UNION NATIONALE DES MISSIONS LOCALES
Représenter et accompagner les réseaux d'insertion

Le Réseau des Missions Locales

RENCONTRE JEAN-MARC BORELLO - CABINET DE LA MINISTRE DU TRAVAIL

9 OCTOBRE 2017

1. LA SITUATION DES JEUNES RESTE PREOCCUPANTE

Bien qu'en diminution, le taux de chômage des jeunes âgés de moins de 25 ans a fortement augmenté depuis 40 ans, passant de 7 % à 24 %, et son évolution est beaucoup plus heurtée que celle des taux de chômage des classes d'âge plus élevé.

Le chômage tient une place de plus en plus prégnante dans leur transition de l'école à l'emploi, avec des disparités encore très marquées selon le sexe, le niveau de qualification voire l'origine sociale ou culturelle.

Ils sont particulièrement concernés par le sous-emploi et par le temps partiel subi. Un jeune sur quatre (25%) contre un salarié tous âges confondus travaille à temps partiel.

Selon l'INSEE, en 2014, le taux de pauvreté monétaire (seuil à 60 % du revenu médian) était pour les 18-29 ans de 18,3 % pour les hommes et de 21,2 % pour les femmes, alors qu'il s'élevait pour l'ensemble de la population respectivement à 13,4 % et 14,7 %. Comparé aux autres pays européens,

Le taux de chômage des jeunes français se situe dans la moyenne haute. Il est de 24% en 2016 pour les moins de 25 ans. Le taux d'activité des jeunes (15-24 ans) - qui mesure le rapport entre le nombre d'actifs (en emplois et chômeurs) et l'ensemble de la population en âge de travailler - est en France de 4,5 points inférieur à la moyenne européenne en 2015[1].

2. LES FACTEURS D'EXCLUSION DU MARCHE DU TRAVAIL, PEU OU MAL PRIS EN COMPTE PAR LES DISPOSITIFS PUBLICS EXISTANTS

Les dispositifs publics ont combiné depuis plus de 40 ans les actions visant à la fois la formation des jeunes, leur accès à l'emploi, avec un accompagnement personnalisé de leur parcours, notamment pour les jeunes les moins formés qui restent les plus vulnérables sur le marché du travail.

Le faible niveau de formation et l'absence d'expérience professionnelle restent des facteurs importants d'exclusion des jeunes du marché du travail. Le taux de chômage des jeunes non diplômés représente plus de deux fois le taux de chômage des jeunes diplômés de l'enseignement secondaire.

La question de l'orientation professionnelle en amont de l'emploi notamment quand elle est subie, est également un facteur important d'exclusions du marché du travail des jeunes issus des classes populaires. Le système d'orientation, notamment scolaire, favorise souvent des mécanismes de sélection qui renforcent la reproduction sociale. La première orientation après la 3ème est bien souvent irréversible.

[1] Rapport de la DARES et France Stratégie – l'insertion professionnelle des jeunes – janvier 2017

Les jeunes peinent à trouver leur place non seulement dans l'emploi, mais aussi à accéder aux droits sociaux en matière de logement, de mobilité, de santé, de loisirs, qui ne sont pas que des freins d'accès à l'emploi, mais aussi de participation à la vie sociale comme citoyen à part entière.

D'autres facteurs d'exclusions restent très présents, malgré l'engagement des pouvoirs publics dans la lutte contre le chômage des jeunes :

- Leurs difficultés d'accès aux informations sur leurs droits, ne leur permettant pas toujours de mobiliser les réponses adaptées à leur situation, à leurs projets et à leur parcours que ce soit en matière d'emploi, de formation, mais aussi de mobilité, de logement ou de santé,
- Les discriminations à l'embauche, liées à l'origine culturelle, sociale et/ou territoriale et au genre,
- Les clichés sur la jeunesse, à laquelle des images négatives voire discriminantes sont renvoyées sur sa situation, ses attentes, ses pratiques, les parcours.
- Les difficultés de mobilité des jeunes pour accéder à un emploi ou à une formation, notamment dans les territoires ruraux,
- Leur parcours alternant des périodes récurrentes et prolongées de chômage et des contrats de plus en plus courts, sur des postes cumulant la pénibilité du travail et la précarité salariale. Depuis 30 ans, on observe une accentuation des emplois précaires beaucoup plus marquée pour les jeunes que pour l'ensemble des salariés.

3. LES INADAPTATIONS OU DYSFONCTIONNEMENTS DES DISPOSITIFS PUBLICS

Plusieurs dysfonctionnements ou facteurs d'inadaptation peuvent être pointés :

- Les dispositifs sont créés ou arrêtés, sans qu'il n'y ait d'analyses préalables de ceux qui existent, de leur efficacité et des conséquences possibles de leur suppression ou de la redondance entre eux,
- Un manque de vision globale des politiques de jeunesse et d'insertion, inscrites dans la durée, avec une coordination interministérielle insuffisante favorisant,
- Une cohérence des politiques publiques entre les différents niveaux de compétences : Etat, Régions, Départements, collectivités locales
- Le caractère précaire et instable des dispositifs, avec les logiques de « stop and go », fortement préjudiciables aux parcours des jeunes et à la crédibilité des acteurs dans les territoires
- Une méthode d'évaluation des résultats et des effets des politiques d'insertion et de formation inadaptée aux enjeux et aux objectifs poursuivis, notamment avec l'absence d'indications pour valoriser l'accès des jeunes à l'autonomie,
- Les modalités de rémunération qui varient selon les dispositifs et qui posent des difficultés de continuité des ressources pour les jeunes et donc de ruptures possibles de leurs parcours.
- L'organisation et la gestion administratives des dispositifs, avec des obligations de reporting de production de documents administratifs, qui ont comme conséquence principale l'exclusion de jeunes les plus vulnérables et une surcharge de travail des professionnels,
- L'organisation des aides publiques s'est également complexifiée et les règles de financement sont perçues comme instables par les entreprises, nuisant à l'efficacité des politiques publiques.

- Les difficultés de trésorerie des acteurs locaux liées à l'utilisation des fonds européens, qui freinent les initiatives, notamment dans le cadre des financements liés à l'Initiative Européenne pour l'emploi des jeunes.
- L'absence d'une véritable contractualisation sur objectifs de l'Etat, qui traduit un manque de confiance dans les acteurs locaux.

4. LES REUSSITES D'INSERTION SUR LE MARCHE DU TRAVAIL DES PERSONNES EN ETANT LES PLUS ELOIGNEES

a) La réussite des Emplois d'avenir

Tout d'abord, les Emplois d'avenir ont démontré leur efficacité. Ils proposent un contrat de travail salarié, avec un accompagnement personnalisé du jeune dans l'entreprise et un plan de formation adapté : ils ont apporté des réponses concrètes à l'accès simultané des jeunes à l'emploi et à la qualification.

Depuis octobre 2012, les Emplois d'avenir ont permis à plus de 300 000 jeunes, notamment les moins formés, d'accéder à un emploi assorti d'une formation et d'un accompagnement dans l'emploi. Ils constituent de véritables outils d'accès des jeunes à l'autonomie et à l'emploi, avec le statut de salarié et les droits induits.

Les jeunes occupent de vrais emplois qui valorisent et permettent d'accroitre leurs compétences. Dans le secteur non marchand, ils contribuent à apporter des services à la collectivité – et donc à dynamiser les territoires – en prenant en compte des besoins mal voire non satisfaits.

Les jeunes salariés ont ainsi pu accéder à leur autonomie sociale et leurs ressources leur ont permis de s'équiper, de consommer, d'avoir des loisirs, de fonder un foyer, avec un impact économique sur les territoires non négligeable.

La formation, pierre angulaire de ce programme, a été fortement mobilisée pour les jeunes, dont nombre d'entre eux a pu bénéficier, avec l'acquisition de nouvelles compétences (84%), une formation de base (13,5%)ou une formation pré-qualifiante ou qualifiante (42%), en lien avec les OPCA, et ce malgré des difficultés rencontrée liées à l'insuffisance de moyens affectés.

L'accompagnement assuré pendant leur contrat permet de prendre en compte les besoins des jeunes et des employeurs, d'éviter la rupture prématurée du contrat et de garantir la mobilisation des dispositifs au service de la sécurisation des parcours des jeunes.

Les Emplois d'avenir sont complémentaires de l'apprentissage, car ils ne s'adressent pas au même public de jeunes comme l'a démontré l'étude réalisée par l'Institut Bertrand Schwartz.

La poursuite de ce type de programme liant emploi, formation et accompagnement est donc à privilégier, plus de la moitié des jeunes ont accéder à un emploi durable ou à une formation qualifiante.

b) L'accompagnement des jeunes à l'esprit d'entreprendre

Le réseau des Missions Locales est engagé dans le soutien aux groupements de créateurs. La plupart des groupements sont portés par des Missions Locales. L'efficacité de la démarche Groupement de Créateurs sur l'insertion et l'autonomie des jeunes demandeurs d'emploi a été récemment mise en évidence par une évaluation d'impact.[2]

[2] Evaluation menée dans le cadre du Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse http://www.experimentation.jeunes.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_gc_draft_final_22092016_vfinale.pdf

Le dispositif Groupement de Créateurs mobilise au plan local des acteurs de l'entrepreneuriat sur les territoires, avec trois acquis positifs :

- Il s'adresse aux jeunes en parcours d'insertion, généralement peu représentés parmi les publics des réseaux d'accompagnement à la création.
- Il produit des résultats en termes de remobilisation sur la formation, d'accès à l'emploi salarié et d'augmentation des revenus d'activité jamais observés sur d'autres programmes ciblant les jeunes demandeurs d'emploi.
- Il mobilise l'intelligence territoriale par la mise en synergie de trois acteurs détenteurs de domaines d'expertise distincts et complémentaires : l'accompagnement socioprofessionnel par une Mission Locale, la formation par un IUT et l'accompagnement à la création d'entreprise par une BGE, une chambre consulaire ou une coopérative d'activité et d'emploi.

Les résultats des Groupements d'employeurs sont positifs :

- 71% des stagiaires ont présenté leur Business Plan en soutenance finale du DUCA,
- 57% des stagiaires ont obtenu le DUCA,
- Un an après, des sorties majoritairement en emploi (28 à 33%) et en création (14 à 20%), les sorties en emploi sont majoritairement en CDI ou CDD de plus de 6 mois (66 à 78%).
- Les créations se font majoritairement dans le cadre du régime autoentrepreneur.

5. LES PISTES POUVANT CONCOURIR A UNE APPROCHE TRANSVERSALE ET INTEGREE DE L'INSERTION DANS L'EMPLOI

Au moment où le gouvernement s'interroge sur l'évolution des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi, des démarches nouvelles doivent être inventées dans le cadre d'une politique inclusive, notamment pour remédier au fractionnement des dispositifs d'accompagnement des parcours et d'accès à l'emploi, afin de mieux aider ceux qui en ont réellement besoin, en mobilisant les acteurs de l'insertion dans les territoires les plus fragilisés.

A. Réinventer les politiques publiques d'accompagnement et d'accès à l'emploi

Au regard des 35 ans d'expérience des missions locales nous pouvons dégager quelques conditions du succès des dispositifs d'insertion sociale et professionnelle :

- Un accompagnement personnalisé pendant toute la durée du parcours d'insertion ;
- La garantie d'un revenu minimum stable pendant la durée du parcours d'insertion ;
- La personne est mise le plus rapidement possible en situation de travail et d'emploi qui si possible d'un lieu avec un surcroît de rémunération ;
- Cette situation de travail doit aussi comprendre un accès plus ou moins intense à la formation ;
- Si le parcours est bien évidemment individuel et personnalisé, il doit néanmoins comprendre des phases collectives facilitant l'inscription dans une dynamique de projet en s'appuyant sur les dynamiques de groupe ;

- Le dispositif d'insertion et d'accompagnement doit être inscrit dans le territoire et ses logiques de développement ;
- Une phase de positionnement est organisée avec la personne au début du parcours, pour définir avec elles les objectifs et les étapes de l'accompagnement, dont le bénéficiaire est un acteur à part entière ;

En revanche, il existe aussi quelques fausses bonnes idées dont les effets sont contre-productifs, notamment en ce qui concerne :

- Les aides ciblées par public et/ou par zone géographie prioritaires trop restreints (ex ZFU, emplois francs) ;
- L'effet d'aubaine est maximum ;
- Les rotations des salariés en parcours d'insertion sur les mêmes emplois pour continuer de bénéficier de la prime ;
- L'important effet de seuil lié au public et aux zones géographiques ;
- Le risque de stigmatisation des publics et des territoires qui sont automatiquement considérés comme « en difficulté ».

Pour réussir l'accompagnement, il s'agit de mobiliser dynamiser les ressources du bénéficiaire avec lui, d'où l'importance d'une mise en situation de travail rapide lui permettant d'activer des compétences et de les repérer pour les réinscrire dans son parcours ;

L'attribution d'une ressource stable contribue à la stabilisation de la situation matérielle et financière du bénéficiaire de cet accompagnement, qui pourra ainsi mobiliser son énergie dans sa projection vers l'avenir.

Il est important de sortir le bénéficiaire de l'isolement provoquée par le chômage et la précarité pour le réinscrire dans un réseau de relations et dans des dynamiques collectives qui le mettront dans une situation d'acteur à part entière.

L'accompagnement doit mobiliser la responsabilité sociale des employeurs du territoire et non pas l'inscrire dans une course à la prime pour l'emploi.

On pourrait donc imaginer un dispositif territorialisé permettant à chaque bénéficiaire de se retrouver dans une situation d'emploi (plus ou moins aidé) tout en bénéficiant d'un accompagnement personnalisé, d'un accès à la formation, d'un positionnement initial et de regroupements collectifs réguliers.

B. Un contrat d'objectifs pour un projet territorial d'insertion et d'accès à l'emploi

L'organisation des politiques d'insertion dans l'emploi doivent se concevoir dans un cadre national, piloté par l'Etat, en coordination avec les collectivités territoriales, dont les Régions, afin de garantir l'équité d'accès des jeunes aux dispositifs d'emploi et de formation.

Dans la poursuite des actions déjà engagées en matière d'accompagnement des jeunes vers l'autonomie et l'emploi, les politiques publiques l'emploi doivent tendre vers le décloisonnement des dispositifs pour assurer aux personnes accompagnées, un continuum de leur parcours, sans ruptures de droits et de rémunération.

Pour être pertinents et efficaces, les dispositifs publics doivent pouvoir être adaptés et pilotés au plus prés des territoires afin que les attentes et les besoins des jeunes soient pris en compte, dans le cadre d'un contrat d'objectifs, confiant aux acteurs du territoire la responsabilité de leur déploiement.

Plusieurs pistes peuvent être imaginées dans ce cadre, autour d'un projet de territoire reposant sur :

- un partenariat et une mobilisation de l'ensemble des acteurs (Etat, collectivités, entreprises, acteurs de l'insertion) autour d'une ambition commune : combiner le développement local, la création d'emplois et l'insertion des jeunes,
- un pilotage clairement identifié avec de vraies compétences, contribuant à la coordination de toutes les politiques d'insertion, de formation et des aides d'accès à l'emploi
- un diagnostic territorial partagé, mettant en évidence les forces et les faiblesses du territoire,
- la mobilisation des employeurs dans le cadre d'actions territoriales ou de secteurs professionnels, rapprochant leurs besoins en compétences et les projets des jeunes,
- une déconcentration des moyens au plus prés de l'action contribuant à la souplesse de gestion des dispositifs adaptés aux personnes et aux territoires,
- la définition de la complémentarité des interventions auprès des jeunes et des employeurs.

Une attention particulière doit être portée pour le développement des politiques territoriales, dans les territoires fragilisés, en milieu urbain dans le cadre de la politique comme en milieu rural dans les zones de revitalisatio.

LES MISSIONS LOCALES, LE 1ER RESEAU DE L'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES VERS L'EMPLOI ET L'AUTONOMIE

Le réseau des Missions Locales est engagé depuis maintenant 35 ans dans la lutte contre la précarisation sociale et professionnelle des jeunes et pour qu'ils trouvent leur place d'acteurs à part entière dans la société, au sein de leur territoire

Présidées par les élus locaux, les Missions Locales sont les pilotes de l'élaboration et de la mise en œuvre d'une politique territoriale favorisant la participation l'accès des jeunes à l'emploi et à l'autonomie, en partant de leurs projets, de leurs attentes, de leurs besoins, en lien avec le contexte du territoire. Les Missions Locales sont intégratrices et démultiplicatrices des politiques publiques conduites par l'Etat et les Collectivités territoriales.

Les Missions Locales se sont vu confier des responsabilités importantes par l'Etat comme la gestion des emplois d'avenir et la mise en œuvre du droit à l'accompagnement des jeunes avec le déploiement du PACEA et la généralisation de la Garantie jeunes.

Ce sont 1,4 million de jeunes qui sont accompagnés chaque année, dont 430 000 sont accueillis pour la 1ère fois. Prés de 700 000 d'entre eux sont en parcours d'accompagnement avec plus en 1,1 million de jeunes entrés en situation, dont 612 000 en emplois, 272 000 en formation et 45 000 en contrat en alternance.

Ainsi plus de 250 000 jeunes ont accédé aux emplois d'avenir, avec une formation engagée pour la très grande majorité d'entre eux avec des sorties positives pour 55% des jeunes sortis.

Depuis janvier 2017, 115 566 jeunes sont entrés en PACEA, dont prés de 40 000 dans le cadre de la phase Garantie jeunes. Plus de 136 000 jeunes ont bénéficié de la Garantie jeunes depuis son lancement en octobre 2014.

Dans le cadre du partenariat renforcé avec Pôle emploi, elles accompagnent dans le cadre du PPAE, prés de 160 000 jeunes au titre du PPAE dans le cadre de la convention tripartite Etat, UNEDIC et Pôle emploi.

Les Missions Locales sont également intégratrices des évolutions de la société, avec une capacité d'adaptation et d'innovation, comme c'est le cas dans le cadre de la transition numérique, avec des actions pour accompagner les jeunes dans leurs usages du numérique dans leurs démarches d'insertion sociale et professionnelle.

LES MISSIONS LOCALES ENGAGEES POUR LA REUSSITE DU GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT DANS LA FORMATION DES JEUNES.

Le Grand plan d'investissement prévoit de former un million de jeunes décrocheurs pour édifier une société de compétences et lutter durablement contre le chômage.

Depuis 35 ans, le réseau des Missions Locales est directement concerné par la formation des jeunes demandeurs d'emploi, que ce soit dans le cadre de l'apprentissage, de l'alternance ou des stages financés par les Régions. . Il est déjà très engagé dans l'accès des jeunes aux formations, en partenariat avec les Régions qui les financent dans ce cadre, suite à la décentralisation de la formation professionnelle des jeunes depuis la loi quinquennale relative à l'emploi et à la formation de 1994.

Les Missions Locales organisent dans leurs territoires des actions de repérage et de mobilisation des jeunes, avec des permanences décentralisées (plus de 6 500) dans le cadre de réseaux d'accompagnement avec des actions permettant d'aller à la rencontre des jeunes non connus ou perdus de vue.

Pour favoriser l'accès des jeunes les plus vulnérables aux actions de formation alternée, les Missions Locales organisent leur action autour de cinq axes :

- Participation à la définition des objectifs des formations, en partant des besoins des entreprises et des jeunes, afin d'éviter une bonne adaptation de celles-ci.
- Travail avec le jeune sur sont projet, information sur les formations et inscription de celui-ci dans l'action choisie de concert,
- Suivi des inscriptions avec les organismes de formation, et participation si nécessaire aux informations collectives,
- Réalisation des bilans intermédiaires et interventions chaque fois qu'une situation peut remettre en cause le parcours du jeune,
- Bilan final de la formation avec le jeune et le formateur, pour inscrire les acquis dans la perspective du parcours et du projet du jeune.

L'accompagnement des jeunes par les Missions Locales vers l'apprentissage et l'alternance se situe à plusieurs niveaux :

- Le rapprochement entre l'offre de contrats d'apprentissage ou d'alternance des entreprises et les jeunes candidats ;
- Le développement de l'offre de contrats en apprentissage ou d'alternance grâce à un travail de co-construction des offres avec les entreprises ;
- L'accompagnement des jeunes en amont et dans l'emploi en entreprise ;
- L'animation d'une action partenariale avec l'ensemble des acteurs de l'apprentissage et de l'alternance sur le territoire, qui contribue à la fois l'accès, à la qualité et au développement de l'offre de formation en apprentissage.