

MISSIONS LOCALES : EN POLE POSITION POUR L'EMPLOI DES JEUNES

PAR OLIVIER VAN CAEMERBÈKE

En ce printemps 2023, commencent à se dessiner les contours de France Travail. Ce futur « guichet unique » est le dispositif qui devrait chapeauter toute la politique de l'accès à l'emploi. Si ce big-bang est prévu pour le début 2024, c'est maintenant que se joue l'organisation de France Travail, avec ses conséquences sur Pôle Emploi, Cap Emploi, mais aussi les missions locales. Depuis plus de 40 ans, celles-ci œuvrent à l'accompagnement de jeunes vers l'emploi ou la formation avec l'efficacité que leur confère la connaissance de ce public et leurs liens étroits avec les élus locaux. C'est donc peut-être l'occasion d'accroître leur compétence en l'étendant à tous les jeunes âgés de moins de 26 ans et à tous les dispositifs qui leur sont consacrés. C'est une option de plus en plus évoquée, dont *Le Jas* apprécie toute la pertinence. Décryptage.





© Pixabay

440 missions locales accompagnent plus d'un million de jeunes vers leur insertion socio-professionnelle

En 1981, Bertrand Schwartz, dans un rapport demandé par le gouvernement de Pierre Mauroy, invitait à lancer des « *missions locales d'animation* » destinées à faciliter l'insertion sociale et professionnelle des jeunes âgés de 16 à 25 ans. Quelle idée avait eu là cet expert de la formation professionnelle ! Sans doute ne supposait-il pas lui-même le destin qui attendait ces structures, puisqu'il les avait imaginées comme des dispositifs « *provisaires* ». Si leur organisation a évolué depuis l'origine, leurs grands principes d'action n'ont pas dévié des lignes dessinées par Bertrand Schwartz : écouter la parole des jeunes, agir dans la proximité, prendre en compte la globalité de leurs besoins et encourager leur implication active dans le processus d'insertion. Pérennisées par la loi en décembre 1989, elles font aujourd'hui partie des acteurs du Service Public de l'Emploi (SPE) au même titre que Pôle Emploi et Cap Emploi⁽¹⁾. Leur gouvernance est toutefois bien différente de celle de Pôle Emploi. Ancrées dans un bassin de vie, elles ont un statut associatif, les présidents de leurs conseils d'administration sont des élus désignés par les collectivités territoriales et elles fédèrent les services de l'État, les représentants de Pôle Emploi, les partenaires économiques, sociaux et associatifs locaux.

L'année 2024 va marquer une nouvelle étape de leur existence avec la création, en janvier prochain, de France Travail. Ce dispositif est présenté comme un futur « guichet unique »,

un terme qu'il faut comprendre non pas comme celui d'acteur unique en charge des politiques d'emploi, mais d'une organisation nouvelle qui doit permettre de meilleures coopérations et une simplification des démarches et parcours. Difficile d'être contre l'intention. « *Il y a énormément d'entreprises qui ont de plus en plus de mal à recruter. France Travail a pour vocation de s'attaquer à ce paradoxe. On ne manque pas de ressources et d'acteurs qui agissent, mais les compétences sont émietées* », explique Thibaut Guilluy, le Haut-commissaire qui pilote la démarche⁽²⁾. À l'heure où nous écrivons, les contours de ce guichet unique sont encore flous (voir encadré). Le Haut-commissaire a cependant déjà proposé que Pôle Emploi soit transformé en « *opérateur France Travail* » responsable « *d'animer l'ensemble de l'écosystème dans les territoires* »⁽³⁾. Quelles places auraient alors les missions locales dans cette nouvelle organisation ? Possiblement celle d'un « *France Travail Jeunes* » selon les mots de Thibaut Guilluy, « *opérateurs associés* », mais avec quel périmètre et quels moyens d'actions ? Des questions encore sans réponses.

LES MISSIONS LOCALES NE SONT PAS SOLUBLES DANS FRANCE TRAVAIL

Pourrait-on imaginer que les missions locales deviennent l'entrée principale de tous les dispositifs s'adressant aux jeunes de moins de 26 ans, voire aux moins de 30 ans ?⁽⁴⁾

C'est l'offre que met sur la table leur instance représentative, l'Union nationale des missions locales (UNML), par les voix de Serge Kroichvili et Stéphane Valli. Le premier fut délégué général de l'union jusqu'en 2019 (il a contribué à créer l'Association nationale des missions locales en 1998, devenue Syndicat national des missions locales en 2000 puis UNML en 2003). Stéphane Valli est, quant à lui, l'actuel président de l'UNML, il est aussi à la tête de la mission locale de Faucigny Mont-Blanc et maire de Bonneville (74). Tous deux proposent au gouvernement de faire du réseau des missions locales le seul opérateur public de l'accompagnement des jeunes vers l'emploi et l'autonomie, quels que soient leurs profils, leurs niveaux de qualification et leurs situations. « *Il nous semble fondamental de conserver un réseau décentralisé, proche des territoires, capable de travailler sur l'ensemble du spectre des freins à l'insertion en direction d'un public qui, on l'oublie souvent, a des besoins spécifiques*, argumente Stéphane Valli. *Que les missions locales deviennent les actrices principales de coordination et d'animation des politiques d'insertion socio-professionnelle des jeunes est un souhait partagé par tous dans notre réseau.* » L'article 5314-2 du code du travail dispose que les missions locales « *contribuent à l'élaboration et à la mise en œuvre, dans leur zone de compétence, d'une politique locale concertée d'insertion professionnelle et sociale des jeunes* ».



© S. K.

Serge Kroichvili lors de 40 ans des missions locales à Dijon

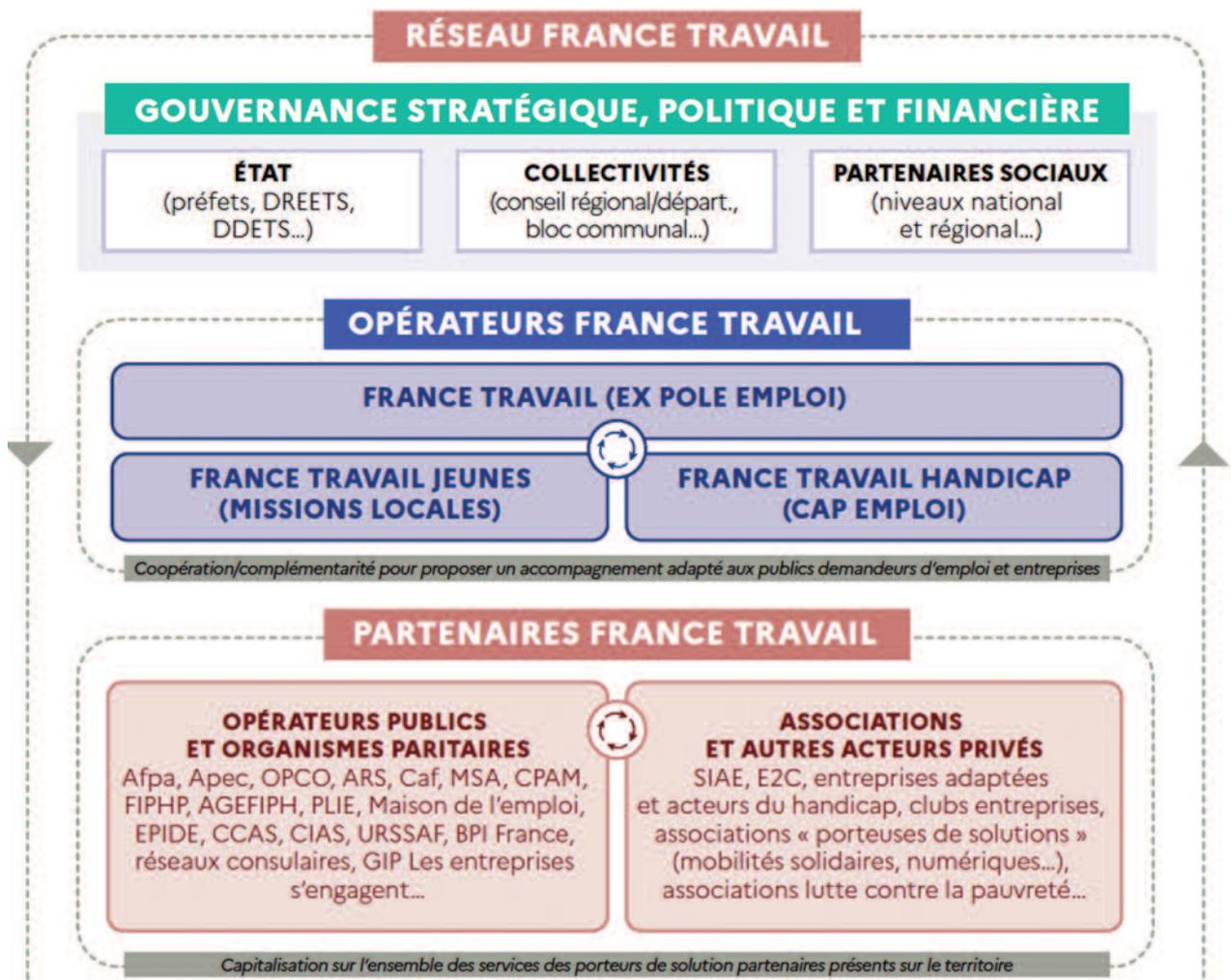
Prendre ce leadership serait aussi une manière de prévenir le risque de voir les missions locales absorbées dans une version XXL de Pôle Emploi. « *Les missions locales ne sont absolument pas solubles dans France Travail* », prévient Serge Kroichvili. L'ancien délégué général rappelle qu'en 2018, sous le ministère de Muriel Pénicaud, la fusion entre l'établissement public et les associations avait été envisagée. « *Une tentative d'OPA hostile* » avaient alors signifié dans un communiqué commun, l'UNML et l'Association des maires de France qui n'aimeraient pas voir l'Histoire balbutier. « *Le modèle de gouvernance et d'action des missions locales a largement fait ses preuves depuis 40 ans*, rappelle Serge Kroichvili. *Il est le seul à même de proposer à tous les jeunes une offre de services globale.* »

L'ancien délégué général ajoute que les missions locales sont issues de la volonté d'élus et présidées par des maires, des présidents de communautés de communes, de conseils départementaux... « *Pôle Emploi est, elle, une organisation administrative de l'État. Comment imaginer que des élus soient sous la tutelle et le pilotage d'une organisation administrative ? Bertrand Schwartz le répétait souvent : il faut faire confiance aux élus. Ils sont les seuls à pouvoir mobiliser les acteurs pour créer un projet commun. Pas seulement pour permettre aux jeunes de s'insérer, mais aussi pour faire évoluer l'ensemble de la société.* »

Au premier rang des acteurs locaux que savent mobiliser les missions locales, on trouve les Écoles de la 2^e chance (E2C). Celles-ci offrent aux 16-25 ans un accompagnement individualisé, incluant remise à niveau des compétences scolaires de base, développement de nouvelles compétences adaptées à un projet professionnel, immersions en entreprise, connaissance de ses droits (santé, logement, argent) et ses devoirs (découverte des institutions, activités citoyennes...). Chaque année, 6 000 des jeunes qu'elles reçoivent ont été orientés vers elles par les missions locales, « *soit un peu moins de 50 % de nos effectifs* », note Alexandre Schafjer, président du réseau E2C. S'il souligne que le nombre de jeunes en complet décrochage scolaire ou de formation ne cesse de se réduire, il salue « *la volonté l'État d'aller vers un seul organisme de gestion globale de l'ensemble des dispositifs de réinsertion : bénéficiaires du RSA, des chômeurs de courte ou longue durée, jeunes en décrochage... Mais il est vrai que de nombreuses questions restent en suspens quant à l'articulation de ce dispositif et à la place qu'aura chacun.* »

FAIRE CONFIANCE AU LOCAL, PAS AUX ALGORITHMES

Les missions locales deviendront-elles les actrices principales de l'accompagnement des NEET (neither in employment nor in education or training - ni en emploi, ni en études, ni en formation), selon l'acronyme communément utilisé en Europe ? La cause n'est pas encore gagnée. En février, le ministère du Travail envisageait donc de rebaptiser les



Organigramme de France Travail, extrait du rapport de la concertation de la mission de préfiguration du dispositif

missions locales « *France Travail Jeunes* » tout en précisant qu'elles ne seraient « *pas seules en charge de l'accompagnement vers l'insertion professionnelle de tous les jeunes* ». Également annoncée, une nouvelle procédure d'orientation qui se traduirait par le fait que l'entrée en parcours d'un jeune en mission locale ne pourrait se faire qu'après enregistrement sur « *le portail unique France Travail* » après « *validation* » d'un algorithme d'orientation.

Une perspective qui a fait réagir le sénateur de l'Aisne Antoine Lefèvre, président de la mission locale Maison de l'Emploi et de la Formation du Pays du Grand Laonnois chez *AEF Info*⁽⁵⁾. « *Depuis plus de vingt ans, je sais d'expérience que jeunes, élus et partenaires ont besoin de signes clairs, regrette l'élu. Il faut une prise en charge exclusive au plus près des territoires. Près de 150 000 jeunes sortent du système scolaire sans qualification : ce n'est pas un algorithme qui améliorera leur prise en charge. Faites confiance aux missions locales !* » Quant à l'appellation elle-même, Carole Grandjean, ministre déléguée chargée de l'Enseignement et de la

formation professionnels, a précisé au Sénat le 21 mars que cette nouvelle dénomination ne serait pas obligatoire. Elle a par ailleurs assuré que les missions locales ne seraient pas l'unique opérateur, tout en ajoutant qu'elles « *auront pour principal objectif de mettre en œuvre les parcours d'accompagnement des jeunes ayant besoin d'un suivi socioprofessionnel global.* »⁽⁵⁾ Difficile de s'y retrouver !

LA GRANDE QUESTION DU CEJ

En attendant, la question d'actualité qui occupe tous les esprits concerne la poursuite de la mise en œuvre du contrat engagement jeune (CEJ). Rappelons que celui-ci est un parcours personnalisé mis en place par les missions locales et par Pôle Emploi. L'an passé, les premières ont accompagné 188 715 bénéficiaires et Pôle Emploi, 113 010. Le CEJ est une sorte de « version 2 » de la Garantie jeunes qui, elle, n'était proposée que par les missions locales. Dans le contexte de la redéfinition de l'accompagnement des 16-

FRANCE TRAVAIL : CE QUI SE DESSINE

Mercredi 19 avril, Thibaut Guilluy, Haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises a présenté le rapport sur la concertation de la mission de préfiguration de France Travail. Ce document de 274 pages formule dix « principes clés » et 99 propositions de mesures. De quoi nourrir le projet de loi avant la création de France Travail attendue pour le 1^{er} janvier 2024. La répartition des 2,7 milliards d'euros prévus pour cette transformation de Pôle Emploi n'est toutefois pas précisée. L'objectif est d'améliorer l'efficacité des politiques de lutte contre le chômage en permettant aux acteurs de fonctionner en réseau grâce, notamment à des systèmes informatiques interconnectés et une plateforme numérique d'inscription commune. Le demandeur d'emploi signera un contrat d'engagement au début de son parcours. Les allocataires du RSA devront, eux, participer à une activité d'insertion de 15 à 20 h hebdomadaires (formation, activité citoyenne, en entreprise, chantiers d'insertion...), sur le modèle du contrat d'engagement jeune (18 départements l'expérimentent déjà). Pour les entreprises, il n'y aura plus qu'un seul interlocuteur, France Travail, qui orientera le recruteur vers les profils pertinents. L'opérateur France Travail devrait avoir une gouvernance nationale mutualisée (voir graphique ci-contre). La mise en œuvre de France Travail se fera progressivement « en vue d'une généralisation en 2027 ».

25 ans sans emploi ni formation, les missions locales revendiquent de devenir le seul opérateur du CEJ. Ce contrat est l'un des symboles d'une malheureuse compétition entre les missions locales et Pôle Emploi. À son lancement les syndicats des salariés de missions locales, CFDT et CGT, avaient d'ailleurs dénoncé des convocations que certaines agences Pôle Emploi auraient envoyées à des jeunes suivis par une mission locale pour les amener à changer d'accompagnateur ! Pour Stéphane Valli, cette concurrence n'a pas de sens. « Pôle Emploi et nous sommes l'un et l'autre acteurs du Service public de l'emploi. Nous sommes partenaires dans nos conseils d'administration comme sur le terrain. Travailler en collaboration chacun avec nos compétences et nos spécificités, voilà la seule voie pertinente. »

D'autant que le CEJ semble, en grande partie, faire ses preuves. « Il reste des points à améliorer, mais il n'en demeure pas moins un succès quantitatif et qualitatif », assure Antoine Dulin, président de la commission Insertion des jeunes du Conseil d'orientation des politiques jeunesse (COJ), qui a été chargée du suivi de la mise en œuvre du CEJ par

le gouvernement. « Dans le cadre du CEJ des moyens conséquents ont été mis, poursuit-il, et ceux-ci ont permis à chaque conseiller de suivre moins de jeunes simultanément, donc de les suivre mieux et de les orienter de manières plus personnalisées. »

Mais, à la question de qui devrait porter le chef de filât de l'accompagnement des jeunes, le président de la commission de l'insertion du COJ refuse de trancher : « Je ne pense pas que, dans le cadre du CEJ, l'un ou l'autre ont moins bien œuvré. » Antoine Dulin reconnaît toutefois l'expertise des missions locales qui globalisent la question de l'insertion sociale et professionnelle depuis 40 ans alors que Pôle Emploi ne s'y est mis qu'en 2014. « Elles ont une légitimité à revendiquer ce rôle, mais selon moi, au lieu de penser 'structure', il faudrait d'abord penser logique de l'accompagnement, financement et partenariats. J'aimerais surtout qu'on s'intéresse aux 57 % de jeunes qui n'ont pas d'emploi durable à l'issue de leur CEJ, que l'on augmente le montant de l'allocation trop faible pour permettre l'accès à la santé, au logement, à la mobilité géographique et qu'on élargisse le public ciblé. 75 % des bénéficiaires des CEJ signés étaient déjà connus des acteurs du service de l'emploi, autrement dit, les plus vulnérables n'en bénéficient pas. » Bien sûr tous ces points ne dépendent pas uniquement des missions locales, mais puisqu'elles revendiquent un rôle leader, elles doivent aussi se saisir de ces questions pour consolider leur ambition.

« La mise en place du CEJ a occasionné des difficultés nouvelles dans le partenariat entre les missions locales et l'E2C, constate de son côté Alexandre Schajer. Les missions locales ont été accaparées par celle-ci et certaines ont cru que nous envoyer des jeunes impacterait leurs objectifs. Par ailleurs les missions locales ont dû beaucoup recruter pour accueillir le public, former leurs conseillers, gérer l'administratif... Sur le terrain cela a généré quelques incompréhensions, aujourd'hui derrière nous. » L'été dernier les deux réseaux ont d'ailleurs résigné une convention de partenariat.

LES MOYENS DE L'AMBITION

Vouloir devenir la porte d'entrée de l'accompagnement de tous les jeunes, c'est très bien sur le papier, mais les missions locales ont-elles les moyens de leurs ambitions ? Oui, mais quelques chantiers les attendent. Sur les forums Internet, certains jeunes ne sont pas tendres avec elles. « Je ne connais pas une seule personne qui ait trouvé un taf avec la mission locale », écrit l'un. « Ils vont essayer de t'envoyer dans des formations à tout prix, c'est la m*** j'y remets plus jamais les pieds », écrit l'autre. « J'y suis allé. J'ai l'impression de m'être fait prendre pour un enfant voire un attardé. » Si ces remarques isolées ne font évidemment pas une règle, elles témoignent toutefois d'une nécessaire marche vers une qualité plus homogénéisée. « La force d'un réseau décentralisé, c'est sa capacité à innover, à s'adapter

à son territoire. Sa faiblesse c'est son hétérogénéité », admettent de concert Stéphane Valli et Serge Kroichvili. Ce dernier a d'ailleurs contribué à la création d'un cadre de référence des missions locales en 2018, qui a réaffirmé non seulement les finalités actuelles des associations, mais aussi les bonnes manières d'y parvenir. « Nous avons créé un label qui va valider les compétences et les approches de nos structures, explique-t-il. Un diagnostic de terrain permettra, le cas échéant, d'aider celles qui seraient en difficultés pour répondre à ces enjeux. D'ici fin 2025, toutes nos associations devraient être labellisées. »

Au rayon des défis à relever, ajoutons que, comme toutes les structures d'accompagnement social, les missions locales connaissent des difficultés de recrutement. « Dans le cadre du CEJ presque 3 000 collaborateurs ont été recrutés et il est vrai que sur certains bassins d'activités les difficultés furent réelles, confirme Stéphane Valli. Nous subissons comme partout du turn-over, mais il existe aussi une forme de concurrence salariale entre les réseaux. » L'UNML s'est engagée sur une revalorisation progressive du niveau de salaires de ses conseillers, mais son président rappelle que les marges de manœuvre dépendent beaucoup de l'État et des collectivités territoriales, puisque les missions locales sont financées à 100 % par des fonds publics (plus de 600 millions d'euros).

Le rôle de chef de file que revendiquent les missions locales le conduirait à accompagner les bénéficiaires du RSA (ce qui est déjà le cas pour une dizaine d'entre elles), mais aussi, à l'autre bout du spectre, les jeunes les moins éloignés de l'emploi, ceux qui auraient naturellement tendance à aller frapper à la porte de l'Apec. « C'est là une question qui a toujours fait débat chez nous, reconnaît Stéphane Valli. Mais cela irait dans le sens de notre souhait de ne pas être spécialisé sur les publics jeunes dits en difficulté. Bien évidemment, nous savons particulièrement bien les aider et nous continuerons à le faire. Mais que nos conseillers accompagnent d'autres jeunes permettrait de créer des liens nouveaux, de nouvelles passerelles, qui n'existent pas lorsqu'on s'occupe uniquement de jeunes qui ont des problèmes de logement, de santé, de mobilité, de manque de réseaux... » De son côté, le président du réseau des E2C constate « le rejet croissant de certains jeunes vis-à-vis des structures officielles ou officialisées et les missions locales sont perçues comme telles, bien sûr. Ils ont perdu confiance en tout ce qui leur apparaît comme officiel et veulent se débrouiller seuls. Tous les acteurs de l'insertion doivent aussi prendre des initiatives fortes pour aller chercher tous les jeunes en marge, qui, d'eux-mêmes, ne viendraient pas à eux. Les E2C œuvrent beaucoup en la matière avec de réels résultats. Enfin, il me semble important d'être capable de faire découvrir aux 18-25 ans nos institutions et leur faire changer de regard sur le monde politique en général. D'expérience, je

EN CHIFFRES - 2022

440 missions locales et 6 800 lieux d'accueil, répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain et ultramarin

15 associations régionales des missions locales

15 000 salariés du réseau des missions locales

Près de 1,1 million de jeunes accompagnés par le réseau

Plus de 252 000 jeunes ont signé un parcours personnalisé et contractualisé

Près de 200 000 sont engagés dans un parcours Contrat d'Engagement Jeune ou Garantie Jeunes

312 000 jeunes en emploi

127 000 jeunes en formation

54 000 contrats en alternance

Source : 2022 : I-Milo – Système d'information des missions locales

sais que leur faire assister à une simple séance de l'Assemblée nationale suffit parfois à faire évoluer cette défiance. »

EN CONCLUSION

Leur expertise, leur gouvernance partagée, leurs connaissances de ce public spécifique, etc. font des missions locales les mieux placées pour répondre aux besoins des jeunes en nécessité d'insertion. Bien sûr, des chantiers conséquents l'attendent. Celui d'une qualité renforcée, celui du renforcement de « l'aller vers » celles et ceux qui sont les plus en rupture socio-professionnelle, celui, encore, d'une présence accrue sur tout le territoire pour mettre fin aux zones blanches... etc. Autant de défis qu'elles sauront relever, assure Serge Kroichvili. « En plus de 40 ans, nos missions locales ont connu 13 gouvernements et su intégrer une soixantaine de dispositifs nouveaux. Moins soumises que bien d'autres aux pesanteurs administratives, elles ont toujours su allier deux responsabilités fondamentales : accompagner le jeune vers l'emploi et lui offrir un accompagnement qui s'appuie sur ses capacités à agir lui-même. Confier aux missions locales l'ensemble de l'organisation de l'accompagnement ce n'est pas créer un nouveau monopole, c'est acter notre savoir-faire et donner à Pôle Emploi plus de moyens pour se consacrer aux personnes au RSA et publics adultes et seniors. Cela profiterait à tous. » ■

1 : Cap Emploi a pour mission d'accompagner vers et dans l'emploi les personnes en situation de handicap et leurs employeurs

2 : Ouest France du 13 mars 2023.

3 : AEF info 17 novembre 2022

4 : Par dérogation à l'article L. 5131-3, les missions locales peuvent déjà accompagner les jeunes auxquels la qualité de travailleur handicapé est reconnue jusqu'à l'âge de vingt-neuf ans révolus dans le cadre du contrat d'engagement jeune

5 : www.senat.fr/cra/s20230321/s20230321_mono.html