



Inspection générale
des affaires sociales
RM2010-037P

L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville

RAPPORT DEFINITIF

Établi par

Agnès JEANNET

Laurent CAILLOT

Yves CALVEZ

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Juillet 2010 -

Synthèse

La mission d'évaluation des conditions de l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville a été réalisée dans le cadre du programme annuel de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) pour 2009.

L'insertion professionnelle des jeunes des quartiers de la politique de la ville relève de la double responsabilité de l'Etat au titre des politiques de l'emploi et de la ville. Ce champ d'action recouvre un large éventail de politiques connexes, conduites par l'Etat ou décentralisées, auxquelles participent de nombreux acteurs. La mission IGAS a centré ses investigations sur les politiques de l'emploi mises en œuvre au bénéfice des jeunes sortis du système scolaire et engagés dans la vie active.

La mission a examiné la manière dont sont accompagnés vers et dans l'emploi les jeunes de moins de 26 ans résidant dans les zones urbaines sensibles (ZUS), notamment dans les 215 quartiers prioritaires du Plan « Espoir banlieues » lancé en 2008.

Dans ce champ étendu, au croisement des politiques de l'emploi et de la ville, elle a consacré ses investigations au pilotage par l'Etat des deux principaux réseaux en charge de cette responsabilité, Pôle Emploi et les missions locales, et à l'offre de service déployée par ces opérateurs vers ce public. Elle n'a, par conséquent, pas procédé à une évaluation des dispositifs eux-mêmes de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle.

Les terrains d'enquête retenus sont représentatifs de la diversité des quartiers, des profils d'agglomérations et de régions. La mission s'est ainsi rendue dans 8 ZUS, toutes retenues parmi les quartiers prioritaires du Plan Espoir banlieues et couplées à une zone franche urbaine (ZFU). Ces zones sont situées dans des villes de taille très variable (Aulnay-sous-Bois, Montereau-Fault-Yonne, Vénissieux, Valence, Montpellier, Nîmes, Reims et Saint-Dizier), dans 4 régions (Île de France, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Champagne-Ardenne) au dynamisme économique et démographique différent. En complément, 10 autres régions, dotées d'un préfet délégué à l'égalité des chances ou d'un au moins un sous préfet ville, ont été enquêtées par questionnaire.

La mission a mené ses investigations entre novembre 2009 et février 2010, un an après l'irruption de la crise économique et la création de Pôle Emploi. La conjoncture économique a fortement influencé les politiques de l'emploi et de la ville et l'augmentation rapide du chômage a compliqué la réorganisation des réseaux ANPE et ASSEDIC au sein de Pôle Emploi.

Malgré les objectifs prescrits par la loi de rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 et malgré les dispositifs engagés après la crise des banlieues de 2005, les écarts de chômage ne se sont pas réduits entre les ZUS et le reste des agglomérations avant le retournement conjoncturel de 2008. Ces écarts tendent à s'aggraver depuis.

Cet échec s'explique par plusieurs facteurs qui doivent conduire l'Etat à réinvestir cette priorité.

Les jeunes se caractérisent à leur sortie du système scolaire, par un manque de qualification voire une désocialisation précoce qui compromettent leur accès à l'emploi.

La politique de l'emploi qui est amenée à prendre le relais du système scolaire, n'accorde pas de priorité à ce public au motif qu'il serait pris en charge par la politique de la ville. Or le peu de moyens que celle-ci consacre à l'emploi (30 M€) est mis en œuvre en déconnexion avec l'action de droit commun conduite par le service public de l'emploi qui porte des crédits nettement plus importants (près de 1,36 milliard €).

A l'absence de priorité nationale et territoriale donnée à l'emploi des jeunes des ZUS, viennent s'ajouter la faiblesse de l'accompagnement des jeunes en difficulté et la mauvaise articulation chronique des missions locales et de Pôle Emploi.

L'offre de service des missions locales est tournée vers l'accès à l'emploi avec un traitement global des difficultés des jeunes, mais elle souffre de moyens insuffisants et hétérogènes. Pôle Emploi dispose d'une offre de service plus riche mais n'est guère adaptée au suivi des jeunes en difficulté, qu'il oriente de plus en plus massivement vers les missions locales au moyen d'une « co-traitance » ambiguë. Alors que ce suivi délégué est justifié par l'éloignement des jeunes vis-à-vis de l'emploi, ce public ne bénéficie pas d'un accompagnement renforcé à la mesure de leurs difficultés. La co-traitance ne donne lieu à aucun cahier des charges, la mission locale appliquant son offre de droit commun, et demeure sous-dotée par Pôle Emploi malgré un début de revalorisation du financement unitaire en 2010. Ce partenariat flou présente des avantages différents pour les deux réseaux mais a pour conséquence de pénaliser les jeunes sur le plan de la qualité de service.

Depuis 2008, l'Etat demande aux missions locales de se positionner en priorité sur l'accès à l'emploi, dans le cadre de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens. Tout en approuvant cette orientation, la mission relève que la mobilisation de Pôle Emploi et, depuis début 2009, des missions locales sur la prescription de contrats aidés pour les jeunes avive la concurrence entre les deux réseaux en matière d'intermédiation. Cette situation, liée à l'absence de principes clairs de coordination et à l'existence d'objectifs de résultats distincts, parasite fortement, sur le plan local, un partenariat par ailleurs incontournable entre les deux réseaux.

Les missions locales, qui n'ont évolué ni dans leur structure ni dans leur gouvernance depuis leur création dans les années 1980, demeurent des services publics fragiles alors que leur rôle s'est très nettement accru depuis le plan de cohésion sociale puis développé sur le placement des jeunes. Grace à l'intervention ingénieuse de l'État, les missions locales bénéficient d'un système d'information moderne et ouvert (PARCOURS 3) qui permet de piloter leur activité et d'en mesurer les résultats. Mais, L'hétérogénéité de leur taille, de leurs moyens et de leur professionnalisme, leur statut d'association qui les rend très autonomes freinent nettement la constitution d'un réseau structuré. La création des 1989 d'un conseil national des missions locales dont le rôle d'animation a été renforcé en 2008 n'est pas à la hauteur de l'enjeu : celui de développer sur tout le territoire un service public de l'emploi destiné aux jeunes en difficultés.

Plutôt que de renforcer substantiellement les moyens des missions locales, l'Etat a choisi en 2008 de confier l'accompagnement intensif des jeunes des ZUS vers l'emploi à des opérateurs distincts, très fortement rémunérés, dans le cadre de la mise en œuvre du contrat d'autonomie.

La montée en charge de ce dispositif n'a été possible qu'avec la forte contribution des missions locales et de Pôle Emploi dans le repérage et l'orientation des jeunes en difficulté. Le postulat de départ du contrat d'autonomie, selon lequel ces jeunes échappaient au service public de l'emploi, ne s'est pas vérifié. En revanche, dans un contexte économique difficile, la mesure a permis un suivi intensif au profit des jeunes des quartiers, dans les territoires où il a été appliqué.

Compte tenu de la faible qualification des jeunes en ZUS, leur parcours d'insertion professionnelle doit intégrer davantage une composante de formation qualifiante, notamment par les contrats en alternance. Or Les jeunes suivis par les missions locales accèdent moins à la formation financée par les régions et très peu aux contrats d'apprentissage et de professionnalisation. Ces derniers échappent au service public de l'emploi et bénéficient massivement aux jeunes déjà formés et en prolongation d'étude.

Pour traiter cette situation clairement défavorable aux jeunes des quartiers, la mission recommande de remédier à ces principaux points de faiblesse en agissant sur plusieurs registres.

Tout d'abord, l'accès à l'emploi des jeunes des ZUS mérite d'être réaffirmé et suivi comme une priorité nationale pour parvenir à une réduction importante des écarts entre ces quartiers et le reste des agglomérations. Au sein de l'Etat, le pilotage de cette politique doit être unifié et confié, au niveau national, au ministre chargé de l'emploi. Au niveau territorial, le préfet de région doit s'appuyer sur le service public de l'emploi et développer des contractualisations avec Pôle Emploi, les missions locales, les collectivités territoriales et, le cas échéant, les partenaires sociaux.

Ensuite, pour atteindre cette priorité, l'Etat doit sans délai organiser la coopération entre ses deux opérateurs, missions locales et Pôle emploi, et leur fixer des objectifs communs.

Sous l'égide de l'Etat, Pôle Emploi doit revoir son mode de coopération avec les missions locales par un renforcement des moyens délégués et la mise à disposition des outils d'intermédiation.

Le rôle exclusif des missions locales doit être reconnu dans l'accompagnement jusqu'à l'emploi des jeunes en difficulté. Des moyens adaptés doivent être mobilisés pour les doter d'un CIVIS véritablement renforcé, notamment en redéployant l'effort budgétaire du contrat d'autonomie à l'issue de cette expérimentation,

En complément, l'Etat doit assurer sans délais le traitement des carences locales constatées dans certains lieux par la mission de l'IGAS. Ces redressements sont indispensables à court terme, sachant qu'une restructuration des missions locales ne peut se concevoir qu'à moyen terme. La difficulté de cette réforme qui nécessite une loi, tient dans l'imbrication des partenariats entre l'Etat et toutes les collectivités locales de la commune à la région en passant par le département. La constitution d'un réseau national est antinomique avec ces partenariats locaux. La mission envisage deux scénarios celui de la filialisation dans Pôle emploi et celui de la constitution d'un réseau de portage régional. Le premier a l'inconvénient de provoquer la perte des financements des collectivités locales. Le second de ne pas permettre une constitution en réseau de portée nationale. La mission de l'IGAS ne tranche pas entre ces deux scénarios qui doivent être réévalués à moyen terme au regard de la situation économique.

S'agissant enfin de l'accès à la qualification, il convient d'agir à deux niveaux :

- Le premier est le renforcement de l'offre à la disposition des jeunes des quartiers, dans le cadre des nouveaux contrats de plan régional de développement des formations professionnelles et par une contractualisation renouvelée avec les acteurs de l'apprentissage et les organismes paritaires collecteurs agréés pour le contrat de professionnalisation.
- Le second est de mettre davantage les jeunes en capacité d'accéder aux contrats en alternance, au moyen de formations de pré-qualification qui associent remise à niveau et socialisation professionnelle.

Sommaire

SYNTHESE	3
L'ACCES A L'EMPLOI DES JEUNES DES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE.....	13
INTRODUCTION.....	13
1. LES JEUNES DES QUARTIERS PRIORITAIRES RESTENT CONTRONTES A UN CHOMAGE TRES ELEVE, PRINCIPALEMENT LIE A LEUR SOUS-QUALIFICATION.....	16
<i>1.1. Les objectifs d'amélioration de la situation des ZUS n'ont pas été atteints en ce qui concerne l'emploi des jeunes.....</i>	<i>16</i>
1.1.1. Le nombre des demandeurs d'emploi a davantage diminué dans les quartiers que sur le plan national.....	16
1.1.2. L'écart des taux de chômage des jeunes s'est accru entre les ZUS et les autres quartiers urbains.....	17
<i>1.2. Les difficultés d'accès à l'emploi des jeunes dans les ZUS tiennent à un manque de qualification et à des phénomènes de discrimination.....</i>	<i>17</i>
1.2.1. Les niveaux de qualification des jeunes sont nettement plus faibles en ZUS que dans les autres quartiers urbains	18
1.2.2. Les jeunes des ZUS rencontrent aussi des phénomènes de discrimination à leur résidence dans les quartiers et à leur l'origine	18
<i>1.3. La situation des quartiers prioritaires qui demeure hétérogène est le plus souvent liée au contexte économique local et à la taille de l'agglomération.....</i>	<i>18</i>
2. LA FAIBLESSE DE L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES DES QUARTIERS APPELLE UNE MEILLEURE ARTICULATION DES OPERATEURS	20
<i>2.1. L'offre de service aux jeunes des ZUS est fortement marquée par les différences structurelles entre Pôle Emploi et les missions locales.....</i>	<i>20</i>
2.1.1. Pôle Emploi et les missions locales sont les principaux opérateurs du service public de l'emploi en charge du public jeune	20
2.1.2. Pôle Emploi déploie une offre de services standardisée dans le cadre d'une organisation verticale et d'une culture industrielle.....	21
2.1.3. Le réseau des missions locales développe une approche globale des jeunes, tournée vers l'accès à l'emploi	23
<i>2.2. Pôle Emploi, à la suite de l'ANPE, recourt à la co-traitance auprès des missions locales sur des bases ambiguës qui nécessitent une clarification</i>	<i>24</i>
2.2.1. La co-traitance prend la forme d'une délégation de suivi d'un nombre croissant de jeunes aux missions locales, dotée d'un faible financement.....	24
2.2.2. Le financement de la co-traitance est en contradiction avec le niveau théorique d'accompagnement renforcé qui justifie le dispositif.....	26
<i>2.3. La mobilisation récente des missions locales sur l'intermédiation rend indispensable une répartition des responsabilités avec Pôle Emploi, sous l'égide de l'Etat</i>	<i>27</i>
2.3.1. L'Etat incite fortement les missions locales à investir le champ de l'intermédiation et fixe depuis 2009 des objectifs de prescription des contrats aidés.....	28
2.3.2. La mobilisation des missions locales se heurte à deux freins : le défaut d'articulation avec Pôle Emploi et le registre du seul pilotage par les mesures	28
<i>2.4. Les faiblesses propres aux missions locales appellent une réforme ambitieuse.....</i>	<i>30</i>

2.4.1. Le réseau des missions locales n'a pas évolué dans son organisation et sa gouvernance, malgré un rôle accru confié par l'Etat	30
2.4.2. Les missions locales sont hétérogènes en termes de couverture territoriale, d'activité et de moyens	30
2.4.3. Le traitement des dysfonctionnements de certaines missions locales nécessite une démarche d'audit régulière, en lien étroit avec les régions.....	34
2.4.4. Des scénarios de réforme de la gouvernance des missions locales qui appellent une réforme d'ampleur et de niveau législatif.....	34
3. LA CAPACITE A ASSURER UN ACCOMPAGNEMENT INTENSIF ET L'AMELIORATION DE L'ACCES A LA QUALIFICATION CONSTITUENT DEUX ENJEUX DE PROGRES POUR L'INSERTION DES JEUNES.....	36
<i>3.1. Les premiers enseignements du contrat d'autonomie peuvent inspirer le renforcement de l'offre des missions locales pour les jeunes des ZUS.....</i>	<i>36</i>
3.1.1. Le contrat d'autonomie est une expérimentation d'accompagnement intensif vers l'emploi, confiée par l'Etat à des prestataires ad hoc	36
3.1.2. Le déploiement du contrat d'autonomie fait apparaître la diversité des modes d'organisation et la place prépondérante du service public de l'emploi dans le recrutement des jeunes.....	38
3.1.3. Le contrat d'autonomie, dont la généralisation est difficilement envisageable, peut en revanche contribuer à faire évoluer l'offre de service des missions locales	39
<i>3.2. Les jeunes des ZUS, faiblement qualifiés connaissent de grandes difficultés d'accès à la formation et l'alternance.....</i>	<i>40</i>
3.2.1. Les jeunes accèdent moins à l'offre de formation des conseils régionaux	40
3.2.2. L'offre nouvelle de formation, mise en œuvre par Pôle Emploi, pourrait ne pas bénéficier prioritairement aux jeunes des quartiers	41
3.2.3. Les jeunes des ZUS accèdent trop peu à l'alternance.....	41
3.2.4. Des initiatives intéressantes sont conduites mais elles peinent à se pérenniser ou se généraliser.....	43
4. LA PRIORITE DE L'EMPLOI DES JEUNES DES ZONES URBAINES SENSIBLES APPELLE UN RENFORCEMENT DU PILOTAGE DU NIVEAU NATIONAL JUSQU'AU QUARTIER.....	44
<i>4.1. L'emploi des jeunes des quartiers relève de quatre approches distinctes portées par des autorités, voire des administrations différentes.....</i>	<i>44</i>
4.1.1. La politique de la ville et celle de l'emploi des jeunes ont été depuis les années 1980 tenté de réduire des écarts de territoire et dans l'accès à l'emploi.....	44
4.1.2. Aux domaines traditionnels de l'emploi, de la ville, des jeunes, s'est ajoutée une nouvelle dimension, celle de l'égalité des chances et de la diversité	45
<i>4.2. L'Etat ne fixe pas de priorité au niveau national en ce qui concerne l'accès des jeunes des ZUS à l'emploi et renvoie leur éventuelle détermination au niveau régional</i>	<i>47</i>
4.2.1. L'emploi des jeunes des quartiers prioritaires ne fait pas l'objet d'une priorité nationale.....	47
4.2.2. La contractualisation entre l'Etat et ses opérateurs est partiellement outillée au travers des CAR et des CPO.....	48
4.2.3. La question de la convergence des outils de contractualisation avec les opérateurs se pose.....	49
<i>4.3. La déclinaison territoriale des priorités en faveur de l'emploi des jeunes des ZUS doit être systématiquement suivie</i>	<i>50</i>
4.3.1. L'information du préfet de région et des DIRECCTE doit être complète et permanente.....	50
4.3.2. L'évaluation des responsables territoriaux de l'Etat et de Pôle Emploi doit tenir compte des résultats.....	51
CONCLUSION.....	52

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	53
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	57
ANNEXE 1 : LES INVESTIGATIONS TERRITORIALES	67
1. LES QUATRE REGIONS VISITEES	67
1.1. <i>Synthèse des investigations en région Champagne Ardenne du 24 au 26 novembre 2009</i>	68
1.1.1. Reims et la Marne	68
1.1.2. Saint-Dizier et le département de la Haute-Marne	71
1.1.3. Le niveau régional	74
1.2. <i>Synthèse des investigations dans la région Languedoc-Roussillon du 8 au 10 décembre 2009</i>	77
1.2.1. Nîmes et le département du Gard	77
1.2.2. Montpellier et l'Hérault	81
1.2.3. Le niveau régional	83
1.3. <i>Synthèse des investigations dans la région Rhône-Alpes du 12 au 14 janvier 2010</i>	85
1.3.1. Valence et le département de la Drôme	85
1.3.2. Vénissieux et le département du Rhône	86
1.3.3. Département du Rhône	87
1.3.4. Le niveau régional	88
1.4. <i>Synthèse des investigations en région Ile-de-France du 27 au 29 janvier 2010</i>	89
1.4.1. Aulnay-sous-Bois en Seine-Saint-Denis	90
1.4.2. Au niveau départemental, le pilotage entre les mains du préfet délégué à l'égalité des chances des politiques de l'emploi et de la ville contribue très positivement à l'action en faveur des jeunes des ZUS	91
1.4.3. Montereau-Fault-Yonne dans la Seine-et-Marne	91
1.4.4. Le niveau régional	94
1.5. <i>La DRTEFP impulse des actions spécifiques en faveur des ZUS et souhaite mieux les piloter</i>	95
2. SYNTHESE DES QUESTIONNAIRES REGIONAUX	95
2.1. <i>Observations méthodologiques</i>	95
2.2. <i>L'action sur les quartiers</i>	96
2.2.1. Les missions locales développent le plus souvent des actions spécifiques en faveur des jeunes des ZUS	96
2.2.2. Les sites de Pôle Emploi n'ont pas d'objectifs « jeunes ZUS »	97
2.3. <i>Le pilotage départemental</i>	98
2.3.1. Les préfets « égalité des chances » ou les sous-préfets chargés de la politique de la ville n'évoquent pas de plans spécifiques à l'exception des CUCS	98
2.3.2. La moitié des DDTEFP participent à des plans d'action en faveur des jeunes des ZUS mais ceux-ci ne sont pas outillés	98
2.4. <i>Le pilotage régional</i>	98
2.4.1. La moitié des préfets de région (DRTEFP) ont prévu des objectifs spécifiques dans les CAR	98
2.4.2. Les directeurs régionaux de Pôle Emploi n'ont généralement pas d'objectifs de performance touchant aux jeunes des quartiers	98
ANNEXE 2 : LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI DES JEUNES DES QUARTIERS	101
1. LES MISSIONS LOCALES ET POLE EMPLOI SONT EN CHARGE DE L'ACCES A L'EMPLOI DES JEUNES, DANS UN ENVIRONNEMENT MARQUE PAR LE FOISONNEMENT DE STRUCTURES	101

1.1. Des organes de territorialisation foisonnent, sans toujours donner la priorité à l'emploi	102
1.1.1. Les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) puis les maisons de l'emploi (MDE) tentent d'assurer une territorialisation des actions pour l'emploi	102
1.1.2. Les CUCS ne donnent pas vraiment la priorité à l'emploi.....	103
1.2. Les opérateurs historiques de la politique de l'emploi des jeunes des quartiers peinent à coordonner leurs actions.....	104
1.2.1. L'organisation retenue par Pôle Emploi conditionne les facilités d'accès au service des jeunes.....	105
1.2.2. Les missions locales autonomes juridiquement, hétérogènes dans leur taille, sont confrontées à une difficulté de structuration en réseau.....	105
1.2.3. Pôle Emploi est un opérateur de taille importante, hiérarchisé dans son organisation et centralisé dans sa gouvernance	112
1.2.4. Un mode de coopération qui n'est toujours pas efficace : la co-traitance	113
1.2.5. La co-traitance présente un coût est en réalité largement porté par les autres financeurs des missions locales	115
2. UN TROP GRAND NOMBRE DE LIGNES DE PILOTAGE DISTINCTES ORGANISEES PAR L'ETAT NUISENT A LA MISE EN COHERENCE DES PRIORITES DE L'ACTION DESTINEES AUX JEUNES DES QUARTIERS.....	115
2.1. Le pilotage de Pôle emploi par l'Etat n'affiche pas une priorité constante pour l'emploi des jeunes des ZUS.....	116
2.1.1. Au niveau national, la priorité n'apparaît qu'en 2010.....	116
2.1.2. Au niveau régional, la priorité n'est déclinée de façon opérationnelle que dans deux régions sur quatre visitées.....	116
2.1.3. Au niveau régional, une seule région fixe un objectif chiffré de coopération entre Pôle emploi et les missions locales.....	117
2.2. Le pilotage par objectif (CPO) par l'Etat des missions locales en élargissant leur rôle au placement en entreprise renforce leur intervention en matière d'insertion dans l'emploi des jeunes.....	118
2.2.1. Un cadre unifié de contractualisation par objectif depuis 2008	118
2.2.2. Des indicateurs de suivi très précis des objectifs et de leurs réalisations permettent un pilotage des ML par l'Etat	119
2.2.3. Des résultats contrastés selon les objectifs.....	120
3. LA COMPLEXITE INSTITUTIONNELLE, PLUS IMPORTANTE AU NIVEAU NATIONAL QU'AU NIVEAU TERRITORIAL NE FACILITE PAS LE PILOTAGE DES OPERATEURS SUR DES OBJECTIFS TERRITORIALISES	122
3.1. L'emploi des jeunes des quartiers relève de quatre approches distinctes portées par des ministres, voire des administrations différentes	122
3.1.1. La politique de la ville et celle de l'emploi des jeunes ont été depuis les années 1980 tenté de réduire des écarts de territoire et dans l'accès à l'emploi.....	122
3.1.2. Aux domaines traditionnels de l'emploi, de la ville, des jeunes, s'est ajoutée une nouvelle dimension, celle de l'égalité des chances et de la diversité	125
3.1.3. Une coordination difficile à mettre en œuvre	126
3.1.4. Des financements de l'Etat partagés entre plusieurs programmes de la loi de finances	127
3.1.5. Des priorités pour l'emploi des jeunes des quartiers qui ne sont pas portées de façon claire au niveau national	128
3.2. Au niveau territorial, le pilotage de la politique de la ville et celui de celle de l'emploi n'opèrent pas au même niveau	129
3.2.1. Les actions de la politique de l'emploi sont pilotées au niveau régional avec une administration dédiée et deux opérateurs historiques	129
3.2.2. Pour la politique de la ville, le département reste le niveau majeur du pilotage	129

ANNEXE 3 : L'OFFRE DE SERVICE D'ACCES A L'EMPLOI AU BENEFICE DES JEUNES DES QUARTIERS PRIORITAIRES.....133

1. POLE EMPLOI DEPLOIE UNE OFFRE DE SERVICES STANDARDISEE ET ORIENTE VERS DES DISPOSITIFS INITIES PAR L'ETAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES.....	133
1.1. <i>L'offre de services comprend des prestations adaptées aux jeunes en difficulté, mais n'est pas orientée par une priorité spécifique vers les jeunes des ZUS</i>	133
1.1.1. Pôle Emploi est doté de très larges missions	133
1.1.2. L'offre de service est conçue dans une logique de personnalisation.....	134
1.1.3. Parmi les prestations mobilisables, certaines sont adaptées aux jeunes des ZUS ...	134
1.1.4. D'autres prestations ont été spécifiquement conçues pour les jeunes des ZUS	136
1.1.5. L'offre de service prend en compte la lutte contre les discriminations et à la promotion de la diversité	137
1.1.6. La culture professionnelle et les règles de Pôle Emploi s'adaptent mal au suivi des parcours des jeunes en difficulté.....	137
1.1.7. L'implantation territoriale du réseau : un enjeu de service dont l'importance doit être relativisée	138
1.2. <i>La co-traitance des jeunes demandeurs d'emploi par les missions locales est croissante mais théorique quant au niveau de service attendu</i>	139
1.2.1. Le suivi délégué d'un nombre de jeunes demandeurs d'emploi est croissant	139
1.2.2. Mais le niveau d'accompagnement requis reste très théorique	139
1.3. <i>Les mesures initiées par l'Etat et par les conseils régionaux sont mises en œuvre par Pôle Emploi et les missions locales</i>	140
1.3.1. Les contrats aidés lancés par l'Etat dans le cadre du plan jeunes constituent des opportunités supplémentaires dans les parcours d'insertion.....	140
1.3.2. Le CAF constitue une offre de pré qualification qui compense la réduction de l'offre de formation financée par les régions	141
1.3.3. L'accès à la formation en alternance reste très réduit pour les jeunes en difficulté, surtout ceux résidant en ZUS	142
2. L'OFFRE DE SERVICE DES MISSIONS LOCALES EST DESORMAIS CENTREE SUR L'ACCES A L'EMPLOI DES JEUNES, AVEC UN ACCOMPAGNEMENT SOCIALE SUBSEQUENT	143
2.1. <i>L'offre de service des missions locales est centrée sur l'accompagnement vers l'emploi des jeunes en difficulté</i>	143
2.1.1. L'accompagnement des missions locales est axé autour de CIVIS, désormais reconduit et renforcé	143
2.1.2. Les actes de service montrent l'engagement des missions locales dans leur rôle d'accompagnement vers l'emploi, en mobilisant les leviers de l'action sociale	143
2.1.3. L'éventail des dispositifs favorisant l'accès à l'emploi et mobilisables par les missions locales est très étendu	145
2.2. <i>L'offre de service des missions locales s'est récemment élargie au placement en entreprise</i>	145
2.2.1. Les missions locales sont mobilisées pour le placement des jeunes depuis 2008, au travers des CPO	145
2.2.2. Les missions locales sont mobilisées depuis 2009 sur la prescription des contrats aidés, avec des résultats inégaux.....	146
2.3. <i>En matière d'intermédiation vers l'emploi, l'articulation du rôle des missions locales et de Pôle Emploi n'est pas clarifiée</i>	148
2.4. <i>Au cœur des quartiers des services rendus par des associations ou des services municipaux relaient l'action des missions locales</i>	149
3. LE CONTRAT D'AUTONOMIE, PRESTATION EXPERIMENTALE EST DIFFICILEMENT GENERALISABLE, MAIS PEUT CONTRIBUER A FAIRE EVOLUER L'OFFRE DE SERVICE POUR LES JEUNES DES ZUS	150

3.1. Le contrat d'autonomie est un accompagnement plus court et intensif que le CIVIS, plus incitatif à la sortie dans l'emploi et mieux rémunéré.....	150
3.2. L'expérimentation repose sur le pari d'une offre supplémentaire, mais elle été ciblée sur des territoires souvent déjà bien couverts en offre de service.....	150
3.3. Les conditions variables de déploiement du contrat d'autonomie rendront délicate son évaluation.....	152
3.4. Les missions locales et Pôle Emploi jouent un rôle majeur dans l'origine des jeunes entrés en contrat d'autonomie.....	153
3.5. Le choix d'un dispositif temporaire et distinct, sur appel d'offres, présente des inconvénients par rapport à un programme pérenne.....	155
3.6. Une mesure expérimentale peu généralisable, mais qui peut contribuer à faire évoluer l'offre de service des missions locales.....	156
3.7. L'absence de concertation avec les conseils régionaux, au lancement du dispositif, a ajouté une difficulté supplémentaire d'articulation	157
4. DE NOMBREUX AUTRES OPERATEURS ONT DEVELOPPE LEUR PROPRE OFFRE DE SERVICE D'ACCOMPAGNEMENT ET D'INTERMEDIATION.....	157
4.1. Les services d'insertion par l'activité économique apportent une contribution ancienne qui reste appréciée	157
4.2. Les clauses d'insertion sociale ou locale représentent des opportunités dont les collectivités territoriales s'efforcent de développer.....	157
4.3. D'autres réseaux spécialisés interviennent en matière d'accompagnement vers l'emploi.....	158
4.4. L'école de la deuxième chance et l'EPIDE constituent deux dispositifs de prise en charge plus intensive et complète des jeunes en difficulté.....	159
4.5. Les engagements nationaux d'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville sont suivis par Pôle Emploi	159
4.6. Le haut-commissariat à la jeunesse lance depuis 2009 plusieurs séries d'expérimentations portant notamment sur l'accès à l'emploi.....	160
SIGLES UTILISES.....	161
OBSERVATIONS DU SECRETAIRE GENERAL DU COMITE INTERMINISTERIEL DES VILLES	165
REPONSE DE LA MISSION AUX OBSERVATIONS DU SECRETAIRE GENERAL DU COMITE INTERMINISTERIEL DES VILLES	171
OBSERVATIONS DU DELEGUE GENERAL A L'EMPLOI ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....	173
REPONSE DE LA MISSION AUX OBSERVATIONS DU DELEGUE GENERAL A L'EMPLOI ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....	177

L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville

Introduction

- [1] L'Inspection générale des affaires sociales a inscrit dans son programme de travail pour 2009 une mission sur l'insertion professionnelle des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville dont la réalisation a été confiée à Messieurs Laurent CAILLOT, Yves CALVEZ et Madame Agnès JEANNET.
- [2] Alors que le champ de l'insertion professionnelle des jeunes recouvre un spectre très large de politiques et d'acteurs¹ la mission a restreint son terrain d'investigations pour ne retenir que les politiques de l'emploi mises en œuvre une fois les jeunes sortis du système scolaire.
- [3] Le public retenu par la mission est celui des jeunes de moins de 26 ans². Les quartiers prioritaires de la politique de la ville retenus sont les zones urbaines sensibles (ZUS), notamment en leur sein les 215 quartiers prioritaires du Plan « Espoir banlieues ».
- [4] Sur cette dimension qui est assez vaste en elle-même parce qu'elle oblige à croiser la politique de l'emploi et la politique de la ville, la mission a exclu d'évaluer les dispositifs³ mis en œuvre pour permettre l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers pour centrer ses investigations d'une part sur le pilotage par l'Etat des deux opérateurs majeurs en charge de ces actions, Pôle Emploi et les missions locales, d'autre part sur l'offre de services apportée par ceux-ci.
- [5] Pour évaluer comment Pôle Emploi et les missions locales prennent en charge les jeunes de moins de 26 ans des quartiers, la mission a conduit des entretiens au niveau national, puis a réalisé des enquêtes de terrain dans quatre régions : Champagne-Ardenne, Île de France, Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes. Dans chacune de ces régions, la mission a choisi deux ZUS (à la fois figurant parmi les 215 quartiers prioritaires du Plan Espoir banlieues et couplées à une ZFU), l'une située dans une grande agglomération, l'autre dans une ville plus petite. Elle a conduit ses entretiens en commençant par le quartier, puis en passant au niveau départemental, pour terminer par le niveau régional.

¹ Le document de politique transversale sur « l'orientation et l'insertion professionnelle des jeunes » mobilise 12 missions et 22 programmes de la loi de finances de l'Etat, sachant que les collectivités locales interviennent aussi dans ce champ, notamment les régions en matière de formation.

² L'âge de 25 ans révolus constitue le seuil pour la prise en charge par les missions locales.

³ L'évaluation des mesures de la politique de l'emploi des jeunes nécessiterait une mission en tant que telle.

Tableau 1 : Zones urbaines sensibles visitées par la mission

Régions	Départements	Villes	ZUS
Champagne - Ardenne	Marne	Reims	Croix Rouge
	Haute Marne	Saint Dizier	Le Vert Bois
Ile de- France	Seine-et-Marne	Montereau-Fault-Yonne	ZUP de Surville
	Seine-Saint-Denis	Aulnay-sous-Bois	La Rose des Vents, Cité Emmaüs, Le Merisier, Les Etangs
Languedoc-Roussillon	Gard	Nîmes	Pissevin-Valdegour
	Hérault	Montpellier	La Mosson
Rhône-Alpes	Rhône	Vénissieux	Les Minguettes
	Drôme	Valence	Valence le Haut : Fontbarlette, Le Plan

- [6] Afin de conforter ses investigations de terrain, la mission a exploité un questionnaire dans les dix autres régions dans lesquelles est en fonction soit un préfet délégué à l'égalité des chances, soit un sous préfet chargé de la politique de la ville.
- [7] Le développement de l'emploi des jeunes des quartiers met en jeu la politique de l'emploi et la politique de la ville qui doivent s'articuler pour permettre une réduction du chômage des jeunes des quartiers.
- [8] La mission s'est déroulée de novembre 2009 à février 2010, soit un peu plus d'un an après l'apparition de la crise économique. Ce contexte nouveau est venu percuter les résultats atteints tant par la politique de l'emploi que pour la politique de la ville.
- [9] Au niveau macro économique, la crise économique de la fin de l'année 2008 a entraîné une chute de la croissance et en conséquence une augmentation du chômage après plusieurs années de baisse. Ce retournement de conjoncture a en outre perturbé la création de Pôle Emploi par fusion de l'ANPE et des ASSEDIC, réforme conçue dans une période de croissance, mais mise en œuvre dans une période de crise.
- [10] L'objectif de réduction des écarts du taux de chômage entre les quartiers prioritaires et les autres n'a pas été atteint. Cet échec est d'autant plus inquiétant que la loi de rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 a donné des objectifs précis et que la crise des banlieues de 2005 a mis en lumière des risques pour la cohésion de la société française. Cet échec mérite cependant d'être relativisé en raison de la conjoncture économique. En revanche, il appelle des efforts supplémentaires pour surmonter les insuffisances repérées par la mission. Ces carences sont de trois ordres :
- [11] La faiblesse de l'accompagnement des jeunes vers l'emploi est assez marquée, moins en terme d'offre qui est assez diversifiée, qu'en terme de construction de parcours et d'articulation entre les deux acteurs historique que sont les Missions locales et Pôle emploi.
- [12] L'accès à la formation et à l'alternance reste très difficile pour les jeunes des quartiers, alors que ces deux offres sont les plus adaptées à la situation des jeunes des quartiers qui sortent le plus souvent du système scolaire sans qualification.
- [13] Le développement de l'emploi des jeunes dans les quartiers n'est pas une priorité affirmée au niveau national. Elle n'est ni coordonnée entre la politique de l'emploi et la politique de la ville ni déclinée de façon ordonnée du niveau national jusqu'aux territoires.
- [14] La sévérité de ces constats d'ensemble doit cependant être mise en regard de la grande difficulté de l'objectif.

- [15] La première difficulté de l'objectif réside dans la nécessité de croiser plusieurs axes, celui du public visés (les jeunes,) celui de du développement de l'emploi, celui de la réduction d'écart entre des territoires.
- [16] A cette difficulté, il faut ajouter la complexité de l'organisation publique française qui impose dans le domaine de l'emploi des jeunes l'articulation entre plusieurs acteurs de l'Etat (les principaux étant les acteurs des politiques de l'emploi et de la ville) et toutes les collectivités territoriales (les conseils régionaux compétents pour la formation et le développement économique, les conseils généraux compétents pour l'insertion et l'action sociale et les communes qui ont une compétence générale).
- [17] Le rapport de la mission comprend :
- le présent rapport de synthèse ;
 - l'annexe n° 1 qui retrace les observations recueillies dans les quatre régions visitées et dans les réponses au questionnaire national ;
 - l'annexe n°2 qui est relative au pilotage de la politique de l'emploi des jeunes des quartiers ;
 - l'annexe n°3 qui analyse l'offre de service destinée aux jeunes des quartiers.

1. LES JEUNES DES QUARTIERS PRIORITAIRES RESTENT CONTRONTES A UN CHOMAGE TRES ELEVE, PRINCIPALEMENT LIE A LEUR SOUS-QUALIFICATION

[18] La relance de la politique de la ville en 2003 s'est accompagnée de la formulation d'objectifs ambitieux de réduction, en termes relatifs et absolus, du chômage dans les 751 zones urbaines sensibles (ZUS)⁴. Les écarts de situation entre les ZUS et le reste des agglomérations se sont aggravés entre 2003 et 2008. Cette évolution est liée à une difficulté d'accès à la qualification et à la discrimination dont ils sont victime. Dans un contexte d'ensemble défavorable, les ZUS des petites agglomérations souffrent de l'enclavement de leur bassin d'emploi.

1.1. Les objectifs d'amélioration de la situation des ZUS n'ont pas été atteints en ce qui concerne l'emploi des jeunes

[19] La loi de rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 a fixé des objectifs de réduction des inégalités d'emploi entre les ZUS et le reste du territoire national : le nombre de demandeurs d'emploi devait y être réduit d'un tiers en 5 ans et le taux de chômage de chaque ZUS devait se rapprocher de celui de son agglomération de référence. Ces objectifs n'ont pas été atteints.

1.1.1. Le nombre des demandeurs d'emploi a davantage diminué dans les quartiers que sur le plan national

[20] Sur la période 2003-2008, le nombre de jeunes demandeurs d'emploi inscrits en catégorie 1 à l'ANPE⁵ a diminué plus fortement dans les ZUS (-13%) que sur l'ensemble du territoire (-8%), mais en retrait par rapport à l'ambition de réduction d'un tiers.

Tableau 2 : Evolution du nombre de jeunes demandeurs d'emploi en catégorie 1 résidant en ZUS

	2003 (*)		2008 (*)		Evolution 2003-2008 (*)	
	Ensemble	ZUS	Ensemble	ZUS	Ensemble	ZUS
DEFM 1	2 514 900	323 760	2 170 000	275 779	-14%	-15%
DEFM 1 (15-24 ans)	497 400	68 313	456 100	57 362	-8%	-16%

Source : Données brutes INSEE et rapports 2004 et 2009 de l'ONZUS, calcul mission. (*) : au 31 décembre. Les données d'ensemble portent sur la France métropolitaine, et non seulement sur les autres quartiers des agglomérations comportant une ZUS (pour lesquelles cette donnée n'est pas disponible).

⁴ Décret n°96-1156 modifié du 26 décembre 1996 fixant la liste des zones urbaines sensibles.

⁵ Cette catégorie regroupe les personnes sans emploi, immédiatement disponibles, tenues d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi et recherchant un CDI à temps plein.

1.1.2. L'écart des taux de chômage des jeunes s'est accru entre les ZUS et les autres quartiers urbains

- [21] L'objectif formulé dans la loi de rénovation urbaine portait sur l'ensemble de la population active. Le taux de chômage dans les ZUS est passé de 17,2% en 2003 à 16,9% en 2008, à comparer avec une évolution de 8,7% à 7,7% dans les autres quartiers urbains et de 8,1% à 7,5% pour l'ensemble de la France métropolitaine. Pour ce qui concerne les jeunes, l'écart des taux de chômage entre les ZUS les autres quartiers des agglomérations concernées non seulement ne s'est pas réduit, mais s'est accru, surtout depuis 2007, le rapport passant de 1,6 à 2,0.

Tableau 3 : Evolution comparée du taux de chômage des jeunes en ZUS et dans le reste des agglomérations concernées, de 2003 à 2008

	ZUS (1)	Reste des unités urbaines avec ZUS (2)	Rapport des taux de chômage (1) et (2)	Différence entre les taux de chômage (1) et (2)
2003	36,5%	22,4%	1,6	-14,15 points
2004	33,0%	20,5%	1,6	-12,55 points
2005	37,4%	20,7%	1,8	-16,65 points
2006	36,1%	21,3%	1,7	-14,80 points
2007	31,3%	18,9%	1,7	-12,35 points
2008	35,7%	17,6%	2,0	-18,05 points

Source : Enquêtes Emploi en continu de l'INSEE, calculs ONZUS (rapports 2004 à 2009).

- [22] Les jeunes résidant en ZUS restent frappés par un taux de chômage double (35,7%) de celui des autres quartiers des mêmes agglomérations (17,6%). Les écarts se sont accrus depuis 2003 aussi bien en termes de différence qu'en termes de rapport : la stabilisation obtenue entre 2003 et 2007, dans un contexte de croissance économique et de résorption progressive du chômage des jeunes a été remise en cause par les premiers effets du retournement économique en 2008. Compte tenu de l'augmentation massive⁶ du chômage des jeunes au cours de l'année 2009 et de la plus grande vulnérabilité des jeunes des ZUS, fortement représenté dans les emplois précaires, il est très probable que les écarts ont continué de se creuser. Par ailleurs, à ce chômage structurellement plus élevé s'ajoute un taux d'inactivité lui aussi supérieur.

1.2. Les difficultés d'accès à l'emploi des jeunes dans les ZUS tiennent à un manque de qualification et à des phénomènes de discrimination

- [23] Face à l'emploi, les jeunes des quartiers présentent des difficultés spécifiques. Il s'agit d'une part d'une absence de diplôme ou de qualification et d'autre part de difficultés liées à des phénomènes de discrimination.

⁶ Le nombre de demandeurs d'emploi de catégorie A de moins de 25 ans a augmenté de 17,3% entre décembre 2008 et décembre 2009.

1.2.1. Les niveaux de qualification des jeunes sont nettement plus faibles en ZUS que dans les autres quartiers urbains

- [24] Le faible niveau de qualification des habitants des ZUS constitue le principal handicap pour l'accès à l'emploi. En effet, le facteur discriminant pour accéder à un emploi est la détention d'un diplôme. Ainsi, pendant les trois premières années de leur vie active, 36% des non-diplômés passent plus d'un an au chômage alors que cette proportion n'est que de 22% pour les titulaires d'un CAP ou d'un BEP⁷. Les variations du taux de chômage apparaissent fortement déterminées par l'ampleur du chômage des jeunes peu ou pas qualifiés⁸.

Tableau 4 : Répartition de la population active des ZUS et des autres quartiers urbains, par niveau de diplôme, en 2003 et 2008 (actifs de moins de 40 ans)

Niveau de formation	2003			2008		
	ZUS	UU hors ZUS (*)	Différence	ZUS	UU hors ZUS (*)	Différence
I, II, III	21%	31%	-10%	24%	38%	-14%
IV	15%	20%	-5%	23%	23%	0%
V	26%	27%	-1%	21%	22%	-1%
V bis, VI	38%	21%	17%	32%	18%	14%

Source : enquêtes emploi en continu 2003-2008 de l'INSEE, calculs ONZUS. Champ : actifs de moins de 40 ans. (*) : quartiers hors ZUS des unités urbaines comportant une ZUS.

- [25] En 2008, 53% des actifs de moins de 40 ans vivant dans ces quartiers disposent d'un niveau V (CAP, BEP) ou infra. De plus, les écarts entre les ZUS et les autres quartiers urbains se sont, depuis 2003, faiblement réduits s'agissant des bas niveaux de qualification et amplifiés en ce qui concerne l'enseignement supérieur.

1.2.2. Les jeunes des ZUS rencontrent aussi des phénomènes de discrimination à leur résidence dans les quartiers et à leur l'origine

- [26] Dans un contexte déjà défavorisé sur le plan des niveaux d'étude, un jeune de moins de 30 ans résidant en ZUS a globalement 1,7 fois moins de chance d'accéder à l'emploi à caractéristiques égales de sexe, de qualification et de nationalité⁹. Cette plus faible probabilité tient peu directement à la localisation elle-même, mais davantage à des caractéristiques familiales telles que la nationalité du jeune et le pays d'origine du père, qui renvoient à la concentration des populations d'origine immigrée dans les ZUS.

- [27] Si ces constats montrent que les jeunes des ZUS demeurent défavorisés dans leur ensemble, il n'en reste pas moins que ces quartiers sont marqués par des disparités importantes.

1.3. La situation des quartiers prioritaires qui demeure hétérogène est le plus souvent liée au contexte économique local et à la taille de l'agglomération

- [28] L'échantillon retenu pour les investigations de terrain de la mission illustre la diversité de situations locales dont le point commun est un taux de chômage¹⁰ proche du double de celui des autres quartiers urbains et supérieur au double de celui de leur bassin d'emploi respectif.

⁷ Quand l'école est finie... Premiers pas dans la vie active de la Génération 2004, CEREQ, 2007.

⁸ Rapport 2009 de l'ONZUS.

⁹ Rapport 2009 de l'ONZUS.

¹⁰ Ils ne sont disponibles que pour les 25-64 ans.

Tableau 5 : Taux de chômage dans les 8 ZUS enquêtées, dans le reste de leurs unités urbaines et dans leur bassin d'emploi

Commune	ZUS	Taux de chômage (3ème trimestre 2009) (1)	Taux de chômage des 25-64 ans (2006) (2)	
		bassin d'emploi	ZUS	UU hors ZUS (3)
Valence	Valence le Haut : Fontbarlette, Le Plan	9,4%	19,2%	10,2%
Nîmes	ZUP Pissevin, Valdegour	13,1%	37,3%	16,5%
Montpellier	La Paillade	12,6%	27,3%	15,9%
Reims	Croix Rouge	8,9%	19,0%	10,5%
Saint-Dizier	Vert Bois	11,3%	24,8%	12,7%
Vénissieux	Les Minguettes	8,4%	20,5%	8,8%
Montereau-Fault-Yonne	ZUP de Surville	9,9%	22,8%	12,8%
Aulnay-sous-Bois	La Rose des Vents, Cité Emmaüs, Le Merisier, Les Etangs	11,0%	18,2%	9,5%

Source : ONZUS et INSEE. (1) : les taux de chômage par zonage ZUS / unité urbaine hors ZUS sont des estimations fondées sur le rapport entre le nombre des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE (catégories 1, 2 et 3 hors activité réduite) et le nombre d'actifs d'après les déclarations d'impôt sur le revenu. (2) Taux de chômage estimés à partir du recensement de la population 2006. (3) : quartiers hors ZUS de l'unité urbaine comportant la ZUS.

[29] En outre, la taille du bassin d'emploi ou, pour la région parisienne, de l'unité urbaine, joue un rôle essentiel dans les parcours des jeunes des quartiers défavorisés :

- dans les bassins isolés tels que Saint-Dizier et Montereau, le déclin de l'industrie locale intervient sans que d'autres secteurs d'activité prennent le relais et l'emploi est vulnérable en particulier à des restructurations d'entreprise qui affectent les possibilités d'insertion sur des emplois peu qualifiés ; dans ces territoires situés en milieu rural, où la mobilité est difficile pour les jeunes, la qualité de l'offre de service d'accès à l'emploi constitue un enjeu fondamental ;
- a contrario, la localisation d'une ZUS au sein d'une agglomération importante favorise les solutions d'accès à l'emploi, au travers du tissu économique, d'une offre plus abondante de service public, associatif ou privé en matière d'insertion et d'intermédiation et, comme à Reims, d'opérations de rénovation urbaine qui requalifient et désenclavent le quartier.

[30] Enfin, la dynamique démographique des agglomérations n'est pas sans incidence sur la difficulté d'accès à l'emploi dans les ZUS. Le Languedoc-Roussillon connaît une forte progression de sa population, liée aux migrations en provenance d'autres régions qui alimentent notamment les quartiers défavorisés, au-delà des capacités d'absorption de l'économie locale. Ceci se traduit par un chômage structurellement élevé et une forte proportion de bénéficiaires de minima sociaux.

2. LA FAIBLESSE DE L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES DES QUARTIERS APPELLE UNE MEILLEURE ARTICULATION DES OPERATEURS

[31] Dans un environnement où de multiples dispositifs concourent à l'insertion professionnelle des jeunes, en amont du parcours¹¹ ou en appui à la recherche d'emploi¹², l'accès à l'emploi des jeunes en difficulté relève de la responsabilité partagée, sous l'égide de l'Etat, entre Pôle Emploi et les missions locales.

[32] Ces deux opérateurs, qui ressortissent de deux modèles différents, connaissent de longue date des problèmes de coordination, non résolus par le partenariat dit de co-traitance et accentués par la mobilisation récente des missions locales vers le placement. Le traitement de cette difficulté passe par une réforme ambitieuse destinée à renforcer le réseau des missions locales.

2.1. L'offre de service aux jeunes des ZUS est fortement marquée par les différences structurelles entre Pôle Emploi et les missions locales

2.1.1. Pôle Emploi et les missions locales sont les principaux opérateurs du service public de l'emploi en charge du public jeune

[33] Pôle Emploi et les missions locales présentent de fortes disparités en termes de taille, d'organisation et de financement.

Tableau 6 : Financement de Pôle Emploi et des missions locales

En millions d'euros	Pôle Emploi (1)		Missions locales (2)	
	Montant	Part	Montant	Part
Etat	1 360	28%	184	39%
FSE			36	8%
Pôle Emploi (co-traitance)			17	4%
UNEDIC	3 041	63%		
Collectivités territoriales			219	47%
Dont régions			87	19%
Dont départements			26	6%
Dont communes et EPCI			106	23%
Autres financeurs	410	9%	12	3%
Ensemble des financements	4 811	100%	468	100%

Source : Données Pôle Emploi et CNML, calculs mission. (1) : budget 2009 révisé. (2) : financements 2008 hors fonds gérés.

[34] Issu de la fusion¹³ de l'ANPE et des ASSEDIC et chargé depuis 2009 de l'ensemble des fonctions liées à l'accès à l'emploi¹⁴, Pôle Emploi est l'opérateur central du SPE. Fort de 46 222 ETP (prévision 2010), il dispose d'un financement mixte, associant une contribution de l'UNEDIC (3 Md€ en 2009) et une subvention de l'Etat pour charges de service public (1,4 Md€ en 2009).

¹¹ Par une prise en charge large (formation, activité professionnelle voire hébergement) : IAE, E2C, EPIDE.

¹² APEC et AFIJ pour les jeunes diplômés, ADIE pour les créateurs d'entreprise, le parrainage (dont l'opération MEDEF Nos quartiers ont du talent) et des expérimentations du haut-commissariat à la jeunesse.

¹³ Loi du 13 février 2008 relative à la réforme du SPE et installation de Pôle Emploi le 19 décembre 2008.

¹⁴ Accueil, inscription, indemnisation, information, orientation, accompagnement et placement des demandeurs d'emploi ; prospection du marché du travail et conseil aux employeurs.

- [35] Créées à partir de 1982, les missions locales et PAIO¹⁵ forment un réseau spécialisé dans le suivi global des jeunes en difficulté, intégré au SPE depuis la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 et avec lequel Pôle Emploi doit collaborer s'agissant du public jeune. Le réseau des missions locales est financé à parité par l'Etat et le FSE d'une part (47%) et par les collectivités territoriales d'autre part (47%), ainsi que par Pôle Emploi. Animé par le secrétariat général du CNML et par des ARML, il se compose de 10 933 agents.
- [36] Par leur organisation, leur fonctionnement et leur culture, Pôle Emploi et les missions locales représentent deux modèles conceptuellement très différents, rendant difficile leur articulation.

2.1.2. Pôle Emploi déploie une offre de services standardisée dans le cadre d'une organisation verticale et d'une culture industrielle

- [37] Pôle Emploi est hiérarchisé dans son organisation et centralisé dans sa gouvernance, ce qui détermine fortement les conditions de délivrance de son offre de service et son inscription, très faible en 2009, dans les partenariats territoriaux.
- [38] Sur le plan de la couverture territoriale, Pôle Emploi présente les avantages de l'exhaustivité et de la capillarité, grâce à ses sites d'accueil implantés dans chaque bassin d'emploi.
- [39] L'enjeu de la localisation des sites de Pôle Emploi au regard des ZUS mérite d'être relativisé dès lors que les transports publics-comme sur les sites que nous avons visités- sont satisfaisants. La convention tripartite 2009-2011 Etat-UNEDIC-Pôle Emploi prévoit que « l'évolution du réseau ne doit pas conduire à la réduction du nombre d'implantations dans les ZUS ». Or la proximité géographique apparaît seconde par rapport à la qualité et à l'accessibilité de l'offre de service, à la mise en place de partenariats locaux et à l'attractivité des sites pour les employeurs.

Recommandation n°1 : S'agissant de la relation entre Pôle Emploi et les territoires prioritaires de la politique de la ville, la mission recommande que Pôle Emploi privilégie une approche fonctionnelle axée sur le développement des services fournis aux jeunes des ZUS plutôt qu'une approche fondée sur la proximité géographique, dès lors que l'accessibilité est assurée.

- [40] L'organisation territoriale issue du regroupement ANPE-ASSEDIC n'est pas encore stabilisée quant au choix d'une répartition, géographique ou sectorielle, des compétences entre sites d'accueil. La répartition par métier entre plusieurs sites situés dans une agglomération permet une spécialisation des équipes de conseillers et une plus grande efficacité vis-à-vis des employeurs. Pour les jeunes, comme pour les adultes, cette approche a l'avantage d'être axée sur les débouchés professionnels et non sur le territoire de résidence des demandeurs d'emploi. Pour les jeunes des ZUS, sortir de leur quartier afin de bénéficier des services de Pôle Emploi peut constituer la première étape d'un parcours d'insertion dans le bassin d'emploi. Toutefois, la répartition sectorielle ne doit pas conduire – comme à Reims où ce modèle a été poussé à l'extrême – à une moindre accessibilité de Pôle Emploi, pour les jeunes qui ne sont pas encore positionnés sur un métier ou un secteur d'activité. En tout état de cause, l'obligation d'accès par le 39 49 est à proscrire pour des jeunes en difficulté donc a priori sans projet professionnel précis.

Recommandation n°2 : Veiller à la désignation pour chaque ZUS, dans le cadre de choix d'organisation déconcentrés, d'un seul site de Pôle Emploi comme référent de la mission locale. Indépendamment de l'organisation géographique ou sectorielle des sites Pôle Emploi, l'articulation entre la mission locale et un site référent de Pôle Emploi doit garantir un suivi du parcours du jeune entre les deux opérateurs.

¹⁵ 420 missions locales et 66 PAIO. Dans la suite du rapport, la notion de mission locale est utilisée au sens de mission locale ou PAIO.

[41] L'offre de service est conçue dans une logique de droit commun par la convention tripartite : « c'est l'option de la personnalisation des services qui sera privilégiée par Pôle Emploi », par une adaptation des services et la mise en place « si nécessaire de plans d'action ciblés ».

[42] Elle comprend en outre une action intéressante mais limitée d'intermédiation¹⁶ au profit de jeunes diplômés de ZUS. Ce service est la seule action en propre qui découle de la mobilisation de l'ANPE au profit des jeunes des quartiers après les émeutes urbaines de 2005 et dont les principaux axes (SMP précoce, prestation objectif placement pour les jeunes diplômés de ZUS) n'ont pas été poursuivis après 2007, en raison notamment du lancement du Plan Espoir banlieues. A contrario, la sensibilisation des conseillers à l'emploi aux enjeux de discrimination à l'embauche, initiée en 2002, a été pérennisée en partenariat avec la HALDE.

Tableau 7 : Accès des jeunes demandeurs d'emploi résidant en ZUS aux prestations de Pôle Emploi et aux sorties vers l'emploi en 2009

Poids des jeunes résidant en ZUS	DEFM - 26 ans	Prestations Pôle Emploi - 26 ans (*)						Sorties vers l'emploi (- 26 ans)		
		Ateliers	STR	Évaluations	MVE	Cible emploi	BCA	Reprise d'emploi	Entrée en CIE	Entrée en CAE
France métropolitaine	10%	7%	7%	9%	16%	9%	7%	6%	7%	10%
Champagne-Ardenne	14%	13%	11%	13%	21%	11%	11%	9%	11%	9%
Marne	19%	15%	15%	17%	32%	18%	13%	11%	14%	15%
Sites PE Reims	18%	15%	13%	15%	30%	17%	10%	8%	7%	14%
Haute-Marne	9%	8%	1%	5%	0%	4%	3%	4%	0%	0%
Site PE Saint-Dizier	19%	15%	6%	14%	0%	13%	13%	11%	0%	0%
Ile-de-France	18%	13%	8%	22%	22%	15%	13%	12%	17%	21%
Seine-et-Marne	10%	9%	6%	14%				6%	17%	10%
Site PE Montereau	16%	7%	4%	9%				6%	0%	
Seine-Saint-Denis	25%	30%	16%	20%				18%	6%	21%
Site PE Aulnay	35%	38%	15%	100%				29%	0%	75%
Languedoc-Roussillon	8%	7%	5%	9%	15%	6%	3%	5%	7%	6%
Gard	11%	9%	6%	11%	50%	8%	6%	5%	10%	5%
Sites PE Nîmes	13%	9%	11%	13%	50%	10%	4%	6%	13%	3%
Hérault	8%	8%	5%	11%	17%	5%	2%	6%	7%	6%
Sites PE Montpellier	14%	ND	ND	19%	18%	6%	2%	9%	8%	11%
Rhône-Alpes	9%	6%	7%	10%	8%	8%	5%	4%	7%	12%
Drôme	7%	6%	2%	10%	0%	10%	4%	5%	16%	5%
Site PE Valence Est	21%	24%	0%	15%	0%	13%	0%	10%	67%	0%
Rhône	19%	19%	13%	22%	14%	12%	9%	13%	21%	21%
Site PE Vénissieux	41%	42%	20%	34%		37%	20%	31%		40%

Source : données Pôle Emploi (à partir de SIAD), calculs mission IGAS.
 (*) Prestations : STR : stratégie de recherche d'emploi. MVE : mobilisation vers l'emploi. BCA : bilan de compétences approfondi. Les ZUS prises en compte sont celles des communes d'au moins 10 000 habitants.

[43] Les jeunes résidant en ZUS bénéficient en 2009 d'un accès aux prestations et d'un taux de sortie vers l'emploi plus limités que l'ensemble des jeunes demandeurs d'emploi. Entre 7 et 9% des prestations¹⁷ sont consacrés à ce public qui représente 10% des DEFM jeunes. Ce constat est à rapprocher de la dégradation de la fréquence des contacts¹⁸ entre ces jeunes et l'ANPE de 2007 à 2008 alors que la fréquence s'est améliorée pour les autres jeunes. Il montre l'insuffisance de l'approche par la seule personnalisation des services et la nécessité de prioriser les jeunes des ZUS.

¹⁶ L'agence 3D, plate-forme de compétence nationale dotée de 4 conseillers et d'un animateur.

¹⁷ A l'exception de la prestation mobilisation vers l'emploi, destinée aux personnes en grande difficulté.

¹⁸ Temps écoulé depuis le dernier contact, source Rapport 2009 de l'ONZUS.

Recommandation n°3 : Fixer à Pôle Emploi des objectifs de résultat de baisse du chômage des jeunes des ZUS en s'assurant que ce public bénéficie d'un meilleur accès aux prestations (en régie ou sous-traitées) que la moyenne des jeunes demandeurs d'emploi.

- [44] Dans le contexte de l'installation de Pôle Emploi et de la crise économique, la marge de manœuvre laissée aux échelons territoriaux est très réduite, en particulier vis-à-vis des sites, pour adapter les prestations et établir des partenariats. Le dialogue interne de gestion fonctionne de manière descendante, dans une logique de déclinaison de l'offre de service propre de Pôle Emploi ou de gestion des flux d'échange avec les missions locales.
- [45] A cette rigidité s'ajoute une difficulté institutionnelle : la culture professionnelle et les règles de Pôle Emploi s'adaptent mal au suivi des parcours des jeunes en difficulté. L'accès à l'offre de service est conditionné par l'inscription comme demandeur d'emploi et le maintien dans ce statut, ce qui suppose une discipline personnelle dans le respect des obligations afférentes ; or ce mode de relation fonctionne mal avec des jeunes en difficulté voire en rupture sociale, d'autant que l'incitation financière est limitée compte tenu de la faible part des jeunes indemnisés. Les parcours et prestations de Pôle Emploi sont centrés sur l'accès à l'emploi et ne traitent pas la résolution des problèmes sociaux qui peuvent le freiner, à l'exception notable de la prestation mobilisation vers l'emploi qui constitue à lui seul un parcours spécifique. Les processus de travail des conseillers, en particulier les entretiens de SMP, ne permettent pas d'aborder des problèmes complexes d'insertion sociale et professionnelle et d'intégrer suffisamment les prestations dans une logique de parcours.
- [46] Ce décalage important entre les besoins d'accompagnement des jeunes en difficulté et la faible capacité de Pôle Emploi à les assumer explique la création des missions locales et justifie l'orientation croissante de jeunes demandeurs d'emploi vers celles-ci.

2.1.3. Le réseau des missions locales développe une approche globale des jeunes, tournée vers l'accès à l'emploi

- [47] L'accompagnement global est au cœur du rôle et de la pratique des missions locales. Tout en confirmant cette orientation, la structuration de l'offre de service au cours des années 2000 a favorisé et mis en évidence la nette prédominance de la thématique professionnelle.
- [48] Le métier d'insertion sociale et professionnelle¹⁹ représentait 73% des effectifs en 2008, contre 62% en 2004. En 2009, les actes de service (au sens de propositions faites aux jeunes) portent à 85% sur le domaine professionnel, à 48% sur le thème de l'accès à l'emploi. Les mises en relation vers l'emploi constituent 9% des actes de service, avec des différences importantes entre les missions locales visitées (de 6% à Saint-Dizier à 13% à Montereau). La vocation d'insertion professionnelle du réseau se vérifie sans ambiguïté, l'accompagnement social intervenant en appui.
- [49] Cette orientation du travail des missions locales a été encouragée dans le cadre des CPO avec l'Etat depuis 2008. L'offre de service est désormais classée en 5 axes, dont 3 tournés vers le public jeune (repérage, accueil, information et orientation ; accompagnement des parcours d'insertion ; actions pour favoriser l'accès à l'emploi). La mobilisation de l'Etat s'est renforcée sur ce troisième axe depuis 2009 dans le sens d'un placement direct des jeunes en emploi par les missions locales.
- [50] L'offre de service aux jeunes les plus en difficulté est fondée sur le CIVIS, créé en 2005 et récemment reconduit. Les jeunes accompagnés en CIVIS ont accès aux prestations de Pôle Emploi, indépendamment de leur inscription comme demandeur d'emploi, et aux formations financées par les régions, les missions locales étant reconnues dans les deux cas comme prescriptrices.

¹⁹ Emplois de chargé d'accueil, de conseiller niveau 1, de conseiller niveau 2 et de chargé de projet.

[51] En amont, le repérage et le premier accueil des jeunes en difficulté, qui a justifié la création et l'ancrage local du réseau, est assuré inégalement par les missions locales. De fait, celles-ci se sont institutionnalisées, alors qu'elles avaient été conçues de manière temporaire. Comme pour d'autres services publics, le risque existe de l'éloignement du terrain et du repli vers une fonction classique de suivi des jeunes déjà connus. Il est le plus souvent évité grâce à l'articulation avec les travailleurs sociaux²⁰ et les associations de quartier qui orientent les jeunes vers la mission locale.

[52] Toutefois, dans certains cas, comme à Saint-Dizier ou Valence, l'absence de prospection des jeunes, les délais de réception en premier accueil et l'émergence, dans des associations de quartier voire les municipalités, d'une offre de service similaire sont autant d'indices de la défaillance de la mission locale. Ces difficultés, qui ont pu favoriser le recours à des opérateurs différents pour le contrat d'autonomie, incitent à revaloriser la fonction de repérage par les missions locales.

Recommandation n°4 : Réaffirmer la responsabilité des missions locales dans la détection et la prise de contact avec les jeunes en difficulté, par la prospection ou le développement de partenariats locaux : en faire un axe à part entière (distinct de l'accueil-information-orientation) de l'offre de service avec des objectifs de moyens et de résultats dans le cadre de la prochaine génération de CPO.

[53] Il n'en reste pas moins que le savoir-faire des missions locales explique le recours de l'ANPE, puis de Pôle Emploi, à ces structures pour assurer le suivi de jeunes éloignés de l'emploi.

2.2. Pôle Emploi, à la suite de l'ANPE, recourt à la co-traitance auprès des missions locales sur des bases ambiguës qui nécessitent une clarification

[54] Pôle Emploi et les missions locales ont mis en place depuis 2001, avec l'accord de l'Etat, un partenariat de « co-traitance ». Cette relation, en apparence équilibrée et à laquelle chacun des partenaires est attaché, est confuse et déséquilibrée, au détriment de la prise en charge des jeunes.

2.2.1. La co-traitance prend la forme d'une délégation de suivi d'un nombre croissant de jeunes aux missions locales, dotée d'un faible financement

[55] Après des tentatives infructueuses d'intégration des équipes des missions locales et de l'ANPE, les deux réseaux coopèrent désormais par un partenariat centré sur la co-traitance.

[56] A partir de 1993, des « espaces jeunes » ont été créés en mission locale comme lieu unique d'accompagnement des jeunes en difficulté, selon plusieurs degrés de labellisation. Le niveau 3 permettait à la mission locale d'accéder aux prestations de l'ANPE et à bénéficier à cet effet de la mise à disposition d'un conseiller d'ALE. Le niveau 2 ne permettait à la mission locale que de recevoir les offres d'emploi de l'ANPE.

[57] L'évaluation du dispositif par l'IGAS²¹ a montré que le projet d'intégration s'est heurté à une opposition culturelle, à l'échec de la mise en place d'un système d'information partagé sur les offres d'emploi et le placement et au défaut de formation des agents des missions locales par l'ANPE.

Cette tentative a été poursuivie de façon moins ambitieuse, mais toujours dans l'objectif de professionnalisation des missions locales sur l'emploi, par création de 150 « équipes emploi-insertion » dans les années 2000 entre l'ANPE et les missions locales dans les quartiers de la politique de la ville.

²⁰ Prévention spécialisée, unités territoriales d'action sociale, CCAS, CAF, services de l'éducation nationale.

²¹ Bilan du fonctionnement des espaces jeunes mis en œuvre par les missions locales et les PAIO (1999) et rapport annuel 1999 de l'IAS sur la politique de l'emploi.

[58] Parallèlement, la mise en place d'un suivi personnalisé des demandeurs d'emploi²² à partir de 2001 a conduit l'ANPE et le réseau des missions locales à instaurer un partenariat dit de co-traitance, pour mettre à contribution les missions locales pour le suivi des jeunes. Dans ce cadre, la mise à disposition des conseillers ANPE en mission locale a été pérennisée.

[59] La co-traitance, organisée par des accords-cadres²³ tripartites avec l'Etat, l'ANPE (puis Pôle Emploi) et le réseau des missions locales, a conduit à orienter vers celles-ci un nombre croissant de jeunes (100 000 entre 2003 et 2008, puis 130 000 en 2009 et 150 000 pour 2010). Jusqu'en 2009 inclus, Pôle Emploi finançait seulement la co-traitance des jeunes demandeurs d'emploi indemnisés au titre de l'assurance chômage (soit 33% de l'objectif annuel), le suivi des autres jeunes orientés ne donnant lieu à aucun versement.

Tableau 8 : Volume et financement de la co-traitance
entre Pôle Emploi et les missions locales depuis 2001

Année	Volume de co-traitance				Financement unitaire			
	Objectif annuel	dont jeunes indemnisés (1)	Entrées effectives	Ecart entrées/objectif	de l'ANPE/PE vers les ML			de l'UNEDIC vers l'ANPE/PE (2)
					Au titre de l'objectif et pour les jeunes y ouvrant droit	Rapporté à l'objectif	Rapporté aux entrées effectives	
2001	15 000	10 000	ND	ND	400 €	267 €	ND	534 €
2002	85 000	20 000	68 450	-19%	400 €	94 €	117 €	534 €
2003	100 000	30 000	104 151	4%	400 €	120 €	115 €	534 €
2004	103 300	31 015	103 378	0%	450 €	135 €	135 €	534 €
2005	105 715	31 773	ND	ND	450 €	135 €	ND	534 €
2006	100 355	33 000	128 348	28%	500 €	164 €	129 €	700 €
2007	100 000	33 000	121 053	21%	500 €	165 €	136 €	700 €
2008	100 000	33 000	143 783	44%	500 €	165 €	115 €	700 €
2009	130 000	42 900	185 394	43%	500 €	165 €	116 €	700 €
2010	150 000	sans objet	ND	ND	230 €	230 €	ND	internalisé

Source : Pôle Emploi, CNML. (1) Assis sur les seuls jeunes demandeurs d'emploi indemnisés jusqu'en 2009 inclus et sur l'ensemble des demandeurs d'emploi orientés à compter de 2010 ; le financement unitaire est versé dans la limite de l'objectif annuel. (2) Au titre du financement du PPAE.

[60] La co-traitance fonctionne sur le double registre de la spécialité – Pôle Emploi s'appuyant sur les opérateurs dédiés à l'accompagnement des jeunes – et, de plus en plus, de l'extension de capacité²⁴. Les flux de jeunes orientés dépassent nettement les objectifs depuis 2006, malgré la double limite du financement par Pôle Emploi (réservé aux jeunes indemnisés et est plafonné à hauteur des objectifs, sans prise en compte des dépassements). De fait, les missions locales acceptent de prendre en charge les jeunes au-delà des quotas, considérant que l'accompagnement relève de leur responsabilité eu égard à leur mission principale de service public.

²² PAP-ND de 2001 à 2005 et PPAE depuis 2006.

²³ La contractualisation se décline sur le plan régional entre les directions régionales de Pôle Emploi et les ARML et sur le plan local entre les directions territoriales de Pôle Emploi et chaque mission locale.

²⁴ L'externalisation du suivi de demandeurs d'emploi auprès d'opérateurs privés de placement relève de la même logique, même si les modalités sont différentes (sous-traitance sur la base d'un appel d'offres et non co-traitance auprès d'un réseau identifié).

- [61] Depuis 2002, il résulte de ces règles un sous-financement chronique du suivi délégué des jeunes, de 4 à 6 fois plus faible que le montant auquel l'ANPE, puis Pôle Emploi, facture la co-traitance dans le cadre du PAP puis du PPAE pour les demandeurs d'emploi indemnisés. L'accord-cadre 2010-2014 Etat-CNML-Pôle Emploi contient des avancées importantes : le tarif individuel de la co-traitance a été revalorisé à 230 € par jeune ; désormais le financement porte sur l'ensemble de la co-traitance (que le jeune soit ou non indemnisé) et une clause de revoyure est prévue en cas de dépassement significatif de l'objectif, toutefois sans garantie d'ajustement.
- [62] Il n'en demeure pas moins que la co-traitance reste financée nettement en deçà :
- des recettes tirées par l'ANPE, puis Pôle Emploi, de l'UNEDIC, sans que la marge élevée apparaisse justifiée ; au sein du budget d'intervention de l'ANPE, puis de Pôle Emploi, cette situation se traduit par un transfert indirect de ressources vers les autres demandeurs d'emploi ;
 - des co-traitances vers Cap Emploi pour les travailleurs handicapés (375 € en 2010) et, jusqu'au 30 avril 2010, vers l'APEC pour les cadres (578 € en 2009), écarts ici encore non justifiés.
- [63] Ce diagnostic préoccupant est renforcé par l'analyse du contenu de la co-traitance au regard de son niveau de financement.

2.2.2. Le financement de la co-traitance est en contradiction avec le niveau théorique d'accompagnement renforcé qui justifie le dispositif

- [64] Les accords-cadres de 2006 et de 2010 définissent la co-traitance par la mobilisation des missions locales pour accompagner des jeunes, inscrits à 80% dans des parcours de recherche accompagnée (de 2006 à 2009) ou d'accompagnement (depuis 2010) et à 20% dans des parcours de mobilisation vers l'emploi. Il s'agit donc en théorie d'organiser un accompagnement de même intensité compte tenu des difficultés de ces jeunes. Or les prestations auxquelles la co-traitance pourrait être comparée de ce point de vue sont financées sans commune mesure :
- la prestation d'accompagnement renforcé, d'une durée de 3 mois, sous-traitée par l'ANPE puis Pôle Emploi²⁵, est budgétée par l'opérateur pour un coût unitaire moyen de 700 € de 2006 à 2009 et puis de 545 € en 2010 ;
 - la prestation de mobilisation vers l'emploi, d'une durée de 6 mois, également sous-traitée, est budgétée à hauteur d'un coût unitaire moyen de 1 400 € entre 2006 et 2009 puis de 1 100 € en 2010 ; or le contenu de cette prestation (accompagnement intensif des demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion professionnelle et sociale), est similaire au rôle attendu des missions locales ;
 - le contrat d'autonomie²⁶, financé à hauteur de 7 500 €, ce qui couvre le financement de frais de prospection, d'accompagnement, de formation, d'aides à la mobilité et de suivi en emploi ainsi que le versement de la bourse à laquelle le jeune a droit.
- [65] Non seulement la co-traitance est loin de permettre un accompagnement renforcé, mais les accords-cadres eux-mêmes sont exempts de cahier des charges précisant la fonction attendue des missions locales. Ils renvoient en effet à celles-ci le soin de délivrer leur propre accompagnement aux jeunes, c'est-à-dire en pratique le CIVIS²⁷. L'application locale de la co-traitance est centrée sur la gestion des flux d'entrée et non sur le respect des critères d'orientation : l'ANPE, puis Pôle Emploi, utilisent la co-traitance avant tout pour faire face à la montée du chômage.

²⁵ Elle est désormais dénommée cible emploi.

²⁶ Cf. partie 3.1.

²⁷ La mise en œuvre de la mobilisation vers l'emploi repose, selon les termes des accords-cadres, sur la composante sociale de l'offre de services des missions locales.

- [66] Par conséquent, les jeunes orientés en co-traitance sont supposés recevoir le même traitement que les autres jeunes suivis en mission locale. Le financement unitaire de la co-traitance est nettement inférieur au financement moyen (526 € par jeune en 2009) de l'activité des missions locales, hors co-traitance. La charge liée à la co-traitance est donc mutualisée avec le reste de cette activité : elle est largement supportée par les autres financeurs des missions locales.
- [67] Déséquilibrée, la co-traitance fonctionne comme un subventionnement partiel de l'activité des missions locales et des transferts internes de ressources, côté missions locales, au détriment des jeunes non inscrits comme demandeurs d'emploi et, côté Pôle Emploi, au bénéfice des demandeurs d'emploi adultes. Le partenariat actuel offre à Pôle Emploi une capacité de suivi peu onéreuse et aux missions locales la préservation de leur autonomie en écartant toute relation de donneur d'ordre à sous-traitant. L'ajustement se fait par la qualité de service rendu aux jeunes en difficulté.
- [68] Compte tenu de la centralité de la co-traitance dans l'offre de service aux jeunes des ZUS, l'assainissement de cette relation est une condition indispensable de progrès. Le contenu et le financement de la co-traitance doit être harmonisé par rapport aux prestations équivalentes sous-traitées par Pôle Emploi, et qui bénéficient surtout aux adultes. Le renforcement de l'accompagnement des jeunes en difficulté doit être un objectif partagé entre Pôle Emploi et les missions locales. Le CIVIS doit être complété par un dispositif renforcé. Dans ce cadre, le renforcement financier des missions locales leur permettrait de mieux se professionnaliser, à condition que l'Etat ne diminue pas corrélativement le montant de ses subventions pérennes²⁸.

Recommandation n°5 : **Aligner progressivement le contenu et le niveau de financement de la co-traitance sur ceux des prestations d'accompagnement sous-traitées par Pôle Emploi, en distinguant deux niveaux d'intensité (accompagnement renforcé et mobilisation vers l'emploi), sans réduire par ailleurs les subventions pérennes de l'Etat aux missions locales.**

- [69] Sur la base des coûts unitaires moyens 2010 des prestations d'accompagnement renforcé (cible emploi) et de mobilisation vers l'emploi, sous-traitées par Pôle Emploi, et en retenant la même clé théorique de partage des flux de co-traitance entre ces deux niveaux d'accompagnement qu'en 2006-2009 (respectivement 80% et 20%), le suivi délégué de 150 000 jeunes demandeurs d'emploi par an vers les missions locales pourrait être financé à hauteur de 98,4 M€ par Pôle Emploi, soit un surcoût de 63,9 M€ par rapport à l'enveloppe de co-traitance (34,5 M€) en 2010.
- [70] L'articulation entre Pôle Emploi et les missions locales souffre aussi d'une absence de régulation sur la prospection des offres d'emploi et du placement des jeunes dans l'emploi.

2.3. *La mobilisation récente des missions locales sur l'intermédiation rend indispensable une répartition des responsabilités avec Pôle Emploi, sous l'égide de l'Etat*

- [71] En poussant les missions locales vers l'activité de placement, l'Etat conforte leur vocation mais cette démarche ne doit pas se limiter à un pilotage indirect par les mesures de la politique de l'emploi et, surtout, doit s'accompagner d'une clarification des rôles respectifs des missions locales et de Pôle Emploi vis-à-vis des employeurs.

²⁸ Hors financement exceptionnel des missions locales pour 2010 dans le cadre du plan de relance.

2.3.1. L'Etat incite fortement les missions locales à investir le champ de l'intermédiation et fixe depuis 2009 des objectifs de prescription des contrats aidés

- [72] Sollicitées sur le thème de l'accès à l'emploi dans le cadre des CPO depuis 2008, les missions locales ont été autorisées à prescrire²⁹ pour le compte de l'Etat des contrats aidés réservés aux jeunes (CIE jeunes et CAE passerelle) et se sont vus fixer des objectifs de prescription. Elles sont mobilisées par des circulaires successives de la DGEFP qui organisent la répartition physico-financière des objectifs entre Pôle Emploi et les missions locales, tout en invitant à réviser les CPO.
- [73] L'activité des missions locales s'est transformée, passant en quelques années de l'orientation et de l'accompagnement (combiné au recours à l'ANPE pour le placement) à l'intermédiation directe. Sur le fond, cette évolution est cohérente avec la vocation de l'ensemble du réseau et avec les besoins des jeunes, la finalité de l'insertion professionnelle et sociale étant l'accès à l'emploi.
- [74] Cette mise sous tension soulève néanmoins des interrogations quant à son mode opératoire.

2.3.2. La mobilisation des missions locales se heurte à deux freins : le défaut d'articulation avec Pôle Emploi et le registre du seul pilotage par les mesures

- [75] Le principal frein tient à l'absence d'articulation avec Pôle Emploi en ce qui concerne le placement, qui devient de ce fait un terrain de concurrence entre les deux réseaux.
- [76] Lors de la réforme du service public de l'emploi en 2008, la mission de placement a été confiée au seul Pôle Emploi. Ce schéma apparaît aujourd'hui en décalage avec les attentes de l'Etat vis-à-vis des missions locales, qui sont de fonctionner comme un opérateur complet, compétent en matière d'accompagnement et d'intermédiation, au profit des jeunes en difficulté.

Recommandation n°6 : Encourager le développement du rôle de placement des missions locales par une meilleure articulation entre leurs outils et ceux de Pôle Emploi. Ce développement peut s'accompagner d'une reconnaissance par la loi qui consacrerait enfin la mise sur un pied d'égalité des deux réseaux au regard du placement.

- [77] De plus, l'accord-cadre 2010-2014 entre l'Etat, Pôle Emploi et le CNML comme les circulaires de la DGEFP sur les contrats aidés se contentent de formulations générales sur la coopération, tout en renvoyant les modalités au dialogue territorial dans le cadre du SPE. Cela revient à donner une grande latitude aux échelons territoriaux de Pôle Emploi, dans un contexte où le dialogue avec l'Etat en région est de qualité inégale. Ainsi, la voie empruntée en Ile-de-France, où Pôle Emploi s'est engagé à la demande des services de l'Etat à contribuer à la professionnalisation des missions locales sur cette fonction, est intéressante sous réserve de son application, mais elle revêt une portée avant tout technique³⁰.
- [78] A cette situation de concurrence non régulée, les missions locales et les sites Pôle Emploi réagissent par des comportements de rétention, qui font obstacle au partage des offres d'emploi et des candidatures, alors que le principe d'un plein accès des missions locales aux offres recueillies par Pôle Emploi a été réaffirmé dans l'accord-cadre 2010-2014. La concurrence subsiste même lorsque les deux acteurs s'efforcent de se partager les employeurs, comme à Reims et à Montereau. Elle est un facteur de déstabilisation du partenariat entre deux réseaux de service public, financés chacun massivement par l'Etat et concourant au même objectif d'accès à l'emploi des jeunes.

²⁹ Par décret du 23 février 2009. Cette prérogative était auparavant réservée à l'ANPE, puis Pôle Emploi.

³⁰ Aide à l'instruction des dossiers de contrats aidés, mise à disposition d'un kit d'information, proposition de visites communes d'entreprises.

- [79] L'articulation entre les deux réseaux en ce qui concerne le placement, sujet sensible mettant en jeu l'identité, la légitimité et les pratiques professionnelles de chacun, appelle une clarification nationale et des règles homogènes.

Recommandation n°7 : Poser les lignes directrices de l'articulation opérationnelle entre Pôle Emploi et les missions locales en matière d'intermédiation, par un accord national sous l'égide de l'Etat prévoyant la fixation systématique d'objectifs communs de prescription et de plans d'action conjoints entre les sites correspondants de chaque réseau.

- [80] L'autre difficulté du régime actuel de mobilisation des missions locales sur le placement des contrats aidés tient à la multiplication d'instructions de programmation. Cet exercice, dont la visibilité reste limitée pour des raisons budgétaires, ne constitue pas une solution satisfaisante pour piloter, à l'instar de Pôle Emploi, un réseau des missions locales qui demeure fragile et hétérogène.

Tableau 9 : Prescriptions de CIE jeunes et de CAE passerelle par les missions locales en 2009

Mission locale	Données de cadrage			Prescriptions de CAE et CIE			
	ETP conseiller	Jeunes suivis	Taux d'encadrement	CIE jeunes	CAE passerelle	Ensemble	Taux de prescription par ETP conseiller (*)
Reims	28,3	4 831	171	36	12	48	1,7
Saint-Dizier	6,6	1 653	250	0	0	0	0,0
Montereau	8,0	2 026	253	35	5	40	5,0
Aulnay	25,7	2 883	112	1	0	1	0,0
Nîmes	37,7	7 737	205	36	10	46	1,2
Montpellier	44,5	9 278	209	6	5	11	0,2
Valence	19,2	3 067	160	16	4	20	1,0
Vénissieux	15,1	2 523	167	2	1	3	0,2
Toutes ML	7 180,5	1 249 203	174	5 531	4 384	9 915	1,4

Source : données Parcours 3, ICARE et EURCINET, calculs mission IGAS. (*) : au 31 décembre 2008.

- [81] Au terme de la première année de prescription, la performance des missions locales apparaît très inégale, pour des raisons de positionnement et de capacité. Les 8 missions locales visitées se partagent en deux groupes selon leur niveau de réponse, significatif ou non. Les résultats ne semblent pas liés à la taille de la mission locale ou du portefeuille moyen de jeunes par conseiller.
- [82] Ce pilotage est encore récent et il existe sans doute des marges de progrès³¹, à commencer par la détermination d'objectifs communs. Cependant, la stratégie sous-jacente, qui consiste à se placer sur le seul terrain opérationnel et à aiguiller indirectement les missions locales, risque de conduire à un phénomène de sélection naturelle entre les structures qui s'efforcent et réussissent à relever le défi du placement et celles qui n'y parviennent pas, faute d'engagement et/ou de moyens. La poursuite de cette approche suppose de donner davantage de visibilité aux missions locales et de mener rapidement une action complémentaire plus globale de traitement des dysfonctionnements, voire de carence, des missions locales, en liaison avec les régions.

Recommandation n°8 : Dans la mobilisation des missions locales sur la prescription des contrats aidés prendre en compte la relative fragilité du réseau des missions locales en comparaison avec la solidité et les moyens de pôle emploi qui lui permet de mieux absorber les variations de charges.

³¹ La volumétrie des objectifs, déconcentrée, aboutit à des niveaux très hétérogènes selon les missions locales en fonction de la clé de répartition arrêtée région par région entre Pôle Emploi et les missions locales.

2.4. Les faiblesses propres aux missions locales appellent une réforme ambitieuse

- [83] Les difficultés propres des missions locales, liées à l'hétérogénéité de leurs activités, à leur statut et à leur gouvernance très décentralisée, appellent une redéfinition de leur positionnement. Si plusieurs scénarios sont envisageables, ils présentent des difficultés de mise en œuvre contrastées, et ne peuvent être engagés qu'à moyen terme.

2.4.1. Le réseau des missions locales n'a pas évolué dans son organisation et sa gouvernance, malgré un rôle accru confié par l'Etat

- [84] Conçues à l'origine comme des structures expérimentales, comme le recommandait le rapport Schwartz, les missions locales ont été pérennisées en raison du maintien du chômage de masse des jeunes. En 1989, le CFI a été créé pour favoriser l'insertion et la qualification des jeunes et sa mise en œuvre a été confiée aux missions locales. La même année, le CNML a été constitué pour représenter et animer le réseau.
- [85] Après cette période fondatrice, le mode d'organisation des missions locales n'a changé qu'à la marge alors que leur rôle et leur taille se sont renforcés, en particulier depuis le plan de cohésion sociale de 2005.
- [86] Autonome juridiquement, les missions locales ne constituent pas un réseau homogène ni dans la couverture territoriale, ni dans le service rendu. Par ailleurs, depuis 2008, l'Etat leur a fixé des objectifs centrés sur l'orientation et l'accompagnement vers l'emploi. Les handicaps structurels et la mobilisation récente sur le champ de l'accès à l'emploi appellent une réforme de gouvernance, qui ne peut se concevoir indépendamment du rôle de Pôle Emploi.
- [87] Les missions locales pourraient devenir un réseau d'accompagnement spécialisé des jeunes demandeurs d'emploi, sur le modèle des Cap Emploi pour les personnes handicapées. Cette évolution est cependant freinée par la diversité des structures et leur mode de gouvernance.

2.4.2. Les missions locales sont hétérogènes en termes de couverture territoriale, d'activité et de moyens

- [88] En 2010, 420 missions locales et 66 PAIO assurent un service auprès des jeunes sur le territoire. Par leur histoire et leur origine le plus souvent communale, les missions locales ont des ancrages territoriaux différents.

2.4.2.1. Les missions locales sont hétérogènes dans leur couverture territoriale

- [89] Pour les 4 régions visitées par la mission, le nombre de jeunes résidant dans le ressort d'une mission locale varie fortement selon les régions et les départements, de 5 000 à 47 000 pour des départements ruraux comme la Haute-Marne et les Pyrénées-Orientales et de 14 000 à 58 000 pour des départements très urbanisés, comme les Hauts-de-Seine et Paris³².

³² Ce calcul est théorique puisque les missions locales ont une couverture généralement centrée sur une commune ou une agglomération ou des communautés de communes.

Tableau 10 : Nombre de missions locales par région et par département

Régions / départements	Nombre de missions locales	Population de 15 à 25 ans en 2006	Nombre de jeunes de 15 à 25 ans par mission locale
Champagne-Ardenne	17	176 323	10 372
Ardennes	4	34 694	8 674
Aube	3	37 284	12 428
Marne	7	82 608	11 801
Haute-Marne	4	21 736	5 434
Languedoc-Roussillon	17	312 706	18 394
Aude	3	36 437	12 146
Gard	5	80 897	16 179
Hérault	7	140 101	20 014
Pyrénées orientales	1	47 026	47 026
Rhône-Alpes	48	790 134	16 461
Ain	3	66 705	22 235
Ardèche	3	31 261	10 420
Drôme	5	54 863	10 973
Isère	12	161 439	13 453
Loire	5	93 445	18 689
Rhône	12	252 063	21 005
Savoie	4	49 311	12 328
Haute Savoie	4	81 047	20 262
Île de France	82	1 555 171	18 966
Paris	5	291 682	58 336
Seine et Marne	12	177 444	14 787
Yvelines	10	182 676	18 268
Essonne	10	163 249	16 325
Hauts de Seine	13	187 002	14 385
Seine Saint Denis	14	213 090	15 221
Val de Marne	11	170 863	15 533
Val d'Oise	7	169 164	24 166

Source : CNML et calcul de la mission à partir du recensement de l'INSEE 2006

- [90] D'ancrage territorial, les missions locales n'ont pas une couverture homogène. Quelques unes sont départementales, comme celle des Pyrénées Orientales. Les écarts en termes de population couverte, qui vont de 1 à 10, ne s'expliquent pas par le caractère rural ou urbain du département.

2.4.2.2. Les missions locales sont également hétérogènes dans leur taille, leur activité et leurs moyens

Tableau 11 : Comparaison de la taille, de l'activité et des moyens des missions locales visitées

2008	Reims	Saint Dizier	Nîmes	Montpellier	Valence	Vénissieux	Aulnay	Montereau
Statut	Assoc.	GIP	Assoc.	Assoc.	Assoc.	Assoc.	Assoc.	Assoc.
Jeunes suivis	4831	1651	7737	9278	3067	2523	2883	2026
Nombre d'ETP total (dont emplois d'insertion)	43,10 (28,3)	9,60 (6,6)	41,82 (37,69)	57,46 (44,45)	21,9 (19,5)	19,73 (15,1)	32,68 (25,68)	10,75 (8,0)
<i>Nombre de jeunes suivis par conseillers</i>	171	250	205	209	160	167	112	253
Part des emplois d'insertion	66%	69%	90%	77%	87%	77%	79%	74%
Part des autres emplois (encadrement et soutien)	34%	31%	10%	23%	13%	23%	21%	26%
Nombre d'actes	88 044	4 377	55 666	60 411	18 951	14 816	10 752	8 809
<i>Nombre d'actes par emploi d'insertion</i>	3111	663	1477	1359	972	981	419	1101
Budget total (K€)	1 982	547	1 936	2 584	989	980	1 838	580
<i>Budget / ETP total (K€)</i>	46	57	46	45	45	50	56	54
<i>Budget /jeunes suivis</i>	410	331	250	278	322	388	637	286

Source : Données ICARE sur les effectifs (à fin 2008) et les budgets (2008) et Parcours 3 sur les actes (2009), calculs mission IGAS.

[91] La comparaison des 8 missions locales visitées fait ressortir les points suivants :

- Concernant la taille, l'éventail des missions locales va de l'ordre de 10 à près de 60 ETP.
- Concernant les effectifs, il faut souligner l'importance des emplois de structure (autres que d'insertion) et la dispersion de leur poids entre les structures, de 10 à 34%, pour une moyenne nationale de 27%. Ce constat met en valeur les gains potentiellement importants qui résulteraient d'une véritable mise en réseau des missions locales, avec une mutualisation des fonctions support.
- Concernant l'activité des missions locales, le nombre de jeunes suivis par conseiller varie de 112 (Aulnay) à 253 (Montereau). Le nombre d'actes ou de propositions par conseiller varie de 1 à 5 selon les missions locales. Les missions locales d'Aulnay et de Saint Dizier se caractérisent par un nombre de propositions inférieur à 1000 ; une seule par plus de 3000 actes, celle de Reims. Ce point souligne que certaines missions locales rencontrent des difficultés de fonctionnement importantes, corrélées par des constats qualitatifs³³.
- Concernant le budget, le ratio charges totales de fonctionnement sur nombre d'ETP discrimine nettement les missions locales à coût faible par conseiller de l'ordre de 45 à 46 K€ (Reims, Nîmes, Montpellier, Valence) et à l'extrême celle dont le coût est proche de 55/57 K€ (Saint-Dizier, Aulnay). Le ratio budget rapporté au nombre de jeunes suivis montre également une forte disparité, entre 250 à 637 € par jeune. Cet écart soulève une vraie question quant à la dispersion des moyens mobilisés selon les territoires.

Recommandation n°9 : L'Etat doit faire converger les moyens attribués aux missions locales pour une prise en charge plus homogène sur le territoire.

³³ Pour l'une il s'agit de difficultés liées aux changements répétés de directeurs (Saint-Dizier), pour l'autre les difficultés rencontrées par la MDE qui retentissent sur la mission locale portée par la MDE.

2.4.2.3. L'intégration des missions locales dans les MDE porte le risque d'une confusion dans des activités et des financements qui peut être préjudiciable au public jeune.

[92] Le conventionnement des MDE, conçues au départ pour rapprocher physiquement les services de l'emploi (en particulier ALE et antennes ASSEDIC), a été maintenu malgré la mise en place de Pôle Emploi.

[93] Le développement des MDE s'est parfois traduit par l'absorption de la mission locale, comme à Aulnay où une confusion s'est installée entre le service au public jeune et le service au public adulte et où la crise de la MDE affaiblit la mission locale.

[94] Le recentrage du conventionnement des MDE, à compter de 2010, en dehors de l'accompagnement, permet désormais la clarification des rôles en évitant la concurrence entre acteurs publics locaux. Dans les cas où le rattachement de la mission locale à la MDE serait pérennisé, il serait indispensable de garantir l'autonomie de la mission locale et, au-delà de la traçabilité des financements, l'intégrité de sa fonction propre. L'obligation d'une comptabilité analytique, prévue dans le nouveau cahier des charges des MDE³⁴, ne paraît pas suffisante à la mission pour assurer la traçabilité du financement de la mission locale au regard de son activité propre.

Recommandation n°10 : Tirer les conséquences du recentrage des maisons de l'emploi sur des activités autres que l'accompagnement ; interrompre les démarches de rapprochement organique des missions locales avec les maisons de l'emploi et conditionner le financement des missions locales à une autonomie juridique et budgétaire par rapport à la maison de l'emploi.

2.4.2.4. Le statut associatif retenu à l'origine pose de graves difficultés pour une gouvernance en réseau

[95] Conçues à l'origine, comme un acteur de coordination sur un territoire et pour un public déterminé celui de jeunes en difficulté, les missions locales sont aujourd'hui en situation de faiblesse. Le statut associatif constitue un obstacle à la constitution d'un réseau dédié à l'insertion professionnelle des jeunes.

2.4.2.5. Une émergence de fonctionnement en réseau à l'initiative de l'Etat grâce à un système d'information unique partagé entre toutes les ML

[96] Le CNML constitue une force d'animation incontestable mais ses pouvoirs sont insuffisants pour assurer un fonctionnement en réseau. Il peut animer et suivre l'activité mais n'a aucune compétence en termes de mutualisation de fonctions, à l'exception du système d'information dont il partage la maîtrise d'ouvrage avec la DGEFP.

[97] Dans l'esprit du rapport SCHWARTZ, des structures régionales d'animation des missions locales (ARML) se sont constituées à partir des années 1990 ; elles ne jouent toutefois qu'un rôle d'animation et non de mutualisation.

[98] La création à l'initiative de l'Etat d'un système d'information puis d'un cadre unifié de contractualisation ont été les premières manifestations d'un fonctionnement en réseau.

³⁴ Annexé à l'arrêté du 21 décembre 2009.

- [99] Dès 1990, pour suivre le CFI, l'Etat lançait la création d'un logiciel appelé « Parcours ». Ce système d'information permet de suivre finement l'activité des missions locales et il est pleinement ouvert aux services de l'Etat qui l'utilisent aussi bien pour le pilotage (DRTEFP, DDTEFP, DIRECCTE) qu'aux fins de statistiques et d'étude (DARES).
- [100] A partir de 2008, l'Etat a mis en œuvre un mode de financement des missions locales fondé sur les résultats obtenus. La DGEFP a mis en place par circulaire³⁵ une sécurisation des financements de l'Etat par contractualisation de moyens en lien avec des objectifs définis pour chaque mission locale. Ces CPO sont assorties d'indicateurs de suivi servis par le système d'information et accessibles par les services de l'Etat.
- [101] Si la mutualisation des moyens qui permettrait un fonctionnement en réseau n'est pas aujourd'hui possible en raison du statut d'association des missions locales, l'Etat a réussi à mettre en place un système d'information unique et performant qui constitue un élément fédérateur, y compris sur la formalité des activités.

2.4.3. Le traitement des dysfonctionnements de certaines missions locales nécessite une démarche d'audit régulière, en lien étroit avec les régions

- [102] La mission a constaté le dysfonctionnement grave et prolongé de 3 des 8 missions locales visitées (Saint-Dizier, Valence et Aulnay), ce qui porte un préjudice grave aux jeunes les plus en difficulté dans ces territoires. Cette proportion élevée sur un échantillon limité n'autorise pas d'extrapolation mais elle révèle des carences dans l'exercice du service public et un défaut de gouvernance des structures.
- [103] Le plus souvent, lorsqu'une mission locale se trouve en difficulté, y compris financière (comme dans le cas de Montpellier), l'Etat et les collectivités territoriales tardent à réagir ou s'accommodent trop longtemps de cette situation.
- [104] A ce titre, l'initiative récente du conseil régional d'Ile-de-France de mettre en place des audits périodiques de certaines missions locales peut être signalée ; elle mériterait d'être soutenue par l'Etat avec un portage conjoint.
- [105] La mise en place d'une commission qualité au sein du CNML à compter de 2010 vise à structurer une démarche de progrès dans les pratiques des missions locales. Cette initiative intéressante, qui s'appuie sur une logique d'auto-évaluation, présente un intérêt à moyen terme et n'est pas de nature à répondre aux situations locales très dégradées.
- [106] Il appartient à l'Etat, compte tenu de ses compétences et du financement qu'il apporte aux missions locales, de traiter les carences qu'il constate.

Recommandation n°11 : Mettre en place une procédure d'audit régulier des missions locales, en concertation et si possible conjointement avec les régions.

2.4.4. Des scénarios de réforme de la gouvernance des missions locales qui appellent une réforme d'ampleur et de niveau législatif

- [107] Le fonctionnement en réseau des missions locales présente des avantages : le premier est de portée symbolique ; la constitution en réseau permet d'afficher l'existence d'un service public au service des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle ; le second est plus prosaïque ; le réseau permet des mutualisations porteuses non seulement d'économies de gestion mais aussi d'une activité plus adaptable aux besoins locaux.

³⁵ Circulaire DGEFP n° 2007-26 du 12 octobre 2007

[108] La mission a esquissé des pistes d'évolution.

- **La création d'un GIP national** : cette option présente le risque de voir disparaître les financements des collectivités. Certes il est possible de créer par la loi un fonds de mutualisation des moyens entre les collectivités locales et l'Etat en arguant des compétences partagées : l'Etat pour l'emploi, la région pour la formation, le département pour l'insertion sociale et la commune pour la prise en charge globale de proximité. Mais cette voie est particulièrement complexe juridiquement³⁶ parce qu'elle crée des dépenses obligatoires. Elle n'est pas forcément opportune parce qu'elle recréerait des dépenses partagées et dans un contexte de la réforme des collectivités locales qui vise à clarifier la répartition des compétences.
- **La filialisation au sein de Pôle emploi** présenterait l'avantage d'organiser à côté de l'opérateur généraliste un opérateur spécialisé pour le public des jeunes. Elle présente aussi l'avantage important de pouvoir être mise en œuvre rapidement dès lors que la décision serait prise (par une loi). Il suffirait de rattacher aux directions territoriales de Pôle Emploi les missions locales présentes dans le département. Cela évite la longue période de transition que nécessiterait une recomposition par regroupement des missions locales au niveau régional. Cette option suppose qu'une telle filiale « jeunes » soit dotée d'une large autonomie au sein de Pôle Emploi afin de préserver le savoir-faire des missions locales. Elle comporte cependant plusieurs inconvénients importants. Elle risque d'assécher les financements des collectivités territoriales, ce qui présente un risque financier majeur. Elle serait rejetée par les collectivités territoriales et le personnel des missions locales. Elle serait totalement inopportune pendant les années de consolidation de l'opérateur de référence.
- **La constitution de structures de portée régionale sous forme associative qui assurerait la gouvernance des antennes toujours situées au plus près des jeunes (commune ou agglomération).** Si une loi est nécessaire à moyen terme pour forcer les structures à fusionner au niveau régional, ce mouvement peut être engagé dès à présent. Un tour de table des financeurs est nécessaire entre les différentes collectivités ; il se déroulerait sous la houlette de l'Etat qui porterait aussi le financement de Pôle Emploi. Ce scénario est un scénario de transition vers une gouvernance à deux niveaux régional et national. Au niveau national, il pourrait être utile de doter le CNML de fonctions de mutualisation sur le modèle du système d'information, en gestion des ressources humaines par exemple.

[109] Le choix entre ces scénarios dépend nettement du contexte budgétaire de l'Etat et de la conjoncture. En cas de retour de la croissance et de la réduction du chômage et si les finances publiques se rétablissent, il est sans aucun doute préférable de filialiser dans Pôle Emploi les missions locales. Dans le contexte actuel perdure, il est nettement préférable de maintenir des financements partagés avec les communes et les régions qui sont d'importants contributeurs et dont les compétences ne sont pas mises en cause dans le projet de réforme des collectivités locales³⁷.

³⁶ Complexe parce qu'il faudrait par la loi créer une obligation de financement avec des taux de participation pour chaque collectivité sur le modèle de l'aide sociale avant la réforme de la décentralisation de 1982.

³⁷ Les régions ont une compétence pour la formation professionnelle des jeunes et les communes une compétence générale.

- [110] La mission souligne que ces évolutions passent au préalable par un travail de clarification du rôle des missions locales et une qualification de leur fonctionnement. Le rôle des missions locales doit être précisé. Dès lors que l'Etat leur donne un rôle d'intermédiation (cf. annexe n°2 sur l'offre de services), les missions locales doivent avoir pour rôle de suivre les jeunes jusqu'à l'emploi. Elles deviennent un « petit Pôle Emploi » spécialisé pour les jeunes et capable de traiter les freins à l'emploi. Leurs activités doivent alors être qualifiées au regard d'un cahier des charges définissant les activités à déployer et les niveaux de prise en charge à assurer. Ce point est crucial pour résorber l'écart des moyens attribués aux missions locales par jeunes suivis et homogénéiser l'offre de service. Celles des missions locales qui ne satisferaient pas à ce cahier des charges seraient transformées en structures de portée sociale et culturelle (comme il en existe dans la plupart des quartiers).
- [111] Si la résolution des problèmes d'articulation entre Pôle Emploi et les missions locales appelle des clarifications dans leur relation et une réorganisation des missions locales, l'efficacité de la prise en charge des jeunes tient aussi l'amélioration de l'offre de service sur l'accompagnement et l'accès à l'alternance.

3. LA CAPACITE A ASSURER UN ACCOMPAGNEMENT INTENSIF ET L'AMELIORATION DE L'ACCES A LA QUALIFICATION CONSTITUENT DEUX ENJEUX DE PROGRES POUR L'INSERTION DES JEUNES

- [112] La mise en place du contrat d'autonomie a mis en lumière à la fois la place des missions locales dans le suivi des jeunes et les marges de renforcement de leur offre de service. L'accès à la formation et à l'alternance, qui demeure très limité pour les jeunes en difficulté alors qu'il constitue une solution pertinente, appelle la mobilisation de Pôle Emploi et des missions locales.

3.1. Les premiers enseignements du contrat d'autonomie peuvent inspirer le renforcement de l'offre des missions locales pour les jeunes des ZUS

- [113] Mesure phare du Plan Espoir banlieues démarrée à la mi-2008, le déploiement du contrat d'autonomie fournit des enseignements intéressants, qui montrent le rôle moteur joué par le SPE dans la montée en charge. Si la généralisation du contrat d'autonomie paraît délicate, cette expérimentation illustre l'intérêt d'un renforcement de l'offre de service des missions locales.

3.1.1. Le contrat d'autonomie est une expérimentation d'accompagnement intensif vers l'emploi, confiée par l'Etat à des prestataires ad hoc

- [114] En créant le contrat d'autonomie³⁸, l'Etat a entendu faire bénéficier sur la période 2008-2010, à un total de 45000 jeunes peu ou pas qualifiés des territoires prioritaires de la politique de la ville, en difficulté d'accès à l'emploi et non pris en charge par le SPE, d'une prestation d'accompagnement intensif réalisée par un opérateur privé distinct du réseau des missions locales.

³⁸ Circulaire conjointe du 24 avril 2008 de la secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville et du secrétaire d'Etat chargé de l'emploi sur la mise en œuvre du contrat d'autonomie.

- [115] Le cahier des charges du contrat d'autonomie prévoit que les prestataires identifient et recrutent les bénéficiaires potentiels, puis leur dispensent un accompagnement aussi bien professionnel que social – en finançant les prestations qu'ils estiment utiles – pendant une durée de 6 mois, renouvelable une fois, avant d'assurer un suivi des jeunes dans l'emploi. Les jeunes entrés en contrat d'autonomie bénéficient de plein droit d'une bourse de 300 € par mois pendant 6 mois, versée par le prestataire. Les opérateurs sont rémunérés à hauteur de 7 500 € par sortie durable vers l'emploi, avec un fort intéressement au résultat puisque la rémunération intervient en trois étapes³⁹ correspondant à la signature du contrat d'autonomie, à la sortie vers l'emploi et à la vérification du caractère durable de l'emploi occupé.
- [116] La mesure présente de fortes similitudes, dans sa durée et son contenu, avec des prestations développées à partir de 2006 par l'ANPE et sous-traitées à des prestataires : mobilisation vers l'emploi, toujours en vigueur, et objectif placement destiné aux jeunes diplômés de ZUS, programme arrêté fin 2007. Les différences portent sur le ciblage du contrat d'autonomie sur les bas niveaux de qualification, l'installation obligatoire dans le quartier, l'étape préalable de prospection des jeunes et la délivrance d'une bourse aux jeunes suivis.
- [117] La principale novation du contrat d'autonomie a été de sélectionner par appel d'offres national de nouveaux prestataires, en particulier à côté des missions locales, ce qui n'a pas manqué de susciter des réactions de réserve voire d'hostilité quant à une concurrence perçue comme biaisée du fait de la disproportion entre la rémunération des prestataires et le financement des missions locales.
- [118] L'expérimentation reposait sur le pari d'une offre supplémentaire, mais elle été ciblée par construction sur des territoires souvent déjà bien couverts en offre de service. L'appel d'offres a été conduit par la DGEFP. Le contrat d'autonomie a été réservé à des départements urbains pour constituer des lots d'une taille réputée suffisante : au moins 600 jeunes demandeurs d'emploi issus des ZUS par département, sur les 3 ans du programme. Dans certains départements, les lots ont été attribués à des groupements de prestataires, qui se sont répartis les communes éligibles. Les préfets de départements ont parfois étendu, en cours d'expérimentation, le périmètre de celle-ci au sein de leur département, afin notamment de favoriser la montée en charge de la mesure.
- [119] Ce mode opératoire a conduit à retenir des départements disposant déjà d'une offre de services abondante en matière d'accès à l'emploi, ce qui a rendu difficile l'intégration des opérateurs du contrat d'autonomie lorsqu'ils n'étaient pas déjà implantés localement. Il a surtout eu pour effet d'évincer des départements plus ruraux, tels que la Drôme ou la Haute-Marne, où le contrat d'autonomie aurait pu redynamiser le suivi des jeunes des ZUS compte tenu de l'insuffisance de l'offre de services locales, en particulier de la part de la mission locale.
- [120] A l'image du CTP dont le contenu et la volumétrie sont comparables, le contrat d'autonomie aurait gagné à être expérimenté sur des bassins d'emplois délimités de manière souple et évolutive, en fonction des contextes locaux. L'exemple de la prestation objectif placement, mise en place par l'ANPE en 2006-2007 pour les jeunes diplômés résidant en ZUS et qui a débouché sur de bons résultats d'accès à l'emploi durable, montre qu'une approche plus fine était possible, au moyen de lots de taille réduite et confiés à des acteurs associatifs.

³⁹ La pondération des trois versements a été modifiée en juillet 2009, à la suite de la détérioration de la situation économique, dans le sens d'un financement plus en amont des opérateurs.

3.1.2. Le déploiement du contrat d'autonomie fait apparaître la diversité des modes d'organisation et la place prépondérante du service public de l'emploi dans le recrutement des jeunes

- [121] Début février 2010, près de 23 000 contrats d'autonomie avait été conclu et près de 16 000 contrats étaient en cours, dont 13 000 pour la phase d'accompagnement et 3 000 pour la phase de suivi en emploi. S'il est trop tôt pour procéder à un bilan d'ensemble, en particulier de ses résultats en termes de sorties vers l'emploi durable ou non, plusieurs traits saillants se dégagent du démarrage du dispositif en ce qui concerne l'origine des jeunes entrés en contrat d'autonomie.
- [122] Le cahier des charges autorise la prise en charge par les opérateurs du contrat d'autonomie de candidats qui sont orientés par le SPE, mais il oblige ces opérateurs à prospecter eux-mêmes des jeunes en difficulté restés en dehors des circuits traditionnels du SPE (inscription comme demandeur d'emploi ou suivi par la mission locale), en mettant en place un accueil de proximité dans les quartiers et en s'appuyant sur le tissu associatif.
- [123] Le dispositif laissait au départ aux comités de pilotage départementaux, présidés par les préfets, une grande latitude pour décider de l'articuler entre le contrat d'autonomie et le SPE et ainsi de faciliter ou non l'orientation de certains jeunes vers ce contrat par les missions locales et Pôle Emploi. Afin de favoriser la montée en charge de la mesure, la DGEFP a toutefois demandé rapidement⁴⁰ aux comités de pilotage départementaux d'« organiser l'orientation vers le prestataire, depuis les missions locales et Pôle emploi, des jeunes qui tout en figurant dans les fichiers de ces institutions, n'avaient pas récemment fait l'objet d'une proposition ou pour lesquels une orientation était souhaitable (y compris lorsqu'ils sont engagés dans un parcours tel que CIVIS) ».
- [124] Les 6 départements visités par la mission et concernés par l'expérimentation illustrent la variabilité des choix locaux entre la responsabilisation du prestataire, dans l'esprit initial de la mesure (Seine-Saint-Denis), et l'appui de celui-ci par le SPE (Seine-et-Marne, Marne, Gard et dans une moindre mesure Rhône et Hérault) et le rôle fréquemment important des missions locales et de Pôle Emploi, en particulier dans le démarrage du contrat d'autonomie.
- [125] Sur le plan national, la place du SPE (dont les missions locales et Pôle Emploi) a été prépondérante (62%) au cours des 4 premiers mois et comparable avec l'action propre du prestataire depuis le démarrage du programme jusqu'en février 2010. Les missions locales et Pôle Emploi ont facilité le repérage du vivier des jeunes potentiellement concernés par le contrat d'autonomie : Pôle Emploi a demandé à ses sites de prescrire le contrat d'autonomie à des jeunes dont le profil correspondait à celui de la prestation mobilisation vers l'emploi ; les missions locales de Vénissieux et de Châlons-en-Champagne considèrent le contrat d'autonomie comme une sorte de co-traitance, en continuant de suivre les jeunes concernés, dans une logique de parcours. Les démarches de prospection par les opérateurs eux-mêmes se sont développées progressivement.
- [126] Les conditions variables d'application du contrat d'autonomie sont susceptibles de rendre difficile l'évaluation de la mesure. La plupart du temps, les jeunes entrés en contrat d'autonomie étaient déjà connus des missions locales, même lorsque leur recrutement est issu de la prospection par les opérateurs. Le contrat d'autonomie est géré de fait par le SPE départemental comme un dispositif complétant la palette de mesures disponibles pour les jeunes suivis en mission locale. Cet apport méthodologique du contrat d'autonomie est admis par les acteurs de terrain, qui reconnaissant par ailleurs que la mesure a eu l'avantage de remettre l'accent sur l'enjeu du chômage des jeunes des ZUS. De fait, il s'agit depuis 2008 du seul dispositif dédié à l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires et les services du ministère chargé de l'emploi ainsi que le corps préfectoral se sont fortement investis dans sa déclinaison.

⁴⁰ Questions/réponses n°2 sur le contrat d'autonomie, décembre 2008.

3.1.3. Le contrat d'autonomie, dont la généralisation est difficilement envisageable, peut en revanche contribuer à faire évoluer l'offre de service des missions locales

[127] Compte tenu de son niveau de rémunération, l'expérimentation du contrat d'autonomie paraît très délicate à étendre, voire à généraliser. En 2010, l'enveloppe budgétaire qui lui est consacrée s'élève à 65 M€ (pour un coût moyen unitaire de 7 800 € par jeune, soit 8 300 jeunes concernés), soit 20% du financement (prestation et allocation) accordé par l'Etat aux missions locales pour la mise en œuvre du CIVIS (268 000 jeunes accompagnés⁴¹ en mars 2009), ce qui illustre la disproportion de moyens au regard de la volumétrie des publics traités.

[128] En revanche, cette expérimentation fait ressortir plusieurs limites qui suggèrent, en creux, des facteurs de réussite d'une politique d'accès à l'emploi en faveur des jeunes des ZUS :

- la technique de l'appel d'offres national a pour conséquence de standardiser la prestation, alors qu'une consultation publique confiée par les préfets de région aux missions locales et/ou à Pôle Emploi, au niveau régional⁴² aurait pu permettre une meilleure inscription territoriale ;
- la logique de financement sur résultats a été appliquée très rigoureusement au départ, induisant un besoin important en fonds de roulement de la part des prestataires, ce qui a très largement écarté de la réponse à l'appel d'offres les opérateurs associatifs tels que les missions locales (celle de Vénissieux ayant décidé, après analyse, de ne pas y participer) ;
- une concertation préalable avec les régions, lors de la conception du dispositif, aurait pu garantir un accès aux formations financées par les régions aux jeunes suivis en contrat d'autonomie, au lieu de contraindre ces jeunes à repasser par les missions locales ou Pôle Emploi pour pouvoir accéder à de telles formations⁴³, essentielles dans le déroulement d'un parcours d'insertion ;

Recommandation n°12 : Systématiser la concertation avec les régions pour la mise au point des mesures destinées à faciliter l'accès à l'emploi des jeunes des ZUS.

- le recours temporaire à des prestataires ad hoc, à côté des réseaux historiques, n'a pas facilité le développement des partenariats locaux, quand elle ne les a pas découragés, conduisant parfois à l'arrêt de certaines actions⁴⁴. Lorsque l'articulation entre le contrat d'autonomie et l'offre de droit commun a été réalisée sous l'impulsion de l'Etat, ce contrat est finalement apparu, dans le prolongement du CIVIS et avec des moyens considérablement renforcés (40 à 50 jeunes par conseiller en contrat d'autonomie), comme une mesure supplémentaire mobilisable par les missions locales (ainsi que Pôle Emploi).

Recommandation n°13 : Réaffirmer la légitimité du service public de l'emploi régional, sous la conduite du préfet de région, à assurer le pilotage politique territorial de l'accès à l'emploi des jeunes des ZUS, en s'appuyant sur les réseaux de droit commun et sur des prestataires développant une offre complémentaire et coordonnée.

⁴¹ Le CIVIS : 720 000 jeunes bénéficiaires en 4 ans, Premières Synthèses n°50.3, DARES, décembre 2009.

⁴² C'est le niveau auquel Pôle Emploi procède communément aux appels d'offres pour les prestations qu'il sous-traite.

⁴³ C'est le cas dans 3 des 4 régions visitées par la mission, la quatrième (Languedoc-Roussillon) déniait aux jeunes en contrat d'autonomie tout accès aux formations qu'elle finance.

⁴⁴ L'opération Motivés par l'emploi (accompagnement intensif vers l'emploi au bénéfice de jeunes de ZUS et de milieu rural), lancée en 2008 dans le Rhône à la demande du préfet, n'a pas été reconduite en 2009. En Champagne-Ardenne, l'opération Cap Cité (recherche d'offres d'alternance pour les jeunes des ZUS), portée par AGEFOS-PME, a été arrêtée pour la même raison.

- [129] En tout état de cause, l'expérimentation du contrat d'autonomie pourra être mise à profit pour renforcer, tant en termes de moyens financiers que d'ingénierie d'intervention, la capacité des missions locales à assumer la responsabilité que la loi leur a confiée. Ce renforcement ne devrait pas soulever de difficulté au regard du droit communautaire de la concurrence. Les missions locales répondent en effet aux conditions d'un service d'intérêt général compte tenu de la finalité de leur activité (jeunes se trouvant dans une situation de besoin) et de leur mandatement (par la loi et par des conventions de financement paramétré) par la puissance publique⁴⁵.

Recommandation n°14 : Etudier la faisabilité d'un redéploiement de l'effort budgétaire lié au contrat d'autonomie vers le financement d'un « CIVIS intensif », prestation de prospection et d'accompagnement renforcé vers et dans l'emploi, que les missions locales pourraient assurer en régie ou piloter dans le cadre de marchés régionaux.

3.2. Les jeunes des ZUS, faiblement qualifiés connaissent de grandes difficultés d'accès à la formation et l'alternance

- [130] Les jeunes des quartiers présentent sont significativement moins formés que ceux de leur génération⁴⁶. Leur insertion durable passe donc par la formation professionnelle qualifiante en qualité de stagiaire ou mieux encore par les contrats en alternance qui articulent contrat de travail et formation qualifiante. Or la mission a constaté que ce public peinait à bénéficier de ces deux voies d'accès à la qualification.

3.2.1. Les jeunes accèdent moins à l'offre de formation des conseils régionaux

- [131] Les missions locales rencontrées ont exprimé une plus grande difficulté pour les jeunes pour accéder aux formations des conseils régionaux depuis que ceux-ci ont décidé de mixer les publics (adultes et jeunes).
- [132] Cette décision de mettre en place une offre indifférenciée, confirmée par les représentants des conseils régionaux rencontrés, est liée au transfert en 2005 de la formation des adultes demandeurs d'emploi. Auparavant ceux-ci étaient pris en charge par l'Etat dans les SIFE.
- [133] La liberté laissée, parfois, aux organismes de formation dans la sélection des candidats pourrait pénaliser les jeunes réputés moins socialisés que les adultes.
- [134] Les rapports du CNML confirment la réduction des entrées en formation pour les jeunes suivis par les missions locales ; le nombre d'entrées est passé de 477 000 à 452 000 en 2007 pour remonter à 467 000 en 2008. L'accès des jeunes en CIVIS aux formations financées par les régions s'est réduit⁴⁷ de 25% à 19% entre mars 2006 et mars 2009.

Recommandation n°15 : Dans le cadre de l'élaboration des nouveaux contrats de plan régionaux de développement des formations professionnelles, dresser un état des lieux de l'évolution de l'offre de formation notamment en faveur des jeunes sans qualification et définir une priorité durable pour ce public.

⁴⁵ Rapport de la mission relative à la prise en compte des spécificités des services d'intérêt général dans la transposition de la directive services et l'application du droit communautaire des aides d'Etat, IGAS-IGF-IGA, 2009.

⁴⁶ Cf. partie I.

⁴⁷ Le CIVIS : 720 000 jeunes bénéficiaires en 4 ans, Premières Synthèses n°50.3, DARES, décembre 2009.

3.2.2. L'offre nouvelle de formation, mise en œuvre par Pôle Emploi, pourrait ne pas bénéficier prioritairement aux jeunes des quartiers

[135] L'offre nouvelle mise en œuvre par pôle emploi relève de deux sources : la réforme du service public de l'emploi qui permet désormais aux chômeurs non indemnisés d'intégrer les formations auparavant réservées aux allocataires des ASSEDIC et le CAF mis en place dans le cadre du plan pour l'emploi des jeunes lancé par le président de la république le 24 avril 2009.

[136] Ces offres sont ouvertes sans conditions de niveau de formation ; ainsi particulièrement les 50 000 places ouvertes au titre du CAF sont accessibles aux jeunes des niveaux VI à II. Il est à craindre que sans priorisation, cette large ouverture des publics éligibles se traduise par une faible participation des jeunes les plus éloignés de l'emploi.

Recommandation n°16 : Assurer le suivi des entrées en formation afin de garantir que les jeunes des ZUS bénéficient significativement du contrat d'accompagnement-formation et plus généralement des formations de Pôle Emploi et des conseils régionaux.

3.2.3. Les jeunes des ZUS accèdent trop peu à l'alternance

[137] Les jeunes suivis par les 8 missions locales visitées accèdent peu aux contrats en alternance qui représentent 7% des solutions de sortie. Les jeunes des ZUS y parviennent encore plus difficilement (6%). Cette situation tient à la faiblesse de l'offre, à l'écart entre les pré-requis des jeunes et l'attente des employeurs et des organismes de formation et à la faible SPE dans l'intermédiation sur ces contrats.

Tableau 12 : Part de l'alternance dans les résultats de l'action des missions locales en 2009

Mission locale	Jeunes suivis		Ensemble des résultats (*)		Dont alternance		Part de l'alternance	
	résidant en ZUS	autres jeunes	résidant en ZUS	autres jeunes	résidant en ZUS	autres jeunes	résidant en ZUS	autres jeunes
Reims	2 700	2 131	2 125	1 752	86	68	4,0%	3,9%
Saint-Dizier	385	1 268	188	590	3	23	1,6%	3,9%
Montereau	823	1 203	445	640	13	28	2,9%	4,4%
Aulnay	971	1 912	420	753	21	55	5,0%	7,3%
Nîmes	1 627	6 110	581	2 151	27	188	4,6%	8,7%
Montpellier	2 254	7 024	693	2 532	32	189	4,6%	7,5%
Valence	609	2 458	205	817	9	40	4,4%	4,9%
Vénissieux	1 698	825	616	321	26	17	4,2%	5,3%
Toutes ML	209 754	1 039 449	86 278	486 468	4 946	31 994	5,7%	6,6%

Source : Données CNML, traitement mission IGAS. (*) Les résultats comprennent le retour ou le maintien du jeune en formation initiale, l'accès à une formation du conseil régional, l'accès à une autre formation, l'accès à un emploi (hors alternance) et l'accès à un contrat en alternance.

- [138] Les divers plans d'action conduits par l'Etat visent à faire progresser l'offre de contrats en alternance. Les contrats d'objectifs et de moyens sur l'apprentissage ont donné des résultats positifs⁴⁸. Les aides accordées aux employeurs dans le cadre du plan pour l'emploi des jeunes ont permis de maintenir le nombre de contrats en alternance malgré le contexte de crise. Ils doivent être poursuivis. Mais parce qu'ils visent un objectif essentiellement quantitatif, ils agissent marginalement en faveur des jeunes les moins qualifiés. Les COM apprentissage par exemple ont davantage profité aux hauts niveaux de qualification (cf. rapport IGAS précité) tandis que la part relative des jeunes de niveaux V et infra a diminué.

Tableau 13 : Accès au contrat d'apprentissage et au contrat de professionnalisation pour les jeunes par niveau de qualification et situation au regard du marché du travail

	Contrat d'apprentissage				Contrat de professionnalisation			
	2005	2006	2007	2008	2005 (*)	2006	2007	2008
Nombre d'entrées	263 138	274 102	277 691	ND	82 927	127 711	143 744	145 275
<i>Part de l'accès selon le niveau de formation</i>								
Niveau V bis et VI	42,3%	40,2%	39,8%	ND	9,6%	8,6%	8,9%	8,0%
Niveau V	34,6%	33,3%	34,4%	ND	25,5%	25,4%	24,0%	23,4%
Entrées V et infra	202 353	201 465	206 047	ND	29 107	43 422	47 292	45 616
Niveau IV	14,3%	15,7%	15,9%	ND	41,9%	42,1%	41,8%	40,8%
Niveaux I à III	8,8%	10,9%	9,9%	ND	23,0%	24,0%	25,4%	27,8%
Entrées I à IV	60 785	72 911	71 644	ND	53 820	84 417	96 596	99 659
<i>Part de l'accès selon la situation au regard du marché du travail</i>								
Demandeur d'emploi inscrit	3,0%	2,9%	2,8%	ND	26,5%	26,3%	25,1%	22,8%
Contrat aidé et stagiaire FP					2,8%	2,6%	3,2%	3,0%

Source : DARES. (*) : octobre 2004 à décembre 2005.

- [139] L'écart entre les attentes des employeurs et des CFA, ainsi que les pré-requis des jeunes constituent sans doute une des premières causes de l'éviction des jeunes des ZUS. Le déploiement d'une offre de formation préparatoire à l'intégration en alternance demeure prioritaire. Le développement des E2C constitue une réponse intéressante mais quantitativement assez faible (objectif de 12 000 places fin 2010) ; d'autres actions similaires et parfois moins coûteuses sont également pertinentes. Le calibrage de cette offre, les règles de l'orientation des jeunes restent à réaliser dans le cadre des nouveaux plans de développement de la formation professionnelle.
- [140] La part des missions locales et de Pôle Emploi sur le marché de l'offre d'alternance est très faible : les demandeurs d'emplois inscrits représentent 3% des entrées en contrat d'apprentissage et 23% en contrat de professionnalisation conclus avec les moins de 26 ans. En effet, d'une part le marché de l'alternance est largement captif (les chambres consulaires gèrent l'apprentissage et les organismes de formation induisent les contrats de professionnalisation) et, d'autre part, les missions locales se sont tardivement impliquées sur ce segment de l'emploi.

⁴⁸ Bilan-évaluation du COM pour le développement et la modernisation de l'apprentissage, IGAS, 2009.

3.2.4. Des initiatives intéressantes sont conduites mais elles peinent à se pérenniser ou se généraliser

[141] Les acteurs locaux ne restent pas inactifs ; Plusieurs initiatives régionales ont attiré l'attention de la mission par leur contenu, leur partenariat ou leurs objectifs. Elles peuvent constituer les « briques » utiles pour construire des plans territoriaux plus globaux et pérennes. Parfois, elles n'ont pas été reconduites ou développées faute de moyens ou parce la priorité a été donnée à d'autres actions (le déploiement du contrat d'autonomie par exemple).

Tableau 14 : Les initiatives territoriales intéressantes à capitaliser et transférer

Région	Descriptif des actions	Intérêt pour capitalisation/ transfert
Champagne Ardenne	Plan d'action en faveur de l'emploi des jeunes	Plan d'action précis Partenariat Etat/région/partenaires sociaux
Champagne Ardenne	Opération « Cité CAP »	Opération partenariale : AGEFOS/AFPA/missions locales
Languedoc Roussillon	Plateforme d'acteurs pour l'alternance à Nîmes	Association de la mission locales et des chambres consulaires
Rhône Alpes	Plan d'action régional pour développer l'alternance	Association Etat/région et partenaires sociaux
Rhône-Alpes	Elaboration en continu du PRDFP	Démarche partenariale qui articule branches, territoires et publics
Ile de France	Déclinaison départementale du COM apprentissage	Des actions pour rapprocher les CFA des missions locales des ZUS
Ile de France	Plateforme de qualification aux travaux publics destinés aux jeunes de la ZUS de Montereau	Partenariat branche BTP/Etat/mission locale. A partir d'offres d'emplois identifiés insertion des jeunes de la ZUS sur une plateforme de formation en alternance

Source : Mission IGAS

Recommandation n°17 : Fixer chaque année, sous l'égide de l'Etat, un objectif de développement de l'alternance, comportant un sous-objectif d'accès pour les jeunes des ZUS et assorti de moyens et d'objectifs déclinés au niveau régional.

Recommandation n°18 : Intégrer la priorité de l'alternance dans l'ensemble des outils de contractualisation en veillant à articuler les formations pré-qualifiantes des conseils régionaux et de Pôle Emploi avec les contrats en alternance (CAR avec Pôle Emploi, contrat de PRDF et COM apprentissage, COM alternance avec les OPCA, CPO avec les missions locales...).

Recommandation n°19 : Capitaliser les bonnes pratiques régionales sous la coordination de la DGEFP afin de faire progresser les pratiques des acteurs mobilisés sur le développement de l'accès à l'alternance des jeunes des quartiers.

Recommandation n°20 : Faire porter l'effort des missions locales prioritairement sur l'accès à l'alternance des jeunes dont elles ont la charge. L'abondement exceptionnel des moyens des missions locales par le plan de relance pourrait être concentré sur le développement d'expérimentations pour atteindre cet objectif.

4. LA PRIORITE DE L'EMPLOI DES JEUNES DES ZONES URBAINES SENSIBLES APPELLE UN RENFORCEMENT DU PILOTAGE DU NIVEAU NATIONAL JUSQU'AU QUARTIER

[142] Les actions qui favorisent l'accès des jeunes à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires sont confrontées à une complexité de pilotage politique et administratif parce qu'elles nécessitent un croisement d'approches. Croisement entre la politique de l'emploi et la politique de la ville, croisement aussi entre la politique de la jeunesse, mais aussi de la promotion de la diversité et les deux autres précitées.

[143] Le pilotage de ces actions est compliqué au niveau national parce qu'il nécessite la coordination de quatre démarches portées par des acteurs distincts. Au niveau territorial, le pilotage n'opère pas aux mêmes niveaux de déconcentration.

4.1. L'emploi des jeunes des quartiers relève de quatre approches distinctes portées par des autorités, voire des administrations différentes

[144] Si la politique de la ville et celle de l'emploi des jeunes ont déployé depuis les années 80 leurs actions pour réduire les inégalités territoriales et les inégalités dans l'accès à emploi des jeunes, ce n'est que récemment que de nouvelles orientations ont été prises d'une part pour croiser les approches d'autre part pour prendre en compte la question de la diversité. Cet enrichissement de la démarche laisse en place un cloisonnement institutionnel qui nuit à l'efficacité de l'action.

4.1.1. La politique de la ville et celle de l'emploi des jeunes ont été depuis les années 1980 tenté de réduire des écarts de territoire et dans l'accès à l'emploi

[145] La politique de la ville porte les objectifs de réduction des inégalités entre territoires et notamment entre les quartiers prioritaires et les autres zones des villes. Quant à la politique de l'emploi, elle a depuis de longues années tenté de réduire les inégalités d'accès à l'emploi entre les jeunes et les adultes.

4.1.1.1. La politique de la ville mobilise les différentes actions tournées vers la réduction des inégalités territoriales

[146] La politique de la ville est née dans les années 1980 à la suite des émeutes dans le quartier des Minguettes dans le département du Rhône. Un historique de la politique de la ville figure en annexe 2. Elle s'est structurée notamment sous la forme d'une contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales (contrats de ville, puis CUCS depuis 2006) et de dispositifs mis en œuvre par l'Etat, en particulier dans le domaine de la formation initiale. La loi de rénovation urbaine du 1^{er} août 2003, à partir d'un constat sur les inégalités territoriales fixe des objectifs précis assortis d'indicateurs en matière d'emploi et de développement économique. Ces objectifs peinent à être satisfaits⁴⁹, surtout dans le contexte économique actuel.

⁴⁹ Cf. partie 1.1.

4.1.1.2. La politique de l'emploi déploie des actions spécifiques pour les jeunes considérés comme un public prioritaire

- [147] Depuis les années 80, des plans d'actions destinées à l'emploi des jeunes se sont succédé. Le projet de CIP en 1994, les « emplois jeunes » à partir de 1997 et jusqu'en 2002, le CPE en 2006⁵⁰.
- [148] Avec la crise économique de l'été 2008, la priorité a de nouveau été donnée aux jeunes.
- [149] En 2009, un plan de 1,3 milliard d'euros pour la formation, l'apprentissage et la professionnalisation des jeunes de moins de 26 ans a été engagé avec l'objectif d'aider 500 000 jeunes à s'insérer dans la vie active d'ici à juin 2010.
- [150] Ce plan ne contient aucune priorité spécifique aux jeunes des quartiers, sachant que les mesures visant les jeunes du Plans Espoir Banlieues sont toujours en vigueur.
- [151] Il est complété dans le cadre du plan de relance par un renforcement des actions relative à l'alternance (apprentissage, contrat de professionnalisation et contrat initiative emploi) et un abondement exceptionnel du financement des missions locales.

4.1.1.3. Une politique globale pour la jeunesse s'est récemment formalisée

- [152] La nomination d'un haut commissaire chargé de la jeunesse a permis le déploiement d'actions spécifiques. A partir du livre vert pour la jeunesse comprenant 57 propositions d'actions, un certain nombre de mesures se sont développées en appui de la politique de l'emploi, notamment au travers du plan « Agir pour la jeunesse » de septembre 2009 qui crée un RSA jeunes ouvert sous une condition d'avoir travaillé deux ans dans les trois dernières années, propose la création d'un service d'orientation, et des mesures spécifiques pour les jeunes décrocheurs (renforcement du CIVIS). Ces deux dernières mesures concernent directement les jeunes des ZUS.

4.1.2. Aux domaines traditionnels de l'emploi, de la ville, des jeunes, s'est ajoutée une nouvelle dimension, celle de l'égalité des chances et de la diversité

- [153] Après la crise des banlieues de 2005 de nouvelles mesures ont été engagées.
- ##### 4.1.2.1. La politique de la ville, pilotée par l'ACSE, comprend un volet emploi dont les moyens sont sans commune mesure avec ceux de la politique de l'emploi
- [154] La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances renforce les pouvoirs de la HALDE, et crée l'ACSE qui se substitue au FASILD. L'ACSE gère désormais l'essentiel des crédits spécifiques consacrés par l'Etat à la politique de la ville et à la politique d'intégration et de lutte contre les discriminations, déployés au niveau des quartiers dans le cadre des CUCS. Elle regroupe ainsi les moyens gérés antérieurement par le FASILD et les crédits d'intervention de la DIV en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Elle dispose d'un budget d'intervention de 500 millions d'euros pour 2009. Ces crédits portés par le programme budgétaire 147⁵¹ laisse une place réduite à l'emploi qui représente environ 30 M€ en 2008 comme en 2009.

⁵⁰ La loi sur l'égalité des chances du 31 mars 2006 a prévu outre le CPE, une réforme des ZEP, la création de 250 collèges ambition-réussite, le triplement des bourses au mérite, l'apprentissage junior, la création de 15 nouvelles ZFU dès 2007, le service civil volontaire et le contrat de responsabilité parentale.

⁵¹ Programme de la mission Politique de la ville

- [155] Les moyens consacrés par la politique de ville à l'accès à l'emploi dans les quartiers prioritaires apparaissent marginaux comparés avec les moyens de droit commun. Les dépenses de l'Etat consacrées à l'insertion professionnelle des jeunes s'élèvent⁵², tous programmes confondus, à 3,8 Md€ en 2010, auxquels il convient d'ajouter une part de la subvention de l'Etat versée à Pôle Emploi (1,4 Md€).
- [156] Au sein des CUCS, l'accès à l'emploi demeure un axe minoritaire qui n'est pas mis en œuvre en mobilisant les moyens de droit commun, mais en soutenant des projets spécifiques d'ampleur et de durée limitées. L'exemple de Vénissieux est emblématique puisque le diagnostic déjà porté par l'IGAS⁵³ en 2004 reste valable, malgré des efforts de présentation du CUCS. Dans les ZUS visitées, la thématique de l'emploi recueille entre 10 et 25% des crédits de la programmation 2009. La contractualisation annuelle sur la base d'appel à projets favorise la logique de guichet et conduit à soutenir des initiatives ponctuelles qui ne s'inscrivent pas dans une démarche stratégique.
- [157] Ces deux constats, conjugués aux observations de la mission quant à une très faible intégration des outils de la politique de l'emploi dans les CUCS, conduisent à proposer d'unifier ces deux lignes de pilotage et de financement dans le cadre du SPE.

Recommandation n°21 : Unifier le pilotage de la politique d'accompagnement à et dans l'emploi des jeunes des ZUS par le transfert de la responsabilité et des moyens au ministère chargé de l'emploi, tout en maintenant une fonction d'observation (ONZUS) au sein du secrétariat général du comité interministériel des villes. La contrepartie de ce transfert doit résider dans la territorialisation des actions de droit commun.

Recommandation n°22 : En conséquence, transférer les moyens humains et financiers consacrés au volet emploi de la politique de la ville (ACSE) au ministère chargé de l'emploi, avec pour mission d'assurer la prise en compte des habitants des ZUS dans la politique de l'emploi.

4.1.2.2. Le plan Espoir banlieues assure un croisement entre les politiques de la ville, de l'emploi et de la jeunesse

- [158] Le plan « Espoirs Banlieues » de 2008⁵⁴ entend provoquer une "*révolution des mentalités*". L'emploi des jeunes des quartiers en constitue un volet majeur
- [159] Le contrat d'autonomie, qui est la principale mesure pour l'emploi dans ce plan, constitue une mesure spécifique pour le développement de l'emploi des jeunes des quartiers.
- [160] Parmi les autres mesures du plan Espoir banlieues, deux dispositifs concernent indirectement la problématique de l'accès à l'emploi : la lutte contre le décrochage scolaire et la mise en place de délégués du préfet dans près de 350 quartiers prioritaires de la politique de la ville.
- 4.1.2.3. L'approche par la lutte contre la discrimination est venue compléter les leviers de l'action pour les quartiers
- [161] Depuis la création de la HALDE en 2004, l'approche par les questions de diversité, d'égalité des chances a pris une dimension importante.

⁵² Document de politique transversale 2010 sur l'orientation et l'insertion professionnelle des jeunes.

⁵³ Evaluation de la mobilisation des crédits de droit commun de l'Etat et contribution à l'évaluation des contrats de ville, IGAS, avril 2005.

⁵⁴ Le plan a été arrêté par le CIV de juin 2008.

- [162] Levier d'une action juridique mais aussi de veille, la HALDE définit des plans d'actions qui allient veille sectorielle (les entreprises de services à la personne, les collectivités territoriales) et thématique (le logement).
- [163] Après la création en juin 2005 du poste ministre délégué à la promotion de l'égalité des chances auprès du Premier ministre, un commissaire à la diversité et à l'égalité des chances qui est nommé en décembre 2008.
- [164] Les actions relatives à l'égalité des chances portent sur l'ouverture sociale des classes préparatoires : plus de 30% d'élèves boursiers ont été admis en 1ère année de classe préparatoire aux Grandes Ecoles à la rentrée 2009-2010 ; le CV anonyme : l'expérimentation nationale du CV anonyme a été lancée le 3 novembre dernier et un bilan sera tiré dans 6 mois ; le label diversité : créé en décembre 2008 pour valoriser et inciter aux meilleures pratiques de gestion des ressources humaines dans ce domaine, 150 entreprises l'ont déjà obtenu ou sont entrées dans la démarche de labellisation en 2009 ; enfin, l'accès à la fonction publique : 20 classes préparatoires dépendant des écoles de la fonction publique sont maintenant ouvertes dont une à l'ENA depuis la rentrée 2009.
- [165] Ces différentes approches convergent dans les territoires pour une mise en œuvre d'actions. Mais dans la conduite de ses opérateurs, l'État ne fixe pas de priorité d'action précises pour l'emploi des jeunes des quartiers.

4.2. *L'Etat ne fixe pas de priorité au niveau national en ce qui concerne l'accès des jeunes des ZUS à l'emploi et renvoie leur éventuelle détermination au niveau régional*

- [166] Le pilotage territorial, dont les outils sont en place, doit être nourri par une priorisation nationale déclinée par des plans d'actions territoriaux.

4.2.1. *L'emploi des jeunes des quartiers prioritaires ne fait pas l'objet d'une priorité nationale*

- [167] L'objectif de réduction de l'écart de chômage dans les ZUS par rapport à leurs agglomérations est considéré comme relevant de la responsabilité du ministre en charge de la ville. De ce fait, le ministre en charge de la politique de l'emploi n'inscrit pas cette priorité de manière forte et constante dans son action.
- [168] En 2006 et 2007, suite aux émeutes dans les banlieues de 2005, le SPE a mené une action forte en direction des jeunes des ZUS. Depuis, la mobilisation est retombée à l'exception notable de la mise en œuvre du contrat d'autonomie à compter de la mi-2008.
- [169] La forte dégradation de la situation économique et ces conséquences en matière d'emploi ont conduit le gouvernement à inscrire la lutte contre la montée du chômage, notamment celui des jeunes, comme première priorité. Ce choix légitime a eu pour effet de faire passer les publics spécifiques au second plan. L'ouverture de tous les dispositifs à tous les publics conduit de fait à reléguer les plus éloignés de l'emploi en fin de file d'attente. Ainsi, dans le Nord-Pas-de-Calais par exemple, les jeunes des ZUS ont perdu du terrain dans les dispositifs gérés par Pôle Emploi.
- [170] En 2009, la note d'orientation conjointe DGEFP/DG Pôle emploi transmise aux préfets de région et aux directeurs régionaux de Pôle emploi, ne mentionnait pas les jeunes des ZUS. En 2010, cette priorité apparaît mais n'est assortie ni d'objectifs chiffrés, ni de demande de plans d'actions.

- [171] Pourtant les outils de la politique de l'emploi se prêtent désormais à une meilleure territorialisation : les demandeurs d'emplois résidant dans les ZUS sont repérés de manière relativement fiable dans les systèmes d'information des opérateurs ; les sites Pôle Emploi sont très présents à l'échelle des territoires et les missions locales sont très décentralisées.

4.2.2. La contractualisation entre l'Etat et ses opérateurs est partiellement outillée au travers des CAR et des CPO

- [172] Conséquence de l'absence de portage politique fort, le degré de prise en compte de cette problématique est variable suivant les régions.
- [173] Si les conventions pluriannuelles d'objectifs conclues entre le préfet de région et les missions locales portent systématiquement des objectifs pour les jeunes des ZUS, il n'en est pas de même dans les conventions annuelles régionales conclues par les préfets de région avec les directions régionales de Pôle Emploi.
- [174] Les investigations territoriales révèlent qu'une CAR sur deux évoque les jeunes des ZUS, mais que peu d'entre elles fixent des indicateurs de moyens (plans d'action ou mobilisation des prestations) ou de résultats (taux de jeunes ZUS dans les mises en relation positives par exemple).
- [175] Les CAR des régions Rhône-Alpes et Ile de France s'illustrent au contraire par un outillage de cette priorité.
- [176] La première fixe des objectifs et demande une déclinaison jusqu'au niveau départemental d'un plan d'action mettant en œuvre les priorités.

Tableau 15 : Suivi des objectifs « jeunes ZUS » de la CAR 2009 en région Rhône –Alpes

Objectifs	Cible	Résultats	Taux de réalisation
Placement des jeunes issus des ZUS	2 901	2 259	78%
Placement des jeunes sans qualification	13 476	10 955	76%
Contrats aidés signés avec des jeunes des ZUS	10 270	6 678	-3 592
Poids des jeunes ZUS dans les contrats aidés	2,4%	2,3%	- 0,1 pt

Source : CAR 2009

La convention Ile de France, prévoit des objectifs de résultats dans les mises en relations positives (MER+) et des objectifs de moyens.

Tableau 16 : Suivi des objectifs « jeunes ZUS » de la CAR de la Région Ile de France

Objectifs	Indicateur de résultats		Indicateur de moyens	
Insérer les jeunes en difficulté dans l'emploi	Part des jeunes résidant en ZUS dans les MER+ sur emploi durable	+5%	Nombre de jeunes en CIVIS accédant aux exercices d'évaluation en plateforme de vocation	+20%
			Nombre de jeunes en CIVIS réussissant aux exercices d'évaluation en plateforme de vocation	+15%
			Part des missions locales ayant bénéficié de l'offre d'appui de Pôle Emploi à la professionnalisation de la relation entreprise	+50%

Recommandation n°23 : Déployer systématiquement, dans le cadre du service public de l'emploi régional, des plans d'action pluriannuels maintenant la priorité de baisse du chômage des jeunes habitants dans les ZUS et intégrer ces objectifs assortis d'indicateurs de résultats dans les conventions annuelles régionales entre les préfets de région et Pôle Emploi.

- [177] Au cours de ses investigations, la mission a par ailleurs constaté que l'intérêt des clauses d'insertion dans les PRU ou les marchés publics des collectivités territoriales, qui garantit un accès à l'emploi pour des jeunes des quartiers prioritaires, sur les territoires où des ressources dédiées sont dévolues au suivi⁵⁵ de la réalisation des clauses d'insertion. Celles-ci mériteraient d'être utilisées simultanément pour qualifier leurs bénéficiaires, notamment en contrat de professionnalisation.

Recommandation n°24 : Mobiliser dans les plans d'action du service public de l'emploi régional les clauses d'insertion sociale des programmes de rénovation urbaine et des marchés publics des collectivités territoriales.

4.2.3. La question de la convergence des outils de contractualisation avec les opérateurs se pose

- [178] Alors que la baisse du chômage des jeunes des ZUS est largement conditionnée par la mise en œuvre de plans d'action conjoints jusqu'au niveau territorial le plus fin (celui du site Pôle Emploi), le pilotage par objectifs des opérateurs principaux relève de plusieurs outils de contractualisation :

- La CAR entre le préfet de région et pôle emploi ;
- La CPO entre le préfet de région et les missions locales ;
- La convention de co-traitance entre pôle emploi et les missions locales.

- [179] S'il apparaît difficile de fusionner dans une seule convention les objectifs assignés à Pôle Emploi et aux missions locales, il est indispensable que les deux premières contractualisations comportent des objectifs miroirs :

- Des plans d'actions conjoints en faveur des jeunes assortis d'objectifs et d'indicateurs de suivi ;
- Des objectifs de coordination en matière de relations avec les employeurs ;
- Des objectifs conjoints de prescription de contrats aidés en faveur des jeunes des ZUS.

- [180] La convergence des objectifs sera d'autant plus facilitée que l'Etat pourra assurer la régulation et la coordination des deux réseaux d'opérateurs.

- [181] Jusqu'à la fin 2009 (voir ci-dessus), Pôle Emploi définissait des objectifs de co-traitance aux missions locales tandis que l'Etat par ses CPO fixait de son côté à ces structures des objectifs d'activité et de résultats en leur apportant le financement le plus conséquent.

- [182] L'accord-cadre du 26 janvier 2010 entre l'Etat, le CNML et Pôle Emploi comporte des améliorations significatives dans la gestion de la co-traitance. Il prévoit un meilleur cadre d'action, une régulation régionale sous l'égide de l'Etat de la volumétrie de la co-traitance. La cohérence en sera améliorée. Néanmoins deux obstacles à la meilleure articulation subsistent : le financement dans des conventions distinctes et des comités de pilotage opérationnels locaux avec la présence optionnelle de l'Etat.

- [183] L'unification des financements permettrait d'une part d'unifier la commande de l'activité d'accompagnement vers l'emploi et d'autre part de participer à la meilleure sécurisation du financement parfois précaire des missions locales.

⁵⁵ Assuré à Saint-Dizier et Vénissieux par la municipalité et à Valence par le PLIE.

- [184] La participation systématique des chargés de missions d'animation territoriales (CMAT) des DIRECCTE aux comités de pilotage opérationnels locaux permettra d'identifier et de mieux réguler les difficultés relationnelles entre les opérateurs de terrain. Elle permettra de faire le lien avec les objectifs de la CAR et des CPO.

Recommandation n°25 : Unifier à terme le financement des missions locales provenant de l'Etat et de Pôle Emploi et confier à l'Etat la responsabilité de déterminer et de financer, après consultation des opérateurs, la volumétrie des jeunes suivis par les missions locales par délégation de Pôle Emploi.

Recommandation n°26 : Dans l'attente, prévoir une convention tripartite unique de financement des missions locales pour l'accès à l'emploi, portant la subvention de l'Etat et le financement de la co-traitance par Pôle Emploi.

Recommandation n°27 : Veiller à la régulation territoriale des missions locales et des sites Pôle Emploi sous l'égide des chargés de mission d'animation territoriale des unités territoriales des DIRECCTE.

4.3. La déclinaison territoriale des priorités en faveur de l'emploi des jeunes des ZUS doit être systématiquement suivie

4.3.1. L'information du préfet de région et des DIRECCTE doit être complète et permanente

- [185] Alors que l'Etat accède aux données agrégées de Parcours 3, le système d'information des missions locales, il ne dispose pas de celles qui sont détenues par Pôle Emploi et qui lui seraient utiles. De ce fait, le préfet est limité dans ses possibilités de diagnostic et de pilotage. Il n'accède notamment pas à la connaissance de la mobilisation de l'offre de service au profit des publics. Lors de la construction des CAR, les ambitions de l'Etat se sont ainsi trouvées limitées, de même que le suivi de leur mise en œuvre. En dehors des entrées en stage, les fichiers NOSTRA fournis mensuellement par Pôle Emploi ne renseignent que sur les entrées et sorties des demandeurs d'emploi et ne comportent aucune information sur l'offre de service interne ou externalisée (co-traitance, OPP, prestations sous-traitées), ni sur les mises en relations, positives ou non, sur des offres d'emploi.

- [186] En l'état des flux d'information communiqués par Pôle Emploi, il s'avère actuellement impossible d'estimer la pertinence et l'efficacité de l'offre de services proposée aux jeunes des ZUS, et d'apprécier le traitement réservé, à caractéristiques égales, aux jeunes en ZUS par rapport aux autres jeunes (types de parcours, accès aux prestations, fréquence et réussite des mises en relation sur des offres d'emploi).

- [187] Pour répondre à ce besoin, deux voies sont envisageables :

- soit un enrichissement du fichier NOSTRA, par des données détaillées sur les prestations fournies et les mises en relation ;
- soit la mise en œuvre de l'enrichissement du fichier historique statistique des demandeurs d'emploi avec ce même type d'information, telle qu'il est prévu, de manière très floue, dans la convention tripartite 2009-2011 entre l'Etat, l'UNEDIC et Pôle Emploi.

- [188] S'agissant particulièrement du suivi des demandeurs d'emploi dans les ZUS (et plus spécifiquement des jeunes), les directions centrales (DGEFP et DARES) en lien avec Pôle Emploi doivent fournir au moins trimestriellement aux préfets et aux DIRECCTE des tableaux de bord permettant le pilotage de cette priorité et d'en assurer la production permanente.

Recommandation n°28 : Fixer par la voie réglementaire le cadre des informations mises à disposition permanente par Pôle Emploi aux services de l'Etat pour permettre un suivi dans les deux réseaux des jeunes, en particulier des ZUS.

Recommandation n°29 : Mettre à disposition des services déconcentrés du ministère chargé de l'emploi les informations permettant le diagnostic et le pilotage des objectifs assignés à Pôle Emploi.

Recommandation n°30 : Etablir et diffuser périodiquement aux préfets et aux DIRECCTE un tableau de bord national partagé entre l'Etat, Pôle Emploi et le CNML sur la mise en œuvre des politiques de l'emploi pour les jeunes au niveau de chaque ZUS.

4.3.2. L'évaluation des responsables territoriaux de l'Etat et de Pôle Emploi doit tenir compte des résultats

- [189] La CAR entre le préfet de région et Pôle Emploi constitue un progrès indéniable dans la mise en œuvre territoriale des priorités de la politique de l'emploi par l'opérateur central de l'Etat. Cet outil n'existait pas antérieurement. Lors de la mise en place de Pôle Emploi, la contractualisation a été privilégiée plutôt que la tutelle territoriale ou la déconcentration, entre les mains du préfet de région, des moyens d'intervention susceptibles de financer l'action de Pôle Emploi. La pertinence de ce choix devra être évaluée à moyen terme au regard de l'engagement de Pôle Emploi sur les objectifs territorialisés.
- [190] La première année (2009) de mise en œuvre de la réforme du SPE et le contexte de très forte augmentation du chômage, expliquent en grande partie la marge de progrès encore possible en ce domaine. Ainsi dans les régions où des objectifs concernant les jeunes des ZUS avaient été précisément contractualisés, ils n'ont pas été atteints (cf. annexe 1).
- [191] En 2010, l'organisation de Pôle Emploi sera en grande partie stabilisée. L'instrument de la CAR doit être mobilisé complètement notamment en faveur des jeunes des quartiers.
- [192] Pour que cette contractualisation ait du sens, il importe que l'analyse des résultats emporte des conséquences pour ceux qui sont en charge de les mettre en œuvre.
- [193] Aujourd'hui, l'évaluation de la performance des cadres de Pôle Emploi ne porte pas sur la réalisation des objectifs contractualisés au niveau régional.
- [194] Pour intégrer la prise en compte de l'action en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes des ZUS dans l'évaluation de l'encadrement des cadres de l'Etat et de Pôle Emploi, il convient chaque année de faire remonter aux instances nationales le bilan d'exécution des CAR.
- [195] Le préfet de région, le DIRECCTE et le directeur régional de Pôle Emploi doivent répondre de l'atteinte des résultats de ces plans d'actions.

Recommandation n°31 : Dresser chaque année le bilan des conventions annuelles régionales, notamment en ce qui concerne l'insertion professionnelle des jeunes des ZUS et prendre en compte les résultats dans le cadre de l'évaluation des cadres de l'Etat et de Pôle Emploi.

Conclusion

- [196] L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers mérite d'être suivi comme une priorité nationale dans le but d'atteindre les objectifs de réduction des écarts entre les quartiers fixés par la loi du 1^{er} août 2003. Pour atteindre cette priorité, l'État doit sans délai organiser la coopération entre ses deux opérateurs, les missions locales et Pôle emploi, et leur fixer des objectifs communs.
- [197] Le rôle des missions locales doit être réaffirmé dans l'accompagnement jusqu'à l'emploi des jeunes en difficultés. Le resserrement du réseau pour permettre une meilleure couverture territoriale et le traitement de difficultés ponctuelles sont nécessaires dans l'attente d'une réorganisation statutaire qui ne peut pas se concevoir dans une période de crise économique.
- [198] Pôle Emploi doit reconnaître aux missions locales le rôle exclusif d'accompagnement des jeunes en difficultés. Il doit réformer son mode de coopération pour assurer le renforcement des moyens de cet accompagnement et mettre à disposition les outils de l'intermédiation.
- [199] L'État doit pour sa part faire converger ses outils de contractualisation et affirmer à tous les niveaux, du national au local, la priorité de l'emploi des jeunes des quartiers. Au niveau régional, un accord tripartite entre l'Etat, Pôle Emploi et le CNML s'avère nécessaire pour garantir la fixation de la priorité et des modes concrets de coopération.
- [200] Concernant l'offre, le vrai problème réside dans les faiblesses de l'accès à l'alternance. Pour la levée des feins à l'alternance, c'est en direction des entreprises que l'effort doit être accompli ainsi que par le développement de formation de préparation à la vie en entreprise.
- [201] A plus long terme, la résorption du déséquilibre entre Pôle emploi et les missions locales passe par une réforme de structure qui est ouverte entre la filialisation par Pôle emploi des missions locales ou leur constitution en réseau intégré autonome. Dans l'attente de cette réforme de structure, le traitement des difficultés ponctuelles repérées par la mission et le renforcement de l'implication des missions locales dans l'accompagnement jusqu'à l'emploi des jeunes doit être mis en œuvre. Ce renforcement passe un resserrement du réseau afin de doter les organismes d'une taille suffisante et par une réévaluation des moyens financiers et des outils. Sur ce dernier point, le CIVIS devra être complété d'un dispositif renforcé pouvant s'inspirer du contrat d'autonomie en cours de déploiement. L'évaluation de ce dispositif expérimental devra servir à la redéfinition de cet accompagnement vers l'emploi des jeunes les plus en difficultés.

Principales recommandations de la mission

N°	Recommandation de la mission	Délai de mise en œuvre
1	S'agissant de la relation entre Pôle Emploi et les territoires prioritaires de la politique de la ville, la mission recommande que Pôle Emploi privilégie une approche fonctionnelle axée sur le développement des services fournis aux jeunes des ZUS plutôt qu'une approche fondée sur la proximité géographique, dès lors que l'accessibilité est assurée.	2011
2	Veiller à la désignation pour chaque ZUS, dans le cadre de choix d'organisation déconcentrés, d'un seul site de Pôle Emploi comme référent de la mission locale. Indépendamment de l'organisation géographique ou sectorielle des sites Pôle Emploi, l'articulation entre la mission locale et un site référent de Pôle Emploi doit garantir un suivi du parcours du jeune entre les deux opérateurs.	2010
3	Fixer à Pôle Emploi des objectifs de résultat de baisse du chômage des jeunes des ZUS en s'assurant que ce public bénéficie d'un meilleur accès aux prestations (en régie ou sous-traitées) que la moyenne des jeunes demandeurs d'emploi.	2010
4	Réaffirmer la responsabilité des missions locales dans la détection et la prise de contact avec les jeunes en difficulté, par la prospection ou le développement de partenariats locaux : en faire un axe à part entière (distinct de l'accueil-information-orientation) de l'offre de service avec des objectifs de moyens et de résultats dans le cadre de la prochaine génération de CPO.	2011
5	Aligner progressivement le contenu et le niveau de financement de la co-traitance sur ceux des prestations d'accompagnement sous-traitées par Pôle Emploi, en distinguant deux niveaux d'intensité (accompagnement renforcé et mobilisation vers l'emploi), sans réduire par ailleurs les subventions pérennes de l'Etat aux missions locales.	2012
6	Encourager le développement du rôle de placement des missions locales par une meilleure articulation entre leurs outils et ceux de Pôle Emploi. Ce développement peut s'accompagner d'une reconnaissance par la loi qui consacrerait enfin la mise sur un pied d'égalité des deux réseaux au regard du placement.	2010 (sur le plan opérationnel) 2011 (sur le plan législatif)
7	Poser les lignes directrices de l'articulation opérationnelle entre Pôle Emploi et les missions locales en matière d'intermédiation, par un accord national sous l'égide de l'Etat prévoyant la fixation systématique d'objectifs communs de prescription et de plans d'action conjoints entre les sites correspondants de chaque réseau.	2010
8	Dans la mobilisation des missions locales sur la prescription des contrats aidés prendre en compte la relative fragilité du réseau des missions locales en comparaison avec la solidité et les moyens de pôle emploi qui lui permet de mieux absorber les variations de charges.	2010
9	L'Etat doit faire converger les moyens attribués aux missions locales pour une prise en charge plus homogène sur le territoire.	2012

10	Tirer les conséquences du recentrage des maisons de l'emploi sur des activités autres que l'accompagnement ; interrompre les démarches de rapprochement organique des missions locales avec les maisons de l'emploi et conditionner le financement des missions locales à une autonomie juridique et budgétaire par rapport à la maison de l'emploi.	2010
11	Mettre en place une procédure d'audit régulier des missions locales, en concertation et si possible conjointement avec les régions.	2010
12	Systématiser la concertation avec les régions pour la mise au point des mesures destinées à faciliter l'accès à l'emploi des jeunes des ZUS.	2010
13	Réaffirmer la légitimité du service public de l'emploi régional, sous la conduite du préfet de région, à assurer le pilotage politique territorial de l'accès à l'emploi des jeunes des ZUS, en s'appuyant sur les réseaux de droit commun et sur des prestataires développant une offre complémentaire et coordonnée.	2010
14	Etudier la faisabilité d'un redéploiement de l'effort budgétaire lié au contrat d'autonomie vers le financement d'un « CIVIS intensif », prestation de prospection et d'accompagnement renforcé vers et dans l'emploi, que les missions locales pourraient assurer en régie ou piloter dans le cadre de marchés régionaux.	2012
15	Dans le cadre de l'élaboration des nouveaux contrats de plan régionaux de développement des formations professionnelles, dresser un état des lieux de l'évolution de l'offre de formation notamment en faveur des jeunes sans qualification et définir une priorité durable pour ce public.	2010
16	Assurer le suivi des entrées en formation afin de garantir que les jeunes des ZUS bénéficient significativement du contrat d'accompagnement-formation et plus généralement des formations de Pôle Emploi et des conseils régionaux.	2010
17	Fixer chaque année, sous l'égide de l'Etat, un objectif de développement de l'alternance, comportant un sous-objectif d'accès pour les jeunes des ZUS et assorti de moyens et d'objectifs déclinés au niveau régional.	2010
18	Intégrer la priorité de l'alternance dans l'ensemble des outils de contractualisation en veillant à articuler les formations pré-qualifiantes des conseils régionaux et de Pôle Emploi avec les contrats en alternance (CAR avec Pôle Emploi, contrat de PRDF et COM apprentissage, COM alternance avec les OPCA, CPO avec les missions locales...).	2011
19	Capitaliser les bonnes pratiques régionales sous la coordination de la DGEFP afin de faire progresser les pratiques des acteurs mobilisés sur le développement de l'accès à l'alternance des jeunes des quartiers.	2010
20	Faire porter l'effort des missions locales prioritairement sur l'accès à l'alternance des jeunes dont elles ont la charge. L'abondement exceptionnel des moyens des missions locales par le plan de relance pourrait être concentré sur le développement d'expérimentations pour atteindre cet objectif.	2010
21	Unifier le pilotage de la politique d'accompagnement à et dans l'emploi des jeunes des ZUS par le transfert de la responsabilité et des moyens au ministère chargé de l'emploi, tout en maintenant une fonction d'observation (ONZUS) au sein du secrétariat général du comité interministériel des villes. La contrepartie de ce transfert	2011

	doit résider dans la territorialisation des actions de droit commun.	
22	En conséquence, transférer les moyens humains et financiers consacrés au volet emploi de la politique de la ville (ACSE) au ministère chargé de l'emploi, avec pour mission d'assurer la prise en compte des habitants des ZUS dans la politique de l'emploi.	2011
23	Déployer systématiquement, dans le cadre du service public de l'emploi régional, des plans d'action pluriannuels maintenant la priorité de baisse du chômage des jeunes habitants dans les ZUS et intégrer ces objectifs dans les conventions annuelles régionales entre les préfets de région et Pôle Emploi.	2011
24	Mobiliser dans les plans d'action du service public de l'emploi régional les clauses d'insertion sociale des programmes de rénovation urbaine et des marchés publics des collectivités territoriales.	2011
25	Unifier à terme le financement des missions locales provenant de l'Etat et de Pôle Emploi et confier à l'Etat la responsabilité de déterminer et de financer, après consultation des opérateurs, la volumétrie des jeunes suivis par les missions locales par délégation de Pôle Emploi.	2012
26	Dans l'attente, prévoir une convention tripartite unique de financement des missions locales pour l'accès à l'emploi, portant la subvention de l'Etat et le financement de la co-traitance par Pôle Emploi.	2011
27	Veiller à la régulation territoriale des missions locales et des sites Pôle Emploi sous l'égide des chargés de mission d'animation territoriale des unités territoriales des DIRECCTE.	2010
28	Fixer par la voie réglementaire le cadre des informations mises à disposition permanente par Pôle Emploi aux services de l'Etat pour permettre un suivi dans les deux réseaux des jeunes, en particulier des ZUS.	2010
29	Mettre à disposition des services déconcentrés du ministère chargé de l'emploi les informations permettant le diagnostic et le pilotage des objectifs assignés à Pôle Emploi.	2010
30	Etablir et diffuser périodiquement aux préfets et aux DIRECCTE un tableau de bord national partagé entre l'Etat, Pôle Emploi et le CNML sur la mise en œuvre des politiques de l'emploi pour les jeunes au niveau de chaque ZUS.	2010
31	Dresser chaque année le bilan des conventions annuelles régionales, notamment en ce qui concerne l'insertion professionnelle des jeunes des ZUS et prendre en compte les résultats dans le cadre de l'évaluation des cadres de l'Etat et de Pôle Emploi.	2011

Liste des personnes rencontrées

1 – Au niveau national

Inspection générale des affaires sociales

Jean-Marc BOULANGER, inspecteur général

Marie-Ange DU MESNIL DU BUISSON, inspectrice générale

Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

François-Xavier SELLERET, directeur de cabinet du secrétaire d'Etat chargé de l'emploi

Gabrielle HOPPE, conseillère auprès du secrétaire d'Etat chargé de l'emploi

Bertrand MARTINOT, délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle

Olivier WICKERS, sous-directeur de l'ingénierie de l'accès et du retour à l'emploi à la DGEFP

Pascale SCHMIT, adjoint à la chef de mission insertion des jeunes à la DGEFP

Alain FOURNA, chargé de mission à la DGEFP

Ministère du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville

Thierry TESSON, directeur de cabinet de la secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville

Patricia COURSAULT, conseillère technique pour l'emploi et le développement économique auprès de la secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville

Véra LIZARZABURU, conseillère technique pour la ville auprès du ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville

Hervé MASUREL, secrétaire général du CIV

Patrick SILLARD, secrétaire général de l'ONZUS

Blanche GUILLEMOT, directrice générale adjointe chargée des politiques d'intervention à l'ACSE

Jean-Pierre PAPIN, chef du service accès à l'emploi et développement économique à l'ACSE

Annelore COURY, sous-directrice des relations individuelles et collectives du travail à la DGT

Haut-commissariat aux solidarités actives contre la pauvreté, haut-commissariat à la jeunesse

Jean-Benoît DUJOL, directeur adjoint de cabinet du haut-commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté, haut-commissariat à la jeunesse

Haute autorité de lutte contre les discriminations

Marc DUBOURDIEU, directeur général de la HALDE

Stéphanie SEYDOUX, directrice de la promotion de l'égalité à la HALDE

Commissariat à la diversité et à l'égalité des chances

Yazid SABEG, commissaire à la diversité et à l'égalité des chances

Kamel BENARMA, conseiller auprès du commissaire à la diversité et à l'égalité des chances

Pôle Emploi

Christian CHARPY, directeur général

Bruno LUCAS, directeur général adjoint clients, services et partenariats

Carine CHEVRIER-FATOME, directrice de cabinet du directeur général, directrice du projet de transformation

Laure de GUERNY, chargée de mission au cabinet du directeur général

Serge LEMAITRE, directeur des services aux clients

Odile MARCHAL, directrice du programme promotion de la diversité

Nicole BREJOU, chef de département partenariats

Yvan TURGIS, chargé du dossier co-traitance avec les missions locales

Vincent CHALLET, direction des systèmes d'information

Conseil national des missions locales

Jean-Jacques GIANNESINI, secrétaire général

Yves AUTON, chargé de communication

Jean-Christophe BRANDOUY, chargé de mission

Pierrette CATEL, chargée de mission

Amara SEKOURI, chargée de mission

AGEFIPH

Anne TOURLIÈRE, directrice des interventions

Tahar TIZROUTINE, chargé de mission à la direction des services aux personnes handicapées

Personnalité qualifiée

Bernadette MALGORN, présidente de l'ONZUS et ancienne secrétaire générale du ministère de l'intérieur

2 – Champagne-Ardenne

Services de l'Etat

Gérard MOISSELIN, préfet de la région Champagne-Ardenne, préfet de la Marne

Xavier GELOT, secrétaire général pour les affaires régionales, préfecture de la région Champagne-Ardenne

Alain CARTON, secrétaire général de la préfecture de la Marne, chargé des fonctions de sous-préfet ville

Nathalie AUBERTIN, secrétaire générale (par intérim) du sous-préfet de Reims

Hélène BURETTE, déléguée du préfet de la Marne pour le quartier Croix-Rouge (à Reims)

Laurent DOUCET, déléguée du préfet de la Marne pour les quartiers Wilson et Orgeval (à Reims)

Jean-Guy MERCAN, sous-préfet de Saint-Dizier

Corine VARNIER, déléguée du préfet de la Haute-Marne pour le quartier du Vert-Bois (à Saint-Dizier)

Jean-Paul MIMEUR, directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle Champagne-Ardenne

Florence GELOT, chargée de mission (animation des missions locales) à la DRTEFP

Delphine RIVIERE, chef du SEPES à la DRTEFP

François-Xavier de RICAUD, directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de la Marne

Josiane GRIMAUD, animatrice territoriale à la DDTEFP de la Marne

Corinne SOLOFO RASOLONIAINA, directrice départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de la Haute-Marne

Yves CHAUVELOT, animateur territorial à la DDTEFP de la Haute-Marne

Bruno GRATKOWSKI, adjoint au délégué académique aux formations professionnelles initiale et continue, rectorat de Reims

Collectivités territoriales

Jean-Robert de PASQUALE, directeur de la formation professionnelle au conseil régional Champagne-Ardenne

Pierre LEPLAT, animateur régional (chargé des missions locales) au GIP ARIFOR

Denis JUNG, directeur de la solidarité départementale au conseil général de la Haute-Marne

Sabine CHALET, directrice générale adjointe des services de la Mairie de Saint-Dizier

Daniel DANY, chargé de mission CUCS à la Mairie de Saint-Dizier

Opérateurs

Jean-Marc VERMOREL, directeur régional Pôle Emploi Champagne-Ardenne

Jacques-Alex DORLIAT, directeur territorial Marne de Pôle Emploi

Régine MAILLET, chargée de mission à la direction territoriale Marne de Pôle Emploi

Jean-Philippe DELCOURT, adjoint au directeur régional Pôle Emploi

Gilles FONTAINE, directeur du site Pôle Emploi de Reims Vernouillet

Fabrice HERBERT, directeur territorial Haute-Marne de Pôle Emploi

Annick ZIGONI, directeur du site Pôle Emploi de Saint-Dizier

Christine BÉGUINOT, directrice de la Mission locale de Reims

Jean-Michel FEUILLET, président de la Mission locale de Saint-Dizier

Isabelle GUYOT, conseillère en insertion professionnelle à la Mission locale de Saint-Dizier

Brigitte SCHEMMER, conseillère stagiaire à la Mission locale de Saint-Dizier

Mokhtar BOUGHARI, directeur de L'Etoile Mission locale de Vitry-le-François

Philippe ROTH, directeur de la Mission locale de Châlons-en-Champagne

Pierre KOCH, directeur régional Champagne-Ardenne à l'AFPA

Mustapha BEN AMAR, formateur en insertion à l'AFPA Champagne-Ardenne

Marina GASTON, chargée de relation clientèle Marne et Ardennes à la direction régionale AFPA Champagne-Ardenne

Alexandre SCHAJER, directeur général du Centre ALFOR et président du réseau Ecoles de la deuxième chance France

Emmanuel LE LOCAT, directeur de l'Ecole de la deuxième chance Champagne-Ardenne

Olivier BROSSÉ, délégué régional Champagne-Ardenne de l'AFEC (opérateur du contrat d'autonomie dans la Marne)

Acteurs économiques

Benoît DEBOOS, président du MEDEF Haute-Marne

Jean-Marc TESTOT, délégué général du MEDEF Haute-Marne et directeur du Centre de formation d'apprentis de l'industrie de la Haute-Marne, à Saint-Dizier

Adjudant Laurent BECKER, conseiller en recrutement à la Base aérienne 113 à Saint-Dizier

Associations

Mario ROSSI, président de l'Association rémoise pour l'emploi des jeunes (AREJ)
Jean-Christophe DUQUESNE, chef de service éducatif à l'association La Sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence de la Marne
Bernard PIROUELLE, directeur général d'Avenir jeunes Reims

Moussa ZIDOUR, directeur de la Maison des jeunes et de la culture de Saint-Dizier
Lalia HAMDI, Présidente de l'association de quartier du Grand Lachat à Saint Dizier
Madame ROBERT, chargée de suivi de publics minima sociaux à l'association Accueil des sans logis (ASLO) de Saint-Dizier

3 – Languedoc-Roussillon

Services de l'Etat

Claude BALAND, préfet de la région Languedoc-Roussillon, préfet de l'Hérault
Christine BONNARD, chargée de mission (travail, emploi, formation professionnelle, action sociale, santé, jeunesse et sports, illettrisme et développement économique) au SGAR Languedoc-Roussillon
Monique WARISSE, chef du bureau politique de la ville à la préfecture de l'Hérault
Hugues BOUSIGES, préfet du Gard
Chantal DUMONTEL, directrice des actions interministérielles à la préfecture du Gard

Jean-François PERRAUT, adjoint au directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de Languedoc-Roussillon
Eve DELOFFRE, responsable du pôle développement de l'activité, accès et retour à l'emploi à la direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de Languedoc-Roussillon
Claude ALLASSIMONE, chargée de mission à la régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de Languedoc-Roussillon

Christian RANDON, directeur départemental adjoint (en charge de l'intérim du directeur départemental) du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de l'Hérault
Isabelle PANTEBRE, directrice départementale adjointe du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de l'Hérault
Gilles CHAMPENOIS, directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle du Gard
Annick FOURCADE, attachée emploi formation à la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle du Gard

Bernard DURU, directeur départemental de l'équipement du Gard

Nouredine BOUBAKER, directeur régional Acsé Languedoc-Roussillon
Djamila ANOUNE, chargée de mission à la DR Acsé Languedoc-Roussillon
Jean-François BARRUEL, chargé de mission à la DR Acsé Languedoc-Roussillon

Bettina PALLIER, déléguée du préfet du Gard pour le quartier Pissevin-Valdegour à Nîmes
Marc SAHUT, délégué du préfet du Gard pour les quartiers Mas de Mingue et Chemin Bas d'Avignon à Nîmes

Geneviève COMTE, déléguée du préfet de l'Hérault pour le quartier La Paillade à Montpellier

Collectivités territoriales

Thomas DELOURMEL, directeur de la formation professionnelle à la région Languedoc-Roussillon

Frédéric ROIG, vice-président du conseil général de l'Hérault, en charge du développement économique

Tatiana CAPPUOZI BOUALAM, vice-présidente de Montpellier Agglomération, déléguée à l'insertion par l'activité économique, et conseillère municipale de Montpellier

Jean-Marc TABOURET, GIP DSUA à Montpellier

Béatrice CLERGET-LASNE, GIP DSUA à Montpellier

Emmanuel LICOUR, directeur de l'habitat et de la politique de la ville à Nîmes Métropole

Laurent BURGOA, maire adjoint de Nîmes délégué à la politique de la ville et chargé des quartiers Costières

Opérateurs

Gérard MUTELET, directeur régional Pôle Emploi Languedoc-Roussillon

Jean-Pierre TOMAS, directeur régional adjoint Pôle Emploi Languedoc-Roussillon

Laurence CHARLES, directrice territoriale Pôle Emploi Gard-Lozère

Frédéric BESSET, directeur du site Pôle Emploi Mas de Ville à Nîmes

Jean-Paul DUPRE, député de l'Aude, maire de Limoux, président de la mission locale de Limoux et président de l'ARML Languedoc-Roussillon

Michel JULITA, animateur régional à l'ARML Languedoc-Roussillon

Jean-Paul BRETEL, directeur de la mission locale de Montpellier

Abder ABOUITMAN, directeur adjoint de la mission locale de Montpellier

Elodie FABRE, responsable de l'antenne Mosson de la mission locale de Montpellier

Jacques MEYER, directeur général de la mission locale Nîmes Métropole

Lilly GRANET, directrice déléguée de la mission locale Nîmes Métropole

Valérie LECLERE, VAR (opérateur du contrat d'autonomie dans l'Hérault)

Frédéric MASCARADE, directeur de Carrières formation conseil (CFC, opérateur du contrat d'autonomie dans le Gard)

Agnès FLANDIN, Carrières formation conseil (CFC)

Fabienne MAUBERT LE DREN, directrice régionale AFPA Languedoc-Roussillon

Acteurs économiques

Anne-Valérie CRESPO, La Poste (Hérault)

Eric GIRAUDIER, conseil en ressources humaines et stratégie, membre du bureau du MEDEF Gard

Bruno MAZOYER, délégué général du MEDEF Gard

Associations

Pierre PLANCHERON, directeur de l'association Le passe muraille à Montpellier

Maxime NORTES, chargé de mission au Point Info Multi Services (PIMS) à Nîmes

Etienne SAINT-LEGER, chargé de développement de l'Association des résidents économiques nîmois (ARENE)

Christophe JOURDAN, chargé de développement à Présence 30 (Gard)

Laëtitia MONDONGOU, directrice de Fondation agir contre l'exclusion (FACE) Gard

4 – Rhône-Alpes

Services de l'Etat

Francis VUIBERT, préfet délégué à l'égalité des chances auprès du préfet du Rhône

François-Xavier CECCALDI, préfet de la Drôme

Denis GAUDIN, sous-préfet de Nyons, chargé de la politique de la ville dans le département de la Drôme

Michel DELARBRE, directeur régional des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de Rhône-Alpes

Michel DAMEZIN, directeur régional adjoint, chargé des affaires transversales, à la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) de Rhône-Alpes

Jacques RIBOULET, responsable du service développement territorial et emploi à la DIRECCTE de Rhône-Alpes

Jacques RIBOULET, responsable du service développement territorial et emploi à la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) de Rhône-Alpes

Jean-Eudes BELTATA, chargé de mission sur les missions locales à l'unité territoriale Rhône de la DIRECCTE de Rhône-Alpes

Jean ESPINASSE, directeur adjoint de l'unité territoriale Rhône de la DIRECCTE de Rhône-Alpes, en charge des politiques d'emploi et d'insertion

Bernard CHOLVY, directeur de l'unité territoriale Rhône de la DIRECCTE de Rhône-Alpes

Anne-Line TONNAIRE, animatrice territoriale pour la zone sud-Est du Rhône à l'unité territoriale Rhône de la DIRECCTE de Rhône-Alpes

Alain GUEYDON, directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de la Drôme

Georges BOURGET, directeur départemental adjoint du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de la Drôme, en charge de l'emploi et de l'insertion

Pascale VILLAIN, animatrice territoriale à la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de la Drôme

Hervé LAGRAVIERE, déléguée du préfet de la Drôme pour le quartier de Valence le Haut

Collectivités territoriales

Christian VILLE, directeur général adjoint au Conseil régional Rhône-Alpes

Martine MONTMASSON, directrice générale adjointe Conseil général du Rhône, chargée du pôle intégration sociale

Joël CREMILLEUX, directeur des services départementaux au Conseil général de la Drôme

David ZUROWSKI, directeur de la culture, du sport et de la jeunesse au Conseil général de la Drôme

Liliane DEVELAY, directrice insertion logement au Conseil général de la Drôme

Chantal GOUTAROT, responsable de la mission économie à la Ville de Vénissieux

Bachir SALMI, chargé de mission insertion et chef de projet PLIE à la Ville de Vénissieux

Yazid IGDOUMI, directeur du Grand projet de ville de Vénissieux
Rafika MOUSLY, directrice adjointe du Grand projet de ville de Vénissieux, en charge du volet social

Zabida NAKIB-COLOMB, 1^{ère} adjointe au maire de Valence, présidente de la mission locale du Bassin valentinois, présidente du PLIE du Bassin valentinois
Khadra Yahia BENATTIA, adjointe au maire de Valence, chargée de la politique de la ville
Bachir LAGRAA, directeur des services de proximité à la Ville de Valence
Aurélié CLADIERE, chargée de mission à la Ville de Valence

Bruno COULON, directeur de la mission locale du Bassin valentinois
Philippe BOUVEYRON, directeur adjoint de la mission locale du Bassin valentinois

Mme SAUZET, directrice du PLIE du Valentinois

Opérateurs

Jean-Bernard COFFY, directeur gouvernance et partenariat à la direction régionale Pôle Emploi Rhône-Alpes
Jacques POTELET, directeur territorial Pôle Emploi Rhône
Dominique BIDAULT, directeur du site Pôle Emploi Vénissieux
Frank SOULAT, directeur du site Pôle Emploi Valence Est

Jean-Pierre THOMAS, directeur territorial délégué Pôle Emploi Drôme
Marylise SAADOUNE, direction territoriale déléguée Pôle Emploi Drôme

Annie CATIAUX, présidente de la mission locale Bron-Décines-Veyzieu et vice-présidente de l'union régionale des missions locales (URML) Rhône-Alpes
Rémy LONGO, animateur régional à l'URML Rhône-Alpes
Christine VAISSE, directrice de la mission locale de Lyon
Martial GUIGUET, directeur de la mission locale de Vénissieux

Frédérique GARCIN, Responsable de secteur Plan espoir banlieues – Rhône chez Ingeus (opérateur du contrat d'autonomie dans le Rhône)

Associations

Jean PONTIER, président de la Société drômoise d'adaptation à la vie active (SDAVA)
Jacky BRULLAND, directeur technique du site de Valence à la SDAVA
Mme LATTARD-THOMAS, SDAVA
Olivier CAMBON, éducateur de prévention spécialisée à la Sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence de la Drôme
Bernard SOLIVERES, directeur de la régie des quartiers du Valentinois
Corinne CONCILE, directrice de l'association AIRE (association humanitaire entraide, action sociale) à Valence
Carole BERTIN, directrice adjointe de la régie de quartier Armstrong à Vénissieux

5 – Ile-de-France

Services de l'Etat

Claude MOREL, préfet délégué à l'égalité des chances et à la cohésion sociale auprès du préfet de Seine-Saint-Denis
Philippe PIRAUX, sous-préfet du Raincy auprès du préfet de Seine-Saint-Denis

Monique LETOCART, sous-préfète chargée de la politique de la ville et de la cohésion sociale auprès du préfet de Seine-et-Marne

Hélène JAMIN, chef du bureau de la politique de la ville à la préfecture de Seine-et-Marne

Nicole BAHERS, adjointe au chef du bureau de la politique de la ville à la préfecture de Seine-et-Marne

Gilbert MAGNANI, délégué du préfet pour le quartier ZUP de Surville à Montereau-Fault-Yonne

Joël BLONDEL, directeur régional du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle d'Ile-de-France

Claudine SANFAUTE, directrice adjointe pôle développement de l'emploi et marché du travail à la DRTEFP

Annick BRENNER, directrice adjointe pôle développement de l'emploi et marché du travail

Bernard SIMONIN, chef du SEPES de la DRTEFP

Maryse MONTFORT, chargée d'études au SEPES de la DRTEFP

Philippe NICOLAS, directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de Seine-et-Marne

Isabelle VIOT-BICHON, directrice du travail en charge de l'emploi à la DDTEFP de Seine-et-Marne

Jacques NAVAUX, chargé de mission d'animation territoriale à la DDTEFP de Seine-et-Marne

Marc LERAY, directeur départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de Seine-Saint-Denis

Martine ADMENT-CATINAUD, directrice départementale adjointe, chargée de l'emploi, à la DDTEFP de Seine-Saint-Denis

Benoît LOGRE, chargé de mission d'animation territoriale à la DDTEFP de Seine-Saint-Denis

Collectivités territoriales

Nicolas GRIVEL, directeur de la formation professionnelle à la Région Ile-de-France

Yamina BENDAHMANE, chef de service animation sociale des quartiers à la Région Ile-de-France

Jamila JAAIDANE, référente développement économique à la Région Ile-de-France

Emilie FERDY chef de projet CUCS au GIP de Montereau-Fault-Yonne

Julien NEMETH, directeur de la politique de la ville à la Ville d'Aulnay-sous-Bois

Opérateurs

Marie-Alexia VEYER, directrice adjointe clients, services et partenariats à la direction régionale de Pôle Emploi

Christophe LECLERC, chef de service partenariats à la direction régionale de Pôle Emploi

Patrick FERRAND, direction régionale déléguée Pôle Emploi Est francilien

Michel DEBERNARDY, directeur territorial de Pôle Emploi Essonne

Didier THOMAS, directeur du site Pôle Emploi de Montereau-Fault-Yonne

Pascale ABDI-WEIST, directrice du site Pôle Emploi d'Aulnay-sous-Bois

Bernard METAY, directeur de la mission locale du bassin économique de Montereau-Fault-Yonne

Hakim HOCINE, directeur par intérim de la mission locale à la maison de l'entreprise et de l'emploi d'Aulnay-Villepinte

Joaquim AVRIL, UPROMI (opérateur du contrat d'autonomie à Montereau-Fault-Yonne)

Pascal COCLET, responsable du site d'Aulnay-sous-Bois et de Sevrans à USG Restart (opérateur du contrat d'autonomie à Aulnay-sous-Bois)

Catherine MOREAU, responsable du site de Montereau-Fault-Yonne de l'E2C de Seine-et-Marne
Sabrina BAAZIZ, chargée de recrutement à la maison de l'emploi et de la formation SUD 77

Associations

Philippe MARIE, directeur général de la Fédération des œuvres laïques 77 (FOCEL) (Seine-et-Marne)

Mme Catherine CHEREAU, responsable de la formation à la FOCEL

Yahia BELLAKAL directeur de l'association Ricochet à Aulnay-sous-Bois

Marie-Dominique DEBENEST, assistante à l'association Ricochet

Annexe 1 : Les investigations territoriales

[202] La mission a mené dans quatre régions métropolitaines (1) des investigations qu'elle a complétées par des questionnaires adressés aux principaux responsables de la politique de l'emploi dans les quartiers (2) des dix autres régions dotées d'un préfet délégué à l'égalité des chances ou d'un sous-préfet à la politique de la ville.

1. LES QUATRE REGIONS VISITEES

[203] La mission a visité la Champagne-Ardenne, le Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes et l'Ile de France. Dans chacune des ces régions qui ont été choisies pour obtenir des constats pour deux régions moyennes et deux grandes régions, la mission a retenu deux quartiers prioritaires de la politique de la ville au sein des 215 quartiers du « Plan Espoir Banlieue ». Ces quartiers ont été choisis dans une agglomération et dans une ville moyenne ou petite.

Région	Champagne - Ardenne	Ile de- France	Languedoc-Roussillon	Rhône-Alpes
Ville/quartier	Reims/ Croix Rouge	Aulnay	Montpellier/	Vénissieux/les Minguettes
	Saint Dizier/Vert Bois	Montereau/Surville	Nîmes/ Pissevin-Valdegour	Valence/ le Haut-Fontbarlette

[204] Le tableau ci –dessous présente les caractéristiques des quartiers retenus par la mission.

Tableau 17 : Population des 8 ZUS enquêtées et de leurs unités urbaines

			Population 2006		Part des moins de 25 ans dans la population (1999)	
Région	Commune	ZUS	ZUS	UU (*)	ZUS	UU (*)
Champagne-Ardenne	Reims	Croix Rouge	17 743	212 021	43.6 %	36.2 %
	Saint-Dizier	Vert Bois	8 531	33 829	40.0 %	33.0 %
Languedoc-Roussillon	Nîmes	ZUP Pissevin, Valdegour	17 069	161 565	44.2 %	31.0 %
	Montpellier	La Paillade	15 186	318 225	42.6 %	36.2 %
Rhône-Alpes	Valence	Valence le Haut : Fontbarlette, Le Plan	11 430	120 922	40.9 %	31.6 %
	Vénissieux	Les Minguettes	20 577	1 417 463	42.7 %	33.9 %
Ile-de-France	Aulnay-sous-Bois	La Rose des Vents, Cité Emmaüs, Le Merisier, Les Etangs	22 471	10 142 977	49.7 %	33.0 %
	Montereau-Fault-Yonne	ZUP de Surville	7 900	25 257	45.4 %	38.1 %

Source : ONZUS. (*) : unités urbaines comportant la ZUS.

[205] Ce tableau montre que dans les quartiers retenus, le poids des jeunes de moins de 25 ans dans la population totale est plus important que dans l'unité urbaine. L'écart le plus important se situe en Île de France.

1.1. Synthèse des investigations en région Champagne Ardenne du 24 au 26 novembre 2009

Dans cette région la mission a retenu les quartiers « Croix Rouge » à REIMS et « Bois vert » à ST DIZIER.

Points saillants des constats de la mission IGAS

1. Aucun des acteurs, à l'exception des missions locales, ne prend en compte spécifiquement les jeunes des ZUS dans leur programmation et ne définissent de plans d'actions pluriannuels globaux.
2. La problématique des jeunes des ZUS est fondue dans la politique en faveur des jeunes. Sur cette question un partenariat réel est engagé au niveau régional entre l'Etat, la Région et même les partenaires sociaux. Il se traduit par un plan d'action détaillé.
4. Pôle Emploi est centré sur sa fusion et de fait en 2009 est moins disponible pour les plans d'action territoriaux. Le dialogue de gestion entre la direction générale et la direction régionale ne porte pas non plus d'objectifs de performance sur cette question
5. Les missions locales sont des actrices essentielles de la politique d'insertion des jeunes des ZUS mais l'efficacité de leur action est contrariée par :
 - des difficultés de fonctionnement inhérentes à leur configuration associative. Présidées par les élus locaux, l'Etat n'a pas toujours une prise suffisante en cas de carence. (ST DIZIER)
 - les difficultés d'articulation avec Pôle Emploi.
5. La question de l'articulation entre politique de l'emploi et politique de la ville est aussi posée au niveau local. Les CUCS de Reims et de ST DIZIER portent marginalement des actions « emploi ».
6. A contrario La seule réussite remarquable est l'investissement à ST DIZIER sur la clause d'insertion des marchés de l'ANRU. La création d'un poste dédié à cette action a permis d'augmenter significativement les offres et de mettre en place les actions permettant de les pourvoir.
7. Les dispositifs, prestations, mesures mobilisables en faveur des jeunes apparaissent insuffisamment inscrits dans la durée et ne sont pas suffisamment évalués (PAVA, « cité CAP ») alors que la difficulté d'accès à l'alternance est loin d'être surmontée.
8. Le contrat d'autonomie a démarré laborieusement du fait de l'hostilité des acteurs traditionnels ; il touche essentiellement des jeunes connus du service et son efficacité devra être évaluée au regard de son coût très élevé.

1.1.1. Reims et la Marne

[206] La ZUS concernée est le quartier « Croix Rouge » où résident 18 000 habitants. 9.9% sont de nationalité étrangère et le pourcentage de non diplômés est de 28%. Le taux de chômage est de 21,9% ; celui des jeunes est de 34,4%. Si le quartier se trouve en périphérie, il n'est pas enclavé et la future ligne de tramway en cours de construction va encore améliorer la mobilité de ses habitants.

1.1.1.1. La mission locale est majoritairement orientée « emploi » et cible les jeunes des ZUS

- [207] La mission locale couvre toute l'agglomération de Reims. Elle est présente sur tous les quartiers à l'exception du petit quartier d'Epinette.
- [208] Les moyens sont essentiellement dévolus à l'accompagnement vers l'emploi (20 conseillers emploi, 5 santé, 1 mobilité, 1 garde d'enfants et 1 social).
- [209] La CPO contient des objectifs en faveur des jeunes des ZUS et un plan d'action conséquent. Elle met en œuvre un plan d'action de lutte contre les discriminations conforme au label AFNOR depuis 2007.
- [210] De manière générale les jeunes accèdent sans difficulté aux prestations de Pôle Emploi mais l'échange d'informations n'est pas complètement satisfaisant. La méthode de recrutement par simulation mise en œuvre par Pôle Emploi est un bon outil mais pas forcément adapté aux jeunes CIVIS ; ainsi sur 500 jeunes positionnés, 80 réussissent aux tests et moins encore sont embauchés du fait de la discrimination.
- [211] 1000 jeunes bénéficient chaque année de la co-traitance qui est assez bien articulée avec Pôle Emploi même si des progrès sont encore souhaitables.
- [212] Un conseiller de la mission locale suit en moyenne 200 jeunes.
- [213] La mission locale s'est investie pour atteindre les objectifs de prescription de CAE passerelles (35 réalisés fin novembre pour un objectif de 38). Elle ressent une mise en concurrence entre Pôle Emploi et la mission locale du fait d'un manque de coordination.
- [214] Pôle Emploi associe peu les missions locales à sa conception d'activité ; ex : mise en place du dispositif « trajectoire » (confié à ADECCO) ou une plate forme de télémarketing sans l'évoquer avec le réseau « jeunes ».
- [215] L'accès des jeunes des quartiers aux contrats en alternance est difficile car l'offre n'est pas transparente et les exigences des employeurs très élevées au regard des compétences des jeunes des quartiers.
- [216] La mission locale est associée aux travaux, mais pas aux actions du CUCS. Certaines actions peuvent être légitimement considérées comme concurrentes ainsi l'action d'accompagnement des jeunes du CUCS de Reims confiée à l'AFIJ sans consultation ni information de la mission locale.
- [217] Le contrat d'autonomie est contesté par la mission locale ; les résultats en termes d'insertion apparaissent très faibles.

1.1.1.2. Les sites de Pôle Emploi qui sont spécialisés par secteurs professionnels ne déploient pas d'activité spécifique pour les jeunes des ZUS

- [218] Le personnel de Pôle Emploi a reçu la formation en matière de lutte contre les discriminations dans le cadre du programme « ESPERE » qui désormais est intégré par l'opérateur.
- [219] Le site Pôle Emploi de « Vernouillet » est le site en charge de l'insertion par l'activité économique. A Reims les sites sont spécialisés par métiers tant pour les entreprises que les demandeurs d'emploi afin d'améliorer la performance de placement. Le site n'est pas localisé dans la ZUS. Cette question a été débattue en interne mais le choix de « faire sortir » les demandeurs d'emploi de leur quartier a été retenu. La bonne desserte par les transports en commun valide ce choix cette option.

- [220] Le site n'a pas d'objectif spécifique pour les jeunes des quartiers, l'action s'intègre dans la politique en faveur des jeunes. Selon Pôle Emploi, le dispositif CIVIS est pertinent ; le contrat d'autonomie peut apparaître intéressant en théorie, aujourd'hui il n'a pas démontré sa performance. L'empilement des dispositifs est problématique.
- [221] L'accès des jeunes à l'alternance est difficile notamment du fait de l'insuffisance de la convergence des offres vers Pôle Emploi.
- [222] Pôle Emploi reçoit très peu faible nombre d'offres d'emploi liées aux clauses d'insertion des chantiers ANRU.

1.1.1.3. Des associations dynamiques interviennent dans le quartier

- [223] La mission a rencontré l'AREJ, la sauvegarde de l'enfance et AJE (avenir jeunes Reims). Ces associations portent des chantiers ou des entreprises d'insertion par l'activité économique.
- L'AREJ est très liée à la mission locale et est hébergée dans ses locaux. Elle prend en charge 130 jeunes par an dans l'association intermédiaire dont une trentaine du quartier. L'AREJ travaille également en lien très fort avec la sauvegarde de l'enfance.
- Avenir jeunes Reims porte une entreprise d'insertion de 13 postes dans le domaine de la menuiserie industrielle. Elle est également titulaire d'une action de pré qualification financée par le conseil régional qui intègre des jeunes en très grande difficulté et dont 80% sont issus des quartiers. (55 jeunes par an). La pédagogie est proche de celle des E2C.

1.1.1.4. La politique de la ville est peu investie sur le champ de l'emploi

- [224] La fonction de sous préfet chargé de la politique de la ville est dévolue au secrétaire général de la préfecture de département. Le sous- préfet assure l'animation sur Reims.
- [225] Les dossiers du CUCS donnent lieu à une programmation 2 fois par an. Les dossiers sont déposés à la préfecture et transmis pour instruction aux services de l'Etat (la DDTEFP pour l'emploi) et une réunion technique de préparation est conduite avec la ville.
- [226] Les crédits mobilisés dans le CUCS portent peu sur l'emploi (11%). Les crédits de droit commun ne sont pas suivis.
- [227] Le délégué du préfet dans le CUCS relève de l'autorité hiérarchique du préfet de département mais relève de l'autorité fonctionnelle du sous préfet d'arrondissement. Il est attendu qu'il fasse le pendant du chef de projet de la ville, qu'il assure une veille sur le quartier et qu'il suive l'utilisation des crédits du CUCS.

1.1.1.5. Le contrat d'autonomie s'est déployé dans un climat hostile

- [228] L'AFEC est le prestataire sur le département de la Marne. C'est aussi un centre de formation (principalement hôtellerie-restauration). Son Cœur de métier est l'insertion professionnelle (prestataire de PE pour les bilans de compétences, objectifs emploi, objectif projet) et formation. Il travaille avec l'association « deux mains » qui prend en charge le repérage et l'accompagnement social.
- [229] Les lieux d'interventions sont les suivants : Reims, Epernay, Vitry-le- François, Chalons en Champagne.
- [230] Pour l'AFEC peu de jeunes entrés dans le dispositif étaient inconnus du service public de l'emploi. 50% d'entre eux proviennent du quartier CROIX Rouge.

- [231] Au démarrage les acteurs locaux étaient très réticents pour ne pas dire hostiles ; depuis l'AFEC a conclu des partenariats avec les 4 missions locales et Pôle Emploi. Depuis mi 2009, les relations avec les opérateurs du service public de l'emploi sont satisfaisantes.
- [232] 100 contrats ont été signés en 2008, 333 sur 400 à la fin du mois de novembre. Pour l'intervenant 6 mois ne suffisent pas pour remettre à l'emploi les jeunes qui sont éloignés.

1.1.2. Saint-Dizier et le département de la Haute-Marne

- [233] La ZUS du « Vert Bois » (10 000 habitants) représente la moitié des habitants de la ville de Saint-Dizier. La démographie régresse très fortement du fait de l'effondrement de l'emploi industriel (notamment métallurgie et fonderie) Dans les années 70 la ville a compté plus de 50 000 habitants 90% des logements de la ZUS relève du parc social.

1.1.2.1. La mission locale de taille modeste connaît de graves difficultés depuis longtemps

- [234] C'est une petite mission locale. Elle emploie 6 conseillers pour suivre 1500 jeunes. La mission locale (créée au début des années 1990) est en difficulté depuis 4 ans à cause d'une erreur de recrutement.
- [235] Depuis janvier 2008 la mission locale assure une permanence dans le quartier Vert Bois. Cette permanence n'a pas donné lieu à communication (seulement le bouche à oreille). Elle est appréciée par les jeunes qui ne sont pas habitués à venir en centre ville ou les jeunes femmes avec enfants (15 jeunes reçus chaque semaine). La plupart des gens qui viennent spontanément n'étaient pas connus auparavant de la mission locale ; il y a une plus forte proportion de personnes issues de l'immigration.
- [236] La plateforme de vocation est peu utilisée. Le CIVIS est beaucoup mobilisé, notamment pour l'accès à un contrat aidé.
- [237] L'offre de formation de la région répond bien au besoin (réunion annuelle avec la région), la principale carence est l'absence de structuration d'un réseau, entre mission locale et les autres acteurs du Vert Bois, cela pourrait être le rôle de la déléguée du préfet.
- [238] Depuis le plan espoir banlieues, la collaboration s'est renforcée avec Pôle Emploi. Deux actions ont été conduites conjointement en 2009 (« job dating » pour CAE et contrats d'avenir – les employeurs du non marchand n'ont pas répondu présent ; parrainage et accompagnement vers l'emploi) en mutualisant les deux publics ; cela a créé des liens (requêtage commun)
- [239] L'agent mis à disposition par Pôle Emploi est essentiellement mobilisé pour les jeunes proches de l'emploi.
- [240] La mission locale n'a pas été associée au CUCS actuel.
- [241] Une action a été conduite dans le quartier (à la MJC) sur l'apprentissage mais celui-ci est plus difficile : peu d'offres, exigences des employeurs, désindustrialisation ; l'apprentissage est devenu sélectif ; la durée (2 ans) est perçue comme trop longue par les jeunes.

1.1.2.2. Le site mixte de Pôle Emploi se met en place

- [242] Une nouvelle directrice du site vient de prendre ses fonctions. Sans conduire de plans spécifiques aux jeunes ZUS, des actions qui les concernent sont mises en place en lien avec la mission locale.

1.1.2.3. Le service public de l'emploi local peine dans un environnement économique très dégradé

- [243] La grande difficulté est la situation économique du bassin d'emploi de 1993 à 2007, l'emploi marchand a progressé de 28% au niveau national tandis qu'il régressait de 1% à Saint-Dizier. (données ASSEDIC sur l'emploi marchand).
- [244] Le sous-préfet réunit sous son autorité le service public de l'emploi local.
- [245] Compte tenu de la faiblesse de l'offre d'insertion locale et des difficultés de la mission locale la mission constate qu'une prestation du type contrat d'autonomie aurait été utile sur ce territoire.
- [246] La clause d'insertion de l'ANRU n'a pas été mobilisée pendant longtemps. Depuis le recrutement d'un chargé de mission dévolu entièrement à sa mise en œuvre la situation évolue très favorablement.

1.1.2.4. La municipalité qui a d'abord donné la priorité à la rénovation urbaine développe désormais le volet cohésion sociale

- [247] La situation est fortement marquée par l'histoire politique de la commune. A l'arrivée d'une nouvelle municipalité en 1995, le maire s'est fortement mobilisé sur l'opération de rénovation urbaine en raccordant le quartier du bois vert au centre. Jusqu'à lors la route nationale 4 le séparait de la ville.
- [248] Le maire souhaite aujourd'hui réinvestir la mission locale ; un audit a été lancé en accord avec l'Etat et le conseil régional.
- [249] Le volet emploi du CUCS ne contient pas de mesures spécifiques pour les jeunes.
- [250] Le principal poste est l'insertion par l'activité économique. : 2 associations interviennent : recyclage de vêtements, jardinage bûcheronnage recyclage de matériaux) et un chantier d'insertion réalise des travaux de maçonnerie (8 postes d'insertion dont 3 pour les jeunes). Par ailleurs un parc locatif de deux roues a été mis à la disposition des demandeurs d'emploi. Les personnes en bénéficient sur prescription de pôle emploi ou de la mission locale. Il est envisagé la création d'un deuxième chantier qui serait ouvert aux femmes et aux personnes handicapées.
- [251] Le CUCS a été préparé par la Ville. Le Volet Emploi se monte à 44500€ (13% de l'enveloppe CUCS, contre 8% en moyenne nationale).
- [252] Le CUCS ne retrace que des crédits Ville. Le chef de projet travaille avec le chargé de mission de la DDTEFP mais la difficulté aujourd'hui est de parvenir à construire des solutions innovantes.

1.1.2.5. Le conseil général, absent du financement de la mission locale est très mobilisé contre la fraude au RMI (RSA)

- [253] Le conseil général est concerné par 2 publics jeunes : Jeunes moins de 25 ans bénéficiaires du RSA et ayant droit du RSA. Jeunes majeurs de l'ASE.
- [254] Le conseil général est impliqué dans la mise en œuvre du contrat d'avenir (300 par an). Il considère que les structures d'insertion par l'activité économique n'ont pas suffisamment la culture du résultat. Pour cette raison il a instauré un intéressement aux résultats.

[255] IL ne finance par le fonctionnement des missions locales ; il délègue l'attribution du FAJ. Il est d'accord avec le président de la mission locale qui veut renforcer l'action d'accompagnement vers l'emploi.

[256] Pour les adultes bénéficiaires du RSA, le conseil général n'a pas conclu de convention spécifique avec Pôle Emploi qui doit mobiliser son offre de services de droit commun.

1.1.2.6. La déléguée du préfet dans le quartier, très insérée dans le quartier, n'apporte pas de plus value évidente sur le champ de l'emploi

[257] La Déléguée du préfet au Vert Bois a pris ses fonctions depuis le 1^{er} juin. Elle est née à Saint-Dizier, y vit depuis 50 ans. Elle a été professeure des écoles puis, huit ans conseillère en formation continue au GRETA de Saint-Dizier.

[258] La première priorité exprimée est l'emploi, mais aussi habitat, le cadre de vie, prévention de la délinquance. Son bureau est à la sous-préfecture mais elle assure des permanences sur le quartier (3 demi-journées par semaine) dans les locaux de la Poste, loué par la mairie. Elle reçoit les associations ou les particuliers sur RDV. Parfois les jeunes confondent avec la mission locale, mais dans ce cas ils sont réorientés vers elle. Elle joue aussi un rôle d'interface entre tous les acteurs de la politique de la ville

[259] Pour ce qui concerne le CUCS ; elle est en train de retravailler sur les objectifs et le fonctionnement. Aujourd'hui selon elle la stratégie mais pas suffisamment claire.

[260] De ces permanences remontent les difficultés d'accès à l'emploi et un fonctionnement très perfectible de la mission locale qui proposerait des mesures sans lien et sans suivi.

[261] Un travail pour lutter contre le décrochage scolaire est initié et en partenariat avec la mission générale pour l'insertion, la mission locale et Pôle Emploi pour éviter les déperditions des jeunes. La déléguée du préfet pense qu'un nombre non négligeable de jeunes ne sont pas suivi par le service public (PE ou mission locale) ; mais elle ne peut en quantifier la part.

[262] Sur initiative de la déléguée, le sous préfet a invité les entreprises sur les engagements nationaux pour l'emploi des jeunes.

1.1.2.7. La maison des jeunes et de la culture du quartier, un lieu très important pour les jeunes du quartier mais dont la relation avec les autres acteurs reste compliquée

[263] C'est un lieu important de rassemblement des jeunes du quartier. Le contexte politique (cf. plus haut) rend difficile les coopérations notamment avec la mission locale.

[264] Elle dispose d'un point multimédia où les jeunes peuvent être aidés pour la recherche d'offres d'emploi ou la rédaction de CV.

1.1.2.8. Les employeurs, selon qu'ils sont publics ou privés, investissent diversement le service public de l'emploi

La mission a rencontré un représentant de la base aérienne 113 et les représentants du MEDEF.

- [265] **Le représentant de la base aérienne 113** a développé avec la mission locale et Pôle Emploi un partenariat très structuré qui donne lieu à des actions durables et productives. Chaque année la base recrute localement 100 jeunes pour des contrats de courte durée (1 an ou 3 ans renouvelables). Elle tient des permanences à la mission locale 2 fois par mois. Elle fait également le lien avec autres armées. A partir d'une liste de besoins éditée mensuellement par la BA113 (niveau minimum requis : 3^{ème} générale ou technologique), la mission locale et Pôle Emploi sélectionnent des jeunes et les mettent en relation.
- [266] Les CV des jeunes sont mutualisés avec les autres bases aériennes
- [267] Le président du MEDEF et le délégué général de la métallurgie (par ailleurs directeur du CFAI) estiment les CIO inopérants et ne travaillent plus avec eux, car ils n'ont pas réagi aux sollicitations (rencontres, visites d'entreprises).
- [268] Au conseil d'administration de la mission locale, le seul représentant du monde économique est le directeur du CFAI.
- [269] L'offre d'apprentissage se développe, effectifs CFAI ont augmenté jusqu'en 2002 (150) puis 115 à 125 apprentis ; aujourd'hui ils sont 160 ; un centre de formation a été construit près de la gare de Saint-Dizier (avant, c'étaient des lycées et collèges) ; les entreprises éprouvent des difficultés à trouver des apprentis. Tous les ans, entre 30 et 40 places d'apprentissage ou de professionnalisation ne sont pas pourvues (malgré un recrutement régional).

1.1.3. Le niveau régional

- 1.1.3.1. Le service public régional de l'emploi se mobilise pour l'emploi des jeunes ; il innove parfois sans lendemain

- [270] La région se distingue par un taux de chômage supérieur de trois points au taux national.
- [271] La convention annuelle avec Pôle Emploi, le COM apprentissage ne traitent pas spécifiquement des jeunes des ZUS.
- [272] La CAR 2009 a été un exercice d'apprentissage pour l'Etat et Pôle Emploi. Le lien avec les partenaires sociaux a été une nouveauté à prendre en compte également.
- [273] Le lancement du plan « jeunes » par le président de la république **a donné lieu à un travail partenarial important Etat/Pôle Emploi et conseil régional. Il contient des fiches actions précises dont une consacrée à la déclinaison régionale de l'engagement des entreprises en faveur des jeunes des quartiers.**
- [274] La déclinaison territoriale de ces engagement est délicate, le niveau local renvoyant vers le siège.
- [275] Les jeunes des CUCS de Champagne Ardenne éprouvent des difficultés particulières car à l'exception de REIMS ils se trouvent dans des zones urbaines en zone rurale.
- [276] Les services de l'emploi et Pôle Emploi constatent la déconnexion de leurs travaux avec ceux des CUCS.
- [277] Les jeunes des ZUS de Champagne Ardenne représentent 3,37% des MER du national et 2,99 des MER + ce qui est insuffisant.

- [278] Le contrat d'autonomie par son caractère centralisé, ses objectifs de montée en charge immédiate a perturbé les acteurs territoriaux notamment les missions locales qui l'ont vécu comme contre elles dans un contexte perçu comme hégémonique de Pôle Emploi.
- [279] La direction régionale de l'AFPA regrette l'abandon du dispositif « Préparation à la vie active des jeunes ». Cette action cofinancée par le FUP et le FSE a duré 3 ans et a plutôt bien fonctionné en Champagne Ardenne. Au bout d'un an d'action l'intégration en contrat en alternance atteignait 50%. Ces actions bénéficiaient à 40 % aux jeunes des ZUS. Il aurait fallu s'inscrire dans la durée.
- [280] Une autre action de développement de l'alternance a été conduite à REIMS au profit des demandeurs d'emploi des ZUS. Elle avait été dénommée cité CAP et s'est déroulée de juin à décembre 2008. L'AGEFOS visitait les entreprises, l'AFPA faisait l'analyse des postes, les candidats étaient évalués par un consultant, l'entreprise sélectionnait parmi les candidats évalués et un autre organisme suivait la personne dans l'emploi. Sur 68 positionnements, 16 solutions (placement) trouvées et, effet induit positifs pour 14 autres personnes passées par le dispositif.
- [281] Cette action financée par l'Etat et la région a été arrêtée du fait de la mise en place du contrat d'autonomie.
- [282] La mission IGAS remarque que le dispositif était sophistiqué et faisait peut être intervenir trop d'acteurs pour être facilement pilotable.

1.1.3.2. L'association régionale des missions locales souhaite des relations plus partenariales avec Pôle Emploi

- [283] L'association était représentée par son trésorier et 2 directeurs de missions locales. Ont participé à la réunion l'animateur régional des missions locales dont la fonction est portée par le GIP Etat/région et la chargée de mission de la DRTEFP.
- [284] Les directeurs de missions locales ont qualifié leur relation avec Pôle Emploi par :
- La concurrence sur l'intermédiation notamment du fait de la mise sous tension sur les contrats aidés ;
 - La concurrence sur les publics du fait d'une co-traitance pas assez précise ;
 - La mise en place de prestations spécifiques pour l'accompagnement des jeunes sans concertation avec les missions locales (prestation « trajectoire » confiée à ADECCO sur Reims).
- [285] Le trésorier de l'ARML vice président de la mission locale de Reims a regretté que le représentant de Pôle Emploi ne participe plus au conseil d'administration.

1.1.3.3. Le conseil régional mise sur la qualification des jeunes

- [286] Le conseil régional n'a pas d'actions spécifiques pour les jeunes des quartiers.
- [287] Le conseil régional n'a pas approuvé de plan régional de formation du fait du blocage avec le rectorat. En revanche il a adopté un schéma régional de formation tout au long de la vie.
- [288] Des contrats d'objectifs territoriaux sont signés avec plusieurs branches professionnelles. Le développement de l'apprentissage a été freiné du fait de la décroissance démographique qui menaçait le maintien de sections de lycées professionnels.

- [289] La majorité régionale a souhaité ne plus différencier les publics et avoir un programme de formation professionnelle intégré ; désormais les pré-qualifications et les qualifications sont ouvertes à tous les publics.
- [290] Plan régional 2009 pour les jeunes a été concerté entre L'Etat, la région, l'association des missions locales et les partenaires sociaux : Pôle Emploi a été associé mais il n'est pas signataire ; la signature est imminente (le FISO ne l'a pas encore labellisé).
- [291] Au début de la mandature, l'Etat souhaitait un contrat d'objectifs jeunes, la région a refusé cette seule relation bilatérale.
- [292] La région pour garder son autonomie vis-à-vis des missions locales ne souhaite pas de contrat d'objectifs pluriannuel tripartites.
- [293] La région territorialise fortement ses actions par bassins ; il a des délégués territoriaux qui travaillent avec les missions locales et Pôle Emploi pour identifier les besoins.
- [294] L'offre de formation financée par la région n'est pas saturée (le budget est en croissance : plus 30% depuis le début de la mandature, hors AFPA)

1.1.3.4. L'école de la deuxième chance se déploie sur l'ensemble de la région

- [295] Au niveau national les E2C accueillent 95% de jeunes issus des ZUS, 80% sont orientés par les missions locales.
- [296] Au niveau régional, l'E2C a voulu dès sa création conventionner avec des organismes de formation sur la base d'un cahier des charges établi par la région
- [297] 8 bassins d'emploi champenois disposent d'un site E2C, sur chacun des bassins un organisme de formation (profils diversifiés : AFPA, CFAI...) a été sélectionné. l'E2C s'est appuyé sur les structures existantes.
- [298] Les orientations sont toutes réalisées par les missions locales.
- [299] Le premier critère de sélection est la motivation.
- [300] En 2008, le réseau E2C de Champagne Ardenne a accueilli 627 jeunes. Le parcours moyen sur sortie positive est de 6 mois.
- L'offre de services : relève d'un cahier des charges national. En octobre 2009 les écoles de la région ont été auditées en octobre 2009 par l'AFNOR. L'action se déroule en 2 phases :
- Phase 1 : remise à niveau et travail sur le projet professionnel
 - Phase 2 : formation ou emploi
- l'E2C assure un suivi après la formation.
- [301] l'évaluation des premiers gestes professionnels est certifiée par le Dispositif académique de validation des acquis (DAVA) ; cela facilite l'insertion et c'est une première marche de VAE.
- Le coût moyen de la place est de 5300€.

1.2. Synthèse des investigations dans la région Languedoc-Roussillon du 8 au 10 décembre 2009

[302] La région s'est déplacée dans les quartiers « PISSEVIN-VALDEGOUR » à Nîmes et « La PAILLADE-MOSSON » à Montpellier.

Points saillants des constats de la mission IGAS

1. Le contexte politique régional complexe pèse beaucoup sur les partenariats avec les collectivités locales.
2. La question de la réévaluation des moyens des missions locales au regard du contexte particulier et de la forte démographie régionale doit être examinée attentivement. La dépendance du FSE les rend vulnérable eu égard aux délais de paiement. Ce réexamen pourrait être lié à une évolution de la configuration du réseau. Il pourrait également être subordonné à des recrutements de professionnels de l'accompagnement vers l'emploi et à la professionnalisation du réseau sur l'intermédiation.
3. La convention régionale entre l'Etat et Pôle Emploi prend mal en compte les enjeux de territorialisation et parmi ceux-ci la situation des jeunes des quartiers.
4. La relation Pôle Emploi / missions locales n'est pas bien articulée tant en matière de co-traitance que de coopération sur la prescription.

1.2.1. Nîmes et le département du Gard

[303] Les 17432 personnes résident dans le quartier de PISSEVIN-VALDEGOUR (ville de Nîmes : 147 114). la population de nationalité étrangère représente 20%, les jeunes de moins de 25 ans 44,2%. Le taux de chômage est de 44% et 70% des ménages ne paient pas l'impôt sur le revenu (données SIG ville).

1.2.1.1. Les délégués du préfet dans le quartier nouvellement arrivés cherchent leurs marques

[304] La mission a rencontré la déléguée du préfet dans le quartier et son collègue affecté dans les quartiers de MAS de MINGUE et CHEMIN BAS D'AVIGNON.

[305] Ils ont respectivement pris leur poste en avril et février 2009. La première est une fonctionnaire issue de la DDE, le second est un policier qui a travaillé 12 ans dans les centres de loisirs de la police mis en place dans le cadre de la politique de prévention.

[306] Ils disposent d'une lettre de mission qui reprend principalement la lettre de mission « type » fixée par le niveau national.

[307] Ils sont directement rattachés au préfet à qui ils adressent un rapport mensuel sur le climat dans les quartiers. Au quotidien ils relèvent de l'autorité de la directrice des actions interministérielles de la préfecture.

[308] Les délégués ont une grande latitude dans l'exercice de leurs fonctions. Ils se vivent comme des facilitateurs, des créateurs de liens entre les acteurs qui interviennent dans les quartiers (administrations de l'Etat, communes, services publics et associations...). Le préfet les a présenté par voie de presse et aux directeurs départementaux.

[309] Les délégués du préfet participent aux comités de pilotage du contrat d'autonomie mais ne paraissent pas apporter de plus value significative.

- [310] Pour ce qui concerne le CUCS, les délégués du préfet observent qu'ils sont principalement pilotés par le chef de projet recruté par la commune. L'Etat ne participe pas toujours aux comités de programmation à un niveau de représentation suffisant.
- [311] Les délégués font remarquer que le niveau d'équipements et d'accès aux services publics sont très différents entre les quartiers de VALDEGOUR est bien équipé et PISSEVIN beaucoup moins.
- [312] La population de ces quartiers est à 90% d'origine magrébine.
- [313] Sur VALDEGOUR la mission locale tient une permanence dans les locaux du PIMS qui est l'acteur majeur du quartier.
- [314] Pôle Emploi n'est pas implanté dans les quartiers et les associations le regrettent.
- 1.2.1.2. Les associations présentes sur le quartier, très dynamiques, sont parfois le relais du service public de l'emploi
- Le PIMS (point information multi services).
- [315] Cette association existe depuis 2001, elle intervient en matière d'insertion sociale et professionnelle.
- [316] Elle intervient principalement dans les domaines suivants :
- aide aux démarches, constitution de dossiers administratifs, sociaux, droits des étrangers, logement, retraite, CMU, CMUC... ; en relation avec le CMS de VALDEGOUR et celui de PISSEVIN ;
 - insertion professionnelle : espace multimédia, aide à la recherche d'emploi (dont site PE), création de CV et lettre de motivation, recherche de formation, projet professionnel questions sur le droit du travail
 - A partir d'une offre d'emploi, aide à la réponse
 - Accompagnement individuel dans le cadre du PLIE : une conseillère suit 50 personnes par an.
 - Partenariat renforcé avec la mission locale (permanence de conseillers de la mission locale dans les locaux du PIMS, orientations des jeunes vers la structure...).
- [317] Le PIMS intervient également pour favoriser la relation avec les entreprises : prospection (1,5 ETP) pour recueil des offres d'emploi au départ sur la ZFU puis sur toute l'agglomération, organisation d'événementiels « emploi ». 130 à 140 offres ont été recueillies dans l'année 2009 à fin septembre, environ 50 embauches réalisées. Il n'existe pas d'accord formalisé avec la mission locale et Pôle Emploi sur cette prospection.
- [318] En 2008 le PIMS a eu 6300 contacts sur VALDEGOUR, PISSEVIN, et aussi de l'extérieur du quartier (les centres sociaux orientent des gens de MAS DE MINGUE et CHEMIN BAS).
- [319] Le président du PIMS est également président de la mission locale.
- L'association ARENE est une association d'entrepreneurs, dirigé par un conseil d'administration d'une quinzaine d'entrepreneurs
- [320] Elle est spécifique à la ZFU de Nîmes depuis 1999 (réglementation). Elle développe des prestations à destination des entreprises de la ZFU :
- Conseil à la création d'entreprise, sur les aspects spécifiques à la ZFU
 - Partenariat avec la maison des initiatives
 - Relais avec les services fiscaux et les URSSAF, les collectivités

- Aide fonctionnelle (au recrutement, à la recherche de locaux)
- Partenariat avec AFIJ (pour jeunes diplômés) et Cap Emploi (pour personnes RTH)

[321] Elle est conventionnée pour le parrainage des jeunes par la DDTEFP (20 personnes par an), mise en relation pour des stages de découverte des métiers (en 4^{ème}), 2 forums emploi orientés sur la clause d'embauche locale ZFU (dont un sur les services à la personne) ; ces forums sont organisés alternativement dans les quartiers ouest et est de l'agglomération

[322] Elle est financée par le département, l'agglomération, la préfecture (ACSE et la mairie.

[323] L'activité de l'association se répartit pour moitié au service des entreprises et moitié dans l'insertion.

[324] ARENE travaille plus avec la mission locale qu'avec Pôle Emploi.

- Présence 30

[325] Cette association a été créée en 1974 par la MSA pour développer des services à la personne pour les personnes âgées afin de les maintenir à domicile.

[326] Elle a développé ensuite des chantiers éducatifs pour les jeunes des quartiers (10 chantiers par an, 4 jeunes par chantier pour 20 jours de chantiers), l'objectif est de travailler sur la santé, l'orientation et l'emploi notamment la santé et la sécurité au travail. La mission locale intervient la dernière semaine.

[327] Elle dispose également d'un agrément insertion par l'activité économique pour mettre à disposition du personnel. Le recrutement s'effectue au travers des clubs de prévention, des associations de quartier (dont Points info jeunesse, Les Trois Pins), et la mission locale.

1.2.1.3. Le prestataire du contrat d'autonomie bénéficie d'une bonne coopération des acteurs locaux mais est pessimiste sur les résultats

[328] Il s'agit du cabinet CFC (carrière, Formation, Autonomie). Il est associé à l'AFIJ pour mener à bien son marché.

[329] Le prestataire observe que la coopération avec les missions locales et Pôle Emploi s'est établie très rapidement et de manière car il travaillait antérieurement avec eux.

[330] Les jeunes qui ont signé un contrat d'autonomie étaient connus pour la plupart du service public de l'emploi.

[331] CFC travaillait déjà pour l'ANPE. Le directeur pense que le fait d'avoir été retenu pour le contrat d'autonomie a entraîné la perte du contrat qu'il avait avec le conseil régional pour les actions « Promobilisation ».

[332] Malgré un positionnement à l'entrée pour mesurer la motivation, les abandons sont nombreux. Le pronostic exprimé sur le taux d'accès à l'emploi est plutôt médiocre du fait des caractéristiques des jeunes et des circonstances économiques.

1.2.1.4. La mission locale de Nîmes Métropole dynamique sur le champ de l'emploi s'articule avec Pôle Emploi

- [333] La mission locale a été créée en novembre 1982. Elle avait fait initialement le choix d'une implantation en centre ville avec soit des permanences dans les quartiers, soit un partenariat avec les associations. Cette option permet d'une part de resserrer le partenariat avec les associations et d'autre part inciter les jeunes à se déplacer. La nouvelle implantation, depuis 2008, à la périphérie répond à une logique de rationalisation. Des craintes se sont exprimées quand à l'éloignement mais la mairie a mis en place un arrêt de bus et les premiers accueils ont beaucoup augmenté.
- [334] Les financements du fonctionnement se répartissent ainsi : Etat 47%, FSE 13% ; collectivités territoriales 29%. La faible part des collectivités est historique car pendant longtemps le conseil régional n'a pas financé car il avait un réseau concurrent.
- [335] Les relations avec Pôle Emploi sont qualifiées de très bonnes.
- [336] Pour la prescription des CAE passerelles, mission locale et Pôle Emploi se sont répartis les collectivités territoriales qui ne sont pas nombreuses. Pour le placement sur le secteur marchand il n'y a pas d'articulation.
- [337] Pour développer l'accès à l'alternance la mission locale a monté une plate forme d'acteurs (dans le cadre de l'appel à projets FIPJ) avec CCI et CMA du Gard, pour mieux se connaître et pouvoir placer des jeunes (300 la première année).
- [338] Pour la mise en place du contrat d'autonomie, l'arrangement trouvé dans le cadre du comité de pilotage est que 50% des jeunes seraient orientés par la mission locale et Pôle Emploi et 50% seraient repérés par le prestataire. A ce stade la mission locale ne perçoit pas la plus value du contrat d'autonomie.

1.2.1.5. Pôle Emploi finalise sa restructuration et développe des actions spécifiques pour les jeunes des ZUS

- [339] Le plan de déploiement des sites mixtes n'est pas terminé sur le département ; il doit être présenté aux partenaires sociaux très prochainement.
- [340] Les sites mixtes de Nîmes seront mis en place en mai 2010.
- [341] Quand le plan « Espoir Banlieue » a été lancé Pôle Emploi s'est mobilisé. Ainsi les actions suivantes ont été menées:
- 1) un plan ZUS sur les jeunes diplômés (pour envoi de newsletter de CV anonyme) ; PE a coopéré avec la préfecture et la CCI ; avec le temps l'action se délite (les demandes se sont tarées) - très peu d'entreprises de l'engagement national sont présents dans le Gard
 - 2) Parrainage dans le cadre de Nos Quartiers ont des talents. L'opération a eu peu de succès (15 jeunes parrainés à Nîmes).
 - 3) Avec CFC, pour le contrat d'autonomie avec
 - une première vague de recrutement
 - puis relance en juin ; Pôle Emploi a convoqué en information collective tous les jeunes ZUS inscrits à Pôle Emploi ou à la mission locale, cette information a été faite avec CFC.
- [342] La co-traitance avec les missions locales est gérée régionalement le Gard s'est vu attribuer a 700 à 800 places. C'est un sujet généralement conflictuel. Pôle Emploi n'assure qu'un suivi quantitatif, la nature et la qualité de la prestation de suivi n'est pas approfondie.

[343] La restructuration de Pôle Emploi n'est pas totalement achevée. A terme le directeur territorial souhaiterait mettre en place l'organisation suivante sur Nîmes :

- un site où on délivre dès l'inscription un package de services, avec des prestations d'accompagnement (dont ECCP) (46% des DE à l'inscription n'avaient pas de services)
- un site d'accompagnement sur les publics spécifiques : publics ZUS, adhérents à la CRP ; Pôle Emploi doit intégrer le S2 de l'AFPA et ce service fera partie du site d'accompagnement ; pour le public jeunes, ce site co-traiterait avec la mission locale.

1.2.1.6. La municipalité de Nîmes souhaite renforcer la dimension stratégique des CUCS

[344] Pour le représentant de la ville, le CUCS doit « être la cerise sur le gâteau » car le droit commun des politiques doit constituer l'essentiel des actions sur les quartiers. Au travers notamment de la Maison de l'emploi de Nîmes Métropole les acteurs coopèrent bien. Pour l'Etat, la DDTEFP est très présente.

[345] Le CUCS est mieux porté politiquement depuis 2009. Afin d'être plus stratégiques les nouveaux CUCS s'appuieront sur des projets de territoires. A cette fin un observatoire des quartiers va être mis en place et sera accessible par le site internet de la maison de l'emploi.

[346] Le volet « emploi » du CUCS représente 7% des actions et 21% des financements.

1.2.1.7. Les représentants des employeurs sont impliqués dans l'insertion des jeunes des ZUS

[347] Les représentants départementaux du MEDEF et la représentation départementale de la fondation FACE. Regrettent le trop grand nombre d'intervenants dans le champ de l'emploi.

[348] L'articulation entre maison de l'emploi, PLIE et autres intervenant est posée.

[349] Les principales actions menées par le MEDEF ou les fédérations adhérentes en faveur des jeunes des quartiers sont les suivantes :

- Le GEIQ Industrie (pilote par l'IUMM, porté par AREVA), créé en 2008, avec un potentiel de 40 jeunes par an.
- Le GEIQ Bâtiment (« revitalisé » par la FFB), avec une vingtaine de contrats en cours (surtout des contrats de professionnalisation)
- Le parrainage de jeunes des ZUS par les entrepreneurs à travers la représentation de FACE dans le Gard.
- L'opération « Nos quartiers ont des talents » qui a été adaptée dans le département aux jeunes à partir de bac+2.

1.2.1.8. Le préfet du département du Gard regrette de ne pas avoir de données statistiques sur les demandeurs d'emploi des ZUS

[350] Il regrette l'absence de tableau bord par ZUS ni de pouvoir obtenir la liste des demandeurs d'emploi par rue de chaque ZUS.

1.2.2. Montpellier et l'Hérault

[351] La ZUS retenue est celle de LA PAILLADE-MOSSON. 16 000 habitants y résident (254 000 pour Montpellier). 28,6% des habitants sont de nationalité étrangère, 42% ont moins de 25 ans. Le taux de chômage est de 41,8% (données SIG ville).

1.2.2.1. L'action de la mission locale très significative pour l'emploi des jeunes de la ZUS est contrariée par des difficultés structurelles de financement

- [352] Pour des raisons historiques (voir supra), le financement de l'Etat est majoritaire et les missions locales de la région ont été contraintes de mobiliser le fonds social européens plus qu'ailleurs. Cette situation, de même que l'absence d'augmentation des subventions depuis 3 ans mettent en difficulté financière la mission locale. (10 000 € de frais financiers, GVT conventionnel 60 000€ par an).
- [353] La mission locale recherche d'autres financements comme ceux du CUCS, mais ils peuvent être remis en cause chaque année.
- [354] La mission locale emploie 57 salariés (ETP). De plus le département connaît une démographie galopante qui nécessiterait une adaptation de ses moyens.
- [355] 10 000 jeunes sont suivis par la structure.
- [356] Le partenariat avec Pôle Emploi est qualifié de bon ; des actions conjointes sont organisées. Néanmoins les objectifs de prescriptions assignés aux deux réseaux sont susceptibles de générer une concurrence défavorable.
- [357] La mission locale apprécie plutôt négativement la relation avec le prestataire du contrat d'autonomie.

1.2.2.2. Les associations d'insertion intervenant dans le quartier critiquent les choix de l'Etat

- Association « le passe muraille »

- [358] Le président est également le président du collectif des opérateurs des structures de l'insertion par l'activité économique. L'association porte notamment des chantiers d'insertion qui intègrent des demandeurs d'emploi, jeunes ou adultes du quartier (115 personnes à l'effectif au titre de l'IAE).
- [359] Les exigences des financiers sont de 60 % de sorties positives dont 25% à 30% d'emploi durable (au sens de CDI ou CDD d'au moins de 6 mois).
- [360] Au moment où le plan espoir banlieues est sorti, l'Etat a annoncé une baisse de subvention ACSE ; les associations du quartier ont manifesté devant la préfecture, le préfet a rétabli les subventions ; les associations ont rencontré Fadela AMARA en visite en décembre 2008.
- [361] La coopération avec la mission locale est très bonne. Elle oriente vers les chantiers d'insertion ; de même l'association renvoie vers la mission locale les jeunes qui ne sont pas suivis.
- [362] La relation avec Pôle Emploi s'est dégradée depuis la mise en place la fusion. L'association ne met pas en cause les agents qui sont plutôt volontaristes mais la désorganisation générée par l'opération de fusion.
- [363] Le contrat d'autonomie est mal ressenti pour plusieurs raisons : l'absence de concertation, la marchandisation de l'insertion, l'incitation à la sélection des jeunes pour atteindre les résultats, la distorsion de moyens accordés.

1.2.2.3. Le prestataire du contrat d'autonomie a surmonté les réticences des acteurs de l'insertion

[364] le titulaire du marché est l'entreprise VAR (Valorisation Accompagnement et Reclassement). C'est une filiale du groupe RANDSTAD. Très tendue au démarrage, les relations sont devenues plus sereines avec un réel travail de partenariat sur Montpellier notamment sur le suivi des jeunes qui n'auraient pas de solution à l'issue de l'accompagnement.

[365] Au démarrage de l'action il y a eu des informations collectives grâce à des convocations de la mission locale ou de Pôle Emploi mais ensuite le prestataire a su aller à la rencontre des jeunes et aujourd'hui il dispose d'une liste d'attente.

[366] Autre point fort de VAR au démarrage des membres de l'équipe étaient des anciens de la mission locale du quartier.

1.2.2.4. Le DDTEFP déploie son action dans un contexte délicat

[367] La DDTEFP exprime le contexte politique particulier du département qui a des conséquences sur les conditions de coopération sur le champ de l'emploi (difficultés relationnelles entre les différentes collectivités territoriales).

[368] Les conventions pluriannuelles d'objectifs sont assurément un moyen de pousser à la professionnalisation du réseau sur le champ de l'intermédiation. Leur connexion avec les conventions de co-traitance de Pôle Emploi est souhaitable.

[369] La DDTEFP est associée à l'instruction des projets des CUCS et ses avis sont suivis par le préfet.

1.2.3. Le niveau régional

[370] Pour l'Etat, les points positifs sont :

- La montée en charge du contrat d'autonomie ;
- la volonté de mieux assurer les priorités de l'Etat par le truchement des délégués du préfet ;
- la bonne articulation DRTEFP/DR Pôle Emploi.
- bonne articulation services de l'Etat / services de la région, par exemple sur l'apprentissage et la région a adapté son PRDF pour faire une place au CAF, la région soutient aussi les E2C.

[371] Les points de progrès sont souhaités dans les domaines suivants :

- l'implication des missions locales dans l'accès à l'emploi et particulièrement les contrats aidés, à l'exception de Perpignan (qui s'est formée pour aller dans les entreprises privées partenariat de longue date entre avec PE, les MDE et les chambres consulaires.
- Le financement des missions locales de la région. (notamment problèmes de versement du FSE)
- La faible implication de la ville de Montpellier dans la politique de la ville et l'insertion des jeunes.

1.2.3.1. Le directeur régional de Pôle Emploi très centré, en 2009, sur ces objectifs internes n'a pas mobilisé d'actions spécifiques

[372] Pôle Emploi ne traite pas les jeunes des ZUS de manière spécifique. Ils sont pris en compte de manière intégrée dans l'offre de service de Pôle Emploi et de ses cotraitants.

[373] La mission IGAS a constaté que la CAR 2009 était très centrée sur les objectifs spécifiques de la fusion (déploiement des sites mixtes, délais d'inscription, de traitement des dossiers d'indemnisation ;...) au détriment d'objectifs territoriaux spécifiques.

1.2.3.2. Le conseil régional, depuis quelques années coopère plus avec l'Etat et finance les missions locales

[374] Il n'est pas favorable à un traitement spécifique des jeunes des ZUS qui doivent être pris en charge dans le cadre de la politique de l'emploi et de la formation en faveur des jeunes.

[375] Dans ce cadre le Conseil régional appuie le développement des E2C et des actions en faveur des décrocheurs en s'appuyant sur l'éducation nationale. Les sorties positives des E2C sont de 60% en Languedoc Roussillon contre 55% au niveau national.

[376] Le programme qualifiant de la région accueille 30 000 stagiaires dont un tiers sont des jeunes.

[377] Le COM apprentissage a produit des résultats intéressants ; le nombre d'apprentis est passé de 12 000 à 15 000 de 2005 à 2008.

[378] Le sujet important identifié par la région est la création d'un service public d'orientation. Les compétences sont aujourd'hui trop éclatées. Pôle Emploi qui accentue son action prioritairement vers l'emploi a perdu de sa compétence et de sa légitimité sur le champ de l'orientation.

[379] Les maisons de l'emploi ne sont pas perçues favorablement ; au lieu de fédérer, elles se placent en concurrence ou constitue un échelon de plus.

[380] Le contrat d'autonomie est très critiqué pour les moyens qui sont accordés aux prestataires privés. Pour des raisons politiques, le conseil régional n'admet pas les bénéficiaires du contrat d'autonomie dans son dispositif de formation.

[381] La région a lors du changement de majorité décidé de financer le réseau des missions locales mais elle ne souhaite pas augmenter sa part car elle estime qu'elle devrait en être le chef de file comme le prévoyait le projet de loi de 2004.

1.2.3.3. L'animation régionale des missions locales est dynamique mais limitée dans sa capacité d'action

[382] Depuis 2005 le réseau des missions locales est réunifié et « pacifié ». Jusqu'à cette date il y avait 2 réseaux (celui de l'Etat et de la région).

[383] L'Association régionale emploie un animateur (ex directeur de l'ANPE), une assistante et un informaticien à mi temps.

[384] Elle est financée par l'Etat, la région et une cotisation de chaque mission locale.

[385] Un comité de pilotage Etat/conseil régional/ présidents des missions locales se réunit 3 fois par an pour suivre l'application de la convention signée en 2005.

[386] Des groupes de travail régionaux associant des directeurs de missions locales investissent des thématiques telles que l'accès à l'emploi, la santé, le social, le financement ou parcours 3.

[387] L'association régionale a passé des conventions avec des entreprises ou de fédérations patronales qui commencent à produire des effets ; dans chacune des conventions les jeunes des ZUS sont identifiés

[388] La mission IGAS a pu constater un fort dynamisme de l'animation régionale mais constate la limite de son action. Du fait du régime juridique des missions locales et de l'ARML, elle ne peut intervenir en cas de difficulté dans une mission locale, ni faire évoluer la configuration du réseau alors que leur nombre apparaît trop grand (7 missions locales dans l'Hérault par exemple contre une pour les Pyrénées-Orientales).

1.3. Synthèse des investigations dans la région Rhône-Alpes du 12 au 14 janvier 2010

En Rhône-Alpes la mission s'est rendue dans le quartier « Valence Le Haut-Fontbarlette » à Valence et les Minguettes à Vénissieux.

Points saillants des constats de la mission IGAS

1. Deux missions locales qui dysfonctionnent de manière importante et durable sans que l'Etat n'ait pu rapidement obtenir un redressement (Valence et Vénissieux).
2. La mobilisation personnelle du préfet de région qui met sous tension le DR de Pôle Emploi sur des actions en faveur des jeunes des ZUS (opération « jeunes motivés »). Néanmoins cette mobilisation gagnerait à être plus constante afin de ne pas se réduire à un coup sans lendemain.
3. Une convention annuelle régionale qui comporte des objectifs pour les jeunes ZUS, qui est assortie d'indicateurs chiffrés et qui prévoit une déclinaison au niveau de chaque territoire.
4. La démarche d'évolution du plan régional de développement de la formation professionnelle est conduite de manière continue de manière partenariale. Elle pourrait être mieux mobilisée au profit des jeunes des quartiers.
5. la politique de la ville et la politique de l'emploi se déclinent de manière assez distincte malgré des tentatives pour mieux les articuler.
7. L'accès à l'alternance des jeunes ZUS reste très difficile malgré plusieurs actions partenariales des acteurs territoriaux (Etat/région/partenaires sociaux).

1.3.1. Valence et le département de la Drôme

13 462 habitants résident dans Le quartier « Valence Le Haut-Fontbarlette ». 40.9% ont moins de 25 ans. Le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans est de 41.6 %.

1.3.1.1. Le CUCS associe peu les acteurs de l'emploi

[389] Tant la direction territoriale que la responsable du site Pôle Emploi constatent une faible implication de Pôle Emploi dans le CUCS. Les propositions de Pôle Emploi sont restées sans suite. Le changement d'équipe municipale aurait accentué cet écart.

1.3.1.2. La mission locale en difficulté s'engage dans des actions correctives

[390] La mission locale de Valence dysfonctionne depuis plusieurs années (délais importants pour recevoir les jeunes, problèmes de management interne, fort turn-over) avant que des mesures de redressement ne soient prises.

[391] Les objectifs assignés à la mission locale dans les CPO se déclinent par ZUS.

1.3.1.3. Pôle Emploi décline au niveau départemental les objectifs de la CAR

- [392] Pôle Emploi évoque la déclinaison de la convention bipartite régionale jusqu'au niveau de l'arrondissement. Des actions sont réalisées au bénéfice des jeunes des ZUS mais elles ne sont pas intégrées dans un plan d'action formalisé.
- [393] Pôle Emploi ne se désengage pas de la ZUS et envisage dans un second temps de se rapprocher davantage.
- [394] Il n'y a pas de plan d'action formalisé pour les jeunes des ZUS mais Pôle Emploi suit le tableau de bord « diversité » et s'assure que les jeunes des ZUS bénéficient des prestations au moins à hauteur de leur poids dans la demande d'emploi.
- [395] Les relations Pôle Emploi/ mission locale sont affectées par les dysfonctionnements de cette dernière. Même si les relations entre les conseillers sont bonnes.
- [396] La mission locale est appréciée par Pôle Emploi pour l'accompagnement social des jeunes mais sa faible implication sur l'intermédiation est regrettée. Les relations entre les 2 structures sur la prospection des offres ne sont pas formalisées.
- [397] Pôle Emploi a soulevé l'incertitude que la nouvelle convention collective faisait peser sur les mesures incitatives existantes dans le statut de l'ANPE pour le personnel travaillant en ZUS.

1.3.1.4. La régie de quartier articule insertion et qualification

- [398] Une régie de quartier intervient sur la ZUS, elle intègre une majorité d'adultes (8 à 10 jeunes par an). Les jeunes qui l'intègrent abandonnent souvent car ils ne sont pas prêts à accepter les horaires et les exigences du travail. Ceux qui persistent suivent des formations qualifiantes notamment dans l'éco construction grâce à un ADEC conclut avec le secteur de l'insertion. Dans certains cas la qualification est assurée par le contrat de professionnalisation.

1.3.1.5. Le conseil général s'implique dans l'insertion professionnelle

- [399] Le conseil général appuie la mission locale tant sur sa mission d'insertion des jeunes que sur une mission particulière du suivi de l'insertion des adultes bénéficiaires du RMI et maintenant du RSA. Il participe aussi au financement de l'école de la deuxième chance.
- [400] Le conseil général a précisé qu'à l'avenir l'état des finances locales pourrait le conduire à se retirer du financement de la mission locale dans sa mission de base.

1.3.2. Vénissieux et le département du Rhône

- [401] 21 151 personnes résident aux Minguettes ; 42% ont moins de 25 ans. La part des non diplômés est de 39.8% et le taux de chômage des moins de 25 ans est de 42%.

1.3.2.1. Le CUCS, malgré l'affichage, intègre peu l'action des opérateurs de l'emploi

- [402] La mission a constaté le décalage entre la formulation brillante du CUCS qui prétend intégrer toutes les mesures de droit commun sur le quartier et la réalité beaucoup plus traditionnelle qui ne les intègre pas. Pôle Emploi n'est pas impliqué dans les actions du CUCS.

1.3.2.2. Pôle Emploi s'est restructuré en sites mixtes sur Vénissieux met en place des actions avec la mairie de Vénissieux

[403] Le site pôle Emploi n'est pas dans la ZUS mais est aisément accessible Ceci Le projet de regroupement de l'ensemble du personnel, rue de la république, dans les prochains mois n'aura pas non plus pour effet d'éloigner de la ZUS.

[404] En 2009, il n'y avait pas de plan d'actions formalisé pour les jeunes des ZUS mais des actions permanentes sont réalisées en lien avec la mairie de Vénissieux (mais pas le CUCS ni la mission locale).

[405] Les relations avec la mission locale sont vécues comme conflictuelles depuis toujours.

[406] Pôle Emploi n'a participé à aucune action du CUCS en 2009 et n'a transmis aucune donnée sur les entrées des habitants du quartier dans ses prestations au chef de projet ville.

1.3.2.3. La mission locale ne met pas suffisamment l'accent sur l'emploi

[407] La mission locale dispose d'un budget d'environ 1 million d'€, la moitié est assuré par l'Etat, le Conseil Régional 30% et les autres collectivités territoriales 20%. Le conseil général n'intervient que pour l'action d'aide au logement. Elle emploie 22 salariés dont 11 sont des conseillers emploi-insertion ; ceci apparaît trop faible aux membres de la mission IGAS

[408] La mission locale n'est pas non plus associée aux actions du CUCS.

[409] La mission locale confirme les difficultés relationnelles avec Pôle Emploi en précisant que la fixation des objectifs sur les contrats d'insertion aux 2 structures induit des comportements de concurrence plutôt que de coopération.

1.3.2.4. Le contrat d'autonomie a été mal accueilli dans les quartiers assez bien doté en offre d'insertion

[410] La mission locale et Pôle Emploi ont assuré l'amorçage des flux d'entrées des jeunes du contrat d'autonomie. La mission locale conteste la mesure qui selon elle n'est pas innovante et attribue à l'opérateur privé des moyens bien plus importants que ceux accordés aux missions locales.

[411] La responsable du cabinet INGEUS confirme que sur le territoire de l'Est Lyonnais, l'offre d'insertion est très dense et que l'opportunité de choisir ces territoires peut être discutée. A l'inverse à Villefranche-sur-Saône, beaucoup moins bien doté en offre d'insertion, la plus value apparaît plus significative.

1.3.3. Département du Rhône

1.3.3.1. La DDTEFP pour jouer son rôle d'animation maintient ses effectifs d'animateurs territoriaux

[412] Pour tenir son rôle toujours plus qualitatif en matière d'animation de la politique de l'emploi au niveau territorial (CPO, contrats d'objectifs avec les entreprises d'insertion, conventionnement avec le secteur de l'IAE) la DDTEFP a réussi à maintenir ces effectifs de chargés de mission.

- [413] Le lien entre politique de l'emploi et politique de la ville apparaît assez difficile à mettre en œuvre : les acteurs, les temporalités, les circuits sont très différents. Les coûts de coordination apparaissent exorbitants également.
- [414] Les difficultés de l'alternance sont soulignées. Les jeunes ne peuvent spontanément intégrer ces contrats car ils sont souvent désocialisés et peu aptes à supporter les exigences des entreprises. Par ailleurs, si les contrats de professionnalisation intègrent de la formation, ils sont aussi utilisés comme le moyen de réduire les coûts salariaux ce qui induit des effets d'éviction
- [415] Des initiatives pour favoriser l'intégration des jeunes des quartiers dans les contrats en alternance, ont été prises en lien avec les chambres consulaires et les OPCA mais les résultats apparaissent souvent décevants.
- 1.3.3.2. Le conseil général coopère avec l'Etat mais est peu positionné sur l'insertion des jeunes
- [416] Le conseil général a confirmé qu'il ne finance pas les missions locales pour leur activité de droit commun. Il intervient sur l'aide au logement.
- 1.3.3.3. Le préfet égalité des chances assure le pilotage de la politique de la ville, le Préfet de région, préfet de département a en charge la politique de l'emploi
- [417] Placé sous l'autorité du Préfet de département, le préfet délégué à l'égalité des chances assure le pilotage de la politique de la ville dont le volet « emploi » n'est pas le plus important.
- [418] Il fait valoir aux collectivités territoriales les priorités de l'Etat afin de d'engager des démarches plus stratégiques.
- [419] Il anime également l'action des délégués du préfet qui remonter des informations précieuses et facilitent les coopérations avec les élus.
- [420] Dans le département du Rhône leur nombre initial fixé par le niveau central a été réduit sur l'initiative du Préfet et les postes redéployés dans les autres départements de la région.
- [421] Le lien, la mise sous tension de Pôle Emploi pour l'insertion des jeunes des quartiers est assurée par le préfet de région en personne.

1.3.4. Le niveau régional

1.3.4.1. L'Etat a défini des actions spécifiques pour les Jeunes des quartiers

- [422] L'opération « motivés par l'emploi » a été un fort catalyseur. La convention Etat/ Pôle Emploi a une consistance très significative. Elle comporte des objectifs de territorialisation notamment en faveur de l'emploi des jeunes des ZUS. Elle prévoit la déclinaison territoriale des actions.

1.3.4.2. De manière générale le Conseil régional coopère avec l'Etat notamment dans le cadre de la politique de l'emploi et la politique de la ville.

- [423] Si le conseil régional signe les contrats de ville et mobilise les dispositifs de droit commun, il ne peut identifier précisément les actions qui sont mobilisées sur les quartiers car le niveau de territorialisation de l'action emploi/formation du conseil régional, commun avec les services de l'emploi de l'Etat est celui des 26 territoires emploi/formation.
- [424] Le niveau de qualité des prestations des missions locales est jugé satisfaisant. Les CPO signés par l'Etat associent le conseil régional.
- [425] La mission IGAS a remarqué la démarche innovante de construction en continu du PRDFP. Elle est conduite par trois groupes de travail : un groupe « publics » piloté par l'Etat, un groupe « secteurs d'activité » animé par les partenaires sociaux et un groupe « territoires » conduit par le conseil régional.
- [426] La mission constate que les initiatives unilatérales de l'Etat du niveau central viennent perturber les partenariats régionaux (ex : contrat d'autonomie, financement de développeurs de l'apprentissage...)

1.4. Synthèse des investigations en région Ile-de-France du 27 au 29 janvier 2010

Contexte de la région

La région Ile de France se caractérise par un grand nombre de ZUS (157), elle connaît les plus grands contrastes : première région par le PIB par habitants mais aussi plus grandes disparités entre les territoires.

Ses banlieues connaissent des explosions fortes violentes périodiques, celles de 2005 ont marqué particulièrement.

Le service public est soumis à de fortes tensions liées à la dimension des sujets à traiter et à un fort turn-over et un sous effectif récurrent dans les administrations.

La présence d'élus de notoriété nationale n'est pas sans influence sur la conduite des politiques territoriales.

Le rapport de l'observatoire de l'ONZUS remarque la forte participation des jeunes des ZUS dans les mesures de droit commun de la politique de l'emploi.

La mission a choisi la ZUS d'Aulnay-sous-Bois (93) et celle de Surville à Montereau-Fault-Yonne (77).

Points saillants des constats de la mission IGAS

1. Une mission locale (Aulnay-sous-Bois) intégrée dans une maison de l'emploi qui dysfonctionne gravement.
2. Une maison de l'emploi qui travaille en concurrence avec Pôle Emploi et la mission locale (Montereau-Fault-Yonne).
3. La priorité de l'Etat pour l'emploi des jeunes des ZUS est assortie d'objectifs chiffrés dans la plupart de ses outils et moyens de contractualisation ; elle prévoit aussi un appui de Pôle Emploi aux missions locales pour la prescription des contrats aidés.
4. Une très bonne pratique de concentration dans les mains du PEDEC 93 la cohésion sociale et la politique de l'emploi.
5. Une pratique intéressante d'audit des missions locales par les services du conseil régional.

1.4.1. Aulnay-sous-Bois en Seine-Saint-Denis

[427] 23 649 personnes habitent La ZUS « la rose des vents-cité Emmaüs-les merisiers ». 49% des habitants ont moins de 25 ans. 34.5% des résidents sont de nationalité étrangère. Le taux de chômage est de 27.6% tandis que celui des jeunes de moins de 25 ans est de 39.6%. Cette ZUS a connu des émeutes graves en 2005.

1.4.1.1. La mission locale intégrée dans la maison de l'emploi connaît de grandes difficultés

[428] La mission locale est intégrée dans la maison de l'entreprise et de l'emploi d'Aulnay-Villepinte agréée « maison de l'emploi ». Cette structure qui a employé jusqu'à 84 personnes au sein de 5 associations.

[429] La mission locale accompagne avec le même personnel indifféremment les jeunes et les adultes et ne coopère pas avec Pôle Emploi.

[430] Les services de l'Etat agissent pour une remise en ordre et une réduction du périmètre d'action, et des moyens. Le nouveau cahier des charges des MDE facilitera cette remise en ordre indispensable.

1.4.1.2. L'association Ricochet innove en intégrant les jeunes dans l'élaboration de projets d'insertion

[431] L'association Ricochet intervient sur les quartiers en faveur des jeunes par des actions d'insertion par l'activité économique (entreprises d'insertion, ateliers chantiers d'insertion...) en bonne coopération avec Pôle Emploi. Son action originale de reconquête de la confiance des jeunes des quartiers est à souligner.

1.4.1.3. Le site Pôle Emploi se structure

[432] Pôle Emploi est actuellement en train de mettre en place un site mixte à Aulnay-sous-Bois. Cette restructuration, de même que la période d'option pour la convention collective pour le personnel de l'ex ANPE génèrent de fortes tensions sociales au sein du réseau. Dans le cadre de cette réorganisation le site d'Aulnay-sous-Bois qui avait une compétence sectorielle (bâtiment et hôtels, cafés, restaurants) va devenir un site à compétence géographique.

[433] Le plan de progrès 2009 du site ne comportait aucun objectif spécifique aux jeunes des ZUS, même si la priorité « jeunes » reste une constante depuis plusieurs années.

[434] Pôle Emploi et la mission locale coopèrent sur des actions communes en faveur des jeunes (forums sur les emplois de commerce avec appui de la plateforme de vocation par ex), appui à la rédaction des CERFA pour les contrats aidés, participation de l'agent Pôle Emploi à la mission locale aux réunions de services du site. Il faut également noter le recrutement de 300 contrats de professionnalisation chaque année par le site de PSA d'Aulnay-sous-Bois pour lequel Pôle Emploi et la mission locales travaillent conjointement.

1.4.2. Au niveau départemental, le pilotage entre les mains du préfet délégué à l'égalité des chances des politiques de l'emploi et de la ville contribue très positivement à l'action en faveur des jeunes des ZUS

- [435] Le préfet délégué à l'égalité des chances. grâce à sa position de pilote de la politique de la ville mais aussi la politique de l'emploi (volet demandeurs d'emploi et insertion), peut assurer la cohérence de ces deux politiques. La mission IGAS souligne cette bonne pratique.
- [436] La forte implication du Préfet appuie fortement l'action des services et particulièrement la DDTEFP.
- [437] La DDTEFP réunit mensuellement les missions locales pour piloter leur action. Elles sont regroupées dans une association départementale et contribuent positivement à l'action territoriale de l'Etat.
- [438] La difficulté de l'alternance est soulignée par l'impossibilité d'obtenir d'actions concrètes de prospection d'entreprises pour trouver un employeur pour les 700 jeunes qui ont intégré les CFA l'année dernière. Il faut préciser que ce n'est pas la baisse des contrats qui est en cause puisque malgré la crise l'action de tous les acteurs (dont le réseau des développeurs l'apprentissage) a permis leur progression. Mais des jeunes intéressés et motivés n'ont pas trouvé d'employeurs.
- [439] La DDTEFP est très associée à la programmation des CUCS et ses avis sont très suivis. Malgré ce double circuit d'action territoriale en matière d'emploi, elle reste attachée au maintien des actions « emploi » dans les CUCS car elle craint la perte des crédits s'ils intégraient le droit commun.
- [440] Les résultats du contrat d'autonomie sont satisfaisants. Après une orientation par les missions locales pour amorcer, désormais ailleurs est interdit de prescrire pour que le prestataire prenne la responsabilité du recrutement comme le prévoit le cahier des charges.
- [441] Le taux de sortie positive de 41% est considéré comme correct.

1.4.3. Montereau-Fault-Yonne dans la Seine-et-Marne

- [442] Un peu plus de 10 000 habitants résident dans La ZUS de Surville à Montereau-Fault-Yonne, ce qui représente près de la moitié de la population totale de la commune. Les jeunes de moins de 25 ans constituent 45,4% de la population totale. La population de nationalité étrangère représente près de 30%, le taux de chômage est de 31,21% et celui des jeunes 43,5%. (données SIG ville).

1.4.3.1. La mission locale très orientée « emploi » coopère bien avec Pôle Emploi

- [443] La mission locale de Montereau-Fault-Yonne est implantée au cœur du quartier dans la maison des services publics ce qui est remarquable ; elle dispose également d'une permanence dans les locaux de la maison de l'emploi située au centre ville. Son champ d'action est intercommunal (23 communes) Elle a été créée tardivement (1999) et se positionne de manière volontariste sur le champ de l'accompagnement vers l'emploi. Son effectif est de 10,5 ETP dont 8 conseillers. Le personnel est intéressé financièrement aux résultats obtenus. En 2009, la mission locale a prescrit 39 CIE dont 9 issus de la ZUS. Pour un objectif de 11 CAE passerelles, la mission locale déclare en avoir réalisé 5. Les offres d'emploi sont mises en commun entre les 2 structures. Pour la mission locale, l'accès aux contrats en alternance, particulièrement en apprentissage est difficile pour les jeunes des ZUS en raison de la sélectivité du CFA et des employeurs.

- [444] La coopération avec Pôle Emploi est qualifiée de très bonne même si la co-traitance est vécue comme notifiée plutôt que négociée et que les résultats des actions menées en faveur des jeunes par Pôle Emploi ne donnent pas lieu à une restitution satisfaisante du point de vue du directeur (résultat de la plateforme de vocation par exemple) La mission locale est très peu associée aux travaux menés dans le cadre du CUCS même si en 2009 grâce à l'abondement exceptionnel des crédits sur le volet « emploi » certains de ces projets ont été retenus.

1.4.3.2. Le site Pôle Emploi est opérationnel

- [445] Pôle Emploi a mis en place son site mixte sur Montereau-Fault-Yonne. Il emploie 35 agents. L'ancien Site indemnisation réalise les opérations de back office. Le contexte interne de la fusion a créé ici également de fortes tensions.
- [446] Les relations avec la maison de l'emploi nécessitent une clarification. Le recadrage du cahier des charges des MDE doit être de nature à sortir d'un sentiment de concurrence qui prévaut.
- [447] Le directeur local travaille étroitement avec la mission locale et veille à ce que les jeunes suivis par elle puissent bénéficier des prestations de Pôle Emploi.
- [448] Pôle Emploi n'est pas associé aux travaux du CUCS.

1.4.3.3. Le prestataire du contrat d'autonomie très intégré sur le territoire exprime la nécessité d'un plus fort pilotage des acteurs au niveau territorial

- [449] Le contrat d'autonomie a été confié à l'association UPROMI qui pilote un groupement de prestataires (INFREP77, GRETAT IGEP 77, UGERITART, ANCG, AFIL77). Son implantation locale, les liens qu'elle a depuis longtemps noués avec les acteurs de l'emploi et de l'insertion ont favorisé le démarrage de la prestation. UPROMI est, comme le prévoit le cahier des charges, implanté au cœur du quartier. Après une montée en charge satisfaisante, le prestataire connaît des difficultés pour maintenir le rythme d'entrées contractuel. A la fin de l'année 2009 au lieu de 450 contrats d'autonomie, 370 avaient été signés dont 300 sur orientation de la mission locale.
- [450] Le public accueilli est conforme au cahier des charges : 80% est de niveau V est infra. UPROMI mobilise actuellement 1 conseiller pour 28 jeunes suivis.

1.4.3.4. Le CUCS est peu présent sur le champ de l'emploi à l'exception du programme exceptionnel de 2009

- [451] Le projet CUCS, de fait ne prend en compte que les activités financées par l'ASCE. Les actions de droit commun ne sont pas véritablement prises en compte. De même les projets soumis par la mission locales ne sont pas favorablement reçus sauf en 2009 où j'enveloppe exceptionnelles « emploi » de l'ACSE a permis d'y donner une suite favorable.

1.4.3.5. L'école de la deuxième chance bien implantée déploie une action efficace

- [452] Montereau-Fault-Yonne bénéficie d'une école de la deuxième chance depuis 2007. Cette école couvre le territoire de Meaux, Melun et Montereau. Depuis sa création elle a reçu environ 60 jeunes de Montereau dont 37% sont issus de la ZUS de Surville. 70% des jeunes bénéficient d'une sortie positive.

1.4.3.6. Le délégué du préfet dans le quartier a l'ambition de peser sur la qualité des actions des CUCS

[453] Le délégué du préfet a pris ses fonctions début octobre 2009. Sa mission est d'assurer une présence de l'Etat dans le quartier, de faire remonter au préfet des informations qualitatives sur la situation du quartier et de rencontrer les porteurs d'actions financées par le CUCS afin d'assurer un contrôle quantitatif et qualitatif des prestations et ainsi permettre à l'Etat de peser sur le contenu du CUCS. Sa lettre de mission lui demande de faire remonter au préfet des données concernant les actions de droit commun mises en œuvre par l'Etat et ses opérateurs. Cette fonction n'apparaît pas à la mission comme productive de plus value. Au regard des autres services e l'Etat présents dans le département.

[454] Le contrat d'autonomie fait le lien entre la politique de la ville et la politique de Le département de la Seine et Marne dispose d'un sous préfet « ville » qui pilote la politique de cohésion sociale. Globalement l'action des CUCS sur le champ de l'emploi est faible et la démarche stratégique peu développée. Afin de permettre d'améliorer cette situation pour la prochaine génération des CUCS la préfecture lance une démarche d'évaluation partenariale avec l'appui du centre de gestion fonction publique territoriale des bouches du Rhône. La sous-préfète « ville » préside les comités de pilotage trimestriels du contrat d'autonomie, la DDTEFP assure le suivi plus rapproché.

[455] La sous-préfète, qui n'a pas en charge la politique de l'emploi préside néanmoins le comité de pilotage départemental du contrat d'autonomie.

[456] Au niveau des quartiers c'est la DDTEFP qui assure la présence opérationnelle. En cas de difficulté ou de besoins de contact avec les élus le directeur départemental du travail est également présent sur le territoire.

1.4.3.7. La Direction territoriale de Pôle Emploi commence à appuyer les missions locales dans la prescription des contrats aidés

[457] Pôle Emploi, veille à la prise en charge des jeunes des ZUS mais ne déploie pas de plan d'action spécifique.

[458] Pôle Emploi constate que le rôle des missions locales est indispensable dans l'accompagnement des jeunes. Néanmoins la priorité de l'action en faveur de l'emploi est hétérogène.

[459] Pour cette raison, la convention annuelle 2009 conclue entre le Préfet de région et le directeur régional de Pôle Emploi prévoit expressément un appui de Pôle Emploi aux missions locales dans la relation avec les entreprises. Cet appui a commencé à se mettre en place concernant :

- L'aide aux formalités d'instruction (CERFA) d'un dossier (les conseillers de mission locale viennent se former chez Pôle Emploi)
- Les visites communes d'entreprises
- La constitution d'un kit d'information destiné aux conseillers des missions locales : informations sur les contrats, outils activables (pour vendre le contrat aidé : MRS par exemple).

La mission IGAS approuve cette initiative très concrète en application de la convention annuelle régionale.

1.4.4. Le niveau régional

1.4.4.1. Le conseil régional, souvent en lien avec l'Etat, mène des actions en faveur des jeunes des ZUS

[460] Le conseil régional met en place des actions qui doivent bénéficier aux jeunes des quartiers sensibles notamment dans le domaine de la création d'activité (créa jeunes, formation action à la création d'activité), du financement des missions locales, les formations qualifiantes et l'apprentissage.

[461] S'agissant du COM apprentissage 2 types d'actions ont pour vocation de bénéficier aux jeunes des quartiers sensibles : les passerelles qui sont des sas vers l'apprentissage et les COM territoriaux qui visent notamment à développer les relations missions locales CFA au bénéfice des jeunes des quartiers.

[462] Le contexte francilien ne facilite pas toujours le partenariat entre l'Etat et la région sur ces sujets notamment car l'Etat a une faible visibilité pluriannuelle de ses moyens, que des plans ou dispositifs sont lancés du national sans concertation (ex le contrat d'autonomie) et parfois du fait de la réticence des élus ou de l'Etat (PACTE territoriaux par exemple).

[463] Néanmoins les coopérations sont réelles et produisent des effets positifs : COM apprentissage, approche concertée vis à vis des missions locales, volonté commune de déploiement des écoles de la deuxième chance.

[464] Le conseil régional a intégré dans le programme de sa direction spécialisé l'audit de 5 à 6 missions locales par an. Les missions locales ciblées sont soit celles qui présentent des profils particuliers (forte activité, diversification, intégration dans d'autres structures...). Ces missions sont réalisées en interne mais la direction de la formation dispose également de moyens pour le cas échéant recourir à des prestations externes.

1.4.4.2. La direction régionale de Pôle Emploi tire un bilan positif des actions partenariales en faveur des jeunes

[465] La direction de Pôle Emploi soulève plusieurs difficultés :

- L'absence de vrai réseau régional des missions locales. A l'inverse il y a un bon réseau départemental en Seine-Saint-Denis.
- L'intégration problématique des missions locales dans certaines maisons de l'emploi (le cas d'Aulnay par exemple)
- Dans certains cas le fait que la DGEFP ait retenu des prestataires pour le contrat d'autonomie alors que PE avait signalé qu'ils avaient rompu avec eux du fait de leur incompétence.
- Certaines missions locales ne sont pas conventionnées pour la co-traitance du fait de graves dysfonctionnements internes.

[466] Mais elle insiste aussi sur deux gros points de progrès :

- Le travail conjoint Etat/région /Pôle Emploi/ missions locales pour la mise en œuvre du CAF.
- La mobilisation conjointe sous l'autorité du préfet de région pour la prospection conjointe des CAE passerelles.

1.5. *La DRTEFP impulse des actions spécifiques en faveur des ZUS et souhaite mieux les piloter*

- [467] Elle a depuis plusieurs années mis les jeunes des ZUS au rang de ses priorités :
- la convention régionale avec Pôle Emploi de 2009 fixe des objectifs pour ce public (accès aux plateformes de vocation, MER et MER +, accès aux contrats aidés)
 - le Com apprentissage et ses déclinaisons départementales comportent des actions spécifiques pour les jeunes des quartiers ;
 - des taux préférentiels d'aide aux employeurs de contrat aidés ;
 - une mise sous tension des missions locales par un rebasage des financements qui intègre les indicateurs de contexte, d'activité et de résultats ;
 - un intéressement financier des missions locales pour le développement des CAE passerelle (l'idée était de donner quelques moyens supplémentaires pour développer la prospection et l'ingénierie sur des crédits spécifiques) ;
 - une démarche semblable à destination des PLIE.
 - La mobilisation de tous les partenaires sociaux dans un plan régional pour l'égalité d'accès à l'emploi et dans le travail qui concernent notamment les jeunes des ZUS.
- [468] Cette volonté n'est pas sans résultat mais se heurte à de grandes difficultés :
- Un système d'information qui rend l'administration dépendante des données fournies par Pôle Emploi (fixation des indicateurs de la CAR et production des résultats notamment)
 - Des engagements pris par Pôle Emploi au niveau régional qui ne se déclinent pas sur les territoires ou dans des délais très longs (appréciation confirmée par les DDTEFP et le préfet égalité des chances). cette situation peut être en partie liée au contexte de la fusion.
 - Des moyens humains limités pour exercer les fonctions d'animation et de pilotage tant au niveau régional que territorial.

2. SYNTHESE DES QUESTIONNAIRES REGIONAUX

2.1. *Observations méthodologiques*

- [469] Les questionnaires ont été adressés aux acteurs des 10 régions disposant d'un préfet « égalité des chances » ou d'un sous préfet chargé de la politiques de la ville qui n'ont pas été visitées par la mission.
- [470] Les questionnaires fermés (réponses OUI/NON) ont été adressés aux DRTEFP qui ont été chargés de les diffuser auprès du DR Pôle Emploi, aux DDTEFP, aux préfets égalités des chances ou aux sous préfets chargés de la politique de la ville, aux directeurs des sites emploi compétents pour les quartiers identifiées et aux missions locales en charge des quartiers ;
- [471] Pour chaque région a été retenu un quartier prioritaire du Plan espoir banlieues, qui devait répondre aux critères suivants : taille significative, chômage supérieur à la moyenne, et alternative-ment un quartier situé dans la métropole régionale et un quartier d'une ville petite ou moyenne.
- [472] Le taux de retour des questionnaires est très satisfaisant (les non répondants sont noté entre parenthèses) :
- 10 DRTEFP/10
 - 8 DR Pôle Emploi/10 (Centre, Midi-Pyrénées)
 - 4 préfets « égalité des chances ou sous-préfets chargé de la ville/10 (Centre, Lorraine, Midi-Pyrénées, Pays de Loire, Picardie)
 - 9/10 DDTEFP (Amiens)

- 9/10 missions locales (Toulouse)
- 8/10 Sites pôles emploi (Calais, Toulouse).

Points saillants de l'analyse des questionnaires

Au niveau des quartiers :

- 1. Les missions locales sont mobilisées au profit des jeunes des ZUS notamment par la mise sous tension des CPO**
- 2. Les sites Pôle Emploi ne sont pas sous tension sur cette priorité**
- 3. Le partenariat missions locales/sites Pôle Emploi est insuffisant**
- 4. Les CUCS apparaissent peu mobilisés sur la question de l'emploi et sont déconnectés du SPED**

Au niveau départemental

- 4. Les politiques de la ville et politique de l'emploi Sont souvent déconnectées**

Au niveau régional

- 5. Un préfet sur deux en 2009 a inscrit des objectifs pour les jeunes des ZUS mais peinent à les faire réaliser par Pôle Emploi qui n'en fait pas vraiment une priorité (sans doute dans le cadre de la fusion et de la montée du chômage) ;**
- 6. Les COM apprentissage ne sont pas suffisamment mobilisés alors que les jeunes accèdent peu à l'alternance.**

2.2. L'action sur les quartiers

2.2.1. Les missions locales développent le plus souvent des actions spécifiques en faveur des jeunes des ZUS

- L'implantation territoriale

[473] Si toutes les missions locales indiquent que leur périmètre n'est pas lié à celui de la ZUS, 3 d'entre elles précisent qu'elles disposent d'une antenne ou d'une permanence sur le quartier.

- Plans d'action spécifique aux jeunes des ZUS

[474] 7/9 missions locales déclarent développer un plan d'action spécifique pour les jeunes des quartiers. Ce plan ne se décline pas toujours précisément en termes d'objectifs et de moyens.

[475] L'inscription systématique d'objectifs dans la convention pluriannuelle d'objectifs conclue avec l'Etat met sous tension toutes les missions locales dont la plupart considère que leur réalisation conditionne leur financement.

- L'intégration dans le plan d'action du CUCS

[476] 5 missions locales participent aux travaux du CUCS et 7 bénéficient d'un financement de l'ACSE.

- L'accès des jeunes des quartiers aux formations du conseil régional et de Pôle Emploi

[477] Les missions locales considèrent que les jeunes des quartiers accèdent facilement aux formations de Pôle Emploi et du conseil régional et que celles ci sont adaptées.

- L'accès aux prestations de Pôle Emploi

[478] A l'exception de Strasbourg, les missions locales considèrent que les jeunes bénéficient facilement des prestations de Pôle Emploi.

- Partenariats

[479] Le partenariat avec Pôle Emploi est très marginale (1/9) en revanche il est beaucoup plus développé avec les associations de quartiers (7/9). Les actions conjointes sont parfois demandées par les financeurs.

- CIVIS et le contrat d'autonomie

[480] Si le programme CIVIS est plébiscité par les missions locales (7/9) le contrat d'autonomie apparaît beaucoup moins apprécié (seules 2 missions locales considèrent qu'il apporte une réponse nouvelle). A noter toutefois que la plupart d'entre elles, sans doute sur la sollicitation de l'Etat participent à l'orientation des jeunes.

- Les propositions pour améliorer l'insertion des jeunes

[481] Pour l'essentiel les missions locales en appellent à la mobilisation partenariale (SPE, élus, entreprises). Une mission locale demande l'augmentation du FIPJ, une autre souhaite des formations comportementales pour les jeunes, une autre des actions français langue étrangère.

2.2.2. Les sites de Pôle Emploi n'ont pas d'objectifs « jeunes ZUS »

- L'implantation

[482] 1 seul site répond que l'implantation est liée à la ZUS. Les évolutions envisagées ne devraient pas avoir pour effet d'éloigner des publics de la ZUS.

- Les plans d'actions spécifiques en faveur des ZUS et objectifs d'entrées dans les mesures et prestations

[483] Très massivement les chefs des sites de Pôle Emploi déclarent n'avoir pas d'objectifs concernant les jeunes des ZUS.

- Lien entre les objectifs et les éléments variables de rémunérations

[484] Lorsque des objectifs ont prévus, la rémunération variable n'est pas affectée par leur réalisation.

2.3. *Le pilotage départemental*

2.3.1. Les préfets « égalité des chances » ou les sous-préfets chargés de la politique de la ville n'évoquent pas de plans spécifiques à l'exception des CUCS

[485] Les 4 réponses évoquent :

- L'absence de plan d'action départemental puisque le sujet est gré soit dans le cadre des mesures de droit commun soit au niveau des CUCS.
- Le risque d'éviction des jeunes des ZUS lorsque le plan jeunes a tendance à ne pas prioriser les publics.
- Les limites du traitement de la problématique au niveau des CUCS.

2.3.2. La moitié des DDTEFP participent à des plans d'action en faveur des jeunes des ZUS mais ceux-ci ne sont pas outillés

[486] 5 DDTEFP sur 10 évoquent un plan d'action spécifique concernant les jeunes des ZUS. Toutefois ces plans ne paraissent pas assortis d'objectifs précis. Les moyens sont généralement précis mais rarement ils intègrent tous les outils mobilisables (droit commun, alternance, ...).

[487] L'articulation CUCS / plans d'actions du SPE semble problématique.

2.4. *Le pilotage régional*

2.4.1. La moitié des préfets de région (DRTEFP) ont prévu des objectifs spécifiques dans les CAR

[488] 5/ 10 DRTEFP ont inscrit des objectifs précis concernant les jeunes dans les conventions Etat/Pôle Emploi (accès aux contrats aidés ou aux prestations).

[489] Ces objectifs ne sont pas atteints dans 3 cas et dans 2 cas la DRTEFP ne peut dire s'ils sont atteints.

[490] 3/10 COM apprentissage comportent des objectifs concernant les jeunes des ZUS (IDF, Aquitaine). Soit ils ne sont pas atteints (1), soit ils ne sont pas suivis (2).

[491] Les plans d'actions spécifiques sont rares (1), de même qu'un suivi spécifique à la demande du préfet de région (1).

2.4.2. Les directeurs régionaux de Pôle Emploi n'ont généralement pas d'objectifs de performance touchant aux jeunes des quartiers

[492] 2/8 déclarent qu'il existe des objectifs spécifiques dans le dialogue de performance avec la DG. Pour l'une des régions la notification de ce dialogue ne confirme pas cette assertion. Pour l'autre nous n'avons pas reçu le document.

[493] La rémunération variable à la performance n'est jamais liée à l'atteinte d'objectifs concernant les jeunes des ZUS.

[494] 3 directeurs ont contractualisé pour l'insertion des jeunes des ZUS :

- L'Aquitaine : 1 convention avec la SNCF et une convention avec 1 commune
- La Haute-Normandie pour la création d'une « Espace emploi insertion » à Rouen et au Havre.
- PACA avec les missions locales.

Annexe 2 : Le pilotage de la politique de l'emploi des jeunes des quartiers

[495] La mission s'est donné l'objectif d'évaluer l'offre de service destinée aux jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville, la manière par laquelle les deux principaux acteurs historiques de la politique de l'emploi, l'emploi en général (Pôle Emploi) et l'emploi des jeunes en particulier (les missions locales) s'organisent pour rendre ce service.

[496] La présente annexe décrit, pour ces deux opérateurs et dans le contexte général de la politique de l'emploi et de la politique de la ville, leurs missions telles qu'elles sont prévues par les textes, leur mode d'organisation, les outils de coopération et enfin les modalités de leur pilotage par l'Etat.

[497] Les acteurs de terrain qui œuvrent pour l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires, les sites de Pôle Emploi et les missions locales s'insèrent dans un environnement institutionnel complexe marqué par deux objectifs la réduction des inégalités territoriales et la réduction du chômage. Ces deux objectifs peinent à s'articuler sur les territoires des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

1. LES MISSIONS LOCALES ET POLE EMPLOI SONT EN CHARGE DE L'ACCES A L'EMPLOI DES JEUNES, DANS UN ENVIRONNEMENT MARQUE PAR LE FOISONNEMENT DE STRUCTURES

[498] L'emploi des jeunes relève de deux acteurs : l'opérateur « généraliste » du placement l'ANPE puis maintenant Pôle Emploi et les missions locales pour le public ciblé des jeunes en difficulté.

[499] Les missions locales, conçues à l'origine selon les propositions du rapport de Bertrand SCHWARTZ, comme des structures transitoires constituées par la mise à disposition de moyen de toutes les administrations concernées par l'emploi des jeunes, elles ont été pérennisées en 1989 au moment de la création du RMI. Sachant que le RMI (aujourd'hui RSA n'est pas ouvert aux jeunes de moins de 26 ans), la loi portant création du RMI en 1989 a conforté les missions locales en réaffirmant leur rôle dans l'insertion professionnelle des jeunes

[500] Pôle emploi est l'opérateur central issu de la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC (l'UNEDIC continue d'exister) par la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi. A ce titre il intervient auprès du public des jeunes demandeurs d'emploi.

[501] Les actions de ces deux « opérateurs historiques » de l'emploi des jeunes qui se placent dans un environnement marqué par la création (de dispositifs ou de structures) de territorialisation des actions en faveur de l'emploi peinent à se coordonner.

1.1. Des organes de territorialisation foisonnent, sans toujours donner la priorité à l'emploi

[502] A l'occasion de ses investigations dans quatre régions, la mission a constaté la présence sur le terrain de structures spécialisées dans le développement de l'emploi ou de l'insertion constituée entre des collectivités locales et l'Etat afin de prioriser des actions sur un territoire donné. Il s'agit d'une part de PLIE (Valence) d'autre part de Maison de l'emploi (MDE) rencontrées dans deux départements de la région d'Île de France (Aulnay et Montereau). Enfin, les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) portent également des actions concertées entre l'Etat et les collectivités locales pour le développement des quartiers.

[503] Ces organes, ne déploient pas prioritairement des actions en faveur des jeunes car cet objectif est porté depuis les années 80 par des structures cofinancées par l'Etat et les collectivités locales : les missions locales.

1.1.1. Les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) puis les maisons de l'emploi (MDE) tentent d'assurer une territorialisation des actions pour l'emploi

[504] Des structures qui associent l'Etat et les collectivités locales ont été créées pour répondre à l'objectif de territorialisation. Dès lors qu'elles sont cofinancées par les collectivités locales elles deviennent pérennes sans que la coordination avec les opérateurs de la politique de l'emploi se concrétise vraiment.

1.1.1.1. Les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE)

[505] Le plan local pour l'insertion et l'emploi a été créé par la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Il assure sous forme de structures une territorialisation des politiques d'insertion. Ils sont au nombre d'environ 200 regroupant près de 5000 communes. La mission n'a pu observer qu'un seul PLIE, celui du Valentinois. L'apport de cette structure au développement de l'emploi des jeunes des quartiers n'est pas apparu nettement à la mission : l'ambition du PLIE, organisme local, à coordonner et compléter l'activité des opérateurs du service public de l'emploi se heurte à l'organisation verticale de Pôle Emploi et au pilotage opérationnel de la mission locale par les services de l'Etat.

1.1.1.2. Les maisons de l'emploi (MDE)

[506] Ces structures ont été créées par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005. Elles ont pour missions de rassembler en un même lieu, physique ou virtuel, à la fois le Service public de l'emploi et les multiples partenaires que sont les missions locales, les PAIO, les chambres consulaires, les organismes de développement économique et d'insertion professionnelle... Elles agissent dans trois domaines : le diagnostic territorial, l'accès et le retour à l'emploi des publics qui en sont le plus éloigné enfin, le développement de l'emploi par la création d'entreprises. Le nouveau cahier des charges des MDE, à compter de 2010, ne leur permet plus d'être conventionnées par l'Etat pour effectuer une mission d'accompagnement des demandeurs d'emplois, ce qui va clarifier leur positionnement par rapport à Pôle Emploi et aux missions locales.

1.1.1.3. La coordination de ces acteurs s'est récemment renforcée

[507] L'animation des structures cofinancée par l'Etat et les collectivités locales est assurée par une association d'élus locaux « Alliance Ville Emploi ».

- [508] Le 11 février 2010 deux accords cadre ont été signés. Le premier accord est tripartite, signé entre l'Etat (DGEFP), Alliance Ville Emploi (au nom des MDE et des PLIE) et Pôle Emploi afin de développer des stratégies territoriales partagées et la mise en œuvre de plans d'action concertée. Le second signé entre Alliance Ville Emploi et Pôle Emploi vise à renforcer la coopération entre Pôle emploi et les PLIE.
- [509] Au regard de ces différentes structures, il n'est pas apparu à la mission que ces structures apportaient une valeur ajoutée au jeu des acteurs locaux pour la question très précise de l'emploi des jeunes des quartiers. **Qui plus est, dans le cas d'Aulnay, les difficultés de la maison de l'emploi qui avait absorbé la mission locale ont contribué à fragiliser cette dernière en élargissant son rôle au placement d'adultes.** Cf. Annexe n°1 sur les constats de la mission dans les quatre régions visitées.
- [510] Si l'objectif de territorialiser les actions pour l'emploi est tout à fait pertinent la multiplication de structures locales pour assurer cet objectif peut apparaître inapproprié au regard de l'objectif de l'accès à l'emploi des jeunes. D'une part ces structures ne couvrent pas tous les territoires, d'autre part elles entrent en concurrence avec les acteurs de « droit commun » Pôle emploi et les missions locales pour la politique de l'emploi des jeunes des quartiers.

1.1.2. Les CUCS ne donnent pas vraiment la priorité à l'emploi

- [511] Les contrats urbains de cohésion sociale ont pris la suite des contrats de ville. Ils sont issus de la loi de rénovation urbaine du 1^{er} Août 2003.
- [512] Plusieurs rapports ont évalué l'apport des CUCS en matière de politique de l'emploi et de développement économique⁵⁶. Comme pour les contrats de ville⁵⁷, tous soulignent que l'emploi n'est pas toujours une priorité et surtout que la principale difficulté de l'exercice de contractualisation réside dans l'articulation entre crédits de droit commun et crédits spécifiques.

Bilan d'étape de la mise en œuvre des CUCS Concernant l'insertion, l'emploi et le développement économique

-Une grande partie des actions programmées sur ce volet relève du droit commun de l'Etat (Maisons de l'Emploi plutôt financement du SPE, Contrats aidés, etc.) et des Régions (PRF), mais n'apparaît pas forcément dans les documents contractuels des CUCS. -Il y a peu de lisibilité des programmations réelles ; on dispose de grandes masses, sans éléments précis sur les actions ni sur les moyens

Cependant, selon un expert, on pourrait identifier plus de 2300 actions sur cette thématique, pour un montant de 30 millions d'euros

-L'insertion, bien plus que l'emploi et le développement économique, constitue la principale problématique prise en compte ; l'accompagnement vers l'emploi représente 90% des projets

-Les objectifs portent le plus fréquemment sur l'insertion professionnelle des publics éloignés de l'emploi, les obstacles à leur mobilité, les questions de conciliation vie familiale/ vie professionnelle, la formation et la qualification des demandeurs d'emploi, la création d'entreprises dans les quartiers

-Il y a peu d'importance accordée à l'Insertion par l'Activité Economique et à la création d'activités dans l'économie sociale et solidaire

(Source : DIV-CIRESE février 2009)

⁵⁶ Rapport ACSE- AMNYOS « état des lieux pour l'offre de service pour les quartiers de la politique de la ville dans le domaine de l'emploi et du soutien à l'activité ». Décembre 2008. Rapport DIV-CIRESE « Bilan d'étape concernant la mise en œuvre des CUCS ». Février 2009.

⁵⁷ Rapport IGAS n° 2004 -168 sur « L'évaluation de la mobilisation des crédits de droit commun de l'Etat et contribution à l'évaluation des contrats de ville sur trois territoires »

- [513] La mission a pu prendre connaissance de huit CUCS contractualisés dans les quartiers de la politique de la ville qu'elle a visités. Il apparaît que les CUCS ne traitent que des actions spécifiques cofinancées par les crédits de l'ACSE alors que les mesures de droit commun ne sont pas prises en compte et qu'elles sont beaucoup plus importantes.
- [514] Si l'articulation avec les crédits de droit commun est affichée comme une démarche retenue dans le contrat (Les Minguettes à VENISSIEUX) ceci reste un affichage qui ne se concrétise pas dans les termes mêmes du contrat. Pour ce faire, il faudrait que les acteurs de droit commun (Pôle Emploi et pour les jeunes les missions locales) priorisent territorialement leur actions, ce qu'ils ne font pas ou de façon timide.
- [515] Dans les huit quartiers visités, les CUCS mobilisent faiblement les crédits en faveur de l'emploi. Le tableau ci-dessous montre que l'emploi prend une part variant de 11 à 25% dans les CUCS étudiés.

Tableau 18 : Le poids de l'emploi dans huit CUCS (programmation 2009)

CUCS	Part emploi
REIMS	11%
ST DIZIER	14%
NIMES	
MONTPELLIER	24%
VALENCE	
VENISSIEUX	25%
AULNAY	22%
MONTEREAU	10%

Source : Mission

- [516] Aux difficultés bien identifiées de territorialisation de la politique de l'emploi, s'ajoute une autre celle de la mauvaise articulation entre les acteurs de droit commun en charge de l'emploi des jeunes.

1.2. Les opérateurs historiques de la politique de l'emploi des jeunes des quartiers peinent à coordonner leurs actions

- [517] Pôle emploi d'une part, et les missions locales d'autre part, sont deux acteurs prépondérants au niveau local de la politique de l'emploi des jeunes. Leurs actions et leur mode de coopération a été évalué dans huit quartiers. Rarement présents au cœur des quartiers visités, les deux opérateurs sont antagonistes dans leur organisation et peinent à coordonner leurs actions.
- [518] Ces deux opérateurs « historiques » bénéficient de financements de l'Etat aux côtés d'autres sources provenant de l'assurance chômage (Unédic) pour Pôle emploi et des collectivités territoriales pour les missions locales.
- [519] Les financements par l'Etat de Pôle emploi et des missions locales sont retracés pour l'exercice 2010 dans le tableau suivant.

Tableau 19 : Financement par l'Etat des opérateurs en 2010

Opérateurs en M€	Etat
Pôle Emploi Total P 102	1360
Missions locales et PAIO Total (P 102 et P 316)	220
Programme 102	180
Programme 316	40

Source : PLF 2010 PAP 102 « Accès et retour à l'emploi » et 316 « Plan de relance »

- [520] L'Etat dispose par ses financements d'un levier d'orientation de l'action des opérateurs. Ces financements sont contractualisés pour les deux opérateurs. En raison de l'histoire, l'organisation de Pôle emploi est plus hiérarchisée alors que les missions locales sont décentralisées. La contractualisation de l'État est ainsi différente selon les opérateurs. Elle est déclinée du niveau national aux niveaux régional, départemental voire local pour pôle emploi ; elle est directement régionale pour les missions locales.

1.2.1. L'organisation retenue par Pôle Emploi conditionne les facilités d'accès au service des jeunes

- [521] En raison du petit nombre de cas visités, les observations qui suivent sont de portée qualitative ; elles ne peuvent être généralisées mais indiquent des zones de risque. Le risque repéré en l'occurrence porte moins sur la localisation que sur les modes d'organisation.
- [522] Les sites de Pôle Emploi dans une agglomération sont organisés soit de façon géographique, soit de façon sectorielle par type d'activité. Deux sites visités ont changé d'organisation au cours de la fusion. Les sites de REIMS sont passés d'une organisation géographique à une organisation sectorielle. Le site d'Aulnay a fait le chemin inverse passant d'une organisation sectorielle à une organisation géographique.
- [523] Il a été dit à la mission que dans le cadre d'une organisation sectorisée, un site par défaut était déterminé notamment pour les jeunes sans projet professionnel précis. Outre, qu'il n'est pas apparu à la mission que cette organisation par défaut était bien identifiée partout, cette situation soulève des difficultés.
- [524] La première est de compliquer les relations entre la mission locale et les sites de Pôle Emploi. Dans certains, cas, il a été précisé qu'un site de Pole emploi était désigné comme référent de la mission locale.
- [525] La seconde est que la sectorisation rend plus difficile l'identification pour le jeunes de son site d'accueil. Ayant des projets professionnels peu stabilisés, cette organisation ne facilite pas l'accompagnement suivi et personnalisé du jeune par Pôle emploi.

1.2.2. Les missions locales autonomes juridiquement, hétérogènes dans leur taille, sont confrontées à une difficulté de structuration en réseau

- [526] Les missions locales sont présentes sur le territoire depuis 1982 date de leur création par ordonnance à la suite du rapport de Bertrand SCHWARTZ. A l'origine les missions locales sont des structures expérimentales créées pour associer tous les acteurs et les jeunes eux mêmes à la politique d'insertion sociale et professionnelle. C'est en 1989, que la loi du 19 décembre favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion donne une base légale à leur action. La mise en place du crédit de formation individualisé (CFI) créé à l'époque est confiée aux missions locales.

Un conseil national des missions locales est créé (CNML) pour animer et évaluer le réseau des 150 structures.

[527] Depuis les années fondatrices de 1990, leur mode d'organisation n'a changé qu'à la marge. En revanche depuis deux ans (2008), leurs missions ont profondément évolué. Centrées sur l'orientation et l'accompagnement vers l'emploi, les missions locales sont désormais en charge du placement des jeunes en entreprise.

[528] Elles pourraient devenir un réseau d'accompagnement spécialisé des jeunes demandeurs d'emploi, sur le modèle des CAP emploi pour les personnes handicapées. Cette évolution est cependant freinée par la diversité des structures leur mode de gouvernance.

1.2.2.1. L'activité des missions locales s'est transformée passant de la simple orientation au placement des jeunes en entreprise

[529] Centrée sur le public des jeunes en difficulté, les missions locales ont vu leur rôle transformé passant de l'information/orientation vers des services en charge de prise en charge sanitaire sociale ou professionnelle, au rôle actif d'accompagnement vers et dans l'emploi des jeunes. Cet accompagnement est orienté vers l'emploi sachant que tous les moyens pour y parvenir doivent être mobilisés (concept de prise en charge globale). Depuis la mise en œuvre du programme TRACE en 1998, ce rôle a été conforté.

[530] En 2005, la loi de cohésion sociale conforte le rôle d'accompagnement vers l'emploi des jeunes des missions locales : elle crée le CIVIS et inscrit dans le code du travail les missions locales.

Le code du travail définit le statut et le rôle des missions locales

Article L5314-1

Des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes peuvent être constituées entre l'Etat, 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, régis par le présent code.

Article L5314-2

Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, dans le cadre de leur mission de service public pour l'emploi, ont pour objet d'aider les jeunes de seize à vingt-cinq ans révolus à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion professionnelle et sociale en assurant des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement.

Elles favorisent 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.

Elles 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.

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'Etat et les collectivités territoriales qui les financent. Les financements accordés tiennent compte de ces résultats.

[531] En 2009, le Décret n° 2009-215 du 23 février 2009 confie aux missions locales un rôle de placement auprès des entreprises des jeunes en contrats aidés (Voir l'annexe n°3 sur l'offre de service). Ce nouveau rôle qui mérite d'être conforté par des textes transforme les missions locales. Elles deviennent par cette fonction un opérateur de l'emploi au même titre que Pôle emploi mais pour un public ciblé celui des jeunes ou des jeunes en difficulté. Ceci pose inévitablement la question du partage des rôles entre les deux acteurs du SPE.

1.2.2.2. Les missions locales sont hétérogènes en termes de couverture territoriale

[532] En 2010, 420 missions locales et 66 permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) assurent un service auprès des jeunes sur le territoire. Par leur histoire, les missions locales ont des ancrages territoriaux différents. L'hétérogénéité des missions locales se caractérise par la diversité de la couverture territoriale des structures.

[533] En rapprochant le nombre de missions locales par département et région⁵⁸ et en tenant compte de la population des jeunes de 15 à 24 ans, il ressort que la population jeune par ressort de mission locale varie en moyenne de 5 000 à près de 47 000 jeunes pour des départements plutôt ruraux comme la haute Marne et les Pyrénées Orientales. En revanche dans des départements très urbanisés les variations vont de 14 000 pour les Hauts de Seine à 58 000 pour Paris.

Tableau 20 : Nombre de missions locales par région et par département

Région/départements	Nombre de ML	Population de 15 à 25 ans (INSEE 2006)	Ratio Nombre de jeunes de 15 à 25ans par ML
Champagne –Ardennes	17	176323	10372
Ardennes	4	34694	8674
Aube	3	37284	12428
Marne	7	82608	11801
Haute-Marne	4	21736	5434
Languedoc-Roussillon	17	312706	18394
Aude	3	36437	12146
Gard	5	80897	16179
Hérault	7	140101	20014
Pyrénées orientales	1	47026	47026
Rhône-Alpes	48	790134	16461
Ain	3	66705	22235
Ardèche	3	31261	10420
Drôme	5	54863	10973
Isère	12	161439	13453
Loire	5	93445	18689
Rhône	12	252063	21005
Savoie	4	49311	12328
Haute Savoie	4	81047	20262
Île de France	82	1555171	18966
Paris	5	291682	58336
Seine et Marne	12	177444	14787
Yvelines	10	182676	18268
Essonne	10	163249	16325
Hauts de Seine	13	187002	14385
Seine Saint Denis	14	213090	15221
Val de Marne	11	170863	15533
Val d'Oise	7	169164	24166

Source : CNML et calcul de la mission à partir du recensement de l'INSEE 2006

[534] D'ancrage territorial, les missions locales n'ont pas une couverture homogène. Quelques unes ont un portage départemental, comme celle des Pyrénées Orientales. Les écarts en termes de population couverte vont de 1 à 10. Ces écarts ne s'expliquent pas par le caractère rural ou urbain du département. L'origine très locale, communale le plus souvent de la mission locale explique sans doute cette dispersion.

⁵⁸ Ce calcul est théorique puisque les missions locales ont une couverture généralement centrée sur une commune ou une agglomération ou des communautés de communes.

1.2.2.3. Les missions locales sont hétérogènes dans leur taille, leur activité et leurs moyens

[535] La comparaison des huit missions locales visitées a été établie à partir des données du système d'information des missions locales, Parcours 3 pour l'activité et Icare pour les informations de gestion.

Tableau 21 : Comparaison de la taille, de l'activité et des moyens des missions locales visitées

2008	Reims	Saint Dizier	Nîmes	Montpellier	Valence	Vénissieux	Aulnay	Montereau
Statut	Assoc.	GIP	Assoc.	Assoc.	Assoc.	Assoc.	Assoc.	Assoc.
Jeunes suivis	4831	1651	7737	9278	3067	2523	2883	2026
Nombre d'ETP total (dont nb de Conseillers et accueil)	43,10 (28,3)	9,60 (6,6)	41,82 (37,69)	57,46 (44,45)	21,9 (19,5)	19,73 (15,1)	32,68 (25,68)	10,75 (8,0)
Nombre de jeunes suivis par conseillers	171	250	205	209	160	167	112	253
Nb d'actes	88 044	4 377	55 666	60 411	18 951	14 816	10 752	8 809
Nb d'actes par conseillers et accueil	3111	663	1477	1359	972	981	419	1101
Budget total en K€	1 982	547	1 936	2 584	989	980	1 838	580
Budget /ETP total en K €	46	57	46	45	45	50	56	54
Budget /jeunes suivis	410	331	250	278	322	388	637	286

Source : *Calculs de la mission à partir des données CNML.*

[536] Quatre constats peuvent être tirés de ce tableau concernant la taille, les effectifs, l'activité et le budget des ML visitées :

- **Concernant la taille**, il est possible de classer les ML en trois catégories selon leur effectif en ETP ; les petites de l'ordre de 10 15 ETP, les moyennes de l'ordre de 20 à 30 enfin les grandes ML qui ont entre 40 et 50 ETP.
- **Concernant les effectifs**, il faut souligner le relativement faible poids des conseillers dans l'effectif total des ML ; cet indicateur donne une approche des charges de structure même si elle est certes grossière, mais robuste. Le poids des conseillers dans l'effectif global varie de 49% à Montpellier à 59% à Reims les deux ML étant de taille voisine jusqu'à 68% à Valence. L'autonomie des structures et l'absence de mutualisation des fonctions support sont sans doute à l'origine de ce constat. Il met en valeur **les gains potentiellement important qui résulterait d'une mise en réseau des ML.**
- **Concernant l'activité des ML**, le nombre de jeunes suivis par conseiller varie de 112 (Aulnay) à 253 (Montereau). Le nombre d'actes ou de propositions par conseiller varie de 1 à 5 selon les missions locales. Les ML d'Aulnay et de Saint Dizier se caractérisent par un nombre de propositions inférieur à 1000 ; une seule par plus de 3000 actes celle de Reims. Ce point souligne que certaines ML rencontrent des difficultés de fonctionnement importantes, corrélées par des constats qualitatifs⁵⁹.
- **Concernant le budget**, le ratio charges totales de fonctionnement sur nombre d'ETP discrimine nettement les ML à coût faible par conseiller de l'ordre de 45 à 46 K€ (Reims, Nîmes, Montpellier, Valence) et à l'extrême celle dont le coût est proche de 55/57 K€ (St Dizier, Aulnay). **Le ratio budget rapporté au nombre de jeunes suivis montre une forte disparité. Il varie de 250 à 637 € par jeunes. Cet écart soulève une vraie question quant à la dispersion des moyens mobilisés selon les lieux du territoire.**

⁵⁹ Pour l'une il s'agit de difficultés liées aux changements répétés de directeurs (St Dizier), pour l'autre les difficultés rencontrées par la maison de l'emploi (MDE) qui retentissent sur la ML portée par la MDE.

1.2.2.4. Le statut associatif et les modalités d'un financement partagé entre l'Etat et les collectivités locales sont des obstacles à la constitution des missions locales en réseau

[537] Le statut d'association retenu de façon prépondérante⁶⁰ pour les missions locales a l'avantage de favoriser les partenariats au sein de structures, de diversifier les sources de financement. Il a en revanche l'inconvénient de donner une forte autonomie aux entités et donc d'alourdir les frais de structure, enfin de rendre la gouvernance d'ensemble délicate.

[538] Globalement en 2008 au niveau national, le partage des financements donne une position majoritaire à l'Etat, mais les financements sont éclatés, ce que montrent les deux tableaux suivants :

Tableau 22 : Répartition des financements (hors fonds gérés) en 2008

Financeurs	2008	
	En M€	En %
Etat	182,7	39,4
Régions	86,7	18,7
Départements	25,5	5,5
Communes et EPCI	104,8	22,6
FSE	35,7	7,7
Autres (dont Pôle emploi)	28,3	6,1 !
Total	463,7	100,0

Source : CNML

[539] Pour les ML visitées, le poids des financeurs varie de façon parfois importante entre les structures.

Tableau 23 : Répartition des financements dans les ML visitées en 2008

	Reims	Saint Dizier	Nîmes	Montpellier	Valence	Vénissieux	Aulnay	Montereau
Budget total en K€	1 982	547	1 936	2 584	989	980	1 838	580
Etat en %	46	50	47	53	42	33	23	38
CR en %	19	21	9	10	18	29	13	37
CG en %	-	-	17	5	8	5	3	2
communes en %	25	17	9	16	17	15	58	16
PE en %	5	5	5	4	5	3	-	7
FSE en %	6	7	12	12	11	13	3	0
Autres en %	-	-	0	0	-	2	-	0
Total du financement en %	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : Calculs de la mission à partir des données CNML.

⁶⁰ Au 31 décembre 2008, sur 482 structures (ML et PAIO), 445 ont un statut associatif, 27 un statut de GIP, et 10 un statut divers (service municipal)

[540] Le poids de l'Etat dans le financement varie de 23% à Aulnay jusqu'à 53% à Montpellier (où cette proportion élevée peut être interprétée comme l'indice d'un faible engagement des autres financeurs). Les collectivités locales interviennent de façon contrastée : faiblement pour les départements (5% en moyenne avec une exception pour Nîmes) ; de façon plus homogène pour les régions (19% en moyenne) et les communes ou EPCI (21% en moyenne).

[541] L'éclatement des financements pose de sérieuses difficultés pour la gouvernance des ML. Trois types de difficultés ont été repérés par la mission :

- **La présidence du CA revient au Maire de la commune ou de l'agglomération siège de la ML alors que les financements communaux sont généralement minoritaires.** La mission a pu constater que dans 2 cas sur Huit, un changement de municipalité avait mis en difficulté la ML (Aulnay et St Dizier). En Rhône-Alpes le changement de 5 directeurs liés aux élections municipales a été évoqué.
- **La pluralité d'acteurs territoriaux (région, département commune) ne facilite pas un fonctionnement en réseau**, chaque collectivité locale étant autonome.
- **L'Etat doit s'entendre avec les différents niveaux de collectivités locales pour garantir un financement stable aux ML**, En cas de désaccord entre l'Etat et les collectivités locales ou entre les collectivités locales elles-mêmes, un risque perte de financements est présent. Les ML sont ainsi des structures fragiles financièrement.

1.2.2.5. Le statut associatif retenu induit des coûts de structure importants

La mission a approché les charges de structure en mesurant le poids des effectifs de conseiller et celui de l'encadrement et du soutien à partir des données du système de gestion des missions locales. Le tableau ci-dessous retrace ces données pour 2008.

Tableau 24 : Répartition des effectifs selon les fonctions

Mission Locale	Effectifs totaux (ETP)	Part des emplois d'encadrement et de soutien	Part des emplois d'insertion
ML Reims	43,1	34%	66%
ML Saint-Dizier	9,6	31%	69%
ML Nîmes	41,86	10%	90%
ML Montpellier	57,46	23%	77%
ML Valence	21,9	13%	87%
ML Vénissieux	19,73	23%	77%

Source : CNML et calculs mission IGAS

[542] Les charges de structures sont importantes de l'ordre de 22% en moyenne si l'on ne prend que les effectifs supports.

[543] Une mise en réseau aurait une grande portée en termes d'économie de ces charges de soutien à l'activité qui peuvent dans une organisation en réseau être mutualisées.

1.2.2.6. Une émergence de fonctionnement en réseau à l'initiative de l'Etat grâce à un système d'information unique partagé entre toutes les ML

[544] La création du CNML constitue une force d'animation incontestable mais ses pouvoirs sont insuffisants pour assurer un fonctionnement en réseau. Il peut animer et suivre l'activité mais n'a aucune compétence en termes de mutualisation de fonctions (à l'exception du système d'information. Cf. *infra*).

- [545] Dès 1981 le rapport SCHWARTZ proposait qu'une structure régionale anime l'activité des ML. Les structures régionales d'animation des missions locales (ARML) se sont créées à partir des années 1990. Parallèlement se constituaient au niveau de chaque région une association des présidents des missions locales (les URML) principalement constituées des élus municipaux). Les ARML n'ont pas de rôle de mutualisation mais seulement de coordination et d'animation de l'activité. Quant aux URML, elles ont une fonction de branche professionnelle consolidée au niveau national par l'union nationale des missions locales (UNML) qui négocie la convention collective nationale (CCN).
- [546] La création à l'initiative de l'Etat d'un système d'information puis de règles de financement ont été les premières manifestations d'un fonctionnement en réseau.
- [547] Dès 1990, pour suivre le CFI, l'Etat lançait la création d'un logiciel appelé « Parcours ». Aujourd'hui la version Parcours 3 est en service. Ce système d'information (SI) présente la caractéristique de suivre l'activité des missions locales. Il est ouvert aux services de l'Etat. La DARES l'utilise pour conduire ses études. Ce SI est porté par l'Etat selon des modalités juridiques qui associent des marchés publics passés par la DGEFP et des prestataires pour le développement et la maintenance des logiciels et des marchés privés passés entre chacune des missions locales et trois prestataires (au choix). Cette organisation permet un pilotage unifié du déploiement d'un seul SI dans toutes les missions locales. Ce pilotage est porté par l'Etat et le CNML.
- [548] A partir de 2008, l'Etat a mis en œuvre un mode de financement des missions locales fondé sur les résultats obtenus. La circulaire de la DGEFP⁶¹ instaure par convention une sécurisation des financements de l'Etat par contractualisation de moyens en lien avec des objectifs définis pour chaque mission locale. Ces contrats pluriannuels d'objectifs (CPO) sont assortis d'indicateurs de suivi servis par le système d'information et accessibles par les services de l'Etat.
- [549] Si la mutualisation des moyens qui permettrait un fonctionnement en réseau n'est pas aujourd'hui possible en raison du statut d'association des missions locales, l'Etat a réussi une mutualisation du système d'information des missions locales. Si les missions locales ne constituent pas un réseau au sens juridique, elles forment un réseau d'opérateurs décentralisés consolidé par l'unité de leurs objectifs et par l'unité du système d'information qu'elles utilisent.

1.2.2.7. Des scénarios de réforme de la gouvernance des ML qui appellent une réforme d'ampleur et de niveau législatif

- [550] Le fonctionnement en réseau des ML présente des avantages : le premier est de portée symbolique ; la constitution en réseau permet d'afficher l'existence d'un service public au service des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle ; le second est plus prosaïque ; le réseau permet des mutualisations porteuses non seulement d'économies de gestion mais aussi d'une activité plus adaptable aux besoins locaux.
- [551] La mission a esquissé des pistes d'évolution. Deux scénarios peuvent être écartés :
- **La création d'un GIP national** : cette option présente le risque de voir disparaître les financements des collectivités. Certes il est possible de créer par la loi un fonds de mutualisation des moyens entre les collectivités locales et l'Etat en arguant des compétences partagées : l'Etat pour l'emploi, la région pour la formation, le département pour l'insertion sociale et la commune pour la prise en charge globale de proximité. Mais cette voie est particulièrement complexe juridiquement⁶² parce qu'elle crée des dépenses obligatoires. Elle n'est pas forcément opportune parce qu'elle recréerait des dépenses

⁶¹ Circulaire DGEFP n° 2007-26 du 12 octobre 2007

⁶² Complexe parce qu'il faudrait par la loi créer une obligation de financement avec des taux de participation pour chaque collectivités sur le modèle de l'aide sociale avant la réforme de la décentralisation de 1982.

partagées comme avant 1982 et dans un contexte de la réforme des collectivités locales qui vise à clarifier la répartition des compétences.

- **La filialisation au sein de Pôle emploi** présenterait l'avantage d'organiser à côté de l'opérateur généraliste un opérateur spécialisé pour le public des jeunes. Elle présente aussi l'avantage important de pouvoir être mise en œuvre rapidement dès lors que la décision serait prise (par une loi). Il suffirait de rattacher aux directions territoriales de PE les ML présente dans le département. Cela évite la longue période de transition que nécessiterait une recomposition par regroupement des ML au niveau régional. Cette option risque d'assécher les financements des collectivités territoriales, ce qui présente un risque financier majeur. Elle serait rejetée par les collectivités territoriales et le personnel des missions locales. Elle serait totalement inopportune pendant les années de consolidation de l'opérateur de référence.
- **Pourrait en revanche être envisagé un scénario de constitution de structures de portée régionale sous forme associative qui assurerait la gouvernance des antennes toujours situées au plus près des jeunes (commune).** Si une loi est nécessaire à moyen terme pour forcer les structures à fusionner au niveau régional, ce mouvement peut être engagé dès à présent. Un tour de table des financeurs est nécessaire entre les différentes collectivités ; il se déroulerait sous la houlette de l'Etat qui porterait aussi le financement de Pôle Emploi. Ce scénario est un scénario de transition vers une gouvernance à deux niveaux régional et national. Au niveau national, il pourrait être utile de doter le CNML de fonctions de mutualisation sur le modèle du système d'information, en gestion des ressources humaines par exemple.

[552] Le choix entre ces scénarios dépend nettement du contexte budgétaire de l'Etat et de la conjoncture. En cas de retour de la croissance et de la réduction du chômage et si les finances publiques se rétablissent, il est sans aucun doute préférable de filialiser dans Pôle emploi les missions locales. Dans le contexte actuel perdure, il est nettement préférable de maintenir des financements partagés avec les communes et les régions qui sont d'importants contributeurs et dont les compétences ne sont pas mises en cause dans le projet de réforme des collectivités locales⁶³.

[553] La mission souligne que ces évolutions passent au préalable par un travail de clarification du rôle des ML et une qualification de leur fonctionnement. Le rôle des missions locales doit être précisé. Dès lors que l'Etat leur donne un rôle d'intermédiation (CF. Annexe n°3 sur l'offre de services), les ML doivent avoir de rôle de suivre les jeunes jusqu'à l'emploi. Elles deviennent un « petit pôle emploi » spécialisé pour les jeunes. Leurs activités doivent alors être qualifiées au regard d'un cahier des charges définissant les activités à déployer et les niveaux de prise en charge à déployer. Ce point est crucial pour résorber l'écart des moyens attribué aux ML par jeunes suivis et homogénéiser l'offre de service. En cas de non satisfaction à ce cahier des charges, les structures seraient transformées structures de portée sociale et culturelle (comme il en existe dans la plupart des quartiers).

[554] Au côté des ML, structures très décentralisées et soumises pour leur développement à des évolutions de gouvernance importantes, Pôle emploi constitue un acteur majeur pour l'accès à l'emploi des jeunes.

1.2.3. Pôle Emploi est un opérateur de taille importante, hiérarchisé dans son organisation et centralisé dans sa gouvernance

[555] La fusion entre l'ANPE et l'UNEDIC par la loi⁶⁴ a débouché sur la création d'un opérateur de grande taille (45 000 salariés), qui est doté d'une gouvernance centralisée et d'une organisation territoriale hiérarchisée.

⁶³ La région a une compétence pour la formation et les communes une compétence générale.

⁶⁴ Loi n°2008-126 du 1^{er} février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.

- [556] La gouvernance est centralisée par le rôle important que joue le siège de Pôle emploi (PE) dans le dialogue de gestion. Chaque échelon régional obtient dans le cadre de ce dialogue des objectifs de production et les moyens afférents.
- [557] L'organisation est hiérarchisée sur le territoire. La mission a pu constater en visitant d'abord le site puis les niveaux supérieurs, la structuration très hiérarchisée de PE. Elle se caractérise par le niveau local, un directeur de site, le niveau départemental : directeur territorial (DT) parfois assisté de directeurs délégués territorial (DDT) en charge de l'organisation de la production, puis au niveau régional le directeur régional (DRPE) en charge de l'animation et de la coordination des actions de PE en région.
- [558] Le management des différents niveaux est hiérarchisé : un directeur de site a dit à la mission qu'il ne pouvait donner d'éléments chiffrés sans l'autorisation du DT. Un autre directeur de site a expliqué à la mission qu'un projet de partenariat avec la ML avait été arrêté par le DT en raison de priorité donnée à la production et non au partenariat.
- [559] Les deux opérateurs de l'insertion professionnelle des jeunes sont donc dans des schémas d'organisation et de gouvernance totalement opposés. Les missions locales sont décentralisées et de gouvernance locale, Pôle emploi, est centralisé dans son organisation et de gouvernance nationale et en second rang régionale. Leur histoire et leur culture si différentes pèsent fortement sur leur coopération.

1.2.4. Un mode de coopération qui n'est toujours pas efficace : la co-traitance

- [560] Dans le passé plusieurs tentatives d'organiser une coopération organisée entre l'ANPE (à l'époque) et les missions locales n'ont pas abouti la co-traitance organisée depuis 2006 2001 n'est qu'un avatar pour ne pas dire un mode résiduel d'expérience coopérations beaucoup plus ambitieuses je ne vois pas trop bien ; auparavant c'était de la sous-traitance locale ; la coopération a pris de l'ampleur au début des années 2000 (objectifs de l'ordre de 100 000 / an).

1.2.4.1. Des initiatives ambitieuses d'organisation intégrée entre l'ANPE et les missions locales ont cédé le pas à de simples accords de partenariat

- [561] Dans les années 90, la création des « espaces jeunes » au sein des missions locales a constitué un mode de coopération le plus intégré. Il s'agissait pour l'ANPE de labelliser selon 3 niveaux des missions locales au regard de l'activité d'insertion professionnelle. Pour le niveau 3 la mission locale pouvait être considérée comme une ALE spécialisée auprès du public jeune, même système d'information même accès aux offres d'emploi présence d'un agent de l'ANPE pour garantir les bonnes pratiques de fonctionnement. Le niveau 2 ne permettait à la mission locale que de recevoir les offres sous forme de listing. Le niveau 1 correspondait aux missions locales sans activité « emploi » mais n'a jamais été mis en œuvre. Le label de l'ANPE garantissait la formation des agents des missions locales aux outils de l'ANPE.
- [562] Cette coopération par intégration fonctionnelle a été évaluée par l'IGAS dans son rapport annuel de 1999 « les acteurs de la politique de l'emploi face au chômage ». Ce rapport montrait que le projet d'intégration n'a pu se développer en raison de trois freins 1/ l'opposition de nature culturelle entre les deux organismes, 2/l'échec de la mise en place d'un système d'information partagé sur les offres d'emploi et le placement enfin, 3/ la mise en place défailillante de la formation des agents des missions locales par l'ANPE.
- [563] Dans les années 2000 un autre projet a vu le jour : la mise en place à l'initiative de l'ANPE avec les collectivités locales et les missions locales de 150 équipes "emploi-insertion" dans les quartiers de la politique de la ville.

[564] Ces initiatives d'organisations coordonnées entre l'ANPE et les ML ont progressivement disparu au profit d'accords de partenariats.

[565] Initiés à partir de 2001, ces accords de partenariats ont pris leur forme actuelle à partir de 2006.

- **En 2001 le PAP ND pour « projet d'action personnalisé – nouveau départ »** a fait l'objet d'un accord cadre entre l'ANPE et les missions locales pour l'accompagnement vers l'emploi de jeunes. Le financement était déterminé dans un accord bi partite ANPE UNEDIC par l'usage de clé distinctes pour selon que les jeunes demandeurs d'emploi sont indemnisés ou non. DE indemnisé.
- **Depuis 2006, l'accord cadre national conclu entre l'ANPE et le CNML est reconduit, sous l'égide de l'Etat.** Ces accords instaure ce qui est appelé dans le jargon des opérateurs de l'emploi une « co-traitance ». Ces accords cadre sont déclinés au niveau local par des accords type entre les sites de PE et les missions locales.

1.2.4.2. La co-traitance recouvre en fait un subventionnement par PE des missions locales sur des base peu claires

[566] Le mot co-traitance laisse sous entendre que PE donne aux missions locales la charge de prendre en charge la mise en œuvre du PPAE des jeunes demandeurs d'emploi selon les modalités spécifiques équivalentes à celles qui auraient été mobilisées par PE. On retrouve d'ailleurs dans les contrats locaux qui régissent les relations entre les sites de PE et les missions locales le mot de PPAE⁶⁵ pour qualifier la prise en charge des jeunes par les ML via PE. Dans les faits les ML accompagnent les jeunes de la même manière qu'ils viennent via PE ou directement à la ML.

[567] En 2010, la co-traitance représente un volume de financement de 34,5 M€ pour un objectif de 150 000 jeunes pris en charge sur la base d'un coût unitaire de 230€ par jeunes.

[568] Le financement de la co-traitance prend la forme d'une subvention⁶⁶ construite en facturation. Depuis 2006, cette subvention est fondée sur un coût unitaire, dans la limite des objectifs fixés, qui sont régulièrement dépassés. A compter de 2010, le financement est dû aux missions locales pour tout suivi de jeune co-traité, et non plus réservé au suivi des jeunes demandeurs d'emploi indemnisés dans le cadre de l'assurance chômage comme auparavant.

[569] Tout en représentant une novation importante, ce changement d'assiette ne dispense pas d'une réflexion sur le niveau d'exigence et de financement souhaitables pour la co-traitance entre Pôle Emploi et les missions locales, dans une approche comparative avec :

- les autres co-traitances avec Cap Emploi (375 € de coût unitaire moyen en 2010) et, jusqu'en début 2010, avec l'APEC (578 € de coût unitaire moyen en 2009),
- la prestation de mobilisation vers l'emploi (accompagnement intensif des demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion ou de réinsertion professionnelle et sociale), dont le contenu est similaire à un accompagnement par la mission locale, sur une durée de 6 mois et dont le coût unitaire moyen était de 1 400 € entre 2006 et 2009 et se situe à 1 100 € en 2010,
- le contrat d'autonomie (7 500 €), à deux réserves près : d'une part, le financement des opérateurs de ce contrat inclut une enveloppe de 1 800 € correspondant au versement de la bourse à laquelle le jeune accompagné a droit ; d'autre part, c'est sur sa rémunération que l'opérateur finance des actions de formation et des aides à la mobilité dans le cadre du parcours,

⁶⁵ PPAE constitue pour PE le « projet personnalisé d'accès à l'emploi » que chaque demandeur d'emploi doit construire avec l'aide de son conseiller. En fait, depuis 2006, la co-traitance c'est la délégation de la mise en œuvre du PPAE à la ML

⁶⁶ Le financement de la co-traitance est qualifié de « concours financier » dans les accords-cadres 2006-2008 et 2010-2014.

- dans une moindre mesure, les prestations d'accompagnement renforcée d'une durée de 3 mois, dénommées accompagnement renforcé de 2006 à 2009, pour un coût unitaire moyen de 700 €, puis cible emploi à compter de 2010, pour un coût unitaire moyen de 545 €.

1.2.5. La co-traitance présente un coût est en réalité largement porté par les autres financeurs des missions locales

- [570] La dotation financière unitaire de co-traitance se situe largement en deçà du coût moyen de prestations d'accompagnement intensif (de type professionnel et social) et même renforcé (de type professionnel) sous-traités par l'UNEDIC (jusqu'à 3 623 € pour certains opérateurs privés de placement⁶⁷) puis Pôle Emploi.
- [571] Cette même dotation unitaire est également inférieure au financement apporté par l'UNEDIC dans le cadre du PAP puis du PPAE ; ce constat ne manque pas d'interroger quant à la réalité de la priorité accordée à l'accès à l'emploi des jeunes en difficulté, notamment issus des ZUS puisqu'ils constituent l'indice d'un autre transfert de charges pérenne au profit de l'accompagnement d'autres catégories de demandeurs d'emploi.
- [572] Pour Pôle Emploi, l'orientation d'un jeune en co-traitance tient à la fois de la co-traitance de spécialité (compte tenu des difficultés du jeune et eu égard au savoir-faire propre des missions locales) et de la co-traitance de capacité (compte tenu de la charge de Pôle Emploi, la question du profil du jeune étant secondaire). C'est cette seconde orientation qui s'est développée récemment au sein de Pôle Emploi, dont les conseillers tendent à orienter en co-traitance dès qu'ils le peuvent.
- [573] Enfin, à coût unitaire donné, il subsiste une absence d'ajustement du financement au regard des flux constatés ; or ces flux sont engendrés par Pôle Emploi ; l'accord cadre 2010-2014 marque un progrès limité puisqu'il contient une clause de revoyure, mais sans garantie de financement correspondant à la charge d'accompagnement par les missions locales⁶⁸.
- [574] La co-traitance est ainsi aujourd'hui au milieu du gué, à mi chemin entre une logique de sous-traitance fondée sur des coûts unitaires et des volumes et une logique de subvention où le montant financier accordé ne correspond à un volume d'activité global chiffré en nombre de jeunes.

2. UN TROP GRAND NOMBRE DE LIGNES DE PILOTAGE DISTINCTES ORGANISEES PAR L'ETAT NUISENT A LA MISE EN COHERENCE DES PRIORITES DE L'ACTION DESTINEES AUX JEUNES DES QUARTIERS

- [575] L'Etat tient deux lignes de pilotage distinctes pour les actions spécifiques au développement de l'emploi des jeunes des quartiers : le pilotage des missions locales d'une part, et le pilotage de Pôle emploi d'autre part. Par ailleurs comme nous l'avons vu *supra*, Pôle emploi pilote directement du national au local la co-traitance avec les missions locales.

⁶⁷ Dont 30 % versés à la prise en charge, 35 % à l'accès à l'emploi et 35 % au bout de 6 mois dans l'emploi. Source : Contribution à la préparation de la convention tripartite entre l'Etat, l'Unédic et la nouvelle institution créée par la loi du 13 février 2008, Jean-Marc BOULANGER, IGAS, avril 2008.

⁶⁸ Le comité de pilotage national de l'accord-cadre se réunit « lorsque l'objectif de jeunes co-traités fixé [dans l'accord] varie de manière significative dans l'année, [le comité de pilotage national de l'accord] se réunit pour discuter des solutions à adopter ».

2.1. *Le pilotage de Pôle emploi par l'Etat n'affiche pas une priorité constante pour l'emploi des jeunes des ZUS*

[576] L'action de l'opérateur en charge du placement et de l'accompagnement des chômeurs vers l'emploi est pilotée par la voie du contrat et des financements. Mais contrairement aux conventions de gestion qui peuvent exister entre l'État et ses opérateurs dans d'autres domaines⁶⁹, ici, l'opérateur depuis la fusion détient une deuxième source de financement, celle de l'assurance chômage. Aussi le pilotage de l'État passe – t- il par, au niveau national une convention tripartite pluriannuelle qui le lie à l'Unedic et à Pôle emploi ; au niveau territorial ce sont **des conventions annuelles régionale (CAR) qui concrétisent les objectifs donnée par l'Etat aux services de PE.**

[577] Chaque année des orientations sont définies au niveau national entre la DGEFP et Pôle emploi afin de cadrer les conventionnements régionaux. 2010 est le deuxième exercice de contractualisation entre l'Etat et son nouvel opérateur qui a pour but de programmer les actions de l'opérateur en relation avec les priorités de l'Etat.

2.1.1. **Au niveau national, la priorité n'apparaît qu'en 2010**

[578] En 2009 aucune orientation nationale n'a été donnée pour l'emploi des jeunes des ZUS.

[579] En 2010 la contractualisation type prévoit :

- un diagnostic territorial ;
- les priorités du plan de relance et du plan pour l'emploi des jeunes ;
- une articulation de l'offre de service de PE avec celle des collectivités locales, la formation pour les conseils régionaux, l'insertion pour les conseils généraux.
- **une priorité pour l'emploi des jeunes dans les ZUS « dans le cadre des engagements de service, et pour les prestations d'accompagnement renforcé, une attention particulière sera portée aux jeunes, particulièrement ceux domiciliés en ZUS (appui à l'orientation dans le cadre des plates formes de vocation) ».**

2.1.2. **Au niveau régional, la priorité n'est déclinée de façon opérationnelle que dans deux régions sur quatre visitées**

[580] Dans les régions visitées, en 2009 alors qu'il n'y avait pas d'orientation nationale, trois CAR fixent des objectifs pour les publics prioritaires dont les jeunes des ZUS. Mais cette priorité n'est pas traduite en objectifs chiffrés et assortis d'indicateurs dans toutes les régions. En l'absence de ces outils la priorité reste incantatoire.

Tableau 25 : Les priorités des CAR en 2009 dans les quatre régions visitées

Priorités 2009	Champagne Ardennes	Ile de France	Languedoc Roussillon	Rhône Alpes
	Réduire d'un point au moins l'écart existant entre la part des jeunes dans la DE au niveau régional et la part de jeune dans la DE au niveau national	Accentuer l'offre de service pour les publics prioritaires dont les jeunes et les résidents de ZUS (contrats aidés, CIVIS et emploi en entreprises de jeunes des ZUS)	Publics prioritaires (Liste nationale : jeunes, et résidents de ZUS)	Plan jeunes dont pour les ZUS, Plans « jeunes motivés »

Source : CAR 2009

⁶⁹ Les COG qui lient l'État et les organismes de sécurité sociale définissent au regard d'objectifs précis des moyens financiers pluriannuels sur quatre ans.

[581] Dans les Car de 2009, les priorités qui figurent dans le texte de la convention ne sont pas toujours suivis sous forme d'objectifs chiffrés et d'indicateurs de résultats. En 2009, deux conventions régionales sur quatre comprennent des priorités générales avec des objectifs chiffrés et un suivi de leur réalisation, la région Rhône-Alpes et la Région Ile de France. En Languedoc-Roussillon la priorité de la Car, n'a pas d'objectif quantifié et n'est assortie que d'un suivi très général (suivi du poids des jeunes ZUS dans les prestations). En Champagne-Ardenne, la CAR fixe des objectifs pour le public prioritaire des jeunes sans qualification dans d'un plan d'action spécifique pour l'emploi des jeunes. Deux objectifs sont chiffrés : un volume de 10% de CIE confié de façon expérimentale par PE à un panel de ML ; un objectif de 400 contrats d'autonomie et de 15 convention d'entreprises⁷⁰ pour les jeunes des ZUS.

[582] En Rhône –Alpes⁷¹, les deux priorités fixées dans la CAR concernant le placement en entreprises et l en contrats aidés sont traduites en objectifs et indicateurs de résultats à la fois au niveau régional et par département. La CAR est en effet déclinée en plans d'actions départementaux eux même assortis d'objectifs et d'indicateurs de suivis.

[583] Le tableau ci – dessous décrit pour 2009 les objectifs et indicateurs de résultats pour l'ensemble de la région. Objectifs et suivi des résultats des priorités sur l'emploi des jeunes des ZUS en 2009

Tableau 26 : Suivi des objectifs « jeunes ZUS » de la CAR 2009 en région Rhône –Alpes

Objectifs	indicateur	résultats	Taux de réussite
Placement des jeunes issus des ZUS	2901	2259	78%
Placement des jeunes sans qualification	13476	10955	76%
Contrats aidés Jeunes des ZUS	10270	6678	-3592
Poids des jeunes Zus dans le total de la prestation	2,4%	2,3%	-0,1 pt

Source : CAR 2009

[584] Le dispositif repéré dans la région Rhône-Alpes par la qualité des priorités données à l'emploi de jeunes des quartiers d'une part et par la déclinaison opérée au niveau départemental par des plans d'actions constitue une bonne pratique que la mission recommande de généraliser.

[585] Sur les 10 autres régions interrogées, 5 avaient intégré des objectifs prioritaires pour les jeunes des ZUS ; aucune ne pouvaient justifier les avoir atteints (3 déclarent les objectifs non atteints et 2 ne savent pas)

2.1.3. Au niveau régional, une seule région fixe un objectif chiffré de coopération entre Pôle emploi et les missions locales

[586] C'est en région Île de France que la mission a trouvé une convention qui fixe une priorité générale l'assortie d'indicateurs de résultat mais aussi de moyens.

⁷⁰ Conventions avec les grandes entreprises du Plan espoir banlieue déclinées au niveau régional.

⁷¹ La région Rhône –Alpes a déployé dans le cadre de la Car une action spécifique aux jeunes des ZUS. Appelée « Jeunes motivés », cette action consistait à l'identification par PE de jeunes qualifiés résidant en ZUS pour assurer ensuite un suivi particulier vers l'emploi. Cette action a ensuite été élargie aux jeunes sans qualification puis suspendue lors de la mise en place du contrat d'autonomie.

Tableau 27 : Suivi des objectifs « jeunes ZUS » de la CAR de la Région Ile de France

Objectifs	Indicateur de résultats		Indicateur de moyens	
Insérer les jeunes en difficulté dans l'emploi	Part des jeunes résidant en ZUS dans les MER+ sur emploi durable	: +5%	Nombre de jeunes en CIVIS accédant aux exercices d'évaluation en plateforme de vocation	+20%
			Nombre de jeunes en CIVIS réussissant aux exercices d'évaluation en plateforme de vocation	+15%
			Part des Missions locales ayant bénéficié de l'offre d'appui PE à la professionnalisation de la relation entreprise	+50%

Source : CAR 2009

[587] Toutefois force est de constater qu'à mi parcours (bilan de juin devant le CRE aucun des objectifs n'était atteint et que les actions au profit des jeunes ZUS régressaient par rapport à l'année précédente (au risque d'être négatif).

2.2. *Le pilotage par objectif (CPO) par l'Etat des missions locales en élargissant leur rôle au placement en entreprise renforce leur intervention en matière d'insertion dans l'emploi des jeunes*

[588] Chargée à l'origine d'orienter les jeunes, les missions locales ont vu leur rôle se développer dans l'accompagnement des jeunes vers l'emploi. Le programme TRACE en 1998, puis en 2005 le CIVIS ont marqué cette première étape. L'élargissement du rôle des ML au placement à partir de 2008 donne aux ML un rôle nouveau. Les missions locales sont dans une perspective d'évolution qui, si l'on poursuit la démarche, les conduira à devenir le réseau spécialisé du placement des jeunes en entreprise. Cette évolution de l'offre de service des ML est développée dans l'annexe n°3

[589] C'est par le pilotage que l'Etat a engagé cette évolution et met en œuvre une stratégie de professionnalisation

[590] Afin d'orienter davantage leur activité sur l'accès à l'emploi des jeunes, le ministère chargé de l'emploi a mis en place, à partir de l'année 2008, un pilotage pluriannuel par objectifs des missions locales⁷². Il a institué des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) triennales, dont la première génération porte sur les années 2008 à 2010.

2.2.1. Un cadre unifié de contractualisation par objectif depuis 2008

[591] Ce cadre unifié et pluriannuel s'est accompagné de deux novations. Il s'agit d'une part de la globalisation du financement de l'Etat, qui n'est désormais plus accordé au titre du programme CIVIS, mais comme subvention de fonctionnement. D'autre part, le contrat assure la formalisation de l'offre de services des ML autour de 5 axes définis de manière partenariale pour structurer le dialogue de gestion, et dotés d'objectifs de résultat.

⁷² Circulaire DGEFP n°2007-26 du 12 octobre 2007 relative au financement du réseau des missions locales et des PAIO

[592] Le contrat pluriannuel d'objectifs (CPO) comprend un diagnostic territorial, la description l'offre de services, les objectifs précis de l'année et les moyens mobilisés tant au niveau de la ML (RH dont les axes d'activité des salariés) qu'au niveau du financement par l'Etat. **Tous les contrats portent des objectifs spécifiques pour les jeunes des quartiers.**

[593] Les objectifs sont assortis d'indicateurs dont le suivi est réalisé dans le système d'information Parcours 3. Ces indicateurs de résultat portent sur les points suivants :

- Repérage, accueil, information, orientation, avec des objectifs sur les nombres de jeunes résidant en ZUS et accueillis pour la première fois et suivis,
- Accompagnement des parcours d'insertion, avec un objectif de nombre de jeunes résidant en ZUS et entrés en CIVIS,
- Développement d'actions pour favoriser l'accès à l'emploi,
- Expertise et observation active du territoire,
- Ingénierie de projet et animation locale au service de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

[594] Des objectifs de performance sont par ailleurs prévus dans chaque CPO :

- pour l'ensemble des jeunes résidant en ZUS, en ce qui concerne le retour en formation initiale ou le maintien en scolarité, l'accès à une formation financée par la région ou un autre financeur, l'accès à un emploi hors alternance et l'accès à l'alternance,
- pour les jeunes résidant en ZUS et suivis en CIVIS, les sorties en emploi durable, notamment pour les jeunes de niveau V sans diplôme et infra.

[595] C'est au niveau régional que sont conduits les travaux de cadrage des objectifs en particulier sur l'offre de service alors que l'animation du dialogue de gestion qui est assurée au plus près par le directeur de l'unité territoriale de la DIRECCTE

[596] Cet outil de contractualisation est un levier puissant pour l'orientation de l'activité des missions locales. Il est également territorialisé puisque chaque contrat comprend un diagnostic territorial

2.2.2. Des indicateurs de suivi très précis des objectifs et de leurs réalisations permettent un pilotage des ML par l'Etat

[597] Les CPO contractualisées sur une base régionale sont suivies de façon opérationnelle par les directions départementales. Le système d'information Parcours 3 donne aux représentants de l'Etat dans la région et dans les départements accès au suivi des résultats pour chacun des objectifs inscrits dans le CPO.

[598] Un tableau de bord récapitulant des objectifs fixés aux ML le résultat obtenu et l'écart par rapport aux objectifs constitue un outil puissant pour un dialogue de gestion de qualité entre l'Etat et les ML.

[599] L'exemple du tableau de bord de Champagne Ardenne montre la qualité de l'outil qui il faut le souligner dépend de la qualité de saisie des informations par les missions locales.

[600] Le tableau de bord porte sur les objectifs d'activité (9 indicateurs), sur les objectifs de résultats (5 indicateurs), sur les objectifs d'entrées et de sorties du CIVIS (8 indicateurs) enfin, sur les modalités de sorties du CIVIS (3 indicateurs).

Objectifs d'activité au 31 12 2009, avec le montant réalisé et % d'écart

- nombre de jeunes à accueillir en premier accueil ;
- nombre de jeunes suivis ;
- nombre de jeunes en suivi d'insertion (JDI) ;
- offre « accès emploi » ;
- offre « formation » ;
- offre « projet professionnel » ;
- offre « "vie sociale" » ;
- % de jeunes accueillis ayant eu au moins 4 entretiens dans l'année
- nombre de jeunes ayant un suivi dans l'emploi.

Objectifs de résultats, avec le montant réalisé et % d'écart :

- nombre de jeunes retournant en formation, maintenus en scolarité
- nombre de jeunes accédant à une formation CR ;
- nombre de jeune accédant à une autre formation ;
- nombre de jeunes accédant à un emploi ;
- nombre de jeunes accédant à un contrat en alternance.

Objectifs CIVIS, avec le montant réalisé et % d'écart

- nombre d'entrée en CIVIS ;
- nombre de sortie de CIVIS en moins d'un an ;
- nombre de sorties de CIVIS en emploi durable.

Détails des sorties de CIVIS : avec poids dans le total des sorties

- abandon du jeune ;
- déménagements ;
- emploi durable ;
- fin durée du programme ;
- limite d'âge ;
- non renouvellement.

2.2.3. Des résultats contrastés selon les objectifs

[601] La mission a retenu la région champagne Ardennes pour illustrer le suivi des objectifs par l'Etat.

Tableau 28 : Objectif d'activités sur quatre indicateurs

Mission locale/ objectifs	1er accueil en nb de jeunes en nombre et (% de la fourchette basse)	nb de jeunes suivis et (% de la fourchette basse)	Offre « accès à l'emploi (% de la fourchette basse)	% de jeunes ayant eu au moins 4 entretiens dans l'année (objectif 2008)
St Dizier	684 (112%)	1683 (99%)	961 (101%)	34% (27,7%)
Reims	1600 (111%)	4939 (110%)	2811 (112%)	41% (36,3%)
Région	10326 (111%)	32203 (117%)	17863 (115%)	---

Source : Parcours 3 DRTEFP de Champagne- Ardenne

Tableau 29 : Objectifs de résultat sur trois indicateurs

Mission locale/ objectifs	Nb de jeunes accédant à une formation du CR et (% de la fourchette basse)	Nombre de jeunes accédant à un emploi durable et (% de la fourchette basse)	Nombre de jeunes accédant à un contrat en alternance et (% de la fourchette basse)
St Dizier	225 (98%)	448 (75%)	44 (98%)
Reims	850 (85%)	2288 (104%)	169 (70%)
Région	4405 (90%)	9864 (107%)	907 (93%)

Source : Parcours 3 DRTEFP de Champagne- Ardenne

Tableau 30 : Objectifs du CIVIS

Mission locale/ objectifs	Entrées	Sorties dans l'année (% de réalisation de l'objectif)	% de sorties en moins d'un an et en emploi durable
St Dizier	294	68 (39%)	20%
Reims	766	417 (42%)	12%
Région	4223	1228 (50%)	21%

Source : Parcours 3 DRTEFP de Champagne- Ardenne

[602] Il ressort d'une analyse sur le tableau de bord de Champagne Ardennes, que si les indicateurs d'activité enregistrent des chiffres supérieurs à la fourchette basse, les objectifs de résultats sont moins facilement atteints.

[603] Sur les indicateurs de résultats, il faut noter que l'accès à l'emploi est un objectif plus facilement atteignable que celui relatif au contrat d'alternance ou de formation.

[604] Quand aux CIVIS, les objectifs d'entrées sont respectés alors que **ceux de sorties n'atteignent que 50% de l'objectif en général pour la région**. Cette grosse difficulté s'explique peut être par l'insuffisance des moyens d'accompagnement, insuffisance que l'on a repérée tant au niveau du financement de la co traitance qu'à celui du contenu de l'offre. Enfin les modalités de sortie montrent que l'emploi durable n'est le mode que pour 21% des sorties dans la région.

[605] L'Etat s'est doté d'un système de pilotage extrêmement précis qui est un levier majeur pour assurer dans les contrats une pression sur les objectifs. Les écarts obtenus entre les ML peuvent ainsi faire l'objet d'un dialogue de gestion afin de discuter de l'origine des difficultés et de les résoudre.

- [606] Grâce à cet outils, l'Etat s'est donné les moyens de piloter les ML par une logique de financements modulés au regard des résultats obtenus par chaque structure.

3. LA COMPLEXITE INSTITUTIONNELLE, PLUS IMPORTANTE AU NIVEAU NATIONAL QU'AU NIVEAU TERRITORIAL NE FACILITE PAS LE PILOTAGE DES OPERATEURS SUR DES OBJECTIFS TERRITORIALISES

- [607] Les actions qui favorisent l'accès des jeunes à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires sont confrontées à une complexité de pilotage politique et administratif parce qu'elles nécessitent un croisement d'approches. Croisement entre la politique de l'emploi et la politique de la ville, croisement aussi entre la politique de la jeunesse, mais aussi de la promotion de la diversité et les deux autres précitées.

- [608] Le pilotage de ces actions est compliqué au niveau national parce qu'il nécessite la coordination de quatre démarches portées par des acteurs distincts. Au niveau territorial, le pilotage n'opère pas aux mêmes niveaux de déconcentration.

3.1. L'emploi des jeunes des quartiers relève de quatre approches distinctes portées par des ministres, voire des administrations différentes

- [609] Si la politique de la ville et celle de l'emploi des jeunes ont déployé depuis les années 80 leurs actions pour réduire les inégalités territoriales et les inégalités dans l'accès à emploi des jeunes, ce n'est que récemment que de nouvelles orientations ont été prises d'une part pour croiser les approches d'autre part pour prendre en compte la question de la diversité. Cet enrichissement de la démarche laisse en place un cloisonnement institutionnel qui nuit à l'efficacité de l'action.

3.1.1. La politique de la ville et celle de l'emploi des jeunes ont été depuis les années 1980 tenté de réduire des écarts de territoire et dans l'accès à l'emploi

- [610] La politique de la Ville porte les objectifs de réduction des inégalités entre territoires et notamment entre les quartiers prioritaires et les autres zones des villes. Quant à la politique de l'emploi, elle a depuis de longues années tenté de réduire les inégalités d'accès à l'emploi entre les jeunes et les adultes.

3.1.1.1. La politique de la ville mobilise les différentes actions nécessaires à la réduction des inégalités territoriales

- [611] La politique de la ville est née dans les années 1980 à la suite des émeutes dans le quartier des Minguettes dans le département du Rhône. Un historique de la politique de la ville figure en PJ n°1.

- [612] La loi de rénovation urbaine du 1^{er} août 2003, à partir d'un constat sur les inégalités territoriales fixe des objectifs précis assortis d'indicateurs en matière d'emploi et de développement économique.

**Annexe de la loi du 1^{er} août 2003 relative aux objectifs et indicateurs de la politique de la ville
Emploi et développement économique : réduire les disparités territoriales et améliorer l'accès
à l'emploi (extraits)**

1/ Constat :

D'après les données des recensements, le taux de chômage a augmenté plus fortement dans les zones urbaines sensibles que dans l'ensemble de la France urbaine, pour atteindre 25, 4 %, soit 491 601 chômeurs. Cette moyenne recouvre des écarts considérables entre les ZUS, certaines d'entre elles connaissant un taux de chômage supérieur à 40 %. Par ailleurs, le taux de chômage des jeunes dans l'ensemble des ZUS était en 1999 de 40 %, soit 15 points au-dessus de la moyenne nationale. Le faible niveau de qualification des habitants des ZUS constitue un handicap pour l'accès à l'emploi. En 1999, un habitant sur trois de plus de quinze ans déclarait n'avoir aucun diplôme, soit 1, 8 fois plus que la moyenne nationale. Enfin, les données partielles sur la mise en œuvre de la politique de l'emploi en 2000 et 2001 font apparaître globalement un déficit d'accès des publics visés par ces politiques en ZUS par rapport aux mêmes publics résidant dans d'autres territoires.

2/ Les objectifs :

Réduire d'un tiers le nombre de chômeurs dans les ZUS sur une période de cinq ans.

Rapprocher le taux de chômage de l'ensemble de chaque ZUS de celui de l'ensemble de leur agglomération de référence.

Mener des politiques prioritaires de formation professionnelle des habitants des ZUS, en particulier pour les bas niveaux de qualification.

Renforcer les politiques d'insertion par l'emploi des populations à faible qualification et de celles durablement exclues du marché de l'emploi.

3/ Les indicateurs de résultats :

Evolution annuelle du taux de chômage dans l'ensemble des zones urbaines sensibles et dans l'ensemble des agglomérations concernées par la politique de la ville.

Evolution du même taux pour les actifs de faible niveau de formation, et pour les jeunes actifs de moins de vingt-cinq ans dans les ZUS et les agglomérations de référence.

Evolution annuelle du nombre des demandeurs d'emploi de catégorie 1 inscrits à l'institution mentionnée à l'article L. 311-7 du code du travail (ANPE) dans les ZUS et des demandeurs d'emploi étrangers résidant en ZUS.

4/Les indicateurs de mise en œuvre des dispositifs de la politique d'emploi et de développement économique

Taux de couverture des différents dispositifs d'aide à l'emploi dans les ZUS comparé aux agglomérations :

- aides à l'embauche en entreprise ;
- aides aux emplois des entreprises d'insertion ;
- aides aux emplois d'utilité sociale ;
- stages de formation et d'insertion ;
- contrats en alternance.

[613] La loi du 1^{er} août 2003 a créé l'observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS). Les rapports annuel de l'ONZUS et notamment celui de 2009 montrent que ces objectifs peinent à être satisfaits. L'objectif de rapprocher le taux de chômage des ZUS de celui des autres quartiers n'est pas atteint : le taux de chômage est passé dans les ZUS de 17,2% en 2003 à 16,9% en 2008 contre 8,1% à 7,5% dans les autres quartiers.

3.1.1.2. La politique de l'emploi déploie des actions spécifiques pour les jeunes considérés comme un public prioritaire

- [614] C'est aussi à partir des années 80, que la politique de l'emploi des jeunes devient un enjeu national. L'apparition du chômage après le premier choc pétrolier frappe plus fortement les jeunes. En 1981, M.Bertrand SCHWARTZ présente au premier ministre un rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes qui conduira à la création des missions locales. Ce rapport prenait également en compte la problématique particulière des jeunes des « grands ensembles ».
- [615] Depuis cette date, des plans d'actions destinées à l'emploi des jeunes se sont succédé. Le projet de CIP en 1994, les « emplois jeunes » à partir de 1997 et jusqu'en 2002, le CPE en 2006⁷³.
- [616] Avec la crise économique de l'été 2008, la priorité a de nouveau été donnée aux jeunes.
- [617] En 2009, un plan de 1,3 milliard d'euros pour la formation, l'apprentissage et la professionnalisation des jeunes de moins de 26 ans a été engagé avec l'objectif d'aider 500 000 jeunes à s'insérer dans la vie active d'ici à juin 2010.

Objectifs du plan en faveur de l'emploi des jeunes

1. Renforcer l'apprentissage

Objectif : 320 000 apprentis entre le 1er juin 2009 et le 1er juin 2010

Depuis le mois d'août, les statistiques enregistrent une nette progression avec 13 015 entrées contre 7 533 au mois de juillet.

2. Soutenir le développement du contrat de professionnalisation

Objectif : 170 000 contrats de professionnalisation entre le 1er juin 2009 et le 1er juin 2010

Le mois d'août montre une progression significative du contrat de professionnalisation avec 7 338 entrées contre 4 350 entrées au mois de juillet 2009.

3. Favoriser les embauches de jeunes dans le secteur marchand grâce au contrat initiative emploi

Objectif : 50 000 jeunes supplémentaires en contrats initiative emploi au second semestre 2009

Plus de 9 200 contrats initiative emploi (CIE) ont d'ores et déjà été signés pour les jeunes depuis le lancement du programme.

4. Utiliser les contrats aidés du secteur non-marchand pour permettre aux jeunes d'acquérir une première expérience et des compétences transférables dans le secteur privé

Objectif : 30 000 recrutements au second semestre 2009

Le nombre de contrats d'accompagnement vers l'emploi (CAE), conclus dans les seules collectivités et associations entre le 1er juin et le 18 septembre, est de 11 800, soit deux fois plus que l'an passé à la même période.

5. Soutenir l'embauche de stagiaires en contrat à durée indéterminée

Objectif : 50 000 recrutements en CDI de jeunes en stage entre le 24 avril et septembre 2009

La prime de 3 000 euros fait l'objet d'une prolongation jusqu'au 30 juin 2010. Elle concerne les stages débutés avant le 30 septembre 2009. Un décret est en cours de publication.

6. Développer les écoles de la deuxième chance

Objectif : 7 200 jeunes supplémentaires dans les écoles de la deuxième chance en 2009 et 2010

Aujourd'hui, on compte 4 737 places dans les écoles de la deuxième chance (E2C). Au 1er septembre 2009, 22 régions ont décliné un plan de déploiement d'E2C.

Source : Mesures annoncées par le président de la République en avril 2009

⁷³ la loi sur l'égalité des chances du 31 mars 2006 a prévu outre le CPE, des mesures portant sur la réforme des zones d'éducation prioritaires, la création de 250 collèges ambition - réussite, le triplement du nombre des bourses au mérite, l'apprentissage junior, la création de 15 nouvelles zones franches urbaines opérationnelles dès 2007, le service civil volontaire ou encore le contrat de responsabilité parentale.

[618] Ce plan ne contient aucune priorité spécifique aux jeunes des quartiers, sachant que les mesures visant les jeunes du Plans Espoir Banlieues sont toujours en vigueur.

[619] Ce plan est complété dans le cadre du plan de relance par un renforcement des actions relative à l’alternance (apprentissage, contrat de professionnalisation et contrat initiative emploi) et un abondement exceptionnel du financement des missions locales.

3.1.1.3. Une politique globale pour la jeunesse s’est récemment formalisée

[620] La nomination d’un haut commissaire chargé de la jeunesse a permis le déploiement d’actions spécifiques. A partir du livre vert pour la jeunesse comprenant 57 propositions d’actions, un certain nombre de mesures se sont développées en appui de la politique de l’emploi, notamment au travers du plan « Agir pour la jeunesse » de septembre 2009 qui crée un RSA jeunes ouvert sous une condition d’avoir travaillé deux ans dans les trois dernières années, propose la création d’un service d’orientation, et des mesures spécifiques pour les jeunes décrocheurs (renforcement du CIVIS). Ces deux dernières mesures concernent directement les jeunes des ZUS.

3.1.2. Aux domaines traditionnels de l’emploi, de la ville, des jeunes, s’est ajoutée une nouvelle dimension, celle de l’égalité des chances et de la diversité

[621] Après la crise des banlieues de 2005 de nouvelles mesures ont été engagées notamment par la loi du 31 mars 2006 sur l’égalité des chances), puis en 2008 la mise en œuvre du plan « espoir Banlieues » et la nomination du Commissaire à l’égalité des chances.

3.1.2.1. La loi du 31 mars 2006 met en valeur l’approche par l’égalité des chances et la promotion de la diversité

[622] Cette loi relance l’alternance, renforce les pouvoirs de la HALDE, et crée l’agence de la cohésion sociale et de l’égalité des chances (ACSE) qui se substitue au Fonds d’action et de soutien pour l’intégration et la lutte contre les discriminations FASILD.

[623] L’ACSE gère désormais l’essentiel des crédits spécifiques consacrés par l’Etat à la politique de la ville et à la politique d’intégration et de lutte contre les discriminations. Elle regroupe ainsi les moyens gérés antérieurement par le Fasild (Fonds d’action et de soutien pour l’intégration et la lutte contre les discriminations et les crédits d’intervention de la Div (Délégation interministérielle à la ville) en faveur des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

[624] Elle dispose d’un budget d’intervention de 500 millions d’euros pour 2009. Ces crédits portés par les programmes 147⁷⁴ laisse une place réduite à l’emploi qui représente environ 30 M€ en 2008 comme en 2009.

3.1.2.2. Le plan Espoir banlieue assure un croisement entre les politiques de la ville, de l’emploi et de la jeunesse

[625] Le plan « Espoirs Banlieues » (PEB) de 2008⁷⁵ a l’ambition de provoquer une *"révolution des mentalités"*. L’emploi des jeunes des quartiers en constitue la mesure la plus forte.

⁷⁴Programme de la mission Politique de la ville

⁷⁵ Le plan a été arrêté par le CIV de juin 2008.

Le plan espoirs banlieues

1/ Le contrat d'autonomie

L'objectif est d'accompagner 100 000 jeunes vers l'emploi dans les trois prochaines années, notamment par la signature d'un contrat d'autonomie avec des entreprises spécialisées dans l'insertion professionnelle et l'aide à la création d'entreprise.

2/ La lutte contre le décrochage scolaire

Le développement des écoles de la deuxième chance et la mise en place d'internats d'excellence seront les priorités.

3/ Le soutien aux associations

Afin de faciliter le **travail quotidien des associations de terrain**, une pluri-annualisation de leur financement est prévue afin de leur permettre d'établir des projets à long terme. Elles seront ensuite évaluées sur leurs résultats.

4/En matière de **sécurité** et de **transports**,

4 000 policiers supplémentaires, en trois ans, seront mobilisés dans les banlieues, et 500 millions d'euros consacrés au désenclavement des quartiers.

5/Le **délégués du préfet**

Enfin, **un représentant de l'Etat** sera, dans chaque quartier (350 au total), d'ici le 1er septembre, doté d'une véritable autorité pour mettre en œuvre la politique nationale et coordonner les services

- [626] Le contrat d'autonomie constitue une mesure spécifique pour le développement de l'emploi des jeunes des quartiers. Il est emblématique du croisement des enjeux des politiques de l'emploi, de la ville et de la jeunesse. Il concrétise une approche prioritaire et coordonnée pour l'emploi des jeunes dans les quartiers.

3.1.2.3. L'approche par la lutte contre la discrimination est venue compléter les leviers de l'action pour les quartiers

- [627] Depuis la création de la haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) en 2004, l'approche par les questions de diversité, d'égalité des chances a pris une dimension importante.

- [628] Levier d'une action juridique mais aussi de veille, la HALDE définit des plans d'actions qui allient veille sectorielle ((les entreprises de service à la personne, les collectivités territoriales) et thématique (le logement).

- [629] Après la création en juin 2005 du poste ministre délégué à la Promotion de l'égalité des chances auprès du Premier ministre, c'est un commissaire à la diversité et à l'égalité des chances qui est nommé en décembre 2008 M. Yazid SABEG.

- [630] Les actions relatives à l'égalité des chances portent sur l'ouverture sociale des classes préparatoires : plus de 30% d'élèves boursiers ont été admis en 1ère année de classe préparatoire aux Grandes Ecoles à la rentrée 2009-2010 ; le CV anonyme : l'expérimentation nationale du CV anonyme a été lancée le 3 novembre dernier et un bilan sera tiré dans 6 mois ;le label diversité : créé en décembre 2008 pour valoriser et inciter aux meilleures pratiques de gestion des ressources humaines dans ce domaine, 150 entreprises l'ont déjà obtenu ou sont entrées dans la démarche de labellisation en 2009 ; enfin, l'accès à la fonction publique : 20 classes préparatoires dépendant des écoles de la fonction publique sont maintenant ouvertes dont une à l'ENA depuis la rentrée 2009.

3.1.3. Une coordination difficile à mettre en œuvre

- [631] Si elle est complexe par la nécessité d'associer différentes approches, la politique de l'emploi des jeunes des quartiers met en œuvre pas moins de quatre comités interministériels ou conseils différents. Les comités interministériels de la ville, le conseil de l'emploi, de la jeunesse et de l'égalité des chances.

3.1.3.1. Le comité interministériel pour les villes

- [632] Les organes de pilotage et l'administration de la politique de la ville comprennent le conseil national des villes⁷⁶ (CNV), instance de consultation et d'orientation et le Comité interministériel pour les villes⁷⁷ (CIV) qui prend les décisions relatives à la politique de la ville.
- [633] Ce comité assure le suivi de la politique de la ville et fixe les priorités d'actions aux différents ministres concernés par la politique de la ville.
- [634] Depuis 2009⁷⁸, la délégation interministérielle à la ville a été transformée en Secrétariat général du comité interministériel de la ville. C'est l'administration de la politique de la ville

3.1.3.2. Le comité interministériel de la jeunesse

- [635] Créée en 1982, dans la foulée du rapport de Bertrand SCHWARTZ, ce comité n'est réuni en 2009 pour la première fois après de longues années de mise en sommeil. La réunion du 30 janvier 2009 a défini les contours d'une politique pour la jeunesse dont l'animation revient au haut commissaire chargé de la jeunesse.
- [636] Cette politique s'appuie sur sept piliers : L'orientation ; la formation ; l'emploi ; le logement ; la santé ; la citoyenneté ; la mobilité internationale.

3.1.3.3. Le comité interministériel de l'égalité des chances

- [637] Il a pris la succession du comité interministériel pour l'intégration⁷⁹. Ce comité a été créé dans la foulée du vote de la loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances. Après la nomination du commissaire chargé de la diversité et de l'égalité des chances, il a été réuni en novembre 2009 pour établir un programme de travail.

3.1.4. Des financements de l'Etat partagés entre plusieurs programmes de la loi de finances

- [638] Le financement de l'orientation et de l'insertion professionnelle des jeunes, relève de plus de 22 programmes rattachés à 12 missions. Les crédits sont consolidés dans un document de politique transversale (DPT) qui représente en 2010 une mobilisation de 3,75 milliards d'euros.
- [639] Dans cet ensemble, les actions plus ciblées sur l'accès à l'emploi des jeunes relèvent de sept programmes dont deux principaux **le programme 102 « Accès et retour à l'emploi »** et **Le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi »**. Le tableau ci-dessous récapitule les crédits relevant de l'insertion professionnelle entre 2008 et 2010.

⁷⁶ Le CNV a été créé par le décret du 28 octobre 1988.

⁷⁷ Ce comité a été créé en 1984, dans la lignée des orientations du IX^e Plan (1984-1989), notamment celle du programme prioritaire d'exécution intitulé « Mieux vivre dans la ville ». Il est présidé par le Premier ministre ou, par délégation, par le ministre chargé de la ville.

⁷⁸ Décret n°2009-539 du 14 mai 2009 réorganise les administrations et le pilotage de la politique de la ville dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP).

⁷⁹ Créée par le décret n°89-881 du 6 décembre 1989, puis modifiée en 2003 par le décret du 31 janvier 2003.

Tableau 31 : Crédits relatifs au développement de l'emploi des jeunes

Programmes En CP en M€	2008 exécution	2009 LFI	2010 PLF
Programme 102 Accès et retour à l'emploi			
02. Amélioration des dispositifs en faveur des personnes les plus éloignées du marché du travail	781	546	517
Programme 103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi			
02. Amélioration de l'insertion par l'emploi par l'adaptation des qualifications et reconnaissance des compétences	1292	1219	1105
Programme 155 Évaluation des politiques de l'emploi et du travail			
Programme 147 Politique de la ville			
02.revitalisation économique et emploi	27	29	29
Programme 163 Jeunesse et vis associative			
02 promotion des actions et expérimentations	5	5	50
Programme 316 Plan de relance	-	-	684
Total des financements sur l'emploi	2105	1799	2385
Total du DPT	3435	3150	3751
Poids des actions « emploi »	62%	58%	63%

Source : DPT « orientation et insertion professionnelle des jeunes 2010 »

[640] Ce tableau montre au regard de l'ensemble des crédits mobilisés notamment sur la formation initiale, les actions ciblées sur l'accès à l'emploi (insertion sociale et professionnelle) occupent une part importante, soit près de 2M€ en 2010 sur un total de plus de 3 milliards mobilisés sur l'ensemble de la politique d'orientation et d'insertion. Dans cet ensemble les actions relatives à l'accès à l'emploi proprement dit occupent une part moindre que celle destinées au renforcement des qualifications. Le rapport entre les deux types d'action de 60 /40 au profit des qualifications. Ce constat peut être renforcé si l'on pouvait adjoindre à ces crédits d'Etat les crédits de formation destinée aux jeunes pris en charge par les Conseils régionaux.

3.1.5. Des priorités pour l'emploi des jeunes des quartiers qui ne sont pas portées de façon claire au niveau national

[641] Que ce soit au niveau de la loi de finances, notamment des PAP (projet annuel de performance) qui déclinent les objectifs des actions conduites dans le cadre de la politique de l'emploi, ou encore au niveau des plans d'actions engagés récemment, l'objectif de la réduction du taux de chômage des jeunes entre les ZUS et les autres quartiers n'est pas affiché clairement et de façon constante.

[642] La priorité nationale est donnée à un public les jeunes, plutôt qu'à des territoires.

[643] La loi de rénovation urbaine qui donnait cet objectif de réduction des écarts entre les quartiers et définissait des indicateurs de suivi n'a pas été traduite par des actions permanentes dans la politique de l'emploi. La question de l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers n'est pas un sous-objectif qui pourrait décliner l'objectif général de la réduction du taux de chômage dans les quartiers.

[644] La seule action qui traduit cet objectif de réduire les écarts sur les territoires et pour un public donné celui des jeunes est celle du Plan Espoir Banlieue (PEB) avec notamment le contrat d'autonomie qui constitue une mesure centrée sur l'accès à l'emploi et réservée aux jeunes des quartiers. Cette mesure est de portée expérimentale, alors qu'elle devrait constituer un levier d'action permanent. Voir sur ce point l'annexe n°3 sur l'offre de service.

[645] En l'absence de priorité clairement affichée pour l'emploi dans les quartiers au niveau national, les opérateurs de l'Etat ne sont pas mobilisés de façon puissante pour coordonner leurs actions.

3.2. *Au niveau territorial, le pilotage de la politique de la ville et celui de celle de l'emploi n'opèrent pas au même niveau*

[646] La complexité institutionnelle constatée au niveau national se réduit au niveau territorial par la fonction que joue le préfet, celle de représenter le gouvernement et de coordonner la mise en œuvre des politiques sur le terrain.

[647] Cependant, le mode d'organisation territoriale de la politique de la ville et de celle de l'emploi diffère même si dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, la régionalisation a progressé tant pour la politique de la ville que pour celle de l'emploi.

3.2.1. Les actions de la politique de l'emploi sont pilotées au niveau régional avec une administration dédiée et deux opérateurs historiques

[648] Le préfet de région assure le pilotage sur le plan stratégique, le préfet de département le pilotage opérationnel. **La loi 2004-809 du 13 août 2004 (article 131)** a défini les compétences du préfet de région, en matière notamment de développement économique et d'emploi, ainsi que celles des préfets de département, qui prennent dans ces domaines de décisions conformes aux orientations fixées par le préfet de région et lui en rendent compte

[649] L'administration du travail et de l'emploi a été réorganisée dans le cadre de la RGPP. Les DIRECCTE assurent au niveau régional la coordination stratégique de la politique de l'emploi. Au niveau départemental, les unités territoriales assurent la mise en œuvre opérationnelle de la politique de l'emploi et dispose notamment de postes de chargé de mission pour l'animation territoriale (CMAT).

3.2.2. Pour la politique de la ville, le département reste le niveau majeur du pilotage

[650] Si niveau régional, les échelons régionaux de l'ACSE sont intégrés dans la Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS), c'est au niveau départemental, que se situent les moyens d'action de la politique de la ville. Ces moyens ont été renforcés par la création de nouveaux postes de préfet délégué à l'égalité des chances et par la mise en place des délégués du préfet

[651] Les actions des politiques de la Ville et de l'Egalité des chances sont pilotées par le préfet de département sans administration dédiée. Dans les départements où les quartiers prioritaires sont nombreux, un sous préfet « ville » coordonne l'action des services pour cette politique, dans les autres c'est le secrétaire général qui est chargé de cette fonction, en complément de ses attributions propres (ce qui paraît difficile eu égard à la charge de travail des secrétaires généraux de préfecture).

[652] Les moyens humains ont été renforcés. En 2005⁸⁰, l'emploi de Préfet délégué à l'égalité des chances (PDEC) est créé pour assurer la mobilisation et la coordination des actions concourant à la cohésion sociale (égalité des chances, diversité et lutte contre les discriminations). En 2009, l'emploi de délégué du préfet dans les quartiers est créé. En 2010 Huit PDEC et 350 délégués du préfet dans les quartiers étaient en fonction sur le territoire.

3.2.2.1. Les délégués du préfet n'apportent pas clairement une valeur ajoutée pour l'action en faveur de l'emploi des jeunes

[653] Concernant les délégués du préfet, la mission a rencontré la plupart de ceux qui sont en fonction pour les quartiers retenus soit huit dans quatre régions différentes. Elle a constaté d'une part, que les profils d'expérience des délégués était très diversifiés, et surtout que leur positionnement au sein des nombreux acteurs de la politique de la ville prenait des formes assez différentes selon les départements.

[654] La circulaire du Premier ministre du 30 juillet 2008 donne un contenu extensif à cette fonction, qui l'apparente à un chef de projet CUCS de l'Etat.

[655] Une fiche de poste de délégué précise ainsi le contenu du poste :

« Ses missions consistent, en lien avec le sous préfet d'arrondissement :

- à s'assurer de la cohérence et complémentarité des actions menée par les opérateurs ANRU et ACSE,
- connaître parfaitement son secteur,
- participer à la mise en œuvre partenariale d'un système de veille sociale sur le quartier,
- donner un avis sur les dossiers du CUCS,
- évaluer l'impact des actions financées en lien avec d'autres services de l'Etat ou de la Ville concernée,
- contribuer à l'évaluation du CUCS en vue de son renouvellement »

[656] Dans un des départements visités, les fonctions à exercer par le délégué s'étendaient au suivi physico- financier des actions de la politique de la ville (conformément à la fiche de poste type annexée à la circulaire).

[657] Des entretiens avec ces délégués, il ressort qu'ils ne prennent pas des responsabilités aussi importantes que celles décrites dans la fiche de poste. En raison, de leur récente installation sans doute puisque la plupart avant pris leur fonction depuis environ six mois. Ils sont tout à fait conscients d'assurer une veille sociale ainsi qu'une représentation de l'Etat dans les quartiers. Mais, ils ont semblé peu à même d'exercer sans difficulté le rôle d'évaluation des actions de la politique de la ville. Leur rôle, est aujourd'hui centré sur la veille sociale, ce qui est un rôle relativement réduit au regard des ambitions affichées lors de la création de cette nouvelle fonction.

[658] Deux préfets délégués à l'égalité des chances rencontrés ont confirmé pour l'un, que le nombre de postes de délégués du préfet étaient trop important, pour l'autre, qu'il pourrait faire aussi bien son travail sans les délégués comme c'était le cas précédemment lorsque ces fonctions étaient assurées à temps partiel par les délégués de l'Etat.

[659] Il n'apparaît ainsi pas clairement à la mission la valeur ajoutée pour le développement des actions en faveur de l'emploi des jeunes, des 350 délégués qui remplacent les 250 délégués de l'Etat qui exerçaient cette fonction à temps très partiel.

⁸⁰ Le décret du 22 décembre 2005 dispose : « Dans les départements dont la liste est fixée par décret, un préfet délégué pour l'égalité des chances est nommé auprès du préfet de département. Le préfet délégué pour l'égalité des chances assiste le préfet de département pour toutes les missions concourant à la coordination et à la mise en œuvre de la politique du Gouvernement en matière de cohésion sociale, d'égalité des chances et de lutte contre les discriminations. A ce titre, il participe à la mise en œuvre des actions visant à l'intégration des populations immigrées résidant en France. »

[660] Les postes de « chargé de mission pour l'animation territoriale » (CMAT) qui prennent la succession des coordonateurs « emploi – formation », assure la présence et les orientations de l'Etat dans toutes les instances et organes locaux en charge du développement économique. A ce titre ils apportent une bonne connaissance du terrain et peuvent juger de la pertinence d'actions engagée pour l'emploi. Toutefois plusieurs directeurs régionaux et départementaux du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ont alerté la mission sur l'impact de la réduction du nombre de ces animateurs sur l'efficacité de l'action de l'Etat dans les territoires.

[661] La mission confirme que la priorité donnée à un objectif territorial (les ZUS) pour un publics prioritaire « les jeunes » nécessite de maintenir un nombre suffisant de chargés de mission territoriaux pour assurer la conduite de cette politique au niveau infra départemental.

3.2.2.2. Les préfets délégués à l'égalité des chances apportent une valeur ajoutée à la mise en œuvre de la politique de la ville, voire le cas échéant aussi de la politique de l'emploi

[662] La mission a pu rencontrer dans deux régions deux préfets à l'égalité des chances. Elle a pu constater que cette fonction permettait de mieux animer la politique de la ville, bien plus que dans les départements où les actions de la politique de la ville s'ajoutaient aux tâches du secrétaire général. Dans le département de la Seine Saint Denis, le PDEC assure la coordination de la politique de l'emploi (à l'exception du volet mutations économiques) dans le département ainsi que la politique de cohésion sociale. Cette pratique mérite d'être encouragée car elle permet d'assurer l'articulation entre les actions « emploi » de la politique de la ville et les actions de droit communs qui doivent être mobilisées dans les quartiers.

Annexe 3 : L'offre de service d'accès à l'emploi au bénéfice des jeunes des quartiers prioritaires

[663] En matière d'accès à l'emploi, l'offre de service destinée aux jeunes des quartiers sensibles est fournie avant tout par les opérateurs de droit commun du service public de l'emploi, Pôle Emploi et les missions locales. Mis en place dans le cadre du Plan espoir banlieue, le contrat d'autonomie apporte depuis 2008 une réponse expérimentale dédiée à ce public. Par ailleurs, de nombreux autres dispositifs concourent à faciliter l'insertion professionnelle des jeunes.

1. POLE EMPLOI DEPLOIE UNE OFFRE DE SERVICES STANDARDISEE ET ORIENTE VERS DES DISPOSITIFS INITIES PAR L'ETAT ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

1.1. *L'offre de services comprend des prestations adaptées aux jeunes en difficulté, mais n'est pas orientée par une priorité spécifique vers les jeunes des ZUS*

1.1.1. Pôle Emploi est doté de très larges missions

[664] Opérateur central créé par la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi et installé le 19 décembre 2008, Pôle Emploi est doté de missions très larges définies à l'art. L. 5312-1 du code du travail.

[665] Outre l'inscription sur la liste des demandeurs d'emplois et le versement d'allocations d'assurance ou de solidarité aux demandeurs d'emplois éligibles, Pôle Emploi est chargé :

- d'une mission de placement (prospection du marché du travail, collecte des offres d'emploi, aide et conseil aux entreprises dans leur recrutement, mise en relation entre offres et demandes d'emploi et participation à la lutte contre les discriminations à l'embauche) - formalisée par la loi du 13 février 2008 relative à la réforme du service public de l'emploi⁸¹ ;
- d'une mission d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement des personnes (prescription d'actions visant à développer les compétences professionnelles, à améliorer l'employabilité et à favoriser le reclassement et la promotion professionnelle, à faciliter la mobilité géographique et professionnelle et à participer aux parcours d'insertion sociale et professionnelle).

[666] Le code du travail dispose que Pôle Emploi doit agir en collaboration avec les réseaux spécialisés d'accueil et d'accompagnement, dont celui des missions locales et des PAIO.

⁸¹ L'art. L. 311-7 de l'ancien code du travail disposait que l'ANPE avait pour mission d'intervenir sur le marché du travail « en assistant les personnes à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel » et « en assistant les employeurs ».

[667] La convention tripartite pluriannuelle Etat-UNEDIC-Pôle Emploi 2009-2011, conclue le 2 avril 2009, a défini les orientations de l'offre de service :

- pour 2009, l'établissement d'une relation personnalisée avec les demandeurs d'emploi, par la mise en place d'un conseiller personnel pour chaque demandeur d'emploi et l'adaptation de la fréquence des contacts selon la difficulté de retour à l'emploi, mesurée lors du premier entretien dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE),
- à l'horizon 2011, la mise en place d'une nouvelle offre de service aux demandeurs d'emploi, qui sera améliorée en priorité pour les publics rencontrant des difficultés particulières.

1.1.2. L'offre de service est conçue dans une logique de personnalisation

[668] La convention tripartite 2009-2011 prévoit que « plutôt qu'une approche administrative de catégorisation des DE, c'est l'option de la personnalisation des services qui sera privilégiée par Pôle Emploi », au moyen d'une adaptation des services et de la mise en place « si nécessaire de plans d'action ciblés ».

[669] Construite en fonction de la distance à l'emploi du demandeur d'emploi, évaluée lors du premier entretien, l'offre de service est structurée en trois types de parcours :

- « appui », pour les plus proches de l'emploi, avec un accès à des prestations internes ou sous-traitées,
- « accompagnement », pour les plus éloignés de l'emploi, avec un accès à des prestations plus lourdes ; c'est surtout ce type de parcours **qui est destiné aux jeunes demandeurs d'emploi résidant en ZUS**,
- un parcours spécifique pour les créateurs ou repreneurs d'entreprise.

1.1.3. Parmi les prestations mobilisables, certaines sont adaptées aux jeunes des ZUS

[670] A l'instar des autres demandeurs d'emploi inscrits, les jeunes des ZUS peuvent bénéficier de la palette des prestations de Pôle Emploi, qu'elles soient prestées en régie ou sous-traitées, notamment les prestations d'aide à la recherche d'emploi, les aides à la mobilité et les actions de formation conventionnées.

Tableau 32 : Accès des jeunes demandeurs d'emploi résidant en ZUS aux prestations de Pôle Emploi et aux sorties vers l'emploi en 2009

Poids des jeunes résidant en ZUS dans :	DEFM - 26 ans	Prestations Pôle Emploi - 26 ans (*)						Sorties vers l'emploi (- 26 ans)		
		Ateliers	STR	Evaluations	MVE	Cible emploi	BCA	Reprise d'emploi	Entrée en CIE	Entrée en CAE
France métropolitaine	10%	7%	7%	9%	16%	9%	7%	6%	7%	10%
Champagne-Ardenne	14%	13%	11%	13%	21%	11%	11%	9%	11%	9%
Marne	19%	15%	15%	17%	32%	18%	13%	11%	14%	15%
Sites PE Reims	18%	15%	13%	15%	30%	17%	10%	8%	7%	14%
Haute-Marne	9%	8%	1%	5%	0%	4%	3%	4%	0%	0%
Site PE Saint-Dizier	19%	15%	6%	14%	0%	13%	13%	11%	0%	0%
Ile-de-France	18%	13%	8%	22%	22%	15%	13%	12%	17%	21%
Seine-et-Marne	10%	9%	6%	14%				6%	17%	10%
Site PE Montereau	16%	7%	4%	9%				6%	0%	
Seine-Saint-Denis	25%	30%	16%	20%				18%	6%	21%
Site PE Aulnay	35%	38%	15%	100%				29%	0%	75%
Languedoc-Roussillon	8%	7%	5%	9%	15%	6%	3%	5%	7%	6%
Gard	11%	9%	6%	11%	50%	8%	6%	5%	10%	5%
Sites PE Nîmes	13%	9%	11%	13%	50%	10%	4%	6%	13%	3%
Hérault	8%	8%	5%	11%	17%	5%	2%	6%	7%	6%
Sites PE Montpellier	14%	ND	ND	19%	18%	6%	2%	9%	8%	11%
Rhône-Alpes	9%	6%	7%	10%	8%	8%	5%	4%	7%	12%
Drôme	7%	6%	2%	10%	0%	10%	4%	5%	16%	5%
Site PE Valence Est	21%	24%	0%	15%	0%	13%	0%	10%	67%	0%
Rhône	19%	19%	13%	22%	14%	12%	9%	13%	21%	21%
Site PE Vénissieux	41%	42%	20%	34%		37%	20%	31%		40%

Source : données Pôle Emploi (à partir de SIAD), calculs mission IGAS.
 (*) Prestations : STR : stratégie de recherche d'emploi. MVE : mobilisation vers l'emploi. BCA : bilan de compétences approfondi. Note de lecture : les ZUS prises en compte sont celles des communes d'au moins 10 000 habitants. Les parts des jeunes résidant en ZUS au sein des demandeurs d'emploi de moins de 26 ans, dans les prestations offertes aux jeunes et dans les sorties vers l'emploi des jeunes sont par conséquent sous-estimées. En revanche, on peut comparer ces différents taux à champ constant (territoire par territoire) en termes d'écarts par rapport au poids des jeunes résidant en ZUS dans la DEFM de moins de 26 ans.

[671] Les résidents de ZUS sont globalement sous-représentés dans les prestations délivrées par Pôle Emploi aux jeunes de moins de 26 ans, à l'exception de « mobilisation vers l'emploi » (très peu prescrit en valeur absolue : 200 entrées sur 96857 jeunes demandeurs d'emploi résidant en ZUS). Cette sous-représentation disparaît pour les entrées en CAE et les évaluations.

[672] Compte tenu des difficultés rencontrées par les jeunes (manque voire absence de qualification, expérience faible voire inexistante, démotivation), les prestations les plus intéressantes pour eux portent sur le repérage des habiletés professionnelles du jeune et sur l'accompagnement renforcé.

- [673] Les plates-formes de vocation facilitent la construction du projet professionnel et le positionnement sur des emplois. Afin d'aider à définir le projet de retour à l'emploi, l'ANPE puis Pôle Emploi ont développé des plates-formes de vocation pour tester les habiletés des demandeurs d'emploi en reconstituant des situations de travail. Inspirée de la méthode de recrutement par simulation, mais utilisée sans référence à une offre d'emploi préexistante, cette prestation était destinée à l'origine aux jeunes peu ou pas qualifiés ; elle est tout à fait adaptée à la situation des jeunes demandeurs d'emploi résidant en ZUS car elle permet de valoriser leurs aptitudes et leur motivation, indépendamment de la faiblesse de leur formation scolaire et de leur expérience professionnelle. En 2008, sur les 160 000 candidats évalués sur une PFV, 39% étaient des jeunes de moins de 25 ans dont la moitié sans diplôme⁸².

1.1.4. D'autres prestations ont été spécifiquement conçues pour les jeunes des ZUS

- [674] Une plate-forme nationale d'intermédiation, l'agence 3D (Diplôme, Diversité, Dynamisme), qui fonctionne depuis janvier 2006 à l'ANPE puis à Pôle Emploi. Elle recueille les curriculum vitae de candidats volontaires (jeunes diplômés, niveau bac + 3 minimum, résidant en ZUS) et soutient leur candidature, de moins de 30 ans et issus des ZUS, en les mettant en relation avec des entreprises grands comptes ou signataires de la charte de la diversité en entreprise. Située à Paris, de compétence nationale et travaillant en lien avec les sites Pôle Emploi, elle se compose d'une animatrice et de 4 conseillers dédiés. D'après le dernier bilan disponible (30 juin 2008), cette agence avait recueilli 3 368 curriculum vitae, dont 80% par l'ANPE, obtenu 2 234 entretiens entre jeunes et employeurs et réalisé 811 placements dont 72% sur des emplois durables. Cette démarche utile est cependant limitée dans son ampleur et son mode opératoire. En effet, la collecte et l'exploitation des candidatures s'appuie sur un outil de gestion de base de données (CV-thèque) qui n'est reliée ni aux deux applications de Pôle Emploi dédiées au suivi des demandeurs d'emploi (GIDE) et à la gestion des offres d'emploi (SAGE), ni au portail internet de Pôle Emploi. L'agence 3D travaille par conséquent uniquement à partir des curriculum vitae qu'elle reçoit⁸³ et ne peut pas croiser les informations qu'elle en retire avec les offres d'emploi déposées à Pôle Emploi,
- [675] Par ailleurs, l'ANPE puis Pôle Emploi décline la prestation d'évaluation en milieu de travail (EMT) pour les jeunes demandeurs d'emploi de moins de 30 ans résidant dans une ZUS et connaissant des difficultés pour entrer sur le marché du travail. Le jeune est placé, dans une entreprise du secteur public ou privé, en situation réelle de travail, pendant une période de 120 heures et 84 jours calendaires au maximum. Un tuteur est alors chargé de l'accueillir et de l'évaluer.

⁸² Les jeunes demandeurs d'emploi sans diplôme, une insertion professionnelle de plus en plus difficile, Pôle Emploi, Repères et Analyses Etudes n°2, avril 2009.

⁸³ L'absence de fonctionnalité dans GIDE a pour conséquence qu'un conseiller emploi situé dans l'un des sites de Pôle Emploi ne peut pas transmettre lui-même à l'agence 3D d'informations sur le jeune, dont l'orientation vers l'agence 3D ne fait pas l'objet d'un enregistrement exploitable.

[676] Enfin, il convient de signaler une action particulière : le plan d'action « Motivés par l'emploi » développé dans le Rhône par Pôle Emploi, avec l'appui des missions locales, à la demande expresse du préfet. S'inspirant du suivi systématique des jeunes demandeurs d'emploi résidant en ZUS entre 2006 et 2007, le préfet a demandé à ces deux opérateurs de traiter de manière individualisée la situation d'une cohorte de 1 400 jeunes, dont 548 jeunes diplômés (niveau V minimum) issus de ZUS, 116 jeunes ruraux, 236 jeunes motivés (suivis en agence locale pour l'emploi) et 500 jeunes motivés (suivis en mission locale), en sollicitant des entreprises. Cette opération d'intermédiation, qui s'est déroulée d'août 2007 à la fin 2008, a donné lieu à la création d'une cellule dédiée à l'ANPE, puis d'une plate-forme commune entre l'ANPE et les missions locales du département. Elle a mobilisé chez Pôle Emploi un conseiller par site, soit 22 agents dans le Rhône. L'opération Motivés par l'emploi a permis (au 25 septembre 2009) de placer 991 jeunes dont 380 en emploi durable, ce qui démontre que le SPE peut se mobiliser fortement, en utilisant ses moyens, autour de l'enjeu de l'accès à l'emploi des jeunes des ZUS, sous le pilotage du représentant de l'Etat. Cette opération, déclinée à la demande du préfet de région dans la Drôme et dans la Loire, a été arrêtée en 2009 compte tenu du lancement du contrat d'autonomie.

1.1.5. L'offre de service prend en compte la lutte contre les discriminations et à la promotion de la diversité

[677] L'ANPE, puis Pôle Emploi participent aux démarches axées sur la lutte contre les discriminations à l'embauche et à la promotion de la diversité.

[678] La sensibilisation des conseillers à l'emploi aux enjeux de discrimination à l'embauche⁸⁴, notamment lors du recueil des offres d'emploi, du rapprochement entre offres et demandes et de l'assistance aux recruteurs, a été largement réalisée à l'intérieur du réseau. Dans plusieurs des sites visités, cette sensibilisation est effectuée régulièrement.

[679] La convention tripartite 2009-2011 réaffirme l'engagement de l'opérateur central du SPE dans ce registre d'action. Toutefois, celui-ci constitue une réponse très partielle et diffuse qui est tournée vers l'amélioration des processus internes (formation et sensibilisation aux pratiques d'intermédiation, suivi de l'activité des unités opérationnelles...) davantage que vers une animation proactive du réseau sur la base d'objectifs précis.

1.1.6. La culture professionnelle et les règles de Pôle Emploi s'adaptent mal au suivi des parcours des jeunes en difficulté

[680] Lors de ses déplacements, la mission a recueilli des observations convergentes de la part des différents échelons de Pôle Emploi quant à la difficulté de celui-ci – comme de l'ANPE auparavant – à assurer lui-même un accompagnement de qualité des jeunes en difficulté, pour des raisons tenant :

- à l'importance de figurer sur la liste des demandeurs d'emploi pour bénéficier des services de Pôle Emploi, ce qui suppose à la fois l'inscription, l'actualisation régulière de sa situation et la réponse aux convocations sous peine de radiation ; cette discipline est souvent refusée par les jeunes en difficulté ; de plus, les jeunes demandeurs d'emploi étant moins souvent indemnisés (44% seulement en mars 2008, toutes catégories confondues), l'incitation financière est relative,
- à l'orientation de l'activité de Pôle Emploi vers l'emploi, ce qui est fréquemment en décalage avec les difficultés multiples des jeunes,

⁸⁴ A la suite du programme EQUAL ESPERE développé à partir de 2002 sous l'égide du FASILD, puis de la HALDE dans le cadre de son action auprès des intermédiaires de l'emploi.

- aux processus de travail de Pôle Emploi, notamment le temps imparti aux entretiens de suivi mensuel personnalisé, qui ne permet pas d’aborder des problématiques complexes d’insertion sociale et professionnelle,
- sur le plan conjoncturel, à l’augmentation rapide du nombre de demandeurs d’emploi (+18% entre décembre 2008 et décembre 2009) qui a accru les portefeuilles moyens par conseiller⁸⁵, ainsi qu’aux difficultés liées à la fusion.

[681] Les facteurs structurels expliquent l’intérêt du recours aux missions locales, dont la mission spécifique est de conduire jusqu’à l’emploi les jeunes les plus en difficulté et qui déploient à cette fin une prise en charge globale.

1.1.7. L’implantation territoriale du réseau : un enjeu de service dont l’importance doit être relativisée

[682] La convention tripartite 2009-2011 prévoit que l’évolution du réseau ne doit pas conduire à la réduction du nombre d’implantations dans les ZUS. Selon les données fournies par Pôle Emploi – insuffisantes pour permettre le suivi de cet engagement⁸⁶ –, 128 sites situés sur le territoire d’une commune d’au moins 10 000 habitants se trouvent en ZUS. En tout état de cause et même si de nombreux acteurs locaux regrettent l’absence d’implantation de sites Pôle Emploi dans ou aux alentours des ZUS⁸⁷, la mission considère que la localisation des sites de Pôle Emploi dans les ZUS ou plus ou moins à proximité de celles-ci ne constitue pas un enjeu prioritaire au regard de :

- la qualité de service, qui peut justifier un temps de déplacement en dehors des quartiers défavorisés, pourvu que la desserte en transports en commun soit aisée ; l’argument selon lequel la localisation des sites doit tenir compte de l’accessibilité pour les employeurs paraît fondé,
- la lisibilité de l’organisation territoriale pour l’usager ; cette lisibilité est inégale du fait des différentes options retenues par Pôle Emploi dans les agglomérations (compétence géographique des sites ou sectorisation professionnelle) ; à Reims, qui fait figure d’exception, le réseau se compose de 5 sites mixtes⁸⁸, tous situés en centre ville, sur la rive droite de la Marne, et compétents chacun pour plusieurs secteurs professionnels. Il peut en résulter une difficulté, pour des jeunes lors de leur première inscription au 39 49, lorsque le projet professionnel du jeune n’est pas défini,
- l’inscription dans des partenariats locaux, en particulier entre les sites Pôle Emploi et les missions locales avec lesquelles une complémentarité géographique mérite d’être recherchée.

⁸⁵ En Ile-de-France, la taille du portefeuille moyen dans le cadre du SMP actif est ainsi de 140 demandeurs d’emploi par conseiller en Seine-Saint-Denis (et en particulier de 230 à Aulnay-sous-Bois) et de 100 à Montereau.

⁸⁶ Le nombre total de sites localisés dans les communes d’au moins 10 000 habitants et le nombre total de sites de Pôle Emploi n’ont pas été communiqués à la mission. En outre, le classement de leur localisation au regard des territoires prioritaires de la politique de la ville est indéterminé pour 203 sites situés dans les communes d’au moins 10 000 habitants.

⁸⁷ C’est le cas en particulier à Nîmes pour la ZUS de Pissevin-Valdegour, assez excentrée dans l’agglomération.

⁸⁸ Assurant à la fois l’inscription, l’indemnisation, l’accompagnement et l’intermédiation.

1.2. *La co-traitance des jeunes demandeurs d'emploi par les missions locales est croissante mais théorique quant au niveau de service attendu*

1.2.1. Le suivi délégué d'un nombre de jeunes demandeurs d'emploi est croissant

[683] Depuis 2001, l'ANPE puis Pôle Emploi oriente vers les missions locales des jeunes dans le cadre d'un partenariat de co-traitance qui confie aux missions locales la mise en œuvre du PAP puis du PPAE pour un volume croissant de jeunes demandeurs d'emploi, indemnisés ou non au titre de l'assurance chômage.

[684] L'accord-cadre 2010-2014 précise le public cible de la co-traitance, en déterminant les critères de la distance à l'emploi des jeunes demandeurs d'emploi concernés⁸⁹ et formalise le processus de la co-traitance en distinguant désormais trois phases :

- 1) l'entrée en co-traitance : le conseiller de Pôle Emploi affecte un jeune à la co-traitance, en l'orientant vers la mission locale ; celle-ci en est informée par une date d'affectation apparaissant sur l'application Parcours 3 ; le conseiller de mission locale accepte la co-traitance et invite le jeune à un premier entretien qui initialise le parcours ; le jeune est alors réputé en « suivi délégué »,
- 2) l'accompagnement d'un jeune en co-traitance : l'accompagnement est qualifié d'actif lorsque le jeune est en contact régulier avec son référent en mission locale ; des alertes de co-traitance et une suspension de co-traitance peuvent intervenir,
- 3) la sortie de co-traitance.

[685] Les jeunes accompagnés en co-traitance bénéficient d'un accès de plein droit aux aides et prestations de Pôle Emploi, qu'ils soient ou non indemnisés par l'assurance chômage.

1.2.2. Mais le niveau d'accompagnement requis reste très théorique

[686] La délégation de suivi du jeune demandeur d'emploi aux missions locales se caractérise par une imprécision sur deux points essentiels du partenariat.

[687] 1) S'agissant du contenu de la prestation, rien ne garantit que l'accompagnement de la co-traitance atteigne l'intensité de l'accompagnement renforcé de l'ANPE ni, a fortiori, celui de la prestation mobilisation vers l'emploi qui ne différencie pas du CIVIS. Les différents accords-cadres conclus depuis 2001 décrivent l'accompagnement des jeunes en co-traitance comme celui offert en propre par les missions locales, à savoir TRACE puis CIVIS :

- dans la convention nationale 2001-2003 et l'accord-cadre de 2004, **c'est aux missions locales qu'il revient de définir avec les jeunes le contenu du PAP**, au regard de l'offre de services propre aux missions locales et dans l'approche globale propre à ce réseau combinant appui professionnel, appui social et accès à la citoyenneté. L'accord-cadre de 2004 précisait que les jeunes suivis en co-traitance PAP avaient seulement accès à celles des prestations de l'ANPE qui entraient dans le cadre des parcours de libre accès ou d'appui individualisé (réservés aux jeunes les plus proches de l'emploi) et non dans celui de l'accompagnement renforcé (à l'exception du bilan de compétences approfondi),
- l'accord-cadre de 2006-2008 prévoit que :
 - « les missions locales ont vocation à être mobilisées pour accompagner des publics inscrits à l'agence dans le cadre des parcours de recherche accompagnée et des parcours de mobilisation vers l'emploi, dans des proportions respectives de 80% et

⁸⁹ Un projet professionnel mal défini ou en inadéquation avec le marché du travail, une situation personnelle susceptible d'être un frein à l'accès ou au maintien dans l'emploi, une absence de repère ou de réseau dans la recherche d'emploi ou un découragement par des échecs successifs, un niveau de qualification insuffisant au regard du projet professionnel.

20%, d'un effectif total annuel de 100 000 jeunes demandeurs d'emploi, dont 33 000 indemnisés » (article 2.4) »,

- la mise en œuvre du PPAE par les missions locales est assurée par un « accompagnement personnalisé » dont les caractéristiques rejoignent celles du CIVIS (article 2.3).

[688] La mise en œuvre des parcours de mobilisation vers l'emploi repose explicitement sur la mobilisation, par les missions locales, de la composante sociale de leur offre de service. L'avenant 2009 prorogeant cet accord-cadre retient le même dispositif. Alors que la co-traitance a vocation à porter exclusivement sur les jeunes en difficulté, éligibles à un parcours d'accompagnement renforcé dans le cadre du PPAE, l'externalisation de leur suivi auprès des missions locales s'opère ainsi paradoxalement sur la base non pas d'un cahier des charges spécifique défini par l'ANPE (puis Pôle Emploi), mais de l'application de l'offre de service habituelle des missions locales (CIVIS) :

- cette contradiction entre un affichage d'accompagnement renforcé et une traduction opérationnelle sous forme de prestation classique persiste dans l'accord-cadre 2010-2014, qui calque le contenu de la co-traitance sur celui de l'accompagnement CIVIS, dans les mêmes termes que pour la période précédente. En revanche, la répartition du public cible entre les différents types de parcours n'est plus mentionnée.

[689] En ce qui concerne la volumétrie de la prestation, l'objectif d'entrée en co-traitance est défini dans l'accord-cadre national entre l'Etat, l'ANPE (puis Pôle Emploi) et le CNML, mais il est régulièrement dépassé (dans des proportions atteignant 42% en 2008), sans que ce dépassement conduise les missions locales à refuser l'acceptation des jeunes orientés en co-traitance malgré le plafonnement du financement à hauteur des objectifs d'entrée. Cette tolérance, qui s'explique par la vocation des missions locales à suivre les jeunes en difficulté, quel que soit leur statut, est utilisée par l'opérateur central du service public de l'emploi dans des conditions de souplesse inimaginables de la part d'un sous-traitant.

[690] En définitive, au travers du positionnement d'égal à égal entre l'ANPE (puis Pôle Emploi) et les missions locales, dans le respect de l'identité de ces dernières, le schéma de la co-traitance manque de rigueur en ce qui concerne l'offre de service, lorsqu'on le compare aux relations de sous-traitance entre l'opérateur central du SPE et ses propres prestataires. Les ambiguïtés de la co-traitance satisfont les deux partenaires : le réseau des missions locales, en ce qu'elle calque l'accompagnement de co-traitance sur le CIVIS, et Pôle Emploi dans la mesure où le financement de la co-traitance, qui reste très partiel, est singulièrement minoré par rapport à une approche classique de coût complet ; le financement moyen d'une mission locale par jeune suivi hors activité de co-traitance a été, en 2008, près de 4 fois supérieur (526 € contre 115 €) à celui de la co-traitance ; cela suggère l'existence d'un transfert de charges structurel vers les autres financeurs des missions locales.

1.3. Les mesures initiées par l'Etat et par les conseils régionaux sont mises en œuvre par Pôle Emploi et les missions locales

1.3.1. Les contrats aidés lancés par l'Etat dans le cadre du plan jeunes constituent des opportunités supplémentaires dans les parcours d'insertion

[691] Plusieurs mesures de l'Etat ont été annoncées le 24 avril 2009 pour favoriser l'accès à l'emploi des jeunes (elles ne sont pas réservées aux jeunes des ZUS), notamment le développement de contrats aidés.

[692] Les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) passerelle constituent un type particulier de CAE, réservé aux collectivités territoriales et aux employeurs du secteur non marchand désirant embaucher un jeune de 16 à 25 ans en difficulté d'accès à l'emploi sur des métiers requérant des compétences transférables vers le secteur marchand. Le coût de ces contrats est pris en charge par l'Etat à hauteur de 90% du SMIC horaire brut pendant 12 mois. Pôle Emploi ou la mission locale, selon le prescripteur, aide l'employeur à définir un poste de travail doté de compétences transférables, met en relation le jeune avec l'employeur et prospecte des entreprises du secteur concurrentiel pour organiser des périodes d'immersion et la préparation de la sortie du CAE passerelle.

[693] Le contrat initiative emploi (CIE), n'est pas réservé aux jeunes, mais un contingent a été réservé pour les jeunes dans le cadre du plan jeunes lancé par le président de la république. Ouvert aux jeunes de 16 à 25 ans en difficulté d'accès à l'emploi, il a été étendu aux jeunes qualifiés jusqu'à bac + 3. L'aide de l'Etat est comprise entre 40 et 47% du SMIC horaire brut. L'objectif d'entrées est de 50 000 jeunes entre le 1^{er} juin et le 31 décembre 2009.

1.3.2. Le CAF constitue une offre de pré qualification qui compense la réduction de l'offre de formation financée par les régions

Tableau 33 : Evolution du nombre d'entrées en formation parmi les jeunes suivis en premier accueil par les missions locales entre 2006 et 2008

	2006	2007	2008
Jeunes en premier accueil	477 000	452 000	467 000
Part de ces jeunes ayant accédé à une formation dans les 6 mois	18,30%	17,20%	17%
Nombre de jeunes entrés en formation	87 291	77 744	79 390

Source : CNML

[694] Entre 2006 et 2008, l'accès des jeunes primo-accueillis en mission locale aux formations s'est notablement réduit, avec une perte de près de 10 000 places en 2007 et une légère inversion de tendance en 2008. Cette évolution défavorable s'explique par la consécration des compétences des régions en matière de formation professionnelle continue par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et par un décroisement croissant des PRDF entre le public adulte et le public jeune, qui entraîne un effet d'éviction au détriment de ce dernier.

[695] Au sein des jeunes suivis en premier accueil, ceux qui résident en ZUS bénéficient d'un taux d'accès à la formation dans les 6 mois qui est à peine supérieur à la moyenne (19% contre 17,8% d'après la DARES, pour les jeunes reçus en mission locale entre avril 2007 et mars 2008).

[696] La création du contrat d'accompagnement formation (CAF) dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes s'explique par la stagnation, voire la régression de l'offre de formation aux jeunes de la part des régions. Dans un contexte de forte dégradation de l'emploi, il n'était pas envisageable de laisser les jeunes sans solution, ce qui a conduit l'Etat, malgré la décentralisation, à intervenir à nouveau sur ce champ et à confier la maîtrise d'œuvre de la mesure à Pôle emploi.

[697] Le CAF est un stage de formation professionnelle au cours duquel Pôle Emploi (ou la mission locale) assure l'accompagnement d'un jeune de 16 à 25 ans (de niveau VI à II) et organise à son profit des actions de formation financées par l'Etat et qui s'intègrent dans les actions de formations conventionnées (AFC) de Pôle Emploi. Les formations peuvent être soit qualifiantes visant un premier niveau de certification, consolidées par une première expérience de stage en entreprise, soit pré-qualifiantes, soit d'adaptation pour des jeunes dont la formation initiale n'est pas adaptée au marché du travail. La mise en œuvre des CAF⁹⁰ a été confiée par l'Etat à Pôle Emploi, pour un objectif d'entrées est de 50 000 jeunes.

1.3.3. L'accès à la formation en alternance reste très réduit pour les jeunes en difficulté, surtout ceux résidant en ZUS

[698] Alors que l'alternance constitue une voie d'insertion professionnelle particulièrement intéressante pour les jeunes (emploi et qualification), l'accès au contrat d'apprentissage et au contrat de professionnalisation reste très limité pour les jeunes suivis en mission locale⁹¹. Parmi les 174 700 jeunes résidant en ZUS et reçus en 2007 au moins une fois en entretien dans une mission locale, 2 900 ont accédé à un contrat d'apprentissage et 3 100 à un contrat de professionnalisation au cours de cette même année, soit au total 6 000 entrées (3,4%), à comparer avec 7 500 entrées en contrat aidé et 37 000 entrées en formation. Les jeunes issus de ZUS sont sous-représentés dans les entrées en alternance (14%) par rapport à leur part (16%) dans les jeunes ayant eu au moins un entretien en 2007.

Tableau 34 : Part de l'alternance dans les résultats de l'action des missions locales en 2009

Mission locale	Jeunes suivis		Ensemble des résultats (*)		Dont alternance		Part de l'alternance	
	résidant en ZUS	autres jeunes	résidant en ZUS	autres jeunes	résidant en ZUS	autres jeunes	résidant en ZUS	autres jeunes
Reims	2 700	2 131	2 125	1 752	86	68	4,0%	3,9%
Saint-Dizier	385	1 268	188	590	3	23	1,6%	3,9%
Montereau	823	1 203	445	640	13	28	2,9%	4,4%
Aulnay	971	1 912	420	753	21	55	5,0%	7,3%
Nîmes	1 627	6 110	581	2 151	27	188	4,6%	8,7%
Montpellier	2 254	7 024	693	2 532	32	189	4,6%	7,5%
Valence	609	2 458	205	817	9	40	4,4%	4,9%
Vénissieux	1 698	825	616	321	26	17	4,2%	5,3%
Toutes ML	209 754	1 039 449	86 278	486 468	4 946	31 994	5,7%	6,6%

Source : Données CNML, traitement mission IGAS. (*) Les résultats comprennent le retour ou le maintien du jeune en formation initiale, l'accès à une formation du conseil régional, l'accès à une autre formation, l'accès à un emploi (hors alternance) et l'accès à un contrat en alternance.

[699] Sur les 8 sites visités, la part de l'alternance dans les résultats obtenus en 2009 par les missions locales est comprise entre 1,6% et 5% (moyenne nationale de 5,7%) pour les jeunes suivis et résidant en ZUS, soit une proportion plus faible que pour les autres jeunes suivis (de 3,9% à 8,7% avec une moyenne nationale de 6,6%). La proportion de sorties vers l'alternance pour l'ensemble des jeunes suivis par les missions locales est en diminution entre 2008 (6,8%) et 2009 (6,4%), ce qui montre la sélectivité de l'alternance et la difficulté de placement des jeunes en difficulté vers ces dispositifs.

⁹⁰ Circulaire DGEFP n°2009-24 du 12 juin 2009 relative à la mise en œuvre du contrat d'accompagnement formation.

⁹¹ Les jeunes de ZUS accompagnés par les missions locales : un suivi plus intense, davantage de formations mais un moindre accès à l'emploi, Premières synthèses DARES n°17.1, avril 2009.

[700] L'accès à l'alternance suppose en effet que deux préalables soient réunis :

- un accès aux offres. Pôle Emploi et surtout les missions locales sont confrontés à la difficulté de mobiliser deux réseaux différents : pour l'apprentissage, les CFA, dans lesquels les organisations patronales ont un poids important, et, pour les contrats de professionnalisation, les OPCA, souvent éloignés des territoires prioritaires,
- dans certains cas, une préparation afin de permettre au jeune de remplir les conditions exigeantes de l'alternance (engagement durable dans l'emploi et dans la formation).

2. L'OFFRE DE SERVICE DES MISSIONS LOCALES EST DESORMAIS CENTREE SUR L'ACCES A L'EMPLOI DES JEUNES, AVEC UN ACCOMPAGNEMENT SOCIALE SUBSEQUENT

2.1. *L'offre de service des missions locales est centrée sur l'accompagnement vers l'emploi des jeunes en difficulté,*

2.1.1. L'accompagnement des missions locales est axé autour de CIVIS, désormais reconduit et renforcé

[701] Mis en œuvre par les missions locales, dont il constitue le cœur de l'offre de service, le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), créé en 2005 dans le cadre du plan de cohésion sociale, est un dispositif d'accompagnement de jeunes vers l'emploi durable destiné prioritairement aux jeunes de niveau V ou VI⁹².

[702] Le jeune bénéficie d'un accompagnement personnalisé et régulier afin de l'aider à construire un parcours d'accès à la vie active, par la résolution des difficultés sociales ou de santé rencontrées par les jeunes (manque d'autonomie, mobilité, accès au logement, accès aux soins, souffrance psychique). Il est affilié au régime général de la sécurité sociale s'il n'est couvert par aucun régime. Le jeune peut percevoir une allocation d'un montant de 300 € maximum par mois (plafonnée à 900 € au total par an) pendant les périodes où il ne perçoit aucune rémunération d'emploi ou d'action de formation professionnelle. Les jeunes de niveau V bis ou V bénéficient d'un accompagnement renforcé au moyen d'entretiens réguliers avec un référent unique. D'une durée d'un an, le CIVIS est renouvelable sans limite pour les jeunes de niveau V bis ou VI et une fois pour les autres. Fin octobre 2009, 831 293 jeunes avaient intégré le programme CIVIS depuis le début du dispositif en avril 2005. Instaurée pour une durée initiale de 5 ans (2005-2009), la mesure CIVIS a été reconduite par le ministère de l'emploi⁹³.

2.1.2. Les actes de service montrent l'engagement des missions locales dans leur rôle d'accompagnement vers l'emploi, en mobilisant les leviers de l'action sociale

[703] L'activité des missions locales, telle qu'elle est retracée dans les actes de service (ou propositions faites aux jeunes) dans Parcours 3, porte à **48% sur l'accès à l'emploi**.

⁹² « Tout jeune de seize à vingt-cinq ans révolus rencontrant des difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle bénéficie à sa demande d'un accompagnement personnalisé sous la forme d'un contrat d'insertion dans la vie sociale conclu avec l'État. » (art. L. 5131-4 du code du travail).

⁹³ Circulaire DGEFP n°2010-01 du 04 janvier 2010 relative à la mise en œuvre du droit à l'accompagnement vers l'emploi des jeunes de 16 à 25 ans dans le cadre du CIVIS.

Tableau 35 : Répartition de l'activité des missions locales par thèmes d'actes de service en 2009

Types d'activités	2009
Accès à l'emploi	48%
Formation	21%
Projet professionnel	16%
Citoyenneté	8%
Logement	3%
Loisirs, sport, culture	1%
Santé	4%
Total des actes	100%

Source : CNML

[704] Cette répartition nationale montre bien que l'activité des missions locales est centrée sur l'accompagnement vers l'emploi qui si l'on cumule l'accès à l'emploi, le projet professionnel et la formation représente près de 85% de leurs actes de service.

[705] Parmi les actes de service sur l'accès à l'emploi, un sous-ensemble de mise en relation (MER) emploi a été constitué, comprenant les MER sur les offres d'emploi (Pôle Emploi, intérim ou autre) et l'intermédiation jeune/entreprise. La part de ces MER emploi s'établit à 9% sur le plan national.

Tableau 36 : Part de l'accès à l'emploi, et notamment des mises en relation, dans les actes de services des missions locales en 2009

Mission locale	Données de cadrage				MER emploi			Accès à l'emploi		
	ETP conseiller (*)	Jeunes suivis	Taux d'encadrement	Total actes de service	actes de service	actes par conseiller	Part des MER emploi	actes de service	actes par conseiller	Part de l'accès à l'emploi
Reims	28,3	4 831	171	45 611	5 233	185	11%	17 377	614	38%
Saint-Dizier	6,6	1 653	250	11 377	661	100	6%	4 649	704	41%
Montereau	8,0	2 026	253	13 063	1 655	207	13%	5 987	748	46%
Aulnay	25,7	2 883	112	14 113	1 087	42	8%	7 318	285	52%
Nîmes	37,7	7 737	205	61 931	6 884	183	11%	23 619	627	38%
Montpellier	44,5	9 278	209	67 548	4 123	93	6%	30 789	693	46%
Valence	19,2	3 067	160	18 881	1 995	104	11%	7 925	414	42%
Vénissieux	15,1	2 523	167	15 693	1 316	87	8%	8 994	596	57%
Toutes ML	7 180,5	1 249 203	174	9 401 672	815 832	114	9%	4 540 320	632	48%

Source : données Parcours 3 et ICARE, calculs mission IGAS. (*) : au 31 décembre 2008.

2.1.3. L'éventail des dispositifs favorisant l'accès à l'emploi et mobilisables par les missions locales est très étendu

2.1.3.1. Les missions locales peuvent mobiliser des mesures spécifiques aux jeunes

[706] La mission locale peut octroyer au jeune une allocation interstitielle financée par l'Etat et d'un montant 300 € maximum par mois et de 900 € au total dans l'année. Elle peut également recourir aux crédits du fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ), créé par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Le FIPJ, dont la gestion est parfois déléguée aux missions locales par les services déconcentrés du ministère chargé de l'emploi, financer des actions favorisant l'accès, le maintien à l'emploi ou la qualification des jeunes de 16 à 25 ans ou d'éviter des ruptures des parcours d'insertion professionnelle. L'enveloppe nationale de crédits a été réduite entre 2005 (75 M€) et 2010 (20 M€).

[707] En général, les missions locales peuvent mobiliser le fonds d'aide aux jeunes (FAJ) qui relève de la compétence des conseils généraux et permet la prise en charge sociale.

2.1.3.2. Les missions locales ont développé le parrainage, démarche utile de promotion de la diversité et de lutte contre les discriminations

[708] Le parrainage permet à des jeunes en insertion, de profiter de l'expérience, du savoir-faire et de la disponibilité de bénévoles retraités ou actifs, pour la recherche d'un emploi, d'un contrat en alternance ou d'un stage. Il apporte un complément d'appui⁹⁴ par rapport à l'accompagnement par le conseiller référent de mission locale⁹⁵. Le parrain apporte son soutien et de précieux conseils pour aider le jeune à mieux connaître les filières et les métiers de l'entreprise et préparer une candidature ou un entretien d'embauche. Les missions locales ont recours au parrainage depuis 1993 ; cette démarche s'est très largement diffusée au sein du réseau puisque 385 des 482 missions locales la proposent ; en 2008, 16438 jeunes suivis par des missions locales parrainés par 7929 parrains. La pertinence de cette prestation apparaît réelle. Elle aussi l'intérêt d'impliquer les entreprises et de présenter un rapport efficacité coût très important.

2.2. L'offre de service des missions locales s'est récemment élargie au placement en entreprise

2.2.1. Les missions locales sont mobilisées pour le placement des jeunes depuis 2008, au travers des CPO

[709] Le placement des jeunes suivis constitue la finalité de l'accompagnement socio-professionnel assuré par les conseillers de ML, mais l'activité de prospection des offres et de mise en relation du jeune avec les entreprises est longtemps restée marginale.

⁹⁴ Selon un préfet de région, « le parrainage ne peut pas remplacer une politique d'Etat mais il est utile ».

⁹⁵ Pôle Emploi ne propose pas le parrainage.

[710] Ainsi, lors de la création du programme CIVIS en 2005, le profil type de poste des conseillers référents CIVIS⁹⁶ précisait que l'une de ses missions était de « construire et développer un réseau de partenaires pour la prise en charge globale du jeune et en particulier avec les employeurs du secteur marchand et non marchand du bassin d'emploi ». Le référent devait notamment « coopérer avec l'ANPE et les différentes agences d'intérim pour la mise en relation des jeunes avec l'entreprise », « sensibiliser les employeurs à l'accueil des jeunes en accompagnement CIVIS et leur présenter les différentes mesures facilitant l'intégration et l'insertion du jeune » et « négocier avec l'employeur potentiel les conditions d'intégration du jeune dans l'entreprise au regard des possibilités offertes par les mesures ». L'Etat n'attendait pas des missions locales qu'elles procèdent à la prospection des offres d'emploi et qu'elles présentent des candidats jeunes aux employeurs, mais plutôt qu'elles accompagnent le processus de recrutement géré par les intermédiaires de l'emploi et assurent un suivi du jeune dans l'emploi en vue de son bonne intégration.

[711] Cette évolution est portée par les CPO qui organisent depuis 2008 les relations entre l'Etat et les missions locales.

2.2.2. Les missions locales sont mobilisées depuis 2009 sur la prescription des contrats aidés, avec des résultats inégaux

[712] L'autorisation pour les missions locales de prescrire, pour le compte de l'Etat, des contrats aidés a été donnée par le décret du 23 février 2009, qui a élargi cette prescription, auparavant juridiquement réservée à Pôle Emploi, à plusieurs autres composantes du service public de l'emploi⁹⁷.

[713] Depuis janvier 2009, la DGEFP mobilise systématiquement les missions locales, à parité avec Pôle Emploi, sur la prescription des contrats aidés, en particulier du CIE jeune et du CAE passerelle, au moyen de circulaires successives⁹⁸, qui organisent la répartition des objectifs de résultat entre Pôle Emploi et les missions locales et complètent l'offre de service attendue de ces dernières. Le ministère chargé de l'emploi attend des missions locales qu'elles s'engagent sur la base du volontariat ; cette pratique était, à la mi-février 2010, en cours de généralisation. Cette mobilisation a l'avantage d'encourager l'ensemble du réseau des missions locales à développer un accompagnement jusqu'à l'emploi et à améliorer son efficacité pour le placement des jeunes qu'elles suivent.

⁹⁶ Circulaire DGEFP n°2005-09 du 19 mars 2005 relative à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, annexe n°2 bis.

⁹⁷ Cap Emploi, organismes privés de placement, entreprises de travail temporaire.

⁹⁸ Circulaire DGEFP du 23 janvier 2009 relative aux contrats aidés du secteur marchand (en ce qui concerne le CIE jeunes, cf. notamment son annexe sur le rôle des missions locales en matière de prescription de CIE et d'accompagnement des salariés en CIE) ; circulaire DGEFP du 29 mai 2009 relative aux modalités de mise en œuvre du CAE-passerelle dans le cadre du plan jeunes (demandant au SPE de « formaliser une offre de service en direction des employeurs et des jeunes ») ; circulaire DGEFP du 5 novembre 2009 relative à l'entrée en vigueur du contrat unique d'insertion au 1^{er} janvier 2010 ; circulaire DGEFP du 2 décembre 2009 relative à la programmation territorialisée des contrats aidés pour l'année 2010.

Tableau 37 : Prescriptions de CIE jeunes et de CAE passerelle par les missions locales en 2009

Mission locale	Données de cadrage			Prescriptions de CAE et CIE			
	ETP conseiller (*)	Jeunes suivis	Taux d'encadrement	CIE jeunes	CAE passerelle	Ensemble	Taux de prescription par ETP conseiller (*)
Reims	28,3	4 831	171	36	12	48	1,7
Saint-Dizier	6,6	1 653	250	0	0	0	0,0
Montereau	8,0	2 026	253	35	5	40	5,0
Aulnay	25,7	2 883	112	1	0	1	0,0
Nîmes	37,7	7 737	205	36	10	46	1,2
Montpellier	44,5	9 278	209	6	5	11	0,2
Valence	19,2	3 067	160	16	4	20	1,0
Vénissieux	15,1	2 523	167	2	1	3	0,2
Toutes ML	7 180,5	1 249 203	174	5 531	4 384	9 915	1,4

Source : données Parcours 3, ICARE et EURCINET, calculs mission IGAS. (*) : au 31 décembre 2008.

[714] L'analyse des prescriptions de CIE jeunes et de CAE passerelle réalisées en 2009 par les missions locales visitées fait apparaître des résultats très disparates en termes de taux de prescription par ETP de conseiller. Montereau se distingue particulièrement, Reims, Nîmes et Valence sont relativement proches de la moyenne nationale (1,4 prescription par ETP de conseiller) tandis que le placement en contrat aidé reste marginal, voire inexistant à Montpellier, Vénissieux, Aulnay-sous-Bois et Saint-Dizier. Les écarts sont liés au positionnement⁹⁹ et/ou à la performance des différentes missions locales. On n'observe pas de corrélation avec la taille des portefeuilles moyens par conseiller, ni avec la taille de la mission locale.

[715] Ces résultats peuvent être rapprochés de l'usage du module relation entreprise de Parcours 3 par les missions locales visitées : ce module a été utilisé en 2009 de manière importante à Nîmes (437 actualisations) et surtout à Reims (1 060 actualisations).

[716] La mobilisation des missions locales sur les contrats aidés soulève trois difficultés importantes :

- les circulaires indiquent qu'il convient d'intégrer les nouveaux objectifs par avenant dans les CPO,
- les clés de répartition des objectifs de placement en CIE jeunes et en CAE passerelle sont très variables entre Pôle Emploi d'une région à l'autre¹⁰⁰, ce qui aboutit à des objectifs par mission locale tout à fait disparates ; une expertise complémentaire, au terme de l'exercice 2010, serait utile pour mieux comprendre ces écarts entre régions, notamment pour déterminer s'ils reflètent la plus ou moins grande confiance des services déconcentrés du ministère chargé de l'emploi quant à la capacité des missions locales et/ou le niveau d'engagement des réseaux régionaux des missions locales,
- l'articulation des interventions des missions locales avec celles de Pôle Emploi en matière de relation avec les entreprises, dont on a vu qu'elle n'était pas clarifiée dans les accords-cadres entre l'Etat, l'ANPE (puis Pôle Emploi) et le CNML, est renvoyée systématiquement au SPER, sans ligne directrice. Cette logique de déconcentration appliquée à un sujet sensible aussi bien pour Pôle Emploi, opérateur centralisé, et les missions locales, réseau inégalement structuré, pose problème dans la mesure où les principes de la répartition des tâches devraient être harmonisés sur le plan national, par une concertation entre les parties prenantes.

⁹⁹ En particulier, la mission locale de Vénissieux n'a pas souhaité dans l'exercice.

¹⁰⁰ A la mi-février 2010, sur les 10 régions dans lesquelles la part d'objectif revenant aux missions locales avait été arrêtée pour le 1^{er} semestre 2010, cette part variait, suivant les régions, de 5 à 58% pour le CAE passerelle et de 10 à 50% pour le CIE jeunes.

2.3. *En matière d'intermédiation vers l'emploi, l'articulation du rôle des missions locales et de Pôle Emploi n'est pas clarifiée*

- [717] La mise sous tension des missions locales vers l'accès à l'emploi et l'ouverture des missions locales au placement des contrats aidés ne sont pas accompagnées d'une clarification des rôles respectifs de ce réseau et de Pôle Emploi, alors même que la logique de « partenariat renforcé » a été réaffirmée dans le récent accord-cadre Etat-Pôle Emploi-CNML signé le 26 janvier 2010.
- [718] L'approche nuancée du réseau des missions locales est bien exprimée par la position de l'URML de Rhône-Alpes, qui se réjouit de la capacité de prescription des contrats par les missions locales, puisque cette ouverte est de nature à faciliter les relations avec les employeurs et les parcours des jeunes, mais elle fait valoir que cette ouverture a été pilotée de telle sorte que l'on est passé du partenariat à la concurrence, avec des comportements accrus de rétention d'information et d'offres d'emploi.
- [719] La mission a constaté ce déficit d'organisation et la « concurrence non régulée » qui en découle dans l'ensemble des terrains qu'elle a visités :
- des situations d'absence d'articulation, par exemple à Vénissieux et à Valence ; à Aulnay, la mission locale ne met pas à la disposition de Pôle Emploi les offres d'emploi qu'elle collecte, souhaitant les réserver aux habitants de la commune,
 - des démarches d'articulation sur des bases locales. A Reims, la mission locale s'efforce de limiter sa prospection aux petites entreprises ayant déjà recruté des jeunes suivis en mission locale, laissant à Pôle Emploi le démarchage des grands comptes, mais il subsiste tout de même une concurrence. A Montereau, le site Pôle Emploi et la mission locale coopèrent très étroitement, en jouant sur la complémentarité d'implantation (le premier en centre ville et la seconde au cœur de la ZUS) et ont ainsi démarché ensemble les recruteurs potentiels du CAE passerelle ; ils ont élaboré un plan d'action commun pour 2010 visant à coordonner la relation entreprise. Ces cas de figure d'articulation locale sont fragiles car elles dépendent des relations de confiance interpersonnelles entre responsables de la mission locale et de Pôle Emploi,
 - une initiative intéressante en Ile-de-France, où Pôle Emploi s'est engagé à la demande des services de l'Etat dans la CAR 2009 à aider à la professionnalisation des missions locales en matière de placement. Les démarches prévues – très partiellement engagées à ce jour – consistent, pour Pôle Emploi, à aider les missions locales à maîtriser l'instruction (CERFA) d'un dossier, à proposer des visites communes d'entreprise aux conseillers de missions locales et à constituer pour ceux-ci un kit d'information (informations sur les contrats, outils activables, notamment la MRS). Toutefois, ces actions de terrain ne s'accompagnent pas d'une ligne directrice sur la répartition des tâches entre les deux réseaux dont elles ne résolvent pas les ambiguïtés.
- [720] L'absence de régulation est reconnue par les échelons territoriaux de Pôle Emploi¹⁰¹ et par les missions locales comme éminemment problématique. Cette carence deviendrait encore plus criante si les missions locales étaient autorisées, à l'avenir, à effectuer des opérations de placement vers tous types d'emploi – ce qui serait logique –, et non plus seulement des contrats aidés.

¹⁰¹ Selon un directeur régional de Pôle Emploi, le problème n'est pas d'attribuer des CIE jeunes aux missions locales, mais de déterminer le champ d'intervention de chaque réseau. Dans une autre région, un directeur régional adjoint de Pôle Emploi estime qu'il est important de partager la prospection avec les missions locales, mais que le mode opératoire n'a pas encore été trouvé. Dans une troisième région, un directeur territorial de Pôle Emploi reconnaît que le problème de fond est l'absence d'articulation sur le placement.

2.4. *Au cœur des quartiers des services rendus par des associations ou des services municipaux relaient l'action des missions locales*

- [721] Dans 3 des 8 sites visités, un acteur associatif implanté dans la ZUS joue un rôle significatif dans le parcours d'accès à l'emploi, au côté de la mission locale.
- [722] A Saint-Dizier, la maison des jeunes et de la culture (MJC), un centre socio culturel situé au cœur de la ZUS du Vert Bois, a développé, sur financement CUCS, un point info jeunesse doté d'un espace numérique où les jeunes reçoivent des conseils pour leur recherche d'emploi. La mission locale renvoyait jusqu'en 2007 les jeunes vers la MJC pour la rédaction de leur curriculum vitae, fonction que la MJC continue à assurer.
- [723] A Nîmes, dans le quartier sensible de Valdegour, l'éloignement de la mission locale (et son absence d'antenne sur place) a suscité la création en 2001 d'une association active (Point Info Multi Services - PIMS), soutenue par l'Etat, la Ville, la communauté d'agglomération et le département. Le PIMS a développé les fonctionnalités d'une mission locale, sur le volet professionnel¹⁰² (espace ressources moderne, recueil d'offres, conseil aux jeunes pour la réponse aux offres d'emploi, proposition de candidats dans le cadre de la clause d'insertion sociale pour le programme de rénovation urbaine) comme sur le volet social. La mission locale de Nîmes y tient des permanences. L'opérateur du contrat d'autonomie a tenu des réunions d'information au sein du PIMS.
- [724] A Valence, la faible efficacité de la mission locale a favorisé le développement d'une association installée dans la ZUS des Hauts de Valence (SDAVA) et qui, dans le cadre de ses activités d'insertion, tient une permanence et accueille et informe les jeunes qui s'adressent à elle. Les jeunes employés dans les activités d'insertion étaient rarement connus de la mission locale.

¹⁰² N'étant pas habilité à prescrire des actions de formation, il oriente alors le jeune vers la mission locale, mais après l'avoir conseillé.

3. LE CONTRAT D'AUTONOMIE, PRESTATION EXPERIMENTALE EST DIFFICILEMENT GENERALISABLE, MAIS PEUT CONTRIBUER A FAIRE EVOLUER L'OFFRE DE SERVICE POUR LES JEUNES DES ZUS

3.1. *Le contrat d'autonomie est un accompagnement plus court et intensif que le CIVIS, plus incitatif à la sortie dans l'emploi et mieux rémunéré*

[725] Créé dans le cadre du Plan Espoir Banlieues, le contrat d'autonomie est un dispositif d'accompagnement renforcé vers l'emploi dédié aux jeunes de 16 à 25 ans résidant dans des territoires couverts par les contrats urbains de cohésion sociale. La circulaire conjointe du 24 avril 2008 de la secrétaire d'Etat chargée de la politique de la ville et du secrétaire d'Etat chargé de l'emploi en précise les modalités. Le public prioritaire est constitué des jeunes de niveau de V et infra. Les prestataires doivent tout d'abord identifier les bénéficiaires potentiels (publicité, réunions locales, démarchage individuel et collectif) et conclure avec eux un contrat. La durée de l'accompagnement est de 6 mois, renouvelable une fois et le taux d'encadrement est de 40 à 50 jeunes par conseiller. Les jeunes en contrat d'autonomie bénéficient d'un accompagnement, au moyen d'actions de coaching, d'accompagnement social, d'aides à la mobilité et de formation. Ils ont droit à une bourse de 300 € par mois – alors que l'allocation du CIVIS est facultative et réservée aux jeunes majeurs¹⁰³ – pendant les 6 mois de la prestation. Ceux des jeunes qui accèdent à l'emploi font l'objet d'un suivi de leur intégration professionnelle pendant 6 mois. Les prestataires sont rémunérés à hauteur de 7 500 € par jeune en sortie positive durable.

[726] L'objectif d'entrées en contrat d'autonomie est de 45 000 jeunes sur la période 2008-2010. Au 7 février 2010, un total de 22 891 contrats d'autonomie avait été conclu et 15 811 contrats étaient en cours, dont 13 059 pour la phase d'accompagnement et 2 752 pour la phase de suivi en emploi, dont 489 insertions durables.

[727] L'objectif du contrat d'autonomie apparaît davantage dans le prolongement du CIVIS, avec des moyens bien supérieurs permettant une intensité accrue d'accompagnement et de prestations, en rupture avec la logique de l'accompagnement par les missions locales. Le contrat d'autonomie présente également de fortes similitudes, dans sa durée et son contenu¹⁰⁴, avec des prestations développées à partir de 2006 par l'ANPE et sous-traitées à des prestataires (Mobilisation vers l'emploi, toujours en vigueur, et Objectif placement destiné aux jeunes diplômés de ZUS, programme arrêté fin 2007).

[728] Le contrat d'autonomie présente en tout état de cause l'avantage d'apporter une solution supplémentaire à des jeunes qui ont déjà utilisé d'autres dispositifs, comme le CIVIS.

3.2. *L'expérimentation repose sur le pari d'une offre supplémentaire, mais elle est ciblée sur des territoires souvent déjà bien couverts en offre de service*

[729] La principale novation du contrat d'autonomie est de sélectionner par appel d'offres national de nouveaux prestataires, en particulier à côté des missions locales, ce qui n'a pas manqué de susciter des réactions de réserve voire d'hostilité quant à une concurrence perçue comme biaisée.

[730] L'appel d'offres a été conduit dans une logique très centralisatrice : les départements éligibles ont été fixés par la DGEFP, sans associer les préfets de région à leur identification.

¹⁰³ Le bénéfice de la bourse du contrat d'autonomie aux jeunes à partir de 16 ans a pour conséquence, selon la municipalité d'Aulnay-sous-Bois, d'encourager la déscolarisation de certains jeunes.

¹⁰⁴ Les différences tiennent à ce que le contrat d'autonomie est centré sur les bas niveaux de qualification, prévoit une étape de prospection des jeunes et la délivrance d'une bourse aux jeunes suivis.

- [731] Cette logique descendante et la priorité donnée à la constitution de lots d'une taille réputée suffisante (au moins 600 jeunes ZUS demandeurs d'emploi par département, sur les 3 ans du programme) ont eu pour conséquence de privilégier les départements les plus urbains – qui disposent déjà d'une offre de services abondante en matière d'accès à l'emploi¹⁰⁵ –, au détriment de départements plus ruraux comme la Drôme ou la Haute-Marne¹⁰⁶, où l'arrivée d'un nouveau prestataire aurait pu apporter une solution alternative à une offre de services insuffisante, en particulier de la part de la mission locale.
- [732] L'argument de la taille critique départementale n'est lui-même pas convaincant dans la mesure où :
- dans plusieurs départements (dont Paris, Bouches-du-Rhône, Pas de Calais, Haut-Rhin¹⁰⁷), notamment dans deux départements visités par la mission (Marne : 2 organismes, Seine-Saint-Denis et Seine-et-Marne : 4 à 5 organismes), le prestataire retenu est un chef de file fédérant plusieurs opérateurs, chacun d'eux couvrant certaines communes du département,
 - la prestation de l'ANPE Objectif placement, dédiée à de jeunes diplômés résidant en ZUS, avait été confiée à des prestataires très divers, dont des associations locales ou établissements publics locaux pour des lots de 40 à 200 places – les lots plus importants ayant le plus souvent été attribués à l'AFIJ ou à de grands organismes de formation –, avec de bons résultats d'accès à l'emploi.
- [733] Dans les départements retenus par la DGEFP, le comité de pilotage présidé par le préfet ou le DDTEFP avait notamment pour responsabilité de déterminer précisément les territoires d'exécution de la prestation, en tenant compte notamment de la faible présence du SPE, ce critère intervenant par conséquent en aval. La liste des communes éligibles au contrat d'autonomie a été élargie par rapport au zonage initial en Seine-Saint-Denis, notamment pour favoriser une montée en charge plus rapide ou pour tirer les conséquences d'une implantation géographique d'un prestataire (à Aulnay-sous-Bois).
- [734] Les inconvénients liés à la rigidité du choix des départements d'expérimentation auraient sans doute pu être évités en procédant à un ciblage des territoires d'expérimentation par bassin d'emploi, sur la base des propositions des préfets de région, pour tenir compte des besoins de chaque territoire, de la qualité de l'offre de service existante et des jeux d'acteurs locaux. Deux solutions alternatives auraient pu consister :
- soit à déployer le contrat d'autonomie sur l'ensemble des 215 quartiers prioritaires – en les regroupant par lots sur une base géographique – du Plan Espoir Banlieues dont il constitue une des principales mesures ;
 - soit à s'inspirer de la logique de territorialisation souple et évolutive du contrat de transition professionnelle (CTP).

¹⁰⁵ Un des opérateurs du contrat d'autonomie rencontré par la mission considère que l'abondance de l'offre locale d'accès à l'emploi a rendu plus difficile sa propre implantation.

¹⁰⁶ L'absence de mise en œuvre du contrat d'autonomie est regrettée et incomprise à Saint-Dizier, aussi bien par le sous-préfet que par la municipalité, compte tenu des difficultés d'insertion professionnelle des jeunes de la ZUS du Vert Bois et de la défaillance de la mission locale.

¹⁰⁷ Où deux missions locales participent au groupement de prestataires.

**Le contrat de transition professionnelle :
un exemple de territorialisation souple et évolutive**

Le CTP est un dispositif destiné à des salariés licenciés pour motif économique dans des entreprises de moins de 1000 salariés ou en redressement ou liquidation judiciaire. D'une durée de 12 mois, il comporte notamment un accompagnement personnalisé et des périodes d'expérience en milieu de travail et de formation.

Expérimenté à compter d'avril 2006, il était alors réservé à 7 bassins d'emploi en difficulté compte tenu des restructurations d'entreprises affectant ces bassins. Ce zonage a été étendu depuis 2009 en fonction des situations économiques locales, dans le contexte de la crise : le CTP a été reconduit dans les bassins initiaux et appliqué à d'autres territoires, soit par extension de bassins déjà éligibles, soit par délimitation de nouveaux bassins, certains bassins étant à cheval sur plusieurs départements voire régions. Le Président de la république a annoncé en janvier 2010 son intention d'étendre encore la mesure en 2010 et de la faire porter au total sur 40 bassins d'emplois.

Fin décembre 2009, 13 500 salariés avaient bénéficié du CTP dans les 25 bassins d'emplois éligibles, soit un volume de prestations équivalent à celui du contrat d'autonomie.

3.3. Les conditions variables de déploiement du contrat d'autonomie rendront délicate son évaluation

[735] Le public ciblé par le contrat d'autonomie était celui des jeunes en recherche d'emploi, non pris en charge par le service public de l'emploi et domicilié en ZUS¹⁰⁸.

[736] L'évaluation du contrat d'autonomie ne peut s'envisager qu'au terme du programme et sur l'ensemble de ses aspects. En particulier, l'analyse des taux de sortie, dont les sorties positives (au sein d'un contrat de travail de plus de 6 mois ou d'une formation qualifiante) suppose non seulement l'achèvement de la montée en charge, mais également un délai d'observation des jeunes insérés.

[737] Il est toutefois déjà possible d'étudier les conditions de démarrage de la prestation, en particulier sur un point central du dispositif : l'origine des jeunes entrés en contrat d'autonomie.

[738] Le démarrage de la prestation, prévu initialement pour la mi-juin 2008, n'a été perceptible en termes d'entrées qu'en octobre et même novembre dans certains départements. Ce retard s'explique largement par les délais d'installation des prestataires dans les territoires éligibles et par les difficultés de recrutement des premiers jeunes. Il n'est guère surprenant compte tenu du choix de prestataires parfois sans implantation locale (par exemple, Ingéus dans le Rhône) et qui ont dû ouvrir des agences et recruter sur place les conseillers.

[739] La circulaire précitée du 24 avril 2008 indiquait que des jeunes déjà suivis et orientés par le SPE vers l'opérateur pouvaient entrer en contrat d'autonomie, mais que le public privilégié de la mesure est composé de jeunes en difficulté, non inscrits comme demandeurs d'emploi et non suivis par le SPE, que le prestataire devait recruter lui-même. Le cahier des charges du contrat d'autonomie impose aux prestataires de prospecter par des moyens novateurs des jeunes réputés échapper aux circuits traditionnels du service public de l'emploi, notamment en mettant en place un accueil de proximité dans les quartiers et en s'adressant aux acteurs associatifs.

¹⁰⁸ Fiche contrat d'autonomie du Plan Espoir Banlieues, mars 2008.

[740] En tout état de cause, c'est un comité de pilotage départemental qu'il appartenait de fixer les conditions dans lesquelles les demandeurs d'emploi étaient orientés par le SPE vers le prestataire, de même que d'élargir le cas échéant l'éligibilité au contrat d'autonomie :

- pour des jeunes jusqu'à 30 ans ou à des jeunes plus qualifiés que la cible prioritaire,
- à des communes du département non prévues initialement, afin de favoriser la montée en charge (exemple de la Seine-Saint-Denis).

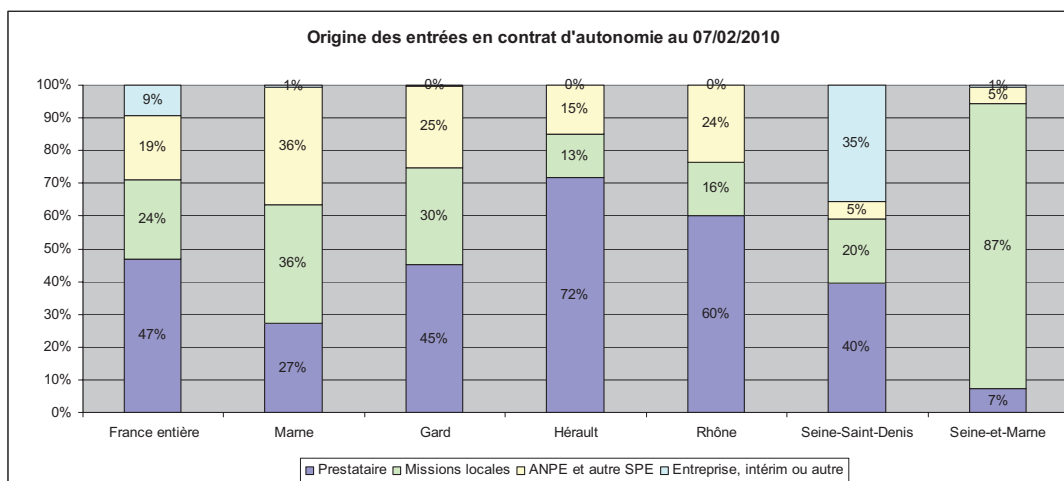
[741] Le rythme de montée en charge est très variable selon les départements, sans doute du fait de la conduite du dispositif et indépendamment de la saisonnalité des entrées (pics mi-année et surtout fin d'année).

[742] En revanche, le niveau de qualification des jeunes entrés en contrat d'autonomie correspond bien à la cible : dans les entrées cumulées, la part des jeunes non qualifiés est passée de 53% le 8 février 2009 à 50% un an plus tard et celle des jeunes de niveau V, de 22% à 23%. Elle apparaît en outre assez homogène selon les départements. Ce point méritera d'être évalué en ce qui concerne les entrées dans le dispositif et les sorties vers l'emploi, d'autant que la cible prioritaire a été étendue, à compter de juillet 2009, aux jeunes de niveau IV et non plus V.

3.4. *Les missions locales et Pôle Emploi jouent un rôle majeur dans l'origine des jeunes entrés en contrat d'autonomie*

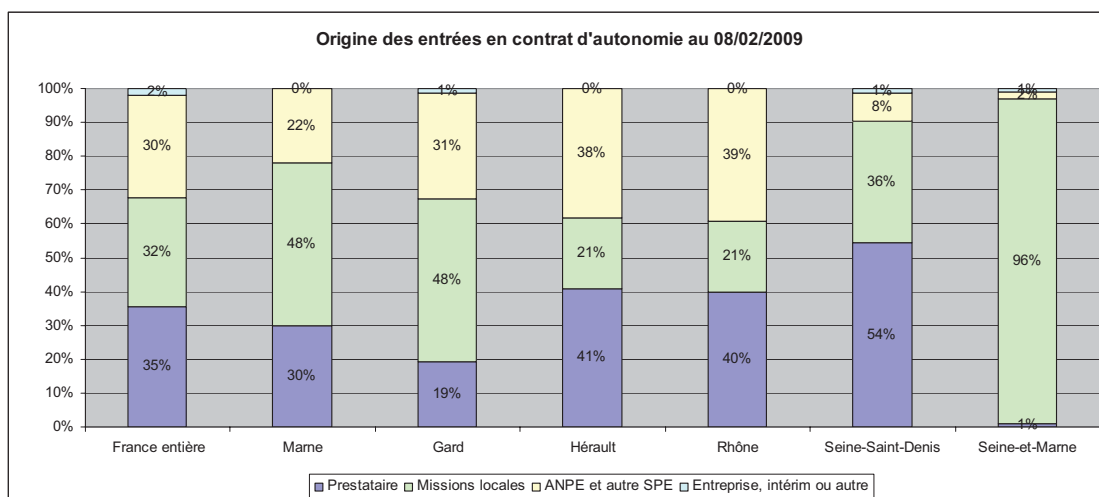
[743] L'analyse de la provenance¹⁰⁹ des jeunes suivis en contrat d'autonomie sur la période d'octobre 2008 à début février 2010 montre que des orientations divergentes ont été prises selon les départements.

Graphique 1 : Origine des entrées en contrat d'autonomie au 7 février 2010



¹⁰⁹ Les statistiques de montée en charge sont saisies et transmises par les prestataires au ministère de l'emploi.

Graphique 2 : Origine des entrées en contrat d'autonomie au 8 février 2009



Source : Données extranet Witbe pour la DGEFP, traitement mission IGAS.

[744] Sur le plan national, la place du SPE (missions locales, Pôle Emploi et autres composantes du SPE) apparaît largement prédominante (62%) au cours des 4 premiers mois (4 369 contrats d'autonomie avaient été signés au 8 février 2009) et à part presque égale avec l'action propre du prestataire (« démarches volontaires ») depuis le démarrage du programme jusqu'au 7 février 2010. Cette évolution suggère que les missions locales et Pôle Emploi ont été fortement mis à contribution pour appuyer les prestataires dans les premiers mois et que les démarches de prospection des prestataires se sont développées ensuite.

[745] Les 6 départements enquêtés par la mission et concernés par le contrat d'autonomie se trouvent dans des situations très disparates, reflète des choix des comités de pilotage présidés par les préfets quant à la mise en œuvre du dispositif en ce qui concerne l'origine du recrutement des jeunes¹¹⁰. Ce constat recoupe largement le diagnostic réalisé par la mission dans la majorité des 6 départements enquêtés concernés par le contrat d'autonomie :

- le recours quasi exclusif et continu aux missions locales en Seine-et-Marne,
- le recours massif et continu aux missions locales et à Pôle Emploi dans la Marne, où ces opérateurs ont orienté des jeunes vers le prestataire du contrat d'autonomie,
- le recours majoritaire mais décroissant à ces prescripteurs dans le Gard : Pôle Emploi et les missions locales ont orienté dès le départ vers l'opérateur du contrat d'autonomie les jeunes rencontrant les plus grandes difficultés, l'objectif poursuivi dans le département étant d'apporter la moitié des jeunes au prestataire, à charge pour lui d'en démarcher l'autre moitié,
- le recours initial important à ces prescripteurs, suivi d'une moindre sollicitation, dans le Rhône et l'Hérault. A Vénissieux, comme plus largement dans l'ensemble du département du Rhône, ce sont Pôle Emploi et la mission locale qui ont assuré l'amorçage des flux d'entrée des jeunes ; la mission locale de Vénissieux continue de suivre la très grande majorité des jeunes en CIVIS qu'elle a orientés vers le contrat d'autonomie, et qui sont alors considérés comme « co-traités » par le prestataire du contrat d'autonomie,
- la priorité donnée à la mobilisation du prestataire lui-même en Seine-Saint-Denis, avec un appui initial des missions locales qui tend à laisser la place à des orientations par le monde associatif. Les missions locales ont été fortement sollicitées pour orienter des jeunes au démarrage du contrat d'autonomie, puis à compter de février 2009 le prestataire a dû

¹¹⁰ Un des opérateurs du contrat d'autonomie rencontrés par la mission s'interroge sur le bien-fondé des différences, selon les départements, entre recours ou non-recours à la prescription par Pôle Emploi et les missions locales.

démarcher les bénéficiaires sans le concours du SPE, le préfet délégué à l'égalité des chances et à la cohésion sociale s'en tenant à une interprétation stricte du cahier des charges afin de responsabiliser l'opérateur, en cohérence avec l'esprit du dispositif.

[746] Les orientations de la DGEFP ont pu favoriser le recours, dans les premiers mois, aux viviers de jeunes connus du SPE, en demandant aux comités de pilotage départementaux d'« organiser l'orientation vers le prestataire, depuis les missions locales et l'ANPE, des jeunes qui tout en figurant dans les fichiers de ces institutions, n'avaient pas récemment fait l'objet d'une proposition ou pour lesquels une orientation était souhaitable (y compris lorsqu'ils sont engagés dans un parcours tel que CIVIS) »¹¹¹. Il s'agissait notamment d'encourager les convocations de jeunes par la mission locale aux réunions d'information collective organisées par le prestataire. Les prestataires du contrat d'autonomie se sont vus alors reconnaître un droit d'accès aux informations nominatives contenues dans Parcours 3 et relatives aux jeunes présélectionnés par la mission locale.

[747] Le postulat de jeunes inconnus du SPE a été largement infirmé : ce sont, la plupart du temps, des jeunes déjà connus des missions locales qui ont ainsi été recrutés (sur orientation des missions locales ou à partir des démarches de prospection des opérateurs du contrat d'autonomie)¹¹², le contrat d'autonomie étant géré par le SPE comme un dispositif complétant la palette de mesures disponibles pour les jeunes suivis en mission locale. L'un des prestataires du contrat d'autonomie rencontré par la mission estime que les seuls cas de figure de jeunes inconnus du SPE sont ceux d'immigrés primo-arrivants.

[748] Les jeunes les plus éloignés de l'emploi (rupture sociale, errance) n'apparaissent pas relever de ce dispositif, mais plutôt d'un accompagnement au long cours qui mobiliserait progressivement des mesures rapprochant les jeunes de l'emploi (IAE, contrats aidés puis emploi non aidé).

3.5. Le choix d'un dispositif temporaire et distinct, sur appel d'offres, présente des inconvénients par rapport à un programme pérenne

[749] Caractéristique essentielle du contrat d'autonomie, le recours à l'appel d'offres pour le choix des prestataires, qui s'explique par la mise en concurrence d'organismes privés candidats, soulève plusieurs difficultés au regard de la prise en charge de l'accès à l'emploi des jeunes :

- l'effet de standardisation lié à la technique de l'appel d'offres national, au détriment d'une prise en compte des besoins spécifiques des territoires qui aurait été facilité par la déconcentration régionale de la consultation publique (c'est, du reste, à cet échelon que Pôle Emploi procède à ses appels d'offre de prestations),
- la logique de financement à la performance, en programmant le versement de la majorité de la rémunération de l'opérateur en cours ou au terme du parcours¹¹³, a obligé les candidats à prévoir une avance importante de trésorerie, ce qui a eu pour effet d'évincer les candidatures de structure fragile et de petite taille (associations), notamment les missions locales¹¹⁴ ; le calendrier de financement initial prévoyait un versement de 1 875 € à la signature de chaque contrat d'autonomie, alors que le prestataire devait verser 1 800 € de

¹¹¹ Questions/réponses n°2 sur le contrat d'autonomie, décembre 2008.

¹¹² A Reims, le contrat d'autonomie a permis à 25 jeunes non connus du SPE et adressés par le prestataire, de s'inscrire à la mission locale, ce qui est peu au regard du nombre total de jeunes (près de 5 000) connus de celle-ci. 63% des jeunes entrés en contrat d'autonomie jusqu'en octobre 2009 étaient inscrits à Pôle Emploi. A Châlons-en-Champagne, la mission locale a passé une convention de partenariat avec l'opérateur du contrat d'autonomie, prévoyant que la mission locale prescrit la mesure et qu'un conseiller de mission locale est chargé du suivi régulier avec l'opérateur ; presque tous les jeunes entrés étaient déjà connus et suivis par la mission locale.

¹¹³ 25% de la rémunération à la signature du contrat d'autonomie, 40% à la sortie du jeune et 35% en cas de sortie positive avérée.

¹¹⁴ Par exemple, la mission locale de Vénissieux a estimé, après analyse, qu'elle ne disposait pas d'une situation financière lui permettant de participer à l'appel d'offres.

- bourse au jeune sur 6 mois, ce qui ne lui laissait presque aucune ressource pour couvrir les charges de prospection et d'accompagnement du jeune¹¹⁵,
- le caractère temporaire du marché, qui est à l'origine de l'arrivée dans les zones éligibles d'un nouvel opérateur dont la pérennité dépendra de la reconduction ou non du marché à son terme,
- la déstabilisation des partenariats territoriaux déjà complexes à construire et développer (cf. 3.7).

3.6. Une mesure expérimentale peu généralisable, mais qui peut contribuer à faire évoluer l'offre de service des missions locales

- [750] Le coût du contrat d'autonomie, qui s'explique par les exigences du programme, l'internalisation de la bourse destinée au jeune et surtout la rémunération à la performance, est susceptible de rendre difficile son extension et, a fortiori, sa généralisation.
- [751] L'enveloppe de 65 M€ consacrée en 2010 au contrat d'autonomie dans le budget du ministère de l'emploi (programme 102 « accès et retour à l'emploi ») représente 20% du financement par l'Etat des missions locales au titre du CIVIS et de l'allocation CIVIS¹¹⁶.
- [752] L'attractivité du contrat d'autonomie tient, pour les jeunes, à l'importance des moyens consacrés à leur accompagnement. Ce niveau élevé de ressources contraste singulièrement avec celui dont bénéficient les missions locales pour assurer leur mission.
- [753] Le contrat d'autonomie apparaît comme une prestation d'accompagnement intensif, comparable à la prestation de mobilisation vers l'emploi sous-traité par Pôle Emploi, à la différence près qu'elle est confiée directement par l'Etat à des prestataires privés. De ce point de vue, les enseignements qui pourront être tirés du contrat d'autonomie pourront contribuer à faire évoluer l'offre de service à la disposition des missions locales. Pour être cohérente, une telle évolution devra passer par un réexamen des moyens, de l'organisation et de leur place des missions locales au sein du SPE.

Le contrat d'autonomie : des similitudes importantes avec la prestation mobilisation vers l'emploi de Pôle Emploi

Mobilisation vers l'emploi est une prestation d'accompagnement intensif de 6 mois, été lancée par l'ANPE en 2006 et confiée à des prestataires conventionnés retenus par appels d'offres régionaux. Elle constitue un parcours et est présenté comme tel dans l'accord-cadre Etat-ANPE-CNML 2006-2008. Elle a été reprise par Pôle Emploi.

Cette prestation est destinée aux demandeurs d'emploi rencontrant des problèmes personnels (santé, surendettement, hébergement, contraintes familiales...), ayant besoin d'une prise en charge spécifique et personnalisée et ayant ou non un projet en adéquation avec le marché du travail.

Mobilisation vers l'emploi présente d'importantes similitudes avec le contrat d'autonomie (les différences tenant à la prospection préalable et l'octroi d'une bourse en contrat d'autonomie). L'ANPE a ainsi demandé en décembre 2008 à ses conseillers de « prescrire le contrat d'autonomie dans le cadre du parcours mobilisation vers l'emploi », ce qui à la fois montre la proximité du contenu des deux mesures et laisse entendre un effet de substitution partiel.

Le budget unitaire moyen consacré à « mobilisation vers l'emploi » a été de 1 400 € sur la période 2006-2009 et s'établit à compter de 2010 à 1 100€. Ces niveaux représentent le double du financement unitaire moyen de la prestation « cible emploi » (prestation sous-traitée d'appui à la recherche d'emploi, d'une durée de 3 mois), passé de 700 € entre 2006 et 2009 à 545 € à compter de 2010.

¹¹⁵ Le calendrier de rémunération a été révisé en juillet 2009 – à la demande de plusieurs prestataires, fragilisés par la crise économique –, tout en restant dans la logique initiale. La rémunération est désormais versée pour 40% à la signature du contrat d'autonomie, 30% à la sortie dans l'emploi et 30% au bout de 6 mois dans l'emploi.

¹¹⁶ CIVIS et allocation CIVIS : respectivement 185,6 M€ et 55 M€ sur la mission travail et emploi et 55M€ et 35 M€ sur la mission relance.

- [754] Cet apport méthodologique du contrat d'autonomie est admis par les acteurs de terrain, qui reconnaissant par ailleurs que la mesure a eu l'avantage de remettre l'accent sur l'enjeu du chômage des jeunes des ZUS.

3.7. L'absence de concertation avec les conseils régionaux, au lancement du dispositif, a ajouté une difficulté supplémentaire d'articulation

- [755] Lancé dans le cadre d'un plan d'action national de la politique de la ville, le contrat d'autonomie n'a fait l'objet de concertations ni avec les régions, ni les missions locales, qui toutes deux regrettent cette absence de dialogue et d'anticipation. Lorsque les difficultés sont intervenues en termes de montée en charge (entrées dans le dispositif) et de déroulement des parcours, les leviers de l'orientation de jeunes et de la prescription d'actions de formations sont apparus déterminants dans la réussite du dispositif.
- [756] Les quatre régions visitées par la mission n'ouvrent pas la prescription des actions de formation qu'elles financent, aux opérateurs du contrat d'autonomie, L'accès à une formation en cours de contrat d'autonomie doit passer par la mission locale ou Pôle Emploi – ce qui suppose un suivi ou une inscription parallèle –, à l'exception du Languedoc-Roussillon où l'inéligibilité est de principe en raison de l'hostilité du conseil régional au contrat d'autonomie.

4. DE NOMBREUX AUTRES OPERATEURS ONT DEVELOPPE LEUR PROPRE OFFRE DE SERVICE D'ACCOMPAGNEMENT ET D'INTERMEDIATION

4.1. Les services d'insertion par l'activité économique apportent une contribution ancienne qui reste appréciée

- [757] L'insertion par l'activité économique, qui associe un emploi et un accompagnement, est un levier traditionnel de l'insertion qui conserve un rôle important¹¹⁷ dans les parcours d'accès à l'emploi des jeunes¹¹⁸. L'entrée dans l'IAE est subordonnée à un agrément individuel par l'ANPE, puis aujourd'hui de Pôle Emploi, afin d'éviter les comportements d'autoprescription. Les missions locales ne sont pas habilitées à délivrer cet agrément. Le ministère de l'emploi a modernisé le pilotage des structures d'IAE en instituant des conventions pluriannuelles d'objectifs sur la base des projets des structures¹¹⁹. La convention francilienne entre Pôle Emploi et l'Etat prévoit expressément un réinvestissement de Pôle Emploi dans l'insertion et le suivi des demandeurs d'emplois orientés en SIAE (augmentation du taux d'orientation et non pas simplement d'agrément).

4.2. Les clauses d'insertion sociale ou locale représentent des opportunités dont les collectivités territoriales s'efforcent de développer

- [758] Les clauses d'insertion sociale des programmes de rénovation urbaine (PRU) et les marchés publics prévoient le recours au travail de personnes issues des quartiers prioritaires, par embauche directe, mise à disposition de personnel par les SIAE, sous-traitance ou recours aux agences d'intérim.

¹¹⁷ Le manque voire l'absence locale de structures d'IAE est ainsi considéré comme pénalisant à Montereau et à Saint-Dizier.

¹¹⁸ L'insertion par l'activité économique en 2009, Premières synthèses DARES n°17.2, avril 2009. Le lieu de résidence (ZUS) ne fait pas partie des caractéristiques socio-économiques connues chez les bénéficiaires.

¹¹⁹ Circulaire DGEFP du 10 décembre 2008 relative aux nouvelles modalités de conventionnement des structures d'insertion par l'activité économique.

- [759] Le développement des clauses d'insertion a été favorisé par la politique de rénovation urbaine : l'ANRU a rendu obligatoire, au profit de résidents de ZUS, une clause d'insertion de 5 % du volume horaire des travaux d'investissement qu'elle finance et de 10% (sous forme d'embauches directes ou indirectes) dans le cadre de la gestion urbaine de proximité et de la gestion des équipements. Au 1^{er} semestre 2008, 73% des 6 500 bénéficiaires (ces bénéficiaires étaient à 80 % âgés de moins de 40 ans et à 95 % de sexe masculin) étaient issus des ZUS ou des quartiers concernés par le plan de rénovation urbaine.
- [760] L'usage des clauses d'insertion se développe¹²⁰, mais leur effectivité dépend des modalités de suivi d'autant que celui-ci est complexe (comptabilisation des heures de travail effectuées sur les différents chantiers). Sur les zones visitées par la mission, plusieurs collectivités territoriales s'engagent de manière croissante en ce sens, en développant une fonction de suivi, voire d'intermédiation entre les jeunes des quartiers prioritaires et les entreprises. Ainsi, à Saint-Dizier, la municipalité emploie un chargé de mission (coordonnateur de la clause d'insertion) qui a mis en place un suivi de parcours et dont l'activité en réseau avec Pôle Emploi et la mission locale a permis d'augmenter significativement les offres. A Vénissieux, un chargé de mission emploi de la municipalité suit la mise en œuvre de clause avec les entreprises. A Valence, le PLIE emploie des chargés de relations entreprises pour le suivi de la clause d'insertion (rénovation urbaine et marchés publics).

4.3. D'autres réseaux spécialisés interviennent en matière d'accompagnement vers l'emploi

- [761] L'association pour l'emploi des cadres (APEC)¹²¹ a réalisé en 2009 un programme de conseil personnalisé à la recherche d'emploi pour des jeunes diplômés issus des ZUS. L'opération a montré la difficulté de repérer ce public, qui craignant la stigmatisation s'est peu manifesté. L'APEC l'a par conséquent repositionné sous le registre de la lutte contre les discriminations, en cible désormais les jeunes diplômés éloignés de l'emploi par leur lieu de résidence, leur filière de formation et potentiellement confrontés à un des 18 critères de discrimination définis par la loi. 739 jeunes avaient été accompagnés en décembre 2009.
- [762] L'Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés (AFIJ) développe depuis 1994 des actions collectives et individuelles en faveur de l'emploi des jeunes : formation aux stratégies de recherche d'emploi, recueil et diffusion d'offres d'emploi et intermédiation, mobilisation de professionnels pour le parrainage. L'ANPE puis Pôle Emploi soutiennent financièrement son action.
- [763] Le MEDEF a lancé en 2005 l'opération « nos quartiers ont des talents » en Seine-Saint-Denis avant de l'étendre sur le territoire national. Cette opération a pour but de faciliter les échanges entre jeunes diplômés qualifiés et entreprises. Nos quartiers ont des talents (NQT) apporte son aide à de jeunes diplômés de niveau Bac + 4 minimum, principalement issus des quartiers populaires, en les mettant en relation avec des entreprises. L'association NQT leur garantit un entretien d'embauche si un poste correspondant à leurs compétences existe chez une entreprise partenaire. Elle propose également des séances d'accompagnement collectif et un parrainage individuel. Le bilan dressé en novembre 2009 faisait état de 3 000 jeunes diplômés suivis par 950 parrains et de 1 600 embauches réalisées.

¹²⁰ La ville de Vénissieux utilise la clause d'insertion dans ses marchés publics ; celle de Saint-Dizier y a recours dans ce cadre depuis 2009 ; la ville et la communauté d'agglomération de Valence l'ont expérimenté en 2009 pour la rénovation urbaine et leurs marchés publics et entendent la généraliser à partir de 2010 ; la communauté d'agglomération de Montpellier l'a appliquée au chantier d'extension du tramway, notamment vers la ZUS de Croix Rouge.

¹²¹ Co-traitant de l'ANPE puis de Pôle Emploi, l'APEC a choisi d'abandonner ce statut en 2010 pour se placer dans une logique concurrentielle.

[764] Le parcours Créajeunes a été mis au point en 2007 par l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) pour les jeunes des quartiers sensibles qui souhaitent créer leur entreprise. Il consiste trois types d'aides : un accompagnement avant la création d'entreprise (coaching, formation, immersion en entreprise), une aide au financement (prime, microcrédit) et un accompagnement postérieur à la création d'entreprise. Dans le cadre de son action de promotion de la diversité et de lutte contre les discriminations, Pôle emploi oriente des jeunes vers l'ADIE et contribue au financement de cette action à hauteur de 150 000 € sur la période du 1^{er} avril 2009 au 30 juin 2010. En l'absence de fonctionnalité dans l'application GIDE, Pôle Emploi ne peut toutefois pas suivre les orientations de jeunes vers Créajeunes – ce qui serait utile dans le cadre du parcours créateur et repreneur d'entreprise – et se repose sur l'ADIE pour repérer le flux des jeunes accompagnés dans ce cadre.

4.4. L'école de la deuxième chance et l'EPIDE constituent deux dispositifs de prise en charge plus intensive et complète des jeunes en difficulté

[765] Les écoles de la deuxième chance (E2C) offrent aux jeunes âgés de 18 à 25 ans sans qualification la possibilité d'acquérir un diplôme dans un cadre alternant formation théorique et stages en entreprises. Le comité interministériel des villes du 26 juin 2008 a fixé l'objectif de développement à 12 000 places fin 2010.

[766] L'établissement public d'insertion de la Défense (EPIDE) a été créé par l'ordonnance du 2 août 2005, avec pour mission d'assurer l'insertion sociale et professionnelle de jeunes adultes volontaires sans qualification ni emploi ou en voie de marginalisation sociale. Déployé sur l'ensemble du territoire national, il s'adresse notamment aux jeunes des ZUS. Selon les prévisions 2010 du réseau, 20 centres EPIDE sont opérationnels et devraient accueillir 2 265 volontaires.

4.5. Les engagements nationaux d'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville sont suivis par Pôle Emploi

[767] Depuis mai 2008, 75 entreprises et 17 fédérations professionnelles ou associations d'entreprises ont signé, pour trois ans, un engagement national pour l'emploi des jeunes des quartiers. Sont concernés les jeunes de moins de 26 ans domiciliés en ZUS ou en zone couverte par un CUCS. Les entreprises signataires se sont engagées à hauteur de 38 034 recrutements en emploi durable, 9 956 contrats de travail en alternance et 13 479 stages. Selon un bilan rendu public par le ministère chargé de l'emploi, les signataires avaient été à l'origine de l'accueil de 22 000 jeunes issus de ces quartiers, donc 15 000 en contrat de travail durable, 2 800 en alternance et 3 600 en stages.

[768] Pôle Emploi effectue un suivi centralisé des recrutements de la part des entreprises signataires, mais ce suivi se borne à enregistrer les résultats et les engagements ne sont pas déclinés sous la forme de plan d'action locaux dans les bassins d'emplois qui sont dotés d'établissements de ces entreprises. Cette absence de relais territorial, largement constaté par la mission, est regretté par de nombreux acteurs locaux qui estiment que ces engagements sont dénués de portée opérationnelle pour le SPE. Le fait qu'une offre d'emploi ne puisse être réservée à une catégorie de demandeur – argument cité par un responsable de Pôle Emploi – n'interdit pas pour autant de labelliser certaines offres d'emploi au titre des engagements nationaux. Une difficulté supplémentaire tient au caractère souvent centralisé des processus de recrutement dans les grandes entreprises.

4.6. *Le haut-commissariat à la jeunesse lance depuis 2009 plusieurs séries d'expérimentations portant notamment sur l'accès à l'emploi*

[769] Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse, créé par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, est doté de 60 M€ en 2009 et de 90 M€ en 2010. Le haut-commissariat à la jeunesse a lancé 4 appels d'offres depuis 2009. Certaines expérimentations portent sur l'amélioration de la transition entre formation et emploi (accès au permis de conduire, insertion professionnelle à l'université, parcours vers l'emploi des jeunes sous main de justice, lutte contre les discriminations à l'embauche des jeunes.

Sigles utilisés

ADEC	Action de développement de l'emploi et des compétences
AFC	Action de formation conventionnée
AFIJ	Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés
AFNOR	Association française de normalisation
AFPA	Association pour la formation professionnelle des adultes
AGEFIPH	Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
AGEFOS-PME	Association pour la gestion du fonds d'assurance formation des salariés des petites et moyennes entreprises
ALE	Agence locale pour l'emploi
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
ANRU	Agence nationale de rénovation urbaine
APEC	Association pour l'emploi des cadres
ARML	Association régionale des missions locales
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
CAE	Contrat d'accompagnement dans l'emploi
CAF	Contrat d'accompagnement formation
CAR	Convention annuelle régionale
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CCN	Convention collective nationale
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CFA	Centre de formation d'apprentis
CFAI	Centre de formation d'apprentis interprofessionnel
CFI	Crédit de formation individualisé
CIE	Contrat initiative emploi
CIP	Contrat d'insertion professionnelle
CIV	Comité interministériel des villes
CIVIS	Contrat d'insertion à la vie sociale
CMA	Chambre des métiers et de l'artisanat
CMAT	Chargés de mission d'animation territoriale
CMU	Couverture maladie universelle
CMUC	Couverture maladie universelle complémentaire
CNML	Conseil national des missions locales
COM	Contrat d'objectifs et de moyens
CPE	Contrat première embauche
CPO	Convention pluriannuelle d'objectifs
CRP	Convention de reclassement personnalisé
CTP	Contrat de transition professionnelle
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale

CUI	Contrat unique d'insertion
CV	Curriculum vitae
DARES	Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques
DAVA	Dispositif académique de validation des acquis
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDTEFP	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DEFM	Demandeur d'emploi en fin de mois
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGT	Direction générale du travail
DIJ	Délégation interministérielle à l'insertion des jeunes
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la consommation, de la concurrence, du travail et de l'emploi
DIV	Délégation interministérielle à la ville
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
E2C	Ecole de la deuxième chance
ECCP	Evaluation des compétences et des capacités professionnelles
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPIDE	Etablissement public d'insertion de la défense
ETP	Equivalent temps plein
FACE	Fondation agir contre l'exclusion
FAJ	Fonds d'aide aux jeunes
FASILD	Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
FFB	Fédération française du bâtiment
FISO	Fonds d'investissement social
FSE	Fonds social européen
FUP	Fonds unique de péréquation
GEIQ	Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification
GIDE	Gestion individuelle du demandeur d'emploi
GIP	Groupement d'intérêt public
GRETA	Groupements d'établissements publics locaux d'enseignement
GVT	Glissement vieillesse technicité
HALDE	Haute autorité de lutte contre les discriminations
IAE	Insertion par l'activité économique
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
MDE	Maison de l'emploi
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MER	Mise en relation
MJC	Maison des jeunes et de la culture
MRS	Méthode de recrutement par simulation
MSA	Mutualité sociale agricole
MVE	Mobilisation vers l'emploi
NOSTRA	Nouvelle statistique du marché du travail
ONZUS	Observatoire national des zones urbaines sensibles

OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
OPP	Opérateur privé de placement
PACTE	Parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'Etat
PAIO	Permanence d'accès, d'information et d'orientation
PAP-ND	Projet d'action personnalisé - nouveau départ
PARE	Projet d'aide au retour à l'emploi
PAVA	Parcours d'accès à la vie active
PDEC	Préfet délégué à l'égalité des chances
PFV	Plate forme de vocation
PIB	Produit intérieur brut
PLIE	Plan local pour l'insertion et l'emploi
PPAE	Projet personnalisé d'accès à l'emploi
PRDF	Plan régional de développement des formations professionnelle
PRU	Programme de rénovation urbaine
RSA	Revenu de solidarité active
RTH	Reconnaissance de travailleur handicapé
SAGE	Système de gestion des offres et des employeurs
SEPES	Service des études, prospective, évaluation et statistiques
SIFE	Stages d'insertion et de formation à l'emploi
SIG	Système d'information géographique
SMP	Suivi mensuel personnalisé
SPE	Service public de l'emploi
SPED	Service public de l'emploi départemental
SPER	Service public de l'emploi régional
UIMM	Union des industries et des métiers de la métallurgie
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
UNML	Union nationale des missions locales
URML	Union régionale des missions locales
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
VAE	Validation des acquis de l'expérience
ZEP	Zone d'éducation prioritaire
ZFU	Zone franche urbaine
ZUP	Zone à urbaniser en priorité
ZUS	Zone urbaine sensible

Observations du secrétaire général du comité interministériel des villes



MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA FONCTION PUBLIQUE



SAINT-DENIS, LE 20 MAI 2010



Le Secrétaire général
du comité interministériel des villes

à

Monsieur le Chef de l'Inspection générale
des affaires sociales

Objet : Eléments de réponse au rapport initial IGAS RM2010-037P

PJ : Contribution de l'ACSé à la réponse au rapport

Vous avez bien voulu me transmettre votre projet de rapport relatif à l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après, mes observations sur les principales recommandations de la mission.

Recommandation 1 :

Il est recommandé de relativiser l'enjeu de localisation de Pôle emploi.

Si la qualité de l'offre de service de Pôle emploi et son ciblage en direction des publics issus des ZUS constituent un enjeu primordial, il importe également de veiller à la bonne accessibilité de l'agence par ces publics ; celle-ci doit être appréciée en tenant compte de la desserte des quartiers en transports en commun. Par ailleurs, la nécessité pour Pôle emploi de s'inscrire dans des partenariats locaux doit conduire l'agence à croiser son approche sectorielle traditionnelle avec celle territoriale.

Recommandations 21 et 22 :

Il est recommandé de transférer la responsabilité du pilotage de la politique d'accompagnement à et dans l'emploi des jeunes ZUS au ministère chargé de l'emploi et de transférer en conséquence, les moyens humains et financiers correspondants de l'ACSé. Cette proposition n'est certes pas dénuée de logique ; les conditions de sa mise en œuvre opérationnelle ne sont cependant pas réunies.

La politique de la ville a pour objectif la réduction des inégalités sociales et des écarts de développement grâce à une action publique renforcée au bénéfice des territoires urbains infra communaux qui concentrent des difficultés. Le projet qui sous-tend cette action ainsi que les moyens afférents font l'objet d'un contrat entre les diverses parties prenantes, au premier chef, les communes (et EPCI) et l'Etat. Le contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) est ainsi l'outil de droit commun de mise en cohérence d'un projet de territoire unique, urbain et social.

Au service de cette politique, l'Etat met en œuvre différents moyens :

- des avantages liés au zonage : exonérations sociales et fiscales, indemnités diverses,...
- le renforcement ou l'adaptation des actions de droit commun de sa compétence,
- les moyens spécifiques permettant la rénovation urbaine,
- les crédits spécifiques de développement social.

L'ACSé propose et met en œuvre des actions et programmes spécifiques qui complètent les politiques de droit commun visant à réduire les inégalités individuelles et collectives et favoriser la cohésion sociale et l'égalité des chances au profit des habitants des quartiers prioritaires.

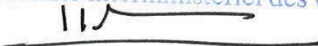
Ses interventions ne se limitent pas au domaine de l'insertion et de l'emploi ; elles relèvent également des champs du développement économique, de l'éducation, de la prévention de la délinquance, du soutien au lien social, de la culture, de la santé, de la prévention des discriminations et de l'accès aux droits. Dans ce cadre d'action global, elle veille à la cohérence des initiatives thématiques et à la complémentarité des moyens qu'elle déploie avec les moyens de droit commun, à leur adaptation aux spécificités des quartiers et à leur complémentarité avec le programme de rénovation urbaine.

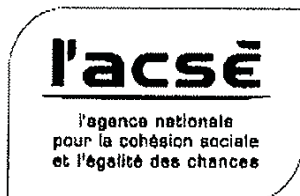
L'agence dispose d'une expertise sur un champ assez large des politiques publiques dont la question de l'insertion et de l'emploi représente une part indissociable du reste ; elle a la capacité à développer des outils et des méthodes en matière de politique de la ville, sans égal.

Le ministère de l'emploi déploie ses politiques selon une logique aujourd'hui éloignée d'une approche territoriale spécifique ; à l'exception du contrat d'autonomie, ses actions et son budget ne prennent en compte la géographie prioritaire de la politique de la ville au mieux que comme un critère subsidiaire . La territorialisation de la mise en œuvre des politiques de l'emploi n'est appréciée qu'a posteriori grâce à une géolocalisation par le SG-CIV (ONZUS) des bénéficiaires de ces politiques, et des implantations le cas échéant. Dans cette logique, le ministère de l'emploi n'est pas en mesure d'assurer un pilotage et un suivi des ses actions dans les quartiers des CUCS et les ZUS.

Pour ces diverses raisons, ce transfert me paraît devoir être écarté, je serai en revanche tout à fait favorable à renforcer les actions communes et les collaborations de manière à accroître l'efficacité et l'efficience des interventions de l'ACSé et du service public de l'emploi dans les quartiers prioritaires.

Le secrétaire général
du comité interministériel des villes


Hervé MASUREL



Le directeur général

Paris le 7 mai 2010

**Note à l'attention d'Hervé Masurel,
Secrétaire général du Comité interministériel des villes**

Objet : Contribution à la réponse au rapport IGAS RM2010 – 037P relatif à l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville

Comme suite à votre demande, je vous prie de trouver ci-dessous la réponse de l'Acsé faite au rapport de l'IGAS cité ci-dessus. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir la joindre à votre propre réponse à l'IGAS.

Depuis janvier 2007, il revient à l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé) de soutenir et développer les actions menées, à travers les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), en faveur de l'emploi et du soutien à l'activité économique dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Le rapport de l'IGAS cité en objet et soumis à la contradiction des administrations et organismes contrôlés met en avant, sur le droit commun et les crédits spécifiques en matière d'accès à l'emploi, des constats qui rejoignent ceux identifiés par l'Acsé lors de sa création :

- manque de priorités ou d'objectifs nationaux sur les dispositifs de droit commun susceptibles d'appuyer leur mobilisation au profit des jeunes des quartiers prioritaires ;
- faible outillage des acteurs du droit commun sur le suivi périodique de leurs interventions ;
- mobilisation incomplète des crédits spécifiques du programme 147 « politique de la ville » en faveur de l'emploi et du soutien à l'activité ;
- forte hétérogénéité des modes d'intervention et de financement locaux.

Néanmoins, les recommandations (n° 21 et n° 22) proposées par la mission à partir de ces constats, c'est-à-dire le transfert des moyens correspondants de pilotage et d'intervention

de l'Acsé au ministère chargé de l'emploi (DGEFP), ne paraissent nullement de nature à permettre de répondre aux difficultés recensées et semblent reposer sur une analyse incomplète des modes d'intervention développés au sein des CUCS.

Pour une réelle compréhension des enjeux, il est ainsi indispensable de rappeler que :

- **l'intervention de l'Acsé porte bien au-delà des crédits qu'elle pilote sur l'emploi (30 M€ en 2008 et 45 M€ en 2009).** En effet, les crédits de l'Acsé opèrent la mobilisation du droit commun porté par les co-financements. L'Agence a récemment mené une étude approfondie sur 10 territoires et plus de 130 actions qui montre que plus de 90 % des financements mobilisés par le volet emploi des CUCS le sont hors crédits spécifiques. L'effet de levier des financements est donc réel, mesurable et mesuré.
- **les actions cofinancées par l'Acsé dans le cadre des CUCS jouent un important rôle de « passerelle »** (souvent en amont de l'emploi) **entre les publics des quartiers et les services publics de l'emploi.** Or le rapport semble nettement sous-estimer la difficulté persistante du service public de l'emploi (SPE), en l'absence notamment de ces actions passerelles, à identifier et mobiliser le public spécifique des quartiers. Il convient de rappeler que c'est cette approche qui a guidé, après les émeutes de 2005 dans les quartiers prioritaires, les actions alors mises en place : augmentation importante des crédits spécifiques notamment en faveur de l'emploi et plans d'action en direction des jeunes inscrits mais également non connus des missions locales et de l'ANPE – (cf. circulaire DGEFP du 23 décembre 2005). C'est également en partie cette logique qui a guidé l'expérimentation lancée à travers le contrat autonomie. Depuis lors, le repérage et l'accompagnement de ces publics spécifiques de la politique de la ville, affectés par des handicaps plus lourds que le reste de la population en matière d'accès à l'emploi, n'a été possible pour l'essentiel que par l'intervention de l'Acsé à travers non seulement les crédits qui lui sont confiés, mais aussi – et peut-être surtout – par les instruments techniques et les dispositifs d'animation qu'elle a mis en place avec son réseau territorial.
- **les crédits de l'Acsé permettent également de développer des solutions nouvelles d'accompagnement des jeunes des quartiers** que n'ont jamais vraiment permis jusqu'à présent, pas les actions plus standardisées des autres opérateurs portant sur des masses considérables de demandeurs d'emploi. On peut notamment mentionner :
 - le développement de l'accompagnement collectif des jeunes en recherche d'emploi,
 - les chantiers insertion / rénovation avec l'intégration d'une dimension qualifiante (dans le cadre des programmes de rénovation urbaine et en coopération avec l'ANRU)
 - les actions sur la mobilité et l'emploi,
 - les actions d'appui à la création d'activité pour les jeunes ...
- **l'intervention de l'Acsé porte également sur les actions de prévention de la discrimination à l'embauche** liée à l'origine ou à l'adresse. Si le rapport indique en introduction l'importance de ces phénomènes de discrimination à l'encontre des

jeunes des quartiers, il omet ensuite de mentionner le rôle de l'Etat et de l'Acsé dans ce domaine et notamment tout l'intérêt de la constitution de l'Agence qui permet désormais le regroupement de ces deux politiques (lutte contre la ségrégation urbaine et prévention des discriminations). Or à travers le développement d'une politique active dans ce domaine, notamment sur le parrainage (dont les crédits ont augmenté de 60 % et les effets mesurables sont positifs), sur les plans territoriaux de lutte contre les discriminations (60 sites concernés), sur la formation des acteurs (2000 personnes formées par an en entreprise ou dans le secteur public et associatif)..., l'Acsé apporte des outils et une expertise utiles, non pas pour traiter des cas individuels de discrimination, mais pour mieux les prévenir.

- **l'intervention de l'Acsé porte sur les autres thématiques de la politique de la ville qui sont très complémentaires à celle de l'emploi**, et permettent à l'Agence d'assurer une cohérence entre ces différentes interventions sur des territoires ciblés. Il convient notamment de mentionner les synergies développées sur les secteurs suivants : emploi et prévention (accès aux contrats civis pour les jeunes sous main de justice notamment), clause d'insertion et rénovation en lien étroit avec l'Anru, emploi et mobilité (plate forme de mobilité par exemple), emploi et éducation (écoles de la deuxième chance, tutorat, accès aux filières d'excellence...).
- enfin, **un opérateur comme l'Acsé permet la traçabilité et la visibilité de l'emploi des crédits spécifiques au niveau territorial le plus fin, ce qui constitue une garantie forte de non substitution de ces financements.**

C'est pourquoi le transfert des crédits de l'Acsé vers le ministère chargé de l'emploi paraît une option contre-productive puisqu'elle entraînerait :

- **une dégradation, voire une perte de traçabilité des crédits spécifiques et à terme, mécaniquement, leur substitution.** Le rapport retranscrit ainsi le témoignage du DDTEFP de Seine –Saint-Denis, territoire particulièrement concerné par cette problématique, qui mentionne ce risque et se dit « attaché au maintien des actions emploi dans les CUCS car elle craint une perte des crédits s'ils intégraient le droit commun » (page 31) ;
- **une baisse immédiate des actions conduites sur ces territoires en direction des publics non connus du SPE, avec un fort risque de découragement de ces populations et les conséquences sociales qui s'ensuivraient;**
- **une perte importante de cohérence** avec les autres interventions de la politique de la ville (éducation, prévention ...) ;
- **un assèchement des initiatives locales et des réponses innovantes** qui peuvent être construites en direction de ce public spécifique ;
- **une absence de développement et de mise en cohérence des actions de lutte contre les discriminations** au profit des jeunes des quartiers.

Il serait paradoxal, alors même que le rapport souligne que l'accès à l'emploi des jeunes des ZUS n'est pas suffisamment identifié comme une priorité par les acteurs publics de droit commun, qu'il s'agisse de l'Etat ou des collectivités locales, de se priver de la gestion dédiée de moyens spécifiques, certes modestes, mais qui permettent aujourd'hui de mobiliser les acteurs locaux sur ce sujet.

Toutefois, si l'effet d'entraînement des CUCS et des crédits de l'Acsé sur les actions en faveur de l'emploi dans les quartiers est réel, l'homogénéité des solutions mobilisées dans ce cadre d'un territoire à l'autre peut être renforcée et leur efficacité peut être encore améliorée.

C'est pourquoi plusieurs actions ont été conduites par l'Acsé pour renforcer ses interventions sur le volet « emploi » :

- **une augmentation des crédits de l'Acsé en faveur de l'emploi en 2009** avec la mise en place d'une enveloppe spécifique et supplémentaire de 10 M€ et l'apport des crédits du plan de relance qui ont conduit à une hausse de 50 % de son intervention dans ce domaine ;
- **une structuration des interventions** autour d'axes prioritaires : clause d'insertion, parrainage, création d'activité économique, accompagnement, mais également accès à la formation à travers les écoles de la deuxième chance ;
- **le développement d'une fonction d'analyse et de capitalisation** sur les actions innovantes en lien avec Pôle Emploi (250 actions analysées, 30 auditées).
- la définition d'un **tableau de bord d'activité et d'impact** sur les actions financées.

Ce sont de telles actions, conjuguées à la mise en œuvre des propositions mentionnées par le rapport, notamment **sur la redéfinition des liens entre Pôle emploi et les missions locales, la mobilisation du droit commun (apprentissage et formation notamment) et la mise en place de tableaux de bord nationaux et territoriaux** pour les quartiers sur les principales mesures du ministère de l'emploi, qui paraissent davantage de nature à rendre plus lisible, cohérente et efficace l'action de l'Etat et des collectivités locales au profit des jeunes des quartiers prioritaires.



Rémi FRENZT

Réponse de la mission aux observations du secrétaire général du comité interministériel des villes

Le secrétaire général du comité interministériel des villes partage les analyses et recommandations de la mission, à l'exception de deux points qui font l'objet d'observations particulières.

1. Concernant la recommandation 1, le secrétaire général du comité interministériel des villes souligne l'importance d'une bonne accessibilité des sites de Pôle Emploi pour les jeunes résidant en zone urbaine sensible ; la mission partage cette observation. La recommandation 1 est modifiée en conséquence.

2. Concernant les recommandations 21 et 22, le secrétaire général du comité interministériel des villes reconnaît la pertinence de la proposition d'unifier le pilotage de l'accompagnement vers l'emploi des jeunes des zones urbaines sensibles au ministère chargé de l'emploi et de transférer en conséquence les moyens humains et financiers correspondants. Cependant, il souligne que les conditions de sa mise en œuvre opérationnelle ne sont pas remplies. Il précise que « le ministère chargé de l'emploi déploie aujourd'hui ses politiques dans une logique éloignée d'une approche territoriale spécifique et qu'à l'exception du contrat d'autonomie, ses actions et son budget ne prennent en compte la géographie prioritaire de la politique de la ville au mieux que comme un critère subsidiaire ».

La mission a bien perçu cette difficulté puisqu'elle propose de donner une priorité à la territorialisation de la politique de l'emploi et de structurer sa mise en œuvre, notamment au moyen de la convention annuelle régionale qui lie Pôle Emploi à l'Etat. C'est l'objet de la recommandation 23 visant à « déployer systématiquement, dans le cadre du service public de l'emploi régional, des plans d'actions pluriannuels maintenant la priorité de baisse du chômage des jeunes habitants dans les ZUS et intégrer ces objectifs dans les conventions annuelles régionales entre les préfets de région et Pôle Emploi », préconisation qui fait l'objet d'une procédure de suivi et de bilan prévue aux recommandations 30 et 31.

Observations du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle



SDR

Inspection Générale Des Affaires Sociales
05 MAI 2010
N° 310

DELEGATION GENERALE A L'EMPLOI
ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

SOUS DIRECTION INGENIERIE DE L'ACCES
ET DU RETOUR A L'EMPLOI

7 SQUARE MAX HYMANS
75741 PARIS CEDEX 15

Affaire suivie par : Alain Fournas
Mél : alain.fournas@finances.gouv.fr
Téléphone : 01 43 19 30 37

Paris, le 3 mai 2010

Le Délégué Général à l'Emploi et à la
Formation Professionnelle

à

Monsieur le chef de l'Inspection générale
des affaires sociales

Objet : Rapport provisoire de l'IGAS sur l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville

Réf. :

P.J. : Réponses de la DGEFP

N°

Vous m'avez fait parvenir le rapport provisoire sur l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Vous trouverez ci-joint les réponses de la DGEFP aux recommandations de ce rapport, qu'elles puissent être mises en œuvre rapidement ou le soient déjà.

Je relève en particulier votre recommandation d'évolution des structures administratives qui vise à unifier le pilotage de la politique d'accompagnement vers l'emploi des jeunes des ZUS par le transfert, au ministère chargé de l'emploi, de la responsabilité et des moyens consacrés au volet emploi de la politique de la ville.

Je partage avec vous le sentiment que la division entre l'intervention zonée de la politique de la ville et les actions de la DGEFP en faveur de l'accès à l'emploi des publics en difficulté ne favorise pas la réduction effective du taux de chômage dans les quartiers. Je suis dès lors favorable au principe d'un tel transfert.

L'absorption en 2003 de la Délégation interministérielle à l'insertion des jeunes par la DGEFP a modifié le pilotage des missions locales en faveur d'un accompagnement plus efficace des jeunes vers l'emploi.

Les crédits correspondants aux 5 ETP ainsi que les crédits d'intervention mobilisés sur le champ de l'emploi par l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, évalués à 30 Millions d'euros dans le rapport, me semblent à ce stade suffisants pour engager un tel transfert.

Bertrand MARTINOT

B. Martinot
Délégué général à l'emploi
et à la formation professionnelle

Réponses de la DGEFP aux recommandations du rapport provisoire de l'Igas sur l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville

1) Recommandations 1 à 3 : intervention de Pôle emploi (cf. tableau de synthèse des recommandations)

La convention tripartite entre l'Etat, Pôle emploi et l'Unédic (2009-2011) va dans le sens général des recommandations concernant Pôle emploi. Elle prévoit que pour accroître les chances d'un retour rapide à l'emploi des publics en difficultés en particulier des personnes résidant dans une zone urbaine sensible, Pôle emploi mettra en oeuvre « l'option de la personnalisation des services [...] le déploiement de nouveaux services devra concerner prioritairement ces demandeurs d'emploi, [...]».

« L'objectif fixé à l'horizon 2011 est de faire reculer le chômage de longue durée et de faire diminuer l'écart entre les taux de retour à l'emploi pour tous les publics prioritaires cités ci-dessus et le taux de retour à l'emploi de l'ensemble des demandeurs d'emploi. »

2) Recommandations 5, 6, 7, 25, 26 : relations entre Pôle emploi et les missions locales

L'accord de co-traitance signé le 26 janvier 2010 entre Pôle emploi, les missions locales et l'Etat vise justement à mettre en place un pilotage conjoint et efficace des deux réseaux afin de renforcer la qualité et la cohérence de leur offre de service. Il vise également à aligner progressivement le contenu et le niveau de financement de la co-traitance sur ceux des prestations d'accompagnement mobilisées par Pôle emploi. Il s'agit d'une étape importante pour la définition d'une articulation opérationnelle entre Pôle emploi et les missions locales.

3) Recommandations 8, 9, 20 : offre de service des missions locales

Le plan Agir pour la jeunesse renforce le rôle de pivot des missions locales dans l'accompagnement des jeunes en difficulté ainsi que le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS). A cet effet, une enveloppe complémentaire de 120 M€ a été prévue pour accompagner davantage de jeunes en CIVIS et renforcer les moyens d'intervention des missions locales auprès des jeunes en donnant toute sa dimension à l'axe 3 de la CPO « accès à l'entreprise » notamment via l'alternance.

4) Recommandations 4 et 14 : suites du contrat d'autonomie

Le contrat d'autonomie a permis de vérifier l'intérêt des actions de détection des jeunes en difficulté et la pertinence d'un parcours d'insertion court et intensif. Une

réflexion est en cours à la fois pour étudier les conditions de création sur ce même modèle d'un parcours court au sein du Civis.

5) Recommandation 11 : mise en place d'une procédure d'audit des missions locales

Du point de vue de la gouvernance des missions locales, à la suite d'un cycle de travail conjoint avec le CNML, plusieurs avancées considérables ont été recherchées par les acteurs. Pour une part elles sont déjà traduites dans la co-traitance renouvelée. Il est ainsi convenu d'améliorer la gouvernance de Parcours 3, en installant et en tenant régulièrement le comité de pilotage des systèmes d'information au sein du CNML. Ce partenariat sera étendu en 2010 à la création d'une commission qualité qui pourra jouer un rôle important dans les évolutions et l'analyse du service rendu par les missions locales ainsi que pour l'achèvement de la restructuration du réseau (par transformation des PAIO en ML).

6) Recommandations 17, 18, 19, 20 : accès à la formation professionnelle dont l'alternance

S'agissant de l'alternance et plus largement de l'accès des jeunes des quartiers à la formation professionnelle, le gouvernement envisage de nouvelles actions notamment dans le prolongement des ateliers de l'apprentissage et de l'alternance organisés par Laurent Wauquiez début 2010. Dans ce cadre, l'intégration de la problématique des jeunes des quartiers sera examinée.

La création des contrats de plan régionaux de développement des formations professionnelles par la loi du 24 novembre 2009 a pour objectif une meilleure articulation entre les politiques de formation professionnelle des différents acteurs au niveau régional notamment. Les premiers contrats doivent être signés avant le 1^{er} juin 2011.

7) Recommandations 19, 31 : la capitalisation

La DGEFP fait régulièrement remonter et assure la diffusion des bonnes pratiques concernant l'alternance et l'insertion des jeunes en général. Un accent sera mis sur la problématique des jeunes des quartiers en 2010.

Réponse de la mission aux observations du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle

Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle partage, dans sa réponse, les principaux constats et recommandations de la mission, en particulier l'unification du pilotage sous l'égide du ministère chargé de l'emploi, des mesures en faveur de l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires (transfert des moyens humains et financiers).

La mission souligne qu'au-delà de l'accord de principe, les conditions opérationnelles de la territorialisation de la politique de l'emploi destinée aux jeunes des quartiers, qu'il s'agisse des actions conduites par l'Etat ou par Pôle Emploi, restent à construire. Dans sa recommandation 23, la mission propose de « déployer systématiquement, dans le cadre du service public de l'emploi régional, des plans d'actions pluriannuels maintenant la priorité de baisse du chômage des jeunes habitants dans les ZUS et intégrer ces objectifs dans les conventions annuelles régionales entre les préfets de région et Pôle Emploi », préconisation qui fait l'objet d'une procédure de suivi et de bilan prévue aux recommandations 30 et 31. Ces trois recommandations méritent une attention particulière.