



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 employment, 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'allègement du cahier des charges, évoqué ci-dessus, pourra y contribuer, ainsi que, dans le domaine du *reporting*, un réexamen avec la Commission européenne 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 SALAIRES 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 missions 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 le 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 service 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 CHARGÉES DE L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES JEUNES AGÉS DE 16 À 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 procéd[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 1982³ 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 1989⁴. 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 âgés 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 « parrainage⁷ » ;
 - 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 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 existantes⁸, 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 2003⁹, 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 bénéficiaire 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 2010¹⁰ ;

- le « partenariat renforcé » conclu entre Pôle emploi, l'Etat et le Conseil national des missions locales existe depuis le 1^{er} 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'utilisateur (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 généralisée 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

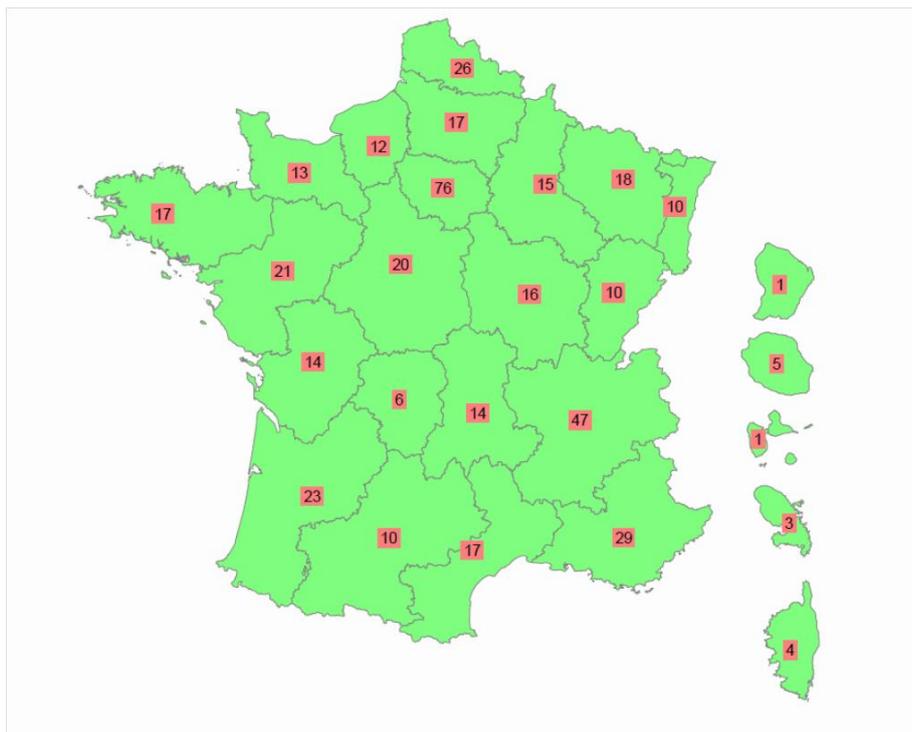
[30] En 2015, le réseau des missions locales comptait 445 structures réparties sur l'ensemble du territoire national (*Cf.* carte ci-dessous).

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 locale¹³.

[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.

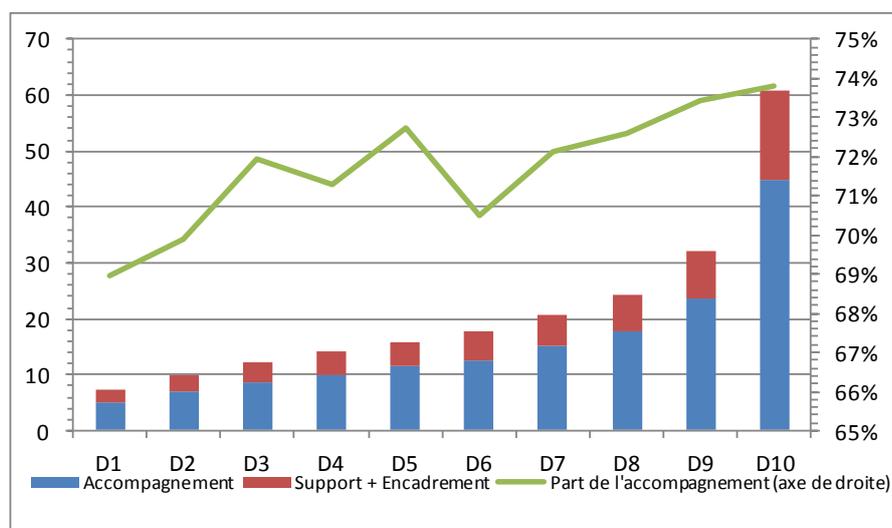
Tableau 1 : Effectifs des missions locales par métiers et niveaux en 2015 (équivalents temps plein)

	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



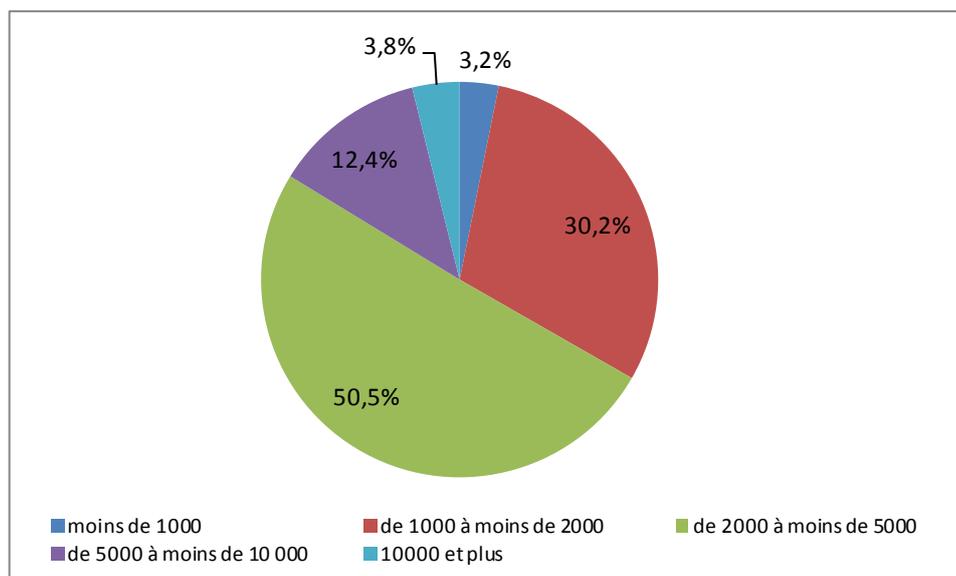
Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données Icare.

- [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 jeunes¹⁴.

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



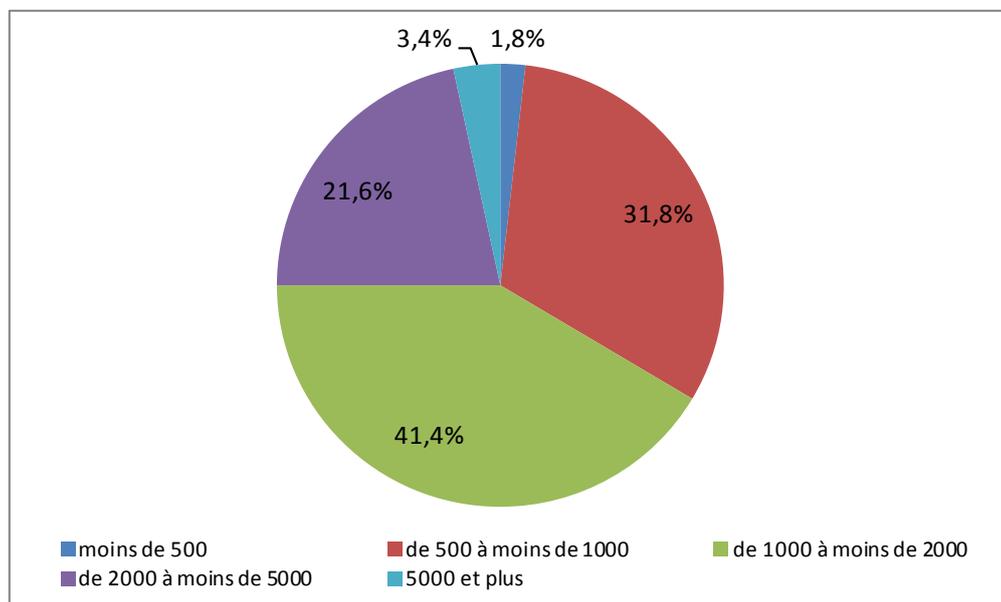
Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; base de données I-Milo.

- [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.

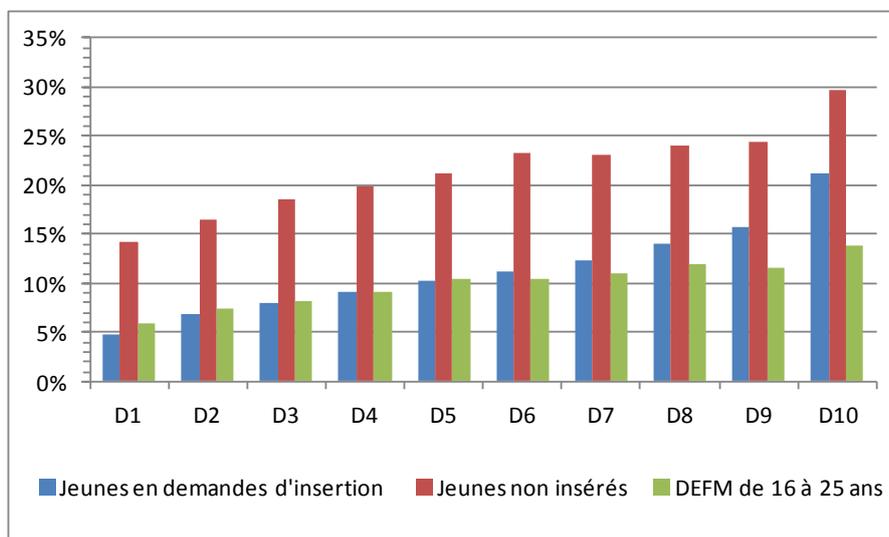
Tableau 2 : Proportion de jeunes très peu diplômés et de « NEET » dans les missions locales (2015)

	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 DARES¹⁶ 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.

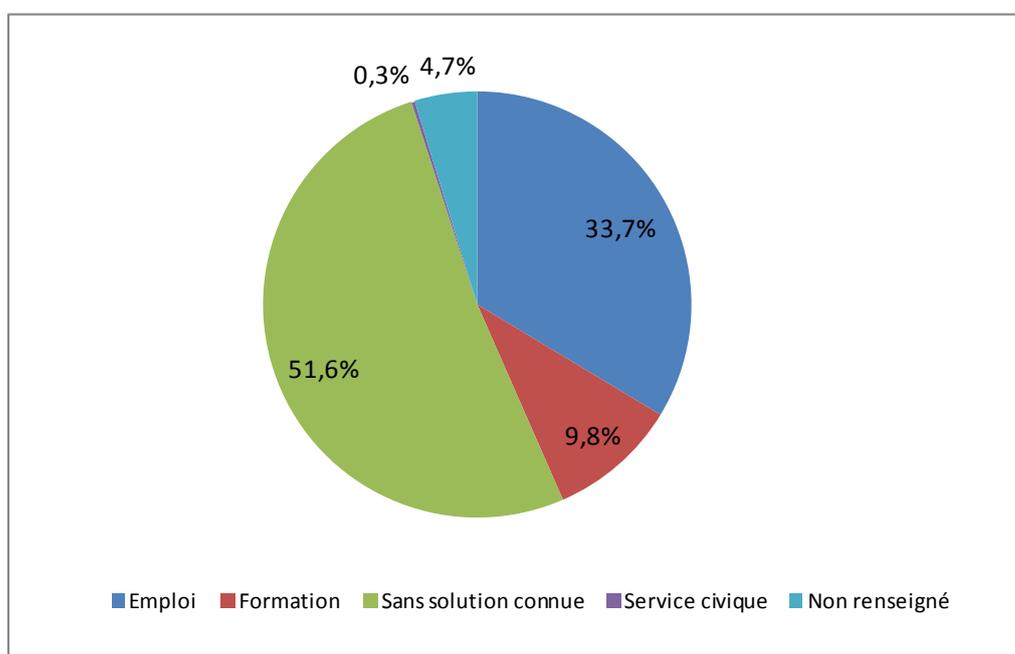
¹⁶ « L'activité des missions locales en 2012 et 2013 », Dares Analyses n°048, juin 2014

- [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'emploi¹⁷, 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'emploi¹⁸. 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 communication²⁰.

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 jeunes²¹. Le président du CNML était nommé par le Premier ministre parmi les présidents de missions locales composant le CNML.
- [62] En parallèle, l'Union nationale 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 bonnes pratiques de gestion...) et qui n'intervient pas, au contraire des deux instances précédentes, dans le dispositif de gouvernance nationale.
- [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 sociales²⁴ 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 régionales²⁵. 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 1^{er} 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

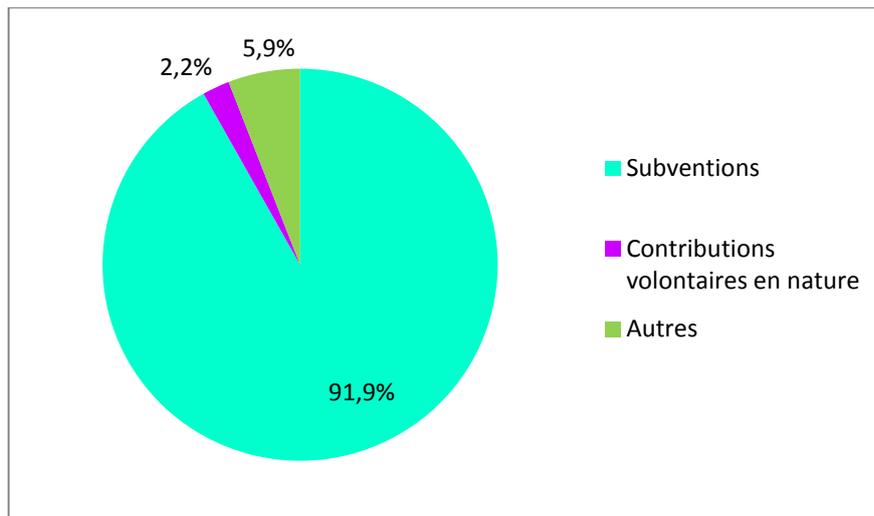
[79] En 2015, le total des produits perçu par les missions locales s'élevait à 655,5 M€ de ressources contre 594,4 M€ en 2014. Cette augmentation de 10,3 % est due, pour partie, à des effets de périmètre, la montée en puissance de la Garantie jeunes se traduisant par exemple par une augmentation d'environ 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 nature²⁷ 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)



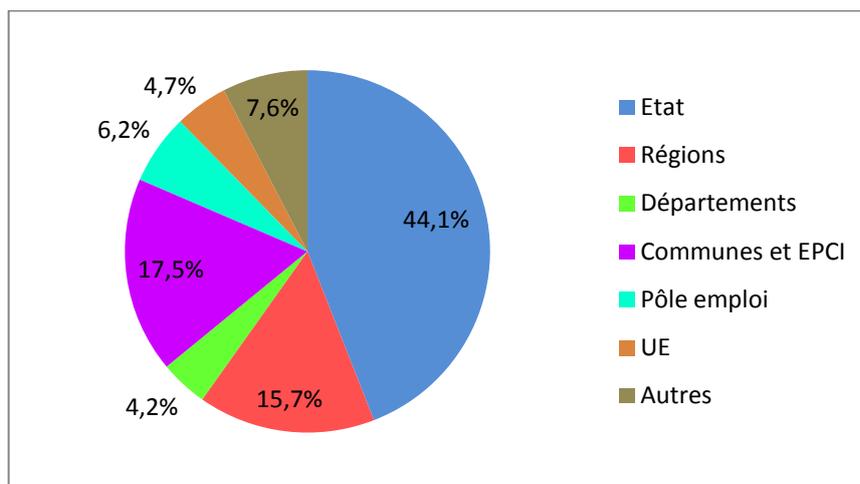
Source : CNML-DGEFP Bureau « Métier » ; base de données Icare

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 fonctionnement²⁸ 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'Éducation 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 pluriannuelle 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.

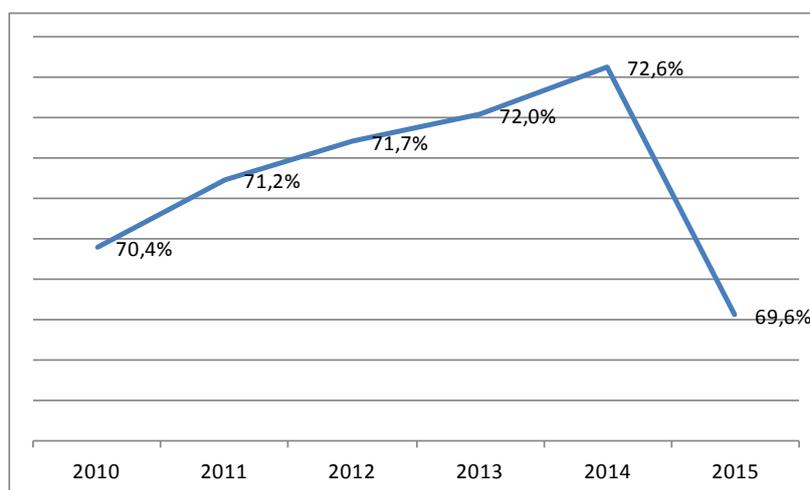
³⁰ Il s'agit du montant inscrit au PLF 2016, le montant finalement voté sera de 25 M€.

- [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 pluriannuel³¹ 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 1^{er} 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 charges³².

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

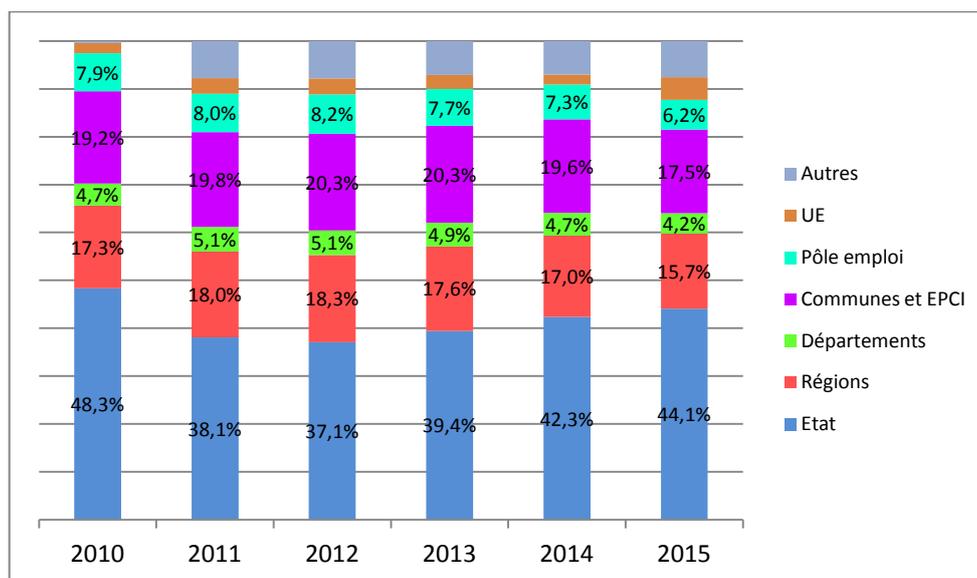
2.3.1 La part relative de l'Etat dans les financements a globalement augmenté tandis que la part de la subvention de fonctionnement, comprise au sein de ce financement, a diminué

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 départements 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 dispositif³³.

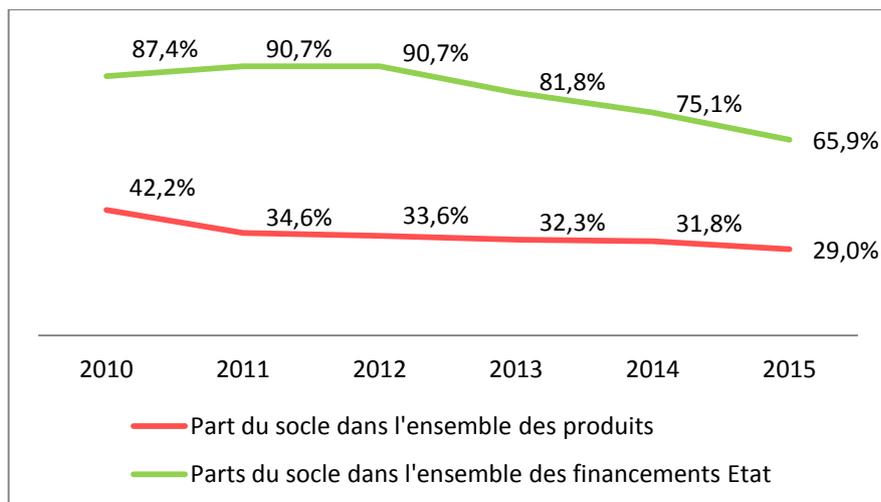
[94] Par ailleurs, bien que ce phénomène soit encore loin d'être généralisé, le retrait partiel ou complet de certaines collectivités territoriales pourrait aussi mécaniquement accroître la part du financement provenant de l'Etat. On assiste en effet à une remise en cause des subventions versées aux 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

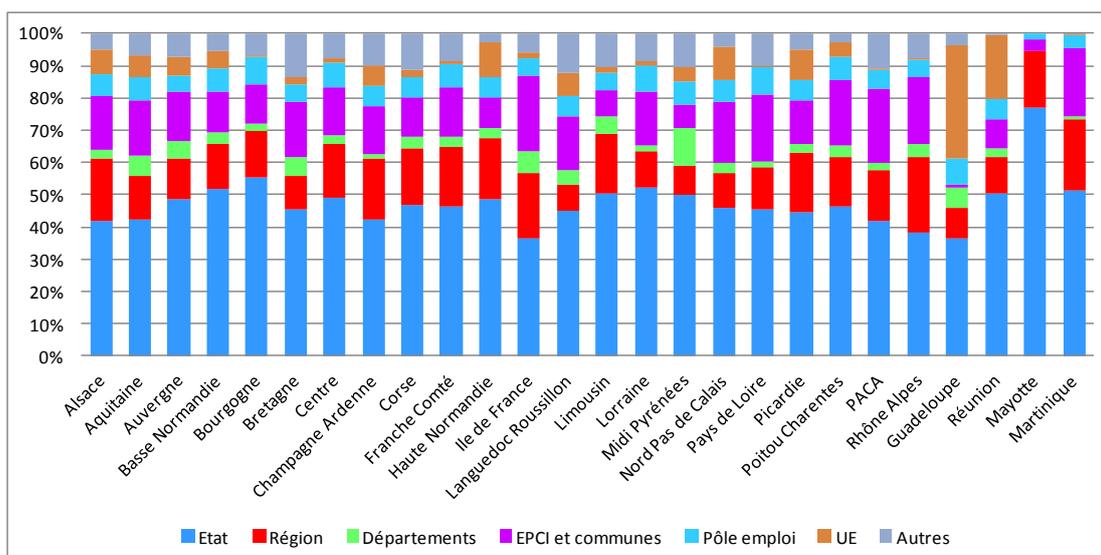
2.3.2.1 La part des différents financeurs varie significativement entre régions

- [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 régions³⁴. 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 missions locales rapportés aux nombres de jeunes en contact, de JDI et de NEET sur le territoire de la mission locale (données 2013/2014)

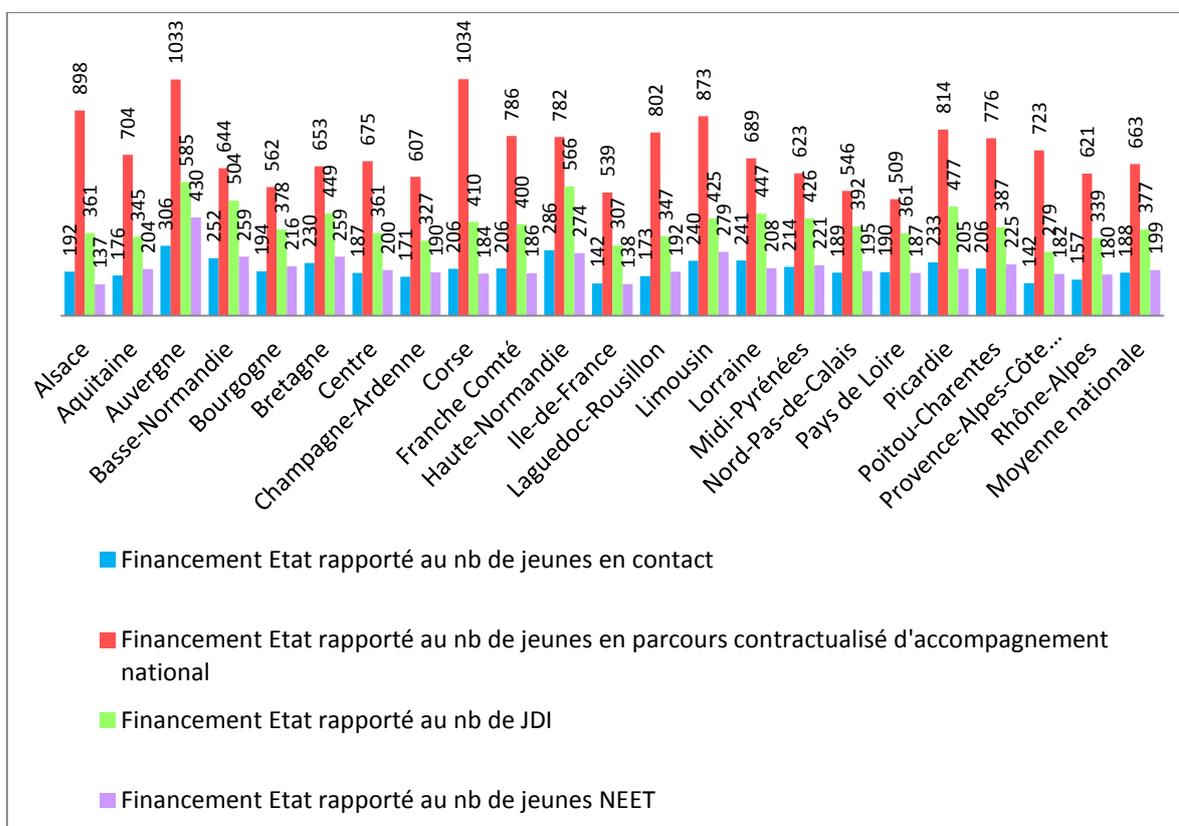
	Taux de chômage des 15-24 ans de la commune	Taux de chômage départemental des 15-24 ans	Taux de pauvreté de la commune	Financement rapporté au nombre de JDI présent sur le territoire de la mission locale (€)	Financement rapporté au nombre de jeunes en contact (€)	Financement rapporté au nombre de NEET (€)
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/Euréal³⁶ 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

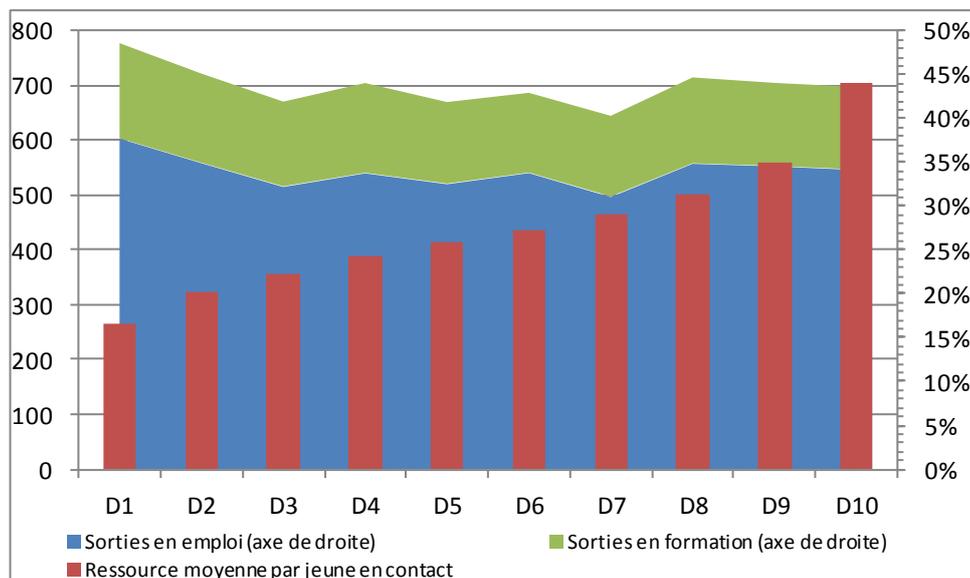


Source : CNML-DGEFP-Bureau « Métier » ; bases de données I-Milo ; Calculs de la mission

- [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-Euréal, 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'efficacité 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 financements³⁷.

³⁷ Une description plus détaillée est disponible 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 détaillée 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

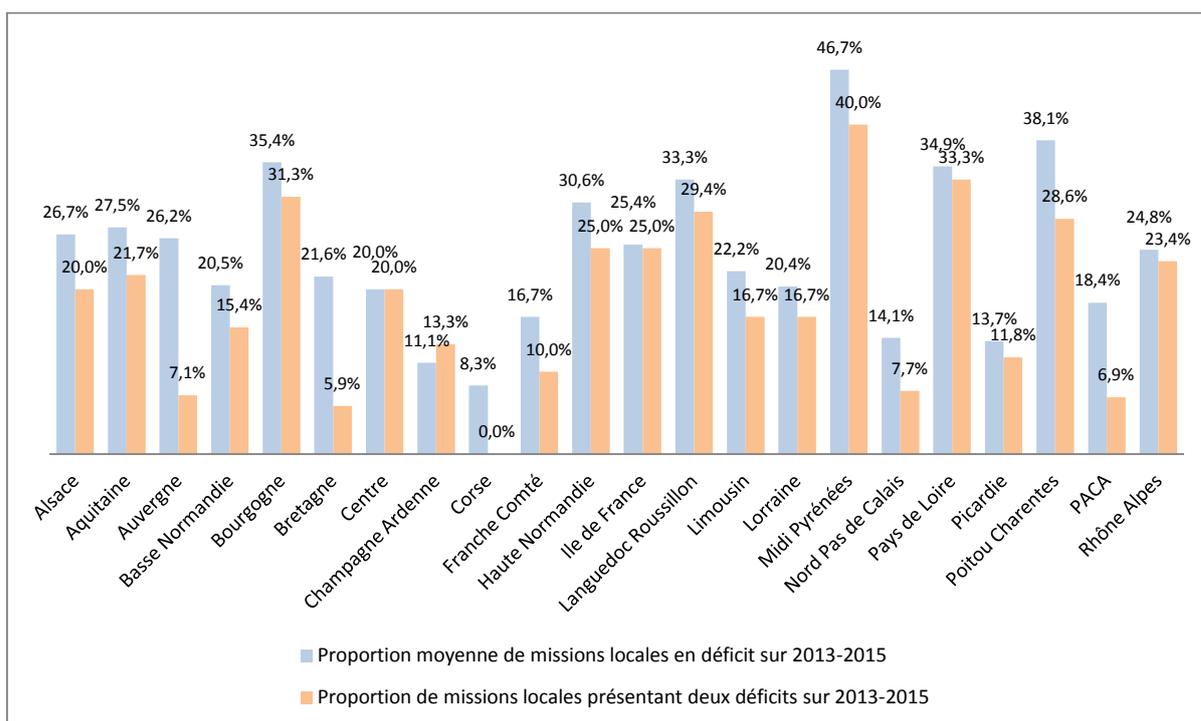
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Résultat agrégé des missions locales (k€)	4 900	-1 700	16 400	9 800	13 100	10 500
Résultat moyen (k€)	10,6	8,6	36,3	21,7	29,4	23,5
Nombre de ML en déficit	143	201	157	147	75	119
Résultat du premier décile (k€)	-26,9	-45,4	-28,2	-23,6	-11,5	-24,3
Résultat du neuvième décile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

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 adressé³⁹, 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'Etat 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 professionnelle⁴⁰), 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 durée 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 référence 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 2015⁴¹, 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'Établissement 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 exercices).

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 1^{er} 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 convention⁴⁴ 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
	Informier 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 correspondant⁴⁵.

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 point⁴⁶ 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€ mensuels⁴⁷.

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-dessous⁴⁸.

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 2015 de 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 cesse 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 profils 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 nationale 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 minoritaire⁴⁹ 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 1^{er} 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 allègement 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 1^{er} 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'allègement 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 missions 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 loi⁵⁰. 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 <i>reporting</i> 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.

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



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. Philippe 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 BOSCH, 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 Directe.

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 BENSALÉM, 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
Directe	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
FPSP	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