Les Missions locales dans l'œil de l'Acte III. Hypothèse pour une décentralisation équilibrée.

Philippe LABBÉ

Juin 2012

« Les taux de pauvreté ont augmenté pour les jeunes, alors que ceux des seniors ont beaucoup baissé. Les seniors qui ne sont pas en emploi sont relativement bien couverts, en moyenne. Aujourd'hui, ce sont les jeunes sans diplôme qui sont les plus démunis ; ce sont eux qu'il faut aider en priorité. »¹

Introduction.

La récente note de l'ARF *Nouvel acte de décentralisation. Volet orientation/éducation/formation professionnelle/emploi* (5 juin 2012) va à coup sûr faire du bruit dans le Landerneau de l'insertion, plus largement dans celui de l'emploi... le moins que l'on puisse dire étant que cette proposition exprime une réelle gourmandise tant avec le « scénario 1 » que le « 2 »... ce dernier apparaissant cependant un peu trop boulimique, donc indigeste, – la Région pilotant seule le Service Public Régional de l'Emploi – puisque l'hypothèse de Pôle emploi « rescindé en deux » appelle ce commentaire : « Cela suppose de revenir en arrière sur la fusion, avec les risques de déstabilisation forte de l'établissement pendant quelques années. » Qui prendrait le risque de cette seconde déstabilisation, d'autant plus qu'il faudrait s'attendre à leur démultiplication : 26 petits Pôle emploi ? Un cauchemar ! Notons de plus que cette note, à en-tête de l'ARF mais non signée, est présentée par Jean-Paul DENANOT (PS), président du Conseil Régional du Limousin et de la commission « Formation professionnelle » de l'ARF, comme un « document visant à travailler sur un nouvel acte de décentralisation » et « n'est qu'un document de travail non validé ». ² Prudence donc... même si l'ancien délégué général de l'ARF, Michel YAHIEL, est désormais conseiller social du président de la République et, selon Jean-Paul DENANOT, président du Conseil régional du Limousin et de la commission formation de l'ARF, « va porter la voix des Régions sur la décentralisation » et « sera la cheville ouvrière de la conférence sociale programmée en juillet. » ³

Ceci étant, la gourmandise de l'ARF est, d'une part, logique (reprocherait-on au pâtissier de ne concevoir le monde qu'à partir de ses éclairs et religieuses ?), d'autre part guère nouvelle (cf. ARF, *Des Régions plus fortes pour une France plus efficace*, 17-18 novembre 2011⁴), enfin elle est également stratégique : autant viser la lune pour monter d'un étage... c'est le minimum rhétorique exigible pour engager une négociation, partenaires sociaux et lobbyistes le confirmeront. Si l'ampleur de la réforme proposée laisse circonspect et ne

¹ Pierre CAHUC, juin 2012, « Que faire contre le chômage ? », *Partage* n° 222.

² AEF, dépêche n°168368, 20 juin 2012.

³ *Centre info* n° 812, 16-31 mai 2012.

⁴ « Il faut créer un véritable service public régional de l'orientation, de la formation et de l'emploi. {...} Plus généralement, les Régions seraient en charge de l'insertion et de la réinsertion des demandeurs d'emploi. {...} Aux Régions... le pilotage des liens entre formation, emploi et modernisation économique... » (p. 7) ; « La Région prend le pilotage des politiques de parcours vers l'emploi, que ce soit pour l'ingénierie de projet ou l'accompagnement des jeunes et des adultes vers la formation et l'emploi. Elle pilote, avec les partenaires sociaux, les opérateurs du service public de l'emploi : Pôle emploi, les PLIE, les missions locales, Cap emploi... » (annexe n° 1, 4) (souligné par nous).

permet guère de répondre aux questions posées pour tous les secteurs (un gouvernement, en grande partie jugé sur ses résultats dans la lutte contre le chômage, laisserait-il lui échapper, d'une part ses mesures-phares tels que le contrat d'avenir ou celui de génération, d'autre part sa possibilité par les contrats aidés d'infléchir au moins ponctuellement une situation critique⁵ ?), force est de constater que le cas des Missions locales, lui, pourrait être la part concédée en pertes et profits... d'autant plus qu'était annoncé page 11 dans *Le projet socialiste 2012* : « Nous renforcerons le rôle des régions dans les politiques d'emploi des jeunes... » Ceci, combiné aux rumeurs d'une diminution de l'ordre de 40% des subventions de l'Etat aux associations, laisse peu de doutes. Il ne faut donc pas s'étonner des récentes nouvelles communiquées par l'ARF concernant les Missions locales, a fortiori car elles avaient connu un scénario comparable en 2004... tout au plus pourrait-on être surpris que, côté réseau des Missions locales, l'étonnement intervienne si tardivement comme une « vérité foudre ». Disons que le système de veille, la réactivité et, subséquemment, la capacité de lobbying ont, dans le réseau, quelque marge de progrès.

C'est aux partenaires sociaux, employeurs et personnels, de s'exprimer sur cette – à notre avis, sinon probable du moins envisagée et possible – régionalisation des Missions locales⁶. On se contentera ici de rappeler l'histoire, non pas dans une logique mémorielle mais pour comprendre où nous en sommes puis, à partir de là, de concevoir quel pourrait être le modèle d'une Mission locale du 3^{ème} type, refondue... après le modèle pionnier-militant puis celui d'institutionnel-professionnel.

Même en connaissance des plus que probables réactions et résistances, notre hypothèse est celle d'une régionalisation des Missions locales et, sans corporatisme ni défiance vis-à-vis des Régions et de l'Etat, nous tenterons de répondre à la question : quelles seraient, dans cette nouvelle configuration, les modalités points de passage obligé d'un système gagnant-gagnant ?

Nota bene. Une partie de ce texte a déjà été présentée le 12 juin 2012 et, pour tout dire, a été fraîchement accueillie en particulier par des membres de l'UNML... moins, à notre sens, sur le fond que par tactique : critiquant la dérive du projet vers le programme, subséquemment la place de l'Etat de partenaire à donneur d'ordre, ce texte fût considéré comme inopportun puisque le temps n'était pas, ne devait pas être à froisser l'Etat et qu'il fallait « être républicain »... cela sonnait comme un

⁵ Ainsi le courrier du ministre Michel SAPIN aux Préfets de région du 13 juin : « ... le Gouvernement a décidé sans attendre de mobiliser un supplément de 80 000 contrats... » Devant le CESE réuni en séance plénière le 12 juin, le président François HOLLANDE a plaidé pour un Etat qui « n'est pas la nation à lui seul » et qui « respecte les collectivités locales ». Il a également indiqué que « les régions devront, au-delà de leurs compétences aujourd'hui reconnues, avoir davantage de moyens pour leurs interventions en matière de transports, de formation professionnelle {...} mais les territoires ne doivent pas organiser une administration qui se surajouterait à toutes les autres. » Stéphane LARDY, secrétaire confédéral de Force ouvrière, est également dubitatif face au désengagement de l'Etat dans le champ de l'emploi : « En période de crise, il me semble pour le moins étrange qu'un Etat se décharge sur les Régions de questions aussi cruciales que celles de l'emploi et de la formation professionnelle. Ce serait même, à mon sens, une grossière erreur. » (*Centre info, id.*)

⁶ La CFCTC a déjà émis, le 12 juin 2012, un avis très réservé sur le risque de régionalisation des Missions locales, ce syndicat souhaitant que « les missions locales soient institutionnalisées au même titre que les maisons de l'emploi, et que leur budget soit pérennisé. » (Localtis.info) Il n'est pas certain qu'appliquer aux Missions locales le même régime qu'aux maisons de l'Emploi soit un heureux scénario... Quelques jours après, la CGT Organismes sociaux publiait une note « sur l'emploi des jeunes et le droit à l'accompagnement comme mission de service public assuré par les Missions locales et PAIO » où était écrit : « Nous ne souhaitons pas un pilotage exclusivement régional des Missions locales. »

argument d'autorité, droit dans des bottes. Argument, soit dit en passant, étonnant historiquement et épistémologiquement. Historiquement, car rien ne dit que les Girondins furent moins républicains que les Jacobins ou qu'aimer l'Etat implique, contrairement à l'adage *Qui bene amat, bene castigat*, de ne pas le critiquer. Epistémologiquement, car cela revient à confondre la critique d'une politique d'un gouvernement avec celle de l'Etat... interprétation assez déroutante, il est vrai, venant d'élus de gauche qui, jusqu'il y a peu dans l'opposition, ne se privaient fort heureusement pas de critiquer la politique de l'emploi d'un gouvernement de droite. A titre d'exemple, était-on moins républicain que Fadela AMARA parce que l'on critiquait le contrat d'autonomie ? Passons...

Les Missions locales, on s'en souvient, ont été créées de façon originale puisque c'est l'Etat qui, par ordonnance le 26 mars 1982, proposa aux communes volontaires et « dans un premier temps à titre expérimental » (ce fût prioritairement mais non exclusivement celles des « sites DUBEDOUT ») de concevoir leurs propres Missions locales. L'article 2 de la Charte de 1990, premier acte du CNML, où sont présentes de nombreuses administrations d'Etat, précise que « L'initiative de cette démarche {*créer une Mission locale*} appartient aux collectivités territoriales : les communes au premier chef, avec l'appui souhaitable du département et de la région. » On est, à ce moment, dans la configuration d'un « Etat-animateur ».

L'article 7 de la loi 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle indique que « 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, le cas échéant, des associations. Elles prennent la forme d'une association ou d'un groupement d'intérêt public. {...} 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, et contribuent à l'élaboration et à la mise en oeuvre, dans leur zone de compétence, d'une politique locale concertée d'insertion professionnelle et sociale des jeunes. » Notons bien, à ce stade, qu'il s'agit d' « une politique locale » à concevoir et mettre en oeuvre, pas de mise en oeuvre de « la » politique nationale de l'emploi.

Concrètement, cela signifie qu'une Mission locale, à partir de son propre projet, piloté par les élus locaux et déterminé à la fois par le projet politique local et les caractéristiques du contexte territorial, était sensée imaginer que faire pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en s'appuyant – ce qui est très différent de répondre à une commande – sur les mesures et dispositifs de la politique de l'emploi puis, plus tard (loi quinquennale de 1993), de la politique régionale de formation.

Le courrier de Jean-Patrick GILLE au Premier ministre, daté du 21 mai 2012, ne dit pas autre chose lorsqu'il énonce que « l'originalité {*des Missions locales*} tient par ailleurs à la place centrale qu'y occupent les élus locaux, car non seulement ils président les Missions locales, mais en plus ils pilotent l'animation et la conduite des politiques territoriales d'insertion sociale et professionnelle des jeunes, en mobilisant et en coordonnant l'ensemble des compétences locales : services de l'Etat, collectivités territoriales, partenaires sociaux, associations. » Ceci dans l'absolu et formellement – nous y reviendrons – mais, en tout cas, mobiliser et coordonner ne sont pas synonymes d'exécuter.

Mais revenons à l'histoire car c'est à partir de celle-ci que nous comprendrons pourquoi nous en sommes là, ce qu'il est possible et également souhaitable de faire.

I. Les raisons du « devoir d'alerte ».

Préalablement, nous devons expliquer les motifs de ce que, dans un premier temps, nous avons dénommé un « devoir d'alerte » du Président et du Gouvernement, soit trois raisons principales et essentielles :

- Au titre de l'article 13 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale créant un droit à l'accompagnement pour « Toute personne de seize à vingt-cinq ans révolus en difficulté et confrontée à un risque d'exclusion professionnelle » (art. L. 322-4-17-1), le Législateur a univoquement confié aux Missions locales la charge de mettre en œuvre localement ce droit (« L'accompagnement destiné aux bénéficiaires du droit mentionné est mis en œuvre, avec l'ensemble des organismes susceptibles d'y contribuer, par les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. » art. L. 322-4-17-2.). Parmi ce qui sera discuté lors de l'imminente *Conférence nationale pour la croissance et l'emploi*, se trouvent **l'emploi des jeunes, la sécurisation des parcours et la lutte contre la précarité : ces trois thématiques constituent la problématique centrale du métier des Missions locales** qui, conformément à leur Charte de 1990, « élaborent et mettent en œuvre progressivement une politique locale d'insertion professionnelle et sociale. » (art. 10).

- Si, incontestablement, existe une spécificité « jeunesse », s'y ajoute pour les jeunes rencontrant des difficultés d'insertion, souvent peu ou pas diplômés, ni qualifiés (62% des jeunes accueillis en Mission locale ont un niveau V ou infra, CNML 2010), une situation - également spécifique et critique - de paupérisation, de découragement et toujours, comme cela fût écrit introductivement en 1981 dans le rapport de Bertrand SCHWARTZ, de « désespérance devant l'absence de perspectives ». **C'est pour ceux-ci et avec eux, que les Missions locales connaissent et accompagnent quotidiennement, que s'impose l'impératif catégorique d'alerter les plus hautes autorités.**

- Enfin, s'il est écrit dans *l'Appel du Big-Bang* que « les interventions conduites depuis près de 35 ans ont fait la preuve de leur incapacité à répondre aux défis de la jeunesse », expression presque équivalente à celle de Pierre MAUROY, Premier ministre, dans sa lettre d'introduction au Rapport de 1981 ! (« ... les dispositifs d'insertion professionnelle mis en place au cours des dernières années, ainsi que les aides au premier emploi, ne procèdent pas d'une conception d'ensemble, mais de la juxtaposition de dispositions parfois contradictoires et souvent conjoncturelles. »), force est de constater que les conditions faites aux Missions locales pour remplir leurs missions ont dérivé jusqu'à pervertir le sens de leur action et décourager les meilleures volontés, en traitant les acteurs en « agents », « prestataires » ou « opérateurs », en les mettant en concurrence avec des « opérateurs privés de placement » (OPP).

Il faut donc, avec éthique, raison et ambition, ainsi qu'encouragés et soutenus par le Gouvernement mais également les collectivités territoriales, changer de paradigme. Faute

de quoi l'insertion, qui désormais concerne la quasi-totalité d'une génération, échouera et, à ce moment, il sera trop tard pour méditer ce que Michel FOUCAULT énonçait : « Une société se juge à la façon dont elle traite ses exclus. » Mais une régionalisation « pure et simple » serait-elle ce changement paradigmatique... ou ne risque-t-on pas de se tromper de paradigme ?

II. Un constat très largement partagé.

Depuis des années, il n'est pas une semaine sans qu'un rapport, une étude, un ouvrage ou un article n'alerte sur la situation critique de la jeunesse : détérioration des conditions de vie, bizutage social, insertion interminable, précarisation, déclassement pour les mieux dotés scolairement et désaffiliation pour les jeunes non-diplômés ou non-qualifiés, formes improprement dites « particulières » d'emploi... puisque leur particularité est qu'elles recouvrent huit embauches sur dix. Le constat, récurrent et amplifié depuis 2008 avec la crise, justifie que l'on ne l'étaye pas de données, citations et sources pour lesquelles nous n'aurions que l'embarras du choix.

Toutefois notons-en une seule : un récent sondage de l'Association de la fondation étudiante pour la ville (AFEV, 2012) révèle que « 80% des Français considèrent que les politiques publiques ont un rôle à jouer dans la réduction des inégalités sociales entre les jeunes ». On imagine qu'avec la « crise » le recours à un Etat sinon providence du moins égalitaire est un facteur explicatif.

Nous sommes donc à la croisée de deux phénomènes : une jeunesse objectivement *maltraitée* et l'attente des concitoyens que les pouvoirs publics, répondant à l'idéal républicain d'égalité et aussi à celui de fraternité, ici synonyme de responsabilité intergénérationnelle, rétablissent la justice sociale. Celle-ci n'est pas qu'une valeur éthérée, encore moins un slogan. Concernant les jeunes rencontrant des difficultés d'insertion, elle se décline en termes de politique publique par l'action des Missions locales : il faut donc être prudent et efficace, ambitieux et innovant.

- *Prudent* en ne fragilisant pas les Missions locales organisées localement, parfois départementalement, régionalement... et nationalement.

- *Efficace* en s'appuyant sur les multiples rapports (IGF, CEE, Sénat...) qui, tous, constatent que les Missions locales font au jour le jour la démonstration de la qualité – efficacité, efficience, transparence - de leur travail.

- Centre d'Etudes sur l'Emploi, *Innover dans le social : l'exemple des Missions locales*, 2005 : « Les Missions locales, dont le cœur de métier est l'accompagnement des jeunes dans leur insertion sociale et professionnelle, s'efforcent d'innover dans ces quatre directions distinctes : la prise en compte de difficultés de plus en plus graves, en particulier au niveau de la santé ; l'action sur les marchés locaux du travail, en vue de stabiliser les parcours d'emploi ; l'action citoyenne pour favoriser l'accès des jeunes à l'espace public ; la conception de services attractifs dans l'espoir de fidéliser les usagers. »

- Sénat, *Rapport d'information sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle* par Bernard Seillier, 4 juillet 2007 : « ... La mission d'information a été frappée de constater à quel point l'efficacité

de l'insertion des jeunes *{par les Missions locales}* repose sur une démarche qui prend le contre-pied exact des défauts de cloisonnement et de dispersion parfois reprochés au système de formation professionnelle ou au service public de l'emploi. »

- Inspection Générale des Finances, *Les Missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Rapport n° 2010-M-019-02, juillet 2010 : « Les conclusions de la mission tendent à conforter le modèle. En effet, sans résoudre la question du chômage des jeunes, il produit des résultats qui témoignent d'un réel potentiel pour des coûts inférieurs à ceux des dispositifs comparables. »

- **Innovant** en imaginant, selon le scénario d'une régionalisation, des conditions de gouvernance, de financement et de fonctionnement qui répondent aux critères de la mission de service public, dont à l'échelle nationale l'égalité de traitement et la continuité territoriale et, aux échelles régionale, départementale et locale, la proximité, l'accessibilité, la réactivité.

III. L'histoire.

Les Missions locales, créées en 1982 à la suite du rapport de Bertrand SCHWARTZ commandité par Pierre MAUROY, Premier ministre, sont au cœur des politiques publiques – de l'emploi, de la formation et sociales – pour les jeunes. **Inscrites dans le Code du Travail, fortes de 11 000 professionnels répartis dans 450 structures pilotées par des élus locaux, structurées nationalement en branche professionnelle, organisées régionalement avec des Associations régionales de Missions locales, les Missions locales accueillent annuellement 1,3 million de jeunes et sont présentes sur 5 462 lieux d'accueil, soit presque plus de six fois que Pôle emploi.** On pourrait l'oublier⁷ : un maillage territorial... d'autant plus essentiel que la proximité et l'accessibilité sont les conditions premières de l'égalité d'accès, premier critère définitoire de la mission de service public que remplissent les Missions locales... qui, donc, ne peuvent ni doivent être considérées comme de simples « opérateurs ». Depuis trente ans, leurs réalisations répondent sur la base d'une offre de proximité, à partir d'une Charte et de trois protocoles cosignés, aux orientations de l'Etat (CNML), des Régions (ARF), des Départements (ADF) et des communes et intercommunalités (AMF).

L'audace de Bertrand SCHWARTZ combinée au volontarisme de Pierre MAUROY aboutirent à ce que l'Etat, pourtant à cette époque encore très « social-colbertiste » et centralisé, propose par ordonnance la création d'associations pilotées par des Maires – alors que la compétence emploi ne leur était pas dévolue – et regroupant des parties prenantes aux positions, objectifs et intérêts souvent divergents, parfois opposés. La plasticité de ce modèle permit qu'il ait pu s'adapter à des territoires variés. Cela ne s'explique pas par le « mythe d'un âge d'or », « une époque où cela était possible » : il n'y a pas de *deus ex machina* qui permettrait

⁷ Ainsi la note « Investir dans notre jeunesse » de Terra Nova (8 novembre 2010) qui parvient à ne pas citer une seule fois les Missions locales – un quasi-exploit ! - mais propose de « mobiliser Pôle emploi dans l'accompagnement des jeunes. Pôle Emploi pourrait se voir assigner des objectifs spécifiques pour les jeunes actifs : un objectif quantifié dans ses mises en relations avec les entreprises ; un objectif d'attribution de 40% des contrats aidés. Un référent « jeunes actifs » serait désigné sur chaque site, afin d'adapter l'accompagnement aux spécificités des débuts de la vie active. » !

que cela soit possible à tel moment et impossible à tel autre ; la possibilité tient à la conviction et à l'engagement des acteurs. Nous ne participons pas d'un défaitisme culturel, sociétal et philosophique. Nous luttons pied-à-pied pour une société de confiance et contre une société de défiance.

Que s'est-il passé par la suite ? Côté système, face à la progression vertigineuse du chômage – 1 657 000 demandeurs d'emploi en 1981, 2 247 000 en 1984, 3 346 000 en 1994 – les gouvernements successifs ont repris la main et ont conçu des « programmes ». Ce fût le CFI, puis PAQUE, puis TRACE, enfin CIVIS. Côté acteurs, face à l'effondrement du mythe d'un retour au plein emploi des *trente glorieuses*, les Missions locales de « *légères, temporaires et adaptées* » se sont structurées et institutionnalisées jusqu'à disposer d'un « Conseil national » et, comme indiqué, à être organisées en branche professionnelle. On ne peut reprocher à l'Etat d'imaginer des programmes pour lutter contre le chômage pas plus qu'aux acteurs de se donner les moyens d'agir en se professionnalisant et en stabilisant les emplois pour garantir la qualité et la continuité de l'offre de services.

Toutefois – et là se trouve le nœud des tensions – le basculement est bien ici : on est passé d'une logique de projet (*down-top*), contextualisée, pilotée localement, à une logique de programme (*top-down*), vaguement contextualisée (quelques variables de pondération), où bien souvent les édiles locaux en sont réduits à gérer pragmatiquement une structure et des emplois sur la base d'une capacité à répondre de façon satisfaisante à la commande publique. On est passé de l'*autonomie* à l'*hétéronomie*, d'une politique *territoriale* (ascendante, imaginée, originale) à une politique *territorialisée* (descendante, appliquée, standardisée), d'une position d'*acteur* à celle d'*agent* : le premier *agit sur* le système, le second *est agi par* le système ; on demande au premier de concevoir, au second d'obéir. En un mot, l'objectif des programmes n'est plus de répondre aux besoins des jeunes mais de valider la pertinence d'une politique de l'emploi... dont la moindre des caractéristiques n'est pas la stabilité (*stop and go*), passant du « tout formation » aux exonérations, des emplois aidés du secteur non-marchand au seul credo de l'entreprise.

Plus récemment et singulièrement avec les effets de la LOLF⁸, amplifiés par la « culture » de la RGPP, s'est accentuée la pression purement quantitative, justifiée par ce que Michel CHAUVIERE appelle « l'idéologie gestionnaire et managériale »⁹, par l'efficacité du programme et non celle du service rendu aux usagers¹⁰, largement abondée par un vocabulaire importé

⁸ Effets qui ne sont pas ceux induits par l'évaluation, transparence et efficacité que personne ne conteste, mais par les conséquences d'une évaluation exclusivement fondée sur le volet 3 de la CPO, « accès à l'emploi », reléguant le social et l'ingénierie dans le registre des actions accessoires, sinon superfétatoires.

⁹ CHAUVIERE M., 2007, *Trop de gestion tue le social. Essai sur une discrète chalandisation*, Paris, La Découverte. Cette idéologie détourne des finalités : « Compte-tenu de l'enflure bureaucratique imposée à tous, un temps excessif est absorbé par la recherche des bons interlocuteurs dans le maquis politico-administratif, par l'inscription dans les bons programmes et l'adaptation à leurs catégories préconçues, par la mobilisation de financements de différentes origines, par une surproduction d'argumentation pour finalement grappiller des miettes, ou encore par la défense de la cohérence d'un projet contre l'extrême parcellisation des ressources, devant des interlocuteurs souvent incompetents sur le fond. » (p. 31). Nul doute que ceci résonnera chez celles et ceux qui ont eu recours au FSE...

¹⁰ Notons que, d'une part, cette pression ne semble pas s'alléger et, d'autre part, ne se limite pas aux Missions locales. Ainsi, on peut lire sur le monde.fr un article daté du 21 juin 2012, « Ce qui va changer à Pôle emploi », où il est question d'un « pilotage par les résultats »... confondant une fois de plus efficacité et performance, culture de l'efficacité et obligation de résultat : « Trop longtemps, « les agents ont été uniquement évalués sur

et symptomatique – les acteurs devenant des « opérateurs » en charge d'une « offre de service », gérant des « process » et établissant des « prescriptions » -, quasi-exclusivement mobilisée sur le professionnel, le social étant accessoire. Des messages contradictoires et déroutants ont accentué le « malaise dans la civilisation » de l'insertion - rejoignant le mal-être des enseignants déconsidérés et des travailleurs sociaux instrumentalisés - dont un « contrat d'autonomie » offert à bon prix aux « OPP » (opérateurs privés de placement) alors que, synchroniquement, les élus du peuple votaient à quelques centaines de mètres des bureaux de l'Administration un « droit à l'accompagnement » devant, comme indiqué, être mis en œuvre par les Missions locales.

Soumis à une obligation de résultats impactant leur culture et leur éthique du résultat, mis en concurrence alors qu'ils fondent leur action sur le partenariat et la coopération, invalidés sur leur principe d'approche globale par une évaluation hémiplégique strictement basée sur l'emploi, si les acteurs des Missions locales ne baissent pas les bras c'est parce qu'il leur reste l'ADN de l'éducation populaire et permanente dont ils sont issus et qui est le carburant de leur engagement. La ressource, cependant, s'épuise... alors que, plus que jamais, il faudrait une mobilisation contre l'exclusion et pour la jeunesse.

IV. Régionaliser les Missions locales ?

Les Missions locales tout autant que les Régions se souviennent de l'article 11 du projet de loi de décentralisation confiant aux Conseils Régionaux une responsabilité pleine et entière en matière d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes et des adultes... qui fût rapidement retiré par le gouvernement RAFFARIN au vu des résultats électoraux où 24 exécutifs régionaux sur 26 appartenaient à l'opposition. L'idée n'est donc pas en soi nouvelle mais cet épisode a créé une « mémoire de l'échec » toujours préjudiciable lorsque, passé un temps, on tente de recommencer.

D'autre part, depuis 1994, la place des Régions dans la gouvernance des Missions locales est déjà effective, déjà par le financement puisque ces collectivités en sont le 3^{ème} financeur (16,9% en 2010 contre 18,8% en 2009) derrière l'Etat (47,2% en 2010 contre 38,3% en 2009) mais aussi derrière les communes-EPCI (18,7% en 2010 contre 23% en 2009), également par les relations issues des programmes régionaux de formation des jeunes, où les Missions locales sont le plus souvent les structures-pivots d'entrée, prescriptrices, et par les cofinancements des animations régionales.

Enfin, telle qu'explicitée dans le Protocole 2000, la structuration du réseau des Missions locales s'est organisée régionalement avec les Associations régionales¹¹.

leur capacité à réaliser des actes, sans que l'efficacité de ceux-ci ne soit évaluée », estime un très bon connaisseur de Pôle emploi. Désormais, le taux de retour à l'emploi devrait devenir l'indicateur phare de l'organisme. « Les managers bénéficieront d'analyses des résultats déclinées par bassin d'emploi », promet le plan stratégique. Ce taux de retour à l'emploi permettrait de comparer entre elles les performances des différentes agences. » Comme l'écrit Denis PRODHOMME, « Est-ce qu'il faudra leur mettre le taux de dépression au boulot en face pour qu'ils comprennent que ce ne sont pas les conseillers Pôle Emploi, ni les conseillers Mission Locale qui créent les offres d'emploi sur un territoire ? » (courriel 22 juin 2012).

¹¹ « Ce protocole réaffirme les principes de la charte des missions locales intitulée « Construire ensemble une place pour tous les jeunes » et les complète afin de prendre en compte les responsabilités nouvelles exercées depuis 1993 par les régions en matière de formation professionnelle continue des jeunes, d'information et

La question de la Région n'est donc ni nouvelle¹², ni en soi problématique. Ce qui l'est, par contre et hormis l'épisode avorté de 2004, serait la *substitution* de l'Etat par la Région. Quels sont les dangers d'un tel scénario ? Nous en distinguons trois.

Premièrement, l'égalité de traitement.

Les Missions locales ont une mission de service public se déployant sur tout le territoire national mais s'exerçant localement. Cette mission ne connaît pas les frontières des découpages administratifs puisqu'elle est déclinée à toutes les échelles – communale, intercommunale, de bassin, de pays, départementale, régionale, nationale... - par des établissements et services eux-mêmes aux rayons d'action et de compétence variables. La finalité de cette mission « consiste à satisfaire les besoins sociaux de tous les membres de la collectivité nationale ou locale concernée : personne ne doit être exclu du bénéfice du service en raison de handicaps physiques, économiques ou autres. »¹³

Le deuxième critère définitoire de la mission de service public, après l'égalité d'accès, est l'égalité de traitement, c'est-à-dire la garantie apportée que l'offre de service soit comparable quel que soit le territoire et pour des personnes semblables. Cette égalité est un droit plus formel qu'effectif compte-tenu, entre autres¹⁴, des variations importantes de financement des structures. **Concernant le financement de l'activité principale (FAP) par les Régions, celui-ci varie, hors DOM, de 9,4% du total des subventions (Lorraine) à 24,9% (Rhône-Alpes)¹⁵, soit un rapport de 1 à 2,6.**

- ✚ Si, à l'échelle nationale, le financement des Régions a crû en cinq ans, 2006-2010, de 15% non inclus les DOM, trois régions ont diminué leurs subventions au titre du FAP (Auvergne – 16%, Lorraine – 7% et Poitou-Charentes – 6%) alors que des augmentations importantes sont observées sur la même période pour la Picardie (+ 39%), le Limousin (+ 29%) et les Pays de la Loire (+ 21%). L'écart est ainsi de 59 points entre l'Auvergne et la Picardie¹⁶.
- ✚ Toujours à partir des subventions des Régions au titre du FAP, on peut corréliser ces financements avec le nombre d'ETP et, là encore, des variations importantes se remarquent puisque, DOM exceptés, deux Régions attribuent plus de 9 000 € par ETP,

d'orientation et de renforcer l'unité et l'efficacité du réseau. Il pose un cadre général qui a vocation à être décliné dans chacune des régions selon les configurations partenariales locales. » (Protocole 2000, Préambule).

¹² Acte 1 : lois DEFERRE (2 mars 1982, 7 janvier et 22 juillet 1983) : les Régions deviennent des collectivités territoriales de plein exercice et les compétences sont réparties entre l'Etat et les collectivités locales. Acte 2 : projet constitutionnel relatif à l'organisation décentralisée de la République (11 décembre 2002) puis loi organique sur l'autonomie financière des collectivités territoriales (29 juillet 2004) et loi relative aux libertés et responsabilités locales (13 août 2004). Entre-temps, 1993, loi quinquennale transférant la formation professionnelle des jeunes de moins de vingt-six ans aux Régions.

¹³ *Le service public*, Rapport officiel, Mission présidée par Renaud DENOIX DE SAINT MARC, Paris, La Documentation Française, 1995, 1996.

¹⁴ L'égalité de traitement implique qu'en amont deux critères au minimum soient remplis : un cadre conceptuel univoque et partagé, des bonnes pratiques codifiées et transmissibles. La jeunesse du réseau des Missions locales, avec la suppression de la DIJ et la difficulté à organiser un espace national de R&D, et aussi une secondarisation du travail théorique au bénéfice ou au prétexte de l'action n'apportent pas ces garanties.

¹⁵ CNML, *Rapport d'activité 2010*.

¹⁶ Annexe 1.

PACA (9 642 €) et la Picardie (9 087 €), alors que deux autres Régions y consacrent moins de 3 000 € (Languedoc-Roussillon 3 176 €, Lorraine 3 393 €), soit un rapport de 1 à 3.¹⁷

- ✚ A partir du croisement de deux indicateurs, « JDI » (jeune en demande d'insertion) et « ETP » (équivalent temps plein), on observe quelques variations selon les régions mais, somme toute et hormis la Guadeloupe¹⁸, les indicateurs synthétiques régionaux sont assez convergents : 64 JDI par ETP avec une charge de travail moins élevée (< 60 JDI/ETP) pour l'Alsace, l'Aquitaine, la Basse-Normandie et la Haute-Normandie) et plus élevée (80 et plus JDI/ETP) pour la Martinique et le Languedoc Roussillon, la moyenne nationale étant de 64 JDI/ETP¹⁹.

S'il conviendrait probablement d'affiner ces hypothèses de corrélation, on peut toutefois s'accorder sur le fait que, l'argent étant le nerf de la guerre, un moindre financement impacte la qualité et l'efficacité du service. Si, comme l'écrivent Bernard GOMMEL, Sabina ISSEHNANE et François LEGENDRE, est mis « en évidence un effet causal particulièrement net de l'intensité de l'accompagnement sur le degré d'insertion professionnelle »²⁰, encore faut-il que l'intensité de l'accompagnement soit possible et que, face à la demande, il y ait suffisamment de ressources humaines mobilisables... donc financées. Le financement de l'activité principale (FAP) par l'Etat révèle que, sans même inclure l'atypie des DOM où, souvent, l'Etat intervient au-delà de 50% pour compenser les difficultés financières des collectivités, l'Etat joue un rôle égalisateur, d'amortisseur face aux variations importantes (22 points) du financement des Missions locales par les collectivités territoriales : d'un côté, les deux Régions où la part des subventions des collectivités est la plus élevée dans le FAP – 50% pour l'Ile-de-France et Rhône-Alpes – sont les mêmes que celles où la part de l'Etat est la plus faible (41 et 42%) ; à l'inverse, les quatre Régions où la proportion des subventions des collectivités territoriales est la moins importante dans le FAP – Lorraine, Midi-Pyrénées, Pays de la Loire et Basse-Normandie (entre 28 et 30%) – sont celles les mieux dotées en valeurs relatives par l'Etat.²¹ **Comment imaginer que de tels écarts non compensés par l'Etat seraient sans incidences sur l'égalité de traitement ? Et que deviendraient les Missions locales d'une Région peu généreuse, financièrement fragile ou simplement peu en phase avec celles-ci si l'Etat ne compensait pas ce déficit de subvention ? Les Missions locales domiennes, pas exclusivement mais particulièrement, seraient pour le coup dans l'œil d'un cyclone tropical.**

¹⁷ Annexe 2.

¹⁸ A la Guadeloupe, les communes ne financent pas, sinon à la marge (mise à disposition de locaux), la Mission locale régionale. P. LABBE, « Pourquoi les communes se désintéressent-elles à ce point de l'insertion de leurs jeunes ? » *France-Antilles*, 17 novembre 2011.

¹⁹ Annexe 3.

²⁰ « L'accompagnement et les trajectoires d'insertion des jeunes bénéficiaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale », colloque *Trajectoires, emploi et politiques publiques*, Université de Caen Basse-Normandie, CREM, MRSH de Caen et Fédération TEPP, 14 juin 2012.

²¹ Si l'on descend à l'échelle communale et intercommunale, l'écart est encore plus grand, de 1 à 10 sur la base de *n* euros/habitant, la moyenne nationale étant d'1,40 €. Une explication fréquente est « l'héritage » des PAIO dont le financement, à l'origine, n'était pas obligatoire pour les communes, contrairement aux Missions locales. Ainsi, de mauvaises habitudes de sous-financement ont été prises et ont perduré.

Deuxièmement, la pérennité des financements.

Si l'Etat peut de moins en moins être considéré comme le « maître des horloges », il n'en reste pas moins qu'il demeure un élément de stabilité dans l'instabilité des gouvernances des territoires. Malgré les réserves déjà exprimées et d'autres (pression programmatique et tropisme quantitativiste, *stop and go*, « plan de relance » interrompu alors que la crise n'en était qu'à ses débuts, diminution des subventions sur la base de résultats jugés insuffisants...), force est de constater que, depuis trente ans, le financement par l'Etat des Missions locales est stable, du moins assuré. L'histoire a fait la démonstration que des collectivités territoriales étaient parfaitement capables de se passer des Missions locales en inventant leurs propres structures, bien plus à leurs mains, lorsque ce n'était pas de considérer l'accompagnement comme une prestation comparable à la formation et, comme telle, soumise à une procédure d'appel d'offres permettant par le jeu des proximités politiques d'en confier la mise en œuvre à des prestataires plus « disciplinés ».

Certains pourraient songer que la loi nationale s'applique sur l'ensemble du territoire. Certes, le droit à l'accompagnement, confié aux Missions locales, est inscrit dans la loi mais, d'une part, il n'est pas défini et, d'autre part, l'article 72 de la Constitution affirme que les collectivités territoriales s'administrent librement.

S'agissant de donner un peu de contenu à ce que devrait être un accompagnement, faute d'une organisation interne qui peine à faire évoluer une notion vaste, plurivoque et revendiquée par à peu près tout le secteur social et au-delà²², en concept robuste, transmissible et constitutif d'un corpus théorique sans lequel il n'existe pas de métier, seulement un emploi, les Missions locales en sont réduites à concevoir celui-ci selon les normes des programmes de la politique de l'emploi. Encore une fois, hétéronomie. Et, pourtant, les propositions de définition ne manquent pas, depuis des « chartes » locales et régionales jusqu'à des textes soumis à la critique des acteurs et de la « cité savante »²³.

Troisièmement, le déséquilibre d'une triade devenue dyade.

Il faut être conscient que, dans une perspective de régionalisation, si le lien organique entre formation, emploi et développement économique légitime la Région comme acteur *majeur*, la politique de l'emploi et, plus particulièrement, la lutte contre le chômage sont de la responsabilité de l'Etat : « Le premier risque que l'Etat doit prendre en charge est celui de la précarité et du chômage de longue durée. La situation de la France est à cet égard particulièrement critique. {...} La situation est particulièrement alarmante pour les jeunes. La France affiche un taux record de chômage pour les moins de 25 ans supérieur de cinq points à la moyenne européenne. Des centaines de milliers de jeunes enchaînent stages ou CDD sans jamais se voir offrir le contrat de travail stable. En 2006, seuls 16% des 15-24 ans en CDD ont obtenu un CDI un an plus tard, contre 70% au Royaume-Uni. »²⁴ C'est bien *in fine* sur sa réussite ou non dans la lutte contre le chômage et la précarité que le Gouvernement

²² Lire Francie MEGEVAND, 2005, « L'accompagnement, nouveau paradigme de l'intervention sociale », in BALLAIN R., GLASMAN D., RAYMOND R., *Entre protection et compassion. Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Grenoble, PUG.

²³ LABBE P., « L'accompagnement socioprofessionnel (ASP) : une approche systémique ». Une première épure, publiée en novembre 2010 sur le blog www.plabbe.wordpress, a été consultée 1 445 fois. Ce texte, retravaillé, a été présenté lors de plusieurs colloques universitaires ou professionnels. Il sera publié dans le n° 36 des *Cahiers de l'action* de l'INJEP et dans *Insertion : ce que nous en avons dit* (LABBE P., à paraître en septembre 2012 aux éditions Apogée).

²⁴ Philippe AGHION, Alexandra ROULET, 2011, *Repenser l'Etat. Pour une social-démocratie de l'innovation*, « La République des idées », Paris, Seuil.

sera jugé dans les urnes. Limiter la place de l'Etat, comme cela est écrit dans la note citée de l'ARF, à des définitions – celle des « grandes orientations nationales de la politique de l'emploi et les normes », celle des « politiques d'exonération de charges sociales », celle « des contrats aidés »... - sans lui donner les moyens de mise en œuvre de ces politiques revient à concevoir un Etat quasi-virtuel qui ne pourra plus gouverner... même pas « à distance » !²⁵ C'est, somme toute, croire que tous les paroissiens seront aussi vertueux que leur curé en chaire... or celui-ci exhorte, oriente... mais eux font comme ils veulent.

Par ailleurs, l'expérience conduit à la prudence. L'équilibre, certes parfois tendu, de la triade de gouvernance « Etat – Région – Commune ou EPCI » (parfois le Département en plus ou à la place de l'échelon communal, intercommunal) a révélé dans bien des cas des possibilités de réajustement ou de compensation si, pour des raisons bien sûr toujours légitimes dans sa perspective, une des collectivités était tentée soit de se retirer du jeu, soit de modifier les règles de ce jeu en créant ses propres outils : AREAF en Picardie, absorption de Missions locales par des Maisons de l'Emploi, création de mesures parallèles confiées à des opérateurs plus « dociles », etc. Osons le mot : **une tutelle exclusivement exercée par une collectivité présente un risque latent de clientélisme**, de tentation électoraliste, ceci ne signifiant pas que régionalisation ou décentralisation serait systématiquement synonyme de clientélisme mais que l'intérêt général, lui-même rattaché à la notion d'ordre public de protection « soucieux de l'intérêt collectif de certaines personnes exposées »²⁶, pourrait céder face à l'option et à la stratégie politiques. **Si la décentralisation et la régionalisation s'inscrivent dans un vaste et long mouvement historique²⁷ et dans un projet politique rapprochant le citoyen des espaces décisionnaires, les conditions de sa réussite résident dans la tension dialectique entre plusieurs parties qui permet l'équilibre.** Sans cette tension, dont la résolution nécessite des compromis et un consensus, on serait dans une tutelle sectorielle : l'Etat seul, c'est l'emploi ; la Région seule, ce serait la formation et l'emploi... l'approche globale, holistique, disparaissant et, avec elle, l'identité et la réelle valeur ajoutée des Missions locales. « En d'autres termes, l'enjeu n'est-il pas aujourd'hui pour l'Etat de trouver la juste distance entre un trop grand éloignement qui le rend impotent et une trop grande proximité qui l'annihilerait. »²⁸ Ce trop grand éloignement serait de reléguer l'Etat dans la seule définition des orientations, somme toute un rôle de prêcheur qui, inévitablement, serait contesté à terme par ses ouailles qui « ont les mains dans le cambouis »... quant à une trop grande proximité, elle s'exprime sans doute dans la convocation annuelle au « dialogue de gestion » d'une CPO... où la Région est absente.

²⁵ Renaud EPSTEIN, 2005, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit* n° 11.

²⁶ Christian STOFFAËS, 1995, *Services publics. Question d'avenir*, Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française.

²⁷ Dans le seul champ de l'emploi, cette décentralisation s'est exprimée avec la territorialisation des politiques de l'emploi, elle-même fondée sur une axiomatique de la proximité. La proximité est justifiée par quatre arguments : une meilleure connaissance des situations et des problèmes (vs. méconnaissance du fait de l'éloignement) ; une contextualisation (vs. logique programmatique) ; une réactivité (vs. lourdeur bureaucratique) ; une visibilité, condition requise de l'accessibilité, elle-même critère définitoire de la mission de service public (égalité d'accès).

²⁸ Marie-Christine JAILLET, 2005, « La « proximité » : nouvelle axiomatique de l'action publique », in BALLAIN R., GLASMAN D., RAYMOND R., *op. cit.*

V. Pour une décentralisation équilibrée.

Les risques d'une régionalisation, dès lors qu'elle recouvrirait une décentralisation à l'échelle de la Région avec un retrait de l'Etat, constituent des obstacles réels et sérieux. Compte-tenu de résistances plus que probables, un « passage en force » créerait immédiatement un paysage morcelé : dans telle région, les Missions locales adhèreraient, dans telle autre non ; telle Région serait fortement intéressée et telle autre mollement voire pas du tout (est-on d'ailleurs assuré que l'appétence de l'ARF est partagée par tous les exécutifs régionaux... et le sera au gré des élections ?)... A-t-on les moyens et le temps d'affaiblir le premier réseau en *front-office* dans la lutte contre le chômage des jeunes ? Plus prosaïquement ou comptablement, compte-tenu de la modestie des sommes en jeu puisque le financement annuel des Missions locales par l'Etat n'est que de 262 millions d'euros (FAP et FAS), le jeu en vaut-il la chandelle ?

Activités principales (FAP) et spécifiques (FAS) : répartition par financeurs publics (2010)

Etat		FSE		Région		Département		Autres collectivités		Organismes publics		Ensemble	
€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%	€	%
262 208	47,2	8 362	1,5	93 513	16,9	25 165	4,5	103 969	18,7	53 835	9,7	547 052	100,0

Source : CNML. Comptes rendus d'activité 2010 des Missions locales et PAIO (en millions d'euros)

Pour autant, une décentralisation « intelligente » peut être imaginée : on n'oubliera d'ailleurs pas que les Missions locales émergèrent synchroniquement avec l'Acte I de la décentralisation... tout en étant proposées par l'Etat et, moins de deux ans après leur création, en bénéficiant d'une organisation nationale originale – ce fût la naissance des politiques publiques transversales – avec une Délégation interministérielle. Le scénario proposé s'inscrit dans la continuité et la logique d'une place centrale au local et au régional tout en préservant la place de l'Etat qui, *in fine*, demeure le garant de l'unité nationale et de l'intérêt général.

Une autonomie associative : avec l'Etat dans le mouvement de la décentralisation.

On l'a dit, dans le mouvement *Big Bang*, l'Union nationale des missions locales et ses partenaires sociaux dénoncent « des interventions conduites depuis près de 35 ans, qui ont fait la preuve de leur incapacité à répondre aux défis de la jeunesse. » Mais entendons-nous bien : la maltraitance de la jeunesse n'est pas à reprocher à l'incapacité ou la défaillance des Missions locales, qui font comme elles le peuvent (particulièrement face à la pénurie d'emplois et à l'hyper-sélectivité du marché de l'emploi en résultant), mais à un système sociétal et économique inoculé contre toute responsabilité intergénérationnelle, totalement étranger à une éthique de responsabilité dès lors qu'on ne s'en tient pas aux déclarations affichées du *social* ou *green washing*. Ceci pour le fond.

Lorsque les Missions locales furent créées, ce fût avec deux caractéristiques centrales :

- Comme indiqué l'approche globale et, précisément, le « local » : c'était à chaque territoire d'imaginer « sa » Mission locale en fonction de son contexte ;
- Sur la base du précepte de l'éducation populaire/permanente des ressources préexistantes chez les personnes : pour les Missions locales, « la jeunesse comme ressource et non comme problème » n'est pas un slogan mais est une conviction, une valeur, également ce que les jeunes renvoient.

Il s'agissait donc de concevoir, toujours de façon originale puisque chaque cas était singulier, un réseau d'acteurs mobilisant toutes les compétences pour répondre de façon multidimensionnelle à l'aussi multidimensionnalité des besoins d'insertion des jeunes.

Nous n'en sommes plus là : les commandes publiques sont sectorielles, non coordonnées, pire : parfois concurrentes, juxtaposées, sans fongibilité, variables dans le temps – *stop and go* - avec une « gestion à l'enveloppe », parfois abondée, parfois épuisée ; la réalisation de ces commandes est évaluée sur leur conformité programmatique et non sur leur pertinence en tant que réponses à des besoins : désormais, le « client » des Missions locales est objectivement moins le jeune que le financeur ; il s'agit de savoir combien de jeunes entrent dans le CIVIS ou le PPAE. C'est là l'expression archétypale – quasi-cas d'école - d'un système bureaucratique et comptable fonctionnant pour lui-même²⁹ et instrumentalisant la jeunesse – et, au passage, les Missions locales - au bénéfice de l'Administration.

Cette situation inacceptable doit être interrompue pour revenir à une dynamique de projet et de territoire dans un rapport confiant avec un Etat s'inscrivant comme partenaire avec les collectivités dans la gouvernance des Missions locales et non comme donneur d'ordre exclusivement arc-bouté sur sa « compétence emploi »³⁰. L'enjeu est bien là : reconquérir dans l'importante vague de décentralisation une autonomie associative, tant à l'échelle des présidents et de leurs équipes d'administrateurs, auxquelles participent les représentants des administrations, qu'à celle des professionnels avec leur « projet associatif de structure », et non déplacer à l'échelle de la Région la même dérive.

Cette reconquête ne s'énonce pas en termes de « ou » mais de « et » : ce n'est pas l'autonomie associative (quasi-pléonasme puisque l'association est la forme juridique par excellence de la liberté des personnes de se regrouper) *ou* l'Etat mais celle-ci *et/avec* l'Etat. En effet, concevoir une organisation exclusivement déterminée par le local ou le régional porte en son sein le risque évident d'une inégalité de traitement selon les territoires et d'une désagrégation du réseau national. D'un autre côté, on ne peut en rester pour les raisons expliquées à ce système de commande publique nécessairement parallélépipédique alors que personnes et territoires sont toujours patatoïdes : il n'y a pas un lieu où l'on ne vous dise pas, au bout de quelques minutes : « Vous savez, ici c'est particulier. » Dont acte.

Une autonomie associative : avec la Région dans le mouvement de la décentralisation.

L'approche globale des Missions locales ne s'oppose pas à l'expertise. Revendiquée par nombre de réseaux s'intéressant à la jeunesse et au social, comme le sont l'accompagnement ou la proximité, l'approche globale est devenue une expression commune qui, tout en étant pertinente, ne permet guère de singulariser ceux qui s'en réclament : c'est d'ailleurs un paradoxe puisque l'approche globale pourrait être insérée dans le *Dictionnaire des idées reçues* de FLAUBERT avec comme commentaire « Nul ne peut être contre »... alors que les commandes, elles, continuent à être sectorielles... tout en reconnaissant sa pertinence : « Renforcer l'accompagnement personnalisé et adopter une approche globale du demandeur d'emploi » est une des recommandations du *Rapport*

²⁹ Les financeurs ayant à cœur de démontrer la pertinence des programmes qu'ils ont conçus ont tout intérêt à privilégier cette validation *ex post* à partir des entrées sans mettre en tension dialectique et contradictoire programmes et besoins. Tout ce qui n'entre pas dans l'unidimensionnalité du programme, les questions de conditions de réalisation ou celle, par exemple, de la qualité des emplois apparaissent superfétatoires.

³⁰ En tout état de cause, sans même évoquer les Maisons de l'Emploi, la « compétence emploi » est *de facto* aujourd'hui partagée entre l'Etat et tous les niveaux de collectivités, ne serait-ce qu'à partir de sa porosité avec le développement économique, la formation, l'action sociale, etc.

d'information de l'Assemblée nationale par le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques³¹.

A ses côtés, ce qui spécifie l'approche globale pour les Missions locales est l'expertise formation et emploi, c'est-à-dire le volet professionnel de l'insertion professionnelle et sociale, au même titre qu'un Foyer de Jeunes travailleurs dispose d'une expertise dans le logement, un centre social dans les loisirs, la culture, la sociabilité, une association d'éducation populaire dans la citoyenneté. Si, donc, le pilotage d'une Mission locale devait être assuré par les institutions jouissant des compétences correspondant à l'expertise, ce serait aujourd'hui l'Etat et la Région ; demain, selon le scénario de la compétence emploi dévolue aux Régions, ce serait celles-ci. Or le pilotage d'une Mission locale revient de droit à la commune ou à l'intercommunalité, exceptions faites des quelques missions locales départementales ou régionales. Pour quelle raison ?

Le territoire, comme l'écrit l'IGAS, est le lieu de la déclinaison des compétences, celui de la proximité, celui de la transversalité et du partenariat, celui de la gestion des ressources humaines et celui du projet.³² Mais quel territoire ? **Plutôt que de raisonner selon une logique de système, à partir des compétences (changeantes, avec des recouvrements, des zones grises³³...) des institutions, il convient de se décentrer, de raisonner dans la perspective du Sujet, c'est-à-dire des jeunes en demande d'insertion : dire et redire que « le jeune est au centre »³⁴ implique *a minima* de concevoir l'organisation à partir de lui, à défaut cela ne serait qu'une incantation ou un alibi. A ce moment, le juste territoire est sans conteste l'espace quotidien des déplacements courants³⁵, celui de la commune, de l'agglomération ou de l'intercommunalité, « au centre des relations ordinaires de la vie » comme le disait TOCQUEVILLE³⁶. La commune, on le sait, est l'échelon de proximité auquel les Français sont les plus attachés, l'indicateur de participation aux scrutins municipaux étant un indicateur... comme d'ailleurs l'ont été les levées de bouclier face aux projets successifs de diminution du nombre des communes : « ... l'histoire de ces cinquante dernières années est une tentative de réponse simplificatrice jusqu'à la caricature de la fusion des communes au profit d'un territoire plus large. Enjeu de nouveaux pouvoirs, vision strictement jacobine, manque dramatique d'imagination, l'Etat technocratique, rejoignant en cela les « éléphants de la politique », n'a eu de cesse que de supprimer les communes ou de les réduire à la**

³¹ Michel HEINRICH, Régis JUANICO, 15 décembre 2011, *L'évaluation de la performance des politiques sociales en Europe*, Assemblée nationale, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (p. 158).

³² Jean-François BENEVEISE, Anne-Marie LEGER, Henri MOYEN, juillet 2005, *Intervention sociale de proximité et territoires*, IGAS, Rapport n° 2005025 (pp. 10-13).

³³ Zones indéterminées comme, par exemple, pour la compétence emploi : inévitablement, compte-tenu du principe de toute organisation à croître au bénéfice d'elle-même, ces espaces aux légitimités revendiquées de part et d'autre deviennent des lieux de concurrence... a fortiori lorsque les institutions ou structures en jeu dans cette tectonique des plaques sont menacées. On l'a connu, par exemple, avec les Maisons de l'Emploi.

³⁴ Ce « jeune au centre », nous l'avons déjà dit à plusieurs reprises, n'est pas une expression pertinente car il ne s'agit pas de remplacer la subjectivité du professionnel, considéré un temps dans la « toute-puissance », par celle de l'usager (jeune en Mission locale, élève à l'école ou patient à l'hôpital)... Au centre, c'est l'interaction entre l'usager et le professionnel.

³⁵ Le trajet domicile-travail est de 7,9 kilomètres pour la moitié des salariés. (INSEE)

³⁶ Notons que le Rapport de 1981 préconisait « de concentrer et de coordonner les moyens d'intervention au niveau local » et que le périmètre d'action des Missions locales devait correspondre à « des zones d'intervention {correspondant} en règle générale à un bassin d'habitat et d'emploi. » (pp. 141-142 de la réédition de 2007, Rennes, Apogée). L'INSEE utilise la notion de « bassin de vie » qui est « le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès à la fois aux équipements et à l'emploi ».

situation de paroisses fort sympathiques. »³⁷ **Raisonnement à partir de l'espace résidentiel et d'activité des jeunes n'est pas s'opposer à l'Etat (être Girondin) ou à la Région (être Jacobin) mais adapter les institutions aux réalités humaines plutôt que l'inverse.** C'est aussi garantir dans les meilleures conditions l'égalité d'accès, donc la mission de service public en tant qu'obligation effective (droit réel) et non purement déclarative (droit formel).

VI. Vers un Pacte territorial pour l'insertion et l'emploi des jeunes.

C'est à ce moment que l'on peut concevoir un « Pacte territorial pour l'insertion et l'emploi des jeunes » (PTIEJ).

En fait, il faudrait parler de « Pactes territoriaux... » tant leurs déclinaisons seraient systématiquement originales au regard de deux variables : le contexte (ressources, opportunités, menaces... pour reprendre la terminologie SWOT) et l'orientation politique des élus. Des déclinaisons originales... comme les Missions locales à leur origine.

Un PTIEJ est tout d'abord la mise en cohérence d'un discours très partagé – « *Jeunesse, le devoir d'avenir* » – et de pratiques *effectives* sur le terrain. On ne peut poursuivre *ad vitam* cet exercice d'équilibrisme entre une rhétorique de situations bien souvent calée sur l'horloge électorale et la réalité de ce qui est fait et *investi* (non pas dépensé) pour la jeunesse.³⁸

Un PTIEJ est un... pacte, c'est-à-dire un accord scellé entre des parties et largement communiqué jusqu'à devenir *le référentiel de la politique jeunesse du territoire*, commune, communauté de communes, agglomération ou bassin d'emploi.

Un PTIEJ s'inscrit dans une temporalité longue, rompant avec le « courtermisme » et le *stop and go*.

Il s'agit bien d'une « politique jeunesse », c'est-à-dire systémique, holistique, multidimensionnelle : tous les acteurs des domaines intéressant l'insertion professionnelle et sociale des jeunes doivent s'y retrouver. Et c'est aux élus locaux de « siffler la fin de la partie » des pseudo-partenariats qui sont en fait des concurrences en *contraignant* chaque catégorie d'acteurs à s'inscrire dans un partenariat pérenne arbitré localement.

Il s'agit aussi de « l'emploi des jeunes » car il y a peu de doute à avoir sur cette priorité... qui n'exclut cependant pas, ni même relègue, les questions du logement, de la santé, de la mobilité, de la culture, de la citoyenneté.

³⁷ Claude MAHIER, 2006, *Eloge de la démocratie locale*, Voiron, Territorial éditions.

³⁸ On peut toujours, certes, entendre le discours de la « crise » et des crans de ceinture à resserrer mais le doute s'insinue dès lors que, synchroniquement, on jongle avec des milliards : la faillite de Dexia représente au bas mot quarante années de financement, toutes sources confondues, des Missions locales. En 1993, c'était le Crédit Lyonnais... également quarante années et des pertes socialisées par les impôts, contrairement aux bénéficiaires qui, comme on le sait, ont été à temps privatisés. Rappelons que « L'ancien dirigeant de Dexia, Pierre Richard, inventeur de cette machine infernale, continue à couler des jours tranquilles comme conseiller de la Banque européenne d'investissement et parfois auprès du gouvernement sur la réforme des collectivités locales. Au titre d'ancien président de Dexia, il touche une retraite-chapeau, qui vient donc en supplément de sa pension normale, de 600.000 euros par an. Une provision de 11 millions a été constituée dans le bilan de Dexia pour assurer son versement. » (www.rezo-travail-social, 25 février 2012)

Quelle serait, à ce moment, la place de l'Etat ? Elle ne serait pas accessoire, tout au contraire, mais elle ne serait plus celle d'un donneur d'ordres : comme cela fût fait par ordonnance pour la création des Missions locales et comme cela fût fait plus récemment avec les « pactes territoriaux d'insertion » pour les bénéficiaires du RSA à la suite de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion, l'Etat inviterait – en y contribuant - les territoires à concevoir leur PTIEJ et s'engagerait financièrement sur celui-ci. Nul doute que la contribution financière inciterait, accélérerait et faciliterait la prise à bras-le-corps de la problématique jeunesse du territoire. D'autre part, l'Etat aurait une fonction de contrôle sur la conduite, les réalisations et les résultats du PTIEJ.

D'autre part, l'Etat interviendrait dans le financement de l'allocation d'autonomie³⁹. A ce moment, nous ne serions plus dans un système de commandes à partir d'une politique de l'emploi (avec le biais du raisonnement sectoriel et de l'évaluation concomitante) mais dans une gouvernance partagée, pilotée localement et permettant à l'échelle des financeurs une fongibilité des subventions, donc un effet-levier. **En tout état de cause, il ne peut y avoir en termes d'action d'approche globale si les financements demeurent sectoriels et ne sont pas organisés également de façon globale...** sans même évoquer le hiatus de l'injonction au partenariat et de l'incantation de la gouvernance de la part de décideurs ne parvenant ni à harmoniser leurs politiques, ni leurs financements⁴⁰.

Ce serait donc la fin des « programmes » *tels que nous les avons connus...* qui, il faut le rappeler, n'ont pas toujours existé : en 1981, Bertrand SCHWARTZ propose une structuration – les Missions locales et ce qui deviendra les PAIO – et des mesures – dont un « contrat de qualification professionnelle et sociale » - mais pas de programmes. **Cette fin des programmes ne signifie pas la fin d'une politique de l'emploi mais l'inclusion de celle-ci dans les dynamiques territoriales.** La différence entre politique « territorialisée » et « territoriale », on le voit, n'est pas que lexicale : elle est de fond.

Enfin, un PTIEJ ne peut se concevoir sans qu'y participe, comme dans un Conseil de développement ou un Comité de bassin d'emploi (CBE), le monde économique. Mais de qui

³⁹ Cette allocation d'autonomie est précisée plus loin.

⁴⁰ Pour Sébastien CREUSOT, un autre hiatus majeur est celui du cumul des mandats qui constitue « par construction, un frein à la réforme des collectivités locales. » Le message adressé aux citoyens est en effet paradoxal puisque, d'un côté, le discours officiel déplore le déficit de citoyenneté exprimé par l'absentéisme électoral – la « majorité » parlementaire n'est élue qu'avec le quart des voix – et, d'un autre côté, le cumul des mandats constitue objectivement « un frein au renouvellement du personnel politique par la concentration des pouvoirs, des moyens financiers et des réseaux qu'il génère autour d'un élu. » Rappelons une exception française, dont on se passerait bien : plus de 80% des parlementaires sont également titulaires d'un mandat local alors que le pourcentage de parlementaires cumulant d'autres mandats est de 16% en Italie, 15% en Espagne, 13% en Grande-Bretagne, 10% en Allemagne... Rappelons également que, si le législateur est venu encadrer le cumul des mandats à partir de 1985 (loi organique n° 85-1405 du 30 décembre 1985) et en 2000 (loi organique n° 2000-294 du 5 avril 2000), il ne s'agit que de limitation et non de suppression et que cet encadrement n'inclut pas les fonctions non électives, « dans bien des cas parfaitement assimilables à des mandats électoraux, par leur ampleur ou le temps qu'il peut leur être consacré par les élus (EPCI, SEM, organismes de HLM...)... » (CREUSOT S., 2012, *Une nouvelle organisation décentralisée de la République*, Paris, L.G.D.J. Lextenso éditions, pp. 164-167). Réhabiliter le et la politique passe par la crédibilité des situations : en période de disette d'emplois, comment justifier qu'une même personne occupe plusieurs emplois dont chacun exigerait un plein temps ? Cela passe également par l'élu qui, mieux ou moins pire que les autres, tire son épingle du jeu dans l'estime et la confiance des citoyens : l'élu de proximité, Maire, Adjoint, Conseiller.

s'agit-il ? Outre les partenaires sociaux représentant les salariés (syndicats), bien sûr ceux représentant les employeurs (UPA, CGPME, MEDEF) ainsi que les chambres consulaires. Cependant – là encore, on prend en compte les spécificités locales - il est important que soient présentes les branches professionnelles correspondant aux filières dominantes ou émergentes du territoire⁴¹. Avec celles-ci, le marché doit être clair : l'insertion des jeunes n'est pas une question de philanthropie. Par contre, la gouvernance du PTIEJ, outre ses fonctions de laboratoire social d'innovations, d'espace partenarial et d'instance de suivi/évaluation de ce qui est entrepris, aurait en charge un système des labellisation (construction d'un cahier des charges, instruction, accord et renouvellement) des entreprises « jouant le jeu ». Ce jeu serait « gagnant-gagnant » : pour la collectivité, l'insertion professionnelle des jeunes dans des conditions satisfaisantes d'emploi ; pour l'entreprise, la possibilité de se distinguer sur un registre aujourd'hui de moins en moins confidentiel, non limité aux thèses humanistes du Centre des Jeunes Dirigeants, la responsabilité sociétale de l'entreprise (RSE). Comme l'écrit Terra Nova, assurément « La responsabilité sociale et sociétale des entreprises » sera « un enjeu majeur du 21^e siècle. »⁴²

Le « changement de paradigme » ou « de logiciel » appelle donc l'interruption des programmes, le maintien de mesures mobilisées *en tant que besoins* – emplois aidés, contrats d'avenir, de génération... - et la refondation de Missions locales telles qu'elles le furent originellement : entités décidées et pilotées par le local avec l'appui du national et du régional, la politique nationale de l'emploi et celle régionale de la formation s'inscrivant (et la renforçant) dans une politique jeunesse locale.

Certains ne manqueront pas d'objecter que cette proposition constituerait un retour en arrière... mais ce serait oublier deux choses :

- Tout d'abord, les bonnes idées ne sont pas nécessairement celles d'aujourd'hui et que, sauf procès en obsolescence, des concepts – relativement - anciens peuvent toujours être opérationnels. Accessoirement, rendre hommage à un innovateur, Bertrand SCHWARTZ, n'est assurément pas le muséifier mais, par contre, constater que son projet originel est toujours d'actualité.
- Ensuite, la régression n'est pas cette proposition mais elle recouvre ce qui s'est déjà produit avec le passage du projet au programme et la réduction de l'initiative locale à l'exécution des commandes publiques. Autrement dit, réhabiliter le local comme espace de projet et de réalisation est une action correctrice face à une dérive que chacun constate : on garde les joueurs, on redistribue les cartes et on change les règles du jeu.

Le vrai « changement de paradigme » - qui n'est pas aussi simple que cela paraît car, pour paraphraser BOURDIEU, on pense la décentralisation avec la pensée de celle-ci, c'est-à-dire telle qu'elle veut être pensée - n'est pas le déplacement du pilotage en maintenant une

⁴¹ D'où l'intérêt d'un diagnostic socioéconomique glissant (= actualisé) et d'une relation étroite entre les différents services (municipaux, consulaires, de branche) en charge du développement économique. Les Missions locales qui devraient (auraient du ?) être incluses dans les SRDE (cf. Protocole 2005) et qui ont une mission de participation au développement économique devraient naturellement être parties prenantes de cette articulation avec le monde économique.

⁴² DUPUIS M., QUER-RICLET L., BOURDON W., QUEINNEC Y., DOGANIS C., 2010, Terra Nova, note. Dans une note récente, la Fondation Jean Jaurès propose la création d'un « index par secteur des « entreprises non-discriminantes » avec un label pour les meilleures d'entre elles ». DAGOMA S., DALSACE F., MENASCE D., VICTORIA P., 2012, *Lutter contre les discriminations économiques*.

perspective de système (de l'Etat à la Région), mais il est, d'une part, dans la réhabilitation des pouvoirs locaux (la commune, l'intercommunalité, le bassin ou le pays) – ce qui, d'ailleurs, redynamiserait en les « désinstrumentalisant » des conseils d'administration parfois clairsemés – en intelligence avec les autres collectivités et l'Etat, et, d'autre part, dans la disposition de mesures au service des usagers et proposées par celles et ceux qui sont à même, par leur connaissance fine et rapprochée des besoins, d'en apprécier la pertinence.

VII. Quelques conditions d'un Pacte territorial pour l'insertion et l'emploi des jeunes.

VII.1. C'est d'abord une question de posture...

VII.1.1. Une évaluation intelligente.

S'agissant de la commande publique dont, singulièrement, celle de l'Etat, il faut passer du contrôle sourcilieux - qui aboutit à « l'effet Matthieu » (*Matthew Effect*), les gagnants accroissant leur avantage sur les autres - à l'évaluation encourageante, de la mise en concurrence au travail collaboratif, de l'économiciste obligation de résultats⁴³ à l'éthique culture du résultat, du quantitativisme à la qualité, de la performance à l'efficacité, du raisonnement disjonctif à la pensée complexe. Comme cités, de nombreux rapports officiels soulignent cet impératif d'une évaluation intelligente, systémique, confondue avec le contrôle : la première invite à mieux travailler, le second sanctionne et ouvre la voie au détournement.

VII.1.2. Une approche globale.

Il faut également (re)considérer l'individu comme multidimensionnel et insécable, l'insertion professionnelle étant indissociable de l'insertion sociale : pas de stabilité dans l'emploi sans logement, ni possibilité de se déplacer ou avec une santé défaillante. En chacun, en chaque jeune, cohabitent et interagissent un Sujet qui veut s'épanouir, un Acteur qui veut se lier, un Citoyen qui veut s'émanciper et un Producteur qui veut subvenir à ses besoins. L'un ne va pas sans les autres. Il semble nécessaire de rappeler une évidence pour tout acteur de terrain : placer un jeune en emploi sans régler son problème de logement, c'est s'apprêter à le voir revenir rapidement.

De la sorte, les valeurs ajoutées de l'insertion sociale ne doivent pas être ignorées ou considérées comme marginales : n'apprécier ou, plus exactement, ne juger les Missions locales qu'à l'aune de l'accès à l'emploi, ou pire : de l'entrée dans un programme (volet n° 3 de la CPO), est une aberration ; c'est également, depuis trente ans et sans économie, un message rabâché – sans autre fondement qu'un argument d'autorité - de non-reconnaissance et d'invalidation de ce qui est au cœur de l'identité des Missions locales.

De la sorte, la commande publique ne peut être sectorielle – à chaque institution sa commande, chacune avec ses objectifs propres, ses indicateurs, ses financements modulés

⁴³ Obligation de résultats... alors que trois variables exogènes sont surdéterminantes dans l'accès à l'emploi : le fait qu'il en existe ; le fait que ce ne sont pas les conseillers qui embauchent ; le fait que ce ne sont pas plus eux qui décident ou non de travailler. Ils ne font, compte-tenu de la pénurie d'emplois, que modifier l'ordre dans la file d'attente, postulant que les mieux dotés scolairement et socialement parviendront à être suffisamment mobiles pour trouver des emplois.

en « clés de répartition », ses conventions... – sauf à générer des dysfonctionnements et des surcoûts. Moyens constants, sinon en diminution, et charge administrative croissante équivalent à moins d'accompagnement, donc à une efficacité moindre.

VII.1.3. Une conception du sur-mesure.

Il faut enfin beaucoup de souplesse : le temps de l'apprentissage et de la socialisation varie selon les jeunes ; court pour celui-ci qui n'a besoin que d'un coup de pouce, il peut être long pour celui-là, en errance ou enkysté, qui doit entreprendre une véritable acculturation. Le programme, par nécessité standardisé, n'est compatible avec l'individualisation de l'accompagnement qu'à la condition de tordre les projets des jeunes ; les indicateurs de type « accès rapide à l'emploi » ne peuvent produire que l'effet pervers d'une sélection au bénéfice des plus employables, subséquemment sanctionner celles et ceux qui le sont le moins. Ainsi perdure la file d'attente. Ainsi germe et croît le sentiment d'injustice sociale. Ainsi se fissure la cohésion et mûrit la conflictualité.

Cette plasticité s'impose face à des parcours de jeunes marqués par la discontinuité, par la récurrence de situations précaires, toutes choses exigeant une connaissance fine des évolutions de trajectoires et une réactivité maximale pour que les périodes inactives ne soient pas des trappes à chômage ou des voies vers la désinsertion. Cela est enseigné par le terrain, une expertise pratique qui vaut bien la rationalisation économétrique d'experts pour lesquels « le jeune » est et n'est qu'une variable de l'équation.

VII.2. C'est ensuite une question de décisions...

VII.2.1. Pour une prise en compte de la jeunesse non-scolaire et non-étudiante.

La jeunesse non-scolaire ou non-étudiante n'est qu'une catégorie et une construction des politiques publiques. Sociologiquement, à force de répéter que « *la jeunesse n'est qu'un mot* », on est arrivé à n'en parler qu'au pluriel : « des jeunesses ». Définie par défaut – « non-scolarisée » ou « non-étudiante » - cette jeunesse est composée de mineurs, souvent considérés comme « décrocheurs », et de jeunes majeurs, ni adolescents, ni adultes. L'âge des majorités - civile, pénale, économique - varie et ne peut plus permettre d'arrêter précisément des seuils de passage (on parle de « *no man's land social* »), les rites traditionnels (décohabitation de la famille d'origine, installation domiciliaire avec la nouvelle famille de procréation et intégration professionnelle) étant désynchronisés. Si la politique de l'emploi série cette jeunesse en « 16-25 ans », alors que l'INSEE s'en tient aux « 15-24 ans », tous les constats sont convergents : du niveau VI au master, le seul point commun à la quasi-totalité de ces jeunes, héritiers exceptés, est que la sortie du système de formation équivaut à une période plus ou moins étirée d'insertion selon le capital culturel : entre initiation et épreuve. On pourrait ajouter que, contrairement aux années 80 où le processus d'insertion débouchait sur un état stabilisé d'intégration, ce dernier est de plus en plus retardé... et incertain quant à sa stabilité, avec, comme l'écrit la Fondation Jean Jaurès, le risque d'une « transition sans fin »⁴⁴. Ceci explique qu'au Québec les « Carrefours Emploi Jeunes » s'adresse aux jeunes jusqu'à 32 voire 35 ans, en Belgique 30 ans pour les « Missions locales » bruxelloises. La question reste posée en France où, malgré le constat d'allongement de la jeunesse, ce plafond des 25 ans paraît – on ne sait pourquoi – gravé dans le marbre des habitudes... ou, plus exactement, englué dans la vase du métabolisme social.

⁴⁴ RAIMBOURG D., QUERE P., 2011, *L'adolescence : un enjeu politique*, Fondation Jean Jaurès, « Les essais ».

Un indicateur de ce non-statut est celui des minima sociaux : « Minimum vieillesse : 708 € par mois. Minimum d'activité 25-60 ans (« RSA-socle ») : 460 €, soit 40% de moins. Minimum d'activité pour les moins de 25 ans : zéro. Des prestations inversement proportionnelles au niveau de pauvreté par classe d'âge ! Difficile de faire mieux en termes d'injustice intergénérationnelle, et la France fait figure d'exception en Europe : les minima sociaux y commencent le plus souvent à 18 voire 16 ans. Quant à l'assurance chômage, elle est réservée à ceux qui ont travaillé. » (Terra Nova, *id.*). Une explication peut être apportée : la familialisation des aides, c'est-à-dire le fait de faire reposer sur les familles le soutien aux jeunes dans leur accession à l'âge adulte. Outre que cette logique avantage les plus aisés et pénalise les familles pauvres (qui se sacrifient) ou leurs enfants (s'ils ne peuvent être aidés) : « Ce paradigme familialiste constitue enfin un véritable déni de droit pour les jeunes, qui est vécu de manière particulièrement aigüe par une fraction des jeunes des couches populaires qui ne peuvent bénéficier d'un soutien de leurs familles. »⁴⁵

Comme indiqué, la loi de cohésion sociale a établi un droit à l'accompagnement pour tous les jeunes mais celui-ci, jamais défini, relève donc d'un affichage politique. On recense une multiplicité d'intervenants en charge de l'accompagnement des 16-25 ans : les Missions locales, bien sûr, mais aussi Pôle emploi, les Conseils généraux (mineurs et allocataires des minima sociaux), les structures en charge des travailleurs handicapés (TH), des étrangers, les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), les PLIE, la Mission Générale Insertion (MGI) de l'Education nationale pour les décrocheurs, les Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP)... Le plus souvent, ces publics spécifiques échappent à une partie des dispositifs de droit commun des structures qui les accompagnent. L'exemple des jeunes TH est particulièrement éclairant : lorsqu'ils se présentent spontanément dans une Mission locale, simplement parce qu'ils pensent être jeunes avant d'être handicapés, dans la majorité des cas on les renvoie vers une structure « spécialisée ».

De ceci il découle deux choses.

Tout d'abord, une définition univoque, partagée, transmissible et évaluable de ce que signifie l'accompagnement socioprofessionnel (ASP) des jeunes en insertion. Ce n'est qu'à partir de celle-ci que, d'une part, pourront être distribués et clarifiés les rôles et les fonctions des intervenants, sans le risque que cette notion aujourd'hui « valise » ou « fourre-tout » recouvre des zones imprécises qui sont autant d'espaces de confusion, de doublon et de concurrence et que, d'autre part, l'action des Missions locales pourra être objectivement et intelligemment évaluée.

Egalement un accès des jeunes au droit commun pour toutes les mesures et tous les dispositifs, hormis publics spécifiques (TH, femmes...), incluant la suppression du critère d'éligibilité au RSA avec deux années d'expérience professionnelle. Excepté le contrat de génération qui va être expérimenté et dont les allègements de charges se justifient par l'originalité de cette mesure dont les valeurs ajoutées attendues se répartissent sur les jeunes et les seniors et qui s'attèle à un problème central dans l'intégration des jeunes en entreprise, la transmission, la question des exonérations de charges pour des emplois réservés aux 16-25 ans est très délicate. En effet, si elle permet d'améliorer l'employabilité en leur permettant par l'emploi de disposer d'une expérience, les exonérations conduisent à

⁴⁵ CNAJEP, 2012, *Les jeunes au cœur de la richesse*.

faire penser qu'« un jeune vaut moins qu'un adulte », à considérer le jeune comme un surcoût, non comme un investissement... et génèrent des effets de substitution et d'aubaine. Il n'est pas rare aujourd'hui que la première question d'un employeur potentiel face à une proposition d'embauche soit : « Combien cela va-t-il me rapporter ? » Il convient donc de maintenir les exonérations et les emplois aidés mais d'en confier la prescription à celles et ceux qui sont, tant par leur connaissance des jeunes que des entreprises (ce qui n'est possible qu'à une échelle locale), sont les mieux placés pour maîtriser dérives et effets pervers.

VII.2.2. Pour un droit à une expérience professionnelle.

L'accès au droit commun est insuffisant car on sait que la jeunesse en insertion est perçue, à tort ou à raison selon les cas, à partir de caractéristiques ne facilitant pas son intégration professionnelle : manque d'expérience des primo-arrivants sur le marché du travail, difficulté de mobilité (non-disposition du permis et/ou d'un véhicule), capacité d'adaptation et comportements sociaux moins rôdés que leurs aînés, qualification non acquise, etc. Ces particularités, dont on ne peut faire une généralité, justifient d'ailleurs que l'accès au droit commun et une politique spécifique jeunesse - permettant, pour reprendre les termes de Bertrand SCHWARTZ, « une qualification professionnelle et sociale » - ne soient pas paradoxaux.

Toutefois il serait vain de reconnaître une place à la jeunesse si l'on ne l'accompagnait pas d'un droit à une expérience professionnelle qui ne soit pas limitée à un contrat aidé de quelques mois, accessible selon l'électroencéphalogramme imprévisible de la DGEFP et de Bercy. Rappelons que la loi du 19 mars 1793 énonce : « Tout homme a droit à sa subsistance par le travail s'il est valide ; par des secours gratuits s'il est hors d'état de travailler. Le soin de pourvoir à la subsistance du pauvre est une dette nationale. » De même, l'article 21 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1793 affirme : « Les secours publics sont une dette sacrée. La société doit la subsistance aux citoyens malheureux, soit en leur procurant du travail, soit en assurant les moyens d'exister à ceux qui sont hors d'état de travailler. » Pour la Constitution de 1946 enfin, « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi », droit qui est repris dans la Constitution de 1958 qui fonde les bases de la Ve République.

Ce droit à une expérience – cette expression impliquant une temporalité suffisamment longue – professionnelle recouvrirait concrètement l'obligation pour les pouvoirs publics et, par délégation, pour les Missions locales de garantir à tout primo-demandeur de 18 ans et plus un emploi pour une période minimale de six mois soit en CDD, soit en stage rémunéré. Cette obligation, juridiquement contrainte comme il en est pour le handicap ou pour la parité, correspondant à la dette de la société sur laquelle la jeunesse dispose d'une créance, viendrait en quelque sorte en contrepoint de l'effort consenti par la société pour les jeunes scolarisés. Rappelons en effet que le coût moyen d'un étudiant atteint annuellement

10 220 €... à comparer aux 474 €, toutes sources de financement confondues, consacrés par an et par jeune accompagné en Mission locale⁴⁶.

Cette expérience professionnelle serait couplée avec une formation et mobiliserait les Régions, pour le volet formation, et les partenaires sociaux, pour le volet emploi. A charge pour chaque Mission locale, dans le cadre de son Pacte territorial pour l'insertion et l'emploi des jeunes, de l'organiser, la suivre, l'évaluer.

VII.2.3. Pour une allocation d'autonomie.

Terra Nova propose « la création d'une allocation d'insertion pour les jeunes en primo-recherche d'emploi, aujourd'hui sans ressources », la fixant à 460 €, soit le montant égal au RSA-socle.

De son côté, le Manifeste de l'UNML et de ses partenaires sociaux prône « une allocation d'autonomie permettant aux jeunes de devenir des adultes citoyens » Cette allocation, conditionnelle (engagement du jeune, accompagnement), n'est pas chiffrée mais, couvrant « l'ensemble des besoins élémentaires d'un jeune citoyen (alimentation, logement...) », peut être estimée à 700 € au minimum : le budget moyen d'un étudiant est de 610 euros par mois **et un étudiant sur cinq est obligé de travailler pour financer ses études**⁴⁷. **Pourrait-on imaginer que la solidarité nationale soit plus généreuse avec un jeune poursuivant des études qu'avec un jeune rencontrant des difficultés d'insertion ? Le premier bénéficiera d'un emploi mieux rémunéré toute une vie que le second gèrera avec des revenus modestes.**

Remarquons que le *Livre vert* de la Commission sur la politique de la jeunesse (juillet 2009) imaginait en ce qui concerne la formule d'allocation « d'expérimenter un système de contractualisation sur un parcours de formation ou d'insertion ; un jeune pourrait opter pour une garantie de revenus sur une durée de un à deux ans avec des contreparties réelles et fortes : par exemple obligation de suivre une formation ou d'aller en emploi ou d'être dans un parcours accompagné avec un nombre de refus limités (prévus dans le contrat initial) à deux ou trois, par exemple. »

Notons enfin que, dans le programme de François HOLLANDE, alors candidat, l'allocation n'est prévue que pour les jeunes poursuivant des études : « Création d'une allocation d'études sous condition de ressources, pour aider les jeunes à réussir leurs études, à se loger, à se soigner et à accéder à l'emploi. » (Séance Publique, 2012) **On peut toutefois imaginer (espérer ?) que la Conférence nationale pour la croissance et l'emploi, prévue à mi-juillet et dont des thèmes sont l'emploi des jeunes, la sécurisation des parcours et la lutte contre la précarité, élargira cette allocation aux jeunes non-inscrits dans un cursus de formation : comment serait-il possible de parler de « sécurisation des parcours » sans garantir des ressources économiques ?**

Il reste toutefois à définir si cette allocation, qui devrait être « défamilialisée » en toute cohérence avec la statut de jeune, serait versée selon le modèle de l'« allocation universelle » ou du « revenu de citoyenneté », ou selon une modalité interstitielle durant les

⁴⁶ Ce montant, considéré par l'OCDE comme un programme peu coûteux, est de 700 € pour un jeune inscrit dans le CIVIS, hors action de formation et autres mesures actives. En tout état de cause, même en ajoutant ces éventuelles dépenses, on serait loin du coût universitaire.

⁴⁷ Enquête BVA-Sodexo, 24 mai 2012, Place d'Enseignement.

périodes d'absence de ressources (hors exercice du droit à l'expérience professionnelle, des temps d'activité ou de formation rémunérée).

VIII. Conclusion.

On entend de partout les uns et les autres réclamer, sans attendre, plus de justice sociale... effet, pourrait-on dire, mécanique d'un changement annoncé comme « maintenant » et aspiration forte à une reconnaissance après plusieurs années de déconsidération. Assurément, tout ne peut être fait simultanément sauf rupture radicale, paradigmatique, avec une idéologie qui dépasse les frontières nationales.

Toutefois, la jeunesse et l'emploi ont clairement été définis comme priorités du nouveau gouvernement. Cette thématique, nécessairement, renvoie aux Missions locales qui, comme on l'a montré, entre l'enclume d'un chômage massif des jeunes et le marteau de financements âprement concédés sous condition de ce qui n'est pas une évaluation mais un contrôle, ont été à la peine. Pourtant, comme l'écrit Nicolas DUVOUX, « ... dans une société où une partie des enjeux est liée à l'augmentation du capital humain, à la formation, au renouvellement des compétences, les moyens et les compétences donnés à ceux qui ont pour mission d'accompagner les personnes en difficultés sont décisifs. »⁴⁸ Et, ajouterons-nous, ces moyens ne peuvent plus attendre demain : dans quelques années à peine, les jeunes qui piétinent devant les portes fermées du marché du travail seront ceux qui feront la société et devront la faire vivre. D'ici là, il faut leur permettre d'acquérir une expérience professionnelle, de se former, pour certains de se resocialiser...

Personne ne le conteste, ce travail (d'insertion, de formation, d'accompagnement) ne peut être effectué qu'en proximité : écouter, connaître, comprendre les jeunes ; mobiliser des liens partenariaux qui ne se décrètent pas d'en-haut – combien de conventions nationales dont les effets sur les terrains sont nuls ? - mais s'épanouissent dès lors que la confiance est là, ce que permet le local.

Reste le pilotage. On connaît l'adage « Qui paye décide » mais remarquons que, déjà, les communes et EPCI sont le deuxième financeur des Missions locales, exceptions faites des structures départementales. Cependant, plus important : comment concevoir un investissement maximal d'élus locaux à partir de directives dépêchées « d'en-haut » ? C'est précisément cette dépossession effective du pilotage local, même s'il demeure statutairement formel, qui explique que les conseils d'administration soient dans bien des cas insuffisamment mobilisés. S'agissant de décentralisation, il suffit d'appliquer le principe de subsidiarité selon lequel « la responsabilité d'une action publique, lorsqu'elle est nécessaire, doit être allouée à la plus petite entité capable de résoudre le problème d'elle-même. Ce principe s'accompagne du principe de suppléance qui veut que, quand les problèmes excèdent les capacités d'une petite entité, l'échelon supérieur a alors le devoir de la soutenir, dans les limites du principe de subsidiarité. C'est donc le souci de veiller à ne pas faire à un niveau plus élevé ce qui peut l'être avec plus d'efficacité à une échelle plus faible, c'est-à-dire la recherche du niveau pertinent d'action publique. »⁴⁹ (souligné par nous)

⁴⁸ DUVOUX N., 6 avril 2012, « La vocation première de l'assistance : protéger la société », ASH n° 2754.

⁴⁹ www.wikipedia

L'expertise des Régions dans la formation professionnelle et le développement économique, celle des Départements dans le social, celle des partenaires sociaux pour le monde des entreprises, ainsi que la garantie de l'Etat pour une égalité de traitement entre les territoires seraient les ingrédients d'une offre de service que nous avons formulée en termes de Pacte territorial pour l'insertion et l'emploi des jeunes. Celui-ci, somme toute, serait la feuille de route de la Mission locale maître d'œuvre du projet de politique d'insertion dont la commune ou l'intercommunalité, avec ses partenaires institutionnels financeurs, constitueraient la maîtrise d'ouvrage.

On l'a vu, tous les rapports officiels valident le travail des Missions locales, singulièrement en termes d'efficience... ce qui n'est pas le moindre des critères lorsque la situation économique est tendue. Ne serait-ce pas prendre beaucoup trop de risques, pour des résultats aléatoires et pour satisfaire une logique administrative sectorielle de compétences, au lieu de conforter et renforcer l'organisation du service le plus direct aux jeunes, de la fragiliser et, inévitablement, de se retrouver face à des Régions non-intéressées... qui contraindraient l'Etat à, non pas les suppléer, mais les remplacer ? Situation absurde et d'ailleurs impossible puisque les Régions rétives ne l'accepteraient pas...

Annexe 1 : Financement des Régions au titre du FAP, 2006-2020 (CNML, Rapport d'activité 2010)

Région/années	2006	2007	2008	2009	2010	Δ 06-10
Alsace	1 602	1 699	1 704	1 863	1 727	+ 8,0%
Aquitaine	3 154	3 511	3 610	3 681	3 712	+ 18,0%
Auvergne	1 310	1 043	1 251	1 098	1 095	- 16,0%
Basse Normandie	1 790	1 852	1 874	1 874	1 979	+ 5,0%
Bourgogne	1 713	1 754	1 897	2 039	2 039	+ 19,0%
Bretagne	2 231	2 299	2 333	2 496	2 565	+ 15,0%
Centre	2 649	2 679	2 710	2 842	2 859	+ 8,0%
Champagne-Ardenne	1 753	1 789	1 762	1 860	1 950	+ 1,1%
Corse	275	291	275	280	308	+ 12,0%
Franche-Comté	1 466	1 574	1 579	1 617	1 542	+ 5,0%
Guadeloupe	65	82	213	364	300	+ 362,0%
Guyane	356	354	268	231	271	- 24,0%
Haute-Normandie	2 867	2 911	2 981	3 066	3 170	+ 11,0%
Ile-de-France	12 392	12 662	12 741	13 716	14 756	+ 19,0%
La Réunion	640	661	688	669	925	+ 45,0%
Languedoc-Roussillon	1 390	1 464	1 459	1 493	1 588	+ 14,0%
Limousin	906	957	1 167	1 167	1 167	+ 29,0%
Lorraine	1 513	1 594	1 505	1 437	1 408	- 7,0%
Martinique	n.i.	292	209	274	595	+ 104,0%
Midi-Pyrénées	1 564	1 964	1 964	1 964	2 001	+ 28,0%
Nord-Pas-de-Calais	4 625	4 784	4 853	4 805	4 867	+ 5,0%
Pays de la Loire	2 598	3 032	3 511	3 071	3 139	+ 21,0%
Picardie	3 082	4 560	4 509	4 568	4 298	+ 39,0%
Poitou-Charentes	2 211	2 060	1 990	2 142	2 072	- 6,0%
Provence-Alpes-C-A	5 945	5 698	6 531	6 250	6 649	+ 12,0%
Rhône-Alpes	10 016	10 369	10 567	11 016	11 647	+ 16,0%
France	68 112	71 940	74 145	75 884	78 530	+ 15,0%

En milliers d'euros.

Annexe 2 : Financement des Régions au titre du FAP et nombre d'ETP par régions, 2006-2020 (CNML, Rapport d'activité 2010)

Région	Nb ETP	FAP €	€/ETP
Alsace	305	1 727	5 662
Aquitaine	630	3 712	5 892
Auvergne	270	1 095	4 056
Basse Normandie	282	1 879	6 663
Bourgogne	362	2 039	5 637
Bretagne	508	2 565	5 049
Centre	392	2 859	7 293
Champagne-Ardenne	293	1 950	6 655
Corse	44	308	7 000
Franche-Comté	197	1 542	7 827
Guadeloupe	56	300	5 357
Guyane	56	271	4 839
Haute-Normandie	422	3 170	7 152
Ile-de-France	1 741	14 756	8 476
La Réunion	274	925	3 376
Languedoc-Roussillon	500	1 588	3 176
Limousin	147	1 167	7 939
Lorraine	415	1 408	3 393
Martinique	85	595	7 000
Midi-Pyrénées	444	2 001	4 507
Nord-Pas-de-Calais	1 194	4 867	4 076
Pays de la Loire	587	3 139	5 347
Picardie	473	4 298	9 087
Poitou-Charentes	383	2 072	5 410
Provence-Alpes-C-A	922	6 649	7 211
Rhône-Alpes	1 208	11 647	9 642
France	12 190	78 530	6 442

En milliers d'euros.

Annexe 3 : JDI et ETP (CNML, Rapport d'activité 2010)

Région	Nb JDI 2010 (1)	Nb ETP 2010 (2)	Indicateur (1/2)
Alsace	14 517	270,9	54
Aquitaine	32 826	562,1	58
Auvergne	13 499	232,5	60
Basse Normandie	14 437	247,0	58
Bourgogne	18 743	317,5	59
Bretagne	28 900	450,3	71
Centre	25 264	354,1	64
Champagne-Ardenne	17 853	258,8	78
Corse	2 462	39,1	69
Franche-Comté	11 088	170,3	65
Guadeloupe	6 460	52	124
Guyane	3 175	56	60
Haute-Normandie	21 939	377,7	57
Ile-de-France	109 403	1 618,5	68
La Réunion	17 579	258,7	68
Languedoc-Roussillon	34 932	436,5	80
Limousin	8 160	134,1	61
Lorraine	21 891	351,2	62
Martinique	7 411	84	88
Midi-Pyrénées	24 538	405,7	60
Nord-Pas-de-Calais	61 332	1 060,1	64
Pays de la Loire	32 602	531,9	58
Picardie	25 846	412,2	63
Poitou-Charentes	18 151	301,3	60
Provence-Alpes-C-A	60 502	848,5	71
Rhône-Alpes	63 782	1 048,1	61
France	697 292	10 879,3	64