



Commission des finances

François Patriat (Socialiste et républicain – Côte-d’Or) et
Jean-Claude Requier (RDSE – Tarn),

Rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Travail et emploi »

Rapport
d’information

**Les missions locales :
du rapport Schwartz à la
Garantie jeunes, trente
années d’accompagnement
des jeunes en difficultés**

VERSION PROVISOIRE

7 juin 2017

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	5
AVANT-PROPOS	7
PREMIÈRE PARTIE	
LES MISSIONS LOCALES, ACTEURS INDISPENSABLES DE L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES	
I. DES ENTITÉS FÉDÉRATRICES CHARGÉES DE L'INSERTION DES JEUNES	9
A. DES STRUCTURES ISSUES DU RAPPORT SCHWARTZ DE 1981.....	9
B. DES ENTITÉS AUTONOMES BÉNÉFICIAIRE D'UN FORT ANCRAGE TERRITORIAL.....	10
II. UNE PLACE DÉSORMAIS INCONTOURNABLE AU SEIN DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI ET DE L'ORIENTATION.....	13
A. UN ACCOMPAGNEMENT GLOBAL DES JEUNES DE 16 À 25 ANS RENCONTRANT DES DIFFICULTÉS D'INSERTION PROFESSIONNELLE ET SOCIALE	13
B. UNE ACTION S'APPUYANT NOTAMMENT SUR LE PORTAGE DE DISPOSITIFS NATIONAUX.....	15
III. UNE ACTIVITÉ EN CROISSANCE CONSTANTE, DES RÉSULTATS VARIABLES EN FONCTION DES STRUCTURES ET DU PROFIL DES JEUNES	19
A. UN NOMBRE DE JEUNES ACCUEILLIS EN AUGMENTATION QUASI CONSTANTE DEPUIS 2007	19
1. <i>Un accroissement du nombre de jeunes accueillis de près de 30 % entre 2007 et 2015.....</i>	19
2. <i>Des publics en moyenne faiblement qualifiés et rencontrant des difficultés en matière de logement et de transport</i>	21
B. DES RÉSULTATS CONTRASTÉS SELON LES STRUCTURES ET LE PROFIL DES JEUNES ACCOMPAGNÉS MAIS GLOBALEMENT POSITIFS	23
1. <i>Un taux de sorties positives s'élevant à près de 50 %</i>	23
2. <i>Des résultats dépendant du profil des jeunes et de la localisation des structures</i>	23
DEUXIÈME PARTIE	
UN MODÈLE ORIGINAL À PRÉSERVER ET À MODERNISER	
I. UN POSITIONNEMENT SPÉCIFIQUE À CONFORTER	25
A. L'ACCORD DE PARTENARIAT RENFORCÉ ENTRE PÔLE EMPLOI ET LES MISSIONS LOCALES PROCÈDE EN THÉORIE À UNE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE CES DEUX OPÉRATEURS.....	25

B. LA MISE EN PLACE D'UN « ACCOMPAGNEMENT INTENSIF JEUNE » PAR PÔLE EMPLOI CRÉE UN RISQUE DE DOUBLON QU'IL CONVIENT D'ÉVITER	25
II. UN FINANCEMENT À SÉCURISER	26
A. DES DOTATIONS DE L'ÉTAT EN PROGRESSION DEPUIS 2012	26
B. DES FINANCEMENTS QUI DEMEURENT CEPENDANT FRAGILES ET VOLATILES.....	29
1. <i>Un financement éclaté</i>	29
2. <i>Une situation financière globalement saine mais laissant apparaître de fortes disparités selon les structures</i>	30
3. <i>Un financement fluctuant</i>	32
III. LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE CONVENTION PLURIANNUELLE D'OBJECTIFS DOIT PERMETTRE UN SUIVI PLUS EFFICACE DE LA PERFORMANCE.....	36
A. LA CONVENTION PLURIANNUELLE D'OBJECTIF : UN OUTIL PERMETTANT THÉORIQUEMENT UN SUIVI FIN DE L'ACTIVITÉ DES MISSIONS LOCALES.....	36
B. UNE BUDGÉTISATION PAR LA PERFORMANCE À CONSTRUIRE	38
IV. DES OBLIGATIONS ADMINISTRATIVES LIÉES À LA GARANTIE JEUNES À ASSOULIR.....	39
V. UNE RATIONALISATION DU RÉSEAU À POURSUIVRE	41
A. UN NIVEAU RÉGIONAL À RENFORCER.....	41
B. UNE CLARIFICATION DE LA GOUVERNANCE NATIONALE ET RÉGIONALE À POURSUIVRE	43
1. <i>Une gouvernance nationale récemment réformée dont il convient de préciser encore les contours</i>	43
2. <i>Un rôle des associations régionales des missions locales (ARML) à préciser</i>	45
ANNEXE.....	49
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	49

LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DES RAPORTEURS SPÉCIAUX

Recommandation n° 1 : afin de mieux mesurer l'activité des missions locales au niveau agrégé, produire une analyse annuelle de celle-ci à partir des informations remontées par les structures sur le modèle du bilan d'activité pour les années 2014 et 2015, établi en 2017.

Recommandation n° 2 : afin d'éviter des doublons entre l'offre de Pôle emploi et celle des missions locales, clarifier la répartition des publics entre ces structures en confiant la prise en charge des jeunes ayant des difficultés particulières d'insertion sur le marché du travail aux seules missions locales.

Recommandation n° 3 : pour permettre une meilleure coordination entre les différents financeurs des missions locales, mettre en place des conférences locales des financeurs, sur le modèle de ce qui existe au niveau national.

Recommandation n° 4 : afin de sécuriser les financements liés à la mise en œuvre de la Garantie jeunes, fixer des objectifs qualitatifs plus réalistes.

Recommandation n° 5 : afin de mettre en place un véritable pilotage par la performance, utiliser les treize ratios de performance de la convention pluriannuelle d'objectifs comme indicateurs de référence pour la modulation des crédits dont bénéficie chaque structure.

Recommandation n° 6 : envisager une évolution du système d'information « I-milo » permettant la construction en temps réel d'indicateurs synthétiques sur la base des informations renseignées par les missions locales.

Recommandation n° 7 : afin de rationaliser le maillage territorial des missions locales, renforcer les compétences des Associations régionales des missions locales (ARML) en leur confiant, par exemple, certaines missions support.

Version provisoire

Mesdames, Messieurs,

Dans la continuité des travaux qu'ils ont menés en 2015 sur les écoles de la deuxième chance, vos rapporteurs spéciaux ont souhaité s'intéresser à un autre dispositif destiné à l'insertion des jeunes en établissant un bilan de l'action du réseau des missions locales, entités issues du rapport « Schwartz » sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes de 1981.

Au cours de l'année 2016, différents rapports de la Cour des comptes et de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) ont porté sur les missions locales et leur modèle économique. Les constats dressés et les préconisations formulées rejoignent dans une large mesure ceux de vos rapporteurs spéciaux.

Fortes d'un réseau couvrant la quasi-totalité du territoire, les missions locales sont, à l'heure actuelle, les seules structures en mesure de proposer aux jeunes de 16 à 25 ans un « accompagnement global », c'est-à-dire couvrant un champ extrêmement large de problématiques : santé, logement, insertion sociale et professionnelle, formation, etc.

Depuis 2012 et l'objectif assumé par la majorité d'alors de faire de la jeunesse la priorité du précédent quinquennat, le rôle des missions locales s'est considérablement accru, l'État leur ayant confié le portage de différents dispositifs nationaux et, en particulier, de la Garantie jeunes.

Après plus de trente ans d'existence, les missions locales, qui accueillent plus de 1,4 million de jeunes chaque année, en progression constante depuis 2007, se sont donc imposées comme des acteurs incontournables de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Malgré un public accueilli présentant d'importantes difficultés, les résultats qu'elles enregistrent apparaissent positifs, près d'un jeune sur deux s'étant vu proposé un emploi ou une formation.

Pourtant, en dépit d'indéniables atouts, les missions locales font face à d'importants défis en matière de financement, de gouvernance ou encore de positionnement.

Vos rapporteurs spéciaux estiment que **quatre axes d'amélioration** devraient être poursuivis :

- sécuriser les financements en améliorant le dialogue entre financeurs au niveau local ;

- procéder à **une nouvelle clarification de la répartition des compétences entre Pôle emploi et les missions locales ;**

- **renforcer le suivi de l'activité des missions locales** et envisager la mise en place d'**un véritable pilotage par la performance** tout en prévoyant **une simplification des démarches administratives liées à la mise en œuvre de la Garantie jeunes ;**

- poursuivre **la rationalisation du réseau en renforçant l'échelon régional et en envisageant des mutualisations.**

Version provisoire

PREMIÈRE PARTIE LES MISSIONS LOCALES, ACTEURS INDISPENSABLES DE L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES

I. DES ENTITÉS FÉDÉRATRICES CHARGÉES DE L'INSERTION DES JEUNES

A. DES STRUCTURES ISSUES DU RAPPORT SCHWARTZ DE 1981

Les missions locales sont issues des recommandations du **rapport remis en 1981 par Bertrand Schwartz**¹ sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes à la demande du Premier ministre Pierre Mauroy.

Partant du constat d'un très fort taux de chômage des jeunes, trois fois supérieur à celui des adultes, et d'une précarisation de plus en plus importante des 16-25 ans, ce rapport préconisait la mise en place d'une « *mission locale d'animation provisoire* » destinée à remplir **quatre fonctions** : une fonction de « *connaissance des jeunes* », une fonction « *d'accueil et d'orientation* », une fonction de « *relation avec les entreprises d'accueil* » et une fonction de « *relation avec les organismes de formation* ».

Reprenant les préconisations du rapport Schwartz, l'article 4 de l'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 a mis en place **deux types de structures** : les **missions locales** et les **permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO)**.

Les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO)

Les permanences d'accueil, d'information et d'orientation ont été créées par l'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.

À l'origine, leurs attributions étaient distinctes de celles des missions locales et se limitaient à l'accueil, à l'information et à l'orientation des jeunes, les missions locales étant, pour leur part, chargées de mettre en œuvre des actions d'insertion.

Cependant, compte tenu de la complémentarité de leurs missions, ces deux structures ont peu à peu fusionné.

¹ Bertrand Schwartz, « *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes* », rapport au Premier ministre, septembre 1981, La Documentation Française.

Initialement envisagées comme des structures temporaires, les missions locales ont été pérennisées par l'article 7 de la loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle afin de faire face à la persistance des difficultés économiques et sociales rencontrées par les jeunes.

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005¹ a en outre consacré l'existence de ces structures, qui font désormais l'objet du chapitre IV du titre I^{er} du livre III de la cinquième partie du code du travail (articles L. 5314-1 et suivants).

B. DES ENTITÉS AUTONOMES BÉNÉFICIAIRE D'UN FORT ANCRAGE TERRITORIAL

Le réseau compte actuellement **445 missions locales** et plus de **6 560 sites**, permettant **une couverture quasi complète du territoire**. Les missions locales emploient près de **12 000 professionnels**.

¹ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Organisation territoriale des missions locales en 2015

Région	Nombre de ML	Nombre de sites	Dont nombre d'antennes	Dont nombre de relais et de lieux de permanence	Nombre moyen de communes par structure
Alsace	10	143	32	101	90
Aquitaine	23	402	73	306	100
Auvergne	14	183	11	158	93
Basse-Normandie	13	303	27	263	140
Bourgogne	16	146	31	99	128
Bretagne	17	443	56	370	75
Centre	20	313	21	272	92
Champagne-Ardenne	15	166	9	142	131
Corse	4	77	9	64	248
Franche-Comté	10	85	18	57	178
Guadeloupe	1	30	7	22	33
Guyane	1	19	5	13	22
Haute-Normandie	12	164	57	95	118
Île-de-France	76	654	135	443	17
La Réunion	4	56	28	24	6
Languedoc-Roussillon	17	369	54	298	91
Limousin	6	142	11	125	124
Lorraine	18	228	24	186	129
Martinique	3	54	18	33	11
Mayotte	1	26	6	19	17
Midi-Pyrénées	10	253	49	194	302
Nord-Pas-de-Calais	26	536	148	362	59
Pays de la Loire	21	328	84	223	71
Picardie	17	331	26	288	134
Poitou-Charentes	14	266	25	227	107
Provence-Alpes-Côte d'Azur	28	381	85	268	34
Rhône-Alpes	47	440	83	310	61
Total général	445	6 563	1 137	4 981	84

Source : Délégué ministériel aux missions locales, Bilan d'activité des missions locales 2015-2014, avril 2017.

Dans un rapport de novembre 2016¹, l'inspection générale des affaires sociales (Igas) rappelle que **chaque structure couvre un territoire comprenant en moyenne 17 400 jeunes âgés de 16 à 25 ans**. Elle note cependant que **des disparités importantes existent selon les territoires**. Ainsi, le territoire de la mission locale d'Ambert dans le Puy-de-Dôme ne compte que 2 000 jeunes alors que celui de la mission locale de Paris en comprend 322 500, soit **un écart de 1 à 160**.

Effectifs des missions locales par métiers et niveaux en 2015

	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 : Igas, *Rapport sur le modèle économique des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, novembre 2016*

L'article L. 5314-1 du code du travail dispose que « *des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes peuvent être constituées entre l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organisations professionnelles et syndicales et des associations. Elles prennent la forme d'une association ou d'un groupement d'intérêt public. Dans ce dernier cas, elles peuvent recruter des personnels qui leur sont propres* ».

¹ Igas, *Rapport sur le modèle économique des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, novembre 2016*.

Ce fort ancrage territorial constitue le fondement des missions locales, qui ont été pensées comme **des organes fédérateurs de l'ensemble des acteurs locaux compétents en matière d'insertion professionnelle et sociale des jeunes**. Ce partenariat s'appuie notamment sur **un principe de cofinancement (cf. infra) et de mise en commun de moyens entre l'État et les collectivités territoriales**. Les missions locales s'appuient en outre sur de nombreux partenariats avec les acteurs locaux concernés par l'insertion sociale et professionnelle des jeunes.

Cet ancrage au sein de leur territoire se retrouve au sein des instances dirigeantes de chaque structure. **Entités autonomes**, les missions locales sont en effet présidées par un élu local, majoritairement un maire. Les élus locaux sont également présents au sein des conseils d'administration, qui rassemblent en outre des représentants des services de l'État et des partenaires locaux.

II. UNE PLACE DÉSORMAIS INCONTOURNABLE AU SEIN DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI ET DE L'ORIENTATION

A. UN ACCOMPAGNEMENT GLOBAL DES JEUNES DE 16 À 25 ANS RENCONTRANT DES DIFFICULTÉS D'INSERTION PROFESSIONNELLE ET SOCIALE

L'article L. 5314-2 du code du travail assigne aux missions locales **quatre fonctions principales** :

- assurer un **accompagnement global** des jeunes âgés de seize à vingt-cinq ans révolus en les aidant « *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* » ;

- **favoriser** « *la concertation entre les différents partenaires en vue de renforcer ou compléter les actions conduites par ceux-ci, notamment pour les jeunes rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle et sociale* ». **Les missions locales font partie du service public de l'emploi** et entretiennent des relations privilégiées avec les autres acteurs : Pôle emploi, directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), etc. Un accord-cadre de partenariat renforcé avec Pôle emploi a ainsi été signé le 10 février 2015 pour une durée de cinq ans ;

- contribuer « *à l'élaboration et à la mise en œuvre, dans leur zone de compétence, d'une politique locale concertée d'insertion professionnelle et sociale des jeunes* » ;

- enfin, l'article 6 de la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016 prévoit qu'elles participent « *au repérage des*

situations qui nécessitent un accès aux droits sociaux, à la prévention et aux soins » et mettent en œuvre les actions et orientent « *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* ».

L'instruction relative à la mise en œuvre de la nouvelle **convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) 2015-2018** entre l'État et les missions locales¹ décline ces différents axes en deux objectifs stratégiques devant être atteints à l'horizon 2018 :

- « *apporter une solution à tous les jeunes en demande d'insertion, complétée d'un appui aux employeurs dans leurs recrutements* » ;

- « *confirmer et développer la démarche partenariale engagée par les missions locales et l'inscrire dans un projet de territoire* ».

Le parcours proposé par les missions locales comprend différentes étapes et repose sur **une logique de « co-construction » d'un projet avec le jeune**.

Lors du « premier accueil », le conseiller chargé d'accueil doit fournir au jeune une information générale relative à l'offre de services de la structure. Cette première étape correspond au « conseil en évolution professionnelle » (CEP) de niveau 1 (cf. encadré *infra*).

À la suite de ce premier contact, plusieurs options peuvent être retenues par le conseiller : réponse ponctuelle pour une question spécifique, orientation vers une structure mieux adaptée, etc.

Un deuxième niveau d'information et de service peut également être proposé avec la réalisation d'un diagnostic par un conseiller. Correspondant à un conseil en évolution professionnelle de deuxième niveau, ce diagnostic vise à évaluer de manière globale la situation du jeune : analyse de sa situation au regard de ses demandes et de ses projets, identification des compétences et des connaissances acquises par le jeune dans le cadre de son parcours scolaire et professionnel et aide à la détermination d'un projet professionnel.

¹ Instruction n° DGEFP/MIJ/2015/367 du 17 décembre 2015 relative à la mise en œuvre de la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) entre l'État et les missions locales pour la période 2015-2018.

Le conseil en évolution professionnelle

Le Conseil en évolution professionnelle (CEP) est un processus d'appui à l'élaboration d'un projet personnel d'évolution professionnelle visant à accroître les compétences et les qualifications de son bénéficiaire. L'ambition est de permettre aux jeunes actifs, d'une part, de pouvoir changer de situation professionnelle et notamment d'accroître d'au moins un niveau leur qualification pendant leur vie professionnelle et d'autre part, de sécuriser les transitions professionnelles (souhaitées ou subies).

Le CEP prend la forme d'une offre de services gratuite pour son bénéficiaire qui est intégrée dans l'offre de service des missions locales dont les deux premiers niveaux consistent en :

- une information individualisée, objective et actualisée, portant notamment sur les tendances socio-économiques, l'emploi, les métiers, les compétences, les qualifications et les formations, prenant en compte l'émergence des nouvelles filières ;

- un conseil personnalisé qui aboutit à la formalisation d'un projet professionnel, assorti d'une stratégie de mise en œuvre.

Le troisième niveau de service du CEP consiste en un accompagnement personnalisé à la mise en œuvre du projet professionnel qui conduira à un plan d'action avec recherche des financements adaptés, pouvant le cas échéant être révisé en cours de réalisation. Il nécessite un plan de développement des compétences des conseillers missions locales.

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux

B. UNE ACTION S'APPUYANT NOTAMMENT SUR LE PORTAGE DE DISPOSITIFS NATIONAUX

Le rôle des missions locales dans l'accompagnement économique et social des jeunes a été peu à peu renforcé, **l'État leur confiant le portage à titre principal de certains dispositifs de la politique de l'emploi.**

Ainsi, en 2005, les missions locales ont été chargées de la mise en œuvre du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS).

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

Créé par la loi de finances pour 2004¹, le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) est un contrat d'accompagnement pouvant être conclu par un jeune de 18 à 24 ans rencontrant des difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle et l'État. Pour bénéficier de ce dispositif, le jeune doit avoir un niveau de qualification inférieur ou équivalent au bac ou être inscrit comme demandeur d'emploi au minimum 12 mois au cours des 18 derniers mois au moment de sa demande.

Aux termes de l'article D. 5131-1 du code du travail, le CIVIS a pour objet « *d'organiser les actions d'accompagnement proposées au vu, d'une part, des difficultés rencontrées par son bénéficiaire, d'autre part, de son projet professionnel d'insertion dans un emploi durable, identifiées préalablement à la signature du contrat ou, au plus tard, dans les trois premiers mois suivant la signature du contrat* ».

Le jeune peut en outre bénéficier d'une allocation pendant les périodes durant lesquelles il ne perçoit ni rémunération au titre d'un emploi ou d'un stage, ni une autre allocation. Son montant ne peut excéder 15 euros par jours, 450 euros par mois et 1 800 euros par an.

Depuis 2005, la mise en œuvre du CIVIS a été confiée aux missions locales, dont les conseillers sont chargés d'assurer l'accompagnement des jeunes bénéficiaires.

Par ailleurs, dans le cadre de l'**accord national interprofessionnel (ANI) du 7 avril 2011**, les partenaires sociaux ont confié à Pôle emploi, à l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) et aux missions locales la mise en œuvre d'un accompagnement socioprofessionnel renforcé, dont la durée était comprise entre trois et six mois, à destination des jeunes. Ce dispositif comprenait **trois phases** : phase 1 « diagnostic réalisé », phase 2 « contrat signé et accompagnement intensif » et phase 3 « accompagnement en emploi ou en formation ».

Il ouvrait droit à un **financement du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)**.

Si l'objectif initial prévoyait l'entrée de 20 000 jeunes décrocheurs par an dans le dispositif, l'accord a été reconduit à hauteur de 10 000 jeunes supplémentaires en 2015. Il n'a cependant pas été renouvelé en 2016.

Selon les chiffres communiqués par le ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social à vos rapporteurs spéciaux, **au 31 décembre 2015, 100 925 jeunes avaient été accueillis en phase 1, 75 684 jeunes étaient entrés en phase 2 et 18 700 jeunes avaient intégré la phase 3.**

Enfin, les **prérogatives des missions locales ont été significativement élargies depuis 2012 avec le déploiement de dispositifs en faveur de l'insertion des jeunes et, en particulier, des emplois d'avenir et de la Garantie jeunes.**

¹ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004.

Les emplois d'avenir et la Garantie jeunes

Créé par la loi du 26 octobre 2012¹, le dispositif des emplois d'avenir est destiné aux jeunes de 16 à 25 ans, sans diplôme ni qualification ou à la recherche d'un emploi depuis plus de six mois et rencontrant des difficultés pour s'insérer sur le marché du travail. Les emplois d'avenir permettent à ces jeunes de disposer d'une première expérience professionnelle. Pendant leur parcours en emploi d'avenir, ils bénéficient d'un suivi personnalisé assuré par un référent des missions locales et ont accès à des actions de formation.

La « Garantie jeunes » s'adresse aux jeunes de 18 à 25 ans qui ne sont ni étudiants, ni en emploi, ni en formation (NEETs) en situation d'isolement et de grande précarité.

Elle propose une triple garantie pour s'insérer de manière autonome dans la vie active. Elle se compose d'un accès à une première expérience professionnelle (parcours dynamique associant plusieurs périodes de travail et de formation), d'un accompagnement collectif et individuel d'une durée d'un an assuré par la mission locale.

Les jeunes bénéficient d'une allocation d'un montant maximal équivalent au revenu de solidarité active (RSA), soit **472,37 euros par mois** au 1^{er} avril 2017, hors forfait logement. Cette allocation est versée pendant un an renouvelable et est dégressive. Cette dégressivité s'effectue à partir du moment où le jeune déclare un revenu supérieur à 300 euros nets par mois. L'allocation est nulle lorsque que le revenu net du jeune atteint 80 % du SMIC brut. Les missions locales bénéficient par ailleurs d'un soutien financier de l'État permettant d'accompagner les jeunes, le coût unitaire de cet accompagnement étant de 1 600 euros par bénéficiaire. Ce soutien n'est prévu que pour la première année d'accompagnement du jeune.

La « Garantie jeunes » a été mise en place dès l'automne 2013 dans dix territoires avec un objectif de 10 000 jeunes puis a été progressivement étendue avant sa généralisation en 2017. Au 31 juillet 2016, **71 544 jeunes étaient entrés dans le dispositif depuis sa création. 150 000 jeunes devraient en bénéficier en 2017.**

Dans son rapport intermédiaire de novembre 2016, le Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes note **des premiers résultats positifs** en termes d'emploi, soulignant que « *la part des jeunes pré-identifiés dans les territoires pilotes qui sont en emploi est de 40,4 %, au lieu de 34,1 % si la Garantie Jeunes n'avait pas été introduite. De même, leur part en emploi durable est de 20,5 %, au lieu des 15,9 % que l'on aurait constatés sans la Garantie Jeunes* ». Il indique en outre que « **la Garantie Jeunes semble avoir atteint le public cible** », en rappelant que le niveau de qualification des bénéficiaires « *est faible (plus des trois-quarts des jeunes entrés dans les premières vagues avaient ainsi un niveau de diplôme inférieur au Baccalauréat, et un cinquième d'entre eux avait quitté le système scolaire à l'âge de 16 ans ou avant) ; plus d'un quart vivent dans un Quartier prioritaire de la ville (QPV) ou dans une Zone urbaine sensible (Zus). Plus d'un quart (27 %) déclarent que lorsqu'ils étaient au collège, la situation financière de leurs parents était difficile ou très difficile et la même proportion (27 %) indiquent que leurs parents devaient faire attention. 33 % ont déjà eu dans leur vie de grosses difficultés de logement, ne sachant pas où loger ou dormir et 6 % étaient dans une situation de logement instable ou sans abri dans les mois précédant l'entrée en Garantie Jeunes. 34 % n'ont pas eu de contacts avec leur père au cours des douze derniers mois (21 % ne sont plus en contact et 13 % ont un père décédé ou qu'ils n'ont pas connu). La même proportion de jeunes bénéficiaires (34 %) déclare ne connaître personne qui pourrait les dépanner en cas de problèmes d'argent, et 18 % n'ont personne sur qui compter pour prendre des décisions difficiles* ».

¹ Loi n° 2012-1189 portant création des emplois avenir.

Afin de **mettre un terme à la logique de silos** qui prévalait jusqu'alors et qui ne permettait pas aux missions locales de proposer aux jeunes l'intégration dans différents dispositifs en fonction de l'évolution de leurs besoins, l'article 46 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels a créé un **parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA)**, qui doit constituer l'**unique cadre contractuel de l'accompagnement des jeunes**. Les missions locales en assurent le portage national.

La Garantie jeunes, généralisée depuis le 1^{er} janvier 2017, ne constitue plus qu'un instrument parmi d'autres pouvant être mobilisé par les missions locales dans le cadre du PACEA.

L'instruction n° 2017/21 DGEFP/MIJ du 19 janvier 2017, qui fixe les modalités de mise en œuvre du PACEA, prévoit que ce dernier s'inscrit dans le cadre du conseil en évolution professionnelle (cf. *supra*).

Le PACEA est constitué de phases d'accompagnement de durées variables et pouvant comporter des périodes de formation, des situations professionnelles ou des actions spécifiques. Chaque phase doit être assortie d'objectifs définis avec le jeune et faire l'objet d'une évaluation à son terme.

L'article R. 5131-13 du code du travail prévoit la possibilité pour les jeunes intégrant un PACEA de bénéficier d'une allocation pendant les périodes durant lesquelles ils ne perçoivent ni une rémunération au titre d'un emploi ou d'un stage, ni une autre allocation. Son montant ne peut pas excéder le montant mensuel du revenu de solidarité active (RSA) et est plafonné à trois fois ce montant par an.

Outre l'accompagnement direct assuré par les missions locales dans le cadre de dispositifs nationaux, celles-ci peuvent également être prescriptrices de contrats aidés et orienter les jeunes accueillis vers des dispositifs de la deuxième chance (écoles de la deuxième chance ou établissement pour l'insertion dans l'emploi), des formations ou un parrainage¹ (cf. *infra*).

¹ Le parrainage prend la forme d'un accompagnement du jeune par un bénévole du monde de l'entreprise afin de favoriser son accès ou son maintien dans l'emploi. Les missions locales représentent plus de la moitié des 400 opérateurs pouvant mettre en œuvre ce dispositif.

III. UNE ACTIVITÉ EN CROISSANCE CONSTANTE, DES RÉSULTATS VARIABLES EN FONCTION DES STRUCTURES ET DU PROFIL DES JEUNES

A. UN NOMBRE DE JEUNES ACCUEILLIS EN AUGMENTATION QUASI CONSTANTE DEPUIS 2007

1. Un accroissement du nombre de jeunes accueillis de près de 30 % entre 2007 et 2015

En 2013, les missions locales ont accueilli plus de 1,4 million de jeunes, dont 534 000 pour la première fois, **soit une augmentation de 610 000 jeunes accueillis (+ 4 %) et de 27 000 jeunes pour la première fois (+ 5 %).**

En moyenne, les missions locales ont donc accueilli plus de 3 000 jeunes par structure.

Pour autant, comme le rappelle l'Igas dans son rapport de novembre 2016 précité, **une forte disparité** peut être constatée autour de cette moyenne. La mission locale d'Autun a ainsi accueilli 737 jeunes en 2015, quand celle de Paris a été en contact avec plus de 28 000 jeunes.

**Évolution du nombre de jeunes accueillis par les missions locales
entre 2007 et 2015**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre d'entretiens individuels	3 578 000	3 674 000	3 885 000	3 924 000	4 073 000	4 240 000	4 379 000	4 550 000	4 507 000
Jeunes en contact	1 130 000	1 213 000	1 323 000	1 365 000	1 385 000	1 446 000	1 428 000	1 446 000	1 404 000
Jeunes reçus en entretien	1 005 000	1 021 000	1 098 000	1 137 000	1 147 000	1 165 000	1 229 000	1 258 000	1 206 000
Jeunes reçus en entretien individuel	995 000	1 011 000	1 088 000	1 110 000	1 134 000	1 151 000	1 223 000	1 251 000	1 198 000
Jeunes accueillis pour la première fois	452 000	467 000	515 000	515 000	487 000	507 000	534 000	515 000	462 000
<i>Dont femmes</i>	54 %	52 %	50 %	51 %	52 %	50 %	49 %	49 %	49 %
<i>Dont mineurs</i>	17 %	17 %	15 %	15 %	16 %	16 %	15 %	15 %	15 %
<i>Dont personnes en recherche d'emploi inscrites à Pôle emploi</i>	45 %	44 %	50 %	49 %	47 %	47 %	48 %	44 %	43 %
<i>Dont personnes en recherche d'emploi non inscrites à Pôle emploi</i>	34 %	37 %	34 %	34 %	36 %	37 %	37 %	38 %	39 %

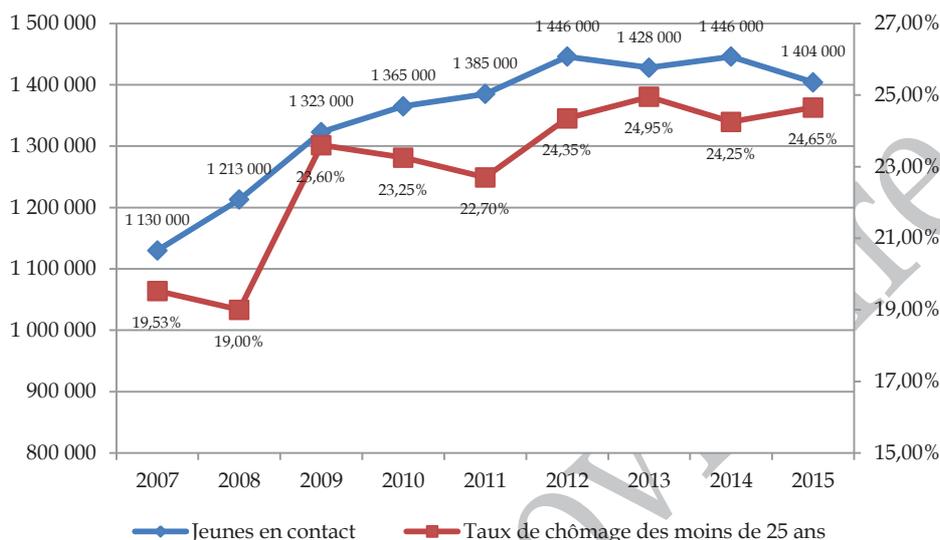
Source : Délégué ministériel aux missions locales, Bilan d'activité des missions locales 2015-2014, avril 2017.

Entre 2007 et 2015, le nombre de jeunes accueillis est passé de 1,1 million à 1,4 million, soit une augmentation de près de 30 %. Une légère diminution a cependant pu être observée entre 2014 et 2015, le nombre de jeunes accueillis passant de 1,45 million à 1,4 million (- 3 %). Ce nombre demeure néanmoins significativement supérieur au nombre moyen des jeunes accueillis entre 2007 et 2011 qui s'élève à un peu moins de 1,3 million.

Cette diminution est essentiellement imputable à une diminution du nombre de jeunes accueillis pour la première fois (462 000 en 2015 contre 515 000 en 2014).

Comme le montre le graphique ci-dessous, l'évolution du nombre de jeunes en contact avec les missions locales est globalement corrélée à l'évolution de la situation du marché de l'emploi des 15-24 ans.

Évolution du nombre de jeunes en contact et du taux de chômage des moins de 25 ans



Source : commission des finances du Sénat, d'après des données Insee

2. Des publics en moyenne faiblement qualifiés et rencontrant des difficultés en matière de logement et de transport

Dans son bilan sur l'activité des missions locales en 2012 et 2013 de juin 2014, la Dares note que la proportion de jeunes peu qualifiés en premier accueil s'élevait à un peu plus d'un tiers du total (35 %) en 2013.

Elle relève cependant une augmentation de la part de jeunes bacheliers dans le total des jeunes en premier accueil (36 % en 2013 contre 32 % en 2011). Le nombre de bacheliers est ainsi passé de 155 000 en 2011 à 192 000 en 2013. Ce phénomène s'est poursuivi en 2015, la part des bacheliers passant à 39 %.

Les jeunes accueillis par les missions locales sont en outre de plus en plus confrontés à des difficultés en matière de logement (seuls 20 % des jeunes en premier accueil disposaient d'un logement autonome contre 23 % en 2009) et de transport (60 % d'entre eux n'ont aucun moyen de transport individuel motorisé).

Profil des jeunes accueillis par les missions locales en 2013

(En pourcentage)

	Hommes	Femmes	Ensemble
Âge au premier accueil			
16 ou 17 ans	17	13	15
De 18 à 21 ans	54	55	55
De 22 à 25 ans	29	32	30
Niveau de formation initiale			
Au moins bac+2 (niveau I, II ou III)	6	10	8
Baccalauréat (niveau IV avec diplôme)	24	31	28
Niveau baccalauréat sans diplôme (niveau IV sans diplôme)	10	10	10
CAP-BEP (niveau V avec diplôme)	19	19	19
Niveau CAP-BEP sans diplôme, sortie de 2 nd e ou 1 ^{re} (niveau V sans diplôme)	15	11	13
Première année CAP-BEP, sortie de 3 ^e (niveau V bis)	17	12	14
Sortie avant la 3 ^e générale (niveau VI)	9	6	8
Type d'hébergement			
Chez les parents	62	51	57
Chez un autre membre de la famille	12	10	11
Logement autonome	14	27	20
Chez des amis	5	6	5
En foyer, en centre d'hébergement et de réinsertion sociale, en hôtel	3	3	3
Sans hébergement, en hébergement nomade	1	1	1
Autres	3	2	3
Situation familiale			
Célibataire	94	85	90
Marié, pacsé, vie maritale	6	14	10
Séparé, divorcé, veuf	0	1	0
Enfants			
Au moins un enfant à charge	3	9	6
Nationalité			
Française	94	93	94
Étranger Union européenne	1	2	1
Étranger hors Union européenne	5	5	5
Zone d'habitation			
Zone urbaine sensible (Zus)	13	12	13
Zone rurale	16	16	16
Hors Zus et zone rurale	71	72	71
Mobilité			
Automobile personnelle	33	33	33
Motocyclette, mobylette ou scooter	9	2	6
Aucun moyen de transport individuel motorisé	58	65	61
Permis B	38	39	38

Source : Dares, L'activité des missions locales en 2012 et 2013, juin 2014

De telles statistiques produites par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) en 2014 sont indispensables pour mesurer l'activité des missions locales au niveau agrégé et constituent un indicateur utile des difficultés de toute nature rencontrées par les jeunes.

Aussi, vos rapporteurs spéciaux considèrent qu'il conviendrait qu'un exercice similaire soit réalisé chaque année à partir des informations remontées par les missions locales, par la Dares, comme cela a été le cas en 2014, ou par les services du nouveau délégué ministériel aux missions locales mis en place en 2016 en remplacement du Conseil national des missions locales (cf. *infra*).

Recommandation n° 1 : afin de mieux mesurer l'activité des missions locales au niveau agrégé, produire une analyse annuelle de celle-ci à partir des informations remontées par les structures sur le modèle du bilan d'activité pour les années 2014 et 2015, établi en 2017.

B. DES RÉSULTATS CONTRASTÉS SELON LES STRUCTURES ET LE PROFIL DES JEUNES ACCOMPAGNÉS MAIS GLOBALEMENT POSITIFS

1. Un taux de sorties positives s'élevant à près de 50 %

En 2015, sur 1,2 million jeunes reçus en entretien individuel, 546 000 ont bénéficié d'au moins une situation professionnelle (46 %).

Selon le rapport de l'Igas précité, « *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. 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* ».

2. Des résultats dépendant du profil des jeunes et de la localisation des structures

Comme le note la Cour des comptes dans un rapport de septembre 2016¹, les résultats enregistrés par les différents dispositifs sont

¹ Cour des comptes, *L'accès des jeunes à l'emploi, septembre 2016*.

étroitement corrélés au niveau de formation des jeunes accueillis. Plus celui-ci est élevé, plus le taux de sortie vers l'emploi l'est également : « *en moyenne il n'est que de 35,9 % pour les jeunes de niveau infra V, contre 52,1 % pour les jeunes de niveau V et au-delà* ».

Par ailleurs, comme le note la Dares dans son étude de 2014 précitée, des disparités régionales importantes existent en matière d'accès à l'emploi : « *dans les six premiers mois de suivi par les missions locales, les taux d'accès à l'emploi les plus élevés sont observés dans le Limousin (36,5 %) ainsi qu'en Basse-Normandie, Champagne-Ardenne et Auvergne où ils dépassent 30 %. Ces taux sont un peu en deçà de la moyenne, entre 21 % et 23 %, en Ile-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Nord-Pas-de-Calais et sont particulièrement faibles dans les Dom (8 % à 14 %, hors Mayotte)* ».

Ces résultats doivent être mis en regard des dispositifs comparables et analysés en tenant compte du profil des jeunes accueillis.

Ainsi, comme le soulignait l'Igas dans son rapport de novembre 2016 précité, « *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* ».

Version provisoire

DEUXIÈME PARTIE UN MODÈLE ORIGINAL À PRÉSERVER ET À MODERNISER

I. UN POSITIONNEMENT SPÉCIFIQUE À CONFORTER

A. L'ACCORD DE PARTENARIAT RENFORCÉ ENTRE PÔLE EMPLOI ET LES MISSIONS LOCALES PROCÈDE EN THÉORIE À UNE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE CES DEUX OPÉRATEURS

Depuis 2006, Pôle emploi et les missions locales, qui participent au service public de l'emploi, articulent leurs actions sur la base d'**un accord cadre de partenariat** renforcé.

L'accord cadre 2015-2017, signé le 10 février 2015, prévoit :

- une complémentarité d'expertises, Pôle emploi devant mettre en œuvre un accompagnement professionnel personnalisé et les missions locales un accompagnement personnalisé socioprofessionnel ;

- la territorialisation et la formalisation du partenariat au sein de projets locaux de coopération ;

- la globalisation de la subvention nationale versée par Pôle emploi aux missions locales à hauteur de 49,1 millions d'euros – cette somme correspondant au financement alloué en 2014 (34,5 millions d'euros) et à la valorisation des 325 ETP correspondant aux 325 agents mis à disposition par Pôle emploi dans les missions locales en 2014 (14,6 millions d'euros) – au titre de la prise en charge par les missions locales d'au moins 150 000 jeunes en projet personnalisé d'accès à l'emploi¹ (PPAE) chaque année.

B. LA MISE EN PLACE D'UN « ACCOMPAGNEMENT INTENSIF JEUNE » PAR PÔLE EMPLOI CRÉE UN RISQUE DE DOUBLON QU'IL CONVIENT D'ÉVITER

En dépit d'une répartition en théorie claire des compétences entre Pôle emploi et les missions locales fixée par l'accord cadre de partenariat, **le développement d'une offre de services spécifique à destination des jeunes par Pôle emploi crée un risque de doublon.**

¹ Les jeunes en PPAE sont des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans inscrits à Pôle emploi et orientés par l'opérateur vers les missions locales pour bénéficier d'un accompagnement spécifique. Le PPAE définit la nature et les caractéristiques de l'emploi recherché, la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu, en tenant compte de la formation, de la qualification, des connaissances et compétences acquises au cours des expériences professionnelles, de la situation personnelle et familiale du demandeur d'emploi et de la situation du marché du travail local. Le PPAE détermine également les actions que Pôle emploi s'engage à mettre en œuvre pour permettre un retour à l'emploi dans les meilleurs délais, ainsi que les actions devant être réalisées par le demandeur d'emploi et leur calendrier : évaluation des compétences, recherche d'emploi, formation, accompagnement, etc.

En effet, à côté de l'accompagnement de droit commun proposé à l'ensemble des demandeurs d'emploi, Pôle emploi a diversifié son offre de service à destination des jeunes qui rencontrent des difficultés récurrentes pour intégrer durablement l'entreprise avec **la mise en place d'un « accompagnement intensif jeune »**.

D'une durée de trois ou six mois, ce dispositif est destiné aux jeunes de moins de 26 ans inscrits à Pôle emploi, rencontrant des difficultés d'insertion sur le marché du travail et ayant un projet précis et réalisable.

Les bénéficiaires ont accès aux services de Pôle emploi (offres d'emploi, information sur les forums emploi et sur les recrutements, etc.) et à des informations sur le tissu économique local.

Ils font en outre l'objet d'un accompagnement par un conseiller dédié. **Environ 700 conseillers dédiés à l'accompagnement intensif des jeunes sont ainsi déployés dans les agences de Pôle emploi.**

Si l'intention sous-tendant la mise en place de ce dispositif par Pôle emploi semble louable, **les publics visés ainsi que les modalités d'accompagnement proposées apparaissent très proches de ceux des missions locales.**

L'expérience de plus de trente ans de ces dernières en matière d'accompagnement des jeunes plaide pour un retour à une répartition plus claire des compétences entre les missions locales et Pôle emploi afin **d'éviter une dispersion des moyens de ce dernier** : Pôle emploi continuant d'accueillir l'ensemble des demandeurs d'emploi et notamment les jeunes n'ayant pas besoin d'un accompagnement spécifique, et les missions locales demeurant chargées de l'accueil des jeunes rencontrant des difficultés particulières.

Recommandation n° 2 : afin d'éviter des doublons entre l'offre de Pôle emploi et celle des missions locales, clarifier la répartition des publics entre ces structures en confiant la prise en charge des jeunes ayant des difficultés particulières d'insertion sur le marché du travail aux seules missions locales.

II. UN FINANCEMENT À SÉCURISER

A. DES DOTATIONS DE L'ÉTAT EN PROGRESSION DEPUIS 2012

Les crédits consacrés au financement des missions locales par l'État sont majoritairement inscrits au sein de la mission « Travail et emploi ». Leur

niveau fait l'objet de débats récurrents lors de l'examen du projet de loi de finances.

Ces crédits, portés par l'action 02 « Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail » du programme 102 « Accès et retour à l'emploi de la mission « Travail et emploi », se répartissent en **deux catégories** :

- **les crédits destinés à l'accompagnement des jeunes bénéficiaire de la Garantie jeunes et des emplois d'avenir.** Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, les crédits consacrés à l'accompagnement des emplois d'avenir ont été augmentés à l'initiative du Parlement à hauteur de 15 millions d'euros, passant de 15 millions d'euros à 30 millions d'euros. Par ailleurs, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, les crédits consacrés à l'accompagnement ont été majorés à hauteur de 10 millions d'euros en AE et en CP. **En 2017, les crédits consacrés à l'accompagnement s'élèveront à 250 millions d'euros en AE et 171 millions d'euros en CP ;**

- **les crédits de fonctionnement.** Les crédits initialement prévus dans le projet de loi de finances pour 2016 s'élevaient à 188,80 millions d'euros en AE et en CP. Ces crédits ont cependant été majorés à hauteur de 2 millions d'euros supplémentaires en AE et en CP. **En 2017, ces crédits s'élèveront à 205 millions d'euros en AE comme en CP.**

Crédits consacrés aux missions locales au sein de la mission « Travail et emploi »

(en millions d'euros)

	LFI 2013		Exécution 2013		LFI 2014		Exécution 2014		LFI 2015		Exécution 2015		LFI 2016		LFI 2017	
	AE=CP	AE	CP	AE=CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Accompagnement des emplois d'avenir	30	26,4	24,42	45	33,3	33,4	30	30	28,71	28,17	15	15	10	10		
Accompagnement des bénéficiaires de la Garantie jeunes	-	-	-	9,9	17,1	12,6	77,4	58,7	57,68	40,44	96	69,4	240	161,6		
Réseau et animation régionale	179,3	188	188,5	188,8	197	196	189	189	204,3	197,4	191	191	205	205		
Total	209,3	215	212,9	243,7	247	242	296	277	290,7	266	302	275	455	376,6		

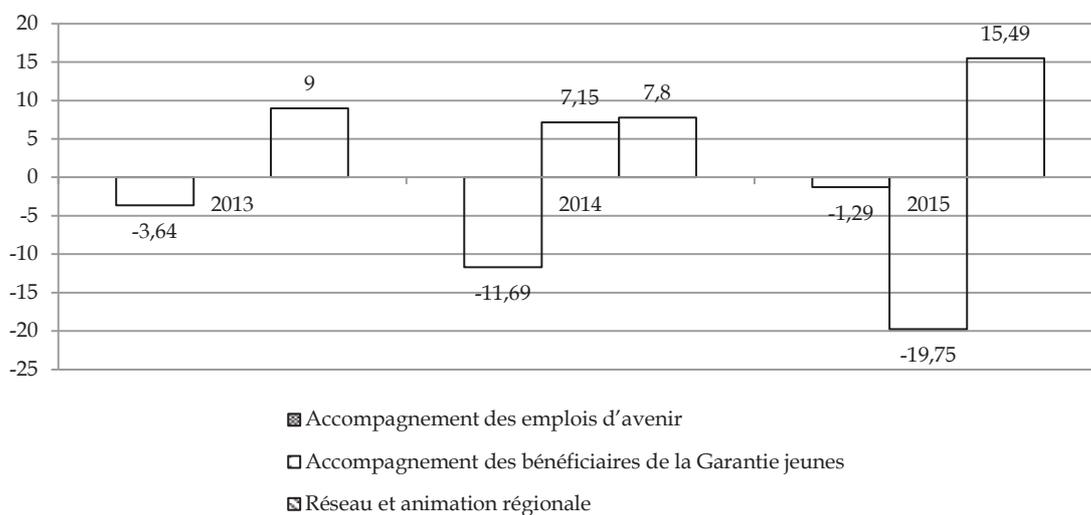
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

L'analyse de l'exécution des crédits consacrés aux missions locales laisse apparaître une **surconsommation s'agissant des crédits consacrés au financement du réseau et de l'animation régionale.** La non prise en compte en loi de finances initiale du montant de crédits effectivement consommés l'année précédente pose la question d'**une sous-budgétisation volontaire.**

En revanche, une sous-consommation récurrente peut être constatée s'agissant de l'accompagnement des emplois d'avenir.

Écarts à la prévision en autorisations d'engagement

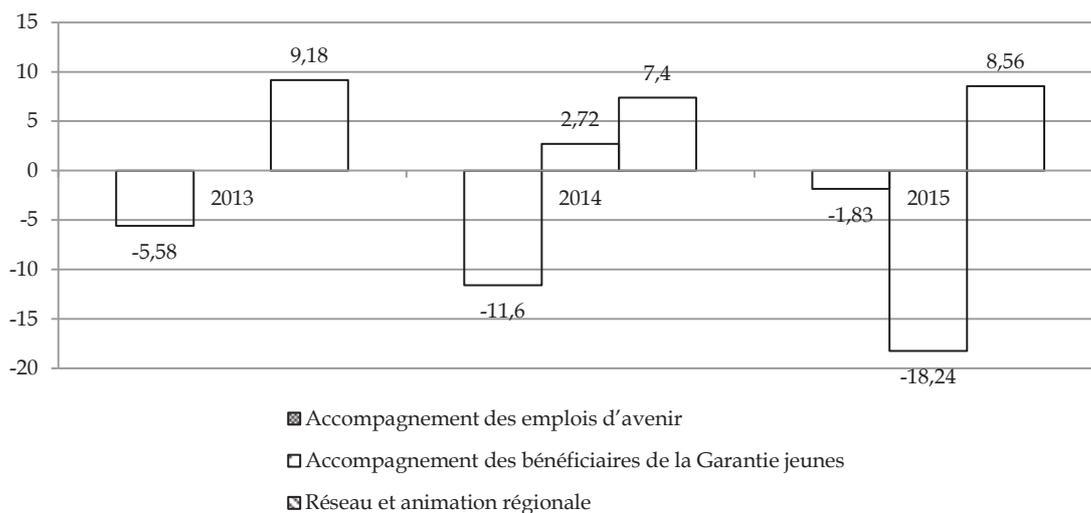
(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

Écarts à la prévision en crédits de paiement

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

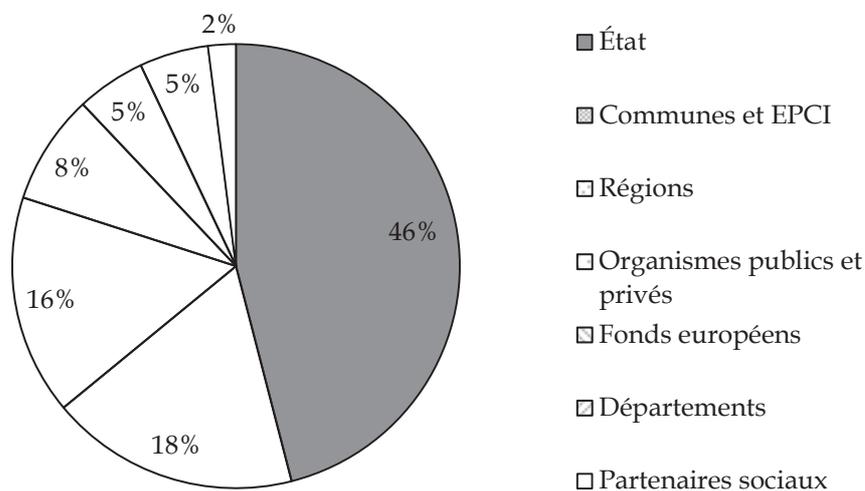
B. DES FINANCEMENTS QUI DEMEURENT CEPENDANT FRAGILES ET VOLATILES

1. Un financement éclaté

En 2015, les ressources des missions locales s'élevaient au total à **640,4 millions d'euros**.

L'État constitue le principal financeur des missions locales (46 % du total des financements), devant les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (18 %) et les régions (16 %).

Répartition des principaux financeurs en 2015



Source : Délégué ministériel aux missions locales, Bilan d'activité des missions locales 2015-2014, avril 2017.

Le financement des missions locales apparaît donc éclaté, faisant intervenir, au total, près d'une dizaine d'acteurs différents.

La part de chaque financeur varie en outre selon les régions, voire selon les structures. Comme le note l'Igas dans son rapport de 2016 précité, « en métropole, deux régions ont une part des subventions en provenance de l'État inférieures à 39 % (Île-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 ».

Au niveau infrarégional, l'Igas souligne que « 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'État 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 ».

2. Une situation financière globalement saine mais laissant apparaître de fortes disparités selon les structures

Les charges des missions locales en 2015 s'élevaient à 657,1 millions d'euros.

Les dépenses de personnel, qui s'élevaient à plus de 456,5 millions d'euros, représentaient une part majoritaire de ce montant (70 %).

Version provisoire

Compte de résultat des missions locales en 2015

Charges	Total	Produits	Total
Marchandises : Achats	2 110 900	Ventes de marchandises	7 394
Marchandises : Variation de stocks	- 2 305	Production vendue : Biens	25 082
Matières premières et autres approvisionnements : achats	3 715 443	Production vendue : Services	2 884 680
Matières premières et autres approvisionnements : variation de stock	352 472	Production stockée	- 2 881
Autres achats et charges externes	110 891 651	Production immobilisée	0
Impôts, taxes et versements assimilés	29 409 618	Produits nets partiels sur opérations à long terme	45 852
Salaires et traitements	322 636 101	Subventions d'exploitation	610 996 753
Charges sociales	133 876 348	Reprises sur dépréciations, sur provisions et amortissements	10 707 194
Dotations aux amortissements et dépréciations	8 176 246	Transferts de charges de personnel et autres transferts de charges	16 964 682
Dotations aux provisions	10 013 588	Cotisations	772 459
Subventions accordées par l'association	2 045 755	Autres produits	6 107 582
Autres charges	8 761 940		
Total charges d'exploitation	631 987 757	Total produits d'exploitation	648 508 797
		Résultat d'exploitation	16 521 040
Déficits transférés	22 461	Excédents transférés	53 744
Total charges financières	551 089	Total produits financiers	1 362 400
Dotations financières aux amortissements, dépréciations et provisions	46 513	Résultat financier	811 311
		Résultat courant avant impôts	17 363 634
Total charges exceptionnelles	10 513 672	Total produits exceptionnels	7 174 663
		Résultat exceptionnel	- 3 339 009
Participation des salariés aux résultats	8 438		
Impôts sur les sociétés	57 861		
Engagements à réaliser sur ressources affectées	13 974 365	Report des ressources non utilisés des exercices antérieurs	9 400 140
Total des charges	657 115 643	Total des produits	666 499 744
		Excédent ou déficit	9 384 101

Source : Délégué ministériel aux missions locales, Bilan d'activité des missions locales 2015-2014, avril 2017.

La situation financière globale des missions locales était excédentaire en 2015, l'écart entre les produits et les charges s'élevant à un peu plus de neuf millions d'euros.

Dans son rapport précité, l'Igas relevait néanmoins qu'en 2016 environ 30 % des missions locales présentaient un niveau de trésorerie ne couvrant pas plus d'un mois d'activité (contre 2,4 mois de dépenses en moyenne en 2014 et 2015).

Elle notait en outre qu'en 2015, **une structure sur quatre était en situation de déficit.**

Au total, selon la mission, *« le risque d'une détérioration de la situation financière du réseau en 2016 paraît élevé ».*

3. Un financement fluctuant

Le risque de détérioration de la situation financière des missions locales tient en partie au caractère fluctuant de leurs ressources.

Ainsi, comme le notait l'Igas dans son rapport de 2016 précité, *les missions locales « souffrent de plusieurs difficultés structurelles qui sont aujourd'hui renforcées sous l'effet du retrait, ou de la menace de retrait, de certains financeurs ».*

En particulier, la mission relevait *« une instabilité chronique des financements des missions locales et un manque de visibilité »* imputable à **deux facteurs** : d'une part, un socle de financement qui n'a pas significativement évolué en dépit de profonds changements qui ont affecté les missions locales ainsi que des financements fléchés vers certains dispositifs, à l'instar de la Garantie jeunes, dont la dynamique *« peine à entrer en adéquation avec l'évolution des charges des missions locales »* et, d'autre part, **un retrait de certains financeurs, en particulier de collectivités territoriales, en lien avec la diminution des dotations de l'État.** L'Union nationale des missions locales (UNML) a ainsi indiqué à vos rapporteurs spéciaux que des diminutions des subventions régionales pouvant aller jusqu'à 10 % pouvaient être constatées dans certaines régions (Île-de-France, Rhône-Alpes, etc.), nécessitant d'envisager une diminution du nombre d'emplois dans les structures concernées.

La mise en place d'**une conférence des financeurs** à la fin de l'année 2016 devrait permettre une **meilleure coordination de ces derniers.**

Il conviendrait de **poursuivre cette logique en mettant en place de telles structures au niveau local**, les évolutions constatées au niveau national pouvant masquer d'importantes disparités sur le terrain.

Recommandation n° 3 : pour permettre une meilleure coordination entre les différents financeurs des missions locales, mettre en place des conférences locales des financeurs, sur le modèle de ce qui existe au niveau national.

Les ressources des missions locales sont également dépendantes des crédits dont elles bénéficient au titre des dispositifs nationaux dont elles assurent le portage.

Ainsi, dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 7 avril 2011, les missions locales ont perçu 105 millions d'euros versés par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels au titre de l'accompagnement des jeunes en situation de décrochage. **La non-reconduction de ce dispositif s'est logiquement traduite par une diminution des ressources des missions locales.**

De même, **les crédits consacrés à l'accompagnement des emplois d'avenir sont passés de 30 millions d'euros en 2013 à 10 millions d'euros en 2017, soit une diminution de 20 millions d'euros.**

Enfin, le schéma de versement des subventions liées à la mise en œuvre de la Garantie jeunes par les missions locales apparaît inadapté.

Une partie de ces aides fait l'objet d'un cofinancement par le fonds social européen (FSE) et l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) à hauteur de 55 millions d'euros en 2017. Ce cofinancement ne concerne que les régions éligibles à l'IEJ, c'est-à-dire celles dont le taux de chômage des jeunes était supérieur à 25 % au 31 décembre 2012.

Il s'établit sur la base d'un forfait de 3 600 euros par jeune (dont 1 600 euros pour l'accompagnement et 2 000 euros pour l'allocation). Les crédits européens prennent en charge 91,89 % de ce forfait soit 3 308 euros par jeune.

Sur les 1 600 euros liés à l'accompagnement, une avance de 70 % pour les missions locales entrant dans le dispositif (vague 7) et de 50 % pour les autres (vagues 1 à 6) est versée à la signature de la convention entre les services de l'État et la mission locale. Le versement du solde est conditionné à la réalisation d'objectifs quantitatifs, qualitatifs et au respect des obligations de *reporting* par les missions locales.

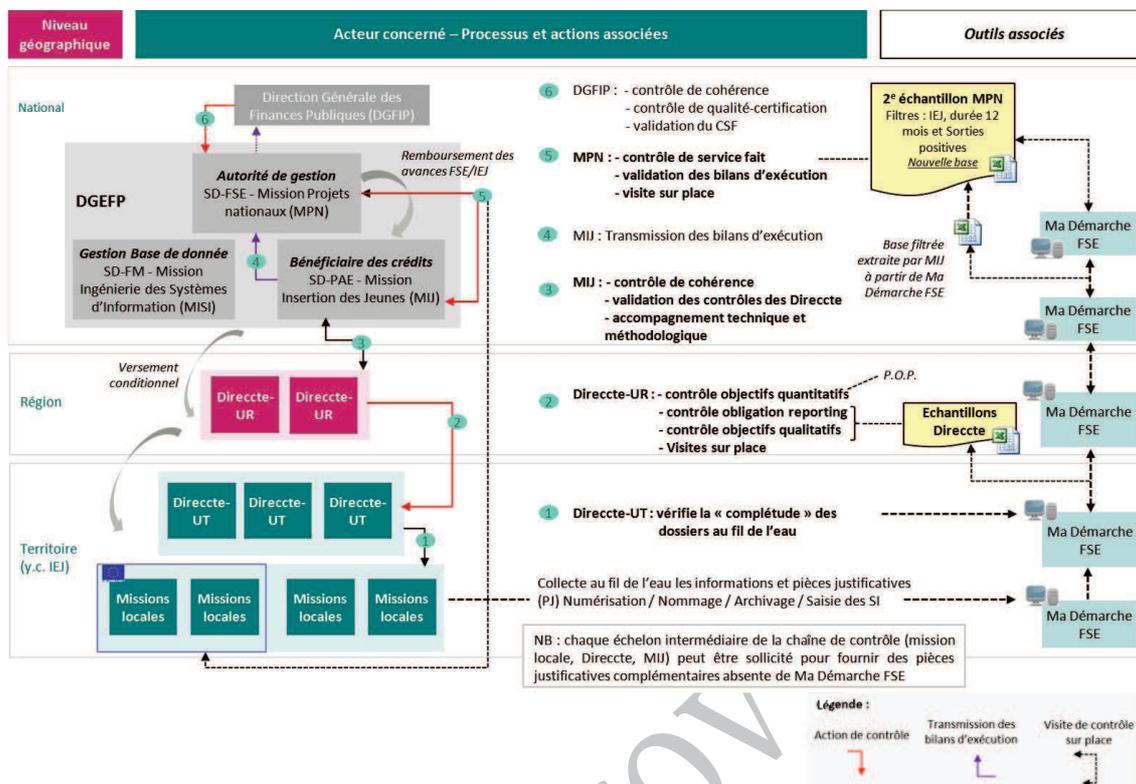
Modalités de versement des crédits d'accompagnement de la Garantie jeunes

	Signature de la convention (année n)	1 ^{er} trimestre n+1	4 ^e trimestre n+1
Mission locale entrant dans le dispositif (vague 7)	Versement d'une avance de 70 %	Versement du solde	
		Part fixe de 80 % liée au nombre de jeunes effectivement entrés dans le dispositif	Part variable de 20 % liée à l'atteinte des objectifs qualitatifs
Mission locale déjà entrée dans le dispositif (vagues 1 à 6)	Versement d'une avance de 50 %	Versement du solde	
		Part fixe de 80 % liée au nombre de jeunes effectivement entrés dans le dispositif	Part variable de 20 % liée à l'atteinte des objectifs qualitatifs

Source : commission des finances du Sénat

Des contrôles des pièces justificatives et des informations renseignées par les missions locales sont réalisés par les services de l'État selon les modalités figurant dans le schéma *infra*.

Processus de contrôle des services de l'État



Source : Note DGEFP du 31 juillet 2015 relative au processus de contrôle et de gestion de la Garantie jeunes pour 2015

Or, d'une part, les objectifs quantitatifs peuvent être surévalués et, d'autre part, les critères de performance retenus apparaissent excessifs (taux de sortie positive de 100 %).

Ainsi, comme l'a indiqué l'UNML à vos rapporteurs spéciaux, ce mode de financement fait craindre aux missions locales une « perte financière sèche », alors qu'elles mobilisent les moyens à hauteur des financements attendus dès le premier jour d'entrée du jeune dans le dispositif. Selon la mission locale de Paris, sur les 1 600 euros de crédits d'accompagnement, seuls 70 % sont effectivement perçus par la structure.

Il apparaît par conséquent nécessaire de fixer des cibles plus réalistes, telles que des taux de sortie positive de 70 % à 80 %, comme le suggère l'Igas.

Recommandation n° 4 : afin de sécuriser les financements liés à la mise en œuvre de la Garantie jeunes, fixer des objectifs qualitatifs plus réalistes.

III. LA MISE EN ŒUVRE DE LA NOUVELLE CONVENTION PLURIANNUELLE D'OBJECTIFS DOIT PERMETTRE UN SUIVI PLUS EFFICACE DE LA PERFORMANCE

A. LA CONVENTION PLURIANNUELLE D'OBJECTIF : UN OUTIL PERMETTANT THÉORIQUEMENT UN SUIVI FIN DE L'ACTIVITÉ DES MISSIONS LOCALES

L'article L. 5314-2 du code du travail prévoit une évaluation de l'action des missions locales ainsi que la mise en place d'un pilotage par la performance : « *les résultats obtenus par les missions locales en termes d'insertion professionnelle et sociale, ainsi que la qualité de l'accueil, de l'information, de l'orientation et de l'accompagnement qu'elles procurent aux jeunes sont évalués dans des conditions qui sont fixées par convention avec l'État, la région et les autres collectivités territoriales qui les financent* ».

Mises en place à partir de 2008 en remplacement des conventions annuelles, **les conventions pluriannuelles d'objectifs** passées entre l'État et les missions locales définissent une cinquantaine d'indicateurs et de ratios (cf. annexe) permettant de mesurer et d'évaluer leur action (nombre de jeunes accueillis pour la première fois, nombre total d'ETP, nombre et taux de jeunes sortis en emploi durable, etc.).

En particulier, la convention pluriannuelle d'objectifs 2015-2018 définit **treize ratios de performance** destinés à aider les services de l'État à conduire le dialogue de gestion, déterminer le plan d'action annuel de chaque mission locale et négocier des objectifs qualitatifs et quantitatifs.

Les ratios de performance prévus dans la convention pluriannuelle d'objectifs 2015-2018

La convention pluriannuelle 2015-2018 prévoit l'existence de **treize ratios de performance déclinés en cinq objectifs** :

1. Mesurer la couverture territoriale à partir des données fournies par l'Insee (éclairage de contexte)

- ratio 1 : nombre de jeunes en contact / jeunes 16-25 ans actifs non occupés présents sur le territoire couvert par la mission locale ;

- ratio 4 : nombre de jeunes en demande d'insertion (JDI) / jeunes 16-25 ans actifs non occupés présents sur le territoire couvert par la mission locale.

2. Mesurer la mobilisation du 1^{er} niveau de service : « l'accueil » (accueil)

- ratio 2 : progression du nombre de jeunes accueillis pour la 1^{ère} fois en mission locale (N/N-1).

3. Mesurer la mobilisation du 2^e niveau de service : « l'entretien de diagnostic approfondi » (accueil et accompagnement des jeunes vers l'emploi ou la formation)

- ratio 3 : Le nombre de jeunes ayant eu un entretien de diagnostic approfondi / le nombre de jeunes en 1^{er} accueil ;

- ratio 6 : Le nombre de jeunes ayant eu un entretien de diagnostic approfondi / le nombre de jeunes entrés en parcours d'accompagnement contractualisé.

4. Mesurer le parcours d'accompagnement contractualisé (l'accompagnement vers et dans l'emploi ou la formation)

- ratio 5 : nombre de jeunes entrés en parcours d'accompagnement contractualisé / le nombre de jeunes en contact en mission locale ;

- ratio 7 : nombre de jeunes présents en parcours contractualisé d'accompagnement en parcours national / le nombre de JDI ;

- ratio 9 : nombre de jeunes ayant démarré au moins une situation emploi, formation ou apprentissage / le nombre de jeunes en première année d'accompagnement contractualisé (en parcours national) ;

- ratio 8 : taux de jeunes en parcours d'accompagnement sans proposition depuis plus de trois mois (hors situation emploi ou formation) ;

- ratio 10 : nombre de jeunes en situation emploi / le nombre de jeunes sortis de parcours d'accompagnement contractualisé (en parcours national) ;

- ratio 11 : taux de jeunes sortis de parcours d'accompagnement sans solution connue.

5. Mesurer l'efficacité des ressources dédiées à l'accompagnement des jeunes

- ratio 12 : Nombre d'ETP consacrés à l'accompagnement / nombre d'ETP total ;

- ratio 13 : Nombre de jeunes accompagnés / nombre d'ETP consacrés à l'accompagnement.

Pour autant, **si les obligations de reporting des missions locales, via le système d'information « I-milo » auquel ont accès les DIRECCTE et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, sont importantes, l'utilisation faite de ces données demeure à ce jour limitée.**

L'évaluation de l'action des missions locales repose ainsi théoriquement sur :

- la rédaction par le Conseil national des missions locales d'un rapport annuel ;

- des études menées par la Dares sur plusieurs aspects de leur activité : nombre et caractéristiques de jeunes suivis, action auprès de certains publics spécifiques, devenir des jeunes, etc. ;

- les évaluations réalisées par la Dares sur plusieurs dispositifs : emplois d'avenir, contrats aidés, Garantie jeunes, etc. ;

- les éventuelles missions de contrôles réalisées par des corps d'inspection ou la Cour des comptes.

Pour autant, comme le relève la Cour des comptes dans son rapport de septembre 2016 précité, « *les indicateurs de performance suivis dans le cadre du budget de l'État sont lacunaires et ne permettent pas de mesurer*

l'efficacité des dispositifs d'accompagnement en mission locale », alors que les outils qui permettraient de mieux appréhender l'activité et les résultats enregistrés par ces structures existent et pourraient faire l'objet d'une analyse annuelle beaucoup plus approfondie.

C'est pourquoi **il conviendrait que les treize ratios de gestion de la nouvelle convention pluriannuelle d'objectifs fassent l'objet d'une analyse systématique dans les bilans d'activité publiés chaque année par le délégué ministériel aux missions locales ainsi que dans les documents budgétaires transmis au Parlement.**

B. UNE BUDGÉTISATION PAR LA PERFORMANCE À CONSTRUIRE

Dans le prolongement de l'article L. 5314-2 du code du travail précité qui prévoit que les financements accordés aux missions locales tiennent compte des résultats enregistrés par ces dernières, l'instruction relative à la mise en œuvre de la nouvelle **convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) 2015-2018** entre l'État et les missions locales stipule que *« l'exercice des dialogues de gestion pourra amener les services de l'État à ajuster, à la hausse ou à la baisse, les crédits alloués aux missions locales. Cet exercice doit permettre des rééquilibrages tant des objectifs que des moyens qui pourront faire l'objet d'une variation pouvant s'élever jusqu'à 10 % sur la durée totale de la convention »*.

Dans les faits, ces données étant peu exploitées, elles ne permettent pas la mise en place d'une véritable budgétisation par la performance, ni au niveau national, ni au niveau local.

La mise en place d'un pilotage par la performance, ainsi que le prévoient l'article L. 5314-2 du code du travail et la convention pluriannuelle d'objectifs 2015-2018, se traduirait en outre par une **répartition plus efficace des différentes subventions**, en permettant, par exemple, aux missions locales dont les publics rencontrent le plus de difficultés ou enregistrant des résultats particulièrement positifs au regard des publics accueillis, de bénéficier de moyens supplémentaires.

Par ailleurs, au cours des auditions qu'ils ont réalisées, il a été indiqué à vos rapporteurs spéciaux que **le système d'information « I-milo » ne permettait pas de produire en temps réel les indicateurs de suivi prévus par la convention pluriannuelle d'objectifs**. Il apparaît par conséquent nécessaire de prévoir une évolution de celui-ci. Il pourrait en particulier être envisagé que ce nouvel outil puisse **produire des indicateurs synthétiques à partir des informations renseignées par les missions locales**.

Recommandation n° 5 : afin de mettre en place un véritable pilotage par la performance, utiliser les treize ratios de performance de la convention pluriannuelle d'objectifs comme indicateurs de référence pour la modulation des crédits dont bénéficient chaque structure.

Recommandation n° 6 : envisager une évolution du système d'information « I-milo » permettant la construction en temps réel d'indicateurs synthétiques sur la base des informations renseignées par les missions locales.

IV. DES OBLIGATIONS ADMINISTRATIVES LIÉES À LA GARANTIE JEUNES À ASSOULIR

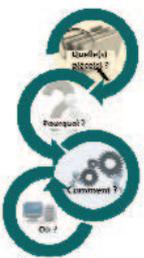
L'ensemble des personnes entendues par vos rapporteurs spéciaux ont indiqué que **les formalités administratives liées à la mise en œuvre de la Garantie jeunes étaient excessives et à l'origine d'une embolie du travail des conseillers des missions locales.**

Dans une enquête de juin 2016, l'Union nationale des missions locales rappelle ainsi que **la constitution du dossier préalable à l'entrée nécessitait la production de 14 pièces justificatives, dont 11 étaient considérées comme difficiles à réunir par la plupart des missions locales, en particulier la pièce d'identité et l'attestation de domicile de la personne hébergeant le jeune ou encore l'avis d'imposition des parents. Les difficultés liées à la production des documents peuvent constituer un frein à l'entrée des jeunes dans le dispositif.**

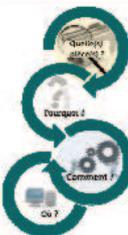
Les pièces destinées au suivi des périodes de mise en situation en milieu professionnel et des contrats de travail (renseignement du nombre d'heures travaillées dans « I-milo » et dans l'espace « ma démarche FSE » en parallèle, signature des bilans par le jeune et l'employeur) **devant être produites par les missions locales durant la phase d'accompagnement ne semblent en outre pas adaptées**, alors qu'elles mobilisent une part importante du temps des conseillers. **Ces derniers ne parviennent pas toujours à obtenir la signature des employeurs qui considèrent ces formalités comme une source de lourdeur administrative.** De même, les jeunes en fin d'accompagnement et ayant décroché un emploi ne perçoivent pas toujours la nécessité de remplir ces documents alors qu'ils ne peuvent plus prétendre à l'allocation.

Récapitulatif des pièces justificatives à conserver pour chaque jeune entré en Garantie jeunes depuis le 1^{er} janvier 2015

1. Pièces à l'entrée du jeune

	1. Décision administrative d'entrée du jeune dans la GJ / au choix : -- soit le relevé de décision de la commission -- soit le procès-verbal de la commission d'attribution de suivi -- soit la décision administrative d'entrée Cette pièce permet de justifier de l'entrée du jeune dans la Garantie jeunes. AAAAMMJU-NOM-P-DA.pdf	2. Contrat d'engagements réciproques (Cerfa) GJ (cf. modèle en annexe) Cette pièce permet de justifier la qualité de NEET du jeune à son entrée dans la Garantie jeunes. AAAAMMJU-NOM-P-Cerfa.pdf	3. Pièce d'identité - pour un jeune de nationalité française : CNI ou passeport - pour un jeune de nationalité étrangère : carte ou titre de séjour Cette pièce permet de justifier l'âge du jeune à son entrée dans la Garantie jeunes. AAAAMMJU-NOM-P-Identité.pdf	4. Justificatif de domicile¹ - soit le dernier avis d'imposition ou de non-imposition au nom du jeune ou tout autre justificatif de domicile ² au nom du jeune (facture, quittance de loyer...) - soit, en cas d'hébergement par un tiers, un justificatif de domicile au nom de l'hébergeant + la photocopie de la CNI de l'hébergeant + une attestation d'hébergement. Cette pièce permet de justifier l'éligibilité géographique du jeune (territoire éligible à l'IEJ ou non). AAAAMMJU-NOM-P-Hébergement.pdf
La date AAAAMMJU correspond à la date de signature du CERFA. Elle est suivie du nom de famille du jeune (NOM) et de l'initiale de son prénom (P). Le nom du document se termine par les initiales du type de document (DA = décision administrative) *Attention : s'il s'agit du relevé de décision ou du PV de la commission, ce document doit être enregistré pour chaque jeune entré en Garantie jeunes. Serveur ou support local PUIS interface réplique « Ma-Démarche-FSE »				

2. Pièces attestant de la réalité de l'accompagnement par la mission locale



Les 3 fiches de progression, complétées à 3 phases de l'accompagnement (à l'entrée, à mi-parcours et à la sortie) :

- compétences sociales
- compétences clés
- compétences professionnelles (cf. modèles en annexe)

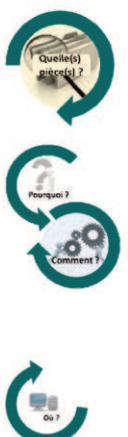
Ces pièces permettent de justifier de l'effectivité de l'accompagnement du jeune dans le cadre de la Garantie jeunes.

AAAAMMJU-NOM-P-FP.pdf

La date AAAAMMJU correspond à la date de signature du CERFA. Elle est suivie du nom de famille du jeune et des initiales de son prénom (P). Le nom du document se termine par les initiales du type de document (FP=fiche de progression). La liasse des 9 fiches est scannée et enregistrée dans un fichier PDF unique.

Serveur ou support local PUIS interface réplique « Ma-Démarche-FSE »

3. Pièces justifiant la sortie positive du jeune

	Si le jeune est en emploi Attestation de l'employeur prouvant que le jeune est toujours en emploi à la sortie du dispositif (cf. modèle en annexe) Contrat de travail ou fiche de paie AAAAMMJU-NOM-P-SORTIE-EMPLOI.PDF	Si le jeune est en formation continue Attestation de l'organisme de formation prouvant que le jeune est toujours en formation à la sortie du dispositif (cf. modèle en annexe) Attestation d'inscription à un OF, contrat ou convention de formation AAAAMMJU-NOM-P-SORTIE-FC.PDF	Si le jeune est en formation initiale Attestation de l'établissement prouvant que le jeune est toujours en formation à la sortie du dispositif (cf. modèle en annexe) Attestation d'inscription dans un établissement scolaire ou contrat d'apprentissage AAAAMMJU-NOM-P-SORTIE-FI.PDF	Si le jeune a créé une entreprise Récépissé de dépôt du dossier de création d'entreprise (fourni à l'issue des formalités de demande d'immatriculation) Numéro SIREN AAAAMMJU-NOM-P-SORTIE-CE.PDF	Si le jeune n'est ni en situation d'emploi, ni de formation, ni de création d'entreprise mais s'il a effectué 80 jours³ de situation professionnelle pendant son parcours d'accompagnement Tous les contrats/conventions justifiant les expériences professionnelles : Cerfa PMSMP et/ou contrat(s) de travail Tous les bilans de mises en situation professionnelle et leurs annexes (cf. modèles en annexe) Tableau récapitulatif listant chaque expérience professionnelle et sa durée pour justifier un cumul des 80 jours de mise de situation professionnelle. AAAAMMJU-NOM-P-SORTIE-80JRS.PDF
Ces pièces permettent de justifier que le jeune est en sortie "positive" à la fin de l'accompagnement.					
La date AAAAMMJU correspond à la date de signature du CERFA. Elle est suivie du nom de famille du jeune et des initiales de son prénom (P). Le nom du document se termine par les initiales du type de document relatif à la sortie "positive" considérée (exemple : SORTIE-FQ : sortie en formation qualifiante). La date AAAAMMJU correspond à la date de signature du CERFA. Elle est suivie du nom de famille du jeune et des initiales de son prénom (P). Le nom du document se termine par les initiales du type de document relatif à la sortie "positive" considérée (SORTIE-80 JOURS). Tous les documents listés dans la colonne "quoi ?" doivent être scannés et enregistrés sous le même nom. Serveur ou support local PUIS interface réplique « Ma-Démarche-FSE »					

Source : Note DGEFP du 31 juillet 2015 relative au processus de contrôle et de gestion de la Garantie jeunes pour 2015

Selon l'Union nationale des missions locales, les tâches administratives liées à la Garantie jeunes mobiliseraient ainsi 0,6 ETP par cohorte de 100 jeunes et 50 % du temps dédié à la Garantie jeunes serait consacré à la charge administrative.

Si un suivi de l'activité des missions locales dans le cadre de la mise en œuvre de la Garantie jeunes apparaît indispensable, il

conviendrait d'alléger et de simplifier les procédures, alors que la généralisation de ce dispositif est effective depuis le 1^{er} janvier 2017.

L'instruction du 19 janvier 2017 précitée prévoit différentes mesures de simplification qui semblent aller dans le bon sens, en particulier :

- la décision d'entrée en Garantie jeunes ne dépend plus d'une commission mais de la seule mission locale ;

- la possibilité d'engager l'accompagnement des jeunes ne réunissant pas l'ensemble des justificatifs à l'entrée ;

- la possibilité de prendre en compte l'adresse de la mission locale prescriptrice comme justificatif de domicile du jeune.

Des allègements supplémentaires pourraient être envisagés tels que l'allègement des obligations en matière de *reporting* en cours d'accompagnement ou encore la redéfinition de la sortie positive.

Leur mise en œuvre ne peut cependant avoir lieu que dans le cadre de discussions avec la Commission européenne.

V. UNE RATIONALISATION DU RÉSEAU À POURSUIVRE

A. UN NIVEAU RÉGIONAL À RENFORCER

L'ancrage des missions locales dans leur territoire leur permet d'adapter leur offre au plus près des besoins locaux. Il constitue, à cet égard, un indéniable atout qu'il convient de s'efforcer de maintenir.

Pour autant, un grand nombre de structures ne signifie pas, d'une part, que la répartition des structures est optimale, certains départements peuvent ainsi apparaître sur-dotés, alors que d'autres, à l'inverse, sont faiblement couverts, et, d'autre part, qu'une répartition plus efficiente des fonctions n'est pas possible.

Un effort de rationalisation du réseau est certes intervenu à partir de 2009 avec le lancement d'un processus de fusion entre les PAIO et les missions locales. Ce processus est désormais achevé.

Évolution du réseau des missions locales et des PAIO

	Missions locales	PAIO
2009/2010	431	49
2011	449	11
2012	453	8
2013	446	1
2015	445	0

Source : réponse au questionnaire de vos rapporteurs spéciaux

À titre d'exemple, la mission locale de Paris résulte de la fusion de cinq missions locales intervenue en 2012. Ce regroupement s'est notamment traduit par **la mutualisation de certaines fonctions telles que la direction, le conseil d'administration, certaines tâches de gestion ou encore au niveau des prestations.**

Par ailleurs, des actions ont été menées pour améliorer le taux de couverture des communes. Dans une étude d'octobre 2011, la Dares relevait ainsi que 300 petites communes sur les 36 000 en métropole ne se déclaraient couvertes par aucune mission locale, à l'inverse, 486 communes se déclaraient couvertes par deux missions locales (notamment en Rhône-Alpes) et 84 communes se déclaraient couvertes par trois missions locales. **Le rattachement des communes non couvertes aux missions locales existantes a par conséquent été proposé.**

Vos rapporteurs spéciaux préconisent cependant la poursuite de la rationalisation du réseau des missions locales.

Tout d'abord, les lois du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles devraient conduire à **un nouvel aménagement du réseau des missions locales par des fusions de structures ou reconfigurations en tenant compte du périmètre des métropoles et intercommunalités.**

Il pourrait également être envisagé de **mutualiser les moyens du réseau.** Ainsi, au cours des auditions réalisées par vos rapporteurs spéciaux, la notion de « **taille critique** » a été régulièrement évoquée. **En effet, pour l'exercice de missions de plus en plus nombreuses et complexes, le maintien de petites structures ne semble pas la solution la plus efficiente.**

Certaines fonctions de gestion, telles que les finances, les ressources humaines, l'immobilier, les achats ou encore l'ingénierie pédagogique pourraient en outre être regroupées au niveau régional.

B. UNE CLARIFICATION DE LA GOUVERNANCE NATIONALE ET RÉGIONALE À POURSUIVRE

1. Une gouvernance nationale récemment réformée dont il convient de préciser encore les contours

Au niveau national, l'animation et la représentation du réseau des missions locales ont longtemps été assurées par **deux instances : le Conseil national des missions locales (CNML) et l'Union nationale des missions locales (UNML)**.

Le Conseil national des missions locales a été créé en 1990. Placé auprès du Premier ministre, il réunissait, sous la présidence d'un élu, président de mission locale, des représentants des ministères compétents en matière d'insertion professionnelle et sociale des jeunes, de conseils régionaux et départementaux et des présidents de missions locales. Ses attributions étaient fixées aux articles R. 5314-1 à 4 du code du travail :

- formuler toutes recommandations sur les conditions de mise en œuvre par les missions locales et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation du droit à l'accompagnement vers l'emploi et du contrat d'insertion dans la vie sociale ;

- délibérer sur les propositions d'orientation du programme national d'animation et d'évaluation du réseau des missions locales. Il s'appuyait sur la contribution des organismes et associations œuvrant pour l'animation du réseau des missions locales au niveau régional et favorise la coordination de leurs activités ;

- constituer un lieu d'échange et de mutualisation des bonnes pratiques développées au sein du réseau.

Il pouvait en outre être consulté par le Gouvernement sur toute question relative à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Enfin, le CNML était tenu d'examiner, chaque année, un bilan général d'activité et devait formuler toutes propositions sur les orientations du programme national d'animation et d'évaluation du réseau des missions locales.

L'Union nationale des missions locales a été créée en 2003. Elle vise, d'une part, à assurer la représentation du réseau, auprès des pouvoirs publics nationaux et européens notamment et, d'autre part, à être le syndicat d'employeurs de la branche des missions locales, des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et d'autres organismes d'insertion.

Enfin, **l'association nationale des directeurs de mission locale (ANDML)** constitue un lieu d'échanges, d'études et de propositions sur le travail des missions locales, leur organisation et leur évolution, ainsi que, plus généralement, sur les politiques d'insertion des jeunes et leur mise en œuvre.

Faute de moyens suffisants peut-être, le CNML n'était pas identifié par les missions locales comme une véritable tête de réseau. De même, le CNML n'a pas été en mesure d'établir des rapports d'activité et financier pour les années 2014 et 2015 avant le premier trimestre de l'année 2017.

Aussi, il n'est pas surprenant que, lors des auditions qu'ils ont effectuées, de nombreuses personnes aient indiqué ne pas comprendre la répartition des compétences entre le Conseil national des missions locales et l'Union nationale des missions locales, les attributions de cette dernière ne se limitant plus à la seule représentation syndicale des employeurs de la branche des missions locales et des PAIO.

La création d'un délégué ministériel aux missions locales par un décret du 12 octobre 2016¹ en remplacement du Conseil national des missions locales constitue une occasion de clarifier la répartition des compétences entre le délégué interministériel d'un côté et l'Union nationale des missions locales de l'autre.

Gouvernance des missions locales telle qu'issue du décret du 12 octobre 2016



Source : Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

¹ 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.

Placé auprès du secrétaire général des ministères sociaux, le délégué ministériel aux missions locales est chargé des **sept missions principales** :

- définir et mettre en œuvre le programme national d'animation et d'évaluation du réseau des missions locales, après approbation des présidents des associations œuvrant pour l'animation des missions locales au niveau régional réunis en conférence ;

- réunir, au moins une fois par an, les représentants au niveau national des financeurs des missions locales ;

- participer à l'élaboration des accords et conventions nationales impliquant le réseau des missions locales ;

- coordonner les échanges entre le réseau des missions locales et les pouvoirs publics notamment sur les conditions de mise en œuvre des politiques d'insertion et d'emploi des jeunes ;

- développer et organiser la capitalisation ainsi que la diffusion au sein du réseau des bonnes pratiques et les innovations menées par les missions locales pour répondre aux besoins des jeunes ;

- veiller à l'adaptation du système d'information des missions locales à leurs besoins, assurer son pilotage stratégique et définir les actions d'accompagnement nécessaires à sa bonne utilisation ;

- élaborer le bilan annuel d'activité du réseau des missions locales en lien avec l'Union nationale des missions locales.

La représentation du réseau, qui ne figure pas dans les attributions du nouveau délégué ministériel, devrait ainsi revenir exclusivement à l'UNML, laquelle devra conjuguer cette mission avec son rôle de syndicat d'employeur des missions locales.

Vos rapporteurs spéciaux jugent indispensable maintenir les moyens, notamment humains, alloués au nouveau délégué ministériel aux missions locales afin de pouvoir réellement exercer l'ensemble des missions qui lui sont assignées.

2. Un rôle des associations régionales des missions locales (ARML) à préciser

La réforme de la gouvernance nationale du réseau des missions locales entamée avec le décret du 12 octobre 2016 précité doit s'accompagner **d'une redéfinition des missions des associations régionales des missions locales (ARML) afin d'en renforcer le rôle d'animation.**

À l'heure actuelle, les ARML rassemblent les présidents des missions locales et leur action consiste principalement à assurer la représentation du réseau auprès des partenaires et financeurs régionaux.

Il conviendrait par conséquent de clarifier le rôle des ARML en leur confiant expressément certaines tâches telles que l'assistance au *reporting*, la réalisation de formations à destination des directeurs et des personnels, la diffusion de bonnes pratiques ou encore l'accompagnement sur certaines problématiques spécifiques¹.

Dans une perspective de mutualisation au niveau régional, les ARML pourraient également se voir confier certaines fonctions, actuellement exercées par chaque mission locale.

Recommandation n° 7 : afin de rationaliser le maillage territorial des missions locales, renforcer les compétences des ARML en leur confiant, par exemple, certaines missions support.

¹ Igas, *Rapport sur le modèle économique des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, novembre 2016.

EXAMEN EN COMMISSION

Version provisoire

Version provisoire

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Cabinet de Mme Myriam El Khomri, ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

- Mme Mathilde Tournier, conseillère budgétaire ;
- Mme Sophia Agoumi, conseillère service public de l'emploi ;
- Mme Céline Jaeggy-Roulmann, conseillère politiques de l'emploi.

Délégation générale à l'emploi et la formation professionnelle

- Mme Florence Gelot, chef de mission « Accès des jeunes à l'emploi ».

Conseil national des missions locales

- M. Jean-Marc Seijo-Lopez, secrétaire général ;
- M. Jean-Pierre Munich, directeur de la mission locale d'insertion départementale rurale de l'Aude ;
- M. Lilian Ah-Von, conseiller du président.

Union nationale des missions locales

- M. Jean-Patrick Gille, député d'Indre-et-Loire, président ;
- M. Serge Kroichvili, délégué général.

Association régionale des missions locales d'Île-de-France (déplacement)

- Mme Anne Becquet, déléguée générale.

Mission locale de Paris (déplacement)

- Mme Maïté Errecart, présidente ;
- M. Thierry Jarlet, directeur.

Version provisoire

ANNEXE

Indicateurs de la convention pluriannuelle d'objectifs 2015-2018

Axe	N° indicateur	Intitulé de l'indicateur CPO	
Éclairage contexte	0.1	Nombre de jeunes 16-25 ans actifs non occupés présents sur le territoire	
	0.2	Nombre de jeunes demandeurs d'emploi en fin de mois de 16-25 ans présents sur le territoire	
Accueil	1	Ratio 1: Nombre de jeunes en contact / Jeunes 16-25 ans actifs non occupés présents sur le territoire couvert par la mission locale (données Insee)	
	2	Ratio 2 : Nombre de jeunes accueillis pour la 1 ^{ère} fois en mission locale (N/N-1)	
	2.1	Dont nombre et taux de jeunes ayant eu un diagnostic approfondi (= niveau 2 du CEP)	
	nouveau	Ratio 3: Le nombre de jeunes ayant eu un entretien de diagnostic approfondi / le nombre de jeunes en 1 ^{er} accueil (indicateur TBB n°2+n°2.1)	
	2.2	Dont nombre et taux de jeunes orientés vers autres opérateurs ou autres dispositifs (exemple : Epide, E2C, SMA, Service civique...)	
JDI	2.bis.1	Nombre de jeunes en demande d'insertion (JDI) La notion de Jeune en demande d'insertion doit être redéfinie au cours de l'année 2016	
	2.bis.2	Ratio 4: Nombre de jeunes JDI / Jeunes 16-25 ans actifs non occupés présents sur le territoire couvert par la mission locale (données Insee)	
Accompagnement jeunes vers l'emploi ou la formation	3	Nombre de jeunes entrés en accompagnement contractualisé (national ou renforcé / régional et local ou projet)	
	3.bis	Ratio 5: Nombre de jeunes entrés en parcours d'accompagnement contractualisé/ nombre de jeunes en contact en mission locale	
	nouveau	Ratio 6: Le nombre de jeunes ayant eu un entretien de diagnostic approfondi / le nombre de jeunes entrés en parcours d'accompagnement contractualisé (indicateur TBB n°2.1+n°3)	
	3.1	Dont nombre et taux de jeunes entrés en <u>parcours nationaux</u> (CIVIS, PPAE, Garantie jeunes...)	
	3.2	Dont nombre et taux de jeunes entrés en <u>parcours régionaux et locaux uniquement</u>	
	3.2.a	dont nombre et taux de jeunes entrés en solutions plan garantie européenne pour la jeunesse	
	3.3	Dont nombre de jeunes en CEP de niveau 2 et 3	
	4	Nombre de jeunes présents en parcours contractualisé d'accompagnement tous parcours confondus (national ou régional et local)	
	4.1	Nombre de jeunes présents en parcours contractualisé d'accompagnement en <u>parcours national</u>	
	nouveau	Ratio 7 : Nombre de jeunes présents en parcours contractualisé d'accompagnement en parcours national / le nombre de JDI	
	4.1.f	dont nombre et taux de jeunes ayant démarré une situation professionnelle (sur modèle GJ)	
	dont nombre et taux de jeunes en immersion (PMSMP et autres)		
	dont nombre et taux de jeunes ayant eu des périodes d'emploi		

Accompagnement jeunes vers l'emploi ou la formation			dont alternance
			dont apprentissage
			dont périodes emploi durable
			dont nombre et taux de jeunes en missions de service civique
	4.1.g		dont nombre et taux de jeunes ayant démarré une formation
	4.1.g.1		dont nombre et taux de jeunes ayant démarré une formation qualifiante
	4.1.h		dont nombre et taux de jeunes parrainés
	4.1.i		Ratio 8 : dont nombre et taux de jeunes en parcours d'accompagnement sans proposition depuis + de 3 mois (hors situation emploi ou formation)
	4.2		Parmi les jeunes étant en première année d'accompagnement en parcours national, nombre et taux de jeunes ayant démarré au moins une situation (emploi, formation, apprentissage)
			Nombre de jeunes avec 4 mois d'accompagnement
			Nombre et taux de jeunes ayant démarré au moins une situation dans les 4 premiers mois d'accompagnement
			Nombre de jeunes avec 12 mois d'accompagnement
			Ratio 9 : Nombre et taux de jeunes ayant démarré au moins une situation dans les 12 premiers mois d'accompagnement
	4.3		Nombre de jeunes présents en parcours contractualisé d'accompagnement en <u>parcours régionaux et locaux</u>
	4.4		Nombre de jeunes accompagnés ayant accédés aux dispositifs de droit commun (à décliner : santé, logement, mobilité, etc.)
5		Durée moyenne du parcours d'accompagnement (en mois)	
Accompagnement des jeunes dans l'emploi/formation	6		Nombre de jeunes présents en parcours contractualisé accompagnés dans l'emploi ou dans la formation
	6.1		Nombre de jeunes présents en parcours contractualisé d'accompagnement en <u>parcours national</u>
			dont formation
			dont emploi
			dont EAV
	6.2		Nombre de jeunes présents en parcours contractualisé d'accompagnement en <u>parcours régionaux et locaux</u>
7		Durée moyenne du parcours d'accompagnement dans l'emploi (en mois)	
Accompagnement vers l'autonomie et l'accès au droit commun			Logement
			Santé
			Mobilité
			Loisirs, culture
Sortie vers l'emploi ou la formation	8		Nombre de jeunes sortis de parcours d'accompagnement (tous confondus)
	8.1		dont nombre et taux de jeunes sortis des <u>parcours nationaux</u>
	8.1.f		dont nombre et taux de jeunes sortis en emploi
	<i>Nouveau</i>		Ratio 10 : Le nombre de jeunes en situation emploi / le nombre de jeunes sortis de parcours d'accompagnement contractualisé (en parcours national) (indicateur TBB n°8.1.f + 8.1)
			dont nombre et taux de jeunes sortis en emploi durable
			dont nombre et taux de jeunes sortis en CUI
			dont CUI-CAE
		dont CUI-CIE	

		dont nombre et taux de jeunes EAV
		<i>dont EAV secteur non marchand</i>
		dont nombre et taux de jeunes sortis en alternance
		<i>dont nombre et taux de jeunes en apprentissage</i>
		dont nombre et taux de jeunes en création d'entreprises
	8.1.g	dont nombre et taux de jeunes sortis en formation
		dont nombre et taux de jeunes en formation initiale
		dont nombre et taux de jeunes sortis en formation qualifiante
		<i>dont nombre de jeunes ayant mobilisé droit au CPF</i>
		dont nombre et taux de jeunes réorientés (exemple EPIDE, E2C, SMA et SMV), renouvellement de contrat d'accompagnement
	8.1.h	dont nombre et taux de jeunes sortis en service civique
	8.1.i	Ratio 11 : dont nombre et taux de jeunes sortis de parcours d'accompagnement sans solution connue
	nouveau	Ratio à construire : <i>L'évolution du parcours du jeune vers l'autonomie au travers d'acquis professionnels, financiers ou sociaux (indicateur à construire)</i>
	8.2	dont nombre et taux de jeunes sortis des parcours régionaux et locaux
Offre de service employeur		Les indicateurs relatifs à l'offre de service employeur à définir de manière collective
Observation et Ingénierie de projet		Actions partenariales engagées par la mission locale à définir de manière collective
Ressources	9	Nombre total d'ETP
	9.1	Ratio 12 : Nombre et taux d'ETP dédiés à l'accompagnement
	9.2	Ratio 13 : Nombre de jeunes accompagnés vers et dans l'emploi / nombre d'ETP consacrés à l'accompagnement
	10	Financement total de la mission locale
	10.1.a	dont montant et part des activités principales
	10.1.b	dont montant et part financement État
	10.1.c	dont montant et part du Fonds Social Européen
	10.1.d	Financement moyen de l'État par jeune en contact
10.1.e	Financement moyen de l'État par jeune accompagné	

Source : Annexe 2 à la convention pluriannuelle d'objectifs 2015-2018