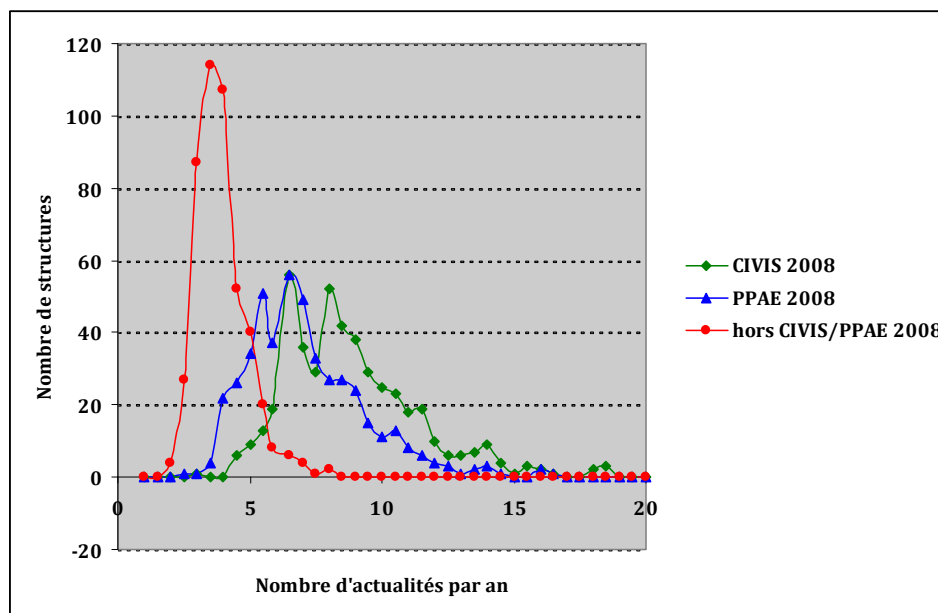
Ce volume d'actes métier est en progression entre 2008 et 2009, de 15 % en moyenne, de 14 % pour les actes de la catégorie « accès à l'emploi ».

3.1.1.4. Un suivi des jeunes différencié en fonction des niveaux de qualification et du dispositif d'accompagnement

L'intensité du suivi offert par les missions locales est très variable d'une mission locale à l'autre quel que soit le dispositif de suivi du jeune mis en œuvre (CIVIS, co-traitance et PPAE, hors dispositifs...). Une hiérarchisation entre ces dispositifs apparaît nettement tant sur 2007 que 2008 : les jeunes en CIVIS bénéficient de plus d'actualités par an (9,1 en 2007 et 8,7 en 2008 en moyenne) que les jeunes en co-traitance (6,6 en 2007 et 6,9 en 2008 en moyenne) et a fortiori que les autres jeunes en suivi (3,6 en moyenne).

La dispersion entre missions locales sur cette intensité de l'accompagnement est également bien plus forte sur les dispositifs d'accompagnement renforcés que pour le suivi de l'ensemble des jeunes.

Graphique 19 : Nombre d'actualités par jeune et par an en fonction des dispositifs



Source : Parcours 3, extraction mai 2010.

Alors qu'une certaine dispersion serait attendue pour les jeunes en accompagnement global hors dispositif spécifique, où le caractère volontaire de l'implication du jeune peut expliquer un suivi plus ou moins intense, l'observation d'écarts plus importants sur les dispositifs les plus encadrés est révélateur d'une difficulté à normaliser l'activité des missions locales : d'une part le CIVIS recouvre deux publics différents (les jeunes en CIVIS renforcé devant bénéficier de davantage d'entretiens), d'autre part les pratiques des missions locales restent très différentes, y compris sur ces dispositifs.

Le suivi est un peu plus intense pour les jeunes les moins qualifiés et qui rencontrent souvent le plus de difficultés d'insertion sociale et professionnelle.

Annexe III

Ainsi le nombre moyen d'entretiens était en 2009 de 3,6 pour l'ensemble des jeunes ayant eu un entretien dans l'année, il était de 4,1 pour les jeunes de niveau VI et de 3,9 pour les jeunes de niveau V bis. De plus, cette bonne pratique d'accompagnement plus suivi des jeunes en difficulté est bien partagée, le nombre moyens d'entretiens pour les jeunes de niveaux VI, V bis et V étant supérieur à la moyenne du nombre d'entretiens dans respectivement 86 %, 89 % et 72 % des missions locales.

Annexe III

Tableau 27 : Indicateurs de productivité par région

Moyennes régionales par ETP de la catégorie insertion sociale et professionnelle	Jeunes suivis 2008	Jeunes JDI 2008	Nombre d'entretiens par an	Nombre d'actes de toute nature 2009	Nombre d'actes de la catégorie « accès à l'emploi » 2009
Alsace	141	74	723	1 079	674
Aquitaine	158	88	687	1 665	848
Auvergne	158	86	757	1 291	736
Basse-Normandie	142	76	618	1 030	551
Bourgogne	168	96	656	1 307	661
Bretagne	171	97	663	859	377
Centre	185	102	916	1 846	1 037
Champagne-Ardenne	195	101	915	1 299	536
Corse	151	80	674	2 418	1 133
Franche-Comté	157	83	699	1 035	515
Guadeloupe	278	146	1169	970	245
Guyane	178	106	662	862	314
Haute-Normandie	151	80	647	1 457	711
Île-de-France	166	88	737	1 303	656
Languedoc-Roussillon	203	107	774	1 913	1 001
Limousin	155	91	707	1 399	821
Lorraine	160	84	820	1 616	687
Martinique	216	134	587	625	141
Midi-Pyrénées	161	86	714	1 279	668
Nord-Pas-de-Calais	161	85	722	1 300	563
Pays-De-La-Loire	159	86	723	1 125	446
Picardie	180	97	866	1 334	678
Poitou-Charentes	146	84	716	1 086	618
Provence-Alpes-Côte-D'azur	193	106	847	1 552	646
Réunion	200	98	705	1 184	380
Rhône-Alpes	149	81	629	1 072	542
Total	167	90	737	1 320	637

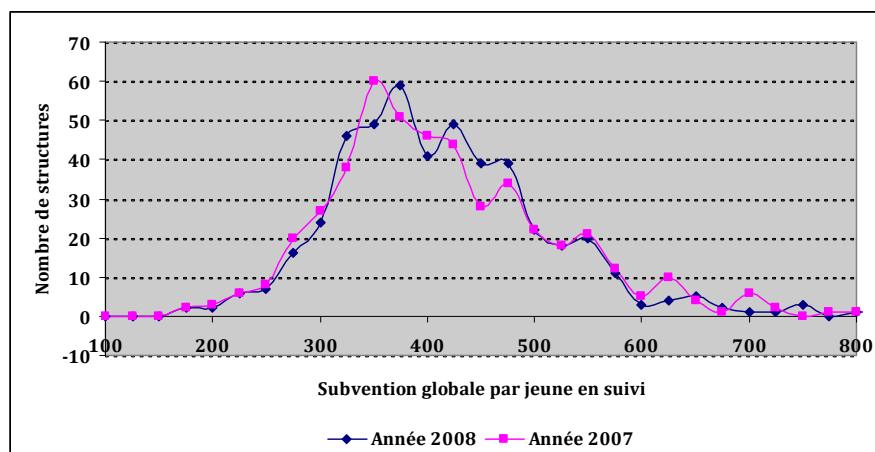
Source :Parcours 3, extractions avril et mai 2010.

3.1.2. Des coûts comparables aux autres dispositifs en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes

3.1.2.1. Des comparaisons globales difficiles du fait de périmètres d'intervention très divers

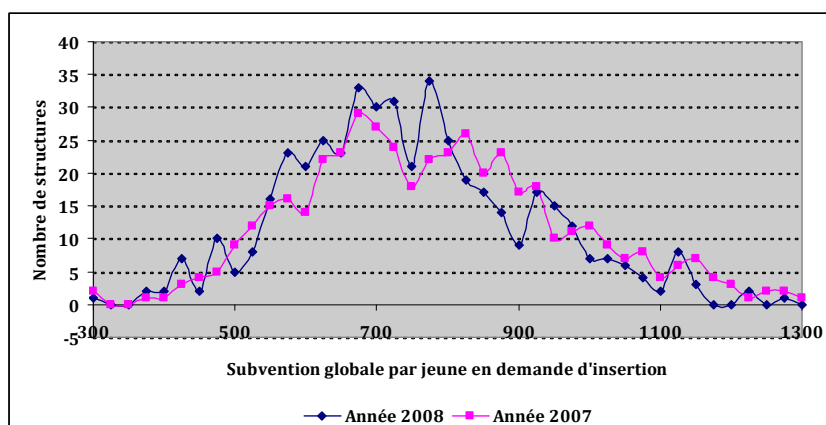
Les missions locales ont reçu 467,2 M€ de subventions en 2008 au titre de leur activité principale, de leurs activités spécifiques et sous forme de contributions en nature. Elles ont assuré le suivi de plus de 1,2 million de jeunes, soit un coût global moyen par jeune en suivi de 385 € 2008, 95 % d'entre elles fluctuant entre 200 € et 600 € par jeune. Si l'on rapproche ce montant de subventions du nombre de jeunes en demande d'insertion, un nombre correspondant à un suivi plus récent, le coût moyen atteint 751 € en 2007 et 718 € en 2008, la dispersion étant plus grande, 90 % des missions locales se situant entre 500 € et 1 100 €.

Graphique 20 : Subventions totales par jeune en suivi dans les missions locales



Source : Parcours 3, ICARE – Calculs de la mission.

Graphique 21 : Subvention globale par jeune en demande d'insertion



Source : Parcours 3, ICARE – Calculs de la mission.

Si l'on considère non plus les seules subventions mais la totalité des charges encourues par les missions locales, soit 506 millions d'euros, l'accompagnement des 1,2 million de jeunes, le coût par jeune pour l'année 2008 s'établit à 417 € par jeune, ou à 137 € par entretien individuel accordé si l'on rapproche les charges des 3,7 millions d'entretiens réalisés.

Annexe III

Malgré les limites des comparaisons avec le contrat d'autonomie, un enseignement qualitatif s'en dégage : l'accompagnement par les missions locales ne présente pas un coût disproportionné par rapport à d'autres dispositifs d'organisation moins originale.

En effet, le coût moyen global d'un accompagnement en contrat d'autonomie jusqu'à l'emploi durable est de 7957 € (cf. Tableau 21 ci-dessus). Si l'on considère que 22 % des contrats signés ont débouché sur un contrat de travail (et le versement de 35 % supplémentaires d'unité d'œuvre) et 4 % à une situation d'emploi durable (et donc au versement des 25 % restants), le coût moyen du contrat d'autonomie pour les 29 567 signés à fin mai 2010, peut être estimé à 3 659 € par jeune. Ce montant inclut les 1 800 € de bourse auxquels le jeune peut prétendre. Si l'on ne prend pas en compte les possibilités de suspension ouvertes aux opérateurs privés et non suivis de manière nationale, le coût de l'accompagnement hors bourse et hors aides matérielles spécifiques (équivalent aux aides FAJ et FIPJ mobilisables dans le CIVIS) est donc de 1 859 €.

En formulant l'hypothèse limite que la totalité des coûts des missions locales sont concentrés sur l'accompagnement des jeunes ayant eu plus de 10 actualités dans l'année (soit 19,4 % des jeunes suivis)¹⁰, le coût par jeune suivi en mission locale serait de 1 985 €.

En outre, les calculs de coûts par accompagnement de jeune font apparaître le caractère non compensatoire de l'indemnité de co-traitance versée par Pôle emploi. En effet, l'accord cadre de partenariat renforcé entre le réseau des missions locales et Pôle emploi prévoit l'accompagnement de 150 000 jeunes et un versement global de Pôle emploi de 34,5 millions d'euros, ainsi que la mise à disposition de 325 ETP valorisés 14,5 millions d'euros soit 327 € par jeune.

3.1.2.2. Des coûts standards difficiles à apprécier

Les objectifs assignés aux missions locales sont multiples et diffèrent selon les financeurs. Par ailleurs, leur modèle de fonctionnement se base sur l'accompagnement global du jeune ce qui ne se prête pas à un financement ciblé sur un axe unique. Néanmoins, chaque financeur considèrera l'efficacité d'ensemble du dispositif à l'aune des résultats attendus sur la politique publique qu'il porte. A ce titre, une approche simple du coût de l'accès à l'emploi, à l'emploi durable ou à la formation permet de fixer un ordre de grandeur du coût du dispositif.

Il apparaît ainsi que même en affectant la totalité des subventions versées aux missions locales par l'État à l'objectif d'accès à l'emploi, le coût reste modeste par rapport à d'autres dispositifs. Ceci est dû en partie à l'effet de levier que permettent les missions locales qui rassemblent divers financeurs sur l'ensemble des objectifs.

¹⁰ Hypothèse d'école, naturellement, qui vise à obtenir un *majorant* du coût des accompagnements les plus intensifs par les missions locales.

Annexe III

Tableau 28 : Coûts standards par financeur par résultat

En €	2007				2008			
	Coût État par accès à l'emploi	Coût État par jeune accédant à l'emploi	Coût État par jeune accédant à l'emploi durable	Coût Conseil régional par jeune accédant à une formation	Coût État par accès à l'emploi	Coût État par jeune accédant à l'emploi	Coût État par jeune accédant à l'emploi durable	Coût Conseil régional par jeune accédant à une formation
Moyenne	250	329	605	569	265	355	680	625
Ecart-Type	64 %	55 %	59 %	58 %	53 %	45 %	46 %	68 %
Mini	45	67	108	113	48	76	136	41
Max	1 825	2 047	3 998	2 400	1 303	1 414	2 529	4 177
Premier décile	96	145	262	209	108	165	316	213
Dernier décile	571	689	1 324	1 281	569	703	1 384	1 533

Source : Parcours 3, extraction juin 2010, ICARE.

Le coût État est estimé à partir de la subvention totale versée par l'État à la structure rapporté respectivement au nombre de situations « emploi » dans l'année, au nombre de jeunes concernés par cette situation emploi et au nombre de jeunes ayant une situation « emploi durable » dans l'année. Le coût Conseil régional inclut la totalité de la subvention du Conseil régional rapportée au nombre de jeunes accédant à une formation du Conseil régional.

Ces calculs mettent à nouveau en lumière des disparités fortes en termes d'efficience entre les missions locales. S'agissant du « coût d'un accès à l'emploi durable » par exemple, on note un rapport de 4,4 en 2008 (et 5 en 2007) entre le premier et le dernier décile.

Les coûts par accès à l'emploi sont corrélés positivement aux tailles des missions locales, ce qui toutefois est difficile à interpréter, les grosses missions locales se situant statistiquement plus fréquemment dans les bassins d'emploi touchés par un fort taux de chômage (cf. 3.3.3.1 ci-dessous). Toutefois, inversement, les coûts par taux d'accès à la formation sont tout aussi nettement négativement corrélés à cet effet taille, ce qui tend à montrer que l'efficience sur l'un des axes de service ne préjuge pas de l'efficience sur un autre.

3.1.2.3. Des efforts de restructuration du réseau ayant conduit à une réduction des coûts des fonctions supports

Le réseau des missions locales et PAIO s'est restructuré au cours des dernières années, sous l'impulsion de l'État, notamment via la poursuite d'un processus de fusion des PAIO.

A titre d'exemple, 4 PAIO ont disparu entre 2007 et 2008 et 8 entre 2008 et 2009, par absorption dans une mission locale proche. De ce fait le poids des fonctions supports a pu légèrement régresser dans l'ensemble des charges de personnels comme le montre le tableau suivant :

Tableau 29 : Poids des fonctions supports dans le réseau des missions locales et PAIO

	2005	2006	2007	2008
Effectif total en ETP	10 072	10 111	9 970	9 836
Effectif des catégories « Information, communication », « Gestion » et « Autres » en ETP	1 837,8	1 789,6	1 698	1 663,6
Part des fonctions supports	18,2 %	17,7 %	17,0 %	16,9 %

Source : ICARE.

3.2. Les missions locales ont globalement atteint les objectifs que leur fixait la CPO pour 2009

3.2.1. La mise en place de conventions pluriannuelles d'objectifs inscrit les missions locales dans une dynamique de performance

Mis en place par l'État à partir de 2008, le pilotage par objectifs des missions locales est récent et encore inachevé, notamment parce qu'il n'est pas associé à une véritable évaluation et ne tire pas les conclusions de la performance sur les financements. Il s'incarne dans les conventions pluriannuelles d'objectifs ou CPO. La CPO vise à passer d'une logique de financement de moyens à un financement d'une offre de service assortie d'objectifs. Elle ne revient toutefois pas sur le caractère subventionnel des fonds versés par l'État (ce qui écarte la rémunération de prestations de service), ni sur le caractère global de ce versement. Elle ne comporte à cet égard pas de fonds fléchés (activités spécifiques).

Tout en respectant l'approche globale de la situation du jeune, ces CPO orientent l'activité et les résultats des structures autour de l'emploi et de l'insertion économique. En effet, les CPO sont structurées en cinq axes (cf. Encadré 1 ci-dessus), mais les trois premiers, les plus nettement orientés vers l'emploi sont présentés comme prioritaires par l'État. Parmi les indicateurs de la CPO, 17 font l'objet d'un suivi par objectifs. Ces objectifs sont fixés dans le cadre du dialogue de gestion avec les DIRECCTE, en général sous la forme de fourchettes.

Toutefois, il n'existe pas de consolidation nationale des objectifs ni de suivi centralisé. La mission a reconstitué cet outil d'analyse globale de la performance du réseau afin de se prononcer tant sur l'atteinte des objectifs par les missions locales que sur les améliorations possibles à apporter à cet outil de pilotage qu'est la CPO.

Encadré 19 : Méthodologie d'analyse de la réalisation des objectifs 2009

Moyennant un effort important de mise en forme, la mission a établi une base consolidée pour 2009 à l'issue d'une saisine de l'ensemble des DIRECCTE par la DGEFP. La base obtenue est incomplète, puisque les objectifs de la région Picardie n'ont pas été reçus et ceux de Rhône-Alpes étant spécifiques, mais concerne un échantillon de 407 missions locales et PAIO. Au sein de cette base, les objectifs sont renseignés pour 100 % des structures s'agissant de 12 des 17 indicateurs et les autres indicateurs sont renseignés au minimum pour 401 structures. L'échantillon analysé est donc largement représentatif de l'ensemble.

Par ailleurs, quand les objectifs de la CPO sont des fourchettes, la base de la mission reprend le bas de ces fourchettes, qui est l'instrument de pilotage le plus utilisé. La consolidation d'une base des objectifs reprenant le haut des fourchettes permettrait de mettre en perspective le constat d'objectifs insuffisamment ambitieux mais n'a pas été possible dans les délais impartis à la mission.

Complétude de la base des objectifs de la CPO – Sur 407 structures

Indicateur	Nombre de structures pour lesquelles l'indicateur est renseigné
Nombre de jeunes accueillis pour la première fois	407
Nombre total de jeunes suivis	407
Nombre de JDI au 31/12/2009	407
Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème "accès à l'emploi" du domaine "professionnel"	407

Annexe III

Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème "formation" du domaine "professionnel"	407
Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème "projet professionnel" du domaine "professionnel"	407
Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée aux domaines "domaine social " ou "vie sociale"	407
Pourcentage de jeunes accueillis ayant eu au moins quatre entretiens dans l'année par rapport au nombre de jeunes ayant une actualité dans l'année	404
Nombre de jeunes ayant bénéficié d'un suivi dans l'emploi (ayant au moins une actualité en cours d'emploi ou en alternance au sens de Parcours 3)	407
Nombre de jeunes entrés en CIVIS dans l'année	407
Nombre de jeunes retournés en formation initiale ou maintenus en scolarité dans l'année	405
Nombre de jeunes ayant accédé à une formation du Conseil Régional	407
Nombre de jeunes ayant accédé à une formation autre	405
Nombre de jeunes ayant accédé à un emploi (tous types hors contrat en alternance)	407
Nombre de jeunes ayant accédé à un contrat en alternance	407
Nombre de jeunes sortis du CIVIS dans l'année après moins de 12 mois en CIVIS	404
Nombre de jeunes CIVIS sortis dans l'année en emploi durable	401

Source : Calculs de la mission à partir de la base constituée à partir des objectifs transmis par la DGEFP.

Dans la suite de cette analyse, sauf mention contraire, les performances moyennes considérées sont des moyennes arithmétiques des taux de réalisation des missions locales plutôt que des taux de réalisation globaux. Ce choix répond notamment à des considérations de commodité technique de calcul. Néanmoins, la mission a vérifié que, globalement, la moyenne arithmétique des performances des différentes structures est proche du taux de réalisation global.

3.2.2. La performance des missions locales au regard des objectifs qui leur sont assignés est globalement satisfaisante

3.2.2.1. Les objectifs de la CPO sont globalement atteints en 2009

Les missions locales, dans leur ensemble, atteignent les objectifs qui leur ont été assignés par l'État.

Tableau 30 : Taux de réalisation globale des objectifs des missions locales en 2009

Indicateur		Réalisation globale
Ind 1	Nombre de jeunes accueillis pour la première fois	116 %
Ind 2	Nombre total de jeunes suivis	108 %
Ind 3	Nombre de jeunes en demande d'insertion au 31/12/2009	111 %
Ind 4	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème " accès à l'emploi " du domaine "professionnel"	116 %

Annexe III

Indicateur		Réalisation globale
Ind 5	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème " formation " du domaine "professionnel"	118 %
Ind 6	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème " projet professionnel " du domaine "professionnel"	123 %
Ind 7	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée aux domaines " domaine social " ou " vie sociale "	119 %
Ind 8	Pourcentage de jeunes accueillis ayant eu au moins quatre entretiens dans l'année par rapport au nombre de jeunes ayant une actualité dans l'année	ND*
Ind 9	Nombre de jeunes ayant bénéficié d'un suivi dans l'emploi (ayant au moins une actualité en cours d'emploi ou en alternance au sens de Parcours 3)	99 %
Ind 10	Nombre de jeunes entrés en CIVIS dans l'année	105 %
Ind 11	Nombre de jeunes retournés en formation initiale ou maintenus en scolarité dans l'année	116 %
Ind 12	Nombre de jeunes ayant accédé à une formation du Conseil Régional	109 %
Ind 13	Nombre de jeunes ayant accédé à une formation autre	107 %
Ind 14	Nombre de jeunes ayant accédé à un emploi (tous types hors contrat en alternance)	108 %
Ind 15	Nombre de jeunes ayant accédé à un contrat en alternance	107 %
Ind 16	Nombre de jeunes sortis du CIVIS dans l'année après moins de 12 mois en CIVIS	169 %
Ind 17	Nombre de jeunes CIVIS sortis dans l'année en emploi durable	106 %

Source : Extraction Parcours 3 d'avril 2010 pour les résultats – DGEFP pour les objectifs

** L'indicateur étant exprimé en pourcentage, la consolidation n'a pas été réalisée*

Les taux de réalisation des objectifs sont dans l'ensemble très élevés (cf. 3.2.3.1 ci-dessous).

D'une manière générale, les taux de réalisation des objectifs d'activité (indicateurs 1 à 10¹¹) sont légèrement plus élevés que ceux des objectifs de résultat (indicateurs 11 à 17 sauf le 16, qui n'est ni un indicateur de résultat, ni un indicateur d'activité). Cette observation suggère à la fois que les indicateurs d'activité sont plus aisés à prévoir que les indicateurs de résultat, et que les missions locales ont davantage de difficulté à atteindre leurs objectifs de résultat, même si ce dernier constat est à replacer dans le contexte de crise de 2009.

3.2.2.2. Les résultats sont hétérogènes selon les missions locales

L'analyse de la base fait ressortir des résultats fortement hétérogènes. Cette hétérogénéité est consubstantielle au réseau. En effet, d'une part, les missions locales sont des structures autonomes réparties sur le territoire ; d'autre part, le dialogue de gestion avec l'État est déconcentré, ce qui peut entraîner des différences de pratiques dans la fixation des objectifs entre les différentes régions.

¹¹ L'indicateur d'entrée en CIVIS (indicateur 10) peut également être considéré comme un indicateur de résultat dans la mesure où certaines missions locales considèrent qu'elles doivent s'efforcer de mettre à niveau certains jeunes pour leur permettre d'accéder au CIVIS. Cet indicateur reste toutefois principalement un indicateur d'activité.

Annexe III

Tableau 31 : Dispersion des taux de réalisation des objectifs par mission locale

	Indicateur	Moyenne arithmétique des réalisations des ML	Premier décile*	Neuvième décile*	Écart-type	Écart-type / Moyenne
Ind 1	Nombre de jeunes accueillis pour la première fois	116 %	99 %	134 %	17 %	15 %
Ind 2	Nombre total de jeunes suivis	110 %	95 %	123 %	25 %	23 %
Ind 3	Nombre de jeunes en demande d'insertion au 31/12/2009	114 %	97 %	128 %	19 %	16 %
Ind 4	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème " accès à l'emploi " du domaine "professionnel"	122 %	101 %	137 %	49 %	40 %
Ind 5	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème " formation " du domaine "professionnel"	120 %	101 %	138 %	19 %	16 %
Ind 6	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème " projet professionnel " du domaine "professionnel"	133 %	98 %	160 %	70 %	53 %
Ind 7	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée aux domaines " domaine social " ou " vie sociale "	122 %	90 %	159 %	33 %	27 %
Ind 8	Pourcentage de jeunes accueillis ayant eu au moins quatre entretiens dans l'année par rapport au nombre de jeunes ayant une actualité dans l'année	107 %	87 %	127 %	18 %	17 %
Ind 9	Nombre de jeunes ayant bénéficié d'un suivi dans l'emploi (ayant au moins une actualité en cours d'emploi ou en alternance au sens de Parcours 3)	103 %	81 %	125 %	27 %	26 %
Ind 10	Nombre de jeunes entrés en CIVIS dans l'année	109 %	92 %	127 %	55 %	50 %
Ind 11	Nombre de jeunes retournés en formation initiale ou maintenus en scolarité dans l'année	182 %	64 %	279 %	299 %	165 %
Ind 12	Nombre de jeunes ayant accédé à une formation du Conseil Régional	120 %	83 %	155 %	57 %	47 %
Ind 13	Nombre de jeunes ayant accédé à une formation autre	123 %	65 %	194 %	61 %	50 %
Ind 14	Nombre de jeunes ayant accédé à un emploi (tous types hors contrat en alternance)	117 %	86 %	146 %	42 %	36 %

Annexe III

Indicateur		Moyenne arithmétique des réalisations des ML	Premier décile*	Neuvième décile*	Écart-type	Écart-type / Moyenne
Ind 15	Nombre de jeunes ayant accédé à un contrat en alternance	120 %	72 %	165 %	66 %	55 %
Ind 16	Nombre de jeunes sortis du CIVIS dans l'année après moins de 12 mois en CIVIS	206 %	93 %	321 %	188 %	91 %
Ind 17	Nombre de jeunes CIVIS sortis dans l'année en emploi durable	135 %	52 %	223 %	99 %	73 %

Source : Extraction Parcours 3 d'avril 2010 pour les résultats – DGEFP pour les objectifs – Mission pour les calculs

** Les déciles sont plus significatifs que les valeurs extrêmes, qui sont polluées par des points aberrants*

Les écarts-types sont dans l'ensemble moins forts s'agissant des indicateurs d'activité que sur les indicateurs de résultat : en moyenne 33 % sur les indicateurs d'activité, 104 % sur les indicateurs de résultat. Les missions locales sont donc plus homogènes quant à leur capacité à atteindre leurs objectifs d'activité que quant à leur capacité à réaliser leurs objectifs de résultat.

Les missions locales et les DIRECCTE semblent ainsi démontrer une meilleure capacité de prévision et une plus grande maîtrise de l'activité que des résultats. En effet, l'activité dépend largement des moyens disponibles, alors que les résultats sont davantage influencés par le contexte et par l'efficacité de la mission locale.

La dispersion est particulièrement importante s'agissant de l'indicateur de retour en formation initiale ou maintien en scolarité (indicateur 11), ce qui reflète le nombre élevé de valeurs aberrantes et corrobore le constat que l'articulation entre les missions locales et l'Éducation nationale pourrait s'améliorer¹². Ce constat, fait par la mission à la suite des entretiens sur place, avait déjà été mis en évidence par la commission sur la jeunesse en 2009. Il s'est traduit, notamment, par l'adoption de dispositions visant à la coordination entre l'éducation nationale et les missions locales dans le cadre de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation tout au long de la vie¹³.

L'analyse par région de la dispersion des performances des missions locales indique que l'hétérogénéité des résultats se retrouve au sein de chaque région, la dispersion entre les régions des performances moyennes demeurant faible.

Les performances régionales moyennes constatées varient de 104 % en Guyane à 155 % en Alsace, avec une moyenne de 124 % et un écart-type de 12 points représentant 10 % de la moyenne.

¹² Même si la faiblesse des effectifs concernés – objectif de 6 371 retours ou maintiens pour l'ensemble des 407 missions locales de l'échantillon – amplifie par construction les variations autour de l'objectif.

¹³ En particulier, article 36 : « Afin d'apporter, sans délai et dans un cadre coordonné entre acteurs de la formation et de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, des solutions de formation, d'accompagnement ou d'accès à l'emploi aux jeunes sortant sans diplôme du système de formation initiale, chaque établissement d'enseignement du second degré [...] et chaque centre de formation d'apprentis ou section d'apprentissage transmet [...] à des personnes et organismes désignés par le représentant de l'État dans le département ainsi qu'à la mission locale pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes [...] compétente ou, à défaut, [Pôle emploi] les coordonnées de ses anciens élèves ou apprentis qui ne sont plus inscrits dans un cycle de formation et qui n'ont pas atteint un niveau de qualification fixé par voie réglementaire ».

Annexe III

Tableau 32 : Dispersion des performances régionales moyennes*

Région	Performance régionale moyenne En %
Alsace	155
Aquitaine	127
Auvergne	128
Basse-Normandie	110
Bourgogne	115
Bretagne	120
Centre	111
Champagne-Ardenne	106
Corse	135
Franche-Comté	129
Guadeloupe	138
Guyane	104
Haute-Normandie	129
Île-de-France	139
Languedoc-Roussillon	119
Limousin	115
Lorraine	140
Martinique	108
Midi-Pyrénées	127
Nord-Pas-de-Calais	124
Paca	125
Pays-De-La-Loire	130
Moyenne	124
Écart-type	12
Écart-type / Moyenne	10 %

Source : Extraction Parcours 3 d'avril 2010 pour les résultats – DGEFP pour les objectifs – Mission pour les calculs.

** Moyenne arithmétique sur les 17 indicateurs des moyennes arithmétiques sur les régions, pour chaque indicateur, du taux de réalisation moyen des objectifs par les missions locales de la région.*

Il n'est donc pas possible de dégager, sur l'ensemble des indicateurs, des tendances régionales quant à la performance des missions locales. Symétriquement, l'hypothèse d'une sévérité ou au contraire d'une complaisance particulières de la part de certaines DIRECCTE à l'égard des missions locales de leur région semble pouvoir être écartée.

3.2.2.3. La performance des missions locales est affectée négativement par le taux de chômage des jeunes dans leur ressort, tel que retracé par les DEFM

La mission a reconstitué le taux de chômage des jeunes dans le ressort de chacune des missions locales de l'échantillon en divisant dans chaque ressort de mission locale le nombre des demandeurs d'emploi en fin de mois de décembre 2009 de catégorie A (DEFM A) par la population active de 15 à 24 ans recensée par l'INSEE en 2006 (cf. Encadré 20 ci-dessous). Malgré ses limites (cf.1.3.1 ci-dessus), cette méthode est la seule utilisable actuellement.

Le coefficient de corrélation entre ce taux de chômage des jeunes et la performance des missions locales reste faible (au maximum 0,12 en valeur absolue, cf. tableau 33 ci-dessous).

Annexe III

Tableau 33 : Coefficients de corrélation entre taux de chômage des jeunes et performance des missions locales

Indicateur		Coefficient de corrélation
Ind 1	Nombre de jeunes accueillis pour la première fois	-8,0 %
Ind 2	Nombre total de jeunes suivis	-5,0 %
Ind 3	Nombre de jeunes en demande d'insertion au 31/12/2009	-11,2 %
Ind 4	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème " accès à l'emploi " du domaine "professionnel"	-5,6 %
Ind 5	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème " formation " du domaine "professionnel"	-12,0 %
Ind 6	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème " projet professionnel " du domaine "professionnel"	-1,4 %
Ind 7	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée aux domaines " domaine social " ou " vie sociale "	9,3 %
Ind 8	Pourcentage de jeunes accueillis ayant eu au moins quatre entretiens dans l'année par rapport au nombre de jeunes ayant une actualité dans l'année	-9,7 %
Ind 9	Nombre de jeunes ayant bénéficié d'un suivi dans l'emploi (ayant au moins une actualité en cours d'emploi ou en alternance au sens de Parcours 3)	-1,3 %
Ind 10	Nombre de jeunes entrés en CIVIS dans l'année	-4,8 %
Ind 11	Nombre de jeunes retournés en formation initiale ou maintenus en scolarité dans l'année	-2,9 %
Ind 12	Nombre de jeunes ayant accédé à une formation du Conseil Régional	-12,1 %
Ind 13	Nombre de jeunes ayant accédé à une formation autre	-8,9 %
Ind 14	Nombre de jeunes ayant accédé à un emploi (tous types hors contrat en alternance)	-3,7 %
Ind 15	Nombre de jeunes ayant accédé à un contrat en alternance	-5,0 %
Ind 16	Nombre de jeunes sortis du CIVIS dans l'année après moins de 12 mois en CIVIS	2,1 %
Ind 17	Nombre de jeunes CIVIS sortis dans l'année en emploi durable	-2,5 %
Moyenne	Moyenne des taux de réalisation des 17 indicateurs	-6,7 %

Source : Extraction Parcours 3 d'avril 2010 pour les résultats – DGEFP pour les objectifs – Mission pour les calculs.

Toutefois, il apparaît que les coefficients de corrélation sont négatifs pour tous les indicateurs sauf l'indicateur 7 relatif aux propositions rattachées aux domaines « domaine social » ou « vie sociale ».

Annexe III

En outre, l'écart de performance entre les missions locales dont le ressort présente un taux de chômage des jeunes inférieur au premier quartile et celles dont le ressort présente un taux de chômage des jeunes supérieur au dernier quartile est toujours en faveur des premières¹⁴, comme le montre le tableau 34 :

Tableau 34 : Performance des missions locales selon le quartile en termes de taux de chômage des jeunes – En % sauf dernière colonne

Moyenne	Tx chô ^m jeunes	Tx chô ^m jeunes	Tx chô ^m jeunes	Tx chô ^m jeunes	Écart Quartile 4 - Quartile 1 (en points)
	≤10,4 % Quartile 1	≤13,0 % Quartile 2	≤16,6 % Quartile 3	>16,6 % Quartile 4	
Ind 1	118	117	116	114	-4
Ind 2	111	115	108	108	-2
Ind 3	118	114	111	111	-7
Ind 4	129	121	118	117	-12
Ind 5	122	121	119	117	-5
Ind 6	128	141	132	127	-1
Ind 7	124	122	119	125	1
Ind 8	110	108	105	105	-5
Ind 9	104	106	99	102	-2
Ind 10	108	119	103	106	-3
Ind 11	185	228	163	146	-39
Ind 12	120	129	115	112	-7
Ind 13	134	128	119	109	-26
Ind 14	118	125	112	112	-6
Ind 15	123	133	115	110	-13
Ind 16	177	201	233	205	28
Ind 17	134	139	132	130	-4
Moyenne*	127	133	125	121	-6

Source : Extraction Parcours 3 d'avril 2010 pour les résultats – DGEFP pour les objectifs – Mission pour les calculs.

* Moyenne arithmétique des taux de réalisation des missions locales dont le ressort présente un taux de chômage compris dans le quartile considéré.

Lecture : Exemple sur l'indicateur 17 : les missions locales dont le ressort présente un taux de chômage des jeunes inférieur à 10,4 % réalisent en moyenne l'objectif à 134 % tandis que les missions locales dont le ressort présente un taux de chômage des jeunes supérieur à 16,6 % réalisent en moyenne l'objectif à 121 %.

Ces deux épreuves confirment l'influence du contexte de chômage des jeunes sur la performance des missions locales.

3.2.2.4. La performance des missions locales est d'autant meilleure que le nombre d'entretiens avec les jeunes en CIVIS est élevé

La mission a appliqué au nombre moyen d'entretiens par jeune en CIVIS la même démarche qu'au taux de chômage des jeunes : calcul des coefficients de corrélation et calcul de la performance moyenne des missions locales classées par familles au regard du nombre moyen d'entretiens par jeune en CIVIS observé en 2009, les familles correspondant à des quartiles.

Les conclusions apportent le même faisceau d'indices :

- ◆ les coefficients de corrélation sont dans l'ensemble faibles mais tous positifs, sauf pour l'indicateur 16 qui vise précisément les sorties de CIVIS ;
- ◆ l'écart de performance entre les missions locales qui accompagnent le plus intensément les jeunes en CIVIS et celles qui les accompagnent le moins intensément est systématiquement en faveur des premières, sauf pour l'indicateur 16.

¹⁴ Sauf en ce qui concerne l'indicateur 16, dont l'interprétation est difficile (cf. *supra*).

Annexe III

Il faut toutefois noter que l'accompagnement, même en CIVIS, reste assez peu intensif, puisque les trois quarts des missions locales ont effectué en 2009 moins de 6,2 entretiens en moyenne par jeune en CIVIS.

Tableau 35 : Coefficients de corrélation entre nombre moyen d'entretiens par jeune en CIVIS et performance des missions locales

Indicateur		Coefficient de corrélation
Ind 1	Nombre de jeunes accueillis pour la première fois	7,7 %
Ind 2	Nombre total de jeunes suivis	6,5 %
Ind 3	Nombre de jeunes en demande d'insertion au 31/12/2009	2,1 %
Ind 4	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème " accès à l'emploi " du domaine "professionnel"	11,5 %
Ind 5	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème " formation " du domaine "professionnel"	10,1 %
Ind 6	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème " projet professionnel " du domaine "professionnel"	4,0 %
Ind 7	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée aux domaines " domaine social " ou " vie sociale "	3,8 %
Ind 8	Pourcentage de jeunes accueillis ayant eu au moins quatre entretiens dans l'année par rapport au nombre de jeunes ayant une actualité dans l'année	16,6 %
Ind 9	Nombre de jeunes ayant bénéficié d'un suivi dans l'emploi (ayant au moins une actualité en cours d'emploi ou en alternance au sens de Parcours 3)	5,1 %
Ind 10	Nombre de jeunes entrés en CIVIS dans l'année	-0,1 %
Ind 11	Nombre de jeunes retournés en formation initiale ou maintenus en scolarité dans l'année	4,3 %
Ind 12	Nombre de jeunes ayant accédé à une formation du Conseil Régional	11,8 %
Ind 13	Nombre de jeunes ayant accédé à une formation autre	3,7 %
Ind 14	Nombre de jeunes ayant accédé à un emploi (tous types hors contrat en alternance)	8,2 %
Ind 15	Nombre de jeunes ayant accédé à un contrat en alternance	2,0 %
Ind 16	Nombre de jeunes sortis du CIVIS dans l'année après moins de 12 mois en CIVIS	-8,9 %
Ind 17	Nombre de jeunes CIVIS sortis dans l'année en emploi durable	2,1 %
Moyenne	Moyenne des taux de réalisation des 17 indicateurs	5,8 %

Source : Extraction Parcours 3 d'avril 2010 pour les résultats – DGEFP pour les objectifs – Mission pour les calculs.

Annexe III

Tableau 36 : Performance des missions locales selon le quartile en termes de taux de chômage des jeunes – En % sauf dernière colonne

Moyenne	Nb entretiens ≤4,5	Nb entretiens ≤5,2	Nb entretiens ≤6,2	Nb entretiens >6,2	Ecart Quartile 4 - Quartile 1 (en points)
	Quartile 1	Quartile 2	Quartile 3	Quartile 4	
Ind 1	113	120	114	118	5
Ind 2	106	114	108	113	7
Ind 3	110	118	113	114	4
Ind 4	115	123	119	128	13
Ind 5	113	123	119	123	10
Ind 6	122	136	132	138	16
Ind 7	118	122	124	126	8
Ind 8	101	106	110	111	10
Ind 9	101	102	102	105	4
Ind 10	107	111	104	114	7
Ind 11	138	208	179	196	58
Ind 12	106	117	124	129	23
Ind 13	116	125	123	127	11
Ind 14	109	116	121	121	12
Ind 15	115	118	129	120	5
Ind 16	207	214	232	165	-42
Ind 17	117	139	144	136	19
Moyenne	118	130	129	128	10

Source : Extraction Parcours 3 d'avril 2010 pour les résultats – DGEFP pour les objectifs – Mission pour les calculs.

3.2.2.5. Une relation équivoque entre performance et taille des missions locales

La mission a réparti les missions locales de l'échantillon en cinq catégories de taille :

Tableau 37 : Missions locales par catégorie de taille

Taille (en ETP)	Nombre de structures	%
Moins de 10	82	20,1 %
De 10 à 20	173	42,5 %
De 20 à 30	89	21,9 %
De 30 à 40	25	6,1 %
Plus de 40	38	9,3 %
Total	407	100

Source : ICARE 2008.

Les écarts de performance entre les structures les plus petites et les structures les plus importantes est en général à l'avantage des premières, mais ce n'est pas le cas en ce qui concerne l'indicateur d'accès des jeunes CIVIS à l'emploi durable (indicateur 17). Ce point est d'autant plus remarquable que la performance sur l'indicateur général d'accès à l'emploi (indicateur 15) est meilleure pour les petites structures.

Tableau 38 : Performance des missions locales selon la taille – En % sauf dernière colonne

Moyenne	<10 ETP	10-20 ETP	20-30 ETP	30-40 ETP	>40 ETP	Ecart taille 5 - Taille 1 (en points)
Ind 1	119	115	116	117	119	0
Ind 2	116	109	110	106	108	-9
Ind 3	118	112	113	112	111	-7
Ind 4	122	123	120	119	116	-6

Annexe III

Moyenne	<10 ETP	10-20 ETP	20-30 ETP	30-40 ETP	>40 ETP	Ecart taille 5 - Taille 1 (en points)
Ind 5	123	117	120	121	119	-4
Ind 6	132	134	125	132	141	9
Ind 7	123	122	119	129	123	0
Ind 8	110	106	105	111	109	-1
Ind 9	105	104	102	95	102	-3
Ind 10	107	114	107	103	103	-3
Ind 11	202	171	214	108	141	-60
Ind 12	124	118	121	105	115	-9
Ind 13	130	118	125	123	122	-8
Ind 14	125	116	115	109	111	-14
Ind 15	137	117	120	102	114	-23
Ind 16	158	216	218	226	217	59
Ind 17	130	132	138	124	144	14
Moyenne	128	126	129	120	124	-4

Source : Extraction Parcours 3 d'avril 2010 pour les résultats - DGEFP pour les objectifs - ICARE 2008 pour les ETP - Mission pour les calculs.

Plusieurs interprétations de cette observation sont possibles, en particulier :

- ◆ les missions locales de grande taille mettraient en œuvre des pratiques spécifiques en direction des jeunes en CIVIS : en termes d'intensité, pourtant, le nombre moyen d'entretiens par jeune en CIVIS ressort, pour 2009, à 6 pour les plus petites missions locales contre seulement 5,2 pour les plus importantes ;
- ◆ le contexte dans lequel interviennent les missions locales est corrélé à leur taille : de fait, le coefficient de corrélation entre la taille de la structure et le taux de chômage des jeunes ressort à +0,37 ; mais la meilleure performance des grandes missions locales en matière d'accès à l'emploi des jeunes en CIVIS n'en est que plus surprenante ;
- ◆ les objectifs fixés aux plus petites missions locales seraient moins ambitieux, relativement à leur potentiel, que ceux qui sont fixés aux plus importantes...

La mission n'a pu trancher entre ces différentes hypothèses, qui mériteraient d'être éclairées par des analyses complémentaires.

Il faut cependant retenir que les plus petites missions locales n'apparaissent pas, dans l'ensemble, en retard d'efficacité sur le reste du dispositif.

3.2.3. La CPO a été structurante mais présente des faiblesses à corriger lors de la prochaine période de contractualisation

3.2.3.1. Les taux élevés de réalisation des objectifs laissent penser qu'il existe une réserve de performance à exploiter dans le cadre de la CPO

La réalisation par les missions locales des objectifs fixés par l'État conduit à apprécier favorablement leur performance.

Il n'en demeure pas moins que les taux de réalisation des objectifs et le nombre de structures qui atteignent leurs objectifs sont particulièrement élevés :

- ◆ pour 11 indicateurs sur 17, plus du tiers des missions locales atteignent 120 % de l'objectif ou plus ;
- ◆ pour 9 indicateurs, plus de 80 % des missions locales atteignent l'objectif ;

Annexe III

- ◆ pour 13 indicateurs, plus de 90 % des missions locales atteignent plus de 80 % de l'objectif.

Tableau 39 : Proportion de missions locales atteignant les objectifs en 2009

Indicateur		Nb de ML pour lesquelles l'objectif est renseigné	Dont atteignant 120 % de l'objectif	Dont atteignant 100 % de l'objectif	Dont atteignant 80 % de l'objectif	Dont n'atteignant pas 50 % de l'objectif
Ind 1	Nombre de jeunes accueillis pour la première fois	407	33 %	91 %	99 %	0 %
Ind 2	Nombre total de jeunes suivis	407	14 %	80 %	99 %	0 %
Ind 3	Nombre de jeunes en demande d'insertion au 31/12/2009	407	24 %	88 %	98 %	0 %
Ind 4	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème " accès à l'emploi " du domaine "professionnel"	407	40 %	94 %	98 %	0 %
Ind 5	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème " formation " du domaine "professionnel"	407	41 %	92 %	99 %	0 %
Ind 6	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème " projet professionnel " du domaine "professionnel"	407	55 %	91 %	97 %	0 %
Ind 7	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée aux domaines " domaine social " ou " vie sociale "	407	45 %	83 %	95 %	0 %
Ind 8	Pourcentage de jeunes accueillis ayant eu au moins quatre entretiens dans l'année par rapport au nombre de jeunes ayant une actualité dans l'année	404	17 %	70 %	96 %	0 %
Ind 9	Nombre de jeunes ayant bénéficié d'un suivi dans l'emploi (ayant au moins une actualité en cours d'emploi ou	407	14 %	54 %	91 %	4 %

Annexe III

	Indicateur	Nb de ML pour lesquelles l'objectif est renseigné	Dont atteignant 120 % de l'objectif	Dont atteignant 100 % de l'objectif	Dont atteignant 80 % de l'objectif	Dont n'atteignant pas 50 % d l'objectif
	en alternance au sens de Parcours 3)					
Ind 10	Nombre de jeunes entrés en CIVIS dans l'année	407	15 %	78 %	98 %	2 %
Ind 11	Nombre de jeunes retournés en formation initiale ou maintenus en scolarité dans l'année	405	55 %	85 %	80 %	5 %
Ind 12	Nombre de jeunes ayant accédé à une formation du Conseil Régional	407	36 %	75 %	92 %	1 %
Ind 13	Nombre de jeunes ayant accédé à une formation autre	405	41 %	76 %	81 %	3 %
Ind 14	Nombre de jeunes ayant accédé à un emploi (tous types hors contrat en alternance)	407	36 %	76 %	94 %	2 %
Ind 15	Nombre de jeunes ayant accédé à un contrat en alternance	407	41 %	78 %	86 %	9 %
Ind 16	Nombre de jeunes sortis du CIVIS dans l'année après moins de 12 mois en CIVIS	404	77 %	94 %	93 %	
Ind 17	Nombre de jeunes CIVIS sortis dans l'année en emploi durable	401	44 %	82 %	75 %	

Source : Extraction Parcours 3 d'avril 2010 pour les résultats – DGEFP pour les objectifs – Mission pour les calculs.

Ce constat laisse penser que la CPO pourrait être plus ambitieuse dans de nombreux cas et qu'il existe donc, globalement, une réserve de performance qu'il conviendrait d'exploiter dans les dialogues de gestion en ajustant progressivement les objectifs au potentiel de chaque mission locale.

Par ailleurs, le tableau montre que le nombre de missions locales ne parvenant pas à atteindre la moitié de leur objectif est en général marginal, sauf en ce qui concerne l'accès des jeunes CIVIS à un emploi durable (indicateur 17).

3.2.3.2. L'indicateur relatif à l'accès des jeunes CIVIS à l'emploi durable appelle des observations particulières

Les tableaux 30 et 39 ci-dessus conduisent à s'attarder sur les résultats des missions locales en matière d'accès des jeunes CIVIS à l'emploi durable (indicateur 17), qui est un indicateur de résultat important. En effet, le taux de réalisation globale de l'objectif correspondant, qui est de 106 %, est satisfaisant – puisque supérieur à 100 % – mais relativement faible au regard de la plupart des autres taux de réalisation. En outre, si la moyenne arithmétique des résultats des missions locales sur cet indicateur est de 135 %, la dispersion est importante (écart-type de 99 %) et, surtout, 9 % des missions locales, soit 38 structures, ne parviennent pas à atteindre la moitié de leur objectif.

Une analyse plus approfondie de ces 38 missions locales montre qu'elles sont en moyenne en retard de performance sur la totalité des indicateurs, ce retard étant particulièrement fort s'agissant des indicateurs de résultat :

Annexe III

Tableau 40 : Écart de performance entre les 38 missions locales n'atteignant pas la moitié de leur objectif d'accès des jeunes CIVIS à l'emploi durable en 2009 et les autres missions locales

Indicateur		Taux de réalisation moyen des 38 missions locales (en %)	Taux de réalisation moyen des autres (en %)	Déficit de performance des 38 missions locales (en points)
Ind 1	Nombre de jeunes accueillis pour la première fois	114	117	3
Ind 2	Nombre total de jeunes suivis	105	111	5
Ind 3	Nombre de jeunes en demande d'insertion au 31/12/2009	108	114	6
Ind 4	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème " accès à l'emploi " du domaine "professionnel"	115	122	8
Ind 5	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème " formation " du domaine "professionnel"	115	120	4
Ind 6	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée au thème " projet professionnel " du domaine "professionnel"	125	133	8
Ind 7	Nombre de jeunes accueillis en entretien ayant eu au moins une proposition correspondant à une rubrique du catalogue de l'offre de service rattachée aux domaines " domaine social " ou " vie sociale "	118	122	4
Ind 8	Pourcentage de jeunes accueillis ayant eu au moins quatre entretiens dans l'année par rapport au nombre de jeunes ayant une actualité dans l'année	103	107	4
Ind 9	Nombre de jeunes ayant bénéficié d'un suivi dans l'emploi (ayant au moins une actualité en cours d'emploi ou en alternance au sens de Parcours 3)	98	103	5
Ind 10	Nombre de jeunes entrés en CIVIS dans l'année	106	110	4
Ind 11	Nombre de jeunes retournés en formation initiale ou maintenus en scolarité dans l'année	184	143	41
Ind 12	Nombre de jeunes ayant accédé à une formation du Conseil Régional	107	120	13
Ind 13	Nombre de jeunes ayant accédé à une formation autre	110	124	14
Ind 14	Nombre de jeunes ayant accédé à un emploi (tous types hors contrat en alternance)	101	118	18
Ind 15	Nombre de jeunes ayant accédé à un contrat en alternance	104	122	18
Ind 16	Nombre de jeunes sortis du CIVIS dans l'année après moins de 12 mois en CIVIS	104	216	112
Ind 17	Nombre de jeunes CIVIS sortis dans l'année en emploi durable	34	144	109
Moyenne des taux de réalisation des 17 indicateurs		107	129	22

Source : Extraction Parcours 3 d'avril 2010 pour les résultats – DGEFP pour les objectifs – Mission pour les calculs.

Annexe III

Pourtant, en termes de taille, de taux de chômage des jeunes du ressort, et de nombre moyen d'entretiens par jeune en CIVIS, ces 38 missions locales présentent en première analyse un profil plutôt favorable :

Tableau 41 : Profil des 38 missions locales n'atteignant pas la moitié de leur objectif d'accès à l'emploi durable des jeunes CIVIS en 2009

Indicateur	38 ML	Autres ML
Effectif moyen (en ETP fin 2008)	17,6	21,1
Taux moyen de chômage des jeunes	12,4 %	14,3 %
Nombre moyen d'entretiens par jeune en CIVIS	5,6	5,5

Source : Extraction Parcours 3 d'avril 2010 pour les résultats – DGEFP pour les objectifs – ICARE 2008 pour les ETP – Mission pour les calculs.

Par ailleurs, 13 des missions locales concernées sont en Champagne-Ardenne (soit les trois quarts des missions locales de la région) et 11 sont en Île-de-France (13,5 % des missions locales de la région). La DIRECCTE de Champagne-Ardenne explique cet effet par le choix opéré lors d'une réunion avec l'ensemble des directeurs de mission locale d'ajuster les objectifs d'entrées et de sorties. En effet, la DIRECCTE avait accepté de baisser les objectifs d'entrées pour centrer les ressources humaines de conseillers sur les sorties (plus précisément retravailler les fichiers de jeunes en stock) et notamment les sorties en emploi durable. Le contexte de crise n'a pas permis l'atteinte de ces objectifs d'accès à l'emploi, ce qui a conduit à une baisse du stock de jeunes CIVIS de 13 %, les sorties progressant globalement de 29 %. Cet effet s'est principalement traduit par une progression des sorties CIVIS pour « fin de durées du programme » et « non renouvellement », les sorties en emploi durable ayant baissé de 17 % au profit des sorties en emploi plus précaire et en formation.

3.2.3.3. L'indicateur de retour en formation initiale souffre d'un trop faible nombre de réalisations pour être pertinent

L'analyse des résultats des missions locales sur l'indicateur 11 « retour ou maintien en formation initiale » fait apparaître une dispersion particulièrement forte dans l'atteinte des objectifs qui découle de la faiblesse des volumes en question.

La coopération entre le réseau des missions locales et les autres acteurs du service public de l'orientation est appelée à se renforcer suite à la loi sur la formation professionnelle et pourrait être mieux appréciée par un indicateur co-construit avec les autres partenaires.

De plus, l'objectif de politique publique poursuivi que cet indicateur cherche à éclairer est multiple. D'une part, il peut donner une indication sur les capacités de la mission locale à être complémentaire d'acteurs comme les centres d'information et d'orientation (CIO) ou les missions générales d'insertion (MGI) dans l'accompagnement de jeunes récemment déscolarisés ou envisageant de quitter la formation initiale et s'adressant aux missions locales qui les accompagnent dans une réévaluation de leur projet. D'autre part, il peut indirectement servir d'indicateur de la capacité des missions locales à accompagner des jeunes peu qualifiés vers un parcours diplômant.

Ce deuxième objectif peut être approché par d'autres moyens. A titre d'illustration, la mission a examiné le nombre de jeunes ayant obtenu une certification dans le cadre de leur accompagnement en mission locale.

Annexe III

Tableau 42 : Nombre de jeunes ayant validé une certification par année de premier accueil

Année du premier accueil	en moins de 12 mois	entre 12 et 24 mois	entre 24 et 36 mois	Total
2007	17 825	646	345	18 816
2008	17 104	546	N/A	17 650
2009	16 323	N/A	N/A	16 323

Source : Extraction Parcours 3, juin 2010.

Ce tableau montre d'une part que le retour en formation initiale n'est qu'une voie minoritaire de l'obtention d'une certification et d'autre part que l'obtention d'un diplôme complémentaire se fait le plus souvent dès l'année de premier accueil. Une hypothèse d'explication peut-être dans la moindre connaissance des possibilités offertes par la formation initiale par les conseillers des missions locales que par les conseillers des CIO, les conseillers des missions locales maîtrisant mieux l'offre de formation continue qu'ils mobilisent pour l'ensemble des jeunes qu'ils accompagnent.

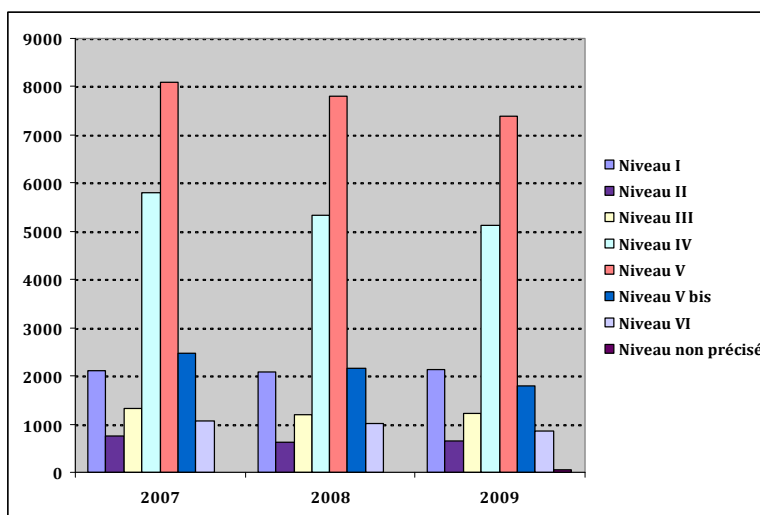
Cette analyse peut être raffinée par niveau, ce qui montre que la majorité des jeunes validant une nouvelle certification sont de niveaux V (CAP, BEP ou seconde) ou IV (terminale ou premier cycle universitaire non validé). Il s'agit dans la majorité des cas, selon les missions locales rencontrées, de réorientations après une scolarité générale ou technologique.

Tableau 43 : Répartition par niveau de formation lors du premier accueil des jeunes ayant validé une certification dans l'année de leur accueil en mission locale

	Niveau I	Niveau II	Niveau III	Niveau IV	Niveau V	Niveau V bis	Niveau VI	Niveau non précisé	Total
2007	2095	747	1318	5810	8094	2470	1058	4	17825
2008	2091	635	1206	5345	7793	2157	1023	4	17104
2009	2143	650	1232	5112	7387	1785	858	41	16323

Source : Extraction Parcours 3, juin 2010.

Graphique 22 : Répartition par niveau de formation lors du premier accueil des jeunes ayant validé une certification dans l'année de leur accueil en mission locale



3.3. Fortement tributaires des indicateurs de contexte, les taux d'accès à l'emploi sont meilleurs dans les missions locales offrant un accompagnement renforcé vers l'emploi

L'analyse des taux d'accès à l'emploi tels que définis par l'indicateur 14 de la CPO permet de mettre en évidence plusieurs déterminants de la performance des missions locales.

Les taux constatés sont hétérogènes et peu élevés mais se comparent favorablement à d'autres dispositifs en direction de publics jeunes spécifiques comme les écoles de la deuxième chance, l'EPIDE, ou le contrat d'autonomie. Ils sont principalement déterminés par le taux de chômage constaté localement, et par le niveau de qualification global des jeunes en suivi. Une bonne organisation des missions locales peut toutefois agir sur la performance, en particulier en veillant à l'intensité du suivi offert aux jeunes, à son caractère résolument tourné vers l'emploi et au développement d'une activité de relation entreprise.

Encadré 20 : Conventions méthodologiques pour l'étude de la performance dans l'accès à l'emploi

L'analyse des taux d'accès à l'emploi porte sur un échantillon de 468 missions locales pour lesquelles le ressort géographique a pu être déterminé avec précision et les données CPO collectées.

Cette analyse rapproche des données issues du recensement 2006 de l'INSEE, par commune, avec les données d'activité des missions locales tirées d'extractions de Parcours 3 d'avril 2010 pour les indicateurs CPO 2009, de janvier 2009 pour les indicateurs CPO 2008, et de mai 2010 pour certaines données complémentaires telles que les nombres d'actualités ou d'entretiens.

Les données concernant le chômage des jeunes à Paris n'ont pas été disponibles par arrondissement, aussi le nombre de DEFM a-t-il été ventilé en proportion de la population jeune de chaque arrondissement.

L'indicateur principal d'activité retenu est le **nombre de jeunes en suivi**, c'est-à-dire les jeunes ayant eu au moins une actualité dans l'année. Du fait du caractère largement volontaire de l'accompagnement en mission locale (hors CIVIS et PPAE qui comportent des engagements contractuels), cette acception du public suivi est large, voire maximaliste. Elle reflète toutefois la globalité de l'activité sur l'année.

Le nombre de jeunes en demande d'insertion (JDI) recouvre les jeunes ayant eu une actualité dans les 5 derniers mois au 31 décembre et peut donner un ordre de grandeur de la « file active » des missions locales. Il n'a de sens toutefois qu'à un instant donné et au vu de la saisonnalité de l'accueil dans les missions locales, une étude de l'activité sur l'année ne saurait s'appuyer exclusivement sur le nombre de JDI en fin d'année.

Les taux de chômage localisés utilisés pour cette étude sont des approximations calculées par la mission à partir du regroupement par ressort de mission locale de données communales : au numérateur figure le nombre de DEFM de catégorie A de moins de 25 ans à fin 2008 et fin 2009, recensé par Pôle emploi et le DARES et au dénominateur la population active de 15 à 24 ans par commune issue du recensement de 2006.

L'INSEE signale les difficultés méthodologiques liées à la construction d'un indicateur localisé de taux de chômage. En effet, les périmètres de rattachement des jeunes recensés comme actifs ou comme demandeur d'emploi sur une commune peuvent varier en fonction de divers facteurs. Les valeurs présentées ici sont donc une approche du taux de chômage utiles pour éclairer des tendances et non des résultats à examiner individuellement. (voir également les remarques en 1.3.1 ci-dessus).

Les taux d'accès à l'emploi les plus utilisés sont ceux employés dans la CPO : ils rapportent le nombre de jeunes ayant accédé à toute forme d'emploi au cours des 12 derniers mois au nombre de jeunes en suivi au cours de ces 12 derniers mois. On peut calculer un taux d'accès à l'emploi sur la base des jeunes en demande d'insertion (JDI), dont les valeurs seront plus élevées (51 % en moyenne contre 28 %), mais largement corrélés (94 %). Afin de conserver le même repère dans les différents travaux,

Annexe III

le taux d'accès à l'emploi utilisé à titre principal sera celui portant sur l'ensemble des jeunes en suivi.
Les taux d'accès à l'emploi redressés du chômage localisé sont obtenu par division des taux d'accès à l'emploi par le taux de chômage localisé défini ci-dessus.

3.3.1. Les missions locales affichent des taux d'accès à l'emploi hétérogènes, peu élevés, mais comparables aux autres dispositifs en direction des jeunes

3.3.1.1. Des taux d'accès à l'emploi hétérogènes

Parmi les indicateurs de la CPO figure le taux d'accès à toute forme d'emploi au cours des 12 derniers mois. Ce taux s'établit en moyenne à 28 % avec des écarts significatifs entre le taux de 13 % de Villeneuve-Saint-Georges et les 62 % de la mission locale de Reims.

Les 468 missions locales pour lesquelles la population couverte a pu être évaluée se répartissent en six classes en fonction des taux de mises à l'emploi, présentées ci-dessous.

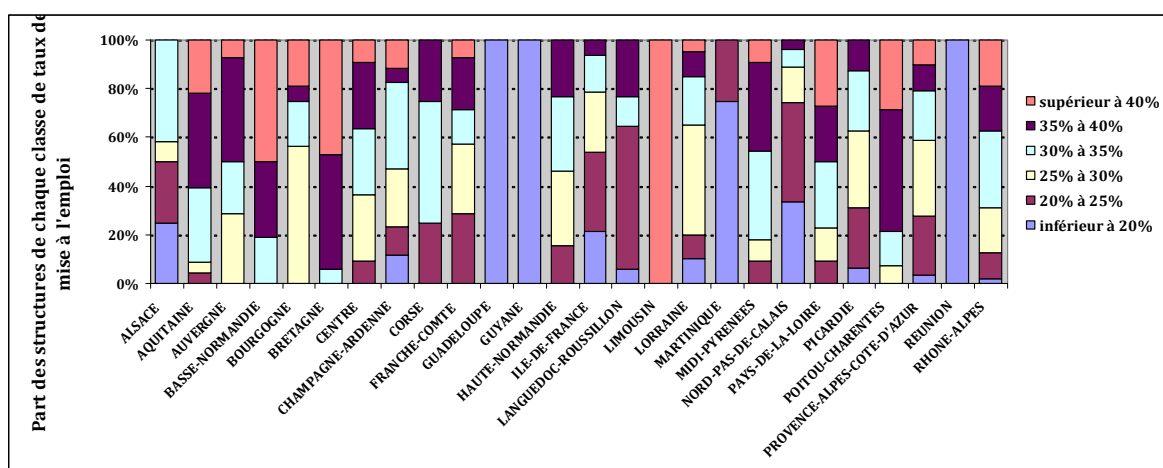
Tableau 44 : Répartition des missions locales par classe de taux d'accès à l'emploi

Classes par taux d'accès à l'emploi	inférieur à 20 %	20 % à 25 %	25 % à 30 %	30 % à 35 %	35 % à 40 %	supérieur à 40 %	Total
Nombre de structures	46	84	94	99	85	60	468

Source : Parcours 3, extraction mai 2010.

Cette hétérogénéité des missions locales se retrouve entre régions et dans une moindre mesure au sein de chaque région. Les quatre régions d'outre-mer affichent des taux d'accès à l'emploi faibles dans l'ensemble de leurs missions locales. L'Île-de-France et la Picardie ne comptent aucune mission locale dans la classe supérieure de taux d'accès à l'emploi. A l'inverse, la région Limousin ne compte que six missions locales qui appartiennent toutes à la catégorie supérieure en termes de taux d'accès à l'emploi.

Graphique 23 : Hétérogénéité régionale des taux d'accès à l'emploi



Source : Parcours 3, extraction mai 2010.

3.3.1.2. Des taux d'accès à l'emploi peu élevés mais comparables à ceux d'autres acteurs de l'insertion professionnelle

- ◆ La comparaison avec les performances de Pôle emploi est délicate en raison de périmètres d'étude différents mais ne dénote pas un écart de performance marqué.

Annexe III

L'enquête entrants au chômage de Pôle emploi portant sur une cohorte entrée en décembre 2008 fait apparaître pour les moins de 25 ans un taux d'accès à l'emploi de 76,3 % en 12 mois et un taux de retour à l'emploi de 45,3 %. Cette même enquête signale un effet très marqué du passé professionnel, les demandeurs d'emploi ayant eu une situation d'emploi instable préalablement à leur recherche d'emploi ayant un taux inférieur de 10 points à cette moyenne, situation fréquente pour les jeunes des missions locales.

Une enquête complémentaire de Pôle emploi sur les sortants pour reprise d'emploi, effectuée trimestriellement, fait apparaître une ancienneté moyenne d'inscription de 4 mois pour les demandeurs d'emploi de moins de 26 ans sortant pour une reprise d'emploi. Cette enquête indique un taux de sortie mensuelle vers l'emploi variant entre 8 % et 11 % sur la période 2008-2009.

L'importance de l'écart entre ce taux et le taux moyen de 28 % constaté dans les missions locales découle en grande partie de conventions de calcul, notamment au regard de la nature de l'accompagnement considéré.

En effet, les jeunes inscrits à Pôle emploi sont davantage dans une démarche active de recherche d'emploi que les jeunes « en suivi », dont on rappelle qu'il s'agit des jeunes ayant eu au moins un contact dans l'année (une actualité au sens de Parcours 3), indicateur du volume global d'activité des missions locales, mais plus fragile en termes de population pleinement accompagnée. Si l'on considère les mises à l'emploi rapportées aux jeunes en demande d'insertion en fin d'année (JDI), le taux moyen d'accès à l'emploi des missions locales s'établit à 51 %. Il présente les mêmes caractéristiques de dispersion que le taux d'accès à l'emploi sur les jeunes en suivi.

En outre, les jeunes de niveau scolaire V et inférieur ne représentent que 12 % de l'échantillon de l'enquête de Pôle emploi, contre 69 % des publics des missions locales. Les taux d'accès à l'emploi de ces publics dans l'enquête Pôle emploi (70 %) ou dans les missions locales (30 %) sont comparables à ceux de l'ensemble des jeunes en suivi, toutefois la proportion de publics moins qualifiés a un effet sur la performance globale de la structure d'accompagnement (cf. 3.3.2.2 ci-dessous), qui peut s'expliquer par l'accompagnement renforcé qu'exige l'accès à l'emploi de jeunes moins qualifiés (cf. 3.1.1.4 ci-dessus).

- ◆ La comparaison avec les taux d'accès à l'emploi du contrat d'autonomie ne montre pas de sous-performance des missions locales par rapport aux opérateurs privés de placement.

Les résultats de placement à l'emploi sont comparables à ceux obtenus par les opérateurs du contrat d'autonomie pour des publics suivis plus comparables. Ces résultats se situent entre 22 % et 35 % en moyenne selon les conventions de calcul (cf. 1.3.2.3 ci-dessus).

- ◆ La comparaison avec les dispositifs éducatifs de deuxième chance, EPIDE et E2C est favorable aux missions locales.

Les écoles de la deuxième chance (cf. 2.1.3.1 ci-dessus) accueillent un public globalement plus éloigné de l'emploi que les missions locales (93 % de jeunes de niveau inférieur à V en 2008, 50 % issus de ZUS). Les sorties positives (emploi ou formation) en 2008 représentent 32 % du flux sortant du dispositif.

Les centres Défense deuxième chance gérés par l'établissement public d'insertion de la Défense (cf. 2.1.3.2 ci-dessus) accueillent un public de jeunes majeurs, souvent avec des besoins d'accompagnement très renforcé. Ils affichaient en 2009 un taux de placement dans l'emploi de 41 % des jeunes sortants du dispositif ou encore de 14 % de l'ensemble des jeunes suivis (en incluant ceux qui étaient encore en cours d'accompagnement).

3.3.2. Le taux de chômage localisé et, dans une moindre mesure, la composition de la population suivie sont les facteurs déterminants de l'accès à l'emploi des jeunes suivis

3.3.2.1. Les indicateurs de contexte semblent être le principal facteur explicatif des écarts de performance dans l'accès à l'emploi

Les indicateurs présentant les corrélations les plus nettes avec les taux d'accès à l'emploi sont les indicateurs de contexte (chômage des jeunes, part de la population jeune dans le ressort).

Tableau 45 : Taux d'accès à toute forme d'emploi sous 12 mois par classe et indicateurs de contexte

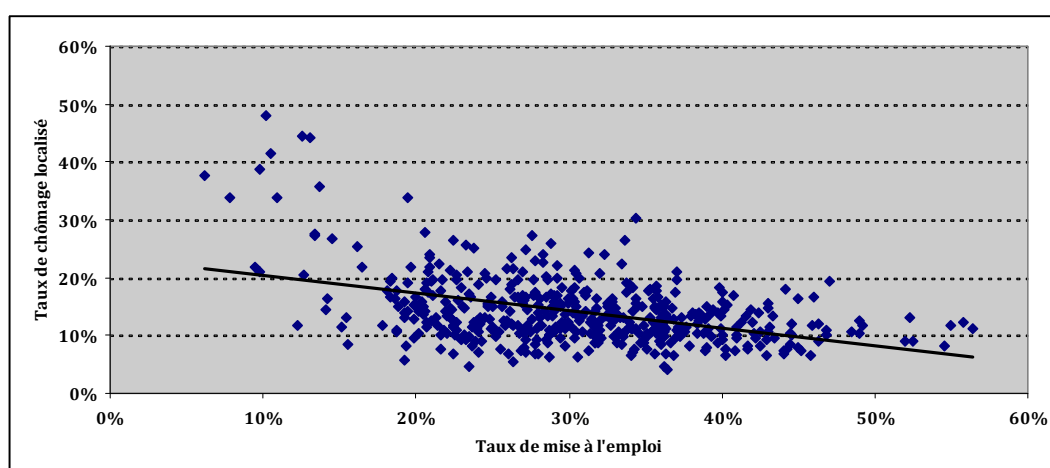
Classes par taux d'accès à l'emploi	inférieur à 20 %	20 % à 25 %	25 % à 30 %	30 % à 35 %	35 % à 40 %	supérieur à 40 %	Total
Nombre de Structures	46	84	94	99	85	60	468
DEFM A 2009 / Population jeune	7,83 %	6,16 %	5,48 %	5,78 %	5,90 %	5,28 %	6,06 %
Proportion de jeunes dans la zone	14 %	13 %	12 %	12 %	11 %	11 %	12 %
Taux de chômage localisé 2009	22 %	15 %	13 %	13 %	13 %	12 %	15 %

Source : INSEE, CNML, retraitement IGF.

- ◆ Le taux de chômage localisé est le facteur le plus clairement corrélé aux taux d'accès à l'emploi.

En rapportant le nombre de demandeurs d'emploi de 15 à 24 ans inscrits à Pôle emploi en fin d'année 2009 à la population active 15 à 24 ans, on obtient une approche (cf.1.3.1et 3.3) du taux de chômage localisé à fin 2009. Si les résultats individuels n'offrent pas une parfaite robustesse, ils permettent toutefois de mettre en évidence une nette corrélation (42 % sur l'échantillon) entre la situation globale de l'emploi des jeunes et les résultats des missions locales en matière d'accès à l'emploi.

Graphique 24 : Performances d'accès à l'emploi des missions locales en fonction du taux de chômage localisé



Source : Extraction Parcours 3, taux de chômage localisé reconstitué par la mission à partir du nombre d'inscrits à Pôle emploi.

3.3.2.2. La proportion de jeunes de faible niveau de qualification a un impact sur les performances globales d'accès à l'emploi

La part des jeunes de niveau infra V parmi les jeunes en suivi est négativement corrélée à la performance des missions locales dans leur facilitation de l'accès à l'emploi tant globalement qu'en ce qui concerne les jeunes de niveau infra V eux-mêmes (12 % sur l'échantillon).

Tableau 46 : Taux d'accès à l'emploi et niveau de qualification des jeunes suivis

Classes par taux d'accès à l'emploi	inférieur à 20 %	20 % à 25 %	25 % à 30 %	30 % à 35 %	35 % à 40 %	supérieur à 40 %	Total
Taux d'accès à l'emploi global	15 %	22 %	28 %	32 %	37 %	46 %	28 %
Taux d'accès à l'emploi des jeunes de niveau infra V	16 %	24 %	29 %	34 %	39 %	48 %	30 %
Part des infra V	69,0 %	68,4 %	68,0 %	68,9 %	67,8 %	66,3 %	68,2 %
Écart de performance en faveur des jeunes de niveau infra V	0,90 %	1,34 %	1,23 %	1,87 %	2,08 %	2,17 %	1,45 %

Source : INSEE, Parcours 3, mai 2010,, retraitement IGF.

Pour autant, les taux d'accès à l'emploi pour ces jeunes moins qualifiés sont globalement légèrement supérieurs (de 1,9 point en moyenne arithmétique, 1,45 au global), et sont supérieurs dans 317 missions locales sur les 468 de l'échantillon. Ces écarts de performance s'accroissent en fonction des performances globales dans l'accès à l'emploi et de la baisse du taux de chômage localisé.

Il y a donc un effet de la part des jeunes peu qualifiés qui ne s'explique pas par des résultats moindres pour cette population spécifique mais agit bien sur la performance globale de la structure.

Une hypothèse explicative serait que cette plus forte proportion de jeunes moins qualifiés conduit à une mobilisation intensive des ressources de la mission locale sur ce public, ce qui évince l'accompagnement de jeunes plus qualifiés.

3.3.3. La taille et l'organisation territoriale des missions locales n'ont pas d'influence claire sur les performances d'accès à l'emploi

3.3.3.1. Les missions locales de petite taille n'ont pas des résultats d'accès à l'emploi systématiquement inférieurs

Le taux d'accès à l'emploi apparaît négativement corrélé à la taille des structures, que celle-ci s'apprécie par le nombre d'ETP ou par le nombre de jeunes suivis. Ce constat doit toutefois être tempéré par le fait que la taille des missions locales est fortement corrélée (37 %) au taux de chômage localisé (cf. *supra*).

Ainsi, si les structures moyennes, dotées d'environ 20 ETP se répartissent à peu près de manière équilibrée par classe de résultats sur l'emploi, les structures les plus importantes sont surreprésentées dans les classes à faible taux d'accès à l'emploi.

Annexe III

Tableau 47 : Taille des missions locales et taux d'accès à l'emploi

	Nombre de ML ou PAIO	Taux d'accès à l'emploi inférieur à 20 %	Taux d'accès à l'emploi de 20 % à 25 %	Taux d'accès à l'emploi de 25 % à 30 %	Taux d'accès à l'emploi de 30 % à 35 %	Taux d'accès à l'emploi de 35 % à 40 %	Taux d'accès à l'emploi supérieur à 40 %
Moins de 10 ETP	86	5	7	13	26	18	17
De 10 à 20 ETP	206	13	34	44	44	42	29
De 20 à 30 ETP	105	9	25	23	22	17	9
De 30 à 40 ETP	31	5	8	6	5	5	2
Plus de 40 ETP	40	14	10	8	2	3	3

3.3.3.2. Le maillage territorial n'a pas une influence nette sur les taux d'accès à l'emploi

Si l'on considère le nombre de jeunes accueillis ramené par point de contact, la corrélation avec le taux d'accès à l'emploi durable est faible (7 %). Cette corrélation semble plus forte s'agissant du taux d'accès à toute forme d'emploi (28 %), mais diminue fortement si l'on considère les taux d'accès à l'emploi redressés du chômage (respectivement 5 % et 12 %).

En effet, le nombre de jeunes suivis par structure est une approche de la taille des missions locales, dont on a constaté qu'elle était très fortement corrélée au taux de chômage localisé. De fait, avoir un grand nombre de jeunes par point de contact signifie plus simplement que la mission locale se situe dans une zone à fort taux de chômage et donc présente le plus souvent des taux d'accès à l'emploi faibles.

Tableau 48 : Taux d'accès à l'emploi et indicateurs de maillage

Classes par taux d'accès à l'emploi	inférieur à 20 %	20 % à 25 %	25 % à 30 %	30 % à 35 %	35 % à 40 %	supérieur à 40 %	Total
Nombre de jeunes suivis par structure	4 327	3 273	2 703	2 116	2 292	1 932	2 667
Nombre de jeunes suivis par point de contact	389	339	271	128	167	161	216

Source : INSEE, CNML, retraitement IGF.

3.3.4. Les missions locales affichant la meilleure productivité ont également de bonnes performances d'accès à l'emploi

Afin d'analyser des facteurs explicatifs des écarts de performance qui pourraient être masqués par l'influence déterminante du chômage localisé, il est possible d'étudier un taux d'accès à l'emploi redressé (c'est-à-dire divisé par le taux de chômage localisé – cf. Encadré 20).

Ce taux redressé permet d'apprécier un impact positif des moyens et de la productivité des missions locales sur leur performance et de l'intensité du suivi proposé aux jeunes en accompagnement. Il n'efface pas totalement toutefois les effets du contexte comme le montre le tableau ci-dessous, où les taux de chômage localisés restent fortement corrélés, ainsi que la part des jeunes peu qualifiés.

La charge de travail des conseillers peut s'apprécier par le nombre de jeunes en suivi par ETP ou le nombre de jeunes en demande d'insertion par ETP. Le premier indicateur apprécie globalement la charge de travail de la structure, le deuxième indicateur tente de s'approcher davantage de l'activité du conseiller. La productivité peut s'apprécier par le nombre annuel moyen d'entretiens par conseiller.

Annexe III

Un plus faible nombre de jeunes en suivi par ETP ou de jeunes JDI par ETP de la catégorie insertion sociale et professionnelle se traduit positivement sur les taux de mises à l'emploi redressés (corrélations modestes de 7 % et 5,2 % respectivement). En première approche, une charge de travail mieux répartie est donc bénéfique en termes de performance dans l'accès à l'emploi.

Cependant, un plus grand nombre d'entretiens par conseiller se traduit également positivement sur les taux de mises à l'emploi redressés (corrélation de 7 %).

La combinaison de ces deux observations plaide pour un impact déterminant de l'engagement auprès du jeune : moins de jeunes suivis par conseillers, mais plus d'entretiens par jeune accompagné (cf. ci-dessous).

Tableau 49 : Productivité des conseillers et taux d'accès à l'emploi redressé

Missions locales par quartile de taux d'emploi redressé du chômage localisé	Premier quartile	Deuxième quartile	Troisième quartile	Quatrième quartile	Ensemble
Nombre de structures	117	117	117	117	468
Persistance des indicateurs de contexte					
Part des jeunes de niveau infra V en 2009 (en %)	69	68	68	66	68
Taux de chômage localisé 2009 (en %)	21	14	12	9	14
Indicateurs de productivité					
Nombre de jeunes en suivi par ETP en 2008	127	120	120	117	122
Nombre de jeunes JDI par ETP de la catégorie « insertion sociale et professionnelle » en 2008	91	88	90	92	90
Nombre d'entretiens par conseiller, moyenne arithmétique 2008 des missions locales	728	699	756	768	737

Source : INSEE, CNML, retraitement IGF.

Ces liens, réels, restent ténus, aussi ces facteurs d'organisation et de répartition de charge de travail par conseiller sont à apprécier principalement en termes de management local, ne pouvant expliquer seuls les écarts de performance sur l'accès à l'emploi.

3.3.5. L'intensité du suivi offert aux jeunes influe positivement sur leur accès à l'emploi

3.3.5.1. Le niveau global d'accompagnement offert par les missions locales a un impact positif sur l'accès à l'emploi

La diversité des publics accompagnés par les missions locales rend sensible tout raisonnement sur les moyennes, mais l'intensité du suivi offert aux jeunes peut s'apprécier en différenciant les publics et les modalités d'accompagnement.

Il apparaît ainsi que le nombre moyen d'entretiens individuels des jeunes d'une mission locale est corrélé aux taux d'accès à l'emploi redressé du taux de chômage de 9 % et de 14 % pour le taux non redressé.

Cet effet bénéfique d'un accompagnement renforcé se traduit également sur les taux d'accès à l'emploi des jeunes de niveau V et infra non redressés du chômage (18 % de corrélation).

Annexe III

Ces corrélations vérifiées sur l'ensemble de l'échantillon ne sont pas manifestes lorsqu'on segmente la population par quartile. Une analyse plus poussée en distinguant les dispositifs d'accompagnement (CIVIS, PPAE, accompagnement hors dispositif) serait à mener par la DARES.

Tableau 50 : Intensité du suivi et taux d'accès à l'emploi

Missions locales par quartile de taux de mise à l'emploi redressé du chômage localisé	Premier quartile	Deuxième quartile	Troisième quartile	Quatrième quartile	Ensemble
Nombre moyen d'entretiens individuels par jeune (2009)	2,9	3,4	3,7	4,4	3,6
Taux d'accès à l'emploi global	26 %	29 %	27 %	31 %	28 %
Nombre moyen d'entretiens individuels par jeune de niveau V et infra (2009)	3,2	3,7	4,0	4,8	3,9
Taux d'accès à l'emploi global des infra V	28 %	31 %	29 %	32 %	30 %

Source : Parcours 3, extraction mai 2010.

3.3.5.2. Pour un jeune donné, l'intensité de l'accompagnement mis en place par la mission locale se traduit nettement dans les taux d'accès à l'emploi et à la formation

En dehors des dispositifs formalisés que sont le CIVIS ou le PPAE, l'accompagnement des jeunes en mission locale dépend de leur engagement individuel. L'intensité du suivi est donc très variable entre jeunes suivis. Les résultats s'en trouvent affectés sensiblement.

Ainsi au niveau national, 37 % des 1,2 million de jeunes en suivi ont eu une ou deux actualités et 19 % ont eu 10 actualités ou plus. Si l'on compare ces deux populations, on trouve des écarts significatifs de taux d'accès à l'emploi, d'accès à l'emploi durable ou à la formation.

Ceux-ci sont manifestes malgré les écarts de nature de la population accompagnée. Les jeunes peu qualifiés sont plus nombreux parmi ceux qui bénéficient d'un accompagnement renforcé, ainsi que les jeunes résidents en ZUS. Les résultats restent remarquablement supérieurs pour ces jeunes fortement accompagnés, tant en termes d'accès à l'emploi (48 % contre 17 %) qu'à la formation (36 % contre 4 %) ou à l'emploi durable (9 % contre 18 %).

Tableau 51 : Différenciation des résultats par intensité d'accompagnement en 2009

	Part dans le total des jeunes en suivi	Part des jeunes de niveau V et infra	Part des jeunes résidents en ZUS	Taux d'accès à l'emploi	Taux d'accès à l'emploi durable	Taux d'accès à la formation
Jeunes ayant bénéficié de deux actualités au plus	37 %	27 %	16 %	17 %	9 %	4 %
Jeunes ayant bénéficié de dix actualités ou plus	19 %	36 %	19 %	48 %	18 %	36 %

Source : Parcours 3, extraction juin 2010.

Cet effet de l'accompagnement sur les taux d'accès à l'emploi est cumulatif dans la durée : si l'on considère les jeunes reçus en premier accueil en 2008 et ayant connu une situation d'emploi entre 12 et 24 mois après leur entrée en mission locale, il apparaît nettement que ce sont les jeunes les plus accompagnés qui sont majoritaires.

Annexe III

Tableau 52 : Répartition des jeunes accueillis en 2008 et ayant accédé à l'emploi entre 12 et 24 mois de leur accueil

	Nombre d'actualités entre 0 et 24 mois				Nombre d'entretiens entre 0 et 24 mois			
	0 à 5	6 à 10	11 à 20	20 et plus	0 à 5	6 à 10	11 à 20	20 et plus
Moyenne	9 %	18 %	33 %	39 %	21 %	29 %	34 %	15 %

Source : Parcours 3, extraction juin 2010.

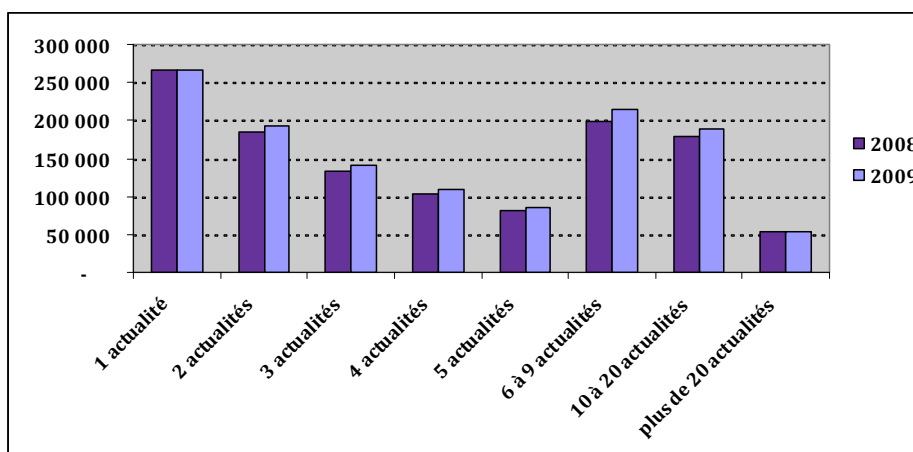
3.3.5.3. Les structures offrant un accompagnement renforcé à une plus grande part des jeunes suivis n'ont pas systématiquement de meilleurs résultats dans l'accès à l'emploi

Le niveau global d'accompagnement a donc un impact positif sur les résultats globaux de la structure. De même, pour un jeune donné, un accompagnement renforcé améliorera ses chances d'accéder à l'emploi. En revanche, le fait pour une structure d'accompagner plus fortement un plus grand nombre de jeunes ne se traduit pas mécaniquement dans ses résultats de mises à l'emploi, cet accompagnement large pouvant découler d'un besoin d'insertion sociale local plus fort et plus difficile à satisfaire.

Ainsi, les missions locales qui concentrent leurs efforts sur un nombre de jeunes plus restreint n'affichent pas de résultats sensiblement différents

Au-delà du volume global d'activité, les missions locales ont des pratiques hétérogènes en termes d'intensité du suivi pour leurs jeunes. Ainsi, sur les années 2008 et 2009, la répartition des dossiers en fonction du nombre d'actualités fait apparaître une forte proportion de dossiers au suivi peu intensif.

Graphique 25 : Répartition du nombre de jeunes en suivi par nombre d'actualités dans l'année



Source : Parcours 3.

Annexe III

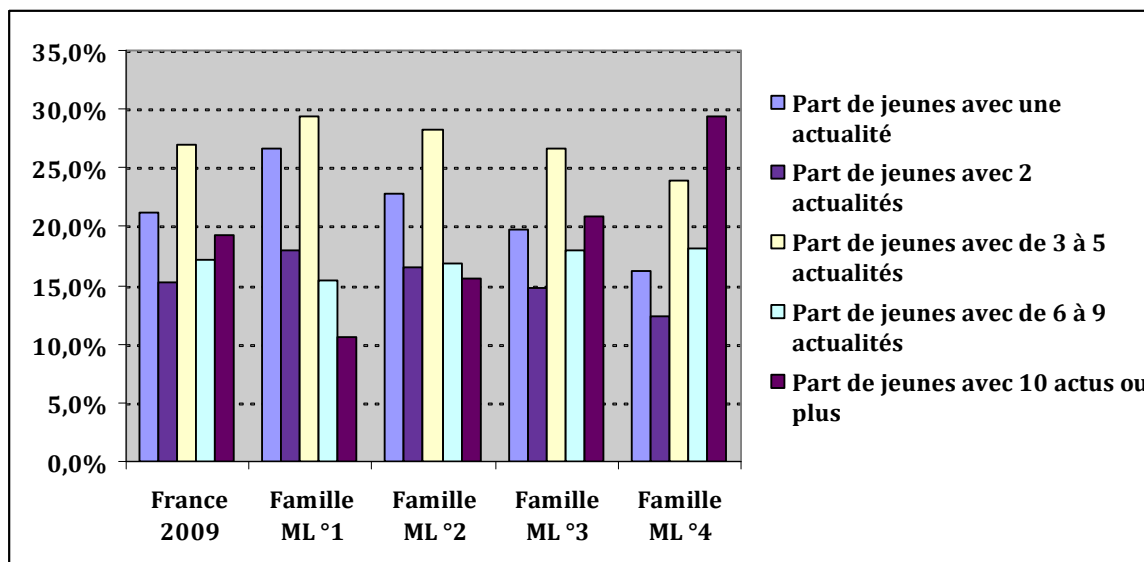
La proportion de jeunes ayant un suivi très intensif (supérieur ou égal à 10 actualités par an) varie fortement, de 1,1 % des jeunes à 56,1 %. En s'appuyant sur ce critère on peut bâtir quatre familles de missions locales, par quartiles :

Tableau 53 : Familles de missions locales en fonction de la proportion de jeunes en suivi intensif

	Part de jeunes avec une actualité	Part de jeunes avec 2 actualités	Part de jeunes avec de 3 à 5 actualités	Part de jeunes avec de 6 à 9 actualités	Part de jeunes avec 10 actus ou plus	Nombre total de jeunes suivis
Ensemble des ML 2009	21,3 %	15,3 %	27,0 %	17,1 %	19,3 %	1 253 346
Famille ML °1	26,7 %	17,9 %	29,4 %	15,4 %	10,6 %	266 481
Famille ML °2	22,9 %	16,5 %	28,2 %	16,8 %	15,7 %	191 787
Famille ML °3	19,8 %	14,7 %	26,7 %	17,9 %	20,9 %	338 195
Famille ML °4	16,2 %	12,3 %	23,9 %	18,1 %	29,4 %	214 496

Source : Parcours 3.

Graphique 26 : Familles de missions locales en fonction de la proportion de jeunes en suivi intensif



Toutefois, ces divergences de pratiques ne se traduisent pas de façon simple dans les taux d'accès à l'emploi, en effet, un plus grand nombre de jeunes fortement accompagnés se traduit par une plus forte proportion de jeunes peu qualifiés, dont on a vu qu'elle était corrélée avec de moindres performances à l'emploi.

Tableau 54 : La proportion de jeunes recevant plus de 10 propositions par an n'explique pas les taux d'accès à l'emploi différents

Quartile au regard de la part de jeunes ayant plus de 10 actualités en 2009	1	2	3	4
Nombre de jeunes ayant accédé à un emploi (tous types hors contrat en alternance)	76 667	90 189	97 569	90 795
Nombre total de jeunes suivis	287 285	311 304	343 933	310 824
Taux d'accès à l'emploi	26,7 %	29,0 %	28,4 %	29,2 %
Part des jeunes de niveau V et infra	67 %	67 %	69 %	70 %

Source : Extractions Parcours 3.

3.3.6. L'orientation vers l'emploi de l'offre de service des missions locales se traduit nettement dans les performances de mises à l'emploi

Les résultats d'accès à l'emploi, redressés des taux de chômage localisés, sont meilleurs là où la part des actes métiers de la catégorie « accès à l'emploi » est importante dans l'offre de service de la mission locale.

Cette orientation peut s'apprécier par trois indicateurs :

- ◆ le nombre d'actes de cette catégorie proposé par jeune en suivi, qui est effectivement corrélé à 11 % aux taux d'accès à l'emploi ;
- ◆ le nombre d'actes par conseiller (effectif de la catégorie insertion sociale et professionnelle) corrélé à hauteur de 9 % aux taux d'accès à l'emploi ;
- ◆ la part des actes « emploi » dans l'offre de service de la mission locale, corrélée à hauteur de 20 % aux résultats en termes d'accès à l'emploi.

Ces liens s'observent assez nettement dans la progression entre les trois premiers quartiles de missions locales classées par leur taux d'accès à l'emploi redressé du chômage localisé.

Tableau 55 : Taux d'accès à l'emploi redressé et orientation « emploi » de l'offre de service

Missions locales par quartile de taux d'accès à l'emploi redressé du chômage localisé	Premier quartile	Deuxième quartile	Troisième quartile	Quatrième quartile	Ensemble
Nombre de jeunes suivis	457 839	329 306	260 881	200 253	1 248 279
Effectifs en ETP (données 2008)	3 466	2 593	2 057	1 613	9 729
Part des actes « accès à l'emploi » dans l'offre de service (en %)	45	50	51	51	49
Nombre total d'actes de la catégorie « accès à l'emploi »	1 534 503	1 182 974	1 035 503	764 714	4 517 694
Nombre d'actes « accès à l'emploi » par jeune suivi	3,35	3,59	3,97	3,82	3,62
Nombre d'actes de la catégorie « accès à l'emploi » par ETP de la catégorie insertion sociale et professionnelle	598,5	619,7	695,3	676,0	636,9

Source : Parcours 3, extraction mai 2010.

3.3.7. Une activité de prospection d'offres d'emploi auprès des employeurs développée renforce la fonction de placement des missions locales

L'activité de prospection se développe à partir des compétences déjà présentes dans la « Relation entreprise » et dans les techniques de recherche d'emploi. Elle se déploie au service du jeune, qui recherche un emploi, plus qu'au service de l'entreprise qui cherche à pourvoir un poste. De fait, elle doit permettre d'améliorer l'accès à l'emploi des jeunes en suivi.

La dynamique vertueuse entre prospection et placement dans l'emploi s'illustre ainsi par cinq indicateurs de résultats, calculés sur l'échantillon de 250 missions locales utilisant le module « Relation entreprise » (cf. 2.2.4 ci-dessus) :

- ◆ deux indicateurs de productivité, les nombres d'offres et de postes collectés par salarié (en ETP) ;
- ◆ un indicateur d'autonomie de la mission locale dans sa mission de place, le « ratio de placement autonome », construit en rapportant le nombre de mises en relation positives sur offre mission locale du nombre total de jeunes ayant accédé à l'emploi ;

Annexe III

- ◆ un indicateur de qualité du placement (ou de qualité de la prospection au regard du public à placer), le taux de mise en relation positive qui rapporte le nombre de mises en relation positives au nombre de mises en relation ;
- ◆ un « taux de satisfaction des offres », indicateur de qualité de service aux entreprises qui évalue si les postes proposés aux missions locales sont pourvus : le nombre de mises en relation positives rapporté au nombre de postes collectés.

Les coefficients de corrélation entre ces indicateurs et les taux d'accès à l'emploi sont faibles. Ils sont cependant tous positifs.

Tableau 56 : Corrélations entre les taux d'accès à l'emploi et les indicateurs de résultat de l'activité de prospection et de placement

	Nombre d'offres collectées par ETP	Nombre de postes collectés par ETP	Ratio de placement autonome	Taux de MER positives	Taux de satisfaction des offres
Taux d'accès à l'emploi	26,1 %	17,0 %	2,1 %	4,8 %	14,9 %
Taux d'accès à l'emploi redressé du chômage	17,6 %	9,1 %	1,5 %	1 %	3,7 %

Source : Parcours 3, extraction mai 2010.

L'apport d'une prospection intense apparaît donc positif, quels que soient les indicateurs de productivité ou d'accès à l'emploi considérés.

La collecte d'offres d'emploi directement assurée par la mission locale lui permet effectivement de placer plus aisément les jeunes en suivi, ce qu'illustre le ratio de placement autonome. Les placements sur offres collectées par les missions locales sont plus conséquents pour les missions locales à fort taux d'accès à l'emploi (supérieur à 25 %). Ils représentent pour celles-ci entre 17 % et 30 % des placements. Cette part est donc conséquente mais bien insuffisante, l'activité de prospection des missions locales intervenant à titre subsidiaire du placement sur des offres d'emploi déléguées par Pôle emploi.

La proximité avec le monde de l'entreprise que permet l'activité de prospection a été mise en avant par diverses missions locales comme un facteur favorisant le placement d'autres jeunes sur des offres Pôle emploi. Inversement, une compétence forte en placement sur toute offre d'emploi se retrouvera traduite sur les offres missions locales. En effet, les taux de mises en relation positive sur offres missions locales dépassent 50 % pour les missions locales performantes (missions locales des trois quartiles supérieurs de taux d'accès à l'emploi redressé du taux de chômage). Ce taux illustre la pratique de ne positionner qu'un nombre restreint de jeunes sur chaque offre, afin de minimiser les risques d'échec pour le jeune. De fait, cette pratique, construite pour être au service du jeune, est bénéfique également en termes de service aux entreprises et à la performance globale de placement.

Enfin, les missions locales affichent globalement un taux de satisfaction des offres collectées de 67 %, supérieur aux 60 % enregistrés fin 2009 par Pôle emploi.

Annexe III

Tableau 57 : Résultats des activités de prospection et placement par catégorie de mission locale au regard de la performance dans l'accès à l'emploi

Données	Taux d'accès à l'emploi inférieur à 20 %	Taux d'accès à l'emploi de 20 % à 25 %	Taux d'accès à l'emploi de 25 % à 30 %	Taux d'accès à l'emploi de 30 % à 35 %	Taux d'accès à l'emploi de 35 % à 40 %	Taux d'accès à l'emploi supérieur à 40 %	Total
Caractéristiques des structures							
Nombre de structures	20	43	39	51	55	42	250
Effectifs en ETP	736	1 155	959	886	1 076	683	5 495
Taux moyen d'accès à l'emploi	16 %	23 %	28 %	32 %	37 %	46 %	30 %
Activité de prospection et placement en 2009							
Nombre d'offres 2009	1 640	4 207	4 353	6 105	8 030	5 474	29 809
Nombre de postes 2009	4 488	10 342	9 835	13 173	15 903	10 101	63 842
Nombre de MER 2009	6 408	20 004	18 765	14 603	17 934	13 005	90 719
Nombre de placements réalisés en 2009 (nombre de postes)	2 032	4 380	10 016	6 336	13 692	6 441	42 897
Indicateurs de résultats							
Nombre d'offres collectées par ETP	2,2	3,6	4,5	6,9	7,5	8,0	5,4
Nombre de postes collectés par ETP	6,1	9,0	10,3	14,9	14,8	14,8	11,6
Ratio de placement autonome	14 %	13 %	30 %	17 %	27 %	17 %	21 %
Taux de MER positives	32 %	22 %	53 %	43 %	76 %	50 %	47 %
Taux de satisfaction des offres	45 %	42 %	102 %	48 %	86 %	64 %	67 %

Source : Parcours 3.

Tableau 58 : Résultats des activités de prospection et placement par catégorie de mission locale au regard de la performance dans l'accès à l'emploi, redressée du contexte de chômage

Missions locales de l'échantillon par quartile de taux d'emploi redressé du chômage localisé sur l'ensemble des missions locales	Premier quartile	Deuxième quartile	Troisième quartile	Quatrième quartile	Ensemble
Caractéristiques des structures					
Nombre de structures	59	60	68	63	250
Effectifs en ETP	1 856	1 378	1 314	946	5 495
Taux moyen d'accès à l'emploi	22 %	29 %	35 %	42 %	30 %
Activité de prospection et placement en 2009					
Nombre d'offres 2009	6 744	7 030	8 582	7 453	29 809
Nombre de postes 2009	15 884	16 262	18 111	13 585	63 842
Nombre de MER 2009	28 901	25 446	22 156	14 216	90 719
Nombre de placements réalisés par poste en 2009	8 064	13 795	12 725	8 313	42 897
Indicateurs de résultats					
Nombre d'offres collectées par ETP	3,6	5,1	6,5	7,9	5,4
Nombre de postes collectés par ETP	8,6	11,8	13,8	14,4	11,6
Ratio de placement autonome	15 %	28 %	22 %	18 %	21 %
Taux de MER positives	28 %	54 %	57 %	58 %	47 %
Taux de satisfaction des offres	51 %	85 %	70 %	61 %	67 %

Source : Parcours 3, extraction mai 2010.

3.3.8. Une performance marquée par le contexte mais sur laquelle les missions locales disposent de leviers d'amélioration

L'évaluation de la performance des missions locales est complexe d'une part de par le choix des indicateurs pertinents pour l'apprécier : jeunes suivis ou jeunes suivis régulièrement (JDI), accès à toute forme d'emploi ou à l'emploi durable, évaluation du contexte économique par le biais des DEFM ou par un autre indicateur...

Au total, les analyses présentées ci-dessus permettent de mettre en évidence en premier lieu la très forte dépendance des résultats au contexte économique et en second lieu un effet réel des pratiques métier (nombre d'entretiens, orientation marquée vers l'emploi, prospection d'offres). En revanche, la taille et l'organisation territoriale des missions locales relevant davantage d'une adaptation au tissu local, et étant fortement liée aux taux de chômage localisés, aucune corrélation claire n'a pu en être dégagée.

4. Propositions

4.1. Renforcer les incitations à la performance adaptées aux spécificités des missions locales

4.1.1. Développer un appareillage efficace d'évaluation de l'action des missions locales

Intervenant dans un champ complexe, les missions locales sont difficiles à évaluer. Toutefois, cette difficulté doit autant à l'absence d'outils adaptés qu'à la complexité de l'insertion sociale et professionnelle. En effet, tant au niveau national qu'au niveau territorial, l'analyse des évolutions du public accompagné, de l'efficacité des dispositifs et des parcours proposés aux jeunes est en devenir.

Si les missions locales doivent recevoir des SEPES les principales données géographiques afférentes à leurs territoires, la mission n'a pu que constater l'absence d'une base géographique consolidée et fiable des ressorts territoriaux des missions locales. Dès lors, l'élaboration d'indicateurs de performance ne peut se faire de façon pertinente hors de la prise en compte du contexte local particulier. De même, cette absence de contextualisation obère les comparaisons entre structures.

Les missions locales sont dotées d'un outil de gestion performant et partagé, Parcours 3, qui permet d'accumuler de nombreuses données sur les jeunes. Toutefois, les informations qu'il permet d'agrèger ne sont exploitées qu'avec décalage par la DARES, et de façon limitée.

De plus, conçu autour du dossier du jeune et non de l'activité de la mission locale, ce logiciel, encore mal apparié avec le logiciel de gestion financière ICARE ne constitue pas à ce jour un outil de contrôle de gestion ou d'évaluation de la performance, tant pour les directeurs de mission locales que pour l'État. Les évolutions logicielles en cours ou proposées par la mission (cf. Annexe IV) seront utiles, notamment la procédure d'arrêté annuel afin de disposer de données stabilisées et de séries statistiques significantes.

Proposition n° 1 : Renforcer le suivi statistique et l'évaluation des politiques menées par les missions locales par une montée en puissance des outils informatiques (arrêté annuel pour Parcours 3, appariement avec un logiciel ICARE rénové et des données contextuelles fiabilisées).

De plus, outre le suivi régulier de l'activité, des enquêtes plus ponctuelles sur les parcours des jeunes permettraient d'objectiver la performance des accompagnements proposés. Ainsi, la DARES a mené une étude sur le CIVIS, alors que ce dispositif vise à la fois l'accès à l'emploi et l'accompagnement renforcé des jeunes les moins qualifiés et les plus éloignés de l'emploi à travers le CIVIS renforcé. L'utilisation d'indicateurs de performance uniforme apparaît dès lors difficilement exploitable. Des enquêtes sur des cohortes de jeunes, sur le modèle des Enquêtes Génération du CEREQ, ou sur celui des enquêtes entrants ou sortants de Pôle emploi complèteraient la connaissance du dispositif.

Proposition n° 2 : Confier à la DARES la réalisation d'enquêtes annuelles sur des cohortes de jeunes entrants dans un dispositif ou sortants de l'accompagnement des missions locales.

4.1.2. Développer des projets stratégiques par structure définissant les priorités au regard du diagnostic territorial et des objectifs fixés par l'ensemble des financeurs

Le développement de l'analyse et de l'évaluation doit permettre de renforcer le diagnostic territorial que les missions locales fournissent aux DIRECCTE lors du dialogue de gestion prévu par la convention pluriannuelle d'objectif.

Ce diagnostic territorial doit fonder la construction de l'offre de service, structurée autour des cinq axes de la CPO. Les objectifs afférents à ces cinq axes sont négociés avec la DIRECCTE sur la base de ce diagnostic et d'indicateurs standards, comme le nombre de DEFM dans le ressort de la mission locale. Toutefois, une évaluation et une analyse plus poussée de l'activité doivent permettre à la mission locale de dégager des priorités sur lesquelles elle souhaite renforcer son activité.

En lien avec ces priorités, la mission locale préciserait les évolutions organisationnelles qu'elle envisage ainsi que les moyens consacrés et la performance attendue. Ce plan stratégique permettrait également de fédérer les attentes des divers financeurs (État, région) et d'éviter les injonctions contradictoires ou de limiter les recoupements entre dispositifs (comme cela a pu être le cas avec le contrat Réciproque¹⁵ en Alsace).

L'élaboration d'un projet de structure matérialiserait l'adaptation de la mission locale aux évolutions de ses partenariats extérieurs. Lorsqu'un partenaire extérieur disparaît ou voit ses missions évoluer, comme les maisons de l'emploi, la mission locale est amenée à réinterroger son positionnement stratégique. Il en est de même au cas inverse lorsque l'apparition d'un nouveau partenaire permet à la mission locale de se désengager d'une action auparavant menée en interne.

Enfin, l'émergence de nouvelles activités, comme la prospection d'offres d'emploi est parfois lourde de conséquences matérielles et organisationnelles qui seraient retracées dans ce plan stratégique. La mission locale pourrait alors justifier de son choix de constituer des équipes « emploi », voire d'une cellule spécialisée prospection et placement comme à Tourcoing.

Proposition n° 3 : Demander à chacune des missions locales d'élaborer un plan stratégique (projet de structure) intégrant l'ensemble des contraintes et précisant le projet associatif et les actions prioritaires ainsi que les conséquences organisationnelles et financières.

¹⁵ Le Conseil régional d'Alsace a mis en place un contrat d'accompagnement global, modelé sur le CIVIS et destiné en priorité aux jeunes diplômés. Toutefois, en priorisant les accès aux périodes d'immersion en entreprise pour les jeunes signataires de ces contrats, le contrat « Réciproque » s'est retrouvé en concurrence avec le CIVIS.

4.1.3. Enrichir et adapter la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO)

4.1.3.1. Encourager un pilotage national de la performance

La consolidation nationale des objectifs fixés par les DIRECCTE n'est pas réalisée à ce stade, ce qui prive la DGEFP d'un puissant outil de pilotage et d'amélioration du dispositif. Les investigations entreprises par la mission (cf. 3.2 ci-dessus) ont ainsi nécessité une forte mobilisation de l'ensemble des correspondants insertion professionnelle des jeunes des DIRECCTE et un laborieux travail de consolidation manuelle par la mission. L'établissement d'une base consolidée permettrait en effet d'identifier les missions locales qui dépassent leurs objectifs ou au contraire ne les atteignent pas. Cette démarche pourrait nourrir le dialogue entre la DGEFP et les DIRECCTE à la fois sur les performances des missions locales de leur ressort et sur la manière dont sont fixés les objectifs.

La mission recommande donc que les objectifs de la CPO soient consolidés dans une base nationale. En outre, afin de faciliter l'exploitation de cette base, la mission préconise d'inclure ces objectifs dans ICARE ou Parcours 3. Chaque directeur de mission locale ou correspondant à l'insertion professionnelle des jeunes dans les DIRECCTE disposerait ainsi d'un outil efficace de suivi de la réalisation des objectifs.

Proposition n° 4 : Consolider les objectifs locaux de la CPO dans une base nationale, intégrée à Parcours 3 ou ICARE (cf. Annexe IV).

4.1.3.2. Procéder à une revue critique des indicateurs dans la perspective de la prochaine CPO

La CPO fixe aujourd'hui 17 objectifs concentrés sur les trois premiers axes de la CPO : accueil / orientation / information ; accompagnement ; actions pour favoriser l'accès à l'emploi.

Toutefois certains indicateurs sous-jacents présentent des faiblesses. L'indicateur 11 sur les retours en formation initiale, du fait du faible nombre de jeunes concernés gagnerait par exemple à être remplacé par un indicateur mesurant l'implication de la mission locale dans le service public de l'orientation redéfini dans la loi de novembre 2009 sur la formation professionnelle tout au long de la vie. L'indicateur 16 sur les sorties CIVIS dans l'année en moins de 12 mois additionne des sorties positives rapides et des abandons. Son pilotage apparaît donc difficile et la fixation d'un objectif sur cet indicateur apparaît peu pertinente. En revanche, l'indicateur 17 sur le nombre de sorties de CIVIS vers l'emploi durable gagnerait à être complété par le nombre total de sorties CIVIS dans l'année afin d'apprécier tout autant la capacité de la mission locale à sécuriser dans l'emploi un nombre important de jeunes et sa performance sur une cohorte en sortie de dispositif.

Proposition n° 5 : Charger la DGEFP et le ministère de l'éducation nationale d'élaborer en commun un indicateur de participation des missions locales au service public de l'orientation, en remplacement du nombre de retours en formation initiale.

Proposition n° 6 : Revoir les indicateurs de résultats du CIVIS pour dénombrer les sorties en emploi durable et en formation sur l'ensemble des sorties, et fixer des objectifs sur ces indicateurs dans la CPO.

Annexe III

Par ailleurs, l'attractivité de la mission locale est appréciée par le nombre de jeunes en premier accueil, le nombre de jeunes suivis et les jeunes en demande d'insertion. Or, pour conceptualiser ces données, un appariement avec les données géographiques serait précieux. En particulier, la couverture des besoins des jeunes les moins qualifiés (niveau V et infra) ou issus des quartiers de la politique de la ville est difficile à interpréter en l'absence d'éléments sur l'ampleur de la population concernée, et qui peut varier fortement en proportion de la population jeune totale entre territoires.

Proposition n° 7 : Compléter les indicateurs d'activité par un indicateur et un objectif de taux de couverture de la population jeune du territoire, en déclinant cet objectif pour les jeunes de niveau V et infra d'une part et résidant en quartier de la politique de la ville d'autre part.

4.1.3.3. Harmoniser le calendrier du dialogue de gestion

La circulaire de 2007 prévoit un calendrier indicatif des dialogues de gestion. Dans ce schéma, entre octobre et décembre, les missions locales et les DIRECCTE analysent les résultats de l'année passée, déterminent les besoins et fixent les objectifs pour l'année à venir. La finalisation des avenants annuels à la convention intervient alors en juin.

Dans la pratique, les données stabilisées sur l'activité de l'année N n'étant disponibles qu'en mai ou juin N+1, le dialogue de gestion initial se déroule souvent immédiatement avant le dialogue de gestion intermédiaire portant sur l'avenant financier. Cette quasi-concomitance peut porter préjudice à la méthode de fixation des objectifs. De plus, dans certaines régions, comme en Rhône-Alpes, où la convention est commune avec le conseil régional, la période de référence doit être fixée d'un commun accord.

Dans l'optique d'une consolidation nationale des objectifs, les périodes de référence pour l'évaluation de l'activité et des résultats des missions locales devront être synchronisées. Par ailleurs, le développement d'actions sur appel à projet pour une part importante de leur activité entraînera une attente forte des missions locales sur l'articulation entre les calendriers de réponse aux actions spécifiques et la négociation annuelle de leur financement global de fonctionnement.

Proposition n° 8 : Harmoniser les périodes de référence pour le suivi de la réalisation des objectifs et les calendriers des dialogues de gestion régionaux entre les missions locales et les DIRECCTE.

4.1.3.4. Moduler 5 % du financement global de fonctionnement en fonction de la réalisation des objectifs

La CPO a eu un effet notable de structuration de l'offre de service et d'orientation des missions locales vers une logique de résultats. Cette dynamique positive doit être encouragée et poursuivie. Elle s'expose toutefois à un risque non négligeable d'attrition du dispositif si l'atteinte des résultats n'est pas récompensée, ni la sous-performance sanctionnée.

La mise en place d'une commission qualité copilotée par la DGEFP et le CNML vise à doter le réseau d'une instance d'alerte sur les cas de missions locales manifestement sous-performantes. En amont de la saisine d'une telle instance, et dès le niveau local, la possibilité pour les DIRECCTE de moduler 5 % des financements globaux en fonction des résultats offrirait une incitation positive aux missions locales et confèrerait davantage de poids à la négociation annuelle des objectifs.

Proposition n° 9 : Moduler 5 % du financement global du fonctionnement des missions locales en fonction de la réalisation des objectifs fixés par l'État.

4.1.3.5. Fixer des objectifs ambitieux aux missions locales, intégrant les priorités stratégiques qu'elles se donnent et les axes prioritaires nationaux

L'amélioration de la qualité des niveaux des objectifs fixés aux missions locales est le corollaire nécessaire d'un poids accru de la négociation recherché par la modulation des financements.

En effet, outre quelques critères de contexte standardisés, ces objectifs devraient pouvoir intégrer les priorités stratégiques de la mission locale. L'État demeurerait fondé à apprécier la pertinence de ces axes stratégiques, notamment en fonction de priorités nationales, de la complémentarité avec les projets auxquels les missions locales entendent participer et des retours d'expérience et évaluations conduites dans d'autres territoires sur des réorganisations similaires ou des actions menées par des missions locales sur des priorités proches.

Le niveau des objectifs ainsi fixés aux missions locales devra être réaliste et négocié, sans renoncer pour autant à la logique de performance qui les sous-tend et donc à une ambition retrouvée dans leurs niveaux. A ce titre, les taux de réalisation mesurés par la mission soulignent les réserves de performance encore disponibles.

Proposition n° 10 : Fixer des objectifs ambitieux aux missions locales, intégrant les priorités stratégiques qu'elles se donnent et les axes prioritaires nationaux.

4.2. Accentuer l'orientation de l'approche globale vers l'accès à l'emploi des jeunes

4.2.1. Adapter le niveau de prestation aux besoins du jeune

Les investigations menées sur le terrain ont révélé un diagnostic récurrent des professionnels des missions locales d'une évolution notable des attentes des jeunes qu'ils reçoivent. La mission locale doit pouvoir démontrer son utilité en délivrant immédiatement un premier niveau de service et adapter par la suite le degré d'accompagnement qu'elle offre aux jeunes en accompagnement, ce qui suppose de pouvoir qualifier et partager ce diagnostic.

4.2.1.1. Développer l'utilisation du module projet de Parcours 3 pour adapter les offres de service et les indicateurs de suivi au cours d'un parcours d'insertion

Le logiciel Parcours 3 qui a permis une structuration de l'offre de service des missions locales s'est progressivement enrichi de modules complémentaires. L'un d'entre eux, encore peu utilisé à ce stade est le module « projet » qui permet de retracer les parcours de jeunes sur un axe de réalisation du projet professionnel.

La mission locale de Villefranche-sur-Saône s'est engagée à titre expérimental dans une démarche de formalisation des diagnostics métiers. L'utilisation de l'outil vise à valoriser la pratique des conseillers en objectivant les étapes de parcours sur lesquels l'offre de service doit être adaptée ou renforcée et non pas à automatiser les prescriptions en fonction d'un parcours linéaire prédéfini. Cette démarche permettrait également aux directeurs de mission locale d'adapter leur pilotage interne : les taux de mise en relation sur des offres d'emploi s'apprécieraient ainsi plus finement s'ils étaient rapprochés des jeunes dont le projet d'accès à l'emploi est plus mûri, la disponibilité ou le manque de places en formation au regard des besoins exprimés par les jeunes et les conseillers serait plus aisément mesurable et, partant, négociable avec les organismes de formation, etc.

Annexe III

Cette approche est encore plus fortement présente dans le contrat d'autonomie où des jalons dans le parcours du jeune ont également été définis. Une première phase de formalisation du projet professionnel et de recherche d'emploi ou de formation avec un objectif de placement précède une deuxième phase d'accompagnement dans l'emploi avec un objectif de sécurisation de l'insertion professionnelle. Toutefois, la logique de rémunération au résultat des opérateurs ne saurait être généralisée sur un dispositif de qualification du fichier qui doit être nourri des expériences professionnelles des conseillers et ne peut fixer des catégories aussi clairement délimitées que les deux phases du contrat d'autonomie.

Proposition n° 11 : Inciter les missions locales à développer leur utilisation du « module projet » de Parcours 3, la connaissance accrue des publics et des besoins des jeunes accompagnés venant nourrir le projet de structure.

Encadré 21 : Le projet de qualification du fichier de la mission locale de Villefranche-sur-Saône

Utilisant le module projet proposé par Parcours 3, la mission locale de Villefranche-sur-Saône s'est engagée dans une démarche de réexamen de l'ensemble des dossiers actifs, en commençant par les jeunes suivis dans le cadre du CIVIS.

Le dossier du jeune est complété d'un ou deux projets que celui-ci souhaite mener, accompagné par la mission locale. Un jeune qui s'oriente vers un contrat en alternance s'inscrit ainsi à la fois en formation et en emploi, à la même date. Un jeune qui souhaite construire un projet professionnel peut en parallèle être à la recherche d'un emploi « alimentaire ».

Chaque projet s'inscrit dans l'un des sept thèmes majeurs de l'accompagnement global, précisé éventuellement du code ROME du métier choisi pour une recherche d'emploi ou de formation.

Les trois thématiques principalement visées sont liées à l'accès à l'emploi, les autres problématiques traitées étant signalées dans l'intitulé du projet à titre de commentaire

Projet professionnel		Formation		Accès à l'emploi	
DÉCOUVERTE	Développement de la connaissance de soi, intérêts professionnels et personnels...	Passage à cette étape lorsque le métier est vérifié et que l'on est sur un objectif de formation en parcours qualifiant.		DÉCOUVERTE	N'a pas expérimenté le métier qu'il souhaite voir et/ou peut exercer
CONSOLIDATION	Vérifications de l'ébauche de projet professionnel	CONSOLIDATION	Élaboration du parcours de formation	CONSOLIDATION	Connaît le métier mais a besoin de soutien
RÉALISATION	Validation du projet professionnel	RÉALISATION	Positionnement sur des actions de formation qualifiantes	RÉALISATION	Prêt à l'emploi

L'objectif de cette démarche est d'améliorer la connaissance interne du vivier de jeunes en suivi afin de calibrer au mieux les ressources et les offres de service de la mission locale.

4.2.1.2. Développer un accueil de premier niveau capable de délivrer rapidement des prestations pour répondre au besoin d'immédiateté des jeunes

- ◆ Une attente d'immédiateté de la part des jeunes que les missions locales doivent intégrer à leurs pratiques d'accueil.

Annexe III

Dès le rapport Schwartz, la spécificité du public jeune était soulignée, et constituait un des fondements de l'approche spécifique des missions locales. Par la mise à disposition de personnels aptes à construire ensemble des solutions ad hoc aux problèmes des jeunes, ces structures se voulaient réactives et capables de répondre aux besoins nouveaux de la jeunesse.

La plupart des conseillers des missions locales rencontrés par la mission soulignent aujourd'hui un besoin très fortement exprimé d'immédiateté dans les réponses qui s'avère difficile à satisfaire par la proposition d'un accompagnement inscrit dans la durée, aussi renforcé soit-il. De nombreux jeunes attendent de la mission locale un service de délivrance de prestations au guichet, un CV rédigé, un emploi dans tel ou tel secteur déterminé dans lequel ils ont une qualification, une carte de réduction pour les transports collectifs ou une aide financière.

Toutefois le métier de conseiller comporte une dimension de reformulation des demandes des jeunes, de clarification des attentes et du projet d'accès à l'autonomie et à l'emploi. L'accompagnement global n'est pas une délivrance automatique de prestations mais un parcours construit. Certains professionnels soulignent l'importance pour les jeunes d'apprendre à gérer la part de frustration inévitable face à l'absence de réponse immédiate à tous leurs problèmes.

Par ailleurs, la délivrance rapide de prestations suppose d'y consacrer des moyens accrus. Augmenter la capacité d'accueil requiert davantage de temps dédié à cette mission. Rapprocher la délivrance de prestations du jeune suppose parfois une refonte de l'organisation territoriale des structures entre des relais et antennes de proximité et un siège aux horaires d'accueil étendus et aux équipes étoffées. Enfin, un accueil chargé de répondre aux attentes des jeunes et non plus seulement de gérer un flux de rendez-vous à prendre suppose une montée en compétence des salariés chargés de cette mission.

Pris entre ces nombreuses contraintes, le métier d'accueil doit néanmoins s'adapter à cette évolution des attentes des jeunes (cf.1.3.3.3.4 ci-dessus). En effet, il en va de la crédibilité auprès des jeunes de la structure. Les jeunes souhaitant s'assurer de sa capacité à répondre à leurs attentes avant de s'engager dans un accompagnement ou une démarche longue et non à l'issue. L'attractivité de la mission locale repose en partie sur cette capacité à répondre aux besoins des jeunes.

Proposition n° 12 : Inclure parmi les axes de progrès à développer dans le projet de structure (plan stratégique) la réorganisation du premier accueil pour proposer des prestations immédiates aux jeunes.

4.2.2. Structurer l'activité de prospection d'offres d'emploi en veillant à l'équilibre de l'allocation des moyens entre les activités des missions locales et à la complémentarité avec les autres acteurs (Pôle emploi)

L'activité de prospection des missions locales, fortement encouragée par l'État, s'est fortement développée au cours de la période récente, notamment grâce à l'ouverture aux missions locales de la possibilité de prescrire des contrats aidés (cf. 2.2.4 ci-dessus). Elle a un impact positif sur les performances des missions locales en termes d'accès à l'emploi des jeunes. Il s'agit d'un métier nouveau pour les missions locales, y compris dans celles qui avaient mis en place une organisation spécifique pour assurer un meilleur placement dans l'emploi des jeunes. L'articulation avec Pôle emploi à qui revenait quasi-exclusivement la prospection jusqu'alors a été encadrée par l'accord national de partenariat renforcé mais a nécessité des adaptations locales.

La poursuite de son développement actif devra se faire en veillant à la bonne coopération entre les deux partenaires du service public de l'emploi. Les conventions locales devront

Annexe III

préciser notamment les modalités de partage des informations et des ressources entre partenaires. Les agents mis à disposition par Pôle emploi au sein des missions locales auront à ce titre un rôle déterminant.

Les outils nécessaires à la prospection devront le plus possible être mutualisés. Ainsi, les fichiers clients les plus conséquents sont à ce jour gérés par Pôle emploi. Certaines missions locales ont pu développer des actions de prospection communes, comme à Villeurbanne où un démarchage par courrier des entreprises du fichier Pôle emploi a été organisé de façon commune par les deux sites de la ville et la mission locale. De même, l'expertise des agents de Pôle emploi en matière de prospection devra être transmise aux services « emploi » des missions locales, à travers des échanges d'expérience ou des sessions de formation croisées.

A l'inverse, l'essor de l'activité de prospection des missions locales conduira au développement d'une base conséquente d'offres d'emploi collectées par les missions locales qui doit également bénéficier aux publics accompagnés par Pôle emploi. De fait, les accords locaux prévoient des durées maximales de deux à cinq jours à l'issue desquelles les offres collectées par les missions locales sont déléguées à Pôle emploi.

Par ailleurs, les missions locales n'ont pas vocation à développer autant le service aux entreprises qui est au cœur de la mission de Pôle emploi. L'ancrage territorial des missions locales est une ressource précieuse pour identifier des employeurs potentiels que Pôle emploi ne cible pas en priorité. Les missions locales ont ainsi sollicité les collectivités territoriales pour la prospection des CAE-passerelle. Elles peuvent poursuivre cet effort et l'étendre à leurs structures annexes y compris dans le secteur marchand. Par ailleurs, leur connaissance des acteurs locaux, en lien avec les chambres consulaires peuvent leur permettre de prospecter auprès de petites entreprises locales. Elles devront cependant veiller à la qualité de leur prestation et s'accorder avec Pôle emploi pour éviter la confusion et les sollicitations excessives des mêmes entreprises.

Enfin, cette activité nouvelle suppose pour les missions locales d'y affecter des ressources, prélevées sur d'autres fonctions de référent et que les conseillers adaptent leur pratique en matière de suivi dans l'emploi. En effet, l'un des arguments forts de la prospection et du placement des missions locales est le suivi dans l'emploi qu'elles offrent aux jeunes, mais qui sécurise les entreprises. Cependant cette activité n'est pas toujours prioritaire dans les actions d'accompagnement, comme l'illustrent les taux de réalisations de cet objectif CPO plus faibles que la moyenne et une vigilance accrue sur ce point serait nécessaire.

La mission considère donc que l'orientation prise vers un développement de la prospection d'offres d'emploi est porteuse d'évolutions positives et doit être encouragée, avec résolution et rigueur quant aux ressources mobilisées et à la bonne articulation avec Pôle emploi.

Proposition n° 13 : Poursuivre et renforcer le développement de l'activité de prospection d'offres auprès des employeurs, dans le cadre de conventions détaillées avec Pôle emploi.

Proposition n° 14 : Inciter les missions locales à évaluer et identifier les ressources à mobiliser pour développer la relation entreprise et assurer un suivi dans l'emploi efficace, en faisant de cette dernière un des axes du plan stratégique.

4.3. Compléter l'offre de service de base par des appels à projets thématiques fédérateurs des acteurs locaux

4.3.1. Capitaliser sur l'expérience de fédérateur d'énergies des missions locales

Le caractère fédérateur des missions locales et leur expérience du partenariat sont des ressources essentielles pour la conduite de leur activité. Le travail en réseau que chaque mission locale conduit avec les partenaires de l'insertion économique et sociale sur son territoire la conduit souvent à développer des actions qui dépassent le strict cadre géographique de son ressort. Par exemple, la mission locale de Vierzon s'appuie-t-elle sur un centre d'hébergement à Bourges, faute de structure équivalente dans son bassin d'intervention.

Par ailleurs, là où le réseau est actif, les directeurs de missions locales appuyés par les animations régionales développent des réflexions en commun. Par exemple, la mission a pu constater dans le Rhône la création de référents thématiques départementaux et de groupes de réflexion sur la mutualisation de certains moyens.

Cette compétence et cette appétence pour le travail en réseau peut s'étendre à des coopérations entre missions locales sur un territoire plus vaste s'il est pertinent sur une action précise. Les missions locales les plus dynamiques, à l'initiative d'un projet, peuvent ainsi mobiliser leurs homologues pour bénéficier de leur couverture territoriale et de leurs ressources afin de donner de l'ampleur à l'action commune.

Ces groupements de missions locales peuvent également utilement inclure d'autres partenaires présents sur la même échelle de territoire, apportant une expertise thématique, la mission locale chef de file agissant alors comme garante de la priorité accordée au public jeune.

Cette démarche de consortium a pu être appréciée par la mission sous deux formes différentes, riches d'enseignements : l'engagement solidaire des acteurs de l'emploi sur le nord-est du département du Nord, piloté par la mission locale de Tourcoing (cf. Encadré 16 ci-dessus) ou le consortium de trois missions locales et de l'AFIJ qui a remporté l'appel d'offre sur le contrat d'autonomie dans le Haut-Rhin (cf. Encadré 15 ci-dessus). Dans ces deux projets, la couverture territoriale se fait à l'échelle d'un bassin d'emploi et les acteurs mobilisés autour du public jeune apportent des expertises différenciées et complémentaires.

4.3.2. Veiller à la capacité technique des missions locales à constituer des consortiums d'acteurs sur projet

Une démarche par projets portés par des acteurs multiples exige des compétences en ingénierie de projet et des ressources dédiées. En effet, le portage du projet doit revenir à une structure chef de file dotée des capacités de gestion de projet pour relever les défis inhérents à ce type de démarche.

Le premier d'entre eux apparaît dès la définition du projet, de ses objectifs et, partant, de la répartition de la charge entre acteurs. Ainsi pour la convention conclue entre les partenaires du Self Contrat (le contrat d'autonomie dans le Haut-Rhin) précise les objectifs de chacun des quatre partenaires, ainsi qu'un mécanisme de compensation en cas de sur ou de sous performance de l'un d'entre eux. Cette convention prévoit également une rémunération de la fonction d'animation et de chef de file de la mission locale de Mulhouse qui assume le rôle d'interlocuteur de la DGEFP, cocontractant. L'engagement solidaire de Tourcoing retient un autre modèle, les objectifs étant communs, mais l'accord portant sur les modalités d'identification a posteriori des résultats des uns et des autres afin de permettre à chaque entité d'assurer un *reporting* fiable de son activité auprès de ses financeurs.

Annexe III

La gestion financière de ce type de projets nécessite une comptabilité analytique précise pour identifier les coûts encourus par chacun des partenaires et bien distinguer ce qui relève de l'activité récurrente des diverses parties et ce qui a été mis en œuvre spécifiquement pour la réalisation du projet commun. Un certain nombre de missions locales ont été confrontées à des difficultés financières liées à leur utilisation du fonds social européen, en particulier lorsque la justification analytique de l'emploi des fonds présentait dépassait les capacités de gestion financière à la disposition de la structure (cf. Annexe II). Le développement d'actions partenariales en mode projet devra donc intégrer en amont cette contrainte de capacité de gestion financière.

Les ressources humaines dédiées à ces projets devront également pouvoir être clairement identifiées. La pratique la plus fréquente pour isoler nettement les ressources mobilisées sur un projet de celles financées par la dotation globale que perçoit une structure est de recruter des personnels supplémentaires en contrat à durée déterminée, sur le périmètre du projet. Toutefois, au vu des compétences métiers à mobiliser et de l'effort de formation préalable nécessaire, il apparaîtrait utile d'envisager la mise à disposition de conseillers permanents des missions locales. La structure chef de file de ces projets se devra donc de disposer des outils nécessaires pour recruter des personnels temporaires compétents et structurer la mobilisation des ressources permanentes des partenaires dans le respect des conventions de financement de chacun.

4.3.3. Un financement sur appel à projets offrant une part d'intéressement

Le financement de ce type de projets élaborés en commun doit relever d'un mécanisme ad hoc. Si le modèle de l'appel d'offres présente un certain nombre d'attraits pour le commanditaire national, il impose toutefois une définition centralisée précise de l'offre de services que doivent développer les soumissionnaires qui ne permet pas facilement l'adaptation aux réalités locales. Les actions financées sur le FIPJ national, ou parfois au niveau déconcentré, laissent davantage d'espace à la créativité locale sur des objectifs définis nationalement.

Au vu des contraintes réelles d'organisation que suppose le montage d'un tel projet, l'engagement des structures devra être conforté par un intéressement financier assumé. En effet, les subventions accordées devront couvrir les coûts liés directement au montage du projet mais également contribuer à la stabilité financière de l'ensemble de la structure.

4.3.4. Des appels à projet moteurs de la performance de l'ensemble du réseau

L'État, et au premier chef la DGEFP, devrait pouvoir fixer des thématiques prioritaires pour les appels à projet. Le financement de ces projets pourrait provenir d'éventuels redéploiements à l'occasion de la révision du CIVIS, de nouvelles conventions de financement entre Pôle emploi et les missions locales ou d'initiatives gouvernementales confiant des missions nouvelles à ces structures.

Les missions locales et leurs partenaires doivent en revanche pouvoir valoriser leur inventivité et leur connaissance du territoire pour définir un mécanisme pertinent pour répondre à l'objectif national.

Ces projets nécessitant une ingénierie non négligeable, ils devraient être pluriannuels. L'échelle de temps pourrait s'inspirer des contractualisations en cours, telles que les conventions pour le contrat d'autonomie et les conventions pluriannuelles de performance qui durent trois ans ou l'accord cadre avec Pôle emploi d'une durée de quatre ans.

Annexe III

Ces actions doivent pouvoir être évaluables, conformément aux dispositions légales régissant les missions locales. La définition d'indicateurs de résultats ainsi que d'un appareil de suivi statistique, basé sur Parcours 3 afin d'éviter des coûts de développement non pérennes, devront être inclus dans la définition du projet. Ces projets, en mutualisant les moyens et en confrontant les pratiques professionnelles de diverses missions locales développent l'effet réseau et diffusent une culture de la performance. Ils peuvent être un vecteur de rapprochements fonctionnels des missions locales au moins aussi efficace que les rapprochements institutionnels.

Enfin, la pertinence de ces projets doit apparaître dans l'articulation entre les actions qu'ils permettront d'entreprendre et le diagnostic territorial opéré par les missions locales. Le projet de structure ou plan stratégique des missions locales est le véhicule idoine pour mettre en évidence la cohérence de cette offre.

Proposition n° 15 : Développer des appels à projets locaux sur des thématiques nationales, portés par des équipes multi-acteurs rassemblant plusieurs missions locales.

ANNEXE IV

L'animation et la gouvernance du réseau des missions locales

SOMMAIRE

1. LE RÉSEAU DES MISSIONS LOCALES SOUFFRE DE LA FRAGMENTATION DES INSTITUTIONS ET DE LA SOUS-EXPLOITATION D'OUTILS STRUCTURANTS	1
1.1. Les missions locales sont à la fois autonomes, pluridisciplinaires et membres d'un réseau structuré	2
1.1.1. <i>Des missions autonomes et souples</i>	2
1.1.2. <i>Un réseau à la conjonction de plusieurs problématiques et de plusieurs types d'acteurs</i>	6
1.1.3. <i>Des missions qui se sont structurées en réseau</i>	7
1.2. Une orientation claire en faveur de l'emploi mais une architecture institutionnelle fragmentée	10
1.2.1. <i>Une orientation claire de l'État vers la mise à l'emploi</i>	10
1.2.2. <i>Des instances nationales qui rendent insuffisamment compte de la pluralité des acteurs et des missions</i>	14
1.2.3. <i>Une animation régionale hétérogène aux objectifs mal définis</i>	20
1.3. Les outils de suivi du réseau sont pertinents mais encore sous-exploités	25
1.3.1. <i>Un pilotage par objectifs puissant mais inachevé</i>	25
1.3.2. <i>Une convention collective vieillissante et un dispositif de formation important mais perfectible</i>	30
1.3.3. <i>Des applications Parcours 3 et ICARE structurantes mais sous-exploitées et sous-administrées</i>	34
1.3.3.1. Des outils sous-exploités.....	35
1.3.3.2. Un outil sous-administré.....	42
2. UNE ÉVOLUTION DES OUTILS ET DE L'ARCHITECTURE INSTITUTIONNELLE, FONDÉE SUR L'AUTONOMIE DES MISSIONS LOCALES, EST INDISPENSABLE POUR AMÉLIORER L'EFFET RÉSEAU.....	45
2.1. Clarifier le positionnement institutionnel des missions locales.....	45
2.1.1. <i>La préservation de l'autonomie par rapport à l'État</i>	46
2.1.2. <i>La consolidation de l'ancrage local</i>	49
2.1.3. <i>La nécessité de garantir des relations équilibrées avec Pôle emploi</i>	50
2.2. Généraliser la mise en place de plans stratégiques au niveau de chaque structure et poursuivre la démarche d'objectifs et de résultats.....	51
2.2.1. <i>L'élaboration par chaque mission locale d'un plan stratégique</i>	52
2.2.2. <i>L'accélération de la dynamique créée par la convention d'objectifs</i>	54
2.2.3. <i>L'optimisation des instruments de professionnalisation du réseau</i>	56
2.3. Améliorer l'effet réseau en s'appuyant sur la spécificité des missions locales	58
2.3.1. <i>L'amélioration de la « marque » des missions locales</i>	58
2.3.2. <i>Le repositionnement de l'animation régionale au service de Parcours 3</i>	59
2.3.3. <i>La refonte de la gouvernance nationale par la séparation des fonctions technique et politique</i>	60

Annexe IV

Les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) ont pour vocation d'aider les jeunes de 16 à 25 ans dans leur insertion sociale et professionnelle. Elles informent, conseillent et, au besoin, accompagnent les jeunes afin de faciliter leur accès à l'emploi, mais également leur recherche de logement, leur accès aux soins médicaux et leurs démarches administratives.

Elles sont constituées entre l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organisations professionnelles et syndicales et des associations. Elles prennent le plus souvent la forme d'une association, présidée par un élu local, ou plus rarement d'un groupement d'intérêt public ou d'un autre statut. Présentes sur tout le territoire, elles se sont organisées pour constituer un réseau.

L'originalité de l'animation et de la gouvernance des missions locales tient à la rencontre de deux logiques potentiellement contradictoires : une logique fédératrice de politiques et d'acteurs (logique horizontale) et une logique de réseau par la mutualisation des pratiques et des outils (logique verticale).

La logique horizontale s'appuie notamment sur :

- ◆ l'approche globale de la situation du jeune, ce qui suppose une pluridisciplinarité et donc une interministérialité des politiques publiques ;
- ◆ un ancrage local, ce qui nécessite la présence des collectivités territoriales, la fédération des acteurs économiques et sociaux présents sur le territoire et une capacité d'adaptation aux situations locales. De ce point de vue la logique horizontale se traduit nécessairement par une certaine hétérogénéité des structures.

La logique verticale repose notamment sur :

- ◆ une politique nationale de l'emploi dans le cadre d'une mission de service public, ce qui suppose des outils et des règles de fonctionnement communs et homogènes ;
- ◆ une nécessaire mutualisation des bonnes pratiques voire des moyens dans un souci d'efficacité, ce qui suppose des structures d'animation dynamiques.

L'enjeu de l'animation et de la gouvernance est donc de trouver le point d'équilibre entre la dimension interministérielle de la politique en faveur des jeunes et son objectif de mise à l'emploi, entre le dialogue institutionnel avec les collectivités locales et le rôle central de l'État et entre l'autonomie des missions locales et la nécessité d'accentuer l'effet réseau.

1. Le réseau des missions locales souffre de la fragmentation des institutions et de la sous-exploitation d'outils structurants

Les missions locales sont le plus souvent des associations dont chacune a son autonomie, fédérant de multiples acteurs et abordant des problématiques variées mais qui inscrivent leurs actions dans le cadre d'un seul réseau (1.1.).

L'État, s'il a mis résolument l'accent sur la mise à l'emploi des jeunes, n'a pas clairement précisé les modalités de gouvernance de ce réseau (1.2.).

Pour autant, sous son impulsion, les missions locales se sont dotées d'outils qui témoignent d'un réel souci de professionnalisation. Ces derniers sont toutefois encore sous-exploités (1.3.).

1.1. Les missions locales sont à la fois autonomes, pluridisciplinaires et membres d'un réseau structuré

La principale originalité des missions locales est d'être à la fois des structures autonomes, ancrées localement, porteuses de problématiques diverses, associant des acteurs publics et privés variés, mettant en œuvre une politique nationale de la jeunesse, tout en constituant dans le même temps un véritable réseau.

1.1.1. Des missions autonomes et souples

Les missions locales sont des structures le plus souvent associatives dans lesquelles les élus locaux ont une place déterminante. Etant, par construction, indépendantes et souples, elles s'adaptent aux besoins locaux et sont de ce fait très hétérogènes.

- ◆ La gouvernance des missions locales fait une place importante aux élus locaux

L'ordonnance n° 82-273 du 26 mars 1982 a créé deux types de structures destinés à faciliter l'insertion des jeunes, notamment ceux dont le niveau de formation est le plus faible : les permanences d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes (PAIO), portées par des organismes préexistants (souvent des services de l'État, notamment des établissements publics d'enseignement) et les missions locales prenant la forme d'associations créées pour assurer spécifiquement cette mission. Ces dernières n'avaient pas vocation à devenir permanentes.

L'article L. 5314-1 du code du travail prévoit que des « missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes peuvent être constituées entre l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organisations professionnelles et syndicales et des associations ». Elles ont été le plus souvent créées à l'initiative des communes, même si l'État était très présent pour susciter leur création.

La présidence de la mission locale est en principe assurée par un élu d'une collectivité territoriale participant au financement de la mission. En 2007, 73 % d'entre eux sont maires ou adjoints au maire (rapport d'activité CNML 2007). En 2010, le questionnaire servi par 259 missions locales et PAIO à la demande de la mission de l'IGF montre que près de 82 % des présidents sont maires, adjoints au maire ou conseillers municipaux. Seules 18,1 % des missions locales ont un président exerçant un autre mandat électif ou aucun mandat électif.

Tableau 1 : Qualité de la présidence des missions locales

Qualité	Nombre de missions locales	Pourcentage des missions locales
Député-maire	17	6,6 %
Sénateur-maire	5	1,9 %
Maire	85	32,8 %
Adjoint au maire	73	28,2 %
Conseiller municipal	32	12,4 %
Autre mandat électif	43	16,6 %
Autre mandat non électif	4	1,5 %
Total	259	100,0 %

Source : Mission IGF – Questionnaire envoyé à 469 structures – Réponses au 1^{er} juin 2010 par 259 missions locales et PAIO.

Annexe IV

Les élus animent la mission sous la responsabilité d'un conseil d'administration. La composition des conseils d'administration est marquée par la forte présence des élus locaux.

L'implication des communes est globalement constante. L'absence de certaines d'entre elles est compensée par la présence des établissements publics intercommunaux.

En revanche, la présence des régions et départements est variable : dans certains départements le conseil général est particulièrement présent (comme dans les Hautes-Pyrénées) ou absent (comme dans le Rhône) ; dans d'autres, c'est le conseil régional qui occupe une place majeure (comme dans le Nord-Pas de Calais et en Rhône-Alpes).

Ainsi, les régions ne sont pas représentées au conseil d'administration dans 15,4 % des cas et les départements dans 19,3 %, ce qui paraît surprenant compte tenu de leurs compétences en matière de formation et de santé/logements. L'État est en revanche quasiment toujours présent (seulement 2,7 % de missions locales de l'échantillon où l'État n'est pas représenté au conseil d'administration).

Tableau 2 : Représentation des collectivités locales et de l'État au sein du conseil d'administration

	Absent	Présent
Communes	20,1 %	79,9 %
Etablissements publics intercommunaux	30,5 %	69,5 %
Départements	19,3 %	80,7 %
Régions	15,4 %	84,6 %
Services de l'État	2,7 %	97,3 %

Source : Mission IGF – Questionnaire envoyé à 469 structures – Réponses au 1^{er} juin 2010 par 259 missions locales et PAIO.

Le poids des communes et des établissements publics intercommunaux dans les conseils d'administration est également important. Ainsi 38,9 % des missions locales ont accordé plus de 25 % des voix délibératives aux communes. Ce chiffre est à rapprocher des 1,6 % et des 0,4 % des missions locales ayant accordé plus de 25 % des voix délibératives aux départements et aux régions.

Tableau 3 : Poids des acteurs dans les conseils d'administration en pourcentage des voix délibératives

Part du nombre de missions locales	égal à 0 %	> 0 % et ≤ 10 %	> 10 % et ≤ 25 %	> 25 % et ≤ 50 %	> 50 % et ≤ 75 %	> 75 % et ≤ 100 %	Total
Communes	19,8 %	17,5 %	23,7 %	28,8 %	8,2 %	1,9 %	100,0 %
Etablissements publics intercommunaux	30,7 %	17,5 %	17,5 %	25,7 %	6,2 %	2,3 %	100,0 %
Départements	22,2 %	63,8 %	12,5 %	1,2 %	0,4 %	0,0 %	100,0 %
Régions	22,2 %	72,0 %	5,4 %	0,4 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %
Services de l'État	21,4 %	30,7 %	39,7 %	8,2 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %

Source : Mission IGF – Questionnaire envoyé à 469 structures – Réponses au 1^{er} juin 2010 par 259 missions locales et PAIO – Sur cette question, seules 257 missions locales ont été retenues.

Les élus rencontrés ont souligné l'importance des missions locales dans la conduite de leurs actions. Ils disposent ainsi d'un outil vers lequel ils peuvent orienter les jeunes en difficulté. Pour les élus, la mission locale est « l'un des pôles privilégiés d'animation des réseaux locaux d'insertion et un outil du développement local » comme le souligne la charte des missions locales de 1990 (voir *infra*).

Annexe IV

Cette proximité n'interdit toutefois pas, compte tenu des modalités de gouvernance et de financement des missions locales, une certaine autonomie par rapport aux politiques locales. La forme associative contribue largement à cette indépendance.

- ◆ La forme juridique des missions locales garantit leur autonomie

Les missions locales prennent le plus souvent la forme d'une association ou d'un groupement d'intérêt public. Les PAIO n'ont en revanche pas toujours la personnalité juridique.

Ces dernières ont toutefois vocation à disparaître progressivement au bénéfice de regroupements (fusion et extension du territoire d'intervention, sous l'impulsion de l'État ; le nombre des PAIO est ainsi passée de 55 en 2008 à 46 en 2009) permettant de créer des missions locales fédérant davantage les acteurs (voir en ce sens la circulaire DGEFP n° 2007-26 du 12 octobre 2007 relative au financement du réseau des missions locales et PAIO).

Par leur forme essentiellement associative ou de groupement d'intérêt public (GIP), les missions locales sont juridiquement autonomes :

- ◆ l'article 1 de la loi du 1^{er} juillet 1901 prévoit que l'association est la convention par laquelle deux ou plusieurs personnes mettent en commun, d'une façon permanente, leurs connaissances ou leur activité dans un but autre que de partager des bénéfices. Elle est régie, quant à sa validité, par les principes généraux du droit applicable aux contrats et obligations ;
- ◆ le GIP, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, peut être constitué soit entre des personnes morales de droit public, soit entre une ou plusieurs d'entre elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé pour exercer ensemble pendant une durée déterminée des activités d'intérêt commun.

Tableau 4 : Statut des missions et PAIO

	Au 1 ^{er} janvier 2007	Au 31 décembre 2007	Au 31 décembre 2008
Statut associatif	448	448	445
Statut GIP	26	27	27
Autre statut *	15	11	10
Total	489	486	482

*Source : Rapport d'activité 2007. Chiffres activité 2008. Comptes rendus d'activité 2007 et 2008 des missions locales et PAIO. ICARE. Retraitement mission * Services municipaux, services départementaux, GRETA, établissements publics*

L'indépendance juridique des missions locales a notamment pour conséquence de rendre impossible l'application directe de dispositifs nationaux, hormis sur le mode contractuel. Autrement dit, l'État n'a pas un seul interlocuteur mais 482 entités autonomes avec lesquelles il doit contractualiser.

- ◆ La structure associative permet d'adapter l'organisation et le fonctionnement aux besoins locaux, mais les rend nécessairement hétérogènes

Même si la forme juridique de la structure s'explique souvent par des raisons historiques et politiques, l'association est le statut largement dominant. Une structure de droit public, comme le GIP, est plus contraignante que l'association dans ses modalités de création (nécessité d'une approbation par l'État) et de fonctionnement.

La structure associative permet une forte adaptation aux situations locales. Les instances associatives peuvent regrouper les élus des collectivités territoriales (région, département, communes et établissements publics de coopération intercommunale), les services de l'État, les partenaires économiques (comme les entreprises), sociaux et associatifs.

Annexe IV

Cette organisation favorise notamment la collaboration entre Pôle emploi, les administrations de l'action sociale, les établissements scolaires, les centres d'information et d'orientation, les services de la protection judiciaire de la jeunesse, les services des droits des femmes et les réseaux d'éducateurs sociaux et plus largement avec le monde associatif et les entreprises.

Ainsi Pôle emploi et les partenaires économiques et sociaux sont présents dans plus de 90 % des conseils d'administration des missions locales. Le monde associatif est représenté dans plus de 85 % d'entre eux.

Les entreprises sont toutefois peu représentées (30,9 % des missions locales), ce qui s'explique en partie par la culture d'origine des missions locales, peu orientée vers l'économie. Cette situation constitue aujourd'hui un handicap au développement de l'activité de prospection d'offres d'emploi.

**Tableau 5 : Représentation des autres acteurs
au sein du conseil d'administration en proportion du nombre de missions locales**

	Absent	Présent
Pôle emploi	9,7 %	90,3 %
Autres établissements publics et organismes publics	32,4 %	67,6 %
Partenaires économiques et sociaux	8,9 %	91,1 %
Entreprises	69,1 %	30,9 %
Autres institutions, organismes, associations ou personnes physiques	14,7 %	85,3 %

Source : Mission IGF – Questionnaire envoyé à 469 structures – Réponses au 1^{er} juin 2010 par 259 missions locales et PAIO.

Le poids de ces acteurs dans les conseils d'administration est en revanche négligeable. Ainsi, 0,8 % des missions locales ont accordé plus de 25 % des voix délibératives à Pôle emploi, 10,9 % pour les partenaires économiques et sociaux et 0,4 % pour les entreprises. Cela étant, 53,3 % des missions locales ont accordé entre 10 % et 25 % des voix délibératives à des partenaires économiques et sociaux, ce qui témoigne de la dimension fédératrice des structures.

**Tableau 6 : Poids des acteurs dans les conseils d'administration
en proportion des voix délibératives**

Part du nombre de missions locales	égal à 0 %	> 0 % et ≤ 10 %	> 10 % et ≤ 25 %	> 25 % et ≤ 50 %	> 50 % et ≤ 75 %	> 75 % et ≤ 100 %	Total
Pôle emploi	25,7 %	70,4 %	3,1 %	0,8 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %
Autres établissements publics et organismes publics	38,5 %	37,4 %	21,4 %	2,7 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %
Partenaires économiques et sociaux	14,4 %	21,4 %	53,3 %	10,1 %	0,8 %	0,0 %	100,0 %
Entreprises	70,4 %	21,0 %	8,2 %	0,4 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %
Autres institutions, organismes, associations ou personnes physiques	22,6 %	18,3 %	45,5 %	12,8 %	0,8 %	0,0 %	100,0 %

Source : Mission IGF – Questionnaire envoyé à 469 structures – Réponses au 1^{er} juin 2010 par 259 missions locales et PAIO – Sur cette question, seules 257 missions locales ont été retenues.

La contrepartie à l'adaptation locale est bien entendu l'hétérogénéité des missions locales. Cette diversité se traduit notamment dans la taille de la structure, le niveau d'intervention géographique, les moyens mis en œuvre, le mode de fonctionnement voire les métiers exercés (voir Annexe II – Situation financière et Annexe III – Métier et performance).

1.1.2. Un réseau à la conjonction de plusieurs problématiques et de plusieurs types d'acteurs

Le rôle des missions locales est de mettre en œuvre des politiques nationales en matière d'insertion sociale et professionnelle en réalisant la synthèse des forces politiques, sociales, économiques et institutionnelles locales dans un cadre régional et national. Cette particularité rend la gouvernance des missions locales complexe. Elles sont un lieu de rencontre entre plusieurs problématiques et acteurs.

◆ Un lieu de rencontre avec les jeunes

Les missions locales sont tout d'abord un lieu de rencontre avec les jeunes. Avec 1,2 million de jeunes en suivi en 2009 (au moins une actualité Parcours 3 au cours des douze derniers mois) et 515 000 jeunes en premier accueil, les missions locales ont conduit environ 3,9 millions d'entretiens (voir Annexe III – Métier et performance).

Pour autant, seulement 4,6 % des missions locales ayant répondu au questionnaire de la mission ont un représentant des jeunes au conseil d'administration. Seuls 2,3 % de ces missions locales ont un représentant des jeunes au bureau de la mission locale.

Tableau 7 : Représentation des jeunes au sein des missions locales

Représentation des jeunes	Oui	Non	Total
Au conseil d'administration	4,6 %	95,4 %	100,0 %
Au bureau	2,3 %	97,7 %	100,0 %

Source : Mission IGF – Questionnaire envoyé à 469 structures – Réponses au 1^{er} juin 2010 par 259 missions locales et PAIO.

◆ Un lieu de rencontre entre les collectivités locales et l'État

Les missions locales sont principalement un instrument au service des collectivités locales et de l'État. L'implication des collectivités locales facilite l'application des politiques nationales. A l'inverse, ces collectivités bénéficient d'un outil de proximité qu'elles ne seraient pas nécessairement en mesure de, ou disposer à, financer seules.

La mise en œuvre d'un service public, comme l'insertion dans l'emploi, suppose qu'à côté des collectivités locales, l'État ait un rôle de pilotage et de structuration. En effet, dès lors qu'aucune instance nationale n'est susceptible de pouvoir engager l'ensemble des communes, des départements et des régions, la gouvernance nationale du réseau ne peut pas être véritablement paritaire.

Elle incombe de ce fait dans une large mesure à l'État qui doit toutefois veiller à maintenir un dialogue institutionnel avec les collectivités. Celui-ci s'exerce au niveau national par l'intermédiaire de l'association des maires de France (AMF), de l'assemblée des départements de France (ADF) et de l'association des régions de France (ARF) ainsi que par l'intermédiaire des présidents, élus, des missions locales.

◆ Un lieu de rencontre entre forces politiques divergentes

Parce que les missions locales sont des lieux de rencontre entre l'État, la région, le département et les communes concernées, elles sont confrontées aux forces politiques présentes sur les territoires. Elles sont de ce fait un lieu de compromis au service de la politique de la jeunesse.

Annexe IV

Ainsi, la gouvernance des missions locales ne répond pas à la seule contrainte de l'efficacité ou de l'efficience de la gestion mais doit tenir compte des équilibres politiques présents, ce qui peut notamment avoir des conséquences en termes de maillage territorial et de partenariats locaux, mais qui peuvent être la contrepartie de la mobilisation des acteurs locaux.

- ◆ Un lieu de rencontre entre des politiques publiques variées

Les missions locales doivent prendre en compte les dimensions économiques, sociales, culturelles et institutionnelles de la situation des jeunes. Leurs prérogatives excèdent donc celles d'un acteur classique de la politique de l'emploi.

Le 30 janvier 2009, lors de la réunion du comité interministériel à la jeunesse qui se réunissait pour la première fois depuis dix-huit ans, le Premier ministre a mis en avant les sept piliers qui fondent la politique de l'État en faveur des jeunes : l'orientation, la formation, l'emploi, le logement, la santé, la citoyenneté et la mobilité. Conformément à leur vocation initiale, les missions locales appréhendent la situation globale du jeune.

Dès lors, l'action des missions locales s'inscrit nécessairement dans une logique interministérielle, ce qui est un facteur de complexité supplémentaire pour la gouvernance du réseau. Elle est notamment suivie par les ministères chargés de l'emploi, des affaires sociales, du logement, de la ville, de la santé, du budget, des droits des femmes, de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, de l'intérieur et de la justice.

- ◆ Un lieu de rencontre entre des acteurs publics et socio-économiques

Les missions locales travaillent en synergie avec les acteurs économiques et sociaux implantés au niveau local. Ce large partenariat vise à construire des complémentarités pour renforcer l'efficacité des réponses aux besoins des jeunes et mettre en cohérence les politiques d'emploi et d'insertion. Parallèlement, les missions locales s'insèrent dans le service public de l'emploi et de l'orientation.

En étant à la conjonction d'approches socio-culturelles et d'approches plus fortement tournées vers l'entreprise, les missions locales rencontrées se conçoivent comme des lieux d'innovation, notamment en termes de partenariats (voir exemple en Rhône-Alpes ou à Tourcoing ; voir Annexe III – Métier et performance).

1.1.3. Des missions qui se sont structurées en réseau

Bien qu'attachées à leur autonomie et à leur pluridisciplinarité, les missions locales se perçoivent et se conçoivent comme un réseau : elles ont une culture commune, un cadre général commun, un métier structuré et elles interagissent entre elles.

- ◆ Une culture commune issue du rapport Schwartz de 1982, qui reste vivace même si elle évolue

En 1982, M. Bertrand Schwartz remet au Premier ministre un rapport préconisant la mise en place d'une politique globale en faveur des jeunes. Il prône la mobilisation de toutes les ressources locales pour offrir des réponses adaptées dans tous les domaines : formation et emploi, loisirs, santé, logement, culture. Il propose la création de missions locales sous la forme d'équipes pluridisciplinaires et pluri-institutionnelles chargées d'être le pivot d'un dispositif local d'animation au plus près des jeunes.

Annexe IV

Ce rapport marque la naissance d'une nouvelle modalité d'accompagnement du jeune : l'approche globale. C'est elle, encore aujourd'hui, qui fonde et cimente la culture des missions locales.

Pour autant, cette culture a évolué pour tenir compte de la place accrue de l'insertion dans l'emploi dans les problématiques de la jeunesse. Cette évolution se fait progressivement sans renier cette culture commune : l'approche globale permet de lever les freins à l'emploi.

Cette évolution s'est traduite dans la politique de ressources humaines du réseau. A l'origine, le personnel des missions locales était surtout issu de l'éducation nationale ou du monde des éducateurs et psychologues. Le métier s'est progressivement constitué en pratique consolidée (disposant notamment d'axes métier, voir infra sur la convention collective et Annexe III – Métier et performance). Les profils recherchés aujourd'hui mettent l'accent sur le recrutement de conseillers en insertion professionnelle ou de personnel issu du monde économique. Ainsi, certaines des missions locales visitées (comme Tourcoing et Tarbes) ont choisi de recruter des conseillers ayant une expérience préalable en entreprise. L'important renouvellement des personnels depuis cinq ans (voir Annexe II – Situation financière) a favorisé cette évolution culturelle.

- ◆ Une charte et des protocoles de 1990, 2000 et 2005, communs aux missions locales, qui restent toutefois des documents très généraux

Afin de donner une cohésion à l'ensemble des structures, une charte a été élaborée en 1990 sous l'impulsion du Conseil national des missions locales alors nouvellement créé (CNML - voir *infra* pour plus de précisions sur ce conseil). Elle a été complétée par un protocole signé en 2000 et mis à jour en 2005.

La Charte des missions locales du 12 décembre 1990 rappelle les principes sur lesquels s'engagent les partenaires dans toute mission locale : une volonté de travailler ensemble sur le territoire, une intervention globale au service des jeunes, un espace d'initiative et d'innovation, une démarche pour construire des politiques locales d'insertion et de développement. Elle réaffirme les principales fonctions des missions locales : l'accueil, l'information, l'orientation, l'accompagnement, le développement local, l'innovation, l'animation du réseau partenarial et la mise en œuvre des politiques publiques.

En avril 2000, un protocole est signé entre le ministre en charge de l'emploi, le président du CNML et l'association des régions de France (ARF). La participation des régions était devenue indispensable à la suite de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 (n° 93-1313 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle) qui leur confiait la formation professionnelle des jeunes.

Le protocole de 2005 est encore plus large, puisqu'il associe l'assemblée des départements de France (ADF), notamment parce que les conseils généraux gèrent le fonds d'aide aux jeunes.

Ces documents de référence définissent les missions, le mode d'organisation et de fonctionnement, les partenariats et les moyens, afin d'aboutir progressivement au déploiement d'un réseau national à l'homogénéité renforcée, dans le respect des prérogatives de chaque collectivité territoriale. Ainsi, le protocole de 2005 précise qu'il « *vise à asseoir davantage l'unité et l'efficacité du réseau des missions locales et des PAIO, dans un cadre général commun pour l'ensemble des acteurs de terrain concourant à l'accès des jeunes à l'emploi durable.* ».

Pour autant, même si la Charte et les protocoles concourent incontestablement à la structuration du réseau, leur contenu reste très général et non contraignant. Ces documents ne peuvent être considérés comme un cahier des charges minimal. Surtout, leur application ne fait l'objet d'aucun suivi particulier par l'État et par le CNML.

Annexe IV

Les statuts des missions locales sont toutefois mis à jour, avec plus d'un tiers des structures ayant opéré des modifications depuis deux ans. Cela étant, ces modifications peuvent consister à redéfinir les membres du conseil d'administration, comme il a pu être observé dans les missions locales visitées, et non en l'intégration des éléments contenus dans les protocoles.

**Tableau 8 : Différence en mois
entre la date de la dernière modification des statuts et mai 2010**

entre 0 et 24 mois	entre 25 et 48 mois	entre 49 et 120 mois	entre 121 et 240 mois	plus de 240 mois	Total
36,3 %	18,1 %	35,9 %	8,5 %	1,2 %	100,0 %

Source : Mission IGF – Questionnaire envoyé à 469 structures – Réponses au 1^{er} juin 2010 par 259 missions locales et PAIO.

- ◆ La reconnaissance récente d'une branche professionnelle par la convention collective de 2001

Jusqu'en 2001, en l'absence de tout accord-cadre régissant le réseau, chaque structure bénéficiait d'une totale liberté en matière de statut et de rémunération. Il n'y avait *a fortiori* pas de définition des métiers, ni de profil de postes de référence.

C'est le 21 février 2001 qu'une convention collective nationale des missions locales et PAIO a été signée, entre le syndicat national des missions locales et PAIO (devenu UNML, voir *infra*) et les organisations représentatives des salariés. Elle règle les rapports entre les employeurs et les salariés des missions locales et PAIO, et de leurs groupements.

La couverture des salariés par la convention collective est obligatoire pour les missions locales et PAIO¹.

Cette convention collective a permis une reconnaissance et une harmonisation des métiers exercés au sein des missions locales, dont la classification est basée sur les compétences maîtrisées et exercées. Le réseau s'est ainsi structuré en branche professionnelle (voir *infra* pour plus de précisions sur la convention collective, Annexe II – Situation financière).

- ◆ Des interactions nombreuses entre les missions locales

Le fait que les 482 missions locales et PAIO interagissent entre elles est la marque d'un fonctionnement en réseau.

Les missions locales ont développé, sous la forme d'association, des enceintes régionales et nationales qui permettent des échanges d'expériences, la remontée des attentes des structures au niveau national et la mutualisation d'expertise, de documentation voire de prestations de services informatiques.

Par ailleurs, le fait que l'État recoure de plus en plus aux missions locales pour mettre en œuvre des politiques nationales, en les dotant d'outils juridiques et financiers, contribue à la constitution d'un réseau. L'État a d'ailleurs financé parallèlement des structures d'animation qui recourent partiellement les enceintes représentatives des missions locales tant au niveau national que régional.

Le croisement de ces diverses initiatives a contribué à fragmenter l'architecture institutionnelle.

¹ L'avenant n° 30 du 6 juin 2008, qui étend le champ de la convention collective aux maisons de l'emploi et PLIE, n'a pas fait l'objet d'un arrêté d'extension de la part du ministère du travail, ce qui rend non obligatoires l'application du texte aux structures concernées..

1.2. Une orientation claire en faveur de l'emploi mais une architecture institutionnelle fragmentée

Les missions locales qui sont à la conjonction de plusieurs problématiques et acteurs, ont vu s'accroître le rôle et les financements de l'État. Ce dernier a mis clairement l'accent sur la mise à l'emploi des jeunes. Les différents équilibres se sont donc modifiés et le système de gouvernance peine à en tirer les conséquences, tant au niveau national que régional.

1.2.1. Une orientation claire de l'État vers la mise à l'emploi

Depuis le début des années 2000, l'État a clairement choisi de faire jouer aux missions locales un rôle pivot dans sa politique de l'emploi des jeunes. S'il ne renie pas la principale originalité des missions locales qui est l'accompagnement global, il entend peser pour que l'objectif prioritaire des missions locales soit la mise à l'emploi des jeunes, comme gage d'insertion.

Ce rôle a d'ailleurs été consacré par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Cette dernière reconnaît officiellement, dans son article 2 codifié à l'article L. 5314-1 du code du travail, la participation des missions locales au service public de l'emploi.

Cette évolution s'est traduite par une augmentation importante des moyens accordés aux missions locales, par la mise en place d'instruments juridiques dédiés et enfin par un renforcement du partenariat entre les missions locales et l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), devenu Pôle emploi après la fusion de celle-ci avec les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Assedic).

- ◆ Un financement général de l'État en augmentation et quasi-exclusivement axé sur l'emploi

Les crédits budgétaires de l'État sont actuellement inscrits dans deux programmes distincts (voir pour plus de précisions, Annexe II – Situation financière).

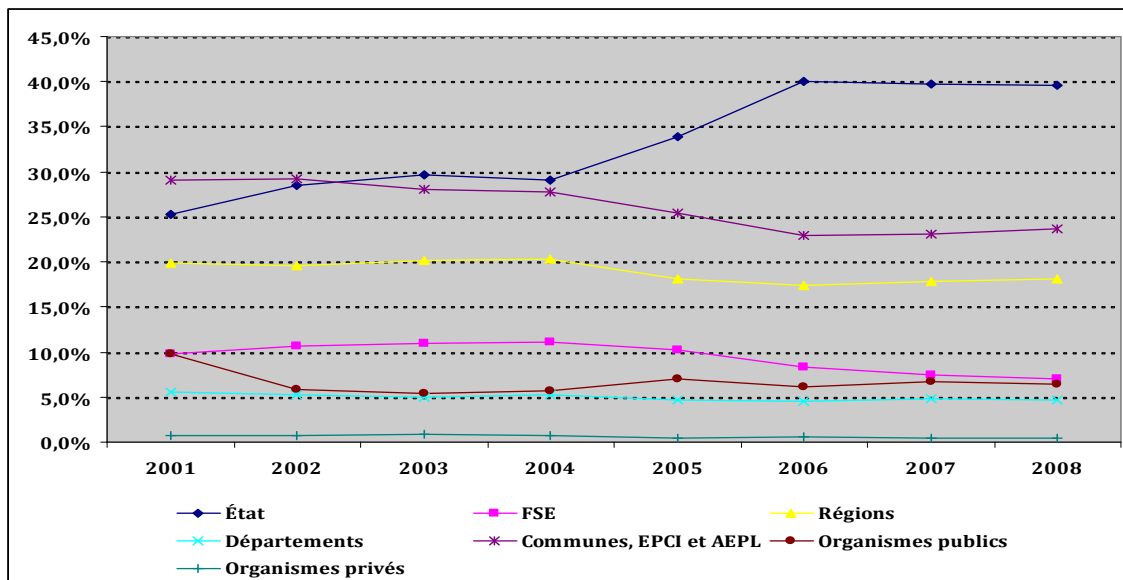
Au sein de la mission « Travail et emploi », le programme n° 102 « Accès et retour à l'emploi », (action n° 02 « Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail », sous action 2 « Accompagnement des publics les plus en difficulté »), les crédits à destination des missions locales s'élèvent à 179,60 M€ en 2010 (contre 162,60 M€ au PLF 2009 ; les crédits sont stables entre 2009 et 2010, la différence correspondant à l'intégration d'une partie des crédits FSE requalifiés).

Ils sont complétés en 2010 par l'action 5 « Politiques actives de l'emploi » du programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » de la mission « Plan de relance de l'économie » qui abonde les crédits budgétaires des actions de la mission « Travail et emploi ». Ainsi, de façon transitoire et exceptionnelle pour 2010, 51 M€ sont prévus pour renforcer les missions locales et leur permettre d'accueillir 200 000 jeunes en contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS). L'allocation CIVIS étant, elle, portée par une autre ligne budgétaire pour 88,13 M€.

Annexe IV

La part de l'État s'est nettement accrue dans le financement des activités principales des missions locales² entre 2002 et 2008. Elle est ainsi passée de 28,5 % à 39,8 % sur la période, compensant une diminution des financements européens (FSE). La part des collectivités locales est passée de 54,1 % à 46,5 % du financement total (voir Annexe II - Situation financière).

**Graphique 1 : Evolution de la part des financeurs
(hors contributions volontaires en nature mais y compris les crédits d'intervention)**



Source : Rapports annuels d'activité CNML, citant les comptes rendus d'activité des missions locales et PAIO.

Pour autant, la part de financement de l'État est variable en 2008 selon les missions locales. La moyenne est de 39,8 % (écart type de 10,4 %) ; 37 % des missions locales ont un financement État compris entre 30 et 40 %, 44 % entre 40 et 50 % et 21 % entre 50 et 60 %. Le minimum de financement État est de 10,4 % ; le maximum de 71 %.

² Les subventions de fonctionnement en activité principale (84,8 % du total des subventions en 2008) sont destinées à couvrir les charges de repérage, accueil, information, orientation (AIO), d'accompagnement des parcours d'insertion, de développement d'actions pour favoriser l'accès à l'emploi, d'expertise et observation active du territoire et d'ingénierie de projet et animation locale au service de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

Annexe IV

- ◆ La mise en place par l'État d'outils nationaux réservés aux missions locales (TRACE et CIVIS)

De 1998 à 2003, le réseau des missions locales a été chargé du pilotage du programme national TRACE (Trajet d'accès à l'emploi) pour 320 000 jeunes accompagnés vers un emploi durable. Il est remplacé, depuis avril 2005, par le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS). Il s'agit d'instruments nationaux confiés exclusivement aux missions locales.

Le CIVIS est un contrat d'un an renouvelable qui se décline en deux volets : le CIVIS renforcé, destiné aux jeunes sortis de scolarité sans CAP-BEP ou avant la terminale (niveau VI, V bis, V sans diplôme) ; le CIVIS de droit commun pour les jeunes jusqu'à BAC+2 non validé (niveau V avec diplôme, niveau IV).

La création du CIVIS s'est par ailleurs traduite par la reconnaissance d'un droit à l'accompagnement du jeune. Ainsi, l'article L. 5131-3 du code du travail, créé en 2005 par la loi de cohésion sociale, prévoit que : « *Tout jeune de seize à vingt-cinq ans révolus en difficulté et confronté à un risque d'exclusion professionnelle a droit à un accompagnement, organisé par l'État, ayant pour but l'accès à la vie professionnelle.* ».

Au-delà du strict volet financier, le souhait de l'État d'orienter plus fortement les missions locales vers les problématiques emploi s'est traduit par un élargissement de leurs prérogatives : les missions locales peuvent au-delà de l'accompagnement, faire du placement, de la prospection d'offres auprès des entreprises et prescrire des contrats aidés, jusque là réservés à Pôle emploi.

- ◆ Les relations financières entre les missions locales et Pôle emploi

Le réseau des missions locales et l'ANPE, principal opérateur de l'État en matière d'emploi, ont toujours entretenu de nombreux liens dont l'intensité a pu varier localement. Certaines agences ont pu être à l'origine de la création des missions locales ; d'autres entretenaient un climat de concurrence ou de défiance avec elles.

Jusqu'en 2006, le réseau des missions locales et l'ANPE avaient conclu plusieurs conventions de partenariats dans le but de mieux accompagner les jeunes demandeurs d'emploi : une convention de co-traitance, une convention Espace jeunes, une convention de mise à disposition d'agents de l'ANPE au sein des missions locales.

Un accord-cadre de partenariat, signé le 29 juin 2006 entre le ministère de l'emploi, l'ANPE et le CNML, a renforcé cette collaboration pour la période de juillet 2006 à 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 ainsi remplacé les diverses conventions qui unissaient jusqu'alors l'ANPE aux missions locales.

L'accord-cadre avait pour premier objectif d'homogénéiser les relations entre les deux structures pour dépasser les relations interpersonnelles créées au niveau local. Il comportait deux axes de travail communs aux deux réseaux : la co-traitance pour la mise en œuvre du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) qui consiste, en pratique, à ce que l'ANPE confie aux missions locales le suivi d'une partie des jeunes de 16 à 25 ans qui s'adressent à elle ; la complémentarité des interventions entre les agences locales pour l'emploi et les missions locales dans le champ de l'emploi.

En plus des conventions déjà conclues, le nouvel accord-cadre se donnait pour objectif d'élargir les relations des deux partenaires pour les interventions en direction des entreprises, notamment par l'accès aux offres d'emploi, l'organisation de la délégation de la mise en relation, la création d'offre par le partenaire, l'ouverture du système de gestion de l'offre, le recours aux plates-formes de vocation comme outil du partenariat.

Annexe IV

En 2009, Pôle emploi et le réseau des missions locales ont reconduit pour un an l'accord de partenariat renforcé à l'identique, le temps de procéder à l'évaluation de deux ans de conventionnement avant de faire en janvier 2010 une nouvelle convention avec l'opérateur unifié Pôle emploi.

La mise en place d'un opérateur central unique nécessitait de revoir les liens avec les différents réseaux d'accueil et d'accompagnement spécialisés, et notamment les missions locales. En effet, les compétences de l'opérateur unique dévolues par la loi pour l'ensemble des demandeurs d'emploi rencontrent celles exercées par les missions locales pour le public jeune, notamment dans la nouvelle possibilité offerte aux missions locales de prescrire des contrats aidés (voir Annexe III – Métier et performance). Dans le cadre de la préparation de la nouvelle convention 2010, un rapport du Conseil national des missions locales intitulé *Une nouvelle coopération entre le réseau des missions locales et Pôle emploi* a été remis au ministre en charge de l'économie le 8 mars 2009.

Le nouvel accord-cadre a été conclu le 26 janvier 2010 entre Pôle emploi, l'État et le Conseil national des missions locales. Il prend fin le 31 décembre 2014. Outre la mise en œuvre du projet personnalisé d'accompagnement dans l'emploi (PPAE), dans le cadre de la co-traitance, le nouvel accord fixe les conditions de la coopération en direction des employeurs, ainsi que de la mobilisation des outils et mesures de la politique de l'emploi.

Il définit également la contribution de Pôle emploi au financement des missions locales. L'article 11 de l'accord-cadre fixe à 34,5 M€ le concours financier correspondant à la prise en charge de 150 000 jeunes dans le cadre de la co-traitance.

Encadré 1 : La co-traitance

Le nouvel accord-cadre du 26 janvier 2010 précise que : « *La co-traitance est le contrat par lequel Pôle emploi délègue à un organisme, pour le public spécifique dont il a légalement la charge, l'exécution de tout ou partie de ses missions pour la mise en œuvre jusqu'à leur terme des PPAE des demandeurs d'emploi sous réserve des conditions d'âge et de sortie et en contrepartie de laquelle il verse à cet organisme une participation financière, non corrélée à l'atteinte d'objectifs de retour à l'emploi.* ».

Pôle emploi confie aux missions locales signataires d'une convention locale de partenariat renforcé la mise en œuvre du projet personnalisé d'accès à l'emploi pour des jeunes demandeurs d'emplois.

Les trois principales nouveautés de cet accord-cadre sont l'augmentation du flux de la co-traitance, l'augmentation du forfait et la possibilité de réviser le forfait à la hausse en cas de dépassement du nombre de jeunes. Le calcul reste toutefois forfaitaire sans dialogue de gestion entre Pôle emploi et les missions locales. Par ailleurs, l'État s'investit plus dans la relation entre les deux partenaires : c'est maintenant le préfet qui convoque et fixe l'ordre du jour du comité de pilotage régional.

Ce concours financier est complété par la mise à disposition de 325 postes, valorisés à 14,625 M€. Afin d'instaurer ou de garantir la confiance entre les deux partenaires une lettre de mission est prévue pour les agents de Pôle emploi mis à disposition. Cette lettre précise les conditions dans lesquelles les agents Pôle emploi affectés exercent leur activité au sein des missions locales et peuvent contribuer aux actions de partenariat renforcé au niveau régional aux côtés des animateurs des réseaux.

En définitive, même si l'accroissement des financements est la conséquence de la reconnaissance par l'État du rôle des missions locales, il conduit à soulever deux problématiques sur le positionnement des missions locales (voir *infra* sur la clarification du positionnement stratégique des missions locales) :

Annexe IV

- ◆ l'équilibre entre l'approche globale et la politique de l'emploi. L'État a souhaité, par l'augmentation des moyens alloués, consolider un réseau spécialisé dans son action en faveur de l'emploi des jeunes. La question se pose de savoir si le développement d'un réseau spécialisé autonome est contradictoire avec la mise en place d'un opérateur unique, étant admis que celui-ci n'a pas vocation à tout faire lui-même. De même le développement du volet emploi peut être perçu comme remettant en cause la notion d'approche globale ;
- ◆ l'équilibre entre l'État et les collectivités locales : l'accroissement des financements de l'État ne doit pas conduire les collectivités locales à se désengager.

Cela est d'autant plus nécessaire que, par ailleurs, techniquement, l'équilibre entre le poids croissant de l'État et l'autonomie des missions locales pourrait poser la question de la gestion de fait, gestion qui n'a évidemment pas lieu d'être. La qualification de gestion de fait (association transparente ou « para-administrative ») repose sur la méthode du faisceau d'indices³ ce qui signifie qu'elle s'apprécie au cas par cas.

1.2.2. Des instances nationales qui rendent insuffisamment compte de la pluralité des acteurs et des missions

La gouvernance des missions locales au niveau national n'a pas atteint sa maturité. Elle rend insuffisamment compte de la diversité des acteurs et des missions et ne facilite pas leur synthèse. Elle ne garantit pas les équilibres entre l'État et les collectivités locales, entre l'autonomie des structures et la tentation centralisatrice et entre la multiplicité des politiques suivies et la problématique de la mise à l'emploi.

◆ Les différents acteurs

L'analyse, nécessairement très schématique, du fonctionnement des missions locales dans ses dimensions institutionnel, opérationnel et syndical met en évidence l'absence de tête de réseau unifié. L'angle d'analyse « institutionnel » correspond au dialogue avec et entre les collectivités locales, au sein de l'État dans l'interministérialité et entre les missions locales elles-mêmes. Le caractère « opérationnel » vise la dimension technique (pilotage, animation et métier). L'angle syndical vise la représentation des intérêts des salariés, des directeurs et des présidents.

La gouvernance nationale du réseau est aujourd'hui le fait de trois acteurs : le Conseil national des missions locales (CNML) dont le rôle était jusqu'au déploiement de Parcours 3 essentiellement institutionnel, la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) qui a vu son rôle dans la gouvernance s'accroître à mesure que l'État accentuait l'orientation vers l'emploi de sa politique en direction des jeunes, et l'Union nationale des missions locales (UNML), qui a élargi ses missions au-delà de la seule représentation des employeurs.

L'Union nationale des missions locales, PAIO et organismes d'insertion sociale et professionnelle (UNML) regroupe ainsi des élus locaux qui assument la fonction de président ou d'administrateur au sein d'une mission locale et constitue le syndicat d'employeurs.

³ Le juge examine principalement les trois critères suivants : la dépendance financière envers la collectivité publique pour son financement et ses moyens (l'origine prépondérante des ressources) ; la participation à une mission de service public appartenant à la collectivité publique (l'activité de l'association peut relever de la collectivité) ; la réalité de la vie de l'association (présence prépondérante d'élus ou de fonctionnaires dans ses organes et en particulier dans les instances dirigeantes, fonctionnement réel de ces organes).

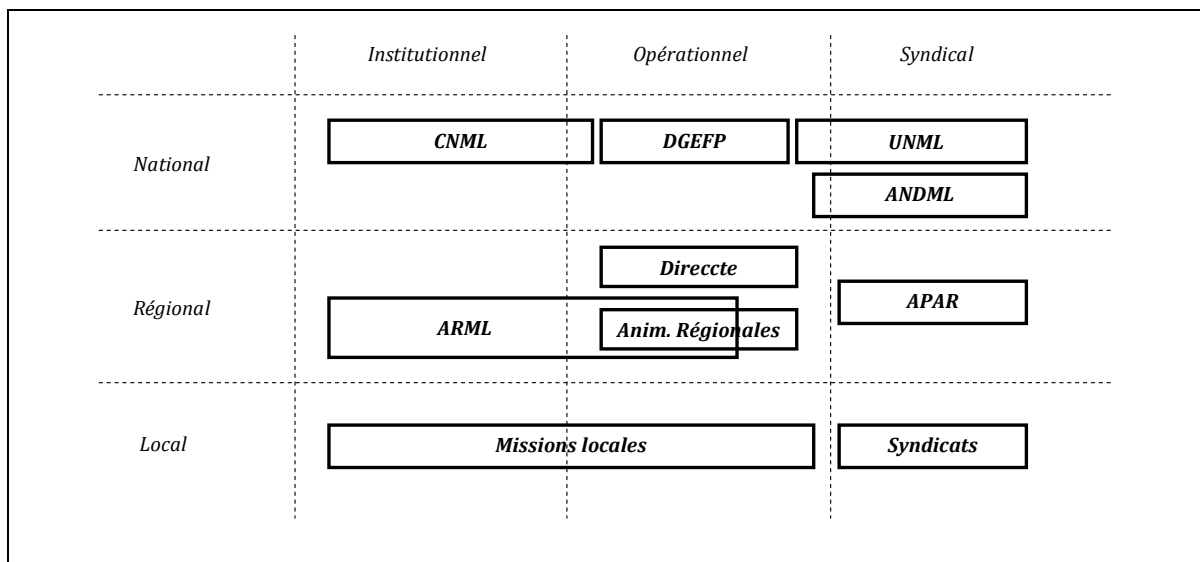
Annexe IV

Les directeurs sont représentés par l'Association Nationale des Directeurs de missions locales (ANDML) et les animations régionales par l'association professionnelle des équipes d'animation régionale (APAR).

Les organisations représentatives des salariés comme la Confédération française démocratique du travail (CFDT), la Confédération générale du travail (CGT), Force ouvrière (FO), la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC), et la Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC) participent au fonctionnement du paritarisme au travers de quatre commissions paritaires nationales : négociation, emploi-formation, interprétation-conciliation et prévoyance.

Une consultation nationale des salariés des organismes adhérant à la convention collective nationale des missions locales et PAIO, des maisons de l'emploi et PLIE s'est tenue du 16 au 20 novembre 2009. Les résultats ont confirmé la première place de la CFDT, dont le Syndicat national des métiers de l'insertion obtient 45,8 % des suffrages, mais recule comme FO (9,6 %) et la CFTC (4,4 %) par rapport aux chiffres de 2006. La CGT vient en seconde position et progresse, à 35,3 % (+3,2 %). La CFE-CGC, absente en 2006, fait sa réapparition (5 %).

Graphique 2 : Présentation schématique des instances représentatives



Source : Mission.

Annexe IV

- ◆ L'historique des différentes instances nationales montre la difficulté à trouver un point d'équilibre institutionnel, opérationnel et syndical

Dans les mois qui suivent l'ordonnance du 26 mars 1982 créant les missions locales, le gouvernement crée en 1983 la délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté (DIIJ). Dirigée par Bertrand Schwartz, elle est chargée d'animer le réseau des missions locales, ainsi qu'une cellule interministérielle de coordination du programme de formation professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans.

La loi du 19 décembre 1989 crée le Conseil national des missions locales (CNML) afin notamment de renforcer la collaboration entre l'État et les collectivités locales au sein du réseau des missions locales (voir encadré *infra*). Après la suppression par le décret du 24 décembre 2002 de la DIIJ, les administrations centrales continuent de suivre les missions locales, notamment la DGEFP qui reprend le principal outil financier TRACE.

Malgré l'absence de pilotage unifié des administrations centrales compétentes et la création d'un secrétariat général restreint auprès du CNML, ce dernier peine à monter en puissance pour assurer l'animation du réseau. Il ne reprend pas immédiatement ni complètement la fonction d'animation interministérielle, ce qui peut notamment s'expliquer par le fait que le CNML ne dispose ni des moyens financiers ni des moyens juridiques (élaboration des textes) nécessaires à cette fonction.

Parallèlement, un regroupement informel d'élus-présidents de missions locales s'est structuré en 2000, avec la création du SNML-PAIO (syndicat national des missions locales) à l'occasion de la négociation paritaire ayant abouti à la signature de la convention collective nationale des missions locales.

Ne reconnaissant pas au CNML la possibilité d'animer le réseau des missions locales et la légitimité pour porter les demandes des missions locales, le SNML-PAIO se transforme en 2002 en UNML afin, en plus de sa mission de syndicat d'employeurs, de représenter les missions locales auprès de l'État et de mutualiser les bonnes pratiques. L'UNML devient ainsi un interlocuteur des pouvoirs publics en se faisant le relais des difficultés et des propositions de ses adhérents.

Plus récemment, le CNML a commencé à s'imposer dans l'animation de l'application Parcours 3 (notamment parce que la mission insertion des jeunes (MIJ) de la DGEFP n'a pas investi sur le suivi métier de l'application), sert régulièrement de conseil à l'État (rapport sur « *Une nouvelle coopération entre le réseau des missions locales et Pôle emploi* » et mission demandée en janvier 2008 par la ministre en charge de l'emploi sur l'évaluation) et se trouve être un vecteur de communication externe (partenariat national et représentation institutionnelle).

La cohérence des actions de ces différents acteurs est recherchée. Elle devrait être renforcée avec le projet de « commission qualité ». En effet, à l'issue d'un cycle de travail consacré aux missions locales qui s'est tenu lors du premier semestre 2009, présidé conjointement par l'État (la DGEFP, des représentants des services déconcentrés) et le CNML auquel ont participé Pôle emploi, l'UNML, l'ANDML, l'APAR, ainsi que des représentants d'associations nationales de collectivités territoriales, il a été décidé par les acteurs en présence de mettre en place une commission qualité qui apportera notamment son concours aux travaux du comité de pilotage national de l'accord de partenariat renforcé avec Pôle emploi.

Annexe IV

◆ Des difficultés structurelles sur la question institutionnelle

La question institutionnelle se pose au sein de l'État et entre l'État et les collectivités locales.

• Au sein de l'État

Au sein de l'État, la disparition de la DIIJ a mis fin à une gestion conjointe du réseau par les administrations centrales. Bien que placé auprès du Premier ministre, le CNML n'a pas pour mission de définir une politique interministérielle (voir encadré *infra*). Cette situation témoigne notamment du choix assumé de l'État de donner la priorité à la mise à l'emploi des jeunes.

Ainsi, la DGEFP a pris une place déterminante dans le pilotage du réseau. Elle est chargée d'animer, de coordonner et de mettre en œuvre la politique de l'emploi et de la formation professionnelle. Elle comprend notamment la « Mission Insertion des jeunes ».

Cette dernière définit les programmes de lutte contre le chômage des jeunes mis en œuvre par le service public de l'emploi et, en lien avec le Conseil national des missions locales, par le réseau d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement des jeunes. Elle est chargée de la conception, la mise en œuvre et le suivi des actions permettant d'accompagner l'entrée dans la vie active des jeunes sortant de formation initiale et de favoriser l'insertion dans l'emploi des jeunes demandeurs d'emploi. Elle élabore les textes législatifs et réglementaires relatifs aux dispositifs d'insertion des jeunes. Elle comprend six ETP dont un ETP en charge du secrétariat.

La création récente d'un ministère en charge de la politique de la jeunesse n'a pas entraîné de refonte de la gouvernance nationale des missions locales. En réaffirmant la volonté de conduire une politique transversale en faveur de la jeunesse, elle a en revanche réaffirmé la spécificité de ces structures.

Par ailleurs, un secrétariat d'État chargé de la politique de la ville peut intervenir sur la question de la jeunesse. Tel a été le cas lors de l'instauration du contrat d'autonomie (voir Annexe III – Métier et performance).

• Entre l'État et les collectivités locales

Sur la seconde difficulté institutionnelle, le débat entre l'État et les collectivités locale est en principe porté par le Conseil national des missions locales, composé de membres désignés par le Gouvernement et comprenant des représentants de l'AMF, l'ADF et l'ARF. Mais ces dernières ne peuvent toutefois pas engager leurs membres.

◆ Une gestion opérationnelle du réseau qui distingue les logiques descendante et ascendante

Le CNML n'est pas considéré par les missions locales visitées comme l'organisme susceptible de porter les préoccupations des missions locales au niveau national. Au demeurant, son rôle n'est pas de représenter les missions locales, ses membres étant nommés et non élus et dans une logique plus descendante qu'ascendante.

Il semble par ailleurs que les missions locales ne perçoivent pas toujours les conséquences sur le terrain des actions du CNML. De fait, la conclusion de partenariats nationaux donne certes une visibilité politique à l'extérieur du réseau, mais les missions locales visitées indiquent que ces accords sont rarement directement opérationnels (système de franchise pour les entreprises partenaires, nécessité de conclure une convention spécifique compte tenu de l'autonomie des associations, partenariats souvent préexistants localement et consacrés au niveau national ...).

Encadré 2 : Le Conseil national des missions locales (CNML)

Placé auprès du Premier ministre, le CNML est composé de membres désignés par le gouvernement dont notamment des présidents de missions locales, des représentants des régions, des départements, des communes, et des représentants des administrations centrales concernées par l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Le CNML est fonctionnellement rattaché depuis 2007 au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi.

- **Compétences.** Les compétences du CNML, définies par décret (art. R. 5314-1 à R. 5314-3 du code du travail), comprennent (i) la formulation de recommandations sur les conditions de mise en œuvre par les missions locales du droit à l'accompagnement vers l'emploi et du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS); (ii) la délibération sur les propositions d'orientation du programme national d'animation et d'évaluation du réseau des missions locales; (iii) la mutualisation des bonnes pratiques développées au sein du réseau des missions locales; (iv) la consultation par le Gouvernement sur toute question relative à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes.
- **Composition du Conseil national.** En application de l'article R. 5314-5 du code du travail, le CNML est composé de :
 - Trois représentants des régions, désignés sur proposition de l'Association des régions de France ;
 - Trois représentants des départements, désignés sur proposition de l'Assemblée des départements de France ;
 - Trois représentants des communes, désignés sur proposition de l'Association des maires de France ;
 - Trente-huit présidents de missions locales désignés sur proposition du ministre chargé de l'emploi ;
 - Les représentants des ministres chargés de l'emploi, des affaires sociales, du logement, de la ville, de la santé, du budget, des droits des femmes, de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports, de l'intérieur et de la justice.

Peuvent également participer aux séances du Conseil national, avec voix consultative⁴ :

- le directeur général de Pôle emploi ou son représentant ;
 - le directeur de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, ou son représentant ;
 - trois personnes qualifiées sur proposition du ministre chargé de l'emploi. Le choix a été fait de désigner un représentant de l'UNML, de l'ANDML et de l'APAR.
- **Fonctionnement** Le président du Conseil national est nommé par le Premier ministre parmi les élus locaux, présidents de missions locales. La permanence et la coordination des travaux sont assurées par un bureau. Un secrétariat général organise le fonctionnement des instances du Conseil et l'animation des groupes de travail thématiques. Il comprend 7 personnes, pour une masse salariale de 603 k€ en 2009.

Les missions locales rencontrées se sentent plus proches de l'UNML qui délivre des services juridiques jugés de qualité (en droit du travail notamment). L'UNML est aussi l'instance qui porte les demandes des missions locales auprès de l'État en assurant une consultation régulière de ses membres et qui participe à la commission paritaire nationale de l'emploi et de la formation (CPNEF) de la branche.

Parallèlement, l'Association nationale des directeurs de missions locales (ANDML), créée en 1991, est un lieu d'échanges, d'études et de propositions sur le travail des missions locales, leur organisation, leur évolution et les politiques d'insertion des jeunes et leur mise en œuvre. Elle constitue le niveau d'organisation nationale que se sont donné les directeurs.

⁴ Article D. 5314-6 du code du travail.

Encadré 3 : L'Union nationale des missions locales (UNML)

L'Union nationale des missions locales, PAIO et organismes d'insertion sociale et professionnelle (UNML) regroupe des élus qui assument la fonction de président ou d'administrateur d'une mission locale, d'une PAIO ou d'un organisme d'insertion sociale ou professionnelle.

Constituée sous forme associative, l'UNML comptait, en 2009, 496 structures adhérentes, dont 402 missions locales (soit plus de 90 %), 25 PAIO, les 22 associations ou unions régionales de missions locales et 47 organismes d'insertion sociale et professionnelle (maisons de l'emploi, PLIE, ...).

Elle a une double compétence, agissant en tant que :

- syndicat d'employeurs. A ce titre l'UNML a signé la convention collective des personnels des missions locales et ses avenants ;
- représentant des missions locales. L'UNML est l'interlocuteur des pouvoirs publics en se faisant le relais des difficultés et des propositions des adhérents.

L'UNML est par ailleurs un membre fondateur du Réseau insertion jeune qui fédère des associations nationales pour promouvoir les actions en vue de l'insertion des jeunes : ANDML (Association nationale des directeurs des missions locales), AFIJ (Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés) et l'UNCLLAJ (Union nationale des comités locaux pour le logement autonome des jeunes).

Elle accompagne au quotidien ses adhérents en répondant à leurs questions juridiques en matière de ressources humaines notamment. Ainsi en 2009, le service juridique de l'UNML a été sollicité sur 2 811 questions, soit en moyenne 17 questions par jour ouvré, essentiellement par les missions locales (2 570 questions) et plus accessoirement par les ARML, les maisons de l'emploi, les PAIO et les autres associations d'insertion. Elle cherche aussi à mutualiser et diffuser les meilleures pratiques au sein du réseau.

Source : UNML – Mission.

Si le CNML n'est pas dans une logique ascendante (*bottom up*), il est aussi relativement faible dans sa fonction d'animation du réseau.

Il délibère certes sur les propositions d'orientation du programme national d'animation et d'évaluation du réseau des missions locales mais s'appuie pour cela « *sur la contribution des organismes et associations œuvrant pour l'animation du réseau des missions locales au niveau régional* » (art. R. 5314-1 du code du travail).

Au niveau local, le contact auprès des missions locales passe essentiellement par les administrations d'État et plus particulièrement par les DIRECCTE et leurs unités territoriales. Le CNML intervient en mode projet (notamment sur Parcours 3 et l'auto-évaluation, voir *infra*) et non dans le cadre d'une animation structurelle du réseau.

1.2.3. Une animation régionale hétérogène aux objectifs mal définis

- ◆ Au niveau régional, le pilotage des missions locales est assuré par deux, voire trois, structures différentes (voir représentation schématique *supra*).

Le premier interlocuteur des missions locales est bien entendu la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), direction qui s'est substituée à compter du 1^{er} janvier 2010 aux directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP).

Le deuxième interlocuteur est l'association régionale des missions locales (ARML - parfois dénommée Union régionale des missions locales, URML), organisme qui regroupe les présidents des missions locales de la région. Elle est représentée au Conseil national des missions locales : la pratique est en effet de nommer au CNML les 22 présidents des ARML parmi les 38 présidents de missions locales.

Essentiellement institutionnelles, ces associations peuvent porter l'animation régionale c'est-à-dire l'équipe qui anime les missions locales, de manière opérationnelle. Dans six régions cependant, l'animation régionale est portée par un autre organisme, si bien que l'on peut se trouver en présence d'un troisième acteur (Centre, Champagne-Ardennes, Nord-Pas de Calais, Pays de la Loire, Poitou-Charentes et Ile-de-France).

Le pilotage de l'animation régionale s'organise dans le cadre d'un protocole régional signé entre l'État, le conseil régional, les conseils généraux et l'association régionale des missions locales.

L'animation régionale participe à l'élaboration et au suivi des programmes d'animation régionale concertés avec les financeurs régionaux (État, Conseil régional, association régionale des missions locales et plus généralement des partenaires signataires du Protocole de 2005). Plus généralement, l'animation régionale développe une expertise partagée, acceptée à la fois par les missions locales, par les conseils généraux et régionaux et par l'État. Sa fonction la mieux identifiée est la présence d'un référent sur l'application Parcours 3 susceptible notamment d'apporter une expertise sur la réalisation de requêtes.

Le CNML souhaite en faire des relais des orientations nationales mais peine à y arriver. Ainsi le programme national d'animation et d'évaluation du réseau des missions locales du CNML s'appuie, conformément à l'article R. 5314-1 du code du travail « *sur la contribution des organismes et associations œuvrant pour l'animation du réseau des missions locales au niveau régional* ». Le CNML doit seulement « *favoriser la coordination de leurs activités* ». Le programme national d'animation cherche à y concourir.

- ◆ Le niveau régional poursuit des objectifs mal définis

L'organisation régionale du réseau des missions locales est confortée par la circulaire du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi en date du 29 septembre 2008 (DGEFP n° 2008-15). Cette dernière précise toutefois que les « *objectifs et actions subventionnés relèvent de différents champs ; ils concernent à la fois des appuis techniques dont peuvent bénéficier les missions locales, et des lieux de représentation ou d'échanges relatifs aux missions locales* ».

Annexe IV

En outre, elle souhaite « dans un souci d'efficacité de l'action publique, en particulier lorsqu'elle donne lieu à des dépenses budgétaires pour l'État », qu'il soit mieux distingué entre les fonctions :

- « de représentation et d'organisation qui renvoient naturellement à la liberté des acteurs et n'appellent pas de conventionnement général avec et par l'État ;
- d'appui technique, d'animation professionnelle et de valorisation des actions professionnelles que l'État a vocation à conventionner, sur la base d'une offre de services adaptée aux besoins des missions locales. »

Le premier point fait explicitement mention des associations régionales des missions locales ; le second de l'animation régionale, qui peut parfois être distincte de cette association.

- La représentation par les associations régionales

Sur le premier point, la problématique semble complexe. Les ARML ont vocation à être financées par les cotisations de leurs membres. La subvention par l'État de cette activité de représentation ne va pas de soi et reste ouverte.

Pour autant, l'État a intérêt à voir se renforcer un échelon régional qui permet à la fois de respecter les diversités des territoires et de contribuer à la cohérence des politiques publiques. C'est en effet à ce niveau que les compétences décentralisées ont fortement augmenté (notamment la politique en matière de formation professionnelle) et que l'État se réorganise (avec la constitution des DIRECCTE).

L'association régionale des missions locales se trouve de ce fait signataire de conventions régionales, alors même que son rôle de représentation est ambigu puisque des conventions par structure sont conclues. Il en est ainsi par exemple de la déclinaison régionale de la convention de partenariat renforcé entre les missions locales et Pôle emploi, ceci s'expliquant par la présence du côté de l'État d'un pilotage par la DIRECCTE et du côté de Pôle emploi par celle de la direction régionale (voir *supra* la représentation schématique des conventions).

L'association régionale est sollicitée en tant qu'interface, facilitateur ou structure de coordination dotée d'une expertise partagée par le biais de l'animation régionale. Elle évite à l'État, lorsqu'il le juge pertinent, de recourir systématiquement à un dialogue bilatéral avec chaque mission locale.

- L'appui technique par les animations régionales

Sur le second point de la circulaire, la DGEFP a étendu la démarche de conventionnement par objectifs aux animations régionales (circulaire n° 2008-15 du 29 septembre 2008 relative au financement des structures chargées du programme régional d'animation des missions locales).

Cette démarche apparaît toutefois à ce stade moins aboutie que celle applicable aux missions locales (voir *infra*, la convention pluriannuelle d'objectifs). L'offre de services est en effet imprécise. Les animations s'organisent autour de quatre missions principales que l'État souhaite soutenir et développer :

- une mission de développement des compétences et de professionnalisation des missions locales, à laquelle se rattache notamment l'accompagnement de Parcours 3 ;
- une mission de capitalisation et de communication visant à répertorier, diffuser et valoriser les bonnes pratiques des missions locales ;
- une mission d'observation des besoins des jeunes du territoire et des réponses apportées par les missions locales ;
- une mission d'animation des partenariats régionaux.

Annexe IV

Même si la circulaire précise aux DIRECCTE que le budget alloué aux animations doit dépendre « *de l'offre de service que vous choisirez de financer* », ces structures fonctionnent encore sur un mode subventionnel, sans indicateur clairement établi d'activité ou de résultat. Ce financement reste largement forfaitisé, la même circulaire prévoyant que « *l'observation des pratiques montre que le financement du programme d'animation représente selon les régions de 1 à 6 % du budget consacré aux missions locales. Le respect d'une fourchette de 2 à 4 % du budget global des missions locales semble de bonne gestion* ».

- ◆ Les animations régionales sont des structures très hétérogènes, ce qui est problématique notamment pour l'assistance à l'application Parcours 3

Les animations régionales s'appuient sur 80 ETP dont 18 ETP dédiés à l'accompagnement Parcours 3 (gestion des entrepôts régionaux et animation).

La cartographie succincte par région (voir tableau *infra*) montre une forte hétérogénéité des budgets (entre 65 000 € en Corse et 500 000 € en Rhône-Alpes). Le financement de l'État est également très hétérogène : il va de 100 % lorsque l'animation est uniquement dévolue à l'accompagnement Parcours 3 (comme en Alsace) à 39 % (Languedoc-Roussillon), pour une moyenne de 65 % hors plan de relance.

L'hétérogénéité est forte sur l'importante mission d'assistance à Parcours 3 qui comprend d'une part l'administration de l'entrepôt régional et d'autre part l'accompagnement des missions locales : 0,5 ETP pour le Languedoc-Roussillon à 3 ETP en Picardie.

Annexe IV

Tableau 9 : Caractéristiques des animations régionales

Régions	Structures	Effectif en personnes 2010	Effectif en ETP 2010	dont ETP P3	Budget animation 2010 en € *	dont financement État en € *	Observations
Alsace	ARML	2	1,4	0,0	68 602	68 602	l'assistance P3 est assumée par une conseillère au sein d'une mission locale pour 0,2 ETP directement financé par l'État
Aquitaine	ARML	5	5,0	1,0	290 000	160 000	
Auvergne	ARML	4	4,0	1,0	245 000	150 000	financement région : 80 000 €
Basse Normandie	ARML	2	2,0	0,0	119 210	79 450	financement région : 39 760 € ; l'assistance P3 est assumée par un prestataire sur un financement État
Bourgogne	ARML	4	3,8	1,0	165 224	116 224	financement région 29 000 € en prévisionnel
Bretagne	ARML	3	2,8	0,0	199 789	101 424	budget 2010 prévisionnel ; l'assistance P3 est assumée par un prestataire sur financement État
Centre	CARIF	3	2,8	0,8	201 825	100 912	financement région de 100 912 €
Corse	ARML	1	1,0	0,0	65 000	50 000	l'assistance P3 est portée par la mission locale de Bastia et financée par l'État pour 120 h par an.
Champagne Ardenne	CARIF	4	3,4	1,0	215 000	85 000	budget hors connexion Parcours 3 et auquel s'ajoute la prise en charge d'un CDD d'un an chargé de missions entreprises sur un cofinancement État/ACSE.
Ile de France	CARIF	6	6,0	1,0	407 324	182 000	budget prévisionnel - pas de convention État.
	ARML	1	1,0	0,0	80 000	80 000	La coordonnatrice est assistée par deux délégués régionaux intervenant à titre bénévole et dont les missions locales respectives supportent le coût sur leur budget de fonctionnement
Franche Comté	ARML	2	2,0	0,0	241 990	125 420	budget prévisionnel
Haute Normandie	ARML	6	3,1	0,6	185 006	175 006	budget prévisionnel
Languedoc Roussillon	ARML	3	2,5	0,5	264 310	102 409	plus 1 CAE Passerelle
Limousin	ARML	2	1,1	0,0	65 000	45 000	plus 1 ETP expérimentation sociale, et un chargé de mission Ingénierie des CAE passerelle
Lorraine	ARML	4	3,8	1,0	322 848	268 600	.
Midi-Pyrénées	ARML	6	3,9	1,0	403 813	218 253	l'ETP P3 intègre tous les travaux relatifs aux rapports d'activité et à la mise en valeur des actions et statistiques du réseau ; la seule partie dédiée à l'animation P3 et à l'entrepôt régional s'établit à 0,3/0,4 ETP

Annexe IV

Régions	Structures	Effectif en personnes 2010	Effectif en ETP 2010	dont ETP P3	Budget animation 2010 en € *	dont financement État en € *	Observations
Nord-Pas de Calais	CARIF	7	6,3	1,0	381 903	239 891	financement de la région à hauteur de 61 012 €
	ARML	1	0,5	0,0			1 chargé de mission santé porté par l'association régionale des missions locales et financé par la région à hauteur de 39 075 €
Pays de la Loire	CARIF	4	3,5	0,8	270 000	191 500	budget hors hébergement P3
Paca	ARML	6	4,0	1,0	342 714	209 214	
Picardie	ARML	3	3,0	3,0	233 600	160 354	
Poitou Charente	ARML	2	1,6	0,6	131 293	100 000	assistance technique P3 (Prestation privée pour l'ARML) : 49 000 €
	CARIF	2	1,5	0,0	76 000	42 000	
Réunion	ARML	2	2,0	1,0	68 000	68 000	
Rhône-Alpes	ARML	10	8,6	2,0	507 500	251 000	hors les expérimentations « 10 000 permis » et mobilité internationale
Totaux		95	80,6	18,3	5 482 951	3 370 259	

*Source : CNML - * Hors contrat hébergement P3 des ML et hors plan de relance.*

1.3. Les outils de suivi du réseau sont pertinents mais encore sous-exploités

L'État joue un rôle majeur dans la professionnalisation du réseau, notamment en ayant mis en place les conventions pluriannuelles d'objectifs et l'application informatique Parcours 3, outils puissants consolidation du réseau. La convention collective de 2001 a permis également de structurer la branche.

Cela étant, toutes les potentialités de ces outils n'ont pas encore été exploitées en raison notamment du défaut de pilotage de l'État, du contexte socio-économique récent, d'un manque d'adaptation aux dernières évolutions et d'une appropriation encore insuffisante par l'échelon régional et les missions locales.

1.3.1. Un pilotage par objectifs puissant mais inachevé

Mis en place par l'État à partir de 2008, le pilotage par objectifs des missions locales est récent et encore inachevé, notamment parce qu'il n'est pas associé à une véritable évaluation et ne tire pas les conclusions de la performance sur les financements.

Tout en respectant l'approche globale de la situation du jeune, il cherche à orienter l'activité et les résultats des structures autour de l'emploi et de l'insertion économique. Particulièrement structurant, cet outil est, au-delà du dialogue de gestion avec l'État, étendu à d'autres financeurs, comme les collectivités territoriales.

- ◆ La mise en place d'une convention pluriannuelle d'objectifs entre l'État et les missions locales a accéléré la mutation du réseau

La convention pluriannuelle d'objectifs (CPO), mise en place par la circulaire DGEFP n° 2007-26 du 12 octobre 2007 relative au financement du réseau des missions locales et PAIO permet d'inscrire dans la durée la relation contractuelle entre l'État et les missions locales.

Elle cherche à bâtir une relation contractuelle unique⁵ entre l'État et les missions locales en s'appuyant sur des objectifs contextualisés. Elle permet ainsi d'améliorer le suivi de la gestion des missions locales dans le cadre de la LOLF en articulant les objectifs fixés à chaque mission locale et le projet annuel de performance.

Les subventions sont désormais associées à des objectifs d'activité et de résultat et à la mesure de leur réalisé. Une offre de service en cinq axes a été posée : (i) accueil, information et orientation ; (ii) accompagnement ; (iii) actions pour favoriser l'accès à l'emploi ; (iv) expertise et observation active du territoire ; (v) ingénierie de projet et animation locale.

La CPO vise à passer d'une logique de financement de moyens à un financement d'une offre de service assortie d'objectifs. Elle ne revient toutefois pas sur le caractère subventionnel des fonds versés par l'État (ce qui écarte la rémunération de prestations de service), ni sur le caractère global de ce versement. Elle ne comporte à cet égard pas de fonds fléchés (activités spécifiques).

Pour autant, l'État cherche, dans le cadre de ce mode de subvention globale et à l'aide d'une convention retraçant l'ensemble de l'offre de service des missions locales, à financer en priorité les trois axes qui sont les plus orientés « emploi » c'est-à-dire les premiers axes cités plus haut. La CPO est conçue comme un instrument d'incitation à la mise à l'emploi des jeunes sans renier l'approche globale.

⁵ La CPO permet selon la circulaire du 12 octobre 2007 précitée de « substituer aux multiples conventions annuelles entre l'État et les missions locales une seule convention pluriannuelle fondée sur la définition commune d'objectifs et de résultats à atteindre au regard d'un diagnostic partagé des besoins du territoire ».

Annexe IV

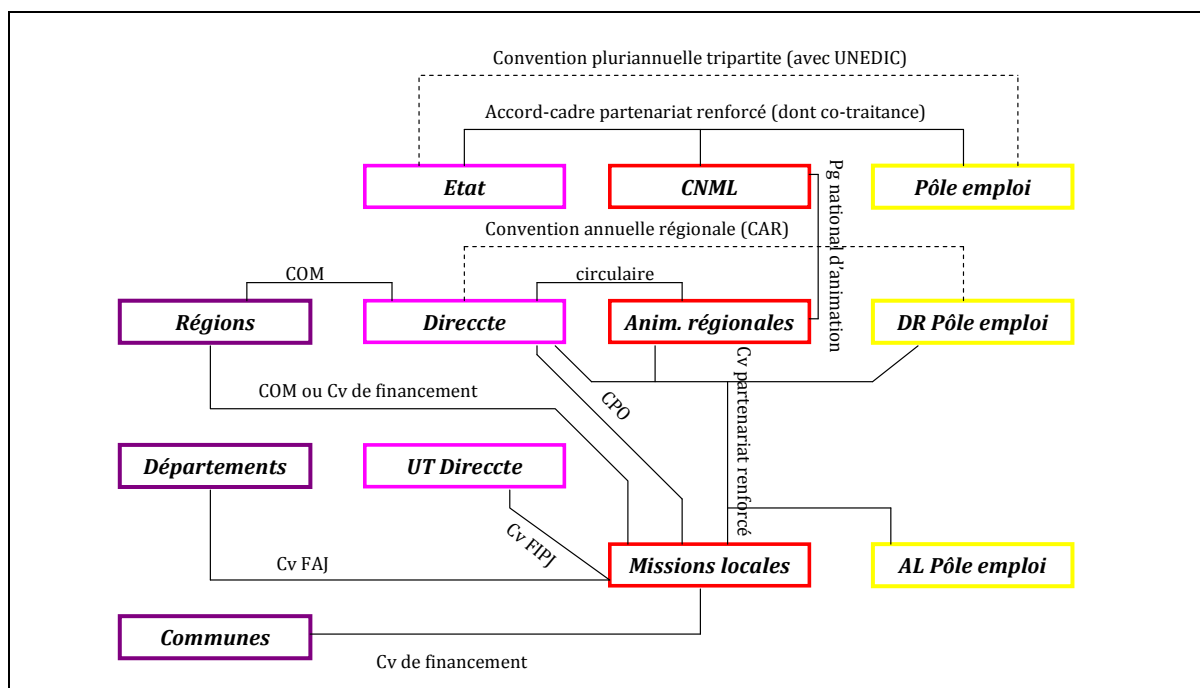
Le financement de l'État prend en compte l'ensemble de l'offre de service de la mission locale, aux côtés des autres financeurs publics, notamment des collectivités territoriales, dans une logique de cohérence et de complémentarité de l'action publique en faveur des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle et sociale.

En définitive, en respectant la pluralité des missions et des acteurs, la CPO a été adoptée par les missions locales rencontrées. Les directeurs des missions locales rencontrés ont indiqué que cet exercice leur a permis de mieux structurer leurs propres actions en interne, de structurer le dialogue avec l'État et de poursuivre une mutation vers une culture de résultats et de mise à l'emploi.

- ◆ Un effet de la CPO structurant parmi les autres instruments de pilotage des missions locales

Les différents financeurs peuvent contractualiser avec chaque mission locale distinctement en fonction des objectifs qui lui sont propres. Dans ce cadre, la formalisation par l'État de l'offre de services dans le cadre des conventions pluriannuelles a été structurante. Le dispositif conventionnel apparaît toutefois d'une grande complexité.

Graphique 3 : Principales conventions conclues dans le réseau des missions locales



Source : Mission.

Selon les régions, la mise en cohérence des financements s'exerce dans le cadre de conférences de financeurs ou au travers de contrats d'objectifs et de moyens relatifs à l'insertion professionnelle des jeunes, s'insérant ou complétant la CPO. Certains conseils régionaux ont ainsi mis en place des indicateurs complémentaires à ceux demandés par l'État sur la politique de formation professionnelle.

Annexe IV

◆ Une évaluation de l'activité encore balbutiante

Le protocole de 2000 prévoit : « *Un cadre commun d'évaluation de l'activité du réseau sur le plan national, régional et local sera recherché ; l'appréciation se fera à partir des critères quantitatifs et qualitatifs précisant la situation des jeunes et notamment le nombre de jeunes suivis et de services rendus dans tous les domaines et le nombre de jeunes ayant trouvé une situation d'emploi ou de formation au terme du suivi.* ».

Le dernier alinéa de l'article L. 5314-2 du code du travail ajouté par la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie prévoit que « *les résultats obtenus par les missions locales en termes d'insertion professionnelle et sociale, ainsi que la qualité de l'accueil, de l'information, de l'orientation et de l'accompagnement qu'elles procurent aux jeunes sont évalués dans des conditions qui sont fixées par convention avec l'État et les collectivités territoriales qui les financent. Les financements accordés tiennent compte de ces résultats.* »

Les premières réflexions du réseau des missions locales remontent à 2001 : l'objectif était au-delà de l'évaluation de définir des indicateurs synthétiques et pertinents pour l'ensemble du réseau. Cet exercice n'a pas abouti même si un document relativement complet a pu être réalisé en septembre 2004.

En janvier 2008, la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi a demandé au CNML de travailler à nouveau sur l'évaluation des missions locales. Une phase d'expérimentation a été menée, en concertation avec les élus, les directeurs et le personnel de dix missions locales volontaires. Un comité de pilotage national d'évaluation composé de présidents et directeurs de missions locales, de présidents d'associations régionales et d'animateurs et de représentants d'un conseil régional et des services de l'État (DGEFP et DARES) assurait le suivi de cette expérimentation. A l'issue de cette phase de test et en concertation avec le comité de pilotage, un référentiel et une méthodologie ont été proposés par le Cabinet Civito et arrêtés par le comité de pilotage. Ce référentiel est aujourd'hui en cours de diffusion.

Pour autant, même si la méthode s'inscrit dans le prolongement des travaux de 2004, la démarche s'en éloigne fortement, passant d'une logique d'évaluation du réseau à une logique d'auto-évaluation de chaque mission locale. En effet la méthodologie en cours de diffusion prévoit que :

- la décision de mettre en place une évaluation revient au conseil d'administration, au nom de l'autonomie associative. ;
- il s'agit en principe d'une auto-évaluation. La démarche est pilotée par le directeur de la mission locale qui désigne un « chargé d'évaluation » membre de la mission locale qui anime un « groupe projet évaluation ». Le conseil d'administration peut toutefois décider de faire appel à un expert extérieur « *pour venir ponctuellement en appui au chargé d'évaluation* » et/ou de mettre en place un comité de pilotage partenarial ;
- même si un référentiel et une méthodologie communs ont été élaborés, chaque mission locale choisit ses thèmes d'évaluation et les indicateurs qu'elle juge pertinents ; aucune harmonisation régionale ou nationale n'est prévue dès lors que l'on reste dans une logique d'auto-évaluation. Ainsi les seuls indicateurs communs à l'ensemble des missions locales demeurent ceux contenus dans les conventions pluriannuelles d'objectifs ;
- après l'évaluation, le conseil d'administration diffuse les résultats de l'évaluation. Cette démarche est déconnectée des conventions conclues par la mission locale, notamment avec l'État. Elle n'emporte pas de conséquence sur les financements.

Annexe IV

En définitive, et sans nier l'intérêt d'une auto-évaluation notamment en termes d'appropriation d'outils et d'indicateurs, cette démarche n'est pas fondée sur des analyses qualitatives et quantitatives objectivées et communes au réseau. Elle constitue une démarche d'aide au management des directeurs des missions locales.

Cela étant, l'État est fondé, dans le cadre de l'exercice de convention pluriannuelle d'objectifs, à procéder à une évaluation et d'en fixer les termes au cours du dialogue de gestion. A ce stade, l'État, même s'il demande un bilan de l'activité contextualisé (voir *supra*) n'a pas posé formellement cette exigence.

◆ Dans sa forme actuelle, toutes les conséquences de la CPO ne sont pas encore tirées

Deux types de conséquences n'ont pas été tirées : la première au niveau des missions locales, les résultats obtenus n'ayant pas conduit à revoir l'allocation des moyens ; la seconde au niveau national, aucune consolidation des CPO n'étant réalisée en amont ni en aval.

- La première conséquence non tirée est le passage à une modulation du financement en fonction des résultats.

La convention pluriannuelle n'a pas vocation à passer à un financement exclusivement fondé sur les résultats de la structure, ce qui serait au demeurant irréaliste au regard de la rigidité des charges des missions locales. Elle cherche simplement à rééquilibrer progressivement les financements au regard d'une part des besoins du territoire et d'autre part de la qualité de l'offre de service.

Force est toutefois de constater qu'à la suite des dialogues de gestion annuels et des renouvellements des conventions pluriannuelles, toutes les conséquences ne sont pas tirées des indicateurs de résultat. Ainsi, les DIRECCTE rencontrées par la mission ont indiqué ne pas moduler les dotations annuelles en fonction de la performance. De même les objectifs n'ont pas toujours fait l'objet d'un suivi attentif, une part significative des objectifs ayant été atteint à plus de 120 % par une large majorité de missions locales (voir Annexe III – Métier et performance).

Le nouveau contexte lié à la crise économique explique pour une part cette absence de modulation. Il a en effet été jugé délicat de diminuer les moyens de certaines missions alors qu'elles devaient faire face à un surcroît d'activité. Paradoxalement, les crédits du plan de relance, par définition non récurrents, pourraient faire l'objet d'une répartition fondée pour partie sur les résultats, selon des modalités laissées à l'appréciation des DIRECCTE.

Les modalités de conclusion des CPO ne permettent pas non plus de tirer toutes les conséquences des résultats des missions locales. Conçue pour se dérouler sur une durée de trois ans, la convention est reconduite tacitement chaque année, sous réserve de la présentation par l'association, un mois après la tenue de l'assemblée générale et, au plus tard, à l'expiration d'un délai de six mois suivant la clôture de l'exercice comptable, des comptes rendus financiers et d'un bilan d'activité annuel. L'État notifie chaque année le montant de la subvention après conclusion d'un avenant signé entre les deux parties.

L'enveloppe régionale a été initialement fixée par la DGEFP lors du premier exercice CPO à l'aide d'indicateurs socio-économiques de chaque région. Ces crédits ont été par la suite reconduits, chaque région conservant le poids observé l'année précédente. Même si les objectifs des missions locales ne sont pas atteints, la DIRECCTE continue à verser la totalité de l'enveloppe dont elle dispose.

Enfin, la CPO ne permet pas d'évaluer le service rendu et les coûts. Un obstacle pratique important réside dans le fait que les missions locales n'ont pas de comptabilité analytique mais seulement une répartition de leurs budgets par axe métier.

Annexe IV

Il conviendrait également d'évaluer les écarts de performance. Elle implique de s'interroger non seulement sur la pertinence des outils (comme peut le faire la DARES notamment) mais également des structures, ce qui suppose la mise en place d'indicateurs de performance communs et non simplement des indicateurs d'activité ou de résultats.

- La seconde conséquence non tirée est l'absence totale de consolidation des CPO et donc l'absence d'une stratégie de réseau.

Alors que l'outil Parcours 3 permet facilement de suivre l'évolution des résultats obtenus par l'ensemble des missions locales, la consolidation de ces données n'est pas réalisée au niveau national. L'absence de saisie des objectifs dans Parcours 3 et dans Icare ne facilite pas l'exercice : elle suppose en effet que les missions locales servent un tableur Excel distinct pour apparier les fichiers (voir *infra*).

Si des éditions régulières de la requête CPO sont effectuées deux ou trois fois par an par le laboratoire national, celles-ci sont envoyées aux DIRECCTE qui ont chacune monté leur propre tableau de bord pour les missions locales qu'elles suivent, en y ajoutant manuellement les objectifs fixés par les conventions.

Ces tableaux de suivi n'étant pas harmonisés, la consolidation nationale est rendue difficile. Ainsi, la DGEFP ne dispose pas d'une CPO globale des missions locales. En l'absence de consolidation, il est impossible d'évaluer le fonctionnement même de la CPO.

Après s'être fait communiquer les fichiers des DIRECCTE, la mission de l'inspection générale des finances a procédé elle-même à la consolidation des données. Les résultats obtenus au terme de ce travail mettent en évidence une absence de pilotage global des CPO (voir Annexe III – Métier et performance).

◆ Les conventions pluriannuelles devraient être précisées

Les missions locales relèvent, selon la Direction des affaires juridiques, du champ d'intervention des services d'intérêt économique général à caractère social. Tous les critères sont en effet réunis : bien qu'ayant le statut d'association ou de GIP, elles sont des entités économiques ; elles exercent une activité économique, même si celle-ci présente un caractère social ; cette activité leur a été confiée dans le cadre d'un acte exprès de la puissance publique (art. L. 5314-1 à L. 5314-4 du code du travail) ; elles présentent incontestablement un caractère d'intérêt général.

Sauf à considérer les missions locales comme des entités *In House*, les fonds publics versés par l'État et les collectivités locales aux missions locales pour la réalisation de leurs activités de services d'intérêt économique général (SIEG) à caractère social peuvent être qualifiés d'aides d'État sauf s'il est démontré que les quatre critères de la jurisprudence de la cour de justice des communautés européennes du 24 juillet 2003 Altmark sont cumulativement remplis :

- l'entreprise bénéficiaire doit effectivement être chargée de l'exécution d'obligations de service public et ces obligations doivent être clairement définies ;
- les paramètres sur la base desquels est calculée la compensation doivent être préalablement établis, de façon objective et transparente ;
- la compensation ne peut dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, compte tenu des recettes s'y rapportant et d'un bénéfice raisonnable ;

Annexe IV

- enfin, lorsque le choix de l'entreprise chargée de l'exécution d'obligations de service public n'est pas effectué dans le cadre d'une procédure de marché public permettant de sélectionner le candidat capable de fournir ces services au moindre coût pour la collectivité, le niveau de la compensation nécessaire doit être déterminé sur la base d'une analyse des coûts qu'une entreprise moyenne bien gérée et adéquatement équipée, aurait encourus.

Si l'une des quatre conditions n'est pas remplie, les fonds versés sont qualifiables d'aides d'État et doivent être notifiés. La décision du 28 novembre 2005 (composant le paquet « Monti-Kroes ») permet cependant d'exonérer de l'obligation de notification à la Commission les compensations de SIEG de moins de 30 M€ par an et par structure tous financements publics confondus⁶. La compatibilité des financements SIEG doit toutefois reposer sur des principes de transparence (le calcul de la compensation de service public est réalisé sur la base de paramètres établis en amont de façon objective et transparente) et de proportionnalité (les financements publics ne doivent pas occasionner de surcompensation au bénéfice du prestataire). Autrement dit, les trois premiers critères doivent en tout état de cause être remplis.

En pratique, cette réglementation milite :

- pour une plus grande précision du mandat conféré par la puissance publique aux missions locales. Pour l'État, la convention pluriannuelle d'objectifs fait office de mandat. Cette dernière mériterait toutefois d'être complétée pour mieux préciser les différentes conditions (s'agissant des collectivités locales, voir *infra*) ;
- pour la mise en place d'une comptabilité analytique qui permet de mieux identifier les coûts et les financements associés.

1.3.2. Une convention collective vieillissante et un dispositif de formation important mais perfectible

Compte tenu de la forte évolution de la culture du réseau, la convention collective ne tient plus compte des nouveaux métiers ni des nouvelles contraintes de gestion des missions locales.

- ◆ La convention collective ne tient pas compte des nouveaux métiers

Une convention collective des missions locales et PAIO a été signée le 21 février 2001, entre le syndicat national des missions locales et PAIO et les organisations syndicales.

Elle règle les rapports entre les employeurs et les salariés : (i) des missions locales et PAIO, et de leurs groupements ; (ii) des maisons de l'emploi ; (iii) des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE).

Près de 11 000 personnes travaillent dans les missions locales, dont 645 ETP mis à disposition par les collectivités territoriales, Pôle emploi et diverses administrations.

⁶ L'entreprise doit en outre avoir un chiffre d'affaires annuel hors taxes, toutes activités incluses, de moins de 100 M€ au cours des deux exercices précédant celui de l'octroi du SIEG. Or, pour mémoire, le budget de la mission locale la plus importante, celle de Marseille, est de l'ordre de 6 M€.

Annexe IV

Parmi ces professionnels, on trouve de nombreux conseillers qui sont en relation directe avec les jeunes, mais aussi une grande variété de métiers et de compétences : chargés d'accueil, secrétaires, comptables, assistants informatiques, chargés de documentation, chargés de communication, responsables de secteur, chargés de mission, sans oublier les directeurs et directrices des structures. Nombre de salariés sont très polyvalents, issus de formations diverses et cumulent souvent plusieurs attributions. Cette diversité des compétences contribue au savoir-faire et à la réactivité des missions locales.

Le système de classification de la branche professionnelle des missions locales organise les parcours professionnels et fonde la rémunération sur la maîtrise et l'évaluation des compétences professionnelles du salarié. 48 domaines de compétences sont définis et décrits avec les activités correspondantes. 14 emplois repères sont répartis dans 4 métiers homogènes.

Tableau 10 : Métiers et emplois repères

Métiers	Emplois repères
Insertion sociale et professionnelle	Chargé d'accueil Conseiller niveau 1 Conseiller niveau 2 Chargé de projet
Information-communication	Chargé d'animation Chargé de documentation Chargé d'information et de communication
Gestion	Assistant administratif Assistant de gestion Assistant de direction Assistant financier Assistant informatique
Encadrement	Responsable de secteur Directeur

Source : Annexe 2 de la convention collective du 21 février 2001.

Les métiers exercés aujourd'hui dans le cadre de la convention collective ont évolué sans que les conséquences en soient tirées sur la liste des emplois repères. Ainsi, la convention ne prévoit pas :

- dans le métier « Information-communication », les métiers issus du déploiement de Parcours 3. En particulier l'expertise nécessaire au travail de référent tant dans les missions locales que dans les animations régionales ne peut être couverte par l'emploi d'assistant informatique, dès lors qu'il s'agit d'un métier d'administration d'un système d'information ou d'expertise en matière de requêtes et non de simple assistance ;
- dans le métier « Gestion », les nouveaux métiers liés à l'animation régionale ne sont pas répertoriés ; de même, il n'existe pas d'emploi de « gestionnaire » avec un statut de cadre alors que cette fonction présente un degré de responsabilité élevé, notamment dans le cadre de la gestion budgétaire et prévisionnelle de la structure et la gestion de la CPO et des crédits européens. Il n'existe pas non plus d'emploi de directeur adjoint alors que cette fonction a vocation à se développer par l'augmentation de la taille des structures (mouvements de fusion en cours).

Annexe IV

- ◆ L'effort de formation des personnels est important mais encore insuffisant sur Parcours 3 malgré le *E learning*

La convention collective prévoit qu'un plan de formation de la branche professionnelle est défini chaque année. Une politique de formation professionnelle très structurée existe et est gérée par les partenaires sociaux au niveau national.

Uniformalion est l'organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) chargé de collecter les fonds permettant de concevoir, financer et réaliser des actions de formation professionnelle de la branche professionnelle.

Ce système a permis en 2008 à plus de 53 % des salariés de missions locales de bénéficier d'actions de formation d'une durée moyenne de 35 heures. Ces actions ont bénéficié de manière importante aux conseillers de niveau 1 qui ont suivi à plus de 64 % une formation.

Ces résultats s'expliquent par le souhait des partenaires sociaux de mettre l'accent sur la professionnalisation du réseau en s'appuyant sur la formation. La cotisation a été fixée à 2,5 % de la masse salariale soit à un niveau bien supérieur au minimum national de 1,6 % : Sur ces 2,5 % 2,35 % sont inscrits dans un fonds mutualisé au niveau de la branche (et affecté en partie au CIF).

Le souhait de ne pas pénaliser les missions locales de petite taille (moins de 10 salariés) a conduit les partenaires sociaux à prévoir un plancher de formation d'environ 1 500 € en 2010 par structure.

Tableau 11 : Participation à la formation professionnelle continue
(calculée sur la masse salariale brute)

	Plan de formation	Professionnalisation	CIF / CDI
Structure de 20 salariés et plus	1,80 %	0,50 %	0,20 %
Structure de moins de 20 salariés	2,35 %	0,15 %	

Source : UNML. Uniformalion.

En plus de ces contributions, toute entreprise doit obligatoirement verser une contribution de 0,2 % de la masse salariale brute destinée au fonctionnement des commissions paritaires nationales de la branche ML PAIO.

A la différence d'autres OPCA, les missions locales constituent une section à part entière si bien que les fonds reviennent nécessairement à la formation de leurs personnels.

Les formations sont organisées en trois niveaux. La branche adopte un programme national ainsi que des programmes régionaux de formation. Si la structure a dépassé son volume de formation, elle peut demander un abondement pris sur les fonds mutualisés.

L'UNML a confié l'activité de formation à ASTRADALIS (association pour le parcours des métiers de l'insertion) à compter de septembre 2008. Cette association est composée d'anciens membres de l'UNML, présidents ou administrateurs de missions locales. Elle fait appel essentiellement aux ressources et compétences existant dans le réseau des missions locales et organisations d'insertion pour concevoir et dispenser les formations.

Annexe IV

Tableau 12 : Les actions nationales 2010 de la branche

Intitulé de la formation	Public
Culture commune	tous salariés
Construire un plan de formation	directeurs, adjoints en charge des ressources humaines et de la formation
Entretien professionnel	tous salariés
Mobilité européenne comme vecteur d'insertion	conseillers, chargés de projet, responsables de secteurs et directeurs
Elaborer, manager et gérer des projets dans le cadre des fonds structurels	présidents, directeurs et responsables de secteur
Prévention et gestion de l'agressivité & de la violence	tous salariés
Déontologie professionnelle et respect de la vie privée	tous salariés
Consultation du plan de formation	représentants du personnel et salariés sans IRP
Parcours 3 E learning	tous salariés utilisateurs de Parcours 3

Source : Commission Paritaire National de l'Emploi et de la Formation (CPNEF) de la branche des Missions locales et PAIO.

Parmi la formation nationale, on retrouve la formation *E learning* Parcours 3, financée aux trois quarts par la branche. En cinq mois (du 14 décembre 2009 au 22 mai 2010), 5 568 utilisateurs se sont inscrits à la formation et 2 064 ont terminé favorablement le cursus.

Le sentiment des missions locales visitées est cependant contrasté : l'outil permet une première appréhension de Parcours 3 mais reste insuffisant pour les besoins exprimés par l'équipe de direction et les conseillers rencontrés. Les questionnaires de satisfaction administrés par la DGEFP montrent par exemple que 78 % des utilisateurs sont plutôt ou tout à fait d'accord sur l'item « je peux appliquer ce que j'ai appris » mais seulement 51 % sur l'item « cette formation répond à mes attentes ».

Il paraît toutefois prématuré de porter un jugement sur ce nouvel outil. Organisée par cursus et profils (voir encadré), la formation monte en puissance progressivement. Ainsi, pour le profil « conseillers », 1 232 utilisateurs avaient au 22 mai 2010 terminé favorablement le cursus « Fondamentaux », 160, le cursus « Complément » et seulement 75 le cursus « Perfectionnement ».

Encadré 4 : Cursus et profils de la formation *E learning* Parcours 3

Trois cursus ont été élaborés en fonction des besoins des utilisateurs et de leur connaissance du système d'information :

- Cursus « Fondamentaux » : acquérir les bases minimum pour utiliser Parcours 3 dans les tâches quotidiennes métier, quel que soit le profil utilisateur concerné.
- Cursus « Complément » : élargir les compétences de manière à maîtriser toutes les possibilités offertes par Parcours 3 pour une utilisation optimale au quotidien, quel que soit le profil utilisateur concerné.
- Cursus « Perfectionnement » : conserver la maîtrise totale de Parcours 3 grâce à des cours de révision et des cours de perfectionnement, quel que soit le profil utilisateur concerné.

Six profils utilisateurs : l'administrateur de Parcours 3 ; l'accueillant ; le conseiller ; le référent entreprise ; l'expert requête ; le gestionnaire co-traitance. Chaque profil utilisateur contient différents cours qui peuvent eux-mêmes être décomposés en unités pédagogiques indépendantes.

Annexe IV

La mise en place du *E Learning* a toutefois eu pour conséquence d'interrompre les formations permettant une plus grande appropriation de l'application Parcours 3 par les directeurs de missions locales. En particulier :

- la formation permettant de faire le lien entre le pilotage métier et l'application Parcours 3 délivrée entre 2005 et 2007 n'a pas été mise à jour et reconduite alors qu'elle est un élément majeur de l'appropriation de l'outil par l'équipe de direction et de crédibilité de l'application pour les équipes ;
- la formation *Business Object* comprenant huit modules sur deux sessions (1^{ère} session : être autonome pour des rapports d'activité simple ; 2^{ème} session perfectionnement) délivrée entre 2007 et début 2009 n'a pas été non plus reconduite par les partenaires sociaux alors qu'une nouvelle version de cette application a été déployée, ce qui rend plus difficile l'appropriation de l'outil.

1.3.3. Des applications Parcours 3 et ICARE structurantes mais sous-exploitées et sous-administrées

Parcours 3 est le système d'information national, adaptable aux situations locales, de suivi des jeunes du réseau des missions locales. Issu de l'évolution du logiciel Parcours 2, il a été réalisé en 2003 et déployé en totalité dans le réseau des missions locales depuis octobre 2006. Il utilise les technologies d'internet et intègre des outils de requêtes permettant en principe le suivi des missions au niveau tant local, régional que national.

Parcours 3 est un outil structurant pour le réseau des missions locales. Il permet d'avoir un langage commun au réseau. Il permet également de structurer les actes métiers de manière homogène tout en restant fortement personnalisable localement et régionalement. Il permet, enfin et en principe, la consolidation de l'activité du réseau et de ses résultats.

Développé sur financement de l'État, il a été mis gratuitement à la disposition des missions locales qui ne s'acquittent que de l'abonnement d'hébergement. Dès lors que ces structures sont des entités juridiquement indépendantes, le déploiement de l'application s'est fait sur une base volontaire, l'État et le CNML ayant cependant réalisé un important travail de conviction. L'existence même d'un outil partagé est, en ce sens, une réussite. Elle témoigne également de la pertinence de l'application et de la satisfaction des besoins des missions locales.

L'application ICARE (Information Collectée sur l'Activité du REseau) permet quant à elle aux missions locales de transmettre un compte rendu d'activité. Elle constitue une base de données riche. Son existence témoigne également du souci de disposer de données financières consolidées alors même que le réseau est financé par de multiples acteurs.

Cela étant, Parcours 3 et ICARE apparaissent sous-exploités et sous-administrés.

1.3.3.1. Des outils sous-exploités

L'application Parcours 3 est sous-exploitée à la fois comme outil de gestion métier, instrument de *reporting*, instrument de pilotage et d'observation et comme vecteur d'information. Elle est absente du champ de la gestion financière des missions locales alors que ICARE souffre de plusieurs défauts qui en limitent la portée.

- ◆ Un instrument Parcours 3 de gestion métier qui souffre encore d'un défaut d'appropriation

Parcours 3 a d'abord été conçu comme un outil à l'usage des conseillers dans leurs missions quotidiennes d'accompagnement du jeune. Base de données unique pour la structure, il est utilisé pour la saisie des dossiers des jeunes et permet de décrire précisément leurs caractéristiques individuelles, leurs situations sur le marché du travail, les entretiens avec le conseiller (demande du jeune suivi des propositions du conseiller), les actes professionnels et les services dont ils bénéficient ou ont bénéficié.

Parcours 3 est interconnecté avec le système d'information de Pôle emploi, ainsi qu'avec certains centres d'animation, de ressources et d'informations sur la formation (CARIF) permettant ainsi d'accéder à la totalité de l'offre de formation régionale (en Rhône-Alpes, le réseau des missions locales a été à l'origine d'un outil formation).

Par ailleurs, l'espace commentaire est volontairement limité à 80 caractères pour des raisons tenant aux libertés publiques, ce qui ne permet pas de saisir les comptes rendus des entretiens avec les jeunes, ni certaines autres informations utiles au suivi du dossier.

Cet outil métier, en règle générale apprécié par les agents des missions locales rencontrés, ne constitue cependant pas le dossier du jeune. Les missions continuent le plus souvent à tenir des dossiers papiers par jeune, afin notamment d'y conserver les pièces originales. Néanmoins certaines missions ont adopté une base de gestion électronique des documents en complément de Parcours 3. Associé à un meilleur paramétrage local de l'offre de service dans Parcours 3, un tel dispositif permet, à l'instar de ce qui a été constaté à la mission locale de Tarbes, de supprimer les dossiers papiers.

Les entretiens menés dans les missions locales visitées font ressortir des marges de progression de l'utilisation de Parcours 3 comme outil de gestion du conseiller. Si certaines missions ont mis en place des requêtes facilitant le suivi par les conseillers de leur portefeuille (voir *infra* l'encadré relatif aux instruments de pilotage de la mission locale de Tarbes), d'autres missions locales n'utilisent pas pleinement les possibilités qu'offre l'application, par défaut de paramétrage ou de confection des requêtes pertinentes.

L'enjeu est donc de mieux accompagner les conseillers des missions locales dans leur métier par une meilleure utilisation de l'outil : définition d'alertes sur le suivi des jeunes, système de relance, construction de tableau de bord personnalisé, création et gestion de groupes par exemple. Cela passe non seulement par la formation mais aussi par l'amélioration de l'aide technique apportée aux missions locales par la mise en place d'une bibliothèque de requêtes.

Annexe IV

◆ Un instrument de *reporting* qui reste perfectible

L'utilisation de Parcours 3 comme instrument de *reporting* et de consolidation de l'activité de la mission locale et de ses résultats est essentielle. Les remontées mensuelles d'informations au niveau régional et au niveau national autorisent des études à un niveau agrégé. Les données locales sont rendues anonymes avant transmission au niveau régional puis national.

L'enjeu de la fonction *reporting* de Parcours 3 est, bien entendu, de disposer d'une base de données homogène, ce qui suppose une saisie harmonisée, des contrôles de cohérence et une période de référence commune.

Pour s'assurer de la qualité des données, une charte de saisie a tout d'abord été conçue pour corriger et homogénéiser les comportements de saisie sur l'ensemble du territoire. Elle rappelle les notions de base ainsi que les règles de gestion élémentaires du logiciel. Conçue en mars 2006, elle ne tient pas compte des dernières évolutions de l'application et des outils. Elle est également insuffisamment précise et donc rarement consultée par les personnels rencontrés. Ainsi, des pratiques variées ont été constatées dans les différentes missions locales visitées.

Des contrôles de cohérence peuvent par ailleurs être réalisés par l'équipe de direction de la mission locale. Les directeurs rencontrés n'ont pas tous le même degré d'investissement, ni la même sensibilité sur le sujet, ce qui se traduit par des contrôles plus ou moins poussés. Il en est de même de la formalisation des processus et du contrôle interne de la saisie des données. Un indicateur « *Pourcentage de dossiers présentant au moins une erreur de saisie dans Parcours 3* », qui repose sur un ensemble automatisé de tests de cohérence interne aux dossiers a été mis en place dans la région Rhône-Alpes. Cet indicateur est suivi par la DIRECCTE. A Villeurbanne, il était de 56 % en 2008 et de 47 % en 2009. A Villefranche-sur-Saône, il a été ramené de 53 % en 2008 à 16 % en 2009 grâce à un effort déterminé de la direction de la mission locale. La moyenne départementale était de 32 % en 2008 et 22 % en 2009.

Enfin, pour garantir une bonne consolidation des données, il est nécessaire de définir une période de référence. Tel n'est pas le cas aujourd'hui, en l'absence d'arrêté d'une situation annuelle (« clôture des comptes »). La situation des jeunes ne peut pas être suivie en temps réel, car elle dépend d'un acte volontaire de leur part. Ainsi, parmi les jeunes reçus en entretien individuel entre le 1^{er} mai 2008 et le 30 avril 2009, les missions n'ont pas connaissance de la situation de 71,6 % des jeunes 6 mois après leur dernier entretien individuel (source DARES – avril 2010). La mise en place d'un arrêté de la situation suppose donc un dispositif de relance des jeunes (pratiqué par certaines missions visitées, notamment sous la forme d'envoi de SMS) pour qu'ils tiennent informés la mission locale de leur situation. Ce chantier informatique et d'organisation est en cours et devrait voir le jour d'ici la fin de l'année 2010.

◆ Un instrument de pilotage Parcours 3 puissant mais sous-utilisé, surtout au niveau national

La bonne saisie des informations dans Parcours 3 conditionne l'aide apportée par l'outil au pilotage et à l'évaluation de l'action des structures. Parcours 3 intègre des outils de requête pour permettre le pilotage de l'activité des missions locales à tous les niveaux : local, régional, national. Pour autant, l'utilisation de Parcours 3 comme instrument de pilotage semble aujourd'hui limitée pour l'État et irrégulière pour les missions locales.

Au niveau du pilotage par l'État, Parcours 3 sert au dialogue de gestion. En particulier deux requêtes sont utilisées dans le cadre de la CPO et du FSE. Ces requêtes sont produites par la maîtrise d'ouvrage nationale et déployées sur l'ensemble des structures. Le suivi de l'activité et du financement des structures par les DIRECCTE se fait en grande partie par la mobilisation de requêtes créées localement.

Annexe IV

En tout état de cause, Parcours 3 n'a pas été adapté à un pilotage par objectifs. Une requête élaborée au niveau national permet certes de suivre les indicateurs contenus dans la CPO, mais en l'absence de saisie des objectifs des CPO et des autres conventions d'objectifs conclues par les missions locales aucun suivi automatique n'est possible.

En dehors de la CPO, les requêtes construites sur la base nationale sont peu nombreuses : 26 requêtes dont 3 demandées par la MIJ et 4 demandées par la mission de l'IGF (jusqu'en avril 2010). Ce chiffre témoigne de l'importance de la sous-exploitation de l'outil Parcours 3 par la DGEFP dans le cadre de son pilotage national.

Au niveau du pilotage par les missions locales, l'appropriation de l'outil est très satisfaisante. Le nombre des requêtes utilisées par le réseau pour le suivi de son activité est toutefois élevé, avec 93 517 requêtes pour l'ensemble du territoire en 2008. Le nombre de requêtes rafraîchies tous les jours se situe entre 8 000 et 10 000 par plate-forme.

L'outil d'analyse *Business Objects* permettant la construction de requêtes et de tableaux de bords semble maîtrisé de manière hétérogène selon la DGEFP et les constatations effectuées sur place par la mission. L'utilisation de Parcours 3 comme outil de gestion repose essentiellement sur l'investissement de l'équipe de direction.

Ces constats ont conduit le CNML et la DGEFP à lancer un projet de bibliothèque de requêtes. Outre le fait que cette bibliothèque permettra de réaliser des travaux d'optimisation d'infrastructure, elle permettra également de s'assurer de leur pertinence et de leur fiabilité.

La DGEFP souhaite ainsi lancer un plan d'économie afin de réduire le nombre de requêtes d'au moins 70 % en organisant, pour les 10 000 utilisateurs, une bibliothèque de requêtes qui soient diffusées, comprises et partagées par l'ensemble des acteurs. Ainsi, la possibilité a été ouverte fin 2009 aux assistants régionaux de créer les requêtes (construites par des groupes de travail régionaux) et de les publier pour les mettre à disposition des missions locales de la région ; les requêtes seront administrées par les assistants régionaux pour compte commun des structures. Cette même possibilité va s'ouvrir prochainement pour l'entrepôt national (bibliothèque de requêtes nationales créée et maintenue par le laboratoire national).

L'application Parcours 3 peut en effet être particulièrement puissante et pertinente comme en témoigne l'utilisation qui en est faite par la mission locale de Tarbes, par ailleurs laboratoire nationale Parcours 3 (voir encadré *infra*).

Annexe IV

◆ Un instrument d'observation

Les entrepôts de données permettent une vision régionale et nationale du fonctionnement des structures et de l'impact des politiques. Ils ne traitent que des dossiers rendus anonymes. L'entrepôt national est une base statistique particulièrement riche, contenant des informations en matière d'emploi, de formation, de santé et de logement.

La direction de l'animation et de la recherche des études et des statistiques (DARES) a pour rôle de construire, en liaison avec l'INSEE, des statistiques régulières et fiables concernant le marché du travail en France. Dans ce cadre, elle a pour rôle d'exploiter et d'analyser les données fournies par Parcours 3.

Le système est centralisé par la DARES qui peut ainsi produire en permanence des résultats d'activité, notamment pour ce qui concerne l'accès à l'emploi durable des jeunes inscrits en CIVIS.

Pour autant, la DARES alloue un ETP sur l'exploitation des données de Parcours 3, sans nécessairement que la continuité du service soit assurée. Elle examine les outils (CIVIS) mais n'apporte pas un éclairage sur le contexte des missions locales.

Encadré 5 : Les instruments de pilotage du directeur de la mission locale de Tarbes

Le directeur de la mission locale de Tarbes a élaboré des requêtes Parcours 3 permettant, à la demande et sans retraitement, de suivre l'activité de sa structure, ses différentes conventions et les publics accompagnés :

- Suivi de l'activité et de la CPO : tableau de bord de suivi de l'activité ; suivi des objectifs CPO ; données annuelles d'activité (accueil, typologie des accompagnements, offre de service mobilisée et entrée en situation) ; suivi de l'activité mensuelle à l'aide de graphiques avec comparaison de l'évolution avec les courbes des deux années précédentes (nombre de jeunes en premier accueil, en actualité, en entretien individuel, nombre d'actualités, nombre d'entré en situation emploi, nombre d'entrées en emploi durable, nombre d'entrées en formation, nombre d'entrées en contrat d'alternance, nombre d'offres d'emploi, nombre de mise en relation). L'exploitation régulière de ces données a notamment permis de constater que l'augmentation du nombre de jeunes en premier accueil en 2009 était à 80 % composée de jeunes de catégorie V, filière BTP et de mettre en place les actions adéquates sur cette problématique. Ces graphiques permettent également de constater la modification de la saisonnalité des premiers accueils, les jeunes s'inscrivant de plus en plus dès le mois de juillet et non en septembre
- Suivi du public par collectivité : typologie du public, problématiques sociales, typologie de l'accompagnement de la mission ; situation des jeunes en fin de période. Cet outil est remis à la demande aux collectivités qui le souhaitent, et au moins une fois par an lors de la demande de financement
- Suivi du CIVIS : Outre les tableaux nationaux, un suivi par conseiller est opéré (des entrées et des allocations Il s'agit également de veiller à ce que les jeunes CIVIS aient un accompagnement plus soutenu que les autres (ainsi sur les trois premiers mois 2010, le nombre d'actualité par jeune CIVIS est de 6,0 contre 3,4 par jeune non CIVIS).
- Suivi de la co-traitance : il s'agit notamment de suivre les flux d'entrée en co-traitance, la typologie du public, le délai de prise en charge, la typologie de l'accompagnement, les offres d'emploi et le détail des contrats pour les jeunes en co-traitance. Il s'agit également de veiller à ce que les jeunes en co-traitance aient un accompagnement plus soutenu que les autres (ainsi sur les quatre premiers mois 2010, le nombre d'actualité par jeune PPAE est de 5,3 contre 3,9 par jeune non PPAE).
- Suivi des autres conventions : notamment tableau de bord spécifique pour le conseil régional (proposition, entrées et sorties de formation (ex : 26 % des jeunes sortis de formation qualifiante sont à l'emploi après trois mois)
- Suivi de la gestion des offres des entreprises : nb d'entreprises depositaires d'une offre par cœur de métier, nb d'offres déposées par métier, nb par types de contrat, par mois de dépôt de l'offre
- Suivi par le conseiller de son activité : fiche synthétique de son activité (accueillant et référent) ; suivi par objectif individualisé et mensualisé
- Suivi de la cohérence des saisies dans l'application Parcours 3 : outil utilisé deux ou trois fois par an afin de s'assurer de la cohérence des éléments saisis (jeune avec un salaire = jeune avec un emploi ; jeune avec allocation parent isolé = jeune ayant au moins un enfant à charge ; jeune ayant le permis = jeune ayant plus de 18 ans)
- Suivi de la cohérence des activités des conseillers : requêtes par conseiller sur des cohortes homogènes afin de veiller à l'équilibre des problématiques abordés (emploi, santé, logement ...) et des outils mobilisés (utilisation du FAJ, du FIPJ ...). En outre, un suivi du nombre de mises en relation des offres est effectué par conseiller (veiller à l'objectif emploi). Ce suivi permet notamment de veiller à l'appropriation par tous les conseillers des outils, d'identifier le cas échéant les formations nécessaires et de rééquilibrer les actions lors des réunions d'équipe. Il s'agit plus largement de veiller à une certaines homogénéisation des pratiques dans un souci d'égalité devant le service public
- Suivi de l'offre de services de la mission locale : outil permettant de suivre en pourcentage, l'utilisation de l'offre de services. Il s'agit notamment de veiller au bon paramétrage de l'offre (ce qui permet notamment l'absence de dossier papier) : en cas d'offre trop large, le directeur est amené à éclater l'offre afin que le conseiller puisse saisir plus précisément sur Parcours 3 les propositions.

Annexe IV

◆ Un vecteur d'information inutilisé

Accessoirement, l'outil Parcours 3 peut être utilisé comme un instrument d'information (renvoi sur des actualités *Webparcours*).

Ce vecteur, ouvert à la maintenance, au CNML, à la DGEFP et à l'intégrateur Micropole Univers est peu utilisé (39 actualités en 2009) et essentiellement consacré à des alertes informatiques et non pour signaler les dernières informations métiers ou mettre à disposition de la documentation.

Tableau 13 : Nombre d'actualités Webparcours 2009

Utilisateur	Nombre d'actualités
Intégrateur	5
Assistance Parcours	3
DGEFP – MISI	8
CNML	23
Total	39

Source : DGEFP MISI – Micropole Univers.

◆ Une évolution souhaitable de Parcours 3 et d'ICARE vers une gestion financière

Parcours 3 n'intègre pas un outil de gestion budgétaire et comptable. Comme l'a souligné le rapport de la Cour des comptes en 2000 sur le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes : « *la mesure de la performance n'est pas possible à travers ce logiciel, sauf à y adjoindre un module qui n'a pas été prévu. Parcours 3, notamment, ne permet pas d'effectuer un suivi précis des actions, rapportées à leurs différents financeurs.* »

L'application ICARE permet toutefois de transmettre un compte rendu d'activité. Même si les potentialités de cette application sont aujourd'hui limitées, l'existence d'un tel outil témoigne une nouvelle fois de l'importance de l'effet réseau : malgré la présence de 482 missions locales autonomes, il est aujourd'hui possible de consolider l'ensemble des comptes résultats, le bilan et les données en matière de ressources humaines des missions locales afin d'élaborer une photographie virtuelle du réseau.

Encadré 6 : ICARE (Information Collectée sur l'Activité du REseau)

L'application ICARE (Information Collectée sur l'Activité du REseau) permet aux missions locales de transmettre un compte rendu d'activité.

Elle permet de recueillir des informations annuelles sur l'identité, les ressources humaines et les finances de chaque mission locale. Elle intègre aussi chaque année une partie questionnaire pour faire état de la diversité des l'offre de services du réseau. ICARE est aussi un système d'information en ligne qui est renseigné par chaque directeur ou directrice de mission locale. Il est accessible en saisie, chaque année d'avril à juin.

Les informations sont en principe validées par les services déconcentrés du ministère de l'économie (DIRECCTE) puis font l'objet d'une exploitation nationale par le secrétariat général du CNML. Les informations sont traitées par la DARES et le CNML.

Source : Mission.

Annexe IV

Pour autant, même si des indicateurs LOLF sont issus de l'exploitation de Parcours 3, aucune comptabilité analytique ne permet de rapprocher les moyens alloués aux différentes missions. Aujourd'hui seul le croisement des données issues de Parcours 3 sur l'activité, avec celles d'ICARE sur les structures (comptes de résultat, bilan et effectifs) permettrait d'améliorer l'analyse de l'activité du réseau et de ses coûts (voir Annexe III – Métier et performance).

En outre, ICARE présente plusieurs défauts : l'absence de règles harmonisées d'imputation de certaines opérations comptables ; l'absence de distinction systématique des comptes de la composante mission emploi pour les structures qui intègrent d'autres fonctions (PLIE ...) (voir Annexe II – Situation financière).

La DGEFP et le CNML souhaitent à cet égard faire évoluer ICARE, afin de passer d'un support de saisie du compte rendu d'activité à une application permettant d'apporter des informations mutualisées, et des fonctionnalités de gestion tout en facilitant le dialogue institutionnel. Ces évolutions pourraient aboutir dans le courant de l'année 2011, pour un coût estimé par la DGEFP entre 80 k€ et 100 k€. Plusieurs modules seraient créés ou complétés.

Le module « structure » permettrait notamment : de qualifier le « Président » avec ses différents mandats (actuellement, seul un mandat peut être saisi) ; de saisir la liste des antennes avec leurs adresses (actuellement, seule l'adresse du siège est saisie) ; de donner une meilleure qualification des lieux d'accueil (en précisant si dans ZUS ou zone rurale par exemple) ; des éléments de contexte (issus des SEPES) ; de fournir une définition de la zone de couverture territoriale, en assurant une lisibilité des évolutions de périmètres territoriaux (processus d'absorption, de fusion et de transformation).

Le module « comptable » serait également amélioré. Il aurait pour objectif de clarifier les notions de « financement spécifique » et « financement principal », de prévoir une double entrée : « subventions par financeurs » (voire « par dispositif ») et « subventions par destination » et de définir et distinguer ce qui relève des « activités principales des ML », des « activités spécifiques des ML » et des « activités hors ML ».

Un module « objectifs » serait introduit à partir de 2012. Il permettrait notamment aux DIRECCTE et aux missions locales de suivre les objectifs (voir *supra*), de suivre les consommations des enveloppes financières liées aux dispositifs et de pouvoir agréger les objectifs et les résultats selon le niveau de gestion local, régional et national.

Une telle évolution se heurte toutefois à d'importants obstacles techniques et pratiques. Elle suppose notamment d'homogénéiser les traitements comptables et de résoudre les difficultés, pour les structures qui ne sont pas uniquement des missions locales, à sectoriser leur activité et leur comptabilité.

Par ailleurs, aucun travail n'a pour l'instant été engagé pour mettre en place un suivi en coût complet des dispositifs en faveur des jeunes. Il s'agirait notamment de tenir compte pour l'appréciation de l'activité des structures des financements mobilisables non comptabilisés, comme par exemple le FIPJ, les moyens de formation mis à disposition par le conseil régional ou les contrats aidés.

1.3.3.2. Un outil sous-administré

- ◆ Une application globalement peu onéreuse

L'application Parcours 3 est financée dans un cadre de type « partenariat public privé » à la fois :

- sur des marchés publics relevant du programme 155 pour 30 % des crédits soit environ 1,8 M€ en 2008 : tierce maintenance applicative, hébergement entrepôt national, assistance à maîtrise d'ouvrage, tiers de confiance (*performance Service Provider*) ;
- sur des contrats privés pour 70 % des crédits s'agissant de son exploitation relevant des crédits de fonctionnement des structures soit 4 M€ : hébergement ;
- sur subvention DGEFP pour le laboratoire national situé au sein de la mission locale de Tarbes (120 000 € financés sur le FIPJ programme 102).

Le budget total de Parcours 3 est donc de l'ordre de 5,9 M€ par an. Développé sur financement de l'État, Parcours 3 a été mis gratuitement à la disposition des missions locales qui s'acquittent par ailleurs de l'abonnement d'hébergement pour un montant de 29,80 € HT / utilisateur / mois.

Tableau 14 : Présentation du budget Parcours 3 (2008)

Prestataires	Montant (k€)	Financeurs
Hébergement ATOS (5 400 utilisateurs)	2 309	Missions locales (abonnement)
Hébergement BULL (4 600 utilisateurs)	1 796	Missions locales (abonnement)
PSP (Performance Service Provider)	40	État (programme 155)
Audit des plates-formes	26	État (programme 155)
Assistance maîtrise d'ouvrage (cabinet conseil)	120	État (programme 155)
Entrepôt national	270	État (programme 155)
Evolution version P3	486	État (programme 155)
Maintenance récurrente P3	371	État (programme 155)
Assistance Utilisateurs	340	État (programme 155)
Laboratoire national	120	État (programme 102 - FIPJ)
Total	5 878	

Source : DGEFP - MISI - Retraitement mission.

Une analyse du ratio coûts informatiques / chiffre d'affaires permet très grossièrement de comparer le coût Parcours 3 pour le réseau des missions locales à des applications du même type.

Sans prendre en compte les autres coûts informatiques des missions locales, le ratio est de 1 % pour les missions locales (5,9 M€ / 475 M€). En moyenne, dans les entreprises françaises, le ratio coûts informatiques/chiffre d'affaires s'établit à 3 %, mais varie entre 1 % (dans la distribution) et 9 % (dans les services financiers) (source Cabinet Conseil KLC - 2006).

Par ailleurs, le coût de Parcours 3 a été évalué par la DGEFP à 43,80 € par utilisateur et par mois (dont 29,80 € d'hébergement et 13,33 € de logiciel et maintenance). Il représente, selon le comparatif réalisé par la DGEFP non expertisé par la mission, à peine un tiers du coût des solutions du marché pour les solutions adaptées aux grandes entreprises et à peine la moitié pour les solutions adaptées aux petites entreprises (sur la base d'une étude comparative des offres ERP en mode SaaS du 14 janvier 2008 Zdnet).

Annexe IV

- ◆ Les fragilités techniques et l'évolution des besoins supposent de nouveaux investissements

L'application Parcours 3 organise au profit de 10 000 utilisateurs des missions locales les données sur 3 200 000 jeunes et gère 25 millions d'actualités par an. Compte tenu des fragilités de l'architecture technique et de la nécessaire évolution du produit, la DGEFP plaide pour un relèvement du financement.

Pour mettre en place les évolutions technologiques et les réécritures fonctionnelles attendues, une renégociation des contrats privés a été conduite depuis fin 2008. Le renouvellement anticipé des contrats conclus entre les missions locales et les hébergeurs a permis de dégager de nouvelles capacités financières permettant notamment de redimensionner l'infrastructure réseau, matérielle et logicielle et les prestations d'hébergement.

La DGEFP (MISI) étudie en outre la possibilité de mettre à la charge des hébergeurs une large partie des coûts de maintenance lors de la renégociation des contrats d'hébergement en 2012. En particulier, la sécurisation de l'infrastructure pourrait être prise en charge sans majoration de l'abonnement pour les missions locales, grâce à la baisse du coût par utilisateur.

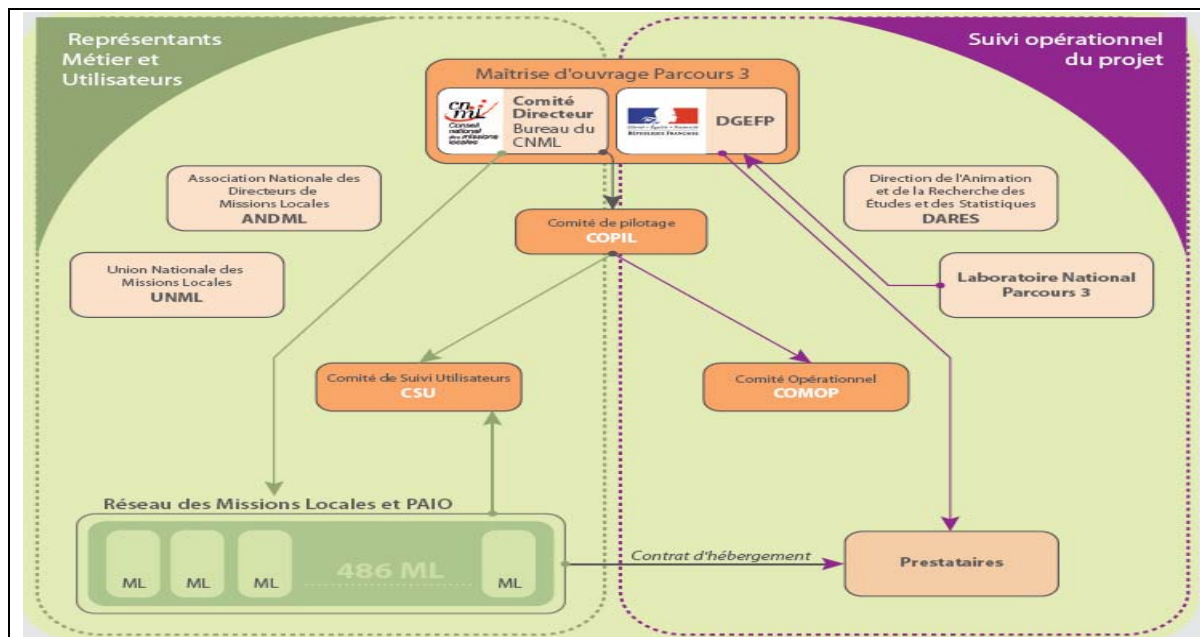
- ◆ Une gouvernance fragile

La gouvernance de l'application Parcours 3 est complexe. La MISI de la DGEFP assure la maîtrise d'ouvrage en lien avec le CNML. Le budget (programme 155) est à la DAGEMO. Les fonctions d'animation des missions locales autour de leur outil, de rédaction des cahiers des charges des nouvelles versions, de relations avec les partenaires interconnectés (Pôle emploi notamment) sont assurées par le CNML. La MIJ de la DGEFP s'investit peu dans les fonctions métier de l'application.

La DGEFP organise la mise en place de marchés publics permettant la prise en charge de la maintenance applicative et évolutive de la solution :

- un intégrateur assure la maintenance de l'application, l'assistance aux utilisateurs et aux hébergeurs, le développement des évolutions fonctionnelles tant sur la partie transactionnelle que sur la partie décisionnelle ;
- un hébergeur accueille l'entrepôt national de données ainsi que les environnements de recette et les dispositifs portant la totalité des flux d'interconnexion ;
- un cabinet de conseil assiste la DGEFP dans le cadre de l'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Ces prestations couvrent le suivi de la qualité de service, la tenue des comités opérationnels et les prestations d'audit ;
- un « tiers de confiance » assure la surveillance de la qualité de service ; il analyse les flux de données et les infrastructures mutualisées et réseaux des hébergeurs afin de vérifier la régularité et la performance des constituants du SI Parcours 3 ;
- le laboratoire national situé au sein de la mission locale de Tarbes assure les fonctions de chef de projet utilisateur et administrateur de l'entrepôt national (pour compte commun de la DGEFP, de la DARES et du CNML). Il assure également la construction de toutes les requêtes nationales, la rédaction des spécifications détaillées des évolutions et les recettes associées. Il comprend 1,25 ETP (1 ETP et ¼ de temps directeur).

Encadré 7 : Description sommaire de la gouvernance de Parcours 3



Source : DGEFP.

Ainsi, selon une note de la DGEFP, « l'effectif dédié à la gouvernance de cette application ne permet plus aujourd'hui de garantir à la DGEFP que les demandes d'évolutions effectuées sont cohérentes et suffisamment construites pour éviter tout risque de rupture de service. ».

Sans que ces éléments aient été contre-expertisés par la mission, la DGEFP estime à 5 ETP les besoins pour assurer l'ensemble de la couverture métier de l'application (expression de besoins, recettes, conception de nouveaux modules, administration des entrepôts de données)⁷, soit un total de 250 k€ supplémentaires, compris dans le 2 M€ évoqués *supra*.

Au niveau régional, l'assistance Parcours 3 est hétérogène. Dans certaines régions, l'accompagnement Parcours 3 par les animations régionales est léger (voir *supra*, animation régionale).

⁷ 1 ETP assurant la gestion métier des processus organisationnel de traitement des flux d'interconnexion ; 1 ETP assurant la gestion des processus transactionnels au sein de l'application ; 1 ETP assurant l'animation sur la charte de saisie et la convergence des saisies entre les missions locales ; 2 ETP dédiés à la construction des univers décisionnels.

2. Une évolution des outils et de l'architecture institutionnelle, fondée sur l'autonomie des missions locales, est indispensable pour améliorer l'effet réseau

Instrument original, les missions locales ne correspondent pas aux méthodes de mise en œuvre classique des politiques de l'État. Leurs performances sont analysées en Annexe III – Métier et performance. En fédérant les moyens financiers, elles mettent en œuvre un effet de levier au profit de chacun de leurs financeurs (voir Annexe II – Situation financière).

Clé de voûte des missions locales, leur autonomie doit être préservée tant vis-à-vis de l'État, des collectivités locales que de Pôle emploi, ce qui suppose de clarifier leur positionnement. Elle est ainsi garante de la rencontre entre acteurs et entre politiques publiques (2.1.).

Pour autant, l'autonomie des missions locales a nécessairement pour contrepartie une responsabilisation. Celle-ci suppose notamment de poursuivre la démarche d'objectifs et de rendre compte des résultats obtenus par une meilleure évaluation de la performance des structures, en s'appuyant notamment sur les outils existants comme l'application Parcours 3 et en mettant en place un instrument transversal au niveau de chaque mission locale par l'élaboration de plans stratégiques (2.2.).

Enfin, sans renier la spécificité des missions locales, il est nécessaire d'accentuer l'effet réseau, ce qui suppose d'adopter une identité commune et de revoir les échelons de mutualisation, le positionnement des organes opérationnels et les lieux de rencontre institutionnelle (2.3.).

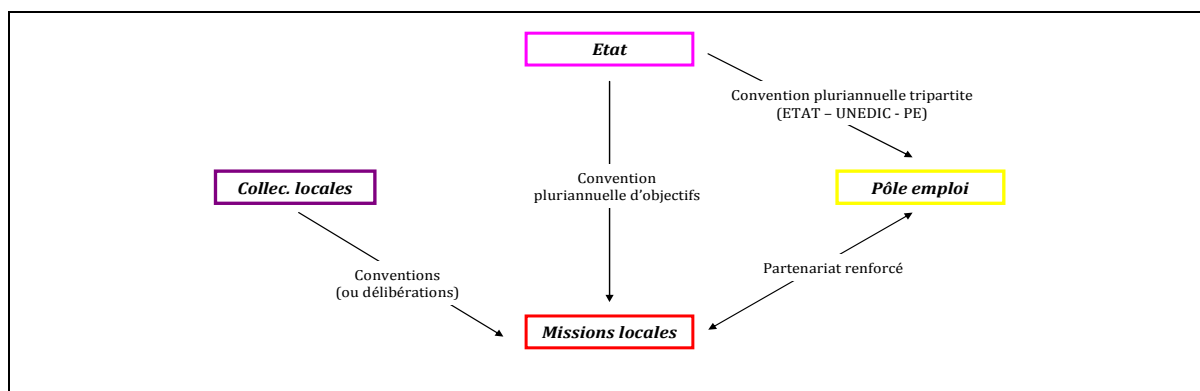
2.1. Clarifier le positionnement institutionnel des missions locales

Le rôle joué par les missions locales en termes de fédération des acteurs, des métiers et des moyens n'est possible que parce qu'elles sont indépendantes.

Toute autre relation notamment par mise sous tutelle, rattachement à une agence ou fusion avec un autre opérateur doit être écartée au profit du maintien des liens exclusivement contractuels.

Proposition n° 1 : Préserver l'autonomie des missions locales par rapport à l'État, aux collectivités locales et à Pôle emploi.

Graphique 4 : Schéma de gouvernance actuelle



Source : Mission.

2.1.1. La préservation de l'autonomie par rapport à l'État

La gouvernance actuelle des missions locales se traduit, du point de vue de l'État, par un double flux financier :

- d'une part l'État finance directement les missions locales par le biais des conventions pluriannuelles d'objectifs. Il s'agit d'une relation bilatérale entre l'État, représenté par les DIRECCTE, et chacune des 482 missions locales ;
- d'autre part Pôle emploi, opérateur de l'État, verse une subvention aux missions locales, non corrélée à la valeur de la prestation rendue, dans le cadre du partenariat renforcé.

L'autonomie des missions locales par rapport à l'État conduit à écarter l'hypothèse de la création d'une agence, à envisager une clarification des liens financiers et à revoir, s'il y a lieu, les conditions de participations de l'État aux conseils d'administration.

- ◆ La création d'un opérateur de l'État est à écarter

La création d'une agence nationale pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes a été évoquée, notamment par le CNML en 2007.

Même si elle serait en théorie compatible avec le maintien de l'ancrage local des missions locales, sa logique repose sur la transformation du réseau en une structure pyramidale. Ainsi, l'agence aurait vocation à porter les financements alloués, soit dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs soit au travers d'outils spécifiques. La conséquence logique d'une telle organisation serait le développement de structures déconcentrées au niveau régional, notamment par la transformation des animations régionales et leur rattachement à l'agence. Cette mesure pourrait avoir plusieurs variantes, notamment en fonction des relations des missions locales avec Pôle emploi.

Le principal avantage pour l'État de cette solution serait de pouvoir fixer des objectifs à l'ensemble du réseau et non à chacune des structures. Cela étant, rien n'interdit aujourd'hui à la DGEFP de faire la consolidation des objectifs et des résultats afin d'avoir une vision globale du réseau des missions locales et de mettre en place des indicateurs globaux (voir *infra*).

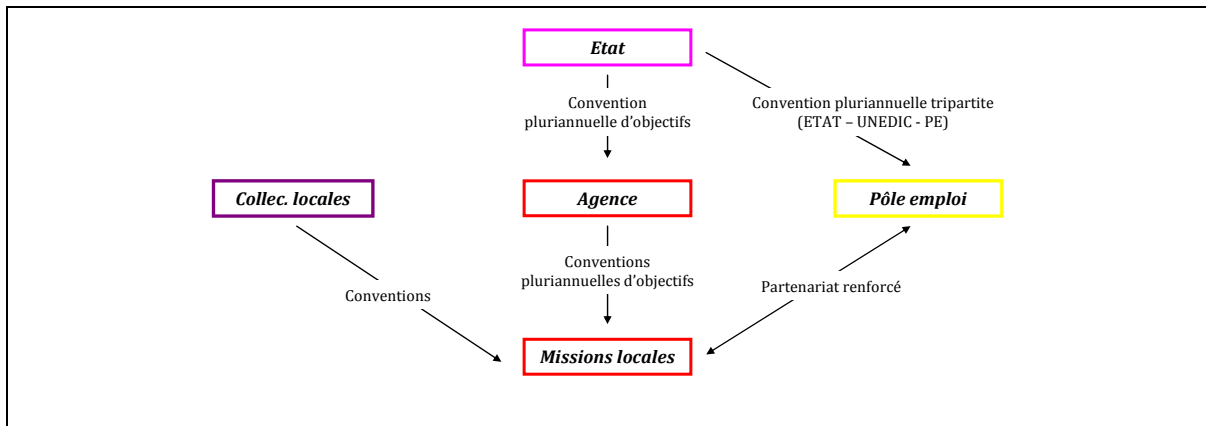
Ce nouvel opérateur de l'État garantirait certes l'unicité de la politique en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, mais la valeur ajoutée de son action par rapport à un pilotage administratif traditionnel et/ou par rapport aux dialogues institutionnels actuels n'apparaît pas immédiatement.

Cette solution aurait pour conséquence de développer de nouvelles structures administratives, alors même que les fonctions stratégiques et d'animation sont du ressort de l'administration centrale et de ses services déconcentrés et que le dialogue institutionnel et l'interministérialité peuvent être réalisés par une structure plus légère.

Par ailleurs, si le gain en verticalité du réseau serait réel et la logique descendante garantie, le risque de perdre en horizontalité et en subsidiarité serait important. Le renforcement de l'État pourrait entraîner une moindre implication des collectivités locales ; le caractère trop pyramidal et descendant du réseau pourrait brider les initiatives locales ou rendre plus difficiles des relations qui aujourd'hui passent plus par la conviction que par la prescription.

Le graphique suivant illustre ce que serait l'architecture du dispositif en cas de création d'une agence.

Graphique 5 : Création d'une agence



Source : Mission.

- ◆ La simplification des relations financières avec l'État pourrait être envisagée

La suppression du double flux de l'État pourrait être étudiée. Il s'agirait de supprimer le lien financier entre Pôle emploi et les missions locales, à l'exception des mises à disposition de personnels.

Les jeunes peuvent en effet être suivis indépendamment par les deux réseaux sans qu'il y ait nécessairement co-traitance (voir *infra*). L'objectif de la convention n'est donc pas de rémunérer le co-traitant mais de garantir la lisibilité et l'efficacité de l'accompagnement du jeune en désignant un seul référent dans le cadre d'un partenariat global.

La convention pluriannuelle d'objectifs conclue entre l'État et chacune des missions locales comprendrait les financements correspondants et les objectifs qui y sont associés. Le lien fonctionnel entre les deux structures perdurerait. La convention de partenariat renforcé dépasse en effet largement le cadre de la co-traitance (voir *supra*).

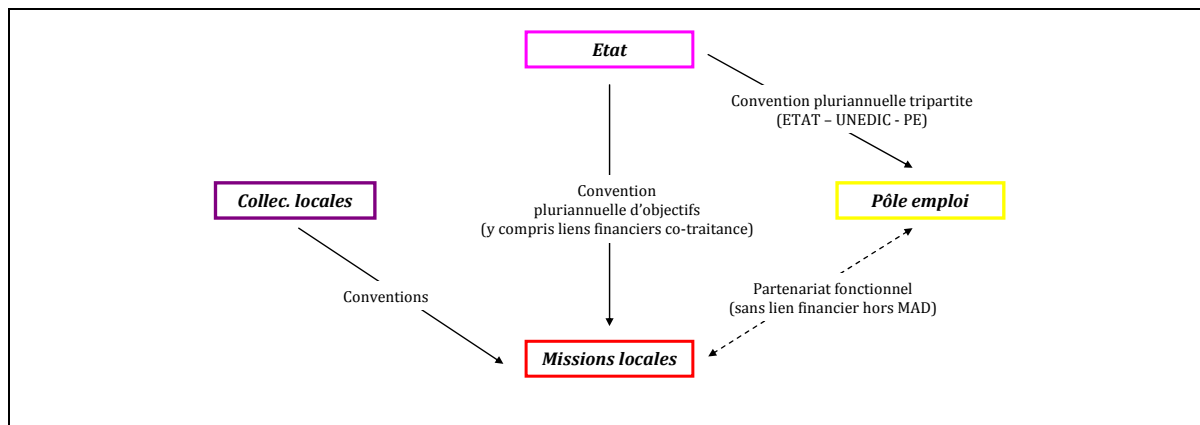
Cette solution présenterait plusieurs avantages : elle supprimerait un flux financier au montant relativement limité (34,5 M€) ; elle renforcerait le poids de la CPO dans le financement des missions locales ; elle clarifierait la compensation accordée par l'État à ces structures au titre du service public.

Un tel dispositif ne serait toutefois pas dépourvu d'inconvénients : la complémentarité entre les missions locales et Pôle emploi risquerait de s'affaiblir, le lien financier étant souvent structurant ; le poids de l'État serait, au moins en apparence, renforcé, ce qui est susceptible de modifier les équilibres avec les collectivités locales.

En définitive, s'il paraît de mauvaise politique de remettre en cause l'équilibre opérationnel et financier récemment trouvé dans l'accord-cadre signé le 16 janvier 2010, une telle proposition devrait être soumise à l'étude lors de l'évaluation externe à mi-parcours de l'accord-cadre, prévue en 2012. Cette évaluation doit en effet donner lieu « à une analyse approfondie des réalisations et à des propositions d'ajustements, voire à des propositions d'avenants ».

Proposition n° 2 : Dans le cadre de la révision à mi-parcours de l'accord-cadre, envisager une simplification des relations financières entre l'État et les missions locales par la suppression du financement via Pôle emploi, la mise à disposition de personnel et le partenariat fonctionnel étant maintenus.

Graphique 6 : Lien financier exclusif avec l'État



Source : Mission.

- ◆ La participation de l'État aux conseils d'administration des missions locales doit être clarifiée

Il paraît nécessaire qu'une position homogène de l'État dans les conseils d'administration soit adoptée afin de faciliter et renforcer l'animation des DIRECCTE et écarter tout risque de gestion de fait. Elle pourrait être retenue sur les bases suivantes :

- l'État devrait être représenté au conseil d'administration par le DIRECCTE qui peut, le cas échéant, se faire représenter par un membre de la DIRECCTE ou de l'Unité territoriale DIRECCTE. Les autres administrations (notamment l'éducation nationale) ne siègeraient pas en tant que telles au conseil d'administration, ce qui suppose que les DIRECCTE assument une fonction de coordination ;
- l'État ne participerait plus à la prise de décision au sein du conseil d'administration. Il aurait en revanche une voix consultative.

Une circulaire interministérielle à destination des préfets de région devrait être rédigée en ce sens à l'issue d'une réflexion engagée dans un premier temps au sein de l'État avec les différentes administrations concernées et dans un second temps avec le CNML et l'UNML.

Proposition n° 3 : Clarifier et homogénéiser les modalités de participation de l'État au conseil d'administration des missions locales.

Ces mesures supposent le cas échéant de modifier les statuts de l'association. Au demeurant, la révision de la place de l'État dans les instances associatives pourrait s'accompagner d'un exercice plus large sur le statut des missions locales, visant notamment la conformité de l'objet social à l'activité des missions locales, la mention de la possibilité de concourir à des appels à projets, la description précise du champ d'intervention géographique, la mise en place d'un code de déontologie, l'exigence d'un minimum de documents de gestion financière.

Cette mesure pourrait être lancée dans le cadre du prochain dialogue de gestion entre les DIRECCTE et les missions locales, sur la base du protocole 2005 le cas échéant révisé, d'une nouvelle circulaire de la DGEFP rappelant les principes généraux et surtout des plans stratégiques établis par les structures (voir *infra*).

Annexe IV

Cette mesure suppose également que la DGEFP travaille en associant plus étroitement les autres ministères (voir *infra*).

Proposition n° 4 : Mettre en œuvre un travail de toilettage des statuts des missions locales pour tirer les conséquences de l'évolution des domaines d'intervention et des modalités de fonctionnement.

2.1.2. La consolidation de l'ancrage local

L'équilibre entre l'État et les collectivités locales est le gage de l'effet de levier pour chacun des acteurs.

Le dialogue institutionnel devrait être amélioré au niveau national (voir *infra*). Il devrait également être développé au niveau local, en associant plus étroitement les conseils généraux et en veillant au sein des régions à la mise en place et au bon fonctionnement du comité de pilotage État / région / missions locales / Pôle emploi.

Il serait également nécessaire que les collectivités locales, à l'instar de l'État, précisent le mandat qu'elles confèrent aux missions locales. Pour cela, elles devraient le cas échéant passer d'une subvention octroyée uniquement sur délibération à un mode conventionnel.

Proposition n° 5 : Inviter les collectivités locales à conclure des conventions avec les missions locales, plutôt que de prendre des délibérations.

Encadré 8 : Le projet abandonné de décentralisation de la politique de la jeunesse

Une solution consistant à décentraliser la politique de la jeunesse, à l'instar de la politique de formation professionnelle, a été soumise en 2004 aux parlementaires dans le cadre du projet de loi relatif aux libertés et aux responsabilités locales. Le I de l'article 11 du projet de loi relatif aux libertés et aux responsabilités locales prévoyait :

« Art. L. 214-12-1. - La région coordonne les actions en faveur de l'accueil, de l'information et de l'orientation des jeunes et des adultes, en vue de leur insertion professionnelle et sociale, en tenant compte des compétences de l'État, des autres collectivités territoriales et de leurs groupements, des établissements publics ainsi que des établissements d'enseignement.

A cette fin, la région peut passer des conventions, annuelles ou pluriannuelles, avec l'État, les autres collectivités territoriales et leurs groupements et avec les organismes chargés de l'accueil, de l'information et de l'orientation.

Ces conventions déterminent, entre autres, les conditions :

- *d'installation et de fonctionnement des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes mentionnées à l'article 7 de la loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle ;*
- *de fonctionnement des permanences d'accueil, d'information et d'orientation ouvertes aux jeunes de seize à vingt-cinq ans ;*
- *d'organisation et d'animation du réseau des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation dans la région ;*
- *d'installation et de fonctionnement des réseaux régionaux d'information jeunesse. »*

Les sénateurs ont voté la suppression du projet d'article considérant notamment que la politique en faveur des jeunes en difficultés doit « faire l'objet d'une politique cohérente à l'échelon national ». « Rappelons que les missions locales sont un lieu de convergence, un outil de mise en œuvre des politiques publiques au service des jeunes. C'est là leur originalité et leur force. » (Séance du 29 juin 2004). Le CNML, au demeurant chargé de conseiller l'État, a défendu activement auprès des parlementaires la suppression de cet article.

2.1.3. La nécessité de garantir des relations équilibrées avec Pôle emploi

Pôle emploi est en charge à la fois de l'allocation d'un revenu de remplacement, de prérogatives de puissance publique (gestion de la liste) et d'un service de nature économique, soumis au droit de la concurrence, le placement.

Le financement versé par Pôle emploi aux missions locales reste global et ne peut pas être considéré comme un prix de marché. La note DGEFP sur la co-traitance précise que : « *Pôle emploi, les missions locales et les Cap emploi sont chargés par l'État de missions de service public, dont il compense la charge. Ces trois acteurs discutent ensemble et avec l'État, de conventions de partenariat opérationnelles.* ». La rédaction du nouvel accord-cadre de partenariat renforcé maintient le mode subventionnel.

La question se pose de savoir si les missions locales doivent continuer à agir en tant que co-traitant ou s'il est nécessaire ou souhaitable de passer à un mode de sous-traitance, une fusion ou une mise sous tutelle.

- ◆ La mise sous la tutelle de Pôle emploi des missions locales n'est pas aujourd'hui pertinente

Un schéma consisterait à ne laisser subsister que le lien financier entre Pôle emploi et les missions locales. L'ensemble des subventions de l'État aux missions locales passerait par Pôle emploi. Cette solution pourrait prendre plusieurs formes :

- un rattachement à Pôle emploi. Une telle solution n'est pas réaliste dans un contexte où la fusion ANPE - ASSEDIC est récente et suppose encore une profonde réorganisation ;
- une relation de sous-traitance. Cette relation a déjà existé notamment dans le cadre des Espaces jeunes en 1993 (prestataires à titre gratuit).

Les principaux avantages de ces solutions seraient de poursuivre la structuration et la lisibilité du service public de l'emploi dans un cadre juridique classique.

Les inconvénients seraient nombreux : les collectivités locales seraient probablement moins enclines à participer aux financements, ce qui fait peser un risque financier majeur pour l'État ; partant l'ancrage local des missions serait moins fort. Elle supprimerait la différenciation de la problématique jeune. Enfin, cette solution casserait les liens historiques entre l'État et les missions locales, en donnant une position de quasi-monopole à Pôle emploi sur la politique de l'emploi.

Plus généralement, la fusion avec Pôle emploi rigidifierait l'action des missions locales en étant soumise à un cadre général national alors que la force du réseau est de fédérer les acteurs locaux dans un cadre national souple. Les missions locales seraient probablement moins innovantes et moins partenariales.

- ◆ La création d'un monopole du suivi des jeunes en difficultés incluant l'indemnisation au profit des missions locales n'est pas pertinente non plus

Une autre alternative aurait pu consister à confier aux missions locales la totalité du suivi des jeunes en difficultés, en créant une sorte de « Pôle emploi jeune ». Pôle emploi ne serait plus compétent pour le suivi des jeunes ou des jeunes en difficulté.

Outre la problématique liée à la pertinence de la segmentation de la population en recherche d'un emploi, cette mesure supposerait que les missions locales se chargent en plus de l'accueil, de l'information, de l'orientation et du placement, de l'indemnisation de l'ensemble des demandeurs d'emploi de moins de 26 ans. Une telle solution reviendrait sur la création d'un opérateur unique et sur les gains attendus en termes d'efficacité et d'efficience.

Annexe IV

- ◆ Une meilleure cohérence des acteurs du service public de l'emploi passe par un partenariat clair

L'État doit veiller à la cohérence entre ce partenariat et les orientations du service public de l'emploi (SPE), en particulier avec la convention tripartite (État, Unedic, Pôle emploi), les conventions annuelles régionales (État - Pôle emploi), et les conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO – DIRECCTE - missions locales).

Cette cohérence pourrait procéder :

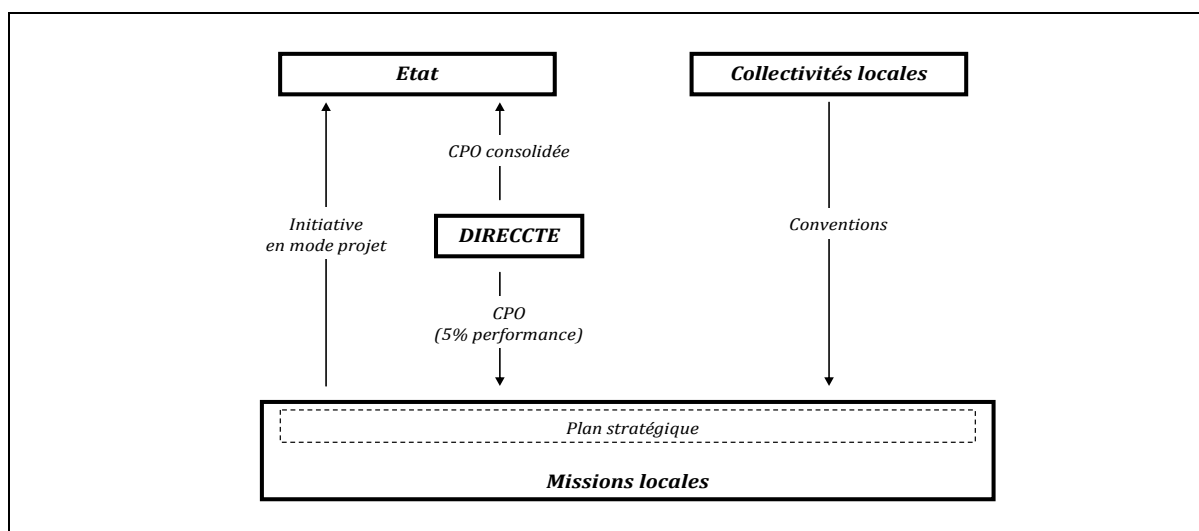
- du développement de subventions en mode projet pour encourager le dynamisme et inciter à la mise en œuvre par les missions locales d'actions conjointes à des échelles territoriales pertinentes (voir Annexe III – Métier et performance) ;
- la mise en place de plans stratégiques au niveau des missions locales (voir *infra*).

2.2. Généraliser la mise en place de plans stratégiques au niveau de chaque structure et poursuivre la démarche d'objectifs et de résultats

Le pilotage des missions locales pourrait s'appuyer sur :

- ◆ la mise en place d'un plan stratégique au niveau de chaque structure définissant le projet associatif en tenant compte de l'ensemble des contraintes nationales et locales, y compris la CPO ;
- ◆ la réalisation d'une consolidation nationale de la CPO et la modulation de la CPO de chaque structure (à hauteur de 5 % des financements) en fonction de la performance ;
- ◆ la mise en place de subventions en mode projet par un appel à initiative des missions locales (voir Annexe III – Métier et performance).

Graphique 7 : Articulation des instruments financiers de pilotage proposés



2.2.1. L'élaboration par chaque mission locale d'un plan stratégique

A la conjonction de plusieurs problématiques et acteurs, il revient aux missions locales elles-mêmes de faire la synthèse des besoins locaux, de tenir compte des politiques nationales et d'estimer les moyens nécessaires pour mener leurs actions.

Conformément à leur objet initial, elles doivent notamment favoriser la collaboration entre l'État, les collectivités locales, les différents opérateurs au premier rang desquels figurent Pôle emploi et les réseaux associatifs.

L'amélioration du pilotage des missions locales suppose aujourd'hui qu'elles formalisent et structurent plus clairement leur plan d'action.

- ◆ Aujourd'hui les missions locales sont amenées à formaliser leur plan d'action dans le cadre de deux types d'exercices

L'élaboration d'un plan stratégique n'est pas un exercice inconnu. Les missions locales ont aujourd'hui commencé à le faire à l'occasion du dialogue de gestion et en cas de fusion de structures.

Le financement des missions locales est, selon les termes de la circulaire DGEFP n° 2007-26 du 12 octobre 2007 relative au financement du réseau des missions locales et PAIO, conclu « sur la base d'un projet associatif présenté par le Président de la mission locale. Il doit s'assurer d'une cohérence entre les objectifs fixés en fonction des besoins du territoire et l'allocation des moyens par l'État ». Le fait que les CPO soient très englobantes facilite au demeurant le passage vers l'établissement d'un projet de structure.

De même, en cas de fusion de structures ou de transformation de PAIO en mission locale, un dossier retraçant les nouveaux statuts et le projet de la nouvelle entité doit être soumis au préfet et validé par la DGEFP. Le dossier de candidature rappelle le contexte économique et social du bassin d'emploi, la situation des jeunes sur le territoire, les actions conduites par les partenaires, l'offre de service de la structure et les moyens humains et financiers.

- ◆ L'élaboration d'un plan stratégique devrait être systématisée

La systématisation d'un plan stratégique devrait permettre de préciser le projet associatif ainsi que les actions à conduire, dans le cadre d'un accompagnement global du jeune. Cet exercice dépasserait celui de la CPO en tenant compte des autres contraintes et objectifs de la mission locale et en privilégiant la définition des axes de travail à venir.

Le plan stratégique de la mission locale ne pourrait être élaboré qu'après qu'une évaluation des actions conduites et des résultats obtenus aurait été réalisé.

Ce document réaliserait la synthèse de la convention pluriannuelle d'objectifs de l'État, des contrats d'objectifs et de moyens conclus avec les collectivités locales, des conventions de partenariat renforcé avec les sites Pôle emploi et des autres contraintes et priorités que se fixe la mission locale (voir *supra* la représentation schématique des multiples conventions conclues par la mission locale).

Le plan stratégique retracerait également les évolutions organisationnelles souhaitées, les expérimentations envisagées, les performances attendues et fournirait des éléments de trajectoire financière.

A l'instar de la convention pluriannuelle d'objectifs, le plan stratégique devrait naturellement s'inscrire dans un cadre pluriannuel, si possible harmonisé au niveau régional. Il devrait procéder d'une démarche partenariale et être présenté pour validation au conseil d'administration.

Encadré 9 : Principaux éléments du plan stratégique

Le plan stratégique devrait fixer les grandes orientations de la mission locale. Il s'agirait en d'autres termes d'énoncer les axes de travail prioritaire des prochaines années : rapprochement avec d'autres structures (ex : fusion de missions locales, intégration dans une maison de l'emploi...); cibles stratégiques (ex : jeunes infra niveau V, jeunes décrocheurs, jeunes en contrat d'apprentissage ...); mise en place d'une certification qualité, mise en place d'ateliers spécifiques (ex : atelier CV, création d'entreprise...); extension du volet parrainage ; développement d'une cellule emploi réalisant de la prospection ; modernisation de l'accueil ; structuration des partenariats en matière de logement ou de mobilité.

Le plan stratégique devrait également indiquer les objectifs que les différents financeurs ont fixés à la mission locale (et non les seuls objectifs assignés par l'État dans le cadre de la CPO) ainsi que ceux que la mission locale se fixe. Il devrait plus généralement couvrir l'ensemble des services fournis par la mission, indépendamment de la qualité du financeur (sauvegarde de l'approche globale).

A l'appui de ces orientations et de ces objectifs, la mission locale devrait exposer :

- les contraintes externes : les éléments de contexte (population et taux de chômage ... :) et la cartographie du territoire ;
- les contraintes internes : les ressources en interne à mobiliser, notamment par un plan de formation ;
- les avantages comparatifs : il s'agit de décrire les atouts et les faiblesses de la mission locale sur les axes stratégiques envisagés et d'analyser les éventuelles complémentarités ou concurrence. Dans ce cadre, la mission locale exposerait sa politique partenariale ; elle exposerait également son plan d'amélioration de la qualité de service ;
- la capacité à adapter l'organisation de la structure : il s'agirait d'exposer les moyens mobilisés pour atteindre les objectifs et développer les actions prioritaires, en mettant l'accent sur les arbitrages « métier » (arbitrage *front office/back office* ; internalisation/externalisation). Il s'agirait le cas échéant de fixer les orientations en matière de recrutement ou de diminution de la masse salariale ;
- la démarche retenue pour associer ou consulter les usagers ;
- l'impact sur la santé financière, notamment la plus ou moins grande rigidité des charges engagées et la nécessité de recourir à des financements spécifiques. Des scénarios de trajectoire financière seraient esquissés.

Cette solution est préférable à une extension de la CPO à d'autres acteurs dès lors qu'elle se fonde sur l'autonomie de gestion des missions locales sous la surveillance du conseil d'administration.

Plus largement, le plan stratégique serait un outil privilégié pour les différents financeurs, dont au premier rang l'État et les collectivités locales. Ces derniers pourraient s'assurer de la cohérence de l'action des missions locales avec celles des autres acteurs de l'insertion, de l'orientation et de l'emploi (voir *infra*). Il donnerait une vision globale des financements publics, des métiers et des interférences avec les acteurs locaux.

Le dialogue de gestion serait ainsi enrichi avec chaque financeur sur la base d'un constat et des actions partagés. Ainsi, l'État pourrait ajuster ses objectifs CPO. En outre, le plan stratégique permettrait de mieux définir les obligations de service public et les modalités de leur compensation, de manière globale pour l'ensemble des financeurs publics.

En cas de divergences entre financeurs ou de problématiques ponctuelles (de trésorerie notamment), il servirait de base à une concertation, notamment par l'organisation d'une conférence des financeurs.

La mise en place des plans stratégiques conduirait enfin les missions locales à adopter une démarche d'évaluation sur des actions ciblées, à faire la synthèse de contraintes variées et à optimiser l'outil Parcours 3 en développant d'autres requêtes en dehors de la seule requête CPO.

Proposition n° 6 : Demander à chacune des missions locales d'élaborer un plan stratégique (projet de structure) intégrant l'ensemble des contraintes et précisant le projet associatif et les actions prioritaires ainsi que les conséquences organisationnelles et financières.

2.2.2. L'accélération de la dynamique créée par la convention d'objectifs

- ◆ Une évaluation régulière des actions

Le travail sur l'évaluation des missions locales devrait être poursuivi afin de mettre en place des indicateurs permettant de mesurer et de comparer la performance des structures (voir Annexe III – Métier et performance).

La commission qualité (voir *supra*) devrait être mise en place, dans l'attente d'une refonte de la gouvernance nationale.

Cette réflexion devrait être menée de manière concertée par l'ensemble des acteurs. Elle devrait préalablement être menée dans le cadre restreint de la future commission qualité. Cette dernière pourrait se fixer comme objectifs d'établir une doctrine d'analyse des résultats des missions locales.

Proposition n° 7 : Parallèlement à la mise en place de l'auto-évaluation, poursuivre la réflexion en vue d'une évaluation de la performance.

Les actions bornées dans le temps devraient être privilégiées (exemple : auto-école sociale pendant trois ans ...) afin de faciliter leur évaluation, d'éviter l'empilement des dispositifs et de permettre le cas échéant de redéployer des moyens, humains notamment, sur d'autres axes et projets.

Proposition n° 8 : Inciter les missions locales à privilégier les actions limitées dans le temps afin de faciliter leur évaluation, d'éviter l'empilement des dispositifs et de permettre le cas échéant le redéploiement de moyens.

Enfin, l'État doit, dans le cadre de ce travail d'évaluation porté par l'ensemble des acteurs, renforcer son expertise et son observation des éléments de contexte. Les SEPES doivent fournir des données pertinentes ; la DARES doit prendre les mesures nécessaires pour mieux exploiter les données contenues dans Parcours 3, en mettant non seulement l'accent sur l'évaluation des outils mais également sur la connaissance des publics et l'évaluation économique de l'action des structures.

Cette mesure pourrait s'effectuer, à moyens constants, dès lors qu'il s'agit de mieux exploiter les données disponibles dans les applications Parcours 3 et ICARE, notamment par la confection de requêtes et de tableaux de bord nationaux et régionaux (voir *infra* gouvernance du système d'information).

Annexe IV

Une telle mesure est un préalable indispensable à l'amélioration du dialogue de gestion entre les DIRECCTE et les missions locales. Le contrôle de gestion national resterait de la compétence de la DGEFP.

Proposition n° 9 : Fournir une expertise statistique régulière au niveau national (DGEFP et DARES) et régional (SEPES), sur les publics, les outils et les actions des missions locales.

◆ Une adaptation nécessaire de la CPO

La CPO devrait être adaptée pour mieux tenir compte des contraintes juridiques imposées notamment par la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations et par le droit communautaire.

La convention pluriannuelle d'objectifs devrait indiquer très précisément :

- les cinq axes de l'offre de service correspondant à une obligation de service public pour la durée du contrat ;
- le territoire d'intervention de la mission locale. La couverture territoriale fera en outre l'objet d'un suivi dans les prochaines versions d'ICARE (voir *supra*) ;
- la nature des droits exclusifs octroyés à la mission locale, notamment la gestion de l'allocation CIVIS ;
- les paramètres de calcul de la subvention globale. Il s'agit notamment de déterminer préalablement au versement de la subvention, et à partir du budget prévisionnel, les charges (ou la quote-part des charges) que l'État entend compenser et les règles de calcul qu'il a retenu pour le faire.

La CPO devrait également mettre l'accent sur l'optimisation de Parcours 3 (utilisation du module entreprise ; indicateur de cohérence...).

Proposition n° 10 : Revoir les conventions pluriannuelles d'objectif afin notamment de clarifier les obligations de service public et de préciser les paramètres de calcul de la compensation de ces obligations.

Par ailleurs, à court terme, la DGEFP devrait suivre plus étroitement les CPO, outil pertinent, puissant mais sous-exploité. A cette fin, elle devrait

- bâtir des instruments simples (tableurs Excel et requêtes Parcours 3 sur l'entrepôt national) permettant de suivre plus étroitement les résultats des CPO de manière consolidée au niveau régional et national (par exemple, les instruments mis en place par la DIRECCTE Rhône-Alpes ne permettent pas une telle consolidation) ;
- conduire, un travail d'harmonisation des dialogues de gestion CPO.

Ces éléments devraient permettre, à moyen terme, de bâtir une véritable stratégie de réseau.

Proposition n° 11 : Mettre en place une consolidation nationale et régionale des CPO et adapter les conditions du dialogue de gestion en conséquence.

Enfin, il convient en effet de faire vivre la CPO en lui donnant des conséquences effectives en termes de financement, sauf à démobiliser les missions locales qui se sont pleinement inscrites dans cette démarche.

Annexe IV

Il est donc nécessaire de moduler la dotation annuelle de la CPO de 5 % dans un souci de performance. En retenant une variation de 5 % des 40 % du financement moyen de l'État, le budget des missions locales ne se trouverait pas fragilisé en cas de modulation à la baisse. La variation à la hausse permettrait par exemple de mettre en place de petites opérations (comme le parrainage), d'acheter de petits équipements neufs ou de verser une prime aux personnels.

Proposition n° 12 : Moduler de 5 % la dotation annuelle de la CPO afin de tirer les conséquences de la performance des structures.

2.2.3. L'optimisation des instruments de professionnalisation du réseau

Les applications Parcours 3 et ICARE et la convention collective sont deux instruments de professionnalisation du réseau puissants et pertinents. Ils doivent toutefois être optimisés.

- ◆ Une meilleure utilisation de Parcours 3 et d'ICARE

L'optimisation de l'outil Parcours 3 passe à la fois par la modification de pratiques professionnelles et par des modifications de l'application elle-même.

Prévue pour la fin 2010, la mise en place d'un arrêté de situation annuelle (effectué au plus tard le 31 mars de chaque année) permettra de constituer une période de référence stable, facilitant le travail d'observation des publics, des missions et des outils ainsi que leur évaluation. Cette mesure devrait toutefois s'accompagner :

- d'une réflexion sur le calendrier du dialogue annuel de gestion CPO, complété par un travail d'harmonisation des périodes de gestion ;
- d'une étude plus générale, au niveau des animations régionales, sur les techniques de mise à jour des bases de données, au moyen notamment de relances effectuées auprès des jeunes.

Parallèlement, l'harmonisation de la saisie devrait être poursuivie. La charte de saisie devrait être mise à jour des dernières évolutions de Parcours 3. Des fiches actions/métiers devraient comporter, à l'instar de celles réalisées par la mission locale de Tarbes, les modalités de saisie sur Parcours 3. Enfin, s'il y a lieu, la DIRECCTE pourrait inclure dans la convention pluri-annuelle d'objectifs un indicateur de qualité de la saisie, qui repose sur un ensemble automatisé de tests de cohérence interne aux dossiers, sur le modèle de celui suivi en région Rhône-Alpes.

Proposition n° 13 : Veiller à une plus grande harmonisation de la saisie de Parcours 3 en mettant à jour la charte de saisie, en réalisant des contrôles internes de cohérence, en établissant des fiches actions avec les modalités de saisie sur Parcours 3 et, le cas échéant, en incluant un indicateur CPO de qualité de saisie.

Dans le cadre d'une gouvernance nationale et régionale rénovée (voir *infra*), une assistance renforcée à la confection de requêtes par le laboratoire national et par les référents régionaux devrait être apportée.

L'objectif est d'amplifier l'utilisation des données saisies dans Parcours 3 pour le suivi de l'activité des conseillers et le pilotage global de la structure, à l'aide d'une bibliothèque de requêtes. Pour les requêtes sensibles (notamment celles liées au FSE), celles-ci devraient impérativement être réalisées et maintenues par la maîtrise d'ouvrage (au niveau national) afin d'éviter les erreurs d'interprétation des circulaires et l'absence de mise à jour des requêtes (évolution de la réglementation et des versions de l'application)

Proposition n° 14 : Améliorer l'accompagnement métier sur Parcours 3, notamment sur la confection des requêtes.

Annexe IV

La création d'un module « documentation » (information sur l'évolution des outils et des textes ; possibilité d'insérer une page actualité), réclamée par plusieurs missions locales visitées, pourrait être étudiée, soit par le renforcement du *webparcours* soit directement. Ce module serait mis à jour par l'animateur national et comprendrait le cas échéant des espaces régionaux, voire locaux alimentés par l'animation ou les structures elles-mêmes. Cette action serait également de nature à structurer le rôle d'expertise des animations régionales.

Proposition n° 15 : Créer sur le WebParcours un module documentation.

Enfin, deux évolutions majeures devraient être conduites prioritairement :

- les objectifs fixés par l'État, les collectivités locales et les autres financeurs devraient être pris en compte par Parcours 3, à court terme par la généralisation de requêtes couplées avec un tableau Excel les contenant servi de manière homogène par l'ensemble des missions locales, et à moyen terme par leur intégration directe dans ICARE ;
- la refonte d'ICARE devrait être accélérée (ou l'insertion d'un module comptable dans Parcours 3) afin que le directeur de la mission locale puisse disposer d'un outil de gestion financière performant et susceptible de servir à terme de support à une comptabilité analytique.

Proposition n° 16 : Accélérer la refonte d'ICARE afin de doter les missions locales d'un instrument de gestion financière performant et susceptible de servir à terme de support à une comptabilité analytique.

- ◆ Un toilettage de la convention collective

Un toilettage de la convention collective pourrait être envisagé par les partenaires sociaux. Il s'agirait de tirer les conséquences des évolutions structurelles des missions locales sur la liste des emplois repères (voir *supra*).

Les partenaires sociaux pourraient notamment examiner l'opportunité de tenir compte du déploiement de l'application Parcours 3 et des nouveaux métiers qui y sont associés. De même, la nécessité d'enrichir dans le métier « Gestion », la liste des emplois repères concernant l'animation régionale, cadre-gestionnaire et directeur adjoint pourraient le cas échéant être ajoutés.

Proposition n° 17 : Tirer les conséquences des évolutions structurelles des missions locales sur la définition des emplois repères de la convention collective.

Enfin, s'agissant de la politique de formation, un dialogue plus soutenu entre les partenaires sociaux devrait être favorisé, notamment sur l'application Parcours 3. En effet, si la formation *E learning* est une avancée majeure, elle n'est pas à la hauteur des potentialités de l'application. Il conviendrait de mettre à jour et dispenser la formation « Professionnalisation avec Parcours 3 » permettant de faire le lien entre le pilotage métier et l'application.

Proposition n° 18 : Mettre à jour et dispenser la formation « Professionnalisation avec Parcours 3 » indispensable pour une appropriation de cette application comme instrument de pilotage.

2.3. Améliorer l'effet réseau en s'appuyant sur la spécificité des missions locales

2.3.1. L'amélioration de la « marque » des missions locales

La révision du protocole 2005, en projet actuellement, devrait être l'occasion d'ouvrir le chantier de l'identité du réseau.

En premier lieu, le changement de nom des missions locales devrait être étudié. Il pourrait donner lieu à une grande concertation sur l'identité du réseau et ses valeurs. Il devrait pouvoir cohabiter avec des noms retenus localement (structure intégrée dans une maison de l'emploi...).

Plusieurs missions locales visitées ont indiqué que ce nom n'était pas très signifiant et laissait penser aux jeunes qu'elles comportaient une dimension religieuse. A l'inverse, certains noms sont à exclure (« Pôle emploi jeune », « Espace jeune » ou « Emploi jeune »). D'autres semblent plus proches de l'identité des missions locales (comme « Avenir Jeune »). L'ancrage local supposerait que ce nom soit complété du nom des territoires couverts.

Proposition n° 19 : Etudier le changement de nom des missions locales.

Un visuel unique devrait être mis en place et pouvoir se décliner régionalement voire localement.

Le nouveau nom et le visuel devrai a minima faire l'objet d'une protection juridique. En effet, le terme « mission locale » n'est pas aujourd'hui protégé, notamment auprès de l'institut national de la propriété industrielle.

Il pourrait en outre s'accompagner d'une procédure de labellisation et/ou d'une charte qualité. La délivrance du label par l'État ou par le centre de ressources que la mission propose de créer (voir *infra*) pourrait être envisagée. Il serait l'occasion d'examiner :

- la conformité au protocole de 2005 le cas échéant révisé ;
- la sécurisation juridique des missions : vérification des statuts ; respect du maillage territorial ; code de déontologie ; modalité de participation de l'État et de Pôle emploi au conseil d'administration ;
- la présence d'un projet de structure (voir *infra*) abordant notamment la problématique de la taille critique et de la capacité de gestion ;
- le cas échéant, le processus de certification qualité.

Proposition n° 20 : A l'occasion de la révision du Protocole de 2005, améliorer l'effet « marque », par la protection de l'identité du réseau et l'adoption d'un visuel commun.

En dernier lieu, un site internet pourrait être bâti (avec une charte graphique homogène...) et mis à disposition des missions locales avec la possibilité de l'adapter localement. Il contiendrait un noyau de contenu national et régional (mis à jour par le CNML et les animations régionales – voir également *supra* proposition sur le *WebParcours*).

Proposition n° 21 : Bâtir un site internet, déclinable et modulable régionalement et localement.

2.3.2. Le repositionnement de l'animation régionale au service de Parcours 3

◆ Les objectifs du repositionnement des animations régionales

La proposition de repositionnement des animations régionales doit veiller à :

- conserver un niveau régional pertinent pour la mise en œuvre des politiques publiques (interface utile même si non représentatif), que l'État n'a pas nécessairement vocation à financer ;
- clarifier les demandes de l'État et les prestations des animations (mieux distinguer l'opérationnel de l'institutionnel) ;
- améliorer les prestations rendues aux missions locales ;
- améliorer l'accompagnement Parcours 3.

Compte tenu des objectifs poursuivis le positionnement de l'animation régionale comme relais d'une politique nationale de l'État devrait être écarté. Elle n'aurait d'ailleurs aucune légitimité compte tenu de la présence des DIRECCTE.

◆ Le recentrage des financements État des animations régionales sur l'accompagnement Parcours 3

L'animation régionale resterait un acteur de proximité et de mutualisation, dont les activités procèderaient des missions locales. La présence de l'État ne trouverait sa justification que dans une logique de prestations identifiées, ce qui nécessiterait la définition d'une offre de service claire.

Parallèlement à ce recentrage du financement de l'État, les missions locales pourraient être amenées à financer plus largement les animations régionales, sur la base d'une offre de service négocié. L'État pourrait, le cas échéant, accompagner ce mouvement en redéployant une part des financements actuels des animations régionales *via* la CPO de chaque mission locale.

S'agissant plus particulièrement du recentrage des financements de l'État, celui-ci devrait porter en priorité sur l'assistance Parcours 3 :

- s'agissant de l'accompagnement Parcours 3 : l'offre de service serait définie par l'animateur national de Parcours 3 (voir *infra* sur le centre des ressources) en liaison avec la DGEFP. Il s'agirait notamment d'assurer l'appui aux versions, l'assistance aux structures, la formation et déclinaison de la charte nationale de saisie. La définition de l'offre à un niveau national permettrait notamment de s'assurer que les requêtes sont conformes aux circulaires et maintenues lors des évolutions de versions ou de réglementations de manière uniforme pour l'ensemble des missions locales (et ainsi éviter les difficultés rencontrées dans certaines régions sur les requêtes FSE développées régionalement) ;
- s'agissant de l'administration de l'entrepôt régional : l'offre de service serait définie au niveau régional par la DIRECCTE en liaison avec le Conseil régional (qui est notamment intéressé par le volet formation professionnelle) ;
- un référentiel « qualité » de l'accompagnement Parcours 3 serait également mis en place (et confié au centre de ressources, voir *infra*), à l'instar de la surveillance exercée par la DGEFP sur les prestataires.

Le financement par l'État des autres activités de l'animation régionale ne trouverait un fondement que dans une logique de prestations de services précisément définies. Ces dernières devraient faire l'objet d'un conventionnement entre chaque DIRECCTE et animation régionale.

Annexe IV

En tout état de cause, les prestations de collecte d'information ou de diffusion d'information nationale peuvent être réalisées par l'intermédiaire des DIRECCTE. En outre, un comité de pilotage régional comprenant l'État, la région et les missions locales doit servir de lieu d'échange indépendamment de l'animation régionale (qui peut en assurer le secrétariat).

Proposition n° 22 : Centrer le financement État des animations régionales sur l'assistance Parcours 3 et le cas échéant, conditionner les financements restants sur des prestations identifiées par une offre de services claire.

2.3.3. La refonte de la gouvernance nationale par la séparation des fonctions technique et politique

- ◆ Les objectifs d'une rénovation de la gouvernance

La refonte de la gouvernance nationale devrait poursuivre plusieurs objectifs.

Le premier objectif est de nature politique. Il s'agit tout d'abord de garantir l'autonomie des 482 structures tout en veillant à ce qu'elles travaillent de plus en plus en réseau. Il s'agit ensuite de disposer d'un lieu de rencontre au niveau national permettant au débat institutionnel entre l'État et les collectivités locales de se tenir. Il s'agit enfin de refléter le pluralisme politique observé au niveau local.

Le deuxième objectif est de nature stratégique. Il s'agit tout d'abord de prendre en compte la dimension interministérielle des politiques mises en œuvre permettant aux services de l'État de se retrouver pour se coordonner et bâtir des actions communes, sans revenir sur l'orientation claire en faveur de l'emploi. Il s'agit ensuite de disposer d'une enceinte en charge de l'animation de la politique d'évaluation du réseau, sans effet boîte noire. Il s'agit enfin d'améliorer « l'effet marque » du réseau.

Le troisième objectif est de nature technique. Il s'agit d'améliorer la gouvernance des applications informatiques comme Parcours 3 et ICARE, élément majeur de la structuration et de la professionnalisation du réseau, dont toutes les potentialités n'ont pas encore été exploitées.

Compte tenu des objectifs poursuivis plusieurs pistes doivent être écartées :

- la re-création d'une DIJ serait source d'ambiguïté, alors que l'orientation en faveur de l'emploi est réaffirmée par l'État ; à l'inverse, il n'est pas possible de confier le pilotage de l'ensemble du réseau à la DGEFP, l'emploi n'étant pas la seule problématique abordée ;
- la disparition pure et simple d'une enceinte rattachée à l'État, comme le CNML. Le réseau, même structuré par des syndicats professionnels comme l'UNML, ne peut s'autogérer. L'inscription des missions locales dans le service public de l'emploi nécessite au demeurant un minimum de portage politique et de pilotage ;
- la création d'une nouvelle structure ad hoc type agence n'apportant aucune solution pertinente à ce stade (voir *supra*).

- ◆ Améliorer la représentativité du CNML pour accentuer son rôle politique

La représentativité politique au sein du CNML devrait être améliorée en revoyant la composition du conseil d'administration suivant trois principes.

Annexe IV

Le premier principe devrait être celui de l'équilibre entre les collectivités locales et l'État. La désignation des neuf membres représentant les régions, les départements et les communes serait confirmée. Parallèlement, les représentants des ministres en charge des différentes politiques publiques disposant d'une voix délibératives devraient se limiter à neuf, au sein desquels une légère surreprésentation du ministre en charge de l'emploi serait privilégiée.

Le second principe serait celui de l'équilibre au sein des représentants des présidents des missions locales entre ceux qui sont élus par leurs pairs à l'UNML et ceux qui sont choisis par l'État. Ainsi l'UNML siègerait en tant que telle au conseil d'administration du CNML.

Le troisième principe serait celui du resserrement de l'instance délibérative afin de garantir son caractère politique. Le resserrement du conseil d'administration ne permettrait pas à l'ensemble des présidents des associations ou d'unions régionales de siéger. Cela étant, la participation de plein droit de présidents élus par leurs pairs compenserait largement cet inconvénient. En outre, la création d'un centre national de ressources rendrait moins impérieuse la participation de l'ensemble de ces structures au niveau national (voir *infra*).

Ainsi composé, le CNML serait à la fois plus représentatif par la participation de droit de présidents élus et plus équilibré dans les rapports collectivités locales / missions locales / État. Cette mesure supposerait de modifier l'article R. 5314-5 du code du travail.

Encadré 10 : Exemple de nouvelle composition du conseil d'administration du CNML avec voix délibérative

Le nombre de représentants des collectivités locales au conseil d'administration serait toujours de 9. Celui des représentants de l'État serait également de 9.

Le nombre de représentants des présidents de missions locales pourrait être réduit de 38 à 18, afin de resserrer le conseil d'administration. Les modalités de désignation des présidents des missions locales seraient modifiées :

- 3 présidents siègeraient de droit au conseil d'administration avec voix délibératives, en tant que président et vice-présidents de l'UNML ;
- 6 présidents seraient désignés sur proposition de l'UNML ;
- 9 présidents seraient proposés par le ministre en charge de l'emploi, en veillant à l'équilibre politique.

Il serait par ailleurs souhaitable de revoir la liste des personnes susceptibles de participer aux séances du Conseil national, avec voix consultatives :

- Pôle emploi et l'AFPA conserveraient leur voix consultative ;
- trois représentants du monde associatif, voire économique (entreprises) pourraient être désignés (tant en matière d'insertion que de santé et de logement) ;
- les syndicats de salariés, l'ANDML et l'APAR seraient représentés en tant que tel ;
- trois personnalités qualifiées seraient nommés en tant que telles, et non plus en tant que représentant de l'ANDML, de l'APAR et de l'UNML ;
- les jeunes pourraient, directement ou indirectement, être représentés au sein du conseil d'administration.

Annexe IV

Cette mesure supposerait de modifier l'article D. 5314-6 du code du travail.

Proposition n° 23 : Revoir la composition du conseil d'administration du CNML, en rendant notamment l'UNML membre à part entière.

Par ailleurs, la question de la représentation et de la consultation des usagers a progressé dans le secteur médico-social, puis plus récemment avec l'article 2 de la loi relative au RSA. Les missions locales, qui ont été pionnières à cet égard, ne doivent pas rester à l'écart de ce mouvement. Il s'agit évidemment d'un sujet complexe qui n'a pas été étudié par la mission, mais mérite un examen particulier.

Proposition n° 24 : Mener une étude pour examiner comment les utilisateurs des missions locales peuvent être associés à leur gouvernance ainsi qu'à la construction et à l'évaluation des actions qui leur sont destinées.

- ◆ Mettre en place un centre national de ressources

Parallèlement à l'accentuation du rôle politique du CNML, une instance nationale en charge des fonctions techniques serait créée.

La sous-exploitation de l'application Parcours 3 s'explique en partie par une mauvaise structuration de l'accompagnement à l'outil. Si une équipe resserrée a permis un déploiement rapide et efficace de cet outil, il apparaît aujourd'hui nécessaire de l'étoffer pour sécuriser l'application et poursuivre la professionnalisation du réseau. L'enjeu est décisif : la bonne tenue de Parcours 3 est nécessaire pour l'évaluation des structures et partant, l'amélioration de leurs performances.

Cette fonction ne peut pas être exercée par le CNML qui n'a pas la personnalité juridique, ne dispose ni des crédits ni du pouvoir d'édicter la norme. Elle ne peut pas être non plus exercée par la DGEFP qui doit, en tant qu'administration centrale, se consacrer à une fonction de pilotage stratégique et non de gestion. Pour autant, la DGEFP doit conserver une place prépondérante dans la gouvernance de cette application, outil privilégié de professionnalisation et de pilotage du réseau.

Il apparaît donc nécessaire de créer un « centre de ressources » qui ferait fonction de direction des systèmes d'information des missions locales. Ce centre pourrait de plus, à moyen terme, prendre en charge d'autres problématiques d'animation voire la politique de formation.

Les principales prérogatives du centre de ressources seraient de :

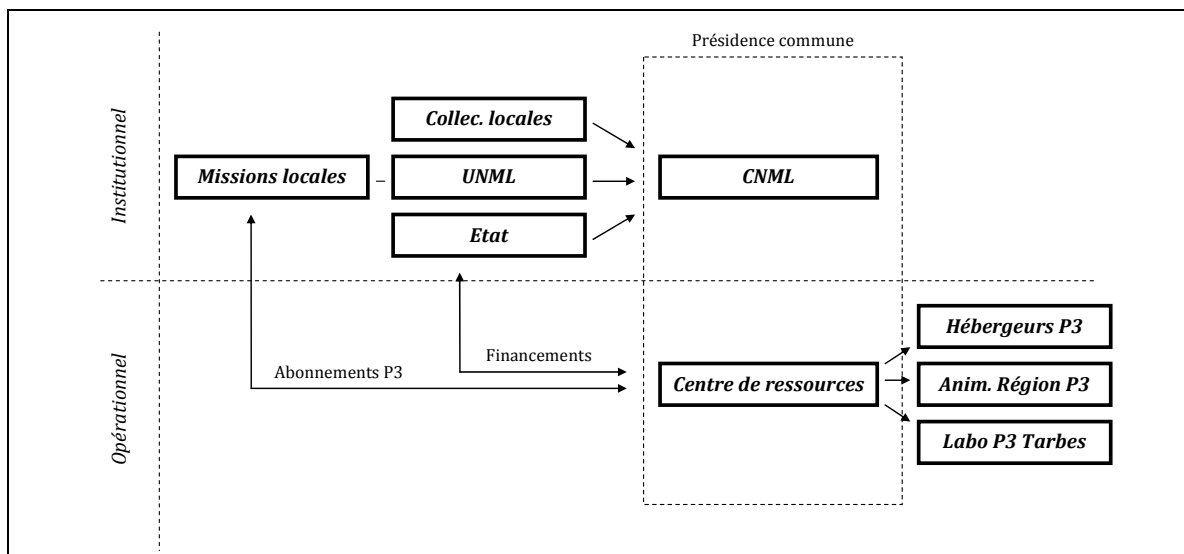
- regrouper l'ensemble des prestations Parcours 3 (évolution des versions ; maintenance récurrente, assistance maîtrise d'ouvrage, audit des plates-formes, surveillance de la qualité du service...), y compris le *E learning* ;
- négocier et signer le ou les contrats d'hébergement Parcours 3
- conclure avec chacune des missions locales une convention de service Parcours 3 contenant des indicateurs qualité ;
- financer (voire salarier) les référents Parcours 3 appartenant aux animations régionales ; établir une lettre de mission de chaque référent fixant des objectifs précis et précisant les indicateurs d'activité et de qualité ;
- contractualiser avec le laboratoire national de Tarbes (le cas échéant renforcé) ;
- prendre en charge le secrétariat du comité de pilotage des systèmes d'information, le président de ce comité étant par ailleurs président du centre de ressources.

Proposition n° 25 : Créer un « centre de ressources » des missions locales, prenant en charge, dans un premier temps, la globalité du pilotage Parcours 3.

Annexe IV

Bien entendu, l'UNML et la DARES continueraient à bénéficier d'un accès aux systèmes d'information. Ils pourraient, dans des conditions à définir avec le GIP proposé ci-après, bénéficier des prestations du laboratoire national Parcours 3.

Encadré 11 : Gouvernance nationale proposée par la mission



Source : Mission.

- Forme juridique du centre de ressources

Le centre de ressources devrait, en première analyse, prendre la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP).

Encadré 12 : Le groupement d'intérêt public (GIP)

Le groupement d'intérêt public est une personne publique⁸ qui a pour raison d'être le développement de coopérations entre personnes publiques et/ou privées par la mise en commun de moyens (financiers, matériels, techniques...) pour poursuivre des objectifs d'intérêt commun tout en assurant une représentation majoritaire des intérêts publics dans les instances de délibération.

Il a pour but d'organiser des coopérations entre personnes morales de droit public et/ou privé, dans un but d'intérêt public, en évitant le recours à la création d'association. Le recours à ce type de structure permet d'éviter le risque de gestion de fait consistant à utiliser la forme associative à des fins irrégulières pour, par exemple, se soustraire à la règle de l'annualité budgétaire en se constituant des réserves, échapper au contrôle des dépenses publiques ou à l'application des règles de recrutement de personnels supplémentaires.

L'article 50 de la loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991 relative à la formation professionnelle et à l'emploi permet de créer des GIP dans le domaine de l'emploi et la formation professionnelle. L'article précise que : « Un groupement d'intérêt public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière peut être constitué entre l'État et d'autres personnes morales de droit public ou de droit privé, pour exercer ensemble, pendant une durée déterminée, des activités d'assistance technique ou de coopération internationales dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Les dispositions de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France sont applicables à ce groupement d'intérêt public ».

En l'absence de texte unique fixant les règles applicables à tous les GIP, c'est la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation de la recherche et de la technologie (qui a créé le premier type de GIP) à laquelle fait référence l'article 50 de la loi n° 91-1405 précité qui fait office de

⁸ Tribunal des conflits du 14 février 2000, « Verdier ».

Annexe IV

« standard » et dont on peut tirer un certain nombre de principes.

Si par principe, il est soumis à la comptabilité privée, il peut être décidé dans la convention constitutive de soumettre le GIP à la comptabilité publique. Dans ce cas, le GIP devra être doté d'un comptable public. Le GIP doté d'un comptable public repose ainsi sur des formes d'organisation adaptées à la gestion des deniers publics. Les GIP étant des personnes publiques autonomes, ils ont la possibilité de passer des contrats, lesquels seront des contrats privés ou administratifs en fonction des règles classiques de qualification des contrats.

Les membres fondateurs du GIP définissent librement le statut du GIP et les modalités de son organisation et de son fonctionnement sous réserve du respect des dispositions législatives et réglementaires.

Les membres fondateurs seraient : l'État représenté par le DGEFP, le CNML représenté par son Président et chacune des missions locales. Le ministre en charge de l'emploi devrait parapher la convention.

Le GIP serait doté de la personnalité juridique après approbation de la convention par arrêté publié au *Journal officiel*.

Les GIP sont habituellement dotés d'une assemblée générale, d'un président ainsi que d'un exécutif, le directeur. L'assemblée générale serait composée de l'ensemble des membres du groupement. Afin d'assurer un lien entre le CNML et le nouveau centre de ressources, il est proposé que ces deux organismes aient une présidence commune (nomination simultanée), choisie parmi les représentants des présidents de mission locale. Le directeur devrait avoir une compétence en matière de maîtrise d'ouvrage de systèmes d'information.

Le GIP comprendrait un conseil d'administration qui constituerait l'instance décisionnelle du GIP. Outre les membres désignés par l'assemblée générale, le conseil d'administration comprendrait des personnes choisies selon les modalités précisées par la convention : ainsi des représentants de la MISI, du CNML et du laboratoire national pourraient siéger. L'État devrait disposer de la majorité au moins relative.

Par ailleurs un commissaire du gouvernement serait nommé pour représenter et exercer une fonction d'alerte et de conseil.

Le GIP pourrait recruter du personnel et recevoir des personnels fonctionnaires par mise à disposition ou détachement. Cette dernière faculté devrait rendre possible le transfert des membres du CNML susceptibles de rejoindre le cas échéant le centre national de ressources.

◆ Moyens et financement partagés du centre de ressources

Les principales charges du GIP (en ordre de grandeur) seraient :

- une équipe interne de 10 ETP : un directeur et son assistante, un ETP gestion et comptabilité, trois ETP chefs de projet informatiques, trois ETP métier et formation, un ETP achat, soit environ 750 k€ ;
- les référents Parcours 3 des régions (environ 25 ETP), soit 2 M€
- le laboratoire national de Tarbes renforcé d'au moins un ETP et frais de déplacements (2,25 ETP), soit 250 k€ ;
- le contrat d'hébergement, soit 4 M€ ;
- les autres prestations informatiques (évolution des versions ; maintenance récurrente, assistance maîtrise d'ouvrage, audit des plateformes, surveillance de la qualité du service, gestion des interconnexions ...), soit 2,5 M€.

Annexe IV

Le GIP permettrait de réaliser les économies par la conclusion d'un contrat unique avec le ou les hébergeurs en lieu et place des contrats conclus aujourd'hui par les missions locales ou PAIO. La DGEFP (MISI) estime que cette opération pourrait permettre de faire baisser le coût par utilisateur et par mois d'environ 6 €, ce qui permettrait de financer les travaux de sécurisation de l'application et une partie des recrutements nécessaires (voir *supra*).

Le budget du GIP serait de l'ordre de 8,5 M€, à coût constant pour l'État et les missions locales. Il serait en effet financé :

- par l'État par le transfert au GIP des financements Parcours 3 et d'une large part des financements accordés par l'État aux animations régionales, soit un total de 4,5 M€ ;
- par les missions locales. L'abonnement de 29,80 € par utilisateur et par mois serait remplacé par un versement annuel au centre de ressources, soit un total d'environ 4 M€. L'abonnement pourrait, le cas échéant, être légèrement majoré pour tenir compte des nouveaux services rendus par le GIP.

Proposition n° 26 : Revoir la structure du financement Parcours 3 en privilégiant un contrat unique entre le ou les hébergeurs et le « centre de ressources » et un lien conventionnel entre ce centre et chaque mission locale.

- ◆ Améliorer le pilotage métier de la DGEFP

Enfin, il paraît nécessaire de renforcer l'équipe de la MIJ, afin de tirer parti de la consolidation de la CPO, de développer les outils en faveur de l'amélioration du dialogue de gestion et d'intégrer dans la politique d'emploi en faveur des jeunes les contraintes des autres ministères. La politique partenariale du réseau devrait également être appréhendée.

Proposition n° 27 : Renforcer le pilotage de la DGEFP en veillant à intégrer à la politique de l'emploi les autres problématiques de la jeunesse.