

5. REFONDER LE PROJET DES MISSIONS LOCALES POUR COMBLER LES MANQUES DANS LA PRISE EN CHARGE DES JEUNES EN DIFFICULTÉ

Le projet défini en 1982 pour les missions locales consistant à « *aider les jeunes à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion sociale et professionnelle* » demeure d'une parfaite actualité. Tout l'enjeu consiste à donner aux acteurs un cadre de responsabilité et d'action renouvelé pour réaliser au mieux ce projet.

Pour être effectif, ce projet doit être conçu comme autant de déclinaisons territoriales qu'il y a d'établissements, en cherchant à concerner tous les jeunes d'un territoire qui sont sans emploi et sans formation, en particulier les jeunes les plus éloignés de l'emploi et les plus désocialisés.

La question de la place des missions locales au sein du service public de l'emploi et de leur public cible a nourri un débat au sein de la commission, qui illustre à lui seul les ambiguïtés de la situation actuelle et le besoin de refonder le projet des missions locales.

La commission a considéré qu'il n'est ni crédible ni pertinent de demander aux missions locales plus qu'elles ne peuvent assumer. L'orientation souvent présente dans le débat consistant à renforcer la vocation généraliste des missions locales et à en faire un relais systématique de Pôle emploi auprès des jeunes de moins de 26 ans n'a pas été retenue par la commission. Elle semble impliquer de repenser le projet des missions locales et les qualifications de leurs équipes pour leur permettre d'assurer à titre principal une activité de placement dans l'emploi, y compris pour des jeunes diplômés.

Une autre orientation est privilégiée, qui conduit à revenir à l'inspiration initiale des missions locales en concentrant leur activité sur le public le plus éloigné de l'emploi et ayant un fort besoin de formation. Cela n'exclut pas des interventions vers d'autres publics. Un maire qui veut faire de sa mission locale un lieu d'information pour tous les jeunes de son territoire doit pouvoir le faire (voir proposition 11). Mais cela ne doit pas le conduire à dégrader la qualité des services d'accompagnement proposé aux jeunes qui ont les plus grandes difficultés d'insertion sociale et professionnelle.

C'est sur la base des publics les plus en difficulté qu'un socle d'interventions obligatoires des missions locales doit être défini avec l'État et leur gouvernance organisée.

Une offre de service nationale doit être définie en partant des besoins des jeunes pour combler les manques dans la prise en charge que l'on constate aujourd'hui trop fréquemment et qui ne sont plus acceptables.

Cela implique de positionner plus fortement les missions locales à l'interface des acteurs du monde économique et de ceux de la formation initiale et continue. Pour cela, l'Éducation nationale doit s'impliquer dans les missions locales. Cette orientation doit aussi donner aux missions locales tous les moyens de protéger et d'accompagner les jeunes les plus vulnérables, notamment en développant leurs interventions en interaction avec celles de la protection judiciaire de la jeunesse et de l'aide sociale à l'enfance. Elle doit amener les missions locales à développer encore davantage des moyens modernes d'intervention pour amener les jeunes à définir leur projet. Elle pose enfin la question de la place des

missions locales au sein du service public de l'emploi, qui ne peut être simplement celle d'un auxiliaire de Pôle emploi pour les jeunes.

Cette orientation, qui a recueilli le plus large accord au sein de la commission, implique une révision très profonde des pratiques pour aller systématiquement au-devant de tous les jeunes d'un territoire qui sont éloignés de l'emploi et faiblement qualifiés, même s'ils ne demandent rien. La mission locale doit être l'acteur responsable de premier niveau pour tous ces jeunes, qu'elle les suive ou non.

**PROPOSITION 17 : RECONNAÎTRE LA RESPONSABILITÉ DES MAIRES,
PRÉSIDENTS DE MISSIONS LOCALES D'ALLER
AU-DEVANT DES JEUNES SANS EMPLOI ET
SANS FORMATION QUI NE DEMANDENT RIEN**

Créer des outils de partage de l'information et de pilotage partagé

Un maire ne connaît pas aujourd'hui le nombre de jeunes de sa commune qui sont sans emploi et sans formation et qui, parce qu'ils sont insuffisamment qualifiés, impliqueraient une interaction proactive pour réenclencher une démarche de préparation à l'entrée dans la vie active. En l'absence de système d'information partagé, personne n'est en situation de responsabilité.

Pour y parvenir, dans chaque territoire, un diagnostic partagé du nombre de jeunes sans emploi et sans formation, de leur situation et de leurs besoins, doit définir le projet des missions locales et à travers elles, des collectivités qui financent la mission locale. Ce diagnostic doit permettre au maire, président de la mission locale, pour définir les axes stratégiques qu'il souhaite mettre en œuvre pour aller au-devant de ceux qui ne demandent rien. Il doit se nourrir des informations transmises régulièrement aux maires par les établissements d'enseignement.

Un maire situé dans une commune qui collecte peu de fiscalité locale et qui arrive à construire un maillage territorial efficace pour amener les jeunes dans l'accompagnement de ses jeunes, doit avoir plus de moyens qu'un maire qui se désintéresse de cette politique.

L'État et les Conseils régionaux doivent par ailleurs s'entendre au niveau régional sur l'offre de service qu'ils attendent de la mission locale pour les jeunes qu'elle suit et les indicateurs qui sont mis en œuvre pour la suivre. Les nouvelles conventions de financement des missions locales ont permis ces dernières années de faire d'importants progrès. Il faut aller plus loin. **Le service public de l'orientation territorialisé doit être le lieu dans lequel une feuille de route unique est donnée à chaque mission locale.**

Cette réforme de la gouvernance locale des missions locales implique de repenser également leur **gouvernance nationale pour assurer un pilotage plus cohérent, défini à l'échelle interministérielle**, disposant de visibilité à moyen terme et capable de contractualiser de manière pluriannuelle avec les régions.

Développer l'écoute des jeunes par les missions locales, dans une logique d'évaluation de leurs travaux

Dans sa contribution aux travaux de la commission, Bertrand Schwartz insiste sur la nécessité pour les missions locales de réapprendre à écouter les jeunes et surtout à les rendre responsables, ce qui suppose qu'on leur montre qu'on les écoute.

Si une refondation des missions locales est nécessaire, elle doit intégrer une méthode d'évaluation qui repose sur le fait de savoir ce que les jeunes et les responsables des missions locales voudraient, eux, voir évaluer et pas seulement ce que les financeurs décident, à juste titre, d'évaluer.

Cette logique d'évaluation issue des jeunes eux-mêmes est le complément indispensable aux autres logiques d'évaluation reposant sur des tableaux de bord statistique (notamment ceux de « l'entrepôt » dont l'utilisation devrait être optimisé) ou sur une logique d'expérimentation.

PROPOSITION 18 : CRÉER LES CONDITIONS POUR QUE LE SYSTÈME DE FORMATION INITIALE (ÉDUCATION NATIONALE ET CFA) S'IMPLIQUE DAVANTAGE DANS LES MISSIONS LOCALES

Cette convention, préparée sous l'égide de l'instance régionale de pilotage du service public de l'orientation, serait l'occasion de déterminer :

- les conditions de partage d'information entre les directeurs d'établissement scolaire, les directeurs de Centres de Formation des Apprentis et les missions locales ;
- les conditions de mise en œuvre, en partage avec l'Éducation nationale (Mission générale d'Insertion) de l'obligation d'apporter une réponse dans les trois mois aux jeunes de 16 à 18 ans qui décrochent ;
- le développement de l'activité d'orientation des missions locales et, le cas échéant, le rapprochement avec les CIO.

PROPOSITION 19 : NE PAS FAIRE DES MISSIONS LOCALES UN SIMPLE AUXILIAIRE DE PÔLE EMPLOI

En 2006, un cadre conventionnel de « co-traitance » a été défini entre l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et le réseau des missions locales pour assurer la mise en œuvre du projet personnalisé d'accès à l'emploi. Cet accord a prévu qu'un flux annuel de 100 000 jeunes devaient être accueillis et accompagnés en missions locales dont 33 000 indemnisés pour le compte de l'ANPE. Le financement de cette activité est assis sur une enveloppe nationale négociée pour 3 ans et assurée de façon forfaitaire pour 18 mois à hauteur de 500 euros par jeune indemnisé suivi. Les critères de répartition de l'enveloppe nationale des volumes co-traités en enveloppe régionale et infra-régionale sont définis sur la base du critère unique de la demande d'emploi des jeunes en fin de mois.

Ce dispositif crée des comportements non coopératifs, dans la mesure où le profil des jeunes suivis par les missions locales dans le cadre de la co-traitance est très variable d'un territoire à l'autre, de même que les besoins. Pour éviter des ruptures de prise en

charge en cours d'année, certaines structures ont ainsi accepté, au cas par cas, de suivre et d'accompagner un nombre supérieur de jeunes, au titre de leur participation au service public de l'emploi, mais cet effort n'est pas couvert sur le plan financier.

Le mode de financement de la co-traitance doit évoluer : en particulier, on pourrait concevoir d'organiser le financement des missions locales en distinguant une part fixe selon le nombre de jeunes suivis (qu'ils soient ou non indemnisés) et une rémunération à la performance, selon les résultats obtenus en matière de placement.

Cela doit permettre aux missions locales de déployer leurs propres programmes d'accompagnement vers l'emploi des jeunes qu'elles suivent et d'actions à destination des entreprises. En particulier, l'activité des missions locales en matière de collecte des offres d'emploi doit être mieux reconnue.

Au-delà de ces évolutions, il convient d'assurer que tous les jeunes en mission locale ont accès à tous les dispositifs de la politique de l'emploi, en particulier à ceux qui sont disponibles au sein de Pôle emploi.

Depuis l'année dernière les missions locales peuvent prescrire des contrats aidés (CIE). Par ailleurs, elles pourront également prescrire deux mesures du plan pour l'emploi des jeunes : le contrat accompagnement formation et le contrat passerelle.

Néanmoins, sauf pour les jeunes suivis dans le cadre de la co-traitance, les jeunes en mission locale n'ont pas accès aux aides et mesures distribuées par le service public de l'emploi, dont certaines seraient pourtant tout à fait décisives dans leurs parcours : aides à la mobilité, à la garde d'enfants, à l'embauche en contrat de professionnalisation...

En particulier, **les conseillers en missions locales doivent pouvoir mobiliser les aides à la formation proposées par Pôle emploi** : aides aux frais associés à la formation, actions de formation préalable au recrutement, préparation opérationnelle à l'emploi, aide à la validation des acquis de l'expérience...

Par ailleurs, il convient que chaque mission locale soit mise en mesure de pouvoir mobiliser une plateforme de vocation, permettant d'accompagner les jeunes dans des recrutements en fonction de leurs habilités.

PROPOSITION 20 : RÉFORMER LE CIVIS

Le Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) est de l'avis général un outil pertinent mais insuffisant pour accompagner les jeunes les plus en difficulté.

Cinq orientations devraient être fixées pour sa réforme :

1. Faire en sorte que les missions locales puissent produire, d'ici trois ans, des engagements de service, en termes d'offres d'emploi ou de formations, proposés dans un délai de trois mois

Toute personne de 16 à 25 ans révolus en difficulté et confrontée à un risque d'exclusion professionnelle bénéficie depuis 2005 d'un droit à un accompagnement, reconnu par le code du travail et ayant pour but l'accès à la vie professionnelle. Le CIVIS est le cadre

principal de cet accompagnement pour les jeunes d'un niveau de formation au maximum égal à un premier cycle universitaire non validé. Si l'accompagnement est un droit, le CIVIS lui ne l'est pas. Il revient aux référents de la mission locale de déterminer si un jeune rentre ou pas dans le dispositif. Les droits contenus dans le dispositif dépendent aussi de l'appréciation des référents. C'est notamment le cas de l'allocation qui n'est en moyenne attribuée qu'à un jeune en CIVIS sur trois.

Il conviendrait de faire de l'offre de service d'accompagnement que constitue le CIVIS un droit pour tous les jeunes sans qualification (niveau V et VI). Ce droit ne doit pas être simplement le droit à un contact régulier avec un agent.

On ne pourra refonder le projet des missions locales si on ne les met pas en situation de formaliser pour les jeunes qui les fréquentent des engagements de service. Ces engagements ne peuvent être simplement des engagements sur la fréquence des contacts établis. Ils doivent pouvoir porter notamment sur le nombre d'offres d'emploi proposées aux jeunes, en contrat aidé ou pas, pour les jeunes qui cherchent un emploi ou le nombre de formations proposées aux jeunes qui en font leur priorité.

Cette façon de travailler peut être porteuse de modifications assez profondes de l'organisation du réseau, ne doit pas être mise en œuvre du jour au lendemain. Elle doit néanmoins constituer une cible rapprochée, par exemple à une échéance de trois ans.

2. Faire évoluer les moyens de l'allocation interstitielle dans une logique de droits et de devoirs

Les titulaires d'un CIVIS ont aujourd'hui la possibilité de percevoir une allocation d'un montant d'environ 10 € par jour pendant les périodes où ils ne sont ni en emploi ni en formation. Cette aide est toutefois limitée à 900 € par an, soit au maximum trois mois pleins de perception.

Le montant de cette allocation gagnerait à être significativement relevé dans un cadre de droits et de devoirs renouvelé. Aujourd'hui en effet, au-delà des trois mois de versement de l'aide, le non respect de ces engagements ne peut être sanctionné que par la rupture du CIVIS. Il serait pertinent que les jeunes soient invités à réaliser une recherche d'emploi active ou à poursuivre une formation, en contrepartie de l'aide dont ils bénéficient (cf. infra partie sur les ressources).

3. Permettre la prise en charge d'une partie du coût du permis de conduire

L'absence de permis de conduire est de plus en plus fréquemment mentionnée comme un obstacle pour l'emploi des jeunes. La récente réforme du permis de conduire devrait en faciliter l'accès. Des formules de prise en charge du permis de conduire existent, mais sont trop peu répandues. Le permis à « un euro par jour », n'était pas la formule adaptée. Entre une prise en charge financière, la possibilité d'obtenir le financement de son permis contre des tâches d'intérêt général, la formation à la conduite lors de l'apprentissage et l'utilisation de la dotation d'autonomie pour le permis de conduire, il convient de mettre particulièrement l'accent sur la possibilité pour les jeunes suivis par les missions locales dans le cadre du CIVIS d'avoir accès au permis de conduire.

D'après l'exploitation du fichier national des jeunes accueillis en 2007 par la totalité des 486 missions locales, 10 % à peine ont le permis de conduire. Les besoins sont très importants, notamment dans les zones rurales. Il convient que les missions locales disposent de moyens spécifiques pour financer le coût du permis de conduire des jeunes accompagnés dans le cadre du CIVIS.

4. Généraliser la prise en charge en tiers payant des dépenses de santé

Certaines missions locales ont développé des expérimentations concluantes de collaboration avec la caisse primaire d'assurance maladie permettant aux jeunes qu'elles accompagnent dans le cadre du CIVIS de bénéficier d'une dispense d'avance de frais. Ce dispositif expérimental gagnerait à être généralisé.

5. Renforcer l'utilisation du CIVIS comme outil d'insertion sociale et construire des parcours dans la durée

Pour certains jeunes qui sont trop éloignés de l'emploi, le CIVIS doit être davantage conçu comme un outil d'insertion sociale que comme un outil d'insertion professionnelle. Pour eux, la contrepartie à l'allocation sera l'engagement de participer à la levée des freins à leur insertion sociale et leur accompagnement sera renforcé.

C'est notamment le cas des jeunes sous main de justice ou des jeunes majeurs qui sollicitent une protection.

Il convient de mieux formaliser l'articulation du dispositif CIVIS avec les outils mobilisés par les Conseils généraux, dans le cadre de l'Aide sociale à l'Enfance et du fonds d'aide aux jeunes.

S'agissant des jeunes sous main de justice, des évolutions sont en cours qu'il convient d'amplifier fortement. L'ouverture du CIVIS aux jeunes de 16 à 25 ans, placés sous main de justice, est l'une des décisions prises par le Gouvernement suite à la tenue du Comité Interministériel des Villes (CIV) du 9 mars 2006.

L'objectif est de permettre à 6 000 jeunes sous main de justice de conclure un CIVIS (5 000 en milieu carcéral effectuant des peines de moins d'un an et 1 000 mineurs sous protection judiciaire). Cet objectif, fixé en fonction notamment de la répartition du nombre de jeunes majeurs écroués par département, ne remet pas en cause la programmation actuelle des entrées en CIVIS.

Des moyens humains et financiers supplémentaires ont été déployés, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, dans six départements. Cette expérimentation, qui est très concluante gagnerait à être généralisée.