Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Inspection générale
des affaires sociales

Rapport sur le modèle économique des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes

TOME 1
RAPPORT

Établi par

Simon ARAMBOUROU Laurent CAUSSAT Alexandre PASCAL
Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Avec la participation de Charles VARENE
Apprenti à l'Inspection générale des affaires sociales

- Novembre 2016 -

2016-061R

SYNTHESE

[1] Créées au début des années quatre-vingt dans un contexte marqué par la massification du chômage, notamment celui des jeunes, et par le constat de dysfonctionnements affectant le processus de transition professionnelle entre fin de scolarité et emploi, les missions locales se sont imposées comme un acteur décisif de l'accompagnement des jeunes vers et dans l'emploi ou la réorientation dans des parcours de formation.

[2] En 2015, les missions locales étaient ainsi en contact avec 1,5 million de jeunes âgés de 16 à 25 ans, dont 570 000 bénéficiaires de parcours d'accompagnement nationaux (projet personnalisé d'accès à l'emploi – PPAE –, contrat d'insertion dans la vie sociale – CIVIS –, Garantie jeunes, programmes en faveur des jeunes « décrocheurs »…) ou locaux. Bien que s'adressant en théorie à tous les jeunes âgés de 16 à 25 ans, les missions locales concentrent leur intervention sur les jeunes les plus en difficulté, plus de huit jeunes sur dix suivis n'étant ni en emploi, ni en formation, ni en stage (on parle de « NEET » : *neither in employement, nor in education or training*).

[3] Faisant preuve, du fait de leur statut presque toujours associatif, d'une autonomie certaine, les missions locales mettent en œuvre un accompagnement global des jeunes accueillis. Cette notion, qui consiste en une approche dépassant le seul domaine de l'emploi pour traiter l'ensemble des problèmes auxquels fait face le jeune (santé, formation, orientation, logement, culture…) et qui constituent autant de freins périphériques à une future mise en emploi, paraît en règle générale appropriée à l'intrication des obstacles sociaux et professionnels auxquels les jeunes se heurtent dans leurs parcours vers l'autonomie.

[4] Ancrées dans le tissu économique local et s'appuyant sur leur connexion avec les élus locaux qui définissent leurs orientations, les missions locales sont financées par l'Etat, les collectivités territoriales, Pôle Emploi et l'Union européenne. Tirant parti de leur maillage territorial dense et de la flexibilité que leur confère leur statut, principalement associatif, les 445 missions locales obtiennent des résultats honorables en matière d'accès à l'emploi des jeunes au regard des résultats atteints par d'autres structures intervenant dans le secteur de l'insertion sociale et professionnelle. En effet, un jeune sur deux est en emploi ou en formation à l'issue d'un parcours d'accompagnement national, un résultat comparable à celui obtenu par Pôle Emploi pour l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi, alors que les publics accueillis en missions locales rencontrent généralement des difficultés économiques et sociales supérieures. Il y a toutefois lieu de souligner que la prescription d'emplois aidés, comme pour d'autres acteurs du service public de l'emploi, concourt de façon importante à ce résultat.

[5] Il n'en demeure pas moins que le modèle original des missions locales est aujourd'hui questionné, qu'il s'agisse de l'activité de ces structures, de leur mode de financement ou de leur gouvernance.

[6] En matière d'activité et de résultats, le niveau global de performance du réseau en termes de sorties en emploi ou en formation des jeunes à l'issue d'un parcours masque en réalité d'importantes disparités entre structures. Ces disparités ne paraissent pas toujours liées au contexte socio-économique ou aux moyens mis en œuvre. Bien doter financièrement une mission locale a pour effet d'accroître la volumétrie de son activité, et donc la couverture des jeunes en difficulté suivis, mais ne garantit pas un taux plus élevé de sorties positives à l'issue de l'accompagnement. On notera par ailleurs que les missions locales confrontées à des jeunes en situation particulièrement défavorisée n'obtiennent pas systématiquement des résultats inférieurs à la moyenne.

[7] Sur le plan des pratiques professionnelles, l'évolution vers un accompagnement plus intensif des jeunes et la priorité plus nette donnée à l'accès à l'emploi sous l'impulsion de l'Etat, est diversement vécue au sein du réseau. Si de nombreuses missions locales ont amorcé des évolutions de leur activité et de leur organisation pour répondre à ces attentes, une partie des salariés semble réservée à l'égard d'une orientation qui lui paraît affecter la nature associative des structures et l'autonomie qui en découle, pour les transformer en quasi-opérateurs de l'État, de Pôle Emploi et des collectivités territoriales. De ce point de vue, la gestion des ressources humaines peu dynamique qui caractérise les missions locales constitue un handicap.

[8] S'agissant des questions de financement des missions locales, ces dernières souffrent de plusieurs difficultés structurelles qui sont aujourd'hui renforcées sous l'effet du retrait, ou de la menace de retrait, de certains financeurs ou de la mise en place de dispositifs bousculant ce modèle économique. Sur le plan financier, les principaux constats de la mission sont donc les suivants :

- une instabilité chronique des financements des missions locales et un manque de visibilité. Ils tiennent à deux facteurs :
  - ✓ un « socle » de crédits fongibles qui n'a guère été revalorisé au fil du temps, complété par des subventions « fléchées » sur des dispositifs particuliers (accompagnement en emplois d'avenir, Garantie jeunes, programmes régionaux…), dont l'ensemble suit une dynamique qui peine à entrer en adéquation avec l'évolution des charges des missions locales ; en particulier, les subventions versées par l'État au titre de l'accompagnement en Garantie jeunes paraissent légèrement insuffisantes eu égard au coût réel de ce dispositif ;
  - ✓ le retrait de certains financeurs, notamment certains conseils départementaux, d'ores et déjà avéré en 2016, et dont le risque pourrait s'accroître au-delà et s'étendre à d'autres financeurs.
- une situation financière qui révèle une certaine fragilité. Si la situation globale n'est pas alarmante en 2015 (l'ensemble du réseau dégageant un résultat excédentaire de 10 M€ environ), une structure sur quatre est en déficit et 30 % des missions locales ont une trésorerie correspondant à moins d'un mois d'activité. Le risque d'une détérioration de la situation financière du réseau en 2016 paraît élevé, compte tenu de la persistance des deux facteurs énumérés précédemment ;
- enfin à l'intersection des questions de financement et de gouvernance, on note un manque de coordination des différents financeurs ainsi qu'une adéquation insuffisante entre moyens alloués et données de contexte, d'activité et de résultats. En matière de coordination des financements seule une région a conclu une convention d'objectifs avec les missions locales cosignée avec l'État, et une minorité de celles dans lesquelles la mission s'est rendue organise un dialogue de gestion en commun avec les services de l'Etat. Il s'ensuit une absence de règles de répartition des ressources aux missions locales, qui de ce fait font jouer un rôle déterminant au poids de l'histoire dans cette allocation, au prix d'inégalités importantes de dotations entre territoires. Au-delà des questions d'équité entre structures et des difficultés engendrées par ce mode d'allocation des ressources, cette situation soulève la question de l'égalité de traitement offerte aux jeunes accueillis en missions locales, laquelle devrait être garantie dans le cadre du service public de l'emploi.

[9] L'ensemble de ces éléments prend une importance d'autant plus grande que la situation actuelle est marquée par la généralisation à venir de la Garantie jeunes – généralisation assortie d'objectifs qui paraissent aux yeux de la mission particulièrement ambitieux – . Si, sur le fond, ce dispositif est majoritairement apprécié par l'ensemble du réseau, l'évolution des pratiques qu'il entraîne (logique de priorité à la mise à l'emploi assumée et mise en place d'ateliers collectifs) et les tensions qu'il peut engendrer au niveau du budget des missions locales du fait d'un financement dans certains cas insuffisant viennent amplifier certaines des difficultés déjà existantes.

[10] Sur la base de ces différents constats et compte tenu des bouleversements qu'auraient entraînés une refonte totale du modèle, la mission a fait le choix d'inscrire sa réflexion et les recommandations qui en découlent dans le cadre actuel sans remise en cause du partenariat entre l'État et les autorités locales sur la base de subventions versées par ces dernières à titre volontaire. Cependant, le diagnostic établi concernant l'état de ce partenariat impose des évolutions significatives.

[11] Un premier chantier d'évolutions devrait porter sur la structuration et la professionnalisation du réseau, au travers :

- d'une clarification des interventions des niveaux national et régional d'animation des missions locales : au plan national, des évolutions sont en cours (avec, notamment, la création récente d'un délégué ministériel aux missions locales) mais les effets précis de celles-ci devront être appréciés le moment venu ; au niveau régional, le rôle des animations régionales des missions locales doit être précisé, en mettant en valeur leur potentiel de mutualisation de certaines tâches (assistance au *reporting*, systèmes d'information, formation…) et si nécessaire en révisant leurs financements ;
- d'un investissement accru des missions locales dans la gestion et de développement des outils y afférant tels que la comptabilité analytique ;
- d'une modernisation de la gestion des ressources humaines des missions locales de sorte que les personnels des missions locales bénéficient de davantage de possibilités d'évolutions professionnelles.

[12] Un deuxième chantier concerne la rationalisation et la sécurisation des financements des missions locales. Cela implique :

- une meilleure coordination des financements, afin de rendre plus équitable leur répartition entre missions locales, ce qui implique la réunion de conférences des financeurs aux niveaux national et régional ; à l'échelle nationale, le délégué ministériel aux missions locales devra être en charge de leur préparation ;
- l'exigence d'une coordination accrue concerne en particulier, au sein de l'État, les différents départements ministériels, afin que le niveau de leurs contributions au financement des missions locales corresponde aux attentes qu'ils expriment à leur égard, notamment dans les domaines des jeunes sous main de justice, de la santé ou du logement ;
- la création d'une disposition législative qui pourrait préciser que les missions locales contribuent à l'insertion et à la cohésion sociales, notamment en évitant des entrées précoces de jeunes dans les minima sociaux afin de prévenir la diminution ou le retrait des financements provenant des conseils départementaux ;
- la ministre ayant annoncé que les missions locales bénéficieront d'un complément de financement de l'État en 2017, il serait souhaitable que cette marge de manœuvre soit utilisée, pour une part minoritaire au redressement de la situation financière des structures les plus en difficulté – sans toutefois qu'elle ne s'apparente à une réassurance contre la mauvaise gestion -, et pour la part principale à un premier rééquilibrage entre missions locales sur la base d'indicateurs de contexte socio-économique, d'activité et de résultats ;
- d'une façon plus générale, une ligne directrice de réallocation « au premier euro » des subventions aux missions locales sur la base de critères contextuels, d'activité et de résultats étayés par des études techniques devrait être affirmée et partagée par le plus grand nombre des financeurs ; cette réallocation reposerait sur des études techniques permettant d'évaluer la « valeur ajoutée » de l'accompagnement des missions locales, qui pourraient être confiées à la DARES ; elle est susceptible d'engendrer des pertes de ressources pour certaines structures aujourd'hui excessivement dotées, ces pertes, ainsi par conséquent que les gains des structures aujourd'hui défavorisées, pouvant être limités dans des intervalles prédéterminés.

[13] Un troisième ensemble d'adaptations concerne la Garantie jeunes, dont la généralisation en 2017 fournit l'opportunité d'un réexamen de ses paramètres :

- la généralisation de la Garantie jeunes confronte les missions locales au défi de l'amélioration de leurs performances en matière de repérage des jeunes en grande précarité : c'est le sens de l'objectif fixé par la ministre de 150 000 entrées dans le dispositif au cours de l'année prochaine ; la mission considère toutefois que l'atteinte de cet objectif sera très difficile, compte tenu des caractéristiques de la population à attirer, et ne doit pas porter atteinte à la qualité de l'accompagnement ;
- si l'on peut comprendre que, dans le cadre de l'expérimentation de la Garantie jeunes, les missions locales aient eu à respecter un cahier des charges assez précis, il paraît souhaitable à la mission qu'elles puissent gérer sa généralisation avec une latitude plus importante, en ce qui concerne par exemple le portefeuille de jeunes par conseiller ou la gestion des ressources humaines affectées à ce dispositif ; il convient en effet de les laisser elles-mêmes trouver les organisations propres à leur permettre d'obtenir les meilleurs résultats en termes de sorties positives des jeunes, ce critère devant continuer à jouer un rôle significatif dans l'attribution des subventions ;
- les formalités administratives et de *reporting* associées au déploiement de la Garantie jeunes, jugées très lourdes par les missions locales, doivent être réduites ; l'allégement du cahier des charges, évoqué ci-dessus, pourra y contribuer, ainsi que, dans le domaine du *reporting*, un réexamen avec la Commission européennes des exigences du contrôle du service fait pour la mobilisation des fonds européens dont la Garantie jeunes bénéficie ;
- un financement des missions locales au titre de la Garantie jeunes fondé sur une juste appréciation de leurs résultats pourrait justifier une révision de la définition des « sorties positives », afin qu'elle approche mieux que ce n'est le cas aujourd'hui du fait de la référence à la situation du jeune à la date anniversaire de l'entrée dans le dispositif, la réalité de son accès à l'emploi ou à la formation ; c'est également un thème qui doit être concerté avec la Commission européenne ;
- le calendrier des paiements des subventions aux missions locales au titre de la Garantie jeunes devrait être modifié afin d'éviter qu'il amplifie les tensions sur la trésorerie des missions locales.

[14] L'ensemble de ces évolutions est de nature à donner corps à un projet stratégique à moyen terme pour l'ensemble du réseau des missions locales, qui l'engagerait, avec ses partenaires et avec l'appui technique du délégué ministériel aux missions locales, en sorte de clarifier les engagements de chacun des acteurs au service de l' insertion professionnelle et sociale des jeunes. Les axes de ce projet pourraient être :

- l'amélioration du repérage des jeunes en grande précarité ;
- une meilleure continuité entre les parcours généralistes d'accompagnement et les parcours renforcés comme la Garantie jeunes ;
- l'adaptation des outils de l'accompagnement pour hausser sa qualité et ses résultats et mieux intégrer les attentes des financeurs.

Sommaire

SYNTHESE 3

INTRODUCTION 11

1 ACTRICES DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI, LES MISSIONS LOCALES SONT CHARGEES DE L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES JEUNES AGES DE 16 A 25 ANS 13

1.1 Créées à titre expérimental dans un premier temps les missions locales ont notamment pour spécificité de s'inscrire dans une logique d' « accompagnement global » de leurs publics 13

1.1.1 Les missions locales ont été créées en 1982, à titre expérimental dans un premier temps 13

1.1.2 La mission d'insertion sociale et professionnelle des jeunes âgés de 16 à 25 ans portée par les missions locales repose sur la notion d'« accompagnement global » qui constitue un marqueur identitaire fort et structure leur offre de services 14

1.1.3 Désormais membres du SPE et du SPRO, les missions locales se sont progressivement vu confier des dispositifs de plus en plus ambitieux et de plus en plus centrés sur l'emploi 16

1.2 Le réseau actuel des 445 missions locales, qui accueille 1,5 million de jeunes par an, est caractérisé par une forte hétérogénéité 18

1.2.1 Le réseau compte 445 missions locales réparties sur l'ensemble du territoire 18

1.2.2 1,5 million de jeunes par an sont accueillis en missions locales avec de fortes disparités entre structures 22

1.2.3 L'activité des structures est influencée par les caractéristiques socioéconomiques des jeunes accueillis, ces derniers étant majoritairement des « NEET » en dépit d'une augmentation de la part des jeunes diplômés 23

1.2.4 En matière de résultats, un tiers des jeunes sortis d'un parcours d'accompagnement national est en emploi à la fin de l'année 25

1.3 Le dispositif de gouvernance et d'animation du réseau des missions locales se distingue par son instabilité et par son caractère encore inachevé 27

1.3.1 La gouvernance nationale du réseau des missions locales est en cours de profonde réorganisation 27

1.3.2 L'animation régionale des missions locales reste parfois insuffisante 29

1.3.3 La gouvernance locale des missions locales est très dépendante des statuts propres à chacune d'entre elles 30

2 LES MISSIONS LOCALES SONT FINANCEES PAR DES ACTEURS MULTIPLES DONT LE MANQUE DE COORDINATION A POUR CONSEQUENCES UNE FAIBLE VISIBILITE BUDGETAIRE ET UN MANQUE DE CORRELATION ENTRE MOYENS ACCORDES ET ACTIVITE REELLE 31

2.1 Les missions locales sont très majoritairement financées via des subventions versées par l'Etat, les conseils régionaux et départementaux, les EPCI et communes, Pôle emploi et le FSE 31

2.1.1 Les ressources des missions locales s'élèvent à 655 M€ en 2015 dont 92 % proviennent de subventions 31

2.1.2 Un financement pluripartite associant Etat, conseils régionaux et départementaux, EPCI, communes, Pôle emploi et mobilisant le FSE 32

2.2 Les 655 M€ perçus par les missions locales couvrent des charges qui pour 70 % d'entre elles sont des charges de personnel 34

2.3 Si l'Etat est globalement le premier financeur des missions locales, le poids respectif des différents financeurs varie fortement d'une région à l'autre et entre missions locales d'une même région 35

2.3.1 La part relative de l'Etat dans les financements a globalement augmenté tandis que la part de la subvention de fonctionnement, comprise au sein de ce financement, a diminué 35

2.3.2 Le poids respectifs des différents financeurs des missions locales varie fortement au niveau régional comme infra-régional 37

2.4 Une faible coordination des financeurs qui ont tendance à reconduire les crédits d'une année sur l'autres 39

2.4.1 La coordination entre les différents financeurs est faible avec dans le meilleur des cas la signature de conventions d'objectifs communes entre l'Etat et le conseil régional 39
2.4.2 Dans ces conditions, la reconduction d'une année sur l'autre de crédits historiques a longtemps constitué la règle 39
2.5 Le manque de visibilité budgétaire et la faible corrélation entre moyens alloués et activité réelle des missions locales fragilisent les missions locales 40
2.5.1 Une faible visibilité budgétaire, liée à l'absence de pluriannualité des financements et à la courte durée de vie de certains dispositifs, qui fragilise les missions locales 40
2.5.2 Une faible corrélation entre moyens accordés, données de contexte et résultats en dépit d'un début de réflexion sur le sujet 40
3 LA SITUATION FINANCIERE DES MISSIONS LOCALES EST HETEROGENE ET MARQUEE PAR UNE CERTAINE FRAGILITE QUI RISQUE DE S'AMPLIFIER EN 2016 46
3.1 Si le résultat consolidé des missions locales est excédentaire, la situation financière reste marquée par une très grande hétérogénéité avec une proportion non négligeable de missions locales en difficultés 46
3.1.1 Un résultat global excédentaire mais avec plus du quart des missions locales déficitaires 46
3.1.2 Environ 30 % des missions locales présentent un niveau de trésorerie insuffisant 47
3.1.3 Le niveau d'endettement des missions locales reste limité 48
3.2 Si la dégradation des résultats reste très légère pour 2015, elle pourrait s'amplifier en 2016 avec la diminution de certains financements et la mise en place de dispositifs spécifiques, plus particulièrement la Garantie jeunes, qui bousculent le modèle économique des missions locales 49
3.2.1 Si l'observation des données ne traduit qu'une très légère dégradation de la situation financière pour 2015, le réseau des missions locales alerte sur ses difficultés actuelles et à venir 49
3.2.2 Les financements attachés aux Emplois d'avenir et à la Garantie jeunes ne permettent pas toujours aux missions locales de couvrir les frais engendrés par ces dispositifs 49
3.2.3 La part croissante des dispositifs spécifiques, en particulier la Garantie jeunes, aux financements non fongibles, bouscule un modèle économique dans lequel la mise en place de nouveaux dispositifs permettait de compenser les évolutions limitées de la subvention socle 53
4 LE CLIMAT SOCIAL AU SEIN DES MISSIONS LOCALES PATIT D'UN MANQUE DE PERSPECTIVES OFFERTES AUX SALARIES ET D'UN SENTIMENT DE MANQUE DE RECONNAISSANCE ET D'INTERROGATIONS PLUS PROFONDES SUR L'IDENTITE DES MISSIONS LOCALES ET DE LEURS METIERS 54
4.1 La situation sociale au sein des missions locales est très contrastée d'une structure à l'autre mais peut être globalement qualifiée de « mitigée » 54
4.1.1 Le climat social est qualifié de « moyen » dans plus de la moitié des missions locales pour lesquelles la mission dispose de cette information, « bon » dans un quart mais « dégradé » dans presque une sur cinq 54
4.1.2 Parmi les facteurs pénalisant le climat social l'absence de perspectives d'avenir et les conditions de travail sont régulièrement cités 55
4.2 Certaines caractéristiques concernant l'emploi et les effectifs des missions locales contribuent à alimenter une certaine fébrilité au niveau social 56
4.2.1 La part des CDD et des contrats aidés dans l'effectif des missions locales est significative 56
4.2.2 Les difficultés budgétaires rencontrées par les missions locales ont des conséquences en termes de non renouvellements de postes voire de risques de licenciements 57
4.3 Des perspectives d'évolution limitées et un sentiment de manque de reconnaissance marquent le secteur 58
4.3.1 Une convention collective qui permet peu d'évolutions 58
4.3.2 Le climat social est également marqué par un sentiment de manque de reconnaissance 60
4.4 L'évolution des métiers et de la nature même des missions confiées aux missions locales peut avoir un effet déstabilisateur sur les personnels et jouer sur le climat social au sein du réseau 62
4.4.1 Comme l'illustre le déploiement récent de la Garantie jeunes, la succession de dispositifs nécessite des évolutions permanentes potentiellement déstabilisatrices 62

4.4.2 La question du rôle des missions locales et de l'identité des métiers qui y sont exercés préoccupe également les personnels 63

5 RENFORCER L'EFFICACITE DES MISSIONS LOCALES SUPPOSE DE REVOIR LA STRUCTURATION DE LEUR RESEAU, DE RENFORCER LEUR PILOTAGE ET DE LES DOTER DE FINANCEMENTS PLUS EQUITABLES, ET PLUS TRANSPARENTS 65

5.1 Mieux structurer et professionnaliser le réseau des missions locales afin de créer un cadre plus favorable au pilotage de celles-ci 65

5.1.1 Le renforcement des modalités de gouvernance du réseau constitue un préalable indispensable 65

5.1.2 Doter les missions locales des outils appropriés permettant d'améliorer leur modalités de pilotage et de management 67

5.2 Mettre en place un cadre de nature à favoriser un financement plus transparent, plus cohérent et plus équitable des missions locales 69

5.2.1 Favoriser une meilleure coordination des différents financeurs des missions locales 69

5.2.2 Rappeler dans la loi le rôle des missions locales en matière de cohésion sociale afin de consolider la participation financière des départements 70

5.2.3 Amorcer un processus de rééquilibrage des subventions versées aux missions locales 71

5.3 Dans le cadre de sa généralisation, assouplir le dispositif Garantie jeunes afin de donner davantage de marges de manœuvre aux missions locales 73

5.3.1 Fixer des objectifs réalistes d'entrées dans la Garantie jeunes en 2017 et au-delà 73

5.3.2 Rendre le financement de la Garantie jeunes plus cohérent en assouplissant les obligations de moyens qui lui sont attachées afin de rendre plus effective l'atteinte des objectifs de sortie 73

5.3.3 Améliorer les flux financiers entre l'État et les missions locales liés à la Garantie jeunes 75

5.4 Engager les missions locales et leurs partenaires dans une réflexion sur des évolutions plus structurelles du réseau à moyen terme 75

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION 77

LETTRE DE MISSION 79

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES 81

SIGLES UTILISES 89

INTRODUCTION

[1] Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes sont chargées de l'accueil et de l'accompagnement des jeunes âgés de 16 à 25 ans. Elles ont été créées par l'ordonnance du 26 mars 1982 dans la lignée des orientations émises par le rapport intitulé « *L'insertion professionnelle des jeunes* » dit « rapport Schwartz ».

[2] Initialement envisagées à titre expérimental, les missions locales se sont rapidement installées dans le paysage de l'insertion sociale et professionnelle jusqu'à devenir un acteur central du service public de l'emploi et du service public régional de l'orientation. Cette consécration, perceptible sur le plan institutionnel, se traduit dans les faits : d'une part, une montée en charge liée à la succession de dispositifs d'accompagnement vers et dans l'emploi ; d'autre part, un changement d'échelle du réseau qui compte désormais 445 mission locales réparties sur l'ensemble du territoire et qui emploie plus de 13 000 salariés et accueille environ 1,5 million de jeunes.

[3] Au-delà de ces changements, certains enjeux bouleversent aujourd'hui le modèle des missions locales que ce soit sur le plan des pratiques professionnelles, du financement, de la gouvernance ou du cadre juridique.

[4] En matière de pratiques professionnelles, la focalisation sur la mise à l'emploi, qui peut s'expliquer par le contexte socioéconomique actuel, marqué par un taux de chômage des 15-24 ans qui s'élève à 23,7 % au deuxième trimestre de l'année 2016, est parfois vécue comme une remise en cause de l'approche globale, qui constitue un marqueur identitaire fort au sein du réseau. Le déploiement de la Garantie jeunes, assorti d'objectifs particulièrement ambitieux dans la cadre de sa généralisation, du fait de la logique assumée de « job first » et de la mise en place d'ateliers collectifs, remet aussi en cause certaines pratiques et peut susciter des réactions diverses de la part des salariés.

[5] Concernant le financement et la gouvernance, l'originalité qui caractérise ces structures, qui sont majoritairement constituées sous forme associative et qui sont financées par un grand nombre d'acteurs (Etat, collectivités territoriales, Pôle emploi, Union européenne), peut engendrer un certain nombre de difficultés en matière de coordination ou d'adéquation entre missions et moyens. Cette pluralité de financeurs et le caractère volontaire de leurs financements présentent aussi le risque de rendre l'évolution des ressources de ces structures peu prévisibles. Enfin, les investissements et le coût associés à la mise en œuvre de dispositifs ambitieux et au périmètre circonscrit, tels que la Garantie jeunes, a pour contrepartie un amenuisement des marges de manœuvre financières de ces structures pour améliorer leur accompagnement « généraliste ».

[6] Or, dans ce contexte de mutation, les missions locales évoluent peu ou prou dans le même cadre juridique que celui de 1982. Si le réseau s'est structuré et s'est doté d'une convention collective spécifique, le statut associatif de ces structures et leur mode de financement demeurent. La question se pose donc de savoir si, plus de 30 ans après leur création, ce cadre juridique, qui a facilité le développement d'un réseau naissant de structures dont la plus-value pouvait consister en la mobilisation d'acteurs et de dispositifs déjà existants, est toujours adapté pour assurer le fonctionnement d'un réseau qui occupe aujourd'hui une place centrale dans le services public de l'emploi et qui peut être à ce titre assimilé à un opérateur de service public.

[7] C'est dans ce contexte que, par lettre de mission en date du 11 mai 2016, la ministre du Travail, de l'Emploi, de la formation Professionnelle et du Dialogue social a chargé l'Inspection générale des affaires sociales d'une mission relative au modèle économique des missions locales. La lettre de mission demandait, plus particulièrement, de dresser un état des lieux de l'ensemble des activités des missions locales, d'objectiver le modèle économique des missions locales, dans le contexte de leur financement multi-partenarial en tenant compte des conséquences de la mise en place du nouveau « parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie », dont la « Garantie jeunes » constitue une modalité.

[8] Pour répondre à cette commande la mission a alterné déplacements sur le terrain avec des visites dans cinq régions (Centre Val de Loire, Ile-de-France, Midi-Pyrénées-Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais-Picardie, Provence-Alpes-Côte d'Azur), qui lui ont notamment permis de visiter huit missions locales, conférences téléphoniques avec les représentants des quatre missions locales de La Réunion et entretiens avec l'ensemble des parties prenantes (Conseil national des missions locales, Union nationale des missions locales, organisations syndicales représentatives du personnel, administration centrales concernées…). Compte tenu de l'ampleur du sujet du nombre et de l'autonomie de chaque structure, la mission a par ailleurs jugé opportun de s'appuyer sur un questionnaire envoyé à l'ensemble du réseau.

[9] Le présent rapport est structuré autour de cinq parties. Les quatre premières présentent les principaux constats relatifs à l'activité, au modèle économique et au climat social au sein du réseau des missions locales. La dernière est consacrée aux recommandations découlant de ces constats.

1 ACTRICES DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI, LES MISSIONS LOCALES SONT CHARGEES DE L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES JEUNES AGES DE 16 A 25 ANS

1.1 Créées à titre expérimental dans un premier temps les missions locales ont notamment pour spécificité de s'inscrire dans une logique d' « accompagnement global » de leurs publics

1.1.1 Les missions locales ont été créées en 1982, à titre expérimental dans un premier temps

[10] Les missions locales ont été créées en 1982 à la suite d'une réflexion portant sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ainsi que sur les dispositifs mis en œuvre à leur égard.

[11] Le constat dressé à l'origine relevait que les politiques d'éducation et d'emploi à destination des jeunes « *ne procèd[ai)]ent pas d'une conception d'ensemble, mais de la juxtaposition de dispositions parfois contradictoires et souvent conjoncturelles* »[1].

[12] Dans ce contexte, un groupe de travail réuni autour du professeur Bertrand Schwartz aboutit en septembre 1981 à la rédaction d'un rapport intitulé « *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes* »[2]. Ce rapport émet de nombreuses propositions parmi lesquelles la création de « missions locales pour l'insertion professionnelle des jeunes », plus couramment appelées « missions locales ».

[13] L'ordonnance du 26 mars 1982[3] crée les missions locales, au bénéfice des jeunes de 16 à 18 ans dans un premier temps. Cette ordonnance disposait que les missions locales sont créées « *dans un premier temps à titres expérimental* » et que « *les conditions dans lesquelles l'Etat participe à la mise en œuvre [de leurs actions] sont fixées par des conventions conclues avec les collectivités locales, les établissements publics d'information et d'orientation, les établissements et organismes de formation et les associations* ».

[14] Le caractère expérimental des missions locales est désormais révolu, celles-ci ayant été pérennisées en 1989[4]. En revanche, le principe d'origine d'un financement pluripartite de ces structures demeure encore la règle aujourd'hui (voir partie 2 du présent rapport).

---

[1] P. MAUROY, Lettre du 10 juin 1981 adressée à Bertrand Schwartz dans B. SCHWARTZ, L'insertion professionnelle et sociale des jeunes, Rapport au Premier Ministre, La Documentation Française, septembre 1981.
[2] B. SCHWARTZ, *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Rapport au Premier Ministre, La Documentation Française, septembre 1981.
[3] Ordonnance n° 82-273 du 26 mars 1982 relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de seize à dix-huit ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale.
[4] Loi n°89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle (article 7).

1.1.2 La mission d'insertion sociale et professionnelle des jeunes âgés de 16 à 25 ans portée par les missions locales repose sur la notion d'« accompagnement global » qui constitue un marqueur identitaire fort et structure leur offre de services

1.1.2.1 La notion d'« accompagnement global » des jeunes est consubstantielle à l'idée même de missions locales

[15] Dès leur naissance, les missions locales se sont vu confier une mission « *dépassant l'orientation professionnelle, permettant [aux jeunes] d'élaborer un projet d'insertion professionnelle, et de le mettre en œuvre dans tous ses aspects de la vie quotidienne*[5] ».

[16] L'article L. 5 314-2 du Code du travail confirme cette approche multidimensionnelle visant l'insertion professionnelle mais aussi l'insertion sociale des jeunes âgés de 16 à 25 ans puisqu'il précise, notamment, que les missions locales :

- ont pour objet d'aider les jeunes âges de 16 à 25 ans « *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 à l'accès à la formation professionnelle initiale ou continue, ou à un emploi* » ;
- « *sont reconnues comme participant au repérage des situations qui nécessitent un accès aux droits sociaux, à la prévention et aux soins, et comme mettant ainsi en œuvre les actions et orientant les jeunes vers des services compétents qui permettent la prise en charge du jeune concerné par le système de santé de droit commun et la prise en compte par le jeune lui-même de son capital santé* ». Par ailleurs, les missions locales participent à la lutte contre le décrochage scolaire en étant destinataires de la liste « des 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 » (art. L. 313-7 du Code de l'éducation).

[17] Il convient d'insister sur cette prise en charge globale du jeune, inscrite dès la création des missions locales car elle fonde depuis l'origine leur spécificité. Au regard de cette ambition initiale, les missions locales ne peuvent donc pas être vues uniquement comme un « Pôle emploi des jeunes », comme cela peut parfois être présenté.

[18] C'est ainsi sur cette spécificité que repose la notion d'accompagnement global consistant en une approche dépassant le seul domaine de l'emploi pour traiter l'ensemble des problèmes auxquels fait face le jeune (santé, formation, orientation, logement, culture…) et qui constituent autant de freins périphériques à une future mise en emploi. Cette dimension constitue un marqueur identitaire fort chez les salariés des missions locales, notamment les plus anciens.

1.1.2.2 En lien avec cette logique d'approche globale, les missions locales présentent une offre de services très diversifiée qui dépasse les seuls dispositifs institutionnels

[19] Lorsqu'il entre en contact avec une mission locale, un jeune bénéficie d'un premier entretien, qui donne lieu à un diagnostic portant sur ses acquis en termes de formation et de qualification et sur sa situation professionnelle.

[20] Le jeune bénéficie ensuite d'une offre de services diversifiée qui peut aller jusqu'à une proposition d'entrée dans un « parcours d'accompagnement » au cours duquel lui seront proposées des immersions en situation professionnelle ou des formations.

---

[5] Ordonnance n° 82-273 du 26 mars 1982…*op.cit*

[21] En vertu du principe d'approche globale, l'offre de services proposée aux jeunes, porte, sur différents domaines, et peut être d'intensité variable, en fonction de la situation du jeune et selon les domaines considérés. Elle se décline ainsi :

- en matière d'orientation : découverte de secteurs d'activité, aide à l'élaboration d'un projet professionnel, ces services pouvant prendre la forme d'entretiens individuels ou de modules collectifs… ;
- en matière de formation : orientation et participation des jeunes suivis à des actions de formation… ;
- en matière d'emploi : information sur le bassin d'emploi, aide à la recherche d'emploi (rédaction de CV ou de lettres de motivation, préparation à un entretien…), informations sur les offres d'emploi, rencontres avec des employeurs… ;
- en matière de vie sociale : orientation et soutien (identification des structures vers lesquelles s'adresser, aide financière directe ou aide à la constitution d'un dossier de demande d'aide) en matière d'accès à la santé, au logement, à la mobilité ou à la culture…

[22] Des parcours d'accompagnement spécifiques peuvent être proposés par les missions locales. Parmi ceux-ci, il convient de distinguer des « parcours d'accompagnement nationaux », prévus sur l'ensemble du territoire, et des parcours d'accompagnement locaux.

[23] Les parcours d'accompagnement nationaux mis en œuvre par les missions locales désignent les parcours compris dans le cadre des dispositifs suivants :

- le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)[6] ;
- le « parrainage[7] » ;
- le « parcours personnalisé d'accompagnement vers l'emploi » (PPAE), qui correspond au suivi des jeunes demandeurs d'emploi par les missions locales dans le cadre d'un partenariat renforcé établi avec Pôle Emploi ;
- la « Garantie jeunes » (*Cf. infra* l'encadré de présentation de ce dispositif) ;
- les programmes mis en œuvre dans le cadre de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 7 avril 2011 sur l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans leur accès à l'emploi (« décrocheurs », diplômés de l'enseignement supérieur en difficulté d'insertion, autres jeunes diplômés rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle).

[24] Les parcours d'accompagnement locaux consistent, dans la majorité des cas, en des offres de formation financées en dehors des programmes nationaux, le plus souvent sous la forme de formations prescrites dans l'offre proposée par les programmes élaborés par la région.

---

[6] Le CIVIS est un contrat durant lequel le jeune est accompagné par un référent au sein d'une mission locale. Le contrat prévoit, d'une part, les actions engagées par la mission locale en vue de l'insertion du jeune (entretiens, ateliers collectifs, mises en situation professionnelle, propositions d'emploi, de stage, de formation...) ainsi que, d'autre part, l'obligation pour le jeune d'y participer. Le contrat peut être accompagné d'une aide financière selon la situation et les besoins du jeune bénéficiaire.

[7] Le parrainage consiste en l'accompagnement de jeunes en difficulté d'insertion par des parrains bénévoles, issus du monde professionnel, chargés de favoriser l'accès ou le maintien dans l'emploi par des conseils et le partage de leur réseau professionnel et relationnel. Le parrain n'est pas un recruteur ni un ni un tuteur mais plutôt un tiers jouant un rôle d'intermédiaire.

1.1.3 Désormais membres du SPE et du SPRO, les missions locales se sont progressivement vu confier des dispositifs de plus en plus ambitieux et de plus en plus centrés sur l'emploi

[25] Envisagées dans un premier temps comme des structures provisoires ayant vocation à structurer des dispositifs et des ressources existantes[8], les missions locales sont non seulement devenues pérennes, comme évoqué plus haut, mais elles ont aussi connu un développement considérable. Ce développement n'est pas seulement quantitatif (nombre de structures, nombre de salariés, nombre de jeunes accueillis…), mais se mesure aussi à la reconnaissance institutionnelle dont elles font l'objet. Cela s'illustre en particulier par le nombre et l'ambition croissants des dispositifs que portent les missions locales, parfois à titre exclusif, ainsi qu'au rôle qui leur est reconnu dans le domaine des politiques de l'emploi, de l'orientation et de l'insertion professionnelle.

[26] En effet, signe de leur consécration institutionnelle, la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale affirme la participation des missions locales au service public pour l'emploi (SPE) tandis que la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale les charge, au côté d'autres acteurs, de la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle (CEP) déployé dans le cadre du service public régional de l'orientation (SPRO).

[27] Par ailleurs, la liste et le contenu des dispositifs successivement portés par les missions locales au cours du temps constituent une autre illustration du rôle croissant dévolu aux missions locales. Ainsi, à titre d'exemples, les missions locales se sont progressivement vues confier les dispositifs suivants :

- le « Crédit formation individualisé » (CFI) : annoncé en 1989, le CFI visait à inciter les jeunes âgés de 16 à 25 ans non scolarisés, sans emploi et disposant d'un faible niveau de formation à s'engager dans un parcours de formation. Le CFI prévoyait un bilan préalable des acquis, l'élaboration d'un projet de formation, le suivi du jeune pendant son parcours et la validation des acquis de formation à différentes étapes du parcours. La création du CFI fut accompagnée du financement et de la création de nombreux postes de conseillers au sein des missions locales, démarche qui sera reproduite à plusieurs reprises lors de la mise en place d'autres dispositifs (CIVIS, Garantie jeunes…) ;
- le programme « Trajectoire d'accès à l'emploi » (TRACE), créé par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998, avait pour objectif d'accompagner vers l'emploi les jeunes âgés de 16 à 25 ans qui en étaient le plus éloignés, en leur proposant un parcours d'insertion personnalisé et continu pouvant aller jusqu'à 18 mois. Cet accompagnement prévoyait une prise en charge globale (protection sociale garantie, accès à des aides d'urgence...) et, selon la situation des jeunes, une articulation des actions de bilan, de formation, d'insertion et des dispositifs visant l'accès à l'emploi. Le TRACE a bénéficié à 320 000 jeunes entre 1998 et 2003 ;
- le Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), dont un premier volet avait été introduit par voie réglementaire dès 2003[9], est créé en 2005 dans le cadre du plan de cohésion sociale. Il consiste en un accompagnement global d'une durée de 12 mois maximum qui peut prévoir, le cas échéant, la recherche d'un logement, d'un mode de garde des enfants ou d'un moyen d'accès à des soins dans le but de trouver un emploi durable. Chaque jeune accompagné se voit affecter un conseiller référent unique qu'il rencontre régulièrement (la fréquence de ces

[8] V. MUNIGLIA et A. THALINEAU, « Insertion professionnelle et sociale des jeunes vulnérables – Les conseillers des missions locales entre adaptation et tensions », dans Politiques sociales, n°108, juin 2012, p.73-82.

[9] Ce premier volet dont les modalités étaient fixées dans le décret 2003-644 du 11 juillet 2003 relatif à l'insertion des jeunes dans la vie sociale consistait en une aide financière versée par l'Etat aux associations de bénéficier d'une aide financière de l'Etat en contrepartie de l'embauche de jeunes peu ou non qualifiés sous contrat à durée déterminée et pour des emplois " d'utilité sociale ".

rencontres étant plus importante dans le cas du CIVIS renforcé destiné aux jeunes de niveau IV, V bis et V sans diplôme). Outre l'accompagnement, le CIVIS prévoit qu'une aide financière peut être versée au jeune en fonction de sa situation personnelle, celle-ci ne pouvant dépasser 450 € sur un mois et 1 800 € sur un an. Le dispositif est toujours en vigueur mais le nombre de jeunes entrant en CIVIS diminue depuis 2010[10] ;

- le « partenariat renforcé » conclu entre Pôle emploi, l'Etat et le Conseil national des missions locales existe depuis le 1er juillet 2006 ; il est formalisé à travers un accord cadre dont le dernier porte sur la période 2015-2017. A ce titre, les missions locales s'engagent à recevoir au moins 150 000 jeunes dans le cadre du PPAE et reçoivent, pour accomplir cette délégation, une subvention globale annuelle de 49,1 M€ ;
- l'accord national interprofessionnel du 7 avril 2011 (ANI jeunes)[11], qui a pris fin en décembre 2015, visait pour sa part à mettre en œuvre un accompagnement socioprofessionnel, d'une durée de 3 à 6 mois, afin de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes ; ceux-ci étaient orientés, en fonction de leur niveau de qualification, vers une mission locale (peu ou pas de qualification), vers l'APEC (lorsque leur qualification ne suffit pas à accéder à un emploi stable) ou vers Pôle-Emploi (lorsque leur qualification est inadaptée au marché de l'emploi). Ce dispositif qui prévoyait un accompagnement progressif divisé en 3 phases (une phase de diagnostic, une phase d'accompagnement vers l'emploi proprement dite, et une phase de suivi ou d'accompagnement dans l'emploi pour sécuriser l'intégration du jeune) était financé par le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) bien qu'originellement ce fond ne soit pas prévu à cet effet ; les emplois d'avenir, créés en 2013, sont des contrats aidés destinés aux jeunes particulièrement éloignés de l'emploi en raison de leur faible niveau de qualification ou de leur origine géographique. Certaines priorités d'accès sont définies en fonction du domicile de l'usager (s'il est domicilié en ZUS, ZRR ou en Outre-mer), de son genre (un rééquilibrage peut être opéré dans les secteurs d'activité ou l'un ou l'autre genre est surreprésenté) ou en fonction du cumul de plusieurs de ces critères. Les emplois d'avenir prévoient un accompagnement vers et dans l'emploi auprès de tout employeur (mis à part l'Etat et le particulier employeur) ; les missions locales sont le principal prescripteur de ce dispositif ;
- enfin, la Garantie jeunes dont la mise en œuvre expérimentale a débuté en 2013 et qui sera généralisé en 2017.

Encadré 1 : Principaux éléments de présentation de la « Garantie jeunes »

La Garantie jeunes

Le dispositif de la « Garantie jeunes » s'adresse aux jeunes âgés de 18 à 25 ans qui se trouvent sans emploi ou sans formation, qui ne résident pas chez leurs parents, ou, s'ils y résident, ne bénéficient d'aucune ressource financière de leur part, et qui disposent de revenus personnels inférieurs au montant du revenu de solidarité active pour une personne seule.

Les missions locales sont chargées à titre exclusif de la mise en œuvre de la « Garantie jeunes ».

Il est institué dans chaque département une commission, présidée par le Préfet ou son représentant, comprenant des représentants des missions locales et du conseil général et des acteurs de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Cette commission veille au repérage des jeunes éligibles à la « Garantie jeunes », et statue, compte tenu des ressources financières disponibles, sur l'entrée dans le dispositif des jeunes identifiés comme éligibles, sur leur renouvellement et sur leur sortie.

[10] Le nombre de jeunes en CIVIS en décembre 2010 était de 282 400.
[11] Accord national interprofessionnel du 7 avril 2011 sur l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans leur accès à l'emploi.

L'entrée dans la « Garantie jeunes » est subordonnée à une contractualisation entre le jeune et la mission locale. Pour une durée de douze mois, éventuellement renouvelable pour six mois supplémentaires, le jeune s'engage à transmettre mensuellement une déclaration de ressources. De son côté, la mission locale s'engage à proposer au jeune des offres d'emploi et de formation.

A condition de respecter les obligations attachées au dispositif, le jeune bénéficie donc pendant au moins 12 mois :

- d'un accompagnement collectif intensif sur plusieurs mois pour le préparer à l'univers de l'entreprise. Une phase assurée par la mission locale dont il dépend ;
- d'immersions régulières en entreprise (stages, apprentissage…) pour le confronter aux situations réelles en entreprise ;
- d'une aide financière de 461,72 euros mensuels pour faciliter ses démarches d'accès à l'emploi. Cette aide est cumulable avec des revenus d'activité jusqu'à un montant de 300€, puis dégressive pour s'annuler au montant du SMIC net.

[28] Ainsi, les missions locales sont devenues en l'espace de 30 ans, l'un des acteurs majeurs des politiques de l'emploi. On constate en effet que le développement du réseau s'est principalement articulé autour de la question de l'insertion professionnelle, les missions locales portant des dispositifs de plus en plus ambitieux, jusqu'à devenir prescriptrices de contrats aidés, à compter de 2009, puis à se voir confier, à titre quasi exclusif dans le cas des emplois d'avenir ou exclusif dans le cas de la Garantie jeunes, certains dispositifs.

[29] Ce développement autour de la question de l'emploi s'est accéléré dans le contexte actuel de chômage de masse des jeunes, la mise en place de la Garantie jeunes, pour laquelle est clairement affichée une logique prioritaire de mise à l'emploi, constituant la dernière étape en date de cette évolution. Il convient de noter que cette priorité de plus en plus affichée en faveur de l'emploi peut être diversement vécue par les professionnels qui, pour certains, y voient un risque de remise en cause de l'approche globale (*Cf. infra* partie 4).

1.2 Le réseau actuel des 445 missions locales, qui accueille 1,5 million de jeunes par an, est caractérisé par une forte hétérogénéité

1.2.1 Le réseau compte 445 missions locales réparties sur l'ensemble du territoire

[30] En 2015, le réseau des missions locales comptait 445 structures réparties sur l'ensemble du territoire national (*Cf.* carte ci-dessous).

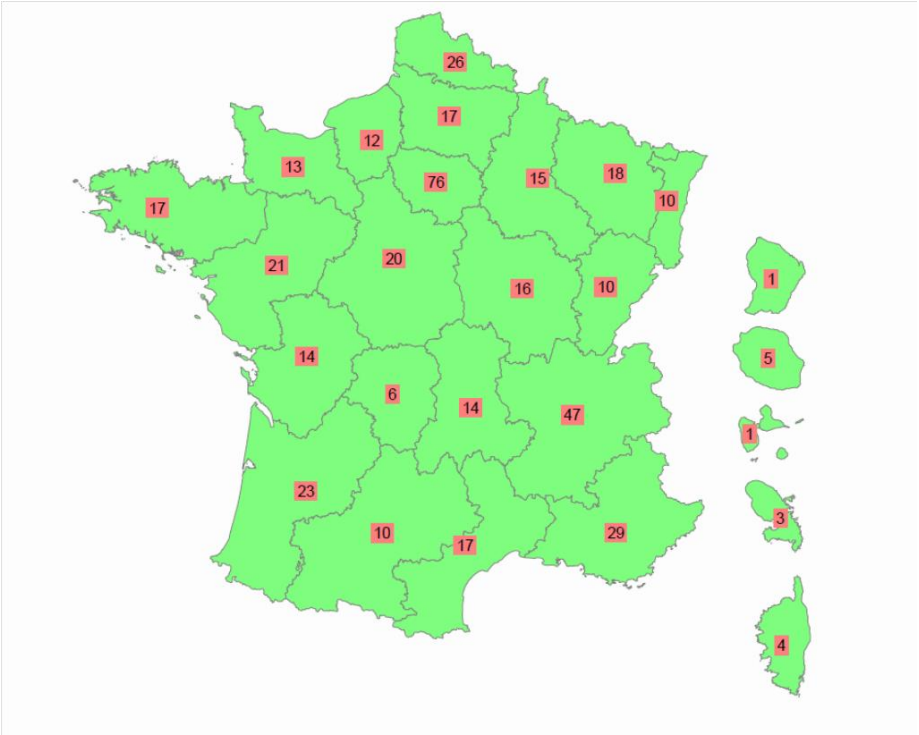
1.2.1.1 L'implantation des missions locales sur le territoire résulte principalement de l'histoire

[31] Le maillage actuel ne présente pas nécessairement une grande cohérence et découle plutôt de l'histoire du réseau. Il y a toutefois lieu de relever qu'il est aussi le fruit d'un processus de concentration et de regroupements, notamment à la faveur de nombreuses fusions entre missions locales, et de transformation des anciennes « permanences d'accueil, d'information et d'orientation » (PAIO) en missions locales.

[32] A la suite du rapport Schwartz en 1982, 850 PAIO et 61 missions locales avaient été créées. La loi du 19 décembre 1989 ayant pérennisé les missions locales, un processus de transformation des PAIO en missions locales s'était enclenché. Au début des années 2000, les missions locales étaient majoritaires parmi les structures d'accompagnement des jeunes. Ce processus est aujourd'hui achevé, la dernière PAIO (celle de Fécamp en Seine-Maritime), ayant fusionné en janvier 2016 avec la mission locale du Havre Estuaire Littoral.

[33] La très grande majorité des missions locales est de forme associative. Seules trois d'entre elles ont la forme de groupements d'intérêt public (GIP).

Schéma 1 : Répartition des missions locales par région



Source : DARES, Atlas des missions locales

1.2.1.2 La taille et le périmètre de ressort des missions locales sont très variables

[34] En moyenne, une mission locale couvre en 2015 un territoire où résident 17 400 jeunes âgés de 16 à 25 ans.

[35] Mais des disparités importantes existent autour de cette tendance centrale. Ainsi, il existe un rapport de 1 à 160 entre la mission locale comptant le moins de 16-25 ans sur son territoire (Ambert dans le Puy-de Dôme : 2 000 jeunes) et celle qui en dénombre le plus (Paris, avec 322 500 jeunes)[12].

[12] Données du recensement de la population de 2010.

[36] Au-delà des différences en termes de jeunes recensés sur le territoire du ressort des missions locales, ces dernières se distinguent par le périmètre de leurs territoires d'intervention. Ainsi, la très grande majorité des missions locales couvre un nombre limité de communes. Toutefois, dans certains territoires, tous avec une forte composante rurale (Ariège, Aveyron, Gers, Lot, Lozère, Hautes-Pyrénées, Tarn-et-Garonne), il n'existe qu'une seule mission locale couvrant l'ensemble du territoire du département. Dans certains cas (par exemple pour le Lot, notamment), le conseil départemental est d'ailleurs un partenaire financier déterminant dont le soutien aux missions locales vise, en particulier, à garantir une couverture exhaustive des territoires, compte tenu de la dimension de ruralité qui les caractérisent, au moyen d'une multiplication de sites annexes ou de permanences de proximité.

1.2.1.3 Les missions locales se distinguent également par leurs effectifs, avec une répartition entre emplois dédiés à l'accompagnement des jeunes aux fonctions support et à l'encadrement variables selon la taille des structures

[37] Le réseau des missions locales emploie environ 13 500 personnes en 2015, soit en moyenne 30 personnes par mission locale[13].

[38] En équivalent temps plein (ETP), cet effectif se monte à 11 855 en 2015 (compte non tenu des personnels mis à disposition, détachés ou affectés par d'autres organismes au profit des missions locales), soit 26,6 ETP par mission locale. En outre, les missions locales bénéficient de 351 ETP mis à disposition, dont 46 ETP par Pôle Emploi, et de 194 ETP dans le cadre du service civique. En fonction de la population couverte ou de l'activité de chaque structure, il existe une grande variabilité des effectifs : la plus petite mission locale emploie ainsi 8 personnes, et la plus importante emploie 220 personnes.

[39] La convention collective spécifique des personnels des missions locales, qui fait l'objet d'une présentation détaillée à l'annexe IV du présent rapport, distingue quatre catégories différentes de « métiers » et, en leur sein, plusieurs niveaux (ou « emplois repères ») :

- les métiers de l'accompagnement : chargé d'accueil, conseiller de niveau 1 ou 2, responsable de projet ;
- les métiers de gestion : assistant administratif, assistant de direction, assistant de gestion, assistant financier, assistant informatique ;
- les métiers de l'information et de la communication : chargé d'animation, chargé de communication, chargé de documentation ;
- les métiers de l'encadrement : responsable de secteur, directeur.

[40] Les métiers de gestion et d'information et de communication peuvent être rassemblés autour de la notion de « fonctions support ».

[41] Le tableau 1 ci-dessous présente la répartition des effectifs en ETP par métiers et niveaux.

[13] Sur l'ensemble des données relatives aux effectifs des missions locales, voir la partie 1 de l'annexe IV.

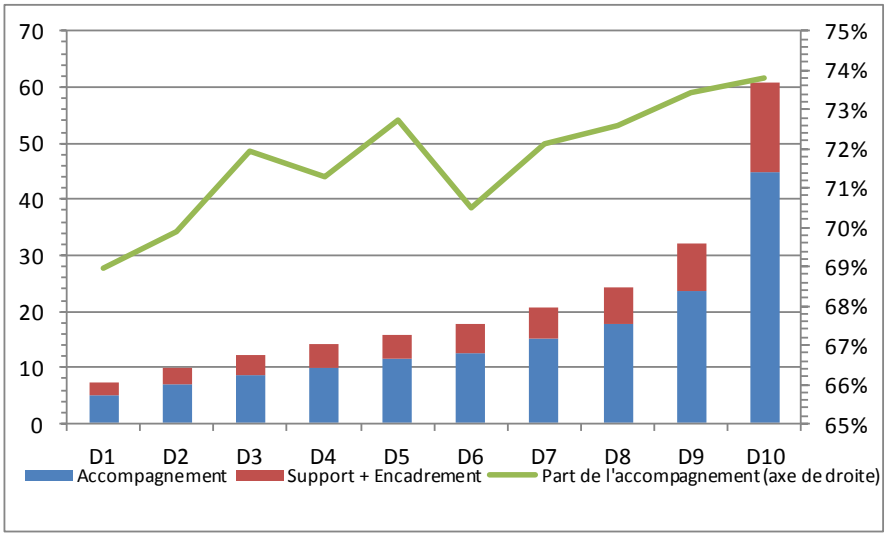
Tableau 1 : Effectifs des missions locales par métiers et niveaux en 2015 (équivalents temps plein)

	ETP	%
Accompagnement	**8 747**	**73,8 %**
- chargés d'accueil	1 101	9,3 %
- conseillers de niveau 1	2 733	23,1 %
- conseillers de niveau 2	4 226	35,6 %
- responsables de projet	686	5,8 %
Support	**1 728**	**14,6 %**
- assistant administratif	632	5,3 %
- assistant de direction	303	2,6 %
- assistant de gestion	223	1,9 %
- assistant financier	178	1,5 %
- assistant informatique	112	0,9 %
- chargé d'animation	132	1,1 %
- chargé de communication	88	0,7 %
- chargé de documentation	59	0,5 %
Encadrement	**1 072**	**9,0 %**
- responsable de secteur	589	5,0 %
- directeur	483	4,1 %
Autres (hors convention collective)	**309**	**2,6 %**
Total	**11 855**	**100,0 %**

Source : CNML-DGEFP-Bureau « métier », base de données Icare

[42] La part des emplois directement dédiés à l'accompagnement des jeunes accueillis en missions locales s'élève à près des trois quarts (73,8 %). Ce ratio varie selon la taille des missions locales mesurée par leur nombre total d'ETP, de 69 % dans les 10 % de missions locales les plus petites en effectifs à 74 % dans les plus grandes (*Cf.* graphique 3).

Graphique 1 : Part des emplois dédiés à l'accompagnement des jeunes et nombre moyen d'ETP, par déciles de missions locales triées par le nombre total d'ETP, en 2015



Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données Icare.

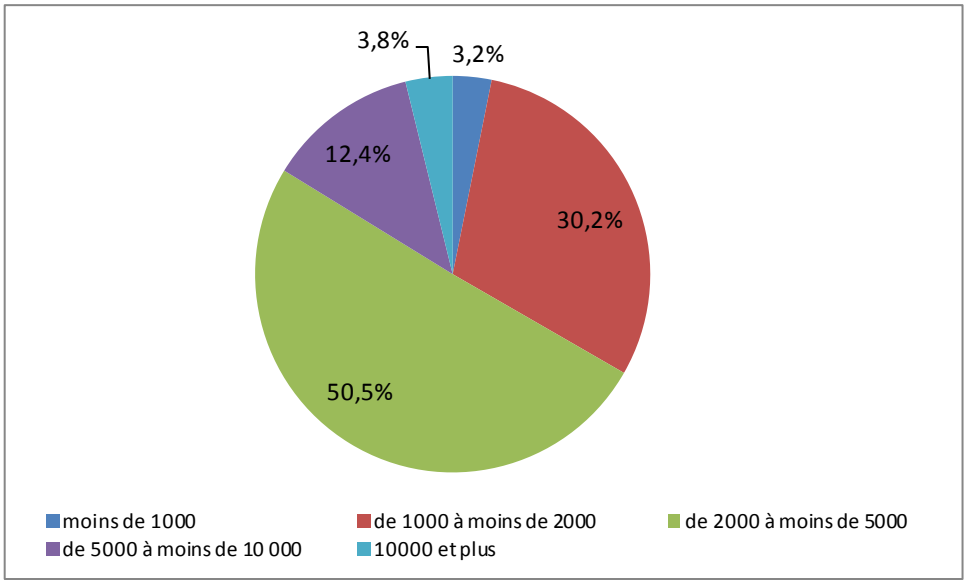
[43] Les plus petites missions locales subissent en effet des « indivisibilités » (direction, administration et gestion, informatique, etc.) qui les contraignent à consacrer une part relativement plus importante de leurs ressources humaines aux fonctions support. Toutefois, on note également que la part des emplois dédiés à l'accompagnement plafonne dans les missions les plus grandes, au sein desquelles existe une forte hétérogénéité du ratio ETP consacrés à l'accompagnement / ETP totaux.

1.2.2 1,5 million de jeunes par an sont accueillis en missions locales avec de fortes disparités entre structures

[44] Plusieurs indicateurs permettent de mesurer l'activité des missions locales.

[45] Le premier d'entre eux est le nombre de « jeunes en contact » (cette notion pouvant recouvrir des situations très diverses allant du jeune ayant bénéficié d'un premier accueil qui n'est pas suivi d'entretiens ultérieurs au jeune inscrit dans un parcours intensif tel que la Garantie jeunes). En 2015, ce sont 1 511 000 jeunes qui sont en contact avec l'une des 445 missions locales, dont 451 000 dans le cadre d'un premier accueil. En moyenne, les missions locales sont donc en contact avec 3 410 jeunes. Mais on constate une forte dispersion autour de cette valeur moyenne : la mission locale avec le plus petit portefeuille (la mission locale d'Autun) était en contact avec 737 jeunes quand la plus importante (la mission locale de Paris) était en contact avec 28 652 jeunes[14].

Graphique 2 : Répartition des missions locales selon le nombre de jeunes en contact et nombre de premiers accueils en 2015



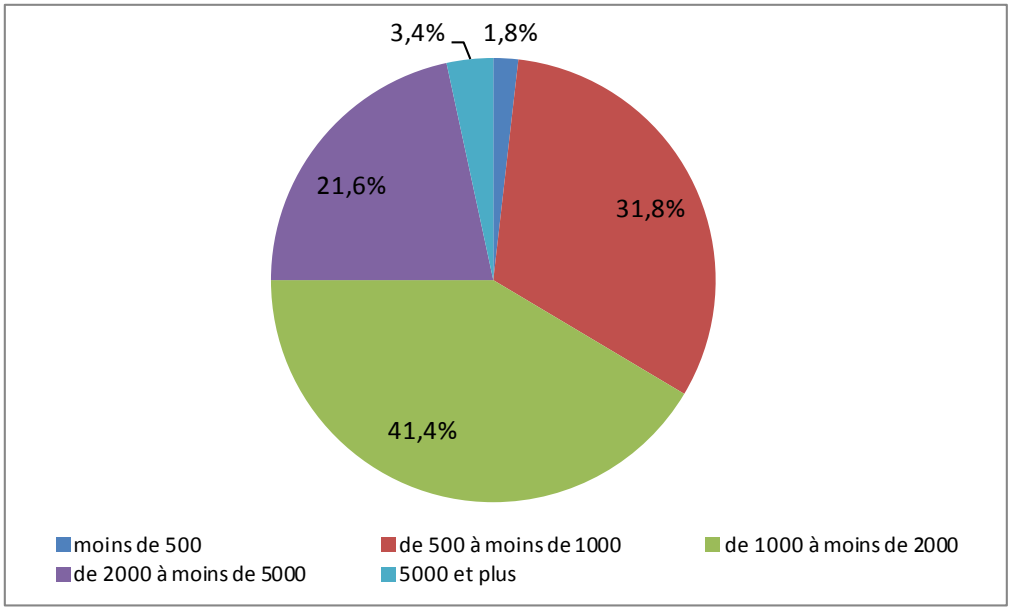
Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données I-Milo.

[46] Toutefois, le simple décompte des jeunes ayant eu un contact ou un premier accueil donne une image déformée de l'activité des missions locales, dans la mesure où le suivi du jeune en contact peut être d'une intensité très variable. C'est pourquoi le système d'information des missions locales (le système « I-Milo ») retient aussi la notion de « jeune en demande d'insertion » (JDI), situation correspondant à celle d'un jeune ayant bénéficié au cours des cinq derniers mois d'un entretien individuel, d'une participation à un atelier ou encore d'une information collective. Avec cette définition, le nombre de jeunes en demande d'insertion s'élève à 737 000 en 2015, soit en moyenne 1 660 JDI par mission locale.

[14] Pour davantage de détails sur la distribution de ces valeurs se référer à l'annexe II du présent rapport.

[47] Ici encore, la dispersion est forte autour de cette valeur moyenne, puisqu'elle s'étage entre 360 et 12 800 jeunes en demande d'insertion, et présente une valeur médiane égale à 1 284 jeunes.

Graphique 3 : Répartition des missions locales selon le nombre de jeunes en demande d'insertion en 2015



Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données I-Milo.

1.2.3 L'activité des structures est influencée par les caractéristiques socioéconomiques des jeunes accueillis, ces derniers étant majoritairement des « NEET » en dépit d'une augmentation de la part des jeunes diplômés

[48] Selon les textes, les missions locales ont vocation à s'adresser à l'ensemble des jeunes âgés de 16 à 25 ans, dans la mesure où leur mission est d'aider les jeunes « *à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion professionnelle et sociale* ». Elles concentrent cependant logiquement leur action sur les jeunes les plus en difficultés. Il n'est donc pas surprenant de constater qu'une part importante de jeunes peu ou pas diplômés bénéficie de leurs services ni de vérifier que les jeunes « NEET » (*neither in employment nor in education or training*)[15] constituent l'écrasante majorité des jeunes accueillis en missions locales.

[15] Apparue pour la première fois en 1999 dans un rapport du gouvernement britannique consacré à l'exclusion sociale, la notion de NEET est utilisée depuis 2010 par la Commission européenne, pour mesurer l'insertion des jeunes sur le marché du travail. En France, la mesure du taux de NEET se fait à partir de l'enquête emploi. Sont retenus comme faisant partie des NEET, les jeunes au chômage ou inactifs au sens du BIT qui ne poursuivent pas leurs études initiales et qui n'ont pas déclaré suivre à la date de l'enquête une autre formation.

Tableau 2 : Proportion de jeunes très peu diplômés et de « NEET » dans les missions locales (2015)

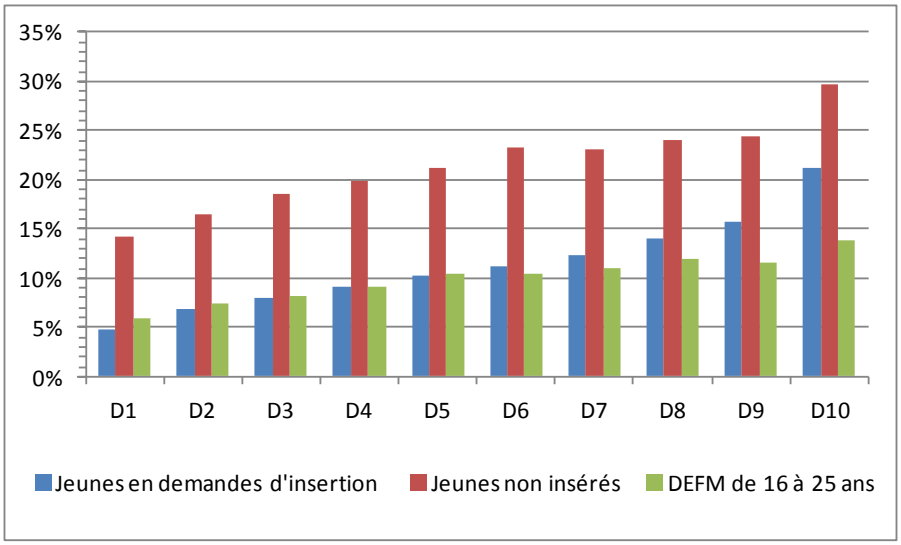
	Part de jeunes de niveau infra V ou V sans diplôme	Part de jeunes « NEET »
Jeunes accueillis pour la première fois en missions locale	31,9 %	85,2 %
Jeunes entrés en accompagnement contractualisé national	41,5 %	81,5 %

Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données I-Milo.

[49] S'agissant du niveau de diplôme des jeunes accueillis en mission locale, la mission ne dispose pas de données concernant les jeunes plus diplômés accueillis. Il est toutefois probable que cette catégorie soit en augmentation si l'on se réfère à une publication de la DARES[16] qui montre que la proportion de jeunes titulaires d'un diplôme de niveau supérieur ou égal au Baccalauréat en premier accueil a augmenté de 6,4 % entre 2005 et 2013 pour atteindre 36 % en 2014. On notera par ailleurs que dans le cas de la mission locale de Paris, 15 % des jeunes entrés en Garantie jeunes sont titulaires d'un baccalauréat.

[50] Concernant le lien entre l'activité des structures et les caractéristiques socio-économiques des jeunes situés sur leur territoire de ressort, on constate assez logiquement une forte corrélation entre la part des jeunes en demandes d'insertion et celle des jeunes non insérés (coefficient de corrélation de 0,60) ainsi qu'entre la part des jeunes en demande d'insertion et la part des DEFM de catégorie A (coefficient de corrélation de 0,63).

Graphique 4 : Taux de jeunes en demande d'insertion, de jeunes non insérés et de DEFM âgés de 16 à 25 ans, en part de la population âgée de 16 à 25 ans, par déciles de missions locales triées selon le taux de jeunes en demande d'insertion, en 2015



Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données I-Milo.

[51] On constate, en outre, que les missions locales qui déploient le plus d'efforts pour repérer les jeunes les plus fragiles et leur offrir des accompagnements adaptés sont en contact avec un nombre total de jeunes légèrement plus faible, en proportion de la population des 16-25 ans. En effet, on ne relève qu'une légère corrélation négative (-15 %) entre cette activité et le ratio des jeunes non insérés dans les premiers accueils aux jeunes non insérés dans les ressorts des missions locales.

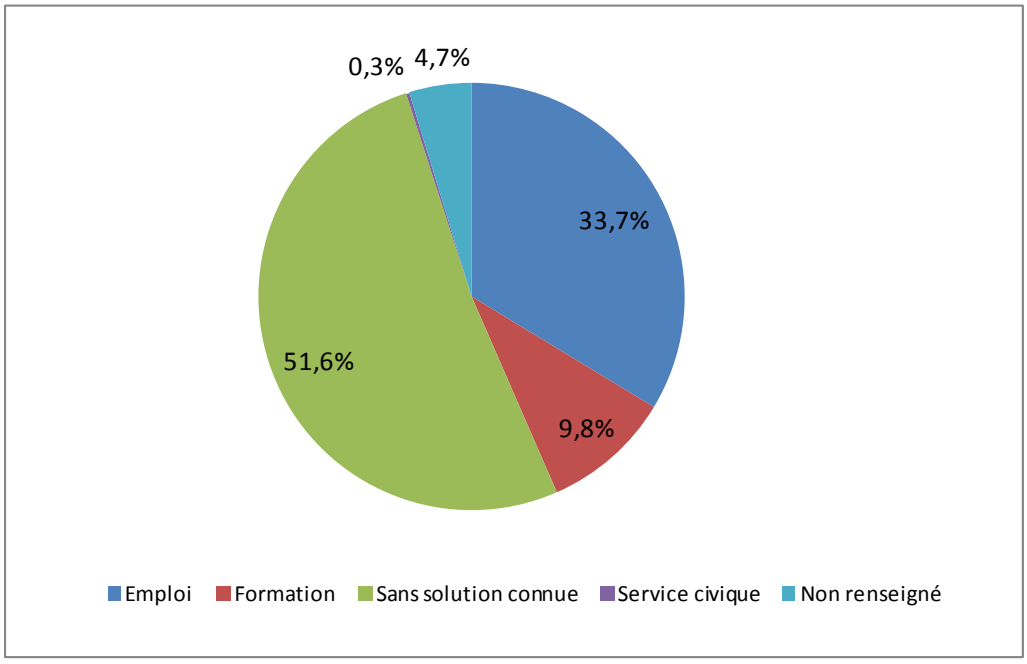
[16] « L'activité des missions locales en 2012 et 2013 », Dares Analyses n°048, juin 2014

[52] Ces divers éléments soulignent l'importance du contexte socio-économique de la mission locale quand il s'agit d'analyser l'activité des missions locales.

1.2.4 En matière de résultats, un tiers des jeunes sortis d'un parcours d'accompagnement national est en emploi à la fin de l'année

[53] Environ un tiers des jeunes sortis de parcours contractualisés d'accompagnement nationaux en 2015 se trouvait « en emploi » à la fin de l'année, et 10 % en formation (*Cf.* graphique 3). Les emplois occupés sont très majoritairement (84 %) des emplois durables (emplois à durée indéterminée et déterminée de plus de six mois), mais fréquemment dans le cadre d'emplois aidés : contrats uniques d'insertion (35 %), emplois d'avenir (27 %). 14 % des jeunes en emploi le sont dans le cadre de l'alternance, et 1 % dans celui d'une création d'entreprise. S'agissant des sorties en formation, 15 % des jeunes sont en formation initiale, et 37 % en formation qualifiante. Mais 51 % des jeunes qui ont suivi un parcours d'accompagnement national reste sans solution connue à la sortie de ce parcours.

Graphique 5 : Situations des jeunes sortis de parcours nationaux d'accompagnement, à fin 2015



Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données I-Milo.

[54] La mission a essayé de comparer ces taux de sortie en emploi à l'issue de dispositifs nationaux proposés par les missions locales, à des résultats comparables atteints par d'autres partenaires du service public de l'emploi. L'entreprise est cependant malaisée car il n'existe pas d'indicateur de sortie en emploi à l'issue d'un parcours d'accompagnement commun à l'ensemble des acteurs. S'agissant de Pôle Emploi, la Cour des comptes, dans son rapport de septembre 2016 sur l'accès des jeunes à l'emploi[17], évalue à environ 9,6 % à fin 2015 la probabilité d'un jeune demandeur d'emploi d'être en emploi le mois suivant, soit au bout de six mois une probabilité maximale de 45 % d'être en emploi, sachant que les jeunes sont particulièrement sujets à des allers et retours fréquents entre l'emploi et la recherche d'emploi[18]. La comparaison avec le taux de 33,7% observé au 31 décembre 2015 pour les jeunes ayant suivi dans l'année un parcours d'accompagnement national proposé par une mission locale doit toutefois être corrigée pour tenir compte du fait que les jeunes suivis par Pôle Emploi sont nettement moins défavorisés en termes de qualification que ceux suivis par les missions locales : la part des jeunes avec un niveau de formation V bis ou VI (inférieure au brevet d'études professionnelles) est de 9 % à Pôle Emploi, contre 27 % dans les missions locales. Au demeurant, si l'on restreint la comparaison avec les jeunes suivis en accompagnement renforcé par Pôle Emploi, au sein desquels la part des très peu diplômés monte à 14 %, les résultats des deux réseaux convergent : le taux mensuel de retour à l'emploi de Pôle Emploi s'établit à 7,7 % pour cette catégorie, correspondant à une probabilité maximale de 38 % d'être en emploi au bout de six mois.

[55] On peut également remarquer que, selon des données communiquées à la mission par la Dares, la probabilité pour un jeune d'être en emploi à l'issue d'un parcours personnalisé d'accompagnement vers l'emploi prescrit par Pôle Emploi ou par une mission locale dans le cadre du partenariat renforcé avec Pôle Emploi, ou à l'issue d'un parcours d'accompagnement en Garantie jeunes, s'élève dans les deux cas à 50 %, alors que la proportion de jeunes de niveau de qualification inférieur au niveau V est plus faible dans le premier cas (23 %) que dans le second (31 %).

[56] Au total, le résultat des missions locales en matière d'orientation des jeunes vers l'emploi paraît comparable à ceux des autres acteurs du service public de l'emploi, étant précisé qu'il repose sur une large part sur la mobilisation des emplois aidés, lesquels sont toutefois aussi prescrits, dans des proportions différentes, par ces autres acteurs.

---

[17] Cour des comptes, *L'accès des jeunes à l'emploi ; construire des parcours, adapter les aides*, rapport public thématique, septembre 2016

[18] Les taux de sortie en emploi des parcours d'accompagnement nationaux proposés par les missions locales, mesurés à 33,7 % sont évalués au 31 décembre 2015, soit en moyenne six mois après la fin de ces parcours. S'agissant des parcours intensifs proposés aux jeunes demandeurs d'emploi par Pôle Emploi, un taux mensuel de sortie du chômage vers l'emploi de 10 % correspond à un taux de sortie de 45 % au bout de six mois. Ces deux évaluations ne sont cependant pas directement comparables : d'une part les jeunes suivis en mission locale dans le cadre d'un parcours d'accompagnement national peuvent être en emploi à l'issue de ce parcours, alors que les jeunes suivis par Pôle Emploi dont on estime la probabilité d'être en emploi au bout de six mois sont tous demandeurs d'emploi à l'origine ; mais d'autre part, l'indicateur calculé pour les jeunes suivis par Pôle Emploi constitue bien une probabilité maximale d'être en emploi, nécessairement supérieure à la probabilité effective, , certains des jeunes qui ont retrouvé un emploi pouvant le perdre au cours des mois suivants.

1.3 Le dispositif de gouvernance et d'animation du réseau des missions locales se distingue par son instabilité et par son caractère encore inachevé

[57] Le dispositif de gouvernance du réseau des missions locales se compose de la façon suivante :

- des instances nationales chargées de représenter le réseau, de l'animer, d'évaluer son activité ainsi que de se prononcer sur les orientations en matière de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques confiées aux missions locales ;
- un dispositif d'animation régionale autour des « associations régionales des missions locales » (ARML) ;
- un pilotage local, spécifique à chacune des missions locales, dont les spécificités dépendent largement du statut propre à chacune d'entre elles, associatif dans la quasi-totalité des cas, et des caractéristiques locales.

1.3.1 La gouvernance nationale du réseau des missions locales est en cours de profonde réorganisation

1.3.1.1 Le dispositif de gouvernance qui prévalait jusqu'à récemment au niveau national était peu lisible et marqué par une certaine confusion des rôles entre les principaux acteurs

[58] Au moment où la mission entamait ses travaux, le dispositif institutionnel d'animation du réseau des missions locales au niveau national était confié par le Code du travail au « Conseil national des missions locales » (CNML)[19].

[59] Placé auprès du Premier ministre et rassemblant l'ensemble des représentants des acteurs concernés, le CNML était ainsi en charge de « *renforcer la collaboration entre l'Etat et les collectivités territoriales et de développer une politique d'animation et d'évaluation concertée au sein du réseau des missions locales* » ainsi que de permettre aux représentants des trois grandes associations de collectivités (ARF, ADF, AMF) d'être associés aux orientations de la politique nationale d'insertion des jeunes.

[60] Ses missions, définies par le décret n°2015-967 du 31 juillet 2015 relatif au Conseil national des missions locales et inscrites dans les articles R. 5314-1 et suivants du Code du travail pouvaient être résumées autour des fonctions suivantes : animation du réseau des missions locales, évaluation de son activité, pilotage des systèmes d'information et communication[20].

---

[19] Les missions, la composition et le fonctionnement du CNML sont définies dans le Livre III (relatif au service public de l'emploi) du Code du travail, respectivement aux articles R. 5314-1 à 4, R. 5314-5 à 8 et R. 5314-9 à 12.

[20] L'article R. 5314-1 du Code du travail prévoit que le CNML est chargé *de « 1° Formuler toutes 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 ;* et *« 2° Délibérer sur les propositions d'orientation du programme national d'animation et d'évaluation du réseau des missions locales(...) »* et de favoriser la coordination de « *des organismes et associations œuvrant pour l'animation du réseau des missions locales au niveau régional ».* D'après les termes de l'article R. 5314-2 du même Code, le CNML constitue en outre *« un lieu d'échanges et de mutualisation des bonnes pratiques développées au sein du réseau des missions locales comme dans les organismes équivalents des pays de l'Union européenne (...).* L'article R. 5314-3 précise que le CNML *« peut être consulté par le Gouvernement sur toute question relative à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes ».* Enfin, l'article R. 5314-4 dispose que *« Le Conseil national examine, chaque année, un bilan général d'activité et formule toutes propositions sur les orientations du programme national d'animation et d'évaluation du réseau des missions locales ».*

[61] Le CNML était composé des représentants des élus locaux concernés (représentants des conseils régionaux, représentants des conseils départementaux, représentants des communes, présidents de missions locales), désignés pour trois ans par le Premier ministre, ainsi que des représentants des différents ministres compétents en matière d'insertion professionnelle et sociale des jeunes[21]. Le président du CNML était nommé par le Premier ministre parmi les présidents de missions locales composant le CNML.

[62] En parallèle, l'Union national des missions locales (UNML), syndicat d'employeur de la branche des missions locales (et des PAIO à l'origine)[22], créé en 2003, s'est également imposé comme un acteur national incontournable en matière d'animation et d'organisation du réseau des missions locales se présentant et agissant ainsi comme « représentant du réseau national » et non pas exclusivement comme représentants des employeurs.

[63] On notera qu'il existe, par ailleurs, une association nationale des directeurs de missions locales (ANDML) qui est davantage centrée sur les sujets intéressant directement les directeurs des missions locales ainsi que l'encadrement (management, systèmes d'information, échanges de bonne pratiques de gestion…) et qui n'intervient pas, au contraire des deux instances précédentes, dans le dispositif de gouvernance national.

[64] Au regard de la commande qui lui avait été adressée, il n'appartenait pas à la mission de mener une analyse approfondie du dispositif de gouvernance et d'animation nationale des missions locales, ni de porter un jugement sur son fonctionnement. La mission a toutefois pu relever au cours de ses travaux, que le CNML et l'UNML, dont les compétences étaient pourtant initialement bien distinctes, se trouvaient régulièrement en situation de quasi-concurrence en matière d'animation et de pilotage du réseau et dans le rôle de représentation institutionnelle de celui-ci. Il en résulte une forme de « dyarchie de fait » dans l'organisation du dispositif de gouvernance nationale.

[65] Cette situation de confusion des rôles et de partage confus des compétences, tout autant liée à la relative faiblesse institutionnelle du CNML qu'à une extension du rôle de l'UNML au-delà de ses seules compétences de représentant des employeurs, était à l'origine de lourdeurs et de dysfonctionnements aux conséquences non négligeables pour le fonctionnement du réseau.

1.3.1.2 Si les réorganisations en cours ont pour objet de clarifier le rôle dévolu à chacun des acteurs, le nouveau dispositif de gouvernance devra faire ses preuves

[66] En cours de mission, dans le cadre, plus large, d'une rénovation de la gouvernance des politiques de jeunesse, une importante évolution du dispositif de gouvernance nationale des missions locales a été annoncée, puis a commencé à être engagé. Au moment où la présente mission se terminait les évolutions en cours n'étaient pas encore achevées.

---

[21] L'article R. 5314-5 du Code du travail dispose que le CNML est composé de : *« 1° Trois représentants des régions, désignés sur proposition de l'Association des régions de France ; 2° Trois représentants des départements, désignés sur proposition de l'Assemblée des départements de France ; 3° Trois représentants des communes, désignés sur proposition de l'Association des maires de France ; 4° Trente-huit présidents de missions locales désignés sur proposition du ministre chargé de l'emploi ; 5° Un représentant de chacun 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.* En outre, l'article D. 5314-6 du même Code prévoit que *« Peuvent également participer aux séances du Conseil national, avec voix consultative : « 1° Le directeur général de Pôle Emploi ou son représentant ; « 2° Le directeur de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, ou son représentant ; « 3° Trois personnes qualifiées sur proposition du ministre chargé de l'emploi. »*

[22] L'UNML a le statut d'une « association loi 1901 ». Elle a succédé au SNML (syndicat national des Missions Locales) qui avait été créé en 2000. Elle est adhérente et membre du conseil d'administration de l'Union des employeurs de l'économie sociale et solidaire (UDES). En 2014, l'UNML comptait 446 structures adhérentes (dont plus de 90 % de missions locales) et annonçait représenter « 12 000 salariés dépendant de la convention collective de la branche » (source : UNML).

[67] Ces évolutions se traduisent principalement par :

- la création d'un nouveau Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COPJ)[23] et, en son sein, l'instauration d'une commission chargée de l'insertion des jeunes dans laquelle seront représentées les missions locales. Placé auprès du Premier ministre, ce COPJ sera le cadre du dialogue avec les organisations de la jeunesse et l'ensemble des acteurs concernés ;
- la création d'un « délégué ministériel aux missions locales » placé auprès du secrétariat général des ministères des affaires sociales[24] principalement chargé de l'animation, de la coordination nationale et de l'évaluation du réseau des missions locales ;
- la disparition du CNML en conséquence des points qui précèdent.

[68] S'il est naturellement trop tôt pour se prononcer sur les effets concrets qui résulteront de cette réorganisation, la mission relève plusieurs éléments importants qui auront nécessairement un impact sur le positionnement respectif des différents acteurs nationaux :

- le délégué ministériel aux missions locales ne dispose pas parmi ses compétences de la fonction de « représentation des missions locales », contrairement à ce qui avait pu être envisagé initialement. De même, le délégué participera bien à l'élaboration des accords et conventions nationales impliquant le réseau des missions locales, mais il ne les signera pas. Enfin, il est chargé d'élaborer le bilan annuel d'activité du réseau des missions locales « en lien avec l'Union nationale des missions locales ». Ces différents aspects ne seront probablement pas sans conséquences dans le partage des rôles avec l'UNML ;
- dans son positionnement par rapport aux autres acteurs de l'Etat, le délégué aux missions locales est « ministériel » et non pas « interministériel ». Il existe par ailleurs un « délégué interministériel à la jeunesse ».

1.3.2 L'animation régionale des missions locales reste parfois insuffisante

[69] Au niveau régional, l'animation du réseau revient aux associations régionales des missions locales.

[70] Présidées par un élu local, ces associations régionales représentent les missions locales et coordonnent leur intervention sur le territoire régional. A ce titre, elles assurent l'interface entre les missions locales et l'Etat (les Direccte principalement mais aussi les autres services de l'Etat), les conseils régionaux, le cas échéant les conseils départementaux et l'ensemble des autres partenaires régionaux. Elles assurent la représentation des missions locales au sein de diverses instances régionales[25]. Elles participent à l'élaboration et au suivi des programmes d'animation régionale. Elles interviennent en matière de formation des salariés du réseau, en matière de capitalisation (diffusion et mutualisation des pratiques), de gestion et d'animation des systèmes d'information, de communication (construction de supports de communication externe ou interne) et de valorisation de l'action des missions locales. Elles jouent également un rôle important en matière de négociation et de mise en œuvre des partenariats avec les autres acteurs et d'observation en analysant l'évolution des caractéristiques et des besoins des jeunes de leur ressort (production des éléments statistiques sur les jeunes accueillis par les missions locales et sur leur travail d'accompagnement).

---

[23] Le COPJ permet de fusionner trois instances : le Conseil national de l'éducation populaire et de la jeunesse (CNEPJ), le Conseil national de la jeunesse (CNJ) et le CNML. Le décret n° 2016-1377 du 12 octobre 2016 portant création du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse a été publié au Journal officiel du 15 octobre 2016.

[24] Le décret n° 2016-1371 du 12 octobre 2016 modifiant le décret n° 2013-727 du 12 août 2013 portant création, organisation et attributions d'un secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales paru au Journal officiel du 15 octobre 2016 crée le délégué ministériel aux missions locales et détermine la liste de ses compétences.

[25] Le président de l'ARML siège au comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP) de sa région (en application du 5° de l'article R. 6123-3-3 du Code du travail).

[71] Le financement de l'animation régionale est assumé par l'Etat (au titre du financement des animations régionales du réseau d'accueil des missions locales), par les régions au titre de leurs politiques d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement et par les missions locales elles-mêmes.

[72] Lors de chacun de ses déplacements, la mission a systématiquement rencontré les représentants de l'ARML de la région concernée.

[73] Il ressort des échanges qu'elle a pu avoir et des constats qu'elle a établis à cette occasion qu'il existe de vraies différences d'une ARML à l'autre. En effet, compte tenu de la diversité des situations locales mais aussi en l'absence de cadre national de référence notamment, les pratiques et l'intensité des actions menées par l'ARML sont très variables d'une région à l'autre. Dans une des régions visitées, la mission a par exemple constaté qu'une ARML était restée sans directeur durant plusieurs mois. Plus globalement, plusieurs interlocuteurs au sein des missions locales ont indiqué à la mission attendre des ARML un appui plus conséquent et/ou davantage de visibilité sur les actions menées par les ARML.

[74] L'ensemble de ces éléments rend nécessaire, du point de vue de la mission, en particulier, la clarification du rôle des ARML, le renforcement de leur rôle en matière d'accompagnement des missions locales et de mutualisation et la réflexion sur un cadre de référence partagé (*Cf. infra* en partie 5 les développements sur ce point).

1.3.3 La gouvernance locale des missions locales est très dépendante des statuts propres à chacune d'entre elles

[75] Dans leur très grande majorité, les missions locales ont un statut d'associations régi par la loi du 1er juillet 1901. Seule une minorité d'entre elles (dispose du statut de Groupement d'intérêt public (GIP) (23 missions locales au 31 décembre 2015)[26].

[76] Par conséquent, il n'existe pas de « statut type » des missions locales : chacune est régie par ses propres statuts associatifs, adoptés souverainement par l'assemblée générale de l'association. L'analyse approfondie des statuts de plusieurs missions locales révèle une grande diversité dans les règles régissant ces associations d'un cas à l'autre, à l'origine probablement de modes de fonctionnement et de gouvernance sensiblement différents d'une mission locale à l'autre.

[77] La présidence de l'association est assurée dans la très grande majorité des cas par un élu de l'une des collectivités territoriales participant au financement. Il s'agit, la plupart du temps, d'un élu municipal. Toutefois, dans certains cas, la présidence peut revenir à un élu du Conseil départemental (c'est le cas par exemple de la mission locale du Lot que la mission a visitée). La présidence peut également parfois revenir à une personne choisie en dehors des représentants des collectivités territoriales membres de la structure, comme c'est le cas à la mission locale de Romans-sur-Isère. Les instances associatives regroupent les élus des collectivités, les services de l'Etat, des partenaires économiques (représentants des chambres consulaires par exemple), sociaux (représentants des organisations patronales et syndicales de salariés) et associatifs.

[78] La mission n'a pas spécifiquement investigué la question du statut et de la gouvernance des missions locales. Elle a cependant relevé que, malgré les différences de statuts et de fonctionnement d'une mission locale à l'autre, l'influence des élus locaux qui président les missions locales était souvent très forte, voire déterminante, avec parfois, une ambiguïté sur l'identité de ces structures qui, alors qu'elles sont majoritairement financées par l'Etat et associent de nombreux acteurs, peuvent être présentées, du fait du statut associatif et de la personnalité de leur président, comme des émanations de la collectivité locale dont est issu le président.

[26] Aucune des missions visitées par la mission, ou dont les responsables ont été auditionnés, n'avait le statut de GIP : toutes étaient constituées sous forme d'associations.

2 LES MISSIONS LOCALES SONT FINANCEES PAR DES ACTEURS MULTIPLES DONT LE MANQUE DE COORDINATION A POUR CONSEQUENCES UNE FAIBLE VISIBILITE BUDGETAIRE ET UN MANQUE DE CORRELATION ENTRE MOYENS ACCORDES ET ACTIVITE REELLE

2.1 Les missions locales sont très majoritairement financées via des subventions versées par l'Etat, les conseils régionaux et départementaux, les EPCI et communes, Pôle emploi et le FSE

2.1.1 Les ressources des missions locales s'élèvent à 655 M€ en 2015 dont 92 % proviennent de subventions

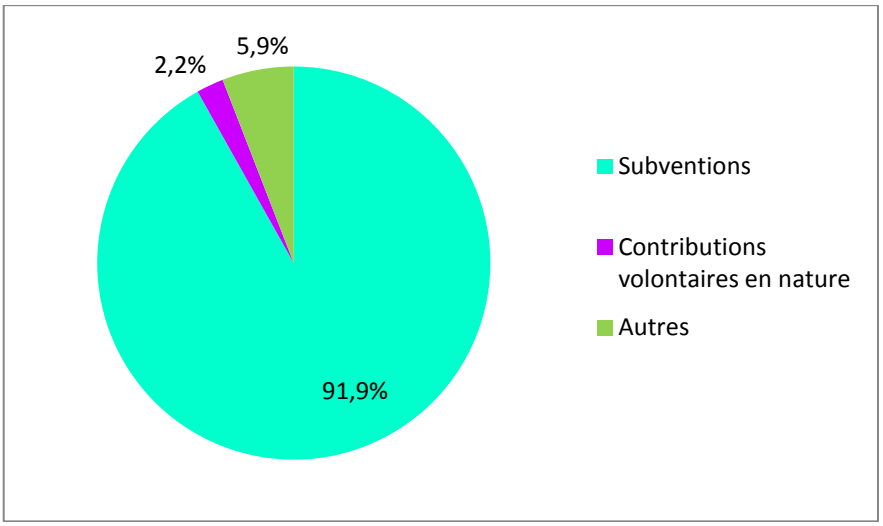
[79] En 2015, le total des produits perçu par les missions locales s'élevait à 655,5 M€ de ressources contre 594,4 M€ en 2014. Cette augmentation de 10,3 % est due, pour partie, à des effets de périmètre, la montée en puissance de la Garantie jeunes se traduisant par exemple par une augmentation d'environ 35 M€, sur cette même période, des crédits d'accompagnement liés à ce dispositifs.

[80] S'agissant de la décomposition de ces produits, il s'agit très majoritairement de subventions versées par les différents financeurs des missions locales (Etat, régions, départements, EPCI et communes, Pôles emploi, Union européenne), qui s'élèvent à 602,2 M€ soit 91,9 % du total des produits. Cette situation est conforme à la circulaire DGEFP n°2007-26 du 12 octobre 2007 relative au financement du réseau des missions locales et PAIO qui précise que « Le financement des missions locales s'inscrit dans le régime des subventions : il est accordé sur la base d'un projet associatif présenté par le président de la mission locale ».

[81] Les contributions volontaires en nature[27] représentent, pour leur part, 2,2 % des produits, les 5,9 % restants n'étant pas rattachés à une catégorie identifiée de produits.

[27] La notion de « contribution volontaire en nature » est une particularité de la comptabilité des associations. Les contributions valorisent l'apport de ressources humaines (comme le bénévolat) ou matérielles (comme des locaux) mises à la disposition des associations à titre gracieux. Leur prise en compte augmente les charges et les produits, ais est sans effet sur le résultat. Dans le cas des missions locales, la prise en compte des contributions volontaires en nature est nécessaire, car elles incluent, notamment, les mises à disposition de personnels de Pôle Emploi qui ont pour contrepartie un abattement sur les subventions au titre du partenariat renforcé. La prise en compte des mises à disposition de locaux est également indispensable au regard de l'importance de cet enjeu dans l'équilibre du financement de la Garantie jeunes (*cf. infra*, § 3.2.2.2).

Graphique 6 : Répartition des produits des missions locales (2015)



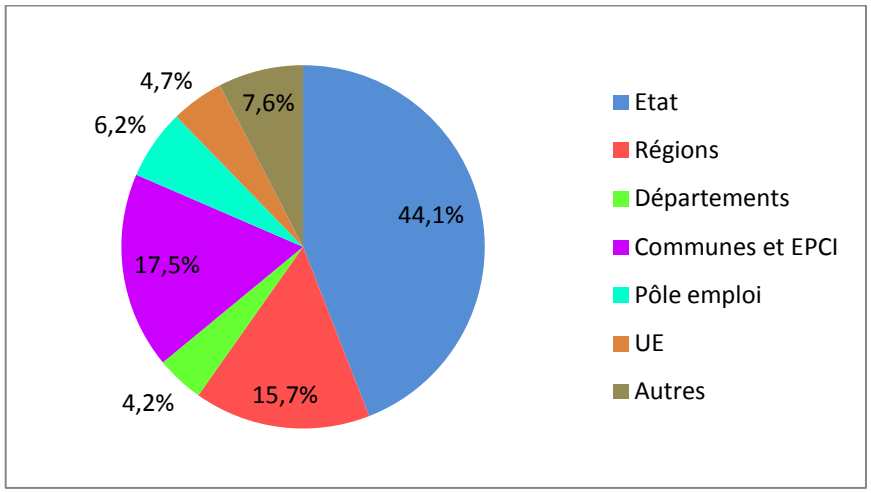
Source : CNML-DGEFP Bureau « Métier » ; base de données Icare

2.1.2 Un financement pluripartite associant Etat, conseils régionaux et départementaux, EPCI, communes, Pôle emploi et mobilisant le FSE

[82] En 2015, la répartition du financement des missions locales était le suivant :

- 44,1 % des produits des missions locales provenaient de l'Etat ;
- 37,4 % provenaient des collectivités locales prises dans leur ensemble. Parmi celles-ci, les communes et EPCI financent les missions locales à hauteur de 17,5 % et les régions à hauteur de 15,7 %. Les départements sont des financeurs minoritaires avec 4,2 % du total des produits perçus par les missions locales, soit moins que ce que verse Pôle emploi (6,2 % du montant total des subventions versées) ;
- 4,7 % provenaient de fonds européens.

Graphique 7 : Poids des différents financeurs dans le total des financements perçus par les missions locales en 2015



Source : CNML-DGEFP Bureau « Métier » ; base de données Icare

[83] S'agissant du financement de l'Etat, il convient de noter que si les missions locales ont une mission d'insertion professionnelle et sociale des jeunes qui dépasse le strict cadre de l'emploi, la très grande majorité des crédits versés par l'Etat est cependant issue du programme 102, « Accès et retour à l'emploi », de la mission « Travail et emploi ».

[84] Ainsi, le PLF 2016 indique que les missions locales percevront au titre du programme 102 :

- des crédits fongibles :
  - une subvention « socle » de fonctionnement[28] de 188,8 M€ (en CP) déterminée dans le cadre d'une « convention pluriannuelle d'objectifs » (CPO)[29] ;
  - des crédits du fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) d'un montant de 8,1 M€ (CP) qui servent à financer des actions complémentaires qui peuvent reposer sur des aides indirectes (forums emploi, prospection d'entreprises, levée des freins à la mobilité, préparation de concours) ou des aides directes (logement, transport, achat de vêtements de travail, alimentation, garde d'enfant) ;
- des crédits non fongibles :
  - crédits d'accompagnement des Emplois d'avenir (EAv) : 15 M€[30] ;
  - crédits d'accompagnement Garantie jeunes : 96 M€.

[85] Hors « programme 102 », la mission a recensé des crédits en provenance du programme 147 « Politique de la ville » et du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) avec des montants qui s'élèvent en 2016 à respectivement 3,5 M€ et 1,1 M€. En l'absence d'informations consolidées il n'a toutefois pas été possible d'établir une liste exhaustive de l'ensemble des crédits Etat. A titre d'information, les crédits Etat hors « programme 102 », s'élevaient pour l'année 2014 à 5,4 M€ avec la répartition suivante :

Tableau 3 : Répartition des crédits Etat hors programme 102 pour l'année 2014

Ministère de la Justice	472 442 €
Ministère de l'Education nationale	12 532€
Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement (hors ministère délégué à la ville)	273 903 €
Ministère délégué à la ville (Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement)	1 233 975 €
Ministère des Droits des femmes	41 133 €
Ministère des Outre-mer	9 000 €
Ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative	668 642 €

Source : CNML-DGEFP Bureau « Métier » ; base de données Icare

[86] S'agissant des financements des régions, on retrouve dans certaines d'entre elles une séparation analogue à celle de l'Etat entre subvention « socle » de fonctionnement et crédits dédiés à tel ou tel dispositif spécifique, lié en général à la formation ou à l'orientation.

[28] Cette subvention socle est destinée à couvrir les frais de fonctionnement des missions locales correspondant aux objectifs de la Convention pluriannuel d'objectifs (CPO) entre l'Etat et les missions locales.
[29] L'instruction DGEFP relative à la CPO est disponible en pièce jointe n° 4.
[30] Il s'agit du montant inscrit au PLF 2016, le montant finalement voté sera de 25 M€.

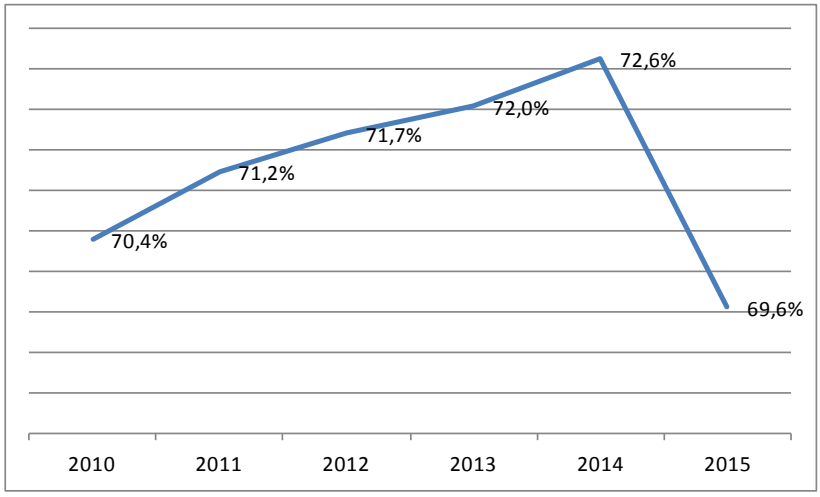
[87] Enfin s'agissant du financement des missions locales par Pôle emploi, celui-ci repose sur un accord cadre de partenariat renforcé signé entre l'Etat, Pôle emploi, le Conseil national des missions locales (CNML) et l'Union nationale des missions locales (UNML). Cet accord pluriannuel[31] a pour but, en tenant compte des compétences propres de chacun des deux acteurs, d'assurer une prise en charge complémentaire et la plus efficace possible des demandeurs d'emploi. Dans ce cadre, Pôle emploi délègue une partie de la prise en charge de demandeurs d'emplois de moins de 26 ans aux missions locales en fonction des besoins exprimés par les jeunes. Cette délégation donne lieu à une subvention annuelle de 34,5 M€ à laquelle s'ajoute la valorisation de 325 postes correspondant à des agents affectés par Pôle emploi en missions locales à hauteur de 14,6 M€. La subvention s'appuie sur un engagement de volume minimum de jeunes à orienter vers les missions locales au niveau national soit 150 000 pour l'année 2015 et une fourchette négociée entre les partenaires au niveau local.

2.2 Les 655 M€ perçus par les missions locales couvrent des charges qui pour 70 % d'entre elles sont des charges de personnel

[88] S'agissant des charges des missions locales, sur un montant total de 645 M€ en 2015, 448,7 M€ correspondaient à des charges de personnel, soit 69,6 % du total.

[89] L'année 2015 marque une inflexion par rapport aux années précédentes qui étaient marquées par une légère augmentation de la part des charges de personnel. Il est probable que ceci puisse en partie s'expliquer par la mise en place de la Garantie jeunes qui a nécessité des investissements immobiliers importants. Il est donc possible, sous réserve des autres évolutions susceptibles d'affecter la masse salariale des missions locales, notamment la revalorisation du point au 1er septembre 2016 que, dans le cadre de la généralisation de la Garantie jeunes prévue pour 2017, la part des charges de personnel continue de diminuer légèrement en 2016 et 2017. On notera par ailleurs que la part des charges de personnel entre 2010 et 2015 est à un niveau plus faible qu'en 2008, année pour laquelle l'Inspection générale des finances les évaluait à 75 % du total des charges[32].

Graphique 8 : Evolution de la part des charges de personnel dans le total des charges



Source : CNML-DGEFP Bureau « Métier » ; base de données Icare

[90] Enfin, si le montant des charges de personnel augmente en moyenne de plus de 6 % ces trois dernières années, l'évolution est en revanche beaucoup plus modérée lorsqu'elle est rapportée au nombre total d'ETP, les deux dernières années étant même caractérisées par une diminution.

[31] L'actuel accord signé le 10 février 2015 porte sur la période 2015-2017.
[32] Rapport n°2010-M-019-02, « Les missions locales pour l'insertion professionnelle des jeunes », juillet 2010

Tableau 4 : Evolution des charges de personnel (en valeur absolue et rapportées au nombre total d'ETP)

	2012	2013	2014	2015
Charges de personnel (€)	375 770 142	399 498 979	422 130 061	448 715 449
Evolution		6,3 %	5,7 %	6,3 %
Total ETP	10 328,2	10 553,9	11 249,5	12 206,2
Charges de personnel/ ETP	36 382,9	37 853,4	37 524,2	36 761,2
Evolution		4 %	-0,9 %	-2 %

Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; bases de données I-Milo et Icare

2.3 Si l'Etat est globalement le premier financeur des missions locales, le poids respectif des différents financeurs varie fortement d'une région à l'autre et entre missions locales d'une même région

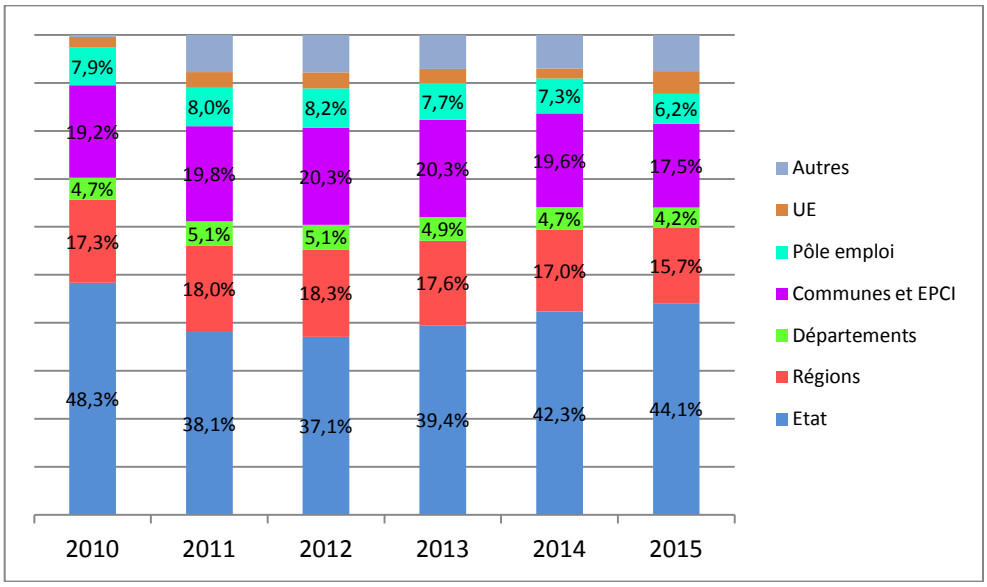
2.3.1 La part relative de l'Etat dans les financements a globalement augmenté tandis que la part de la subvention de fonctionnement, comprise au sein de ce financement, a diminué

2.3.1.1 La part relative de l'Etat s'est accrue ces dernières années dans un contexte marqué par les menaces, avérées dans certains cas, de retrait des collectivités territoriales

[91] L'Etat reste, quelle que soit la période considérée, le financeur majoritaire des missions locales avec une tendance à l'augmentation de sa participation relative sur les dernières années.

[92] La hiérarchie des financeurs a peu évolué lors de ces six dernières années, les régions et les communes et EPCI demeurant les financeurs les plus importants après l'Etat et le poids des département restant assez faible On constate toutefois que, sur les quatre dernières années, la part des subventions versées par l'Etat s'est régulièrement accrue jusqu'à atteindre 44,1 % en 2015.

Graphique 9 : Evolution du poids des différents financeurs dans le total des produits perçus par les missions locales



Source : CNML-DGEFP Bureau « Métier » ; base de données Icare

[93] Cet accroissement relatif de la part de l'Etat dans les financements s'explique notamment par la mise en place, au cours du temps, de différents dispositifs nécessitant des moyens importants. Cela s'est traduit par une augmentation globale des crédits versés par l'Etat, effectuée en plusieurs étapes. On peut notamment citer :

- une augmentation des crédits de l'Etat de 135 M€ entre 2003 et 2005, dans le but notamment de permettre des recrutements supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre du Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) ;
- une nouvelle augmentation des crédits Etat consacrés au CIVIS à hauteur de 35 M€ en 2010, afin de permettre une augmentation du nombre d'entrées en CIVIS (objectif fixé à 200 000) ;
- une augmentation de 10 M€ par rapport à la LFI 2014, crédits qui ont notamment été utilisés pour rééquilibrer les financements entre missions locales (voir 2.2.2 de la présente annexe) ;
- la mise en place des emplois d'avenir (EAv), qui s'est traduite par le versement de crédits d'accompagnement s'élevant respectivement à 22,4 M€, 33,4M€ et 28,2 M€ pour les années 2013, 2014 et 2015 ;
- la mise en place de la Garantie jeunes dont les crédits d'accompagnement se sont respectivement élevés à 1 M€, 14,5 M€ et 49,6 M€ pour les années 2013, 2014 et 2015, tendance à l'augmentation qui est appelée à se poursuivre dans le cadre de la généralisation du dispositif[33].

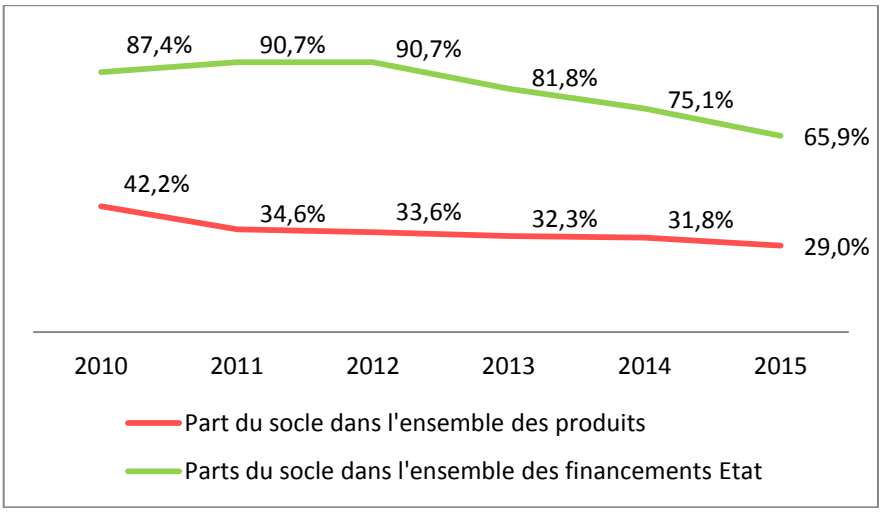
[94] Par ailleurs, bien que ce phénomène soit encore loin d'être généralisé, le retrait partiel ou complet de certaines collectivités territoriales pourrait aussi mécaniquement accroître la part du financement provenant de l'Etat. On assiste en effet à une remise en cause des subventions versées aux missions locales, comme dans le Val d'Oise par exemple, où le conseil départemental a cessé de verser de telles subventions ou dans la Drôme où il a été annoncé en décembre 2015 un retrait en deux ans (diminution de moitié de la subvention en 2016 avant un retrait complet en 2017). S'agissant des conseils régionaux, on ne note pas pour l'instant de tels retraits mais la menace est latente dans certaines régions. Concernant les EPCI et les communes, la situation est également incertaine, la mission ayant pu observer au cours de ses déplacements que certaines communes avaient déjà cessé de financer les missions locales visitées.

2.3.1.2 La part relative de la subvention « socle » tend à diminuer sous l'effet de la mise en place de dispositifs dotés de financements spécifiques

[95] On notera que cet accroissement de la part du financement en provenance de l'Etat sous l'effet de dispositifs souvent dotés de financements spécifiques non fongibles, comme évoqué au 2.1.2 du présent rapport, se traduit par une baisse de la part relative de la subvention « socle » de fonctionnement versée par l'Etat (*Cf.* graphique ci-dessous).

[33] Les crédits dédiés à l'accompagnement Garantie jeunes inscrits au PLF 2016 et au PLF 2017 s'élèvent respectivement à 96 M€ et 161,56 M€ (CP).

Graphique 10 : Evolution de la part de la subvention socle dans l'ensemble des subventions versées par l'Etat aux missions locales



Source : CNML-DGEFP Bureau « Métier » ; base de données Icare

[96] On remarque par ailleurs que l'évolution en valeur absolue du montant de cette subvention socle évolue très faiblement, les montants inscrits en loi de finances initiale pour les trois dernières années s'élevant respectivement à 188,8 M€ en 2014 et 2015 et 190,8 M€ pour l'année 2016. Cette faible progression de la subvention « socle » est d'ailleurs dénoncée par les représentants des directeurs et des personnels des missions locales qui souhaiteraient *a minima* une évolution permettant de couvrir l'évolution de la masse salariale (le glissement vieillesse technicité - GVT) et des coûts immobiliers.

2.3.2 Le poids respectifs des différents financeurs des missions locales varie fortement au niveau régional comme infra-régional

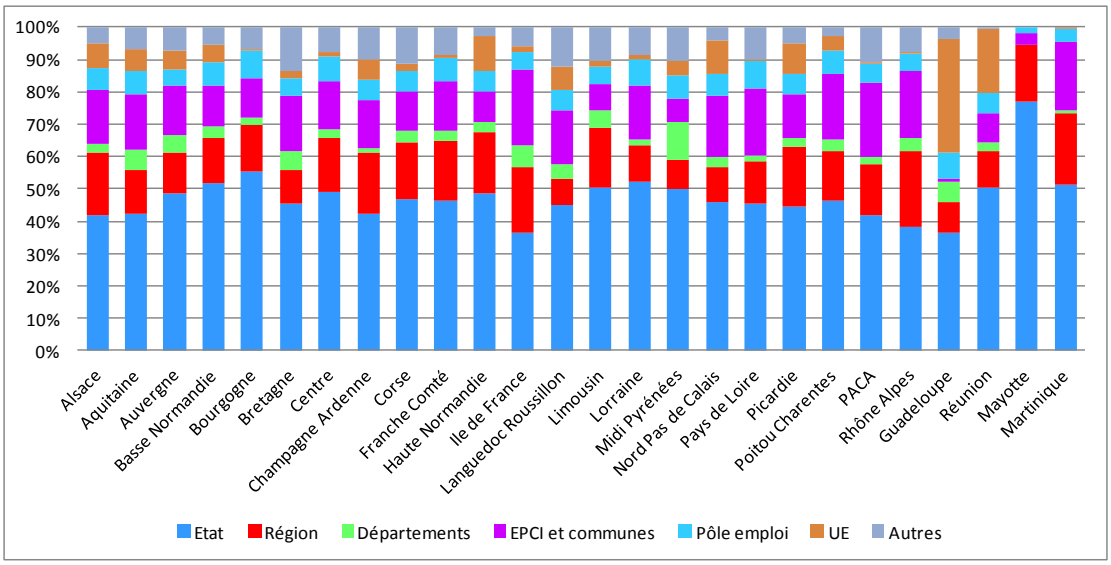
2.3.2.1 La part des différents financeurs varie significativement entre régions

[97] Les données nationales agrégées relatives au poids des différents financeurs, présentées au 2.3.1.1 du présent rapport, masquent de fortes disparités entre régions[34]. On constate en effet des variations importantes dans la répartition des financements selon les régions.

[98] Ainsi, en métropole, deux régions ont une part des subventions en provenance de l'Etat inférieures à 39 % (Ile-de-France et Rhône Alpes) tandis que celle-ci dépasse 49 % pour six autres régions (Basse Normandie, Bourgogne, Centre, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées). S'agissant des deux autres financeurs principaux, le conseil régional d'une part, et l'ensemble EPCI et communes d'autre part, les variations sont elles aussi importantes d'une région à l'autre, bien que d'une ampleur légèrement inférieure dans le cas des conseils régionaux.

[34] Le périmètre des régions considéré dans cette annexe est, sauf mention contraire, celui des anciennes régions

Graphique 11 : Poids relatif des différents financeurs dans chaque région



Source : CNML-DGEFP - Bureau « Métier » ; base de données Icare

2.3.2.2 Au sein d'une même région les disparités entre les différentes missions locales peuvent être très importantes

[99] Ces disparités régionales en matière de financement se retrouvent au niveau infrarégional, entre missions locales, puisque pour différentes missions locales appartenant à une même région, voire à un même département, il existe des variations significatives dans la répartition des différents financeurs. Ainsi, dans plusieurs régions (Alsace, Corse, Franche Comté, Limousin), il a été constaté un niveau élevé de dispersion de la subvention versée par l'Etat aux missions locales. S'agissant de la subvention versée par les départements, le niveau de dispersion est également élevé dans certaines régions (Alsace, Corse, Franche Comté, Midi-Pyrénées), ce niveau de dispersion résultant davantage de choix politiques différents concernant le financement des missions locales entre les conseils départementaux d'une même région que de variations importantes des subventions versées par un même conseil départemental aux missions locales de ce département.

[100] Si dans certaines régions les disparités des concours de l'Etat et du conseil régional tendent à se compenser (la mission a notamment pu le constater lors d'un déplacement en région PACA), il peut aussi se faire que ce type de compensation intervienne entre Etat et conseil départemental au sein d'un même département (Pas-de-Calais) ou entre l'ensemble des différents financeurs (Yvelines).

Tableau 5 : Exemples de disparités dans la répartition des financeurs entre missions locales d'une même région

		Etat	Région	Département	EPCI/Communes
Var	ML Cogolin	37 %	11 %	4 %	15 %
	ML La Garde	58 %	18 %	5 %	12 %
Pas-de-Calais	ML Hénin Beaumont	54 %	15 %	4 %	13 %
	ML Saint Pol sur Ternois	29 %	18 %	16 %	20 %
Yvelines	ML de Trappes	49 %	15 %	9 %	20 %
	ML Rambouillet	66 %	19 %	0 %	5 %

Source : CNML-DGEFP - Bureau « Métier » ; base de données Icare

2.4 Une faible coordination des financeurs qui ont tendance à reconduire les crédits d'une année sur l'autres

2.4.1 La coordination entre les différents financeurs est faible avec dans le meilleur des cas la signature de conventions d'objectifs communes entre l'Etat et le conseil régional

[101] Si les missions locales dépendent pour leur financement de nombreux financeurs, force est de constater que ces derniers se coordonnent rarement.

[102] En effet, dans le meilleur des cas, il peut exister des conventions ou « protocoles » communs entre les services de l'Etat et le conseil régional (PACA, Pays-de-Loire, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes…) ou des maquettes de financement communes, comme en Ile-de-France, mais de nombreuses régions en sont dépourvues. La plupart des acteurs est pourtant consciente de la nécessité de disposer d'un dialogue de gestion commun comme en témoignent les échanges existants sur ce sujet entre les services des Direccte et des conseils régionaux.

[103] De plus, si ces documents et ces dialogues communs ont le mérite, lorsqu'ils existent, de permettre une formalisation ainsi qu'une coordination des attentes de ces deux acteurs, ils n'abordent pas le volet financier, qui fait l'objet de conventions bilatérales séparées avec les différentes missions locales du territoire.

[104] En outre, de tels protocoles ou conventions n'associent pas les départements et les communes ou EPCI qui participent pourtant, dans de nombreux cas, à hauteur d'au moins 20 % au budget des missions locales.

[105] Du fait de leur statut, qui prévoit un financement pluripartite dépourvu d'obligations, le financement des missions locales consiste donc en une accumulation de « strates » budgétaires indépendantes qui, dans le cas de collectivités territoriales, sont soumises à de forts aléas. Si cette sédimentation des contributions budgétaires permet dans la majorité des cas aux missions locales de « boucler » leur budget, le retrait, parfois soudain de certains de ces financeurs, comporte un fort risque de déstabilisation.

2.4.2 Dans ces conditions, la reconduction d'une année sur l'autre de crédits historiques a longtemps constitué la règle

[106] En l'absence de coordination, et compte tenu de cet équilibre budgétaire précaire, il est difficile pour un financeur qui ne souhaite pas déstabiliser les missions locales de faire varier de façon significative le niveau des subventions qu'il verse aux missions locales. C'est pourquoi la reconduction de crédits d'une année sur l'autre a longtemps constitué, et constitue même encore actuellement dans la majorité des cas, la règle.

[107] Ainsi, pour la part Etat du financement des missions locales, issue du programme 102, la logique de reconduction de crédits historiques, du moins pour la partie « socle » de ces crédits, a longtemps prévalu. Seuls des évènements particuliers comme l'augmentation de 10 M€ des crédits accordés aux missions locales dans le cadre du PLF 2014 ou bien les demandes d'ajustements argumentées des Direccte ont pu infléchir à la marge cette logique.

[108] S'agissant du niveau infrarégional, les Direccte répartissaient à leur tour ces enveloppes entre missions locales selon la même logique de reconduction historique des crédits, sachant que ce mécanisme est encore à l'œuvre dans plusieurs régions, à l'image de la région Centre dans laquelle la mission s'est rendue. Ce n'est qu'à compter de 2015, que certaines Direccte ont initié une réallocation des moyens entre missions locales dans une logique progressive d'ajustement des moyens aux données de contexte et d'activité (*Cf. infra*).

[109] Si la mission n'a pas procédé à une vérification exhaustive, rendue difficile par la seule disponibilité de données pour la période 2010-2015, il semble bien, aux dires des différents interlocuteurs rencontrés, que la reconduction de crédits historiques constituait également la règle s'agissant des subventions versées par les collectivités territoriales.

2.5 Le manque de visibilité budgétaire et la faible corrélation entre moyens alloués et activité réelle des missions locales fragilisent les missions locales

2.5.1 Une faible visibilité budgétaire, liée à l'absence de pluriannualité des financements et à la courte durée de vie de certains dispositifs, qui fragilise les missions locales

[110] Compte tenu du contexte évoqué précédemment, marqué par la part croissante de financements spécifiques attachés à certains dispositifs, dont certains peuvent avoir une durée de vie relativement courte ou reposer sur des financements incertains, à l'image des EAv ou de la Garantie jeunes, ainsi que par les menaces de retrait de certains financeurs, les missions locales souffrent d'une faible visibilité budgétaire. Ceci est d'autant plus préjudiciable que les missions locales sont parfois obligées de consentir à de lourds investissements immobiliers et humains pour mettre en place certains de ces dispositifs. A cela s'ajoute parfois des notifications de montant de subventions très tardives, comme dans le cas d'une mission locale rencontrée par la mission, qui a appris au mois de décembre 2015 que la subvention versée par le département serait diminuée de 50 % pour l'année 2016.

[111] Dans ces conditions, l'absence de pluri-annualité des financements est regrettée par les directions des missions locales rencontrées par la mission.

[112] Il convient par ailleurs d'ajouter qu'à cette faible visibilité s'ajoutent des difficultés de trésorerie liées à des versements de subvention de plus en plus tardifs.

2.5.2 Une faible corrélation entre moyens accordés, données de contexte et résultats en dépit d'un début de réflexion sur le sujet

2.5.2.1 Les disparités importantes de ressources entre missions locales, faiblement corrélées au contexte, à l'activité et aux résultats, ne sont pas sans questionner l'équité et l'efficacité du financement des missions locales

[113] Le poids de financements historiques reposant sur des critères peu transparents et la faiblesse des rééquilibrages opérés entre missions locales au cours des dernières années se traduisent par des disparités très importantes et ceci quel que soit le critère considéré. En effet, que l'on prenne en compte des critères d'activité ou des critères de contexte, les écarts entre missions locales sont importants.

Tableau 6 : Financement des missions locales rapporté à un indicateur de contexte et à trois indicateurs d'activité (données 2015)

	Financement total rapporté au nombre de NEET sur le territoire de la mission locales (€)	Financement total rapporté au nombre de JDI (€)	Financement total rapporté au nombre de jeunes en contact [35](€)	Financement total rapporté au nombre de jeunes en parcours contractualisé d'accompagnement national (€)
Moyenne	454	869	431	1303
Médiane	422	850	417	1232
Niveau du premier décile	312	616	308	735
Niveau du neuvième décile	638	1145	585	1947
Ecart moyen	106	164	83	388

Source : CNML-DGEFP Bureau « Métier » ; bases de données I-Milo et Icare ; Calculs de la mission

[114] Pour illustrer ces disparités la mission a extrait les données contenues dans le tableau ci-dessus pour quelques missions locales situées dans des territoires caractérisés par de grandes difficultés sociales notamment chez les jeunes âgés de 16 à 25 ans et les a comparées à celles de missions locales situées dans des territoires moins difficiles.

Tableau 7 : Comparaisons de financements de misions locales rapportés aux nombres de jeunes en contact, de JDI et de NEET sur le territoire de la mission locale (données 2013/2014)

	Taux de chômage des 15-24 ans de la commune	Taux de chômage départemental des 15-24 ans	Taux de pauvreté de la commune	Financement rapporté au nombre de JDI présent sur le territoire de la mission locale (€)	Financement rapporté au nombre de jeunes en contact (€)	Financement rapporté au nombre de NEET (€)
ML de Saint-Denis (93)	41,2 %	34,3 %	35,4 %	581	343	269
ML de Grigny (91)	38,8 %	18,7 %	44,5 %	780	403	555
ML d'Antibes (06)	27,9 %	28,7 %	13 %	878	492	531
ML de Echirolles (38)	33,3 %	25 %	18,3 %	1157	604	700

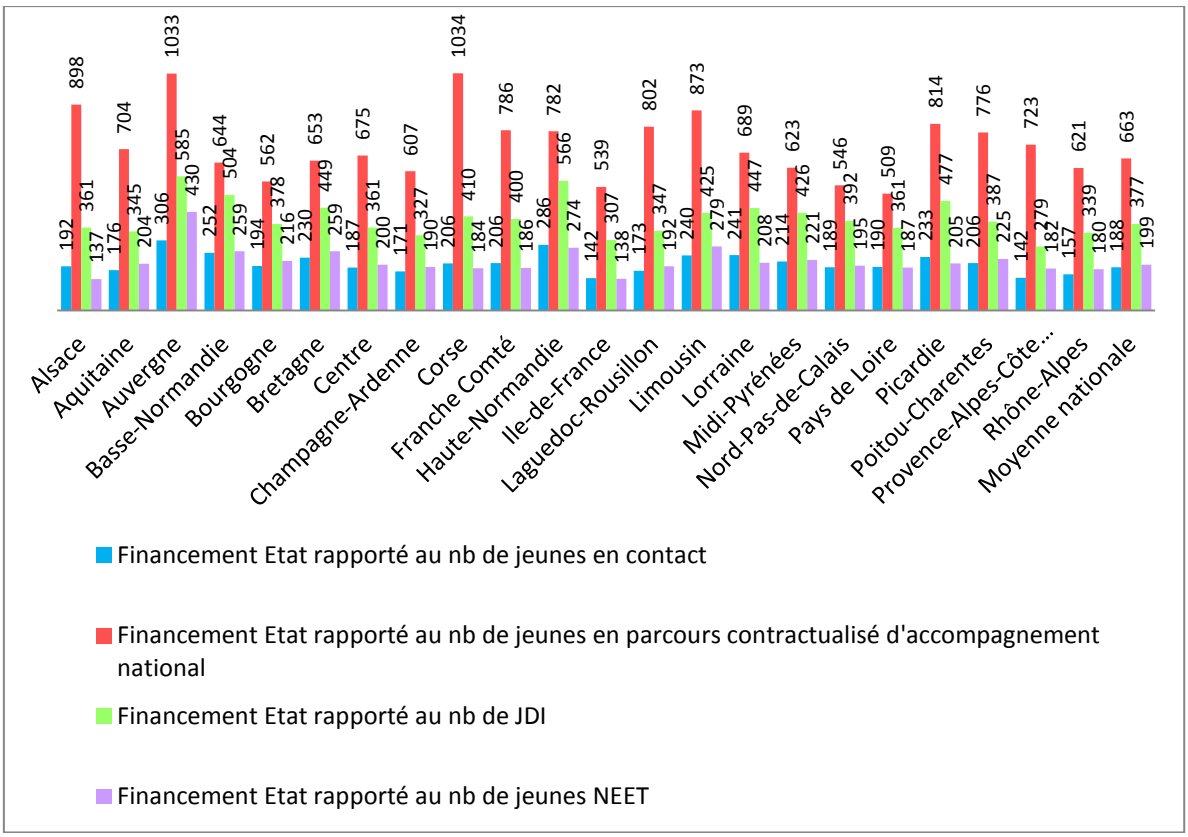
Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; bases de données I-Milo et Icare ; Calculs de la mission

[35] Les valeurs indiquées sont différentes de celles indiquées au 3.2.2.3 car le mode de calcul est différent. Le tableau 6 rapporte le budget total des missions locales au nombre de jeunes en contact ou au nombre de jeunes en parcours contractualisé d'accompagnement national alors que dans le 3.2.2.3, les formules de calcul utilisées prennent pour base des sous catégories de produits perçus par les missions locales. Ceci s'explique par le fait que dans le 3.2.2.3 il s'agit de s'approcher au plus près du coût réel des différents dispositifs considérés.

[115] S'il ne s'agit que de quelques exemples, il peut cependant sembler particulièrement contre-intuitif que les missions locales situées sur les territoires qui concentrent les difficultés sociales les plus importantes soient celles qui bénéficient des financements les plus bas. On signalera que cette inéquité ne constitue pas un cas isolé. A titre d'exemple, une enquête réalisée par KPMG/Euréval[36] mentionnait que « les missions locales couvrant la région de Basse-Normandie ont reçu en 2012 une enveloppe budgétaire de 5,7 millions d'euros pour 10 496 jeunes bénéficiaires tandis que les missions locales du département de Seine-Saint-Denis, pour 85 228 jeunes accueillis, ont reçu 24 millions d'euros ».

[116] Quand on s'intéresse au financement provenant de l'Etat, on constate également que la définition des enveloppes régionales est très peu corrélée aux données d'activité des missions locales, avec de fortes disparités entre régions sous-dotées (Ile-de-France, Bourgogne, Champagne-Ardenne) et régions sur-dotées (Auvergne, Haute-Normandie, Limousin, Picardie).

Graphique 12 : Financement de l'Etat rapporté à différents indicateurs de contexte et d'activité

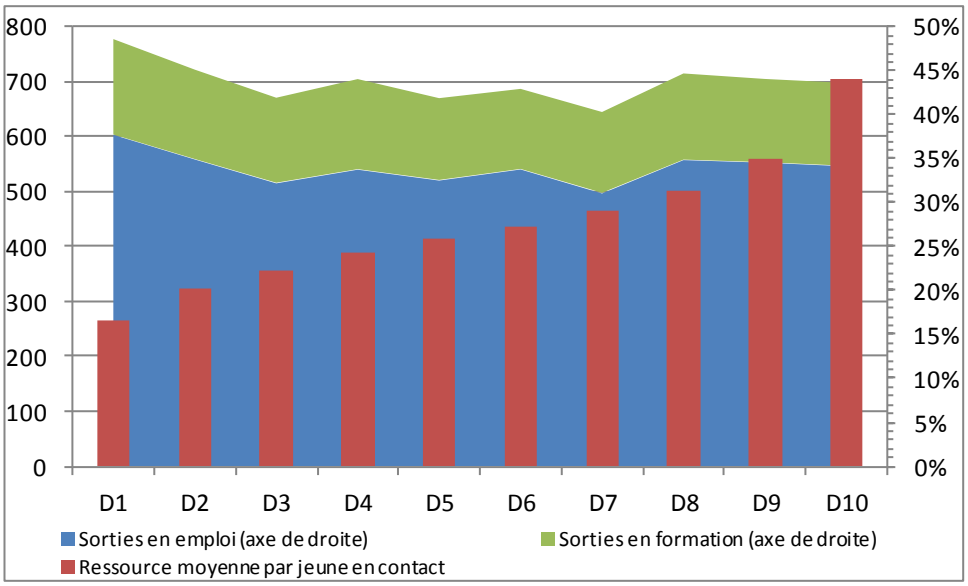


Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; bases de données I-Milo ; Calculs de la mission

[117] Enfin, s'agissant des résultats des missions locales, mesurés à partir du taux de sortie des parcours d'accompagnement nationaux en emploi ou en formation, on constate que les moyens alloués aux missions locales, mesurés par les ressources moyennes mobilisables pour l'accompagnement d'un jeune, sont faiblement corrélées aux probabilités de sortie en emploi ou en formation d'un jeune accompagné dans un parcours national (*Cf.* graphique 8). Au contraire, ce sont les missions locales appartenant au premier quintile de la distribution des ressources moyennes par jeune, donc celles les moins dotées par jeune suivi, qui obtiennent les meilleurs résultats en termes de sortie en emploi ou en formation.

[36] Rapport d'étude de l'impact de plusieurs dispositifs concourant à la mobilité sociale des jeunes dans quatre bassins de vie (Guéret, Méru, Annecy, Montreuil), KPMG-Euréval, Octobre 2013

Graphique 13 : Taux de sortie en emploi et en formation des parcours d'accompagnement nationaux, par déciles de missions locales triées selon le montant moyen de ressources par jeune en contact, en 2015



Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; bases de données I-Milo et Icare.

[118] Ces rapprochements entre les résultats et les ressources des missions locales, qui sont davantage détaillés en annexe II du présent rapport, mériteraient assurément d'être approfondis, notamment par la mobilisation d'une plus grande diversité d'indicateurs et la prise en compte plus systématique des contextes socio-économiques que connaissent les structures. Il n'en demeure pas moins que, quel que soit le critère utilisé (contexte, activité ou résultats), il n'est pas possible d'établir un lien avec le financement perçu par la mission locale, ce qui n'est pas sans poser de questions sur l'équité, sur l'efficacité voire sur l'efficience du financement des missions locales.

2.5.2.2 Si la réflexion autour d'un nécessaire rééquilibrage est engagée, ce rééquilibrage concerne surtout l'Etat et sa mise en place reste inégale

[119] **Des rééquilibrages sont annoncés par certains conseils régionaux, le contexte de fusion entre régions pouvant favoriser ce mouvement :**

[120] Parmi les conseils régionaux rencontrés par la mission, le conseil régional Rhône-Alpes-Auvergne et le conseil régional des Hauts-de-France ont indiqué leur volonté de remettre en cause les règles de financements actuelles au profit d'une logique de financement fondée sur l'activité et les résultats. La Direccte Ile-de-France et le conseil régional appliquent déjà pour leur part une maquette de financement commune depuis 2008. Celle-ci consiste en une liste de 3 familles de critères (contexte, activité, résultats) sur lesquels sont assis les financements[37].

[37] Une description plus détaillées est disponibles au 2.2.1 de l'annexe 1 du présent rapport.

[121] Au-delà de la volonté affichée par certains conseils régionaux de promouvoir une telle logique de financement fondée sur l'activité et les résultats, cette évolution des règles de financement pourrait être facilitée par une nécessaire harmonisation au sein des nouvelles régions fusionnées. En effet, ces nouvelles régions sont parfois issues de la fusion de régions dont le poids en matière de financement des missions locales était très disparate. Dans le cas par exemple des Hauts-de France, le Nord-Pas-de-Calais ne représentait que 11 % du total des subventions perçues par les missions locales contre 18,7 % pour la Picardie. De même en Rhône-Alpes-Auvergne, le poids du conseil régional d'Auvergne était de 12,7 % contre 23,4 % pour le conseil régional Rhône Alpes.

[122] **Au niveau de l'Etat, la DGEFP a initié un premier rééquilibrage fin 2013 tandis que certaines Direccte font évoluer leurs règles de financement pour tenir davantage compte des données d'activité et de contexte :**

[123] Compte tenu des disparités qui existent entre missions locales en matière de financement et des risques que comporte une reconduction d'une année sur l'autre de crédits sans prise en compte des évolutions socio-économiques des territoires couverts par les missions locales et de l'activité de ces dernières, une première tentative de rééquilibrage a été opérée en fin d'année 2013, alors qu'une « rallonge » de 10 M€ venait d'être obtenue dans le cadre du PLF 2014.

[124] Ces 10 M€ (9,3 M€ après mise en réserve) ont en effet été répartis selon la logique suivante. 6 M€ ont servi à la revalorisation de l'ensemble des régions, 2,7 M€ ont été affectés au rééquilibrage en faveur de régions sous-dotées (Alsace, Ile-de-France, Languedoc Roussillon, PACA, Rhône Alpes) tandis que les 0,6 M€ restants ont été alloués aux ARML.

[125] Si cet épisode marque une tentative d'inflexion dans le mode de détermination des enveloppes régionales, elle reste néanmoins ponctuelle et porte sur un montant limité (moins de 5 %) de la subvention socle versée par l'Etat. Depuis, la DGEFP travaille sur la définition de critères sur lesquels elle pourrait s'appuyer dans le cadre de son futur dialogue de gestion avec les Direccte. Il s'agirait de reprendre des critères de la CPO et de les affecter d'un coefficient de pondération.

[126] Cette répartition des crédits entre les différentes régions n'a cependant pas encore été validée. Les informations recueillies par la mission auprès de la DGEFP et des Direccte dans les régions où elle s'est rendue accréditent l'hypothèse selon laquelle l'allocation régionale des crédits de l'Etat aux missions locales obéit bien davantage à des arbitrages nécessaires au respect des enveloppes au plan national et à l'inertie des versements historiques qu'à l'expression des besoins objectivés par le contexte économique et social régional.

[127] L'utilisation de données d'activité et de contexte est en revanche plus avancée dans le cadre du dialogue de gestion entre Direccte et missions locales, quoique de façon très hétérogène. Il convient tout d'abord de rappeler que la possibilité d'un rééquilibrage du financement des missions locales est prévu par les textes (notamment par la circulaire DGEFP du 12 octobre 2007). Toutes les Direccte ne se sont toutefois pas saisies de cette possibilité.

[128] Parmi les Direccte rencontrées la Direccte des Hauts de France, la Direccte Ile-de-France, la Direccte Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées et la Direccte PACA ont initié un tel rééquilibrage. Dans le cas de la Direccte des Hauts-de-France, ce rééquilibrage, qui porte sur le seul périmètre Nord-Pas-de-Calais, s'opère à l'aide de neuf critères (trois critères de contexte, quatre critères d'activités et deux critères de résultat)[38]. Un mécanisme plafonnant les gains potentiels pour une même mission locale ainsi que limitant les pertes potentiellement liés à cette opération est prévu pour limiter les trop fortes variations engendrées par l'application de ces critères. La Direccte Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées et la Direccte Ile-de-France engagées dans la même démarche recourent également à un mécanisme limitant les trop fortes variations dans un intervalle compris entre -4 % et + 3 % et entre -5 % et 5 % pour la seconde.

[129] On notera que l'application de ces mécanismes de lissage limite les effets de ce rééquilibrage mais qu'il s'agit du seul moyen, notamment dans un contexte marqué jusqu'à 2016 par une très faible augmentation de la subvention « socle » de fonctionnement, de ne pas fragiliser trop fortement les missions locales qui seraient concernées par une baisse de leurs financements. Enfin on ajoutera que ce mécanisme de rééquilibrage pourrait être amplifié dans le cas d'une éventuelle coordination entre l'ensemble des financeurs, mais celle-ci est malheureusement absente aujourd'hui.

[38] Une description plus détaillées est disponibles au 2.2.2 de l'annexe I du présent rapport.

3 LA SITUATION FINANCIERE DES MISSIONS LOCALES EST HETEROGENE ET MARQUEE PAR UNE CERTAINE FRAGILITE QUI RISQUE DE S'AMPLIFIER EN 2016

3.1 Si le résultat consolidé des missions locales est excédentaire, la situation financière reste marquée par une très grande hétérogénéité avec une proportion non négligeable de missions locales en difficultés

3.1.1 Un résultat global excédentaire mais avec plus du quart des missions locales déficitaires

[130] Si l'on s'attache au résultat agrégé de l'ensemble des missions locales, celui-ci est toujours positif sur la période comprise entre les années 2010 et 2015, à l'exception de l'année 2011, avec un résultat moyen par mission locale toujours supérieur à 20 k€ pour chacune des trois dernières années. Néanmoins ce montant masque des disparités importantes ainsi qu'une fragilité avérée pour un certain nombre d'entre elles.

[131] Il convient tout d'abord d'insister sur la forte hétérogénéité des situations avec un résultat médian très nettement inférieur au résultat moyen. Cette hétérogénéité est confirmée par l'écart constaté entre la situation des missions locales du premier décile et du dixième décile. Ainsi pour l'année 2015, 10 % des missions locales présentaient un déficit supérieur à 24,3 k€ quand, dans le même temps, 10 % des missions locales présentaient un résultat supérieur 81,9 k€.

Tableau 8 : Résultat des missions locales

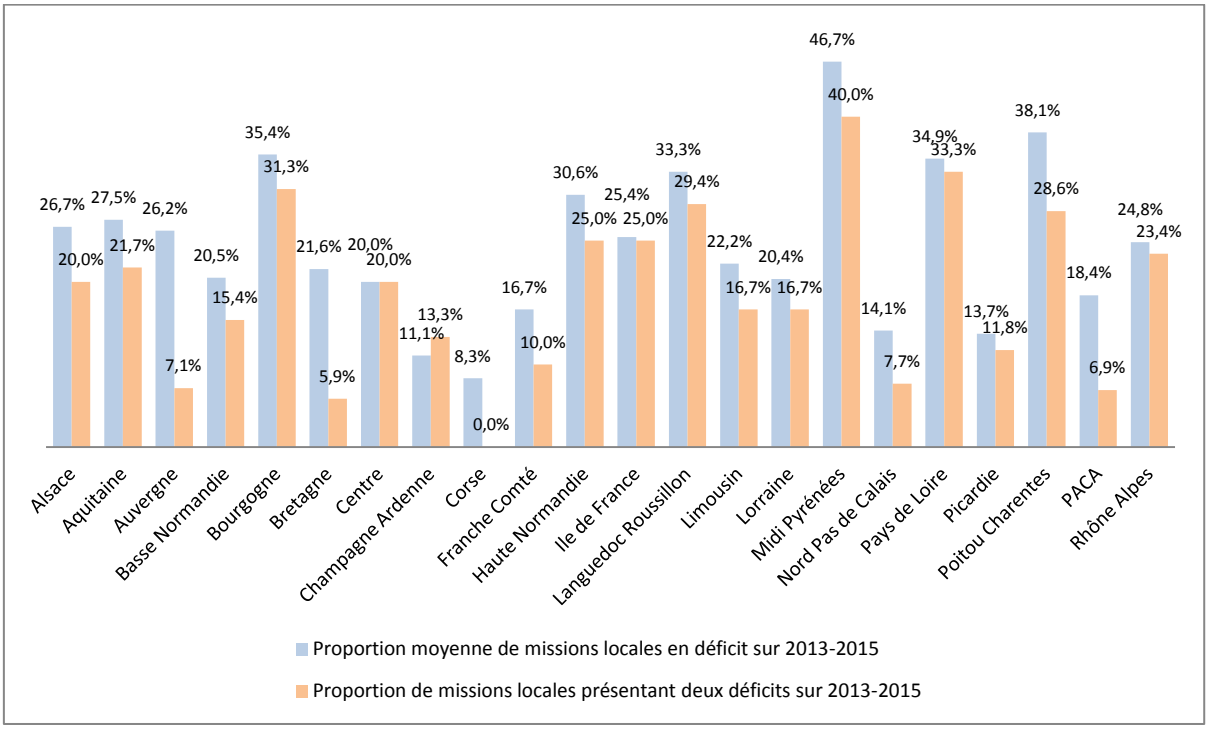
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Résultat agrégé des missions locales (k€)	4 900	-1 700	16 400	9 800	13 100	10 500
Résultat moyen (k€)	10,6	8,6	36,3	21,7	29,4	23,5
Nombre de ML en déficit	143	201	157	147	75	119
Résultat du premier décile (k€)	-26,9	-45,4	-28,2	-23,6	-11,5	-24,3
Résultat du neuvième décile (k€)	64	48,5	48,5	45,1	81,1	81,9
Résultat médian (k€)	5,2	1	3,3	4	13,7	10,3

Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; bases de données I-Milo et Icare ; Calculs de la mission

[132] On constate ensuite qu'une proportion non négligeable de missions locales présente chaque année un résultat en déficit. Si l'on excepte l'année 2014, c'est en effet plus du quart des missions locales qui est déficitaire. Les missions locales ayant connu trois exercices déficitaires sur les trois dernières années sont cependant très peu nombreuses, seize missions locales seulement étant dans ce cas. En revanche le nombre de missions locales affichant au moins deux déficits sur les trois dernières années s'élève à 86, soit un peu plus de 19 % de l'ensemble des missions locales. Il semble donc que de l'ordre d'un cinquième des missions locales soit confronté de façon récurrente à des difficultés financières.

[133] En l'absence de corrélation constatée entre le fait de connaître des difficultés financières et certaines caractéristiques discriminantes telles que la taille, le fait de couvrir un territoire plutôt rural ou la part respectives des financeurs de ces missions locales, il n'est pas possible d'établir un « portrait type » des ces missions locales en difficulté. On peut néanmoins noter que certaines régions concentrent une proportion plus importante de missions locales en difficulté. En effet, en prenant comme indicateur la moyenne du nombre de missions locales déficitaires par région sur la période 2013-2015, on constate que dans 6 régions, plus de 30 % des missions locales en moyenne sont en déficit. Il s'agit des régions Midi-Pyrénées (46,7 % de missions locales déficitaires), Poitou-Charentes (38,1 %), Bourgogne (35,4 %), Pays de Loire (34,9 %), Languedoc-Roussillon (33,3 %) et Haute-Normandie (30,6 %).

Graphique 14 : Proportion moyenne de missions locales en déficit sur la période 2013-2015 par région (France métropolitaine)



Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; bases de données I-Milo et Icare ; Calculs de la misison

3.1.2 Environ 30 % des missions locales présentent un niveau de trésorerie insuffisant

[134] La trésorerie des missions locales couvre en moyenne 2,4 mois de dépenses pour les années 2014 et 2015. Ce niveau reste acceptable, même s'il est inférieur à celui de 2008 qui était de 2,9 mois. Néanmoins, cette moyenne masque ici encore des disparités, une proportion importante de missions locales présentant un niveau de trésorerie trop faible.

[135] En effet, on constate que 30 % des missions locales disposent d'une trésorerie qui ne couvre pas plus d'un mois d'activité. Ces missions locales sont donc dans une situation précaire qui les rend très sensibles aux délais de versement des subventions. Dans ce contexte, le versement tardif des subventions par les collectivités territoriales ou le calendrier de versement des subventions liées à la Garantie jeunes peuvent fragiliser davantage encore ces missions locales. Ce sujet a d'ailleurs été régulièrement abordé par les directeurs de missions locales rencontrés par la mission, qui ont déploré le caractère de plus en plus tardif de certains versements qui les met en grande difficulté.

Tableau 9 : Trésorerie des missions locales

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Niveau de trésorerie moyen (en mois de charges)	1,84	1,75	1,80	1,99	2,37	2,5
Trésorerie du premier décile (en mois de charges)	-1,1	-1,38	-1	-0,87	-0,68	-0,73
Trésorerie du troisième décile (en mois de charges)	0,44	0,47	0,51	0,55	1,05	1,01
Niveau de trésorerie médian (en mois de charges)	1,64	1,62	1,75	1,66	2,25	2,45
Trésorerie du neuvième décile (en mois de charges)	4,98	4,81	4,88	4,88	5,33	5,89

Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; bases de données I-Milo et Icare ; Calculs de la mission

[136] Inversement, on remarquera que certaines missions locales disposent d'un niveau de trésorerie très confortable puisque pour les années 2014 et 2015, 10 % des missions locales disposent d'une trésorerie couvrant 5 à 6 mois de charges.

3.1.3 Le niveau d'endettement des missions locales reste limité

[137] S'agissant de l'endettement des missions locales, celui reste limité avec un ratio moyen dettes financières/total passif de 2,06 %. Si ce ratio moyen est en légère amélioration, on constate néanmoins un écart d'endettement important entre les 10 % de missions locales les plus endettées et le reste de la distribution.

Tableau 10 : Endettement des missions locales

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Endettement moyen (dettes financières/total passif)	1,83 %	2,51 %	2,21 %	2,79 %	2,31 %	2,06 %
Niveau d'endettement du premier décile (dettes financières/total passif)	3,59 %	5,73 %	4,03 %	7,45 %	6,46 %	3,70 %
Niveau d'endettement du deuxième décile (dettes financières/total passif)	0,54 %	1,11 %	0,67 %	1,32 %	0,74 %	0 %

Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données Icare ; Calculs de la mission

3.2 Si la dégradation des résultats reste très légère pour 2015, elle pourrait s'amplifier en 2016 avec la diminution de certains financements et la mise en place de dispositifs spécifiques, plus particulièrement la Garantie jeunes, qui bousculent le modèle économique des missions locales

3.2.1 Si l'observation des données ne traduit qu'une très légère dégradation de la situation financière pour 2015, le réseau des missions locales alerte sur ses difficultés actuelles et à venir

[138] L'observation de l'évolution des données financières sur la période 2010-2015 montre une très légère dégradation de la situation financière des missions locales pour 2015.

[139] Si le niveau de trésorerie n'est pas concerné par cette tendance (il connaît même une faible progression), on constate en effet une augmentation du nombre de missions locales en situation de déficit ainsi qu'une dégradation globale des résultats présentés par les missions locales. Il convient toutefois de noter que cette dégradation reste modérée, ramenant en 2015 la situation des missions locales à une situation comparable à celle de l'année 2013.

[140] Le réseau des missions locales alerte néanmoins sur les difficultés financières rencontrées par les structures. Ce sujet a été évoqué par l'ensemble des directeurs rencontrés par la mission et par les directeurs ayant répondu au questionnaire qui leur avait été adressé[39], 90 % d'entre eux anticipant des difficultés budgétaires. L'UNML a également attiré l'attention à plusieurs reprises au cours de l'année 2016 sur les difficultés financières que rencontre actuellement le réseau, insistant notamment sur l'urgence de soutenir financièrement les missions locales.

[141] Ces craintes reposent sur la conjonction de plusieurs éléments qui viennent s'ajouter, selon les directeurs de missions locales et les représentants du personnel rencontrés par la mission, à une sous évaluation de la subvention socle. Parmi les éléments les plus régulièrement cités, en plus de la diminution (ou la menace de diminution dans certains cas) des subventions versées par certains financeurs, comme présenté plus haut, figurent aussi la fin du financement attaché à l'ANI jeunes, la diminution des crédits d'accompagnement versés par l'Etat dans le cadre des Emplois d'avenir (EAv) ou les modalités de financement de la Garantie jeunes que certains des acteurs jugent insuffisantes.

3.2.2 Les financements attachés aux Emplois d'avenir et à la Garantie jeunes ne permettent pas toujours aux missions locales de couvrir les frais engendrés par ces dispositifs

3.2.2.1 Les missions locales sont confrontées à une diminution des crédits d'accompagnement en Emplois d'avenir qui ne correspond pas à l'évolution de la volumétrie

[142] S'agissant des Emplois d'avenir (EAv), plus de la moitié des directeurs de missions locales interrogés par questionnaire mettent en avant la baisse des crédits d'accompagnement attachés à ce dispositif, qui ne correspondrait pas à l'évolution réelle de leur activité. Les directeurs rencontrés par la mission ont, pour la plupart d'entre eux, confirmé ce point.

[39] La mission a en effet diffusé lors du commencement de ses travaux, un questionnaire à l'ensemble des missions locales du réseau. La présentation ainsi que l'analyse de ce questionnaire et des réponses apportées figure en annexe V.

[143] Si l'on compare l'évolution des crédits d'accompagnement au « stock » d'EAv en cours, on constate en effet un décrochage qui se traduit pour les missions locales par une forme « d'effet ciseau » en matière de financement (*Cf.* tableau ci-dessous).

Tableau 11 : Evolution des crédits d'accompagnement EAv et du stock d'EAv

	2013	2014	2015	2016	2017
Crédits d'accompagnement (CP en M€ inscrits au PLF)		45	30	25	10 (auxquels viendront s'ajouter 15 M€ issus d'un appel à projet FSE)
Crédits EAv effectifs (données Chorus, CP en M€)	24,42	33,40	28,17		
Stock d'EAv en fin d'année	71 813	115 065	129 691	120 754 (au 31 août 2016)	
Objectif d'entrées en EAv inscrits au PLF	100 000	50 000 (objectif rehaussé à 95 000)	50 000 (objectif rehaussé à 85 000)	35 000 (objectif rehaussé à 65 000)	35 000

Source : DGEFP

[144] En effet si l'on rapporte les crédits EAv réellement perçus au nombre d'EAv en cours en fin d'année on constate que le montant qui était de 340 € par EAv en 2013 chute à 290 € en 2014 puis à 217 € en 2015, soit une diminution de 36 % en deux ans. Si l'on se réfère aux crédits inscrits au PLF 2016, il est peu probable que la situation s'améliore en 2016.

[145] Interrogés par la mission sur ce point, les services de l'Etat, au niveau central comme au niveau déconcentré, ont indiqué que ce décrochage était normal car ces crédits d'accompagnement sont indexés sur les flux d'entrée et non sur le stock. Il faudrait donc voir ces crédits d'accompagnement comme des financements forfaitaires destinés à couvrir toute la durée de vie des EAv.

[146] Cette argumentation n'est toutefois pas apparue totalement convaincante pour plusieurs raisons. On peut tout d'abord s'interroger sur cette indexation sur les flux d'entrée pour un dispositif qui peut durer entre 12 mois et 36 mois. En effet, avec une telle indexation, les missions locales auraient été tentées de limiter à 12 mois la durée de l'EAv pour limiter leurs coûts, ce qui n'est pas l'objectif affiché. Ensuite, on ne constate pas non plus de lien entre les objectifs d'entrées en EAv et les crédits d'accompagnement correspondants. Ce lien est d'ailleurs d'autant moins évident que les objectifs d'entrées en EAv sont régulièrement revus à la hausse, et ceci dans des proportions parfois considérables (quasi doublement en 2014 ainsi qu'en 2016) sans que le montant des crédits d'accompagnement soit modifié. Ceci montre que les crédits d'accompagnement EAv sont davantage ajustés à la contrainte budgétaire qu'aux coûts réels engendrés par l'accompagnement des EAv.

3.2.2.2 Le financement de la Garanties jeunes peut être insuffisant pour les missions locales rurales ou celles qui sont confrontées à des frais immobiliers spécifiques importants

[147] La mission a mené une analyse approfondie de la mise en œuvre de l'expérimentation de la « Garantie jeunes » depuis 2013, dont les résultats sont présentés dans l'annexe III au présent rapport. La restitution de ces travaux dans les développements qui suivent porte principalement sur l'impact des subventions spécifiques à la Garantie jeunes attribuées par l'État aux missions locales sur l'équilibre financier de ces dernières.

[148] Les missions locales qui mettent en œuvre à titre expérimental la « Garantie jeunes » :

- doivent d'une part respecter un cahier des charges précis, établi par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, qui porte, notamment, sur l'organisation d'ateliers collectifs, sur la taille des cohortes suivis par les conseillers dédiés à la « Garantie jeunes » lesquelles doivent se dédier exclusivement à ce dispositif ;
- reçoivent d'autre part de l'État un montant de subvention par jeune, qui tient compte pour 70 % du respect d'un objectif quantitatif défini entre la mission locale et les services de l'État, pour 20 % d'objectifs de sorties positives (emploi, formation, création d'entreprise, nombre significatif de mises en situation professionnelle[40]), et pour 10 % de la qualité du *reporting* requis pour bénéficier d'un cofinancement du Fonds social européen.

[149] Théoriquement, une mission locale peut espérer bénéficier d'un montant maximal de 1 600 € par jeune entré en « Garantie jeunes » sous réserve qu'elle atteigne son objectif quantitatif, qu'elle obtienne 100 % de « sorties positives » et qu'elle satisfasse aux exigences du *reporting*. En réalité ce montant s'avère la plupart du temps inatteignable, surtout du fait de l'objectif « qualitatif » dont les conditions sont rigoureuses, mais aussi en raison du caractère souvent ambitieux de l'objectif quantitatif initial: selon des informations présentées lors d'un comité de pilotage de la Garantie jeunes en avril 2016, 59 % des missions qui étaient entrées dans les quatre premières vagues de l'expérimentation de la Garantie jeunes avaient échoué à atteindre leurs objectifs quantitatifs. Au total, beaucoup de missions locales engagées dans l'expérimentation de la « Garantie jeunes » établissent par conséquent leurs budgets prévisionnels sur la base de ressources représentant seulement de 70 % à 80 % du plafond théorique de 1 600 €.

[150] S'agissant d'apprécier l'adéquation entre le montant des subventions ainsi déterminé et les coûts réels de l'expérimentation de la « Garantie jeunes », la mission s'est fondée sur trois sources d'information :

- les travaux de comptabilité analytique conduits en 2015 sous l'égide du secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) ;
- les réponses apportées sur ce point par les directeurs des missions locales au questionnaire qui leur a été adressé (*Cf.* Annexe V) ;
- les éléments recueillis dans les 14 missions locales que la mission a visitées ou avec lesquelles elle a été en contact (*Cf.* Annexe III).

[151] L'étude du SGMAP mettait en évidence des pratiques de certaines missions locales, notamment en matière de mutualisation de fonctions d'animation et administratives entre structures. Cependant, deux cas sur les trois retenus dans cette étude se caractérisent par une limitation des coûts immobiliers additionnels liés à la mise en œuvre de la Garantie jeunes. A l'issue de son propre examen de ces données, la mission a acquis pour sa part la conviction que le mode de financement de la « Garanties jeunes » retenu jusqu'à présent ne permet pas, en règle générale, de couvrir les coûts effectifs exposés par ce dispositif. Plus précisément, une insuffisance de financement est susceptible de se présenter dès lors que l'un des trois facteurs suivants se manifeste :

- l'existence de coûts supplémentaires liés à l'acquisition ou à la location de locaux, compte tenu des besoins spécifiques dans ce domaine que créent les ateliers collectifs prévus par le cahier des charges de la Garantie jeunes ;
- des charges additionnelles découlant des problèmes de mobilité des jeunes admis en « Garantie jeunes », notamment le transport vers le lieu des formations collectives ou l'hébergement à proximité ;

[40] A l'issue d'un parcours en Garantie jeunes, une sortie est considérée comme positive si, à la date anniversaire de l'entrée dans le dispositif, le jeune bénéficiaire est en emploi, en formation, en cours de création d'une entreprise, ou s'il a totalisé à cette date des immersions en entreprises (emplois ou stages) d'une d'urée d'au moins 80 jours.

- la petite taille d'une mission locale, qui implique des objectifs quantitatifs modestes, générateurs de coûts fixes importants (à commencer par l'affectation de conseillers au dispositif ainsi que l'affectation de personnel aux tâches d'accueil et de gestion administrative des dossiers).

[152] Or, il s'avère que, si certaines missions locales ont pu échapper à ces risques de surcharges financières, notamment parce qu'elles ont pu bénéficier de la mise à disposition de locaux à titre gracieux, beaucoup réunissent un ou plusieurs de ces facteurs, et voient en conséquence leur équilibre financier mis en péril du fait de la mise en œuvre de la « Garantie jeunes ».

[153] Ce diagnostic questionne le modèle de financement de la « Garantie jeunes ». Celui-ci juxtapose en effet deux modes distincts de contractualisation avec l'État :

- d'un côté, un cahier des charges précis qui limite les marges de manœuvre en gestion des missions locales ;
- de l'autre, une règle de paiement qui introduit une références à la performance des missions locales (les « sorties positives » de l'objectif qualitatif).

[154] Ces deux règles de paiement emportent des conséquences différentes en termes d'incitations à la maîtrise des coûts et à l'amélioration de la qualité de l'offre de services des missions locales. Une amélioration de la cohérence de la mobilisation de ces outils tarifaires avec les objectifs attendus des missions locales qui mettent en œuvre la Garantie jeunes paraît à cet égard souhaitable.

3.2.2.3 Si les différents dispositifs en faveur des jeunes sortis sans qualification du système scolaire ne sont pas toujours comparables, on remarque néanmoins un niveau de financement relativement moins élevé des dispositifs déployés par les missions locales

[155] La mission a cherché à comparer le montant de 413 € disponible en moyenne par jeune en contact avec une mission locale aux coûts connus d'autres parcours en faveur des jeunes, afin d'apprécier si cette ressource est suffisante pour offrir un accompagnement de qualité.

[156] La mission a tout d'abord décomposé ce montant moyen selon que le jeune bénéficie d'un accompagnement « généraliste » (1 040 000 jeunes en 2015) ou d'un parcours d'accompagnement national (470 000 jeunes en 2015) en CIVIS, PPAE, « Garantie jeunes », ANI..).

[157] Les calculs détaillés dans l'annexe II du présent rapport établissent qu'en moyenne, les missions locales disposent de 349 € pour financer un accompagnement « généraliste », et de 556 € pour prendre en charge un accompagnement en dispositif national. L'écart entre ces deux montants est exclusivement dû aux coûts engendrés par un accompagnement plus intensif, puisque dans tous les cas les coûts fixes de structure (fonctions support et encadrement) doivent être financés.

[158] Pour certains dispositifs nationaux, il est possible d'isoler les ressources affectées à leur financement. Par exemple, Pôle Emploi verse 330 € en moyenne par jeune suivi en mission locale au titre du parcours personnalisé d'accompagnement vers l'emploi (49 M€ correspondant à un objectif de 150 000 jeunes accompagnés annuellement dans ce dispositif de PPAE). De son côté, la « Garantie jeunes » prévoit le versement d'une subvention d'un montant maximal de 1 600 € par jeune, en réalité le plus souvent comprise dans un intervalle entre 1 100 € et 1 300 € suivant les règles d'attribution des subventions (*Cf.* Annexe III). Le montant moyen de 556 € disponible pour un parcours d'accompagnement national est donc assorti d'une forte disparité selon le dispositif prescrit au jeune.

[159] On remarquera que d'autres dispositifs d'accompagnement des jeunes, non dispensés par les missions locales, s'ils sont de nature différente, sont d'un coût nettement supérieur à ce montant moyen. Selon le rapport de la Cour des comptes de décembre 2015[41], qui présente des coûts moyens complets par jeune entré dans une vingtaine de parcours, neuf de ces parcours se caractérisent par des coûts moyens supérieurs à 5 000 €, dont le volontariat au sein de l'Etablissement public d'insertion dans l'emploi (EPIDE) (23 000 €), les écoles de la deuxième chance (8 500 €), ou le service civique (6 000 €).

[160] Sur un périmètre plus comparable, la mission a reçu communication par Pôle Emploi d'informations sur son programme « Accompagnement intensif des jeunes », qui montrent que ce dispositif, qui propose un accompagnement d'une durée de trois ou six mois, mobilise en moyenne 755 € sur trois ou six mois, montant qui paraît plus favorable que la subvention moyenne aux missions locales pour l'accompagnement en Garantie jeunes (*Cf. infra*, § 3.2.3.2).

[161] Cette comparaison, qui mériterait d'être approfondie, doit entrer en ligne de compte pour apprécier les résultats des missions locales en termes de retour à l'emploi des jeunes suivis. Au regard des ressources qui leur sont attribuées, bien inférieures aux montants évoqués au paragraphe précédent, qui limitent leur capacité à offrir un accompagnement intensif et personnalisé, les missions locales parviennent, aux yeux de la mission, et grâce à la souplesse que leur procure leur statut associatif, à une performance qui se situe dans la moyenne des résultats obtenus dans le champ de l'insertion professionnelle.

3.2.3 La part croissante des dispositifs spécifiques, en particulier la Garantie jeunes, aux financements non fongibles, bouscule un modèle économique dans lequel la mise en place de nouveaux dispositifs permettait de compenser les évolutions limitées de la subvention socle

[162] Il ressort des entretiens menés par la mission que les missions locales ont longtemps réussi à équilibrer leur budget en contrepartie d'une pratique pouvant s'apparenter à une forme de « fuite en avant budgétaire ». Les nouveaux dispositifs auxquels étaient attachés des financements dédiés se succédaient et permettaient de couvrir une éventuelle insuffisance de la progression de la subvention socle. En effet, le cahier des charges relativement souple de ces dispositifs et la faible spécificité des tâches associées à leur mise en œuvre permettaient une certaine forme de mutualisation des moyens, les nouveaux financements obtenus pouvant alors être légèrement supérieurs aux coûts réels du nouveau dispositif.

[163] Avec la mise en place des EAv et, plus encore, de la Garantie jeunes ce modèle de financement est rompu.

[164] Concernant les EAv, comme cela a été montré précédemment, les modalités de financement du dispositif font que, à partir de 2014, cette mutualisation des moyens n'est plus possible.

[165] Concernant la Garantie jeunes, l'absence de souplesse concernant le cahier des charges et la spécificité du métier rendent la non fongibilité des crédits d'accompagnement tout à fait effective. De plus, non seulement les crédits d'accompagnement attachés à la Garantie jeunes ne peuvent être utilisés pour couvrir une éventuelle insuffisance de la subvention socle mais, de plus, ils ne permettent pas dans certains cas de couvrir les coûts engendrés par la Garantie jeunes avec le risque d'amplifier les difficultés financières des missions locales. Il est alors probable que la situation financière des missions locales qui sont dans ce cas se dégrade à partir de l'année 2016.

[41] Cour des comptes, *Les dispositifs et les crédits mobilisés en faveur des jeunes sortis sans qualification du système scolaire*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée Nationale.

4 LE CLIMAT SOCIAL AU SEIN DES MISSIONS LOCALES PATIT D'UN MANQUE DE PERSPECTIVES OFFERTES AUX SALARIES ET D'UN SENTIMENT DE MANQUE DE RECONNAISSANCE ET D'INTERROGATIONS PLUS PROFONDES SUR L'IDENTITE DES MISSIONS LOCALES ET DE LEURS METIERS

[166] Parmi les différents éléments ayant contribué au déclenchement de la présente mission, il convient de mentionner l'existence de tensions sociales persistantes, depuis au moins deux ans, au sein du réseau des missions locales et la survenue, au début de l'année 2016, de mouvements de grève dans certaines structures.

[167] Dans ce cadre, la mission a rencontré, dès le lancement de ses travaux, les représentants des employeurs (UNML) ainsi que les représentants des salariés au niveau national (constitués dans le cadre d'une délégation intersyndicale). Elle s'est également attachée, à l'occasion de chacun de ses déplacements en mission locale, à rencontrer les représentants du personnel (délégués du personnel et/ou délégués syndicaux lorsqu'il y en avait) et à aborder la question du « climat social » avec l'ensemble des directeurs et personnels d'encadrement rencontrés. Elle a enfin consacré une partie du questionnaire, disponible en pièce jointe n°3 et dont l'analyse des réponses se trouve en Annexe V du présent rapport, adressé à l'ensemble des missions locales aux questions relatives à la situation sociale au sein de ces structures.

[168] Il s'agira donc, dans les développements qui suivent, de présenter un rapide diagnostic de la situation sociale au sein des missions sociales qui, si elle paraît contrastée d'une structure à l'autre, semble globalement nuancée, puis d'évoquer les principaux points relevés par la mission comme contribuant à ce climat social. Pour cela, il convient de :

- revenir sur certaines spécificités concernant les effectifs des missions locales, en particulier la part relativement significative de CDD et d'emplois aidés et les incertitudes quant à la pérennité des financements, qui contribuent à installer ce climat d'ensemble ;
- présenter les dispositions qui régissent le statut des salariés des missions locales et leurs conséquences en termes de rémunération et de perspectives de carrières ;
- évoquer enfin des facteurs plus profonds pouvant jouer sur le climat social comme l'évolution des métiers et des missions même des missions locales.

4.1 La situation sociale au sein des missions locales est très contrastée d'une structure à l'autre mais peut être globalement qualifiée de « mitigée »

4.1.1 Le climat social est qualifié de « moyen » dans plus de la moitié des missions locales pour lesquelles la mission dispose de cette information, « bon » dans un quart mais « dégradé » dans presque une sur cinq

[169] Il ressort des différents travaux réalisés que, sur cette thématique du climat social au sein des missions locales, là encore, la situation est assez sensiblement contrastée d'une structure à l'autre.

[170] Pour dresser ce constat, la mission s'est appuyée sur ce qu'elle a pu observer à l'occasion de ses déplacements, sur ses entretiens avec les représentants des partenaires sociaux du secteur et, surtout, sur les réponses au questionnaire qu'elle a diffusé au sein du réseau qui lui permet de disposer d'un panel relativement large.

[171] Sous réserve de quelques exceptions, la majorité des missions locales visitées ou sur lesquelles la mission a pu obtenir des informations connaissait une situation sociale relativement apaisée voire, parfois, en décalage avec le diagnostic plus préoccupant qui remontait au niveau national. A titre d'illustration, parmi les missions visitées, très peu avaient recensé des grévistes parmi ses salariés lors du mouvement du début de l'année 2016.

[172] Les échanges organisés au niveau national, tant qu'avec les représentants des employeurs qu'avec les représentants des syndicats de salariés conduisent toutefois à modérer très fortement cette impression.

[173] De même, et surtout, l'analyse des réponses apportées par les 257 missions locales ayant répondu au questionnaire diffusé par la mission conduit à un diagnostic d'ensemble beaucoup plus précis et beaucoup plus nuancé. En effet, les réponses laissent apparaître l'existence de situations compliquées dans un nombre significatif de missions locales. Ainsi, comme l'illustre le tableau 12 ci-dessous, près de 18 % des directeurs ayant répondu au questionnaire font état d'un climat social « dégradé » dans leur mission locale. Plus de la moitié des directeurs ayant répondu (55 %) ne le qualifient que de « moyen ». Au total, seul un peu plus du quart des directeurs ayant répondu (26,5 % précisément) considère que le climat est « bon ».

[174] Il convient de préciser, en termes d'interprétation de ces données, que ces réponses n'ont qu'une valeur déclarative et qu'elles reposent nécessairement sur une appréciation subjective de la situation par les personnes ayant répondu. Mais il est surtout nécessaire de tenir compte du fait que les auteurs de ces réponses sont, dans la plupart des cas, les directeurs des missions locales. Cela signifie qu'il peut être considéré que ces réponses sur le climat social sont probablement un « majorant », et qu'elles sont sans doute plus « optimistes » que si la question avait été adressée aux organisations syndicales.

Tableau 12 : Appréciation par les directeurs des missions locales de l'état du climat social dans leur structure (*Question posée : Comment qualifieriez-vous le climat social au sein de la mission locale que vous dirigez ?*)

	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans Réponses	2	0.8 %
Bon	68	26.5 %
Moyen	141	54.9 %
Dégradé	46	17.9 %

Source : Mission à partir des réponses des missions locales au questionnaire diffusé à l'ensemble du réseau (juillet 2016)

4.1.2 Parmi les facteurs pénalisant le climat social l'absence de perspectives d'avenir et les conditions de travail sont régulièrement cités

[175] Toujours d'après le questionnaire réalisé par la mission, dans le cas où le climat social est jugé « moyen » ou « dégradé » au sein de la mission locale, le manque de perspectives d'évolution des salariés est évoqué par près d'un directeur sur deux (49 % des réponses). L'incertitude concernant l'activité de la mission locale dont ils dépendent revient dans (46 %). La charge de travail trop importante est mentionnée dans 44,7 % des cas et l'évolution des métiers qui fragilise les salariés dans 40,5 %. Le manque de reconnaissance (financière ou symbolique) revient dans 38,9 % des cas.

[176] Il ressort de ces données que l'absence de perspectives d'avenir, que ce soit à titre individuel pour le salarié, ou par rapport à la pérennité de la structure, arrive en tête des préoccupations exprimées. Les conditions de travail (charge de travail et évolution des métiers) arrivent ensuite.

Tableau 13 : Principaux facteurs à l'origine de la situation « moyenne » ou « dégradée » du climat social au sein des missions locales (*Question posée : Si le climat social est moyen ou dégradé quelles en sont les causes ?)*

	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans Réponses	78	30.4 %
les salariés estiment bénéficier de peu de reconnaissance	100	38.9 %
les salariés estiment la charge de travail trop importante	115	44.7 %
l'évolution des métiers fragilise les salariés	104	40.5 %
l'évolution des métiers n'est pas prise en compte par la convention collective nationale	98	38.1 %
les salariés estiment que leur perspectives d'évolution sont insuffisantes	126	49 %
Autre	50	19.5 %
les salariés estiment que l'incertitude concernant l'activité de la mission locale est trop importante	118	45.9 %

Source : Mission à partir des réponses des missions locales au questionnaire diffusé à l'ensemble du réseau (juillet 2016)

4.2 Certaines caractéristiques concernant l'emploi et les effectifs des missions locales contribuent à alimenter une certaine fébrilité au niveau social

4.2.1 La part des CDD et des contrats aidés dans l'effectif des missions locales est significative

[177] L'analyse détaillée des effectifs des missions locales (*Cf.* sur ce point les développements spécifiques de l'Annexe IV) fait apparaître une part relativement significative d'emplois couramment qualifiés de « précaires » ou « atypiques ».

[178] Ainsi, en observant la répartition entre CDI et CDD par rapport à l'effectif total des missions locales, il apparaît que plus d'un salarié sur cinq (21,2 %) était en CDD en 2015 (78,6 % était en CDI et 0,2 % en alternance)[42]. Cela s'explique en partie par l'importance de crédits dédiés à des dispositifs non pérennes et/ou expérimentaux (cas de la Garantie jeunes par exemple au cours des derniers execices).

Tableau 14 : Répartition des effectifs par type de contrat en 2015

	CDI	CDD	Contrats en alternance	TOTAL[43]
Nombre de salariés	10 223	2 763	25	13 011
Part relative	78,57 %	21,24 %	0,19 %	100 %

Source : Mission à partir des données communiquées par le CNML.

[179] Le nombre de contrats aidés concernait 1 375 contrats en 2015, soit plus de 10 % des effectifs des missions locales (dont 711 en emplois d'avenir et 664 en CUI).

[42] A titre de comparaison, autour de 86,4 % des salariés étaient en CDI en France en 2014 selon l'INSEE.

[43] Ce total est déterminé hors personnels détachés, affectés ou mis à disposition des missions locales par d'autres organismes ou structures et hors prise en compte des personnes en service civique.

[180] Ces différentes caractéristiques, en dehors des seuls CDD de remplacement (estimés à 384 pour l'année 2015) peuvent s'expliquer, notamment en raison du fait que certains dispositifs nécessitant des recrutements ne sont pas nécessairement pérennes dans le temps. Mais elles conduisent les organisations syndicales à régulièrement relever qu'il est paradoxal que des structures ayant pour vocation d'insérer des jeunes en situation précaire emploient elles-mêmes des personnels en insertion dans des proportions importantes. L'exemple du nombre de personnes en emplois d'avenir au sein des missions locales alors même que celles-ci ont pour mission de prescrire des emplois d'avenir mérite d'être mentionné.

4.2.2 Les difficultés budgétaires rencontrées par les missions locales ont des conséquences en termes de non renouvellements de postes voire de risques de licenciements

[181] De nombreux interlocuteurs ont indiqué à la mission qu'en raison, notamment, des difficultés financières que connaissent certaines missions locales ou des craintes quant à la survenue de telles difficultés pour les autres, la prudence en matière de gestion des ressources humaines avait eu des conséquences sur l'emploi.

[182] Ainsi, dans le cadre du questionnaire réalisé par la mission, 47 % des directeurs ont indiqué avoir dû procéder au cours des deux dernières années à des non renouvellements de CDD (hors CDD de remplacement pour congés maladie ou maternité) (*Cf.* tableau 15 ci-dessous).

Tableau 15 : Part des missions locales ayant été conduites à ne pas renouveler des CDD au cours des deux dernières années (*Question posée : Avez-vous dû procéder à des non renouvellements de CDD (autres que des contrats de courte durée pour remplacement d'agents en congé maladie ou maternité) sur les deux dernières années ?*)

	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans Réponses	5	1.9 %
Oui	121	47.1 %
Non	131	51 %

Source : . Mission à partir des réponses des missions locales au questionnaire diffusé à l'ensemble du réseau (juillet 2016)

[183] Au regard des éléments partiels dont dispose la mission, le nombre de non renouvellements, pour les missions locales concernées, va de 1 à 32. Le nombre moyen de ces non renouvellements s'élève à 2,7 CDD par mission locale. Une telle situation peut également peser sur l'état du climat social.

[184] Enfin, le nombre de missions locales ayant procédé à des licenciements reste contenu (28 structures concernées au cours des deux dernières années sur l'échantillon de 251 missions ayant fourni une réponse sur ce point dans le questionnaire, soit un peu plus de 11 %) (*Cf.* tableau 16 ci-dessous). Mais la menace de devoir recourir à des licenciements à l'avenir, faute de financements suffisants, reste très présente dans l'esprit des directeurs et des personnels rencontrés par la mission et, ce faisant, est un facteur important contribuant à dégrader le climat social au sein du réseau des missions locales.

Tableau 16 : Nombre et part de missions locales ayant procédé à des licenciements au cours des deux dernières années (*Question posée : Avez-vous dû procéder à des licenciements sur les deux dernières années ?)*

	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans Réponses	6	2.3 %
Oui	28	10.9 %
Non	223	86.8 %

Source : Mission à partir des réponses des missions locales au questionnaire diffusé à l'ensemble du réseau (juillet 2016)

4.3 Des perspectives d'évolution limitées et un sentiment de manque de reconnaissance marquent le secteur

4.3.1 Une convention collective qui permet peu d'évolutions

[185] Depuis 2001, le statut des personnels des missions locales est régi par une convention nationale spécifique : la « convention nationale des missions locales et des PAIO » du 21 février 2001, étendue par l'arrêté du 27 décembre 2001, publié au JO du 1er janvier 2002.

4.3.1.1 La convention prévoit un système de classification du secteur qui permet de positionner dans une liste de « métiers » et d'« emplois repères » chacun des salariés des missions locales en fonction des compétences exercées

[186] La convention collective nationale des missions locales propose un système de classification qui distingue quatre catégories de métiers (métiers de l'« insertion sociale et professionnelle », qui constituent le « cœur de métier » des missions locales ; « métiers de l'« information et de la communication » ; métiers de « gestion » et métiers d'« encadrement »). Ces catégories sont elles-mêmes réparties entre 14 « emplois repères » détaillés dans le tableau 17 ci-dessous.

Tableau 17 : Système de classification du secteur professionnel des missions locales

Quatre catégories de métiers	14 emplois repères
Métiers de l'insertion sociale et professionnelle	Chargé d'accueil
	Conseiller niveau 1
	Conseiller niveau 2
	Chargé de projet
Métiers de l'information et de la communication	Chargé d'animation
	Chargé de documentation
	Chargé d'information et de communication
Métiers de gestion	Assistant administratif
	Assistant de gestion
	Assistant de direction
	Assistant financier
	Assistant informatique
Métiers d'encadrement	Responsable de secteur
	Directeur

Source : Mission à partir de l'étude de la convention collective nationale.

[187] Le positionnement des salariés dans tel ou tel « emploi repère » de la classification prévue par la convention dépend de « domaines de compétences » (par exemple : « recevoir le public en entretien », « coopérer avec les partenaires extérieurs », « négocier », « animer des réunions techniques », « assurer un suivi administratif », « gérer la structure sur le plan informatique »…) reconnus comme effectivement maîtrisés par le salarié dans le cadre de l'emploi qu'il occupe.

[188] La liste de ces domaines de compétences est déterminée par la convention[44] qui prévoit un système de correspondance entre chacun des « emplois repères » et les domaines de compétences comme l'illustre l'exemple ci-dessous s'agissant de l'emploi repère de « conseiller niveau 1 ».

Tableau 18 : Domaines de compétences associés à l'emploi repère de conseiller niveau 1

Emploi repère	Domaines de compétences associés
Conseiller niveau 1	Recevoir le public en entretien
	Etablir un diagnostic individuel sur la situation du public reçu
	Informer et aider à l'orientation du public cible
	Accompagner l'élaboration du parcours d'insertion
	Coopérer avec des partenaires extérieurs
	Assurer une veille sur l'activité d'insertion
	Assurer un suivi administratif

Source : Mission à partir de l'étude de la convention collective nationale.

[189] Enfin, un système de « cotation » des domaines de compétences est prévu par la convention : chaque domaine de compétences se voit ainsi attribuer une cote comprise entre « 4 » et « 16 » en fonction des exigences liées à la compétence considérée en termes de contribution aux missions de la structure, de qualités relationnelles à mettre en œuvre, de complexité technique et d'exigence en matière d'autonomie. Ce système permet, *in fine*, de coter chacun des emplois repères, en fonction des domaines de compétences qui leur correspondent, le principe étant que chaque emploi repère obtient la cote du domaine de compétences le plus élevé lui correspondant[45].

4.3.1.2 Ce système assis sur les compétences effectivement maîtrisées dans le cadre de l'emploi exercé, couplé au fait que les missions locales reste de petites structures, limite les perspectives d'évolution

[190] Du point de vue d'un grand nombre des interlocuteurs rencontrés par la mission, ce mécanisme de positionnement des salariés dans la grille de classification ne leur permet pas de projeter des évolutions importantes en termes de carrière et les conduit à « plafonner » assez rapidement., d'autant plus que les missions locales sont, dans la majorité de cas, des structures de petite taille ou de taille modeste en termes d'effectifs au sein desquels les débouchés et les possibilités d'évolution restent limitées.

[44] Au total, les domaines de compétence sont au nombre de 48 et sont structurés en neuf « axes » (*Cf.* tableau 19 de l'Annexe IV). Ils renvoient à 243 items/activités qui permettent de décliner leur contenu et le détail des tâches leur correspondant.

[45] A titre d'illustration, un emploi repère auquel correspondraient trois domaines de compétences, l'un coté 5, l'autre coté 6 et le dernier coté 10 serait coté 10.

[191] En effet, comme c'est en fonction du poste effectivement occupé que dépend la reconnaissance de la maîtrise de domaines de compétences, et donc le positionnement en termes d'emploi repère, et que, par définition, la variété des postes est globalement limitée, les perspectives de progression le sont aussi. A titre d'illustration, pour les salariés chargés du suivi et de l'accompagnement des jeunes (positionnés dans la catégorie des « métiers de l'insertion sociale et professionnelle »), qui constituent près de trois-quarts des effectifs des missions locales, une fois atteint l'emploi repère de « conseiller 2 », les seules perspectives peuvent être de devenir « chargé de projet » ou bien alors de prendre un poste d'encadrement. Or, les emplois effectifs permettant de devenir chargé de projet, de même que les postes d'encadrement sont nécessairement limités.

4.3.2 Le climat social est également marqué par un sentiment de manque de reconnaissance

[192] Plus généralement, il ressort des constats établis par la mission que de nombreux acteurs du secteur expriment un manque de reconnaissance, tant au niveau financier qu'au niveau symbolique.

4.3.2.1 Les niveaux de rémunération sont largement déterminés par les règles de la convention et limités par les capacités financières des missions locales

[193] Sur le plan financier, la rémunération des salariés des missions locales est constituée du salaire conventionnel (égal au produit de la valeur du point[46] et de leur indice professionnel, de leur indice d'ancienneté s'il est acquis) et, le cas échéant, de l'indemnité de responsabilité pour les personnels d'encadrement.

[194] L'indice professionnel est lui-même déterminé en fonction de l'emploi repère occupé dans le système de classification et des domaines de compétences reconnus au salarié considéré. La convention précise ainsi que « chaque salarié ne pourra être rémunéré à un salaire inférieur à celui correspondant à la cotation du domaine de compétences le plus élevé qui lui sera reconnu tel qu'indiqué dans la grille d'indice professionnel minimal par cotation ».

[195] La prise en compte du facteur ancienneté dans la rémunération est linéaire. La grille spécifique d'ancienneté (annexe I de la convention) fixe le passage à un indice 10 d'ancienneté dès la deuxième année d'ancienneté puis prévoit ensuite une augmentation de + 4 points chaque année pour arriver à un indice d'ancienneté de 122 au bout de 30 ans d'ancienneté (elle s'arrête à 30 années d'ancienneté).

[196] Des indemnités de responsabilité, fonctions de la taille de la structure considérée, sont prévues pour les responsables de secteur et les directeurs ou bien en cas de responsabilité effective de structure.

[197] Des « primes annuelles » viennent parfois compléter la rémunération.

[198] Compte tenu de ces différentes règles, la rémunération moyenne au sein des missions locales pour l'année 2014, tous postes confondus, s'élevait à 2 302,44€ bruts mensuels. La rémunération médiane globale s'élevait quant à elle à 2 185,13€ mensuels[47].

[46] La valeur du point était de 4,50€ au 31/12/2015.
[47] Source : enquête de l'UNML (septembre 2015) sur les rémunérations de l'année 2014.

[199] Les données comparées portant sur les données 2012, 2013 et 2014 permettent de constater que les rémunérations moyennes et médianes ont légèrement augmenté sur la période, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 19 : Evolution des rémunérations brutes médianes et moyennes de 2012 à 2014

	2012	2013	2014
Salaire brut médian mensuel	2 130,70€	2 155,97€ (+1,19 %)	2 182,06€ (+1,21 %)
Salaire brut moyen mensuel	2 240,93€	2 274,49€ (+1,50 %)	2 294,44€ (+0,88 %)

Source : Mission à partir des résultats de l'enquête de septembre 2015 de l'UNML sur les rémunérations 2012, 2013, 2014.

[200] Ces rémunérations moyennes dissimulent naturellement des différences de rémunérations selon l'emploi repère considéré, comme l'illustre le tableau ci-dessous[48].

Tableau 20 : Rémunérations totales brutes moyennes et médianes par emploi repère pour l'année 2014

	Rémunération totale brute mensuelle	
	Médiane (en €)	**Moyenne (en €)**
Conseiller niveau 1	1 910,67	1 996,81
Conseiller niveau 2	2 204,50	2 326,35
Responsable de secteur	2 970,58	3 165,91
Directeur	3 902,67	4 230,18

Source : Mission à partir des résultats de l'enquête de septembre 2015de l'UNML sur les rémunérations 2014.

[201] Il ressort des données dont dispose la mission que la part de primes dans la rémunération totale est modeste (de l'ordre de 2 % à 3 % de la rémunération annuelle en 2014 selon les emplois repères considérés), l'essentiel de la rémunération provenant donc de l'application des dispositions de la convention en la matière.

4.3.2.2 L'expression d'un manque de reconnaissance « symbolique », notamment au regard des dispositifs confiés aux missions locales et par rapport à d'autres acteurs, ne doit pas être négligée

[202] Au niveau symbolique, l'expression régulière d'un sentiment de manque de reconnaissance a été régulièrement formulée. En particulier, il a souvent été fait état de :

- l'existence d'un sentiment de « décalage » entre les responsabilités sans cesses croissantes confiées aux missions locales, comme en témoigne le fait que des dispositifs d'envergure et à la dimension politique importante (emplois d'avenir, Garantie jeunes pour ne citer que les derniers en date) leur aient été de plus en plus fréquemment confiés, parfois à titre exclusif, alors qu'en parallèle le rôle des missions locales, leur image, la communication qui les entoure, la reconnaissance politique de leur action n'auraient pas été suffisamment mis en avant ;
- la comparaison avec d'autres opérateurs intervenant en matière d'emploi ou d'insertion. Plus particulièrement, la comparaison avec Pôle emploi, qui disposerait de moyens « plus significatifs » du point de vue de la majorité des acteurs du secteur des missions locales et d'une reconnaissance politique et médiatique plus affirmée a régulièrement été faite.

[48] Les rémunérations moyennes et médianes pour l'ensemble des emplois repères sont présentées à l'annexe IV.

[203] La mission considère que cette perception d'une insuffisante reconnaissance symbolique, dont elle n'est pas en mesure d'apprécier le point jusqu'auquel elle correspond à la réalité, ne doit pas être négligée dans l'analyse des tensions qui ont pu marquer le secteur.

4.4 L'évolution des métiers et de la nature même des missions confiées aux missions locales peut avoir un effet déstabilisateur sur les personnels et jouer sur le climat social au sein du réseau

[204] Comme évoqué en partie 1 du présent rapport, depuis leur création, les missions locales ont connu d'importantes évolutions marquées, d'une part, par la succession des dispositifs à mettre en œuvre et, d'autre part, par une tendance de fond à concentrer leur action davantage sur les problématiques d'emploi. L'ensemble de ces éléments a des conséquences directes sur le climat social au sein des missions locales.

[205] Sur le premier point l'analyse de la mise en place du dernier dispositif en date, la Garantie jeunes, et de ses conséquences sur l'organisation des missions locales et sur leur situation sociale est intéressante (4.4.1). Plus largement, au regard des évolutions qu'ont pu connaître les missions locales depuis plus de 30 ans, la question même de leur rôle et de l'identité de leurs métiers est posée et n'est pas sans effet sur les personnels (4.4.2).

4.4.1 Comme l'illustre le déploiement récent de la Garantie jeunes, la succession de dispositifs nécessite des évolutions permanentes potentiellement déstabilisatrices

[206] L'exemple récent du déploiement de la Garantie jeunes, de ses modalités et de ses conséquences est analysé de manière détaillée dans l'annexe III.

[207] L'étude rapide de ce cas concret révèle que les missions locales et leurs personnels ont été confrontés à d'importants enjeux internes, sources de déstabilisations potentielles.

[208] En particulier il leur a fallu faire face, tout d'abord, à des enjeux en termes d'adhésion au dispositif. En effet, qui dit dispositif nouveau, dit nécessité de sensibiliser les effectifs aux enjeux et aux objectifs du dispositif. Sur ce point, la mission a relevé que le principe de la Garantie jeunes avait globalement été bien accueilli par les acteurs au sein des missions locales, à l'exception de certains conseillers cependant. Des réserves plus importantes ont en revanche été constatées lorsque les équipes chargées de s'occuper de la Garantie jeunes ont dû être constituées. Ainsi, de nombreux conseillers déjà présents dans les missions locales n'ont pas souhaité être affectés à ce dispositif et les missions locales ont souvent dû recruter des personnels extérieurs. Interrogés sur les causes du nombre peu élevé de candidatures internes pour intervenir sur la Garantie jeunes, les directeurs de missions locales et les représentants des salariés rencontrés par la mission estiment qu'elles sont multiples. Les retours négatifs liés à la charge administrative attachée à ce dispositif ou les craintes exprimées vis-à-vis d'un dispositif nouveau perçu comme pouvant remettre en cause la notion d'accompagnement global, et donc correspondant à un métier différent, comptent parmi les facteurs les plus souvent évoqués.

[209] Pour les salariés ayant fait le choix de participer à la Garantie jeunes, il y a eu des enjeux importants en matière de formation. En effet, la mise en œuvre de la Garantie jeunes et des exigences spécifiques qui s'y rattachent (*Cf.* en particulier en annexe III la présentation du « cahier des charges »), notamment en termes d'accompagnement collectif, de règles administratives ont nécessité des actions de formation spécifiques (formation au dispositif, formation aux nouvelles méthodes, formation aux modalités de suivi administratif…).

[210] Plus structurellement, la mise en place de la Garantie jeunes s'est accompagnée d'un nécessaire renouvellement des pratiques pour les missions locales et pour leurs salariés. En particulier, la dimension collective de l'accompagnement, qui constitue une innovation au regard des pratiques antérieures des missions locales, ainsi que la nécessité d'acquérir de nouvelles compétences, notamment le développement de liens nouveaux avec les entreprises constituent des évolutions importantes qui transforment les métiers des salariés des missions locales.

[211] La mise en place de la Garantie jeunes a posé des difficultés en termes de mise en œuvre concrète et de gestion des ressources humaines au sein des missions locales. Le tableau ci-dessous, élaboré à partir des réponses apportées par les directeurs de missions locales au questionnaire diffusé par la mission, montre en particulier que les missions locales ont été confrontées à des difficultés spécifiques liées à la charge administrative du dispositif.

Tableau 21 : Principales difficultés en termes de mise en œuvre et de ressources humaines liées à la mise en place de la Garantie jeunes (*Question posée : « En matière de ressources humaines, quelles sont les difficultés engendrées par la mise en place de la méthodologie d'accompagnement Garantie Jeunes »)*

	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	60	23.3 %
Fatigue des conseillers	137	53.3 %
Turn-over du personnel affecté à l'action	38	14.8 %
Gestion des temps liés à l'alternance collectif/individuel	121	47.1 %
Charge administrative	187	72.8 %
Contrôle des obligations réciproques liées à l'allocation	145	56.4 %
Autres	78	30.4 %

Source : Mission à partir des réponses des missions locales au questionnaire diffusé à l'ensemble du réseau (juillet 2016)

[212] Enfin, à terme, le déploiement de la Garantie jeunes va également poser de vrais enjeux en termes de cohésion interne. En effet, sa mise en place s'est faite, dans un certain nombre de cas, de façon très « cloisonnée » par rapport au reste des activités de la mission locale (équipes dédiées, locaux spécifiques situés sur un site parfois différent du site de la mission locale, pratiques professionnelles distinctes, personnels souvent plus récents car recrutés spécifiquement pour la Garantie jeunes…). Il existe un risque potentiel de césure, comme la mission a pu le constater lors de certains de ses déplacements, entre les équipes chargées de la Garantie jeunes et les autres au sein des missions locales.

4.4.2 La question du rôle des missions locales et de l'identité des métiers qui y sont exercés préoccupe également les personnels

[213] Les évolutions des missions confiées aux missions locales depuis plus de 30 ans ont nécessité une adaptation des structures et des personnels aux exigences nouvelles des dispositifs. Mais elles ont aussi, plus profondément, conduit à transformer le rôle même des missions locales.

[214] En particulier, aux yeux d'un certain nombre de salariés, la logique d'accompagnement prioritairement vers et dans l'emploi semble avoir pris le pas, dans les discours et dans une moindre de mesure dans les pratiques, sur la logique initiale d'accompagnement global pour laquelle la mise à l'emploi constituait un aboutissement.

[215] Cette transformation des missions, qui est assumée par les autorités de tutelle, conduit à des évolutions de la « culture métier » auxquelles les personnels des missions locales sont sensibles et qui dessinent de potentielles lignes de fracture entre les partisans de l'approche historique assise autour du principe « d'accompagnement global » et les tenants d'une approche davantage tournée vers l'emploi. Des divergences de point de vue et de cultures et d'identité même entre les salariés ont ainsi pu être observées par la mission lors de certains de ses déplacements.

5 RENFORCER L'EFFICACITE DES MISSIONS LOCALES SUPPOSE DE REVOIR LA STRUCTURATION DE LEUR RESEAU, DE RENFORCER LEUR PILOTAGE ET DE LES DOTER DE FINANCEMENTS PLUS EQUITABLES, ET PLUS TRANSPARENTS

[216] A l'issue des différents éléments de diagnostic présentés dans les développements qui précèdent, la mission considère que, pour renforcer les missions locales, leur garantir un meilleur fonctionnement, assurer des modalités de financement plus satisfaisantes et sécuriser leur modèle économique, il convient de mettre en œuvre toute une série de recommandations. Ces dernières peuvent être structurées autour de quatre axes consistant respectivement à :

- chercher à davantage structurer et professionnaliser le réseau des missions locales de façon à le doter des outils et méthodes indispensables à une gouvernance et à un pilotage plus satisfaisants (5.1) ;
- mettre en place un cadre de financement plus transparent, plus équitable et plus cohérent permettant de donner de la visibilité et des perspectives aux missions locales et, ce faisant, de les sécuriser (5.2) ;
- assouplir plus spécifiquement les modalités de fonctionnement de la Garantie jeunes, en profitant pour cela de la prochaine généralisation du dispositif, afin de renforcer les marges de manœuvre des missions locales en la matière (5.3) ;
- plus largement, engager une réflexion sur les évolutions plus structurelles du réseau des missions locales et sur le rôle de celles-ci (5.4).

5.1 Mieux structurer et professionnaliser le réseau des missions locales afin de créer un cadre plus favorable au pilotage de celles-ci

[217] Au-delà des questions liées au financement des missions locales et aux évolutions de leur modèle économique qui, conformément à la commande ministérielle, constituent le cœur de la réflexion, il apparaît également nécessaire de renforcer l'environnement dans lequel évoluent les missions locales.

[218] Pour cela, la mission considère nécessaire, d'une part, de revoir certains aspects liés à la gouvernance du réseau et, d'autre part, de doter les missions locales d'« outils » appropriés de pilotage et de management ou encore de gestion comptable et financière.

5.1.1 Le renforcement des modalités de gouvernance du réseau constitue un préalable indispensable

[219] Sur ce premier point, comme déjà évoqué plus haut dans les développements du 1.3, la mission considère que les modalités actuelles de fonctionnement du dispositif de gouvernance et d'animation du réseau des missions locales ne sont pas satisfaisantes. Comme constaté lors de la phase de diagnostic, celles-ci apparaissent comme étant trop complexes, manquant de clarté et, *in fine*, étant insuffisamment efficaces. Les dispositions mises en œuvre en matière de gouvernance doivent donc être revues, en particulier au niveau national et au niveau de l'animation régionale.

[220] Concernant le volet national, des évolutions importantes du dispositif de pilotage du réseau des missions locales et de représentation nationale, présenté en partie 1.3.1 sont actuellement en cours avec, notamment, la disparition du CNML, la création du COPJ et d'un délégué ministériel des missions locales ainsi que la définition explicite d'un nouveau partage des rôles entre ce délégué et l'UNML.

[221] La mission a, en conséquence, pris le parti de ne pas investiguer davantage cet aspect et a considéré qu'il convenait de laisser se mettre en place les orientations actuellement décidées avant, le moment venu, d'en dresser le bilan et d'en évaluer les effets sur le mode de gouvernance du réseau. Il lui semble toutefois que les nouvelles dispositions prévues ne semblent pas de nature à éviter la persistance des difficultés évoquées plus haut (confusion des rôles, absence de pilotage clair, risque de pilotage dyarchique…).

[222] La mission s'est en revanche davantage penchée sur la question de l'animation régionale, dont elle a signalé plus haut (*Cf.* les développements du 1.3.2) qu'elle était de qualité et d'intensité très variables d'une région à l'autre.

[223] Elle recommande ainsi de s'engager dans une démarche résolue de clarification du rôle de l'animation régionale, donc des ARML. En effet, c'est au niveau des ces dernières que des actions spécifiques d'accompagnement des missions locales doivent être mises en œuvre et que de nombreuses difficultés rencontrées au quotidien par les missions locales dans leur fonctionnement et dans leur gestion doivent pouvoir être résolues.

[224] Concrètement, la mission propose d'agir sur trois aspects :

- sur le fond, le rôle des ARML doit être clairement précisé et certaines missions doivent leur être explicitement confiées en mettant en valeur le potentiel de mutualisation de certaines tâches qu'elles offrent (par exemple assistance au *reporting*, accompagnement dans le déploiement et l'usage fait des systèmes d'information, formation…). Ainsi, des objectifs en termes, par exemple, de formation des directeurs, de retours d'expérience sur la mise en œuvre de nouveaux dispositifs, de mise en valeur et de diffusion des bonnes pratiques, d'accompagnements spécifiques sur certains sujets délicats (par exemple sur le fonctionnement des fonds européens) doivent être fixés. La mission considère en fait que l'animation régionale a un rôle essentiel à jouer dans l'accompagnement opérationnel des missions locales au quotidien ;
- du point de vue du cadre d'intervention de l'animation régionale, dans un souci de renforcement du dispositif d'animation régionale, d'homogénéisation de ses modalités d'intervention et d'exigence minimale de qualité en la matière, la mission propose qu'un « cadre commun d'intervention des ARML » soit défini. En effet, actuellement, faute de cadre partagé notamment, faute de « références » communes, les pratiques et l'intensité des actions menées par les ARML sont très aléatoires et dépendent principalement des circonstances locales. La définition d'un tel cadre, d'un tel « référentiel » précisant les modalités et le champ d'intervention de l'animation régionale serait donc utile. Bâti après concertation avec l'ensemble des acteurs du réseau, il contribuerait au renforcement de ce dernier ;
- en matière de modalités de financement des ARML, la mission propose de lier les financements, au moins ceux de l'Etat, idéalement, ceux de l'ensemble des acteurs dans un cadre désormais mieux coordonné (*Cf. infra*), à des objectifs en matière de structuration et de qualité d'intervention des ARML.

[225] Enfin, dans la mesure où le système d'information I-Milo fait l'objet de mises à jour périodiques (on notera le développement en cours d'un système d'aide à la décision permettant aux conseillers de sélectionner des propositions d'actions en fonction des caractéristiques socio-économiques de chaque jeune), la mission juge opportun de confier aux ARML un rôle de formation des conseillers à ce système d'information.

Recommandation n°1 : Clarifier le rôle de l'animation régionale par les ARML via la mise en place d'un cadre commun d'intervention et renforcer leur pilotage et leur structuration en liant leur financement au respect de ce nouveau cadre

5.1.2 Doter les missions locales des outils appropriés permettant d'améliorer leur modalités de pilotage et de management

[226] La mission considère que les missions locales doivent prioritairement progresser dans le domaine de la gestion des ressources humaines, en termes de management et de gestion ainsi que dans celui de la gestion comptable et financière. Elles doivent, pour cela, disposer d'outils appropriés.

5.1.2.1 Créer les conditions en faveur d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines plus dynamique dans les missions locales

[227] Sur le volet des ressources humaines, la mission a constaté que, bien souvent, il n'existait pas, dans les missions locales, de dispositifs particuliers d'accompagnement ni d'outils véritablement développés de gestion des ressources humaines. En particulier, plusieurs directeurs de missions locales semblent relativement démunis et se trouvent régulièrement confrontés, faute d'accompagnement suffisant sur cet aspect, à des difficultés managériales importantes. L'absence de GRH satisfaisante contribue à la dégradation du climat social dans certaines structures, les salariés manquant de perspectives et d'accompagnement pour la gestion de leur carrière.

[228] La mission recommande ainsi, en plus de ce qui pourra être fait sur le volet ressources humaines par les ARML dans le cadre évoqué plus haut, que des orientations soient engagées pour l'ensemble du réseau sur un certain nombre de sujets liés à la GRH.

[229] Dans ce cadre, la mission insiste plus particulièrement sur la nécessité d'envisager la mise en œuvre d'initiatives pour faire face à l'absence de perspectives ressentie par les salariés (*Cf.* plus haut le constat dressé en partie 4). Sur cet aspect, compte tenu, d'une part, de la difficulté de lancer une refonte de la convention collective et du système de classification qu'elle prévoit et, d'autre part, des faibles perspectives de progression de carrière offertes par des structures qui sont souvent de taille modeste, la mission n'a pas identifié à ce stade de pistes évidentes en interne permettant d'envisager pour les conseillers un déroulement de carrière plus attractif, tant sur le plan des fonctions occupées que sur celui de la rémunération. En revanche, il lui semble largement possible d'explorer des possibilités de mobilité accrues pour les salariés au sein de réseaux proches ou comparables à celui des missions locales. La mission recommande ainsi de développer des plans de mobilité conclus avec d'autres acteurs du SPE et du SPRO ou avec des acteurs intervenant dans le champ sanitaire et social et/ou dans le secteur associatif peuvent être envisagés.

Recommandation n°2 : Renforcer les modalités de gestion des ressources humaines dans le réseau, notamment en encourageant les possibilités accrues de mobilité pour les salariés des missions locales au sein du SPE, du secteur sanitaire et social et du secteur associatif en général.

[230] Plus largement , sur les sujets de ressources humaines et de situation sociale au sein du réseau, la mission indique que, s'il est apparu lors des entretiens que les questions d'évolution de carrière et de progression des rémunérations sont des sujets portés par les salariés, elles ne constituent qu'une partie d'un ensemble plus vaste de revendications portant notamment sur le sens du métier de conseiller et les moyens d'exercer ce métier ainsi que sur la situation de plus en plus précaire de certaines structures. Sur ces points, on notera que plusieurs des recommandations contenues dans le présent rapport sont susceptibles d'apporter des réponses qui, ce faisant, contribueront à une amélioration de la situation et des conditions de travail.

5.1.2.2 Renforcer les capacités de management et de gestion au sein des missions locales

[231] La mission a fait le constat que, malgré des évolutions récentes en la matière et le renforcement incontestable survenu au cours des dernières années des compétences des directeurs des missions locales et de leur encadrement en matière de management et de gestion, les équipes dirigeantes des missions locales demeuraient souvent insuffisamment armées pour faire face aux exigences relevant de la gestion quotidienne de telles structures. En effet, comme la mission a pu le relever lors de ses différents échanges, le pilotage au quotidien d'une mission locale, la recherche des financements, la coordination des équipes et la mise en œuvre des différents dispositifs qu'elle doit porter nécessitent des compétences professionnelles poussées et diversifiées.

[232] Parmi les principales pistes à explorer susceptibles de renforcer les capacités managériales et en matière de gestion au sein des missions locales, la mission recommande de mettre en place un meilleur accompagnement des salariés concernés par ces sujets.

[233] Elle insiste tout particulièrement sur la nécessité de renforcer la formation des directeurs des missions locales et de l'encadrement en général en matière de management et de gestion afin de soutenir leur capacité à faire face aux défis auxquels est confronté le réseau en matière de ressources humaines et de gestion budgétaire et financière. Elle considère en outre qu'il est de la responsabilité des présidents des missions locales de participer au processus de renforcement des compétences gestionnaires et managériales de leurs directeurs et qu'il leur revient, lors des choix de recrutement, de prendre en compte ces éléments.

Recommandation n°3 : Accompagner les directeurs des missions locales et leur encadrement dans une démarche de renforcement de leurs capacités managériales et gestionnaires et mettre en œuvre pour cela les formations nécessaires en matière de management, de gestion des ressources humaines et de gestion financière et comptable

[234] La mission considère par ailleurs que, parmi les dispositifs et outils nécessaires à une gestion davantage « professionnalisée » des missions locales, l'absence de dispositif organisé et formalisé de comptabilité analytique au sein du réseau constitue un manque important. Ce manque est d'autant plus sensible que les missions locales sont appelées à recueillir des financements de nombreux financeurs différents, à gérer de nombreux dispositifs et qu'il conviendrait, en conséquence, d'être en mesure de retracer l'ensemble des opérations dans une logique plus affinée que la logique relevant de la seule comptabilité générale afin de restituer une correspondance plus fine entre les missions réalisées et des moyens consentis.

[235] Certes il peut exister quelques initiatives locales de reconstitution des coûts dans une logique analytique. Mais celles-ci paraissent isolées et encore insuffisantes sur le fond.

[236] La mission recommande, en conséquence, le lancement de travaux, menés sous l'égide du délégué national aux missions locales, afin d'aboutir rapidement à l'élaboration d'un outil permettant aux missions locales d'être dotées d'une véritable comptabilité analytique. Une fois les principes de cette comptabilité arrêtés et ses modalités de mise en œuvre définies, il reviendrait aux ARML, conformément à la recommandation n°1, d'accompagner les missions locales de leur ressort dans la mise en place de cet outil de comptabilité analytique.

Recommandation n°4 : Doter le réseau d'un outil de comptabilité analytique et accompagner chacune des missions locales dans son déploiement.

5.2 Mettre en place un cadre de nature à favoriser un financement plus transparent, plus cohérent et plus équitable des missions locales

5.2.1 Favoriser une meilleure coordination des différents financeurs des missions locales

[237] Compte tenu du manque de coordination entre financeurs des missions locales et des effets pervers qui en découlent (financements non corrélés au contexte, de l'activité et des résultats), plusieurs mesures doivent être envisagées pour permettre un dialogue amont entre eux.

5.2.1.1 Mettre en place des conférences des financeurs au niveau national comme au niveau local

[238] La mission recommande la mise en place d'une conférence des financeurs non seulement au niveau national mais aussi au niveau régional.

[239] Au niveau national, cette conférence des financeurs pourrait prendre la forme d'une réunion des principaux financeurs des missions locales dont le secrétariat serait assuré par le délégué ministériel aux missions locales nouvellement créée.

[240] Toutefois, une telle réunion des financeurs ne pourra produire d'effets concrets sans une déclinaison régionale. C'est pourquoi, il convient de promouvoir des réunions régionales des financeurs associant *a minima* l'Etat (Préfet, Direccte, ARS et l'ensemble des services déconcentrés concernés) et le conseil régional et, si possible, les conseils départementaux et les grands EPCI.

[241] Pour inciter à la mise en place de telles conférences et à la signature de conventions communes de financement, il pourrait être envisagé de prévoir une incitation financière. Celle-ci prendrait la forme d'une enveloppe réservée à chaque Direccte, et destinée aux missions locales appartenant à des départements où l'Etat, le conseil régional et le conseil départemental auraient signé une convention commune fixant les objectifs des missions locales et identifiant les critères de contexte, d'activité et de résultats les subventions et les clés de répartition utilisées pour déterminer les financements versés aux missions locales.

[242] Pour renforcer le caractère incitatif de ce financement, ces derniers pourraient être affichés comme une « bonification Etat-Région » ou comme une « bonification Etat-Département », ces collectivités pouvant être sensibles à ce type de présentation.

Recommandation n°5 : Mettre en place une conférence des financeurs au niveau national ainsi qu'au niveau régional et instaurer une incitation financière à la signature de maquettes régionales de financement communes.

5.2.1.2 Organiser, au sein de l'Etat, une concertation des différents ministères concernés par l'action des missions locales

[243] Pour ce qui est du financement des missions locales en provenance de l'Etat, celui-ci repose quasi exclusivement sur le programme 102 alors que les missions locales interviennent sur un champ plus large que celui de l'insertion professionnelle.

[244] Sauf à remettre en cause le principe de l'approche globale, qui caractérise les missions locales et qui les amène à participer à différentes politiques publiques (en œuvrant par exemple dans le domaine de l'accès au logement, de l'accès aux soins ou de la prévention de la délinquance), et à décider, de fait, qu'elles seraient uniquement chargées d'une mission d'insertion professionnelle des jeunes âgés de 16 à 25 ans, il est nécessaire de faire participer, sur la base d'attentes et d'objectifs formalisés, l'ensemble des financeurs au sein du périmètre Etat bénéficiant de l'action des missions locales.

[245] Il conviendrait donc, dans un premier temps, d'engager une réflexion permettant de formaliser l'ensemble des actions menées par les missions locales en rattachant chacune de ces actions à une grande famille de politiques publiques. Cette réflexion et cette formalisation pourraient se dérouler dans le cadre du programme national d'animation et d'évaluation que le délégué ministériel aux missions locales aura pour charge d'élaborer.

[246] Sur cette base, il sera alors nécessaire d'organiser une concertation interministérielle associant les différents ministères concernés (santé, cohésion sociale, éducation nationale, justice, logement, intérieur, ville) afin, une fois ces attentes partagées, d'identifier des financements permettant d'y répondre.

Recommandation n°6 : Au sein de l'État, organiser une concertation interministérielle sur les attentes à l'égard des missions locales et les financements à mobiliser pour leur permettre d'y répondre, qui associera les différents ministères concernés sur la base d'une formalisation préalable de ces actions, préparée par le délégué ministériel aux missions locales.

5.2.2 Rappeler dans la loi le rôle des missions locales en matière de cohésion sociale afin de consolider la participation financière des départements

[247] Comme évoqué *supra* le mouvement de diminution de subventions, voire leur suppression pure et simple, concerne en particulier les conseils départementaux. Si ces retraits doivent être replacés dans un contexte plus global marqué par les difficultés financières rencontrées par un grand nombre de conseils départementaux, elle se fonde aussi sur une formalisation insuffisante dans les textes de l'action des missions locales en matière de cohésion sociale. En effet, alors que des dispositions législatives précisent la participation des missions locales au service public de l'emploi et au service public régional de l'orientation, la dimension d'atténuation des obstacles sociaux auxquels se heurtent les jeunes les plus fragiles dans leurs parcours vers l'autonomie, qu'assument les missions locales au travers de « l'accompagnement global » qu'elles mettent en œuvre, n'est nulle part évoqué dans la loi.

[248] C'est pourquoi une mention dans la loi de la contribution des missions locales à la cohésion sociale *via* l'appui à l'insertion professionnelle des jeunes, qui devrait notamment contribuer à limiter l'entrée précoce dans les minima sociaux, pourrait être utile afin de sensibiliser les conseils départementaux à l'intérêt, au regard de leurs compétences propres dans le domaine des politiques sociales, d'un soutien maintenu aux missions locales.

Recommandation n°7 : Afin de consolider la participation des départements au financement des missions locales, inscrire dans la loi l'action de ces dernières en matière de cohésion sociale.

5.2.3 Amorcer un processus de rééquilibrage des subventions versées aux missions locales

5.2.3.1 S'engager pour 2018 sur une répartition de la totalité de la subvention socle fondée sur des critères objectifs de contexte, d'activité et de performance

[249] Les disparités importantes qui existent dans le financement des missions locales et la faible corrélation observée entre financements et données de contexte, d'activité et de résultats posent un problème d'égalité d'accès au service public de l'emploi. Les jeunes accueillis en mission locale ne sont alors plus assurés de disposer d'un niveau de service équivalent selon qu'ils vivent dans tel ou tel territoire.

[250] Si la mise en place de conférences de financeurs pourrait aider à rééquilibrer les financements entre missions locales, l'Etat doit s'engager, indépendamment de la mise en place de telles conférences, dans une réforme des financements accordés aux missions locales, afin que ceux-ci soient transparents et fondés sur des critères clairs et partagés.

[251] La mission propose qu'à compter de 2018 :

- la répartition de la totalité des crédits « socle » entre régions s'établisse à partir de tels critères objectifs, un mécanisme annuel de lissage limitant à 5 % l'ampleur des variations à la hausse ou à la baisse pour chaque région.
- la définition de la subvention « socle » versée aux missions locales par les Direccte serait également déterminée à partir de critères de contexte, d'activité et de résultats. Ces indicateurs pourraient être dans un premier temps ceux tirés de la CPO (notamment le nombre de jeunes de 16-25 ans actifs inoccupés présents sur le territoire couvert par la mission locale, le nombre de jeunes DEFM 16-25 ans ABC de niveau IV, V, V bis et VI présents sur le territoire couvert par la mission locale, le nombre de jeunes en contact avec une mission locale, le nombre de jeunes en demande d'insertion ayant eu au moins un entretien dans les 5 derniers mois) avant la mise en place d'indicateurs plus élaborés (voir recommandation n°9).

Recommandation n°8 : A partir de 2018, répartir la subvention socle sur la base de critères de contexte, d'activité et de résultats au niveau national comme au niveau local, avec un mécanisme annuel de lissage de +/- 5 %.

[252] Compte tenu de la difficulté à établir de tels critères, des possibles effets pervers que ces critères peuvent engendrer (par exemple une sélection des jeunes offrant les profil les plus favorables à l'amélioration des résultats) et du poids grandissant de ces critères dans le financement des missions locales, la mission juge opportun de mener une réflexion approfondie sur la définition de critères permettant, d'une part, de limiter de tels effets pervers et, d'autre part, de mesurer la « valeur ajoutée » d'une mission locale et non ses résultats bruts, à l'image de ce qu'a pu mettre en place le ministère de l'Education national pour les résultats des lycées à l'examen du Baccalauréat.

[253] D'une façon plus générale, la démarche d'évaluation des actions des missions locales, qui a connu une forte impulsion dans le cadre de l'expérimentation de la Garantie jeunes, doit être poursuivie et étendue à l'ensemble des dispositifs d'accompagnement nationaux.

Recommandation n°9 : Confier à la DARES la responsabilité de définir des critères permettant de mesurer la valeur ajoutée d'une mission locale et limitant les effets pervers (sélection de jeunes présentant les profils les plus favorables, focalisation sur un certain type d'action de court terme au détriment d'actions de long terme…) et prévoir une démarche continue d'évaluation des interventions des missions locales en termes d'incidence sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes suivis.

5.2.3.2 Dès 2017, amorcer ce processus de rééquilibrage en l'appliquant au montant de crédits CPO supplémentaires qui seront versés par rapport à l'année 2016

[254] Dans le cadre de l'élaboration du PLF pour 2017, une augmentation des crédits destinés aux missions locales a d'ores et déjà été annoncée. La mission propose donc, pour amorcer le processus de rééquilibrage précédemment évoqué, que la majorité de cette enveloppe supplémentaire soit répartie selon des critères de contexte, d'activité et de résultat.

[255] Néanmoins, dans la mesure où certaines missions locales connaissent des difficultés financières significatives, il convient de réserver une fraction de cette enveloppe à ces dernières.

[256] Il ne saurait toutefois être question de mettre en place une assurance en dernier ressort par l'Etat contre les déficits ou le retrait de certains financeurs, qui pourrait entraîner une désincitation à la bonne gestion et conduire certaines collectivités territoriales à se désengager. Il s'agit plutôt d'identifier les missions locales notoirement sous-financées ou celles confrontées à une augmentation ponctuelle de leurs charges, à une réduction transitoire de leurs produits, ou à une dégradation accentuée de leur trésorerie sans nécessairement qu'elles présentent un résultat déficitaire en 2016. La mission considère que ce soutien aux missions locales en difficulté devrait mobiliser une part minoritaire[49] de l'enveloppe supplémentaire récemment dégagée en faveur des missions locales afin de conserver une part significative de ce montant à un rééquilibrage du financement des missions locales (voir recommandation n°11).

Recommandation n°10 : Affecter une fraction minoritaire de l'enveloppe budgétaire supplémentaire prévue pour 2017 aux missions locales les plus en difficultés

[257] S'agissant du reste de cette rallonge budgétaire, il serait donc destiné à initier un rééquilibrage des financements fondé sur des critères objectifs de contexte, d'activité et de résultats. Compte tenu du calendrier plus que contraint, la détermination des enveloppes régionales se ferait en utilisant les critères simples qui pourraient être ceux repris de la CPO, à savoir :

- le nombre de jeunes de 16-25 ans actifs inoccupés présents sur le territoire couvert par la mission locale ;
- le nombre de jeunes DEFM 16-25 ans ABC de niveau IV, V, V bis et VI présents sur le territoire couvert par la mission locale ;
- le nombre de jeunes en contact avec une mission locale (ayant eu au moins une actualité dans l'année) ;
- le nombre de jeunes en demande d'insertion (ayant eu au moins un entretien dans les 5 derniers mois).

[258] Au niveau local, la part distribuée aux Direccte correspondant à ce rééquilibrage se verrait appliquer le principe suivant : les Direccte qui disposent déjà de critères d'allocation objectifs appliquent ces critères pour répartir cette enveloppe, les autres appliquent les critères mentionnés ci-dessus.

Recommandation n°11 : Consacrer le reste de cette enveloppe budgétaire supplémentaire à un rééquilibrage du financement des missions locales fondé sur des critères objectifs, transparents et favorisant une plus grande équité.

[49] La somme des déficits des missions locales étant en 2015 légèrement inférieure à 4 M€ et dans la mesure où la mission estime que l'Etat n'a pas vocation à couvrir l'ensemble des déficits des missions locales, un montant compris 1,5 et 3 M€ pour ce « fonds » destiné aux missions locales les plus en difficultés paraît, aux yeux de la mission, approprié.

5.3 Dans le cadre de sa généralisation, assouplir le dispositif Garantie jeunes afin de donner davantage de marges de manœuvre aux missions locales

[259] Comme cela a été vu *supra*, le déploiement de la Garantie jeunes a potentiellement renforcé les difficultés financières de certaines missions locales. Des aménagements doivent en conséquence être envisagés. La généralisation de la Garantie jeunes, à compter du 1er janvier 2017, doit être l'occasion de conforter ce dispositif, qui présente des innovations majeures telles que l'encadrement de la progression du jeune vers l'autonomie dans un cadre collectif et l'intensification de la relation avec les entreprises dans le cadre de l'accompagnement. Cela suppose des mesures d'ajustement, compte tenu du diagnostic posé sur son fonctionnement au § 3.2.3.2 précédent.

5.3.1 Fixer des objectifs réalistes d'entrées dans la Garantie jeunes en 2017 et au-delà

[260] En premier lieu, l'étude d'impact relative à l'article du projet de loi relatif au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels consacré à la généralisation de la Garantie jeunes évoque l'objectif de 150 000 nouvelles entrées dans le dispositif en 2017. La mission juge cet objectif ambitieux : les estimations de la DARES et de la DREES communiquées à la mission concluent, compte tenu des règles d'éligibilité à la Garantie jeunes, notamment de celle relative aux ressources, à un potentiel de personnes susceptibles de réunir ces conditions ne dépassant pas 190 000 personnes. Compte tenu des résultats d'ores et déjà observés en matière d'atteinte des objectifs quantitatifs (*Cf. supra*, § 3.2.2.2), des caractéristiques socio-économiques et comportementales de cette population, atteindre un taux d'admission de 80 % d'éligibles dans l'hypothèse haute paraît à la mission difficile à atteindre.

[261] Il serait souhaitable que l'administration centrale du ministère du travail, et ses services déconcentrés au niveau régional, s'attachent à fixer aux missions locales des objectifs d'entrées en Garantie jeunes en 2017 qui puissent accompagner des progrès significatifs mais réalistes en matière de repérage des jeunes en grande difficulté et de promotion du dispositif, notamment pour les missions locales les plus petites et les plus rurales qui pourraient éprouver des difficultés importantes pour atteindre leurs objectifs si ceux-ci résultaient d'une simple déclinaison arithmétique de l'objectif national de 150 000 jeunes.

Recommandation n°12 : Dans le cadre de la généralisation de la Garantie jeunes, calibrer les objectifs d'entrées de façon réaliste et en prêtant attention à la qualité de l'accompagnement.

5.3.2 Rendre le financement de la Garantie jeunes plus cohérent en assouplissant les obligations de moyens qui lui sont attachées afin de rendre plus effective l'atteinte des objectifs de sortie

[262] Le cahier des charges de la Garanties jeunes engendre pour les missions locales des obligations de moyens importantes, qui limitent leur capacité d'initiative et de gestion, potentiellement au détriment de leurs résultats en termes de sorties positives des jeunes. A la faveur de la généralisation de la Garantie jeunes, ce cahier des charges pourrait être allégé, notamment sur les points suivants :

- la taille des cohortes ;
- le portefeuille de jeunes par conseiller ;
- l'exclusivité de l'affectation de ces derniers à la Garantie jeunes ;

- la règle de la présence obligatoire des jeunes aux ateliers collectifs pour permettre des absences limitées et justifiées (formalité administrative, problème de mobilité…).

[263] En outre, les formalités de *reporting* et administratives imposées aux missions locales qui mettent en œuvre la Garantie jeunes sont unanimement jugées lourdes, et occupent une partie du temps des conseillers qui pourrait plus fructueusement être mobilisée au bénéfice direct des jeunes. Une part de ces formalités découlant du processus de certification du service fait, préalable à la mobilisation des fonds européens, et dans la mesure où certaines des obligations de moyens énoncées ci-dessus (portefeuille de jeunes par conseiller et exclusivité de l'affectation de ces derniers à la Garantie jeunes) sont liées à « l'acte délégué » qui organise les relations administratives et financières entre l'administration française de l'emploi et le Fonds social européen , il serait souhaitable que, à la faveur de la remise en chantier en 2017 de cet « acte délégué », la DGEFP réinterroge la Commission européenne sur la pertinence de certaines de ces exigences, et soit en mesure à l'issue de ce réexamen de produire une nouvelle instruction traduisant un allégement des règles à respecter dans la mise en œuvre de la Garantie jeunes.

Recommandation n°13 : Assouplir le cahier des charges de la Garantie jeunes et alléger les formalités administratives et de *reporting* de la Garantie jeunes, dans le cadre d'un dialogue avec la Commission européenne.

[264] La mission préconise le maintien de la prise en compte d'objectifs « qualitatifs », basés sur les sorties positives des jeunes à l'issue du parcours en Garantie jeunes, dans le calcul des subventions de l'État. Un tel financement incitatif est de nature à encourager les initiatives des missions locales en termes d'adaptation du dispositif et d'amélioration de leur gestion, et par suite à résorber l'essentiel du sous-financement diagnostiqué au § 3.2.3.2 précédent. Au demeurant, la mobilisation d'une partie de l'enveloppe budgétaire complémentaire prévue en 2017 (*Cf. supra*, § 5.2.3.2 et recommandation n° 10) pourra contribuer à redresser la situation financière des missions locales mises en difficulté par un déséquilibre entre coûts et ressources de la Garantie jeunes.

[265] La mission considère cependant qu'une réflexion est nécessaire sur les modalités de l'application de cette juste règle de financement fondée sur les résultats. A cet égard, deux aspects du mode actuel de rétroaction des résultats en termes d'insertion sociale et professionnelle des jeunes à l'issue du parcours d'accompagnement en « Garantie jeunes » sur le montant des subventions peuvent être questionnés :

- le montant maximum de subvention au titre de l'objectif « qualitatif » atteint pour 100 % de sorties positives : cette référence paraît excessive à la mission, et de fait n'est jamais atteinte par les missions locales ; il y aurait lieu d'abaisser le seuil d'atteinte du montant maximal de subvention, qui pourrait s'établir à 80 % ou 70 % de sorties positives ;
- la définition de la sortie positive : selon les règles actuelles, un emploi d'intérimaire de quelques jours incluant la sortie de la Garantie jeunes sera compté comme une sortie positive, mais l'obtention d'un emploi stable quelques semaines après la sortie ne le sera pas ; la mission considère que la définition de la sortie positive doit être révisée (notamment sous l'angle de la période de temps au cours de laquelle les situations d'emploi, de formation ou de création d'entreprise sont appréhendées) de même que la mesure des 80 jours de mise en situation professionnelle..

[266] La définition actuelle de la sortie positive fait partie des contraintes requises par le contrôle du service fait au titre de la mobilisation des fonds européens. C'est donc une question qui doit être jointe aux discussions à venir avec la Commission européenne à la faveur du renouvellement de l'acte délégué en 2017.

Recommandation n°14 : Conforter un modèle de financement de la Garantie jeunes comportant une part de prise en compte des résultats en termes de sorties positives, en l'assortissant d'un abaissement de l'objectif de sorties positives dont la définition devra être clarifiée; renégocier en ce sens l'acte délégué avec la Commission européenne.

5.3.3 Améliorer les flux financiers entre l'État et les missions locales liés à la Garantie jeunes

[267] Enfin, les témoignages recueillis par la mission lors de ses visites sur sites, et les réponses au questionnaire qu'elle a adressé à l'ensemble du réseau, font émerger une préoccupation des structures quant à l'incidence de l'échelonnement des paiements des subventions – acomptes de 50 % au 1er semestre sur la base des versements de l'année antérieure et régularisation tardive au second semestre -, qui pèsent sur la trésorerie. Il serait souhaitable que les calendriers de paiement puissent être resserrés, ce en lien avec l'allégement de la charge de *reporting* et administrative (*Cf.* recommandation n° 14 précédente).

Recommandation n°15 : Mettre en place un calendrier de paiement des subventions au titre de la « Garantie jeunes » qui permette aux missions locales une gestion moins tendue de leur trésorerie.

5.4 Engager les missions locales et leurs partenaires dans une réflexion sur des évolutions plus structurelles du réseau à moyen terme

[268] Les analyses conduites dans le présent rapport ont permis d'étayer un diagnostic nuancé de l'état du réseau des missions locales :

- d'un côté, ce diagnostic conforte les vertus du modèle multi-partenarial associant l'État et les divers niveaux de collectivités territoriales, les réussites d'un modèle d'accompagnement global qui obtient des résultats en termes de retour des jeunes en difficulté vers l'emploi ou la formation, des innovations importantes des métiers de l'accompagnement apportées notamment à la faveur de la mise en œuvre de la Garantie jeunes et une flexibilité des misions locales qui leur permet de s'adapter rapidement à l'évolution de leur activité ;
- de l'autre, il met en évidence des défauts de fonctionnement de ce modèle : des difficultés à repérer l'ensemble des jeunes qui ne sont ni en emploi ni en formation et à leur proposer des offres d'accompagnement adaptées, un contenu de l'accompagnement qui est souvent trop peu intensif, un mode de financement marqué par un « socle » en faible progression et une succession de dispositifs spécifiques avec ressources dédiées qui montre des signes de fragilité et entraîne une dégradation de la situation financière des missions locales, une gouvernance complexe qui produit un niveau insuffisant de coordination entre les financeurs.

[269] La mission considère que la généralisation de la Garantie jeunes à partir de l'an prochain, qui prévoit son insertion au sein d'un « parcours contractualisé d'accès vers l'emploi et l'autonomie » dont elle constituera une modalité renforcée, et vise à réaliser une plus grande continuité entre l'accompagnement « généraliste » et la Garantie jeunes, peut être le point de départ d'un processus de plus grande ampleur engageant le réseau des missions locales dans une réorientation stratégique de ses missions. En effet, la généralisation de la Garantie jeunes peut constituer un levier pour répondre à certaines limites mentionnées au paragraphe précédent :

- l'atteinte des objectifs quantitatifs associés à la généralisation implique des efforts supplémentaires d'identification des jeunes en grande précarité de la part des missions locales, en partenariat avec les autres entités disposant d'outils de repérage ;
- une meilleure articulation du parcours contractualisé d'accès vers l'emploi et l'autonomie et de la Garantie jeunes peut contribuer à un enrichissement de l'accompagnement « généraliste » offert par les missions locales, en y introduisant les innovations qu'elle apporte telles que l'accompagnement collectif et l'intensification des relations avec les employeurs. Il pourrait à ce titre être envisagé d'organiser l'offre d'accompagnement renforcée autour de deux niveaux, le premier s'apparentant à l'actuel CIVIS et le second correspondant à la Garantie jeunes, élargie à des jeunes en moins grande situation de précarité que ceux actuellement

éligibles à ce dispositif. Dans ce cas les jeunes bénéficieraient de l'offre de service Garantie jeunes sans percevoir d'allocation.

Cette amélioration de l'offre de services des missions locales est de nature à donner à leurs financeurs une meilleure visibilité sur leur activité et leurs résultats, gage d'une sécurisation des ressources qu'ils leur attribuent et d'un degré renforcé de coordination entre eux.

[270] Le réseau des missions locales pourrait ainsi s'engager, avec ses partenaires et avec l'appui technique du délégué ministériel aux missions locales, dans l'élaboration d'un projet stratégique à moyen terme propre à clarifier les engagements de chacun des acteurs au service du soutien à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

[271] Les principaux axes de ce projet pourraient être l'amélioration du repérage des jeunes en grande précarité, une meilleure continuité entre les parcours généralistes d'accompagnement et les parcours renforcés comme la Garantie jeunes ainsi qu'une adaptation des outils de l'accompagnement pour hausser sa qualité et ses résultats et mieux intégrer les attentes des financeurs

Recommandation n°16 : Engager un projet stratégique pour l'ensemble du réseau des missions locales et ses partenaires, afin de réussir la mise en place du parcours contractualisé d'accès à l'emploi et à l'autonomie et la généralisation de la Garantie jeunes ; confier au délégué ministériel aux missions locales l'animation de l'élaboration de ce projet stratégique.

[272] Le présent rapport s'est placé dans le cadre du maintien du modèle multi-partenarial associant des missions locales de structure associative, élaborant leur projet propre, et des financeurs apportant leurs contributions à titre volontaire. A l'observation du fonctionnement effectif de ce modèle, la mission est favorable à sa pérennisation à moyen terme, ce qui lui impose d'engager des évolutions importantes compte tenu des difficultés qu'il rencontre aujourd'hui.

[273] D'autres modèles de pilotage des missions locales sont certes concevables, comme la délégation de ce pilotage à un chef de file unique : l'État, en qualité de principal financeur, ou les régions dans le cadre des prérogatives nouvelles de coordination des intervenants dans le domaine de l'emploi qu'elles tirent désormais de la loi[50]. De telles évolutions entraîneraient des bouleversements importants, tant sur le plan budgétaire que sur celui de la participation des collectivités territoriales, dont les conséquences seraient à évaluer. Une rénovation substantielle du modèle multi-partenarial, dont le présent rapport a identifié certaines voies, éviterait au réseau des missions locales les risques d'une telle transition, dont au demeurant les gains sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes resteraient à démontrer.

Simon ARAMBOUROU Laurent CAUSSAT Alexandre PASCAL

[50] Article 7 de la loi **n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République : «** L'Etat peut déléguer à la région … la mission de veiller à la complémentarité et de coordonner l'action des différents intervenants, notamment les missions locales… ».

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Autorité responsable	Echéance
1	Clarifier le rôle de l'animation régionale par les ARML via la mise en place d'un cadre commun d'intervention et renforcer leur pilotage et leur structuration en liant leur financement au respect de ce nouveau cadre.	Délégué ministériel aux missions locales ; DGEFP	2017
2	Renforcer les modalités de gestion des ressources humaines dans le réseau, notamment en encourageant les possibilités accrues de mobilité pour les salariés des missions locales au sein du SPE, du secteur sanitaire et social et du secteur associatif en général.	Délégué ministériel aux missions locales ; Partenaires sociaux du réseau	2017/2018
3	Accompagner les directeurs des missions locales et leur encadrement dans une démarche de renforcement de leurs capacités managériales et gestionnaires et mettre en œuvre pour cela les formations nécessaires en matière de management, de gestion des ressources humaines et de gestion financière et comptable.	Délégué ministériel aux missions locales ; ARML	2017/2018
4	Doter le réseau d'un outil de comptabilité analytique et accompagner chacune des missions locales dans son déploiement.	Délégué ministériel aux missions locales DGEFP ARML	2017/2018
5	Mettre en place une conférence des financeurs au niveau national ainsi qu'au niveau régional et instaurer une incitation financière à la signature de maquettes régionales de financement communes.	DGEFP	2017/2018
6	Au sein de l'État, organiser une concertation interministérielle sur les attentes à l'égard des missions locales et les financements à mobiliser pour leur permettre d'y répondre, qui associera les différents ministères concernés sur la base d'une formalisation préalable de ces actions, préparée par le délégué ministériel aux missions locales.	Délégué ministériel aux missions locales	2017
7	Afin de consolider la participation des départements au financement des missions locales, inscrire dans la loi l'action de ces dernières en matière de cohésion sociale.	DGEFP	2018
8	A partir de 2018, répartir la subvention socle sur la base de critères de contexte, d'activité et de résultats au niveau national comme au niveau local, avec un mécanisme annuel de lissage de +/- 5 %.	DGEFP	2018
9	Confier à la DARES la responsabilité de définir des critères permettant de mesurer la valeur ajoutée d'une mission locale et limitant les effets pervers (sélection de jeunes présentant les profils les plus favorables, focalisation sur un certain type d'action de court terme au détriment d'actions de long terme…) et prévoir une démarche continue d'évaluation des interventions des missions locales en termes d'incidence sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes suivis.	DGEFP/DARES	2018/2019
10	Affecter une fraction minoritaire de l'enveloppe budgétaire supplémentaire prévue pour 2017 aux missions locales les plus en difficultés.	DGEFP	Immédiate
11	Consacrer le reste de cette enveloppe budgétaire supplémentaire à un rééquilibrage du financement des missions locales fondé sur des critères objectifs, transparents et favorisant une plus grande équité.	DGEFP	Immédiate

12	Dans le cadre de la généralisation de la Garantie jeunes, calibrer les objectifs d'entrées de façon réaliste et en prêtant attention à la qualité de l'accompagnement.	DGEFP	2017
13	Assouplir le cahier des charges de la Garantie jeunes et alléger les formalités administratives et de *reporting* de la Garantie jeunes, dans le cadre d'un dialogue avec la Commission européenne.	DGEFP	¨2017/2018
14	Conforter un modèle de financement de la Garantie jeunes comportant une part de prise en compte des résultats en termes de sorties positives, en l'assortissant d'un abaissement de l'objectif de sorties positives dont la définition devra être clarifiée; renégocier en ce sens l'acte délégué avec la Commission européenne.	DGEFP	2017/2018
15	Mettre en place un calendrier de paiement des subventions au titre de la « Garantie jeunes » qui permette aux missions locales une gestion moins tendue de leur trésorerie.	DGEFP	2017
16	Engager un projet stratégique pour l'ensemble du réseau des missions locales et ses partenaires, afin de réussir la mise en place du parcours contractualisé d'accès à l'emploi et à l'autonomie et la généralisation de la Garantie jeunes ; confier au délégué ministériel aux missions locales l'animation de l'élaboration de ce projet stratégique.	Délégué ministériel aux missions locales	2017

LETTRE DE MISSION

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI
DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

Paris, le 11 MAI 2016

La Ministre du Travail, de l'Emploi, de la formation Professionnelle et du Dialogue Social

à

Monsieur le Chef de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Objet : mission relative au modèle économique des missions locales

Les missions locales assurent des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement. Elles contribuent à développer l'efficacité des réponses apportées aux jeunes et à donner de nouvelles dynamiques aux partenariats engagés grâce à leur bonne connaissance des problématiques des jeunes et à une approche globale prenant en compte leur situation et leurs attentes en matière d'accès au droit commun, à l'emploi et à la formation professionnelle. Membres du Service public de l'emploi elles portent à ce titre certaines mesures de la politique de l'emploi soit seules, soit de manière partagée avec Pôle emploi et les Cap emploi.

Les 446 missions locales constituent un réseau de près de 6000 points d'accueil, où un peu plus de 12 200 professionnels sont en contact chaque année avec près de 1,5 million de jeunes de 16 à 25 ans.

La mission aura pour objet de dresser un état des lieux de l'ensemble des activités des missions locales (accueil, accompagnement vers et dans l'emploi, activités de back-office, participation aux instances locales et entretien de relations partenariales) et d'évaluer les coûts et charges associés au regard des exigences fixées par l'Etat ainsi que la qualité des services rendus.

Cette évaluation prendra en compte les conditions de travail, et une analyse des pratiques en matière de rémunérations, de gratification, et de qualification des personnels.

127 RUE DE GRENELLE – 75700 PARIS
TÉLÉPHONE : 01 40 56 60 00

De plus, dans un contexte de refonte du droit à l'accompagnement porté par le projet de loi visant à instituer de nouvelles libertés et de nouvelles protections pour les entreprises et les actifs, le Gouvernement souhaite également disposer d'une analyse relative aux coûts qui seront attachés à ce parcours, en prenant appui sur les enseignements des divers dispositifs d'accompagnement déjà mis en œuvre (CIVIS, délégation du parcours personnalisé d'accès à l'emploi, expérimentation de la Garantie jeunes, accompagnement des jeunes en Emploi d'avenir).

Plus globalement, votre analyse devra permettre d'objectiver le modèle économique des missions locales au regard de l'ensemble des missions qui leur sont confiées et dont le financement est assuré par l'Etat et les collectivités territoriales. La Convention pluriannuelle d'objectifs (2015-2018) vous fournira un cadre d'analyse des actions confiées par l'Etat aux missions locales.

À partir du diagnostic ainsi établi, vous formulerez toutes propositions afin de renforcer les missions locales dans l'exercice de leurs missions, par type de financeurs et d'actions, notamment celle d'assurer le déploiement de la généralisation de la Garantie jeunes dans les meilleures conditions.

Pour conduire à bien vos travaux, vous pourrez vous appuyer sur les services de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi, ainsi sur le Conseil National des missions locales.

Un échantillon de missions locales réparties sur le territoire pourrait constituer une base d'observation pour les déplacements de la mission. Cet échantillon pourrait être utilement établi après audition des parties prenantes du niveau national.

Je souhaite que vos conclusions soient disponibles au plus tard à la fin du mois de juillet 2016, afin qu'elles puissent éclairer le débat parlementaire sur le projet de loi de finances pour l'année 2017 et le rapport au plus tard en septembre 2016.

Bien cordialement,

Myriam EL KHOMRI

2

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Au niveau national

Représentants de l'Etat

Cabinet de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social :

Mme. Anousheh KARVAR, Directrice-adjointe chargée de l'emploi et du plan d'urgence pour l'emploi.
Mme. Sophia AGOUMI, Conseillère service public de l'emploi.
M. Paul-Marie ATGER, Conseiller Politiques de l'emploi.
Mme. Céline JAEGGY-ROULMANN, Conseillère Politique de l'emploi.

Cabinet du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports :

Mme. Mireille GAÜZERE, Cheffe du pôle social.
M. Victor DABET, Conseiller chargé du développement économique, de l'emploi et de la formation.

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

Mme. Carine CHEVRIER, Déléguée générale.
Mme. Claire DESCREUX, Cheffe de service.
Mme. Myriam MESCLON-RAVAUD, Sous-directrice des parcours d'accès à l'emploi.
Mme. Florence GELOT, Cheffe de la mission pour l'insertion des jeunes.
Mme. Pauline BOURDIN, Adjointe à la Cheffe de la mission pour l'insertion des jeunes.
Mme. Emilie GUERIN, Membre de la mission pour l'insertion des jeunes.
Mme. Sarah RICHARD, Membre de la mission pour l'insertion des jeunes.
Mme. Isabelle MONNIER, Membre de la mission pour l'insertion des jeunes.
M. Abraham HAMZAWI, Adjoint à la sous-directrice du financement et de la modernisation.
Mme. Alexandra NOËL, Adjointe au chef de la mission des affaires financières.
Mme. Nora MANSOUR, Membre de la mission des affaires financières.
M. Laurent DURAIN, Chef de la mission des systèmes d'information.
M. Jean-Christophe BRANDOUY, Membre de la mission des systèmes d'information.
M. Hocine MADAOUI, Membre de la mission des systèmes d'information.

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

Mme Corinne PROST, Cheffe de service.
M. Philipe ZAMORA, sous-directeur du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle.
Mme Mathilde GAINI, Cheffe du département de la formation professionnelle et de l'insertion professionnelle des jeunes

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) :

Mme Anaïs BREAUD, Sous-directrice renouvellement urbain, développement économique et emploi
Mme Sabine THIBAUD, Cheffe de bureau
M. Julien GIRY

Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) :

M. François GOBILLARD, Directeur de projet.

- **Opérateurs du service public de l'emploi**

Pôle-Emploi :

M. Jean BASSERES, Directeur général.
Mme. Misoo YOON, Directrice générale adjointe en charge de l'offre de service.
M. Jérôme RIVOISY, Directeur général adjoint en charge de la stratégie, des relations extérieures et en charge de la maîtrise des risques.

- **Instance nationale de concertation**

Conseil national des missions locales (CNML) :

M. Jean-Marc SEIJO-LOPEZ, Secrétaire général.
Mme. Karine BRARD-GUILLET, Chargée de mission.
M. Vincent BOSC, Chargé de mission.

- **Représentants nationaux des partenaires sociaux**

Union nationale des missions locales (UNML) :

M. Jean-Patrick GILLE, Président.
M. Serge KROÏCHVILI, Délégué général.

Représentants nationaux des organisations syndicales :

Mme Christine BEGUINOT, CFE-CGC.
M. Sadek BOUZIDI, CFDT.
Mme Audrey CORABOEUF, CFDT.
M. Alexandre FREBOT, CGT.
M. Jean-Michel MOUROUVIN, CFDT.
Mme Corinne PETTE, FO.
M. Jean-Philippe REVEL, CGT.

➢ Autres interlocuteurs rencontrés au niveau national

Association nationale des directeurs de missions locales :

Mme. Annie JEANNE, Présidente.

Euro Consulting Group :

Mme Cécilia GORDON, Manager.
M. Guillaume JEU, Consultant.

➢ Au niveau local :

➢ Auvergne – Rhône-Alpes :

Association régionale des missions locales :

Mme. Estelle MARTINEZ, Animatrice régionale.
Mme. Astrid BEAUROCHE, Vice-présidente.
M. François GAUDIN, Directeur de la Mission Locale d'Albertville.
M. Pascal PERIGUIER, Directeur de la mission locale d'Annecy.

Conseil régional d'Auvergne – Rhône-Alpes :

Mme. Manuela BOONE, Directrice « Formation » du Conseil régional Auvergne – Rhône-Alpes.

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

M. Jean ESPINASSE, Responsable de l'UD 26.
Mme. Marie CHANCEL.
M. Jean-Eudes BENTATA.
M. Christophe GAUTHIER.

Mission Locale Drôme des Collines-Royans-Vercors :

M. Pierre CATY, Président.
M. Pierre BRILLAUD, Directeur
M. Samir BENADA, Délégué syndical (SINAMI-CFDT).
M. Mathieu LISSONI, Référent alternance.

Pôle-Emploi :

M. Serge VENDITELLI, Directeur de la stratégie et des relations extérieures.

- **Centre-Val de Loire :**

Association régionale des missions locales Centre :

Mme. Eléonore POIRIER, Directrice de l'ARML Centre-Val de Loire.

Conseil régional :

Mme. Isabelle GAUDRON, Vice-présidente chargée de l'apprentissage, de l'insertion, de la formation professionnelle et de la formation tout au long de la vie.
M. Bruno MORIN, Directeur des formations professionnelles.
Mme. Valérie LAURENT, Cheffe de service « structuration de l'offre de formation ».

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

M. Patrice GRELICHE, Directeur.
Mme. Dorine GARDIN, Chef de pôle.
Mme. Marika PETIT, Responsable accompagnement vers l'emploi.

Mission locale de Vendôme :

M. Pascal BRINDEAU, Président.
M. Laurent DELCOUX, Directeur.
Mme. Céline LAKEUX, Conseillère, déléguée du personnel.

Mission locale Sancerre-Sologne (par téléphone) :

M. Michel AUTISSIER, Président.
Mme. Marie-Christine FOLLONIER, Directrice.

Mission locale Cher-sud (par téléphone) :

M. Laurent PLESSE, Directeur.

- **Hauts-de- France :**

Association régionale des missions locales Hauts-de- France :

Mme Zohra BOUKABOUS, Directrice de l'Association régionale des élus pour la formation, l'insertion et l'emploi.

Conseil départemental du Nord :

Mme Juliette THIEBAUT Directrice adjointe enfance, famille, jeunesse.
Mme Hélène ROBERT, Responsable adjointe PJPLE.
Mme Anne-Claire DUFOUR, Chargée de mission.

Conseil régional :

Mme Hafida ELBAZ, Directrice de la formation permanente, site de Lille.
M. Laurent FABRE, Directeur de l'information et de l'orientation, site d'Amiens.

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

M. Jean-François BENEVISE, Directeur régional.
M. François TILLOL, Responsable du département emploi et formation professionnelle.
M. Bruno CLEMENT-ZIZA, Directeur de cabinet de la Direccte.
Mme Martine LENOIR, Responsable du service emploi.
Mme Mathilde VASSEUR, Responsable adjointe du service emploi.

Mission locale de Roubaix – Lys-Lez-Lannoy

M. Philippe FONTAINE, Président.
Mme Sylvie DOUTELUNGUE, Directrice.
Mme Fabienne DE RIDDER, Cadre responsable.
M. Brahim BELOUAR, Chargé de projet, Délégué du personnel (CFDT).
Mme Karine BENSALEM, CIP.
M. Christian DANNEELS, Conseiller, Délégué du personnel.
M. Patrick GARCIA, Chargé de projet, Délégué du personnel.
Mme Marie-Laure LABATI, Conseillère, référent sur le dispositif Garantie Jeunes.
M. Florentin VU, Conseiller.

- **La Réunion :**

Direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi :

Mme. Isabelle ALLIOT-MICHOUX, Cheffe du service développement de l'emploi et des qualifications
M. Isabelle GRONDIN, Cheffe de la mission « Accès et retour à l'emploi ».

Missions locales et animation régionale :

Mme. Marie-André POTA, Animatrice régionale des missions locales de la Réunion.
M. Lilian AH-VON, Directeur de la mission locale Ouest.
Mme. Magalie BUDEL, Directrice de la mission locale Est.
M. Régis MERIEL, Directeur de la mission locale Sud.

M. Dominique SERY, Directeur de la mission locale Nord.

- **Midi-Pyrénées :**

Association régionale des missions locales Languedoc-Roussillon :

M. Michel JULITA, Animateur régional de l'ANDML.

Association régionale des missions locales Midi-Pyrénées :

M. Éric AUGADE, Directeur de l'ARML Occitanie.

Conseil régional :

M. Yannick BOMPARD, Directeur-adjoint de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

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

Mme Damienne VERGUIN, Directrice générale adjointe.
M. Christophe LEDENT, Chef du service « Emploi ».
Mme Sophie NEGRE, Responsable de l'unité « Jeunes, travailleurs handicapés ».

Mission locale des Hautes-Pyrénées :

M. Yves LOUPRET, Président.
M. Malik GOSTEAUX, Responsable systèmes d'information.

Mission locale du Lot :

Mme. CHASSAIN, Présidente.
M. TAHA, Directeur.

Pôle-Emploi :

Mme. Patricia PARNOT, Directrice des opérations.
M. Stéphane PROTCH, Directeur des partenariats.

- **Provence-Alpes-Côte d'Azur :**

Association régionale des missions locales :

M. Dominique DAVY, Délégué Général de l'ARDML.
M. Gavino BRISCAS, Vice-Président de l'ARDML et Président de la mission locale de La Ciotat.

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

M. Patrice RUSSAC, Directeur.
M. Patrick MADDALONE, chef du pôle « Économie – Entreprise – Emploi ».
Mme Zara NGUYEN-MINH, cheffe du service « Salariés et demandeurs d'emploi ».

Direction régionale des finances publiques

Mme. Anne PENELAUD-BRUNET, Contrôleur budgétaire régional.

Mission locale du Grand-Avignon :

Mme. Isabelle GINESTE, Directrice.
M. Ronan PASTUREAU, Trésorier.
Mme. Pascale OUSSET, Déléguée syndicale (SINAMI-CFGT).

Mission locale de Marseille :

M. Dominique TIAN, Président.
Mme. Brigitte CAVALLARO, Directrice.
Mme. Stéphanie ORDANO-MATHIEU, Directrice opérationnelle.
M. Arnaud BOURGEOIS, Responsable des ressources humaines.
Mme. Yolande DENEGRI, Responsable des affaires financières.

Hôtel de préfecture des Bouches-du-Rhône :

M. Stéphane BOUILLON, Préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, Préfet de la zone de défense de sécurité Sud, Préfet des Bouches-du-Rhône.

- **Seine Saint-Denis :**

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

Mme. Anne SIPP, Directrice.
Mme. Véronique DELARUE, Cheffe de service insertion professionnelle des jeunes.
Mme. Silvère GHESQUIERE, Chargée de mission insertion professionnelle des jeunes.
Mme. Martine CATINAUD, Directrice du travail responsable des politiques de l'emploi.

Mission Locale de Montreuil :

M. Akim DJERMANI, Responsable de l'antenne de Montreuil et du secteur emploi.
Mme. Nelly MERCIER, Responsable du secteur social logement et déléguée du personnel cadre.
Mme. Véronique RULOT, Assistante de direction, déléguée du personnel cadre et déléguée syndicale.

Pôle-Emploi :
M. Bruno PERON, Directeur territorial.

SIGLES UTILISES

ADF	Association des départements de France
AIJ	Accompagnement intensif des jeunes
AMF	Association des maires de France
ANDML	Association nationale des directeurs de missions locales
ANI	Accord national interprofessionnel
APEC	Association pour l'emploi des cadres
ARF	Association des régions de France
ARML	Association régionale des missions locales
CEP	Conseil en évolution professionnelle
CFI	Crédit formation individualisé
Civis	Contrat d'insertion dans la vie sociale
CNEPJ	Conseil national de l'éducation populaire et de la jeunesse
CNJ	Conseil national de la jeunesse
CNML	Conseil national des missions locales
COPJ	Conseil d'orientation des politiques de jeunesse
CPO	Convention pluriannuelle d'objectifs
DEFM	Demandeur d'emploi en fin de mois
Direccte	Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
Eav	Emplois d'avenir
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPIDE	Etablissement pour l'insertion dans l'emploi
ETP	Equivalent temps plein
FIPJ	Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes
FPSPP	Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
FSE	Fond social européen
GIP	Groupement d'intérêt public
GVT	Glissement vieillesse-technicité
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
JDI	Jeunes en demande d'insertion
NEET	Neither in employment nor in education or training
PAIO	Permanences d'accueil d'information et d'orientation
PLF	Projet de loi de finance
PPAE	Projet personnalisé d'accès à l'emploi
SNML	Syndicat national des missions locales
SPE	Service public de l'emploi

SPRO	Service public régional de l'orientation
TRACE	Trajectoire d'accès à l'emploi
UNML	Union nationale des missions locales
ZRR	Zone de revitalisation rurale
ZUS	Zone urbaine sensible

Inspection générale
des affaires sociales

Le modèle économique des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes

TOME 2
ANNEXES ET PIECES JOINTES

Établi par

Simon ARAMBOUROU Laurent CAUSSAT Alexandre PASCAL
Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

Avec la participation de Charles VARENE
Apprenti à l'Inspection générale des affaires sociales

- Novembre 2016 -

2016-061R

Sommaire

ANNEXE 1 : ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE DES MISSIONS LOCALES 9

1. UN FINANCEMENT QUI REPOSE TRES MAJORITAIREMENT SUR DES SUBVENTIONS VERSEES PAR UNE MULTIPLICITE DE FINANCEURS, AVEC DE FORTES VARIATIONS AU NIVEAU LOCAL 9

1.1 Un financement pluripartite associant Etat, conseils régionaux et départementaux, EPCI, communes, Pôle emploi et mobilisant le FSE 9

1.1.1 Un financement pluripartite qui prend très majoritairement la forme de subventions 9

1.1.2 L'Etat est le financeur majoritaire des missions locales, son poids s'étant accru dans le temps avec la création de dispositifs de plus en plus ambitieux dont la mise en œuvre est confiée dans certains cas à titre exclusif aux missions locales 10

1.2 Les poids respectifs des différents financeurs des missions locales varient fortement au niveau régional comme infra-régional 14

1.2.1 La part des différents financeurs varie significativement entre régions 14

1.2.2 Au sein d'une même région les disparités entre les différentes missions locales peuvent être très importantes 15

1.3 Les charges de personnel, qui représentent 70 % des charges des missions locales, connaissent une progression très modérée 16

2. UN PROCESSUS D'ALLOCATION DES RESSOURCES MARQUE PAR UN MANQUE DE COORDINATION ENTRE LES DIFFERENTS FINANCEURS ET PAR LA FAIBLE CORRELATION ENTRE LES MOYENS ACCORDES ET L'ACTIVITE REELLE DES MISSIONS LOCALES 18

2.1 La coordination très insuffisante entre les différents financeurs se traduit par une tendance à la reconduction des crédits d'une année sur l'autre 18

2.1.1 La coordination entre les différents financeurs est faible avec dans le meilleur des cas la signature de conventions d'objectifs communes entre l'Etat et le conseil régional 18

2.1.2 Dans ces conditions, la reconduction d'une année sur l'autre de crédits historiques a longtemps constitué la règle 18

2.2 Si la réflexion autour d'un nécessaire rééquilibrage est engagée elle ne s'est traduite concrètement qu'au niveau des services de l'Etat et pour un nombre limité de régions 19

2.2.1 Certains conseils régionaux ont initié un rééquilibrage de leurs financements tandis que d'autres ont annoncé leur volonté de revoir leurs règles de financements des missions locales, le contexte de fusion entre régions pouvant favoriser ce mouvement 19

2.2.2 Au niveau de l'Etat, la DGEFP a initié un premier rééquilibrage fin 2013 tandis que certaines Direccte font évoluer leurs règles de financement pour tenir davantage compte des données d'activité et de contexte 21

2.3 Les faibles marges de manœuvre budgétaires et le manque de coordination entre financeurs sont avancées pour expliquer les avancées limitées du processus de rééquilibrage budgétaire 22

2.3.1 Les faibles marges de manœuvre budgétaires ne facilitent pas les réajustements 22

2.3.2 La nécessité de s'appuyer sur la coordination des différents financeurs constitue un autre frein 23

2.4 Dans ces conditions, le financement des missions locales est caractérisé par une faible corrélation entre données d'activité et de contexte et moyens alloués 23

3. SI LEUR RESULTAT GLOBAL EST EXCEDENTAIRE AU NIVEAU NATIONAL, LES MISSIONS LOCALES RESTENT MARQUEES PAR UNE TRES GRANDE HETEROGENEITE AINSI QUE PAR UNE CERTAINE FRAGILITE 26

3.1 Un résultat global excédentaire qui masque une très forte hétérogénéité ainsi qu'une fragilité avérée pour un quart d'entre elles 26

3.2 Environ 30 % des missions locales présentent un niveau de trésorerie insuffisant 27

3.2.1 Le niveau d'endettement des missions locales reste limité 28

4. SI LA DEGRADATION DES RESULTATS RESTE LIMITEE EN 2015, ELLE POURRAIT S'AMPLIFIER EN 2016 SOUS L'EFFET DU NIVEAU PARFOIS INSUFFISANT DES FINANCEMENTS DEDIES AUX DISPOSITIFS SPECIFIQUES 29

4.1 Si l'observation des données ne traduit qu'une légère dégradation de la situation financière pour 2015, plusieurs éléments conduisent le réseau des missions locales à alerter sur ses difficultés actuelles et à venir 29

4.2 Le financement parfois insuffisant de certains dispositifs spécifiques risque de rompre un modèle économique dans lequel l'évolution très limitée de la subvention socle était compensée par les financements attachés à ces dispositifs 29

4.2.1 Les financements attachés aux Emplois d'avenir et à la Garantie jeune ne permet pas toujours aux missions locales de couvrir les frais engendrés par ces dispositifs 29

4.2.2 La Garantie jeunes rompt un modèle économique dans lequel la mise en place de nouveaux dispositifs permettait de compenser les évolutions limitées de la subvention socle 31

ANNEXE 2 : L'ACTIVITE, LES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS ET LES RESULTATS DES MISSIONS LOCALES 33

1. L'ACTIVITE DES MISSIONS LOCALES EN 2015 35

1.1 Environ 1,5 million de jeunes sont en contact avec les missions locales 35

1.2 L'accompagnement des jeunes en contact avec les missions locales peut être plus ou moins intensif, ce qui conduit à retenir la notion de « jeune en demande d'insertion » pour qualifier une relation suivie avec la structure 37

1.3 Les jeunes en demande d'insertion représentent 9,5 % de l'ensemble de la population âgée de 16 à 25 ans 38

1.4 Les caractéristiques socio-économiques des jeunes dans les territoires couverts par les missions locales, notamment la proportion de jeunes non insérés, déterminent également leur activité 39

2. L'OFFRE D'ACCOMPAGNEMENT DES MISSIONS LOCALES EN 2015 40

2.1 Les missions locales proposent des parcours d'accompagnement nationaux et locaux 40

2.2 En 2015, 570 000 jeunes étaient présents dans des parcours d'accompagnement nationaux et locaux 41

2.3 Le système d'information des missions locales permet d'observer la situation des jeunes au cours de leurs parcours d'accompagnement 42

2.4 Les caractéristiques des jeunes entrant en parcours d'accompagnement national, notamment la proportion de jeunes non insérés, sont inégales selon les missions locales, ce qui se traduit par des durées variables des parcours d'accompagnement 43

3. LES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS MIS EN ŒUVRE PAR LES MISSIONS LOCALES 44

3.1 Les effectifs des missions locales 44

3.2 Les charges de personnel des missions locales 46

3.3 Le coût moyen de l'accompagnement des jeunes par les missions locales, et la répartition de ces coûts entre financeurs 47

4. LES RESULTATS DES MISSIONS LOCALES EN TERMES D'INSERTION PROFESSIONNELLE ET SOCIALE DES JEUNES A L'ISSUE DE LEUR SUIVI 52

4.1 Moins de la moitié des sorties de parcours d'accompagnement nationaux correspondent à un emploi ou à une formation 52

4.2 La proportion de jeunes non insérés influe négativement sur les taux de sortie en emploi et en formation 53

5. L'INCIDENCE DES RESSOURCES DES MISSIONS LOCALES SUR LA VOLUMETRIE, LA STRUCTURE, L'INTENSITE ET LA QUALITE DE LEUR ACTIVITE, ET SUR LEUR PERFORMANCE EN TERMES DE SORTIES EN EMPLOI ET FORMATION DES JEUNES SUIVIS 54

5.1 Les ressources des missions locales déterminent le taux de couverture de la population des 16-25 ans par les jeunes en contact avec les missions locales 54

5.2 Les moyens humains mis en œuvre par les missions locales sont fortement liés à leur aisance financière, mais le lien avec les ressources est plus ténu en matière d'intensité de l'accompagnement ou de durée des parcours....56

5.3 Les performances des missions locales en termes de sorties des jeunes accompagnés vers l'emploi et la formation paraissent peu liées aux ressources financières à leur disposition....58

ANNEXE 3 : LE DEPLOIEMENT ET LE FINANCEMENT DE LA GARANTIE JEUNES....63

1 L'EXPERIMENTATION PUIS LA GENERALISATION DE LA GARANTIE JEUNES CONCRETISENT DES ENGAGEMENTS PRIS ENVERS DE LA JEUNESSE AU COURS DE LA PRESENTE LEGISLATURE....64

1.1 Les conditions pour bénéficier de la Garantie jeunes....64

1.2 Les vagues successives de l'expérimentation de la Garantie jeunes....65

1.3 La généralisation de la Garantie jeunes à compter du 1er janvier 2017....66

2. L'ACCOMPAGNEMENT APPORTE AUX JEUNES BENEFICIAIRES DE LA GARANTIE JEUNES PAR LES MISSIONS LOCALES REPOSE SUR UN CAHIER DES CHARGES RELATIVEMENT CONTRAIGNANT, ET LA MOBILISATION DES FINANCEMENTS QUI LEUR SONT ASSOCIES ENTRAINE DES FORMALITES EXIGEANTES DE REDDITION DE COMPTES (« *REPORTING* »)....67

2.1 Le cahier des charges de la Garantie jeunes....67

2.1.1 Les objectifs de l'accompagnement en Garantie jeunes....67

2.1.2 Les modalités de l'accompagnement en Garantie jeunes....68

2.2 Des exigences consistantes de *reporting* des actions d'accompagnement en Garantie jeunes, qui créent une charge administrative significative pour les missions locales....70

3. L'EVALUATION DES PREMIERS RESULTATS DE LA GARANTIE JEUNES FAIT ETAT DE SUCCES QUANTITATIFS ET QUALITATIFS....72

3.1 Les entrées dans la « garantie jeunes »....72

3.2 Les caractéristiques des jeunes bénéficiaires de la Garantie jeunes....74

3.3 Un accompagnement intensif en Garantie jeunes....74

3.4 L'impact de l'entrée en Garantie jeunes sur l'insertion professionnelle....75

4. LE FINANCEMENT DE LA GARANTIE JEUNES....76

4.1 La détermination des ressources allouées aux missions locales pour la mise en œuvre de la Garantie jeunes....76

4.2 Les coûts engendrés pour les missions locales par la mise en œuvre de la Garantie jeunes....78

4.2.1 Les évaluations du coût de l'accompagnement en Garantie jeunes réalisées par le SGMAP..78

4.2.2 Les réponses des missions locales au questionnaire....80

4.2.3 Les observations faites par la mission dans les missions locales qu'elle a visitées ou avec lesquelles elle a été en contact....81

4.3 L'adéquation des subventions de l'État aux coûts réels de l'accompagnement en Garantie jeunes....85

5. LES MODALITES RETENUES POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES DANS LE DISPOSITIF DE LA GARANTIE JEUNES ENTRAINENT UNE TRANSFORMATION MAJEURE DES METIERS DES CONSEILLERS DES MISSIONS LOCALES....85

5.1 La Garantie jeunes bénéficie d'une appréciation très favorable des directeurs, mais plus contrastée parmi les conseillers de missions locales....86

5.2 L'introduction d'ateliers collectifs dans le parcours d'accompagnement, et le renforcement de la relation avec les employeurs, constituent les principales innovations apportées par la Garantie jeunes....87

5.3 Il existe un potentiel de synergies entre l'activité traditionnelle des missions locales et les actions incluses dans le parcours d'accompagnement en Garantie jeunes, porteuses d'améliorations réciproques de la qualité du service rendu aux jeunes 88

5.4 Les partenaires financiers des missions locales, quand bien même ils ne financent pas l'accompagnement en Garantie jeunes, reconnaissent les potentialités de ce parcours en termes de chances d'insertion sociale et professionnelle des jeunes....88

5.5 Relever le défi de l'élévation de la qualité de l'offre d'accompagnement à la faveur du déploiement de la Garantie jeunes requiert un effort soutenu de formation des conseillers et de conduite du changement de la part des employeurs des personnels des missions locales 89

6. A LA FAVEUR DE LA GENERALISATION DE LA GARANTIE JEUNES, LE MODE DE FINANCEMENT DE L'ACCOMPAGNEMENT EN GARANTIE JEUNES POURRAIT ETRE SIMPLIFIE ET RENDU PLUS INCITATIF A LA MAITRISE DES COUTS ET A LA PERFORMANCE EN TERMES DE « SORTIES POSITIVES » 90

6.1 Les missions locales et leurs partenaires doivent améliorer leur coopération afin de gagner en efficacité dans le repérage des jeunes en grande difficulté....90

6.2 Les objectifs quantitatifs d'entrées en Garantie jeunes doivent être justement calibrés 90

6.3 Les marges d'allégement du cahier des charges doivent être identifiées, afin de permettre aux missions locales de disposer de marges de manœuvre en gestion pour améliorer leur efficience....91

6.4 Un assouplissement des formalités de *reporting* et administratives doit être obtenu, dans le cadre d'un dialogue avec les institutions européennes 91

6.5 Dans le cas où, malgré l'allégement des obligations de moyens imposées aux missions locales, leurs marges de manœuvre en gestion resteraient limitées, une remise à niveau du financement de la Garantie jeunes devrait être envisagée au cas par cas, afin en particulier de couvrir certaines charges spécifiques....93

6.6 La définition des « sorties positives » devrait être assouplie, notamment par un élargissement de la période de temps au cours de laquelle elles sont mesurées 94

6.7 Parallèlement à l'intégration au « parcours contractualisé d'accès vers l'emploi et l'autonomie » des attributs les plus innovants de l'accompagnement en Garantie jeunes, les conditions d'éligibilité à la Garantie jeunes pourraient progressivement être rendues plus restrictives..94

ANNEXE 4 : PRESENTATION DES EFFECTIFS, DU STATUT ET DES REMUNERATIONS DES PERSONNELS DES MISSIONS LOCALES 97

1 PRESENTATION DES DONNEES D'ENSEMBLE CONCERNANT LES EFFECTIFS DES MISSIONS LOCALES....97

1.1 Les effectifs des missions locales s'élèvent à plus de 13 000 personnes et ont sensiblement augmenté au cours de la période récente....97

1.1.1 Les effectifs des personnels travaillant au sein des missions locales sont estimés à près de 13 300 personnes et représentent un peu plus de 12 200 ETP....97

1.2 Les missions locales présentent des spécificités en termes de recours aux CDD et aux contrats aidés davantage qu'en matière de recours au temps partiel qui se situe dans la moyenne du marché du travail 99

1.2.1 La part de CDD représente plus du cinquième des effectifs des missions locales et les emplois aidés de l'ordre de 10 %....99

1.2.2 L'activité à temps partiel concerne plus de 20 % des salariés des missions locales 99

1.3 Si l'effectif des missions locales est très majoritairement féminin on constate une sous représentation des femmes sur les postes d'encadrement et de direction.... 100

1.4 Près des trois-quarts des effectifs des missions locales interviennent dans le cadre des activités « d'insertion sociale et professionnelle »....104

2 UNE CONVENTION COLLECTIVE SPECIFIQUE TRAITE DU STATUT DES PERSONNELS DES MISSIONS LOCALES ET DES QUESTIONS DE REMUNERATION 106

2.1 Le statut des personnels des missions locales est régi par une convention collective spécifique106

2.1.1 La convention distingue pour la classification des personnels des missions locales des catégories de « métiers » et une liste d'« emplois repères »..... 106

2.1.2 La convention énumère des « domaines de compétences »..... 107

2.1.3 Pour chaque emploi repère une liste de domaines de compétences est associée ainsi qu'un dispositif de « cotation » 109

2.1.4 Chaque salarié des missions locales occupe un emploi identifiable au regard de cette classification conventionnelle 111

2.2 La rémunération des salariés des missions locales est assise sur le dispositif de classification prévu par la convention..... 112

2.2.1 La rémunération est fonction de l'indice correspondant à l'emploi repère occupé, de l'ancienneté et, le cas échéant, est complété d'indemnités de responsabilité 112

2.2.2 L'état des rémunérations des salariés des missions locales en 2014 112

ANNEXE 5 : EXPLOITATION DU QUESTIONNAIRE 115

1 LES MISSIONS LOCALES INTERROGEES ANTICIPENT DES DIFFICULTES BUDGETAIRES IMPORTANTES LIEES A L'ABANDON DE CERTAINS DISPOSITIFS, A LA MISE EN PLACE DE LA GARANTIE JEUNES ET A LA DIMINUTION DES DOTATIONS.....115

2 SI LA PERTINENCE DU DISPOSITIF N'EST PAS REMISE EN CAUSE, LES MISSIONS LOCALES ESTIMENT QUE LA GARANTIE JEUNES NECESSITE UN INVESTISSEMENT INITIAL IMPORTANT ET PRESENTE DES COUTS RECURRENTS QUI RISQUENT DE NE PAS ETRE COUVERTS PAR LES CREDITS D'ACCOMPAGNEMENT VERSES PAR L'ETAT 117

2.1 Le dispositif est jugé pertinent et le calendrier de déploiement n'est pas remis en cause..... 117

2.2 La Garantie jeunes engendre des coûts en matière de personnel et d'immobilier qui semblent d'autant plus importants que l'objectif de jeunes suivis est faible 117

2.3 Un dispositif exigeant pour le personnel des missions locales avec notamment une charge administrative très largement dénoncée..... 119

2.4 Le financement de la Garantie jeunes est jugé insuffisant du fait d'objectifs de résultats jugés inatteignables 120

3 SUR LE PLAN RH, LE MANQUE DE RECONNAISSANCE ET LA CHARGE DE TRAVAIL PESENT SUR LE CLIMAT SOCIAL TOUT COMME LES INCERTITUDES SUR L'EMPLOI, QUI SE CARACTERISENT PAR DES NON RENOUVELLEMENTS DE CDD 120

PIECE-JOINTE N°1 : CAHIER DES CHARGES DE L'ACCOMPAGNEMENT GLOBAL ET INTEGRE DE LA GARANTIE JEUNES..... 121

PIECE-JOINTE N°2 : COMMUNIQUE DE PRESSE DU COMITE SCIENTIFIQUE D'EVALUATION DE LA GARANTIE JEUNES..... 135

PIECE JOINTE N°3 : QUESTIONNAIRE A L'ATTENTION DES DIRECTEURS ET PRESIDENTS DE MISSIONS LOCALES..... 141

PIECE JOINTE N°4 : INSTRUCTION RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION PLURIANNUELLE D'OBJECTIFS ENTRE L'ETAT ET LES MISSIONS LOCALES 145

ANNEXE 1 : ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE DES MISSIONS LOCALES

1. UN FINANCEMENT QUI REPOSE TRES MAJORITAIREMENT SUR DES SUBVENTIONS VERSEES PAR UNE MULTIPLICITE DE FINANCEURS, AVEC DE FORTES VARIATIONS AU NIVEAU LOCAL

1.1 Un financement pluripartite associant Etat, conseils régionaux et départementaux, EPCI, communes, Pôle emploi et mobilisant le FSE

1.1.1 Un financement pluripartite qui prend très majoritairement la forme de subventions

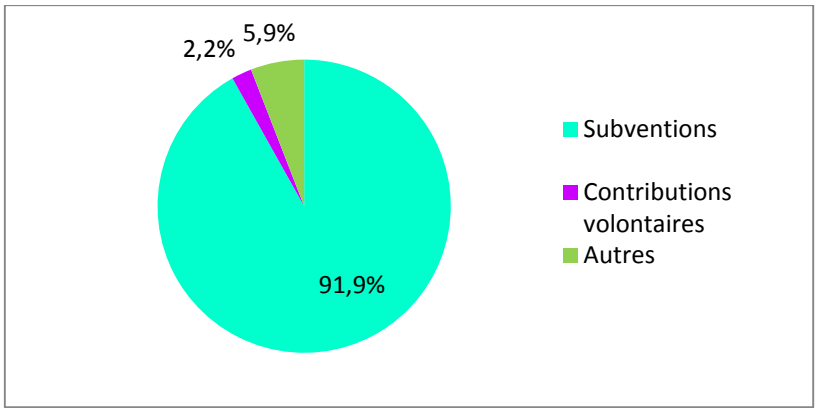
[1] En 2015, le total des produits perçus par les missions locales s'élevaient à 655,5 M€ de ressources contre 594,4 M€ en 2014. Cette augmentation de 10,3 % est pour partie due à des effets de périmètre, la montée en puissance de la Garantie jeunes se traduisant par exemple par une augmentation d'environ 35 M€, sur cette même période, des crédits d'accompagnement liés à ce dispositif.

[2] S'agissant de la décomposition de ces produits, il s'agit très majoritairement de subventions versées par les différents financeurs des missions locales (Etat, régions, départements, EPCI et communes, Pôles emploi, Union européenne), qui s'élèvent à 602,2 M€ soit 91,9 % du total des produits. Cette situation est conforme à la circulaire DGEFP n°2007-26 du 12 octobre 2007 relative au financement du réseau des missions locales et PAIO qui précise que « Le financement des missions locales s'inscrit dans le régime des subventions : il est accordé sur la base d'un projet associatif présenté par le président de la mission locale ».

[3] Les contributions volontaires en nature[1] représentent pour leur part 2,2 % des produits, les 5,9 % restants n'étant pas rattachés à une catégorie identifiée de produits.

[1] La notion de « contribution volontaire en nature » est une particularité de la comptabilité des associations. Les contributions valorisent l'apport de ressources humaines (comme le bénévolat) ou matérielles (comme des locaux) mises à la disposition des associations à titre gracieux. Leur prise en compte augmente les charges et les produits, ais est sans effet sur le résultat. Dans le cas des missions locales, la prise en compte des contributions volontaires en nature est nécessaire, car elles incluent, notamment, les mises à disposition de personnels de Pôle Emploi qui ont pour contrepartie un abattement sur les subventions au titre du partenariat renforcé. La prise en compte des mises à disposition de locaux est également indispensable au regard de l'importance de cet enjeu dans l'équilibre du financement de la Garantie jeunes (*cf. infra*, § 3.2.2.2).

Graphique 1 : Répartition des produits des missions locales (2015)



Source : CNML-DGEFP Bureau « Métier » ; base de données Icare

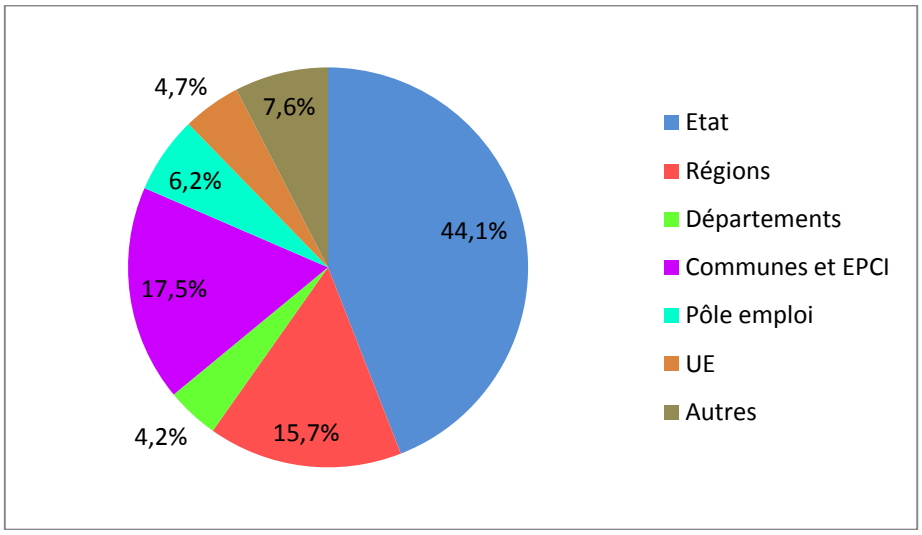
1.1.2 L'Etat est le financeur majoritaire des missions locales, son poids s'étant accru dans le temps avec la création de dispositifs de plus en plus ambitieux dont la mise en œuvre est confiée dans certains cas à titre exclusif aux missions locales

1.1.2.1. 44 % des produits des Missions locales proviennent de l'Etat

[4] En 2015, la répartition du financement des missions locales était le suivant :

- 44,1 % des produits des missions locales provenaient de l'Etat ;
- 37,4 % provenaient des collectivités locales prises dans leur ensemble. Parmi celles-ci, les communes et EPCI financent les missions locales à hauteur de 17,5 % et les régions à hauteur de 15,7 %. Les départements sont des financeurs minoritaires avec 4,2 % du total des produits perçus par les missions locales, soit moins que ce que verse Pôle emploi (6,2 % du montant total des subventions versées) ;
- 4,7 % provenaient de fonds européens.

Graphique 2 : Poids des différents financeurs dans le total des financements perçus par les missions locales (2015)



Source : CNML-DGEFP Bureau « Métier » ; base de données Icare

1.1.2.2. Les crédits de l'Etat sont très majoritairement des crédits emploi

[5] S'agissant du financement de l'Etat, il convient de noter que si les missions locales ont une mission d'insertion professionnelle et sociale des jeunes qui dépasse le strict cadre de l'emploi, il n'en demeure pas moins que la très grande majorité des crédits versés est issue du programme 102, « Accès et retour à l'emploi », de la mission « Travail et emploi ».

[6] Ainsi, le PLF 2016 indique que les missions locales percevront au titre du programme P102 :

- des crédits fongibles :
  - une subvention « socle » de fonctionnement de 188,8 M€ (en CP) déterminée dans le cadre d'une « convention pluriannuelle d'objectifs » (CPO)[2] ;
  - des crédits du fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) d'un montant de 8,1 M€ (CP) qui servent à financer des actions complémentaires qui peuvent reposer sur des aides indirectes (forums emploi, prospection d'entreprises, levée des freins à la mobilité, préparation de concours) ou des aides directes (logement, transport, achat de vêtements de travail, alimentation, garde d'enfant) ;
- des crédits non fongibles :
  - crédits d'accompagnement des Emplois d'avenir (EAv) : 15 M€[3] ;
  - crédits d'accompagnement Garantie jeunes : 96 M€.

[7] Hors « programme 102 », la mission a recensé des crédits en provenance du programme 147 « Politique de la ville » et du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) avec des montants qui s'élèvent pour 2016 à respectivement 3,5 M€ et 1,1 M€. En l'absence d'informations consolidées il n'a toutefois pas été possible d'établir une liste exhaustive de l'ensemble des crédits Etat. A titre d'information, les crédits Etat hors « programme 102 », s'élevaient pour l'année 2014 à 5,4 M€ avec la répartition suivante :

Tableau 1 : Répartition des crédits Etat hors programme 102 pour l'année 2014

Ministère de la Justice	472 442 €
Ministère de l'Education nationale	12 532€
Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement (hors ministère délégué à la ville)	273 903 €
Ministère délégué à la ville (Ministère de l'Égalité des territoires et du Logement)	1 233 975 €
Ministère des Droits des femmes	41 133 €
Ministère des Outre-mer	9 000 €
Ministère des Sports, de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative	668 642 €

Source : CNML-DGEFP-Bureau « métier », base de données Icare.

[8] S'agissant des financements des régions, on retrouve dans certaines d'entre elles une séparation analogue à celle de l'Etat entre subvention « socle » de fonctionnement et crédits dédiés à tel ou tel dispositif spécifique, lié en général à la formation ou à l'orientation.

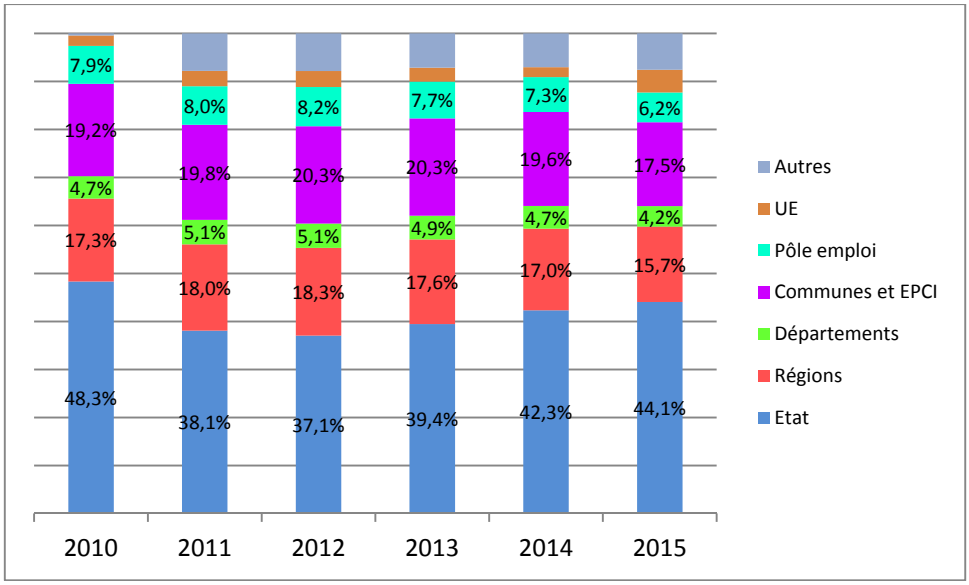
[2] Cette subvention socle est destinée à couvrir les frais de fonctionnement des missions locales correspondant aux objectifs de la Convention pluriannuel d'objectifs (CPO).
[3] Il s'agit du montant inscrit au PLF 2016, le montant finalement voté sera de 25 M€.

[9] Enfin s'agissant du financement des missions locales par Pôle emploi, celui-ci repose sur un accord cadre de partenariat renforcé signé entre l'Etat, Pôle emploi, le Conseil national des missions locales (CNML) et l'Union nationale des missions locales (UNML). Cet accord pluriannuel[4] a pour but, en tenant compte des compétences propres de chacun des deux acteurs, d'assurer une prise en charge complémentaire et la plus efficace possible des demandeurs d'emploi. Dans ce cadre, Pôle emploi délègue une partie de la prise en charge de demandeurs d'emplois de moins de 26 ans aux missions locales en fonction des besoins exprimés par les jeunes. Cette délégation donne lieu à une subvention annuelle de 34,5 M€ à laquelle s'ajoute la valorisation de 325 postes correspondant à des agents affectés par Pôle emploi en missions locales à hauteur de 14,6 M€. La subvention s'appuie sur un engagement de volume minimum de jeunes à orienter vers les missions locales au niveau national, à savoir 150 000 pour l'année 2015, et une fourchette négociée entre les partenaires au niveau local.

1.1.2.3. Si les grands équilibres ne sont pas modifiés, on constate néanmoins que la part du financement de l'Etat s'est accrue avec le temps dans un contexte marqué par les menaces, avérées dans certains cas, de retrait des collectivités territoriales

[10] Si les grands équilibres ont peu évolué lors de ces six dernières années, les régions et les communes et EPCI demeurant les financeurs les plus importants après l'Etat et le poids des département restant assez faible, on constate toutefois que sur les quatre dernières années la part des subventions versées par l'Etat s'est régulièrement accrue jusqu'à atteindre 44,1 % en 2015.

Graphique 3 : Evolution du poids des différents financeurs dans le total des produits perçus par les missions locales



Source : CNML-DGEFP Bureau « Métier » ; base de données Icare

[4] L'actuel accord signé le 10 février 2015 porte sur la période 2015-2017.

[11] Cet accroissement de la part de l'Etat dans le financement des missions locales s'explique notamment par la mise en place au cours du temps de différents dispositifs nécessitant des moyens importants, portés par les missions locales à titre exclusif ou pas. Cela s'est donc traduit par une augmentation globale des crédits versés par l'Etat, effectuée en plusieurs étapes. On peut notamment citer :

- Une augmentation des crédits Etat de 135 M€ entre 2003 et 2005 dans le but notamment de permettre des recrutements supplémentaires nécessaires à la mise en œuvre du Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) ;
- une augmentation des crédits Etat de 35 M€ en 2010, afin de permettre une augmentation du nombre d'entrées en CIVIS (objectif fixé à 200 000) ;
- une augmentation de 10 M€ par rapport à la LFI 2014, crédits qui ont notamment été utilisés pour rééquilibrer les financements entre missions locales (voir 2.2.2 de la présente annexe) ;
- la mise en place des emplois d'avenir (EAv), qui s'est traduite par le versement de crédits d'accompagnement s'élevant respectivement à 22,4 M€, 33,4M€ et 28,2 M€ pour les années 2013, 2014 et 2015 ;
- la mise en place de la Garantie jeunes dont les crédits d'accompagnement se sont respectivement élevés à 1 M€, 14,5 M€ et 49,6 M€ pour les années 2013, 2014 et 2015, tendance à l'augmentation qui est appelée à se poursuivre dans le cadre de la généralisation du dispositif[5].

[12] Par ailleurs, bien que ce phénomène soit encore loin d'être généralisé, le retrait partiel ou complet de certaines collectivités territoriales pourrait aussi mécaniquement accroître la part du financement provenant de l'Etat. Les changements récents de majorité au sein des exécutifs des conseils départementaux et régionaux ont parfois été l'occasion d'une remise en cause des subventions versées aux missions locales comme dans le Val d'Oise par exemple où le conseil départemental a cessé de verser de telles subventions ou dans la Drôme où il a été annoncé en décembre 2015 un retrait en deux ans (diminution de moitié de la subvention en 2016 avant un retrait complet en 2017). S'agissant des conseils régionaux, on ne note pas pour l'instant de tels retraits mais la menace est latente dans certaines régions. Concernant les EPCI et les communes, la situation est également incertaine. La mission a pu observer au cours de ses déplacements que certaines communes avaient déjà cessé de financer les missions locales visitées.

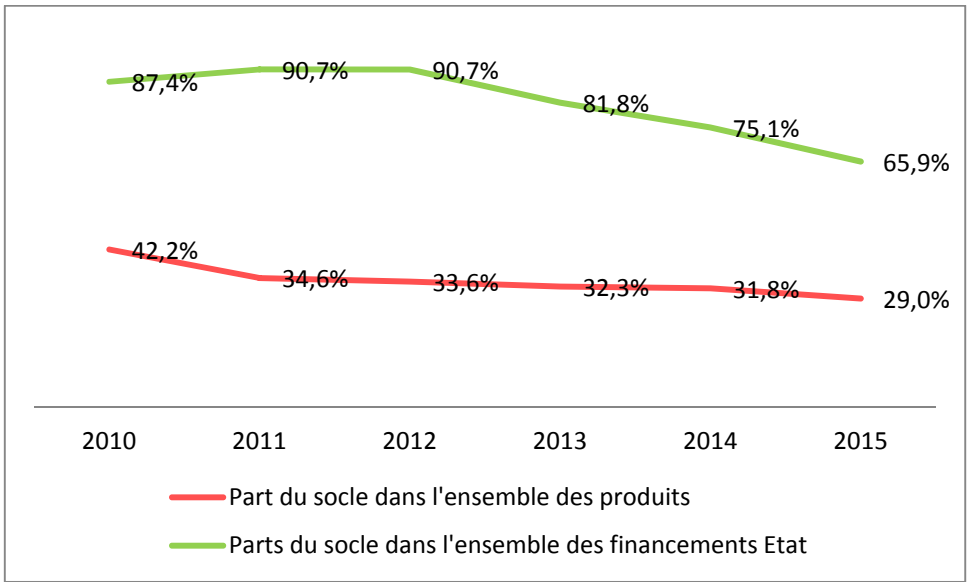
1.1.2.4. La succession de dispositifs portés par les missions locales se traduit par une évolution de la structure du financement de l'Etat avec une part croissante de financements non fongibles et une diminution de la subvention « socle »

[13] Depuis 2010, les crédits versés par l'Etat aux missions locales au titre du programme 102 sont répartis en deux grandes familles, une subvention « socle » destinée à assurer le fonctionnement des missions locales et des crédits dédiés à des dispositifs spécifiques, qui servent à financer les ETP et les investissements matériels nécessaire à la mise en œuvre du dispositif et qui sont non fongibles comme dans le cas des Emplois d'avenir et de la Garantie jeunes. Certains de ces dispositifs, à l'image de la Garantie jeunes, comportent des aides directes versées aux jeunes, qui entrent dans les dépenses du programme 102, mais sont versées aux bénéficiaires par l'Agence des services et de paiement. Ces aides ne donnent donc pas lieu à versement de subventions aux missions locales.

[5] Les crédits dédiés à l'accompagnement Garantie jeunes inscrits au PLF 2016 et au PLF 2017 s'élèvent respectivement à 96 M€ et 161,56 M€ (CP).

[14] La montée en puissance des dispositifs spécifiques évoquée au 1.1.2.3 se traduit par une baisse de la part relative de la subvention socle :

Graphique 4 : Evolution de la part de la subvention socle dans l'ensemble des subventions versées par l'Etat aux missions locales



Source : CNML-DGEFP - Bureau « Métier » ; base de données Icare

[15] Si l'on s'intéresse à l'évolution en valeur absolue du montant de cette subvention socle, on note que les montants inscrits en loi de finances initiale pour les trois dernières années traduisent une très faible évolution avec des montants s'élevant respectivement à 188,8 M€ en 2014 et 2015, et 190,8 M€ pour l'année 2016. Cette faible progression de la subvention « socle » est d'ailleurs l'objet de griefs de la part des représentants des directeurs et des personnels des missions locales qui souhaiteraient *a minima* une évolution permettant de couvrir l'évolution de la masse salariale (le glissement vieillesse technicité - GVT) et des coûts immobiliers.

1.2 Les poids respectifs des différents financeurs des missions locales varient fortement au niveau régional comme infra-régional

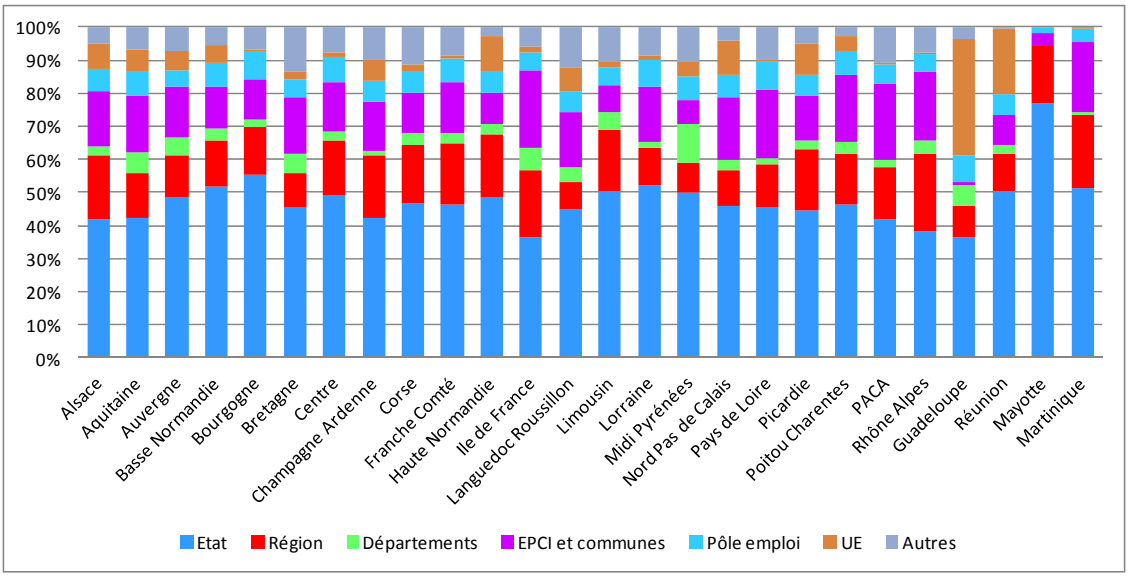
1.2.1 La part des différents financeurs varie significativement entre régions

[16] Les données nationales globales relatives au poids des différents financeurs, présentées au 1.1.1 de la présente annexe, masquent de fortes disparités entre régions[6]. On constate en effet des variations importantes dans la répartition des financements selon les régions.

[17] Ainsi, en métropole, deux régions ont une part des subventions en provenance de l'Etat inférieure à 39 % (Ile-de-France et Rhône Alpes) tandis que celle-ci dépasse 49 % pour six autres régions (Basse Normandie, Bourgogne, Centre, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées). S'agissant des deux autres financeurs principaux, le conseil régional d'une part, et l'ensemble EPCI et communes d'autre part, les variations sont elles aussi importantes d'une région à l'autre, bien que d'une ampleur légèrement inférieure dans le cas des conseils régionaux.

[6] Le périmètre des régions considéré dans cette annexe est, sauf mention contraire, celui des anciennes régions

Graphique 5 : Poids relatif des différents financeurs dans chaque région

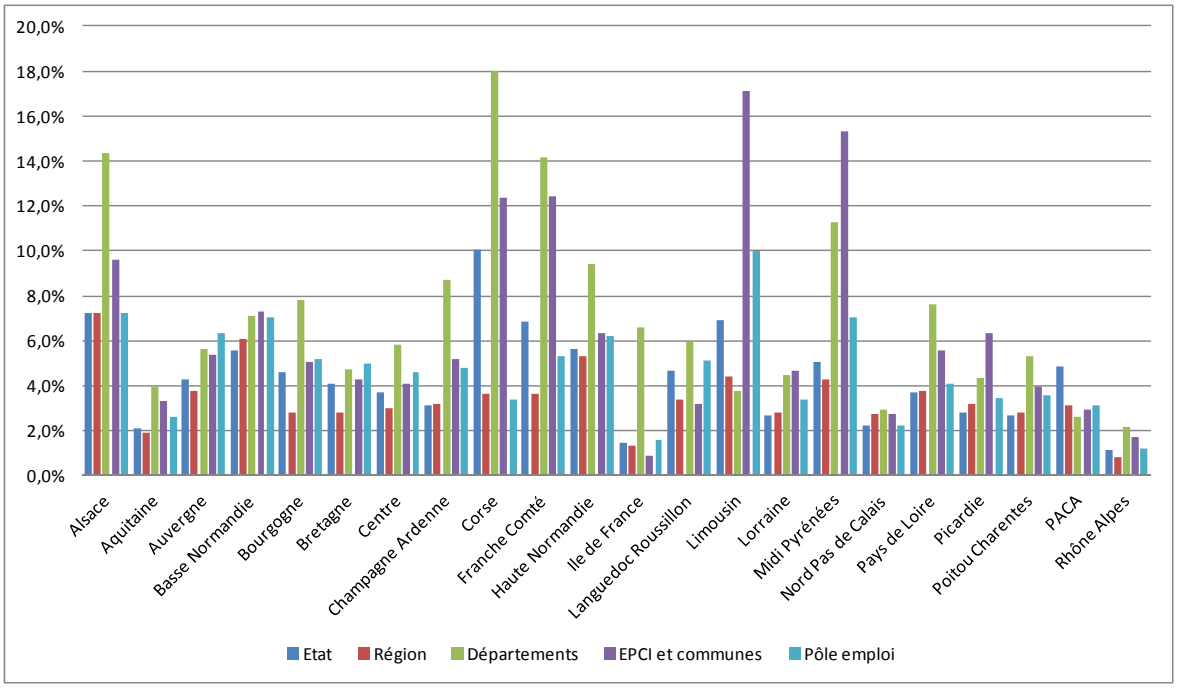


Source : CNML-DGEFP - Bureau « Métier » ; base de données Icare

1.2.2 Au sein d'une même région les disparités entre les différentes missions locales peuvent être très importantes

[18] Ces disparités régionales en matière de financement se retrouvent au niveau infrarégional puisque pour différentes missions locales appartenant à une même région, voire à un même département, il existe des variations significatives dans la répartition des différents financeurs.

Graphique 6 : Ecart type des subventions versées rapporté à l'enveloppe régionale totale par type de financeurs



Source : CNML, I-Milo, retraitement mission IGAS

Lecture : Pour la région Alsace, l'écart type des subventions départementales rapporté au total des subventions versées par les conseils départementaux de cette région est de 14,3 %

[19] Ainsi, dans plusieurs régions (Alsace, Corse, Franche Comté, Limousin) on constate un niveau élevé de dispersion de la subvention versée par l'Etat aux missions locales. S'agissant de la subvention versée par les départements, le niveau de dispersion est également élevé dans certaines régions (Alsace, Corse, Franche Comté, Midi-Pyrénées), ce niveau de dispersion résultant davantage de choix politiques différents concernant le financement des missions locales entre les conseils départementaux d'une même région que de variations importantes des subventions versées par un même conseil départemental aux missions locales de ce département.

[20] Si dans certaines régions les disparités des concours de l'Etat et du conseil régional tendent à se compenser (la mission a notamment pu le constater lors d'un déplacement en région PACA), il peut aussi se faire que ce type de compensation intervienne entre Etat et conseil départemental au sein d'un même département (Pas-de-Calais) ou entre l'ensemble des différents financeurs (Yvelines).

Tableau 2 : Exemples de disparités dans la répartition des financeurs entre missions locales d'une même région

		Etat	Région	Département	EPCI/Communes
Var	**ML Cogolin**	37 %	11 %	4 %	15 %
	ML La Garde	58 %	18 %	5 %	12 %
Pas-de-Calais	**ML Hénin Beaumont**	54 %	15 %	4 %	13 %
	ML Saint Pol sur Ternois	29 %	18 %	16 %	20 %
Yvelines	**ML de Trappes**	49 %	15 %	9 %	20 %
	ML Rambouillet	66 %	19 %	0 %	5 %

Source : CNML-DGEFP Bureau « Métier » ; base de données Icare

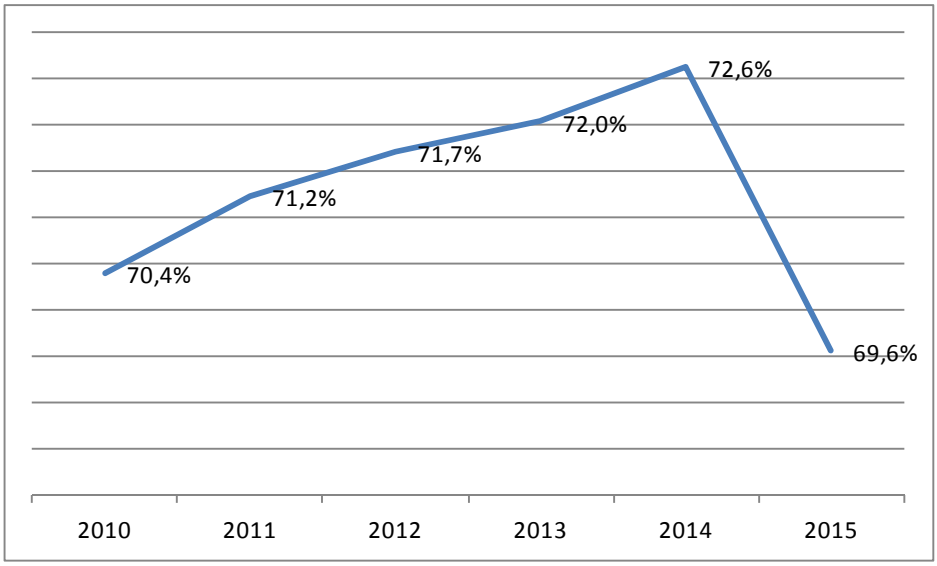
1.3 Les charges de personnel, qui représentent 70 % des charges des missions locales, connaissent une progression très modérée

[21] S'agissant des charges des missions locales, sur un montant total de 645 M€ en 2015, 448,7 M€ correspondaient à des charges de personnel, soit 69,6 % du total.

[22] L'année 2015 marque une inflexion par rapport aux années précédentes qui étaient marquées par une légère augmentation la part des charges de personnel. Ceci peut peut-être s'expliquer par la mise en place de la Garantie jeunes qui a nécessité des investissements immobiliers importants. Il est donc possible, sous réserve des autres évolutions susceptibles d'affecter la masse salariale des missions locales, notamment la revalorisation du point au 1er septembre 2016, que dans le cadre de la généralisation de la Garantie jeunes prévue pour 2017, la part des charges de personnel continue de diminuer légèrement en 2016 et 2017. On notera par ailleurs que la part des charges de personnel entre 2010 et 2015 est à un niveau plus faible qu'en 2008, année pour laquelle l'Inspection générale des finances les évaluait à 75 % du total des charges[7].

[7] Rapport n°2010-M-019-02, « Les missions locales pour l'insertion professionnelle des jeunes », juillet 2010

Graphique 7 : Evolution de la part des charges de personnel dans le total des charges



Source : CNML, I-Milo

[23] Enfin, si le montant des charges de personnel augmente en moyenne de plus de 6 % ces trois dernières années, l'évolution est en revanche beaucoup plus modérée lorsqu'elle est rapportée au nombre total d'ETP, les deux dernières années étant même caractérisées par une diminution.

Tableau 3 : Evolution des charges de personnel
(en valeur absolue et rapportées au nombre total d'ETP)

	2012	2013	2014	2015
Charges de personnel (€)	375 770 142	399 498 979	422 130 061	448 715 449
Evolution		6,3 %	5,7 %	6,3 %
Total ETP	10 328,2	10 553,9	11 249,5	12 206,2
Charges de personnel/ ETP	36 382,9	37 853,4	37 524,2	36 761,2
Evolution		4 %	-0,9 %	-2 %

Source : CNML-DGEFP Bureau « Métier » ; bases de données I-Milo et Icare

2. UN PROCESSUS D'ALLOCATION DES RESSOURCES MARQUE PAR UN MANQUE DE COORDINATION ENTRE LES DIFFERENTS FINANCEURS ET PAR LA FAIBLE CORRELATION ENTRE LES MOYENS ACCORDES ET L'ACTIVITE REELLE DES MISSIONS LOCALES

2.1 La coordination très insuffisante entre les différents financeurs se traduit par une tendance à la reconduction des crédits d'une année sur l'autre

2.1.1 La coordination entre les différents financeurs est faible avec dans le meilleur des cas la signature de conventions d'objectifs communes entre l'Etat et le conseil régional

[24] Si les missions locales dépendent pour leur financement de nombreux financeurs, force est de constater que ces derniers se coordonnent rarement. Il existe dans le meilleur des cas des conventions ou protocoles communs entre les services de l'Etat et le conseil régional (PACA, Pays-de-Loire, Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes…) ou des maquettes de financement communes comme en Ile-de-France, mais de nombreuses régions en sont dépourvues même si la plupart des acteurs sont conscients de la nécessité de disposer d'un cadre commun de financement comme en témoignent les échanges existants sur ce sujet entre les services des Direccte et des conseils régionaux. De plus, si ces documents et ces dialogues communs ont le mérite, lorsqu'ils existent, de permettre une formalisation ainsi qu'une coordination des attentes de ces deux acteurs, ils n'abordent pas le volet financier, qui fait l'objet de conventions bilatérales séparées avec les différentes missions locales du territoire. En outre, de tels protocoles ou conventions n'associent pas les départements et les communes ou EPCI qui participent pourtant, dans de nombreux cas, à hauteur d'au moins 20 % au budget des missions locales.

[25] Du fait de leur statut, qui prévoit un financement pluripartite dépourvu d'obligations, le financement des missions locales consiste donc en une accumulation de « strates » budgétaires indépendantes qui, dans le cas de collectivités territoriales, sont soumises à de forts aléas. Si cette sédimentation des contributions budgétaires permet dans la majorité des cas aux missions locales de « boucler » leur budget, le retrait, parfois brutal de certains de ces financeurs, comporte un risque fort de déstabilisation.

2.1.2 Dans ces conditions, la reconduction d'une année sur l'autre de crédits historiques a longtemps constitué la règle

[26] En l'absence de coordination et compte tenu de cet équilibre budgétaire précaire, il est difficile pour un financeur qui ne souhaite pas déstabiliser les missions locales de faire varier de façon significative le niveau des subventions qu'il verse aux missions locales. C'est pourquoi la reconduction de crédits d'une année sur l'autre a longtemps constitué, et constitue même encore dans la majorité des cas, la règle.

[27] Ainsi, pour la part Etat du financement des missions locales, issue du programme 102, la logique de reconduction de crédits historiques, du moins pour la partie « socle » de ces crédits, a longtemps prévalu. Seuls des évènements particuliers comme l'augmentation de 10 M€ des crédits accordés aux missions locales dans le cadre du PLF 2014 ou bien les demandes d'ajustements argumentées des Direccte ont pu infléchir à la marge cette logique. S'agissant du niveau infrarégional, les Direccte répartissaient à leur tour ces enveloppes entre missions locales selon la même logique de reconduction historique des crédits, sachant que ce mécanisme est encore à l'œuvre dans plusieurs régions, à l'image de la région Centre dans laquelle la mission s'est rendue. Certaines Direccte ont toutefois initié une réallocation des moyens entre missions locales dans une logique d'ajustement des moyens aux données de contexte et d'activité (*cf. infra*).

[28] Si la mission n'a pas procédé à une vérification exhaustive rendue difficile par la seule disponibilité de données pour la période 2010-2015, il semble bien, aux dires des différents interlocuteurs rencontrés par la mission, que la reconduction de crédits historiques constituait également la règle s'agissant des subventions versées par les collectivités territoriales.

2.2 Si la réflexion autour d'un nécessaire rééquilibrage est engagée elle ne s'est traduite concrètement qu'au niveau des services de l'Etat et pour un nombre limité de régions

2.2.1 Certains conseils régionaux ont initié un rééquilibrage de leurs financements tandis que d'autres ont annoncé leur volonté de revoir leurs règles de financements des missions locales, le contexte de fusion entre régions pouvant favoriser ce mouvement

[29] Parmi les conseils régionaux rencontrés par la mission, le conseil régional Rhône-Alpes-Auvergne et le conseil régional des Hauts-de-France ont indiqué leur volonté de remettre en cause les règles de financements actuelles pour aller vers une logique de financement fondé sur l'activité et les résultats.

[30] La Direccte Ile-de-France et le conseil régional appliquent déjà pour leur part une maquette de financement commune depuis 2008. Celle-ci consiste en une liste de trois familles de critères (contexte, activité, résultats) sur lesquels sont assis les financements. Si les critères sont communs leur pondération est en revanche différente selon qu'ils sont appliqués par la Direccte ou par le conseil régional. Une réflexion est en cours pour aboutir dès 2017 à une nouvelle maquette commune qui accorderait un poids plus important aux critères d'activité et de résultats avec des niveaux de pondération communs.

Tableau 4 : Maquette de financement commune appliquée en Ile-de-France

	Pondération Etat (95 % de l'enveloppe)	Pondération conseil régional (100 % de l'enveloppe)
Contexte	40 %	50 %
Activité	40 %	30 %
Résultats	20 %	20 %

Source : *Direccte Ile-de-France*

Tableau 5 : Indicateurs utilisés dans la maquette de financement commune Ile-de-France

Indicateurs de contexte			
Objectif	**Indicateur**	**Pondération Etat - 40 %**	**Pondération CRIF - 50 %**
Identifier le public potentiel	Jeunes actifs non occupés (JANO)	20 %	25 %
	DEFM < 26 ans	5 %	5 %
Identifier le niveau de pauvreté du territoire	DEFM résidant en ZUS/QPV	5 %	5 %
	Ménages non assujetis à l'IR	10 %	15 %
Indicateurs d'activité et d'accompagnement			
Objectif	**Indicateur**	**Pondération Etat - 40 %**	**Pondération CRIF - 30 %**
Mesurer la captation du public	Nombre de 1er accueils	10 %	10 %
Mesurer le nombre de jeunes en contact	Nombre de JDI	15 %	15 %
	Nombre de JDI V et infra V	15 %	0 %
	Nombre de jeunes suivis / JANO		5 %
Indicateurs de résultats			
Objectif	**Indicateur**	**Pondération Etat - 20 %**	**Pondération CRIF - 20 %**
Mesurer l'accès à l'emploi	Jeunes entrés en emploi	10 %	5 %
Mesurer l'accès à l'alternance	Jeunes entrés en alternance	5 %	5 %
Mesurer l'accès à la formation	Jeunes entrés en formation	5 %	5 %
Mesurer la capacité à proposer des solutions	Entrées en mesure / jeunes suivis		5 %

Source : *Direccte Ile-de-France*

[31] Au-delà de la volonté affichée par certains exécutifs récemment élus de promouvoir une telle logique de financement fondée sur l'activité et les résultats, cette évolution des règles de financement pourrait être facilitée par une nécessaire harmonisation au sein des nouvelles régions fusionnées. En effet, ces nouvelles régions sont parfois issues de la fusion de régions dont le poids en matière de financement des missions locales était très disparate. Dans le cas par exemple des Hauts-de France, le Nord-Pas-de-Calais ne représentait que 11 % du total des subventions perçues par les missions locales contre 18,7 % pour la Picardie. De même en Rhône-Alpes-Auvergne, le poids du conseil régional d'Auvergne était de 12,7 % contre 23,4 % pour le conseil régional Rhône Alpes.

2.2.2 Au niveau de l'Etat, la DGEFP a initié un premier rééquilibrage fin 2013 tandis que certaines Direccte font évoluer leurs règles de financement pour tenir davantage compte des données d'activité et de contexte

[32] Compte tenu des disparités qui existent entre missions locales en matière de financement et des risques que comporte une reconduction d'une année sur l'autre de financements sans prise en compte des évolutions socio-économiques des territoires couverts par les missions locales et de l'activité de ces dernières, une première tentative de rééquilibrage a été opérée en fin d'année 2013, alors qu'une « rallonge » de 10 M€ venait d'être obtenue dans le cadre du PLF 2014. Ces 10 M€ (9,3 M€ après mise en réserve) ont en effet été répartis selon la logique suivante. 6 M€ ont servi à la revalorisation de l'ensemble des régions, 2,7 M€ ont été affectés au rééquilibrage en faveur de régions sous-dotées (Alsace, Ile-de-France, Languedoc Roussillon, PACA, Rhône Alpes) tandis que les 0,6 M€ restant ont été alloué aux ARML.

[33] Si cet épisode marque une tentative d'inflexion dans le mode de détermination des enveloppes régionales, elle reste néanmoins ponctuelle et porte sur un montant limité (moins de 5 %) de la subvention socle versée par l'Etat. Depuis, la DGEFP travaille sur la définition de critères sur lesquels elle pourrait s'appuyer dans le cadre de son futur dialogue de gestion avec les Direccte. Il s'agirait de reprendre des critères de la CPO[8] et de les affecter d'un coefficient de pondération.

[34] Cette répartition des crédits au niveau régional n'a cependant pas encore été validée. Les informations recueillies par la mission auprès de la DGEFP et des Direccte dans les régions où elle s'est rendue accréditent l'hypothèse selon laquelle l'allocation régionale des crédits de l'Etat aux missions locales obéit bien davantage à des arbitrages nécessaires au respect des enveloppes au plan national et à l'inertie des versements historiques qu'à l'expression des besoins objectivés par le contexte économique et social régional.

[35] L'utilisation de données d'activité et de contexte est en revanche plus avancée dans le cadre du dialogue de gestion entre Direccte et missions locales, quoique de façon très hétérogène. Il convient tout d'abord de rappeler que la possibilité d'un rééquilibrage du financement des missions locales est prévue par les textes, la circulaire DGEFP du 12 octobre 2007, relative au financement du réseau des missions locales et PAIO, indiquant : « Vous pouvez être amenés à corriger à l'occasion de la négociation de la CPO des situations historiques qui n'ont plus de justifications autres que leur antériorité. Votre souci de fixer des objectifs réalistes peut vous conduire à diminuer ceux-ci, là où les territoires, les seuils critiques ne les justifieraient plus. Ailleurs, au contraire, elles vous apparaîtront devoir être révisées à la hausse en même temps que les objectifs. Vous organisez dans le temps ce rééquilibrage des objectifs et des moyens. Une variation annuelle de l'ordre de 5 à 10 % du financement de 2007 peut constituer un seuil de référence. »

[8] Nombre de jeunes de 16-25 ans actifs inoccupés présents sur le territoire couvert par la mission locale, nombre de jeunes DEFM 16-25 ans ABC de niveau IV, V, V bis et VI présents sur le territoire couvert par la mission locale, nombre de jeunes en contact avec une mission locale, nombre de jeunes en demande d'insertion (ayant eu au moins un entretien dans les cinq derniers mois.

[36] Toutes les Direccte ne se sont toutefois pas saisies de cette possibilité. Parmi les Direccte rencontrées par la mission la Direccte des Hauts de France, la Direccte Ile-de-France, la Direccte Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées et la la Direccte PACA ont initié un tel rééquilibrage. Dans la cas de la Direccte des Hauts de France, ce rééquilibrage, qui porte sur le seul périmètre Nord-Pas-de-Calais, s'opère à l'aide de neuf critères, trois critères de contexte (nombre de jeunes 16-25 ans actifs non occupés sur le territoire, nombre de jeunes DEFM 16-25 présents sur le territoire, nombre de jeunes DEFM 16-25 de niveau infra V et V sans diplôme), quatre critères d'activité (nombre de jeunes en demande d'insertion, nombre d'entretiens, entrées en CUI, entrées en EAv) et deux critères de résultat (sorties en emploi tous dispositifs, sorties en emploi durable tous dispositifs). Ces neuf critères sont alors utilisés pour répartir l'enveloppe budgétaire correspondant aux crédits CPO, sachant qu'un mécanisme de lissage est prévu pour limiter les trop fortes variations d'une année sur l'autre. La Direccte Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées et la Direccte Ile-de-France recourent également à un mécanisme de lissage en limitant pour la première les variations dans un intervalle compris entre -4 % et + 3 % et entre -5 % et 5 % pour la seconde.

2.3 Les faibles marges de manœuvre budgétaires et le manque de coordination entre financeurs sont avancées pour expliquer les avancées limitées du processus de rééquilibrage budgétaire

[37] Le mécanisme de réallocation des crédits accordés aux missions locales peut viser deux objectifs. Le premier de ces objectifs consiste en la réduction des disparités dans la structure du financement des missions locales afin d'éviter que sur un même territoire l'Etat, le conseil régional ou tout autre acteur finance par exemple une mission locale à hauteur de 30 % et une autre à hauteur de 50 %. Le second est un objectif d'équité entre missions locales, la réallocation visant à garantir une meilleure adéquation entre moyens alloués et activité réelle des missions locales.

[38] Or, quel que soit l'objectif considéré, la réallocation des moyens se heurte d'une part à la faible coordination des financeurs déjà évoquée et, d'autre part, aux faibles marges de manœuvre dont disposent les financeurs.

2.3.1 Les faibles marges de manœuvre budgétaires ne facilitent pas les réajustements

[39] A l'image du rééquilibrage qui avait été mis en place pour l'année 2014 par la DGEFP, il est plus aisé de procéder à une réallocation des moyens quand l'enveloppe budgétaire globale est en augmentation. En effet, dans ce cas, il peut être décidé de faire porter la majeure partie du rééquilibrage budgétaire sur l'augmentation de l'enveloppe de façon à limiter les variations de budget à la baisse. Si cette approche peut ralentir le processus de rééquilibrage, elle offre en revanche l'avantage de ne pas déséquilibrer les missions locales qui auraient pu être concernées par une baisse de subvention. De plus, dans le cas où le rééquilibrage vise moins un objectif d'adéquation mission-moyens qu'une homogénéisation de la participation du financeur dans le budget des missions locales d'un territoire donnée, un tel rééquilibrage « sur le surplus » permet au financeur qui s'engage dans une telle démarche de s'affranchir d'une coordination avec les autres financeurs.

[40] Or dans la mesure où les subventions versées par les collectivités territoriales et la subvention socle versée par l'Etat sont dans le meilleur des cas maintenues à leur niveau de l'année précédente, de nombreux acteurs sont réticents à s'engager dans un rééquilibrage du budget des missions locales. Le réseau des missions locales, qu'il s'agisse de l'UNML ou des ARML est d'ailleurs opposé à la mise en place de rééquilibrage à budget constant ou en baisse. De façon plus générale, le réseau est peu enclin à soutenir un rééquilibrage qui se traduirait par une diminution budgétaire pour certaines missions locales quand bien même l'enveloppe budgétaire régionale serait en augmentation. Certains conseils régionaux refusent également d'afficher une baisse des subventions individuelles qu'ils versent aux missions locales, ce qui limite les possibilités de redéploiement.

[41] On notera néanmoins que l'absence de marges de manœuvre budgétaires d'une année sur l'autre ne conduit pas toujours à l'immobilisme sur tous les territoires, la Direccte Hauts de France ayant par exemple procédé à un rééquilibrage entre les années 2015 et 2016 alors même que l'enveloppe socle pour la région diminuait de 18,18 M€ à 17,46 M€.

2.3.2 La nécessité de s'appuyer sur la coordination des différents financeurs constitue un autre frein

[42] Dans le cas d'un rééquilibrage du financement des missions locales destiné à assurer une meilleure homogénéité de la part des financeurs dans le budget des missions locales d'un territoire donné, il est nécessaire, pour être efficace, que ce rééquilibrage s'appuie sur la coordination des principaux financeurs et ceci sur une période assez longue si l'on souhaite amortir ses effets. Or, comme cela a été vu précédemment, cette coordination est rare et concerne dans le meilleur des cas l'Etat et le conseil régional. De plus, comme évoqué précédemment, quand bien même cette coordination existe, elle peut se heurter, pour des motifs d'affichage politique, au refus par l'un des financeurs d'un rééquilibrage qui se traduirait pour l'une des missions locales par une diminution de la subvention qu'il verse.

[43] Dans ces conditions, non seulement le rééquilibrage budgétaire ne peut être amorcé qu'en période, plutôt rare ces dernières années, d'augmentation des crédits accordés aux missions locales, mais il portera de plus sur des montants limités (la différence entre les crédits de l'année N et ceux de l'année N-1), amoindrissant ainsi sa portée.

2.4 Dans ces conditions, le financement des missions locales est caractérisé par une faible corrélation entre données d'activité et de contexte et moyens alloués

[44] Le poids de financements historiques reposant sur des critères peu transparents et la faiblesse des rééquilibrages opérés entre missions locales au cours des dernières années se traduisent par des disparités très importantes quel que soit le critère considéré. En effet, que l'on prenne en compte des critères d'activité ou des critères de contexte, les écarts entre missions locales sont importants.

Tableau 6 : Financement des missions locales rapporté à un indicateur de contexte et à trois indicateurs d'activité (données 2015)

	Financement total rapporté au nombre de NEET sur le territoire de la mission locales (€)	**Financement total rapporté au nombre de JDI (€)**	**Financement total rapporté au nombre de jeunes en contact (€)**	**Financement total rapporté au nombre de jeunes en parcours contractualisé d'accompagnement national (€)**
Moyenne	454	869	431	1303
Médiane	422	850	417	1232
Niveau du premier décile	312	616	308	735
Niveau du neuvième décile	638	1145	585	1947
Ecart moyen	106	164	83	388

Source : CNML-DGEFP Bureau « Métier » ; bases de données I-Milo et Icare ; Calculs de la mission

[45] Pour illustrer ces disparités la mission a extrait les données contenues dans le tableau ci-dessus pour quelques missions locales situées dans des territoires caractérisés par de grandes difficultés sociales notamment chez les jeunes de 16 à 25 ans et les a comparées à celles de missions locales situées dans des territoires moins difficiles.

Tableau 7 : Comparaisons de financements de misions locales rapportés aux nombres de jeunes en contact, de JDI et de NEET sur le territoire de la mission locale (données 2013/2014)

	Taux de chômage des 15-24 ans de la commune	**Taux de chômage départemental des 15-24 ans**	**Taux de pauvreté de la commune**	**Financement rapporté au nombre de JDI présent sur le territoire de la mission locale (€)**	**Financement rapporté au nombre de jeunes en contact (€)**	**Financement rapporté au nombre de NEET (€)**
ML de Saint-Denis (93)	41,2 %	34,3 %	35,4 %	581	343	269
ML de Grigny (91)	38,8 %	18,7 %	44,5 %	780	403	555
ML d'Antibes (06)	27,9 %	28,7 %	13 %	878	492	531
ML de Echirolles (38)	33,3 %	25 %	18,3 %	1157	604	700

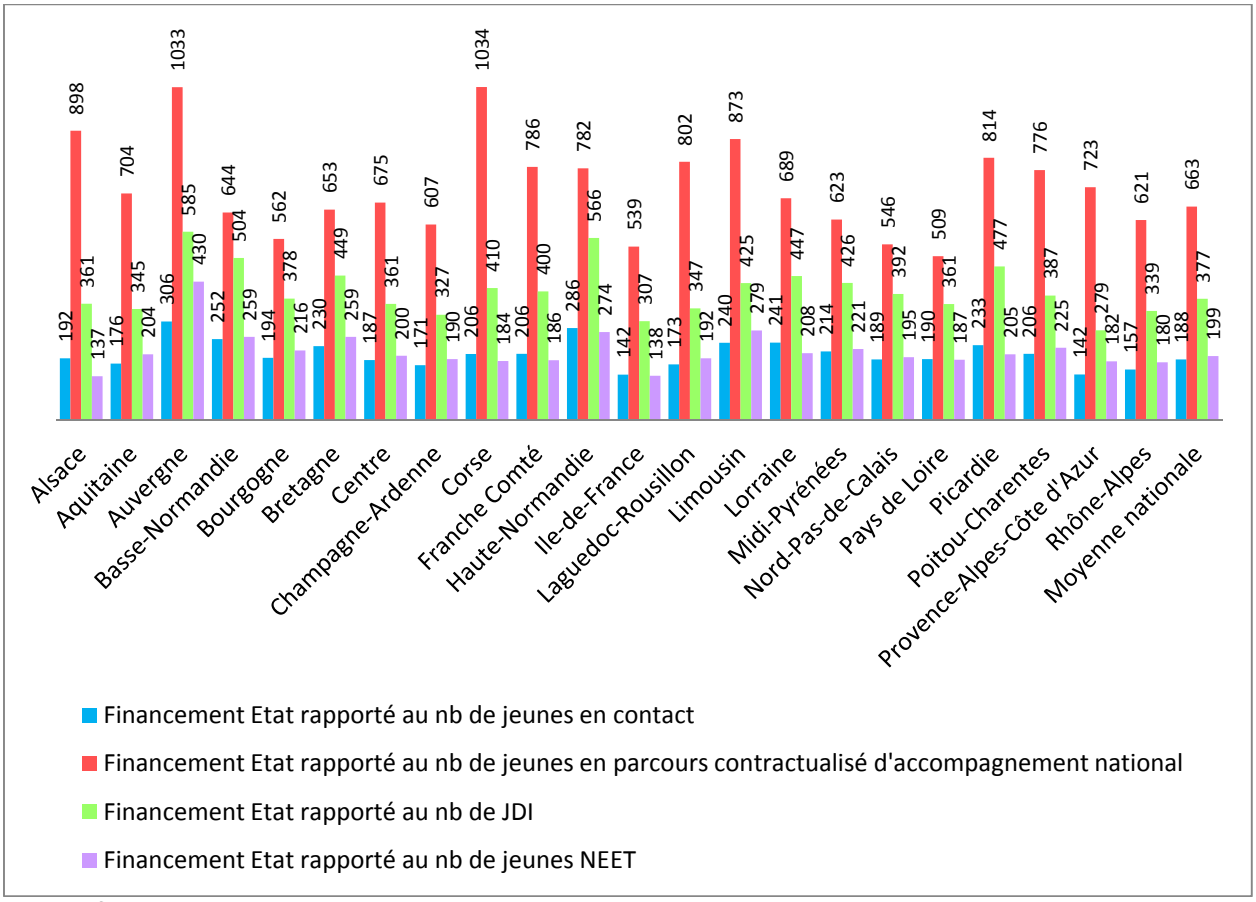
Source : CNML, Icare, INSEE, retraitement mission IGAS

[46] S'il ne s'agit que de quelques exemples, il n'en reste pas moins qu'il peut sembler particulièrement contre-intuitif que les missions locales situées sur les territoires qui concentrent les difficultés sociales les plus importantes soient celles qui bénéficient des financements les plus bas. On signalera que cette inéquité ne constitue pas un cas isolé. A titre d'exemple, une enquête réalisée par KPMG/Euréval[9] mentionne que « les missions locales couvrant la région de Basse-Normandie ont reçu en 2012 une enveloppe budgétaire de 5,7 millions d'euros pour 10 496 jeunes bénéficiaires tandis que les missions locales du département de Seine-Saint-Denis, pour 85 228 jeunes accueillis, ont reçu 24 millions d'euros ».

[9] Rapport d'étude de l'impact de plusieurs dispositifs concourant à la mobilité sociale des jeunes dans quatre bassins de vie (Guéret, Méru, Annecy, Montreuil), KPMG-Euréval, Octobre 2013

[47] Quand on s'intéresse au financement par l'Etat des missions locales on constate également que la définition des enveloppes régionales est très peu corrélée aux données d'activité des missions locales, avec de fortes disparités entre régions sous-dotées (Ile-de-France, Bourgogne, Champagne-Ardenne) et régions sur-dotées (Auvergne, Haute-Normandie, Limousin, Picardie).

Graphique 8 : Financement Etat rapporté à différents indicateurs d'activité



Source : *CNML, I-Milo, calculs mission IGAS*

3. SI LEUR RESULTAT GLOBAL EST EXCEDENTAIRE AU NIVEAU NATIONAL, LES MISSIONS LOCALES RESTENT MARQUEES PAR UNE TRES GRANDE HETEROGENEITE AINSI QUE PAR UNE CERTAINE FRAGILITE

3.1 Un résultat global excédentaire qui masque une très forte hétérogénéité ainsi qu'une fragilité avérée pour un quart d'entre elles

[48] Si l'on s'attache au résultat agrégé de l'ensemble des missions locales, celui-ci est toujours positif sur la période 2010-2015. En effet, à l'exception de l'année 2011 le résultat agrégé de l'ensemble des missions locales est toujours positif entre 2010 et 2015, avec un résultat moyen par mission locale toujours supérieur à 20 k€ sur les trois dernières années. Néanmoins ce montant masque des disparités importantes ainsi qu'une fragilité avérée pour un certain nombre d'entre elles.

[49] Il convient tout d'abord d'insister sur la forte hétérogénéité des situations avec un résultat médian très nettement inférieur au résultat moyen, hétérogénéité qui est confirmée par l'écart entre le premier décile et le neuvième décile. Ainsi pour l'année 2015, 10 % des missions locales présentaient un déficit supérieur à 24,3 k€ quand dans le même temps 10 % des missions locales présentaient un résultat supérieur 81,9 k€.

Tableau 8 : Résultat des missions locales

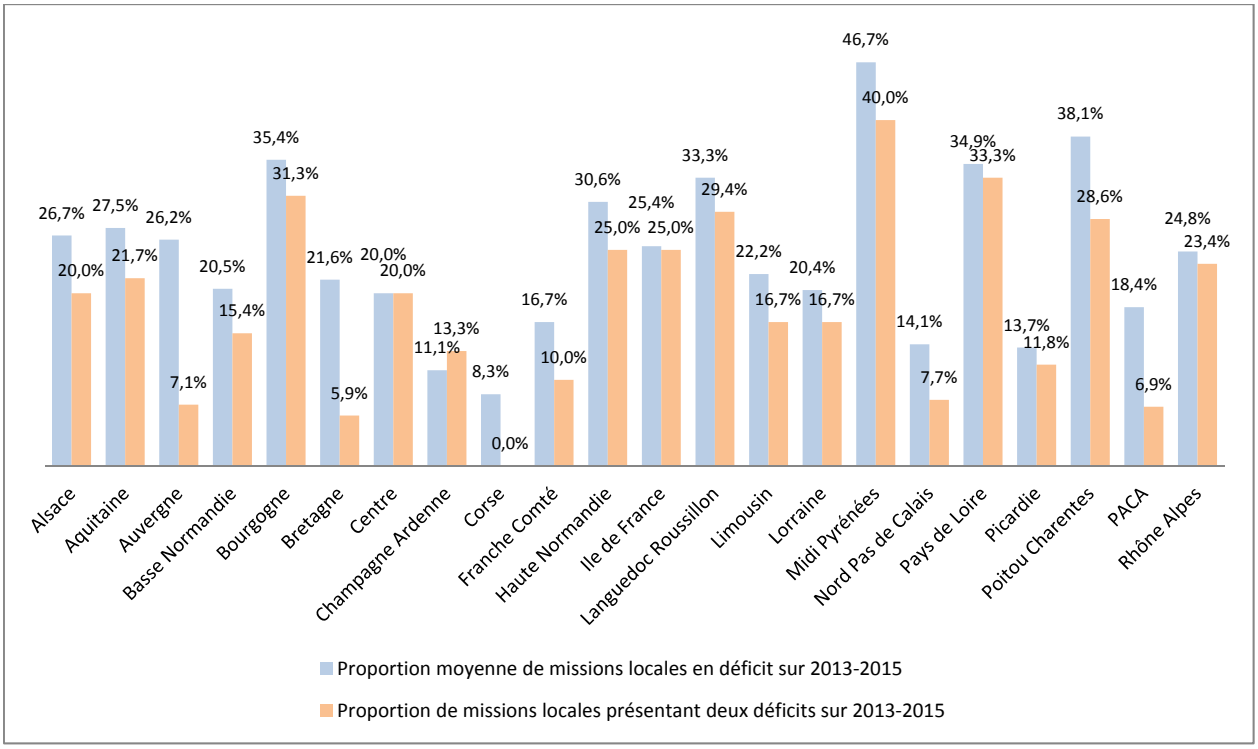
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Résultat agrégé des missions locales (k€)	4 900	-1 700	16 400	9 800	13 100	10 500
Résultat moyen (k€)	10,6	8,6	36,3	21,7	29,4	23,5
Nombre de ML en déficit	143	201	157	147	75	119
Résultat du premier décile (k€)	-26,9	-45,4	-28,2	-23,6	-11,5	-24,3
Résultat du neuvième décile (k€)	64	48,5	48,5	45,1	81,1	81,9
Résultat médian (k€)	5,2	1	3,3	4	13,7	10,3

Source : CNML-DGEFP - Bureau « Métier » ; base de données Icare ; Calculs de la misison

[50] On constate ensuite qu'une proportion non négligeable de missions locales présente chaque année un résultat en déficit. Si l'on excepte l'année 2014, c'est en effet plus du quart des missions locales qui sont déficitaires. Les missions locales ayant connu trois exercices déficitaires sur les trois dernières années sont cependant très peu nombreuses, 16 missions locales seulement étant dans ce cas. En revanche le nombre de missions locales affichant au moins deux déficits sur les trois dernières années s'élève à 86, soit un peu plus de 19 % de l'ensemble des missions locales. Il semble donc qu'un cinquième des missions locales soit confronté durablement à des difficultés financières.

[51] En l'absence de corrélation avec la taille, la ruralité ou la part respectives des financeurs de ces missions locales, il n'est pas possible d'établir un « portrait type » des ces missions locales. On peut néanmoins noter que certaines régions concentrent une proportion plus importante de missions locales en difficulté. En effet, en prenant comme indicateur la moyenne du nombre de missions locales déficitaires par région sur la période 2013-2015, on constate que dans 6 régions, plus de 30 % des missions locales en moyenne sont en déficit. Il s'agit des régions Midi-Pyrénées (46,7 %), Poitou-Charentes (38,1 %), Bourgogne (35,4 %), Pays de Loire (34,9 %), Languedoc-Roussillon (33,3 %) et Haute-Normandie (30,6 %).

Graphique 9 : Proportion moyenne de missions locales en déficit sur la période 2013-2015 par région (France métropolitaine)



Source : CNML-DGEFP Bureau « Métier » ; base de données Icare ; Calculs de la misison

3.2 Environ 30 % des missions locales présentent un niveau de trésorerie insuffisant

[52] La trésorerie des missions locales couvre en moyenne 2,4 mois de dépenses pour les années 2014 et 2015, niveau qui reste acceptable même s'il est inférieur à son niveau de 2008 qui était de 2,9 mois. Néanmoins, cette moyenne masque ici encore des disparités, une proportion importante de missions locales présentant un niveau de trésorerie trop faible.

[53] En effet, on constate que 30 % des missions locales disposent d'une trésorerie qui ne couvre pas plus d'un mois d'activité. Ces missions locales sont donc dans une situation précaire qui les rend très sensibles aux délais de versement des subventions. Dans ce contexte, le versement tardif des subventions par les collectivités territoriales ou le calendrier de versement des subventions liées à la Garantie jeunes peuvent fragiliser ces missions locales. Ce sujet a d'ailleurs été régulièrement abordé par les directeurs de missions locales rencontrés par la mission, qui ont déploré le caractère de plus en plus tardif de certains versements, qui les mettait en grande difficulté.

Tableau 9 : Trésorerie des missions locales

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Niveau de trésorerie moyen (en mois de charges)	1,84	1,75	1,80	1,99	2,37	2,5
Trésorerie du premier décile (en mois de charges)	-1,1	-1,38	-1	-0,87	-0,68	-0,73
Trésorerie du troisième décile (en mois de charges)	0,44	0,47	0,51	0,55	1,05	1,01
Niveau de trésorerie médian (en mois de charges)	1,64	1,62	1,75	1,66	2,25	2,45
Trésorerie du neuvième décile (en mois de charges)	4,98	4,81	4,88	4,88	5,33	5,89

Source : CNML-DGEFP Bureau « Métier » ; base de données Icare ; Calculs de la mission

[54] Inversement, on remarquera que certaines missions locales disposent d'un niveau de trésorerie très confortable puis que pour les années 2014 et 2015, 10 % des missions locales disposent d'une trésorerie couvrant 5 à 6 mois de charges.

3.2.1 Le niveau d'endettement des missions locales reste limité

[55] S'agissant de l'endettement des missions locales, celui reste limité avec un ratio moyen dettes financières/total passif de 2,06 %. Si ce ratio moyen est en légère amélioration, on constate néanmoins un écart d'endettement important entre les 10 % de missions locales les plus endettées et le reste de la distribution.

Tableau 10 : Endettement des missions locales

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Endettement moyen (dettes financières/total passif)	1,83 %	2,51 %	2,21 %	2,79 %	2,31 %	2,06 %
Niveau d'endettement du premier décile (dettes financières/total passif)	3,59 %	5,73 %	4,03 %	7,45 %	6,46 %	3,70 %
Niveau d'endettement du deuxième décile (dettes financières/total passif)	0,54 %	1,11 %	0,67 %	1,32 %	0,74 %	0 %

Source : CNML-DGEFP Bureau « Métier » ; base de données Icare ; Calculs de la mission

4. SI LA DEGRADATION DES RESULTATS RESTE LIMITEE EN 2015, ELLE POURRAIT S'AMPLIFIER EN 2016 SOUS L'EFFET DU NIVEAU PARFOIS INSUFFISANT DES FINANCEMENTS DEDIES AUX DISPOSITIFS SPECIFIQUES

4.1 Si l'observation des données ne traduit qu'une légère dégradation de la situation financière pour 2015, plusieurs éléments conduisent le réseau des missions locales à alerter sur ses difficultés actuelles et à venir

[56] L'observation de l'évolution des données financières sur la période 2010-2015 montre une très légère dégradation de la situation financière des missions locales pour 2015. Si le niveau de trésorerie n'est pas concerné par cette tendance, il connaît même une faible progression, on constate en effet une augmentation du nombre de missions locales en déficit ainsi qu'une dégradation des résultats présentés par les missions locales. Il convient toutefois de noter que cette dégradation reste modérée, ramenant la situation des missions locales à une situation comparable à celle de l'année 2013.

[57] Le réseau des missions locales alerte néanmoins sur les difficultés financières rencontrées par les structures. Ce sujet a été évoqué par l'ensemble des directeurs rencontrés par la mission et 90 % des directeurs ayant répondu au questionnaire qui leur avait été adressé[10] anticipant des difficultés budgétaires. L'UNML a également alerté à plusieurs reprises au cours de l'année 2016 sur les difficultés financières que rencontre actuellement le réseau, insistant notamment sur l'urgence de soutenir financièrement les missions locales.

[58] Ces craintes reposent sur la conjonction de plusieurs éléments qui viennent s'ajouter selon les directeurs de missions locales et les représentants du personnel rencontrés par la mission, à une sous évaluation de la subvention socle qui ne prend pas en compte le GVT. Parmi les éléments les plus régulièrement cités, en plus de la diminution (ou la menace de diminution dans certains cas) des subventions versées par certains financeurs, comme présenté plus haut, figurent aussi la fin du financement attaché à l'ANI jeunes de 2011, la diminution des crédits d'accompagnement versés par l'Etat dans le cadre des Emplois d'avenir (EAv) ou les modalités de financement de la Garantie jeunes que certains des acteurs jugent insuffisantes.

4.2 Le financement parfois insuffisant de certains dispositifs spécifiques risque de rompre un modèle économique dans lequel l'évolution très limitée de la subvention socle était compensée par les financements attachés à ces dispositifs

4.2.1 Les financements attachés aux Emplois d'avenir et à la Garantie jeune ne permet pas toujours aux missions locales de couvrir les frais engendrés par ces dispositifs

[59] Deux dispositifs sont majoritairement cités par les directeurs de missions locales pour expliquer la dégradation de la situation financière des missions locales à partir de 2016, les Emplois d'avenir et la Garantie jeunes.

[10] L'analyse des réponses à ce questionnaire est disponible en annexe V

4.2.1.1. Les missions locales sont confrontées à une diminution des crédits d'accompagnement en Emplois d'avenir qui ne correspond pas à l'évolution réelle de leur volumétrie

[60] S'agissant des Emplois d'avenir (EAv), plus de la moitié des directeurs de missions locales interrogés par questionnaire dénoncent la baisse des crédits d'accompagnement attachés à ce dispositif, qui ne correspondrait pas à l'évolution réelle de l'activité des missions locales, la totalité des directeurs rencontrés par la mission confirmant ce point.

[61] Si l'on compare l'évolution des crédits d'accompagnement au stock d'EAv, on constate en effet un décrochage qui se traduit pour les missions locales par une forme d'effet ciseau en matière de financement :

Tableau 11 : Evolution des crédits d'accompagnement EAv et du stock d'EAv

	2013	2014	2015	2016	2017
Crédits d'accompagnement (CP en M€ inscrits au PLF)		45	30	25	10 (auxquels viendront s'ajouter 15 M€ issus d'un appel à projet FSE)
Crédits EAv effectifs (données Chorus, CP en M€)	24,42	33,40	28,17		
Stock d'EAv en fin d'année	71 813	115 065	129 691	120 754 (au 31 août 2016)	
Objectif d'entrées en EAv inscrits au PLF	100 000	50 000 (objectif rehaussé à 95 000)	50 000 (objectif rehaussé à 85 000)	35 000 (objectif rehaussé à 65 000)	35 000

Source : DGEFP

[62] En effet si l'on rapporte les crédits EAv effectivement perçus au stock d'EAv en fin d'année on constate que le montant qui était de 340 € par EAv en 2013 chute à 290 € en 2014 puis à 217 € en 2015, soit une diminution de 36 % en deux ans. Si l'on se réfère aux crédits inscrits au PLF 2016, il est peu probable que la situation s'améliore en 2016.

[63] Interrogés par la mission sur ce point, les services de l'Etat, au niveau central comme au niveau déconcentré, ont indiqué que ce décrochage était normal car ces crédits d'accompagnement sont indexés sur les flux d'entrée et non sur le stock. Il faudrait donc voir ces crédits d'accompagnement comme des financements forfaitaires destinés à couvrir toute la durée de vie des EAv.

[64] Cette argumentation n'est toutefois pas apparue totalement convaincante aux yeux de la mission pour plusieurs raisons. On peut tout d'abord s'interroger sur cette indexation sur les flux d'entrée pour un dispositif qui peut durer entre 12 mois et 36 mois. En effet, compte tenu de cette indexation, les missions locales auront tout intérêt à limiter à 12 mois la durée de l'EAv pour limiter leurs coûts, ce qui n'est pas l'objectif recherché. Ensuite, on ne constate pas non plus de lien entre les objectifs d'entrées en EAv et les crédits d'accompagnement correspondants. Ce line est d'ailleurs d'autant moins évident que les objectifs d'entrées en EAv sont régulièrement revus à la hausse et ceci dans des proportions considérables (quasi doublement en 2014 et en 2016) sans que les crédits d'accompagnement soient modifiés. Ceci montre que les crédits d'accompagnement EAv sont davantage ajustés à la contrainte budgétaire qu'aux coûts réels engendrés par l'accompagnement des EAv.

4.2.1.2. Le financement de la Garanties jeunes peut être insuffisant pour les missions locales rurales ou celles qui sont confrontés à des frais immobiliers importants

[65] Concernant la Garantie jeunes, en se fondant sur l'analyse menée par le SGMAP, sur les éléments comptables fournis par certaines missions locales ainsi que sur une tentative de reconstitution des coûts moyens engendrés par la Garantie jeunes, il apparaît que ce dispositif peut être dans certains cas de figure sous-financé[11].

[66] En effet, les missions locales situées dans des zones où les coûts immobiliers sont élevés et qui ne disposent pas de locaux mis à disposition à titre gracieux ou quasi-gracieux constituent un premier groupe de missions locales pour lesquelles il est difficile de couvrir les frais engendrés par la Garantie jeunes.

[67] L'autre groupe de missions locales pour lesquelles la subvention versée peut être inférieure au coût réel de la Garantie jeunes est composé de missions locales rurales exerçant sur un territoire offrant un faible potentiel en matière de public éligible. En effet, non seulement ces missions locales sont confrontées à des frais importants du fait du manque de moyens de transports (frais de déplacement des conseillers, locations d'appartements ou de chambres pour les jeunes durant la période d'ateliers collectifs) mais de plus ce faible potentiel risque de rendre difficile l'atteinte de l'objectif quantitatif à partir duquel est déterminé 70 % de la subvention de 1 600 €. Enfin, ces missions locales de petite taille font face à des « coûts d'entrée » importants pour mettre en œuvre la Garantie jeunes (investissement immobilier, emploi de personnes pour assurer les tâches administratives et l'accueil), qui ne peuvent être « amortis » sur un nombre important de jeunes suivis.

4.2.2 La Garantie jeunes rompt un modèle économique dans lequel la mise en place de nouveaux dispositifs permettait de compenser les évolutions limitées de la subvention socle

[68] Il ressort des entretiens menés par la mission que les missions locales ont longtemps réussi à équilibrer leur budget au prix d'une pratique pouvant s'apparenter à une forme de cavalerie budgétaire. Les nouveaux dispositifs auxquels étaient attachés des financements dédiés se succédaient et permettaient de couvrir une éventuelle insuffisance de la progression de la subvention socle. En effet, le cahier des charges relativement souple de ces dispositifs et la faible spécificité des tâches attachées à leur mise en œuvre permettaient une certaine forme de mutualisation des moyens, les nouveaux financements obtenus pouvant alors être légèrement supérieurs aux coûts réels du nouveau dispositif.

[69] Avec la mise en place des Emplois d'avenir et plus encore de la Garantie jeunes ce modèle de financement est rompu.

[70] Concernant les EAv, comme cela a été montré précédemment, le sous financement du dispositif à partir de 2014 ne permet plus cette mutualisation des moyens.

[71] Concernant la Garantie jeunes, l'absence de souplesse concernant le cahier des charges et la spécificité du métier rendent la non fongibilité des crédits d'accompagnement tout à fait effective. De plus, non seulement les crédits d'accompagnement attachés à la Garantie jeunes ne peuvent être utilisés pour couvrir une éventuelle insuffisance de la subvention socle mais de plus, ils ne permettent pas dans certains cas de couvrir les coûts engendrés par la Garantie jeunes avec le risque d'amplifier les difficultés financières des missions locales. Il est alors probable que la situation financière des missions locales concernées par ce dernier cas se dégrade à partir de l'année 2016.

[11] Pour davantage de détails se référer à l'annexe III consacrée à la Garantie jeunes.

ANNEXE 2 : L'ACTIVITE, LES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS ET LES RESULTATS DES MISSIONS LOCALES

[72] Les missions locales mettent en œuvre un accompagnement global des jeunes âgés de 16 à 25 ans dans le but de favoriser leur insertion professionnelle et sociale. Cet accompagnement se caractérise par une « volumétrie » (un nombre de jeunes accueillis), une variété de dispositifs que les missions locales peuvent proposer (des dispositifs nationaux, locaux ou mis en place de la propre initiative des missions locales), et des moyens humains et financiers qui leur permettent de mettre en œuvre ces dispositifs.

[73] A l'issue des parcours ainsi proposés, les jeunes suivis en mission locales peuvent se trouver dans différentes situations : emploi (durable ou temporaire, dans le secteur marchand ou dans le secteur non marchand, aidé ou non, alternance, etc.), formation initiale ou continue, service civique, absence de sortie en emploi ou en formation. Pour une mission locale, la distribution des jeunes suivis en termes de situation à l'issue de l'accompagnement constitue un indicateur approprié pour mesurer les résultats de leur accompagnement, compte tenu du recours qu'elles font aux différents dispositifs à leur disposition.

[74] La présente annexe ambitionne de décrire le nombre et les caractéristiques des jeunes suivis par les missions locales, leur accès aux différents dispositifs d'accompagnement, les ressources humaines et financières mobilisées pour cet accompagnement, ainsi que les résultats obtenus en termes de situation des jeunes à l'issue des différents parcours.

[75] Cette analyse se fonde sur les informations extraites de la base de données I-Milo (*cf.* Encadré 1), qui compile l'ensemble des actions mises en œuvre par les missions locales en faveur des jeunes qu'elles suivent, à partir des dossiers constitués pour chacun d'entre eux et que leurs conseillers doivent renseigner en temps réel. Plus précisément, la mission a pu bénéficier d'une extraction de l'ensemble des indicateurs d'activité, de moyens et de résultats que les missions locales doivent suivre dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs signées avec les services de l'État. Ces indicateurs portent sur l'année 2015.

Encadré 1

La base de données I-Milo :

un système d'information, de gestion et de décision au service des missions locales

Le réseau des missions locales dispose d'un système d'information, dénommé I-Milo, qui recueille les données sur les jeunes suivis et leurs caractéristiques socio-économiques, les actions mises en œuvre en leur faveur, la situation des jeunes au cours et à l'issue de leur parcours d'accompagnement, les ressources humaines et les comptes (bilans et comptes de résultats) des structures associatives.

Cette base de données a pris la suite à partie de 2014 de deux sources distinctes antérieures :

- le fichier Parcours 3 qui enregistrait les données d'activité des missions locales ;

- La base de données Icare sur les comptes et les ressources humaines des missions locales

Suivant une recommandation du rapport de l'Inspection générale des finances de 2010[12], ces deux fichiers ont été fusionnés au sein du nouveau système d'information I-Milo, afin de faciliter le rapprochement de données d'activité, comptables et relatives aux ressources humaines des missions locales.

La gouvernance de ce système d'information a été clarifiée par rapport au dispositif antérieur, ainsi que le suggérait également l'Inspection générale des finances dans son rapport. La maîtrise d'ouvrage de I-Milo est assurée conjointement par le Conseil national des missions locales (CNML) et la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Elle bénéficie d'une assistance à maîtrise d'ouvrage qui incombe à une entité spécifique, dénommée « bureau métier », hébergée par la mission locale des Hautes-Pyrénées. Le prestataire chargé du développement et de la maintenance du système d'information est la société Similo.

Le système d'information I-Milo est constitué à partir du dossier qui est ouvert par chaque jeune qui est reçu en premier accueil par une mission locale. Il comporte les informations sur les caractéristiques socio-économiques du jeune, et sur les actions d'accompagnement entreprises en sa faveur, qui doivent être renseignées en temps réel par les conseillers. Il enregistre également des données sur la situation des jeunes pendant et à l'issue de leur parcours.

S'agissant des données comptables et relatives aux ressources humaines, elles constituent un sous-ensemble du système d'information I-Milo, qui reste dénommé Icare. Ces données remontent des missions locales au Conseil national des missions locales, avec une étape de validation par les services déconcentrés de l'administration de l'emploi, et intégrées à la base de données I-Milo.

Le système d'information I-Milo sert tout à la fois à la gestion par les missions locales de leur offre de services en faveur des jeunes, et à la collecte d'indicateurs permettant de mesurer cette activité et ses résultats sur la situation professionnelle et sociale des jeunes. Un système d'aide à la décision est en cours de développement, qui permettra aux conseillers de recevoir des propositions d'actions en fonction des caractéristiques socio-économiques de chaque jeune.

Les indicateurs des conventions pluriannuelles d'objectifs, dont la mission a obtenu l'extraction pour l'ensemble des missions locales, sont de bonne qualité : en particulier, ils présentent peu de valeurs manquantes. Certains aspects pourraient toutefois mériter des améliorations, tels que :

- la décomposition des « jeunes en demande d'insertion » (*cf. infra*, § 1.2) par caractéristiques socio-économiques (niveau de formation, identification dans cette population des jeunes ni en emploi, ni en formation, ni en stage, ou des jeunes résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville) ou par type de parcours proposé ; l'absence de ces données dans l'extraction communiquée à la mission l'a conduite à appréhender le contexte socio-économique auquel font face les missions locales par les caractéristiques des jeunes en contact, une notion moins précise, ce qui a pu affecter les résultats présentés dans les développements suivants ;

- les données sur les sorties de chacun des parcours d'accompagnement nationaux (CIVIS, Garantie jeunes, etc.), et non seulement de l'ensemble indistinct de ces parcours ; ces données sont aussi les seules sur lesquelles on observe des valeurs « autres non précisés » relativement importantes (environ 5 %).

Malgré ces réserves, la mission juge positivement les investissements réalisés dans le système d'information des missions locales au cours des dernières années, et recommande de poursuivre les efforts d'appropriation de la richesse de données qu'il recèle par l'ensemble du réseau, en mobilisant notamment les animations régionales des missions locales.

[12] Inspection générale des finances, *Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, rapport n° 2010-M-019-02, juillet 2010.

[76] Les développements qui suivent traitent :

- du nombre et des caractéristiques socio-économiques des jeunes suivis en missions locales (1) ;
- des dispositifs nationaux, locaux, ou à l'initiative des missions locales, qui sont proposés aux jeunes (2) ;
- des moyens humains et financiers mis en œuvre par les missions locales pour concrétiser leur offre d'accompagnement (3) ;
- des situations que connaissent les jeunes à l'issue des différents parcours d'accompagnement, qui peuvent constituer une mesure des résultats des actions mises en oeuvre par les missions locales (4) ;
- de l'analyse, au moyen d'indicateurs statistiques élémentaires, des relations existant entre les moyens mis en œuvre, le volume de l'activité et les résultats obtenus par les missions locales (5).

1. L'ACTIVITE DES MISSIONS LOCALES EN 2015

1.1 Environ 1,5 million de jeunes sont en contact avec les missions locales

[77] En 2015, 1 511 000 jeunes ont eu un contact[13] avec une des 444 missions locales pour lesquels on dispose de données d'activité[14], dont 451 000 dans le cadre d'un premier accueil. En moyenne, chaque mission locale est donc en contact avec 3 410 jeunes environ, dont 1 020 en premier contact.

[78] Cependant, il existe une forte dispersion autour de ces moyennes :

- la plus « petite » mission locale » est en contact avec 737 jeunes : il s'agit de la mission locale d'Autun ;
- la plus « grande » est en contact avec 28 652 jeunes : il s'agit de la mission locale de Paris.
- Globalement, l'écart-type de la distribution du nombre de jeunes en contact par mission locale s'élève en effet à 2 862, et celui de la distribution du nombre de premiers accueils à 812[15]. Les effectifs médians s'établissent à 2 591 jeunes en contact et 786 premiers accueils. Le graphique 1 ci-dessous décrit la répartition des 444 missions locales selon le nombre de jeunes en contact et en premier accueil.

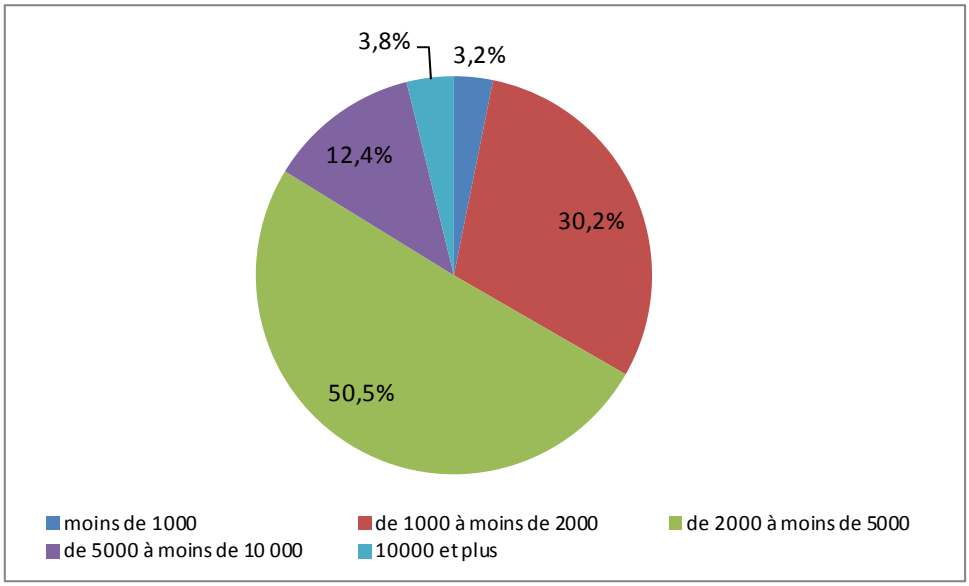
[13] La notion de contact désigne des situations potentiellement très diverses. Ainsi, un premier accueil en mission locales, éventuellement non suivi par des entretiens ultérieurs, compte pour un contact au même titre qu'un parcours intensif tel que la « garantie jeunes ».

[14] Les données relatives à la PAIO de Fécamp, qui s'est jointe à une mission locale d'un territoire plus large, ne sont pas prises en compte.

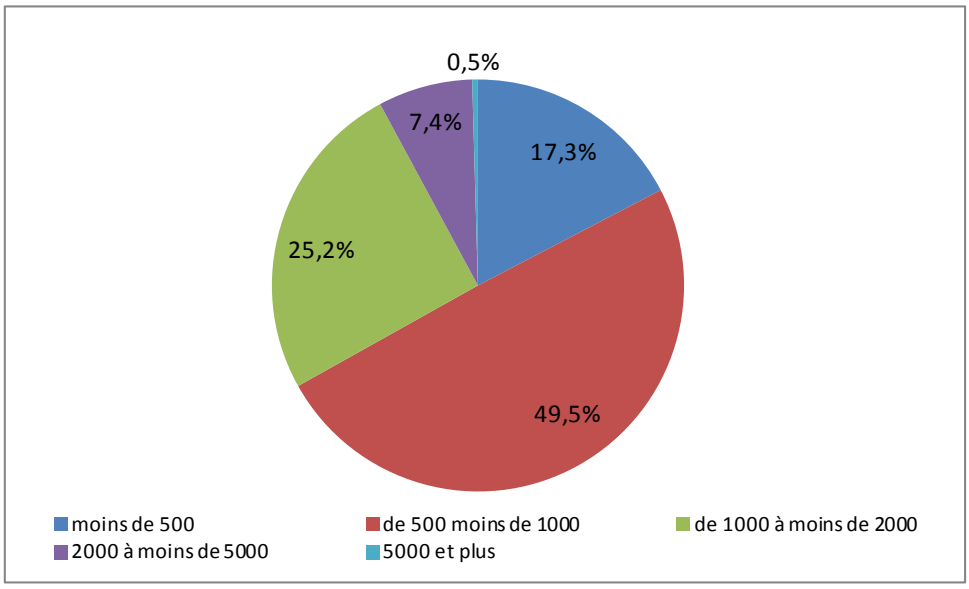
[15] L'écart-type d'une distribution statistique est la racine carrée de la moyenne des écarts quadratiques des valeurs de cette série à sa moyenne.

Graphique 1 : Répartition des missions locales par :

Nombre de jeunes en contact en 2015



Nombre de premiers accueils en 2015



Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données I-Milo.

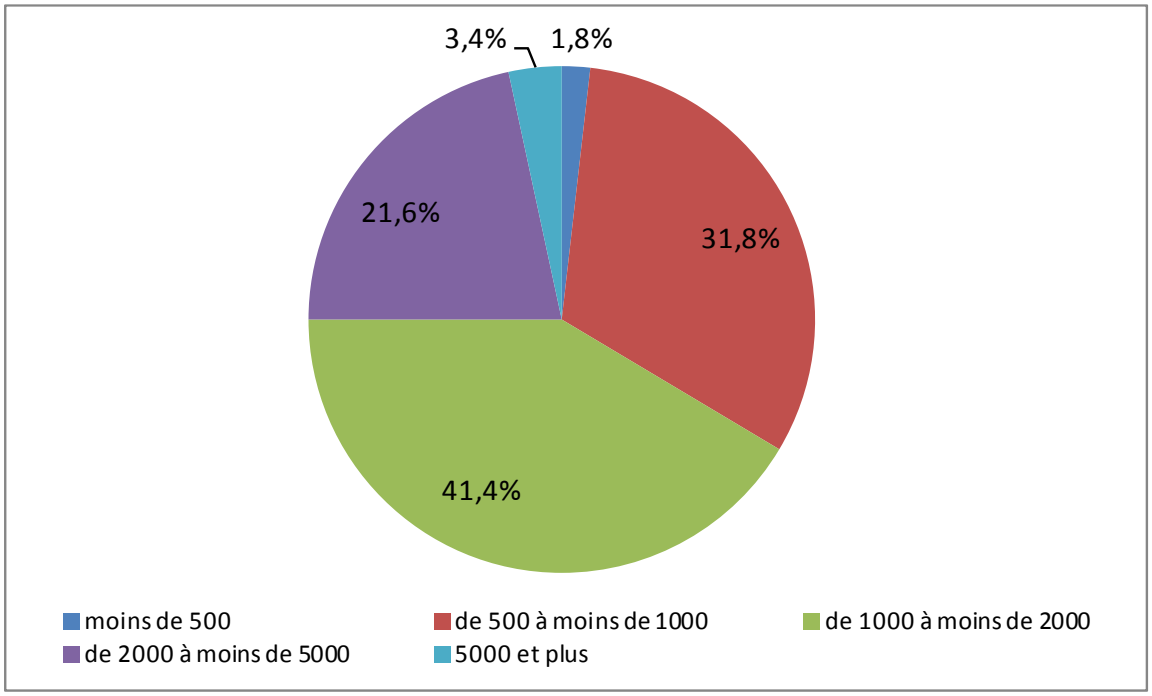
1.2 L'accompagnement des jeunes en contact avec les missions locales peut être plus ou moins intensif, ce qui conduit à retenir la notion de « jeune en demande d'insertion » pour qualifier une relation suivie avec la structure

[80] Cependant, le simple décompte des jeunes ayant eu un contact ou un premier accueil donne une image déformée de l'activité des missions locales. En effet, un premier accueil peut ne pas déboucher sur un suivi durable du jeune par la mission locale. De même un jeune en contact peut avoir eu un nombre variable d'entretiens avec un conseiller de mission locale, ou avoir été intégré à un parcours d'accompagnement spécifique. Il y a donc lieu de retenir une définition plus stricte permettant une comparaison plus rigoureuse de l'activité des missions locales.

[81] Le système d'information des missions locales retient ainsi la notion de jeune en demande d'insertion (JDI), correspondant à la situation d'un jeune ayant bénéficié au cours des cinq derniers mois d'un entretien individuel, ou d'une participation à un atelier, ou encore d'une information collective. Avec cette définition, le nombre de jeunes en demande d'insertion s'élève au total à 737 000 en 2015, et en moyenne à 1 660 par mission locale.

[82] Suivant cet indicateur, l'activité des missions locales présente encore une forte dispersion, puisqu'elle s'étage entre 360 et 12 800 jeunes en demande d'insertion, et présente une valeur médiane égale à 1 284 jeunes et un écart-type égal à 1 248 jeunes. Le graphique 2 suivant donne la répartition des missions locales par nombre de jeunes en demande d'insertion suivis.

Graphique 2 : Répartition des missions locales par nombre de jeunes en demande d'insertion en 2015



Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données I-Milo.

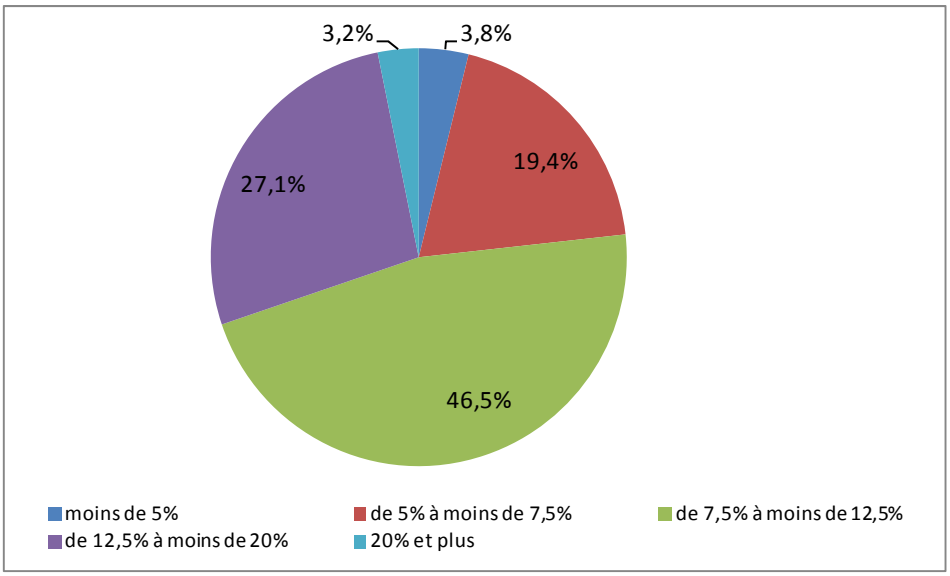
[83] Ces premières données traduisent en fait les différences de taille des ressorts des missions locales ou de densité de la population qui y réside. Pour apprécier plus justement l'activité des missions locales, il est pertinent de rapporter le nombre de jeunes accueillis à la population des 16-25 ans dans le territoire qu'elle couvre[16].

1.3 Les jeunes en demande d'insertion représentent 9,5 % de l'ensemble de la population âgée de 16 à 25 ans

[84] Lorsque l'on tient compte de la population des 16-25 ans résidant sur le territoire couvert par les missions locales, on observe qu'en moyenne ces dernières suivent un nombre de jeunes en demande d'insertion qui représente 9,5 % des jeunes âgés de 16 à 25 ans[17].

[85] La mission locale la moins « active » suit, à titre de jeunes en demande d'insertion, 2,5 % de la population âgée de 16 à 25 ans de son ressort, tandis que la plus « active » en suit plus de 31 %. La valeur médiane de ce ratio des jeunes en demande d'insertion à la population des 16-25 ans s'établit à 10,7 %, et son écart-type à 4,3 %. Le graphique 3 suivant présente la distribution des missions locales selon la part des jeunes en demande d'insertion qu'elles suivent dans la population des 16-25 ans. Au total, la prise en compte de la taille en termes démographiques des territoires couverts par les missions locales réduit de moitié la variabilité du nombre de jeunes qu'elles suivent, mesurée par le coefficient de variation[18].

Graphique 3 : Répartition des missions locales par le ratio du nombre de jeunes en demande d'insertion à la population des 16-25 ans en 2015



Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données I-Milo.

[16] La DARES a communiqué à la mission des effectifs de jeunes âgés de 16 à 25 ans dans les territoires couverts par les 445 missions locales. Ces données ont été actualisées pour 2015, par application uniforme du taux d'évolution « France entière » de cette population entre le 1er janvier 2013 et le 1er janvier 2016, cette information étant disponible sur le site Internet de l'Insee.

[17] Le calcul a été effectué sur 443 missions locales, du fait de l'indisponibilité des données de population de Mayotte.

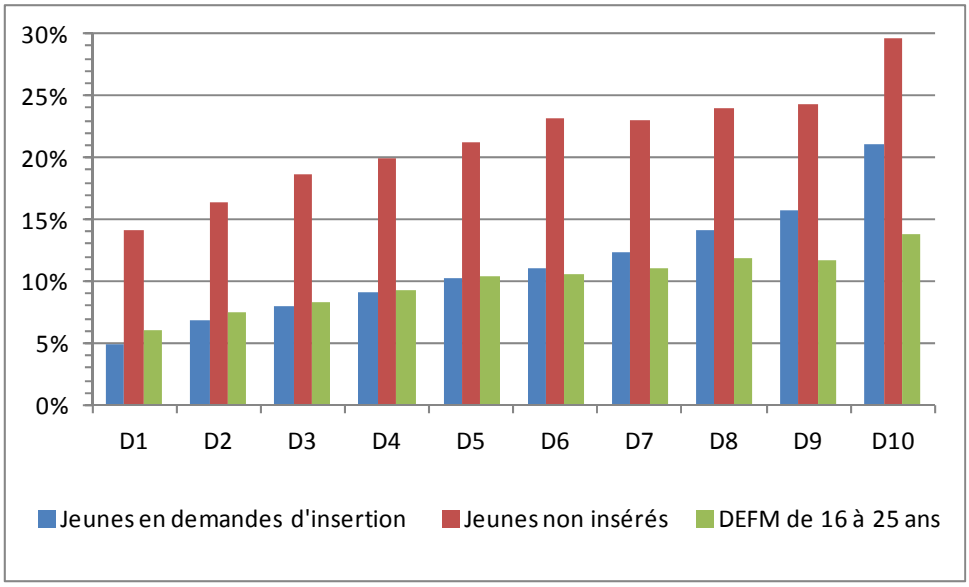
[18] Le coefficient de variation d'une série statistique est le rapport de son écart-type à sa moyenne. Il informe sur la concentration de la distribution de cette série autour de sa valeur moyenne.

1.4 Les caractéristiques socio-économiques des jeunes dans les territoires couverts par les missions locales, notamment la proportion de jeunes non insérés, déterminent également leur activité

[86] L'hétérogénéité reste cependant forte entre les missions locales en termes d'activité, même après correction du potentiel de jeunes résidant dans leurs ressorts. La variabilité résiduelle peut s'expliquer par une concentration plus ou moins forte, dans les territoires couverts par les missions locales, de jeunes en grande difficulté d'insertion professionnelle et sociale, qui sont particulièrement susceptibles de recourir à leur offre de services. Or la base de données I-Milo permet de tenir compte de cette caractéristique socio-économique, puisqu'elle comporte une estimation du nombre de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en stage (« NEET » : *neither in employment nor in education and training*) : il s'agit d'une estimation transmise par la DARES, à partir de données de l'Insee, du nombre de jeunes non insérés, c'est-à-dire les jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en stage. Elle dénombre également les jeunes demandeurs d'emploi en fin de mois de catégorie A (DEFM – A). Si la population totale âgée de 16 à 25 ans est un indicateur de la taille des missions locales en termes de population de son ressort, elle inclut les jeunes en emploi et en formation qui ne sont qu'occasionnellement appelés à solliciter les services des missions locales. Le groupe des jeunes qui ne sont ni en emploi ni en formation constitue la référence la plus pertinente pour apprécier l'activité des missions locales. On s'attend en effet à ce que le nombre de jeunes suivis en mission locale soit d'autant plus important, toutes choses égales par ailleurs, que la proportion de jeunes qui ne sont ni en emploi ni en formation est plus importante parmi les 16-25 ans dans la zone couverte par la mission locale.

[87] Ce deuxième ajustement, qui porte sur les caractéristiques socio-éducatives des jeunes résidant dans les territoires où opèrent les différentes missions locales, étant prise en compte, il s'avère que ces dernières tendent à accueillir un nombre de jeunes d'autant plus important que la part de jeunes sans emploi ni formation, ou de demandeurs d'emploi, en part de la population des 16-25 ans est plus élevée. Le graphique 4 ci-dessous décrit les valeurs moyennes de la part des jeunes en demande d'insertion suivis en missions locales, du taux de jeunes non insérés, et du taux de jeunes DEFM de catégorie A, par déciles de missions locales triées selon la part des jeunes en demande d'insertion dans la population des 16-25 ans. Le graphique 4 fait ainsi apparaître une relation croissante entre, d'une part la proportion de jeunes en demande d'insertion dans l'ensemble de la population des 16-25 ans dans le ressort des missions locales, et d'autre part la part des jeunes non insérés – ni emploi, ni en formation, ni en stage – et des demandeurs d'emploi de catégorie A dans cette même population. La corrélation entre ces trois variables est forte : le coefficient de corrélation entre la part des jeunes en demandes d'insertion et celle des jeunes non insérés est de 60 %, et celui entre la part des jeunes en demande d'insertion et la part des DEFM de catégorie A est de 63 %.

Graphique 4 : Taux de jeunes en demande d'insertion, de jeunes non insérés et de DEFM âgés de 16 à 25 ans, en part de la population âgée de 16 à 25 ans, par déciles de missions locales triées selon le taux de jeunes en demande d'insertion, en 2015



Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données I-Milo.

[88] Cependant, ces statistiques soulignent que 40 % environ de la variabilité de l'activité des missions locales ne s'explique pas par les caractéristiques socio-économiques de jeunes des territoires couverts. On observe seulement une légère corrélation négative (-15 %) entre cette activité et le ratio des jeunes non insérés dans les premiers accueils aux jeunes non insérés dans les ressorts des missions locales. Cela suggère que les missions locales qui déploient le plus d'efforts pour repérer les jeunes les plus fragiles et leur offrir des accompagnements adaptés sont en contact avec un nombre de total de jeunes légèrement plus faible, en proportion de la population des 16-25 ans. Cet impact reste toutefois limité, car la variabilité de la part des jeunes non insérés dans les premiers accueils est faible, sa valeur moyenne étant très élevée (85,2 %).

2. L'OFFRE D'ACCOMPAGNEMENT DES MISSIONS LOCALES EN 2015

[89] Lorsqu'il entre en contact avec une mission locale, un jeune bénéficie d'un premier entretien, qui donne lieu à un diagnostic de ses acquis en termes de formation et de qualification et de sa situation professionnelle. Il peut ensuite lui être proposé d'entrer dans un parcours d'accompagnement national ou local, au cours duquel lui seront proposés des immersions en situation professionnelle ou des formations.

2.1 Les missions locales proposent des parcours d'accompagnement nationaux et locaux

[90] Les parcours d'accompagnement nationaux décrits dans la base de données I-Milo comprennent :

- le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) ;
- le parcours personnalisé d'accompagnement vers l'emploi (PPAE), soit le suivi des jeunes demandeurs d'emploi par les missions locales dans le care du partenariat renforcé avec Pôle Emploi ;
- la « garantie jeunes » ;

- les programmes mis en œuvre dans le cadre de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 7 avril 2011 sur l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans leur accès à l'emploi (« décrocheurs », diplômés de l'enseignement supérieur en difficulté d'insertion, autres jeunes diplômés rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle).

[91] Les parcours d'accompagnement locaux consistent dans la majorité des cas en des offres de formation financées en dehors des programmes nationaux, le plus souvent sous la forme de formations prescrites dans l'offre proposée par les programmes élaborées par la région.

2.2 En 2015, 570 000 jeunes étaient présents dans des parcours d'accompagnement nationaux et locaux

[92] La base de données I-Milo permet de dénombrer les entrées et le « stock » de jeunes suivis en mission locale et intégrés à un parcours d'accompagnement national ou local. Elle ne fournit cependant que des informations fragmentaires sur les orientations – emploi, formation, service civique – de l'ensemble des jeunes dans le cadre des parcours nationaux. En revanche, elle comporte des indicateurs plus détaillés pour des sous-ensembles de jeunes : jeunes ayant passé, respectivement, leur 4ème ou leur 12ème mois dans le parcours d'accompagnement. Mais elle ne détaille pas pour l'heure la nature des parcours d'accompagnement locaux suivis par les jeunes.

[93] Le tableau 1 ci-dessous présente le nombre et la proportion, en part des personnes suivies en mission locale, des jeunes entrés (flux) ou présents (stock) dans un programme d'accompagnement national ou régional. Il traduit la capacité des missions locales de proposer un volume de parcours d'accompagnement proportionné (80 %) aux flux de premiers accueils. En revanche, dans le stock de jeunes en contact avec les missions locales, la part des participants à des parcours d'accompagnement nationaux et locaux est minoritaire, ce qui traduit la permanence d'un groupe important de jeunes pour lesquels une offre d'accompagnement initiale n'a pas suffi à améliorer leur insertion professionnelle et sociale.

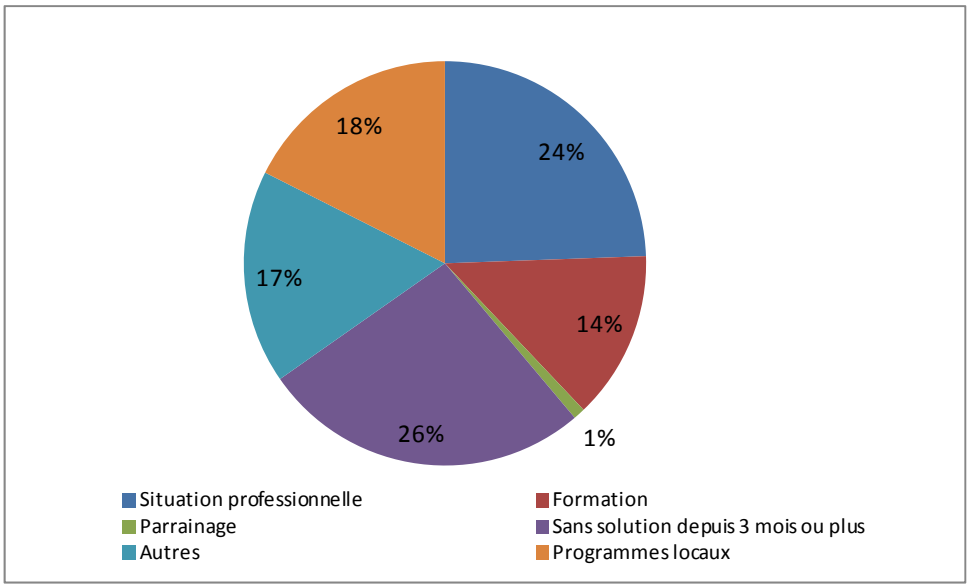
Tableau 1 : L'offre de parcours d'accompagnement nationaux et régionaux par les missions locales en 2015

	Effectif	**%**
Jeunes en premier accueil (flux)	451 132	
- entrés en parcours d'accompagnement nationaux	298 271	66,1 %
- entrés en parcours d'accompagnement régionaux	62 234	13,8 %
- ensemble des entrées en parcours nationaux et régionaux	360 505	79,9 %
Jeunes en contact (stock)	1 511 070	
- présents en parcours d'accompagnement nationaux	470 384	31,1 %
- présents en parcours d'accompagnement régionaux	100 183	6,6 %
- ensemble des présents en parcours nationaux et régionaux	570 567	37,8 %

Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données I-Milo.

[94] Lorsque l'on considère l'ensemble des jeunes présents en parcours d'accompagnement national ou local, leurs situations à la fin 2015 se distribuent selon le profil donné au graphique 5 ci-dessous. Ainsi, les jeunes en parcours d'accompagnement national représentent 82 % de l'ensemble, dont 24 % sont en situation professionnelle, 14 % en formation, 1 % en parrainage, 26 % sans solution depuis plus de trois mois et 17 % en situation non spécifiée[19]. Les situations professionnelles sont dans 26 % des cas des immersions en entreprise, dans 79 % des emplois (dont 24 % d'emplois durables – en contrat à durée indéterminée ou supérieure à six mois -, 7 % de formules en alternance et 2 % en service civique[20].

Graphique 5 : Répartition des jeunes suivis par les missions locales dans le cadre des programmes d'accompagnement nationaux et régionaux en 2015



Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données I-Milo.

2.3 Le système d'information des missions locales permet d'observer la situation des jeunes au cours de leurs parcours d'accompagnement

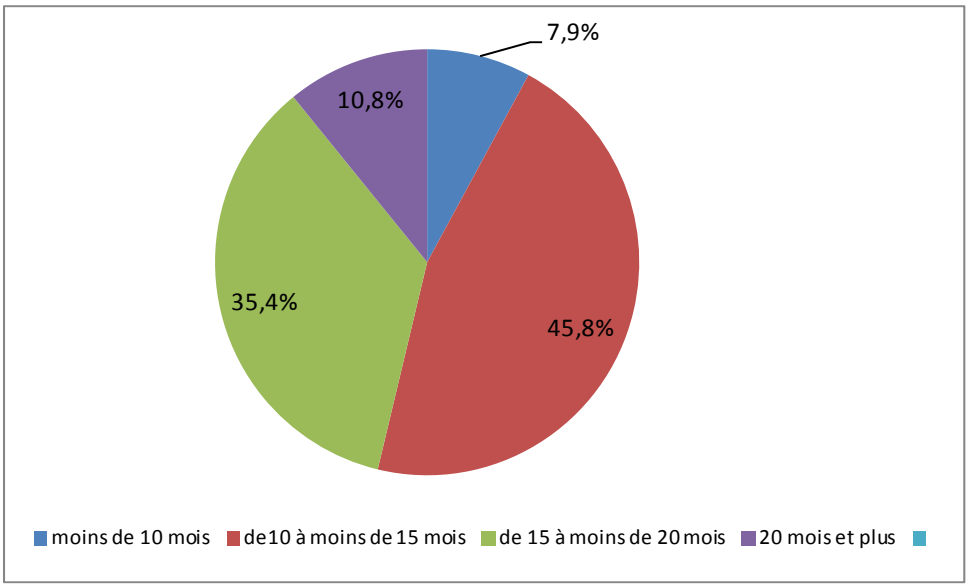
[95] Dans le cadre de la convention pluriannuelle d'objectifs entre l'État et les missions locales, des indicateurs de l'activité de ces dernières ont été déterminés. Ils portent, notamment, sur la proportion de jeunes en parcours d'accompagnement national ayant démarré une situation d'emploi ou de formation au cours, respectivement, des quatre ou des douze premiers mois du parcours. Ainsi, en 2015 :

- 42 % des jeunes en parcours d'accompagnement national depuis au moins quatre mois ont débuté au moins une situation d'emploi ou de formation durant les quatre premiers mois de parcours ;
- 62 % des jeunes en parcours d'accompagnement national depuis au moins douze mois ont débuté au moins une situation d'emploi ou de formation durant les douze premiers mois du parcours.

[19] Il s'agit probablement de jeunes sans solution d'insertion dans les trois premiers mois de l'accompagnement.
[20] Le total de cette répartition dépasse 100 % car il peut y avoir des doubles comptes, par exemple entre emploi durable et alternance.

[96] La durée moyenne dans un parcours d'accompagnement national, mesurée sur l'ensemble des jeunes sortis du parcours en 2015, soit 358 000 personnes, est de 16 mois. Dans une mission locale sur douze, cette durée moyenne est inférieure à dix mois, tandis que dans une sur dix, elle est supérieure à vingt mois (cf. Graphique 6).

Graphique 6 : Répartition des missions locales selon la durée moyenne des parcours d'accompagnement nationaux en 2015



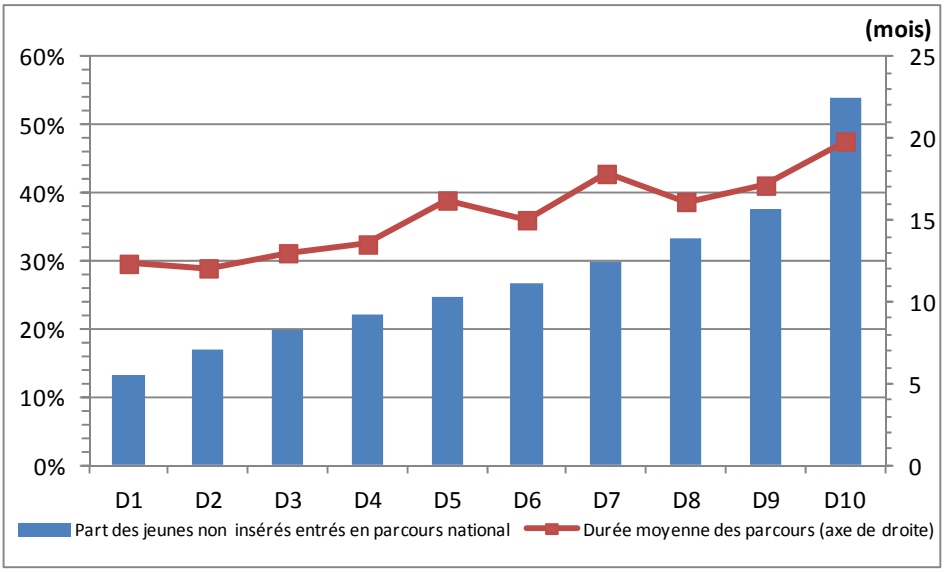
Source : *CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données I-Milo.*

2.4 Les caractéristiques des jeunes entrant en parcours d'accompagnement national, notamment la proportion de jeunes non insérés, sont inégales selon les missions locales, ce qui se traduit par des durées variables des parcours d'accompagnement

[97] La part des jeunes non insérés dans les parcours d'accompagnement nationaux, au moment de la contractualisation, est tout-à-fait déterminante (85,4 % en moyenne, du même ordre que la part des jeunes non insérés dans les premiers accueils), et relativement homogène entre missions locales (l'écart-type s'établit à 4,2 %). Cependant, le nombre de jeunes non insérés suivis dans le cadre de parcours d'accompagnement nationaux ne représente au total que 26,6 % de l'ensemble de cette population, avec toutefois une forte hétérogénéité : sur les 443 missions locales pour lesquelles la mission dispose de données, 40 accueillaient en 2015 en parcours d'accompagnement national moins de 15 % du potentiel de jeunes non insérés dans leur ressort, tandis que 51 en accueillaient plus de 40 %.

[98] Une certaine corrélation (38 %) existe entre le taux d'accueil de jeunes non insérés en parcours d'accompagnement nationaux et la durée du parcours (cf. Graphique 7). Ainsi, les 10 % de missions locales les moins enclines à repérer des jeunes non insérés et à les intégrer à des parcours d'accompagnement nationaux présentent une durée moyenne de parcours de 12,3 mois. En revanche, les 10 % de missions locales qui réalisent les meilleurs taux de couverture des jeunes non insérés dans les parcours d'accompagnement nationaux présentent une durée moyenne de 19,8 mois.

Graphique 7 : Durée moyenne en mois des parcours d'accompagnement nationaux, par déciles de missions locales triées par le taux d'accueil des jeunes non insérés dans ces parcours, en 2015



Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données I-Milo.

[99] Au total, l'offre d'accompagnement proposée par les missions locales paraît fortement ciblée sur les jeunes qui ne sont ni en emploi ni en formation. Cependant, les différences importantes observées entre structures quant à leur capacité à orienter le plus grand nombre de jeunes non insérés dans les parcours d'accompagnement nationaux, compte tenu du potentiel de jeunes en situation de précarité présents dans leurs territoires, suggèrent l'existence de marges de progrès du réseau dans le repérage de ces jeunes et dans l'adaptation de leur offre d'accompagnement à leurs besoins d'insertion professionnelle et sociale.

3. LES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS MIS EN ŒUVRE PAR LES MISSIONS LOCALES

[100] Pour réaliser le suivi du volume de jeunes décrit précédemment et leur proposer des offres d'accompagnement plus ou moins intensives, les missions locales mettent en œuvre des moyens humains et financiers importants.

[101] A partir des données comptables et du bilan des ressources humaines des missions locales, tirées de la base de données Icare intégrée au système d'information I-Milo (cf. supra, Encadré 1), la mission s'est attachée à analyser les effectifs, les coûts salariaux, par suite l'ensemble des coûts, et au final les coûts moyens de l'accompagnement des jeunes en contact avec les missions locales.

3.1 Les effectifs des missions locales

[102] Le réseau des missions locales emploie environ 13 500 personnes en 2015, soit en moyenne 30 personnes par mission locale. En équivalent temps plein (ETP), cet effectif se monte à 11 855 en 2015, ou 26,6 ETP par mission locale. En outre, les missions locales bénéficient de 351 ETP mis à disposition, principalement à titre onéreux, dont 46 par Pôle Emploie, et de 194 ETP dans le cadre du service civique. En fonction de la population couverte ou de l'activité de chaque structure, il existe une grande variabilité des effectifs : la plus petite mission locale emploie 8 personnes, et la plus importante 220 personnes.

[103] La convention collective des personnels des missions locales, qui fait l'objet d'une présentation détaillée à l'annexe IV, distingue différents métiers et en leur sein plusieurs niveaux :

- les métiers de l'accompagnement : chargé d'accueil, conseiller de niveau 1 ou 2, responsable de projet ;
- les métiers support : assistant administratif, assistant de direction, assistant de gestion, assistant financier, assistant informatique, chargé d'animation, chargé de communication, chargé de documentation ;
- l'encadrement : responsable de secteur, directeur.

[104] Le tableau 2 ci-dessous présente la répartition des effectifs en ETP par métiers et niveaux.

Tableau 2 : Effectifs des missions locales par métiers et niveaux en 2015 (équivalents temps plein)

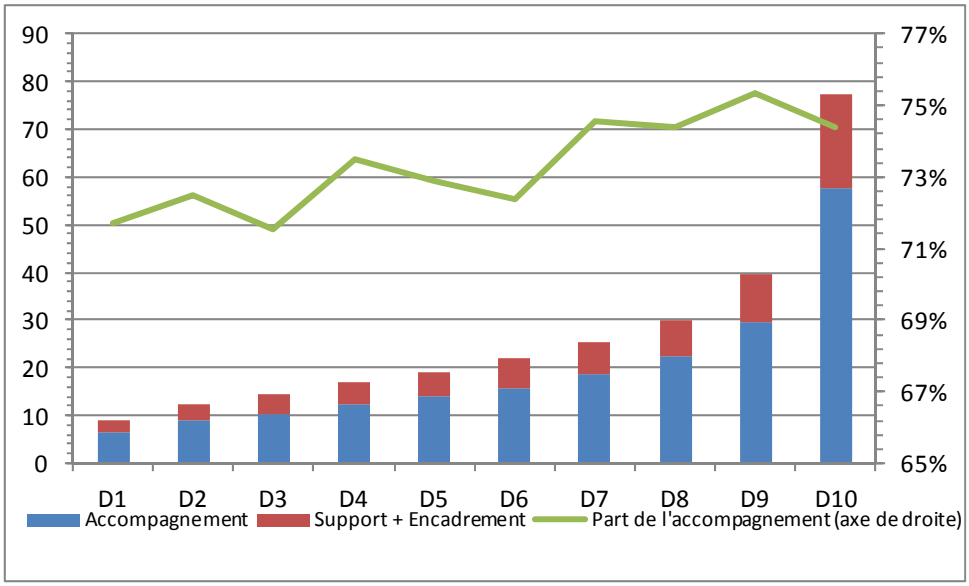
	ETP	%
Accompagnement	**8 747**	**73,8 %**
- chargés d'accueil	1 101	9,3 %
- conseillers de niveau 1	2 733	23,1 %
- conseillers de niveau 2	4 226	35,6 %
- responsables de projet	686	5,8 %
Support	**1 728**	**14,6 %**
- assistant administratif	632	5,3 %
- assistant de direction	303	2,6 %
- assistant de gestion	223	1,9 %
- assistant financier	178	1,5 %
- assistant informatique	112	0,9 %
- chargé d'animation	132	1,1 %
- chargé de communication	88	0,7 %
- chargé de documentation	59	0,5 %
Encadrement	**1 072**	**9,0 %**
- responsable de secteur	589	5,0 %
- directeur	483	4,1 %
Autres (hors convention collective)	**309**	**2,6 %**
Total	**11 855**	**100,0 %**

Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données Icare.

[105] La part des emplois directement dédiés à l'accompagnement des jeunes accueillis en missions locales s'élève à près des trois quarts (73,8 %). Ce ratio varie selon la taille des missions locales mesurée par leur nombre total d'ETP, de 72 % dans les 10 % de missions locales les plus petites en effectifs à 75 % dans les plus grandes (cf. Graphique 8).

[106] Les plus petites missions locales subissent en effet des indivisibilités (direction, administration et gestion, informatique, etc.) qui les contraint à consacrer une part relativement plus importante de leurs ressources humaines aux fonctions support. Mais on note également que cette part plafonne dans les missions les plus grandes, signe possible de contraintes organisationnelles spécifiques.

Graphique 8 : Part des emplois dédiés à l'accompagnement des jeunes et nombre moyen d'ETP, par déciles de missions locales triées par le nombre total d'ETP, en 2015



Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données Icare.

3.2 Les charges de personnel des missions locales

[107] En 2015, les charges de personnels (rémunérations brutes, dont traitements et primes, et prélèvements sociaux à la charge des employeurs) se sont élevées à 445,4 millions, soit près de 70 % de l'ensemble de leurs charges. En s'appuyant sur les données sur les rémunérations brutes moyennes des salariés des missions locales en 2014 présentées dans l'annexe IV à partir des données publiées annuellement par l'Union nationale des missions locales (UNML), et en procédant à une actualisation de 2 % pour passer en valeur 2015, la mission évalue à 26 700 € par an la rémunération brute moyenne d'un salarié d'une mission locale directement affecté à l'accompagnement des jeunes peut être estimé à 26 700 euros par an en 2015,et à 30 300 euros par an la rémunération moyenne brute d'un salarié affecté aux fonctions support ou exerçant une responsabilité d'encadrement. Les rémunérations et charges sociales afférentes à l'accompagnement des jeunes représenteraient ainsi, selon l'estimation de la mission, 71,5 % des charges de personnel des missions locales.

[108] La mission relève que 54 missions locales, soit une sur huit environ, présentent des ratios de rémunérations et charges sociales afférentes aux fonctions support et à l'encadrement supérieurs à 40 %. Il s'agit de missions locales de taille sensiblement inférieure à la moyenne sur l'ensemble des structures (19,8 ETP en moyenne dans ce sous-ensemble). D'une façon générale, la part des fonctions support et encadrement dans l'ensemble des charges de personnel diminue avec la taille des missions locales, ce qui confirme le constat, établi au § 3.1 précédent d'un poids plus faible des emplois dédiés à l'accompagnement dans les plus petites missions locales (cf. Graphique 8 précédent). Ceci questionne la pertinence du maillage territorial des missions locales et soulève l'enjeu d'une plus forte mutualisation de ces fonctions, particulièrement dans les zones rurales, où les difficultés spécifiques de repérage des jeunes et les coûts de déplacement induits par l'étendue de ces territoires s'ajoutent au handicap structurel lié à la taille restreinte des structures.

[109] La mission a également remarqué la forte hétérogénéité existant au sein du groupe des 10 % de missions locales présentant les charges de personnel les plus importantes. Ce groupe présente la part des rémunérations au titre des fonctions support et de l'encadrement la plus faible (26,5 %), mais avec des disparités difficilement explicables par des différences de contexte social : ce ratio dépasse ainsi 40 % dans trois des quatre missions locale de l'Île de la Réunion, et 30 % à Montpellier, Nantes et Toulouse ; en revanche il est de 15 % à Marseille et de 18 % au Mans. La mission n'a pas trouvé d'explications à ces disparités, mais incline à penser que des gains d'efficience existent aussi parmi les structures les plus importantes,

3.3 Le coût moyen de l'accompagnement des jeunes par les missions locales, et la répartition de ces coûts entre financeurs

[110] La mission n'a pas poussé plus loin qu'au travers des estimations précédentes l'analyse de l'ensemble des coûts des missions locales. Elle n'a notamment pas imputé entre fonctions « accompagnement » et « support – encadrement » les charges autres que de personnel. Cependant, compte tenu de l'importance de ces dépenses dans l'ensemble des charges des missions locales (69,6 % en moyenne, avec de fortes variations entre structures, (cf. Annexe I), la mission considère pouvoir raisonnablement approximer, dans chaque mission locale et au niveau agrégé, la répartition de l'ensemble des charges entre « accompagnement » et « support – encadrement » par les parts respectives de ces fonctions dans les seules charges de personnel. A l'échelle de l'ensemble des missions locales, cette répartition serait donc de 71,5 % pour l'accompagnement et de 28,5 % pour les fonctions support et l'encadrement.

[111] Les charges globales des missions locales se sont élevées à 641 M€ en 2015. Elles ont été couvertes à hauteur de 97,4 % (soit 624 M€) par les subventions d'exploitation et des contributions volontaires en nature attribuées aux missions locales par les différents financeurs : État – conventions pluriannuelle d'objectifs et crédits non fongibles sur dispositifs spécifiques -, conseils régionaux, autres collectivités territoriales, Pôle Emploi, fonds européens, autres financeurs. Partir des subventions et contributions versées par chacun de ces partenaires pour apprécier leur contribution à la couverture des charges des missions locales est donc acceptable.

[112] La mission s'est efforcée d'estimer la contribution de chacun de ces financeurs à la couverture d'une part des charges découlant de la mise en œuvre des parcours d'accompagnement des jeunes, d'autre part des coûts généraux des structures. Elle s'est également attachée à identifier le coût spécifique pour l'État des parcours contractualisés nationaux.

[113] Le tableau 3 ci-dessous présente les concours des différents financeurs des missions locales en 2015.

Tableau 3 : Ressources attribuées aux missions locales en 2015, par financeurs

	Subventions d'exploitation (M€)	**Contributions volontaires en nature (M€)**	**Total ressources (M€)**	**%**
Etat	287,6	0,7	288,3	46,2 %
dont convention pluriannuelle d'objectifs	*190,1*		*190,1*	*30,4 %*
dont financements spécifiques	*97,5*		*97,5*	*15,6 %*
dont contributions volontaires en nature		*0,7*	*0,7*	*0,1 %*
Régions	101,5	0,3	101,8	16,3 %
Conseils départementaux	28,4	0,3	28,6	4,6 %
Autres collectivités territoriales	102,6	11,3	113,8	18,2 %
Pôle Emploi	39,9	2,1	42,0	6,7 %
Fonds européens	31,0		31,0	5,0 %
Autres financeurs	13,9	4,9	18,7	3,0 %
Total	**604,7**	**19,6**	**624,3**	**100,0 %**

Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données Icare.

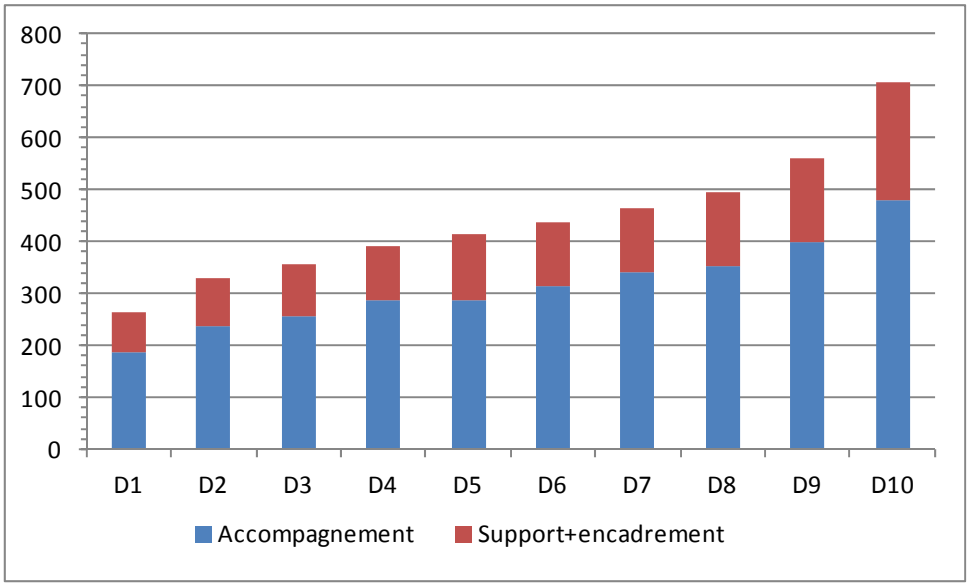
[114] Au moyen de l'ensemble des ressources qui leur sont attribuées, les missions locales financent d'une part leurs fonctions supports et leur encadrement, qui constituent des coûts essentiellement fixes de leur activité. Compte tenu des estimations présentées précédemment (*cf. supra*, § 3.2), ces coûts peuvent être estimés à 28,5 % de leurs charges : il convient donc d'y affecter 28,5 % de leurs ressources, soit 177,9 M€. Le reste de leurs ressources, soit 446,4 M€ sert à couvrir les coûts de l'accompagnement des jeunes proprement dit. Ces montants bénéficient à l'ensemble des jeunes en contact avec les missions locales, soit 1 511 000 personnes en 2015.

[115] Si l'on rapporte l'ensemble des ressources des missions locales au nombre de jeunes en contact[21], on peut évaluer le coût moyen de l'accompagnement d'un jeune à 413 € environ, qui se décomposent en 118 € de dépenses fixes de la structure (fonctions support e et encadrement) et 295 € au titre des coûts d'accompagnement variables (simplement liés au nombre de jeunes accompagnés tant qu'il n'est pas nécessaire d'investir dans les capacités de la structure).

[116] En cohérence avec les observations faites dans les développements antérieurs de la présente annexe, ce coût moyen se distribue de façon contrastée selon les missions locales. Il n'est que de 264 € dans les 10 % de missions locales où il est le plus faible, et dépasse 700 € dans le décile supérieur. Ces disparités illustrent, notamment, l'incidence du niveau des concours que les financeurs attribuent aux missions locales, ainsi que leur structure entre accompagnement et fonctions support et encadrement, sur leur capacité à améliorer l'intensité et la qualité de l'accompagnement qu'elles offrent aux jeunes.

[21] En cohérence avec les observations faites au § 1, il serait plus cohérent de rapporter les ressources financières des missions locales au nombre de jeunes en demande d'insertion (JDI), qui est une mesure plus adéquate de l'activité réelle des missions locales. Mais du fait de l'indisponibilité dans la base I-Milo de l'information sur le nombre de JDI sui bénéficient d'un parcours contractualisé d'accompagnement, la mission a du retenir pour cette mesure le nombre de jeunes en contact. La base des jeunes bénéficiaires des services des missions locales s'élargissant, les coûts moyens ainsi calculés sont environ deux fois moindres que ceux qui auraient été déterminés avec une référence aux JDI.

Graphique 9 : Ressources moyennes disponibles pour l'accompagnement d'un jeune, par déciles de missions locales, en euros



Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données Icare.

[117] Ce calcul de coût moyen de l'accompagnement d'un jeune peut être affiné, en remarquant que les subventions de l'État comportent deux composantes : la subvention au titre de la convention pluriannuelle d'objectifs (dite aussi « socle »), et des financements spécifiques destinés à couvrir les coûts de dispositifs nationaux proposant des parcours contractualisés d'accompagnement renforcés (emplois d'avenir, garantie jeunes, parrainage, etc.). Ces derniers dispositifs ont exposé une dépense de 97,5 M€ en 2015, et ont bénéficié à 470 000 jeunes

[118] Au prix d'hypothèses simplificatrices, il est possible de proposer une estimation du coût moyen de l'accompagnement généraliste offert à tous les jeunes en contact avec les missions locales, et en outre le coût moyen, nécessairement plus élevé, de l'accompagnement dans les parcours contractualisés nationaux. Pour construire ces estimations, la mission a supposé :

- que les subventions de l'État au titre de la convention pluriannuelle d'objectifs et l'ensemble des subventions des autres financeurs ont vocation à couvrir les coûts fixes et variables des missions locales au titre de l'accompagnement généraliste offert à tous les jeunes en contact ;
- que les financements spécifiques de l'État ont vocation à financer le surcoût de l'accompagnement en parcours contractualisés nationaux, qui bénéficient à une partie seulement des jeunes.

[119] Ces conventions sont certes discutables, car, comme la mission a pu l'observer lors des ses visites de missions locales, l'État n'est pas le seul financeur à compléter des subventions « socle » par des ressources complémentaires destinées à financer des dispositifs spécifiques. Les conseils régionaux, et parfois les conseils départementaux et les communes et intercommunalités, mettent également en œuvre des projets dont ils confient la mise en œuvre aux missions locales sur financements dédiés : toutefois, le système d'information sur les missions locales ne permet d'en connaître le coût ni le nombre de bénéficiaires. Par ailleurs, il peut être jugé abusif de traiter les subventions de Pôle Emploi comme les subventions « socle », alors qu'elles ont pour finalité exclusive l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi dans le cadre du partenariat renforcé avec les missions locales.

[120] Sous ces réserves, le tableau 4 suivant présente les coûts moyens de l'accompagnement généraliste proposé à tous les jeunes en contact, et des parcours contractualisés nationaux d'accompagnement qui bénéficient seulement à une partie d'entre eux. Le coût moyen de l'accompagnement généraliste s'établirait à 349 € par jeune, dont 118 € au titre des coûts fixes de la mission locale (fonctions support et encadrement) et 231 € au titre de l'accompagnement proprement dit. Les parcours d'accompagnement contractualisés nationaux seraient majorés de 207 € par jeune accompagné : le coût moyen de ces parcours atteindrait 556 € par jeune, ce montant traduisant le caractère plus intensif de l'accompagnement proposé dans ces parcours.

Tableau 4 : Estimation des coûts moyens d'accompagnement généraliste et en parcours contractualisé national, en 2015

Coût moyen du suivi d'un jeune en accompagnement généraliste			**Coût moyen de l'accompagnement d'un jeune en parcours national**			**Coût moyen du suivi d'un jeune en contact**		
Coût fixe (fonctions support et encadrement)	Coût variable (accompagnement proprement dit)	Coût complet	Coût fixe (fonctions support et encadrement)	Coût variable (accompagnement proprement dit)	Coût complet	Coût fixe (fonctions support et encadrement)	Coût variable (accompagnement proprement dit)	Coût complet
118	231	349	118	438	556	118	295	413

Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; bases de données I-Milo et Icare.

[121] *In fine*, en conservant les hypothèses simplificatrices explicitées ci-dessus, il est possible de reconstituer la répartition des subventions des différents financeurs par type de parcours (généraliste ou parcours d'accompagnement contractualisé nationale) et par type de coûts (fixes ou variables). Le tableau 5 ci-dessous synthétise ces calculs pour l'année 2015. Il montre que l'État contribue à hauteur de 36 % au financement de l'accompagnement généraliste, et à hauteur de 60 % aux parcours d'accompagnement nationaux. La mutualisation entre financeurs des coûts fixes et variables de l'accompagnement généraliste produit ainsi des subventions croisées : dès que tous les partenaires participent à la couverture des coûts du suivi de l'ensemble des jeunes, y compris ceux qui bénéficient des parcours d'accompagnement nationaux, les conseils régionaux et départementaux, Pôle Emploi, les fonds européens, etc. bénéficient d'une prise en charge partielle des coûts de l'accompagnement généraliste par l'État, tandis que ce dernier n'a plus à financer la totalité de ces dispositifs.

Tableau 5 : Répartition des subventions des financeurs des missions locales, par type de parcours et nature des coûts, en 2015

	Accompagnement généraliste				Parcours contractualisés nationaux				Ensemble des jeunes en contact			
	Coûts fixes des missions locales (support et encadre-ment)	**Coûts variables (accompagnement propre-ment dit)**	**Coûts complets**	**%**	**Coûts fixes des missions locales (support et encadre-ment)**	**Coûts variables (accompagnement propre-ment dit)**	**Coûts complets**	**%**	**Coûts fixes des missions locales (support et encadre-ment)**	**Coûts variables (accompagnement propre-ment dit)**	**Coûts complets**	**%**
Nombre de jeunes en contact ou accompagnés	1 040 686				470 384				1 511 070,00			
Coût moyen (€)	118	231	349		118	438	556		118	295	413	
Coûts totaux (M€)												
Etat	44,4	87,0	131,4	36,2 %	20,1	136,9	156,9	60,0 %	64,4	223,9	288,3	46,2 %
dont convention pluriannuelle d'objectifs	*44,2*	*86,7*	*130,9*	*36,1 %*	*20,0*	*39,2*	*59,2*	*22,6 %*	*64,2*	*125,9*	*190,1*	*30,4 %*
dont financements spécifiques						*97,5*	*97,5*	*37,3 %*	*0,0*	*97,5*	*97,5*	*15,6 %*
dont contributions volontaires en nature	*0,2*	*0,3*	*0,5*	*0,1 %*	*0,1*	*0,2*	*0,2*	*0,1 %*	*0,2*	*0,5*	*0,7*	*0,1 %*
Régions	23,7	46,4	70,1	19,3 %	10,7	*21,0*	31,7	12,1 %	34,4	67,4	101,8	16,3 %
Conseils départementaux	6,7	13,1	19,7	5,4 %	3,0	*5,9*	8,9	3,4 %	9,7	19,0	28,6	4,6 %
Autres collectivités territoriales	26,5	51,9	78,4	21,6 %	12,0	*23,5*	35,4	13,5 %	38,4	75,4	113,8	18,2 %
Pôle Emploi	9,8	19,2	28,9	8,0 %	4,4	*8,7*	13,1	5,0 %	14,2	27,8	42,0	6,7 %
Fonds européens	7,2	14,1	21,3	5,9 %	3,3	*6,4*	9,6	3,7 %	10,5	20,5	31,0	5,0 %
Autres financeurs	4,4	8,5	12,9	3,6 %	2,0	*3,9*	5,8	2,2 %	6,3	12,4	18,7	3,0 %
Total	**122,5**	**240,3**	**362,8**	**100,0 %**	**55,4**	**206,1**	**261,5**	**100,0 %**	**177,9**	**446,4**	**624,3**	**100,0 %**

Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; bases de données I-Milo et Icare.

4. LES RESULTATS DES MISSIONS LOCALES EN TERMES D'INSERTION PROFESSIONNELLE ET SOCIALE DES JEUNES A L'ISSUE DE LEUR SUIVI

[122] Au moyen des ressources humaines et financières dont elles disposent, les missions locales prescrivent aux jeunes qu'elles suivent des dispositifs dont la finalité est de les faire progresser sur la voie de l'insertion sociale et professionnelle. En 2015, 405 000 jeunes sont sortis d'un parcours contractualisé d'accompagnement, dont 358 000 d'un parcours national. Le système d'information des missions locales comporte des indicateurs sur la situation des jeunes sortis de ces parcours nationaux : en emploi, en formation, ou sanse solution connue. Les développements qui suivent proposent une exploitation de ces indicateurs.

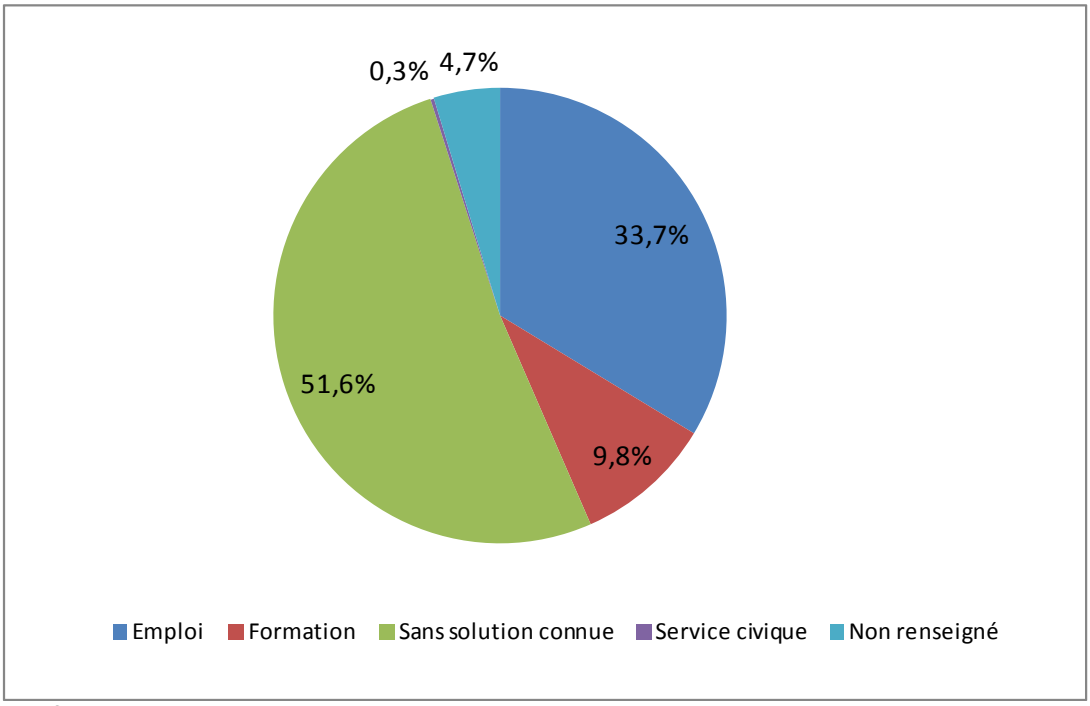
4.1 Moins de la moitié des sorties de parcours d'accompagnement nationaux correspondent à un emploi ou à une formation

[123] Environ un tiers des jeunes sortis de parcours contractualisés d'accompagnement nationaux en 2015 sont en emploi à la fin de l'année, et 10 % en formation (cf. graphique 10).

[124] Les emplois occupés sont fréquemment des emplois aidés : contrats uniques d'insertion (35 %), emplois d'avenir (27 %). 14 % des jeunes en emploi le sont dans le cadre de l'alternance, et 1 % dans celui d'une création d'entreprise.

[125] S'agissant des sorties en formation, 15 % sont en formation initiale, et 37 % en formation qualifiante. Mais 51 % des jeunes qui ont suivi un parcours d'accompagnement national restent sans solution connue à la sortie de ce parcours.

Graphique 10 : Situations des jeunes sortis de parcours nationaux d'accompagnement, à fin 2015



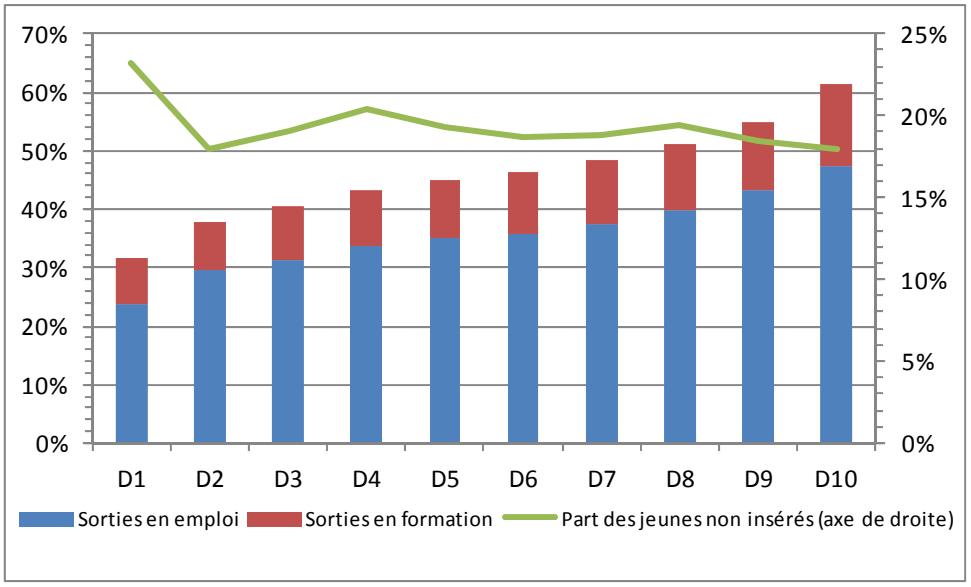
Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données I-Milo.

[126] Les résultats des missions locales en termes de taux de sortie en emploi ou en formation des jeunes passé par des parcours nationaux d'accompagnement présentent une certaine hétérogénéité : l'écart-type du taux de sortie en emploi s'élève à 7,2 % (soit un coefficient de variation de 21 %), et celui du taux de sortie en formation à 3,1 % (coefficient de variation de 31 %). Le taux de sortie en emploi est de 23 % dans les 10 % de missions locales où il est le plus bas, et de 49 % dans les missions locales où il est le plus élevé.

4.2 La proportion de jeunes non insérés influe négativement sur les taux de sortie en emploi et en formation

[127] Comme la plupart des indicateurs présentés dans cette annexe, le taux de sortie des parcours d'accompagnement nationaux en emploi ou en formation est corrélé aux caractéristiques socio-éducatives des jeunes âgés de 16 à 25 ans dans les territoires couverts par les missions locales. Le graphique 11 ci-dessous rapporte les taux de sortie en emploi et en formation par déciles croissants de missions locales à la part des jeunes non insérés (ni en emploi, ni en formation, ni en stage) dans la population des 16-25 ans en moyenne dans ces regroupements de missions locales. Ainsi, les 10 % de missions locales qui présentent les résultats les plus faibles en matière de sortie en emploi et en formation comptent 23 % de non insérés parmi les 16-25 ans. Cette proportion n'est que de 18 % dans les 10 % de missions locales aux performances les meilleures.

Graphique 11 : Taux de sortie des parcours d'accompagnement nationaux en emploi et en formation, par déciles de missions locales, et part des non insérés parmi les personnes âgées de 16 à 25 ans, à fin 2015



Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données I-Milo.

5. L'INCIDENCE DES RESSOURCES DES MISSIONS LOCALES SUR LA VOLUMETRIE, LA STRUCTURE, L'INTENSITE ET LA QUALITE DE LEUR ACTIVITE, ET SUR LEUR PERFORMANCE EN TERMES DE SORTIES EN EMPLOI ET FORMATION DES JEUNES SUIVIS

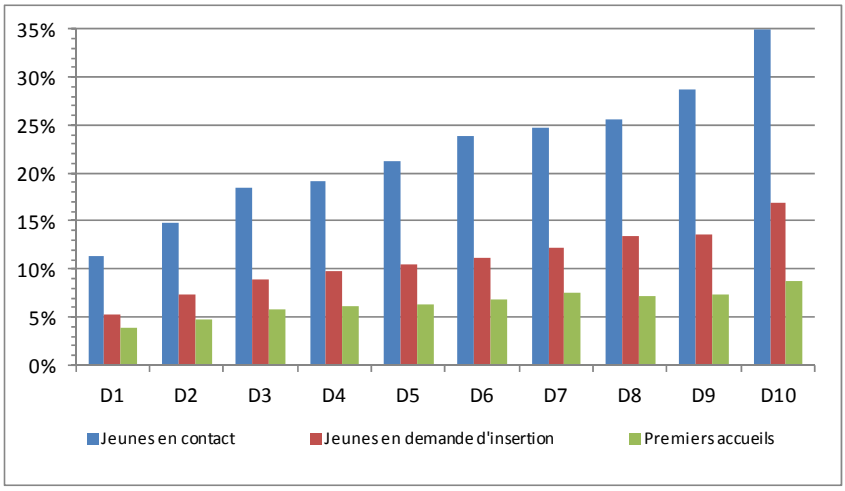
[128] Cependant, par-delà les éléments contextuels qui influent sur la performance des missions locales, la mission a porté son attention sur les liens entre ces résultats et l'activité et les ressources des missions locales. Il s'agit notamment d'identifier les différences de pratiques, de moyens mis en œuvre, conduisant éventuellement à des résultats contrastés, susceptibles d'exister entre missions locales selon le niveau de leurs ressources, mesuré par le coût moyen dépensé par jeune accompagné.

[129] La mission s'est donc attachée à analyser, à l'aide de statistiques élémentaires telles que des coefficients de corrélation, les liens existant entre, d'une part les ressources des missions locales, et d'autre part et la « volumétrie », la structure, l'intensité et la qualité de leur activité, ainsi que leurs résultats en termes de sortie des jeunes accompagnés en emploi et en formation. Les données examinées ont porté sur 435 missions locales, une dizaine d'autres structures présentant des indicateurs totalement ou partiellement manquants.

5.1 Les ressources des missions locales déterminent le taux de couverture de la population des 16-25 ans par les jeunes en contact avec les missions locales

[130] Les missions locales se distinguent par des montants de ressources hétérogènes, en fonction de la densité de population dans leur ressort et des financements que leur accordent leurs différents partenaires. On s'attend donc à ce que le nombre de jeunes suivis par une mission locale augmente avec les ressources qu'elle peut mobiliser. Tel est bien en effet le cas : en part de la population des 16-25 ans, les nombres de jeunes en contact, en demande d'insertion et en premier accueil sont fortement corrélés (coefficients de corrélation supérieurs à 0,6) avec le budget que les missions locales peuvent consacrer à l'accompagnement des jeunes en contact. Le graphique 12 suivant confirme une liaison croissante entre les taux de couverture des 16-25 ans par les jeunes en contact, les jeunes en demandes d'insertion, et les jeunes en premier accueil.

Graphique 12 : Part des jeunes accueillis en mission locale dans la population des 16-25 ans, par déciles de missions locales triées selon le montant moyen de ressources par jeune en contact, en 2015



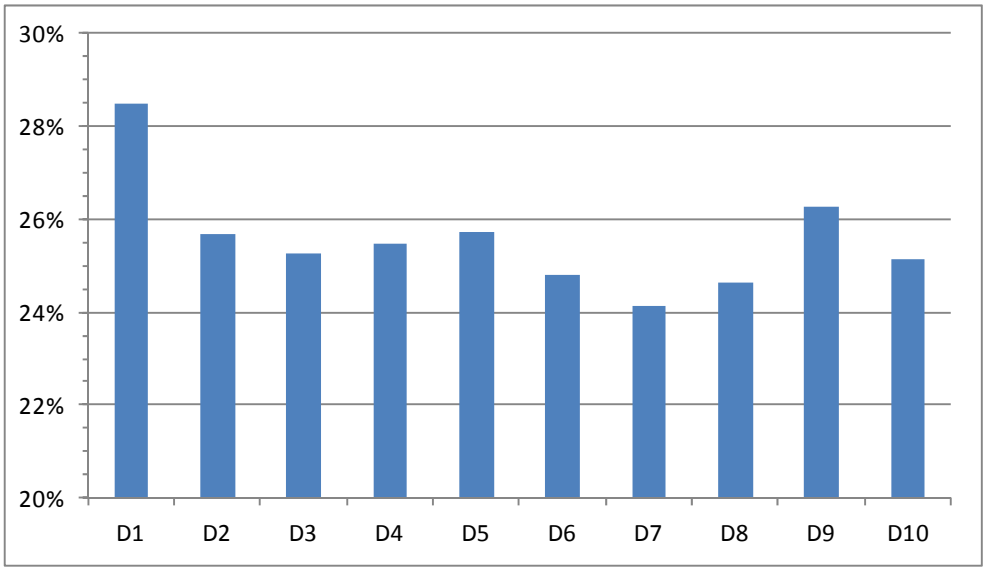
Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; bases de données I-Milo et Icare.

[131] Cependant, le lien entre ressources et nombre de jeunes suivis n'est pas exactement linéaire : l'élasticité des indicateurs de volumétrie de l'activité des missions locales à leurs ressources totales (compte tenu du nombre de jeunes présents dans le territoire) est certes proche de l'unité (de 0,86 à 0,90 selon l'indicateur de volumétrie retenu), mais néanmoins significativement inférieure à un. En d'autres termes, en cas de revalorisation de 10 % de ces ressources, une mission locale n'augmenterait que de 9 % le nombre de jeunes qu'elle accueille. Ce constat peut s'expliquer par le fait que certaines missions locales, situées dans les territoires où les situations de grande précarité des jeunes sont relativement moins fréquentes, où dans des zones où la capacité physique d'accueillir davantage de jeunes est entravée par des contraintes de diverses natures (immobilières, liées à la difficulté du repérage des jeunes, sont proches de la mobilisation maximale de leurs ressources humaines et financières.

[132] Au-delà du lien entre l'aisance financière des missions locales et le nombre de jeunes qu'elles suivent, la mission a examiné l'incidence du montant moyen des ressources dont elles disposent pour l'accompagnement d'un jeune sur leur capacité à repérer les jeunes les plus en difficulté et à leur proposer un suivi. L'hypothèse testée est que les missions locales les mieux dotées financièrement non seulement ont la capacité d'accueillir un plus grand nombre de jeunes, mais en outre peuvent engager des efforts plus importants en faveur de l'identification des jeunes en grande précarité et de l'offre de parcours adaptés à leur situation. L'indicateur retenu pour l'examen de cette hypothèse est la proportion que représente le nombre de jeunes non insérés ayant bénéficié d'un premier accueil dans l'effectif total de ce groupe dans le ressort de la structure.

[133] Les données relatives aux 435 missions locales font ressortir une corrélation très faible, et légèrement négative (-5 %), entre intensité du repérage des jeunes non insérés et ressources moyennes disponibles pour l'accompagnement des jeunes en contact. Les taux de couverture des jeunes non insérés par les premiers accueils paraissent peu contrastés selon l'aisance financière des missions locales, et ce sont même plutôt les 10 % de missions locales les moins favorisées sur le plan financier qui semblent réaliser le meilleur résultat (cf. Graphique 13).

Graphique 13 : Part des jeunes non insérés ayant reçu un premier accueil en mission locale dans l'ensemble des jeunes non insérés présents sur le territoire, par déciles de missions locales triées selon le montant moyen de ressources par jeune en contact, en 2015



Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; bases de données I-Milo et Icare.

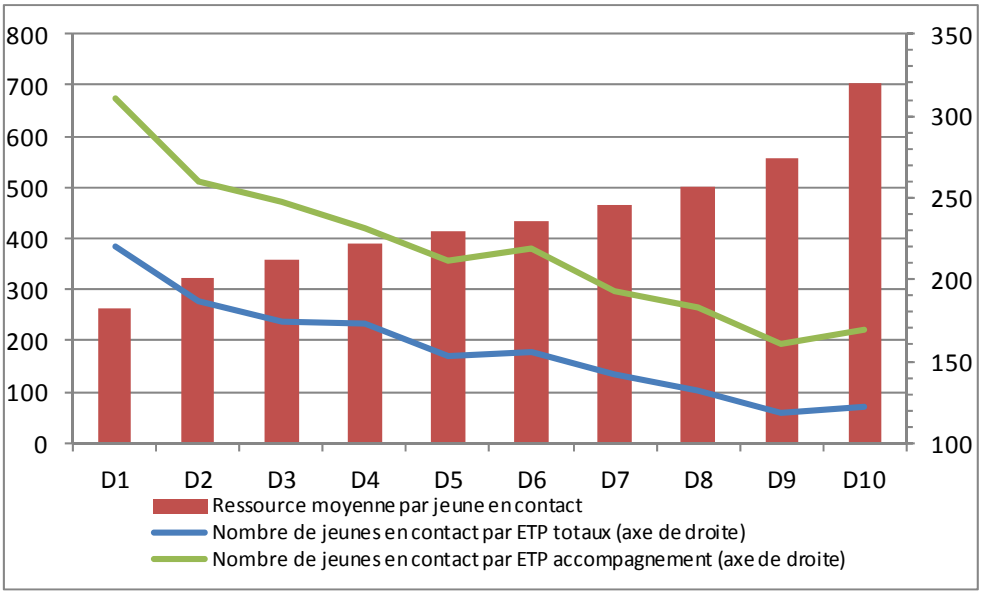
[134] Au total, l'activité des missions locales, mesurée par le nombre de jeunes accueillis, parait ainsi entretenir une relation presque linéaire avec ses ressources globales. Un surplus de dotations financières ne paraît entraîner aucun enrichissement du public accueilli en jeunes particulièrement défavorisés.

5.2 Les moyens humains mis en œuvre par les missions locales sont fortement liés à leur aisance financière, mais le lien avec les ressources est plus ténu en matière d'intensité de l'accompagnement ou de durée des parcours

[135] Les ressources que les financeurs attribuent aux missions locales déterminent également la mise en œuvre des ressources humaines de ces dernières. En niveau absolu, on observe, sans surprise, une corrélation très élevée (94 %) entre, d'une part, le montant total des subventions et des contributions volontaires en nature reçues par les missions locales, et d'autre part leurs effectifs en équivalent – temps plein (ETP).

[136] Ce résultat n'est que le reflet quelque peu trivial du fait que les deux grandeurs sont de la même dimension : celle de la taille des missions locales en lien avec la population âgée de 16 à 25 ans sur leurs territoires. Il est donc plus pertinent de comparer les ressources par jeune en contact et le nombre de jeunes en contact rapporté à l'effectif total de la mission locale (en ETP). Une corrélation négative significative (-52 %) apparaît entre ces deux indicateurs, qu'illustre le graphique 14 ci-dessous : dans le premier décile de missions locales pour le coût moyen par jeune en contact, le nombre de jeunes par ETP s'élève à 221, et même à 311 si l'on ne tient compte que des ETP dédiés à l'accompagnement, alors qu'il n'est plus que de 123 (169 en restreignant aux ETP dédiés à l'accompagnement) dans le dixième décile, la moyenne de ce ratio pour l'ensemble des missions locales étant de 158 jeunes par ETP.

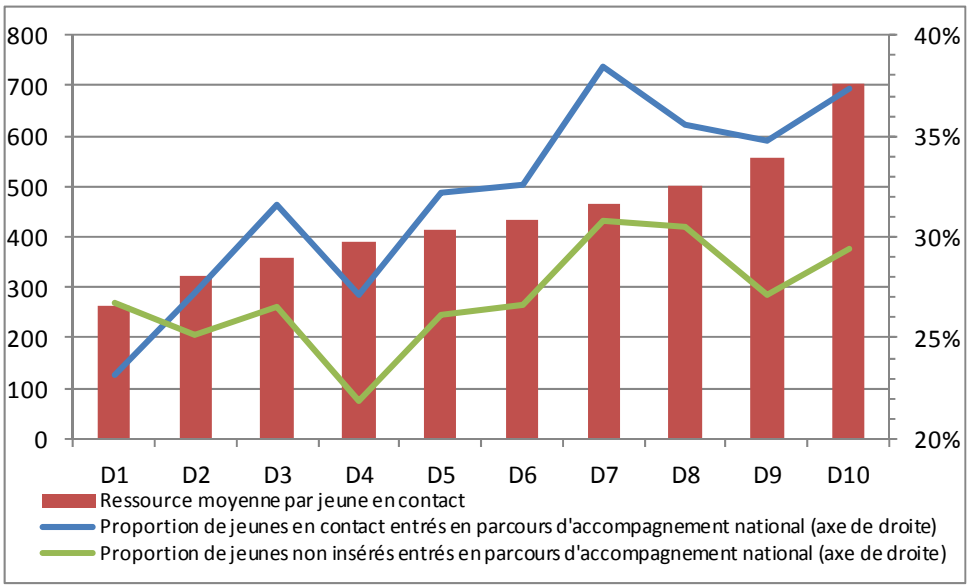
Graphique 14 : Nombre de jeunes en contact par ETP (total et accompagnement), par déciles de missions locales triées selon le montant moyen de ressources par jeune en contact, en 2015



Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; bases de données I-Milo et Icare.

[137] En revanche, au regard d'indicateurs de la qualité de l'accompagnement, tels que le ratio du nombre de jeunes entrés en parcours d'accompagnement national au nombre de jeunes en contact, ou le ratio de nombre de jeunes non insérés entrés en parcours d'accompagnement national au nombre de non insérés dans le ressort de la mission locale, ou encore la durée moyenne des parcours d'accompagnement nationaux, l'incidence de l'aisance financière de la mission locale paraît plus ténue. Le graphique 15 montre ainsi que, si une certaine corrélation positive existe entre les ressources moyennes des missions locales et leur capacité à proposer des parcours d'accompagnement nationaux (coefficient de corrélation : 21 %), le lien est sensiblement plus lâche (7 %) avec le taux de couverture des jeunes non insérés présents sur le territoire des missions locales par des entrées en parcours d'accompagnement nationaux.

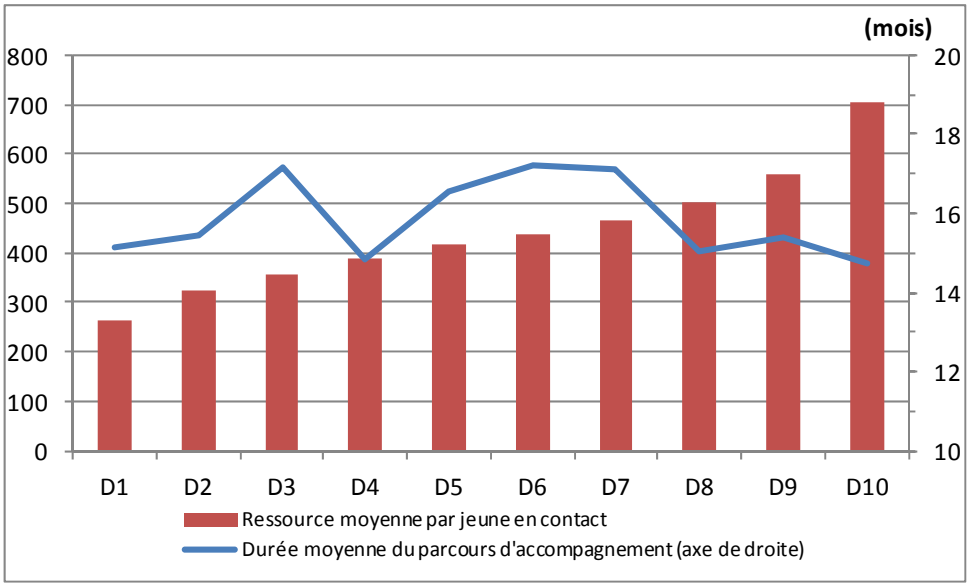
Graphique 15 : Proportion de jeunes en contact entrés en parcours d'accompagnement national, et taux de couverture des jeunes non insérés par les parcours d'accompagnement nationaux, par déciles de missions locales triées selon le montant moyen de ressources par jeune en contact, en 2015



Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; bases de données I-Milo et Icare.

[138] Quant à la durée moyenne des parcours d'accompagnement nationaux, elle ne semble avoir aucun lien avec les ressources dont disposent les missions locales (cf. graphique 16).

Graphique 16 : Durée moyenne des parcours d'accompagnement nationaux, en mois, par déciles de missions locales triées selon le montant moyen de ressources par jeune en contact, en 2015



Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; bases de données I-Milo et Icare.

[139] En définitive, il apparaît que les missions locales qui bénéficient des ressources financières les plus importantes utilisent l'essentiel de leur surplus relatif, outre à l'accueil d'un nombre plus important de jeunes (*cf. supra*, § 5.1), à un renforcement de leurs effectifs, et atteignent de faibles ratios du nombre de jeunes suivis pour un salarié de la mission locale dédié à l'accompagnement en équivalent – temps plein, inférieur à 200. Ceci peut garantir un accompagnement plus intensif au travers d'une plus grande disponibilité des conseillers permettant un nombre d'entretiens plus élevé.

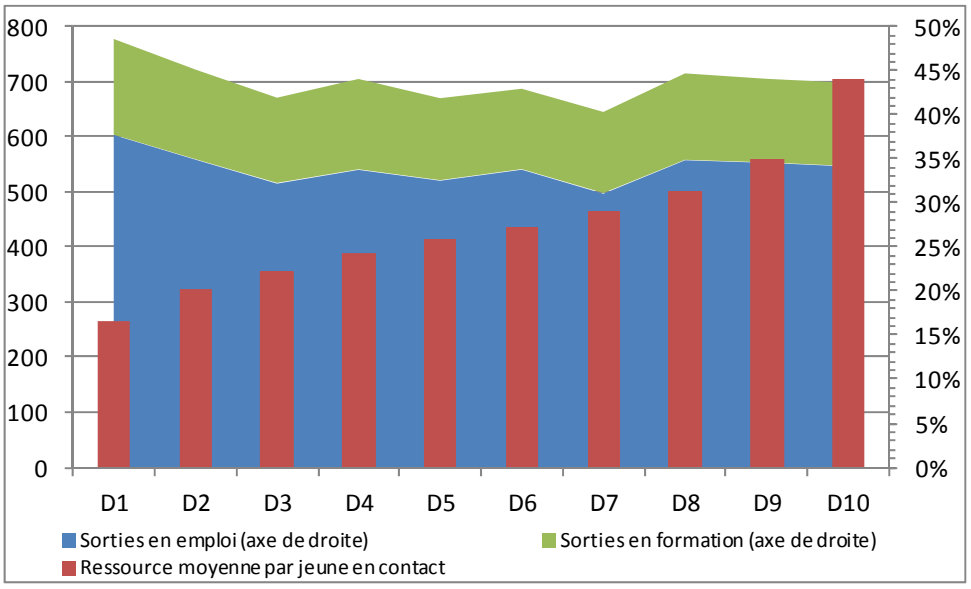
[140] En revanche, les données d'activité et financières n'accréditent pas l'hypothèse d'une utilisation de ces ressources supplémentaires au service d'un enrichissement de l'offre de parcours nationaux ni d'une meilleure couverture des jeunes non insérés sur leur territoire. Ce constat peut questionner la gamme des outils d'accompagnement à la disposition des missions locales, qui paraît peu réactive aux disparités de ressources entre missions locales.

5.3 Les performances des missions locales en termes de sorties des jeunes accompagnés vers l'emploi et la formation paraissent peu liées aux ressources financières à leur disposition

[141] La mission a enfin prêté attention aux relations existant entre les ressources dont les missions locales disposent pour financer l'accompagnement des jeunes vers l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, et les résultats qu'elles obtiennent en termes d'accès à l'emploi ou à la formation. L'indicateur retenu pour mesurer ces résultats est le taux de sortie en emploi et en formation des jeunes entrés dans des parcours d'accompagnement nationaux.

[142] Il ressort de cette confrontation entre ressources et taux de sortie des parcours d'accompagnement nationaux que l'aisance financière des missions locales, mesurée par les ressources moyennes mobilisables pour l'accompagnement d'un jeune n'a qu'un impact très faible sur les probabilités de sortie en emploi ou en formation d'un jeune accompagné dans un parcours national (cf. graphique 17). Au contraire, ce sont les missions situées dans les deux premiers déciles de la distribution des ressources moyennes par jeune qui obtiennent les meilleurs résultats en termes de sortie en emploi ou en formation : pour ce groupe de structures les moins financièrement favorisées, les taux de sortie en emploi et en formation à l'issue d'un parcours d'accompagnement national s'établissent à, respectivement, 36,2 % et 10,7 %, quand les moyennes de ces taux de sortie sur l'ensemble des missions locales sont de 33,8 % et 9,8 %. Les 10 % de missions locales aux ressources les plus élevées par jeune en contact réalisent, pour les jeunes ayant achevé un parcours d'accompagnement national, 34,2 % de sorties en emploi et 9,5 % de sorties en formation, soit sensiblement la performance moyenne de l'ensemble du réseau.

Graphique 17 : Taux de sortie en emploi et en formation des parcours d'accompagnement nationaux, par déciles de missions locales triées selon le montant moyen de ressources par jeune en contact, en 2015



Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; bases de données I-Milo et Icare.

[143] Les rapprochements réalisés dans la présente annexe entre activité, résultats et ressources des missions locales mériteraient assurément d'être approfondis, notamment par la mobilisation d'une plus grande diversité d'indicateurs et la prise en compte plus systématique des contrastes des contextes socio-économiques que connaissent les structures. A l'instar des travaux menés dans le domaine des performances des établissements scolaires, il serait souhaitable de parvenir à calculer la « valeur ajoutée » que l'accompagnement offert par chaque mission locale apporte en termes d'accès à l'emploi ou à la formation, en tenant compte des caractéristiques des jeunes résidant sur son territoire.

[144] Néanmoins, à l'issue de la première analyse qu'elle a menée sur l'activité, les moyens, les ressources et les résultats de l'accompagnement des jeunes vers l'insertion professionnelle et sociale par les missions locales, la mission dégage les enseignements suivants :

- les missions locales concentrent effectivement leur intervention sur les jeunes en situation de grande précarité : plus de cinq jeunes sur six en contact avec les missions locales ne si en emploi, ni en formation, ni en stage ;

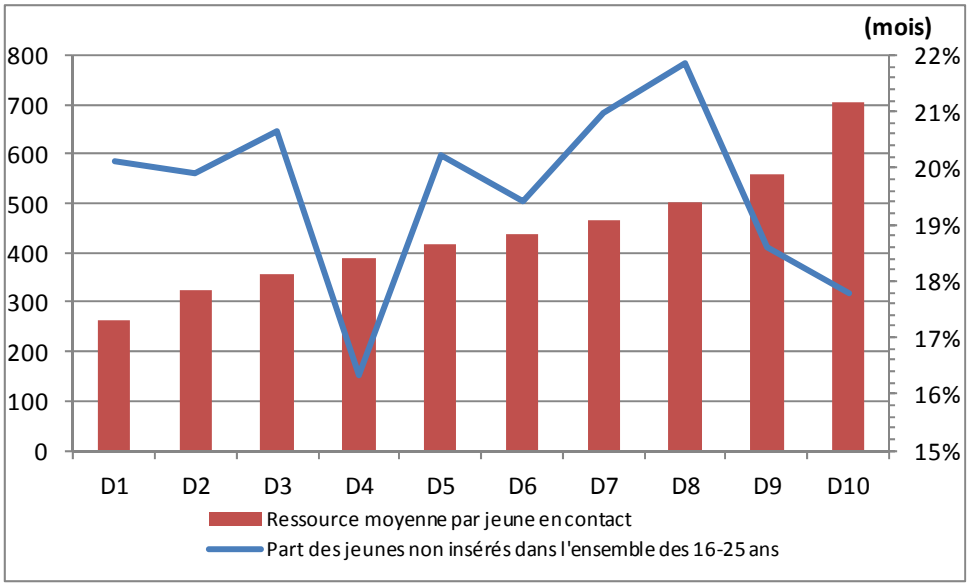
- elles disposent d'une gamme d'outils d'accompagnement, notamment des parcours d'accompagnement contractualisés nationaux (CIVIS, parcours personnalisé d'accompagnement vers l'emploi, « garantie jeunes », ANI « décrocheurs » et « jeunes diplômés ») et locaux qui leur permettent en principe de répondre à la diversité des besoins des jeunes qui sollicitent leur offre de services ;
- en moyenne, 70 % environ des ressources humaines des missions locales sont dédiées à l'accompagnement des jeunes, et 30 % aux fonctions support (gestion, informatique, communication, etc.) et à l'encadrement ; ce dernier ratio est plus élevé dans les petites structures, en raison des indivisibilités existant dans les activités autres que l'accompagnement des jeunes ; il existe une très forte hétérogénéité des parts respectives des coûts des rémunérations liées à l'accompagnement des jeunes et aux autres fonctions, notamment parmi les missions locales de taille importante ;
- le coût moyen d'accompagnement d'un jeune en contact avec une mission locale peut être estimé à 413 € en 2015 ; les 10 % de missions locales les moins favorisées peuvent mobiliser 264 € par jeune, alors que celles qui bénéficient de la meilleure aisance financière peuvent apporter 705 € par jeune ; lorsqu'un jeune est accompagné dans le cadre d'un parcours national, il bénéficie d'actions dont le coût est supérieur de 50 % en moyenne à celui de l'accompagnement généraliste ;
- à l'issue d'un parcours d'accompagnement national, un tiers des jeunes sort en emploi et 10 % en formation ; ces résultats fluctuent selon les missions locales en fonction de la composition socio-économique des jeunes, notamment du taux de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en formation ni en stage parmi la population âgées de 16 à 25 ans ;
- les différences importantes de ressources financières entre missions locales ont pour corollaires des écarts du nombre de jeunes suivis et du nombre de jeunes suivis par chaque conseiller (en équivalent – temps plein) ; cependant, les pratiques des missions locales en matière d'offre d'accompagnement paraissent peu diversifiées, et surtout les résultats obtenus en termes de sorties vers l'emploi et la formation n'ont aucun lien avec les moyens financiers mobilisables.

[145] Ce dernier constat conduit la mission à souligner trois domaines dans lesquels des marges de progression existent dans le réseau des missions locales :

- en premier lieu, le repérage des jeunes en grande précarité, qui ne paraît pas constituer une priorité des missions locales lorsqu'elles disposent de ressources financières qui leur permettraient d'investir dans ce domaine ;
- en second lieu, l'adéquation de l'offre de parcours d'accompagnement aux besoins des jeunes, domaine où, à nouveau, les missions locales qui connaissent la meilleure aisance financière ne paraissent pas mettre en œuvre des outils différents des autres structures ;
- enfin, les défauts de l'allocation des ressources entre missions locales, qui se traduisent non seulement par un montant total de subventions que les financeurs attribuent aux missions locales faiblement corrélé aux caractéristiques socio-économiques de la jeunesse des zones où elles opèrent (cf. graphique 18), ce qui contrevient à l'équité, mais en outre, en termes d'incitations à la performance, par des dotations financières qui sont très loin de récompenser les structures qui obtiennent les meilleurs résultats.

[146] Au total, sans préjudice d'une réflexion sur le montant total des ressources à attribuer sur fonds publics aux missions locales, la mission considère que des réallocations de l'enveloppe actuelle, déterminées par une sélection pertinente d'indicateurs de contexte socio-économique, d'activité et de résultats calculés pour chaque mission locale validés par l'ensemble des financeurs, permettrait de rétablir une certaine justice et, via des incitations à la performance, inciter à l'amélioration de la qualité de l'offre d'accompagnement des jeunes.

Graphique 18 : Part des jeunes non insérés présents sur le territoire des missions locales dans la population des 16-25 ans, par déciles de missions locales triées selon le montant moyen de ressources par jeune en contact, en 2015



Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; bases de données I-Milo et Icare.

ANNEXE 3 : LE DEPLOIEMENT ET LE FINANCEMENT DE LA GARANTIE JEUNES

[147] L'expérimentation de la Garantie jeunes à compter de 2013 a constitué une inflexion majeure de l'activité des missions locales. Celles-ci se sont en effet vu confier à titre exclusif la mission de mettre en œuvre ce dispositif qui concrétise les engagements à l'égard de la jeunesse pris pour la législature. Cette mission s'est traduite par une transformation profonde des métiers des conseillers des missions locales, avec notamment l'introduction de modalités collectives d'accompagnement des jeunes accueillis. Enfin, ce dispositif a bénéficié de subventions spécifiques de l'État, qui ont renforcé la logique de paiement aux résultats dans l'attribution de ressources aux missions locales.

[148] Dans la perspective de la généralisation de la Garantie jeunes prévue à partir de 2017, il paraît donc utile à la mission de conduire une analyse détaillée de son expérimentation. Tel est l'objet de la présente annexe, qui porte sur six questions distinctes :

- le contexte politique et le cadre juridique de l'expérimentation, et prochainement de la généralisation de la Garantie jeunes ;
- les modalités effectives de mise en œuvre de la Garantie jeunes, notamment sous l'angle des règles à respecter par les missions locales – cahier des charges – et des formalités de *reporting* ;
- les premiers résultats sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes que fait ressortir l'évaluation en cours de l'expérimentation de la Garantie jeunes ;
- les modalités de versement des subventions spécifiques de l'État aux missions locales au titre de l'accompagnement en Garantie jeunes, et l'analyse de l'équilibre entre ces ressources et les coûts engendrés par la mise en œuvre du dispositif ;
- l'incidence de l'expérimentation de la Garantie jeunes, dans les missions locales qui ont eu à la réaliser, sur les métiers des conseillers et plus généralement sur la gestion des ressources humaines dans l'ensemble du réseau ;
- les voies d'évolutions possibles du modèle de financement de la Garantie jeunes.

[149] Les analyses qui suivent reposent d'une part sur les observations faites par la mission lors des entretiens qu'elle a tenus avec les partenaires du réseau des missions locales et des déplacements sur sites qu'elle a faits, et d'autre part sur les documents relatifs à la mise en œuvre et aux premiers résultats de la Garantie jeunes qu'elle a pu recueillir.

1 L'EXPERIMENTATION PUIS LA GENERALISATION DE LA GARANTIE JEUNES CONCRETISENT DES ENGAGEMENTS PRIS ENVERS DE LA JEUNESSE AU COURS DE LA PRESENTE LEGISLATURE

[150] Dans le cadre de la priorité affichée par les pouvoirs publics en faveur de la jeunesse, en particulier des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle et sociale, il a été prévu la création des « emplois d'avenir » et « l'offre à tout jeune déscolarisé de 16 à 18 ans d'une solution de formation, d'apprentissage ou d'un service civique »

[151] Ce projet s'est concrétisé dans le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions du 21 janvier 2013, au travers du lancement de l'expérimentation d'une Garantie jeunes. L'objectif de ce nouveau dispositif est d'inscrire des jeunes en situation de pauvreté dans un parcours contractualisé d'accès à l'emploi ou à la formation. Il s'adresse aux jeunes qui ne sont ni en emploi ni en formation, et qui connaissent des situations de grande précarité – notamment de rupture avec leur famille -, sous la forme d'un contrat avec le jeune, dont le respect par ce dernier conditionne le versement d'une allocation différentielle portant les ressources totales du jeune au niveau du montant du revenu de solidarité active (RSA).

[152] Le plan pluriannuel de lutte contre l'exclusion et pour l'inclusion sociale présenté en janvier 2013 retenait l'objectif de 100 000 entrées de jeunes dans le dispositif de la Garantie jeunes.

[153] Parallèlement, le Conseil européen a adopté le 22 avril 2013 une recommandation établissant une « garantie pour la jeunesse »[22]. Cette garantie est définie comme la mise en œuvre de moyens visant à ce que « tous les jeunes de moins de 25 ans se voient proposer un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel ». La recommandation invite les États-membres à mettre en œuvre des plans d'action à cet effet, fondés sur des interventions précoces en vue de la mise en situation d'emploi des jeunes, dans le cadre de partenariat entre les services publics et privés de l'emploi, les employeurs, la société civile, etc. Elle préconise une mobilisation accrue des fonds européens – Fonds social européen (FSE) – au service du financement de ces plans d'action. En France, l'expérimentation de la Garantie jeunes s'inscrit explicitement dans le cadre de cette garantie européenne pour la jeunesse, et par suite elle bénéficie d'un soutien important du Fonds social européen.

1.1 Les conditions pour bénéficier de la Garantie jeunes

[154] Le décret n° 2013-880 du 1er octobre 2013 constitue le point de départ de l'expérimentation de la Garantie jeunes, et détermine les conditions d'éligibilité des jeunes à ce dispositif.

[155] La Garantie jeunes s'adresse à des personnes âgées de 18 à 25 ans qui sont sans emploi ou sans formation, qui ne résident pas chez leurs parents, ou s'ils y résident ne bénéficient d'aucune ressource financière de leur part, et qui disposent de revenus personnels inférieurs au montant du revenu de solidarité active pour une personne seule.

[156] Les personnes bénéficiaires du revenu de solidarité active « jeunes » ou parce qu'ils assument la charge d'un enfant ne sont pas éligibles à la Garantie jeunes.

[157] Toutefois, à titre exceptionnel, d'autres catégories peuvent bénéficier de la Garantie jeunes :

- des jeunes étudiants, en formation, en emploi et ou en service civique « dont la situation est porteuse de risques de rupture » ;

[22] Conseil de l'Union européenne, Recommandation du Conseil du 22 avril 2013 établissant une garantie pour la jeunesse, Journal officiel de l'Union européenne, 26 avril 2013.

- des jeunes âgés de 16 à 18 ans s'il apparaît que la Garantie jeunes peut constituer un parcours approprié vers l'autonomie ;
- des jeunes dont les ressources dépassent le montant du revenu de solidarité active, « lorsque leur situation le justifie ».

[158] Les missions locales sont chargées à titre exclusif de la mise en œuvre de la Garantie jeunes. L'entrée du jeune dans la Garantie jeunes est subordonnée à une contractualisation entre ce jeune et la mission locale. Pour une durée de douze mois, éventuellement renouvelable pour six mois supplémentaires, le jeune s'engage à transmettre mensuellement une déclaration de ressources. De son côté, la mission locale s'engage à proposer au jeune des offres d'emploi et de formation.

[159] Lorsque le jeune bénéficiaire respecte les engagements qu'entraîne cette contractualisation, il peut bénéficier d'une allocation mensuelle différentielle susceptible de porter ses ressources au niveau du revenu de solidarité active pour une personne seule (471 € mensuels au 1er janvier 2016). Elle est cumulable avec des revenus d'activité jusqu'à un montant de 300€, puis dégressive pour s'annuler au montant du SMIC net.

[160] Il est institué dans chaque département une commission, présidée par le Préfet ou son représentant, comprenant des représentants des missions locales et du conseil général et des acteurs de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Cette commission veille au repérage des jeunes éligibles à la « garantie jeunes, et statue, compte tenu des ressources financières disponibles, sur l'entrée dans le dispositif des jeunes identifiés comme éligibles, sur leur renouvellement et sur leur sortie.

1.2 Les vagues successives de l'expérimentation de la Garantie jeunes

[161] Les territoires au sein desquels la Garantie jeunes a été expérimentée ont été déterminés par quatre arrêtés successifs pris les 1er octobre 2013, 11 décembre 2014, 1er avril 2015 et 29 février 2016. La carte suivante figure les différentes missions locales selon la date à laquelle elles sont entrées – ou non – dans l'expérimentation de la Garantie jeunes.

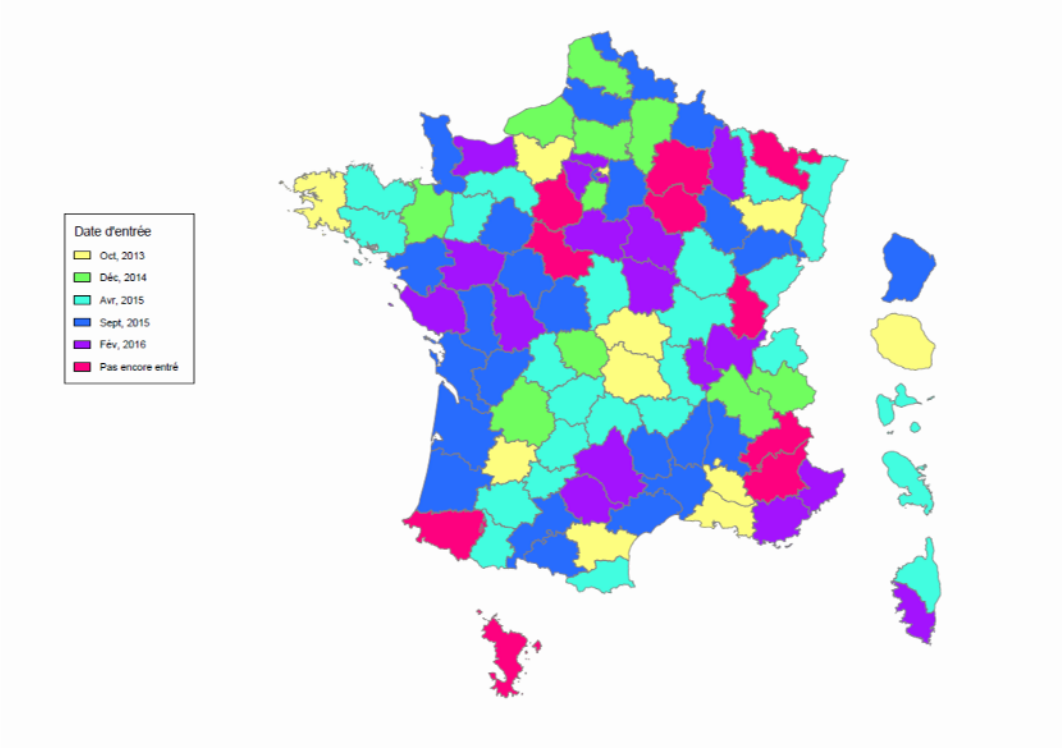
[162] La première vague (arrêté du 1er octobre 2013) a porté sur 44 missions locales situées dans 10 départements.

[163] La deuxième vague (arrêté du 11 décembre 2014) a concerné 58 missions locales supplémentaires réparties dans 11 départements. A cette date, 102 missions locales, réparties dans 21 départements expérimentaient donc la Garantie jeunes.

[164] La troisième vague (arrêté du 1er avril 2015) manifeste une accélération du déploiement de la Garantie jeunes, avec 181 missions locales supplémentaires (78 au 1er avril 2015 et 103 au 1er septembre 2015) réparties dans 52 départements. Ainsi, à la fin 2015, 283 missions locales – soit près des deux tiers d'entre elles – expérimentaient la Garantie jeunes dans 72 départements.

[165] La quatrième vague (arrêté du 29 février 2016) complète le déploiement de l'expérimentation de la Garantie jeunes en ajoutant 74 nouvelles missions locales. A cette date ce sont donc 357 missions locales, soit les trois quarts d'entre elles, qui mettent en œuvre la Garantie jeunes. 91 départements sont désormais concernés. Seuls dix départements ne comportent aucune mission locale impliquée dans l'expérimentation de la Garantie jeunes : les Alpes de Haute Provence, les Hautes Alpes, l'Aube, le Jura, le Loir et Cher, le Loiret, la Marne, la Moselle, les Pyrénées Atlantiques et Mayotte.

Schéma 1 : Les vagues successives d'entrée des missions locales dans la Garantie jeunes



Source : *Mission IGAS*

1.3 La généralisation de la Garantie jeunes à compter du 1er janvier 2017

[166] Dans le prolongement de ce déploiement rapide, le Premier Ministre a annoncé en mars 2016 la généralisation de la « garantie jeunes au 1er janvier 2017.

[167] A cet égard, les articles 46 et 49 – ce dernier relatif aux dispositions spécifiques à Mayotte - de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels prévoient la création d'un « parcours contractualisé d'accès vers l'emploi et l'autonomie » des jeunes (articles L. 5131-4 et L. 5131-5 du code du travail), dont la Garantie jeunes est une modalité spécifique. Celle-ci est « un droit ouvert aux jeunes de seize à vingt-cinq ans qui vivent hors du foyer de leurs parents ou au sein de ce foyer sans recevoir de soutien financier de leurs parents, qui ne sont pas étudiants, ne suivent pas une formation et n'occupent pas un emploi et dont le niveau de ressources ne dépasse pas un montant fixé par décret, dès lors qu'ils s'engagent à respecter les engagements conclus dans le cadre de leur parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie ». « Elle comporte un accompagnement intensif du jeune, ainsi qu'une allocation dégressive en fonction de ses ressources d'activité, dont le montant est défini par décret ». Cette allocation est versée par l'Agence de services et de paiement (ASP) sur crédits du programme 102 « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi », et n'apparaît pas dans les comptes des missions locales. Elle est incessible et insaisissable, mais peut être suspendue ou supprimée en cas de non-respect par son bénéficiaire des engagements du contrat (article L. 5131-6 du même code).

[168] Le même article précise que la Garantie jeunes est mise en œuvre par les missions locales, ou par dérogation par « un autre organisme (…) désigné par le représentant de l'Etat dans le département, lorsque cela est justifié par les besoins de la politique d'insertion sociale et professionnelle des jeunes ».

[169] Sous réserve des dispositions réglementaires d'application, qui porteront notamment sur les modalités d'instruction des entrées, des renouvellements et des sorties de la Garantie jeunes, ces articles organisent donc la généralisation de la Garantie jeunes, qui prendra effet au 1er janvier 2017. On notera que la Garantie jeunes est désormais un « droit ouvert » aux jeunes qui ne sont ni en formation ni en emploi et qui connaissent une situation de grande précarité.

2. L'ACCOMPAGNEMENT APPORTE AUX JEUNES BENEFICIAIRES DE LA GARANTIE JEUNES PAR LES MISSIONS LOCALES REPOSE SUR UN CAHIER DES CHARGES RELATIVEMENT CONTRAIGNANT, ET LA MOBILISATION DES FINANCEMENTS QUI LEUR SONT ASSOCIES ENTRAINE DES FORMALITES EXIGEANTES DE REDDITION DE COMPTES (« *REPORTING* »)

[170] Dispositif innovant doté d'un haut degré de priorité politique, la Garantie jeunes a vu sa mise en œuvre par les missions locales encadrée par des règles précises, fixées par le ministère chargé de l'emploi (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle). En outre, bénéficiant pour son financement de concours du Fonds social européen, elle supporte des formalités de reddition de comptes (« *reporting* ») détaillées et complexes.

2.1 Le cahier des charges de la Garantie jeunes

[171] Les modalités de mise en œuvre de la Garantie jeunes sont régies par un cahier des charges établi le 25 octobre 2013 par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (*cf.* pièce jointe n° 1). Ce document précise les objectifs de l'accompagnement en Garantie jeunes à l'égard des jeunes et des employeurs, et recommande des modalités précises de cet accompagnement.

2.1.1 Les objectifs de l'accompagnement en Garantie jeunes

[172] Le cahier des charges précise tout d'abord les objectifs visés par la Garantie jeunes, directement à l'égard des jeunes, mais aussi indirectement à l'égard des acteurs du dispositif, notamment des employeurs susceptibles d'offrir des expériences professionnelles aux jeunes.

[173] En premier lieu, l'objectif de « l'accompagnement vers et dans l'emploi » est clairement posé comme prioritaire. Le cahier des charges précise ainsi que « la levée des freins socioprofessionnels ne doit pas être un préalable systématique à la mise en relation avec les employeurs ». La Garantie jeunes peut ainsi apparaître comme une inflexion significative des métiers des conseillers des missions locales : « l'accompagnement global » à vocation tout autant sociale que professionnelle, référence historique de l'intervention des missions locales à l'égard des jeunes, est ici fortement recentrée sur la constitution de parcours devant multiplier les situations d'emploi.

[174] En second lieu, l'accent est mis, dans le cahier des charges de la Garantie jeunes, sur l'acquisition de l'autonomie par le jeune bénéficiaire du dispositif. Cela se traduit par des axes qu'il est suggéré aux missions locales d'introduire dans l'accompagnement, tels que la gestion d'un budget, la mobilité, l'acquisition de savoirs fondamentaux, etc. En cohérence avec la priorité assignée à l'insertion professionnelle, cet objectif de mise en autonomie du jeune ne doit pas être déconnectée de son parcours de relations avec des employeurs, mais doit lui permettre de développer un « savoir-agir » le rendant apte à repérer et de choisir par lui-même les opportunités les mieux à même de construire et de conforter son projet professionnel. En retour, les relations nouées entre les jeunes et les employeurs sont les « vecteurs du développement de l'autonomie sociale et professionnelle des jeunes ».

[175] En troisième lieu, le caractère partenarial de l'accompagnement en Garantie jeunes est fortement souligné. La mission locale est ainsi invitée à « mobiliser l'ensemble des acteurs sociaux » et à « s'appuyer sur les référents des partenaires ayant orienté le jeune ». Dans ces partenariats, les employeurs sont appelés à tenir une place décisive et, à cet égard, le cahier des charges de la Garantie jeunes enjoint les missions locales de renforcer les relations avec le tissu économique local, sous la forme d'objectifs spécifiques à introduire dans l'accompagnement des jeunes afin de garantir la réussite et la qualité des situations d'immersion professionnelle.

[176] A partir de ces trois orientations initiales, le cahier des charges de la Garantie jeunes décline des objectifs plus précis à l'égard des jeunes et des employeurs (*cf.* Encadré 1 pour une présentation détaillée) :

- quatre objectifs sont ainsi identifiés à l'égard des jeunes : autonomie dans les actes de la vie quotidienne qui pourraient entraver la gestion de leur parcours professionnel, développement d'une capacité propre à se mettre en action et à s'affirmer comme un professionnel avec des compétences et des capacités, développement de la culture professionnelle, familiarisation avec les règles de vie en entreprise, maîtriser les savoirs fondamentaux ;
- deux objectifs concernent spécifiquement les employeurs : fournir un appui adapté au recrutement, et inscrire dans la durée la collaboration entre l'employeur et le jeune.

[177] Ces objectifs généraux débouchent ensuite sur des domaines d'intervention plus précis, tels que par exemple, pour les jeunes l'acquisition du permis de conduire relativement à l'enjeu de la mobilité, ou pour les employeurs l'amélioration de l'attractivité des emplois proposés à l'égard des jeunes.

2.1.2 Les modalités de l'accompagnement en Garantie jeunes

[178] Cette note formule également plusieurs recommandations pour la mise en œuvre effective de l'accompagnement en Garantie jeunes. Si certaines sont impératives – notamment celles liées au contrôle du service fait dans le cadre de la mobilisation des fonds européens -, d'autres sont formulées de façon indicative.

[179] Tel est le cas, en premier lieu, de la mise en œuvre de modalités d'accompagnement collectif des jeunes bénéficiaires de la Garantie jeunes. Le cahier des charges prescrit ainsi aux missions locales de mettre en œuvre un « accompagnement qualitatif intensif et personnalisé porté par un collectif ». Plus explicitement, le contrat d'engagements réciproques signé par le jeune et la mission locale stipule que cette dernière s'engage à mettre en œuvre des « ateliers collectifs portant notamment sur des actions de mobilisation du jeune, d'évaluation et de développement des compétences et capacités professionnelles immédiatement mobilisables, et des actions de développement de la maîtrise par le jeune de son territoire économique et des propositions d'emploi ». Il n'y a cependant pas de recommandation explicite quant au positionnement dans le temps de cet accompagnement collectif. De nombreuses missions locales parmi celles visitées par la mission choisissent de placer les ateliers collectifs dans les quatre à six premières semaines de l'accompagnement : elles considèrent que la progression du jeune au cours du parcours d'accompagnement passe par le préalable d'une insertion dans un collectif, facteur de reconnaissance des aptitudes individuelles sur la base desquelles la suite du parcours peut introduire une progression individualisée reposant sur des immersions en entreprises. Une seule des missions locales visitées a quant à elle retenu une organisation de l'accompagnement alternant des ateliers collectifs et des périodes de suivi individuel des jeunes.

[180] En second lieu, le cahier des charges impose un encadrement important de l'accompagnement en Garantie jeunes, et une évaluation régulière de ses phases successives permettant de mesurer la progression du jeune bénéficiaire. Par exemple, les ateliers collectifs doivent requérir la présence quotidienne et régulière des jeunes, sur la base d'un programme fixé à l'avance, le non respect de ce programme par le jeune pouvant entraîner des sanctions (*cf. infra*). Plus généralement, il est recommandé aux conseillers suivant des jeunes en Garantie jeunes de prévoir un planning hebdomadaire d'actions tout au long des douze mois de l'accompagnement, et de tenir un « livret d'actions » permettant de suivre les étapes du parcours et servant de base à l'évaluation de la progression du jeune. Cette dernière prend la forme de « fiches de progression vers l'autonomie » comportant trois volets – compétences sociales, compétences-clés, compétences professionnelles -, établies dans les premières semaines de l'accompagnement et ensuite tous les trois mois. Ce sont ces propriétés qui constituent le caractère intensif et renforcé de l'accompagnement offert par les missions locales aux jeunes bénéficiaires de la Garantie jeunes.

[181] En troisième lieu, le jeune bénéficiaire de la Garantie jeunes s'engage à rendre compte de façon sincère des actions qu'il a entreprises compte tenu du planning hebdomadaire établi avec son conseiller référent, et à communiquer mensuellement l'évolution de ses ressources, les activités réalisées et les ressources conditionnant le versement de l'allocation prévue en complément de l'accompagnement. Sur décision de la commission départementale, le non respect des obligations d'assiduité ou une activité insuffisante peuvent entraîner la suspension de l'allocation, voire en cas de manquements répétés aux engagements, l'exclusion du jeune du dispositif.

[182] Enfin, le cahier des charges établi par la DGEFP fixe de façon précise certains paramètres de l'organisation de l'accompagnement en Garantie jeunes :

- il recommande tout d'abord de fixer entre 10 et 20 l'effectif de chaque cohorte de jeunes accueillis en accompagnement en Garantie jeunes, qui assure l'efficacité du travail en ateliers collectifs et favorise la coopération entre membres d'une même cohorte ; dans les missions locales que la mission a visitées, la pratique la plus courante consiste à établir des promotions d'une quinzaine de jeunes accompagnés en Garantie jeunes ;
- il préconise ensuite l'affectation à l'accompagnement des jeunes et à la relation avec les employeurs de binômes de conseillers de missions locales, exclusivement dédiés à plein temps à ces missions, chaque jeune devant avoir un conseiller référent parmi les deux membres du binôme qui a en charge son accompagnement. Les pratiques des missions locales observées par la mission dans ce domaine respectent généralement cette orientation, avec même, dans la plupart des sites visités, l'affectation à l'accompagnement en Garantie jeunes de binômes de conseillers expérimentés (niveau 2 de la convention collective). Cependant, certaines missions locales font « tourner » des binômes de conseillers entre l'accompagnement en Garantie jeunes et l'accompagnement généraliste, afin d'une part de favoriser des imprégnations mutuelles de pratiques, et d'autre part d'éviter l'épuisement de conseillers spécialisés dans l'accompagnement intensif en Garantie jeunes ;
- il fixe enfin une référence de 80 à 100 jeunes suivis sur douze mois par un binôme de conseillers – soit un « portefeuille » de 40 à 50 jeunes par conseiller -, qui elle aussi est essentiellement respectée par les missions locales. Selon les réponses au questionnaire adressées aux missions locales (cf. Annexe V), celles d'entre elles qui mettent en œuvre la Garantie jeunes composent des binômes qui allouent 44 jeunes par conseiller en moyenne. Ce ratio est cependant plus faible dans le cas des structures de petite taille dont l'objectif d'entrées en Garantie jeunes est inférieur à 80. Il peut ainsi arriver que, dans ces petites missions locales qui ne nécessitent pas un binôme de conseillers en équivalent – temps plein pour l'accompagnement en Garantie jeunes, des conseillers partagent leur activité entre la Garantie jeunes et l'accompagnement généraliste offert à tous les jeunes par la mission locale. La mission a également pu constater qu'une mission locale avait choisi d'augmenter le « portefeuille » de jeunes suivis par conseiller au-delà du seuil maximum de 50 afin de couvrir les coûts de l'accompagnement par la subvention dont elle escomptait bénéficier.

[183] La mission est ainsi amenée à considérer que la mise en œuvre de la Garantie jeunes se traduit par des obligations de moyens importantes imposées aux missions locales, qui s'ajoutent aux incitations à la performance induites par le mode d'attribution des subventions de l'État au titre de l'accompagnement (*cf. infra*, § 4).

2.2 Des exigences consistantes de *reporting* des actions d'accompagnement en Garantie jeunes, qui créent une charge administrative significative pour les missions locales

[184] Les dix territoires retenus dans la première vague de l'expérimentation de la Garantie jeunes ont bénéficié, au titre de l'accompagnement des jeunes entrés dans le dispositif en 2013 et 2014, de crédits de l'État au titre du programme 102 (« Accès et retour à l'emploi ») de la mission « Travail et emploi », délégués par la DGEFP aux budgets opérationnels de programmes territoriaux gérés par les services déconcentrés de l'État (Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi – DIRECCTE).

[185] En revanche, pour les entrées en Garantie jeunes postérieures au 1er janvier 2015, les crédits d'accompagnement attribués aux missions locales dans les territoires éligibles à l'initiative européenne pour la jeunesse (IEJ)[23] peuvent bénéficier de financements du Fonds social européen (FSE). Le circuit de financement est le suivant : la DGEFP fait l'avance subventions dues à toutes les missions locales, puis se fait rembourser les concours du FSE au titre des territoires « IEJ », après contrôle de service fait. Ce dernier obéit à des règles particulières liées à l'attribution des fonds européens, et a été étendu à l'ensemble des missions locales par souci d'harmonisation. La charge de fournir les pièces exigées par la Commission européenne au titre du contrôle de service fait relatif à l'emploi des fonds du FSE incombe *in fine* aux missions locales. Or, le nombre et le détail des documents demandés est particulièrement lourd, et engendre une charge administrative substantielle pour les missions locales (cf. Encadré 1). De plus, comme on le verra au § 4 suivant, le respect de ces exigences de *reporting* conditionne l'attribution de 10 % des crédits d'accompagnement auxquels peuvent prétendre les missions locales, et a donc une incidence financière directe sur leur équilibre financier.

Encadré 1

Le *reporting* de la Garantie jeunes

Les obligations de *reporting* imposées aux missions locales comportent a insi l'archivage des pièces justificatives suivantes[24] :

- au titre du contrôle de l'entrée d'un jeune dans le dispositif Garantie jeunes : la décision de la commission départementale d'admission du jeune, le contrat d'engagements réciproques signé, la carte d'identité et le justificatif du jeune ;
- au titre du contrôle de la réalité de l'accompagnement par la mission locale : les fiches de progression vers l'autonomie, pour chacun des trois domaines de compétences – sociales, compétences-clé, professionnelles -, à trois, six et douze mois (soit neuf fiches au total) ;
- au titre de la vérification de la sortie positive du jeune (*cf. infra*, § 4) :
  - dans le cas où le jeune occupe un emploi à la sortie de la Garantie jeunes : le contrat de travail ou une fiche de paie, et une attestation de l'employeur prouvant que le jeune est toujours en emploi à la date de sortie de la « garantie jeunes ;

[23] Régions Aquitaine, Auvergne, Centre, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Guadeloupe, Guyane, Mayotte, Martinique et Réunion ; départements des Bouches-du-Rhône, de la Haute Garonne et de la Seine-Saint-Denis.

[24] Instruction DGEFP n° 2015-05 du 17 mars 2015 relative à la mise en œuvre et au financement de la Garantie jeunes sur les territoires au titre de l'année 2015

- dans le cas où le jeune est en formation à la sortie de la Garantie jeunes : une attestation d'inscription à un organisme de formation ou à un établissement scolaire, et une attestation prouvant que le jeune est toujours en formation à la date de sortie de la Garantie jeunes ;
- dans le cas où le jeune est en cours de création de son entreprise : le récépissé du dépôt de dossier de création d'entreprise, et le n° SIREN de l'entreprise ;
- dans le cas où la sortie positive est appréciée par le critère de quatre-vingt jours de mises en situation professionnelle au cours de l'accompagnement Garantie jeunes : les contrats de travail, fiches de paie, conventions de stage, conventions de mises en situation en milieu professionnel, les bilans des mises en situation professionnelle et leurs annexes, un tableau récapitulatif énumérant les expériences professionnelles et leur durée.

Les missions locales présentes dans les territoires éligibles à l'IEJ ont enfin à effectuer une formalité supplémentaire : recueillir les données figurant dans le « questionnaire participant » soumis à chaque jeune entrant en Garantie jeunes.

[186] Ainsi, ce sont donc au minimum 15 documents, et éventuellement jusqu'à une vingtaine dans le cas d'une sortie positive justifiée par l'addition de plusieurs mises en situation professionnelle, que les missions locales doivent numériser, archiver et mettre à la disposition des services de l'État. Ces derniers contrôlent la complétude des documents transmis par les missions locales et, sur échantillon, leur qualité aux fins de détermination du versement au titre du *reporting*. *In fine*, la DGEFP certifie le service fait, et après contrôle de la Direction générale des finances publiques, sollicite les fonds européens pour remboursement des crédits d'accompagnement et de prestation.

[187] La lourdeur de ces formalités, ainsi que leur instabilité au cours du temps[25], est soulignée par l'unanimité des directeurs des missions locales ayant répondu au questionnaire que la mission leur a adressé. Cette lourdeur est également relevée par le comité scientifique de l'évaluation de la Garantie jeunes dans un communiqué de presse du 13 juillet 2016 (*cf. infra*, § 3). Dans un site que la mission a visité, la gestion administrative et le *reporting* de la Garantie jeunes occuperaient 35 % du temps des conseillers qui sont affectés à ce dispositif.

[188] Plusieurs problèmes particuliers émanent des observations recueillies par la mission :

- en premier lieu, la difficulté pour un jeune en rupture familiale hébergé par un tiers de fournir un justificatif de domicile a été mentionnée. Ce point est également souligné par les constats de la mission sur la simplification des dispositifs en faveur de la jeunesse[26], avec laquelle la mission a pu échanger des analyses ;
- les conseillers de missions locales évoquent également les conflits potentiels entre le jeune et ses parents lorsqu'il est exigé que ces derniers arrêtent de prendre en compte le premier dans les personnes à charge dans la déclaration de revenu (condition pour étayer la non dépendance financière du jeune à l'égard de ses parents, surtout lorsqu'il reste hébergé par eux) ;
- dans un ordre d'idées différent, le *reporting* de la Garantie jeunes peut alourdir les relations avec les employeurs, lorsqu'il leur est demandé de fournir une attestation pour une immersion de courte durée en stage (nécessaire à la vérification de la condition des 80 jours en situation professionnelle pour valider une sortie positive), ou le bulletin de paie d'un jeune embauché (ils peuvent renvoyer le conseiller de mission locale vers le jeune lui-même, à qui ce bulletin de paie a été transmis, sachant que ce dernier n'est pas toujours aisément repérable plusieurs mois après la sortie de la Garantie jeunes, et que son intérêt à fournir ce document est faible) ;

[25] Il a ainsi été indiqué à la mission par plusieurs missions locales que l'identité de l'hébergeant d'un jeune devait, à partir de 2015, être certifiée au moyen d'une copie de sa carte d'identité.

[26] Mission confiée par le Premier Ministre à M. Antoine Dulin, membre du Conseil économique, social et environnemental, et à Mme Célia Vérot, maître des requêtes au Conseil d'État, par lettre de mission en date du . 2 mai 2016.

- enfin, il n'existe pas d'interface entre le système d'information des missions locales – la base de données « I-Milo » - et l'outil de saisie des documents nécessaires au contrôle de service fait au titre de l'attribution des fonds européens – « ma démarche FSE » -, ce qui implique pour les missions locales une double saisie des pièces justificatives énumérées précédemment.

[189] La mission relève la force et la constance des préoccupations exprimées par les présidents, directeurs et conseillers des missions locales dans ce domaine des obligations administratives induites par la mise en œuvre de la Garantie jeunes, et juge que des progrès dans le sens de l'allégement de ces contraintes sont indispensables (*cf. infra*, § 6).

3. L'EVALUATION DES PREMIERS RESULTATS DE LA GARANTIE JEUNES FAIT ETAT DE SUCCES QUANTITATIFS ET QUALITATIFS

[190] Dispositif introduit à titre expérimental, la Garantie jeunes a été dotée d'un protocole d'évaluation, confié à un comité scientifique présidé par M. Jérôme Gautié, Professeur à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, et dont le secrétariat est assuré par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère chargé de l'emploi. Cette direction assure en outre un suivi statistique mensuel des flux d'entrée et du stock de bénéficiaires de la Garantie jeunes, et réalise des analyses des politiques de l'emploi, dont les politiques d'accompagnement des jeunes.

[191] La mission a ainsi pu s'appuyer, notamment sur les comptages mensuels des bénéficiaires de la Garantie jeunes réalisés par la DARES ;

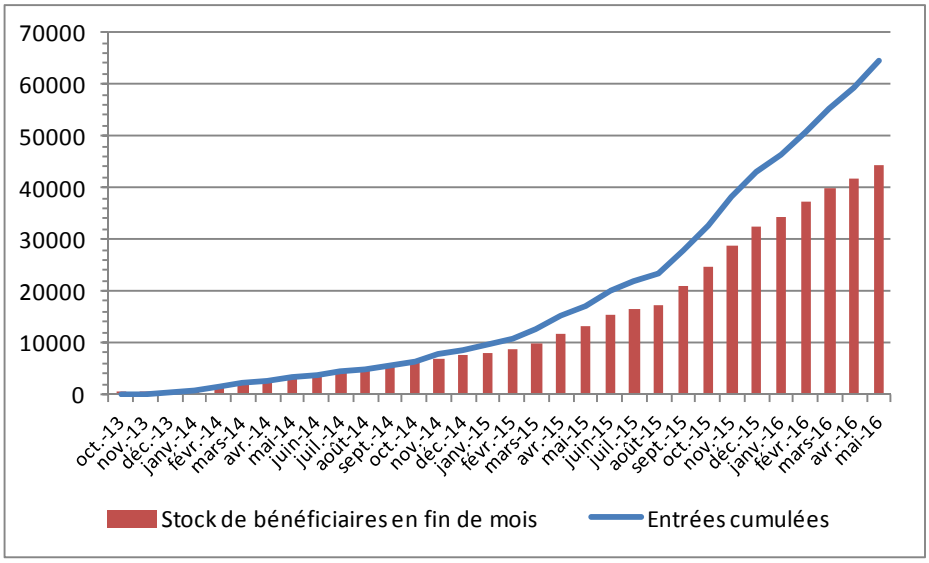
- sur des données et études communiquées à la mission par cette Direction ;
- sur une synthèse des travaux du comité scientifique d'évaluation de la Garantie jeunes, rendue publique sous forme de communiqué de presse le 13 juillet 2016 (cf. pièce jointe n° 2).

[192] En tout état de cause, les données présentées ci-après présentent un caractère éminemment provisoire, les travaux d'évaluation devant se poursuivre dans la perspective de la remise d'un rapport à la ministre chargée de l'emploi à l'automne. Ils dégagent cependant des tendances qui paraissent relativement claires.

3.1 Les entrées dans la « Garantie jeunes »

[193] Initiée dans dix départements en octobre 2013, la Garantie jeunes a au départ bénéficié à des cohortes mensuelles restreintes, de l'ordre de quelques centaines. Les entrées cumulées s'élevaient ainsi à seulement 8 500 à la fin 2014. Le déploiement des vagues 2 (en décembre 2014), 3 (en avril 2015) et 4 (en février 2016) ont produit une accélération très sensible (*cf.* Graphique 1). Depuis le début de l'expérimentation, ce sont ainsi, à fin mai 2016, près de 65 000 jeunes qui sont entrés en accompagnement Garantie jeunes. A la même date, l'effectif des jeunes présents dans le dispositif s'élevait à 44 200.

Graphique 1 : Nombre mensuel d'entrées cumulées et de jeunes présents dans la Garantie jeunes



Source : base de données I-Milo ; calculs Dares.

[194] Si l'on se base sur l'évaluation par la DARES[27] de 120 000 jeunes éligibles à la Garantie jeunes compte tenu des critères d'âge, familiaux et sociaux en vigueur (*cf. infra*, § 6), c'est donc 37 % du public potentiel qui est d'ores et déjà entré dans le dispositif, et ce alors que son déploiement reste partiel.

[195] Toutefois, dans le cadre de ses observations dans une diversité de territoires, la mission a constaté des difficultés des missions locales à repérer les jeunes éligibles à la Garantie jeunes. Ainsi :

- 36 % des missions locales ayant répondu au questionnaire que la mission leur a adressé indiquent qu'elles ne sont pas assurées d'atteindre les objectifs « quantitatifs » que les services de l'État leur ont assignés (*cf. infra*, § 4) ;
- plus généralement, la capacité des missions locales de faire face à la volumétrie de l'activité Garantie jeunes entraînée par la généralisation du dispositif en 2017 est questionnée à la fois par les missions locales elles-mêmes qui déplorent, dans les réponses au questionnaire adressé par la mission, le manque de coopération des partenaires des commissions départementales d'attribution (Pôle Emploi, protection judiciaire de la jeunesse, conseil départemental, associations…) en matière d'orientation vers la Garantie jeunes, mais aussi par ces partenaires (en particulier, un conseil départemental a fait part à la mission de ses doutes quant à la « valeur ajoutée » des missions locales en matière de repérage des jeunes en difficulté), lesquels ont motivé une réduction de ses financements. L'amélioration de la capacité propre des missions locales à aller au devant des jeunes qu'elles ont vocation à accompagner, et l'approfondissement des partenariats avec les entités qui sont outillées pour ce repérage et peuvent mobiliser, via les travailleurs sociaux dont elles disposent, des ressources humaines à cette fin, constituent aux yeux de la mission un enjeu décisif pour l'évolution du réseau des missions locales dans les années à venir.

[27] Note remise à la mission par la DARES le 31 mai 2016.

3.2 Les caractéristiques des jeunes bénéficiaires de la Garantie jeunes

[196] Les enquêtes quantitatives menées par la DARES, dont les premiers résultats ont été diffusés par le comité scientifique de l'évaluation de la Garantie jeunes le 13 juillet 2016, montrent en premier lieu que les bénéficiaires de la Garantie jeunes présentent, outre les caractéristiques sociales et familiales requises, des attributs de situations défavorisées spécifiques et susceptibles de se cumuler. Ainsi, au sein de la deuxième vague des entrées en Garantie jeunes, 27 % des bénéficiaires interrogés déclarent que la situation financière de leur famille était difficile ou très difficile lorsqu'ils étaient au collège.

[197] Un tiers des jeunes ont soit un père décédé (13 %), soit aucun contact avec leur père vivant (21 %). Une même proportion déclare ne connaître personne qui pourrait les aider en cas de problème financier, et 17 % estime ne pouvoir compter sur l'aide de personne en cas de décision de la vie difficile à prendre. L'enquête qualitative menée dans le cadre de l'évaluation, sous la forme d'entretiens semi-directifs avec des jeunes, révèle en outre une fréquence importante de problèmes de santé mentale ayant pu conduire à des séjours en institutions médico-pyschologiques ou hospitalières.

[198] Un tiers des entrants dans la deuxième vague de la Garantie jeunes a connu des difficultés majeures en matière de logement, telles que des périodes au cours desquelles ils ne savaient pas où loger. 6 % étaient d'ailleurs en situation de logement instable au moment de l'enquête.

[199] Environ 90 % des jeunes bénéficiaires de la Garantie jeunes bénéficient de l'allocation associée pendant les deux premiers mois du dispositif. Cette proportion diminue ensuite régulièrement au fil du parcours d'accompagnement, à mesure des immersions professionnelles qui leur sont offertes, lesquelles peuvent occasionner la perception de revenus qui peuvent les rendre inéligibles à l'allocation.

[200] En ce qui concerne leur parcours scolaire, 22 % des jeunes de la deuxième vague ont terminé leurs études à 16 ans.

[201] Au total, l'ensemble de ces caractéristiques révélées par l'enquête quantitative accrédite l'idée que la Garantie jeunes atteint bien sa cible, à savoir des jeunes sans emploi, déscolarisés, et confrontés à des lourdes difficultés sociales. Cependant, l'observation qualitative des parcours individuels suggère que les jeunes accompagnés dans la Garantie jeunes ont en règle générale un lien avec le marché du travail : seule une faible proportion des jeunes interrogés n'ont jamais connu d'expérience d'emploi ou de stage. En outre, leur implication dans la recherche d'emploi paraît relativement forte.

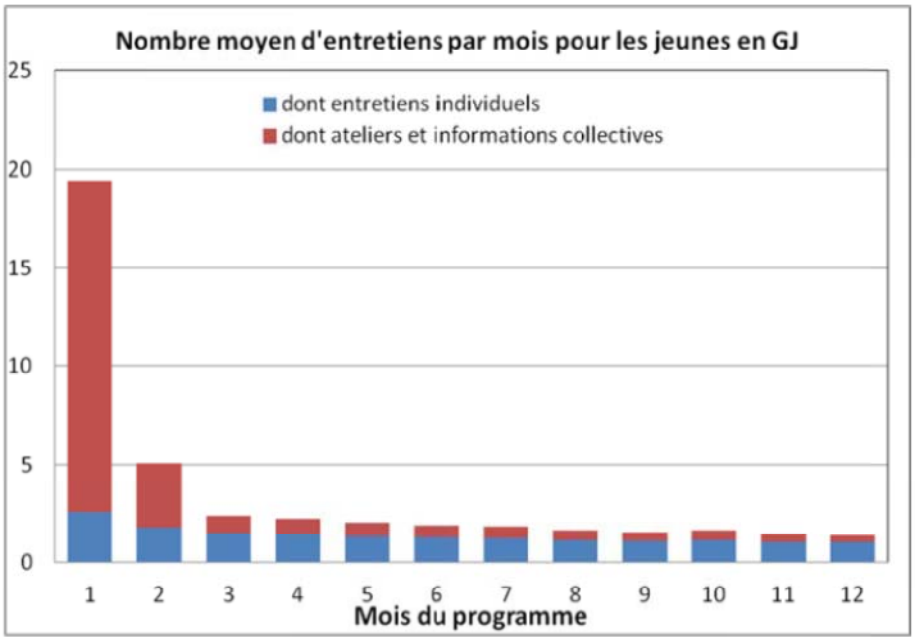
3.3 Un accompagnement intensif en Garantie jeunes

[202] Dans deux cas sur trois, les jeunes sont informés du dispositif Garantie jeunes à l'occasion d'un entretien en mission locale lors duquel l'entrée leur est proposée. Cependant, un jeune sur trois a déjà une information sur le dispositif par sa famille ou par un autre conseiller ou référent.

[203] La phase initiale de l'accompagnement, qui dans la plupart des cas concentre les ateliers collectifs, se traduit par un nombre élevé – près d'une vingtaine en moyenne - d'entretiens avec le conseiller référent. Le nombre moyen de contacts reste élevé durant le deuxième mois de l'accompagnement, de l'ordre de cinq, puis diminue à partir du troisième mois où se mettent en place l'accompagnement individuel et les immersions en entreprises. Il y a cependant en moyenne plus d'un contact avec le conseiller référent dans cette phase plus individuelle de l'accompagnement (*cf.* Graphique 2).

[204] Ces chiffres sont à rapprocher de ceux que l'on peut déduire des données de l'activité généraliste des missions locales. Selon les données recueillies par la mission sur les ressources humaines des missions locales, à partir de la base de données Icare, 7 000 personnes en équivalent temps avaient en charge l'accompagnement de 1,5 millions de jeunes en contact avec les missions locales, soit portefeuille de près de 220 jeunes en moyenne pour un conseiller à temps complet. Ce ratio rend matériellement difficile l'organisation de plus d'un entretien individuel par jeune et par mois. L'accompagnement en Garantie jeunes est donc sensiblement plus intensif que l'accompagnement généraliste, surtout pendant les deux premiers mois.

Graphique 2 : Nombre moyen d'entretiens par mois pour les jeunes en Garantie jeunes



Source : base de données I-Milo ; calculs Dares.

3.4 L'impact de l'entrée en Garantie jeunes sur l'insertion professionnelle

[205] Le comité scientifique de l'évaluation de la Garantie jeunes a enfin rendu publique dans son communiqué de presse du 13 juillet 2016 une première estimation de l'impact du dispositif sur l'accès à l'emploi des bénéficiaires. Elle se fonde sur une double interrogation d'un échantillon de jeunes entrés dans la deuxième vague de la Garantie jeunes : une première au dixième mois en moyenne du parcours d'accompagnement, une deuxième fois au quatrième mois suivant la sortie du dispositif. A cette dernière date, le taux d'emploi des jeunes accompagnés en Garantie jeunes est supérieur de dix points à celui des jeunes éligibles au dispositif mais suivis dans une mission locale qui ne le met pas en œuvre, pour atteindre 40 %. Ce progrès de l'accès à l'emploi au cours de ces six mois paraît notamment imputable à l'emploi durable (contrats à durée indéterminée ou à durée déterminée de plus de six mois).

[206] Ainsi, l'entrée en Garantie jeunes améliore d'un tiers l'accès à l'emploi des jeunes en difficulté, relativement à l'accompagnement généraliste offert par les missions locales. Ce premier résultat est encourageant, sous réserve de sa confirmation lors des phases ultérieures de l'enquête quantitative, qu'il s'agisse de la troisième interrogation prévue des jeunes de la deuxième vague de la Garantie jeunes ou de l'extension aux vagues suivantes. Il signifie que, pour une mise de fonds publics de 5 500 € environ (incluant le paiement de l'allocation), la Garantie jeunes apporte à chaque bénéficiaire, sur la base du SMIC net, une amélioration d'environ 1 750 € de ses perspectives de gains annuels.[28]. A cet égard, la stabilité à plus long terme des situations d'emploi dont bénéficient les jeunes à la sortie de la Garantie jeunes est un critère décisif de l'efficacité de la Garantie jeunes. Plus forte sera cette stabilité, plus important sera le « retour » sur investissement initial que constituent l'accompagnement et la prestation associée.

4. LE FINANCEMENT DE LA GARANTIE JEUNES

[207] Pour mettre en œuvre l'accompagnement en Garantie jeunes, les missions locales retenues dans les vagues successives de l'expérimentation reçoivent de l'État un financement spécifique, non fongible avec les autres crédits servant à leur fonctionnement. La question se pose dès lors de l'adéquation des ressources ainsi allouées aux missions locales aux charges qu'entraîne pour elle la mise en œuvre de la Garantie jeunes.

4.1 La détermination des ressources allouées aux missions locales pour la mise en œuvre de la Garantie jeunes

[208] Au titre de l'accompagnement dans le dispositif de la Garantie jeunes, les missions locales reçoivent de l'État une subvention dédiée, non fongible avec les crédits de fonctionnement attribués par ailleurs par l'État au titre de la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO, crédits également dénommés « socle »).

[209] Elle relève du programme budgétaire 102 (« Accès et retour à l'emploi ») de la mission « Travail – emploi », placé sous la responsabilité de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

[210] Le financement de l'accompagnement en Garantie jeunes repose sur une référence de 1 600 € par jeune suivi dans ce dispositif. Toutefois, ce montant constitue un potentiel maximal, qui ne sera perçu en totalité par une mission locale que dans certaines conditions. En effet, ce plafond de 1 600 € comprend trois composantes, donc chacune obéit à des règles spécifiques d'attribution :

- la première composante, dite « quantitative », valide l'entrée d'un jeune dans la « garantie jeune ». Cette validation suppose, outre la décision d'entrée dans le dispositif prise par la commission départementale, la participation du jeune au parcours d'accompagnement pendant au moins un mois. Sous cette condition, la mission locale reçoit 1 120 € par jeune entré dans le dispositif, soit 70 % du potentiel de 1 600 € ;
- la deuxième composante, dite « qualitative », se fonde sur la proportion de jeunes sortis positivement de la Garantie jeunes. Comme précisé supra (cf. § 2.3), la sortie positive est définie comme, soit une situation d'emploi, de formation ou de création d'entreprise à la sortie du dispositif appréciée à la date anniversaire de l'entrée dans le dispositif, soit un total

[28] Selon les données de la DGEFP, le coût de l'allocation versée aux bénéficiaires de la « garantie jeunes » s'élève à 4 000 € sur un an en moyenne. En retenant un coût moyen de la subvention au titre de l'accompagnement de 1 500 € (*cf. infra*, § 4), le coût moyen par jeune au titre du parcours en « garantie jeunes » s'élève à 5 500 €. Si la probabilité d'être en emploi augmente de dix points après un passage par la « garantie jeunes », cela signifie qu'elle apporte au bénéficiaire une augmentation de 10 % de son espérance de gain. Si celui-ci correspond au SMIC, dont le montant net est proche de 17 500 € annuels, cela que la « garantie jeunes » apport un gain immédiat de 1 750 € annuels en moyenne à chaque bénéficiaire.

de 80 jours de mise en situation professionnelle au cours du parcours Garantie jeunes Lorsque cette condition de sortie positive est réunie, la mission locale perçoit 320 € par jeune sorti positivement, soit 20 % du potentiel de 1 600 € ;

- la troisième composante, relative au r*eporting*, s'apprécie pour chaque dossier de jeune entré en Garantie jeunes par un niveau de qualité des pièces justificatives fournies par la mission locale suffisant pour mettre aux services du ministère chargé de l'emploi de certifier le service fait – lequel est nécessaire, pour les missions locales situées dans les territoires de « l'initiative européenne pour la jeunesse », pour obtenir le remboursement par le Fonds social européen (cf. supra, § 2.3). Lorsque le service fait a pu être certifié, la mission locale perçoit 160 € supplémentaire par dossier de jeune, soit les 10 % restants du potentiel de 1 600 €.

[211] Par conséquent, pour percevoir le montant maximum de 1 600 € par jeune accompagné en « garantie jeune », la mission locale doit :

- admettre dans le dispositif le nombre de jeunes correspondant à son objectif quantitatif, et faire en sorte que tous les jeunes entrés en Garantie jeunes suivent le parcours d'accompagnement pendant au moins un mois ;
- obtenir un taux de sortie positive de 100 % ;
- garantir un niveau de qualité de *reporting* permettant la certification du service fait pour tous les dossiers des jeunes accompagnés.

[212] En outre, il y a lieu de prendre en compte le fait que les missions locales préparent leurs budgets sur la base d'un objectif d'entrées dans la Garantie jeunes qui découle d'un dialogue avec les services déconcentrés de l'État.

[213] Lors de la première année de l'entrée de la mission locale dans l'expérimentation de la Garantie jeunes, elle perçoit un versement de l'État correspondant à la composante « quantitative », soit 1 120 € (70 % des 1 600 €) par jeune, et sur la base de l'objectif d'entrées. Au début de la seconde année, elle ne recevra plus initialement que 50 % des 1 600 €, afin de permettre un ajustement à la baisse (respectivement à la hausse) si l'objectif quantitatif de l'année précédente n'a pas été atteint (respectivement a été plus qu'atteint). Le respect de l'objectif d'entrées en Garantie jeunes conditionne donc aussi la concrétisation des ressources inscrites dans les budgets prévisionnels des missions locales.

[214] Avant même d'analyser la capacité des missions locales à satisfaire aux conditions leur permettant de bénéficier du montant maximal de ressources financières qu'elles peuvent allouer à la mise en œuvre effective de l'accompagnement en Garantie jeunes, et d'apprécier l'adéquation de ce montant maximal aux charges effectivement supportées par les missions locales à ce titre, il est permis de penser que ces conditions sont très exigeantes.

[215] En particulier, la condition de 100 % de sorties positives pour bénéficier de la totalité de la composante « qualitative » est, de l'avis très majoritaire des conseillers et directeurs de missions locales rencontrés par la mission ou ayant répondu au questionnaire qu'elle leur a adressé, impossible à atteindre compte tenu des situations socio-économique très défavorisées des jeunes accompagnés en Garantie jeunes. Il faut également observer que les obligations du cahier des charges de l'accompagnement, dont on a noté le caractère contraignant (*cf. supra*, § 2) limitent intrinsèquement les marges de manœuvre en gestion des missions locales pour maintenir leurs coûts en-deçà des ressources qu'elles peuvent anticiper.

[216] En outre, il y a lieu de tenir compte des coûts administratifs considérables qu'elles doivent engager pour satisfaire aux exigences du *reporting* (*cf. supra*, § 2). Comme on le verra (*cf. infra*, § 4.2), une nette majorité de missions locales établit ses budgets prévisionnels sur la base de ressources allouées au titre de la subvention Garantie jeunes inférieures de 20 % à 30 % au montant maximal de 1 600 € par jeune.

4.2 Les coûts engendrés pour les missions locales par la mise en œuvre de la Garantie jeunes

[217] Ainsi que la lettre de mission de la ministre chargée de l'emploi le lui demandait, la mission s'est penchée sur l'incidence du mode de financement de l'accompagnement en Garantie jeunes sur l'équilibre financier des missions locales. Il s'agit de rapprocher les ressources que les missions locales peuvent affecter à l'accompagnement en Garantie jeunes et les coûts que cet accompagnement engendre, et d'évaluer si le bilan de ces deux grandeurs améliore ou détériore, en moyenne ou pour certains groupes spécifiques d'entités, leur situation financière.

[218] Afin de conduire cette analyse, la mission a bénéficié de différentes sortes d'information :

- une étude d'appui à la DGEFP, conduite par le secrétariat général à la modernisation de l'État, portant sur l'analyse détaillée des coûts de la Garantie jeunes dans trois missions locales ;
- les réponses des directeurs de missions locales aux questions du questionnaire à eux adressé qui portaient sur cette problématique ;
- les données recueillies par la mission dans les treize missions locales qu'elle a visitées ou avec lesquelles elle a été en contact.

[219] En préalable à la présentation des enseignements dégagés par ces sources, deux remarques doivent être faites :

- en premier lieu, aucune des catégories de données étudiées - questionnaire auto-administré par les directeurs de missions locales, démarche de comptabilité analytique rigoureuse mise en œuvre par le SGMAP, monographies locales empruntant dans des proportions variables aux deux catégories précédente – ne garantit la représentativité des situations expertisées par la mission ;
- en second lieu, les coûts de l'accompagnement en Garantie jeunes qu'il s'agit de mesurer sont les coûts additionnels liés à la mise en œuvre du dispositif, qui ne doivent donc pas tenir compte des coûts de fonctionnement des missions locales sur lesquels la mise en œuvre de la Garantie jeunes peut s'appuyer, déjà financés dans le cadre des crédits fongibles (typiquement, la rémunération du directeur de la mission locale).Si l'étude du SGMAP s'est efforcée de respecter strictement cette prescription, la mission n'est pas en mesure de garantir que les réponses au questionnaire qui lui ont été retournées et les observations qu'elle a pu faire sur sites ont mis en œuvre un cadre identique de mesure des coûts spécifiques à la Garantie jeunes.

4.2.1 Les évaluations du coût de l'accompagnement en Garantie jeunes réalisées par le SGMAP

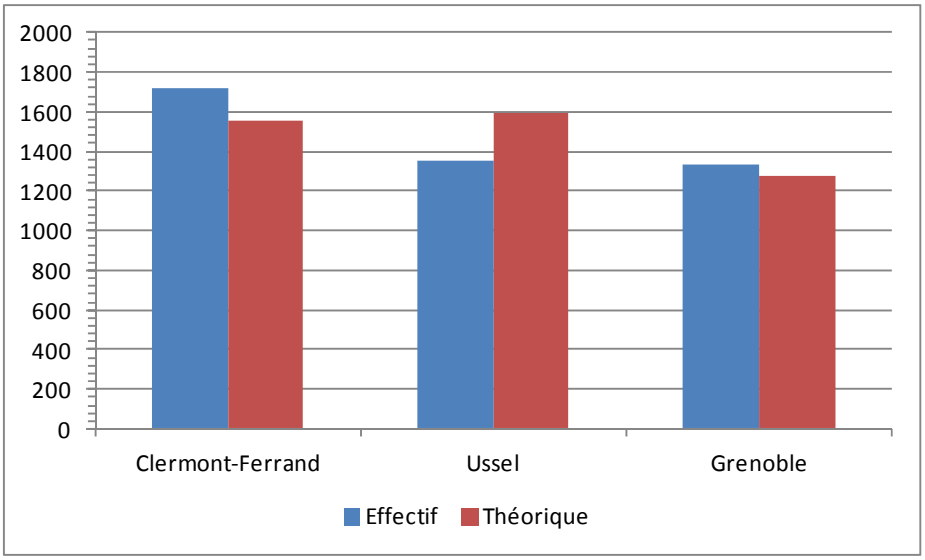
[220] Sur une demande d'appui de la DGEFP, le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) a conduit en 2015 une étude sur les coûts auxquels s'exposent les missions locales lors de la mise en œuvre de la Garantie jeunes. Cette étude a reposé à titre principal sur des calculs analytiques de coûts à partir des données financières et comptables recueillies dans trois entités : les missions locales de Clermont-Ferrand Communauté et d'Ussel, et l'association « Réussir ensemble » regroupant quatre missions locales de l'agglomération de Grenoble pour la mise en œuvre de la Garantie jeunes.

[221] Ces calculs de coûts ont été réalisés par une équipe du cabinet de conseil *Boston Consulting Group*, selon une méthodologie validée par les missions locales qui isole strictement les dépenses additionnelles liées à la mise en œuvre de la Garantie jeunes et neutralise les coûts de la structure déjà financés par ailleurs. Elle a notamment visé à comparer les coûts selon qu'ils reposent sur l'application stricte du cahier des charges de la Garantie jeunes ou sur les pratiques effectives des missions locales, sur les rémunérations théoriques découlant de la convention collective des personnels des missions locales ou des charges réelles de personnel des entités, ou sur la première année de l'expérimentation ou en année pleine en « régime de croisière ». Les résultats présentés ci-après prennent en compte l'application effective du cahier des charges et la situation en année pleine en « régime de croisière », mais distinguent selon que ce sont les rémunérations effectives ou théoriques (par application stricte de la convention collective) qui sont intégrées aux calculs.

[222] L'étude dégage plusieurs enseignements (*cf.* Graphique 3) :

- trois postes de charges contribuent aux coûts mesurés : les dépenses de personnel, les locaux et les formations ;
- les coûts de personnel représentent entre 70 % et 80 % des coûts moyens globaux ; ils sont plus élevés dans les missions locales de petite taille (Ussel) que dans celles plus importantes ; cela s'explique à Ussel par un portefeuille de jeunes suivis par binôme inférieur à 40, du fait d'un objectif « quantitatif » inférieur à ce seuil ;
- le poste « locaux » est celui sur lequel s'observe la plus forte dispersion entre les trois sites : de 0 % à Ussel à 14 % à Grenoble ; toutes les missions locales sont confrontées à des problématiques d'acquisition de locaux supplémentaires et/ou de réaménagement afin de faire face aux contraintes du cahier des charges (notamment les ateliers collectifs qui nécessitent la disposition de grandes salles de réunion) Cependant, dans deux des trois cas considérés, les missions locales ont bénéficié de la mise à disposition gracieuse partielle (Grenoble) ou totale (Ussel) de locaux. A Clermont-Ferrand, la mission locale a pu mobiliser une partie de ses anciens locaux, mis à disposition à titre gratuit par la collectivité locale, au service de la mise en œuvre de l'accompagnement Garantie jeunes
- toutes les missions locales pourraient maintenir leurs coûts par jeune en Garantie jeunes en-deçà du plafond de 1 600 € si elles constituaient des binômes de conseillers associant un conseiller de niveau 1 et un conseiller de niveau 2 rémunérés à la moyenne des positions correspondantes de la convention collective ;
- à Clermont-Ferrand, les pratiques de rémunération entraînent des coûts plus élevés et conduisent à un coût moyen par jeune légèrement supérieur à 1 700 € ; la situation inverse - un coût théorique moyen très proche de 1 600 € par jeune pour un coût réel moyen de 1 350 € - prévaut à Ussel où les pratiques de rémunération sont moins favorables ; cependant, dans le cas de ces deux missions locales, la distance des coûts théoriques au plafond de 1 600 € par jeune est insuffisante pour les mettre à l'abri d'une sous-réalisation des objectifs « quantitatifs » ou « qualitatifs » ;
- à Grenoble, la mutualisation de certaines charges – locaux, ingénierie de direction, coordination, *reporting*… - et des trésoreries des quatre missions locales au sein de l'association « Réussir ensemble » paraît apporter des économies importantes en « régime de croisière », mais après avoir nécessité des investissements initiaux importants et entraîné une charge administrative lourde (écriture des statuts notamment) ; *in fine*, avec des coûts théoriques et effectifs moyens proches de 1 300 €, les quatre missions locales regroupées dans « Réussir ensemble » paraissent à même de maintenir leur équilibre financier en cas de résultats « quantitatifs » et « qualitatifs » inférieurs aux objectifs.

Graphique 3 : Indicateurs financiers associés à la mise en œuvre de la « Garanties jeunes » dans les trois sites de l'étude du SGMAP



Source : *SGMAP.*

4.2.2 Les réponses des missions locales au questionnaire

[223] La mission a exploité les informations transmises par les 258 missions locales – soit 58 % de l'ensemble du réseau – qui ont répondu au questionnaire à elles adressé par la mission (*cf.* Annexe V) :

- ces réponses soulignent tout d'abord l'importance des investissements initiaux que les missions locales ont du entreprendre pour mettre en œuvre la Garantie jeunes. Cela concerne notamment l'investissement immobilier propre à la première année : sur les 224 missions locales déployant ou allant déployer sous peu la Garantie jeunes, 123 indiquent avoir dû se procurer de nouveaux locaux et avoir dû procéder à des travaux d'aménagement, de travaux et d'équipement de ceux-ci. Au total, l'investissement initial immobilier est estimé à 40 000 € en moyenne. Sur le plan humain, la mise en place de la Garantie jeunes a nécessité d'importants efforts de recrutements avec, en moyenne, 50 % des conseillers Garantie jeunes issus de recrutements externes. Le métier de conseiller Garantie jeunes semble par ailleurs requérir un certain niveau d'expérience, puisque 64 % en moyenne des conseillers Garantie jeunes sont des conseillers de niveau 2 ;
- au-delà de l'investissement immobilier initial, le coût immobilier annuel de la Garantie jeunes estimé par les directeurs s'élève en moyenne à 24 000 €, ce qui représente un coût moyen immobilier par jeune suivi dans le cadre de la Garantie jeune de 178 €. Certes ces valeurs moyennes masquent de fortes disparités liées au fait que certaines missions locales disposent de locaux mis à disposition à titre gracieux ou quasi-gracieux. Ainsi, le premier décile des missions locales interrogées déclare un coût immobilier annuel lié à la Garantie jeune de 2 060 € contre 44 000 € pour le neuvième décile. Le coût annuel immobilier rapporté au nombre de jeune suivi en Garantie jeunes étant de 16 € pour le premier décile contre 261 € pour le neuvième décile. Ces fortes disparités pourraient expliquer le fait qu'un grand nombre de missions locales estime ne pas pouvoir couvrir les frais engendrés par la Garantie jeunes avec l'allocation de 1 600 € maximum versée par l'Etat ;
- la Garantie jeunes nécessite par ailleurs du personnel d'encadrement, de coordination et d'accueil ; si en moyenne les missions locales déclarent un ETP « non conseiller » pour un objectif de 120 jeunes en Garantie jeunes, on constate de fortes disparités entre « petites » et « grandes » missions locales : 89 % des missions locales dont l'objectif de jeunes suivis en Garantie jeunes est inférieur à 80 sont caractérisées par un ratio « objectif quantitatif / ETP

non conseiller » inférieur à 80 soit un résultat inférieur de 33 % à la moyenne ; il semble donc que la Garantie jeunes engendre, en matière de personnel, des coûts d'entrée qui peuvent rendre le dispositif plus coûteux pour les missions locales dont l'objectif de jeunes suivis est faible ;

- en matière de financement de la Garantie jeunes, les directeurs de missions locales expriment une opinion pessimiste, puisque 82,5 % d'entre eux estiment qu'ils ne percevront pas les 1 600€ par jeunes contre 1,9 % qui pensent le contraire (15,6 % n'ont pas répondu à la question) ; si le critère qualitatif est majoritairement cité comme étant la cause de cette non perception des 1 600 € (62,6 %), la non atteinte de l'objectif de *reporting* (47,5 %, *cf. supra*, § 2) et de l'objectif quantitatif (36,2 %) sont également cités à de très nombreuses reprises ;
- concernant le critère qualitatif, l'objectif de 100 % de sorties positives est jugé irréaliste compte tenu du public visé, y compris sur le seul critère des 80 journées passées en entreprise ; par ailleurs la pertinence de la mesure des sorties positives est questionnée, qu'il s'agisse de la définition d'une sortie positive (pourquoi estimer qu'une mission d'intérim très courte constitue une sortie positive ?) ou de la fenêtre temporelle utilisée pour mesurer cette sortie (un jeune embauché en CDI un mois après sa sortie du dispositif ne sera pas compté dans les sorties positives) ;
- s'agissant du critère quantitatif, plusieurs missions locales craignent de ne pas parvenir à l'atteindre, et par ailleurs, la constitution du dossier administratif permettant de prétendre à la Garantie jeunes semble aussi constituer un frein ; la difficulté à réunir certaines pièces, notamment le justificatif d'hébergement chez un tiers, est citée à de multiples reprises dans les réponses mais aussi lors des entretiens menés par la mission.

4.2.3 Les observations faites par la mission dans les missions locales qu'elle a visitées ou avec lesquelles elle a été en contact

[224] Sur les 14 missions locales que la mission a visitées ou pour lesquelles elle a eu un entretien avec son directeur ou a bénéficié de données financières précises, 13 mettent en œuvre la Garantie jeunes (huit dans la première vague, cinq dans la troisième vague). Seulement sept de ces missions locales ont été en mesure de fournir des informations financières chiffrées sur les coûts engendrés par la mise en œuvre de la Garantie jeunes, dont deux qui ont pu présenter une véritable comptabilité analytique (*cf. infra*, Encadré 2). Les autres missions locales ont toutefois pu donner des indications « littéraires » sur l'impact de la Garantie jeunes sur leur situation financière.

[225] La mission est donc amenée à remarquer les limites des capacités des missions locales en matière d'analyse financière et comptable, et à recommander que leurs compétences s'accroissent dans ce domaine dans l'intérêt de la qualité de leur dialogue avec leurs financeurs. La gestion financière et comptable pourrait ainsi constituer un axe majeur des plans de formation du réseau des missions locales.

[226] Les indications qualitatives et quantitatives rapportées par les missions locales visitées par la mission dégagent les enseignements suivants :

- le fait pour une mission locale d'avoir dû ou non engager des frais au titre de la mobilisation de locaux supplémentaires afin de mettre en œuvre les modalités collectives de l'accompagnement en Garantie jeunes est décisif pour assurer la possibilité de l'équilibre financier du dispositif sur la base de la perception effective de 1 600 € par jeune accompagné. Cependant, le cas de la première des deux missions locales dont les calculs de coûts sont présentés à l'encadré 2, montre que, correction faite de certaines hypothèses de calcul inappropriées, cet équilibre est atteignable même en présence de coûts immobiliers supplémentaires entraînés par la mise en œuvre de la Garantie jeunes ;
- toutes les missions locales, du moins à l'issue du premier exercice de mise en œuvre de la Garantie jeunes, réalisent leurs budgets prévisionnels sur la base de la perception de 70 % à 80 % seulement du plafond de 1 600 € ;

- toutes les missions locales affirment affecter à l'accompagnement en Garantie jeunes des conseillers expérimentés, correspondant la plupart du temps au niveau 2 de la convention collective ou susceptible d'atteindre rapidement cette position à partir de leur recrutement ;
- le cas le plus fréquent observé par la mission est celui de missions locales qui n'ont supporté qu'une aggravation modérée de leurs charges immobilières et qui sont proches de l'équilibre entre dépenses et ressources allouées au titre de la Garantie jeunes sur la base de la perception de 80 % du montant plafond de 1 600 €.

[227] Le cas de la seconde des deux missions locales ayant présenté des comptabilités analytiques complètes des coûts engendrés par la mise en œuvre de la Garantie jeunes (*cf.* Encadré 2) est illustratif de cette situation. Cette mission locale a pu conserver des locaux dont elle envisageait de se défaire pour en acquérir de nouveau, ce qui lui a permis de ne pas engager de coûts supplémentaires au titre des charges immobilières liées à la Garantie jeunes (bien qu'elle ait du recourir à l'emprunt pour acquérir ses nouveaux locaux dédiés à l'accompagnement généraliste, ce qui a engendré des charges financières qui ont alourdi ses dépenses de fonctionnement ordinaires). Elle a toutefois engagé des dépenses locatives au titre de la mise à disposition des jeunes accompagnés en Garantie jeunes d'un appartement permettant de les héberger pendant les sessions d'ateliers collectifs. Dans ce contexte, les calculs fournis par la mission locale concluent à un équilibre du financement de la Garantie jeunes avec un paiement moyen de 1 520 € par jeune accompagné. Or, pour percevoir ce montant, la mission locale devrait simultanément :

- réaliser son objectif « quantitatif » d'entrées en Garantie jeunes ;
- parvenir à la certification du service fait pour l'ensemble de ses dossiers de jeunes ;
- obtenir une proportion de 75 % de sorties positives de jeunes à l'issue du parcours d'accompagnement de la Garantie jeunes.

[228] De telles performances paraissent difficiles à atteindre, particulièrement dans les domaines du *reporting* et des sorties positives.

Encadré 2
Deux exemples de comptabilité analytique de l'accompagnement en Garantie jeunes

Outre les calculs réalisés sous l'égide du SGMAP dans trois missions locales, la mission a pu bénéficier de deux évaluations financières précises du coût de la Garantie jeunes réalisées dans deux structures dénommées par la suite A et B.
La mission locale A est située à proximité d'une métropole et dans un bassin d'emplois industriels important. La mission locale B couvre un vaste territoire avec une ville centre de 40 000 habitants environ, héritière d'une activité industrielle autrefois florissante et aujourd'hui en déclin, et des zones rurales et de montagne.

- les calculs réalisés par la mission locale A :

La mission locale A a décomposé ses coûts au titre de l'accompagnement en Garantie jeunes pour l'année 2014 en quatre postes : rémunérations, locaux, matériels et fournitures, formations et autres prestataires. Ces coûts nt été rapportés au nombre de jeunes entrés en Garantie jeunes en 2014, au nombre de 170 (*cf.* Tableau 1 ci-dessous). Les montants correspondent à l'annualisation des charges observées sur la seule période du 1er avril au 31 décembre 2014.

Tableau 1 : Coûts de la Garantie jeunes dans la mission locale A

	Coût total 2014	Coût total par jeune entré en Garantie jeunes
Rémunérations	240 426	1 414
Locaux	32 095	189
Matériels et fournitures	10 221	60
Formation et autres prestataires	1 698	15
Total	284 440	1 678

Il est à noter que la mission locale A impute sur les coûts salariaux afférents à la Garantie jeunes, outre les rémunérations des conseillers dédiés et de la coordinatrice, une partie (20 %) de la directrice et une fraction (5 %) de celle des autres conseillers, au titre des tâches administratives. Si ce mode de calcul peut être justifié quant à la prise en compte d'une partie de la rémunération des conseillers généralistes, l'accumulation de tâches administratives pouvant conduire à terme à des besoins de recrutements, il est abusif s'agissant de la prise en compte d'une partie de celle de la directrice dont la responsabilité d'animation de la structure ne peut être divisée entre la Garantie jeunes et le reste de l'activité. Retrancher l'impact de la prise en compte de la rémunération de la directrice conduirait à ramener le coût moyen par jeune du dispositif à 1 563 €.
Les coûts de l'accompagnement en Garantie jeunes de la mission locale A se composent à hauteur de 11 % environ de frais découlant de la location (60 % de l'ensemble), de l'entretien (15 %) et de l'équipement (fluides, téléphone, connexion Internet, pour 15 % de l'ensemble. Au total, malgré ces coûts supplémentaires, la mission locale A serait en mesure de couvrir ses charges au titre de l'accompagnement en « garantie jeunes si elle était assurée de percevoir 1 600 € par jeune suivi dans ce dispositif.

- les calculs réalisés par la mission locale B :

La mission locale B a été en mesure de présenter une décomposition détaillée des charges prévisionnelles pour 2016 afférentes à l'accompagnement en Garantie jeunes. Ces données sont présentées au tableau 2 ci-dessous.
Les charges de personnel représentent les deux tiers des coûts imputés à la Garantie jeunes. Les charges immobilières sont très faibles (2,4 % des charges totales), car elle correspond à la location d'un appartement afin d'héberger des jeunes accompagnés en Garantie jeunes durant les périodes d'accompagnement collectif qui requièrent leur présence permanente dans une des deux villes où le dispositif est mis en œuvre. Mis à part cette charge spécifique, la mission locale B a pu conserver ses anciens locaux, qu'elle envisageait de vendre pour en acquérir de nouveaux. Cette acquisition a été faite et l'activité généraliste de la mission locale se tient désormais dans ces nouveaux locaux, mais elle a nécessité le recours à l'emprunt, qui engendre des charges financières qui ne sont pas imputées sur le budget Garantie jeunes (puisque l'emprunt et la charge financière afférente portent sur des locaux non utilisés dans le cadre de la Garantie jeunes).
Rapporté à 170 jeunes accompagnés dans la Garantie jeunes, le coût par jeune du dispositif s'établit à 1 520 €, soit, comme dans le cas de la mission A, au voisinage du potentiel de subvention de 1 600 €.

Tableau 2 : Coûts prévisionnels de la Garantie jeunes dans la mission locale B en 2016

GARANTIE JEUNES PREVISIONNEL 2016		DEPENSES
60	ACHATS	20 000
604000	Prestations services	9 700
604	Prestations Santé	
6061	Energie (gaz,) eau	7 100
6063	Matières, fournitures, petit équipement	1 200
60640	Fournitures administratives + Pt Mat Info	2 000
606410	Frais de Duplication	
61	SERVICES EXTERIEURS	15 620
612	Crédit Bail	
613	Locations	9 020
615	Entretien réparation + maintenance	6 600
615	Entretien / maintenance informatique	
616	Primes d'assurance	
618	Divers : documentation, colloques, séminaires	
62	AUTRES SERVICES EXTERIEURS	14 500
621	Personnel extérieur entreprise	3 000
622	Rémunérations d'intermédiaires et honoraires	
623	Information, publications, dons	1 500
625	Déplacements, missions, réceptions	5 000
626	Frais postaux et de télécom	5 000
627	Services Bancaires	
628	Divers : formation	
63	IMPOTS TAXES ET VERSEMENTS ASSIMILES	15 852
631	Taxe sur les salaires / Effort Construction	8 727
633	Participation à la formation professionnelle continue	3 025
635	Taxe Diverses	4 100
641	CHARGES DE PERSONNEL	169 047
6411	Salaires Bruts	116 358
6412	Variation de la provision pour congés à payer	
6414	Indemnités et avantages divers	
6451	Charges de Sécurité Sociale et de Prévoyance	48 289
6452	Charges sociale sur congés à payés	
64536	Autres charges de personnel eovi	1 000
647	Autres ch. sociales (Méd.du Travail et Ch.D. Ch.V)	3 400
648100	Autres charges de personnel PM/CC	
66	CHARGES FINANCIERES	
67	CHARGES EXCEPTIONNELLES	
672	Charges / exerc. antérieur	
675	Valeurs comptables de l'actif	
68	DOTATIONS AUX AMORTISS. ET AUX PROV.	23 214
681	Dotations aux amortissements	23 214
6815	Dotations aux Provisions Retraite	
689	Eng.à réaliser s/ressources affectées	
695	Impots	
	TOTAL DES COMPTES DE CHARGE	258 233
	Résultat de l'exercice	0
	TOTAL	258 233

4.3 L'adéquation des subventions de l'État aux coûts réels de l'accompagnement en Garantie jeunes

[229] Au terme de la comparaison de l'ensemble des évaluations disponibles des coûts de la Garantie jeunes, et en reconnaissant qu'elles sont loin d'être homogènes au plan méthodologique et en ce qui concerne le périmètre des coûts pris en compte, la mission incline à considérer, sur la base de ses propres observations, que le coût moyen par jeune de l'accompagnement en Garantie jeunes excède en moyenne les ressources que les missions locales peuvent espérer percevoir compte tenu des objectifs quantitatif, qualitatif, et en termes de *reporting* qui leur sont assignés. Elle considère en particulier que l'étude du secrétariat général à la modernisation de l'action publique repose sur des situations locales dans lesquelles les coûts immobiliers sont faibles, et sur des hypothèses qui atténuent les charges de personnel – notamment la référence à un binôme de conseillers composé d'un conseiller de niveau 1 et d'un conseiller de niveau 2.

[230] Il peut toutefois être objecté à ce constat d'un sous-financement de la Garantie jeunes qu'il est tributaire des propriétés incitatives propres au mode de subventionnement retenu pour le financement de la Garantie jeunes. Avec un autre agencement des objectifs quantitatif, qualitatif et relatif au *reporting*, ou la prise en compte d'autres critères dans l'attribution des subventions aux missions locales, il serait possible que les missions locales améliorent leur gestion et réduisent l'écart entre ressources et coûts moyens. Non dénué en théorie de pertinence, cet argument paraît de peu de portée pratique dans le cas du financement de la Garantie jeunes, dans la mesure où, comme on l'a noté antérieurement (*cf. supra*, § 2), la précision du cahier des charges que les missions locales doivent respecter dans la mise en œuvre de l'accompagnement des jeunes dans le dispositif limite fortement leurs marges de manœuvre dans leur gestion susceptibles de leur permettre d'améliorer leurs résultats.

[231] Toutefois, les montants des coûts unitaires de l'accompagnement en Garantie jeunes mentionnés dans les comparaisons antérieures ne s'écartent que modestement des bases sur lesquelles les missions locales établissent leurs budgets prévisionnels – autour de 70 % à 80 % du montant théorique de 1 600 € par jeune. Aussi la mission considère-t-elle que des ajustements sur mesure des versements aux missions locales au titre de la Garantie jeunes, prenant notamment en compte la situation spécifique des missions locales ayant à faire face à des coûts immobiliers supplémentaires importants, ou celle des petites structures qui supportent des coûts fixes importants du fait d'objectifs quantitatifs limités, permettrait de résoudre le plus grand nombre des insuffisances de financement, plutôt qu'un abondement uniforme des concours aujourd'hui attribués aux missions locales.

5. LES MODALITES RETENUES POUR L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES DANS LE DISPOSITIF DE LA GARANTIE JEUNES ENTRAINENT UNE TRANSFORMATION MAJEURE DES METIERS DES CONSEILLERS DES MISSIONS LOCALES

[232] La mise en œuvre de la Garantie jeunes constitue une évolution majeure de l'offre d'accompagnement des missions locales à l'égard des jeunes, en l'occurrence des jeunes en difficulté, qui engendre des enjeux majeurs pour la gestion des ressources humaines au sein de ce réseau. Il ressort des entretiens de la mission qu'elle est accueillie favorablement par les directeurs des missions locales, mais avec davantage de contrastes par les conseillers.

[233] La mise en place d'ateliers collectifs, qui permettent au jeune de mûrir son projet professionnel au sein d'un groupe qui est susceptible d'entrer dans une démarche d'émulation mutuelle entre ses membres, et l'approfondissement de la relation avec les employeurs afin d'offrir aux jeunes des situations d'immersion professionnelle au plus tôt dans le parcours, en constituent les innovations les plus marquantes. Dans le cadre de ses observations, la mission a constaté une grande hétérogénéité des pratiques des missions locales en matière d'enrichissements réciproques des parcours d'accompagnement généraliste et en Garantie jeunes, mais a repéré des expériences singulières qui pourraient utilement être étendues à un plus grand nombre de structures au sein du réseau. Le déploiement de la garantie « jeunes » comporte ainsi un potentiel d'enrichissement de l'offre globale d'accompagnement des jeunes en demande d'insertion sociale et professionnelle, qui de surcroît suscite un intérêt manifeste de la part des partenaires financiers des missions locales autres que l'Etat. Le défi d'une élévation tangible par les jeunes et les partenaires financiers de la qualité du service rendu au travers des parcours d'accompagnement se présente donc aux missions locales, qu'elles ne pourront relever qu'au prix d'une réorientation de leurs ressources humaines qui a son tour requiert un effort significatif de formation et d'adaptation à l'évolution des métiers des conseillers que la Garantie jeunes tend à promouvoir.

5.1 La Garantie jeunes bénéficie d'une appréciation très favorable des directeurs, mais plus contrastée parmi les conseillers de missions locales

[234] La Garantie jeunes bénéficie d'un fort soutien au sein du réseau des missions locales et parmi leurs partenaires financiers. Au sein du réseau, l'Union nationale des missions locales, qui regroupe les présidents de missions locales, a exprimé sa satisfaction lors de l'annonce par le Premier Ministre, en mars 2016, de la généralisation de la Garantie jeunes, « qui répond à ses propositions de sécuriser les parcours d'accès des jeunes à l'autonomie et l'emploi, en instaurant un vrai droit à l'accompagnement assorti d'une garantie de ressources ». L'Association nationale des directeurs de missions locales (ANDML) a mené une enquête auprès de ses membres, qui révèle des appréciations très majoritairement favorables sur le dispositif : ces opinions s'appuient sur une perception très favorable, notamment, de la mise en place d'ateliers collectifs (« vraie dynamique d'entraide et de simulation », « même sans 'allocation, les jeunes tiennent à venir »). Les réponses au questionnaire adressé par la mission aux directeurs des 450 missions locales confirment en tous points cette appréciation favorable : ainsi, dans les commentaires libres que les directeurs pouvaient exprimer sur la Garantie jeunes, ils confirment la pertinence du dispositif. 68 % des répondants jugent qu'il n'aurait pas été utile de repousser l'entrée de leur mission locale dans l'expérimentation. Ces résultats sont d'autant plus remarquables que 20 % des directeurs ayant répondu reconnaissent qu'ils n'étaient pas volontaires pour entrer dans la Garantie jeunes dans la vague à laquelle leurs missions locales ont été intégrées.

[235] Cependant, lors de ses visites en missions locales à l'occasion desquelles elle a systématiquement rencontré les personnels et leurs représentants, la mission a constaté une variété d'appréciation des conseillers à l'égard de la Garantie jeunes. Les sites visités par la mission se partagent de façon équilibrés entre :

- d'un côté, des structures où les conseillers expriment une appréciation favorable sur ce dispositif, où une part importante des ressources humaines affectées à sa mise en œuvre provient de conseillers déjà présents dans la mission locale qui ont évolué du métier de l'accompagnement généraliste vers l'accompagnement en Garantie jeunes, et où la mise en œuvre de la Garantie jeunes s'appuie sur les outils antérieurement disponibles et rétroagit sur les pratiques d'accompagnement généraliste ;
- de l'autre, des missions locales dans lesquelles des conseillers, souvent d'ancienneté élevée, expriment une réticence à l'égard de la Garantie jeunes en raison de son fort caractère prescriptif à l'égard des jeunes (à rebours de l'accompagnement généraliste jugé plus libre), où la mise en œuvre du dispositif a nécessité des recrutements externes faute de candidatures

internes suffisantes aux emplois de conseillers Garantie jeunes, et où l'activité Garantie jeunes est simplement juxtaposée aux métiers traditionnels de ces missions locales, ce d'autant plus qu'elle se déploie souvent dans des locaux distincts de leurs sièges historiques.

[236] La mission est ainsi amenée à relever une forte hétérogénéité des jugements des conseillers de missions locales sur l'évolution de leurs missions et de leurs métiers, qui devrait constituer un motif de réflexion et d'action pour le pilotage des ressources humaines de l'ensemble du réseau.

5.2 L'introduction d'ateliers collectifs dans le parcours d'accompagnement, et le renforcement de la relation avec les employeurs, constituent les principales innovations apportées par la Garantie jeunes

[237] Les nuances observées par la mission quant à la perception de la Garantie jeunes découlent certes des changements objectifs des métiers des conseillers que ce nouveau dispositif apporte, qui sont. Ces changements sont principalement de trois ordres :

- ils concernent tout d'accord l'introduction de modalités collectives d'accompagnement des jeunes, sous la forme d'ateliers de groupe qui prennent très majoritairement place dans les premières semaines du parcours en Garantie jeunes ; certes, le travail en collectif n'était pas totalement absent des pratiques traditionnelles des missions locales, notamment dans les domaines de l'aide à la recherche d'emploi – rédaction du *curriculum vitae*, préparation de l'entretien d'embauche… -, mais de l'avis très majoritaire des personnes que la mission a pu interroger, cette modalité de l'accompagnement a pris une dimension déterminante dans le parcours d'accompagnement en Garantie jeunes, en particulier sur le plan quantitatif : selon les modalités les plus couramment pratiquées (pour un binôme de conseillers accompagnant 100 jeunes, à raison de 8 promotions de 12 jeunes, et une période d'atelier collectif de cinq semaines), ce sont 40 semaines-hommes, soit près de la moitié du temps de travail du binôme de conseillers, qui y sont affectées ; sans méconnaître les difficultés humaines et organisationnelles que cette concentration des ateliers collectifs pose – épuisement des conseillers, gestion des congés et absences, raréfaction du temps disponible pour l'élaboration d'offres d'immersion en situation professionnelle et pour le suivi des jeunes qui y sont adressés -, les conseillers jugent que, outre une redynamisation des jeunes dans l'élaboration de leur projet professionnel, déjà évoquée, le travail en ateliers collectifs leur permet d'enrichir le diagnostic des besoins des jeunes, d'affiner la réponse à ces besoins des outils de formation ou de mise en emploi disponibles, et de repérer les axes de progression qui doivent faire l'objet de suivis individuels spécifiques ;
- ils apportent ensuite aux jeunes un accroissement de la disponibilité de leurs conseillers référents, auquel peut être associée la potentialité d'un élargissement des offres d'immersions en milieu professionnel ou de formation, si toutefois cette disponibilité peut être utilisée avec pertinence par les jeunes et sans disperser le temps que les ateliers collectifs laissent disponible aux conseillers ;
- ils portent enfin sur l'intensification des relations avec les employeurs, dans le contexte de l'orientation donnée dans le cahier des charges de la Garantie jeunes de la levée de tout préalable à l'immersion du jeune dans des situations professionnelles ; sous cet angle, l'accompagnement intensif proposé par la Garantie jeunes comporte une priorité à l'insertion professionnelle, qui peut expliquer les premiers résultats encourageants en termes de taux d'emploi des jeunes bénéficiaires quelques mois après la fin du parcours (*cf. supra*, § 3.4), par une adéquation de ces modalités d'accompagnement aux besoins des jeunes les plus éloignés du marché du travail qui reste imparfaite ; toutefois les gains de l'intensification des liens entre les missions locales et les employeurs risquent d'être pour partie annulés par le surcroît de formalités administratives qui sont imposés aux entreprises (*cf. supra*, § 2.2).

5.3 Il existe un potentiel de synergies entre l'activité traditionnelle des missions locales et les actions incluses dans le parcours d'accompagnement en Garantie jeunes, porteuses d'améliorations réciproques de la qualité du service rendu aux jeunes

[238] Lors de ces visites dans des missions locales, la mission a observé des pratiques qui traduisent tout à la fois une capacité des structures à mettre en œuvre les innovations attachées à l'accompagnement en Garantie jeunes en s'appuyant sur leurs activités traditionnelles, et réciproquement une rétroaction de ces innovations sur l'exercice par les conseillers de leur métier historique d'accompagnement global des jeunes. Peuvent ainsi être citées les pratiques suivantes :

- la mobilisation des contacts établis avec les entreprises du tissu économique local par les conseillers référents pour les relations avec les entreprises, au bénéfice de l'intensification de ces relations requise dans l'accompagnement en Garantie jeunes par l'objectif de démarrage précoce et de multiplication des mises en situation professionnelle des jeunes bénéficiaires du dispositif ; dans plusieurs sites visités par la mission, ce sont notamment les conseillers référents pour les relations avec les entreprises qui ont manifesté leur intérêt pour s'investir dans la mise en œuvre de la Garantie jeunes ;
- en sens inverse, les missions locales qui perçoivent l'intérêt des ateliers collectifs pour la progression des jeunes en Garantie jeunes et l'efficacité du travail des conseillers, n'ont pas hésité à introduire davantage de modalités collectives dans l'accompagnement généraliste, ou à ouvrir des activités proposées dans le cadre de la Garantie jeunes, telles que les présentations de métiers et d'offres d'emploi, d'alternance et de formation par les entreprises, à des jeunes non éligibles au dispositif, mais suivis en accompagnement généraliste par la mission locale ;
- enfin, dans un site visité par la mission, les binômes de conseillers Garantie jeunes sont formés par rotations périodiques d'une partie des conseillers généralistes, ce qui assure le meilleur niveau de communication entre métiers de l'accompagnement généraliste et du parcours de la Garantie jeunes.

[239] Même si elles peuvent soulever des interrogations au regard de leur compatibilité avec les exigences du cahier des charges – notamment le dernier exemple cité sous l'angle de l'affectation exclusive des conseillers Garantie jeunes à ce dispositif -, la mission considère que ces pratiques doivent être diffusées au sein du réseau des missions locales, au bénéfice de l'amélioration de leur offre globale de services aux jeunes.

5.4 Les partenaires financiers des missions locales, quand bien même ils ne financent pas l'accompagnement en Garantie jeunes, reconnaissent les potentialités de ce parcours en termes de chances d'insertion sociale et professionnelle des jeunes

[240] Cet échange des pratiques des missions locales dans le cadre du déploiement de la Garantie jeunes est d'autant plus souhaitable que la mission a pu constater que tous les partenaires financiers, et singulièrement ceux qui ne participent à la couverture des coûts de la Garantie jeunes, en reconnaissent unanimement le caractère novateur.

[241] C'est notamment le cas de plusieurs conseils départementaux rencontrés par la mission, qui reconnaissent que le caractère intensif de l'accompagnement proposé par la Garantie jeunes augmente leurs chances d'insertion sociale et professionnelle, et par suite réduit le risque de leur entrée précoce dans le revenu de solidarité active, un enjeu auquel ces collectivités sont particulièrement sensibles.

[242] Sous cet angle, il est permis de considérer qu'en dépit de la priorité qu'elle affiche à l'immersion en situation professionnelle des jeunes suivis, la Garantie jeunes renouvelle la mission historique des missions locales d'accompagnement global, visant à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes.

5.5 Relever le défi de l'élévation de la qualité de l'offre d'accompagnement à la faveur du déploiement de la Garantie jeunes requiert un effort soutenu de formation des conseillers et de conduite du changement de la part des employeurs des personnels des missions locales

[243] A l'issue de cette analyse de l'incidence de la mise en place de la Garantie jeunes sur les métiers des conseillers des missions locales, il s'avère que ce nouveau dispositif offre à l'ensemble du réseau l'opportunité d'une refondation de son offre globale de services aux jeunes, qui capitaliserait sur les acquis de l'accompagnement intensif – ateliers collectifs, disponibilité des conseillers, renforcement des liens avec les employeurs … - qui font l'objet d'un large consensus parmi les responsables des missions locales et leurs partenaires.

[244] Une telle réorientation de l'accompagnement global des jeunes offert par les missions locales est en consonance avec les orientations données à la généralisation de la Garantie jeunes dans la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. En insérant la Garantie jeunes dans un « parcours contractualisé d'accès vers l'emploi et l'autonomie » dont elle constituera une modalité renforcée, l'article 46 de cette loi appelle dans sa lettre comme dans son esprit une plus grande continuité entre les différentes formules d'accompagnement, généralistes offertes à l'ensemble des jeunes ou intensives en faveur des publics les plus éloignés du marché du travail.

[245] Or les observations que la mission a pu faire lors de ses visites sur sites la conduisent à diagnostiquer une prise de conscience inégale de l'intérêt pour l'ensemble de l'activité des missions locales d'une intégration dans l'ensemble des parcours d'accompagnement des innovations apportées par la Garantie jeunes. Si certaines structures ont déjà concrétisé les synergies qui peuvent être trouvées entre accompagnement généraliste et en Garantie jeunes, des cas non rares de réticence, voire d'hostilité, des conseillers à l'introduction de la Garantie jeunes ont pu être rapportés, qui ont rendu nécessaires des recrutements externes de personnes dotées de compétences dans les apprentissages en groupe, et aboutissent à une simple juxtaposition au sein de la mission locale du nouveau dispositif à côté de l'offre traditionnelle. La mission considère que dans ces situations le coût de la mise en œuvre de la Garantie jeunes a pu être majoré et la qualité du dispositif dépréciée.

[246] Quel que soit le degré d'intégration de l'offre d'accompagnement généraliste et de la Garantie jeunes au sein du « parcours contractualisé d'accès vers l'emploi et l'autonomie » qui sera retenu, dont la discussion n'entre pas dans l'objet de la présente annexe, l'élargissement du consensus sur le principe de cette intégration et la montée en compétences des ressources humaines des missions locales afin qu'elles puissent la mettre en œuvre, requiert aux yeux de la mission un effort considérable de formation et d'adaptation au changement, qui doit se concrétiser dans l'expression des besoins de formation du réseau et dans l'offre son organisme de formation.

6. A LA FAVEUR DE LA GENERALISATION DE LA GARANTIE JEUNES, LE MODE DE FINANCEMENT DE L'ACCOMPAGNEMENT EN GARANTIE JEUNES POURRAIT ETRE SIMPLIFIE ET RENDU PLUS INCITATIF A LA MAITRISE DES COUTS ET A LA PERFORMANCE EN TERMES DE « SORTIES POSITIVES »

[247] Au terme de ses investigations, la mission est en mesure d'identifier des directions vers lesquelles la Garantie jeunes devrait s'orienter à la faveur de sa généralisation à compter du 1er juillet 2017. Elles concernent tout à la fois la volumétrie du dispositif, les modalités de sa mise en œuvre, l'incitation à la performance des missions locales, et *in fine* le financement du dispositif.

6.1 Les missions locales et leurs partenaires doivent améliorer leur coopération afin de gagner en efficacité dans le repérage des jeunes en grande difficulté

[248] En premier lieu, comme cela a été relevé antérieurement (*cf. supra*, § 3.1), le repérage des jeunes éligibles à la Garantie jeunes constitue un domaine où les missions locales disposent de marges de progression importantes. Les expériences rapportées par les missions locales visitées par la mission font état d'une sélection majoritaire des jeunes entrés en Garantie jeunes dans la file active des jeunes déjà suivis. L'apport de candidats par les partenaires réunis au sein des commissions départementales d'attribution – conseils départementaux, Pôle Emploi, associations – est en outre généralement jugé limité.

[249] Le fait que la Garantie jeunes devienne à partir du début de l'année prochaine un « droit ouvert » ne doit en aucun cas conduire les missions locales et leurs partenaires à relâcher leurs efforts de repérage des jeunes en situation de grande précarité. A cet égard, il serait souhaitable que soit maintenues des instances locales chargées du pilotage de la Garantie jeunes, regroupant l'ensemble des acteurs des politiques de solidarité et de lutte contre l'exclusion, qui devraient concevoir des plans d'action en vue de la détection du public éligible à la Garantie jeunes et mobiliser à cette fin les outils dont ils disposent, notamment les équipes de travailleurs sociaux à leur disposition. En ce qui les concerne plus particulièrement, les missions locales doivent renouveler leurs pratiques de mise à disposition des jeunes en difficulté d'insertion sociale et professionnelle des informations sur les services qu'elles peuvent leur offrir. Cela peut passer, notamment, par une extension du nombre des points-rencontres qu'elles organisent dans les zones urbaines où résident les populations les plus pauvres, et en zone rurale par une utilisation plus intensive des moyens des communes – permanences en mairie, présence sur les marchés… -, afin d'aller à la rencontre des jeunes en difficulté qui y sont plus isolés.

6.2 Les objectifs quantitatifs d'entrées en Garantie jeunes doivent être justement calibrés

[250] Cette intensification de l'effort de repérage des jeunes en grande difficulté sociale est d'autant plus nécessaire que des objectifs ambitieux ont été assignés à la généralisation de la Garantie jeunes en 2017. L'étude d'impact relative à l'article du projet de loi relatif au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels consacré à la généralisation de la Garantie jeunes évoque ainsi l'objectif de 150 000 nouvelles entrées dans le dispositif en 2017.

[251] Cet objectif correspond à un stock de 150 000 jeunes bénéficiaires de la Garantie jeunes à la fin 2017. Or les estimations de la DARES et de la DREES communiquées à la mission concluent, compte tenu des règles d'éligibilité à la Garantie jeunes, notamment de celle relative aux ressources, à un potentiel de personnes susceptibles de réunir ces conditions compris entre 120 000 et 190 000 personnes. Compte tenu des caractéristiques socio-économiques et comportementales de cette population, que les contraintes du dispositif, notamment les ateliers collectifs, peuvent rebuter compte tenu de la fréquence élevée en son sein de parcours d'échec scolaire, atteindre un taux d'admission de 80 % d'éligibles dans l'hypothèse haute paraît à la mission difficile à atteindre.

[252] En outre, selon des données examinées par le comité de pilotage de la Garantie jeunes en avril 2016 portant sur les quatre premières vagues, 59 % des missions locales n'avaient pas atteint en totalité leurs objectifs d'entrées dans le dispositif (18 % ayant juste réalisé cet objectif, et 22 % l'ayant dépassé). Ces informations portent à recommander que l'administration centrale du ministère du travail, et ses services déconcentrés au niveau régional, s'attachent à fixer aux missions locales des objectifs d'entrées en Garantie jeunes en 2017 qui puissent accompagner des progrès significatifs dans ce domaine des jeunes en grande difficulté et de promotion du dispositif.

6.3 Les marges d'allégement du cahier des charges doivent être identifiées, afin de permettre aux missions locales de disposer de marges de manœuvre en gestion pour améliorer leur efficience

[253] Le sous-financement de la Garantie jeunes diagnostiqué par la mission au § 4 précédent peut en grande partie être résorbé sans recours supplémentaire aux fonds publics, au moyen d'un allégement des contraintes du cahier des charges. Les missions locales ont en effet besoin de recouvrer des marges de manœuvre en gestion afin qu'elles soient à même de réduire leurs coûts par des innovations organisationnelles que le réseau recèle et qui pourraient être largement diffusées en son sein.

[254] Seraient particulièrement concernés par cette révision du cahier des charges : la taille des cohortes, le portefeuille de jeunes par conseilles ou l'exclusivité de l'affection de ces derniers à la Garantie jeunes. Il serait également utile que les missions locales disposent d'une certaine autonomie pour adapter le parcours d'accompagnement en Garantie jeunes aux besoins des jeunes, par exemple en assouplissant la règle de la présence obligatoire aux ateliers collectifs pour permettre des absences limitées et justifiées (formalité administrative, problème de mobilité…).

6.4 Un assouplissement des formalités de *reporting* et administratives doit être obtenu, dans le cadre d'un dialogue avec les institutions européennes

[255] Une partie des formalités de *reporting* de la Garantie jeunes découle du processus de certification du service fait, sous la responsabilité de la DGEFP, qui permet *in* fine de mobiliser le Fonds social européen (FSE) au service du financement du dispositif. S'il est clair que les fonds européens constituent une ressource dont les politiques publiques en faveur de la jeunesse ne peuvent se dispenser dans le contexte budgétaire présent, rien n'interdit de questionner la proportionnalité des formalités imposées aux missions locales aux exigences effectives du contrôle du service fait.

[256] A cet égard, il serait souhaitable que, à la faveur de la remise en chantier en 2017 de « l'acte délégué » qui organise les relations administratives et financières entre l'administration française de l'emploi et le Fonds social européen, la DGEFP réinterroge la Commission européenne sur la pertinence de certaines exigences que doivent respecter les exigences des projets financés par le Fonds social européen, et soit en mesure à l'issue de ce réexamen de produire une nouvelle instruction traduisant un allégement des règles à respecter dans la mise en œuvre de la Garantie jeunes.

[257] Il aurait ainsi lieu :

- de questionner la pertinence de certaines formalités, telles qu'en matière d'hébergement de jeunes ou de validation par un employeur ou un organisme de formation de périodes passées en entreprise ou en formation ; il pourrait ainsi leur être substitué :
  - en matière d'hébergement, une attestation établie par un tiers de confiance tel qu'un travailleur social ou une association ;
  - en matière d'emploi et de formation, un document unique sur les situations professionnelles et de formation dans lesquelles le jeune a été immergé établi par le conseiller référent et simplement certifié par les attestations de stage, d'emploi et de formation fournies par les employeurs ;
- de donner aux services déconcentrés de l'État des instructions afin que, dans un souci certes compréhensible de sécurisation des dossiers « FSE », ils n'exigent pas des pièces complémentaires alourdissant de façon excessive la charge des missions locales ;
- de reprendre le chantier d'une interface entre l'alimentation des dossiers des jeunes par les conseillers de missions locales dans la base de données I-Milo, et l'application « Ma démarche FSE » par laquelle transitent les documents requis pour le *reporting* de la Garantie jeunes.

[258] En dehors du *reporting* de la Garantie jeunes, des marges de simplification existent également dans la phase d'instruction, des dossiers d'admission dans le dispositif qui sont examinés par les commissions départementales. Un échange de vues que la mission a pu avoir avec M. Antoine Dulin, conseiller économique, social et environnemental, chargé par le Premier Ministre, avec Mme Célia Vérot, maître des requêtes au Conseil d'État, d'une mission sur la simplification des politiques à l'égard de la jeunesse, a permis d'identifier un risque d'engorgement des commissions départementales par une attention excessivement formaliste à la complétude des dossiers présentés par les missions locales ou leurs partenaires, qui requièrent des pièces justificatives nombreuses s'ajoutant à celles déjà requises par le *reporting* « FSE »[29]. La mission considère qu'au-delà d'une certaine limite, le poids des formalités administratives peut être un obstacle à l'entrée des jeunes dans la Garantie jeunes, et est donc favorable à un réexamen de ces exigences, notamment en ce qui concerne la production d'une attestation de la caisse primaire d'assurance maladie. D'une façon plus générale, les commissions départementales devraient davantage concentrer leur activité sur l'analyse de la conformité des caractéristiques des candidats au profil exigé pour l'entrée dans le dispositif : elles ne devraient donc pas s'interdire de s'appuyer à cette fin sur tout document pertinent, qui peut être une pièce justificative exigée par le *reporting* « FSE », mais aussi une attestation sur l'honneur, un autre document administratif non obligatoire. L'ordre du jour des commissions pourrait ainsi être scindé en deux parties : un premier traitement de masse des dossiers complets et justifiant des critères requis pour l'entrée en Garantie jeunes, sur la base d'un premier tri opéré par les services de l'État ; une analyse au cas par cas pour les dossiers où il est nécessaire de déterminer de façon plus précise la réalité des situations de précarité des jeunes candidats.

[29] Le *reporting* « FSE » exige la carte d'identité du jeune, un justificatif de domicile, une attestation justifiant la qualité de « NEET » (délivrée par Pôle Emploi ou la mission locale, un avis d'imposition, un relevé d'identité bancaire, et pour les mineurs une autorisation du représentant légal. En outre, les dossiers présentés à la commission départementale d'attribution doivent comporter des pièces complémentaires justifiant l'hébergement (telles que la carte d'identité de

6.5 Dans le cas où, malgré l'allégement des obligations de moyens imposées aux missions locales, leurs marges de manœuvre en gestion resteraient limitées, une remise à niveau du financement de la Garantie jeunes devrait être envisagée au cas par cas, afin en particulier de couvrir certaines charges spécifiques

[259] Une graduation appropriée des objectifs d'entrée en Garantie jeunes en fonction des caractéristiques socio-économiques des territoires, un allégement du cahier des charges et une simplification des formalités de *reporting* et administratives sont de nature à permettre aux missions locales d'atteindre des résultats favorables en matière de sorties positives, tout en disposant d'une latitude accrue dans leur gestion pour maîtriser les coûts de l'accompagnement. L'ensemble de ces actions peut enclencher un cercle vertueux assurant à la fois une baisse des charges supportées par les missions locales au titre de la Garantie jeunes et une amélioration des subventions qu'elles reçoivent de l'État grâce à de meilleurs résultats tant quantitatifs que qualitatifs et relatifs au *reporting*. Alléger les obligations de moyens imposées aux missions locales est le meilleur moyen de leur permettre de satisfaire l'objectif final d'amélioration de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes à l'issue du parcours en Garantie jeunes, tout en préservant l'équilibre financier des structures.

[260] Toutefois, s'il s'avérait qu'il n'est pas possible, pour des raisons juridiques ou financières, d'alléger substantiellement les modalités du cahier des charges de la Garantie jeunes ni de réduire les formalités de *reporting* et administratives, la mission considère qu'il n'y aurait alors pas d'alternative à une remise à niveau des subventions attribuées aux missions locales, afin de leur permettre de maintenir leur équilibre financier. En effet, dans le cadre d'une relation saine entre un donneur d'ordres et un prestataire, si ce dernier n'est pas effectivement en mesure d'opérer des choix de gestion lui permettant d'agir sur ses coûts et sur ses résultats, le premier ne peut conclure un contrat viable avec le second qu'en lui garantissant la couverture de ses coûts.

[261] A cet égard, le diagnostic financier porté par la mission au § 4 de la présente annexe identifie trois facteurs du sous-financement de la Garantie jeunes susceptible d'affecter l'équilibre financier des missions locales : les coûts immobiliers, la prise en charge des obstacles à la mobilité des jeunes accompagnés en Garantie jeunes, les indivisibilités que rencontrent les missions locales de petite taille du fait des contraintes du cahier des charges (binôme de conseillers et portefeuille de jeunes pour chacun des membres du binôme). Dans la grande majorité des cas que la mission a observés, c'est la présence d'un ou plusieurs de ces facteurs qui rend difficile l'atteinte de l'équilibre du financement de la Garantie jeunes, compte tenu des règles actuelles de versement des subventions.

[262] C'est pourquoi la préférence de la mission irait, plutôt qu'à un abondement uniforme laissant inchangée la répartition actuelle des ressources indépendamment des coûts et des résultats des structures, à l'attribution de marges de manœuvre aux services déconcentrés de l'État (DIRECCTE), pour leur permettre un traitement sur mesure des problèmes immobiliers, de prise en charge de la mobilité des jeunes et de coûts fixes liés à la petite taille que les missions locales rencontrent dans la mise en œuvre de la Garantie jeunes.

---

l'hébergeant), une attestation de la caisse primaire d'assurance maladie, la dernière déclaration de ressources des parents bénéficiaires d'un minimum social lorsque le jeune réside à leur domicile.

6.6 La définition des « sorties positives » devrait être assouplie, notamment par un élargissement de la période de temps au cours de laquelle elles sont mesurées

[263] La mission considère que la mise en place d'un pilotage incitatif de la mise en œuvre de la Garantie jeunes par les missions locales, reposant sur un lien entre les montants attribués et les résultats obtenus, est souhaitable, sous réserve qu'il leur délègue une plus large autonomie dans l'organisation de l'accompagnement. Elle est donc favorable au maintien de la prise en compte d'objectifs « qualitatifs », basés sur les sorties positives des jeunes à l'issue du parcours en Garantie jeunes dans le calcul des subventions de l'État.

[264] Cet accord de principe ne fait toutefois pas obstacle à une réflexion sur les modalités de son application. A cet égard, deux aspects du mode actuel de rétroaction des résultats en termes d'insertion sociale et professionnelle des jeunes à l'issue du parcours d'accompagnement en Garantie jeunes sur le montant des subventions peuvent être questionnés :

- le montant maximum de subvention au titre de l'objectif « qualitatif » atteint pour 100 % de sorties positives : cette référence paraît excessive à la mission, d'une part parce qu'elle est irréaliste au regard des caractéristiques des jeunes accueillis en Garantie jeunes, et d'autre part car l'impossibilité dans laquelle les missions seront de l'atteindre peut constituer un facteur de démotivation du réseau ; il y aurait lieu d'abaisser le seuil d'atteinte du montant maximal de subvention, qui pourrait s'établir à 80 % ou 70 % de sorties positives ;
- la définition de la sortie positive : selon les règles actuelles, une sortie positive s'apprécie par la situation du jeune - en emploi, en formation ou en phase de création d'entreprise - au jour exact de la sortie, soit par le décompte de 80 jours au moins de situations professionnelles – emploi ou stage » au cours du parcours ; ainsi, un emploi d'intérimaire de quelques jours incluant la sortie de la Garantie jeunes sera compté comme une sortie positive, mais l'obtention d'un emploi stable quelques semaines après la sortie ne le sera pas ; la mission considère donc que la définition de la sortie positive doit être révisée, notamment sous l'angle de la période de temps au cours de laquelle les situations d'emploi, de formation ou de création d'entreprise sont appréhendées, et de mesure des 80 jours de situations professionnelles qui doit permettre de valider des passages très brefs – moins d'un jour - au titre de la découverte du milieu professionnel.

[265] La définition actuelle de la sortie positive fait partie des contraintes requises par le contrôle du service fait au titre de la mobilisation des fonds européens. C'est donc une question qui doit être jointe aux discussions à venir avec la Commission européenne à la faveur du renouvellement de l'acte délégué en 2017 (*cf. supra*, § 6.4).

6.7 Parallèlement à l'intégration au « parcours contractualisé d'accès vers l'emploi et l'autonomie » des attributs les plus innovants de l'accompagnement en Garantie jeunes, les conditions d'éligibilité à la Garantie jeunes pourraient progressivement être rendues plus restrictives

[266] A moyen terme, l'insertion de la Garantie jeunes au sein du « parcours contractualisé d'accès vers l'emploi et l'autonomie » appelle une clarification de l'articulation entre ce dispositif et l'accompagnement généraliste offert à l'ensemble des jeunes par les missions locales. A cet égard, la mission estime que les innovations apportées par la Garantie jeunes - accompagnement collectif en début de parcours, disponibilité accrue des conseillers, intensification de la relation avec les employeurs – peuvent très utilement se déverser sur l'ensemble de l'offre de services aux jeunes.

[267] La construction, au bénéfice de jeunes en difficulté d'insertion sociale et professionnelle mais non éligibles à la Garantie jeunes, de parcours d'accompagnement apparentés à ce dernier, ou l'élaboration de parcours modulaires avec un premier niveau d'accompagnement ouvert à tous les jeunes et un second niveau plus intensif réservé aux bénéficiaires de la Garantie jeunes, peuvent constituer des modalités de concrétisation de cette articulation rénovée. Outre une élévation générale de la qualité de l'offre de services des missions locales, ces initiatives seraient de nature à apporter les progrès suivants :

- une plus grande latitude des missions locales dans la détermination et l'organisation de leur offre : la mise en œuvre de parcours proches de la Garantie jeunes, mais sans la totalité des contraintes du cahier des charges actuel, assortie d'un financement par référence aux résultats qualitatifs dans le cadre de la convention pluriannuelle d'objectifs, permettrait de mettre en œuvre le pilotage plus incitatif des missions locales préconisé plus haut par la mission (*cf. supra*, § 6.6) ;
- un recentrage de la Garantie jeunes vers les jeunes en très grande précarité : permis par le développement d'une offre intermédiaire entre l'accompagnement généraliste et la « garanties jeunes » actuels, il permettrait de réduire la volumétrie de cette dernière, et par suite les exigences de *reporting* et administratives associées, et de réaliser une meilleure adéquation du parcours en Garantie jeunes aux besoins des jeunes les plus éloignés du marché du travail ; il serait ainsi possible aux missions locales d'atteindre de meilleurs résultats en termes de sorties positives de la Garantie jeunes, générateurs de montants supplémentaires de subventions susceptibles de couvrir les coûts additionnels d'une intensification de l'accompagnement en faveur de publics particulièrement défavorisés.

[268] Ces orientations pourraient se traduire par un glissement progressif d'une partie des subventions attribuées par l'État aux missions locales au titre de la Garantie jeunes vers le « socle » fongible des crédits de la convention pluriannuelle d'objectifs, et par une moindre mobilisation des fonds du FSE, dont les conséquences financières doivent être analysées plus en détail. Par ailleurs, un recentrage de la Garantie jeunes vers les jeunes en très grande précarité requiert une amélioration substantielle de la performance des missions locales et de ses partenaires en matière de repérage des jeunes en difficulté d'insertion sociale et professionnelle, enjeu déjà mentionné (*cf. supra*, § 6.1).

ANNEXE 4 : PRESENTATION DES EFFECTIFS, DU STATUT ET DES REMUNERATIONS DES PERSONNELS DES MISSIONS LOCALES

[269] Comme le demandait la lettre de mission, des travaux spécifiques ont été réalisés sur le volet ressources humaines des missions locales.

[270] En particulier, la mission s'est employée à analyser la composition des effectifs des missions locales et à analyser les pratiques en matière de rémunération.

[271] La présente annexe a ainsi pour objet de présenter :

- les principales données concernant les effectifs des missions locales (nombre de salariés, nombre d'ETP…) ainsi que les principales caractéristiques concernant ces effectifs (répartition par type de contrats, composition de ces effectifs par sexe, par grandes catégories de fonctions…) (1) ;
- les principaux éléments relatifs au statut des agents des missions locales, régi par une convention collective spécifique, ainsi qu'un état des lieux de la situation en termes de rémunérations (2).

1 PRESENTATION DES DONNEES D'ENSEMBLE CONCERNANT LES EFFECTIFS DES MISSIONS LOCALES

1.1 Les effectifs des missions locales s'élèvent à plus de 13 000 personnes et ont sensiblement augmenté au cours de la période récente

1.1.1 Les effectifs des personnels travaillant au sein des missions locales sont estimés à près de 13 300 personnes et représentent un peu plus de 12 200 ETP

1.1.1.1 Présentation des effectifs pour l'année 2015

[272] Selon les données issues du « Bilan Ressources humaines » pour 2015 communiqué à la mission par le CNML, l'effectif total des salariés des missions locales s'élevait à 13 495 personnes au 31 décembre 2015.

[273] Compte tenu toutefois des personnels « détachés ou affectés à un autre dispositif » (202 personnes recensées dans cette catégorie en 2015), l'ensemble des personnels intervenant effectivement au profit des missions locales doit être ramené à **13 293 personnes**. Les missions locales bénéficient en outre du renfort de 268 jeunes en service civique.

[274] Parmi ces 13 293 personnes intervenant effectivement au profit des missions locales, 13 011 étaient recensées comme étant « sous contrat » avec les missions locales (CDI, CDD, contrats aidés, contrats en alternance) et 484 étaient détachées, affectées ou mises à disposition par d'autres organismes au profit des missions locales.

Tableau 1 : Effectifs globaux des missions locales pour l'année 2015

Effectifs en contrat avec la mission locale	13 011
Effectifs détachés, affectés ou mis à disposition des missions locales - *dont mis à disposition par un tiers à titre onéreux* - *dont mis à disposition à titre gracieux*	484 *340* *144*
Effectif total des missions locales	13 495
Effectifs de la mission locale détachés ou affectés à un autre dispositif - *dont mis à disposition pour un autre dispositif* - *dont détachés vers une autre structure*	202 *118* *84*
Effectifs intervenant au profit des missions locales	**13 293**
Personnes en service civique	268
Effectif total (y compris service civique)	13 561

Source : Mission à partir des données communiquées par le CNML.

[275] Il convient de souligner que, parmi les 484 personnes « détachées, affectées ou mises à disposition des missions locales », 76 sont affectées par Pôle emploi.

[276] En termes d'ETP, les missions locales employaient l'équivalent de **12 206,23 ETP** au 31 décembre 2015 (auxquels il peut être ajouté 193,54 ETP de service civique).

[277] En 2014, selon les résultats d'une enquête réalisée par l'UNML[30], **l'âge moyen des salariés des missions locales s'élevait à 41 ans et 9 mois**.

1.1.1.2 L'évolution des effectifs au cours des dernières années est marquée par une augmentation significative

[278] Ces dernières années ont été marquées par une augmentation sensible du nombre de ces effectifs (+18,18 % de croissance des effectifs en ETP entre 2012 et 2016), comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : Evolution des effectifs des missions locales depuis 2012 (en ETP)[31]

	2012	**2013**	**2014**	**2015**
Effectif en ETP	10 328,2	10 553,9	11 249,5	12 206,2
Evolution par rapport à l'année précédente	-	+ 2,19 %	+ 6,59 %	+ 8,50 %
Evolution par rapport à 2012	SO	+ 2,19 %	+ 8,92 %	+18,18 %

Source : Mission à partir des données communiquées par le CNML.

[279] Cette évolution est à mettre en relation avec la mise en place au cours de la période considérée de nouveaux dispositifs (emplois d'avenir, garantie jeunes notamment…) qui ont nécessité des recrutements spécifiques et conduit à un accroissement des effectifs.

[30] UNML, Enquête sur les rémunérations perçues dans le réseau des missions locales en 2014. L'échantillon concerné comptait 8 162 salariés.

[31] Le périmètre des effectifs retenus dans ce tableau est limité à la seule catégorie des personnes intervenant effectivement au profit des missions locales (exclusion faite, donc, des personnels « détachés ou affectés à un autre dispositif »). Il ne prend pas non plus en compte les effectifs liés au service civique.

1.2 Les missions locales présentent des spécificités en termes de recours aux CDD et aux contrats aidés davantage qu'en matière de recours au temps partiel qui se situe dans la moyenne du marché du travail

1.2.1 La part de CDD représente plus du cinquième des effectifs des missions locales et les emplois aidés de l'ordre de 10 %

[280] Concernant tout d'abord la répartition entre CDI et CDD, il apparaît que, par rapport à l'effectif total des missions locales (hors personnels détachés, affectés ou mis çà disposition des missions locales par d'autres organismes ou structures et hors prise en compte des personnes en service civique), 78,6 % des personnels était en CDI en 2015 et **plus d'un sur cinq (21,2 %) était en CDD**.

[281] A titre de comparaison, le nombre de salariés en CDI se situe sensiblement en-dessous de la moyenne nationale puisque, selon l'INSEE, 86,4 % des salariés étaient en CDI en 2014.

Tableau 3 : Répartition des effectifs par type de contrat en 2015

	CDI	CDD	Contrats en alternance	TOTAL
Nombre de salariés	10 223	2 763	25	13 011
Part relative	78,57 %	21,24 %	0,19 %	100 %

Source : Mission à partir des données communiquées par le CNML.

[282] En regardant dans le détail la composition de la catégorie des effectifs en CDD, il apparaît que 384 CDD concernent des « contrats de remplacement » (remplacement de congés maternité par exemple).

[283] Le nombre de contrats aidés concernait 1 375 contrats en 2015, soit **plus de 10 % des effectifs des missions locales**, dont 711 en emplois d'avenir et 664 en CUI.

[284] Enfin, le nombre de salariés en alternance est anecdotique (autour de 2 pour 1000).

1.2.2 L'activité à temps partiel concerne plus de 20 % des salariés des missions locales

[285] Compte non tenu des personnels détachés, affectés ou mis à disposition par d'autres organismes ou structures, les effectifs directement employés par les missions locales interviennent pour **21,36 % d'entre eux à temps partiel**. La mission ne dispose toutefois d'aucun élément permettant de distinguer dans cet ensemble la part du temps partiel souhaité par le salarié concerné de celle du temps partiel davantage « subi ».

[286] A titre de comparaison, la pratique du temps partiel dans les missions locales est supérieure de plus de 2,5 points par rapport à la moyenne du recours au temps partiel en France. En effet, la DARES[32] avait estimé que 18,7 % des salariés français étaient à temps partiel. Il est en revanche tout à fait comparable au taux moyen constaté dans le secteur tertiaire (22 % selon l'étude de la DARES).

[32] DARES Analyse 6 Janvier 2013 n°005.

Tableau 4 : Répartition des effectifs entre temps plein et temps partiel en 2015

	Temps complet	Temps partiel	TOTAL
Nombre de salariés	10 232	2 779	13 011
Part relative	78,64 %	21,36 %	100 %

Source : Mission à partir des données communiquées par le CNML.

[287] La proportion de temps partiel est plus importante parmi les salariés en CDI. Mais une part significative des salariés en CDD (un peu moins d'un sur cinq) travaille également à temps partiel.

Tableau 5 : Pratique du temps partiel selon le type de contrat en 2015

	CDI	CDD	TOTAL
Nombre de salariés à temps partiel	2 273	506	2 779
Part relative sur l'ensemble des salariés	22,23 %	18,31 %	21,36 %

Source : Mission à partir des données communiquées par le CNML.

[288] Une enquête annuelle réalisée par l'UNML sur les rémunérations perçues dans le réseau des missions locales fournit des indications sur la durée de travail des salariés des missions locales travaillant à temps partiels. La dernière version disponible de cette enquête a été réalisée en septembre 2015 et concerne les données relatives à l'année 2014. Bien que non exhaustive (seules 305 structures ont répondu pour l'enquête 2015) et déclarative, elle prend en compte la situation de 1 848 salariés à temps partiel (sur 8 162 salariés concernés au total par l'enquête), soit une grande majorité de ces derniers, et constitue à ce titre un panel probablement significatif. Il ressort de cette étude que **la grande majorité du temps partiel (pour un peu moins des deux tiers) concerne des salariés travaillant au moins à 80 %.**

Tableau 6 : Répartition des temps partiels selon la quotité de travail réalisée pour l'année 2014

Quotité de temps de travail par rapport à un plein temps	Nombre	%
Entre 1 % et 49 %	109	5,90 %
50 % (mi-temps)	128	6,93 %
Compris entre 51 % et 79 %	416	22,51 %
Egal à 80 %	579	31,33 %
Supérieure à 81 %	591	31,98 %
Non renseigné	25	1,35 %
TOTAL	1 848	100 %

Source : UNML - Enquête sur les rémunérations perçues dans le réseau des missions locales en 2014 – Septembre 2015

1.3 Si l'effectif des missions locales est très majoritairement féminin on constate une sous représentation des femmes sur les postes d'encadrement et de direction

[289] Les effectifs des missions locales sont très majoritairement composés de personnels féminins. En effet, si l'on prend en compte le périmètre des effectifs intervenant au profit de la mission locale (soit 13 293 personnes), **la proportion des femmes atteint presque 80 % de l'effectif total (78,72 %)** avec 10 464 femmes pour 2 829 hommes.

[290] Sur le périmètre des 13 011 salariés (seul périmètre pour lequel la mission dispose de données suffisamment détaillées pour réaliser les analyses qui suivent), c'est-à-dire compte non tenu des personnels détachés, affectés ou mis à disposition des missions locales ni de ceux des missions locales détachés ou affectés à d'autres dispositifs, la part des salariés femmes est tout à fait comparable (78,8 %) avec 10 253 femmes pour 2 758 hommes.

[291] Cette surreprésentation féminine dans les effectifs est encore accentuée si l'on prend en compte certaines caractéristiques.

[292] En premier lieu, la proportion de travail à temps partiel est plus importante chez les femmes que chez les hommes.

[293] Ainsi, en 2015, dans les missions locales, **plus de neuf salariés à temps partiel sur dix sont des femmes** (91,65 % précisément) alors que ces dernières représentent 78,8 % de l'ensemble des salariés.

Tableau 7 : Part de l'emploi féminin parmi les salariés à temps partiel en 2015

	Femmes	Hommes	TOTAL
Nombre de salariés à temps partiel	2 547	232	2 779
Part relative sur l'ensemble des salariés à temps partiel	91,65 %	8,34 %	100 %
Nombre de salariés total par sexe	10 253	2 758	13 011
Poids relatif de chacun des sexes dans l'effectif total	78,80 %	21,20 %	100 %

Source : Mission à partir des données communiquées par le CNML.

[294] Lorsque l'on regarde la proportion de travail à temps partiel par sexe, il apparaît que près d'une femme sur quatre travaillant dans les missions locales est à temps partiel (24,84 %) contre moins d'un homme sur dix (8,41 %).

Tableau 8 : Part de salariés à temps partiel selon le sexe en 2015

	Femmes	Hommes	TOTAL
Nombre de salariés à temps partiel	2 547	232	2 779
Part relative sur l'ensemble des salariés du sexe considéré	24,84 %	8,41 %	21, 36 %
Total des salariés par sexe	10 253	2 758	13 011

Source : Mission à partir des données communiquées par le CNML.

[295] En deuxième lieu, **la part des femmes parmi les emplois aidés est plus importante que celle des hommes,** qu'il s'agisse de la répartition de ces emplois par genre par rapport aux poids relatifs de chacun des deux sexes dans l'ensemble des effectifs des missions locales (près de 82,5 % des contrats aidés concernent des femmes alors que celles-ci représentent 78,8 % des effectifs pris en compte - *Cf.* tableau 9) ou bien qu'il s'agisse de la part de ces emplois au sein de chacune des deux populations (parmi les salariés de sexe féminin, plus de 11 % sont en contrat aidé, contre 8,74 % pour les hommes - *Cf.* tableau 10).

Tableau 9 : Part de l'emploi féminin parmi les salariés en contrat aidé en 2015

	Femmes	Hommes	TOTAL
Nombre de salariés à temps partiel	1 134	241	1 375
Part relative sur l'ensemble des salariés à temps partiel	82,47 %	17,53 %	100 %
Nombre de salariés total par sexe	10 253	2 758	13 011
Poids relatif de chacun des sexes dans l'effectif total	78,80 %	21,20 %	100 %

Source : Mission à partir des données communiquées par le CNML.

Tableau 10 : Part de salariés en contrat aidé selon le sexe en 2015

	Femmes	Hommes	TOTAL
Nombre de salariés à temps partiel	1 134	241	1 375
Part relative sur l'ensemble des salariés du sexe considéré	11,06 %	8,74 %	10,57 %
Total des salariés par sexe	10 253	2 758	13 011

Source : Mission à partir des données communiquées par le CNML.

[296] La **surreprésentation des femmes parmi les salariés en CDD est avérée, mais elle est moins flagrante**. En effet, les femmes occupent 80,64 % des emplois en CDD alors qu'elles représentent 78,80 % dans l'effectif total pris en compte.

Tableau 11 : Part de l'emploi féminin parmi les salariés en CDD[33] en 2015

	Femmes	Hommes	TOTAL
Nombre de salariés en CDD	2 228	535	2 763
Part relative sur l'ensemble des salariés en CDD	80,64 %	19,36 %	100 %
Nombre de salariés total par sexe	10 253	2 758	13 011
Poids relatif de chacun des sexes dans l'effectif total	78,80 %	21,20 %	100 %

Source : Mission à partir des données communiquées par le CNML.

[297] De même, s'il y a plus de CDD parmi les salariés femmes que parmi les salariés hommes, l'écart entre les deux sexes est moins important (un peu plus de 2 points) que par rapport aux autres caractéristiques analysées précédemment.

Tableau 12 : Part de salariés en CDD selon le sexe en 2015

	Femmes	Hommes	TOTAL
Nombre de salariés à temps partiel	2 228	535	2 763
Part relative sur l'ensemble des salariés du sexe considéré	21,73 %	19,40 %	21,24 %
Total des salariés par sexe	10 253	2 758	13 011

Source : Mission à partir des données communiquées par le CNML.

[298] Par ailleurs, **si l'on croise les caractéristiques « en CDD » et « à temps partiel », la part de femmes concernées par ces deux situations est nettement plus élevée que celle des hommes**.

[299] En effet, les femmes représentent 86,36 % de cette population (alors qu'elles représentent 78,80 % de la population totale – *Cf.* tableau 13) et, par rapport à la population relative de chacun des deux sexes, elles ont 1,7 fois plus de chance d'être à la fois en CDD et à temps partiel (4,26 % pour les femmes contre 2,5 % pour les hommes- *Cf.* tableau 14).

[33] Quel que soit le type de CDD.

Tableau 13 : Part de l'emploi féminin parmi les salariés en CDD et à temps partiel en 2015

	Femmes	Hommes	TOTAL
Nombre de salariés en CDD et à temps partiel	437	69	506
Part relative sur l'ensemble des salariés en CDD et à temps partiel	86,36 %	13,64 %	100 %
Nombre de salariés total par sexe	10 253	2 758	13 011
Poids relatif de chacun des sexes dans l'effectif total	78,80 %	21,20 %	100 %

Source : Mission à partir des données communiquées par le CNML.

Tableau 14 : Part de salariés en CDD et à temps partiel selon le sexe en 2015

	Femmes	Hommes	TOTAL
Nombre de salariés en CDD et à temps partiel	437	69	506
Part relative sur l'ensemble des salariés du sexe considéré	4,26 %	2,5 %	3,89 %
Total des salariés par sexe	10 253	2 758	13 011

Source : Mission à partir des données communiquées par le CNML.

[300] Enfin, si l'on regarde la **répartition hommes/femmes au sein de l'encadrement puis, plus spécifiquement, parmi les directeurs, la proportion de femmes est plus élevée que celle des hommes** (les femmes représentent respectivement près de 61 % des ETP d'encadrement et près de 54 % des ETP de directeurs) **mais reste largement inférieure au poids relatif de cette population** dans l'effectif total (les femmes représentent 78,24 % des ETP des missions locales).

[301] Il convient toutefois de signaler que les données obtenues sur la répartition homme/femmes au sein de l'encadrement et parmi la population des directeurs doit être analysée avec plus de prudence dans la mesure où les seules données dont dispose la mission sont en ETP et non pas en effectifs physiques.

Tableau 15 : Part de l'emploi féminin au sein de l'encadrement (en ETP) en 2015

	Femmes	Hommes	TOTAL
Répartition par sexe des ETP d'encadrement	653,35	418,63	1 071,98
Part relative de chaque sexe parmi les ETP d'encadrement	60,95 %	39,05 %	100 %
Répartition par sexe des ETP de directeurs	260,51	222,8	483,31
Part relative de chaque sexe parmi les ETP de directeurs	53,90 %	46,10 %	100 %
Part relative de chacun des sexes en ETP	9 550,57	2 655,66	12 206,23
Poids relatif de chacun des sexes dans l'effectif total en ETP	78,24 %	21,76 %	100 %

Source : Mission à partir des données communiquées par le CNML.

[302] Par ailleurs, il apparaît que **la probabilité d'occuper un poste d'encadrement ou de directeur en mission locale est significativement plus importante lorsque l'on est un homme que lorsque l'on est une femme** (6,84 % des ETP féminins correspondent à des postes d'encadrement contre 15,76 % des ETP masculins). Il en va de même pour les postes de directeurs (2,73 % des ETP masculins correspondent à des postes de directeur contre 8,39 % des ETP masculins). Toutefois, là encore, la prudence doit être de mise concernant l'interprétation d'un raisonnement assis sur les seuls ETP. La prévalence plus élevé du travail à temps partiel chez les femmes (*Cf. supra*) peut avoir un impact à la baisse concernant la part de la population féminine dans les populations d'ETP regardées, au moins pour la partie encadrement, sans doute moins pour la partie directeurs[34].

Tableau 16 : Part des effectifs occupant des postes d'encadrement (en ETP) selon le sexe en 2015

	Femmes	Hommes	TOTAL
Nombre d'ETP d'encadrement par sexe	653,35	418,63	1 071,98
Part relative sur l'ensemble des salariés du sexe considéré	6,84 %	15,76 %	8,78 %
Nombre d'ETP de directeurs par sexe	260,51	222,8	483,31
Part relative sur l'ensemble des salariés du sexe considéré	2,73 %	8,39 %	3,96 %
Total des ETP par sexe	9 550,57	2 655,66	12 206,23

Source : Mission à partir des données communiquées par le CNML.

1.4 Près des trois-quarts des effectifs des missions locales interviennent dans le cadre des activités « d'insertion sociale et professionnelle »

[303] La convention collective nationale des missions locales qui régit le statut des personnels des missions locales (*Cf. infra*) distingue quatre catégories de métiers (respectivement métiers de l'« insertion sociale et professionnelle », qui constitue le « cœur de métier » des missions locales ; « métiers de l'« information et de la communication » ; métiers de « gestion » et métiers d'« encadrement »).

[304] Ces catégories sont elles-mêmes réparties entre 14 « emplois repères » (par exemple : chargé d'accueil, conseiller, chargé de projet, chargé de documentation, assistant administratif, responsable de secteur, directeur…), comme cela sera précisé plus bas (*Cf.* partie 2).

[34] Sans disposer de données tangibles sur ce point, la mission considère cependant qu'il peut être supposé, sans trop de risques, que le nombre de directeurs à temps partiel est probablement moins élevé que celui des personnels d'encadrement.

[305] Pour l'année 2015, la mission dispose de la répartition par catégorie de métiers et d'emploi des effectifs exprimés en ETP (elle ne dispose en revanche pas de cette même répartition des effectifs en personnes physiques). Ceux-ci sont répartis tel que présenté dans le tableau 17 figurant ci-dessous.

Tableau 17 : Répartition des effectifs (en ETP) des missions locales entre les différentes catégories de métiers pour l'année 2015

	Nombre d'ETP
Métiers de l'insertion sociale et professionnelle	8 746,87
Métiers de l'information et de la communication	278,85
Métiers de gestion	1 448,39
Métiers d'encadrement	1 071,98
Autres (salariés exerçant un emploi non spécifique à la branche)	308,83
Total des effectifs salarié affectés aux activités des missions locales	**11 854,92**
Effectifs mis à disposition, détachés ou affectés - *dont effectifs mis à disposition à titre gracieux* - *dont effectifs mis à disposition à titre onéreux*	351,31 *115,16* *236,15*
Effectif total en ETP au 31 décembre 2015	**12 206,23**
Service civique	193,54

Source : Mission à partir des données communiquées par le CNML.

[306] Hors effectifs mis à disposition des missions locales par d'autres structures, il apparaît que près des trois-quarts des effectifs des missions locales correspondent à des activités « d'insertion sociale et professionnelle », c'est-à-dire à des activités d'accueil et de suivi des jeunes bénéficiaires de l'intervention des missions locales, comme le révèle la répartition relative des effectifs en ETP des missions locales dans le tableau 18 ci-dessous.

Tableau 18 : Part relative des effectifs (en ETP) entre les différentes catégories de métiers pour l'année 2015 rapportée aux effectifs propres des missions locales

Métiers de l'insertion sociale et professionnelle	8 746,87	73,78 %
Métiers de l'information et de la communication	278,85	2,35 %
Métiers de gestion	1 448,39	12,22 %
Métiers d'encadrement	1 071,98	9,04 %
Autres (salariés exerçant un emploi non spécifique à la branche)	308,83	2,61 %
Total des effectifs salarié affectés aux activités des missions locales	**11 854,92**	**100 %**

Source : Mission à partir des données communiquées par le CNML.

[307] En prenant en compte les 351,31 ETP correspondant à des mises à disposition au bénéfice des missions locales, dont les données communiquées par le CNML signalent que 142,56 de ceux-ci sont affectés à l'insertion sociale et professionnelle, **la part relative totale des effectifs des missions locales est ramenée à 72,83 %**[35].

[35] Ce résultat est obtenu en rapportant la somme des effectifs des missions locales et de ceux mis à disposition intervenant dans les métiers de l'insertion sociale et professionnelle (8 746,87+142,56) à l'effectif ETP total (12 206,23).

2 UNE CONVENTION COLLECTIVE SPECIFIQUE TRAITE DU STATUT DES PERSONNELS DES MISSIONS LOCALES ET DES QUESTIONS DE REMUNERATION

2.1 Le statut des personnels des missions locales est régi par une convention collective spécifique

[308] Comme évoqué plus haut, le statut des personnels des missions locales est régi par une convention collective nationale spécifique : « la convention collective nationale des missions locales et PAIO » du 21 février 2001, étendue par arrêté du 27 décembre 2001 publié au JO du 1er janvier 2002.

2.1.1 La convention distingue pour la classification des personnels des missions locales des catégories de « métiers » et une liste d'« emplois repères »

[309] La convention collective nationale des missions locales et PAIO traite de la classification des personnels, principalement dans son titre VI « Classement professionnel et rémunération » ainsi que dans son annexe II.

[310] A ce titre, elle prévoit un système de classification qui se structure autour de l'identification de quatre catégories de « métiers homogènes » et de 14 « emplois repères » répartis au sein des quatre catégories de métiers (*Cf.* tableau 19 ci-dessous).

Tableau 19 : Système de classification du secteur professionnel des missions locales

Quatre catégories de métiers	14 emplois repères
Métiers de l'insertion sociale et professionnelle	Chargé d'accueil
	Conseiller niveau 1
	Conseiller niveau 2
	Chargé de projet
Métiers de l'information et de la communication	Chargé d'animation
	Chargé de documentation
	Chargé d'information et de communication
Métiers de gestion	Assistant administratif
	Assistant de gestion
	Assistant de direction
	Assistant financier
	Assistant informatique
Métiers d'encadrement	Responsable de secteur
	Directeur

Source : Mission à partir de l'étude de la convention collective nationale.

[311] Les personnels sont donc répartis entre ces différents métiers et emplois repères en fonction de l'emploi et du poste effectivement occupés.

2.1.2 La convention énumère des « domaines de compétences »

[312] Afin de préciser les compétences attendues de la part des personnels des missions locales, la convention distingue des « domaines de compétences » correspondant à des missions concrètes que le salarié doit être en capacité de réaliser selon le poste qu'il occupe (par exemple : « recevoir le public en entretien », « coopérer avec les partenaires extérieurs », « négocier », « animer des réunions techniques », « assurer un suivi administratif », « gérer la structure sur le plan informatique »…).

[313] La liste de ces domaines de compétences est énumérée et détaillée dans l'annexe III de la convention.

[314] Au total, les domaines de compétence sont au nombre de 48 et sont structurés en neuf « axes » (*Cf.* tableau 19 ci-dessous). Ils renvoient à 243 items/activités qui permettent de décliner leur contenu et le détail des tâches leur correspondant.

Tableau 20 : Liste des domaines de compétences organisés par axe

Axes	Domaines de compétences	Code
1. Axe conseil en insertion	Recevoir le public en entretien	11
	Etablir un diagnostic individuel sur la situation du public reçu	12
	Informer et aider à l'orientation du public cible	13
	Etre référent sur un domaine spécifique	14
	Accompagner l'élaboration du parcours d'insertion	15
2. Axe d'accueil	2.1- Accueillir le public	21
	2.2- Ecouter et recueillir la demande	22
	2.3- Informer et diriger vers	23
	2.4- Animer, organiser un espace d'accueil et d'information	24
3. Axe partenarial	3.1- Représenter la structure dans le cadre de ses orientations politiques	31
	3.2- Représenter la structure en apportant une contribution technique	32
	3.3- Construire, développer un réseau de partenaires extérieurs	33
	3.4- Coopérer avec des partenaires extérieurs	34
	3.5- Négocier	35
4. Axe technique	4.1- Animer des réunions techniques	41
	4.2- Transmettre, accompagner	42
	4.3- Effectuer des travaux administratifs	43
	4.4- Rédiger des documents administratifs complexes	44
	4.5- Planifier, assurer la logistique	45
	4.6- Gérer des emplois du temps	46
	4.7- Assurer une veille sur l'activité d'insertion	47
	4.8- Outiller l'activité d'insertion	48
	4.9- Documenter	49
5. Axe ingénierie de projet	5.1- Elaborer des projets de changement, piloter des projets institutionnels	51
	5.2- Concevoir et piloter des projets	52
	5.3- Conduire un projet	53
6. Axe stratégique	6.1- Assurer une veille pour déterminer la stratégie	61
	6.2- Aider à l'élaboration des orientations	62
	6.3- Conduire des réunions, des entretiens à caractère stratégique	63
7. Axe managérial	7.1- Piloter la mission locale	71
	7.2- Animer et coordonner une équipe	72
	7.3- Animer et coordonner la structure	73
	7.4- Evaluer le personnel	74
	7.5- Piloter les politiques de ressources humaines	75
8. Axe gestionnaire	8.1- Définir les conditions de la gestion budgétaire et financière	81
	8.2- Contribuer à la définition des conditions de la gestion budgétaire et financière	82
	8.3- Formaliser les outils de gestion de la structure	83
	8.4- Gérer les domaines juridique et réglementaire	84
	8.5- Assurer un suivi administratif	85
	8.6- Gérer la vie de la structure	86
	8.7- Gérer un dispositif ou un service délégué	87
	8.8- Gérer sur les plans comptable et financier	88
	8.9- Gérer le personnel sur le plan administratif	89
	8.10- Assurer un suivi informatique de l'activité	810
	8.11- Gérer la structure sur le plan informatique	811
9. Axe communication	9.1- Concevoir une politique de communication	91
	9.2- Participer à l'élaboration de supports de communication	92
	9.3- Assurer la mise en œuvre technique de la communication	93

Source : Mission à partir de l'étude de la convention collective nationale.

[315] A chacun des domaines, un « code » est associé (le premier chiffre du code correspond à l'axe auquel est rattaché le domaine de compétences ; la suite du code correspond au positionnement du domaine de compétences dans la liste des domaines du même axe ; *cf.* dernière colonne du tableau ci-dessus).

2.1.3 Pour chaque emploi repère une liste de domaines de compétences est associée ainsi qu'un dispositif de « cotation »

[316] Pour chacun des « emplois repères » mentionnés plus haut, la convention associe, dans son annexe II notamment, une liste de domaines de compétences correspondant, comme l'illustre l'exemple ci-dessous s'agissant de l'emploi repère de « conseiller niveau 1 ».

Tableau 21 : Domaines de compétences associés à l'emploi repère de conseiller niveau 1

Emploi repère	**Domaines de compétences associés**
Conseiller niveau 1	1.1-Recevoir le public en entretien
	1.2-Etablir un diagnostic individuel sur la situation du public reçu
	1.3-Informer et aider à l'orientation du public cible
	1.5-Accompagner l'élaboration du parcours d'insertion
	3.4-Coopérer avec des partenaires extérieurs
	4.7Assurer une veille sur l'activité d'insertion
	8.5-Assurer un suivi administratif

Source : Mission à partir de l'étude de la convention collective nationale.

[317] Un dispositif de « cotation » est établi. Il consiste à attribuer à chacun des domaines de compétences une cotation (*Cf.* tableau 22) déterminée en fonction des quatre critères suivants : contribution aux missions de la structure ; relations ; complexité technique ; autonomie.

[318] Au total, 13 niveaux de cotation (de la cotation « 4 » à la cotation « 16 » incluse) sont ainsi prévus par la convention.

Tableau 22 : Cotation de chacun des domaines de compétences

Domaines de compétences	Code	Cotation
1.1-Recevoir le public en entretien	11	8
1.2-Etablir un diagnostic individuel sur la situation du public reçu	12	10
1.3-Informer et aider à l'orientation du public cible	13	11
1.4-Etre référent sur un domaine spécifique	14	11
1.5-Accompagner l'élaboration du parcours d'insertion	15	11
2.1- Accueillir le public	21	6
2.2- Ecouter et recueillir la demande	22	6
2.3- Informer et diriger vers	23	6
2.4- Animer, organiser un espace d'accueil et d'information	24	6
3.1- Représenter la structure dans le cadre de ses orientations politiques	31	14
3.2- Représenter la structure en apportant une contribution technique	32	10
3.3- Construire, développer un réseau de partenaires extérieurs	33	12
3.4- Coopérer avec des partenaires extérieurs	34	10
3.5- Négocier	35	14
4.1- Animer des réunions techniques	41	9
4.2- Transmettre, accompagner	42	8
4.3- Effectuer des travaux administratifs	43	4
4.4- Rédiger des documents administratifs complexes	44	7
4.5- Planifier, assurer la logistique	45	7
4.6- Gérer des emplois du temps	46	7
4.7- Assurer une veille sur l'activité d'insertion	47	10
4.8- Outiller l'activité d'insertion	48	12
4.9- Documenter	49	8
5.1- Elaborer des projets de changement, piloter des projets institutionnels	51	15
5.2- Concevoir et piloter des projets	52	14
5.3- Conduire un projet	53	11
6.1- Assurer une veille pour déterminer la stratégie	61	13
6.2- Aider à l'élaboration des orientations	62	14
6.3- Conduire des réunions, des entretiens à caractère stratégique	63	12
7.1- Piloter la mission locale	71	16
7.2- Animer et coordonner une équipe	72	12
7.3- Animer et coordonner la structure	73	14
7.4- Evaluer le personnel	74	10
7.5- Piloter les politiques de ressources humaines	75	13
8.1- Définir les conditions de la gestion budgétaire et financière	81	11
8.2- Contribuer à la définition des conditions de la gestion budgétaire et financière	82	10
8.3- Formaliser les outils de gestion de la structure	83	7
8.4- Gérer les domaines juridique et réglementaire	84	10
8.5- Assurer un suivi administratif	85	4
8.6- Gérer la vie de la structure	86	5
8.7- Gérer un dispositif ou un service délégué	87	8
8.8- Gérer sur les plans comptable et financier	88	6
8.9- Gérer le personnel sur le plan administratif	89	6
8.10- Assurer un suivi informatique de l'activité	810	5
8.11- Gérer la structure sur le plan informatique	811	11
9.1- Concevoir une politique de communication	91	13
9.2- Participer à l'élaboration de supports de communication	92	8
9.3- Assurer la mise en œuvre technique de la communication	93	10

Source : Mission à partir de l'étude de la convention collective nationale.8

[319] Ce mécanisme de cotation des domaines de compétences permet, *in fine*, de coter chacun des emplois repères, en fonction des domaines de compétences qui leur correspondent. Le principe est que chaque emploi repère obtient la cote du domaine de compétences le plus élevé lui correspondant. A titre d'illustration, un emploi repère auquel correspondraient trois domaines de compétences, l'un coté 5, l'autre coté 6 et le dernier coté 10 serait coté 10. Cela aboutit au résultat présenté dans le tableau ci-dessous.

Tableau 23 : Cotation par métier repère

Catégories de métiers	Métiers repères	Cotation
Métiers de l'insertion sociale et professionnelle	Chargé d'accueil	6
	Conseiller niveau 1	11
	Conseiller niveau 2	12
	Chargé de projet	14
Métiers de l'information et de la communication	Chargé d'animation	6
	Chargé de documentation	8
	Chargé d'information et de communication	10
Métiers de gestion	Assistant administratif	4
	Assistant de gestion	7
	Assistant de direction	10
	Assistant financier	10
	Assistant informatique	11
Métiers d'encadrement	Responsable de secteur	15
	Directeur	16

Source : Mission à partir de l'étude de la convention collective nationale.

2.1.4 Chaque salarié des missions locales occupe un emploi identifiable au regard de cette classification conventionnelle

[320] A l'exception de certains emplois qui se situent hors du champ de la classification conventionnelle (par exemple médecins, psychologue, assistante sociale…), tous les salariés des missions locales occupent un emploi correspondant à un métier, un emploi repère et des domaines de compétences correspondant.

[321] Ce dispositif de classification assis sur un système de compétences est présenté comme permettant « la reconnaissance des compétences exercées et maîtrisées ». Il permet de connaître la contribution attendue pour chacun des métiers repères ainsi que d'envisager, pour les salariés, les évolutions professionnelles possibles. En effet, dès lors qu'une compétence est maîtrisée et reconnue comme telle, le salarié peut prétendre au métier repère correspondant.

[322] Lors de l'embauche, pour faciliter le positionnement dans le système de classification, la convention prévoit que le niveau de qualification (diplôme) de la personne embauchée « peut constituer un élément de validation des domaines de compétences censés être maitrisés par le candidat ». Ainsi, la convention prévoit-elle un système d'équivalence cotation/niveau de qualification de la personne embauchée[36]. En cas de maîtrise seulement partielle des compétences correspondant à l'emploi effectif auquel le salarié est embauché, il est tenu, dans les deux ans qui suivent son embauche, de suivre toutes les actions de formation nécessaires pour acquérir les compétences manquantes.

[36] Les personnes embauchées titulaires d'un diplôme de niveau V (CAP ou BEP) peuvent occuper un emploi coté de 4 à 5 ; les personnes embauchées titulaires d'un diplôme de niveau IV Baccalauréat général, technologique ou professionnel) peuvent occuper un emploi coté de 6 à 9 ; les personnes embauchées titulaires d'un diplôme de niveau III (niveau Bac + 2) peuvent occuper un emploi coté de10 à 14 et les personnes embauchées titulaires d'un diplôme de niveau II ou I (diplômes de second ou troisième cycle universitaire ou diplôme de grande école) peuvent occuper un emploi coté de 15 à 16.

2.2 La rémunération des salariés des missions locales est assise sur le dispositif de classification prévu par la convention

2.2.1 La rémunération est fonction de l'indice correspondant à l'emploi repère occupé, de l'ancienneté et, le cas échéant, est complété d'indemnités de responsabilité

[323] La convention collective traite des règles en matière de rémunération. Celles-ci reposent très largement sur le système de classification présenté précédemment.

[324] La convention prévoit ainsi que **la rémunération des salariés des missions locales est constituée du salaire conventionnel (égal au produit de la valeur du point[37] et de leur indice professionnel, de leur indice d'ancienneté s'il est acquis) et, le cas échéant, de l'indemnité de responsabilité**.

[325] L'indice professionnel est lui-même déterminé en fonction de l'emploi repère occupé dans le système de classification et des domaines de compétences reconnus au salarié considéré. La convention précise ainsi, dans le point 6.2.2.2 de son article 6 que « chaque salarié ne pourra être rémunéré à un salaire inférieur à celui correspondant à la cotation du domaine de compétences le plus élevé qui lui sera reconnu tel qu'indiqué dans la grille d'indice professionnel minimal par cotation ».

[326] Concernant la prise en compte du facteur ancienneté dans la rémunération, une grille spécifique d'ancienneté est prévue (annexe I de la convention). Elle s'arrête à 30 années d'ancienneté. A compter du 1er janvier 2011, elle prévoit le passage à un indice 10 d'ancienneté dès la deuxième année d'ancienneté puis prévoit ensuite une augmentation de + 4 points chaque année pour arriver à un indice d'ancienneté de 122 au bout de 30 ans d'ancienneté.

[327] Des indemnités de responsabilité, fonctions de la taille de la structure considérée, sont prévues pour les responsables de secteur et les directeurs ou bien en cas de responsabilité effective de structure.

[328] Des « primes annuelles » viennent parfois compléter la rémunération.

2.2.2 L'état des rémunérations des salariés des missions locales en 2014

[329] Comme le prévoit la convention collective, l'UNML réalise chaque année une « enquête sur les rémunérations perçues dans le réseau des missions locales ».

[330] Les résultats de cette enquête pour les dernières années disponibles ont été transmis à la mission.

[331] Il ressort de la dernière enquête disponible (enquête de septembre 2015 sur les rémunérations 2014)[38] que **la rémunération moyenne brute au sein des missions locales, tous postes confondus, s'élevait à 2 302,44€ mensuels**. **La rémunération brute médiane globale s'élevait quant à elle à 2 185,13€ mensuels**.

[37] La valeur du point était de 4,50€ au 31/12/2015.

[38] Comme déjà évoqué plus haut, l'enquête 2015 sur les rémunérations relatives à l'année 2014 a été bâtie sur un panel non exhaustif de missions locales (305 structures avaient répondu en 2015). L'échantillon de structure ayant participé paraît toutefois suffisamment large et significatif pour donner des indications intéressantes sur la réalité des pratiques en termes de rémunération au sein du réseau.

[332] La présentation des rémunérations par métier repère figure dans le tableau ci-dessous.

Tableau 24 : Rémunérations totales moyennes et médianes par emploi repère pour l'année 2014

	Rémunération totale brute mensuelle	
	Médiane (en €)	**Moyenne (en €)**
Assistant administratif	1 629,82	1 731,44
Assistant de gestion	1 959,38	2 018,11
Assistant de direction	2 255,40	2 337,64
Assistant financier	2 367,63	2 413,74
Assistant informatique	2 177,67	2 167,00
Chargé d'accueil	1 702,85	1 811,65
Conseiller niveau 1	1 910,67	1 996,81
Conseiller niveau 2	2 204,50	2 326,35
Chargé de projet	2 531,50	2 644,87
Chargé d'animation	1 660,50	1 774,94
Chargé de documentation	1 935,64	1 966,57
Chargé d'information et de communication	1 984,50	2 098,85
Responsable de secteur	2 970,58	3 165,91
Directeur	3 902,67	4 230,18

Source : Mission à partir des résultats de l'enquête de septembre 2015de l'UNML sur les rémunérations 2014.

[333] L'étude de la rémunération, analysée sur la globalité des salariés des missions locales, par quartile et intégrant le premier et le dernier décile donne les résultats suivants.

Tableau 25 : Rémunération par quartiles/déciles pour l'année 2014

	Rémunération totale brute mensuelle
1er décile – 10 %	1 593,00€
1er quartile – 25 %	1 872,00€
Médiane – 50 %	2 199,88€
3ème quartile – 75 %	2 535,83€
9ème décile – 90 %	2 969,37€

Source : Mission à partir des résultats de l'enquête de septembre 2015de l'UNML sur les rémunérations 2014.

[334] Les données comparées portant sur les données 2012, 2013 et 2014 permettent de constater que les rémunérations moyennes et médianes ont légèrement augmenté sur la période, comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 26 : Evolution des rémunérations médianes et moyennes de 2012 à 2014

	2012	**2013**	**2014**
Salaire brut médian mensuel	2 130,70€	2 155,97€ (+1,19 %)	2 182,06€ (+1,21 %)
Salaire brut moyen mensuel	2 240,93€	2 274,49€ (+1,50 %)	2 294,44€ (+0,88 %)

Source : Mission à partir des résultats de l'enquête de septembre 2015de l'UNML sur les rémunérations 2012, 2013, 2014.

ANNEXE 5 : EXPLOITATION DU QUESTIONNAIRE

[335] La mission a fait le choix, parallèlement aux déplacements qu'elle a effectués sur le terrain[39], de transmettre un questionnaire aux 445 directeurs de missions locales. Compte tenu de la disparité des missions locales, il est en effet apparu indispensable à la mission de disposer d'un nombre de retours suffisants afin de se prémunir contre tout biais lié à la situation particulière de telle ou telle mission locale visitée. Ce questionnaire, disponible en pièce jointe n°3, comportait 24 questions principales, dont un certain nombre comportaient des choix multiples ou des sous questions, dont au moins 5 questions ouvertes.

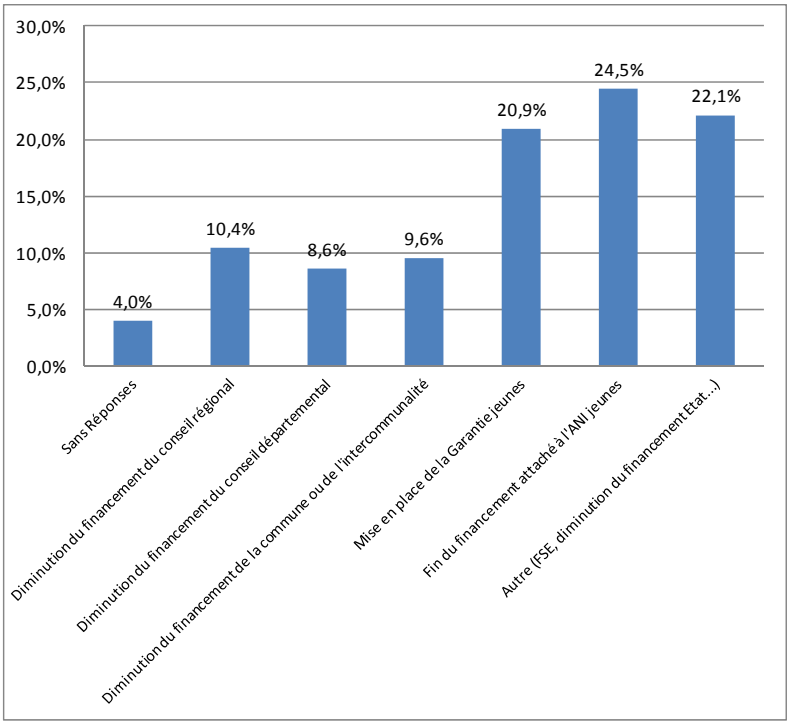
[336] Avec un nombre de réponses exploitables s'élevant à 258[40], soit 58 % de réponses exploitables, le taux de réponse peut être considéré comme très satisfaisant. Si la mission est pleinement consciente du fait que l'utilisation de ce questionnaire ne peut lui permettre de se prévaloir d'une quelconque rigueur statistique, et ceci d'autant plus que certaines questions portant sur des données chiffrées semblent avoir été mal interprétées par certaines missions locales[41], elle tient néanmoins à souligner son intérêt. En effet, loin de s'opposer, déplacements sur le terrain et utilisation de questionnaires constituent des éléments complémentaires. Par son aspect majoritairement fermé et du fait de l'absence de face à face permettant de préciser certains points, le questionnaire est en effet bien plus limité qu'un entretien. En revanche il permet de sécuriser les constats effectués sur le terrain. Dans le cas présent, il s'avère que les réponses au questionnaire reflètent très largement ces constats.

1 LES MISSIONS LOCALES INTERROGEES ANTICIPENT DES DIFFICULTES BUDGETAIRES IMPORTANTES LIEES A L'ABANDON DE CERTAINS DISPOSITIFS, A LA MISE EN PLACE DE LA GARANTIE JEUNES ET A LA DIMINUTION DES DOTATIONS

[337] Signe de craintes importantes en matière budgétaire, 90 % des directeurs de missions locales ayant répondu anticipent des difficultés budgétaires.

[39] La mission s'est déplacée dans 8 missions locales (Aix-en-Provence, Marseille, Montreuil, Paris, Rodez, Romans sur Isère, Roubaix, Vendôme) et s'est entretenue par téléphone avec les directions des quatre missions locales de La Réunion ainsi qu'avec les directions et présidences de la mission locale de Cher-Sud et de la mission locale de Sancerre Sologne.
[40] Auxquelles s'ajoutent 75 réponses partielles.
[41] C'est le cas notamment des questions portant sur le nombre d'ETP consacrés à la Garantie jeunes. Dans certains cas il semble en effet y avoir eu confusion entre ETP et emplois.

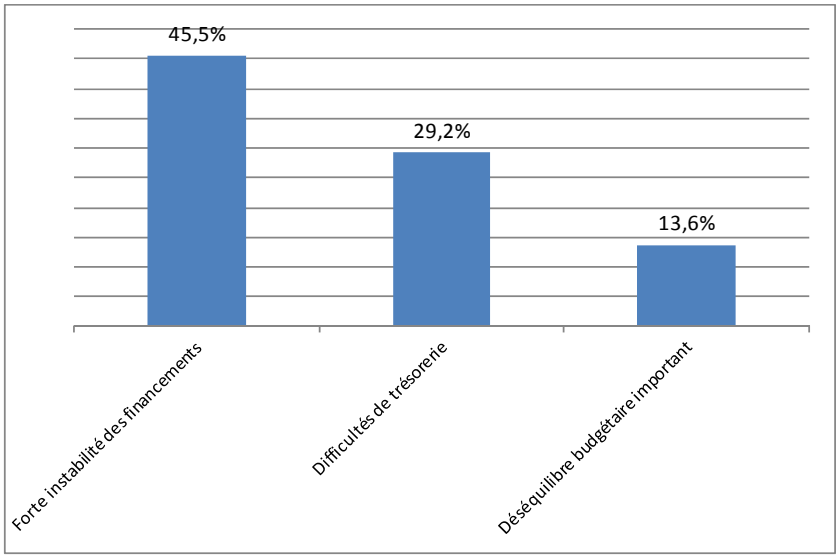
Graphique 1 : Principales causes des difficultés budgétaires anticipées par les directeurs de missions locales



Source : Mission IGAS, à partir des résultats du questionnaire diffusé aux missions locales

[338] Elle semble en effet liée à des évolutions récentes, la **diminution du financement des collectivités territoriales** est citée dans 81 % des cas, devant la **fin du financement attaché à l'ANI jeunes** (69,4 %) et la mise en place de la Garantie jeunes (59,3 %). Il convient de noter que 21,7 % des directeurs citent aussi une baisse du financement de l'Etat, plus de la moitié d'entre eux **insistant tout particulièrement sur la baisse des financements attachés aux Emplois d'avenir qui ne correspondrait pas à l'évolution réelle de l'activité liée à ce dispositif**.

Graphique 2 : Difficultés budgétaires rencontrées par les missions locales durant les deux dernières années



Source : Mission IGAS, à partir des résultats du questionnaire diffusé aux missions locales

[339] Par ailleurs, les directeurs de missions locales soulignent la **forte instabilité des financements** (45,5 % des réponses) et évoquent dans 29,2 % des cas des **difficultés de trésorerie**, dont un certain nombre liées aux financements FSE. Plusieurs directeurs interrogés estiment que **les modalités de financement de la Garantie jeunes pourraient accroître ces difficultés de trésorerie**, crainte évoquée à plusieurs reprises lors des entretiens conduits par la mission.

[340] **Le manque d'équité dans la répartition des dotations est également cité à de nombreuses reprises** tout comme l'absence de justifications concernant les évolutions d'une année sur l'autre.

2 SI LA PERTINENCE DU DISPOSITIF N'EST PAS REMISE EN CAUSE, LES MISSIONS LOCALES ESTIMENT QUE LA GARANTIE JEUNES NECESSITE UN INVESTISSEMENT INITIAL IMPORTANT ET PRESENTE DES COUTS RECURRENTS QUI RISQUENT DE NE PAS ETRE COUVERTS PAR LES CREDITS D'ACCOMPAGNEMENT VERSES PAR L'ETAT

2.1 Le dispositif est jugé pertinent et le calendrier de déploiement n'est pas remis en cause

[341] Les réponses ouvertes n'ont pas été l'occasion pour les directeurs interrogés de remettre en cause le dispositif Garantie jeunes. Au contraire, les rares commentaires portant sur la pertinence du dispositif soulignent sa qualité. Par ailleurs, les directeurs de missions locales jugent le calendrier de mise en place de la Garantie jeunes adéquat puisque 68 % des directeurs estiment qu'il n'aurait pas été préférable de décaler la mise en place de la Garantie jeunes. Il convient toutefois de noter que plus de 20 % des directeurs indiquent qu'ils n'étaient pas volontaires pour déployer la Garantie jeunes.

2.2 La Garantie jeunes engendre des coûts en matière de personnel et d'immobilier qui semblent d'autant plus importants que l'objectif de jeunes suivis est faible

[342] Le questionnaire permet de confirmer un élément évoqué à plusieurs reprises lors des entretiens conduits par la mission, à savoir **le coût de l'investissement initial nécessaire pour mettre en place la Garantie jeunes**. Cet élément semble d'autant moins négligeable que cet investissement n'est pas qu'immobilier, le volet ressources humaines étant loin d'être négligeable.

[343] S'agissant de l'investissement immobilier, sur les 224 missions locales déployant ou allant déployer sous peu la Garantie jeunes, 123 indiquent avoir dû se procurer de nouveaux locaux. Ce chiffre est peut être sous estimé car les 101 missions locales restantes n'ont pas pour autant indiqué ne pas avoir dû s'en procurer (pas de réponse à cette question). **L'investissement initial immobilier est estimé à 40 000 €. Au-delà de cet investissement immobilier initial, le coût immobilier annuel de la Garantie jeune estimé par les directeurs s'élève en moyenne à 24 000 € ce qui représente un coût moyen immobilier par jeune suivi dans le cadre de la Garantie jeune de 178 €.** Comme souvent ces valeurs moyennes masquent de fortes disparités liées au fait que certaines missions locales disposent de locaux mis à disposition à titre gracieux ou quasi-gracieux. Ainsi, le premier décile des missions locales interrogées déclare un coût immobilier annuel lié à la Garantie jeune de 2 060 € contre 44 000 € pour le neuvième décile, le coût annuel immobilier rapporté au nombre de jeune suivi en Garantie jeune étant de 16 € pour le premier décile contre 261 € pour le neuvième décile. Ces fortes disparités pourraient expliquer le fait qu'un grand nombre de missions locales estiment ne pas pouvoir couvrir les frais engendrés par la Garantie jeune avec l'allocation de 1 600 € maximum versée par l'Etat.

[344] Sur le plan humain**, la mise en place de la Garantie jeunes a nécessité d'importants efforts de recrutements avec, en moyenne, 50 % des conseillers Garantie jeunes issus de recrutements externes**. Le métier de conseiller Garantie jeunes semble par ailleurs requérir un certain niveau d'expérience puisque **64 % en moyenne des conseillers Garantie jeunes sont des conseillers de niveau 2**. Plusieurs commentaires de directeurs confirment la spécificité du métier de conseiller Garantie jeunes, élément confirmé lors des entretiens menés par la mission.

[345] **S'agissant du ratio jeunes en GJ / ETP de conseillers GJ, si celui-ci est en moyenne respecté (44 jeunes par conseiller), ce chiffre révèle de fortes disparités**, les missions locales dotées d'un objectif de jeunes en Garantie jeune modeste éprouvant semble-t-il des difficultés à respecter ce ratio. Ainsi **75 % des missions locales ayant répondu, et dont l'objectif de jeunes suivis bénéficiant de la Garantie jeunes est inférieur à 80, ont un ratio de 25 jeunes par conseiller (ETP)**. Ces résultats doivent toutefois être considérés avec prudence certaines réponses laissant penser qu'il y ait pu avoir une confusion entre ETP et emplois.

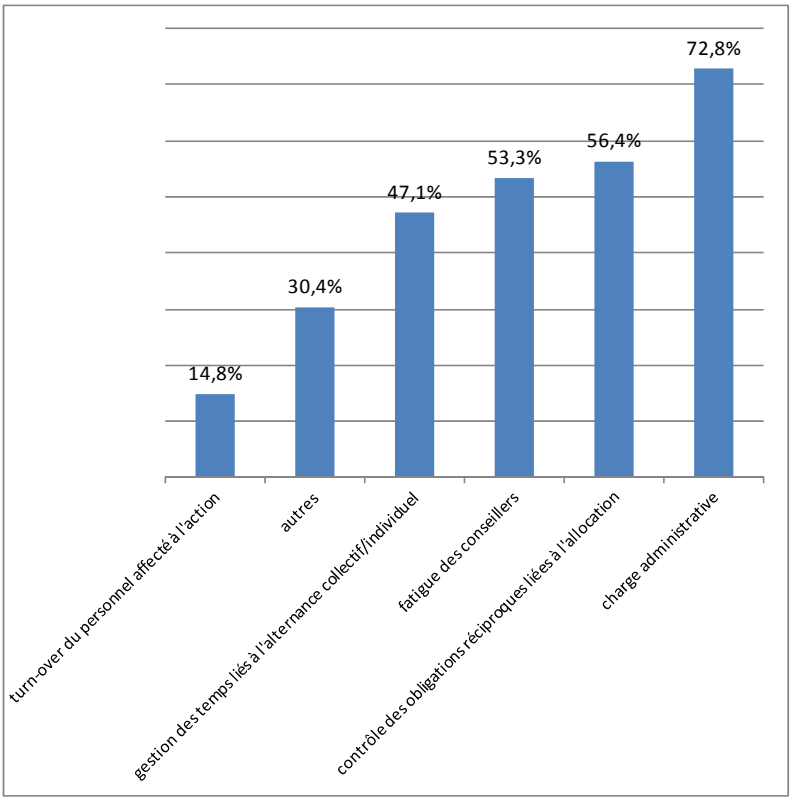
[346] **La Garantie jeunes nécessite par ailleurs du personnel d'encadrement, de coordination et d'accueil**. Si en moyenne, les missions locales déclarent un ETP « non conseiller » pour un objectif de 120 jeunes en Garantie jeunes, on constate encore de fortes disparités entre « petites » et « grandes » missions locales. En effet, 89 % des missions locales dont l'objectif de jeunes suivis en Garantie jeunes est inférieur à 80 sont caractérisées par un ratio « Objectif GJ / ETP GJ non conseiller » inférieur à 80 soit un résultat inférieur de 33 % à la moyenne.

[347] Bien qu'il soit nécessaire encore une fois de considérer ces résultats avec prudence, **il semble bien que la Garantie jeunes engendre, en matière de personnel, des coûts d'entrée qui peuvent rendre le dispositif plus coûteux pour les missions locales dont l'objectif de jeunes suivis est faible**.

2.3 Un dispositif exigeant pour le personnel des missions locales avec notamment une charge administrative très largement dénoncée

[348] Plusieurs réponses de ce questionnaire mentionnent le caractère exigeant de la Garantie jeunes pour le personnel des missions locales.

Graphique 3 : Difficultés RH engendrées par l'accompagnement Garantie jeunes



Source : Mission IGAS, à partir des résultats du questionnaire diffusé aux missions locales

[349] **La charge administrative engendrée par la Garantie jeunes est très largement dénoncée** (73 % des répondants citent cet item) ce que confirment les entretiens menés par la mission auprès des représentants du personnel et des conseillers notamment. Il semble en résulter une fatigue des conseillers (53 % des répondants), auxquels les spécificités liées au métier de conseiller Garantie jeunes comparées à celles d'un conseiller polyvalent de mission locale semblent parfois poser des difficultés : ainsi 56 % des directeurs considèrent que **le contrôle des obligations réciproques liées à l'allocation Garantie jeunes pose des difficultés** tandis que 47 % des directeurs de missions locales citent la gestion des temps liés à l'alternance collectif/individuel. Autre élément posant problème, qui est régulièrement cité dans le questionnaire et qui est confirmé lors de certains entretiens, **la difficulté à faire face à l'agressivité de certains jeunes**.

2.4 Le financement de la Garantie jeunes est jugé insuffisant du fait d'objectifs de résultats jugés inatteignables

[350] En matière de financement de la Garantie jeunes, les directeurs de missions locales semblent très pessimistes puisque **82,5 % d'entre eux estiment qu'ils ne percevront pas les 1 600€ par jeunes** contre 1,9 % qui pensent le contraire (15,6 % n'ont pas répondu à la question). Si le critère qualitatif est majoritairement cité comme étant la cause de cette non perception des 1 600 € (62,6 %), la non atteinte de l'objectif de reporting (47,5 %) et de l'objectif quantitatif (36,2 %) sont également cités à de très nombreuses reprises.

[351] Concernant le critère qualitatif, **l'objectif de 100 % de sorties positives est jugé irréaliste compte tenu du public visé, y compris sur le seul critère des 80 journées passées en entreprise**. Par ailleurs la pertinence de la mesure des sorties positives est questionnée qu'il s'agisse de la définition d'une sortie ou de la fenêtre temporelle utilisée pour mesurer cette sortie positive (une mission d'interim très courte constitue une sortie positive alors que l'accès à un emploi durable quelques semaines après la sortie du dispositif n'est pas considéré comme tel).

[352] S'agissant du critère quantitatif, plusieurs missions locales craignent de ne pas parvenir à l'atteindre et de nombreux commentaires de directeurs déplorent le manque de coopération des partenaires (Pôle emploi, établissements relevant de la PJJ, Conseil départemental, associations…) en matière d'orientation vers la Garantie jeunes. Par ailleurs, **la constitution du dossier administratif permettant de prétendre à la Garantie jeunes semble aussi constituer un frein, la difficulté à réunir certaines pièces, notamment le justificatif d'hébergement chez un tiers, étant citée à de multiples reprises** dans les réponses ce que les entretiens menés par la mission ont encore une fois confirmé.

[353] Enfin, l'objectif de reporting est également jugé difficile à atteindre et particulièrement consommateur de temps pour le personnel des missions locales. Du fait des caractéristiques des jeunes en Garantie jeunes, il est souvent difficile d'obtenir la totalité des pièces justificatives, notamment une fois que le jeune est en entreprise. De plus, une fois le jeune sorti du dispositif, cette recherche de pièces est encore plus difficile.

3 SUR LE PLAN RH, LE MANQUE DE RECONNAISSANCE ET LA CHARGE DE TRAVAIL PESENT SUR LE CLIMAT SOCIAL TOUT COMME LES INCERTITUDES SUR L'EMPLOI, QUI SE CARACTERISENT PAR DES NON RENOUVELLEMENTS DE CDD

[354] 54,9 % des directeurs de missions locales interrogés qualifient majoritairement le climat social de moyen contre 26,5 % qui l'estiment bon et 17,9 % qui le jugent dégradé. **Cette appréciation semble plus optimiste que celle portée par les représentants des salariés locaux ou nationaux rencontrés par la mission**[42].

[355] Dans le cas où le climat social est jugé moyen ou dégradé, les principales causes citées sont le manque de perspectives d'évolution (49 %), l'incertitude concernant l'activité de la mission locale dont ils dépendent (46 %), la charge de travail trop importante (44,7 %), l'évolution des métiers qui fragilise les salariés (40,5 %) ou encore le manque de reconnaissance (38,9 %).

[356] En matière d'emploi, 47 % des directeurs indiquent qu'ils ont dû procéder au cours des deux dernières années à des non renouvellements de CDD, le nombre moyen de ces non renouvellements s'élevant à 2,7 par mission locale. Une telle situation peut également peser sur l'état du climat social.

[42] Lors de chaque déplacement au sein d'une mission locale, la mission a rencontré les représentants des salariés, entretiens auxquels s'ajoutent une rencontre avec les représentants nationaux des salariés.

PIECE-JOINTE N°1 :
CAHIER DES CHARGES DE L'ACCOMPAGNEMENT GLOBAL ET INTEGRE DE LA GARANTIE JEUNES

CAHIER DES CHARGES DE L'ACCOMPAGNEMENT GLOBAL ET INTEGRE

Cette fiche définit les contours proposés pour la prestation d'accompagnement mise en œuvre par les missions locales dans le cadre de la Garantie Jeunes et les éléments de suivi nécessaires à l'évaluation de l'efficience de cet accompagnement.

Le cadre de la Garantie Jeunes

Une garantie à une première expérience professionnelle : Conclue sous la forme d'un contrat réciproque d'engagements entre un jeune bénéficiaire et une mission locale pour une durée d'un an, pouvant faire l'objet d'un renouvellement sur avis motivé de la commission d'attribution et de suivi, la Garantie Jeunes propose un programme d'accompagnement basé sur le principe de « l'emploi d'abord » et d'une pluralité des mises en situation professionnelle.

Une garantie de ressources : Afin d'appuyer cet accompagnement et en fonction de ses ressources, le jeune bénéficie d'une allocation forfaitaire mensuelle d'un montant de 433.75 €, cumulable totalement avec les revenus d'activité jusqu'à 300 € et dégressive ensuite jusqu'à un niveau équivalent au SMIC net.

Un accompagnement vers et dans l'emploi : En cas d'accès du jeune à un emploi durable, la mission locale assure également un suivi d'appui à l'intégration, tant auprès du jeune que de l'employeur, pendant une durée pouvant aller jusqu'à 6 mois en fonction des situations d'emploi. Le jeune peut alors ne plus recevoir l'allocation associée à la Garantie Jeunes mais continuer à être accompagné dans le cadre de l'accompagnement renforcé.

L'objectif de l'accompagnement

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL
UNION EUROPÉENNE
L'Europe s'engage en France avec le Fonds social européen. Cette action est cofinancée par l'Union européenne
Garantie Jeunes

L'objectif de l'accompagnement est de **créer des liens directs, immédiats et privilégiés** entre les **jeunes et les employeurs**, comme vecteurs du développement de l'autonomie sociale et professionnelle des jeunes accompagnés et facteurs de développement économique du territoire.

Elle s'adresse donc tant aux jeunes qu'aux employeurs, dans une approche globale et intégrée, ancrée sur la réalité économique d'un territoire. La démarche s'appuie sur l'identification et la valorisation des points forts et des compétences du jeune acquises dans l'action, y compris non professionnels (sport, culture, expérience familiales et associatives), transférables aux situations professionnelles. Elle est complétée par un apport de socle de compétences clefs pour les jeunes qui en ont besoin.

Elle implique également la capacité de la mission locale à développer des relations de confiance avec les acteurs économiques du territoire et à susciter des offres d'emploi non formalisées, notamment des TPE/PME, que la mission locale accompagnera dans la sécurisation de leurs recrutements.

I. LES ATTENDUS DE LA PRESTATION D'ACCOMPAGNEMENT GARANTIE JEUNES

1) L'offre de service Garantie Jeunes à destination du jeune

La Garantie Jeunes vise l'insertion professionnelle et l'acquisition de l'autonomie par le jeune.

L'accompagnement doit permettre au jeune, élément moteur du processus, de développer son « savoir agir ». Il doit l'amener à se projeter dans une trajectoire professionnelle à court et moyen terme, en nouant des collaborations avec les employeurs lui permettant de construire ou de confirmer un projet professionnel.

La levée des freins socioprofessionnels ne doit pas être un préalable systématique à la mise en relation avec les employeurs. Elle se travaille individuellement et collectivement, au fur et à mesure de la mise en action. A cette fin, la mission locale mobilise l'ensemble des acteurs sociaux et s'appuie sur les référents des partenaires ayant orienté le jeune.

a. Les objectifs visés pour le jeune

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL
UNION EUROPÉENNE
L'Europe s'engage en France avec le Fonds social européen. Cette action est cofinancée par l'Union européenne
Garantie Jeunes

Le jeune, intégrant la Garantie Jeunes, s'engage dans une démarche active vers et dans l'emploi, pouvant intégrer des phases de formation qualifiante. La mission locale l'accompagne de façon intensive et personnalisée en co-construisant un parcours dynamique combinant expériences de travail, élévation du niveau de connaissances/compétences clefs et suivi social devant lui permettre de :

- Etre autonome dans les actes de la vie quotidienne qui pourraient entraver la gestion de son parcours professionnel :

    - Identifier, repérer et solliciter les interlocuteurs et/ou institutions locales pertinentes dans le cadre de ses démarches administratives
    - Gérer son budget et assurer son autonomie financière
    - Trouver, changer ou se maintenir dans son logement
    - Adopter des règles élémentaires d'hygiène de vie et s'occuper de sa santé
    - Savoir organiser ses déplacements en demeurant ponctuel, en optimisant le coût et en gérant ses contraintes d'organisation
    - Etre sensibilisé à la sécurité routière et obtenir plus facilement son permis de conduire
    - Connaître son environnement culturel

- Développer sa propre capacité à se mettre en action et à s'affirmer comme un professionnel avec des compétences et des capacités, en se fixant des objectifs progressifs d'accès à l'emploi intégrant les contraintes de son environnement personnel.

    - Identifier, évaluer et valoriser ses compétences transversales, savoir les mobiliser, les défendre et les transposer aux situations professionnelles
    - Etre capable de se situer dans une relation humaine et contractuelle et dans une communauté de travail en mettant en œuvre les bons comportements pour s'intégrer à une équipe dans un esprit d'entraide et de coopération et en identifiant ses propres logiques de résolution de problèmes dans des contextes professionnels
    - Savoir communiquer un message simple, clair et précis par écrit ou oralement
    - Maîtriser les techniques de recherches d'emploi : curriculum vitae, courrier de sollicitation ou motivation, télé-candidature, phoning, recherches sur internet, entretien d'embauche, négociation,…

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL
UNION EUROPÉENNE
L'Europe s'engage en France avec le Fonds social européen. Cette action est cofinancée par l'Union européenne
Garantie Jeunes

- Développer sa culture professionnelle**,** se familiariser avec les règles de la vie en entreprise, acquérir un socle de compétences nécessaires à l'opérationnalité immédiate et des pratiques professionnelles correspondant aux savoir-faire des entreprises du territoire en valorisant les différentes expériences de travail.

    - Maîtriser les données de base de son bassin d'emploi et ses caractéristiques, les secteurs professionnels, et identifier les métiers et compétences associées, ainsi que les établissements employeurs dans un rayon de 30 kilomètres : compiler des informations sur une entreprise, un métier, ses caractéristiques et conditions d'exercice, repérer les formations nécessaires à une spécialisation, etc.
    - Connaître les principes fondamentaux de fonctionnement d'une entreprise et de la relation salariée
    - Respecter les consignes de sécurité (connaissance des pictogrammes de sécurité en entreprise, notamment le risque électrique H0B0 et le risque incendie), être capable de mettre en œuvre des opérations de manutention simples en sécurité (formation aux gestes et postures), être sensibilisé aux risques et à la prévention des accidents du travail (formation sauveteur secouriste du travail SST).
    - Intégrer une équipe et s'adapter à une situation de production dans le respect des consignes et de la cadence définie
    - Acquérir des compétences techniques spécifiques à un poste de travail par des mises en situation accompagnées et apprenantes
    - Confronter sa capacité à s'auto-évaluer pour progresser et co-construire son projet d'insertion professionnelle

- Maîtriser les savoirs fondamentaux**.** Les compétences sociales et professionnelles telles qu'abordées offrent par ailleurs un support actif à l'utilisation et la maîtrise des savoirs de base (lecture, écriture, calcul et raisonnement logique et l'utilisation des NTIC)**.**

    - Maîtriser la communication verbale et non verbale (à adapter en fonction de chaque poste ou fonction visés)
    - Maîtriser les écrits professionnels (à adapter en fonction de chaque poste ou fonction visés)
    - Développer sa capacité à effectuer les quatre opérations élémentaires
    - Appréhender les raisonnements logiques et développer la capacité à faire des hypothèses, à gérer son temps et sa concentration
    - Maîtriser le premier niveau de l'utilisation d'un logiciel de messagerie et d'une suite bureautique

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL
UNION EUROPÉENNE
L'Europe s'engage en France avec le Fonds social européen. Cette action est cofinancée par l'Union européenne
Garantie Jeunes

Réellement opérationnel et ayant acquis de l'expérience professionnelle reconnue, le jeune devra être en capacité, à la sortie de la Garantie Jeunes, de débuter une activité professionnelle et/ou une qualification et de se positionner en acteur autonome et responsable de ses choix professionnels et de son organisation personnelle.

b. Les actions de la mission locale à destination du jeune

La mission locale met en œuvre un accompagnement qualitatif intensif et personnalisé porté par un collectif. En fonction de la progression constatée par chaque jeune, il fait l'objet d'une individualisation et d'une personnalisation des actions. Pour assurer la pertinence de ces actions :

- Planning hebdomadaire : La mission locale coordonne, au travers d'une gestion prévisionnelle hebdomadaire, les différentes actions mises en œuvre par l'équipe de conseillers dédiés, les jeunes et les employeurs. La planification hebdomadaire permet de prendre en compte le rythme de progression afin d'individualiser un accompagnement à dimension collective et strictement encadré (horaires fixes, règlement intérieur, conseiller référent disponible à tout moment, planning d'actions à mener, etc…).

- Outils de mobilisation : les conseillers mobilisent, en fonction de la progression constatée, l'ensemble des outils d'animation et d'accompagnement existant afin de maintenir le jeune dans une dynamique de parcours permanente : ateliers ou projets collectifs, entretiens individuels en face à face, échanges téléphoniques ou par mail, accompagnement lors de démarches administratives, rencontres avec des professionnels, accès en libre service à l'information sur le marché local du travail et sur les métiers (documentations, salle informatique, salles de travail), travail sur les envies, les projets et les capacités d'initiatives de chaque jeune.
  Les périodes d'immersion en entreprise bénéficieront d'un cadre juridique réglementé permettant une mise en œuvre souple et sécurisante sous la forme d'une convention tripartite fixant tant les engagements de chaque partie que les objectifs recherchés dans l'acquisition d'expérience du jeune : découverte métier, validation d'une orientation, confrontation et acquisition de compétences et savoir être, etc. Dans l'attente de ce cadre légal à venir, les missions locales pourront utiliser le modèle de convention-type 2011 relative à la mise en œuvre des périodes en milieu professionnel (PMP).

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL
UNION EUROPÉENNE
L'Europe s'engage en France avec le Fonds social européen. Cette action est cofinancée par l'Union européenne
Garantie Jeunes

- Types d'actions mises en œuvre :

  - Des actions de mobilisation du jeune, d'évaluation et de développement de ses compétences et capacités professionnelles immédiatement mobilisables
  - Des actions de développement de la maîtrise, par la jeune, de son territoire économique et de sa culture professionnelle
  - Des actions d'orientation tenant compte des souhaits du jeune, des réalités économiques du territoire et des capacités et aptitudes du jeune.
  - Des actions de mise en relation avec les employeurs, quelles qu'en soient les modalités, de capitalisation des expériences professionnelles et de suivi de l'intégration dans l'emploi
  - Des actions de formation spécifiques nécessaires aux mises en situation professionnelle identifiées et validées
  - Des actions d'accompagnement social individuel notamment en matière de mobilité, santé et logement en relation avec les différents acteurs du territoire

- Portefeuille d'actions : L'ensemble des actions mises en œuvre par le jeune doit permettre à ce dernier une progression vers l'autonomie et l'emploi dont la capitalisation est assurée dans un portefeuille d'expérience et d'actions. Toute action, et en particulier les périodes d'activité en entreprise, doit faire l'objet d'une évaluation concertée entre le jeune, le conseiller et le(s) tiers intervenant afin d'en permettre la capitalisation.

- Evaluation de la progression et perspectives : La mission locale procède à une évaluation intermédiaire de la progression du jeune et des perspectives d'actions envisagées à 6 mois de parcours. Elle communique à la commission d'attribution et de suivi les différents éléments permettant d'apprécier l'évolution de la situation du jeune.

Ce type d'accompagnement intensif induit un contrôle sur la participation, l'implication et l'assiduité du jeune avec, en cas de comportements transgressifs répétés, la possibilité pour la mission locale de proposer la suspension, voire la suppression, du versement de l'allocation et la rupture du contrat d'engagement Garantie Jeunes. La décision appartient à la commission d'attribution et de suivi.

2) L'offre de services Garantie Jeunes à destination des employeurs

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL
UNION EUROPÉENNE
L'Europe s'engage en France avec le Fonds social européen. Cette action est cofinancée par l'Union européenne
Garantie Jeunes

La Garantie Jeunes vise à apporter un service d'appui au recrutement, notamment aux TPE/PME, en associant les employeurs à la construction du projet du jeune par l'aménagement permanent d'opportunités et de rencontres ajustées en fonction de leurs besoins identifiés ou suscités.

L'accompagnement doit permettre aux employeurs de faire face à leurs besoins en recrutement exprimés ou non, en leur apportant une réponse adaptée, réactive et sécurisée. La Garantie Jeunes peut également leur permettre d'illustrer leur engagement sociétal et leur mobilisation en faveur de l'emploi des jeunes.

a. Les objectifs visés pour les employeurs

L'accompagnement vis-à-vis des employeurs s'inscrit dans une démarche de coopération « in situ » et d'échanges soutenus avec les acteurs économiques du territoire afin de leur apporter :

- Une réponse adaptée d'appui au recrutement, notamment pour les TPE/PME et les entreprises rencontrant des difficultés d'embauche, en leur permettant de :

    - faire évoluer de façon positive la représentation des postes proposés pour les rendre attractifs et promouvoir des métiers ou secteurs méconnus, mal perçus ou orphelins de formation ;
    - développer leurs compétences d'employeur responsable en s'impliquant dans la co-construction des parcours des jeunes comme base de l'animation d'un partenariat local dynamique mobilisable lors des besoins de recrutement ou à l'origine de ceux-ci.

- Un montage sécurisant pour parfaire l'inscription dans la durée de la collaboration entre l'employeur et le jeune par un suivi dans l'emploi en :

    - généralisant les pratiques professionnelles internes d'accueil, d'information et de formation tout en n'étant pas tenu d'avoir une implication directe dans des problématiques sociales ;
    - optimisant les différents dispositifs qui soutiennent et encouragent l'embauche des personnes éloignées du marché du travail.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL
UNION EUROPÉENNE
L'Europe s'engage en France avec le Fonds social européen. Cette action est cofinancée par l'Union européenne
Garantie Jeunes

b. Les actions de la mission locale à destination des employeurs

La pratique d'accompagnement de l'employeur induit de passer d'une logique de placement par la qualification à une logique de co-construction d'une relation professionnelle associant l'employeur comme acteur à part entière et permanent du processus d'intégration du jeune dans l'emploi.

- Avant et pendant la phase de recrutement

  - Capter toutes les opportunités de contacts et d'emplois pour les jeunes en appuyant les entrées en relation directe jeune/employeur et en multipliant les situations de travail au profit de jeunes qui n'y auraient pas été a priori positionnés.
  - Promouvoir auprès des employeurs des profils individuels a priori exclus du fait du caractère sélectif du marché du travail et des méthodes de recrutement basées sur la qualification.
  - Amener l'employeur à privilégier des recrutements sur la base de découvertes réciproques au travers de « périodes essayées » et la reconnaissance des capacités et aptitudes du jeune à répondre à ses besoins.
  - Susciter l'offre d'emploi non formalisée par la proximité avec l'entreprise, la réactivité, la connaissance de cette dernière et la capacité à l'écouter.
  - Construire des stratégies d'émergence de situations d'emploi par l'articulation des différentes modalités d'usage des contrats à disposition (stages, immersion, intérim, CDD, mais aussi emplois d'avenir, alternance, contrats de type Prodiat ou VisionPro, CDI, etc)
  - Etre force de propositions et facilitateur pour permettre à l'employeur d'accéder à l'ensemble des aides et dispositifs disponibles sur le territoire auxquels il peut accéder dans le cadre de sa démarche d'embauche.

- Pendant la phase d'intégration :

  - Faciliter l'intégration dans le poste du jeune par un accompagnement individualisé dans l'emploi du binôme employeur/jeune en dégageant l'entreprise des aspects personnels pouvant impacter la progression, voire le maintien du jeune dans le poste.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL
UNION EUROPÉENNE
L'Europe s'engage en France avec le Fonds social européen. Cette action est cofinancée par l'Union européenne
Garantie Jeunes

- Mettre en place les conditions d'accueil en mobilisant les ressources nécessaires à l'intégration.
- Accompagner le transfert des pratiques professionnelles et des savoir-faire.

3) Les conditions de réussite pour la mise en œuvre de cette offre de service

Il est recommandé que l'entrée dans le programme s'effectue par cohorte de 10 à 20 jeunes afin de mettre en place un travail à dimension collective et de développer les pratiques de coopération entre les jeunes.

- Binôme de conseillers : l'animation du processus d'accompagnement peut être assurée par un binôme de conseillers dédiés et disponibles à temps plein intervenant tant auprès du jeune que des employeurs ou par toute organisation interne permettant un accompagnement du jeune coordonné avec les relations aux employeurs,
- Un conseiller référent, nommément désigné pour chaque jeune, assure le suivi individualisé dans et hors de la mission locale et, chaque mois, la collecte, dans les délais fixés, des informations du jeune concernant ses revenus d'activité nécessaires au calcul du montant de l'allocation à verser par l'ASP.

La fréquence d'intégration des cohortes de jeunes, ainsi que le nombre de jeunes par cohorte s'effectue dans la limite de l'enveloppe financière disponible et de la capacité de la mission locale à assurer un accompagnement intensif personnalisé à temps plein.

Elle doit a minima permettre l'entrée sur 12 mois glissant de 80 à 100 jeunes par binôme de conseillers, soit entre 40 et 50 jeunes en portefeuille par conseiller ETP en fonction de la durée réelle nécessaire d'accompagnement des parcours des jeunes et, par conséquent, des sorties dans le délai d'accompagnement contractuel.

II. LES ELEMENTS DE PILOTAGE ET D'EVALUATION DE L'EFFICIENCE DE L'ACCOMPAGNEMENT GARANTIE JEUNES

L'évaluation de l'efficience de l'accompagnement Garantie Jeunes s'apprécie non pas par les actes métiers des conseillers (nombre d'entretiens, de prescriptions, etc) ni par des sorties positives à l'emploi mais par la mise en action du jeune et sa propre dynamique en direction de l'entreprise, la multiplication des mises en relation entreprise/jeune, la capacité à amener

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL
UNION EUROPÉENNE
L'Europe s'engage en France avec le Fonds social européen. Cette action est cofinancée par l'Union européenne
Garantie Jeunes

le jeune à l'autonomie sociale et professionnelle et la satisfaction des entreprises par le service d'appui au recrutement apporté.

1. Fiche de positionnement

L'évaluation de la progression du jeune vers l'autonomie et l'accès à l'emploi pourra s'apprécier au travers d'un positionnement effectué :

- Dans les 15 premiers jours de son entrée dans la Garantie Jeunes
- A 6 mois
- A 12 mois
- A 18 mois et 24 mois en cas de renouvellement

Ce positionnement doit permettre d'apprécier l'effet de l'accompagnement sur le jeune dans le champ social, professionnel et des savoirs fondamentaux. Il pourra s'effectuer au travers d'un support d'évaluation partagé entre le conseiller et le jeune.

2. Livret d'actions Garantie Jeunes

Un livret d'actions « Garantie Jeunes » permet d'établir un circuit de traçabilité des différentes actions menées par rapport au cahier des charges Garantie Jeunes, de leur autoévaluation par le jeune et des objectifs fixés avec le conseiller. Ce livret est alimenté par l'ensemble des travaux réalisés par le jeune, des bilans des tuteurs d'entreprise et des comptes rendu d'entretien des conseillers.

Il constitue pour le jeune un outil personnalisé qu'il alimente en fonction de sa propre progression, sur lequel il peut s'appuyer et dans lequel il valorise ses acquis :

- Les compétences transversales : celles acquises, celles à travailler, leur transposition dans le monde professionnel,…
- La connaissance économique de son bassin d'emploi : les activités, les entreprises qui embauchent, les saisonnalités,…

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL
UNION EUROPÉENNE
L'Europe s'engage en France avec le Fonds social européen. Cette action est cofinancée par l'Union européenne
Garantie Jeunes

- La connaissance des métiers accessibles sur le territoire : enquête métier, les expériences et les compétences acquises et transférables dans ces métiers, les démarches d'accès à ces métiers ou entreprises,…
- La connaissance de l'environnement social : les actions menées, les adresses et les interlocuteurs,…

3. Planning hebdomadaire d'actions

L'accompagnement repose sur un principe de planification d'actions individuelles ou collectives proposées au jeune en fonction de ses objectifs propres.

Le planning peut être géré à partir du système d'information de la mission locale et doit notamment permettre d'apprécier :

- La dynamique et l'intensité du parcours et l'articulation des actions en entreprises et des périodes de formation avec les actions dans la mission locale
- Le comparatif entre actions prévues et actions réalisées afin d'avoir un suivi de leur mise en œuvre, de l'assiduité du jeune, des ajustements et une visibilité de chaque trajectoire.

Ces plannings sont intégrés dans le classeur de suivi d'accompagnement.

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL
UNION EUROPÉENNE
L'Europe s'engage en France avec le Fonds social européen. Cette action est cofinancée par l'Union européenne
Garantie Jeunes

PIECE-JOINTE N°2 : COMMUNIQUE DE PRESSE DU COMITE SCIENTIFIQUE D'EVALUATION DE LA GARANTIE JEUNES

Communiqué de presse du Comité scientifique d'évaluation de la Garantie Jeunes

La Garantie Jeunes est un dispositif expérimental qui s'adresse à des jeunes en situation de grande précarité économique et sociale qui ne sont ni emploi ni en formation. Ces derniers bénéficient pendant douze mois d'un accompagnement intensif délivré par une Mission Locale assorti d'une garantie minimale de revenu (460 euros). Cet accompagnement consiste notamment à multiplier les expériences professionnelles pour favoriser l'accès des jeunes à l'autonomie et à l'emploi.

La Garantie Jeunes cherche à promouvoir de **nouvelles formes d'accompagnement** adaptées aux besoins spécifiques d'un public éloigné du marché du travail. Elle fait des mises en situation professionnelle le moyen privilégié de construction des projets professionnels. Elle vise simultanément à apporter un appui aux employeurs et à les intégrer comme acteurs à part entière de l'accompagnement. La médiation des Missions Locales doit permettre de multiplier les rencontres, et donc les opportunités d'embauches, d'influer sur les pratiques de recrutement et de sécuriser la relation de travail avec les jeunes.

Les jeunes entrent dans le dispositif **sur décision d'une commission présidée par le Préfet ou son représentant.** Cette commission comprend l'ensemble des acteurs de la formation, de l'insertion et de l'emploi intéressés. La commission examine la situation financière (ressources inférieures au revenu garanti pour le calcul du RSA), familiale (jeunes vivant à l'extérieur du foyer familial, ou au sein du foyer sans autre soutien des parents) et sociale du bénéficiaire. Elle apprécie aussi sa motivation.

Le dispositif, cofinancé par l'Europe, est expérimenté depuis la fin 2013, initialement dans 10 départements, aujourd'hui dans 91 d'entre eux entrés dans le dispositif par vagues successives, et il a déjà bénéficié à plus de 60 000 jeunes.[1]

Le **Comité scientifique en charge de l'évaluation de cette expérimentation s'est réuni le vendredi 8 juillet** pour discuter des premiers résultats des deux études qualitatives et de l'enquête statistique qu'il a commanditées.

L'évaluation vise à répondre principalement à trois questions : 1) la Garantie Jeunes atteint-elle son public-cible ? 2) Comment le dispositif a-t-il été mis en œuvre par les Missions Locales ? 3) Quel est l'impact de la Garantie Jeunes sur l'accès à l'autonomie, et notamment à l'emploi, des jeunes bénéficiaires ?

Les **résultats sont encore très provisoires**. L'enquête statistique est toujours en cours.

Les premiers résultats de l'enquête réalisée auprès des bénéficiaires entrés entre juin et décembre 2014 dans le dispositif attestent que ces derniers relèvent bien du public visé :

- plus d'un quart déclarent que, lorsqu'ils étaient au collège, la situation financière de leurs parents était difficile ou très difficile,
- un tiers ont déjà eu dans leur vie d'importantes difficultés de logement,
- la même proportion ne connaît personne qui pourrait les dépanner en cas de difficultés pécuniaires.

L'analyse qualitative des parcours de ces jeunes montrent que **beaucoup ont quitté le système d'enseignement de façon précoce**, et que leurs **histoires familiales sont souvent marquées par des difficultés et des ruptures,** des situations de maltraitance ou d'abandon, la maladie ou le décès d'un

[1] Voir aussi http://www.gouvernement.fr/action/la-garantie-jeunes.

des parents. Cependant, malgré ces difficultés, les jeunes bénéficiaires sont **en grande majorité déjà connus des Missions Locales,** et seule une minorité n'a aucune expérience sur le marché du travail - ne serait-ce que sous forme de stage ou période d'immersion. La plupart d'entre eux se montrent très motivés et actifs pour acquérir une autonomie et trouver un emploi.

La mise en œuvre du dispositif exige de la part des Missions Locales des investissements importants, humains, immobiliers et organisationnels.
Les bénéficiaires entrent dans le dispositif par cohortes - de l'ordre d'une quinzaine de jeunes en moyenne -, et bénéficient pendant les six premières semaines d'un accompagnement collectif renforcé, notamment sous forme d'ateliers. L'objectif est de leur faire bénéficier le plus rapidement possible d'expériences en milieu professionnel avec un accompagnement individuel personnalisé. Ce dernier est notamment destiné à "capitaliser" les retours d'expérience, en vue d'élaborer le projet professionnel du jeune bénéficiaire.
Pour ce faire, chaque cohorte est suivie par un binôme de conseillers entièrement dédiés au dispositif. Les Missions Locales participant à l'expérimentation ont donc dû embaucher de façon importante, et leur effectif s'est accru en moyenne de l'ordre de 15 à 20%. Pour certaines des dépenses supplémentaires importantes ont été faites pour se doter de locaux dédiés.
Il ressort aussi que la charge administrative du dispositif (constitution des dossiers des candidats, travail de "reporting" pour obtenir les financements) s'est révélée très lourde.

Si toutes ces contraintes ont pesé sur le déploiement du dispositif, certaines Missions Locales ont pu se saisir de la Garantie Jeunes pour mettre en œuvre des formes d'accompagnement appréciées par la plupart des jeunes.

Au final, ce premier aperçu des modalités de mise en œuvre du dispositif fait ressortir **quatre points de vigilance** dans l'optique d'une généralisation :
- la bonne adéquation des moyens financiers aux investissements requis pour la mise en place du dispositif dans de bonnes conditions ;
- l'allègement des lourdeurs administratives ;
- la pertinence de l'accompagnement collectif offert - notamment du contenu des ateliers - et son adéquation aux caractéristiques et aux attentes des jeunes bénéficiaires ;
- l'effectivité du suivi et du travail de "capitalisation" pendant et après les expériences en milieu professionnel, ainsi que du travail de médiation auprès des entreprises.

L'évaluation des effets de la Garantie Jeunes vise à déterminer ses impacts sur les jeunes bénéficiaires, en comparant leur devenir par rapport à ce qu'aurait été leur situation probable en l'absence du programme. Pour ce faire, elle compare la trajectoire de bénéficiaires et de non bénéficiaires entre les territoires où la Garantie Jeunes a été mise en œuvre ("territoires pilotes") et les territoires où elle n'a pas encore été déployée ("territoires témoins").

Trois interrogations successives à 6 mois d'intervalle ont été conduites sur la première cohorte des jeunes ayant été déclarés éligibles par les Missions Locales entre avril 2014 et décembre 2014[2]. **A ce stade ce sont surtout les premiers effets sur l'emploi qui ont été scrutés.** Les analyses ultérieures aborderont les autres dimensions de l'accès à l'autonomie. La deuxième interrogation, qui intervient en moyenne quatre mois après que les jeunes bénéficiaires sont sortis du dispositif, révèle **un effet positif relativement important sur l'accès à l'emploi** (de l'ordre de 10 points de pourcentage, le taux d'emploi des jeunes bénéficiaires atteignant ainsi 40%). Cet effet semble provenir avant tout d'une hausse de l'accès à l'emploi durable (CDI ou CDD de 6 mois ou plus).

Mais il s'agit là seulement de premiers résultats, ne portant que sur la première vague de territoires pilotes. Une deuxième cohorte de jeunes a été interrogée la première fois entre novembre 2015 et février 2016 et est actuellement réinterrogée. Cette deuxième enquête permettra

[2] La première a eu lieu en mai 2015 et juillet 2015, la deuxième entre novembre 2015 et février 2016, la troisième se termine mi-juillet 2016 (elle n'est donc pas encore intégrée à l'analyse).

d'évaluer l'impact du programme sur la seconde vague de territoires participant à l'expérimentation. Elle est donc très attendue pour vérifier la robustesse des premiers résultats. L'analyse tentera aussi de mieux cerner un éventuel impact différencié de la Garantie Jeunes selon les caractéristiques des jeunes bénéficiaires et leur situation.

Le comité scientifique remettra à l'automne son rapport à la Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle et du Dialogue social. Ce rapport intégrera les premiers résultats obtenus sur la seconde cohorte ainsi que tous les éléments issus des évaluations qualitatives.

PIECE JOINTE N°3 : QUESTIONNAIRE A L'ATTENTION DES DIRECTEURS ET PRESIDENTS DE MISSIONS LOCALES

L'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a été chargée d'une mission relative au modèle économique des missions locales. Au cours de cette mission, il est non seulement demandé à la mission, dans le contexte de montée en charge de la Garantie jeunes, d'objectiver le modèle économique des missions locales mais aussi d'accorder une attention particulière à la question des conditions de travail des personnels.
Dans ce cadre, la mission IGAS a donc estimé particulièrement utile d'adresser ce questionnaire à l'ensemble des missions locales. Les réponses à ce questionnaire complèteront en effet les informations obtenues lors des déplacements de la mission sur le terrain, lui permettant ainsi de disposer de données les plus exhaustives possibles.
La mission tient à préciser que les réponses à ce questionnaire seront anonymisées et que seule la mission IGAS aura accès à ces réponses.

1/ Dans quel département la ML que vous dirigez est-elle située (indiquer le n° de département) ? champ libre

2/ Anticipez-vous des difficultés budgétaires ? oui/non

2.1/ Si oui, quelles en sont les causes ? (choix multiples)

a/ une diminution du financement du conseil régional

b/ une diminution du financement du conseil départemental

c/ une diminution du financement de la commune ou de l'intercommunalité

d/ la mise en place de la Garantie jeunes

e/ la fin du financement attaché à l'ANI jeunes

f / autre (FSE, diminution du financement Etat…) champ libre

3/ En matière financière et budgétaire, avez-vous été soumis au cours des deux dernières années à:

3.1/ une forte instabilité de vos financements ? oui/non

3.2/ des difficultés de trésorerie ? oui/non

3.3/ un déséquilibre budgétaire important ? oui/non

Etiez-vous volontaire pour déployer GJ ? Pensez-vous qu'il aurait été préférable de décaler la mise en place GJ ?

4/ Depuis quand déployez-vous la Garantie jeunes ? (un seul choix possible)

a/ première vague de l'expérimentation (novembre 2013)

b/ deuxième vague de l'expérimentation (2015)

c/ troisième vague de l'expérimentation (2016)

d/ la Garantie jeunes n'est pas encore déployée

5/ Quel est l'objectif de bénéficiaires de la Garantie jeunes pour 2016 ?

6/ Si vous avez dû vous procurer de nouveaux locaux pour mettre en place la Garantie jeune, quel a été le montant de l'investissement immobilier initial (travaux, mise aux normes de sécurité…)

7/ A combien évaluez-vous le coût immobilier actuel annuel engendré par la Garantie jeunes ?

8/A combien évaluez-vous les charges subsidiaires par jeune attachés au parcours Garantie jeunes (formations obligatoires, prestataire, coût de connexion…) ?

9/ A locaux constants, pouvez-vous estimer le volume maximal de jeunes que vous pouvez accueillir en Garantie jeunes ?

10/ Combien d'ETP de conseillers sont affectés à l'accompagnement de la Garantie jeunes ?

11/ Parmi ces conseillers combien étaient déjà conseillers au sein de votre mission locale ?

12/ Parmi ces conseillers, quel est le nombre de conseillers de niveau 2 au sens de la convention collective ?

13/ Combien d'ETP de coordination sont affectés à la Garantie jeunes ?

14/ Combien d'ETP d'autre nature (accueil, administratif…) sont affectés à la Garantie jeunes ?

15/ Quelles sont difficultés RH engendrées par la mise en place de la méthodologie d'accompagnement Garantie Jeunes ? (plusieurs réponses possibles)

a/fatigue des conseillers

b/turn-over du personnel affecté à l'action

c/gestion des temps liés à l'alternance collectif/individuel

d/charge administrative

e/contrôle des obligations réciproques liées à l'allocation

f/autres (champ libre)

16/ S'agissant des 1600€ par an et par jeune bénéficiant de la Garantie jeunes, pensez-vous pouvoir percevoir intégralement ce montant ? oui/non

16.1/ Si non, pour quelles raisons ? choix multiples

a/ non atteinte de l'objectif quantitatif

b/ non atteinte de l'objectif qualitatif

c/ non atteinte de l'objectif de reporting (production de l'ensemble des pièces justificatives)

16.2/ Dans le cas où vous estimez que l'un de ces objectifs ne pourra être atteint pouvez-vous, s'il vous plaît, détailler les causes. (champ libre)

17/ Compte tenu du recul dont vous disposez, pensez-vous qu'il aurait été préférable de décaler la mise en place Garantie jeunes ? oui/non

17.1/ Si oui, pourquoi ? (champ libre)

18/ Avez-vous signé une convention avec chacun de vos financeurs ou bien une convention pluripartite avec certains? (un seul choix)

a/ avec chacun des financeurs

b/ convention pluripartite regroupant l'ensemble des financeurs

c/ convention pluripartite regroupant certains financeurs seulement

18. 1/ Ces conventions sont elles pluriannuelles ou concernent-elles uniquement une subvention annuelle ?

a/ toutes les conventions sont pluriannuelles

b/seules une ou certaines des conventions sont pluriannuelles

c/ aucune des conventions n'est pluriannuelle

19/ Quel est l'effectif (ETP) de la ML que vous dirigez ?

a/ 1 à 10

b/ 11 à 20

c/21 à 49

d/50 à 99

e/ 100 ou plus

20/ Avez-vous dû procéder à des licenciements sur les deux dernières années ? oui /non

20.1/ Si oui combien ? (champ libre)

21/ Avez-vous dû procéder à des non renouvellements de CDD (autres que des contrats de courte durée pour remplacement d'agents en congé maladie ou maternité) sur les deux dernières années ? oui /non

21.1/ Si oui combien ? (champ libre)

22/ Comment qualifieriez-vous le climat social au sein de la ML que vous dirigez ?

a/ bon

b/ moyen

c/ dégradé

23/ Si le climat social est moyen ou dégradé quelles en sont les causes ? choix multiples

a/ les salariés estiment bénéficier de peu de reconnaissance

b/ les salariés estiment la charge de travail trop importante

c/ l'évolution des métiers fragilise les salariés

d/ l'évolution des métiers n'est pas prise en compte par la Convention collective nationale

e/ les salariés estiment que l'incertitude concernant l'activité de la ML est trop importante

f/ les salariés estiment que leur perspectives d'évolution sont insuffisantes

g/ autre (champ libre)

24/ Champ libre pour évoquer tout sujet qui vous semble pertinent

PIECE JOINTE N°4 : INSTRUCTION RELATIVE A LA MISE EN ŒUVRE DE LA CONVENTION PLURIANNUELLE D'OBJECTIFS ENTRE L'ETAT ET LES MISSIONS LOCALES

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social

DELEGATION GENERALE A L'EMPLOI
ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

SOUS-DIRECTION DES PARCOURS D'ACCES A L'EMPLOI

MISSION INSERTION DES JEUNES (MIJ)

Affaire suivie par : Florence Gelot et Pauline Bourdin
Mél: florence.gelot@emploi.gouv.fr
pauline.bourdin@emploi.gouv.fr
Téléphone : 01 44 38 32 90 / 01 44 38 33 91

La cheffe de service à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

à

Mesdames et Messieurs les Préfets de région,
Mesdames et Messieurs les Préfets de département

Copie

Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE)
Messieurs les directeurs des entreprises de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIECCTE) des départements et régions d'outre-mer
Monsieur le président du CNML
Monsieur le président de l'UNML
Monsieur le directeur général de Pôle emploi
Monsieur le président de l'Association des régions de France (ARF)

INSTRUCTION N°DGEFP/MIJ/2015/367 du 17 décembre 2015 relative à la mise en œuvre de la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) entre l'Etat et les Missions locales pour la période 2015-2018

Date d'application : immédiate
NOR : ETSD1531622J

Résumé : La présente instruction a pour objet de définir le cadre de la convention pluriannuelle d'objectifs entre l'Etat et les Missions locales pour la période 2015-2018 et les principes de sa mise en œuvre, notamment au travers du cadre de référence du parcours d'accompagnement des jeunes en Missions locales et du cadre rénové du pilotage des Missions locales par les services de l'Etat.

Mots-clés : Jeunes, Mission locale, Convention pluriannuelle d'objectifs (CPO), Droit à l'accompagnement, contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), Emploi d'avenir (EAV), Garantie Jeunes (GJ), parrainage, fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ).

Textes de référence :

Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005, de programmation pour la cohésion sociale ;

Décret n°2005-241 du 14 mars 2005 ;

Circulaires n° 2005-09 du 19 mars 2005, n°2006-30 du 3 octobre 2006, n°2007-26 du 12 octobre 2007, n°2011-03 du 19 janvier 2011, Premier ministre NOR : PRMX1523174C du 29 septembre 2015

Annexes :
- n°1 : Le cadre de référence du parcours d'accompagnement des jeunes assuré par les Missions locales
- n°2 : Le cadre rénové du pilotage :
Fiche n° 1 : la notice du dialogue de gestion
Fiche n° 2 : le tableau de bord des indicateurs de la Convention Pluriannuelle d'Objectifs (CPO)
Fiche n° 3 : les ratios de performance assortis d'objectifs composés d'indicateurs de la CPO
Fiche n° 4 : un modèle type d'avenant

Face à la situation de l'emploi des jeunes, la France s'est dotée d'un plan d'action suite à la recommandation du 22 avril 2013 du Conseil de l'Union européenne afin d'instaurer une Garantie européenne pour la jeunesse. Cette garantie vise à ce que tous les jeunes de moins de 25 ans se voient proposer une offre de qualité pour accéder à un emploi, une formation, un apprentissage dans les quatre mois suivant leur sortie de l'enseignement ou la perte de leur emploi.

Le réseau des Missions locales, dédié à l'accompagnement des jeunes, contribue à développer l'efficacité des réponses apportées aux jeunes et à donner de nouvelles dynamiques aux partenariats engagés grâce à sa bonne connaissance des problématiques des jeunes et une approche globale prenant en compte la situation et les attentes des jeunes en matière d'accès au droit commun, à l'emploi et de formation professionnelle, au sens des articles L.5131-3 et R.5131-4 du code du travail. Membres du Service public de l'emploi[1] elles portent à ce titre certaines mesures de la politique de l'emploi soit seules, soit de manière partagée avec Pôle emploi et les Cap emploi.

Présidées par les représentants des collectivités locales qui les financent, elles portent également les initiatives et programmes locaux impulsés par les communes, intercommunalités, Conseils départementaux et régionaux qui participent à leur financement conformément à leur modèle originel fondé sur un concept fédérateur de moyens et d'initiatives pour une réponse d'insertion sociale et professionnelle au plus près des besoins des territoires.

Les Conseils régionaux sont notamment les interlocuteurs privilégiés de par les compétences propres ou partagées avec l'Etat en matière d'orientation, de formation professionnelle, de lutte contre le décrochage scolaire, ou d'apprentissage, sujets qui sont au centre de la construction des parcours d'accompagnement des jeunes vers l'autonomie et l'emploi

La présente convention pluriannuelle d'objectifs pour la période 2015-2018, forte des acquis de la précédente convention en termes de structuration du dialogue de gestion et s'appuyant sur l'évolution des activités des Missions locales, ouvre les perspectives d'évolution de l'offre d'accompagnement des jeunes pour faciliter leur accès à l'autonomie par l'emploi et la formation.

Dans ce même cadre, le dialogue de gestion se réalise sur la base d'un partenariat constructif et concerté entre les représentants de l'Etat et les Présidents des Missions Locales.

Le rôle des Présidents accompagnés des Directeurs, est central dans la conduite du dialogue de gestion, partant de l'analyse du contexte jusqu'à l'étape conclusive.

Ainsi les principes directeurs de cette nouvelle convention consistent à :
- sortir d'une logique de dispositif pour parvenir à une logique de cadre unique de parcours d'accompagnement contractualisé pour tous les jeunes en demande d'insertion, dont les jeunes correspondant à la notion de « NEET » ;
- intégrer les outils de la politique de l'emploi dans ce parcours, qu'il s'agisse de dispositifs existants, des modalités d'accompagnement ou d'actions ponctuelles ;

[1] L.5314-2 « 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. »

- partir des besoins du territoire exprimés par les jeunes et les employeurs de la zone géographique couverte par la Mission locale pour construire et ajuster les réponses à leur apporter ;
- se doter d'outils de pilotage pour suivre l'offre d'accompagnement global des Missions locales et pas seulement les dispositifs, en les structurant autour des différentes séquences du parcours vers et dans l'emploi et poursuivre le travail de contextualisation de l'activité et des résultats des Missions locales.

La présente instruction pose, pour la période 2015-2018, trois objectifs stratégiques qui structureront l'action des services déconcentrés de l'Etat et des Missions locales :

- apporter, par une offre de service adaptée, une solution à tous les jeunes en demande d'insertion et un appui aux employeurs par une offre de service adaptée ;
- inscrire l'action partenariale des Missions locales dans un projet de territoire en s'appuyant sur leur fonction d'ingénierie ;
- renforcer le pilotage des mesures des politiques de l'emploi confiées aux Missions locales.

Aujourd'hui, l'enjeu consiste à repenser la contractualisation avec les Missions locales en prenant en compte l'offre d'accompagnement dans sa globalité en dépassant la logique de dispositif et en s'appuyant sur un partenariat consolidé autour d'un projet de territoire. Le cadre de référence du parcours d'accompagnement est détaillé à l'annexe 1.

Pour piloter et mesurer les actions menées dans l'année et établir un plan d'action opérationnel pour l'année à venir, le dialogue de gestion (annexe n°2), en s'appuyant sur un tableau de bord dont l'adaptation progressive est d'ores et déjà engagée, doit être l'occasion d'aborder la globalité de l'activité de la Mission locale en poursuivant la prise en compte de la performance et de l'efficience de son action au regard non seulement du contexte et des enjeux du territoire, mais également de la coordination entre tous les acteurs et partenaires concernés. Il s'appuie sur le contenu de la convention pluriannuelle d'objectifs qui est le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les engagements de l'Etat et des missions locales.

Mené en coordination avec le Conseil régional, le dialogue de gestion permet également d'identifier la contribution de la Mission locale aux politiques d'emploi, d'orientation et de formation professionnelle, telle que prévue par la convention de coordination mentionnée à l'article 6 de la loi du 6 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.
Plus globalement, il s'agit de faire émerger ou consolider une vision partagée par l'ensemble des financeurs de l'offre de service rendue aux jeunes et aux employeurs par les Missions locales dans le cadre de la stratégie régionale de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle.

En fonction du contexte local et des projets de territoire associés, le représentant de l'Etat impulse une concertation interinstitutionnelle et interministérielle, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, en encourageant notamment la tenue de conférences ou comités de l'ensemble des financeurs : les collectivités locales ou intercommunalités, les Conseils régionaux ou départementaux et en partenariat avec les représentants des autres administrations déconcentrées de l'Etat (DRDJSCS, ARS, DREAL, etc.).

Cette nouvelle convention et les objectifs qui sont fixés sont ambitieux : pour réussir à sa mise en œuvre, la dynamique de co-construction d'un parcours d'accompagnement vers l'autonomie par l'emploi à proposer aux jeunes en demande d'insertion doit être partagée et diffusée par tous les acteurs de l'insertion et de l'emploi. Des réunions inter régionales seront organisées au premier trimestre 2016 par la DGEFP et les instances représentatives nationales des Missions locales à l'attention des DIRECCTE, des DIECCTE et des Missions locales.

Claire DESCREUX

Chef de service
Adjointe à la déléguée générale