



Inspection générale
des affaires sociales

Evaluation du partenariat renforcé entre Pôle emploi et les missions locales

RAPPORT

Établi par

Stéphanie FILLION

Thierry LECONTE

Erik RANCE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Décembre 2018 –

- N°2018-058R -

SYNTHESE

[1] Par lettre de mission du 1^{er} mars 2018, la ministre du travail a sollicité l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) afin d'évaluer l'accord sur le partenariat renforcé conclu entre l'Etat, Pôle emploi, le Conseil national des missions locales (CNML) et l'Union nationale des missions locales (UNML) sur la période 2015-2017 (accord reconduit par avenant en 2018).

[2] Cet accord correspond à la troisième vague de contractualisation après les accords conclus en 2006 puis en 2010. Ces partenariats reposent sur la complémentarité entre :

- l'accompagnement socioprofessionnel des jeunes proposé par les missions locales ;
- l'accompagnement professionnel mis en place par Pôle emploi.

[3] L'accord 2015-2018 laisse une grande marge de manœuvre aux acteurs locaux. Aussi, au-delà de l'exploitation de la documentation et des données nationales ainsi que des entretiens menés avec les signataires, la mission a accordé un intérêt tout particulier à l'évaluation de l'accord au niveau local en adressant deux questionnaires distincts aux missions locales d'une part et aux agences Pôle emploi d'autre part et en se déplaçant dans les régions Ile-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Hauts-de-France et Bretagne. Au sein de ces territoires, elle a notamment rencontré cinq binômes partenaires à Paris, Courbevoie, Roubaix, Cenon et Saint-Malo.

[4] Tout d'abord, **en termes de gouvernance**, contrairement à Pôle emploi qui est un établissement public comprenant une ligne hiérarchique descendante – même si une certaine déconcentration y est à l'œuvre –, les 436 missions locales, constituées à l'initiative des collectivités locales sous forme d'associations ou de groupements d'intérêts publics (GIP), constituent un réseau hétérogène. L'autonomie et la capacité d'initiative de ces structures en sont la force, la principale faiblesse étant le risque d'inégalité dans l'accès à l'offre de service proposée aux jeunes selon le territoire, qui devrait être compensé par un renforcement de l'organisation du réseau inachevé à ce jour malgré la montée en puissance des 14 associations régionales de missions locales (ARML).

[5] Or, le pilotage national des missions locales est éclaté entre la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), l'UNML – qui a progressivement étendu ses compétences de syndicat d'employeurs à celui de représentation du réseau – et, jusqu'en novembre 2018, date de sa dissolution, par la délégation ministérielle aux missions locales (DMML), qui avait remplacé le CNML en 2016. Cette dispersion affaiblit l'unité d'action et la mission a pu constater le manque de rigueur du pilotage du partenariat.

[6] La gouvernance du partenariat renforcé n'est en effet pas suffisamment structurée et outillée pour permettre un pilotage et un suivi efficaces de l'accord. Le comité stratégique, qui réunit la DGEFP, l'UNML et Pôle emploi, dont le nombre annuel de réunions a décliné fortement au fil du temps, n'a pas pris la mesure de ses missions et a centré ses travaux exclusivement sur le suivi comptable du déploiement de l'accord, la répartition de l'enveloppe financière régionale et infra régionale, l'impulsion des laborieuses améliorations dans les échanges entre systèmes d'information (SI) et le suivi d'un tableau de bord dont seuls 6 des 11 indicateurs sont renseignés sans pour autant que leur fiche de définition ne soit établie.

[7] La mission a en revanche constaté que les acteurs locaux se sont largement impliqués dans la déclinaison territoriale du partenariat : la conclusion de projets locaux de coopération a été quasi-généralisée même si la qualité des diagnostics sur lesquels ils sont établis est très hétérogène.

[8] **La délégation du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)**, auparavant appelée « cotraitance », est le support du partenariat renforcé. Il ne s'agit ni d'un dispositif ni d'une modalité d'accompagnement spécifique mais d'un processus accordant un statut administratif aux jeunes bénéficiaires. Elle comprend trois grandes étapes : le jeune demandeur d'emploi est tout d'abord « orienté » par Pôle emploi vers la mission locale. Il est ensuite « accepté » par la mission locale partenaire. Enfin, son accompagnement au sein de la mission locale « démarre » suite à un entretien d'initialisation.

[9] Concernant la mise en œuvre de ce partenariat, la mission a en premier lieu analysé le profil et les parcours des jeunes en délégation de PPAE. Au préalable, il importe de noter que ce public représente une faible part de la totalité des jeunes demandeurs d'emploi, dont la plupart est directement accompagnée par Pôle emploi. Il représente aussi une faible part de la totalité des jeunes accompagnés par les missions locales. Ainsi, fin 2017, le nombre cumulé de jeunes dont les délégations de PPAE ont démarré s'élève à 143 465 (au global, une baisse du nombre d'orientés est constatée sur la période de l'accord)¹. A la même date, le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 26 ans (hors délégations de PPAE) s'élève à 1 108 678² (stock). Au sein des missions locales³, plus de 400 000 jeunes sont reçus annuellement en premier accueil et environ un million est reçu annuellement en entretien individuel ou collectif.

[10] La « photographie », incomplète, des jeunes en délégation de PPAE, permet de présumer qu'ils cumulent des difficultés d'insertion professionnelles et sociales. En termes d'intensité et de contenu, l'accompagnement de ces publics n'est, en toute logique, pas spécifique par rapport à celui des autres jeunes suivis par les missions locales étant donné que la délégation n'est pas une modalité de suivi particulière. Les fins de parcours sont variées mais les motifs les plus fréquents sont les abandons du jeune et les absences à convocation. En termes de sorties « positives » vers l'emploi ou la formation, les jeunes en délégation de PPAE n'obtiennent pas de meilleurs résultats que les autres. Leur taux de satisfaction est en revanche élevé et en hausse constante sur la période, en lien, pour partie, avec l'amélioration de la conjoncture économique. Enfin, la mission observe que 69,8 % des jeunes orientés par Pôle emploi étaient déjà connus de la mission locale en 2017, ce qui peut démontrer que ceux-ci « frappent souvent à la bonne porte ».

[11] En second lieu, la mission constate que la délégation de PPAE se caractérise par des complexités et un défaut de fluidité. Ainsi, les jeunes inscrits à Pôle emploi et suivis par les missions locales ne sont pas tous en délégation de PPAE, ils peuvent être suivis en dehors de ce statut et ainsi échapper au pilotage du partenariat, d'autant qu'ils sont difficilement repérables. Ce double circuit est donc source de complexités. Autre difficulté, les notions de jeunes « orientés », jeunes « acceptés » et parcours « démarrés » sont peu claires et leur contenu varie selon les territoires, les structures et les systèmes d'information. Par ailleurs, une double déperdition, jugée préoccupante par la mission, persiste entre, d'une part, les jeunes orientés par Pôle emploi et les jeunes acceptés par les missions locales puis, d'autre part, entre les jeunes acceptés et ceux ayant effectivement démarré leur accompagnement. La mission considère qu'une attention particulière doit donc être portée à ces situations car les deux partenaires peuvent perdre la trace de ces jeunes du fait même des limites inhérentes au processus de délégation.

¹ Source : tableau de bord de pilotage du partenariat renforcé.

² Source : Pôle emploi.

³ Source : DARES

[12] Enfin, l'articulation entre la délégation de PPAE et les offres de service de chaque partenaire est difficile. Côté Pôle emploi, si l'« accompagnement intensif des jeunes » (AIJ)⁴ est souvent dénoncé par les missions locales comme un dispositif concurrent, il apparaît que ce sont plutôt les jeunes en « accompagnement renforcé » de droit commun⁵ qui ont le profil le plus proche des jeunes en délégation de PPAE. Côté missions locales, les règles et les pratiques de cumul entre la délégation de PPAE, le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) et la Garantie jeunes⁶ sont très floues et variables : alors que dans certaines missions locales, les jeunes en PACEA pourront être en délégation de PPAE, dans d'autres, ils ne seront systématiquement pas en délégation de PPAE.

[13] Si la possibilité d'une prise en charge spécifique des jeunes ayant besoin d'un accompagnement socioprofessionnel doit être préservée, la valeur ajoutée de la situation administrative portée par la délégation de PPAE est très faible. Elle offre certes un support, un levier et un repère mais elle appartient davantage à un passé marqué par la « cotraitance » qu'à un avenir orienté vers des logiques de rapprochements. De plus, au-delà de la lourdeur du processus dont la mise en œuvre est peu fluide, source de complexité et de cloisonnements, le partenariat tel qu'il est conçu et tel qu'il se déploie aujourd'hui ne permet pas de garantir une absence de redondances ou doublons, et, à l'inverse, une absence de situations où le jeune est perdu de vue, victime des « zones de flou » entre les deux institutions.

[14] Sur la base de ces constats, la mission propose donc de remplacer la délégation de PPAE par un support partenarial appelé « accompagnement délégué pour les jeunes » (ADJ), qui devrait être plus efficace en termes d'insertion. Ce nouveau support se traduirait notamment par un premier accueil commun entre Pôle emploi et la mission locale (ou *a minima* un outil commun de diagnostic et d'orientation), la suppression du double circuit existant aujourd'hui pour la prise en charge des demandeurs d'emploi par les missions locales, une articulation facilitée entre l'accompagnement renforcé de Pôle emploi et la prise en charge globale par la mission locale, ainsi que des possibilités de cumul assouplies avec le PACEA et la Garantie jeunes.

[15] La mission recommande également de créer, dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté, une équipe commune dans chaque bassin d'emploi, en charge du repérage des jeunes en difficulté non connus du service public de l'emploi (SPE).

[16] La véritable valeur ajoutée de l'accord, sur la période évaluée, réside dans les meilleures **méthodes de travail collaboratives** mises en place entre les partenaires. En réalité, celles-ci ont cependant surtout concerné l'offre de service destinée aux jeunes, plus rarement celle dédiée aux employeurs. Les nombreux outils collaboratifs sont assez classiques et davantage orientés vers la connaissance réciproque que vers l'ouverture réciproque des offres de service. Les missions locales connaissent mieux et mobilisent davantage l'offre de Pôle emploi qu'inversement.

⁴ Il s'agit d'une modalité spécifique de Pôle emploi destinée à des jeunes dont le projet professionnel est clair, sans problématique d'orientation et prêts à intégrer le marché de l'emploi, souhaitant bénéficier d'un appui personnalisé dans leur recherche, sur une période de six mois.

⁵ Il s'agit de la modalité d'accompagnement de Pôle emploi destinée aux personnes (quel que soit leur âge) ayant besoin d'être fortement et individuellement accompagnées dans leur recherche d'emploi.

⁶ Il s'agit des principaux dispositifs nationaux composant l'offre de service des missions locales. Créé par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, le PACEA est le nouveau cadre contractuel de l'accompagnement des jeunes par les missions locales. En son sein, la Garantie jeunes est une modalité spécifique visant à accompagner les jeunes en situation de grande précarité vers l'emploi ou la formation. Elle s'accompagne d'une aide financière.

[17] Dans la continuité des actions déjà engagées, la mission propose de franchir une nouvelle étape dans l'articulation des offres de service des partenaires afin d'en améliorer la lisibilité pour le public jeune et renforcer la qualité de leur accompagnement, notamment pour éviter les ruptures de trajectoires. Les partenaires, au niveau local, sont prêts, certes à des degrés divers, à dépasser les cloisonnements de parcours et à rapprocher leurs offres de service. Ces rapprochements sont d'ailleurs de nature à rendre plus visibles les complémentarités de ces deux acteurs du service public de l'emploi. De nombreuses synergies sont possibles, offrant une palette d'options variées, dont certaines ont d'ores et déjà été identifiées par les parties-prenantes.

[18] A ce titre, la mission identifie tout d'abord quatre actions, au plan national : la généralisation de l'outil de prescription de formations Oui'form ; la création d'une application numérique facilitant l'inscription des jeunes ; l'articulation entre la prise en charge socioprofessionnelle proposée par les missions locales et l'accompagnement global mis en place par Pôle emploi avec les conseils départementaux ; l'instauration d'un budget commun pour financer les actions de communication destinées aux jeunes.

[19] Au niveau local, la mission recommande par ailleurs de lancer des expérimentations pour favoriser quatre types d'actions : la mise en place de prestations co-gérées et ateliers co-animés ; la création d'un outil commun de prescription de l'ensemble des offres de service des partenaires ; la construction d'une offre de service commune socle ainsi que la tenue de permanences de conseillers de Pôle emploi dans les points d'accueil des missions locales.

[20] S'agissant des employeurs, la mission considère que doivent également être expérimentées au niveau local des actions de délivrance de l'information de premier niveau vis-à-vis des employeurs (mise en place d'équipes, voire de guichets communs), ainsi que la mutualisation des CV et des offres d'emploi afin de faciliter leur appariement et une meilleure prise en compte des spécificités des secteurs d'activité. Ces expérimentations viseraient dans un premier temps les partenariats locaux les plus matures.

[21] La mission a enfin constaté que **l'actuelle organisation de la complémentarité des fonctions support** limite sensiblement l'efficacité du partenariat. Les évolutions sur ce sujet doivent donc être rapides afin d'aboutir à des coopérations plus fluides et décroisées.

[22] **En matière de financement**, coexistent deux sources distinctes que constituent d'une part le versement de crédits de l'Etat (52,3 % des ressources des missions locales en 2017) modulés, aux termes de la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) en fonction de critères de contexte et de performance et, d'autre part, la subvention versée par Pôle emploi (7,1 % des ressources des missions locales en 2017) dont le montant global est stable au niveau national sur la période mais dont la répartition entre missions locales ne tient compte d'aucun critère de performance.

[23] La mission propose de conserver cette dualité tout en améliorant son articulation au sein d'un dialogue de gestion commun, assis sur les critères de la CPO de l'Etat, et en faisant pleinement participer Pôle emploi – jusqu'ici considéré comme un simple contributeur de second rang – aux conférences de financement.

[24] La mission considère également qu'une part significative des crédits doit être réservée à la mise en œuvre de fusions entre missions locales de trop petite taille d'une part et, d'autre part, à la mise en commun d'activités entre missions locales et agences Pôle emploi qui doivent pouvoir aller jusqu'à la constitution de GIP locaux. Les expérimentations conduites en vue de rapprocher les offres de service pourraient également faire l'objet d'incitations financières.

[25] **En matière de ressources humaines**, le dynamisme du partenariat repose en grande partie, s'agissant le plus souvent de petites structures à taille humaine, sur la capacité des managers à inciter leurs collaborateurs, de part et d'autre, à établir des relations suivies sur les dossiers des jeunes, la désignation de référents ne devant pas amener les autres conseillers à se décharger sur ceux-ci du soin d'entretenir de telles relations.

[26] Sur ce point, la mission recommande de rendre obligatoire, dans les conventions collectives respectives, la réalisation de stages d'immersion réguliers chez le partenaire, au moins pour les managers et les référents, ainsi que la communication réciproque des mails et numéros de téléphone des conseillers des deux réseaux amenés à travailler ensemble, bonne pratique classique qui, à ce jour, est loin d'être généralisée.

[27] Enfin, un point nodal du partenariat repose sur **l'interopérabilité entre les systèmes d'information**, un retard considérable ayant été pris en la matière, ce qui a beaucoup nuit à l'efficacité du partenariat. La mission considère donc que les travaux de modernisation du système d'information I-milo des missions locales doivent être enfin lancés et ce de front avec l'ouverture d'I-milo aux conseillers de Pôle emploi dans les conditions qu'une analyse juridique à conduire doit préciser et, *a minima*, la réalisation dans un premier temps d'interfaces de programmation entre les deux réseaux permettant à terme suffisamment rapproché de constituer un dossier réellement partagé du jeune, doté d'un identifiant unique.

[28] Pour pleinement réussir ce chantier, il est nécessaire de rassembler les partenaires autour d'un GIP national fortement encadré par l'Etat et dont les attributions pourraient être étendues à d'autres activités support telles des formations communes, des achats groupés, et la conduite d'actions communes de communication en direction des jeunes et des employeurs.

[29] En conclusion, la mission considère que la signature d'un accord-cadre entre l'Etat, les missions locales et Pôle emploi est nécessaire car il fixe une ambition de prise en charge globale et coordonnée des jeunes présentant des freins périphériques à l'emploi, des échéances régulières de concertation et des indicateurs de suivi et de résultats des efforts entrepris conjointement. Cependant, cet accord doit désormais être un véritable outil de pilotage du partenariat dans sa globalité : outre la mise en œuvre des propositions du présent rapport, il devra notamment tracer des feuilles de route pour la définition du processus d'orientation des jeunes, l'ouverture réciproque de l'offre de service, la mise en place de mutualisations intra et inter-réseaux et le développement de pratiques partenariales plus abouties.

[30] Chaque axe de travail de l'accord-cadre devra être assorti d'un objectif cible et d'un ou plusieurs indicateurs, dont le nombre total doit rester limité. Enfin, pour assurer la nécessaire homogénéité de mise en œuvre de l'accord sur le territoire, les DIRECCTE doivent être en charge du pilotage de la déclinaison régionale de l'accord-cadre.

[31] La mission formule au total 15 recommandations visant à franchir une nouvelle étape dans les relations entre Pôle emploi et les missions locales afin d'assurer une plus grande fluidité et simplicité dans les méthodes de travail et améliorer la qualité de l'accompagnement des jeunes en difficulté.

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	3
INTRODUCTION	13
1 LA GOUVERNANCE DE L'ACCORD DE PARTENARIAT RENFORCE MANQUE DE RIGUEUR ET LE PILOTAGE EST ECLATE.....	16
1.1 La gouvernance du partenariat renforcé n'est pas suffisamment structurée et outillée pour permettre un pilotage et un suivi efficaces de l'accord.....	16
1.1.1 Le statut et l'hétérogénéité des missions locales ne facilitent pas leur pilotage et le suivi du partenariat renforcé.....	16
1.1.2 Les instances de pilotage national de l'accord-cadre n'ont pas pris la mesure de leur mission	25
1.1.3 L'élaboration du tableau de bord de pilotage de l'accord-cadre est inachevée.....	27
1.2 Les acteurs locaux se sont largement impliqués dans la déclinaison territoriale du partenariat, bien que la méthodologie d'élaboration des diagnostics soit imprécise et que le pilotage de l'accord reste perfectible..	29
1.2.1 Les projets locaux de coopération ont été mis en place dans les territoires malgré l'absence de concordance territoriale entre les deux réseaux.....	29
1.2.2 Ces projets prennent appui sur des diagnostics territoriaux hétérogènes, non coordonnés et rarement mis à jour	31
1.2.3 Dans les faits, les modalités du pilotage territorial de l'accord s'inspirent du pilotage national	33
2 SI LES METHODES DE TRAVAIL PARTENARIALES SE SONT AMELIOREES, LE PROCESSUS DE DELEGATION DE PPAE EST EN REVANCHE PERFECTIBLE.....	34
2.1 Le processus de délégation de PPAE comprend trois étapes allant de l'orientation par Pôle emploi au démarrage de l'accompagnement par la mission locale.....	34
2.1.1 Le jeune est tout d'abord « orienté » par Pôle emploi vers la mission locale.....	34
2.1.2 Le jeune « orienté » est ensuite « accepté » par la mission locale partenaire de l'agence Pôle emploi qui a procédé à l'orientation	35
2.1.3 L'accompagnement du jeune « accepté » par la mission locale « démarre » suite à un entretien d'initialisation du PPAE	35
2.2 Le profil des jeunes en délégation de PPAE implique une prise en charge globale dans le cadre d'un parcours qui n'est cependant pas spécifique par rapport aux autres jeunes suivis en mission locale	36
2.2.1 Les jeunes en délégation de PPAE représentent une faible part de la totalité des jeunes inscrits à Pôle emploi, mais aussi une faible part de la totalité des jeunes accompagnés par les missions locales	36
2.2.2 La « photographie », incomplète, des jeunes en délégation de PPAE permet de présumer que ceux-ci cumulent des difficultés d'insertion professionnelles et sociales	38

2.2.3	En termes d'intensité et de contenu, l'accompagnement des jeunes en situation administrative de délégation de PPAE n'est, en toute logique, pas spécifique par rapport à celui des autres jeunes suivis par les missions locales.....	39
2.2.4	La durée de l'accompagnement est légèrement supérieure pour les jeunes en délégation de PPAE et les premiers motifs de sortie sont les abandons du jeune ou les absences à convocation	41
2.2.5	En dépit d'un fléchissement constaté lorsque l'ancienneté au chômage augmente, la satisfaction des jeunes en délégation de PPAE est élevée, en hausse et supérieure à celle des jeunes suivis directement par Pôle emploi.....	43
2.3	La délégation de PPAE se caractérise par des complexités, un défaut de fluidité et une articulation difficile avec les offres de service des partenaires	47
2.3.1	Les jeunes inscrits à Pôle emploi et suivis par les missions locales étant accompagnés soit en délégation de PPAE soit en dehors, ce double circuit est source de complexités.....	47
2.3.2	Le nombre de jeunes « orientés », « acceptés », « démarrés » suivis dans le cadre du partenariat sont des repères imprécis, dont l'évolution globale sur la période 2015-2018 masque de fortes disparités.....	47
2.3.3	La double déperdition entre jeunes « orientés » et « acceptés » puis entre jeunes « acceptés » et « démarrés » est préoccupante.....	49
2.3.4	La durée moyenne entre l'orientation et le démarrage de l'accompagnement est assez longue, pouvant entraver la qualité du parcours du jeune concerné.....	52
2.3.5	Le fait qu'une grande partie des jeunes orientés soit déjà connue de la mission locale pèse sur la valeur ajoutée du processus de délégation mais démontre aussi que ceux-ci « frappent souvent à la bonne porte »	52
2.3.6	L'articulation entre le statut offert par la délégation de PPAE et les offres de service propres à chaque partenaire est complexe.....	53
2.3.7	Si la possibilité d'une prise en charge spécifique des jeunes ayant besoin d'un accompagnement socio-professionnel doit être préservée, la valeur ajoutée de la situation administrative portée par la délégation de PPAE est faible.....	57
2.4	La valeur ajoutée de l'accord réside plutôt dans l'articulation entre les offres de service, qui s'est traduite par l'instauration de meilleures méthodes de travail entre les partenaires.....	58
2.4.1	En théorie, au sein de l'accord-cadre et des projets locaux de coopération, la complémentarité des offres de service est très souvent abordée et repose sur des modalités variées de collaboration.....	58
2.4.2	En réalité, ces collaborations ont surtout concerné l'offre de service destinée aux jeunes, plus rarement celle dédiée aux employeurs, à travers des outils classiques et surtout orientés vers la connaissance réciproque.....	62
3	L'ACTUELLE ORGANISATION DE LA COMPLEMENTARITE DES FONCTIONS SUPPORT LIMITE SENSIBLEMENT L'EFFICACITE DU PARTENARIAT.....	66
3.1	Le financement global stable des missions locales par Pôle emploi sur la période ne repose pas sur des critères de performance.....	66
3.1.1	Pôle emploi se voit attribuer un statut ambigu de « contributeur » qui l'exclut du dialogue de gestion	66
3.1.2	La subvention de Pôle emploi aux missions locales a, à juste titre, été globalisée dans le nouvel accord de partenariat renforcé.....	66

3.1.3	L'actualisation de la clé de répartition des financements versés par Pôle emploi aux missions locales et la réorganisation territoriale ont influencé l'évolution de la subvention sur la période 2015-2018.....	67
3.1.4	La stabilité de la subvention versée par Pôle emploi aux missions locales sur la période recouvre donc des évolutions contrastées selon les régions	68
3.1.5	La répartition de la subvention de Pôle emploi ne tient pas compte de critères de performance	69
3.1.6	Globalement, le financement des missions locales reste fragile, ce qui nécessite le plafonnement de l'impact de toute modification des critères de versement de la subvention versée par Pôle emploi.....	71
3.2	L'efficacité du partenariat repose en grande partie sur l'impulsion donnée par les managers en matière de gestion des ressources humaines et sur la qualité des relations interpersonnelles.....	72
3.3	Les difficultés d'appariement des systèmes d'information des deux réseaux nuisent à l'efficacité du partenariat.....	73
3.3.1	Les systèmes d'information des deux réseaux communiquent via la plate-forme DUDE.....	73
3.3.2	L'accès direct de Pôle emploi à I-milo s'étant avéré impossible, un traitement automatisé de transfert régulier de fichiers a dû être mis en place.....	74
3.3.3	Les tentatives d'impulsion des instances de pilotage national pour améliorer les échanges d'informations se sont heurtées à des retards significatifs de mise en œuvre.....	76
3.3.4	Un audit a mis en lumière la nécessité d'évolutions significatives d'I-milo.....	77
3.3.5	Une perspective d'échanges accrus de données qualitatives est offerte par la technique des interfaces de programmation mais aucune feuille de route n'est fixée	78
3.3.6	Compte tenu de la venue à échéance de la délégation de service public début 2021, il est nécessaire d'arbitrer rapidement sur la gouvernance d'I-milo	80
4	PROPOSITIONS D'EVOLUTIONS DES RELATIONS ENTRE POLE EMPLOI ET LES MISSIONS LOCALES.....	81
4.1	Outre la refonte de la délégation de PPAE, les offres de service des deux partenaires pourraient être rapprochées afin d'améliorer la qualité de leurs interventions, en direction des jeunes comme des employeurs .	81
4.1.1	Compte tenu de sa faible valeur ajoutée et de ses nombreuses limites, la délégation de PPAE pourrait être remplacée par un nouveau support partenarial entre Pôle emploi et les missions locales	82
4.1.2	L'articulation des offres de service des deux partenaires pourraient être améliorée afin d'être plus lisibles pour le public jeune et de renforcer la qualité de leur accompagnement, notamment pour éviter les ruptures de trajectoires	86
4.1.3	Une meilleure articulation des offres de service dédiées aux employeurs pourrait également être encouragée, principalement sous la forme d'expérimentations, en visant d'abord les partenariats locaux les plus matures	88
4.2	Les moyens informatiques, humains et financiers du partenariat renforcé doivent faire l'objet d'évolutions rapides afin d'aboutir à des coopérations plus fluides et décloisonnées.....	90
4.2.1	S'agissant des systèmes d'information, l'amélioration de la qualité du partenariat implique notamment une gouvernance partagée et un dossier commun pour chaque demandeur d'emploi suivi par les missions locales	90

4.2.2	Les partenaires doivent mettre leur politique de gestion des ressources humaines au service du rapprochement des deux réseaux pour un suivi mieux intégré des jeunes	96
4.2.3	Le financement du partenariat doit être mis au service d’une amélioration de la collaboration entre Pôle emploi et les missions locales	97
4.3	A l’avenir, l’Etat doit assurer pleinement son rôle de pilote dans un cadre partenarial renouvelé et des GIP locaux pourraient utilement être constitués entre missions locales et agences Pôle emploi	100
4.3.1	L’accord-cadre entre l’Etat, Pôle emploi et les missions locales doit devenir un outil opérationnel permettant d’améliorer l’offre de service en faveur des jeunes et des employeurs	100
4.3.2	Les services de l’Etat en région devraient assurer le pilotage de la déclinaison régionale et locale de l’accord-cadre	102
4.3.3	Le renforcement des liens entre acteurs locaux pourrait se concrétiser par la constitution de GIP regroupant plusieurs missions locales et agences Pôle emploi	102
	RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	105
	LETTRE DE MISSION	109
	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	113
	ANNEXE 1 EXPLOITATION DE L’ENQUETE ADRESSEE AUX MISSIONS LOCALES	121
	ANNEXE 2 EXPLOITATION DE L’ENQUETE ADRESSEE AUX AGENCES POLE EMPLOI	161
	PIECE-JOINTE ANALYSE DE LA DAJ RELATIVE A LA CREATION DE GIP ENTRE LES MISSIONS LOCALES ET POLE EMPLOI	199
	SIGLES UTILISES	207

INTRODUCTION

[32] Par lettre de mission du 1^{er} mars 2018, la ministre du travail a sollicité l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) afin d'évaluer l'accord sur le partenariat renforcé conclu entre l'Etat, Pôle emploi, le Conseil national des missions locales (CNML) et l'Union nationale des missions locales (UNML) sur la période 2015-2017 (reconduit par avenant en 2018).

[33] Cet accord correspond à la troisième vague de contractualisation : le premier accord porte sur la période 2006-2009 et le second couvre les années 2010-2014.

[34] Ces accords lient deux partenaires très différents au plan statutaire, culturel, et géographique : d'une part Pôle emploi (ex ANPE), établissement public national hiérarchisé et, d'autre part, un réseau de missions locales composé de structures indépendantes, prenant la forme d'associations pour la plupart d'entre elles ou de groupements d'intérêt public (GIP).

[35] L'objectif principal de ces accords est de favoriser la complémentarité des offres de service des partenaires ainsi que la mise en place de processus visant à éviter le cloisonnement des publics et le double accompagnement. Comme l'indique d'ailleurs l'accord actuel, et en cohérence avec les dispositions du code du travail, la complémentarité entre les deux partenaires repose sur :

- un accompagnement personnalisé socioprofessionnel pour les missions locales ;
- un accompagnement personnalisé professionnel pour Pôle emploi.

[36] Depuis 2006, ces accords-cadres nationaux ont connu un certain nombre d'évolutions afin de s'adapter aux spécificités territoriales et aux attentes des jeunes, ainsi que des employeurs.

[37] En 2006, le premier partenariat renforcé traitait ainsi de la cotraitance de jeunes faisant l'objet d'une délégation de leur projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). Il fixait explicitement un nombre de jeunes pris en charge par les missions locales (100 000 par an), réparti ensuite au sein de chaque région. Les modalités opérationnelles de mise en œuvre des parcours de cotraitance étaient assez précisément décrites. La relation avec les entreprises était également mentionnée. Le concours financier de l'ANPE dépendait des objectifs fixés en termes de jeunes cotraités (enveloppe globale de 16,5M€/an). L'accord prévoyait aussi la mise à disposition de 360 conseillers de l'ANPE dans les missions locales. Une convention locale type était annexée à l'accord.

[38] Le deuxième accord (2010-2014) a élargi l'objet du partenariat renforcé : il couvre non seulement le PPAE mais également la coopération en direction des employeurs, la mobilisation des outils et mesures de la politique de l'emploi, la contribution de Pôle emploi au sein des missions locales et la communication et les échanges d'informations. Cet accord distinguait ainsi explicitement la cotraitance, noyau dur du partenariat renforcé, des actions dites « hors cotraitance ». La cotraitance était juridiquement définie comme la délégation du PPAE, en contrepartie d'un financement, avec un contingent annuel porté à 150 000 jeunes. Les critères d'orientation étaient explicitement énumérés⁷. Les actions hors cotraitance faisaient référence à la collaboration entre les partenaires. L'accord prévoyait par ailleurs la mise à disposition de 325 conseillers Pôle emploi dans les missions locales. Le financement par Pôle emploi était fixé à 34,5M€/an pour l'ensemble des jeunes en délégation de PPAE.

⁷ Un projet professionnel mal défini ou en inadéquation avec le marché du travail ; une situation personnelle susceptible d'être un frein à l'accès ou au maintien à l'emploi ; une absence de repère ou de réseau dans la recherche d'emploi ou un découragement par les échecs successifs ; un niveau de qualification insuffisant au regard du projet professionnel.

[39] Cet accord a fait l'objet d'une évaluation par le cabinet GESTE. L'encadré ci-dessous résume ses principales conclusions.

Encadré 1 : Principales conclusions de l'évaluation de l'accord de partenariat 2010-2014 conduite par le cabinet GESTE

Cette évaluation concluait pour l'essentiel à :

- 1° un faible niveau de formalisation des diagnostics territoriaux, supports des partenariats locaux ;
- 2° une forte déconnexion entre ces diagnostics et les plans d'action concertés au niveau local dont l'objet dépasse largement, conformément à la volonté des instances nationales, la seule cotraitance ;
- 3° une forte dynamique structurante issue de la mobilisation sur les emplois d'avenir en termes de régularité et d'intensification de la coopération ainsi que de clarification de la répartition des publics ;
- 4° une insuffisante connaissance des offres des missions locales par les conseillers Pôle emploi ;
- 5° une absence de coordination sur les doubles suivis hors PPAE menant à des risques de double-entretiens, voire de double-prospections ; et, dans certaines régions, la persistance de phénomènes de concurrence ;
- 6° une absence d'identification par les jeunes et les employeurs des synergies entre partenaires ;
- 7° une insuffisance marquée d'interopérabilité des systèmes d'information (SI) ;
- 8° une insuffisante implication dans les instances de gouvernance locale des autres partenaires (conseils régionaux, directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), etc.).

Ce rapport proposait trois scénarii d'évolution : une renationalisation, une territorialisation accrue, ainsi qu'un scénario intermédiaire de segmentation. De façon transversale, il recommandait :

- 1° de dissocier plus nettement le pilotage des objectifs de cotraitance de ceux du partenariat renforcé ;
- 2° d'outiller le pilotage du partenariat renforcé au-delà du suivi de la cotraitance ;
- 3° de développer l'évaluation ;
- 4° de repréciser le rôle des DIRECCTE à l'échelle régionale et territoriale ;
- 5° de poursuivre le développement et l'interconnexion des outils de gestion des parcours des jeunes.

[40] Contrairement aux accords précédents, le partenariat 2015-2018 n'utilise plus le terme « cotraitance », au profit de la notion de « délégation de PPAE », qui reste le noyau dur du partenariat. Les collaborations entre les deux partenaires et l'accès à leurs offres de service couvrent l'ensemble des jeunes demandeurs d'emploi. Cet accord déconnecte par ailleurs le montant de la subvention des objectifs de délégations de PPAE à atteindre (désormais purement indicatifs). Celle-ci est versée par Pôle emploi en fonction du volume de jeunes demandeurs d'emploi de l'année n-2. Au-delà du changement du critère d'affectation de la subvention, celle-ci est globalisée afin de couvrir à la fois le versement de crédits et les affectations d'ETP (équivalents temps plein) de Pôle emploi vers les missions locales, dont le nombre est de plus en plus réduit. En parallèle, l'accord actuel renforce les marges de manœuvre locales au niveau le plus fin des agences. L'étape franchie en termes de territorialisation est importante, les modalités opérationnelles de mise en œuvre du partenariat étant fixées au sein des projets locaux de coopération.

[41] La décision de solliciter l'IGAS pour l'évaluation de l'accord 2015-2018 a été prise en comité stratégique par l'ensemble des signataires de l'accord-cadre.

[42] La mission a conduit ses travaux de mai à novembre 2018. Au niveau national, elle a régulièrement échangé avec l'ensemble des parties-prenantes du partenariat et a collecté un certain nombre de données, notamment en provenance de la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES), afin d'étayer ses constats. Elle a pris appui sur les documents de suivi examinés ou produits dans le cadre de la comitologie établie pour cet accord ainsi que des travaux internes des partenaires et de l'Etat visant à mettre en œuvre le partenariat.

[43] Compte tenu de la dimension très territoriale du partenariat, la mission a attaché une importance particulière à échanger avec les acteurs locaux et à organiser des remontées d'informations en provenance de tous les territoires.

[44] Elle s'est ainsi déplacée dans quatre régions (Ile-de-France, Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Bretagne) afin d'échanger avec les DIRECCTE, les associations régionales des missions locales (ARML) et les directions régionales de Pôle emploi (ainsi que quelques conseils régionaux). Au sein de ces régions, elle a rencontré cinq binômes partenaires (Paris, Courbevoie, Roubaix, Cenon et Saint-Malo). Des rencontres avec des jeunes et des employeurs ont été organisées au cours de chaque déplacement. Un temps d'échanges a également été conduit à la direction générale de Pôle emploi avec une trentaine de conseillers provenant de plusieurs régions et intervenant sur l'offre de droit commun de Pôle emploi ou plus spécialement sur l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ) et l'accompagnement global.

[45] Au-delà de ses déplacements, la mission a lancé deux enquêtes, comportant des éléments qualitatifs et quantitatifs, auprès de l'ensemble des missions locales et des agences Pôle emploi⁸, dont la synthèse figure en annexe du présent rapport. Avec 257 missions locales (sur un total de 436 structures) et 544 agences Pôle emploi (sur un total de 872 agences) ayant répondu, le taux de retour est jugé satisfaisant.

[46] La mission a également, au cours de son déroulement, pris connaissance des mesures du plan gouvernemental Action publique 2022 visant à mettre en œuvre des expérimentations de rapprochements et fusions éventuels entre missions locales et agences Pôle emploi, tout en engageant un travail sur la notion de « patrimoine commun ».

[47] Le présent rapport comporte quatre parties. Les trois premières visent à établir un état des lieux du partenariat traitant successivement les thématiques d'évaluation suivantes⁹ :

- la gouvernance et le pilotage (national et local) du partenariat (partie 1) ;
- les modalités opérationnelles du partenariat (délégation de PPAE, articulation des offres de service vis-à-vis des jeunes et des employeurs – partie 2) ;
- les moyens du partenariat (financement, ressources humaines, systèmes d'information – partie 3).

[48] La quatrième partie identifie un certain nombre de pistes et 15 recommandations visant à franchir une nouvelle étape dans les relations entre Pôle emploi et les missions locales afin d'assurer une plus grande fluidité et simplicité dans les méthodes de travail et améliorer la qualité de l'accompagnement des jeunes en difficulté.

⁸ Les enquêtes ont été diffusées à l'ensemble des structures et n'ont pas fait l'objet de réponses par binômes partenaires. Toutes les agences Pôle emploi ont été destinataires de l'enquête, y compris celles qui ne sont pas pilotes du partenariat.

⁹ Pour des raisons de calendrier et de méthodologie, en accord avec les commanditaires et contrairement à la demande formulée dans la lettre de mission, la mission n'a pas analysé l'accord-cadre relatif à l'insertion des travailleurs handicapés.

1 LA GOUVERNANCE DE L'ACCORD DE PARTENARIAT RENFORCE MANQUE DE RIGUEUR ET LE PILOTAGE EST ECLATE

1.1 La gouvernance du partenariat renforcé n'est pas suffisamment structurée et outillée pour permettre un pilotage et un suivi efficaces de l'accord

1.1.1 Le statut et l'hétérogénéité des missions locales ne facilitent pas leur pilotage et le suivi du partenariat renforcé

[49] Pôle emploi et le réseau des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes sont deux acteurs membres du service public de l'emploi. Si leurs missions sont complémentaires, ces structures diffèrent dans leur organisation et leur mode de gouvernance.

1.1.1.1 Contrairement à Pôle emploi, le statut des missions locales leur confère une grande autonomie pour l'exercice des missions qui leurs sont confiées

[50] Créé par la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi¹⁰, Pôle emploi est une institution nationale chargée du service public de l'emploi dont les missions sont définies par l'article L. 5312-1 du code du travail.

Encadré 2 : Les missions de Pôle emploi

« Pôle emploi est une institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière qui a pour mission de :

1° Prospecter le marché du travail, développer une expertise sur l'évolution des emplois et des qualifications, procéder à la collecte des offres d'emploi, aider et conseiller les entreprises dans leur recrutement, assurer la mise en relation entre les offres et les demandes d'emploi et participer activement à la lutte contre les discriminations à l'embauche et pour l'égalité professionnelle ;

2° Accueillir, informer, orienter et accompagner les personnes, qu'elles disposent ou non d'un emploi, à la recherche d'un emploi, d'une formation ou d'un conseil professionnel, prescrire toutes actions utiles pour développer leurs compétences professionnelles et améliorer leur employabilité, favoriser leur reclassement et leur promotion professionnelle, faciliter leur mobilité géographique et professionnelle et participer aux parcours d'insertion sociale et professionnelle ;

3° Procéder aux inscriptions sur la liste des demandeurs d'emploi, tenir celle-ci à jour dans les conditions prévues au titre Ier du livre IV de la présente partie et assurer à ce titre le contrôle de la recherche d'emploi dans les conditions prévues au chapitre VI du titre II du livre IV ;

4° Assurer, pour le compte de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage, le service de l'allocation d'assurance et, pour le compte de l'État, le service des allocations de solidarité prévues à la section 1 du chapitre III du titre II du livre IV de la présente partie, des allocations mentionnées à l'article L. 5424-21, de l'aide prévue au II de l'article 136 de la loi n° 96-1181 du 30 décembre 1996 de finances pour 1997, des sommes restant dues au titre du versement de l'allocation équivalent retraite prévue à l'article L. 5423-18, dans sa rédaction antérieure au 1er janvier 2009, et des sommes restant dues au titre de la prime forfaitaire prévue à l'article L. 5425-3, dans sa rédaction antérieure au 1er septembre 2017, ainsi que le service de toute autre allocation ou aide dont l'État lui confierait le versement par convention ;

¹⁰ Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.

5° Recueillir, traiter, diffuser et mettre à la disposition des services de l'État et de l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage les données relatives au marché du travail et à l'indemnisation des demandeurs d'emploi ;

6° Mettre en œuvre toutes autres actions qui lui sont confiées par l'État, les collectivités territoriales et l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage en relation avec sa mission.

Pôle emploi agit en collaboration avec les instances territoriales intervenant dans le domaine de l'emploi, en particulier les maisons de l'emploi, ainsi qu'avec les associations nationales et les réseaux spécialisés d'accueil et d'accompagnement, par des partenariats adaptés. »

Source : Article L. 5312-1 du code du travail

[51] Créées à titre expérimental par l'ordonnance du 26 mars 1982¹¹, les missions locales visent à apporter aux jeunes une aide « dépassant l'orientation professionnelle, leur permettant d'élaborer un projet d'insertion sociale et professionnelle, et de le mettre en œuvre dans tous ses aspects de vie quotidienne ».

[52] La circulaire du Premier ministre du 9 avril 1982¹² précise que les missions locales « doivent accueillir et même contacter, soit directement, soit par l'intermédiaire des organismes existants, tous les jeunes de 16 ans et plus qui ne sont ni scolarisés, ni en apprentissage, ni titulaires d'un emploi permanent, et en priorité les jeunes chômeurs ». De surcroît, la circulaire précise que les missions locales sont constituées « par une équipe technique pluridisciplinaire, composée à partir des personnels de l'Education nationale, de l'ANPE, de l'AFPA, des travailleurs sociaux, d'animateurs, etc... ». Elle poursuit en indiquant que « les missions devront, bien entendu, travailler en étroite liaison avec les municipalités ».

[53] L'existence des missions locales a été pérennisée par la loi du 19 décembre 1989. Le code du travail précise le statut et les missions qui leur sont dévolues.

Encadré 3 : L'objet des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes

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

Elles favorisent la concertation entre les différents partenaires en vue de renforcer ou compléter les actions conduites par ceux-ci, notamment pour les jeunes rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle et sociale.

Elles contribuent à l'élaboration et à la mise en œuvre, dans leur zone de compétence, d'une politique locale concertée d'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

A ce titre, les missions locales sont reconnues comme participant au repérage des situations qui nécessitent un accès aux droits sociaux, à la prévention et aux soins, et comme mettant ainsi en œuvre les actions et orientant les jeunes vers des services compétents qui permettent la prise en charge du jeune concerné par le système de santé de droit commun et la prise en compte par le jeune lui-même de son capital santé.

Source : Article L5314-2 du code du travail

¹¹ Ordonnance n°82-273 du 26 mars 1982 relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de seize à dix-huit ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale.

¹² Circulaire N°1671 du 9 avril 1982 relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de seize à dix-huit ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale ; mesures concernant le dispositif d'accueil, d'information et d'orientation.

[54] Les missions locales « peuvent être constituées entre l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organisations professionnelles et syndicales et des associations »¹³. Elles prennent la forme soit d'une association, soit d'un GIP. Le plus souvent, il s'agit de structures associatives créées à l'initiative des collectivités locales. Elles comportent quatre collèges :

- les élus locaux ;
- les représentants de l'Etat ;
- les organisations professionnelles et syndicales ;
- les associations.

[55] Elles sont présidées par un représentant des collectivités locales désigné par le collège des élus.

1.1.1.2 L'autonomie juridique des missions locales ne favorise cependant pas la constitution d'un réseau homogène sur le territoire, comme peut l'être celui de Pôle emploi

[56] Pôle emploi est organisé de manière homogène sur le territoire et se compose :

- d'un échelon central qui regroupe à la fois les services de la direction générale et ceux de la direction des systèmes d'information qui constitue néanmoins un établissement distinct ;
- d'un échelon territorial reposant, d'une part sur des directions régionales qui assument, dans chaque région administrative, les fonctions exercées par la direction générale nationale¹⁴ et, d'autre part, sur des directions territoriales¹⁵, structures plus légères chargées de piloter les agences de chaque département pour le compte de la direction régionale ;
- d'un échelon de proximité constitué de 872 agences et points relais auxquels s'ajoutent des plateformes de services aux usagers et de production pilotées nationalement ou régionalement.

[57] Le réseau des missions locales s'appuie sur une gouvernance totalement décentralisée. Il se caractérise par une plus grande hétérogénéité dans leur taille, leur activité et en terme de couverture territoriale.

[58] 436 missions locales sont recensées au 31 août 2018, dont 27 sont constituées sous la forme d'un GIP.

¹³ Article L5314-1 du code du travail.

¹⁴ L'organigramme des directions régionales est inspiré de la structuration retenue au niveau national.

¹⁵ Il y a une délégation territoriale par département mais il existe ponctuellement des délégations pluri départementales ou infra départementales. Ces structures sont sensiblement plus légères que les directions régionales, leur rôle est de superviser l'activité des agences, d'animer les relations partenariales infra régionales dans les territoires et de faciliter la relation entre les agences et l'échelon régional.

Tableau 1 : Nombre et statut juridique des missions locales par région

	2018 (31/08/2018)			2017 (31/12/2017)			2016 (31/12/2016)		
Région	Association	GIP	Total	Association	GIP	Total	Association	GIP	Total
Auvergne-Rhône-Alpes	60	1	61	60	1	61	1		61
Bourgogne-Franche-Comté	26		26	26		26		1	26
Bretagne	17		17	17		17			17
Centre	19	1	20	19	1	20	1		20
Corse	4		4	4		4			4
Grand Est	41	2	43	41	2	43	2		43
Guadeloupe	1		1	1		1			1
Guyane		1	1		1	1	1		1
Hauts-de-France	39	3	42	39	3	42	2		42
Île-de-France	64	9	72	67	8	75	8		76
La Réunion	4		4	4		4			4
Martinique	3		3	3		3			3
Mayotte	1		1	1		1			1
Normandie	24		24	24		24		1	24
Nouvelle-Aquitaine	41	2	43	41	2	43	2		43
Occitanie	25	1	26	25	1	26	1		27
Pays-de-la-Loire	19	1	20	19	1	20	1		20
Provence-Alpes-Côte d'Azur	22	6	28	22	6	28	4		29
Total général	409	27	436	413	26	439	23	2	442

Source : UNML

[59] L'échelon régional est composé de 14 ARML, sans qu'aucun texte législatif ou réglementaire ne les organise mais dont l'existence est reconnue par l'article 24 de la loi du 5 mars 2014¹⁶ qui crée les comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP). Ces associations, présidées par un élu local, assurent l'interface entre les missions locales, les services de l'Etat et les collectivités locales dans la région.

[60] Il s'avère, au regard des déplacements effectués par la mission, que les constats et analyses déjà effectués par les rapports de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'IGAS en 2010 restent d'actualité : « la force de ce modèle repose largement sur l'autonomie des structures, qui favorise leur dynamisme et leur capacité de synthèse. Sa contrepartie est le risque de favoriser le développement

¹⁶ Loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale modifie le code du travail et intègre notamment l'article suivant :

Art. L. 6123-4. - Le président du conseil régional et le représentant de l'Etat dans la région signent avec l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1, les représentants régionaux des missions locales mentionnées à l'article L. 5314-1 et des organismes spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées une convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation.

« Cette convention détermine pour chaque signataire, dans le respect de ses missions et, s'agissant de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1, de la convention tripartite pluriannuelle mentionnée à l'article L. 5312-3 :

« 1° Les conditions dans lesquelles il mobilise de manière coordonnée les outils des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle de l'Etat et de la région, au regard de la situation locale de l'emploi et dans le cadre de la politique nationale de l'emploi ;

« 2° Les conditions dans lesquelles il participe au service public régional de l'orientation ;

« 3° Les conditions dans lesquelles il conduit son action au sein du service public régional de la formation professionnelle ;

« 4° Les modalités d'évaluation des actions entreprises.

d'une offre inégale sur le territoire, ce qui rend fondamentale la construction d'un réseau efficace »¹⁷. « Autonome juridiquement, les missions locales ne constituent pas un réseau homogène ni dans la couverture territoriale, ni dans le service rendu »¹⁸.

[61] De même, en 2016, un rapport de l'IGAS portant sur le modèle économique des missions locales¹⁹ souligne que « les missions locales évoluent peu ou prou dans le même cadre juridique que celui de 1982. Si le réseau s'est structuré et s'est doté d'une convention collective spécifique, le statut associatif de ces structures » demeure. « La question se pose donc de savoir si, plus de 30 ans après leur création, ce cadre juridique, qui a facilité le développement d'un réseau naissant de structures dont la plus-value pouvait consister en la mobilisation d'acteurs et de dispositifs déjà existants, est toujours adapté pour assurer le fonctionnement d'un réseau qui occupe aujourd'hui une place centrale dans le SPE et qui peut être assimilé à un opérateur de service public ».

[62] Ce rapport relève également qu'un grand nombre de missions locales couvre un nombre limité de communes alors que « dans certains territoires, tous avec une forte composante rurale (Ariège, Aveyron, Gers, Lot, Lozère, Hautes-Pyrénées, Tarn-et-Garonne), il n'existe qu'une seule mission locale couvrant l'ensemble du territoire du département ».

[63] L'atlas des missions locales publié par la DARES en 2015²⁰ fait par ailleurs le constat que les régions métropolitaines comportent pour la plupart entre 10 et 30 missions locales, à l'exception de l'Île-de-France et de Rhône-Alpes qui comptent respectivement 76 et 47 missions locales, et de la Corse et du Limousin, avec respectivement quatre et six missions locales.

[64] La Cour des comptes a également relevé en 2016²¹ que « les missions locales n'ont pas été créées selon une taille optimale, mais de façon empirique, en fonction des initiatives et des affinités locales : selon les données rendues publiques en 2013 par le CNML, sur 435 missions locales en France métropolitaine, 44 comptent moins de 10 ETP et 207 ont un effectif compris entre 10 et 19,9 ETP, la moyenne se situant à 22,6 ETP ». En 2017, selon les données produites par le DMML, 23 missions locales comptent moins de 10 ETP et 178 comptent entre 10 et 19 ETP.

[65] A titre d'exemple, en juillet 2018, dans un courrier adressé aux maires de Paris Ouest La Défense, le préfet des Hauts-de-Seine attire leur attention sur la nécessité d'engager une réflexion sur les pistes de rapprochement envisageables avec d'autres missions locales au regard de la situation du département. Celui-ci « est couvert par neuf missions locales caractérisées par une hétérogénéité de moyens (de 8 à 41 ETP) et de contexte (couverture d'une à 11 communes dans des contextes socio-économiques très divers, par exemple de 0 à 39 % de jeunes en quartiers politique de la ville (QPV)) ».

¹⁷ Rapport sur « les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes », IGF N°2010-M-019-02 – juillet 2010.

¹⁸ Rapport sur « l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville », IGAS RM2010-037P - juillet 2010.

¹⁹ Rapport sur le modèle économique des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes », IGAS N°2016-061R, novembre 2016.

²⁰ DARES, « Atlas des missions locales », juin 2015.

²¹ Cour des comptes, rapport public thématique, « L'accès des jeunes à l'emploi – construire des parcours, adapter les aides », 2016.

1.1.1.3 Le pilotage des missions locales ne repose pas sur une organisation claire et structurée

[66] Si la gouvernance de Pôle emploi s'appuie sur une organisation claire et structurée, il n'en est pas de même du réseau des missions locales. Ce constat a déjà été effectué par l'IGAS dans le rapport de novembre 2016 précité.

Au niveau national

[67] Au niveau national, la DGEFP est notamment chargée, par l'arrêté du 4 mai 2017²² :

- d'assurer, à travers son département « Pôle emploi », la tutelle de Pôle emploi, la préparation de la négociation de la convention tripartite Etat-Unédic-Pôle emploi, la coordination des réflexions prospectives sur l'évolution de l'offre de service de Pôle emploi, la préparation des instances de gouvernance de Pôle emploi et la définition des règles générales d'organisation et de fonctionnement de l'établissement public. Ce département veille à la qualité du service rendu par l'opérateur auprès des demandeurs d'emploi et des employeurs, et assure l'articulation entre la mise en œuvre des dispositifs de l'Etat et la mobilisation des prestations et formations de Pôle emploi ;
- de participer, à travers sa « mission pour l'accès des jeunes à l'emploi », à la définition des programmes de lutte contre le chômage des jeunes mis en œuvre par le service public de l'emploi et, en lien avec le DMML, par le réseau d'accueil, d'orientation, d'information et de suivi des jeunes. Elle doit contribuer à la détermination des actions permettant d'accompagner l'entrée dans la vie active des jeunes sortant de formation initiale.

[68] D'autres acteurs interviennent en faveur de l'insertion socioprofessionnelle des jeunes et plusieurs décrets du 12 octobre 2016 ont modifié la gouvernance des politiques de jeunesse.

[69] Ainsi, le décret²³ portant création d'un Conseil d'orientation des politiques de jeunesse placé auprès du Premier ministre, précise qu'un décret distinct publié le même jour abroge les dispositions relatives au Conseil national de l'éducation populaire et de la jeunesse, au Conseil national de la jeunesse et au CNML, afin de permettre la fusion de ces trois instances au sein du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse.

[70] La mission nationale d'animation du réseau des missions locales, qui était dévolue jusqu'alors au CNML²⁴ a été confiée à un DMML, placé auprès du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, par décret du 12 octobre 2016²⁵. Celui-ci a pour mission de :

- « 1° définir et mettre en œuvre le programme national d'animation et d'évaluation (PNAE) du réseau des missions locales ;
- « 2° réunir, au moins une fois par an, les représentants au niveau national des financeurs des missions locales ;
- « 3° participer à l'élaboration des accords et conventions nationales impliquant le réseau des missions locales ;

²² Arrêté du 4 mai 2017 portant organisation de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

²³ Décret n°2016-1377 du 12 octobre 2016 portant création du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse.

²⁴ Décret n° 2008-244 du 7 mars 2008 relatif au code du travail (partie réglementaire).

²⁵ Décret n°2016-1371 du 12 octobre 2016 modifiant le décret n°2013-727 du 12 août 2013 portant création, organisation et attributions d'un secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales.

- « 4° coordonner les échanges entre le réseau des missions locales et les pouvoirs publics notamment sur les conditions de mise en œuvre des politiques d'insertion et d'emploi des jeunes ;
- « 5° développer et organiser la capitalisation ainsi que la diffusion au sein du réseau des bonnes pratiques et les innovations menées par les missions locales pour répondre aux besoins des jeunes ;
- « 6° veiller à l'adaptation du SI des missions locales à leurs besoins, assurer son pilotage stratégique et définir les actions d'accompagnement nécessaires à sa bonne utilisation ;
- « 7° élaborer le bilan annuel d'activité du réseau des missions locales en lien avec l'UNML. »

[71] Son action doit s'appuyer en particulier sur le programme national d'animation et d'évaluation du réseau des missions locales, qu'il est chargé d'élaborer et de mettre en œuvre. Ce programme est approuvé par les présidents des associations œuvrant pour l'animation des missions locales au niveau régional. Le DMML ne dispose cependant d'aucune fonction de représentation du réseau.

[72] Dans le but de simplifier la gouvernance des missions locales, il est désormais prévu de supprimer la fonction de DMML. Ce projet était inscrit à l'ordre du jour du comité technique d'administration centrale du 12 juin 2018. Il est actuellement envisagé de confier les missions exercées aujourd'hui par le DMML à la DGEFP et à l'UNML mais aucune information plus précise n'a été transmise à la mission. La répartition des missions entre ces deux acteurs reste à définir mais la mission juge indispensable que l'Etat conserve le pilotage des politiques d'insertion et d'emploi des jeunes ainsi que des politiques de systèmes d'information des missions locales.

[73] Dans un autre registre, l'UNML, association loi 1901 créée en 2003, exerce une double fonction de représentation du réseau national et de syndicat d'employeurs de la branche des missions locales. Sa gouvernance est assurée par des représentants des élus qui président les missions locales. Son conseil d'administration, composé de 60 membres, comporte quatre collèges :

- présidents ou administrateurs de missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) ;
- présidents et administrateurs d'unions, associations régionales de missions locales ;
- représentants des organismes d'insertion sociale et professionnelle ;
- représentants des maisons de l'emploi et des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) qui adhèrent uniquement à la fonction employeurs.

[74] En tant que syndicat d'employeurs, l'UNML a pour mission de regrouper les associations et autres personnes morales à but non lucratif rattachées à la convention collective des missions locales – PAIO pour, notamment, informer, conseiller, accompagner et soutenir les présidents et directeurs dans leur fonction d'employeur, susciter, organiser et développer la qualification et la formation des salariés et bénévoles.

[75] En tant qu'union représentative et fédérative du réseau des missions locales, l'UNML assure la représentation nationale de ses adhérents auprès des pouvoirs publics, constitue une force de proposition dans la conduite des politiques publiques et anime le réseau national des missions locales en organisant son action avec les ARML. En 2016, l'UNML comptait 453 adhérents.

Au niveau régional

[76] Les fonctions de représentation et d'animation des missions locales sont exercées par les ARML. En l'absence de référentiel commun, la mission n'a toutefois pu que constater, lors de ses déplacements, la diversité des situations locales, des pratiques et de l'intensité des actions menées par les ARML d'une région à l'autre, comme le relevait déjà l'IGAS en 2016 dans le rapport précité.

1.1.1.4 Les outils de pilotage du réseau des missions locales se sont mis en place progressivement et leur efficacité reste à démontrer

[77] Plusieurs outils de pilotage des missions locales ont été élaborés au fil du temps, certains très récemment, ou restent à construire.

[78] Les conventions pluriannuelles d'objectifs entre l'Etat et les missions locales (CPO) sont le cadre juridique dans lequel s'inscrivent les engagements de l'Etat et des missions locales.

[79] Pour 2015-2018²⁶, la CPO nationale fixe les trois objectifs stratégiques qui doivent structurer l'action des services déconcentrés de l'Etat et des missions locales :

- « apporter, par une offre de service adaptée, une solution à tous les jeunes en demande d'insertion et un appui aux employeurs par une offre de service adaptée ;
- inscrire l'action partenariale des missions locales dans un projet de territoire en s'appuyant sur leur fonction d'ingénierie ;
- renforcer le pilotage des mesures des politiques de l'emploi confiées aux missions locales. »

[80] La CPO est ensuite déclinée au niveau territorial et des dialogues de gestion sont organisés afin d'en assurer le suivi.

[81] Pour tenter de répondre aux critiques soulevées par le rapport IGAS de 2016 (cf. *supra*), une instruction du 28 novembre 2017 relative au conventionnement pluriannuel d'objectifs avec les ARML²⁷ rappelle succinctement les fonctions structurelles des ARML (représentation de réseau, coordination et animation opérationnelles au service des missions locales), fixe les objectifs qui feront prioritairement l'objet d'un financement par l'Etat et rénove le cadre conventionnel pluriannuel qui lie les services de l'Etat avec ces structures et qui peut être adapté et proposé aux conseils régionaux pour une contractualisation conjointe.

[82] Elle prévoit ainsi que « le cadre de référence des ARML et le PNAE 2017-2019 élaboré par le DMML, alimenteront, après concertation avec l'UNML et approbation de la conférence des présidents des ARML, un référentiel d'intervention partagé entre l'ensemble des ARML ».

²⁶ Instruction n°DGEFP/MIJ/2015/367 du 17 décembre 2015 relative à la mise en œuvre de la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) entre l'Etat et les Missions locales pour la période 2015-2018.

²⁷ Instruction n° DGEFP/SDPAE/2017/331 du 28 novembre 2017 relative au conventionnement pluriannuel d'objectifs avec les associations régionales des missions locales.

[83] Chaque ARML doit définir « un programme régional annuel d'animation et d'évaluation (PRAE). Ce programme est élaboré à partir du socle commun défini dans le PNAE, précisant les actions à conduire en fonction des besoins spécifiques des missions locales, de leurs financeurs et de leurs partenaires sur le territoire ». Dans ces PRAE, les financements de l'Etat se portent en priorité sur les actions conduites par les ARML qui concourent à l'atteinte d'objectifs regroupés selon quatre axes principaux :

- accompagner la mise en œuvre et la convergence des politiques publiques en faveur de l'emploi et l'autonomie des jeunes, en veillant à assurer une équité de traitement des jeunes ;
- soutenir les missions locales dans l'élaboration du projet territorial visant à définir l'offre de services « jeunes et employeurs » des missions locales dans leur environnement ;
- renforcer la professionnalisation et la valorisation du réseau des missions locales ;
- apporter un appui technique à la définition des politiques publiques au moyen de leur expertise.

[84] Dans le prolongement de cette instruction, le PNAE du réseau des missions locales 2018-2020²⁸ a été élaboré par le DMML. Ce document dresse la liste des actions à mener, retenues par les présidents d'ARML réunis en conférence, ainsi que la liste des thèmes prioritaires choisis par les présidents. Des fiches ont été établies pour chaque action à mener mais aucune ne dispose d'indicateur de suivi. Compte tenu de la suppression annoncée de la DMML, la mission s'interroge toutefois sur la pérennité et le suivi de ce programme diffusé en mai 2018.

[85] Par ailleurs, un cadre commun de référence de l'offre de service des missions locales, issu des travaux menés par un groupe de travail mis sur pied par l'UNML en janvier 2018, a été adopté lors de l'assemblée générale de l'UNML du 21 septembre 2018. Selon l'UNML, « ce cadre commun constitue le socle de l'offre de service, à partir duquel chaque mission locale élabore et anime son projet de structure, au regard de son territoire ». Il s'articule autour de trois volets :

- la gouvernance des missions locales ;
- le projet de la mission locale sur son territoire ;
- l'offre de service des missions locales.

[86] La finalité de l'action de chaque mission locale, telle qu'elle est décrite dans le cadre commun, « est de renforcer l'accès à l'autonomie des jeunes en répondant à leurs besoins et à leurs attentes dans les champs de l'emploi, de la formation/qualification, de l'accès aux droits sociaux, de la citoyenneté et de la participation, du logement, de la santé, du transport, de la mobilité, de l'accès à la culture, aux sports et aux loisirs, ... ».

[87] L'offre de service socle repose sur cinq fonctions :

- « Repérer et mobiliser les jeunes » ;
- « Accueillir et informer » ;
- « Orienter » ;
- « Accompagner à l'élaboration et à la mise en œuvre du parcours » ;
- « Un appui au recrutement et à l'intégration du jeune dans l'emploi ».

²⁸ Programme national d'animation et d'évaluation (PNAE) du réseau des missions locales 2018-2020 – édition 2018 – DMML - Mai 2018.

[88] Le cadre commun de référence ne prévoit aucun suivi de mise en œuvre de cette offre de service ni aucun indicateur permettant de mesurer l'effectivité de l'offre.

[89] En raison de l'adoption très récente de ce cadre commun, la mission manque de recul pour en évaluer l'impact sur le partenariat entre Pôle emploi et les missions locales.

1.1.2 Les instances de pilotage national de l'accord-cadre n'ont pas pris la mesure de leur mission

1.1.2.1 Si l'accord-cadre précise clairement le rôle des différents acteurs chargés de sa gouvernance au niveau national, une grande marge de manœuvre est laissée à l'échelon régional et local

[90] L'accord-cadre 2015-2017 sur le partenariat renforcé entre l'Etat, Pôle emploi, le CNML et l'UNML a fait l'objet d'avenants relatifs aux dispositions financières en 2016, 2017 et 2018. A partir de 2017, ces avenants n'étaient plus signés que par l'Etat, Pôle emploi et l'UNML, du fait de la suppression du CNML. Le DMML n'est pas partie-prenante de la convention.

[91] L'article 8 de l'accord précise que le pilotage national est assuré par l'Etat (DGEFP), Pôle emploi et les instances nationales représentatives des missions locales signataires de l'accord dans le cadre d'un comité stratégique qui doit se réunir *a minima* deux fois par an et par un comité technique qui doit se réunir *a minima* trois fois par an.

[92] L'accord prévoit par ailleurs une déclinaison locale et un pilotage régional.

[93] Le pilotage régional doit être assuré par la DIRECCTE, la direction régionale de Pôle emploi et l'ARML. Le comité de pilotage doit s'attacher à réguler la répartition du financement entre les territoires et à s'assurer de l'effectivité et de la qualité du partenariat, notamment par le suivi des indicateurs. Il doit suivre la mise en œuvre des projets locaux et capitaliser l'information sur les besoins des jeunes. Pour autant, aucune modalité de suivi n'est imposée à l'échelon régional qui reste libre d'organiser le pilotage régional comme bon lui semble.

[94] Au niveau local, le pilotage de la convention doit être assuré par les représentants de la mission locale et de Pôle emploi. Aucune modalité de pilotage n'est imposée au niveau local, les partenaires devant, selon les termes de l'accord-cadre, « trouver l'instance locale la plus adaptée ou la créer le cas échéant pour donner vie et lisibilité au projet local de coopération et à ses actions ».

1.1.2.2 Le comité stratégique ne s'est pas suffisamment impliqué dans le pilotage national de l'accord-cadre

[95] Le comité stratégique s'est réuni deux fois par an en 2015 (11 juin et le 20 octobre) et 2016 (6 juillet et le 5 décembre 2016), comme le prévoit l'accord-cadre, mais ne s'est réuni qu'une seule fois depuis début 2017 (le 8 novembre 2017). Les principales « décisions » figurant dans le dernier relevé visent à « poursuivre les travaux engagés... », « étudier... », « poursuivre l'expertise... », « charger les membres du COTECH... ». Seules les résolutions relatives à la répartition de la subvention et à la désignation de l'IGAS pour l'évaluation de l'accord ont fait l'objet de validations par les membres du comité stratégique.

[96] Depuis 2017, le rythme des réunions du comité stratégique ne respecte plus les dispositions de l'accord-cadre. Par ailleurs, il faut souligner que, selon la mention figurant sur le relevé de décisions du comité stratégique du 8 novembre 2017, le relevé de décision du comité du 5 décembre 2016 n'a été adressé aux membres du comité que le 13 octobre 2017.

[97] La DGEFP, la direction générale de Pôle emploi, l'UNML et le CNML (puis le DMML) étaient présents à chacune de ces réunions. Les principaux points à l'ordre du jour portaient sur le déploiement de l'accord, la répartition de l'enveloppe financière régionale et infra régionale, les systèmes d'information et le tableau de bord de pilotage.

1.1.2.3 Les travaux du comité technique n'ont pas permis d'avancer dans la constitution des outils de pilotage de l'accord

[98] Le comité technique s'est réuni sept fois en 2015²⁹, huit fois en 2016³⁰, trois fois en 2017³¹ et une fois en 2018 (11 avril), selon les données transmises par la DGEFP.

[99] La DGEFP, la direction générale de Pôle emploi, l'UNML et le CNML puis le DMML étaient présents à chacune de ces réunions. L'ordre du jour des premières réunions portait principalement sur l'examen de l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'accord dans les régions par l'identification des points bloquants. Il s'est ensuite orienté vers les sujets relatifs aux systèmes d'information et à la maquette du tableau de bord, puis sur l'analyse des résultats de ce tableau.

1.1.2.4 Aucun cadre n'est imposé aux acteurs régionaux pour piloter la mise en œuvre de l'accord

[100] Les acteurs régionaux sont libres d'organiser le pilotage à leur niveau. Lors de ses déplacements, la mission a pu constater, selon les régions, l'existence de conventions régionales de partenariat renforcé, conclues entre l'Etat (DIRECCTE), la direction régionale de Pôle emploi et l'ARML. En Ile-de-France, la convention régionale comprend notamment, en annexe, un diagnostic territorial régional, une liste d'indicateurs ainsi qu'une convention locale type.

[101] Le pilotage régional se matérialise par des réunions de comités de pilotage et parfois des réunions de comités techniques mais elles ne donnent pas toujours lieu à des comptes rendus.

[102] Il ressort de l'enquête réalisée par la mission que :

- 52 % des missions locales estiment que l'ARML ne fournit aucun appui sur le partenariat ;
- 65 % des agences Pôle emploi estiment que la direction régionale et la direction territoriale de Pôle emploi fournissent un appui sur le partenariat renforcé.

²⁹ Les 18 mars, 1 et 14 avril, 24 juin, 15 juillet, 4 et 15 septembre 2015.

³⁰ Les 12 janvier, 15 février, 1, 17 et 29 juin, 29 septembre, 21 octobre et 3 novembre 2016.

³¹ Les 9 février, 12 mai et 20 octobre 2017.

1.1.3 L'élaboration du tableau de bord de pilotage de l'accord-cadre est inachevée

1.1.3.1 L'accord-cadre prévoit une liste d'indicateurs et de données d'éclairage

[103] Le pilotage de l'accord doit s'appuyer « sur la production régulière par Pôle emploi et le réseau des missions locales des données nationales, régionales et locales correspondant, *a minima*, aux indicateurs d'activité et de résultats définis en annexe 2 ».

[104] Deux indicateurs de résultat utilisés dans le cadre du partenariat renforcé sont issus de la convention tripartite conclue entre Pôle emploi, l'Etat et l'UNEDIC mais ne concernent que les jeunes adressés par Pôle emploi aux missions locales dans le cadre du partenariat renforcé :

- nombre de retours à l'emploi ;
- taux de satisfaction des jeunes concernant le suivi dont ils bénéficient.

[105] Il faut noter que les seuls indicateurs de résultat prévus par l'accord ne concernent que l'activité du réseau de Pôle emploi. Aucun indicateur de résultat n'est prévu pour l'activité des missions locales.

[106] Par ailleurs, quatre séries de données (l'accord n'utilise pas le terme « indicateurs ») doivent éclairer le suivi du partenariat. Elles portent sur :

- le nombre et les caractéristiques des jeunes adressés et accompagnés par chacun des acteurs dont les jeunes NEETs (jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études ni en formation) ;
- l'ouverture des offres de service entre partenaires ;
- les actions concertées proposées aux entreprises et les actions communes engagées ;
- le suivi des moyens.

[107] Enfin, l'accord-cadre prévoit que des travaux seront menés en 2015 sur les définitions à partager par Pôle emploi et les missions locales au titre des indicateurs du plan « Garantie européenne pour la jeunesse ».

1.1.3.2 Près de la moitié des données d'éclairage prévues par l'accord ne sont pas disponibles

[108] Une partie seulement des indicateurs et données d'éclairage prévues par l'accord-cadre a été présentée lors des comités de pilotage de fin d'année en 2016 et 2017. Sur les onze indicateurs et données prévues par l'accord, seuls six sont disponibles.

Tableau 2 : Indicateurs de résultats et données d'éclairage pour le suivi de l'accord-cadre

Indicateurs de résultat et données d'éclairage	Disponibilité
Contribution du partenariat renforcé entre Pôle emploi et les missions locales aux indicateurs de résultat de la convention tripartite Pôle emploi/Etat/Unédic	
Nombre de retours à l'emploi	Disponible
Taux de satisfaction des jeunes concernant le suivi dont ils bénéficient	Disponible
Données d'éclairage	
<u>1. Nombre et caractéristiques des jeunes adressés et accompagnés par chacun des acteurs dont les jeunes NEETs</u>	
Nombre de jeunes adressés aux missions locales par Pôle emploi dans le cadre de la mise en œuvre de la délégation PPAE	Disponible
Caractéristiques des jeunes adressés aux missions locales et à Pôle emploi (âge, sexe, formation avec ou sans diplôme, quartier prioritaire de la politique de la Ville notamment)	Disponible
La durée moyenne du parcours d'accompagnement en mission locale, les abandons de jeunes en cours de parcours et retours à Pôle emploi	Disponible
<u>2. L'ouverture des offres de services entre partenaires</u>	
Ouverture des offres de services au partenaire : Volume des jeunes orientés par les missions locales et bénéficiaires de prestations, d'offre d'emploi, de formation de Pôle emploi Volume de jeunes orientés par Pôle emploi aux missions locales et bénéficiaires de l'offre de service, d'offre d'emploi des missions locales	Mentionné « En construction » Mentionné « En construction »
Proportion de jeunes inscrits à Pôle emploi lors de leur premier accueil en mission locale et proportion de jeunes inscrits à la mission locale lors de leur inscription à Pôle emploi sous réserve des évolutions SI	Absent du tableau de bord
<u>3. Les actions concertées proposées aux entreprises et les actions communes engagées</u>	
Nombre et nature des actions concertées mis en œuvre, thématiques, actions innovantes et nombre de jeunes bénéficiaires	Absent du tableau de bord
Nombre d'équipes relation entreprise mutualisées ; champs de mutualisation, types d'actions	Absent du tableau de bord
<u>4. Le suivi des moyens</u>	
Nombre d'agents affectés en équivalent temps plein, répartition	Disponible
Travaux à programmer au premier semestre 2015 sur les définitions à partager par Pôle emploi et les missions locales au titre des indicateurs du Plan Garantie européenne pour la jeunesse dans le cadre du comité technique du présent accord	
Aucune définition d'indicateur	Absent du tableau de bord

Source : DGEFP

[109] Seuls les premiers relevés de décision font état de l'indisponibilité de nombreux indicateurs. Le relevé de décision du comité du 20 octobre 2015 rappelle qu'« aucun tableau de bord n'a été construit pour piloter et suivre le précédent accord pour des données autres que celles des flux de cotraitance ». Le relevé du comité du 6 juillet 2016 évoque des travaux en cours pour disposer d'ici fin 2016 des derniers indicateurs en cours de construction. Les relevés de conclusions suivants se contentent de commenter les résultats disponibles, alors même que la fiabilité de ces données n'est pas garantie.

1.1.3.3 Les fiches d'indicateur ne sont pas renseignées et aucune définition des données n'est disponible

[110] Il ressort des entretiens menés par la mission, notamment avec la DGEFP, que les données figurant dans le tableau de bord ne font l'objet d'aucune définition. Aucune fiche d'indicateur transmise à la mission n'est renseignée, ce qui ne permet pas de s'assurer de la pertinence des calculs ni de la stabilité des modes de production de ces indicateurs dans le temps et sur le territoire.

1.2 Les acteurs locaux se sont largement impliqués dans la déclinaison territoriale du partenariat, bien que la méthodologie d'élaboration des diagnostics soit imprécise et que le pilotage de l'accord reste perfectible

[111] L'accord-cadre prévoit, dans son article 4, que « le projet local de coopération est défini au niveau local et formalisé dans une convention locale de partenariat entre les responsables politiques et techniques de la mission locale et le représentant de l'agence locale de Pôle emploi. Il s'appuie sur un diagnostic partagé pour définir les coopérations et concourir à l'objectif commun de prise en charge de tous les jeunes pour un accès ou un retour à l'emploi. »

1.2.1 Les projets locaux de coopération ont été mis en place dans les territoires malgré l'absence de concordance territoriale entre les deux réseaux

[112] L'accord-cadre précise le contenu des projets locaux de coopération.

Encadré 4 : Contenu du projet local de coopération

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Le diagnostic partagé de la situation des jeunes et des besoins du territoire ; ➤ les critères d'orientation et les modalités de prise en charge des jeunes accompagnés pour chaque opérateur ; ➤ les priorités d'actions communes ainsi que les modalités opérationnelles d'organisation pour structurer la coordination des interventions des deux opérateurs auprès des jeunes et des entreprises; ➤ la complémentarité des solutions à apporter aux jeunes et des services rendus aux entreprises ➤ la circulation de l'information entre les deux réseaux et la connaissance partagée des solutions apportées aux jeunes durant leur parcours ; ➤ l'organisation d'événements en commun ; ➤ les actions menées en commun dans le cadre des orientations nationales de la politique de l'emploi et des accords nationaux : la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle (CEP) conformément au cahier des charges, les contrats de ville, les contrats aidés, les actions spécifiques pour les jeunes issus de l'enseignement supérieur ou ceux qui sont en situation de handicap, en lien avec les Cap emploi ainsi que les actions communes permettant de lutter contre le décrochage scolaire ; |
|---|

- le développement d'initiatives nouvelles prenant en compte les attentes des jeunes et des entreprises ;
- les objectifs de ce projet et les indicateurs de leur évaluation.

Source : Article 4.2 de l'accord-cadre sur le partenariat renforcé 2015-2017

1.2.1.1 Les projets locaux de coopération sont très hétérogènes sur le territoire national

[113] Les projets locaux de coopération consultés par la mission reprennent globalement l'ensemble des points qui sont prévus par l'accord-cadre mais ils sont développés de manière très inégale et les présentations adoptées sont hétérogènes.

[114] Pour autant, la mission a pu constater que les conventions locales adoptées en Ile-de-France étaient, à l'exception de Paris, établies selon un plan identique (cf. *supra*), tout en étant adaptées aux contextes locaux et aux activités propres à chaque territoire, quel que soit le statut de la mission locale (association ou GIP).

[115] Il ressort de l'enquête réalisée par la mission que 90 % des missions locales déclarent disposer d'un projet local de coopération et que près de 86 % des agences Pôle emploi ont connaissance du projet local conclu avec la ou les missions locales du territoire.

[116] La plupart des missions locales comptent plusieurs agences Pôle emploi sur leur territoire mais l'accord-cadre ne prévoit aucune disposition particulière concernant les parties-prenantes de la convention locale. L'article 4 de la convention se contente d'indiquer que « le projet de coopération est défini au niveau local et formalisé dans une convention locale de partenariat entre les responsables politiques et techniques de la mission locale et le représentant de l'agence Pôle emploi », comme si le maillage territorial des deux réseaux était identique et qu'à chaque mission locale correspondait une agence Pôle emploi. Dans les faits, lorsque plusieurs agences Pôle emploi sont présentes sur le territoire d'une mission locale, l'accord n'est signé que par l'une des agences qui se partagent le territoire couvert par la mission locale.

[117] De surcroît, la description des parties-prenantes de l'accord est très différente selon les conventions locales. Certains projets locaux ne mentionnent que l'agence signataire de l'accord, d'autres mentionnent les différentes agences en précisant qu'elles sont représentées par l'une d'entre elles, enfin certaines conventions mentionnent sans distinction toutes les agences présentes bien que la convention ne soit signée que par l'une d'entre elles.

[118] Les conventions locales de coopération sont généralement signées par le président et le directeur de la mission locale, le directeur d'une des agences Pôle emploi présente sur le territoire, le directeur territorial de Pôle emploi et le directeur régional de Pôle emploi.

[119] Au cours de ses visites de terrain, la mission a pu noter que la signature des projets locaux de coopération par la seule agence Pôle Emploi désignée comme cheffe de file parmi les agences Pôle Emploi du territoire concernées par le partenariat avec une même mission locale ne facilite pas nécessairement l'engagement des agences non signataires et fait peser sur l'agence signataire une charge non négligeable de coordination.

1.2.1.2 Leur mise à jour consiste essentiellement à actualiser les dispositions financières

[120] Les conventions locales font l'objet d'avenants destinés, *a minima*, à actualiser chaque année les dispositions financières, le montant de la subvention globale étant réparti au prorata de la DEFM (demande d'emploi en fin de mois) jeunes A+B de décembre N-2 (cf. *infra*).

1.2.2 Ces projets prennent appui sur des diagnostics territoriaux hétérogènes, non coordonnés et rarement mis à jour

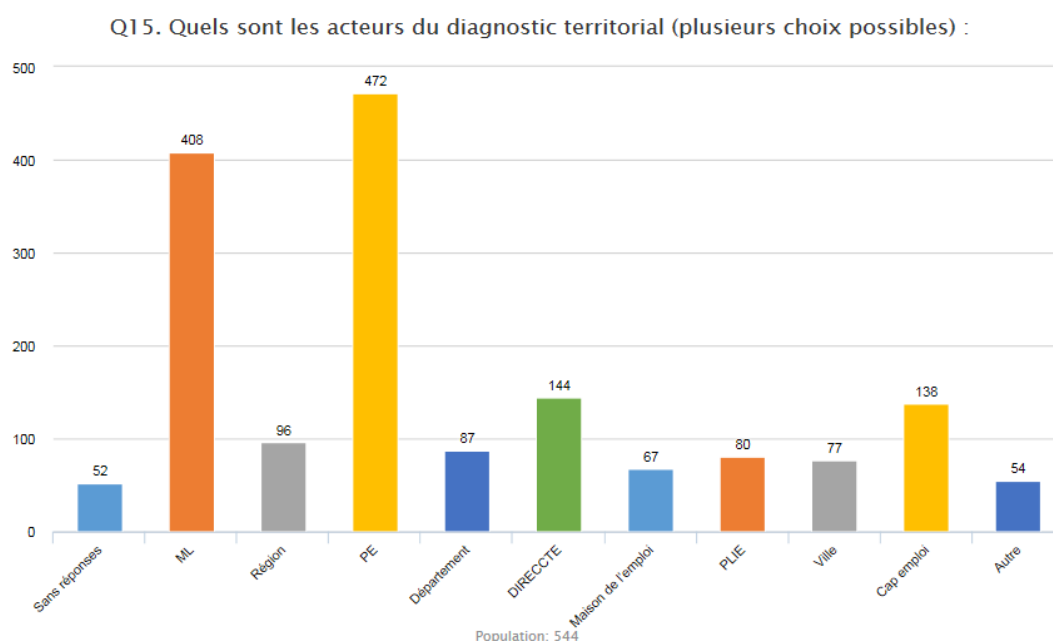
[121] 84 % des missions locales et 69 % des agences Pôle emploi ayant répondu à l'enquête réalisée par la mission indiquent disposer d'un diagnostic territorial partagé.

1.2.2.1 Il n'existe aucune coordination territoriale pour l'élaboration de diagnostics partagés

[122] Les acteurs du diagnostic sont principalement la mission locale et l'agence Pôle emploi, dans une moindre mesure la DIRECCTE, selon les résultats de l'enquête et les entretiens menés par la mission.

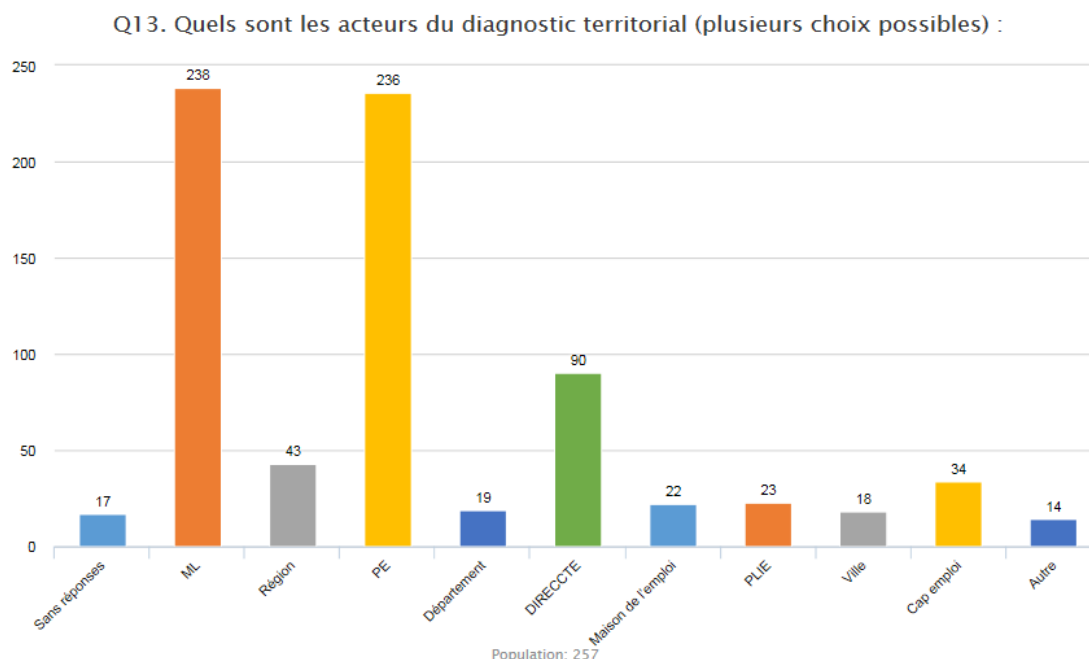
[123] Les agences Pôle emploi ont fréquemment indiqué qu'elles s'appuyaient sur un modèle proposé par leur direction régionale. Dans près de 40 % des cas, ces diagnostics s'articulent avec d'autres (généralement un ou deux), qui peuvent être établis par les collectivités régionales, départementales, les agglomérations, directions régionales de Pôle emploi, PLIE, etc.

Graphique 1 : Les acteurs du diagnostic territorial selon les agences Pôle emploi



Source : Enquête réalisée par la mission auprès des agences Pôle emploi en 2018 – NB : il s'agit du diagnostic territorial sur lequel se fonde le projet local de coopération.

Graphique 2 : Les acteurs du diagnostic territorial selon les missions locales



Source : Enquête réalisée par la mission auprès des missions locales en 2018 – NB : il s'agit du diagnostic territorial sur lequel se fonde le projet local de coopération.

[124] Au-delà des signataires des projets locaux de coopération, il n'existe aucune coordination entre les acteurs régionaux, départementaux et locaux intervenant dans le domaine de l'emploi et de la formation pour élaborer des diagnostics partagés sur un même territoire.

1.2.2.2 Les diagnostics territoriaux sont hétérogènes et rarement mis à jour

[125] Les diagnostics figurant dans les projets locaux de coopération communiqués à la mission sont très hétérogènes. Ils s'attachent à décrire les caractéristiques des jeunes sur leur territoire, à analyser leurs besoins et les difficultés rencontrées et dans une moindre mesure intègrent une présentation de l'environnement économique. L'analyse de l'offre de formation, des besoins des employeurs sur le territoire et la description des structures et services concourant à l'insertion des jeunes figurent beaucoup plus rarement dans les diagnostics.

[126] Il ressort par ailleurs des entretiens menés par la mission que la mise à jour des diagnostics n'est pas systématiquement effectuée chaque année.

1.2.3 Dans les faits, les modalités du pilotage territorial de l'accord s'inspirent du pilotage national

[127] Il appartient aux partenaires des conventions locales de trouver l'instance la plus adaptée ou à la créer le cas échéant pour donner vie et lisibilité au projet local.

1.2.3.1 L'organisation des instances de pilotage local s'inspire des instances nationales

[128] Les acteurs locaux sont libres d'organiser le pilotage des projets locaux. Dans la plupart des cas, ils adoptent une organisation similaire à celle prévue pour le pilotage national de l'accord-cadre, avec un comité de pilotage et un comité technique (ou comité opérationnel).

[129] Ils prévoient, dans la majorité des cas, que les comités de pilotage se réunissent quatre fois par an (parfois moins) et les comités techniques tous les deux mois (parfois tous les mois). Ils donnent lieu à l'établissement d'un compte rendu dans 70 % des cas selon Pôle emploi et 57 % des cas selon les missions locales. La mission a pu constater que plus les réunions sont fréquentes (mensuelles notamment), moins elles sont suivies d'un compte rendu. Par ailleurs, selon l'enquête réalisée par la mission, les unités départementales des DIRECCTE sont très rarement associées.

[130] 90 % des missions locales et 84 % des agences Pôle emploi estiment que ces réunions sont efficaces et utiles.

1.2.3.2 Les conventions locales reprennent les indicateurs prévus par l'accord-cadre, dont la disponibilité et la fiabilité ne sont pas assurées

[131] Les projets locaux consultés par la mission reprennent fréquemment les indicateurs prévus par l'accord-cadre. Ainsi, seules les données disponibles au plan national le sont localement.

[132] Les indicateurs figurant dans les tableaux de bord locaux concernent le nombre de retours à l'emploi ainsi que le nombre et les caractéristiques des jeunes adressés et accompagnés par chacun des acteurs.

[133] Pour 71 % des missions locales et 67 % des agences Pôle emploi, les indicateurs de l'accord-cadre constituent des supports adaptés pour les décisions du comité de pilotage. Cette appréciation doit être nuancée dans la mesure où seule une partie des indicateurs prévus par l'accord-cadre est disponible.

2 SI LES METHODES DE TRAVAIL PARTENARIALES SE SONT AMELIOREES, LE PROCESSUS DE DELEGATION DE PPAE³² EST EN REVANCHE PERFECTIBLE

2.1 Le processus de délégation de PPAE comprend trois étapes allant de l'orientation par Pôle emploi au démarrage de l'accompagnement par la mission locale

2.1.1 Le jeune est tout d'abord « orienté » par Pôle emploi vers la mission locale

[135] L'accord-cadre prévoit que l'orientation du jeune prend appui sur un entretien de diagnostic, assuré par le conseiller de Pôle emploi ou de la mission locale. L'objectif est d'identifier ses besoins, déterminer son degré d'autonomie sociale et professionnelle, faciliter la détermination du mode de prise en charge le plus adapté et choisir son opérateur référent.

[136] En pratique, la délégation prend toujours la forme d'une orientation réalisée par Pôle emploi vers la mission locale, sur la base d'un entretien de diagnostic assuré par Pôle emploi. Dans le sens inverse, la mission locale peut inciter le jeune à aller s'inscrire à Pôle emploi mais cela ne se traduit pas par une délégation de l'accompagnement de la mission locale vers Pôle emploi. Des réunions collectives organisées par les deux partenaires à destination des jeunes sont parfois organisées dans certaines agences Pôle emploi, afin d'informer le public cible de l'offre de services de chaque acteur. Ces réunions sont généralement destinées aux jeunes inscrits à Pôle emploi, en amont d'une éventuelle délégation de PPAE.

[137] Les critères d'orientation sont identifiés au sein des projets locaux de coopération. Ils varient à la marge d'un territoire à un autre.

Tableau 3 : Critères d'orientation fixés dans les projets locaux de coopération des partenaires rencontrés localement par la mission

Partenaires	Critères d'orientation définis dans le projet local de coopération
Courbevoie	Priorités d'orientation vers la mission locale = jeunes sortis du système scolaire sans qualification, jeunes dont le retour à l'emploi nécessite la résolution de diverses difficultés sociales, personnelles ou de santé, jeunes confrontés à une situation personnelle susceptible d'être un frein à l'accès ou au maintien à l'emploi ou à la formation, attention particulière portée aux publics jeunes demandeurs d'emploi de longue durée (DELD)
Cenon	Pôle emploi oriente les jeunes pour lesquels le diagnostic fait apparaître une difficulté socioprofessionnelle avérée et des besoins relevant de l'offre de service de la mission locale
Paris	Pôle emploi oriente en priorité vers la mission locale les jeunes dont les problématiques professionnelles s'accompagnent de difficultés sociales, notamment : la représentation du monde du travail, l'apprentissage de la langue française, les difficultés pour effectuer les démarches administratives, les difficultés d'accès au logement, l'accès au permis de conduire, l'isolement géographique, l'accès à une couverture sociale, les difficultés d'hygiène ou les conduites addictives, les problématiques d'endettement, le non recours aux droits, l'attente de jugement, etc. Ainsi que les jeunes éligibles à la Garantie jeunes

³² Le PPAE est le projet personnalisé d'accès à l'emploi.

Partenaires	Critères d'orientation définis dans le projet local de coopération
Roubaix	Délégation du PPAE pour les jeunes DELD issus des quartiers de la politique de la Ville en priorité, dont l'ancienneté à Pôle emploi montre le besoin de travailler sur les axes socioprofessionnels
Saint Malo	Jeunes orientés vers Pôle emploi = jeunes ayant un profil professionnel en adéquation, ou proche, avec le marché du travail local, qualifiés ou non, sans frein périphérique à l'emploi Jeunes orientés vers la mission locale = jeunes ayant une problématique de mobilité et / ou d'éloignement, mineurs, jeunes en situation de décrochage scolaire ou sortis du système scolaire sans qualification ou avec une qualification en inadéquation avec le marché de l'emploi local, ayant besoin d'un accompagnement en orientation, jeunes éligibles à la Garantie jeunes ou à tout autre dispositif spécifique mis en œuvre par la mission locale

Source : Mission – projets locaux de coopération

[138] L'orientation peut être une « réorientation » : si la délégation de PPAE a été clôturée (ou n'a pas démarré), le jeune peut, à l'occasion d'une rencontre ultérieure avec son conseiller Pôle emploi, se voir proposer une nouvelle orientation en délégation de PPAE. Ainsi, en Bretagne, parmi les jeunes orientés par Pôle emploi en janvier 2016 et acceptés par les missions locales, 12,2 % étaient des réorientations, contre 15,7 % en Hauts-de-France et 7 % en Ile-de-France³³.

2.1.2 Le jeune « orienté » est ensuite « accepté » par la mission locale partenaire de l'agence Pôle emploi qui a procédé à l'orientation

[139] Contrairement à l'orientation, fondée sur un diagnostic préalablement établi avec le jeune demandeur d'emploi, l'acceptation est un simple acte de gestion, le plus souvent standardisé. Deux motifs de refus sont possibles dans DUDE (Dossier Unique du Demandeur d'emploi) : soit il s'agit d'un jeune qui n'entre pas dans le champ de compétence de la mission locale (ex. il a plus de 26 ans), soit il relève d'une autre zone géographique. L'acte d'acceptation débouche automatiquement sur une convocation du jeune à un rendez-vous au sein de la mission locale.

2.1.3 L'accompagnement du jeune « accepté » par la mission locale « démarre » suite à un entretien d'initialisation du PPAE

[140] Le démarrage de la délégation de PPAE prend la forme d'un entretien entre le jeune « accepté » et le conseiller de la mission locale. Cet entretien doit être précédé d'un acte « volontaire » du jeune : celui-ci doit se rendre à la mission locale après réception de la convocation envoyée suite à son acceptation. Deux situations sont donc possibles, schématiquement :

- si le jeune est inconnu de la mission locale et qu'il se rend, par une démarche volontaire, à l'entretien d'initialisation, son accompagnement démarre, s'il l'accepte, et il intègre éventuellement un dispositif. Cette étape est parfois précédée d'une réunion collective d'information sur l'offre de services. Le jeune doit également s'inscrire à la mission locale ;
- si le jeune est déjà connu de la mission locale, l'initialisation de son PPAE peut se faire dans le cadre de son parcours, il n'existe pas nécessairement un entretien *ad hoc* d'initialisation.

³³ Source : DGEFP, études de cohortes régionales, janvier 2016.

[141] Tous les jeunes orientés ne font pas nécessairement l'objet d'un démarrage de parcours au sein de la mission locale (ex. ils ont trouvé un emploi, ils ont déménagé, ils ne souhaitent pas être accompagnés par la mission locale, etc.). Le processus s'arrête alors soit avant l'entretien d'initialisation si le jeune ne se rend pas à la convocation de la mission locale, soit après cet entretien s'il fait part à cette occasion de son refus d'être accompagné par la mission locale.

2.2 Le profil des jeunes en délégation de PPAE implique une prise en charge globale dans le cadre d'un parcours qui n'est cependant pas spécifique par rapport aux autres jeunes suivis en mission locale

2.2.1 Les jeunes en délégation de PPAE représentent une faible part de la totalité des jeunes inscrits à Pôle emploi, mais aussi une faible part de la totalité des jeunes accompagnés par les missions locales

2.2.1.1 Les jeunes en délégation de PPAE représentent une faible part de la totalité des jeunes demandeurs d'emploi, dont la plupart est directement accompagnée par Pôle emploi

[142] La grande majorité des jeunes inscrits à Pôle emploi n'est pas orientée en délégation de PPAE au sein des missions locales.

[143] Ainsi, fin décembre 2017, le nombre cumulé de jeunes dont les délégations de PPAE ont démarré s'élève à 143 465³⁴.

[144] A la même date, le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 26 ans (hors délégations de PPAE) s'élève à 1 108 678³⁵ (stock). Parmi ces jeunes³⁶ :

- 494 878 sont en accompagnement « guidé », pour ceux ayant besoin d'avoir un appui régulier dans leur recherche d'emploi ;
- 268 525 sont en accompagnement « renforcé », pour ceux ayant besoin d'être fortement et individuellement accompagnés ;
- 268 027 sont en « suivi », pour les plus autonomes et les plus proches du marché du travail ;
- 40 603 sont en « accompagnement intensif jeunes » (AIJ), offre de service relevant de l'accompagnement renforcé et destinée aux jeunes ayant besoin d'un « dernier coup de pouce » vers l'emploi. Elle se caractérise par des entretiens réguliers pendant six mois avec un conseiller dédié à cette activité, dont le portefeuille est réduit (entre 50 et 70 jeunes) ;
- 1 736 sont en accompagnement global, suivis par un binôme composé d'un conseiller de Pôle emploi et d'un référent du conseil départemental dans le cadre d'une approche globale³⁷, prévu prioritairement pour les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA).

³⁴ Source : tableau de bord de pilotage du partenariat renforcé.

³⁵ Source : Pôle emploi.

³⁶ 34 909 jeunes sont par ailleurs comptabilisés hors modalités de suivi classiques. Ils sont par exemple en activité professionnelle réduite.

³⁷ Dans cette hypothèse, Pôle emploi conserve l'accompagnement du demandeur d'emploi sur le volet insertion professionnelle, le conseil départemental n'étant pas compétent pour intervenir sur ces aspects, à l'inverse des missions locales. Il ne s'agit donc pas d'un suivi délégué comme dans le cas du partenariat renforcé.

[145] Ces jeunes sont tous hors délégation de PPAE mais cela ne signifie pas pour autant qu'ils sont tous pris en charge directement par Pôle emploi. Certains d'entre eux (hors AIJ et accompagnement global), peuvent être pris en charge par les missions locales en dehors du circuit du suivi délégué. Si le nombre de jeunes concernés est difficilement identifiable dans les systèmes d'information des partenaires, ils représenteraient toutefois une faible part de la totalité des jeunes demandeurs d'emploi.

[146] Les jeunes inscrits à Pôle emploi accompagnés par les missions locales peuvent donc être regroupés en deux catégories :

- les jeunes en délégation de PPAE, positionnés clairement en « suivi délégué » ;
- les jeunes suivis par les missions locales sans avoir fait l'objet d'une délégation de PPAE – cf. *infra*. Ces jeunes n'apparaissent pas en « suivi délégué ».

[147] Dans les deux cas, les jeunes concernés sont simplement « rattachés » à une modalité d'accompagnement de Pôle emploi (« suivi », « guidé », « renforcé »). Ce rattachement signifie qu'ils ne sont pas étiquetés comme « actifs » dans le portefeuille du conseiller côté Pôle emploi (ils sont non prioritaires et non convoqués, même s'ils restent convocables).

2.2.1.2 Les jeunes en délégation de PPAE représentent une faible part de la totalité des jeunes accompagnés par les missions locales

[148] Les jeunes accompagnés par les missions locales couvrent un public hétérogène. Dans les données transmises à la mission, la DARES recense pour chaque année étudiée³⁸ :

- plus de 400 000 jeunes reçus en premier accueil ;
- entre 1,5 et deux millions de jeunes en contact (mail, contact téléphonique, sms, etc.) ;
- environ un million de jeunes reçus en entretien individuels ou collectifs.

[149] Les jeunes accompagnés par les missions locales ne sont pas tous inscrits à Pôle emploi. A titre d'illustrations, à la mission locale de Paris en 2017, les jeunes orientés par Pôle emploi représentent seulement 10 % des jeunes reçus en premier accueil. 79 % des jeunes reçus en premier accueil en 2017 au sein de cette mission locale ont par ailleurs déclaré être à la recherche d'un emploi. Sur ces 79 %, la part des jeunes inscrits à Pôle emploi s'élève à 27 %³⁹. En Nouvelle-Aquitaine, 53 % des jeunes reçus en premier accueil dans les missions locales ne sont pas inscrits à Pôle emploi⁴⁰.

[150] Ces quelques chiffres témoignent du fait que l'activité des missions locales est loin de se réduire à la prise en charge des seuls jeunes en délégation de PPAE.

³⁸ Pour rappel, le nombre de jeunes ayant démarré une délégation de PPAE en 2017 s'élève à 143 465.

³⁹ 19 % sont des demandeurs d'emploi non indemnisés et 8 % sont indemnisés.

⁴⁰ Parmi ceux qui sont inscrits, 29 % sont indemnisés.

2.2.2 La « photographie », incomplète, des jeunes en délégation de PPAE permet de présumer que ceux-ci cumulent des difficultés d'insertion professionnelles et sociales

[151] L'accord-cadre précise explicitement le champ de compétences de chacun des partenaires, en cohérence avec les dispositions du code du travail :

- les missions locales⁴¹ assurent un accompagnement personnalisé socioprofessionnel qui passe par une bonne connaissance des problématiques des jeunes et une approche globale (emploi/social). Elles répondent aux besoins des jeunes qui cumulent des difficultés d'insertion sociale et professionnelle ;
- Pôle emploi propose un accompagnement personnalisé professionnel⁴² qui se fonde sur une bonne connaissance du marché du travail et des problématiques d'accès et de retour de l'emploi ainsi que des coopérations avec les acteurs du territoire. Il répond aux besoins des jeunes rencontrant principalement des difficultés d'insertion sur le marché du travail.

[152] Sur la base de cette distinction historique, les délégations de PPAE sont dictées par l'orientation vers les missions locales de jeunes cumulant des difficultés d'insertion professionnelle et sociale (problèmes de logement, de santé, de mobilité, d'endettement, etc.).

[153] Les critères d'orientation précisés dans les projets locaux de coopération analysés par la mission (cf. tableau n°3) confirment cette répartition des compétences entre les deux partenaires, qui est bien connue et plutôt consensuelle parmi les acteurs rencontrés sur le terrain.

[154] Les tableaux de bord du partenariat permettent d'avoir une photographie des jeunes en délégation de PPAE sur 2016 et 2017 (stocks fin décembre), à partir de quelques données.

- 50 % des jeunes adressés par Pôle emploi et accompagnés par les missions locales sont des femmes.
- Ces jeunes ont des niveaux de qualification assez faibles, même si la répartition du poids de chaque niveau peut varier nettement d'une année à l'autre. Fin 2017, 44 % des jeunes en délégation de PPAE ont un niveau de qualification V et 47 % relève du niveau IV.
- Ils appartiennent plutôt aux bornes d'âge les plus élevées, avec une répartition stable d'une année sur l'autre. Fin 2017, 10 % sont âgés de 16 à 18 ans et 31 % sont âgés de 23 à 25 ans.
- 15 % d'entre eux relèvent d'un QPV, quelle que soit l'année considérée.
- En moyenne, un quart des jeunes demandeurs d'emploi en délégation de PPAE sont des demandeurs d'emploi de longue durée.
- Enfin, la majorité des jeunes en délégation de PPAE relève de la modalité d'accompagnement « renforcé » de Pôle emploi. Il s'agit donc de publics particulièrement en difficulté, éloignés du marché du travail et nécessitant un accompagnement intensif.

[155] Dans l'enquête diffusée par la mission auprès des agences Pôle emploi, le poids des motifs d'orientation vers la mission locale dans le cadre d'une délégation de PPAE est le suivant :

- premier motif d'orientation : une situation personnelle susceptible d'être un frein à l'accès ou au maintien à l'emploi : 88,4 % ;

⁴¹ Articles L5314-1 et L5314-2 du code du travail.

⁴² Article L5312-1 du code du travail.

- deuxième motif d'orientation : un projet professionnel mal défini ou en inadéquation avec le marché du travail : 64,7 % ;
- troisième motif d'orientation : un niveau de qualification insuffisant au regard du projet professionnel : 55,7 % ;
- quatrième motif d'orientation : une absence de repère ou de réseau dans la recherche d'emploi, ou un découragement par les échecs successifs : 49,3 % ;
- parmi les autres motifs énumérés figurent :
 - la « notion d'accompagnement global (recherche d'emploi et environnement personnel - santé, logement, finances, mobilité) ;
 - un niveau de qualification inférieur au baccalauréat ou un niveau scolaire peu élevé ;
 - les jeunes domiciliés dans les QPV ;
 - le souhait de bénéficier d'une prestation rémunérée, profil éligible à la Garantie jeunes ;
 - les jeunes NEET, les jeunes décrocheurs scolaires ;
 - les problèmes de mobilité : accompagnement facilité du fait de l'implantation multi site des missions locales (zones rurales mal desservies) ;
 - un savoir-être nécessaires à l'insertion professionnelle non acquis.

[156] La mission a pu collecter quelques données sur les freins périphériques et leur prise en charge lors de ses déplacements. Ainsi, en Nouvelle-Aquitaine, la problématique de la mobilité géographique est très forte, dans un territoire vaste et au sein duquel existent de nombreuses zones rurales : seul 36 % des jeunes entrés en délégation de PPAE sur la période 2015-2017 possèdent un véhicule motorisé, 16 % déclarent n'avoir aucun moyen de transport et 65 % se déclarent peu mobiles. Autre exemple, à la mission locale de Paris, sur les jeunes entrés en délégation de PPAE au premier semestre 2017, 32 % sont dans une situation d'hébergement précaire (contre 27 % pour l'ensemble des jeunes accompagnés).

[157] Malgré les informations collectées, la photographie des jeunes en délégation de PPAE reste incomplète. Il manque surtout un suivi fin qui permettrait d'apprécier de manière approfondie la nature et l'intensité des difficultés sociales des jeunes en délégation de PPAE. Ces données semblent en effet complexes à collecter via I-milo⁴³. De plus, le suivi de l'insertion professionnelle (et non l'insertion sociale) reste l'enjeu prioritaire dans le cadre du partenariat.

2.2.3 En termes d'intensité et de contenu, l'accompagnement des jeunes en situation administrative de délégation de PPAE n'est, en toute logique, pas spécifique par rapport à celui des autres jeunes suivis par les missions locales

[158] La délégation de PPAE n'étant pas un dispositif ou un mode d'accompagnement mais un statut administratif, un certain nombre d'interlocuteurs de la mission, tant côté mission locale que Pôle emploi, considère, plutôt logiquement, que l'accompagnement qui en découle ne doit pas être spécifique, par rapport à la prise en charge des autres jeunes suivis par les missions locales. La mission dresse un constat similaire, après analyse de données nationales et locales.

⁴³ I-milo est le système d'information des missions locales.

2.2.3.1 L'accompagnement des jeunes en délégation de PPAE n'est pas plus intensif que celui des autres jeunes suivis par les missions locales

[159] En termes d'intensité, certains partenaires au plan local estiment que la délégation de PPAE peut se traduire par un accompagnement plus intensif (s'agissant du nombre d'entretiens ou de contacts avec le jeune) et plus formalisé. Ainsi, 52,5 % des missions locales ayant répondu à l'enquête diffusée par la mission considèrent que l'accompagnement dans le cadre d'une délégation de PPAE est différent des autres modes d'accompagnement. Parmi elles, 30,4 % considèrent qu'il est plus formalisé, 16,7 % considèrent qu'il est plus intensif et 3,9 % considèrent qu'il est plus long.

[160] La mission considère que cette opinion formulée dans l'enquête ne peut toutefois pas être généralisée car les situations peuvent fortement varier⁴⁴.

[161] Les données nationales de la DARES issues d'I-milo sur 2017⁴⁵ montrent en effet que le nombre moyen d'entretiens individuels en cours de parcours pour les sortants de l'année n'est pas plus important en cas de délégation de PPAE. C'est la Garantie jeunes qui apparaît très nettement comme le dispositif le plus « intensif » en termes d'accompagnement.

Tableau 4 : Nombre moyen d'entretiens individuels pendant le parcours pour les sortants de l'année 2017

Dispositifs, statuts, modes d'accompagnement	Nombre moyen d'entretiens individuels
Statut	
Délégation de PPAE	6,9
Dispositifs, modes d'accompagnement	
Garantie jeunes	13,3
Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA)	7,6
Parrainage (national ou local)	6,3
Autres dispositifs nationaux (CIVIS⁴⁶, ANI jeunes, revenu contractualisé d'autonomie, etc.)	7,2
Autres dispositifs locaux	6,6

Source : DARES – données issues d'I-Milo – précision méthodologique : un jeune en délégation de PPAE peut accéder aux dispositifs ou modes d'accompagnement proposés par la mission locale (ex. PACEA, Garantie jeunes). Un entretien qui a eu lieu pendant une période où deux dispositifs sont ouverts est compté deux fois.

⁴⁴ Alors qu'au sein de la mission locale de Saint-Malo, les jeunes en PACEA sont les plus fréquemment reçus en entretien, c'est à l'inverse très nettement le cas des jeunes en délégation de PPAE au sein de la mission locale de Paris.

⁴⁵ Le même constat peut être dressé les années précédentes.

⁴⁶ Contrat d'insertion dans la vie sociale.

2.2.3.2 Le contenu de l'accompagnement est le même, que le jeune demandeur d'emploi soit suivi par la mission locale en délégation de PPAE ou non

[162] En termes de contenu, l'accès et l'éligibilité aux différentes offres de service restent les mêmes pour tous les jeunes, quel que soit leur statut au regard du PPAE. Les données de la DARES sur l'année 2017 confirment l'absence de spécificité des parcours des jeunes en délégation de PPAE par rapport à l'ensemble des jeunes suivis en missions locales.

[163] La répartition des propositions d'offres de service pendant cette année varie très peu selon qu'ils sont en délégation de PPAE ou tous dispositifs confondus⁴⁷ (y compris en délégation de PPAE) : les propositions ayant trait au projet professionnel ont ainsi concerné 14 % des jeunes en délégation de PPAE ayant eu une proposition en 2017, contre 15,5 % de l'ensemble des jeunes suivis ayant eu une proposition cette année également ; celles portant sur le logement ont concerné 1,1 % des jeunes en délégation de PPAE contre 1,4 % de l'ensemble des jeunes suivis ; celles relatives à la santé ont porté sur 6,6 % des jeunes en délégation de PPAE contre 7,3 % de l'ensemble des jeunes suivis. Les propositions relatives à la citoyenneté et aux loisirs / sports et culture ont concerné le même pourcentage de jeunes quel que soit le dispositif : 9,9 % dans le premier cas, 3 % dans le second. La mission note des écarts plus importants s'agissant des propositions d'accès à l'emploi (37,4 % contre 41 %) et à la formation (28 % contre 21,8 %), sans que ceux-ci permettent d'étayer que le contenu diffère d'un statut à l'autre.

[164] Ces constats confirment que la délégation de PPAE est un statut administratif conféré au jeune orienté par Pôle emploi et non un dispositif débouchant sur la mise en place de prestations ou modes d'accompagnement particuliers au sein des missions locales. Les différences en termes d'accompagnement sont en revanche, mais sans surprise, plus fortes entre les jeunes bénéficiaires de la Garantie jeunes et les autres.

2.2.4 La durée de l'accompagnement est légèrement supérieure pour les jeunes en délégation de PPAE et les premiers motifs de sortie sont les abandons du jeune ou les absences à convocation

2.2.4.1 La durée de l'accompagnement, dont la mesure est cependant peu fiable, est légèrement supérieure pour les jeunes en délégation de PPAE

[165] La fin de l'accompagnement des jeunes en délégation de PPAE n'est pas cadrée par une étape administrative ou informatique systématique consistant à clôturer le suivi délégué. Il est donc complexe et peu fiable de mesurer le délai moyen d'accompagnement : statistiquement, certains suivis délégués se poursuivent au sein d'I-milo au-delà de deux ans tout en étant « éteints » car ils ne se traduisent pas par un accompagnement du bénéficiaire⁴⁸.

[166] Cette limite méthodologique peut en partie expliquer pourquoi les durées moyennes d'accompagnement en délégation de PPAE sont plus longues que les durées moyennes d'accompagnement de l'ensemble des jeunes suivis par les missions locales. Ainsi, d'après les données fournies par la DARES, la durée moyenne d'accompagnement en délégation de PPAE sur 2016 et 2017 s'élève respectivement à 20,2 mois et 21,9 mois, contre 15,9 mois en 2016 et 15 mois

⁴⁷ Dispositifs d'accompagnement pris en compte : dispositifs nationaux, et dispositifs régionaux et locaux pour lesquels l'accompagnement est renforcé ou sur projet (hors diagnostics approfondis préalables à l'entrée en PACEA).

⁴⁸ A noter : auparavant, la durée de la délégation était limitée par une borne à 30 mois qui a été supprimée.

en 2017 pour les durées moyenne d'accompagnement par la mission locale pour l'ensemble des jeunes (y compris les délégations de PPAE).

[167] Il est donc statistiquement préférable de prendre en compte la durée moyenne d'accompagnement entre la date d'entrée et la date du dernier entretien individuel pour bénéficier d'une borne temporelle plus fiable. Les données collectées sont ainsi plus réalistes. Elles confirment que la durée de l'accompagnement en délégation de PPAE est légèrement plus longue, sans pour autant représenter un décalage important avec la durée moyenne globale constatée pour tous les jeunes. Ainsi, la durée moyenne d'accompagnement en délégation de PPAE sur 2016 et 2017 entre la date d'entrée et la date du dernier entretien individuel s'élève respectivement à 11,5 mois et 12 mois, contre 11,1 mois en 2016 et 9,8 mois en 2017 pour les durées moyenne d'accompagnement par la mission locale pour l'ensemble des jeunes (y compris les délégations de PPAE).

2.2.4.2 Les sorties de la délégation de PPAE sont variées mais les motifs les plus fréquents sont les abandons du jeune et les absences à convocation

[168] Les sorties d'accompagnement sont variées : déménagement, abandon du jeune, absence à convocation, reprise d'emploi, atteinte des 26 ans, radiation par Pôle emploi, décès. Ces motifs peuvent se traduire, à plus ou moins brèves échéances⁴⁹, par une clôture du suivi délégué.

[169] Lorsque la mission locale met un terme à la délégation de PPAE, le conseiller Pôle emploi reçoit une alerte. Il convoque le jeune, qui devient « actif » dans son portefeuille.

[170] A l'inverse, (lorsqu'un demandeur d'emploi en délégation de PPAE est radié par Pôle emploi ou en cessation d'inscription), le processus n'est pas autant structuré, par une alerte automatique qui préviendrait le conseiller de la mission locale. Si le jeune ne se réinscrit pas à Pôle emploi dans un délai de six mois, la délégation de PPAE est clôturée. Il est incohérent que la délégation de PPAE survive à la radiation ou à la cessation d'inscription, y compris sur une durée limitée, d'autant qu'un jeune qui n'est plus inscrit à Pôle emploi pourra toujours être accompagné par la mission locale : la clôture de la délégation ne signifie pas que l'accompagnement est terminé.

[171] L'analyse de cohortes réalisée en 2016 permet de collecter des données sur les motifs des arrêts et refus de délégation de PPAE. Il apparaît que, quelle que soit la région étudiée, les deux principaux motifs sont l'abandon du jeune et l'absence du jeune à la première convocation.

Tableau 5 : Répartition des motifs des arrêts et refus de délégation de PPAE (en %)

	Abandon du jeune	Radiation par PE	Emploi	Absence à 1 ^{ère} convocation	Absence à entretien	Déménagement
Bretagne	31,7 %	13,7 %	1,8 %	45,5 %	2,9 %	3,6 %
Hauts-de-France	39 %	8,2 %	4,7 %	42,9 %	1,9 %	3,1 %
Ile-de-France	33,2 %	12,2 %	3,1 %	49,6 %	0,7 %	1,1 %

Source : DGEFP, études de cohortes régionales, janvier 2016.

⁴⁹ Les cas d'abandon du jeune ne se traduisent pas automatiquement par une clôture de la délégation, les conseillers de mission locale préférant généralement mettre le dossier en veille, dans l'attente d'un éventuel retour du jeune dans son parcours d'accompagnement.

[172] En termes de sorties « positives » vers l'emploi ou la formation, les parcours des jeunes en délégation de PPAE n'obtiennent pas de meilleurs résultats. Au contraire, les résultats sont légèrement moins bons, comparativement à ceux obtenus par les jeunes hors délégation de PPAE et par l'ensemble des jeunes tous dispositifs confondus (y compris la délégation de PPAE). Ainsi, les données communiquées par la DARES montrent que 28 % des sorties de délégation de PPAE en 2017 sont déclarées en emploi par la mission locale, contre plus de 30 % pour l'ensemble des jeunes accompagnés par la mission locale (y compris en délégation de PPAE).

[173] A titre de comparaison, sur la totalité des sorties « positives », en emploi ou en formation, les jeunes sortant de PPAE suivis directement par Pôle emploi vont plus souvent en emploi que les jeunes sortant de délégation de PPAE (83 % en 2017, contre 76,5 %), qui vont, pour leur part, plus souvent en formation (23,5 % en 2017, contre 16,9 % pour Pôle emploi). Ce constat est lié à la forte proportion de jeunes en délégation de PPAE qui n'ont pas de projet professionnel, ou des problèmes d'orientation, au début de leur accompagnement par les missions locales.

[174] Le nombre de retours à l'emploi des jeunes en délégation de PPAE est suivi de manière fine dans le cadre du pilotage du partenariat renforcé. Sur les trois années 2015-2016-2017, si le premier semestre de chaque année témoigne d'une relative stabilité en volume du nombre de jeunes ayant eu au moins une déclaration préalable à l'embauche (DPAE) dans le mois considéré, la mission note un décrochage assez net à partir du mois de juillet 2017, comparativement aux mêmes mois des deux années précédentes (et la tendance se poursuit au premier semestre 2018).

2.2.5 En dépit d'un fléchissement constaté lorsque l'ancienneté au chômage augmente, la satisfaction des jeunes en délégation de PPAE est élevée, en hausse et supérieure à celle des jeunes suivis directement par Pôle emploi

2.2.5.1 Le taux de satisfaction exprimé par les jeunes en délégation de PPAE est élevé et en hausse sur la période, bien que diminuant au fur et à mesure de l'ancienneté au chômage

[175] L'enquête de satisfaction des jeunes demandeurs d'emploi suivis par les missions locales depuis au moins trois mois est réalisée semestriellement depuis 2015 via Pôle emploi, par Ipsos. Il s'agit d'un recueil du ressenti des jeunes sur leur accompagnement afin de mesurer leur degré de satisfaction quant à la qualité des services rendus⁵⁰. Ces enquêtes ne sont pas déclinées au niveau régional. Les retours sont faibles : en moyenne, environ 10 000 jeunes répondent à l'enquête.

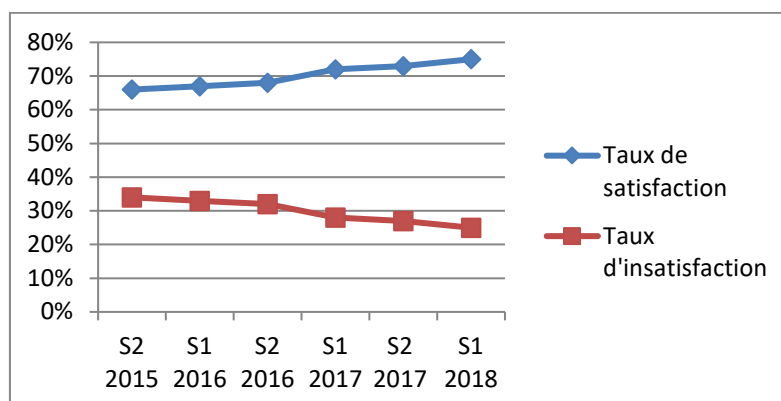
[176] Le graphique suivant montre l'évolution des taux de satisfaction⁵¹ et d'insatisfaction⁵² des répondants entre le second semestre 2015 et le premier semestre 2018.

⁵⁰ Plusieurs thématiques sont abordées : satisfaction globale ; connaissance de la mission locale ; contacts avec un conseiller référent ; adaptation du suivi à la situation du jeune ; résultats du suivi ; appui du conseiller et bilan du suivi.

⁵¹ Le taux de satisfaction est issu du cumul entre les réponses « très satisfaits » et « assez satisfaits ».

⁵² Le taux d'insatisfaction est issu du cumul entre les réponses « peu satisfaits » et « pas du tout satisfaits ».

Graphique 3 : Evolution du taux de satisfaction et du taux d'insatisfaction des jeunes demandeurs d'emploi concernant le suivi dont ils ont bénéficié par la mission locale (fin 2015 – début 2018)



Source : Pôle emploi

- Le taux de satisfaction globale est élevé et en augmentation : il passe de 66 % fin 2015 à 75 % début 2018, soit une hausse de neuf points. En son sein, l'évolution des jeunes répondants « très satisfaits » augmente aussi de neuf points (30 % fin 2015, 39 % début 2018). Cette tendance peut notamment être expliquée par l'amélioration de la conjoncture économique qui profite habituellement en premier lieu aux jeunes.
- Le taux d'insatisfaction baisse quant à lui de neuf points (34 % fin 2015, 25 % début 2018). L'ensemble des *verbatim* des jeunes non satisfaits a été consolidé dans le cadre de l'enquête réalisée au premier semestre 2017. Les principaux motifs d'insatisfaction exprimés sont :
 - le manque de suivi régulier (voire inexistant pour certains), les contacts insuffisants avec les conseillers, le manque de soutien et de réactivité (peu de réponses aux mails par exemple, délais longs pour prendre rendez-vous), un important *turn over* ;
 - un appui insuffisant dans les démarches pour trouver un emploi, une faible plus-value du conseiller dans le cadre des recherches d'emploi, des compétences lacunaires pour aider à élaborer un projet professionnel ou répondre aux demandes de formation ;
 - un suivi trop administratif et standardisé, un manque d'adaptation et de personnalisation par rapport au profil et aux besoins.

[177] La mission observe que le taux de satisfaction diminue au fur et à mesure de l'augmentation de l'ancienneté d'inscription à Pôle emploi. En dépit d'une augmentation de la satisfaction quelle que soit l'ancienneté, l'écart de taux peut aller jusqu'à 10 points entre un jeune dont l'ancienneté est de moins de 16 mois et un jeune dont l'ancienneté est de plus de 24 mois.

Tableau 6 : Taux de satisfaction des jeunes suivis en missions locales en fonction de l'ancienneté d'inscription à Pôle emploi entre fin 2015 et début 2018 (en %)

	Moins de 16 mois	16 à 24 mois	Plus de 24 mois
S2 2015	67 %	63 %	57 %
S1 2016	68 %	59 %	58 %
S2 2016	69 %	63 %	60 %
S1 2017	73 %	69 %	69 %
S2 2017	74 %	68 %	67 %
S1 2018	76 %	70 %	70 %

Source : Pôle emploi

[178] Sur les autres questions posées dans le cadre des enquêtes, la mission note :

- sur l'ensemble de la période, près de 80 % des jeunes ayant répondu aux enquêtes connaissent l'existence des missions locales avant d'y être orientés par Pôle emploi ;
- au cours des trois derniers mois, quelle que soit l'année, environ 2/3 des jeunes répondants ont eu un ou plusieurs contact(s) avec leur conseiller référent de la mission locale ;
- parmi les jeunes qui n'ont pas eu de contacts, entre 10 et 15 % aurait souhaité un échange ;
- le niveau de satisfaction concernant la qualité des échanges avec le conseiller référent de la mission locale est très supérieur au taux de satisfaction global (85-90 % sur la période) ;
- la grande majorité des répondants considère que ces échanges ont permis de se sentir appuyé et d'avancer dans la recherche d'emploi ou de formation ; que ce suivi est adapté ;
- les réponses sont plus contrastées s'agissant du bilan du suivi, même si les résultats s'améliorent sur la période. La majorité des répondants considère que le suivi a permis de postuler à des offres d'emploi ou d'être mis en contact avec des employeurs ; de trouver une formation ; de vivre une expérience professionnelle en entreprise via un stage ou un service civique ; de répondre à des besoins autres que l'emploi ou la formation. Une plus petite majorité estime que le suivi a permis de trouver un emploi. A l'inverse, une grande majorité considère que le suivi n'est pas satisfaisant sur le volet « création d'entreprise ».

[179] Ces constats sont cohérents avec les enseignements issus des temps d'échanges organisés systématiquement entre quelques jeunes et la mission lors de ses déplacements.

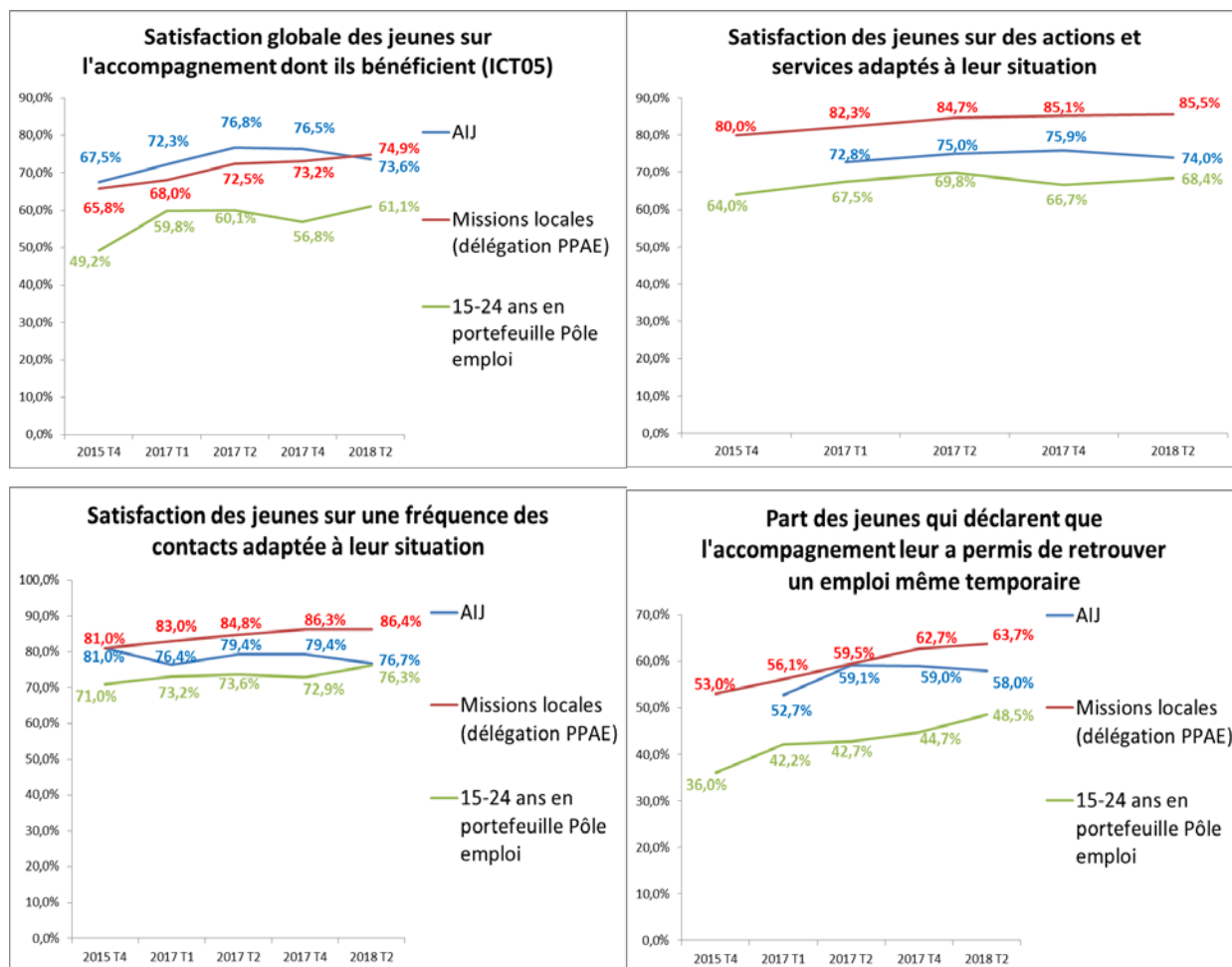
2.2.5.2 Sous réserve de précautions méthodologiques, le taux de satisfaction des jeunes en délégation de PPAE est nettement supérieur à celui des jeunes accompagnés directement par Pôle emploi, y compris, en fin de période, à celui des jeunes en AIJ

[180] Les données obtenues sont difficilement comparables avec d'autres modalités proches de prise en charge pour des raisons liées d'une part à des modalités différentes d'interrogation des jeunes (questions posées, périodicité de l'enquête, période de référence utilisée, périmètre défini, échantillon sélectionné, etc.) et, d'autre part, à la nature même du public visé et à ses caractéristiques (en particulier le degré d'éloignement par rapport au marché du travail et l'existence ou non de freins périphériques, qui n'implique pas le même type d'attentes du côté du public bénéficiaire, de suivi et de compétences du côté des conseillers).

[181] Sous réserve de ces quelques précautions méthodologiques, la mission observe que le taux de satisfaction des jeunes en délégation de PPAE est globalement :

- légèrement inférieur au taux de satisfaction des jeunes en AIJ, sauf sur la période très récente puisque le taux de satisfaction des jeunes demandeurs d'emploi suivis en mission locale dépasse pour la première fois le taux exprimé par les bénéficiaires de l'AIJ début 2018 ;
- nettement supérieur au taux de satisfaction des jeunes entre 15 et 24 ans suivis directement par Pôle emploi, dans le cadre de l'offre de services « de droit commun » (61 % en 2018).

Graphique 4 : Satisfaction des jeunes en fonction de l'accompagnement dont ils bénéficient – période 2015-2018 – en %



Source : Pôle emploi – IPSOS - Enquêtes semestrielles de satisfaction auprès des jeunes demandeurs d'emploi sur l'accompagnement dont ils bénéficient – décembre 2015 à juin 2018

[182] Concernant la satisfaction des jeunes quant au degré d'adaptation des actions et services à leur situation, les meilleurs résultats sont obtenus pour les demandeurs d'emploi en délégation de PPAE. Les mêmes observations peuvent être formulées concernant la satisfaction exprimée à l'égard de la fréquence des contacts et de la proportion de jeunes considérant que leur accompagnement a permis de retrouver un emploi. A ce titre, lors de ses échanges avec des jeunes, la mission a noté que ceux-ci insistent souvent sur le fait qu'il était plus facile de contacter les conseillers des missions locales que ceux de Pôle emploi.

[183] Enfin, s'agissant de la satisfaction de tous les jeunes suivis en missions locales, une enquête conduite en 2018 montre qu'ils sont très satisfaits de leur accompagnement, à hauteur de 83,4 % (taux supérieur à celui obtenu pour les seuls jeunes en délégation de PPAE, 75 %).

2.3 La délégation de PPAE se caractérise par des complexités, un défaut de fluidité et une articulation difficile avec les offres de service des partenaires

2.3.1 Les jeunes inscrits à Pôle emploi et suivis par les missions locales étant accompagnés soit en délégation de PPAE soit en dehors, ce double circuit est source de complexités

[184] La délégation de PPAE ne couvre pas la totalité des demandeurs d'emploi suivis en missions locales. Comme vu précédemment, une partie des jeunes inscrits à Pôle emploi est prise en charge par les missions locales sans pour autant être en délégation de PPAE. Ce double circuit est source de complexités.

[185] Il subsiste en effet une « zone de flou » inconfortable pour ces demandeurs d'emploi. Etant hors délégation de PPAE, ils sont en théorie à la fois suivis par Pôle emploi (même s'ils sont inactifs dans les portefeuilles) et par les missions locales. Il existe un flux de I-milo vers le système d'information de Pôle emploi recensant les jeunes par dispositif mais sans faire la distinction entre demandeurs d'emploi ou non et/ou entre en délégation et hors délégation de PPAE. Nombre d'agences Pôle emploi et de missions locales ont donc expliqué à la mission la difficulté à recenser précisément les jeunes à la fois inscrits à Pôle emploi et suivis en missions locales hors délégation de PPAE. Ces jeunes peuvent être convoqués pour des entretiens par les deux structures, même si le fait qu'ils soient simplement rattachés au portefeuille du conseiller côté Pôle emploi est souvent considéré comme un indice de leur suivi par une autre structure. Pôle emploi procède à un rapprochement, sur la base des données nominatives et phonétiques, afin d'intégrer les données des jeunes connus et rejeter les jeunes non-inscrits.

[186] La coexistence de ces deux catégories impacte le suivi qui lui, ne porte que sur les jeunes en délégation de PPAE (ne rendant donc pas compte de la totalité du public couvert) et rend ainsi peu lisible le périmètre du partenariat.

2.3.2 Le nombre de jeunes « orientés », « acceptés », « démarrés » suivis dans le cadre du partenariat sont des repères imprécis, dont l'évolution globale sur la période 2015-2018 masque de fortes disparités

2.3.2.1 Les notions « orientés », « acceptés », « démarrés » sont des repères peu clairs dont le contenu est variable selon les territoires, les structures et les systèmes d'information

[187] Les notions « orientés », « acceptés », « démarrés » sont des repères dans le parcours des jeunes en délégation de PPAE mais leur définition n'est pas consensuelle et le contenu de ces étapes peut varier selon les territoires, les structures et les systèmes d'information.

[188] Ces imprécisions pèsent sur la fluidité du processus de délégation, d'autant que le suivi du partenariat, héritage de la « cotraitance », porte quasiment exclusivement sur le volume de jeunes dans chacune de ces catégories.

[189] A titre d'illustrations, la mission a recensé deux exemples :

- l'analyse de cohortes régionales en 2016 a permis de montrer que les refus explicites par les jeunes du suivi délégué en mission locale lors de l'entretien d'initialisation n'étaient pas forcément tous correctement comptabilisés. En effet, il peut arriver que des demandeurs d'emploi se rendant à l'entretien d'initialisation soient basculés en « démarrés » côté Pôle emploi alors même qu'ils refusent cette délégation à l'issue de l'entretien, si la mission locale n'indique pas ce refus dans le SI. Or, dans cette hypothèse, côté mission locale, le jeune est « accepté » mais n'a jamais démarré son accompagnement. Ce jeune ne peut pas non plus être considéré comme absent à convocation puisqu'il se rend à son entretien ;
- le second cas concerne le jeune qui initialise sa délégation de PPAE lors de son premier entretien. Il est « démarré » pour Pôle emploi. Cependant, s'il ne se rend plus à la mission locale à la suite de cet entretien (cas fréquent d'après les échanges de la mission sur le terrain), la délégation de PPAE peut certes, en théorie, être clôturée pour absence à convocation mais il est en pratique difficile pour la mission locale de déterminer le moment le plus opportun pour clôturer cet accompagnement, le jeune pouvant revenir n'importe quand au sein de la structure pour poursuivre son parcours. Il s'agit donc d'un « faux démarré ».

[190] Les comités stratégiques et techniques ont beaucoup insisté sur le manque de clarté de ces notions, dès 2016. La rédaction d'un lexique des données, à diffuser aux deux réseaux et comportant des définitions claires, a été régulièrement proposé, sans aboutir.

2.3.2.2 L'évolution globale à la baisse du nombre d'« orientés », « acceptés », « démarrés » sur la période, qui n'est pas préoccupante en soi, masque de fortes disparités spatio-temporelles

[191] Sur la période de l'accord, l'évolution du nombre d'orientés / acceptés / démarrés a été assez contrastée. Cependant, en raison des limites indiquées *supra*, les chiffres peuvent assez nettement varier selon les sources, les systèmes d'information et les périmètres retenus. La mission utilise donc pour la présente partie une source unique, le tableau de bord de suivi du partenariat.

Tableau 7 : Evolution globale du nombre de jeunes demandeurs d'emploi « orientés », « acceptés » et « démarrés » entre 2015 et 2018 (données arrêtées fin décembre de chaque année)

	2015	2016	2017	2018 (projection)	Evolution (en %) sur 2015-2018
Orientés	280 512	239 557	239 485	205 206	-26,8 %
Acceptés	233 955	208 642	208 634	173 223	-25,9 %
Démarrés	153 079	145 181	143 370	109 741	-28,3 %

Source : Tableaux de bord de suivi du partenariat renforcé – Pôle emploi – NB : projections 2018 réalisées fin septembre 2018 (sur la base du rythme moyen des quatre derniers mois).

[192] Cette évolution rend compte d'une double tendance :

- une baisse globale assez nette du nombre de jeunes orientés (et d'« acceptés », puis de « démarrés »), de l'ordre de 15 % entre 2015 et 2017 (et de près de 27 % sur la période 2015-2018, en prenant en compte les projections à fin 2018) ;
- une forte déperdition entre le nombre de jeunes orientés et le nombre de jeunes démarrant un accompagnement en mission locale, quelle que soit l'année considérée (cf. *infra*).

[193] Cette évolution globale masque de grandes disparités, de deux natures :

- tout d'abord, au niveau « temporel », cette baisse est surtout importante en début de période, entre 2015 et 2016. Les années 2016-2017 sont plutôt marquées par une stabilité. Une nouvelle baisse est cependant attendue pour fin 2018 (cf. projections) ;
- ensuite, au niveau « spatial », les évolutions sont plus ou moins fortes selon les régions, à la hausse comme à la baisse. A titre d'exemples, sur la période 2016-2017, stable au niveau national, la mission note les évolutions suivantes des volumes de jeunes orientés :
 - Pays-de-la-Loire : +11 % ;
 - Centre-Val-de-Loire : -8 % ;
 - Grand Est : -8 % ;
 - des évolutions très différentes en outre-mer : -30 % en Guadeloupe ; +64 % en Guyane.

[194] Ces tendances ne sont pas préoccupantes en soi dans la mesure où la délégation de PPAE n'est pas un processus exclusif : comme vu précédemment, des demandeurs d'emploi sont accompagnés par les missions locales sans pour autant être en délégation de PPAE et, à l'inverse, certains demandeurs d'emploi sont pris en charge par l'offre de services de Pôle emploi, qui s'est par ailleurs diversifiée au cours de la période. De plus, le financement étant désormais déconnecté du nombre de délégations (cf. *infra*), il n'est plus opportun d'en faire un objectif, d'autant que le suivi de ces données manque de fiabilité.

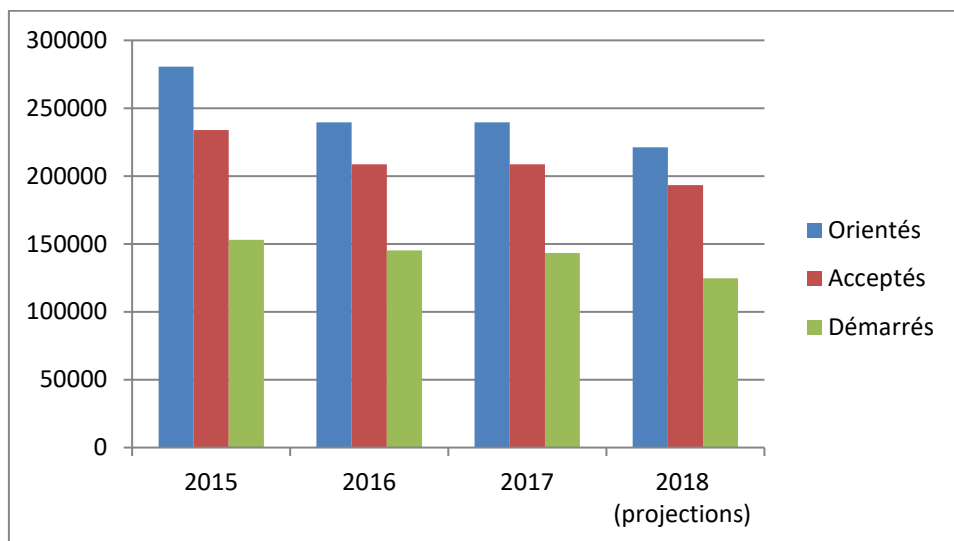
[195] La délégation de PPAE doit donc être vue comme un levier pour faciliter les interventions croisées de Pôle emploi et des missions locales mais pas comme un dispositif ou mode d'accompagnement en soi. Elle coexiste avec bon nombre d'outils complémentaires.

[196] En revanche, la mission considère que les fortes déperditions constatées entre les volumes de jeunes orientés et démarrés sont beaucoup plus préoccupantes.

2.3.3 La double déperdition entre jeunes « orientés » et « acceptés » puis entre jeunes « acceptés » et « démarrés » est préoccupante

[197] Le graphique suivant montre les décalages constatés entre le nombre de jeunes orientés par Pôle emploi, le nombre de jeunes acceptés par les missions locales et le nombre de jeunes concernés par un démarrage de la délégation de PPAE. A titre d'exemple, en 2017, 30 851 jeunes orientés n'ont pas été acceptés par la mission locale et parmi les jeunes acceptés, 65 264 n'ont pas démarré leur suivi au sein de la mission locale.

Graphique 5 : Décalages constatés entre le nombre de jeunes orientés, acceptés et démarrés entre 2015 (fin d'année) et 2018 (projections)



Source : Tableaux de bord de suivi du partenariat renforcé – Pôle emploi

[198] La recherche des raisons de tels écarts a marqué la période de déploiement de l'accord, comme en témoigne les comptes rendus des comités stratégiques. Un groupe de travail a été mis en place, sans être en capacité de donner des motifs précis permettant d'expliquer ce phénomène. L'étude de cohortes réalisée en 2016 contribue certes à l'illustrer à travers trois focus régionaux, mais elle n'a pas débouché sur des préconisations permettant de réduire ces écarts.

[199] Si l'écart entre le nombre de jeunes orientés et le nombre de jeunes acceptés a tendance à se réduire au fil du temps, du fait sans doute d'erreurs moindres d'orientations ou de consignes plus claires, le décalage entre le nombre de jeunes acceptés et le nombre de démarrage de parcours a plutôt tendance à se stabiliser depuis 2016.

➤ S'agissant du décalage entre le nombre de jeunes orientés et acceptés

[200] Les deux motifs de refus figurant dans DUDE ne peuvent expliquer seuls cet écart. Ces motifs sont d'ailleurs insuffisants puisqu'ils ne couvrent pas la totalité des refus d'acceptation. La mission a ainsi pu constater sur le terrain qu'un certain nombre de missions locales refusaient systématiquement les jeunes orientés par Pôle emploi qui étaient déjà en Garantie jeunes ou en PACEA (cf. *infra*). Or, ce motif n'apparaît pas dans DUDE, bien qu'il soit reconnu explicitement dans une récente instruction de la DGEFP en date du 17 mai 2018 qui précise « qu'un jeune déjà en PACEA avec la mission locale pourra toujours bénéficier de l'offre de service de Pôle emploi. Néanmoins, il ne pourra pas faire l'objet d'une délégation de PPAE *a posteriori* ».

[201] Les réponses à l'enquête transmise aux missions locales confirment ce décalage entre la pratique, les consignes et les motifs prévus dans DUDE. Ainsi, à la question « Quels sont les critères de refus des orientations en délégation de PPAE ? », près de 61 % des répondants citent « un autre mode de suivi en cours (exemple PACEA) », 58 % et 54 % citent respectivement la zone géographique et l'âge, motifs officiellement répertoriés, et près de 19 % citent d'autres motifs, plus ou moins fondés, parmi lesquels figurent un niveau de qualification élevé, une orientation en AIJ, un jeune déjà inscrit à la mission locale, un jeune bénéficiaire du RSA, une radiation entre l'orientation et l'acceptation, un jeune sorti d'un suivi délégué PPAE dans la même année, une reprise d'emploi avant acceptation. Dans l'enquête de la mission destinée aux agences Pôle emploi, celles-ci sont également nombreuses

à citer les autres modes de suivi en cours parmi les motifs de refus de leurs orientations (62 % des répondants), alors même que ce motif n'apparaît pas dans DUDE.

- S'agissant du décalage entre le nombre de jeunes acceptés et le nombre de démarrage de délégations de PPAE au sein des missions locales

[202] Plusieurs motifs sont possibles, notamment si le jeune n'a plus besoin d'être accompagné ou s'il déménage. Toutefois, cette déperdition reflète aussi des situations de désengagement du jeune : une part de ce décalage résulte en effet de situations où le jeune décide de ne pas se rendre à l'entretien d'initialisation à la mission locale ou de s'y rendre mais de refuser la délégation de PPAE.

[203] L'importance des motifs « abandon du jeune » et « absence à première convocation » évoquée *supra* conforte ces préoccupations, tout comme les enseignements tirés des réponses formulées par les missions locales à l'enquête de la mission : à la question « quelles sont les raisons de l'écart entre le nombre de jeunes acceptés par la mission locale en délégation de PPAE et le nombre de suivis démarrés ? », près de 77 % citent l'abandon du jeune, 58 % citent la radiation du jeune par Pôle emploi et près de 28 % citent d'autres motifs parmi lesquels l'absence du jeune à convocation est très régulièrement mentionnée et, plus rarement, la reprise d'un emploi.

[204] Si, à ces situations, sont agrégés les cas où le jeune se rend à l'entretien, accepte de démarrer son accompagnement mais ne revient ensuite jamais à la mission locale poursuivre la démarche, les hypothèses de trajectoires heurtées sont encore plus fréquentes. La déperdition entre « acceptés » et « démarrés » masque en effet ces hypothèses de « faux démarrages ».

[205] Au final, cette double déperdition pose deux questions pouvant faire obstacle à l'efficacité du partenariat renforcé.

- Tout d'abord, elle peut susciter des interrogations quant à la qualité du diagnostic initial : est-il suffisamment adapté aux besoins des demandeurs d'emploi ? Prend-t-il suffisamment en compte leurs besoins ? Permet-t-il d'identifier le degré d'éloignement au marché de l'emploi ainsi que les freins périphériques associés aux difficultés d'insertion professionnelle ?
- Ensuite, cette déperdition pose la question de son impact sur le parcours des jeunes : l'orientation par Pôle emploi, puis le retour à Pôle emploi suite au refus d'acceptation ou au démarrage avorté, ne pèsent-ils pas excessivement sur la motivation du jeune, ne créent-ils pas pour ces jeunes le sentiment d'être dans un circuit administratif rigide ? Ne se traduisent-ils pas par une « perte » de temps substantiel en termes d'accompagnement ? S'il faut dissocier les cas où le non démarrage de la délégation de PPAE résulte de l'initiative du jeune des cas où cette interruption résulte de l'initiative de la mission locale, il n'en demeure pas moins que de tels allers retours sont contre-productifs pour les jeunes concernés, et encore davantage impactant lorsque ces ruptures de trajectoires débouchent sur une perte de vue du jeune du fait de « l'entre deux » institutionnel dans lequel il se trouve.

[206] La qualité du diagnostic initial, support de la « bonne » orientation du jeune, est donc fondamentale pour limiter ces déperditions, dans un contexte marqué par un pilotage par objectifs chiffrés, tant du côté de Pôle emploi que du côté des missions locales, pouvant créer des injonctions contradictoires et des biais d'orientation.

2.3.4 La durée moyenne entre l'orientation et le démarrage de l'accompagnement est assez longue, pouvant entraver la qualité du parcours du jeune concerné

[207] La durée moyenne entre l'orientation du jeune et le démarrage effectif de l'accompagnement devrait constituer un indicateur clé dans le cadre du pilotage du partenariat. En effet, bien plus que le nombre de jeunes orientés, cet indicateur permet de rendre compte de l'efficacité du partenariat, en termes de rapidité des circuits, de réactivité des partenaires ainsi que de leur capacité à ne pas « perdre de vue » le jeune, d'autant qu'il s'agit de publics fragiles.

[208] Or, les quelques données disponibles sur cet aspect montrent que cette durée moyenne est longue. L'étude de cohortes réalisée en 2016 a ainsi collecté les éléments suivants : le délai entre l'orientation et le démarrage du parcours dans I-milo s'élevait à 59 jours pour la cohorte de la région Bretagne, à 61 jours en Hauts-de-France et à 49 jours en Ile-de-France.

[209] Les données nationales communiquées par Pôle emploi montrent toutefois une nette amélioration en 2017, avec une durée globale moyenne comprise entre 10 et 30 jours entre l'orientation et le démarrage, contre une durée estimée entre 30 et 60 jours en 2015 et 2016⁵³.

2.3.5 Le fait qu'une grande partie des jeunes orientés soit déjà connue de la mission locale pèse sur la valeur ajoutée du processus de délégation mais démontre aussi que ceux-ci « frappent souvent à la bonne porte »

[210] Le fait que de nombreux jeunes orientés par Pôle emploi soient déjà connus de la mission locale interroge sur la valeur ajoutée du processus de délégation de PPAE, qui apparaît dès lors comme un simple « garde-fou » dans l'hypothèse où le jeune « ne frappe pas à la bonne porte ».

[211] En ce sens, ce constat est plutôt positif : plus les jeunes orientés seront déjà connus de la mission locale, plus cela signifiera que les jeunes concernés ont d'ores et déjà intégré le type d'accompagnement correspondant le mieux à leur situation. Cependant, une telle tendance accroît indéniablement le caractère chronophage du processus de délégation de PPAE.

[212] Au plan national, la DARES a communiqué à la mission le nombre de jeunes pour lesquels l'entretien en premier accueil au sein de la mission locale a été réalisé avant l'entretien d'initialisation de la première entrée dans l'année en délégation de PPAE. Sur la base de cette définition, il apparaît que 62,7 % des jeunes orientés étaient connus de la mission locale en 2015, contre 66 % et 69,8 % respectivement en 2016 et en 2017. Ces chiffres sont cohérents avec les focus régionaux de l'étude de cohortes réalisée en 2016⁵⁴.

[213] L'enjeu réside donc désormais dans le repérage de jeunes non connus par les partenaires.

⁵³ La mission n'a pas identifié les raisons de cette amélioration.

⁵⁴ En Bretagne, 67,8 % des jeunes acceptés en accompagnement disposaient déjà d'un dossier dans I-Milo, contre 77,4 % en Hauts-de-France et 69,4 % en Ile-de-France.

2.3.6 L'articulation entre le statut offert par la délégation de PPAE et les offres de service propres à chaque partenaire est complexe

2.3.6.1 La délégation de PPAE n'est pas un dispositif, ni une prestation, ni une modalité d'accompagnement mais un support du partenariat renforcé accordant, à l'issue d'un processus d'orientation, un statut administratif aux jeunes orientés

[214] La délégation de PPAE n'est pas un dispositif, ni une modalité d'accompagnement. Il s'agit d'un processus partenarial et un statut, administratif, accordé à des jeunes inscrits à Pôle emploi dont le profil et les besoins nécessitent une prise en charge globale au sein des missions locales.

[215] Toutefois, la mission a pu noter la complexité de l'articulation entre ce statut et les dispositifs ou modalités d'accompagnement composant les offres de service des partenaires.

2.3.6.2 Côté Pôle emploi, le profil des jeunes suivis en accompagnement « renforcé », pris en charge dans le cadre de l'offre de service de droit commun, est proche de celui des jeunes en délégation de PPAE

[216] Au sein de Pôle emploi, les jeunes peuvent être accompagnés de trois manières :

- ils peuvent être suivis dans le cadre de l'offre de services de droit commun (situation la plus fréquente), au sein du mode « suivi », « guidé », ou « renforcé » ;
- ils peuvent être suivis par un binôme composé d'un conseiller de Pôle emploi et d'un référent du conseil départemental dans le cadre d'un accompagnement global, prévu prioritairement pour les bénéficiaires du RSA. Ces orientations sont donc très rares (stock de jeunes concernés fin décembre 2017 au niveau national : 1 736) ;
- enfin, ils peuvent être orientés en AIJ, offre de service spécifique au sein de l'accompagnement renforcé. Le nombre de bénéficiaires est limité (stock national de jeunes concernés fin 2017 : 40 603).

[217] Depuis sa mise en place en 2014, l'AIJ est perçue par les missions locales comme une prestation concurrente de leur offre de service, pesant sur la qualité du partenariat renforcé et pouvant expliquer selon elles la baisse des orientations en délégation de PPAE (cf. *supra*).

[218] La mission considère toutefois que la volumétrie est faible et, surtout, les publics concernés ont des profils bien distincts de ceux orientés vers les missions locales. Il s'agit de jeunes avec un projet professionnel clair, sans problématique d'orientation et prêts à intégrer le marché de l'emploi, souhaitant bénéficier, sur une courte période, d'un appui dans leur recherche.

[219] L'évaluation de ce mode d'accompagnement est d'ailleurs assez satisfaisante⁵⁵. Par rapport à une population témoin comparable constituée de jeunes demandeurs d'emploi en accompagnement renforcé, les jeunes bénéficiaires de l'AIJ sont plus souvent en emploi huit mois après leur entrée (+10 points), et plus souvent en emploi durable (+5 points). Les difficultés exprimées par les jeunes sont de l'ordre du positionnement sur le marché du travail⁵⁶. Les jeunes entrés en AIJ présentent des caractéristiques plus favorables au regard de l'insertion dans l'emploi,

⁵⁵ Source : Pôle emploi, direction statistiques, études et évaluations, « L'accompagnement intensif des jeunes demandeurs d'emploi (AIJ) », janvier 2017, n°28, enquête réalisée en juin 2016, *Eclairages et synthèses*

⁵⁶ Ainsi, 68% des bénéficiaires de l'AIJ estiment avoir des difficultés à trouver un emploi dans leur domaine de compétences. Ils déclarent par ailleurs manquer d'expérience professionnelle (59% d'entre eux).

par rapport aux jeunes en accompagnement renforcé. Ils ont un niveau de formation plus élevé. Le contenu de leurs entretiens individuels est très tourné vers les techniques de recherche d'emploi⁵⁷.

[220] La mission considère que l'AIJ a permis à Pôle emploi de proposer aux jeunes une offre de services très spécifique et adaptée à certaines attentes non prises en charge de manière satisfaisantes dans le cadre du droit commun et non prises en charge dans le cadre de la délégation de PPAE, qui concerne des publics davantage en difficultés et plus éloignés du marché du travail, ayant une réflexion moins aboutie s'agissant de leur projet professionnel, un niveau de qualification plus bas et qui sont par ailleurs confrontés à des freins périphériques dont la prise en charge ne correspond pas au cœur de métier des conseillers de Pôle emploi.

[221] A l'inverse, deux modes de prise en charge sont, au moins en théorie, proches de l'offre de services des missions locales : l'accompagnement global et l'accompagnement renforcé.

- Dans le premier cas, l'objectif de l'accompagnement est le même : favoriser l'accès à l'emploi grâce à la prise en compte des freins sociaux et professionnels ; prendre en charge les besoins des demandeurs d'emploi présentant un cumul de difficultés socioprofessionnelles nécessitant de mobiliser les expertises des domaines social et professionnel de manière simultanée et coordonnée. Cependant, ce mode d'accompagnement n'est pas ciblé sur les jeunes, du fait de leurs problématiques propres et de l'existence du partenariat renforcé. Il est plutôt destiné aux bénéficiaires du RSA ainsi qu'aux jeunes dont la famille est déjà suivie par les services sociaux du département. Le nombre de jeunes au sein de ce dispositif est trop faible pour permettre d'affirmer qu'une « concurrence » existe avec la délégation de PPAE.
- Dans le second cas, la mission observe que le profil des publics en accompagnement renforcé est proche de celui des jeunes suivis en mission locale, s'agissant de leur faible niveau de qualification, de leur degré d'éloignement vis-à-vis de l'emploi, de leur autonomie limitée dans la recherche d'un emploi et de leurs difficultés à construire un projet professionnel. A la différence des publics en délégation de PPAE, ils n'ont pas de freins périphériques. Toutefois, il n'est pas toujours facile pour le conseiller de Pôle emploi d'identifier ces freins lors des entretiens de diagnostic. Sans parler de « concurrence », terme excessif, la mission constate plutôt une proximité de profils entre ces jeunes et ceux orientés en délégation de PPAE. Ce constat est moins lié à une volonté de Pôle emploi de « garder » ses publics qu'à la difficulté de construire un diagnostic fiable et exhaustif avec des jeunes confrontés à des situations instables et fragiles. En ce sens, les recommandations de la mission (cf. *infra*, partie 4) visent à accroître la qualité de la détection des freins périphériques auxquels sont souvent confrontés ces publics.

⁵⁷ Exemples : mieux définir le projet et le métier recherché, proposer un bilan de compétences, proposer une aide à la recherche d'emploi type, proposer des offres d'emploi en adéquation avec les attentes identifiées, fournir des contacts d'employeurs, proposer une période d'immersion.

[222] Dans le cadre de son enquête, la mission a questionné les structures sur les motifs d'orientation d'un jeune en délégation de PPAE, en accompagnement global et en AIJ. Il apparaît que le poids respectif de chaque motif listé dans l'enquête varie selon le type de prise en charge⁵⁸ :

- pour l'orientation en délégation de PPAE, les deux motifs les plus fréquemment cités sont « un projet professionnel mal défini ou en inadéquation avec le marché du travail » et « une situation personnelle susceptible d'être un frein à l'accès ou au maintien à l'emploi » ;
- pour l'orientation en accompagnement global : « une situation personnelle susceptible d'être un frein à l'accès ou au maintien à l'emploi » et « une absence de repère ou de réseau dans la recherche d'emploi, ou un découragement par les échecs successifs » ;
- pour l'orientation en AIJ : « un projet professionnel mal défini ou en inadéquation avec le marché du travail » et « une absence de repère ou de réseau dans la recherche d'emploi, ou un découragement par les échecs successifs ».

2.3.6.3 Côté missions locales, les règles et les pratiques de cumul entre la délégation de PPAE, le PACEA et la Garantie jeunes sont particulièrement floues et variables selon les territoires, débouchant sur des modalités de prises en charge très hétérogènes

[223] La mission a constaté que l'articulation entre la délégation de PPAE et l'accès à la Garantie jeunes / au PACEA était loin d'être claire.

[224] Créé par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, le PACEA est le nouveau cadre contractuel de l'accompagnement des jeunes par les missions locales. En son sein, la Garantie jeunes est une modalité spécifique visant à accompagner les jeunes en situation de grande précarité vers l'emploi ou la formation. Elle s'accompagne d'une aide financière.

[225] En théorie, un jeune inscrit à Pôle emploi accompagné par les missions locales peut accéder à tous les dispositifs de la mission locale, sauf s'il est en AIJ, seule règle de non cumul. Un jeune orienté par Pôle emploi vers la mission locale en délégation de PPAE peut donc intégrer un PACEA ou une Garantie jeunes. *A contrario*, un jeune demandeur d'emploi suivi par la mission locale peut accéder à tous les dispositifs de Pôle emploi, sauf à l'AIJ, et il ne peut pas être sous statut « délégation de PPAE » s'il est déjà en PACEA ou en Garantie jeunes avant son orientation.

[226] Cette règle a été explicitement posée dans un « questions / réponses » diffusé à l'ensemble des réseaux fin 2017, ensuite confirmée dans une instruction récente de la DGEFP du 17 mai 2018 (la précédente instruction, en date du 19 janvier 2017, était imprécise sur ces aspects). Ces documents ont permis de donner les consignes nationales suivantes :

- « un jeune en délégation de PPAE, qui est orienté par Pôle emploi vers la mission locale, a vocation à intégrer un PACEA si cette solution est la plus adaptée à l'issue du diagnostic ;
- un jeune orienté par Pôle emploi hors délégation de PPAE peut intégrer un PACEA ;

⁵⁸ Un certain nombre de répondants ont énuméré d'autres critères, parmi lesquels : jeunes bénéficiaires du RSA ou avec des freins extrêmement lourds, avec un suivi régulier par un travailleur social, dans le cas de l'accompagnement global (de très nombreux répondants soulignent la rareté de ces orientations, la mission locale étant un partenaire privilégié sur le public jeunes). S'agissant de l'AIJ, les réponses confortent en pratique les consignes nationales quant au ciblage du public concerné (jeunes proches de l'emploi, avec un projet défini, sans frein périphérique, ayant besoin d'un appui régulier et d'un soutien dans les démarches pour aboutir à une embauche).

- l'entrée dans le PACEA n'est pas un motif pour mettre fin à la délégation de PPAE ;
- un jeune déjà en PACEA avec la mission locale pourra bénéficier de l'offre de service de Pôle emploi. Néanmoins, il ne pourra pas faire l'objet d'une délégation de PPAE *a posteriori* ».

[227] Comme indiqué *supra*, conformément à ces consignes, les missions locales sont nombreuses à refuser des jeunes en délégation de PPAE s'ils sont déjà en Garantie jeunes ou en PACEA. Cependant, l'application de cette règle reste variable selon les territoires et en contradiction avec les motifs de refus d'acceptation figurant dans DUDE.

[228] Ensuite, au cours du parcours en délégation de PPAE, certaines missions locales ou agences Pôle emploi appliquent une règle de non cumul avec la Garantie jeunes et le PACEA qui est source de rigidités et liée à une interprétation très stricte, voire erronée, du double accompagnement puisque si le PACEA ou la Garantie jeunes répond aux attentes du jeune en délégation de PPAE, il n'est pas utile de mettre en place des processus lourds de clôture du PPAE alors même que ces dispositifs ne sont ni contradictoires ni de même nature et que le jeune reste suivi par la même structure. Concrètement, la mission a constaté que de nombreuses agences Pôle emploi ou missions locales demandaient que les jeunes en délégation de PPAE ne soient plus en suivi délégué pour entrer dans un dispositif de la mission locale (Garantie jeunes, PACEA).

[229] Ces pratiques très variables sur le terrain biaisent, une nouvelle fois, le pilotage du partenariat renforcé : alors que dans certaines missions locales, les jeunes en PACEA pourront être en délégation de PPAE, dans d'autres, ils ne seront systématiquement pas en délégation de PPAE.

[230] De plus, si la règle selon laquelle un jeune en délégation de PPAE peut toujours accéder à un PACEA ou à une Garantie jeunes est claire et justifiée, la mission considère à l'inverse que la règle consistant à interdire les délégations de PPAE pour les jeunes déjà en PACEA ou en Garantie jeunes est inutile et injustifiée, d'autant qu'elle conforte l'existence d'un double flux de jeunes demandeurs d'emploi accompagnés par les missions locales : ceux qui sont en « délégation de PPAE » et ceux qui sont « hors délégation de PPAE ». Elle crée une asymétrie et des cloisonnements artificiels entre d'un côté des jeunes en délégation de PPAE pouvant intégrer un PACEA ou une Garantie jeunes et de l'autre côté des jeunes en PACEA ou en Garantie jeunes ne pouvant prétendre au statut, certes purement administratif, de la délégation de PPAE. Cette incohérence est d'ailleurs souvent citée par les structures qui ont répondu à l'enquête de la mission.

[231] En revanche, l'interdiction de cumul entre la délégation de PPAE (ou la Garantie jeunes ou le PACEA) et l'AIJ est justifiée, pour des raisons liées à la nécessité de limiter les doubles accompagnements (dans ce cas en effet, un jeune en AIJ également en délégation de PPAE ou en Garantie jeunes ou en PACEA serait en situation de double suivi, par deux structures différentes, pour le même objet) mais également vis-à-vis des règles imposées par les financements européens.

2.3.7 Si la possibilité d'une prise en charge spécifique des jeunes ayant besoin d'un accompagnement socio-professionnel doit être préservée, la valeur ajoutée de la situation administrative portée par la délégation de PPAE est faible

[232] Compte tenu de ses constats, la mission considère qu'une prise en charge spécifique des jeunes cumulant difficultés d'insertion professionnelle et freins périphériques est justifiée et doit donc être préservée, l'accompagnement du jeune en matière sociale ne relevant pas du cœur de métier de Pôle emploi, ciblé sur l'accompagnement vers l'emploi.

[233] En revanche, le support de cette prise en charge, la délégation de PPAE prévue dans le cadre du partenariat renforcé, présente une valeur ajoutée extrêmement faible (cf. *supra*). Au-delà de la lourdeur du processus dont la mise en œuvre est peu fluide et source de complexité :

- la mission ne constate pas de différence en termes de suivi entre un jeune demandeur d'emploi accompagné par une mission locale en délégation PPAE et hors délégation de PPAE ;
- pour Pôle emploi, le jeune suivi par la mission locale, qu'il soit en délégation de PPAE ou non, est sous statut rattaché dans le portefeuille du conseiller (convocable mais non prioritaire).

[234] Cette valeur ajoutée est d'autant plus faible qu'une très grande part des jeunes orientés par Pôle emploi est déjà connue de la mission locale.

[235] De plus, le partenariat tel qu'il est conçu et tel qu'il se déploie aujourd'hui sur le territoire ne permet pas de garantir une absence de redondances ou doublons, et, à l'inverse, une absence de situations où le jeune est perdu de vue, victime des « zones de flou » entre les deux institutions :

- cas d'un demandeur d'emploi suivi dans le cadre de l'offre de service de droit commun de Pôle emploi et, en parallèle, par la mission locale, sans être dans aucun dispositif, PACEA ou Garantie jeunes notamment. Si les partenaires ne se coordonnent pas, ce qui est d'autant plus difficile que ce jeune n'est pas en délégation de PPAE, et si le jeune ne mentionne pas son accompagnement par le partenaire, le risque de redondances est réel ;
- à l'inverse, cas d'un jeune orienté en délégation de PPAE dont l'accompagnement par la mission locale a démarré suite à un entretien d'initialisation auquel le jeune concerné s'est rendu mais qui ne se rend pas aux rendez-vous ultérieurs. Pendant cette période « inactive », Pôle emploi considère que ce jeune fait l'objet d'un suivi par la mission locale puisque le démarrage est explicitement acté dans les systèmes d'information.

[236] La délégation de PPAE offre donc un support, un levier et un repère mais elle appartient davantage à un passé marqué par la « cotraitance » qu'à un avenir orienté vers des logiques de rapprochements et de synergies afin d'assurer la plus grande fluidité possible dans les méthodes de travail ainsi que de la simplicité et de l'efficacité pour les jeunes en difficulté (cf. *infra*, partie 4).

2.4 La valeur ajoutée de l'accord réside plutôt dans l'articulation entre les offres de service, qui s'est traduite par l'instauration de meilleures méthodes de travail entre les partenaires

2.4.1 En théorie, au sein de l'accord-cadre et des projets locaux de coopération, la complémentarité des offres de service est très souvent abordée et repose sur des modalités variées de collaboration

2.4.1.1 La complémentarité des offres de services porte indifféremment sur tous les jeunes demandeurs d'emploi, indépendamment de leur statut administratif, qu'ils soient suivis par l'agence Pôle emploi dans le cadre du droit commun ou par la mission locale

[237] La complémentarité des offres de service des deux partenaires est présentée comme une condition de réussite à la qualité des parcours des jeunes.

[238] Si la délégation de PPAE est le support du partenariat renforcé, les collaborations et la complémentarité des interventions des deux réseaux ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des jeunes demandeurs d'emploi, qu'ils soient pris en charge par Pôle emploi ou par la mission locale.

[239] Concrètement, l'accord prévoit ainsi que :

- « les missions locales pourront, pour les jeunes demandeurs d'emploi qu'elles suivent en délégation de PPAE et hors délégation, poursuivre la mobilisation des prestations, mesures et offres de formation de Pôle emploi définies dans le projet local de coopération ;
- les agences Pôle emploi pourront, pour les jeunes demandeurs d'emploi qu'elles suivent, accéder aux actions initiées par les missions locales et définies dans le projet local de coopération, à partir des projets qu'elles développent dans le cadre des actions favorisant leur accès à l'autonomie et à l'emploi. »

2.4.1.2 L'accord-cadre pose le principe de la collaboration entre les deux partenaires et prend appui sur des projets locaux de coopération dont les contenus sont souvent ambitieux pour en définir les modalités concrètes

Dispositions de l'accord-cadre et des projets locaux de coopération s'agissant de l'offre de service à destination des jeunes

[240] L'accord-cadre mentionne la complémentarité des offres de services ainsi que le développement d'une approche partenariale, en cohérence avec les dispositions du code du travail, qui repose sur la distinction historique entre les deux partenaires. Le jeune peut, dans certains cas précisés dans le projet local de coopération, bénéficier d'une combinaison des offres de service de Pôle emploi et de la mission locale, alors même qu'il n'est accompagné que par l'une des structures.

[241] S'agissant de la déclinaison de cette collaboration, l'enquête nationale lancée par la DGEFP en 2016 auprès des missions locales et agences Pôle emploi partenaires fournit quelques enseignements sur le contenu des projets locaux de coopération.

[242] Ainsi, 76,8 % des répondants soulignent que les projets locaux de coopération comportent des éléments sur des initiatives de coopération. 69,9 % indiquent qu'ils décrivent des modalités d'accompagnement prenant appui sur des réunions régulières, 47,2 % mentionnent une procédure détaillée et 14,8 % la désignation de référents. Pour 86,2 % des répondants, le projet local de coopération décrit l'organisation d'événements communs en direction des jeunes (ex. présentation de l'offre de service de chaque partenaire, informations collectives co-animées, ateliers communs, tables rondes). 57 % indiquent qu'ils prévoient des plans d'actions communs. Certains publics peuvent être visés en tant que cible des coopérations (assez fréquemment les jeunes des QPV).

[243] Au sein des territoires visités, les projets locaux de coopération traitent précisément de la complémentarité des interventions et des offres de services, y compris des méthodes de travail.

Tableau 8 : Eléments sur la complémentarité des offres de service à destination des jeunes figurant dans les projets locaux de coopération des territoires visités par la mission

	Contenu du projet local de coopération
Cenon	La complémentarité implique la connaissance partagée des offres de services : la circulation de l'information se fait au fil de l'eau et transite via les conseillers correspondants. Chaque partenaire met en place une <i>newsletter</i> hebdomadaire d'information, communiquée de part et d'autre. Des réunions spécifiques peuvent également être envisagées de manière ponctuelle L'atelier « Pass'Avenir » de la mission locale pourra être mobilisé pour les jeunes accompagnés par Pôle emploi. Les ateliers hebdomadaires de simulation d'entretien d'embauche ou d'entrée en formation qualifiante pourront également être mobilisés pour ces jeunes. Il en est de même pour les permanences logement et prévention en addictologie La mission locale pourra utiliser les prestations d'évaluation de Pôle emploi dans la limite de 15 places. Elle pourra utiliser les ateliers et les aides à la mobilité La convention désigne des correspondants du partenariat renforcé dans chaque structure
Courbevoie	Pôle emploi peut mobiliser, de manière ponctuelle, l'offre de service de la mission locale, pour des publics qui ne sont pas orientés en suivi délégué et réciproquement Des actions communes liées à l'utilisation du numérique seront mises en place ainsi que des ateliers sur l'utilisation des réseaux sociaux dans la recherche d'emploi Afin de faciliter les échanges entre partenaires, des référents sont désignés
Paris	Renforcer la connaissance des compétences de chacun et améliorer la lisibilité des offres de services Renforcer l'accessibilité des jeunes au numérique dans le cadre de leur recherche d'emploi Améliorer l'accès à la formation et l'orientation : faire connaître aux jeunes les formations mises à disposition par les deux réseaux, renforcer la capacité à repérer l'illettrisme Assurer l'apprentissage des savoirs être pour sécuriser l'intégration en entreprise : mobiliser le réseau de parrainage de la mission locale pour les jeunes suivis par Pôle emploi Travailler de manière plus coordonnée sur les parcours spécifiques présentant un fort risque de décrochage, prioritairement les personnes sous-main de justice Tisser des liens entre les référents création d'entreprise de Pôle emploi et les correspondants développement de l'emploi de la mission locale Avoir une approche partagée et agir conjointement sur les QPV

	Contenu du projet local de coopération
Roubaix	Les partenaires s'engagent à développer la connaissance partagée des offres de services et faciliter leur accessibilité pour apporter des solutions adaptées aux jeunes ; améliorer la circulation d'informations ; organiser des actions communes et formaliser les modalités opérationnelles d'interventions. Plusieurs types d'action sont cités, notamment en matière d'alternance et de mobilité professionnelle La complémentarité se traduit par l'ouverture réciproque des prestations, actions, ateliers, mesures et offres de formation
Saint-Malo	Un jeune accompagné par la mission locale peut bénéficier de l'offre de service de Pôle emploi : ateliers sur les techniques de recherche d'emploi et de projet (y compris création d'entreprise), prestations d'évaluation, prescriptions de formations financées par Pôle emploi, aides à la mobilité, aides au permis, etc. Un jeune accompagné par Pôle emploi peut bénéficier de l'offre de service de la mission locale : aides financières, aide à la gestion budgétaire, espaces emploi / orientation Les agences Pôle emploi partenaires de la mission locale désignent en leur sein un conseiller référent en charge des relations opérationnelles avec le conseiller de la mission locale désigné comme interlocuteur principal Une réunion annuelle des équipes des deux structures doit être organisée afin de partager les évolutions des offres de service respectives ainsi que des outils de chacun Les partenaires s'engagent à mener des actions concertées ou partagées

Source : *Projets locaux de coopération*

[244] Dans ces territoires, aucun projet local de coopération ne prévoit en revanche la mise en place d'une offre de services partenariale commune. *A priori*, il n'existe aucun cas connu de construction d'une offre unique co-construite par les deux réseaux.

Dispositions de l'accord-cadre et des projets locaux de coopération s'agissant de l'offre de service à destination des employeurs

[245] L'accord-cadre cite plusieurs moyens de favoriser l'émergence d'une offre de service partenariale allant de la simple coopération entre réseaux à la mise en place d'équipes communes dédiées à la relation entreprise. L'accord vise la lisibilité des interventions et l'optimisation des moyens. Les leviers suivants sont identifiés :

- le partage des offres d'emploi, qui est le niveau minimal de coopération ;
- l'organisation d'événements communs, forum, *job dating*, actions de communication ;
- les prospections communes, à travers des équipes communes (les partenaires regroupent leurs moyens, conviennent d'une méthodologie partagée et des résultats à atteindre) ;
- des approches complémentaires : répartition par secteur / par taille d'entreprises / par objectif poursuivi (alternance, contrats aidés, etc.), enjeux spécifiques grands comptes, etc.

[246] S'agissant de la déclinaison de cette collaboration, dans l'enquête de la DGEFP, 76,1 % des répondants dont le projet local de coopération décrit des opérations communes en direction des entreprises précisent qu'il s'agit d'organisation d'événements, 61,7 % mentionnent l'association des équipes de Pôle emploi et de la mission locale pour conduire des actions spécifiques, 53 % font référence à des plans d'actions communs.

[247] Au sein des territoires visités, les projets locaux de coopération traitent tous précisément de la complémentarité des interventions et des offres de services des partenaires en direction des employeurs, y compris des méthodes de travail à instaurer ou développer.

Tableau 9 : Eléments sur la complémentarité des offres de service à destination des employeurs figurant dans les projets locaux de coopération des territoires visités par la mission

	Contenu du projet local de coopération
Cenon	La coopération entre les deux réseaux passe par la mise en place de rencontres trimestrielles avec les équipes dédiées à la relation entreprise. L'objectif est de partager la connaissance et l'identification des besoins en recrutement. Elles pourront donner lieu à des propositions d'actions ou à des productions communes d'outils autour de l'accès à l'entreprise. La complémentarité repose sur la promotion de profils et des mesures mobilisables à partir de l'analyse de poste réalisée ; les offres non pourvues de la mission locale seront enregistrées en offre partenaire ; le champ de la concertation vise aussi les relations avec les grands comptes et les recrutements en nombre ; des réunions spécifiques seront organisées afin de définir une stratégie de prospection ; des plans d'actions spécifiques seront construits
Courbevoie	Les partenaires conviennent de coordonner leurs offres de services afin de mobiliser l'ensemble des leviers à l'emploi. Cela passe par l'organisation de plans d'actions communs, le ciblage des employeurs à partir du profil des jeunes et la mise en place de sessions de recrutement communes, la participation à des forum, la promotion des contrats aidés et de l'alternance, l'accès et la mise à disposition par les deux structures des offres d'emploi, etc.
Paris	Renforcer la connaissance des compétences de chacun et améliorer la lisibilité des offres de services en mettant en œuvre des actions communes en direction des entreprises. Sensibiliser les entreprises à l'intégration des NEET et accompagner les profils : partager les informations sur les gros recrutements ; réaliser conjointement des <i>job dating</i> ou des sessions de pré-recrutement avec certaines entreprises à potentiel d'intégration de jeunes ; partager et mettre en œuvre conjointement des plans d'action orientés « contrats aidés » et « alternance » ; organiser une action « coup de poing » pour placer des jeunes dans les grandes enseignes de l'intérim ; établir des liens entre les équipes (actions conjointes, information sur les métiers) Avoir une approche partagée et agir conjointement sur les QPV, vis-à-vis des entreprises implantées ou souhaitant s'implanter dans ces quartiers : rencontrer ensemble les clubs locaux d'entreprises, les réseaux de commerçants et d'artisans, les groupements d'entreprises ; identifier conjointement les projets d'implantation d'entreprises ou de projets économiques porteurs de création d'emploi dans les quartiers
Roubaix	Les partenaires s'engagent à développer la connaissance partagée des offres de services et faciliter leur accessibilité pour rendre de meilleurs services aux entreprises, faire des prospections coordonnées sur les politiques publiques (contrats aidés, emplois d'avenir, etc.). Pôle emploi et la mission locale se concerteront en amont et en aval par tout moyen adapté (rencontres, plans d'actions, supports de communication, etc.). Les offres d'emploi sont transmises au partenaire dans les 48h. Des actions de recrutement pourront être organisées conjointement et ouvertes aux jeunes suivis par les deux partenaires
Saint-Malo	Les partenaires ont identifié des conseillers spécialisés dans la relation avec les entreprises Les orientations portent sur le développement des contrats en alternance et des emplois d'avenir, à destination prioritairement des jeunes issus des QPV

	Contenu du projet local de coopération
	La mission locale et Pôle emploi construite, en fonction des besoins, des offres d'intermédiation (forum de l'emploi, <i>job dating</i> , etc.)

Source : *Projets locaux de coopération*

2.4.2 En réalité, ces collaborations ont surtout concerné l'offre de service destinée aux jeunes, plus rarement celle dédiée aux employeurs, à travers des outils classiques et surtout orientés vers la connaissance réciproque

[248] Sur le sujet de l'articulation entre les offres de service des partenaires, la mission déplore que plusieurs données d'éclairage mentionnées dans l'accord-cadre (ouverture des offres de services entre partenaires, actions concertées proposées aux entreprises et actions communes engagées ainsi que les jeunes en ayant bénéficiés) n'apparaissent pas dans les tableaux de bord (certaines sont indiquées « en construction ») et ne permettent donc pas de suivre précisément le degré de complémentarité entre les partenaires.

[249] L'enquête réalisée par la DGEFP en 2016 sur la déclinaison locale de l'accord, celle diffusée par la mission ainsi que ses déplacements fournissent cependant quelques informations sur les méthodes de travail afin de faire circuler l'information et mieux connaître les offres de service.

[250] Ainsi, dans l'enquête de la DGEFP, pour 64,1 % des partenariats, il existe des outils spécifiques formalisés et partagés entre les deux opérateurs (fiche de liaison, support de communication, tableaux de suivi communs, échanges mail ou téléphoniques, *newsletter*, comptes rendus de réunions, boîte mail commune, partage d'une page Facebook, charte d'engagements réciproques, questionnaire de satisfaction, guide d'entretien de diagnostic, etc.). 80,7 % considèrent que le projet local de coopération a eu un impact sur les pratiques des professionnels.

[251] Pour plus de 90 % des répondants, la circulation de l'information entre partenaires et la connaissance de l'offre de service passent par la désignation d'un référent dédié au partenariat au sein de chaque structure. Lors de ses déplacements, la mission a constaté qu'il s'agissait de la pratique collaborative la plus souvent mise en place. Elle considère toutefois qu'il ne faut pas que ce levier conduise en pratique à dessaisir les autres conseillers du sujet du partenariat renforcé.

[252] Au sein de l'enquête de la mission, à la question « comment les conseillers ont-ils connaissance de l'offre de service du partenaire ? », les structures citent souvent la documentation, les réunions d'information, les visites sur place et, plus rarement, les stages d'immersion.

[253] Comme la mission a pu le constater, les pratiques collaboratives issues du terrain sont très riches et variées, en dépit de leur hétérogénéité et d'un développement plus ou moins fort selon le binôme partenaire. Elles se traduisent par des méthodes de travail prenant davantage appui sur des outils classiques de collaboration plutôt que sur des leviers innovants.

2.4.2.1 L'offre de service des partenaires destinée aux jeunes fait l'objet d'une coordination renforcée, qui passe par des outils collaboratifs moins innovants que classiques et plus orientés vers la connaissance réciproque que vers l'ouverture réciproque

[254] L'articulation des offres de service à destination des jeunes s'est traduite par une nette amélioration de la coopération entre les partenaires et par l'ouverture, ou plutôt la connaissance, réciproque des offres de service. Ces constats sont cohérents avec le contenu des projets locaux de coopération, même si la réalité des actions conduites a été moins ambitieuse que les engagements inscrits dans ces conventions.

[255] L'enquête réalisée par la DGEFP en 2016 montre qu'une très forte proportion des orientations fixées dans les projets locaux de coopération ont été suivies d'effet sur le terrain, lors de la phase de mise en œuvre. Ainsi, dans 93,6 % des cas, des initiatives de coopération ont été menées à destination des jeunes. 87,9 % des répondants considèrent que le projet local de coopération a contribué à améliorer la complémentarité des offres de service vis-à-vis des jeunes.

[256] Si la collaboration des partenaires a été nettement renforcée au cours de la période, force est de constater que cette amélioration porte plus sur la connaissance réciproque que sur l'ouverture réciproque des offres de service.

[257] La mission a également noté, au niveau local, l'importance des relations interpersonnelles, qui fondent très souvent la qualité, ou à l'inverse la détérioration de la qualité, du partenariat. Ainsi, les partenariats sont souvent impulsés par les directeurs des structures et un simple mouvement dans les équipes peut conduire à fragiliser la qualité de la collaboration.

[258] Par ailleurs, les missions locales connaissent mieux et mobilisent davantage l'offre de Pôle emploi qu'inversement. La mobilisation de l'offre des missions locales par Pôle emploi est moins importante. Les conseillers de Pôle emploi connaissent moins précisément l'offre de service des missions locales, d'autant que celle-ci n'est pas uniforme. Ils considèrent souvent que leur offre de service est suffisante pour répondre aux besoins des jeunes qu'ils suivent directement.

[259] Plus précisément, aux termes de l'enquête de la mission, 62,6 % des missions locales affirment que les jeunes faisant l'objet d'une délégation de PPAE bénéficient de prestations mises en œuvre par Pôle emploi sur la période 2015-2017. S'agissant des jeunes accompagnés en mission locale mais hors délégation de PPAE, 79,8 % des répondants indiquent qu'ils ont bénéficié de prestations mises en œuvre par Pôle emploi. A l'inverse, 49,6 % des agences Pôle emploi indiquent que des jeunes suivis par Pôle emploi bénéficient d'actions conduites par les missions locales.

[260] Pour les jeunes bénéficiant des prestations mises en œuvre tant par la mission locale que par Pôle emploi, les instruments de coopération les plus souvent cités sont classiques : la très grande majorité mentionne les échanges mails et téléphoniques, ainsi que la désignation de conseillers dédiés au partenariat et, enfin, les réunions.

[261] Environ 70 % des structures ayant répondu à l'enquête indiquent que des réunions collectives d'information entre missions locales et agences Pôle emploi à destination des jeunes ont été mises en place. L'organisation de ces réunions est une bonne pratique à promouvoir car elles contribuent à renforcer la qualité de l'orientation vers telle ou telle structure tout en mobilisant et responsabilisant les jeunes comme acteur de leur parcours.

[262] Dans l'idéal, la tenue de permanences, avec un conseiller de la mission locale se rendant au sein de l'agence Pôle emploi, est une bonne pratique pouvant exister ponctuellement. Autre pratique plutôt rare mais à encourager : la réalisation d'un diagnostic commun Pôle emploi / mission locale pour les jeunes nouvellement inscrits à Pôle emploi.

[263] Enfin, alors que les missions locales considèrent que les jeunes identifient plutôt bien les différentes offres de service de Pôle emploi d'un côté et des missions locales de l'autre (58,7 % des répondants missions locales à l'enquête de la mission), la grande majorité des agences Pôle emploi ayant répondu à l'enquête (67,1 %) indiquent que les jeunes n'identifient plutôt pas, voire pas du tout les offres de service. De son côté, la mission, lors de ses échanges avec les jeunes dans les territoires visités, a également plutôt observé qu'ils ne connaissaient pas les réseaux et leurs offres de service, y compris les dispositifs ou modes d'accompagnement au sein desquels ils sont suivis.

2.4.2.2 L'offre de service à destination des employeurs fait rarement l'objet d'une articulation étroite et efficace sur le terrain mais les employeurs sont moins en attente de telles collaborations que d'une bonne connaissance de leur secteur d'activité

[264] Contrairement aux engagements contenus dans les projets locaux de coopération, la mission a observé, tant lors de ses déplacements qu'en exploitant les résultats de son enquête, que la collaboration sur le sujet de l'offre de service dédiée aux employeurs était exceptionnelle.

[265] Ainsi, en reprenant la typologie de l'accord, cf. *supra*, seuls le partage des offres d'emploi et l'organisation d'événements communs sont mis en œuvre, du moins dans les territoires visités. Exceptionnellement, les actions peuvent être concertées en cas de grosses vagues de recrutements au sein d'une entreprise locale.

[266] L'enquête réalisée en 2016 par la DGEFP indique que « beaucoup d'opérations communes sont prévues dans les projets locaux mais non déployées en réalité ». 65,2 % considèrent que le projet local de coopération a contribué à améliorer la complémentarité des offres de service entre la mission locale et Pôle emploi en direction des entreprises. Il s'agit du « score » le plus faible obtenu sur la question de l'impact du projet local de coopération, qui démontre les marges de progrès existant sur cet aspect. Plus précisément, au sein de l'enquête de la mission, 83,7 % des missions locales et 90,6 % des agences Pôle emploi, affirment qu'il n'existe pas d'équipe commune dédiée à la relation avec les entreprises.

[267] Ce sont en réalité surtout les emplois d'avenir qui ont généré des approches complémentaires entre Pôle emploi et les missions locales vis-à-vis des employeurs, se traduisant par des actions communes et / ou une segmentation des employeurs entre Pôle emploi et les missions locales. Le retour d'expérience sur ces collaborations est très positif au sein des territoires visités. Cela a permis de prouver qu'une coopération étroite était possible.

[268] La mission a toutefois remarqué que ces collaborations étaient d'autant plus rares dans le cadre du partenariat renforcé qu'elles n'étaient pas recherchées, y compris par les employeurs rencontrés qui ont ainsi tous expliqué soit ne pas faire appel au SPE pour recruter, soit faire appel à l'un des deux partenaires, soit faire appel aux deux. Dans tous les cas, l'existence de deux réseaux et les enjeux de collaboration ne constituaient pas une difficulté ou un besoin particulier. Aucun interlocuteur n'a déploré les « doubles prospections » ou cloisonnements. Ils maîtrisent assez bien les différences et complémentarités entre les deux partenaires.

[269] Les missions locales ayant répondu à l'enquête transmise par la mission considèrent d'ailleurs que les employeurs identifient plutôt bien les différentes offres de service de Pôle emploi d'un côté et des missions locales de l'autre (70 % des répondants), contrairement aux agences Pôle emploi qui sont 67,5 % à considérer que les employeurs n'identifient plutôt pas, voire pas du tout les différentes offres de service. La réalité est donc assez contrastée sur le terrain.

[270] Les attentes des employeurs, très fortes, portent plutôt sur la nécessité pour ces réseaux d'être réactifs en cas de besoin de recrutement, de bien connaître leur secteur d'activité et les dossiers des candidats, la nécessité également d'assurer un suivi du jeune après le recrutement. Les critiques portent davantage sur les lacunes et dysfonctionnements pouvant exister en termes d'appui en cas de recrutement que sur la structuration actuelle du service public de l'emploi.

3 L'ACTUELLE ORGANISATION DE LA COMPLEMENTARITE DES FONCTIONS SUPPORT LIMITE SENSIBLEMENT L'EFFICACITE DU PARTENARIAT

3.1 Le financement global stable des missions locales par Pôle emploi sur la période ne repose pas sur des critères de performance

[272] Les missions locales ont reçu, en 2017, 676M€ de financements : Pôle emploi est, par ordre d'importance décroissant, le quatrième financeur, à hauteur de 7,1 %, derrière l'Etat (52,3 %), les communes et intercommunalités (16 %) et les régions (14,9 %).

Tableau 10 : Répartition des financements des missions locales en 2017

Répartition des financements de missions locales en 2017										
Etat	dont CPO	dont GJ	Région	Département	Communes et EPCI	Europe	Organismes publics et privés	Dont Pôle emploi	Partenaires sociaux	Total Financements
3 536 304 €	202 433 832 €	117 317 246 €	100 837 873 €	25 529 941 €	108 236 019 €	30 183 244 €	57 507 498 €	48 083 405 €	395 740 €	676 343 619 €
52,29%	29,93%	17,35%	14,91%	3,77%	16,00%	4,46%	8,50%	7,11%	0,06%	100,00%

Source : Délégation ministérielle aux missions locales

3.1.1 Pôle emploi se voit attribuer un statut ambigu de « contributeur » qui l'exclut du dialogue de gestion

[273] Comme le précise la notice de l'UNML sur le partenariat renforcé : « l'UNML rappelle que la contribution financière versée par Pôle emploi, correspond aux fonds que l'Etat affectait précédemment aux missions locales dans le cadre des espaces jeunes, pour financer les postes des agents mis à leur disposition. ». L'UNML en déduit que Pôle emploi n'est pas un financeur.

[274] De fait, Pôle emploi n'a donc pas été convié aux rares conférences régionales de financement ni aux groupes de travail pilotés par le DMML pour préparer une conférence nationale des financeurs. Or, Pôle emploi est le partenaire privilégié des missions locales dans le cadre du partenariat renforcé : la mission considère donc qu'une association plus étroite de ce partenaire serait opportune.

3.1.2 La subvention de Pôle emploi aux missions locales a, à juste titre, été globalisée dans le nouvel accord de partenariat renforcé

[275] Alors que les précédents accords de partenariat renforcé ne permettaient pas la fongibilité des crédits entre la subvention que Pôle emploi verse aux missions locales d'une part et l'affectation de certains de ses agents dans les missions locales d'autre part, l'accord actuel prévoit le versement par Pôle emploi d'une subvention de 34,5M€ et d'une contribution volontaire au titre de la mise à disposition de 325 ETP (que les missions locales peuvent cependant désormais préférer monétiser) de 14,6M€.

[276] Cet accord permet ainsi une globalisation des crédits versés aux missions locales par Pôle emploi et, de fait, la plupart des affectations d'agents de Pôle emploi ont aujourd'hui disparu au profit d'une augmentation du montant de la subvention.

[277] Suite à la départementalisation de Mayotte, une dotation supplémentaire de 70K€ a par ailleurs été ajoutée à la subvention initiale pour permettre à ce territoire de bénéficier d'un budget en propre, ce qui porte la contribution annuelle globale de Pôle emploi à 49,195M€.

3.1.3 L'actualisation de la clé de répartition des financements versés par Pôle emploi aux missions locales et la réorganisation territoriale ont influencé l'évolution de la subvention sur la période 2015-2018

[278] La subvention s'appuie sur un engagement de volume minimum de jeunes à orienter vers les missions locales au niveau national soit 150 000 pour l'année 2015 et une fourchette négociée entre les partenaires au niveau local. Elle est répartie entre les missions locales au prorata du nombre de jeunes demandeurs d'emplois en fin de mois (DEFM) des catégories A et B au 31 décembre N-2.

3.1.3.1 Le critère de répartition de la subvention a été actualisé et un mécanisme de lissage a été mis en place pour en limiter l'impact

[279] La référence annuelle du critère de répartition de la subvention de Pôle emploi introduit par le nouvel accord de 2015 est la DEFM jeune A+B au 31 décembre N-2. Ce critère a cependant dû faire l'objet d'aménagements car l'accord précédent avait utilisé la référence à l'année 2009, sans actualisation.

[280] Pour lisser les effets de cette actualisation, les signataires de l'accord-cadre ont mis en place une réserve de lissage prélevée sur la subvention globale (0,975M€ en 2015, 0,65M€ en 2016 et 0,325M€ en 2017) pour limiter les baisses de financement des missions locales « perdantes ». En parallèle, les hausses de financement générées par la nouvelle clé de répartition ont été plafonnées à 3 % en 2017 et 2018 pour redistribuer le surplus aux missions locales « en baisse ».

[281] Le tableau n°11 montre que l'évolution moyenne globale de la subvention entre 2015 et 2017 a été de 16,97 %. La région la plus pénalisée a été la Martinique (-30 %). A l'inverse, la Bretagne, la Corse et l'Occitanie ont, sur la période, enregistré un « gain » budgétaire de 30 %.

3.1.3.2 La réorganisation territoriale a complexifié la répartition de la subvention

[282] Les lois du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République et du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles induisent, en certains cas, un changement de périmètre géographique des missions locales du fait du changement de périmètre des métropoles et des intercommunalités. A titre d'exemple, selon l'ARML, en Nouvelle-Aquitaine, le financement de 16 des 43 missions locales a été rebasé.

3.1.4 La stabilité de la subvention versée par Pôle emploi aux missions locales sur la période recouvre donc des évolutions contrastées selon les régions

Tableau 11 : Evolution de la subvention versée par Pôle emploi aux missions locales sur la période 2015-2018

	2015			2016					2017						
	Budgeté	Réalisé	Ecart R/B	Budgeté	Réalisé	Ecart R/B	budgeté 2016/2015	réalisé 2016/2015	Budgeté	Réalisé (prov)	Ecart R/B	budgeté 2017/2016	réalisé 2017/2016	budgeté 2017/2015	réalisé 2017/2015
Auvergne Rhône Alpes	4 225 809,00 €	4 230 171 €	0,10%	4 975 108,14 €	4 749 701,00 €	-4,53%	17,73%	12,28%	5 124 361,38 €	4 987 035,00 €	-2,68%	3,00%	5,00%	21,26%	17,89%
Bourgogne Franche Comté	1 821 666,00 €	1 907 767 €	4,73%	2 107 122,42 €	2 155 795,00 €	2,31%	15,67%	13,00%	1 967 529,72 €	1 967 119,00 €	-0,02%	-6,62%	-8,75%	8,01%	3,11%
Bretagne	1 708 689,00 €	1 660 851 €	-2,80%	2 166 964,68 €	2 101 937,00 €	-3,00%	26,82%	26,56%	2 231 973,62 €	2 212 751,00 €	-0,86%	3,00%	5,27%	30,62%	33,23%
Centre-Val de Loire	1 536 898,00 €	1 391 670 €	-9,45%	1 895 372,50 €	1 805 444,00 €	-4,74%	23,32%	29,73%	1 893 440,00 €	1 857 468,00 €	-1,90%	-0,10%	2,88%	23,20%	33,47%
Corse	190 761,00 €	190 762 €	0,00%	239 932,11 €	240 457,00 €	0,22%	25,78%	26,05%	247 130,07 €	246 881,00 €	-0,10%	3,00%	2,67%	29,55%	29,42%
Grand Est	3 619 164,00 €	3 704 765 €	2,37%	4 234 899,48 €	3 916 261,00 €	-7,52%	17,01%	5,71%	4 079 060,07 €	3 798 478,00 €	-6,88%	-3,68%	-3,01%	12,71%	2,53%
Guadeloupe	494 701,00 €	494 701 €	0,00%	553 496,37 €	553 496,00 €	0,00%	11,89%	11,88%	532 289,60 €	532 290,00 €	0,00%	-3,83%	-3,83%	7,60%	7,60%
Guyane	203 002,00 €	0 €	-100,00%	180 336,52 €	180 337,00 €	0,00%	-11,17%		185 746,62 €	185 747,00 €	0,00%	3,00%	3,00%	-8,50%	
Hauts de France	5 460 089,00 €	5 568 901 €	1,99%	5 937 914,96 €	6 035 002,00 €	1,64%	8,75%	8,37%	5 845 040,02 €	5 737 319,00 €	-1,84%	-1,56%	-4,93%	7,05%	3,02%
Ile de France	5 440 972,00 €	5 230 867 €	-3,86%	6 427 785,00 €	6 255 546,00 €	-2,68%	18,14%	19,59%	6 529 440,00 €	6 507 744,00 €	-0,33%	1,58%	4,03%	20,01%	24,41%
La Réunion	1 373 397,00 €	1 560 675 €	13,64%	1 528 700,59 €	1 506 202,00 €	-1,47%	11,31%	-3,49%	1 537 121,48 €	1 537 121,00 €	0,00%	0,55%	2,05%	11,92%	-1,51%
Martinique	590 447,00 €	288 049 €	-51,22%	453 933,30 €	188 298,00 €	-58,52%	-23,12%	-34,63%	412 783,89 €	426 443,00 €	3,31%	-9,07%	126,47%	-30,09%	48,05%
Mayotte		34 976 €		70 000,00 €	70 000,00 €	0,00%		100,14%	70 000,00 €	70 000,00 €	0,00%		0,00%		100,14%
Normandie	2 635 773,00 €	2 658 400 €	0,86%	2 854 907,73 €	2 817 551,00 €	-1,31%	8,31%	5,99%	2 825 483,53 €	2 781 983,00 €	-1,54%	-1,03%	-1,26%	7,20%	4,65%
Nouvelle Aquitaine	3 568 165,00 €	3 987 685 €	11,76%	4 217 932,00 €	4 185 979,00 €	-0,76%	18,21%	4,97%	4 230 960,00 €	4 274 883,00 €	1,04%	0,31%	2,12%	18,58%	7,20%
Occitanie	3 695 955,00 €	3 649 673 €	-1,25%	4 762 104,06 €	4 717 100,00 €	-0,95%	28,85%	29,25%	4 831 200,00 €	4 786 197,00 €	-0,93%	1,45%	1,46%	30,72%	31,14%
Pays de la Loire	2 279 269,00 €	2 368 109 €	3,90%	2 744 422,64 €	2 819 869,00 €	2,75%	20,41%	19,08%	2 786 480,00 €	2 770 635,00 €	-0,57%	1,53%	-1,75%	22,25%	17,00%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3 214 057,00 €	3 277 808 €	1,98%	3 844 067,50 €	3 863 374,00 €	0,50%	19,60%	17,86%	3 864 960,00 €	3 880 401,00 €	0,40%	0,54%	0,44%	20,25%	18,38%
TOTAL	42 058 814,00 €	42 205 830,00 €	0,35%	49 195 000,00 €	48 162 349,00 €	-2,10%	16,97%	14,11%	49 195 000,00 €	48 560 495,00 €	-1,29%	0,00%	0,83%	16,97%	15,06%

Source : Délégation ministérielle aux missions locales

[283] Les sommes retracées dans ce tableau concernent uniquement la subvention versée par Pôle emploi aux missions locales à l'exclusion de la valorisation des agents de Pôle emploi affectés dans ces missions locales.

[284] Ainsi, alors que la somme de la subvention d'une part et de la valorisation de l'affectation des agents de Pôle emploi est demeurée stable à 49,195M€ de l'accord 2010-2015 à l'accord 2015-2018, le passage de 345 ETP affectés par Pôle emploi fin 2014 à 24 ETP affectés en 2018 a été compensé par une hausse de la subvention effectivement versée qui passe ainsi de 42,205M€ en 2015 à 48,56M€ en 2017.

3.1.5 La répartition de la subvention de Pôle emploi ne tient pas compte de critères de performance

3.1.5.1 Le critère relatif à la DEFM N-2 est automatique et a suscité un certain nombre d'interrogations quant à sa pertinence

[285] Certains acteurs locaux rencontrés par la mission ont regretté que la référence soit en N-2 et non en N-1 mais ce décalage est lié au délai nécessaire pour disposer des données.

[286] Au-delà, la pertinence de ce critère a pu être interrogée par le comité stratégique du 23 septembre 2015 (en ce qu'une baisse du chômage peut induire une diminution de la dotation de la mission locale). Le compte rendu de ce comité stratégique prévoyait « d'étudier la possibilité d'ouvrir à de nouveaux critères la répartition des enveloppes au niveau infrarégional dès 2016 ». Cependant, il ne semble pas que des travaux complémentaires aient finalement été menés et l'annexe de l'accord asseyant la répartition entre régions puis au niveau infrarégional sur le seul critère de la DEFM n'a d'ailleurs pas été modifiée.

3.1.5.2 Les critères de performance fixés par l'Etat dans le cadre de la convention pluriannuelle d'objectifs ne sont pas utilisés pour la répartition de la subvention de Pôle emploi versée aux missions locales

[287] Conformément à l'instruction de la DGEFP du 17 décembre 2015 relative à la mise en œuvre de la CPO entre l'Etat et les missions locales pour la période 2015-2018⁵⁹, le montant de la subvention est modulé en fonction de données d'éclairage (nombre de jeunes demandeurs d'emplois, niveau de formation des jeunes, etc.), de critères d'activité (nombre de jeunes accompagnés notamment) et de critères d'efficience (nombre de jeunes ayant trouvé un emploi durable, un emploi non durable, ayant suivi une formation).

[288] Ces critères ne sont pas pris en considération pour le versement de la subvention de Pôle emploi aux missions locales.

[289] A titre d'exemple, le mode de répartition de la subvention de l'Etat prévue en Ile-de-France en 2018 est le suivant.

⁵⁹ N°DGEFP/MIJ/2015/367.

Encadré 5 : Mode de répartition de la subvention versée par l'Etat aux missions locales en Ile-de-France en 2018

La répartition de l'enveloppe de la CPO se déroule en deux temps : attribution par la maquette de financement d'un poids régional à chaque mission locale, qui permet de déterminer une subvention prévisionnelle, puis application d'un système de bonus / malus à l'efficacité pour déterminer la subvention définitive. L'enveloppe dédiée au bonus/malus efficacité représente 10 % de l'enveloppe totale de la CPO.

Dans un premier temps, la maquette de financement attribue un poids à chaque mission locale dans l'enveloppe financière dédiée à la CPO. Les critères utilisés sont les suivants :

Des critères de contexte territorial (30 %) :

- Les jeunes actifs non occupés de 16 à 25 ans présents sur le territoire (15 %)
- Les demandeurs d'emploi de moins de 26 ans, dont le niveau de formation est de niveau IV non diplômé ou infra (5 %)
- Les ménages non assujettis à l'impôt sur le revenu (5 %)
- Les demandeurs d'emploi résidant dans un quartier de la politique de la Ville ou en zone de revitalisation rurale (5 %) (à noter : depuis 2017, il n'y a plus de zone de revitalisation rurale en Ile-de-France)

Des critères de volume d'activité de la mission locale (35 %) :

- Le nombre de jeunes accueillis pour la première fois en mission locale (10 %)
- Le nombre de jeunes accompagnés, c'est-à-dire le nombre de jeunes s'étant présenté au moins une fois dans l'année à la mission locale pour un entretien individuel ou un atelier collectif (25 %)

Des critères de résultats dans le placement des jeunes (35 %) :

- Le nombre de jeunes ayant connu une situation d'emploi durable (6 mois ou plus) dans l'année (10 %)
- Le nombre de jeunes ayant connu une situation emploi non durable (moins de 6 mois) dans l'année (7,5 %)
- Le nombre de jeunes ayant connu une situation d'alternance dans l'année (10 %)
- Le nombre de jeunes ayant connu une situation de formation dans l'année (7,5 %)

Dans un second temps, un système de bonus / malus est appliqué à cette subvention, selon l'efficacité de la mission locale mesurée par les critères suivants :

- Nombre de solutions emploi durable, alternance et formation mobilisées pour les jeunes en 2017 / subvention CPO 2017 (pondération de 70 %)
- Nombre de PACEA contractualisés en 2017 / subvention CPO 2017 (pondération de 30 %)

Un mécanisme de bonus par paliers est mis en place : +10 % pour les missions locales les plus efficaces, puis des tranches de +5 %, 0 %, -5 %, jusqu'à -10 % pour les missions locales les moins efficaces.

Par ailleurs, les missions locales ayant fusionné en 2017 et 2018, ou en cours de fusion (sur la base d'une délibération de l'assemblée générale transmise à la DIRECCTE fin août au plus tard), se voient attribuer le bonus maximal de 10 %, quelle que soit leur efficacité. L'objectif est de ne pas pénaliser la phase transitoire des fusions, qui nécessitent la plupart du temps des dépenses supplémentaires à court terme et n'entraînent une amélioration de l'efficacité qu'à moyen terme.

Comme cela est prévu par l'accord-cadre tripartite Etat-Région-ARML signé le 28 février 2017, les évolutions de la maquette de financement sont plafonnées : le poids d'une mission locale ne peut baisser de plus de 5 % en un an, et 10 % en trois ans, sous réserve de la disponibilité des crédits votés en loi de finance. Ce mécanisme ne concerne toutefois que la part « maquette de financement » : il ne s'appliquait pas en 2017 sur la part variable, et ne s'appliquera pas non plus en 2018 sur le mécanisme de bonus à l'efficacité. Des baisses totales de plus de 5 % sont donc constatées pour certaines missions locales.

L'ensemble des évolutions sont lissées. La mission locale qui connaît la plus forte baisse voit son poids baisser de 5 % plutôt que de 30 %.

Source : DIRECCTE Ile-de-France

3.1.6 Globalement, le financement des missions locales reste fragile, ce qui nécessite le plafonnement de l'impact de toute modification des critères de versement de la subvention versée par Pôle emploi

[290] Le rapport de l'IGAS de 2016 sur le modèle économique des missions locales conclut à « une situation financière qui révèle une certaine fragilité. Si la situation globale n'est pas alarmante en 2015 (l'ensemble du réseau dégagant un résultat excédentaire de 10 M€ environ), une structure sur quatre est en déficit et 30 % des missions locales ont une trésorerie correspondant à moins d'un mois d'activité ». Même si, selon le retraitement des comptes rendus d'activité des missions locales 2017 (ICARE) réalisé par la DMML, l'excédent consolidé des missions locales s'élève à 13,4M€ en 2017 et si la proportion de structures en déficit a légèrement diminué (22 %), ces conclusions demeurent valides.

[291] Le rapport de 2016 ajoutait par ailleurs : « enfin, à l'intersection des questions de financement et de gouvernance, on note un manque de coordination des différents financeurs ainsi qu'une adéquation insuffisante entre moyens alloués et données de contexte, d'activité et de résultats ». Le rapport attribue cette relative fragilité à l'érosion de la subvention socle au profit de financements fléchés plus variables dans le temps d'une part et, d'autre part, à une insuffisante coordination des différents financeurs.

[292] Ce rapport préconise la tenue d'une conférence annuelle des financeurs tant au niveau national que régional mais n'a reçu qu'un début partiel et disparate de mise en œuvre. Ainsi, en Nouvelle-Aquitaine, seuls deux des six conseils départementaux ont répondu à l'invitation.

[293] Au niveau national, le DMML a animé, en 2018, un certain nombre de groupes de travail pour préparer une réunion de la conférence nationale des financeurs. A juste titre, les travaux préparatoires se sont orientés vers une globalisation des financements dans une logique de performance, la consolidation d'une offre de service socle de qualité – étant entendu que l'assemblée générale de l'UNML a adopté le 21 septembre 2018 une résolution allant dans ce sens -, l'adoption d'une logique de labellisation des missions locales, la réduction (encore insuffisante aux yeux de la mission) du nombre d'indicateurs de suivi de 39 à 25 pour les indicateurs de niveau 1 et de 123 à 109 pour l'ensemble des indicateurs et sous-indicateurs de suivi⁶⁰.

[294] Comme déjà souligné *supra*, il est regrettable que Pôle emploi, acteur majeur du partenariat avec les missions locales, n'ait pas été associé à ces réflexions au motif formel et discutable qu'il n'est pas « financeur » mais « contributeur ».

[295] Enfin, la disparition de la DMML et la nécessaire réorganisation qui doit en découler risque de retarder encore la réunion décisionnelle de la conférence nationale des financeurs.

⁶⁰ Réunion nationale de financeurs - groupe de travail N°3 « Construction du nouveau Protocole des missions locales 2018-2022 ».

3.2 L'efficacité du partenariat repose en grande partie sur l'impulsion donnée par les managers en matière de gestion des ressources humaines et sur la qualité des relations interpersonnelles

[296] En raison de conventions collectives différentes, la rémunération moyenne des agents de Pôle emploi est supérieure à celle des salariés des missions locales⁶¹ :

- la rémunération globale moyenne brute est de 29 261€ en mission locale pour 40 649€ à Pôle emploi (+38,9 %) et la rémunération médiane est de 27 821€, à comparer à 37 946€ (+36,4 %) ;
- la rémunération moyenne d'un conseiller en mission locale varie de 22 793,5€ à 26 949,6€ alors que celle d'un conseiller de Pôle emploi varie de 34 289€ à 38 247€ ;
- la rémunération moyenne d'un directeur en mission locale est de 51 717,7€, à comparer à la rémunération moyenne d'un directeur d'agence Pôle emploi, qui est de 63 872€.

[297] L'accord-cadre de 2015 a ouvert la possibilité aux partenaires locaux de mettre fin à l'affectation d'agents de Pôle emploi auprès des missions locales et d'y substituer une augmentation de la subvention versée par Pôle emploi. De fait, comme indiqué *supra*, le nombre d'agents affectés par Pôle emploi dans les missions locales est passé de 345 fin 2014 à 24 fin 2017.

[298] Aux yeux de nombre de managers et de conseillers des missions locales rencontrés par la mission, l'affectation d'un agent de Pôle emploi permettait de faire un lien naturel et souple avec les personnels de Pôle emploi. Il a donc fallu pallier la quasi-disparition des agents affectés par Pôle emploi par la mise en place de nouveaux modes formalisés de relations.

[299] La plupart du temps, ceci s'est traduit par la désignation de référents de part et d'autre, qui centralisent et coordonnent les relations entre les deux interlocuteurs de l'accord local. De façon récurrente, une tâche majeure de ces référents est de veiller aux rapprochements entre les fichiers et les listes pour éviter un double accompagnement des jeunes. Dans certains cas, ce sont eux qui échangent sur la situation individuelle de certains jeunes. En effet, dans plusieurs sites visités par la mission, des conseillers de missions locales ont fait part de leur difficulté à joindre directement leurs homologues en agence Pôle emploi car ils ne disposeraient pas des coordonnées directes (la réciprocité a été évoquée dans un seul cas par une agence Pôle emploi).

[300] Les principaux moyens de connaissance mutuelle des offres de service cités dans les réponses formulées à l'enquête de la mission sont la documentation (66,5 % des missions locales et 46,3 % des agences Pôle emploi) et les visites sur place (46,7 % et 47,1 %) ; les stages d'immersion ne représentent respectivement que 26,5 % et 18,6 %. 58,3 % des missions locales et 63,4 % des agences Pôle emploi mentionnent d'autres outils (ex. réunions, contacts non formalisés).

[301] S'agissant des modalités de travail en commun sur les jeunes en délégation de PPAE, les conclusions de l'enquête réalisée par la mission font apparaître que le mail est l'outil le plus utilisé (90,7 % des missions locales et 80 % des agences Pôle emploi) suivi du téléphone (82,1 % et 68,8 %) de l'existence d'un référent (60,7 % et 71,7 %) puis des réunions (56,8 % et 39,2 %). En revanche, le SI métier apparaît notablement sous-utilisé (12,5 % et 22,2 %).

⁶¹ Sources : Pôle emploi et DMML.

[302] Compte tenu de ce que la mission a observé sur les sites qu'elle a visités, il apparaît que, lorsque les missions locales ou les agences Pôle emploi font état d'échanges par mail ou par téléphone, ce sont le plus souvent des échanges entre les référents respectifs des deux entités et beaucoup moins souvent entre l'ensemble des conseillers amenés à suivre les jeunes.

[303] La situation optimale qui a été signalée dans certaines missions locales et dont la mission a pu vérifier la réalité opérationnelle à la mission locale de Courbevoie est celle dans laquelle tant les conseillers de Pôle emploi que ceux de la mission locale disposent mutuellement de leurs coordonnées mail et téléphone directes et échangent informellement en fonction des besoins.

[304] L'influence du management sur la constitution de tels modes de coopération plus intensifs est éminente et doit être encouragée sans que ceci soit, bien entendu, exclusif de l'amélioration de l'interfaçage entre les systèmes d'informations évitant d'avoir à solliciter des interlocuteurs à seule fin de disposer d'informations que pourrait fournir un dossier partagé du jeune (cf. *infra*).

[305] Au-delà des contacts en routine, les partenariats locaux les plus dynamiques ont organisé des occasions ponctuelles mais régulières de rencontres soit professionnelles (échanges de bonnes pratiques), soit conviviales (petits déjeuners), permettant de brasser et d'ouvrir les cultures respectives des deux réseaux.

[306] Un autre exemple de bonne pratique encouragé au niveau national tant par la DGEFP que par l'UNML et Pôle emploi est la fréquentation de sites d'échanges professionnels thématiques comme la ComCep, communauté dédiée au conseil en évolution professionnelle (CEP).

3.3 Les difficultés d'appariement des systèmes d'information des deux réseaux nuisent à l'efficacité du partenariat

3.3.1 Les systèmes d'information des deux réseaux communiquent via la plate-forme DUDE

[307] I-milo a été déployé dans les missions locales courant 2015 pour remplacer le précédent système d'information nommé Parcours3. Il s'agit, selon les termes de la DGEFP, d'un produit unique regroupant plusieurs portails métier interconnectés avec plusieurs systèmes tiers (Pôle emploi, l'Agence de services et de paiement, le ministère de l'Education nationale, le compte personnel de formation, la DGEFP) pour limiter les doubles saisies et faisant l'objet d'une solution d'hébergement externe. Sa gestion est confiée par délégation de service public (DSP) à la société SIMILO, filiale d'ATOS. I-milo est destiné à assurer :

- la gestion du dossier du jeune accueilli par la mission locale (dossier jeunes, alertes sur les données incomplètes et la date de mise à jour des informations, auto-complétion de certaines données, interactions avec les offres de service et les dispositifs) ;
- la gestion de l'offre de service de la mission locale (les actes de service sont définis nationalement mais la mission locale peut demander le développement de modules propres dénommés offres locales) ;
- la gestion des partenaires et des entreprises ;
- le pilotage de la structure via un outil décisionnel avec un dossier personnel partagé, 198 analyses couvrant cinq thèmes (dispositifs, jeunes, mission locale, partenaires, suivi financier) et une documentation en ligne des analyses et tableaux de bord.

[308] Depuis plusieurs années, Pôle emploi a mis en place un dispositif d'interopérabilité via la plate-forme DUDE qui permet de compléter à tout instant le dossier des demandeurs d'emploi de données provenant du système d'information des missions locales.

[309] Ainsi, un conseiller Pôle emploi, au travers de l'application Aude – propre à Pôle emploi – qui communique avec DUDE, est dans la capacité d'avoir connaissance des actions engagées par les missions locales et de leur résultat pour les demandeurs d'emploi en suivi délégué sans ressaisir d'informations. Réciproquement, un conseiller de mission locale peut consulter l'historique du suivi d'un demandeur d'emploi de son portefeuille.

[310] Les flux des missions locales sont envoyés dans le DUDE. Les conseillers des missions locales ont la possibilité d'actualiser les données dans DUDE pour les jeunes en délégation de PPAE. Pour les demandeurs d'emplois hors délégation de PPAE, ils ont uniquement la possibilité de consulter DUDE.

[311] Les informations transmises concernent les dispositifs nationaux : ANI jeune, CIVIS, Garantie jeunes, Réussite apprentissage, jeunes sortant d'emploi d'avenir. Les dispositifs PACEA et IEJ (initiative emploi des jeunes), qui n'étaient pas envoyés par I-milo, sont inclus dans le flux du fichier « double accompagnement » transmis par I-milo dans le DUDE depuis le 13 octobre 2017.

3.3.2 L'accès direct de Pôle emploi à I-milo s'étant avéré impossible, un traitement automatisé de transfert régulier de fichiers a dû être mis en place

[312] Lors de la conclusion de l'actuel accord, Pôle emploi a demandé un accès à I-milo pour ses conseillers, tant pour éviter des doubles suivis que pour connaître l'historique du parcours de nouveaux demandeurs d'emploi ayant été suivis par les missions locales. La DGEFP et l'UNML ont opposé deux arguments :

- le décret n°2015-59 du 26 janvier 2015 pris après avis de la CNIL ne permet l'accès aux informations nominatives concernant les jeunes des missions locales que dans le strict cadre de la nécessité de leurs fonctions ; or, les informations comprises dans I-milo concernant la situation sanitaire et sociale des jeunes demandeurs d'emploi suivis en missions locales dépasseraient ce cadre. En outre, une part importante des jeunes suivis en missions locales n'est pas demandeurs d'emploi. On peut cependant noter qu'il eût été possible de n'ouvrir l'accès qu'aux dossiers des demandeurs d'emploi si l'identifiant Pôle emploi était intégré dans les dossiers sur I-milo et qu'il était possible de modifier le décret ;
- la délégation de service public par laquelle la DGEFP a confié à ATOS et à sa filiale SIMILO la gestion de I-milo prévoit un coût mensuel par utilisateur d'I-milo de 20,8€ HT.

Tableau 12 : Tableau de répartition du financement de I-milo pour l'année 2017

Financier	Description	Montant (TTC)	Répartition
Réseau des missions locales	Abonnement des 13 551 utilisateurs	4,1 M€	53%
Etat	Evolutions (BUILD & RUN)	1,2 M€	47%
	Charge de gestion du projet (équipe DGEFP, Bureau métier & Compensation de service public)	1,5 M€	
TOTAL		7,8 M€	

Source : DGEFP

[313] Selon la DGEFP, « si on estime à 10 000 le nombre de conseillers Pôle emploi devant accéder à I-milo de janvier 2016 à la fin du contrat en mai 2021, cela représente plus de 13M€ TTC », à comparer à un coût de développement des flux d'I-milo vers Pôle emploi de 0,23M€, toujours selon la DGEFP.

[314] De ce fait, dans le cadre du décret précité du 26 janvier 2015, un protocole de transmission automatisée d'informations nominatives entre les missions locales et Pôle emploi est mis en place depuis décembre 2016. La transmission d'informations est mise en œuvre quelle que soit la situation du jeune vis-à-vis de Pôle emploi ou de la mission locale :

- lorsqu'il fait déjà l'objet d'une délégation de PPAE auprès de la mission locale ;
- lorsqu'il est inscrit à Pôle emploi et intègre un dispositif d'accompagnement mis en œuvre par une mission locale hors délégation de PPAE ;
- lorsqu'il s'inscrit ou se réinscrit à Pôle emploi alors qu'il bénéficie d'un accompagnement mis en place par la mission locale.

[315] Cette transmission automatique comporte cependant des limites.

- Un traitement automatique n'est effectué que si l'identifiant Pôle emploi est fourni par la mission locale, s'il est identique aux données Pôle emploi et si les données « Nom, Prénom, Civilité et date de naissance » sont identiques.
- Si ces éléments de validation sont jugés suffisants pour une validation automatique, cette dernière a pour effet de mettre le demandeur d'emploi concerné en situation « Rattaché hors portefeuille » dans AUDE.
- En revanche, une gestion spécifique par Pôle emploi s'avère nécessaire s'il y a absence d'identifiant Pôle emploi ou si l'identifiant Pôle emploi est trouvé mais reste non identifié.
- Un travail de rapprochement des données sur « Nom, Prénom, date de naissance, code sexe » est alors réalisé par le conseiller Pôle emploi :
 - si un approchant unique est trouvé, et les identifiants validés, le conseiller valide ;
 - si aucun approchant n'est trouvé ou si plusieurs approchants sont proposés, le conseiller va rejeter la validation du dossier.
- C'est dans ce cadre que les missions locales peuvent être sollicitées par leur interlocuteur Pôle emploi pour gérer des situations individuelles dont la saisie des informations n'est pas encore mise à jour ou incomplète par rapport à leur dossier AUDE.

[316] Au total, il existe sept flux entre les deux systèmes d'information et un fichier hebdomadaire traités manuellement pour éviter le double accompagnement :

- un flux des jeunes en IEJ/ fonds social européen (FSE) (emplois d'avenir sortants, Garantie jeunes, apprentissage, ANI, CIVIS, PACEA) ;
- un flux AIJ ;
- Et cinq flux PPAE :
 - liste des jeunes en attente d'acceptation par la mission locales ;
 - détail du dossier Pôle emploi des jeunes orientés (créé automatiquement dans I-milo) ;
 - flux des jeunes suivis en PPAE après démarrage ;
 - flux de suivi des actions et offres dans le cadre du PPAE ;
 - flux de demandes de fin de délégation.

[317] Tous les échanges sont automatisés. La différence entre ces flux et le fichier hebdomadaire recouvre une différence de technologie (dépôt automatisé de fichier « liste » sur une plateforme sécurisée d'une part et, d'autre part, appel à un *web service*).

[318] Il faut cependant noter que :

- s'agissant du suivi des actions et offres dans le cadre du PPAE, 29 % du flux 2017 comportait des erreurs dont 62 % doivent toujours, en septembre 2018, être analysées par Pôle emploi ;
- s'agissant du flux de fins de délégation, Pôle emploi a ajouté quatre motifs de sorties non explicités aux missions locales. L'opérateur a indiqué à la mission qu'une communication est prévue prochainement. Dans l'attente, ces nouveaux motifs n'ont pas été intégrés dans I-milo.

[319] Enfin, le fichier hebdomadaire de sorties de PPAE n'est, selon la DGEFP, pas traité par Pôle emploi (100 000 dossiers en attente fin juin 2018). Là encore, Pôle emploi a indiqué que des directives devraient être ultérieurement données à ses directions régionales.

3.3.3 Les tentatives d'impulsion des instances de pilotage national pour améliorer les échanges d'informations se sont heurtées à des retards significatifs de mise en œuvre

[320] La mission note une forte inertie de l'évolution des systèmes d'information au regard des orientations données par les instances de pilotage nationales qui aurait sans doute pu être assez largement limitée. En effet, cette inertie ne provient pas tant des difficultés techniques à surmonter que des délais considérables d'expression des besoins et des retards cumulés dans les réalisations techniques.

[321] Ainsi, alors que le comité stratégique de 2015 a souhaité le lancement d'une étude de cohortes pour mieux comprendre les écarts de données entre le SI de Pôle emploi et I-milo et mieux documenter qualitativement le PPAE, le groupe de travail a produit un certain nombre de constats en 2017 mais n'a pas encore formulé de recommandations.

[322] Dans un autre domaine, l'expression de besoins que Pôle emploi doit formaliser depuis avril 2015 sur les jeunes en mission locale hors PPAE de façon à ce que les conseillers de Pôle emploi puissent récupérer l'historique des prestations qui leur ont été délivrées est toujours en cours de finalisation. Or, l'opérateur avait lui-même fait valoir, à juste titre, que la récupération de cet historique était nécessaire à un meilleur suivi coordonné des jeunes dans le temps, notamment lors du basculement à 26 ans vers le suivi de droit commun de Pôle emploi.

[323] De même, alors qu'une orientation claire a été donnée par le comité stratégique en 2016 pour que les missions locales soient destinataires du flux de Pôle emploi relatif aux jeunes en AIJ, celui-ci n'a été disponible qu'en mai 2018 après les phases suivantes :

- août 2016 : demande d'une expression de besoin par Pôle emploi ;
- septembre 2016 : proposition d'expression de besoin par la DGEFP ;
- avril 2017 : demande par Pôle emploi d'une réunion sur l'expression de besoins ;
- décembre 2017 : industrialisation de l'envoi du flux vers I-milo ;
- mai 2018 : industrialisation de l'intégration de AUDE vers I-milo.

[324] Aussi, après trois ans d'attente, les flux d'informations de Pôle emploi vers I-milo ont été mis à disposition dans une version 1 le 20 octobre 2017. Une version 2, prenant en compte les demandes complémentaires du système d'information des missions locales, a ensuite été transmise par Pôle emploi le 17 mai 2018.

[325] Dans un autre registre, il semble qu'aucun travail de rapprochement des termes employés dans les deux réseaux n'ait été entamé alors que ces différences sont souvent pointées comme un obstacle à la fluidité de la circulation de l'information : à titre d'exemple, le terme de « prestation » recouvre un acte technique pour les missions locales et un marché public pour Pôle emploi.

3.3.4 Un audit a mis en lumière la nécessité d'évolutions significatives d'I-milo

[326] A la demande de la DGEFP, un bilan a été réalisé en juin 2017 par la société Wavestone. Cet audit, qui n'a pas été porté à la connaissance de Pôle emploi, met en exergue des biais importants de conception d'I-milo.

Encadré 6 : Principaux dysfonctionnements d'I-milo identifiés par le bilan réalisé par Wavestone

- une insuffisante attention portée aux besoins quotidiens des utilisateurs ;
- une conception perçue comme administrative au service du pilotage et ne prenant pas en compte le soutien aux fonctions métier ;
- une offre de service pas normée au niveau national rendant compliquée la réalisation d'un système unique satisfaisant toutes les missions locales ;
- un dispositif des remontées des anomalies par les animateurs régionaux non formalisé ;
- la faible efficacité des clubs d'utilisateurs mis en place pour l'expression de besoins : pour 35 évolutions nécessaires identifiées en 2016, cinq avaient été développées en janvier 2017, 13 étaient en cours et les autres non débutées ;
- un rythme de succession de dispositifs nationaux de prise en charge des jeunes trop rapide par rapport à l'inertie incompressible des développements de nouveaux modules ; une absence de dispositifs génériques qui, ajustables à la marge, permettraient de limiter ces délais ;
- un recettage par le délégataire de service public SIMILO et non vérifié par les utilisateurs ;
- des feuilles de route bâties par les instances centrales (DGEFP) non partagées avec les missions locales ;
- des formations initiales à I-milo sur le modèle de la démultiplication et donc une déperdition en ligne du savoir-faire et une absence de formations récurrentes ;
- un outil peu intuitif ;
- une absence de glossaire et une hétérogénéité de modes de saisies des données faisant planer un doute sur leur fiabilité : les indicateurs ne sont donc pas comparables et les missions locales développent sur EXCEL leurs propres indicateurs ;
- une utilisation de bases de données différentes de celles des partenaires : par exemple, Pôle emploi utilisait la base de données de La Poste alors que les missions locales utilisaient celle du CGET.

[327] Par ailleurs, la mission a constaté que, sauf à disposer d'une expertise technique propre à titre personnel, les directeurs et conseillers de missions locales ne peuvent que très difficilement réaliser des requêtes à leur niveau d'autant qu'il ne semble pas que des formations soient organisées en la matière.

[328] Le laboratoire national situé au sein de la mission locale de Tarbes assure les fonctions de chef de projet utilisateur et administrateur de l'entrepôt national (pour compte commun de la DGEFP, de la DARES et du CNML). Il assure également la construction de toutes les requêtes nationales, la rédaction des spécifications détaillées des évolutions et les recettes associées. Les missions locales en sont donc dépendantes.

[329] En outre, certaines missions locales ont signalé à la mission que, pour renseigner leur tableau de bord, il leur faut recopier les données extraites des fichiers, aucune alimentation automatique des tableaux de bord n'étant prévue.

[330] Depuis la remise de l'audit réalisé par Wavestone, la DGEFP a établi un projet de déclinaison d'actions sur la base des huit axes stratégiques d'I-milo parmi lesquels (axe n°7) figure l'amélioration de l'interopérabilité avec les systèmes d'information des partenaires ainsi décliné : « ouverture de la donnée de I-milo vers les autres SI en proposant des *Web Services* régis par des contrats de services. Ensuite, des applications tierces pourront dialoguer avec l'application via des bus de service » (ou interfaces).

[331] Pour autant, la DMML n'a pas organisé la réunion des autres partenaires qui auraient permis de lancer les travaux pour mettre en place un SDSI sur la base de ces constats.

3.3.5 Une perspective d'échanges accrus de données qualitatives est offerte par la technique des interfaces de programmation mais aucune feuille de route n'est fixée

[332] La lourdeur des manipulations manuelles requises par les échanges de flux entre les deux réseaux ainsi que le nombre d'erreurs non négligeables soulevées permettent de conclure au caractère insatisfaisant du dispositif actuel d'échanges de données.

[333] Au demeurant, selon les conclusions de l'enquête réalisée par la mission, l'interopérabilité des systèmes d'information des deux réseaux n'est satisfaisante que pour 26,3 % des missions locales et 9,7 % des agences Pôle emploi. En parallèle, la quasi-totalité des réponses tant des agences Pôle emploi que des missions locales à l'enquête de la mission font état d'un besoin d'accès des agents de Pôle emploi aux comptes rendus des entretiens menés par les missions locales avec les jeunes au cours de leur suivi.

[334] Aussi, de façon à ce que chaque partenaire puisse retraiter des données issues d'I-Milo, le comité stratégique de pilotage de décembre 2017 a demandé à Pôle emploi de mettre en place des interfaces de programmation (API).

[335] Pôle emploi et la DGEFP estiment que la mise en place d'API devrait permettre de contourner l'absence d'accès des agents de Pôle emploi à I-milo et de disposer ainsi des données qualitatives indispensables à un meilleur suivi intégré du parcours des jeunes. Elles permettront de mutualiser, avec des développements techniques limités, des informations sur le parcours des jeunes entre les deux réseaux.

3.3.5.1 La DGEFP veut dans un premier temps tester l'API Oui'form comme un prototype de constitution d'un « patrimoine commun » du service public de l'emploi

[336] Les travaux de Pôle emploi et de la DGEFP se concentrent en 2018 sur Oui 'form.

[337] Ce portail, dédié à la prescription de formations à l'usage des opérateurs du CEP (missions locales, Cap emploi), permet :

- de positionner les demandeurs d'emploi sur des formations ;
- de consulter en temps réel les places disponibles, ainsi que les financeurs associés ;
- de prendre rendez-vous en ligne, et de partager directement l'information avec les autres opérateurs du CEP et l'organisme de formation.

[338] Oui'Form est déployé sur l'ensemble de la région Grand Est depuis mai 2018. Il est en interaction avec les autres applications de Pôle emploi, des organismes de formation, du Conseil régional et des partenaires missions locales et Cap emploi.

[339] Des travaux sont en cours dans la perspective d'un déploiement national. Les partenaires (DGEFP, Pôle emploi, UNML et certaines régions) ont donné leur accord pour tester sur cette API le nouveau mode de gouvernance qui pourrait permettre le pilotage d'un « patrimoine commun » proposé par la DGEFP. Il s'agit :

- de mettre cette application de Pôle emploi au service de ses partenaires en lui appliquant les modifications nécessaires à la prise en compte des besoins des dits partenaires. A titre d'exemple, les missions locales ayant, à juste titre, fait valoir qu'une partie des jeunes qu'elles suivent ne sont pas demandeurs d'emploi mais ont tout autant besoin de formations, un identifiant spécifique permettant l'inscription des non demandeurs d'emplois suivant une formation sera créé dans Oui'form. Même s'ils sont incités à utiliser cet outil, les partenaires sont libres de choisir un autre logiciel mais il faut qu'il soit interopérable avec celui-ci ;
- de tester une gouvernance collégiale par les partenaires animée par l'Etat et s'appuyant sur un directeur de projet DGEFP et sur la DSI de Pôle emploi pour la maîtrise d'ouvrage déléguée et la maîtrise d'œuvre.

[340] Selon la DGEFP, le Haut-Commissariat aux compétences et à l'inclusion par l'emploi a demandé à ce que l'interopérabilité entre Oui'form et I-milo permettant d'éviter des double-saisies soit opérationnelle au printemps 2019.

3.3.5.2 Il n'existe cependant pas de feuille de route avec un calendrier de montée en puissance de ces API

[341] Outre Oui'form, la DGEFP a identifié d'autres « briques » du système d'information de Pôle emploi qui pourraient être utilement mises à disposition des autres membres du service public de l'emploi (relations avec les entreprises, offres d'emploi, services numériques etc.). Ceci paraît d'autant plus opportun qu'il semble que Pôle emploi ait acquis une nette avance sur le développement du numérique par rapport aux missions locales.

[342] Cependant, malgré une réunion du comité partenarial SI du 21 mars 2018, puis du comité technique du 11 avril 2018, aucun groupe de travail ne s'est réuni sur ces API. La DGEFP et Pôle emploi se renvoient respectivement la responsabilité de provoquer les réunions. La DSI de Pôle emploi signale au demeurant qu'elle ne dispose pas des spécifications de I-milo.

3.3.6 Compte tenu de la venue à échéance de la délégation de service public début 2021, il est nécessaire d'arbitrer rapidement sur la gouvernance d'I-milo

[343] La délégation de service public venant à échéance début 2021, et compte tenu de la période de réversibilité nécessaire entre son actuel titulaire et la gouvernance future à déterminer, le schéma cible tant stratégique que technique doit, selon la DGEFP, être arrêté mi-2019. Il est donc nécessaire d'améliorer significativement I-milo pour le rendre plus conforme aux besoins des utilisateurs que sont les conseillers des missions locales d'une part et, d'autre part, d'hybrider les systèmes par ouverture de « briques » de Pôle emploi aux missions locales, ces dernières conservant leur propre système d'information pour leur cœur de métier.

4 PROPOSITIONS D'EVOLUTIONS DES RELATIONS ENTRE POLE EMPLOI ET LES MISSIONS LOCALES

[344] Un rapprochement des offres de service de Pôle emploi et des missions locales est nécessaire pour améliorer la qualité de leurs interventions en direction des jeunes et des employeurs. Sa mise en œuvre passe principalement par un décloisonnement des moyens informatiques et humains qui doivent y être consacrés et suppose un pilotage effectif des acteurs nationaux et locaux par les services de l'Etat.

[345] La mission propose au total 15 recommandations visant à améliorer le partenariat.

4.1 Outre la refonte de la délégation de PPAE, les offres de service des deux partenaires pourraient être rapprochées afin d'améliorer la qualité de leurs interventions, en direction des jeunes comme des employeurs

[346] La mission considère qu'une prise en charge spécifique des jeunes cumulant difficultés d'insertion professionnelle et freins périphériques est justifiée et doit donc être préservée.

[347] Elle a cependant identifié plusieurs faiblesses (cf. *supra* – partie 2) plaidant en faveur d'une nouvelle étape dans les relations entre Pôle emploi et les missions locales, prenant la forme de rapprochements des offres de service afin d'assurer la plus grande fluidité et simplicité possible dans les méthodes de travail et améliorer la qualité de l'accompagnement des jeunes en difficulté.

[348] Suite à ses nombreux déplacements et à l'exploitation des réponses formulées à l'enquête transmise aux agences Pôle emploi et aux missions locales, la mission estime que les partenaires, au niveau local, sont prêts, certes à des degrés divers, à franchir une nouvelle étape dans leur collaboration et à dépasser la logique désormais obsolète, voire contreproductive, du processus de délégation de PPAE et des cloisonnements de parcours. Les rapprochements des offres de service sont de nature à rendre plus visibles les complémentarités de ces deux acteurs du SPE, réduisant donc les fréquentes critiques sur leur concurrence présumée. Enfin, de nombreuses synergies sont possibles, à des degrés variables, entre Pôle emploi et les missions locales, offrant une palette d'options variées, dont certaines ont d'ores et déjà été identifiées par les parties-prenantes.

[349] Les préconisations de la mission sont, pour certaines, de niveau national et relèvent, pour d'autres, du niveau local. Dans ce dernier cas, le levier des expérimentations doit être privilégié afin de laisser les initiatives aux acteurs de terrain, en fonction des pratiques déjà établies ainsi que des besoins et volontés locales, tout en les cadrant par des cahiers des charges et évaluations locales. Ces éléments de méthodologie permettront de guider les réflexions, d'offrir certains repères puis alimenteront une analyse approfondie, notamment pour mesurer l'apport de ces expériences comparativement aux partenariats qui n'ont pas procédé à des expérimentations. En ce sens, l'appréciation de l'impact de celles-ci, tant vis-à-vis du fonctionnement du service public de l'emploi, de l'accompagnement des jeunes en difficulté que de la relation avec les employeurs, sera particulièrement utile et devra donc être assortie d'un certain nombre d'indicateurs de résultat.

[350] La mission rappelle que Cap emploi ne fait pas partie du champ de la présente évaluation. Toutefois, sous réserve d'expertises plus approfondies prenant notamment en compte les spécificités de ce réseau, certaines des pistes évoquées pourraient utilement inclure ce partenaire.

[351] Il s'agit au final de dépasser une vision fragmentée et segmentée du service public de l'emploi afin, progressivement et non de façon brutale, de renforcer la lisibilité et l'efficacité des dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes.

4.1.1 Compte tenu de sa faible valeur ajoutée et de ses nombreuses limites, la délégation de PPAE pourrait être remplacée par un nouveau support partenarial entre Pôle emploi et les missions locales

4.1.1.1 La prise en charge spécifique et globale des jeunes cumulant des difficultés d'insertion professionnelle et des freins périphériques doit être préservée

[352] Tout d'abord, la mission exclut un scénario consistant à confier aux missions locales le monopole de la prise en charge de l'ensemble des jeunes. En effet, en cohérence avec le code du travail, ce réseau ne doit pas se disperser en prenant en charge des jeunes confrontés uniquement à des difficultés d'accès à l'emploi, public pouvant déjà être accompagné par Pôle emploi, dont l'insertion professionnelle est le cœur de métier, à travers la mobilisation d'une offre de service comportant une palette très variée de modes d'accompagnement et de prestations.

[353] Un autre scénario consisterait à renforcer le cloisonnement entre les deux structures en confiant à Pôle emploi la prise en charge de tous les jeunes demandeurs d'emploi, en orientant ceux étant confrontés à des freins périphériques vers les conseils départementaux, en constituant des binômes d'accompagnants, dans le cadre de l'accompagnement global. Dans une telle hypothèse, la mission locale conserverait ses compétences actuelles mais n'interviendrait que pour les jeunes non-inscrits à Pôle emploi qui représentent, comme vu *supra*, la majorité des publics reçus en premier accueil. Ce scénario ne se justifie pas compte tenu du professionnalisme désormais acquis par les missions locales dans l'insertion professionnelle et ne paraît pas opportun : il renforcerait la distinction entre les deux partenaires sur le fondement d'un critère d'inscription à Pôle emploi instable et peu significatif. Le risque de rigidification des relations partenariales serait important.

[354] Une troisième option, également complexe à envisager, consisterait à retirer aux missions locales leur compétence sur le volet insertion professionnelle, conduisant à mettre en place un partenariat renforcé non plus sous la forme d'un suivi délégué de l'accompagnement professionnel mais, sur le modèle de l'accompagnement global conclu avec les conseils départementaux, sous la forme d'un binôme de conseillers : le conseiller Pôle emploi prend en charge les problématiques professionnelles et le conseiller de la mission locale prend en charge les freins périphériques. Ce scénario a le mérite d'être très lisible, avec une répartition des compétences clarifiées. Cependant, il revient à remettre en cause les atouts des missions locales en matière de prise en charge globale des difficultés d'insertion.

[355] Au final, la mission considère qu'en termes de répartition des publics, la distinction historique des compétences entre les deux réseaux, consistant à confier aux missions locales l'accompagnement de jeunes dont le profil et les besoins nécessitent une approche socioprofessionnelle, ou « globale », est pertinente et reste adaptée aujourd'hui.

[356] Indépendamment des enjeux de rapprochement des offres de service (cf. *infra*), il s'agit par conséquent à l'avenir de mieux formaliser cette répartition historique, sans pour autant l'associer à un processus lourd et administratif de délégation de PPAE.

4.1.1.2 En revanche, la délégation de PPAE pourrait être remplacée par un « accompagnement délégué pour les jeunes », support plus simple et davantage orienté vers les besoins de ces publics spécifiques et de leur parcours

[357] La mission observe que ce n'est pas la répartition des publics entre les partenaires qui pose problème mais les procédures de coordination mises en place en vue de déléguer le suivi des jeunes inscrits à Pôle emploi (cf. *supra*, partie 2). En ce sens, l'étape du diagnostic initial est fondamentale : le processus de délégation nécessite d'identifier le plus en amont possible les éventuels freins périphériques pouvant entraver l'accès du jeune au marché de l'emploi. Au préalable, le défi du repérage des jeunes en difficulté et pourtant inconnus du service public de l'emploi est également important.

[358] Par conséquent, les priorités du partenariat pourraient changer de nature : au lieu d'établir un partenariat dont le suivi porte quasiment exclusivement sur le nombre de jeunes orientés, nourrissant tensions et incompréhensions entre les deux réseaux, il importe désormais de mettre en place un circuit simplifié et unifié, à travers un support intitulé « accompagnement délégué pour les jeunes » (ADJ) et comportant les modalités suivantes de mise en œuvre.

[359] Tout d'abord, la qualité du diagnostic initial est une condition de réussite sur laquelle les partenaires doivent réunir leurs compétences. Pour ce faire, la mission propose de tester la mise en place d'un premier accueil commun entre Pôle emploi et la mission locale partenaire, prenant la forme d'un entretien de diagnostic et d'orientation commun.

[360] Un tel entretien, réclamé d'ailleurs par un certain nombre de répondants à l'enquête de la mission, permettrait de réduire les erreurs d'orientation et les ruptures d'accompagnement. Il serait beaucoup plus lisible pour le jeune, qui visualiserait mieux les différentes offres de service et complémentarités entre les deux institutions. La détection des éventuels freins périphériques à l'emploi serait facilitée, améliorant ainsi l'articulation entre la prise en charge de l'accompagnement par Pôle emploi dans le cadre du droit commun (en particulier dans le cadre de la modalité « renforcée » car les profils des bénéficiaires sont proches) et la prise en charge par les missions locales, dans le cadre d'une démarche globale, à visée socioprofessionnelle.

[361] Cet entretien permettrait de valider conjointement l'orientation des jeunes vers la structure la plus appropriée pour répondre à ses besoins. Il aurait également le mérite de supprimer les étapes administratives d'orientation, d'acceptation et de démarrage, et donc de réduire nettement les risques de déperditions et de « perte de vue » du jeune avant même le démarrage du parcours. En effet, l'orientation étant réalisée conjointement, le processus d'acceptation serait inutile. Le démarrage de l'accompagnement par la mission locale ou par Pôle emploi interviendrait soit à l'issue de cet entretien de diagnostic, si le jeune accepte ce mode d'accompagnement, soit quelques jours plus tard, à l'issue d'une période de réflexion. La réduction du délai entre le premier entretien et le démarrage effectif de l'accompagnement est essentielle pour éviter la démotivation des jeunes.

[362] Toutefois, cet entretien commun pourrait déstabiliser les organisations en place et nécessiter de revoir la structuration interne des réseaux. En effet, il devrait vraisemblablement prendre appui sur des accueils communs, avec, dans l'idéal, des conseillers Pôle emploi spécialisés dans le suivi des jeunes. Il importe aussi d'évaluer son coût et de bien déterminer le périmètre du public accueilli en commun, pour ne pas générer une charge excessive pour les conseillers.

[363] La mission recommande donc de procéder dans un premier temps par expérimentations afin de tester ce schéma dans quelques bassins d'emploi.

[364] *A minima*, un outil de diagnostic commun devrait impérativement être construit au niveau national, afin d'homogénéiser et guider l'ensemble des conseillers, Pôle emploi ou missions locales, lors de cette étape essentielle. Cela permettrait d'adapter le mieux possible les solutions à apporter aux jeunes demandeurs d'emploi, sur la base d'un outil commun et partagé, dans une logique d'approche personnalisée visant à répondre à chaque besoin détecté lors du diagnostic.

[365] A l'issue de cette phase de diagnostic, conduite en commun ou avec l'aide d'un outil unique, le jeune serait soit orienté vers Pôle emploi, soit orienté vers la mission locale. En ce sens, les flux de délégation seraient bilatéraux, et non unilatéraux comme aujourd'hui (orientations de Pôle emploi vers la mission locale)⁶² :

- lorsque le jeune demandeur d'emploi (inscrit à Pôle emploi) a besoin d'un accompagnement socioprofessionnel, il est orienté en ADJ, vers la mission locale ;
- lorsque le jeune est confronté uniquement à des difficultés d'accès au marché du travail, il est orienté vers une prise en charge de droit commun par Pôle emploi (ou en AIJ s'il est éligible).

[366] Les jeunes en ADJ seraient automatiquement rattachés au mode d'accompagnement renforcé de Pôle emploi (« accompagnement renforcé – ADJ »), contrairement aux demandeurs d'emploi aujourd'hui suivis en mission locale, qui peuvent relever de toutes les modalités de Pôle emploi (suivi, guidé, renforcé), contribuant ainsi à diluer le suivi.

[367] De plus, il importe de faciliter les passerelles et les mobilités entre les partenaires, en particulier pour les jeunes suivis dans le cadre de l'accompagnement renforcé de droit commun à Pôle emploi, dont le profil et les besoins sont proches des jeunes suivis par les missions locales. Les partenaires devront donc s'engager à réévaluer régulièrement la situation du jeune afin de pouvoir l'orienter en ADJ au cours de son parcours.

[368] Dans ce schéma, le double circuit des jeunes inscrits à Pôle emploi et pris en charge en mission locale « en délégation » et « hors délégation de PPAE » serait supprimé afin de dépasser cette logique statutaire. En effet, un demandeur d'emploi suivi par une mission locale serait automatiquement pris en charge en « ADJ », y compris si son inscription à Pôle emploi est postérieure à son inscription à la mission locale.

[369] De plus, en termes de règles de cumul, tous les jeunes en ADJ pourraient accéder au PACEA ou à la Garantie jeunes, y compris si l'ADJ débute après l'entrée en PACEA ou en Garantie jeunes. L'ADJ n'aurait aucun impact sur l'accès du jeune aux dispositifs de la mission locale. La seule règle d'interdiction concernerait le cumul entre l'AIJ et l'ADJ.

[370] Aucun objectif de nombre d'entrées en ADJ ne serait fixé, afin de sortir des suivis auparavant imposés par le modèle de la « cotraitance ».

[371] En cas de radiation par Pôle emploi, d'abandon du jeune ou d'absence non justifiée à deux convocations consécutives, l'ADJ serait immédiatement clôturé et un système d'alerte automatique permettrait de prévenir instantanément chaque partenaire. Le jeune pourrait néanmoins continuer à bénéficier de l'accompagnement par la mission locale sur la levée des freins périphériques. En cas d'abandon ou d'absence injustifiée, le jeune devrait se rendre à un entretien avec son conseiller Pôle emploi sous peine de radiation afin de décider des suites de son accompagnement en interne à Pôle emploi.

⁶² A noter : les flux sont unilatéraux alors que l'accord national mentionne également la possibilité pour les missions locales d'orienter des jeunes vers Pôle emploi.

Recommandation n°1 : Remplacer la délégation de PPAE par un support partenarial appelé « accompagnement délégué pour les jeunes » (ADJ) se traduisant notamment par un premier accueil commun entre Pôle emploi et la mission locale (ou *a minima* un outil commun de diagnostic et d'orientation), la suppression du double circuit existant aujourd'hui pour la prise en charge des demandeurs d'emploi par les missions locales, une articulation facilitée entre l'accompagnement renforcé de Pôle emploi et la prise en charge globale par la mission locale, ainsi que des possibilités de cumul assouplies avec le PACEA et la Garantie jeunes

[372] Pour résumer, ce nouveau schéma aurait plusieurs effets notables :

- l'ensemble des jeunes inscrits à Pôle emploi mais accompagnés par les missions locales relèveraient du même statut (au lieu de deux auparavant) ;
- ce support, l'ADJ, serait totalement inclus dans le mode d'accompagnement renforcé de Pôle emploi (les jeunes ainsi suivis ne seraient pas dispersés entre plusieurs modalités) ;
- il réduirait considérablement les risques de déperditions et de perte de vue du jeune avant le démarrage de l'accompagnement ;
- avec ce circuit simplifié, l'impact sur le jeune serait positif (diagnostic commun, lisibilité accrue de l'accompagnement et suivi plus clair, fluidité du parcours avec des possibilités de passerelles en cas d'évolution des besoins, accès souple au PACEA et à la Garantie jeunes, ainsi que des exigences renforcées du fait d'un diagnostic initial plus solide car partagé et des modalités de clôture plus strictes) ;
- les orientations de jeunes pourraient se faire effectivement dans les deux sens : de Pôle emploi vers les missions locales, mais également des missions locales vers Pôle emploi ;
- ce nouveau circuit réduirait par ailleurs les coûts de coordination entre les deux opérateurs, sécuriserait et simplifierait les processus administratifs.

[373] Par ailleurs, en cohérence avec la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté annoncée en septembre 2018 et afin d'assurer le déploiement de l'obligation de formation pour tous les jeunes mineurs⁶³, il serait opportun de créer dans chaque bassin d'emploi une équipe commune Pôle emploi / missions locales chargée du repérage des jeunes en difficulté non connus du service public de l'emploi, résidant notamment dans les quartiers de la politique de la Ville ou dans les zones très rurales mal desservies confrontées à des problèmes de mobilité et d'accès à l'emploi. Concrètement, l'action de ces équipes pourrait être menée soit en binôme soit par un seul partenaire, pour le compte des deux réseaux, en lien notamment avec les acteurs de la politique de la Ville et de l'Education nationale, le réseau associatif ainsi que les collectivités territoriales.

Recommandation n°2 : Créer, dans chaque bassin d'emploi, une équipe commune partenariale chargée du repérage des jeunes en difficulté non connus du service public de l'emploi notamment dans les quartiers de la politique de la Ville ou les zones très rurales mal desservies

⁶³ Les pouvoirs publics auront l'obligation de proposer un accompagnement à tout jeune mineur en situation de décrochage durable (soit environ 20 000 jeunes décrocheurs non accompagnés chaque année). Cette mesure se traduira par trois types d'actions pour les pouvoirs publics : aller vers les jeunes dits « invisibles » en améliorant leur repérage ; innover et expérimenter de nouvelles modalités d'insertion ; poursuivre le développement de l'offre de parcours d'accompagnement adaptés aux besoins de chaque jeune grâce à la mobilisation du plan d'investissement dans les compétences et des missions locales.

[374] Afin d'assurer la qualité des interventions des deux réseaux, ces évolutions du partenariat doivent être accompagnées de mesures complémentaires visant à rapprocher les offres de service.

4.1.2 L'articulation des offres de service des deux partenaires pourraient être améliorée afin d'être plus lisibles pour le public jeune et de renforcer la qualité de leur accompagnement, notamment pour éviter les ruptures de trajectoires

[375] S'agissant de l'articulation entre l'offre de service de Pôle emploi et celle des missions locales, la mission considère que plusieurs perspectives sont envisageables, prenant appui sur deux types d'orientations, afin de franchir une nouvelle étape du partenariat :

- l'ouverture réciproque des offres de service (à ce jour, les partenaires ont davantage travaillé sur la connaissance réciproque des offres de service – cf. *supra* – partie 2) ;
- la mise en place de mutualisations afin de traiter tels ou tels aspects et / ou prestations (ce type de collaboration n'est actuellement pas mis en place, ou rarement, de manière isolée).

[376] Deux niveaux d'intervention peuvent être distingués, au niveau national et local.

4.1.2.1 Au niveau national, en dépit de marges de manœuvre assez limitées, quelques pistes sont identifiées par la mission et mériteraient d'être explorées ou approfondies à court terme

[377] Au niveau national, les marges de manœuvre sont limitées compte tenu de l'hétérogénéité de l'offre de service des missions locales, en dépit de la construction très récente d'une offre de service commune des missions locales sous l'égide de l'UNML (cf. *supra*) sur laquelle la mission manque encore de recul.

[378] Quatre pistes pourraient être utilement explorées ou approfondies à court terme.

[379] Tout d'abord, toute perspective de rapprochement entre les partenaires nécessite de travailler en parallèle sur les systèmes d'information (cf. *infra*). Une première étape réside dans l'accès à la formation, avec la mise en place d'une prescription commune grâce à l'outil Oui'form, en cours de déploiement. Ce mouvement, déjà engagé et salué par la mission, pourra être un test en matière de rapprochement des offres de service.

[380] Ensuite, des travaux devraient être conduits sur le volet « inscription », avec la mise en place d'une application numérique unique et commune à Pôle emploi et à toutes les missions locales qui permettrait aux jeunes de s'inscrire facilement à distance à Pôle emploi, dans une mission locale ou au sein des deux institutions, selon des modalités identiques pour tous sur l'ensemble du territoire. Il ne s'agirait cependant pas de rendre automatique l'inscription à Pôle emploi lorsque le jeune s'inscrit à la mission locale. Cette piste pourrait prendre la forme d'un partage des outils d'ores et déjà existant à Pôle emploi. Plus globalement, l'*Emploi Store*⁶⁴ pourrait être davantage un levier dans le partage de l'information et des pratiques entre partenaires (impliquant au préalable un travail d'appropriation de l'*Emploi Store* par les conseillers des missions locales).

⁶⁴ L'*Emploi Store* est une plateforme en ligne mise en place en 2014 par Pôle emploi. Elle met à disposition de tous des services web et mobiles autour de l'emploi et de la formation.

[381] Il serait également utile que les partenaires travaillent plus spécifiquement sur l'articulation entre la prise en charge socioprofessionnelle proposée par les missions locales et l'accompagnement global mis en place par Pôle emploi, avec les conseils départementaux. Ce travail, d'ores et déjà identifié, permettrait de faire un état des lieux et de dégager des perspectives pour une meilleure articulation, et d'inspirer les partenaires en vue d'une démarche partenariale plus aboutie. En effet, les profils des bénéficiaires de ces deux types d'accompagnement sont très proches (à l'exception de leur âge) et l'approche globale, fondée sur une orientation sociale et professionnelle, est similaire.

[382] Enfin, la perspective d'un budget commun entre l'UNML et Pôle emploi pour financer des outils communs de communication à destination des jeunes devrait être étudiée.

Recommandation n°3 : Au niveau national, encourager le rapprochement des offres de service destinées aux jeunes en travaillant sur quatre actions : la généralisation de l'outil de prescription de formations Oui'Form ; la création d'une application numérique facilitant l'inscription des jeunes ; l'articulation entre la prise en charge socioprofessionnelle proposée par les missions locales et l'accompagnement global mis en place par Pôle emploi avec les conseils départementaux ; l'instauration d'un budget commun pour financer les actions de communication destinées aux jeunes

4.1.2.2 Au niveau local, plusieurs actions pourraient être impulsées par des territoires volontaires et précurseurs, avec un degré de rapprochement plus ou moins fort des offres de service

[383] L'hétérogénéité de l'offre de service des missions locales, de même que la nécessité de conserver une dimension « terrain », adaptée aux spécificités locales, plaident en faveur d'expérimentations, pouvant prendre diverses formes. Les contours des actions locales conduites pourraient varier d'un territoire à l'autre, tant s'agissant du périmètre que du public cible. Elles seraient ouvertes à tous les jeunes, pas uniquement à ceux suivis en ADJ. Quelques bassins d'emploi au sein desquels le partenariat est très dynamique pourraient être ciblés prioritairement. Dans tous les cas, ces rapprochements cibleraient la partie de l'offre de service des missions locales orientée vers l'insertion professionnelle, et non celle destinée à prendre en charge l'insertion sociale des jeunes, celle-ci ne faisant pas partie des activités de Pôle emploi.

- Elle pourrait consister *a minima* en l'instauration de prestations co-gérées ou d'ateliers co-animés par les partenaires. Ces pratiques existent d'ores et déjà dans certains territoires ;
- Elles pourraient, de manière intermédiaire, consister à prévoir un outil commun de prescription, mutualisant les offres de service, mis à la disposition de tous les conseillers, utilisé pour prescrire des prestations relevant indifféremment de Pôle emploi ou des missions locales. Pôle emploi pourrait ainsi automatiquement prescrire une prestation (ou inscrire le jeune à un atelier) relevant de l'offre de service de la mission locale et inversement, quel que soit le statut du jeune. Il s'agirait d'aller au bout de la logique d'ouverture réciproque des offres de service mentionnée dans l'accord actuel. La faisabilité de construire un tel outil au niveau national, et non pas local, pourrait être étudiée ;
- Elles pourraient consister, *a maxima*, à construire une offre de service commune socle au niveau territorial. Concrètement, il s'agirait pour les partenaires de proposer aux jeunes une offre de service partenariale et entièrement mutualisée comprenant un certain nombre d'actions, de dispositifs et de prestations dédiés aux jeunes.

Recommandation n°4 : Au niveau local, encourager le rapprochement des offres de service destinées aux jeunes sur la base d'expérimentations pouvant initier trois types d'actions : la mise en place de prestations co-gérées et ateliers co-animés ; la création d'un outil commun de prescription de l'ensemble des offres de service des deux partenaires ; la construction d'une offre de service commune socle

[384] Enfin, le réseau des missions locales, plus dense du fait de ses permanences, est un réel atout pour les jeunes confrontés à des problèmes de mobilité. Cela permet à ces publics de bénéficier d'un guichet unique de proximité dans la prise en charge de leurs difficultés. Sur ce point, il serait opportun de permettre aux conseillers de Pôle emploi d'être présents, ponctuellement, au sein des permanences des missions locales, en particulier dans les zones rurales isolées, afin de rencontrer plus facilement les demandeurs d'emploi relevant directement de leurs portefeuilles.

Recommandation n°5 : Systématiser la possibilité pour les conseillers de Pôle emploi de tenir des permanences au sein des points d'accueil de la mission locale, en particulier dans les zones rurales isolées

4.1.3 Une meilleure articulation des offres de service dédiées aux employeurs pourrait également être encouragée, principalement sous la forme d'expérimentations, en visant d'abord les partenariats locaux les plus matures

4.1.3.1 En termes méthodologiques, certains partenaires locaux pourront légitimement être précurseurs et générer un effet d'entraînement par la diffusion de bonnes pratiques dans les autres territoires

[385] Les pratiques collaboratives vis-à-vis des employeurs sont très peu développées entre les deux partenaires (cf. *supra* – partie 2). Les marges de progrès sont donc importantes.

[386] Si les employeurs rencontrés par la mission ne sont pas forcément en demande d'une plus forte articulation des offres de service, il n'en demeure pas moins qu'une collaboration plus forte, *a minima* sur deux ou trois secteurs ou la promotion de quelques mesures, aurait le mérite de structurer la relation entreprise entre les deux partenaires. De telles complémentarités auraient d'ailleurs nécessairement un impact positif sur les principales attentes des employeurs rencontrés, portant sur la réactivité du service public de l'emploi en cas de recrutement, la bonne connaissance des conseillers, tant s'agissant du secteur d'activité que du dossier des candidats présentés, ainsi que le suivi personnalisé des jeunes dans la durée, y compris après le recrutement.

[387] Plusieurs territoires volontaires et matures au plan de la relation partenariale entre Pôle emploi et les missions locales pourraient être précurseurs et générer des pratiques ayant un effet d'entraînement sur les autres territoires. Opter pour une méthode ciblée sur des expérimentations paraît d'autant plus adaptée que les partenariats locaux ont des degrés de maturité très variables sur le sujet et que l'offre de services des missions locales envers les employeurs est récente, moins structurée et moins homogène que celle proposée par Pôle emploi.

[388] Sur ce point, comme indiqué *supra*, sur la période récente, les emplois d'avenir ont permis, davantage que le partenariat renforcé (dont le contenu des projets locaux de coopération marque un important décalage, en termes d'ambition, avec la réalité observée sur le terrain), le développement de pratiques collaboratives vis à vis des employeurs. Ce levier a également permis de structurer l'offre de service des missions locales. Il a aussi, grâce à la notion d'objectifs communs territoriaux, montré qu'il était possible de décroisonner les objectifs de prescriptions. Au-delà, les cellules

opérationnelles⁶⁵ ont été citées par de nombreux acteurs rencontrés comme particulièrement adaptées. Plusieurs territoires ont d'ailleurs réactivé ces cellules comme instance de pilotage du projet local de coopération⁶⁶. Le retour d'expérience des emplois d'avenir doit donc encourager les partenaires, localement, à franchir une nouvelle étape.

4.1.3.2 Ces expérimentations, plurielles dans leurs aspects et leurs modalités, pourraient utilement être associées à des partenariats nationaux tripartites ciblant certains secteurs d'activité

[389] Deux aspects complémentaires pourraient être ciblés par ces expérimentations.

[390] Tout d'abord, le volet « information de premier niveau vis-à-vis des employeurs » pourrait être un point d'entrée opportun et plutôt facile à mettre en place :

- des équipes communes de chargés de relations entreprises pourraient être instaurées entre une ou plusieurs agences Pôle emploi et une ou plusieurs missions locales. Elles seraient en mesure de présenter aux employeurs l'ensemble des offres de service dédiées aux jeunes, qu'il s'agisse de Pôle emploi ou de la mission locale. Il pourrait même être envisagé qu'un conseiller Pôle emploi soit en capacité de présenter seul à l'employeur, en plus de la sienne, l'offre de service de la mission locale, pour le compte de la mission locale, et inversement ;
- ces équipes seraient mobilisées pour faire des visites d'entreprises, mais aussi lors de la participation des acteurs du service public de l'emploi à des forums, *job dating*, petits déjeuners, ou événements équivalents. Elles pourraient se rendre à ces rendez-vous soit de manière mixte, soit à l'aide d'un conseiller qui représenterait les deux institutions. Elles définiraient un plan de prospection partagé, régulièrement actualisé, sectoriel ou non. Elles conduiraient des actions spécifiques en matière d'apprentissage, ou plus globalement sur l'alternance, pour faciliter les interactions entre les offres et les demandes, le tout en partenariat avec les acteurs locaux (centres de formation des apprentis, organismes de formation, chambres consulaires, etc.) ;
- cela suppose au préalable un travail permettant aux structures de bien connaître les offres de service du partenaire. Si les outils permettant une bonne circulation de l'information existent aujourd'hui (cf. *supra* – partie 2), les conseillers des agences Pôle emploi et des missions locales, en particulier ceux en charge de la relation entreprise, se sont en général assez peu appropriés les offres de service partenariales, en raison, principalement, de la rareté des pratiques collaboratives sur ce sujet ;
- à terme, ces équipes pourraient déboucher, dans les territoires les plus avancés en matière de coopérations, sur des guichets uniques, soit spécialisés dans un secteur d'activité, soit ouverts à l'ensemble des employeurs, et intervenant au-delà de l'information de premier niveau. Une bonne connaissance d'un secteur d'activité est essentielle pour inciter les employeurs à se tourner vers le service public de l'emploi lorsqu'ils ont des postes à pourvoir.

[391] Un autre type d'action porterait sur les CV et les offres d'emploi, consistant à mettre en place des outils communs pour les mutualiser et faciliter leur appariement. Cela permettrait notamment de mettre un terme à la pratique consistant à solliciter le partenaire au coup par coup, pour les offres d'emploi « urgentes » ou difficiles à pourvoir. Un tel outil répondrait aux attentes des employeurs rencontrés en termes de réactivité du service public de l'emploi. Dans un premier temps, ces mutualisations prendraient appui sur le partenariat entre Pôle emploi et les missions locales et

⁶⁵ Instances *ad hoc* qui permettraient de travailler de manière opérationnelle sur le recrutement des jeunes en emploi d'avenir mais également sur le *sourcing*.

⁶⁶ 74 % des répondants à l'enquête conduite par la DGEFP en 2016 citent cette instance dans le cadre du suivi du partenariat renforcé.

seraient donc ciblées sur les jeunes. Dans un second temps, d'autres acteurs pourraient être concernés, en particulier les Cap emploi et l'association pour l'emploi des cadres (APEC). *A minima*, si les partenaires ne sont pas prêts à s'engager dans cette démarche à court terme, la mise en place d'un échange organisé de candidatures visant à proposer le meilleur candidat à une entreprise serait une mesure déjà utile, sous réserve d'évaluer son coût de gestion administrative.

Recommandation n°6 : Lancer des expérimentations territoriales visant à rapprocher les offres de service destinées aux employeurs, notamment sur la délivrance de l'information de premier niveau vis-à-vis des employeurs (mise en place d'équipes, voire de guichets communs) ainsi que sur la mutualisation des CV et des offres d'emploi afin de faciliter leur appariement

[392] Enfin, lors de ses déplacements, la mission a noté que les employeurs appréciaient avoir des interlocuteurs spécialistes de leur secteur d'activité, qui comprennent mieux les problématiques de leur entreprise, permettant une plus grande efficacité de l'offre de service, ainsi qu'une meilleure connaissance des dossiers lorsqu'ils interviennent dans le cadre d'un recrutement. En lien avec ce constat, afin de prendre davantage en compte les spécificités de certaines entreprises ou secteurs d'activité, il pourrait être envisagé de développer des partenariats nationaux tripartites, conclus entre l'UNML, Pôle emploi et quelques grandes entreprises ou fédérations d'employeurs, afin d'intégrer une dimension commune collaborative qui pourra ensuite avoir un impact descendant sur l'ensemble des deux réseaux.

Recommandation n°7 : Encourager la conclusion de partenariats nationaux tripartites entre l'UNML, Pôle emploi et des grandes entreprises et / ou fédérations d'employeurs afin de déployer ensuite dans les réseaux une approche globale sur les jeunes et prenant mieux en compte les spécificités des secteurs d'activité

4.2 Les moyens informatiques, humains et financiers du partenariat renforcé doivent faire l'objet d'évolutions rapides afin d'aboutir à des coopérations plus fluides et décloisonnées

4.2.1 S'agissant des systèmes d'information, l'amélioration de la qualité du partenariat implique notamment une gouvernance partagée et un dossier commun pour chaque demandeur d'emploi suivi par les missions locales

[393] Il ressort tant des rapports précédents, que des entretiens menés par la mission et des résultats de son enquête que le franchissement de plusieurs étapes essentielles dans les échanges d'informations dématérialisées est une condition *sine qua none* de l'efficacité du partenariat.

[394] Dans cette perspective, la mission estime urgent de mener de front l'indispensable modernisation d'I-milo, le développement d'interfaces avec le système d'information de Pôle emploi et la mise en place d'un dossier informatisé unique pour les jeunes demandeurs d'emploi suivis par les missions locales. Enfin, le pilotage des chantiers SI doit être clarifié.

4.2.1.1 La modernisation en profondeur d'I-milo est indispensable

[395] L'audit du cabinet Wavestone de 2017 a mis en lumière les marges de progrès d'I-milo en termes de modernisation des outils métiers mis à disposition des conseillers (cf. *supra*, partie 3).

[396] Dans la continuité de cet audit, un travail a été mené par la DGEFP mais faute d'un partage avec les partenaires intéressés, s'est limité à lister les chantiers à ouvrir.

[397] Il s'agit donc à l'avenir de partager cette ambition avec les partenaires (UNML, ARML, représentants des utilisateurs, instances de gouvernance du système d'information) et de lancer sans tarder la conduite opérationnelle des chantiers.

Encadré 7 : Exemples de projets proposés par la DGEFP

Utiliser un système expert pour : -l'identification de la liste des jeunes ayant le profil pour une offre ; -l'identification des offres répondant aux besoins du jeune ; -l'identification d'une offre à pourvoir (offre urgente) ; -accéder à des offres « favorites ». Faciliter la navigation dans les offres de service : visualisation par un outil (style MAPI, ViaMichelin, ...) des distances entre le domicile du jeune et la localisation d'une offre d'emploi. Faciliter les échanges avec les entreprises : -permettre aux entreprises de visualiser certaines informations du jeune (CV), relatives à des jeunes en recherche d'emploi ; -permettre de solliciter la mission locale pour une offre, un candidat. Faciliter les échanges avec les jeunes : -SMS : envoi de campagne SMS avec des contenus personnalisés au jeune, et gestion des retours ; -Mail : envoi d'email à destination des jeunes avec contenu contextualisé ; -Tchat : permettre l'échange de messages entre le jeune et son conseiller directement depuis le portail (fonctionnalité importante pour les jeunes éloignés d'une mission locales) ; -Editions : fourniture aux jeunes de documents retraçant son parcours. Améliorer le rapprochement des compétences et des offres : système expert permettant le rapprochement jeune-entreprise en utilisant les données liées aux compétences du jeune (formation, expériences professionnelles, expériences extra-professionnelles).

Source : DGEFP, schéma directeur des systèmes d'information des missions locales, 15 juin 2017

4.2.1.2 En parallèle, la possibilité d'un accès direct de Pôle emploi au système d'information des missions locales pour les jeunes demandeurs d'emploi doit être de nouveau étudiée

[398] Pour franchir une nouvelle étape dans l'amélioration du partenariat entre Pôle emploi et les missions locales, la mission estime nécessaire de procéder au décloisonnement des systèmes d'information des deux réseaux, bien que celui-ci ait été refusé jusqu'à présent (cf. *supra*, partie 3).

La nécessité fonctionnelle d'un décloisonnement des systèmes d'information pour les demandeurs d'emploi suivis en missions locales est d'autant plus forte que la mission identifie des pistes de rapprochement des offres de service

[399] Afin de déployer de manière opérationnelle les préconisations de la mission formulées *supra* en matière de rapprochement des offres de service des deux partenaires (ex. outil unique d'inscription des jeunes, outil commun de diagnostic, outil commun de prescription, guichet commun vis-à-vis des employeurs), le découplage des systèmes d'information apparaît une condition de réussite essentielle.

[400] Sur ce point, certaines pistes identifiées peuvent être mises en œuvre en appareillant des systèmes d'information experts existant déjà à Pôle emploi, notamment en matière de recherche de compétences et de rapprochement entre les offres et les demandes d'emploi.

[401] Il serait par ailleurs intéressant de développer un site Internet commun à toutes les missions locales, à double titre :

- il renforcerait l'identité du réseau en tant qu'entité globale reposant sur des principes et modes d'organisation et de fonctionnement communs ;
- le site de Pôle emploi pourrait y renvoyer par un lien et réciproquement.

Les modalités juridiques permettant à Pôle emploi d'accéder aux informations des missions locales doivent être de nouveau étudiées

[402] Il a été rappelé *supra* (partie 3) que l'option consistant à donner aux conseillers de Pôle emploi la possibilité de consulter et d'intervenir sur le dossier I-milo des jeunes avait été écartée en raison de l'impossibilité juridique supposée de leur donner accès à des informations relatives au jeune suivi allant au-delà du seul périmètre de la recherche d'emploi (informations qui, de fait, peuvent concerner la santé, le logement, les droits sociaux, etc.).

[403] Si cet argument ne peut être contesté pour les jeunes des missions locales non-inscrits à Pôle emploi, il semble pouvoir *a minima* être questionné pour les jeunes inscrits à Pôle emploi dans la mesure où Pôle emploi et les missions locales sont deux éléments d'une même entité que constitue le SPE visé aux articles L.5311-1 à L.5311-4 du code du travail et où, de par la nature même de l'accompagnement global dispensé par les missions locales, l'insertion professionnelle est réputée ne pas pouvoir être appréhendée indépendamment des freins périphériques.

[404] De plus, la notion même de « délégation » du dossier du jeune aux missions locales par Pôle emploi suppose que, en l'absence de délégation, Pôle emploi aurait dû constituer un dossier comprenant les mêmes éléments. Même si, bien entendu, les données strictement confidentielles, notamment en matière de santé, ne doivent pas être communicables, la plupart des informations relatives aux jeunes suivis devraient utilement être partagées.

[405] Il convient par ailleurs de noter que, selon le relevé de conclusions du comité technique du partenariat du 11 avril 2018, « d'un point de vue juridique, un échange de données peut être conforme au décret de la CNIL sur I-milo dans la mesure où les données partagées sont de nature à améliorer la qualité du service rendu et que les personnes concernées en sont informées. Sur ce dernier point, ce sont les missions locales qui sont responsables de l'information aux jeunes sur le partage de données, cela peut se faire par un affichage dans les locaux de la structure ; Pôle emploi se propose de mettre à disposition des missions locales une affiche conçue à cet effet ».

[406] Une étude juridique approfondie devrait donc être menée dans le but de déterminer les conditions d'ouverture de cet accès d'I-milo à Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi dès lors qu'ils pourraient être distingués dans I-milo des jeunes non-inscrits à Pôle Emploi par un identifiant commun aux deux réseaux.

L'obstacle financier à l'accès direct de Pôle emploi à I-milo pourrait par ailleurs être levé à l'occasion de la fin de la délégation de service public

[407] Un autre argument retenu en 2015 pour ne pas ouvrir l'accès direct d'I-milo à Pôle emploi était financier puisque la délégation de service public dont I-milo fait l'objet est facturé 20,8€/mois par utilisateur (cf. *supra*).

[408] Si l'analyse juridique permettait de déterminer les conditions dans lesquelles les conseillers de Pôle emploi pourraient avoir accès à I-milo, il conviendrait de définir le modèle économique de la gestion d'I-milo après la fin de la délégation de service public en cours – début 2020 – en tenant compte de cet élément et d'abandonner ce mode de facturation.

4.2.1.3 La création d'un dossier partagé du jeune au sein du service public de l'emploi serait par ailleurs très opportune

A terme, chaque jeune demandeur d'emploi devrait disposer d'un dossier commun à Pôle emploi et à la mission locale

[409] Pour pleinement réaliser le suivi global partagé du jeune demandeur d'emploi tel que proposé *supra*, il faut outiller techniquement I-milo des nouveaux développements nécessaires d'une part et, d'autre part, réunir les conditions juridiques, financières et techniques d'une parfaite fluidité de l'information.

[410] De la même façon qu'il existe depuis plusieurs années des dossiers médicaux partagés entre médecins (qu'il convient de ne pas confondre avec le dossier médical personnel qui, lancé en 2004, est encore en phase de déploiement), l'efficacité de l'intervention conjugée de Pôle emploi et des missions locales commanderait que chaque jeune dispose d'un dossier unique au sein du service public de l'emploi. Une logique similaire est d'ailleurs déjà à l'œuvre dans les expérimentations de dossier social unique et de référent de parcours dans le domaine social⁶⁷. Le DUDE a également été mis en place dans cette logique même si celle-ci n'a pas, à ce stade, été menée jusqu'à son terme.

[411] Cette piste d'évolution suppose, notamment, la définition d'un identifiant commun qui permettrait l'identification d'un seul et même dossier pour chaque jeune demandeur d'emploi, la définition d'un glossaire et d'une architecture du dossier communs aux deux réseaux.

A court terme, les partenaires doivent rapidement poursuivre le développement d'interfaces entre leurs systèmes d'information

[412] Comme indiqué *supra* (partie 3), seule l'interface Oui'form devrait être déployée sur l'ensemble des deux réseaux en 2019 et les autres briques à construire envisagées par les partenaires à l'accord (relations entreprises, offres de service, services numériques) n'ont fait l'objet d'aucune programmation à ce jour malgré la demande du comité stratégique.

[413] Il est donc urgent qu'une feuille de route soit décidée en la matière et surtout mise en œuvre comme une priorité parmi les multiples chantiers de la DSI de Pôle emploi.

⁶⁷ Rapport de Christine Cloarec-Le Nabour, députée d'Ile-et-Vilaine, « La juste prestation : pour des prestations et un accompagnement ajustés », septembre 2018

4.2.1.4 Un seul pilote intégré doit œuvrer au développement du SDSI des missions locales et à l'interfaçage avec Pôle emploi

En matière de systèmes d'information, la constitution d'un GIP devrait permettre une gouvernance conforme à l'esprit du partenariat

[414] La pluralité de parties-prenantes à l'accord de partenariat (DGEFP, UNML, Pôle emploi, DMML) et de maîtres d'ouvrage (DSI Pôle emploi et SIMILO) a jusqu'ici favorisé les délais importants de mise en œuvre d'une partie des orientations du comité stratégique, et l'absence de mise en œuvre des autres. Même au sein du seul réseau des missions locales, les difficultés du DMML à initier un travail commun avec la DGEFP, l'UNML et les ARML sur la définition d'un SDSI tenant compte de l'analyse critique d'I-milo, alors même que la DGEFP avait préparé, de façon détaillée, la liste des travaux à conduire, illustre les réelles lacunes de la gouvernance de ce système d'information.

[415] Si les pouvoirs publics veulent donner une nouvelle impulsion au rapprochement des deux réseaux, il est indispensable d'établir une unité de pilotage en la matière.

[416] Or, il est clair que si, en matière d'hybridation des systèmes d'information, la quasi-totalité des travaux techniques repose sur Pôle emploi, il ne doit pas en être de même sur l'objectif de mieux prendre en compte la fonction « métier » dans I-milo. Ainsi, confier la maîtrise d'œuvre à Pôle emploi permettrait de mettre la « force de frappe » de cet opérateur au service de ce système d'information mais comporte des risques d'éloignement supplémentaire de la prise en compte des besoins des utilisateurs des missions locales et, en tout état de cause, d'acceptation politique.

[417] Si la DGEFP doit légitimement, en tant qu'autorité de tutelle, conserver la supervision stratégique du système d'information des opérateurs, elle n'a pas vocation et n'est d'ailleurs pas armée pour conduire opérationnellement leurs SDSI. Au demeurant, le schéma de « patrimoine commun » actuellement testé par la DGEFP, qui se veut un pilotage collégial animé par l'Etat, peut remplir le double objectif précité mais cette notion est à ce stade extrêmement fragile puisque sans assise juridique et reposant *in fine* sur l'accord de Pôle emploi et sur la priorisation des chantiers déterminée par cet établissement public.

[418] L'UNML qui mène déjà des actions qui se rapprochent de celles d'une tête de réseau pourrait légitimement aspirer à se voir confier le pilotage du système d'information des missions locales ce qui permettrait une meilleure prise en compte des besoins des utilisateurs. Mais il paraît difficile de confier à une association sur laquelle la DGEFP n'a pas la tutelle le développement d'un système d'information en grande partie financé par l'Etat. De surcroît, et surtout, l'UNML se positionne tout autant comme une instance politique que comme une tête de réseau ce qui condamnerait de fait tout rapprochement accru entre I-milo et Pôle emploi.

[419] Aussi l'option la plus conforme à l'esprit du partenariat et au double objectif d'évolution d'I-milo et de son hybridation avec le système d'information de Pôle emploi est-elle la constitution d'un GIP national entre l'Etat, Pôle emploi, l'UNML, les ARML et toutes les missions locales. Cette piste avait déjà été identifiée dans le rapport de l'IGF de 2010. Il peut être utilement rappelé que la formation de tels groupements est fréquente dans le domaine de la protection sociale : GIP Agence des systèmes de santé partagés (ASIP) lui-même né de l'adhésion des GIP Dossier médical partagé et GIP Carte de professionnel de santé ; GIP MDS (modernisation des déclarations sociales), GIP Info Retraite, GIP Enfance en danger...

[420] Comme l'indiquait ce rapport, un tel GIP aurait vocation à :

- regrouper l'ensemble des prestations proposées dans le cadre de I-milo (évolution des versions; maintenance récurrente, assistance maîtrise d'ouvrage, audit des plates-formes, surveillance de la qualité du service...), y compris le *e-learning* ;
- négocier et signer le ou les contrats d'hébergement des missions locales ;
- conclure avec chacune des missions locales une convention de service contenant des indicateurs qualité ;
- financer (voire salarier) les référents des ARML ;
- contractualiser avec le laboratoire national de Tarbes (le cas échéant renforcé).

[421] Compte tenu de la structure de financement d'i-Milo, l'Etat devrait encadrer l'action du GIP par une feuille de route précise, être majoritaire dans les instances de gouvernance et désigner le directeur. Le conseil d'administration pourrait en revanche être présidé par un représentant du réseau des missions locales.

[422] Pour la même raison de prépondérance des financements publics, le GIP devrait, par dérogation au droit commun, et conformément aux possibilités offertes par les textes, être soumis à la comptabilité publique et doté d'un agent comptable.

[423] Outre les référents des ARML, le personnel devrait être mis à disposition par Pôle emploi et faire l'objet de recrutements directs grâce au transfert au GIP des crédits rendus disponibles par la fin du recours à SIMILO.

[424] Si cette proposition était retenue, il conviendrait de la mettre rapidement en œuvre pour que le GIP soit en ordre de marche avant la fin de la délégation de service publique I-milo début 2021.

Le GIP des systèmes d'information pourrait voir ses compétences étendues à d'autres fonctions supports

[425] Parallèlement – mais sans que le degré d'urgence soit le même – ce GIP pourrait, comme le proposait le rapport de l'IGF de 2010, élargir ses compétences à la gestion d'autres prestations notamment à une communication harmonisée entre Pôle emploi et le réseau des missions locales tant à l'égard des jeunes que des employeurs, à l'organisation de formations communes entre les conseillers des deux réseaux, à la passation de marchés groupés, à des audits, à l'organisation d'échanges sur les bonnes pratiques dans le champ du partenariat.

Recommandation n°8 : Constituer sans délai un groupement d'intérêt public national entre les partenaires à l'accord chargé notamment de moderniser le système d'information des missions locales (I-milo) sur la base des travaux déjà engagés et créer un dossier unique du demandeur d'emploi suivi en mission locale. Ses attributions pourront être ensuite élargies à la communication commune aux deux réseaux vers les jeunes et les employeurs, à la passation de marchés d'intérêt commun, mais aussi à l'organisation de formations et d'échanges communs aux conseillers des deux réseaux

4.2.2 Les partenaires doivent mettre leur politique de gestion des ressources humaines au service du rapprochement des deux réseaux pour un suivi mieux intégré des jeunes

[426] Comme cela a été démontré *supra* (partie 3), les conseillers des deux réseaux ont, pour des raisons historiques, des cultures sensiblement différentes. Leur connaissance imparfaite de l'offre de service du partenaire et le degré variable de fluidité de la communication interpersonnelle entre les deux réseaux ne facilitent également pas le renforcement des échanges en vue d'une pleine complémentarité.

[427] Même si des initiatives sont prises, sous des formes variées, au niveau local, pour développer la connaissance des offres de service respectives et la coopération, il serait souhaitable de franchir une étape supplémentaire en instituant dans la convention collective de chaque réseaux un « stage d'immersion » obligatoire de quelques jours à la prise de fonctions des conseillers dans le domaine du suivi des jeunes. Comme pour la piste identifiée par la mission visant à mettre en place un entretien commun de diagnostic (cf. *supra*), ceci supposerait, dans l'idéal, une spécialisation de conseillers de Pôle emploi dans le suivi des jeunes, faute de quoi l'apport de ce stage pourrait être d'intérêt variable pour l'ensemble des conseillers de Pôle emploi.

[428] *A minima*, ces stages d'immersion devraient viser l'encadrement des missions et agences et les référents désignés dans les accords locaux. Pour les conseillers de Pôle emploi qui ne pourraient pas bénéficier de ce stage, il conviendrait qu'une partie des formations internes qu'ils reçoivent au sein de Pôle emploi fasse place à une présentation des missions locales qui pourrait être réalisée par un représentant de celles-ci.

[429] Un autre vecteur de communication mutuelle qui semble simple à mettre en place mais n'a été constaté que rarement par la mission est la communication entre partenaires locaux de leurs annuaires mails et téléphoniques réciproques. Cette communication devrait être rendue systématique.

[430] Plus largement, la constitution d'un GIP des systèmes d'information avec des compétences élargies aux domaines de la communication et de la formation commune des conseillers (cf. *supra*) doit permettre de construire progressivement un corpus de connaissances communes et de rapprochement des pratiques. A ce titre, des formations mixtes Pôle emploi/missions locales sur des thématiques d'intérêt commun (nouveaux outils de la politique de l'emploi, nouveaux outils numériques, etc.) pourraient être mises en place. De la même façon qu'un site Internet des missions locales devrait pouvoir être construit et interagir avec le site de Pôle emploi, un Intranet commun à toutes les missions locales permettrait de renforcer la communication au sein du réseau et de créer des espaces de partages de bonnes pratiques et d'informations avec l'Intranet de Pôle emploi.

Recommandation n°9 : Mettre la politique de gestion des ressources humaines des deux réseaux au service du rapprochement des partenaires en rendant obligatoires des stages d'immersion croisés, des formations communes ainsi que la communication systématique au niveau local des annuaires mails et téléphoniques et en créant un Intranet commun aux missions locales offrant des espaces collaboratifs partagés avec l'Intranet de Pôle emploi

4.2.3 Le financement du partenariat doit être mis au service d'une amélioration de la collaboration entre Pôle emploi et les missions locales

4.2.3.1 Trois options, inégales en opportunité, permettraient de décloisonner les processus de fixation des subventions versées par l'Etat et Pôle emploi aux missions locales

[431] La globalisation des crédits prônée par le rapport de l'IGAS de 2016 et préparée par les groupes de travail de la conférence des financeurs à venir ne manquera pas de poser la question du maintien d'une subvention spécifique versée par Pôle emploi, établissement public lui-même largement financé par l'Etat, et d'un regroupement de cette subvention avec les fonds versés par la DGEFP dans le cadre de la CPO.

- Une première option pourrait consister à intégrer dans les crédits versés par l'Etat les crédits aujourd'hui versés aux missions locales par Pôle emploi.

[432] Ce regroupement des financements a déjà été proposé par le rapport de l'IGF de 2010 qui mentionne que « compte tenu de la pratique des partenariats par les missions locales, le lien financier direct entre Pôle emploi et les missions locales n'est pas indispensable à leur coordination. Ce lien financier est du reste difficile à articuler avec une démarche de performance compte tenu de son imprécision ». La mission recommandait donc une simplification des relations financières entre l'État et les missions locales impliquant la suppression du financement versé par Pôle emploi.

[433] Il convient de noter que la même proposition était formulée dans le rapport de l'IGAS de 2010 portant sur l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la Ville.

[434] Outre la simplification, ce regroupement des financements supprimerait le cloisonnement artificiel entre le dialogue de gestion de la subvention socle de l'Etat menée dans le cadre de la CPO et la concertation entre Pôle emploi et les missions locales sur le montant de la subvention.

[435] Par ailleurs, il pourrait, selon certains partenaires rencontrés par la mission, rendre plus neutre la relation entre les agences Pôle emploi et les missions locales qui pourraient dès lors se concentrer, dans leurs échanges, sur la prise en charge des jeunes alors qu'en l'état elles consacrent un temps non négligeable à la fixation puis au suivi du montant de la subvention.

[436] Il apparaît néanmoins que ce financement par Pôle Emploi a sa légitimité en ce qu'il rémunère une prestation de service (la délégation vers les missions locales de la prise en charge de certains jeunes inscrits à Pôle emploi) qui est bien effective. Par ailleurs, ce regroupement se heurterait à l'opposition de Pôle emploi, ce qui pourrait décourager la motivation de ses agences dans la mise en œuvre des rapprochements avec les missions locales que la mission estime indispensable à l'approfondissement du partenariat.

[437] Ainsi, le rapport de l'IGF de 2010 précisait : « un tel dispositif ne serait toutefois pas dépourvu d'inconvénients : la complémentarité entre les missions locales et Pôle emploi risquerait de s'affaiblir, le lien financier étant souvent structurant ; le poids de l'État serait, au moins en apparence, renforcé, ce qui est susceptible de modifier les équilibres avec les collectivités locales. »

- Une seconde option, qui consisterait à faire transiter l'ensemble des financements de l'Etat par Pôle emploi, n'est pas souhaitable.

[438] Même si elle avait l'avantage de pousser à son terme une certaine logique de structuration du service public de l'emploi, elle reviendrait à faire des missions locales des « sous-traitants » de Pôle emploi et, comme le soulignait déjà le rapport de l'IGF en 2010, ferait courir un risque financier

majeur pour l'Etat de désengagement des collectivités locales et, partant, leur ancrage local. Elle distendrait à l'excès la relation historique tissée entre l'Etat et les missions locales, laissant Pôle emploi en situation de « monopole ».

- Une troisième option consiste à mettre fin au cloisonnement des négociations entre l'Etat et les missions locales sur la CPO d'une part et les négociations de la subvention versée aux missions locales par Pôle emploi d'autre part.

[439] Cette option consiste, à l'inverse des deux scénarios précédents, à ne pas modifier la structuration actuelle du double circuit de financement vers les missions locales, en provenance de l'Etat et de Pôle emploi.

[440] Elle vise en revanche à réunir les partenaires (DIRECCTE, Pôle emploi et missions locales) autour de la table d'un même dialogue de gestion permettant de fixer dans un cadre global ces deux modes de pilotage sans pour autant modifier les prérogatives des différents financeurs.

[441] Plus globalement, il apparaît indispensable de mettre fin à l'exclusion de Pôle emploi des discussions globales sur le financement des missions locales, tant au niveau des DIRECCTE qu'au niveau national où l'établissement public, qui verse 7 % des ressources des missions locales, n'a été convié à aucune réflexion préparatoire de la conférence des financeurs. Il apparaît en effet paradoxal d'attendre de Pôle emploi une action plus résolue dans la conduite de rapprochements avec les missions locales et de continuer, dans le même temps, à le considérer comme un « contributeur » de second rang.

[442] Indépendamment de l'option qu'il reste donc à trancher sur l'éventuel regroupement des financements en provenance de l'Etat et de Pôle emploi, d'autres actions doivent être menées en matière de financement.

4.2.3.2 La subvention versée par Pôle emploi aux missions locales devrait prendre appui sur les critères de performance fixés dans le cadre de la CPO

[443] Dans le cadre des accords conclus jusqu'à présent, la clé de répartition de la subvention de Pôle emploi aux missions locales est la DEFM jeunes des catégories A et B de l'année n-2. Non seulement, ce critère ne rend pas compte de la performance des missions locales mais, plus encore, il amène à sanctionner négativement un éventuel effet des actions menées par la mission locale en termes de diminution du chômage des jeunes dans son bassin d'emplois (cf. *supra*).

[444] Au demeurant, nombre des indicateurs examinés néanmoins par les instances de pilotage ne sont pas encore produits (pour ce qui concerne les indicateurs d'éclairage).

[445] Or, la CPO est, elle, négociée en fonction de critères de performance renseignés qui pourraient être les mêmes pour le versement de la subvention de Pôle emploi.

[446] Le nombre des indicateurs de la CPO doit cependant être diminué de façon significative en allant au-delà même des propositions faites en la matière par les groupes de travail de la conférence des financeurs.

4.2.3.3 La modulation des financements des missions locales en fonction de leur effort de transformation serait opportune

Une première piste consisterait à encourager certaines missions locales à atteindre une taille critique minimale

[447] *A minima*, il apparaît que les missions locales les plus petites doivent pouvoir être fusionnées avec d'autres tout en maintenant la recherche d'organismes à taille humaine et d'un maintien d'un lien de proximité à travers notamment des permanences.

[448] Comme il l'a été fait dans la CPO dans certaines régions, les financements devraient être modulés à la baisse au cas où les mouvements souhaités ne se réalisaient pas dans des délais raisonnables. Par extension, si les subventions de l'Etat et de Pôle emploi n'étaient pas globalisées au sein du budget des DIRECCTE comme évoqué *supra*, la subvention de Pôle emploi devrait être modulée de façon étroitement coordonnée avec les DIRECCTE dans le cadre de telles opérations.

Une seconde piste non exclusive de la première consisterait à subordonner une part des financements à la mise en œuvre d'actions de mutualisations de certaines fonctions support entre missions locales

[449] Là encore, plusieurs rapports ont déjà proposé de mutualiser certaines fonctions notamment en matière de fonctions support (achats, formation des conseillers, veille juridique, *reporting* budgétaire) au sein du réseau, le lieu naturel de cette mutualisation devant être les ARML pour celles des fonctions supports qui n'auraient pas été mutualisées dans le cadre du GIP national proposé *supra*.

4.2.3.4 Enfin, le levier financier pourra être utilisé pour initier les actions structurantes d'approfondissement du partenariat avec Pôle emploi

[450] Dans le domaine des fonctions support, les actions de mutualisation ou de rapprochement intra-réseau des missions locales suggérées *supra* peuvent être étendues à une mutualisation ou rapprochement avec les agences Pôle emploi.

[451] Comme les travaux de la mission l'ont montré, le succès de telles actions repose largement sur la prise en compte du contexte historique et local et les relations interpersonnelles dans des structures qui sont, dans chaque réseau, à taille humaine. C'est pourquoi il est proposé d'amener les partenaires à mettre en place ces mutualisations dans le cadre des projets locaux de coopération plutôt que d'imposer un schéma régional et encore moins national. Le levier financier pourra donc être utilisé pour initier de telles mutualisations.

[452] La logique devrait être la même en matière de rapprochement des offres de service.

Recommandation n°10 : Moduler les crédits actuellement versés par Pôle emploi aux missions locales en fonction des critères de performance de la convention pluriannuelle d'objectifs et en consacrer une partie à l'encouragement d'actions volontaristes de rapprochements entre missions locales d'une part et de rapprochements entre missions locales et agences Pôle emploi d'autre part (fonctions supports, offres de service, etc.), pleinement associer Pôle emploi aux conférences de financement

4.3 A l'avenir, l'Etat doit assurer pleinement son rôle de pilote dans un cadre partenarial renouvelé et des GIP locaux pourraient utilement être constitués entre missions locales et agences Pôle emploi

[453] La mission considère que la signature d'un accord-cadre entre l'Etat, les missions locales et Pôle emploi est nécessaire car il fixe une ambition de prise en charge globale et coordonnée des jeunes présentant des freins périphériques à l'emploi, des échéances régulières de concertation et des indicateurs de suivi et de résultats des efforts entrepris conjointement. Ce cadre d'action commun est d'autant plus nécessaire qu'il concerne un réseau de plusieurs centaines de missions locales très autonomes d'une part et, d'autre part, le réseau des agences Pôle emploi où prévaut une logique de déconcentration. Cependant, le contenu de cet accord doit évoluer pour améliorer l'offre de service en direction des jeunes et des entreprises.

4.3.1 L'accord-cadre entre l'Etat, Pôle emploi et les missions locales doit devenir un outil opérationnel permettant d'améliorer l'offre de service en faveur des jeunes et des employeurs

[454] L'accord-cadre ne doit plus être un simple support juridique organisant le versement d'une subvention de Pôle emploi vers les missions locales dans le cadre de la délégation de PPAE, processus administratif sans réelle valeur ajoutée.

[455] Il doit devenir un outil opérationnel précisant, d'une part, les axes de travail aux acteurs du service public de l'emploi pour articuler leur offre de service en faveur des jeunes et, d'autre part, les outils de pilotage permettant de s'assurer de l'atteinte des objectifs fixés.

4.3.1.1 L'accord-cadre devra mettre l'accent sur l'offre de service et le rôle des acteurs du service public de l'emploi

[456] Dans cette perspective, au regard des recommandations formulées *supra* par la mission, le futur accord-cadre doit mettre l'accent sur l'offre de service en faveur des jeunes et le rôle des acteurs du SPE, à travers, notamment :

- la définition du processus d'orientation ;
- l'ouverture réciproque de l'offre de service ;
- la mise en place de mutualisations ;
- le développement de pratiques partenariales.

[457] Il devrait préciser les interventions attendues :

- du niveau national, notamment :
 - la généralisation de l'outil commun de prescription de formations (Oui'form) ;
 - la création d'un outil facilitant l'inscription des jeunes ;
 - l'articulation entre la prise en charge socioprofessionnelle proposée par les missions locales et l'accompagnement global mise en place par Pôle emploi avec les conseils départementaux ;
 - l'instauration d'un budget commun pour financer les actions de communication destinées aux jeunes ;

- des acteurs locaux, notamment :
 - encourager le rapprochement des offres de service destinées aux jeunes sur la base d'expérimentations pouvant initier trois types d'actions : la mise en place de prestations cogérées et ateliers co-animés ; la création d'un outil commun de prescription de l'ensemble des offres de service des deux partenaires ; la construction d'une offre de service commune socle ;
 - systématiser la possibilité pour les conseillers Pôle emploi de tenir des permanences au sein des points d'accueil de la mission locale, en particulier dans les zones rurales isolées.

Recommandation n°11 : Fixer, dans le prochain accord de partenariat renforcé, des objectifs opérationnels en matière d'articulation des offres de service en direction des jeunes et des employeurs

[458] Par ailleurs, le futur accord-cadre devra identifier les actions destinées à améliorer l'offre de service dédiée aux employeurs par une collaboration plus forte entre les deux réseaux et par une meilleure connaissance des besoins des différents secteurs d'activité du territoire, et plus particulièrement ceux les plus intéressés par le recrutement de jeunes de moins de 26 ans.

[459] L'instruction du 17 décembre 2015 relative à la CPO entre l'Etat et les missions locales fixe comme objectif⁶⁸, assorti d'un indicateur⁶⁹, de poursuivre l'aménagement du réseau, sur la base du diagnostic territorial des missions locales, pour optimiser la couverture territoriale des missions locales. Pour autant, le nombre de missions locales a peu évolué entre 2013 et 2018, passant de 444 à 436.

[460] Pour que les acteurs locaux, et plus particulièrement les missions locales, puissent disposer d'une taille critique et de moyens adaptés aux objectifs fixés par le futur accord-cadre, l'accent doit être mis sur la rationalisation du réseau, en incitant (y compris financièrement) aux rapprochements avec d'autres missions, sur la base du diagnostic territorial, pour optimiser la couverture territoriale (cf. recommandation n°10, *supra*).

4.3.1.2 La définition et la mise en œuvre d'outils de pilotage permettant de s'assurer du degré de réalisation des objectifs fixés doit être effective

[461] Chaque axe de travail de l'accord-cadre devra être assorti d'un objectif cible et d'un ou plusieurs indicateurs, dont le nombre total doit rester limité.

[462] Chaque indicateur prévu par l'accord-cadre devra être documenté en annexe de l'accord et disponible. Ces indicateurs seront présentés lors de chaque comité de pilotage national, régional et local afin de rendre compte du degré de réalisation des actions à mener.

Recommandation n°12 : Assortir à chaque axe de travail de l'accord-cadre un objectif et un ou plusieurs indicateurs, disponibles et documentés, présentés lors de chaque comité de pilotage national, régional et local

⁶⁸ Annexe 1, point 2.1 de l'instruction du 17 décembre 2015.

⁶⁹ Annexe 2 fiche 3 de l'instruction du 17 décembre 2015.

4.3.2 Les services de l'Etat en région devraient assurer le pilotage de la déclinaison régionale et locale de l'accord-cadre

4.3.2.1 Les DIRECCTEs devraient veiller à assurer la cohérence des projets locaux de coopération

[463] Les services de l'Etat devraient s'assurer de la cohérence des projets locaux de coopération sur l'ensemble de leur région, tant sur la forme que sur le fonds.

[464] L'élaboration de conventions régionales de partenariat renforcé devrait être généralisée afin :

- d'améliorer la cohérence des projets locaux de coopération au sein de la région ;
- de s'assurer de l'engagement de l'ensemble des acteurs locaux, notamment en impliquant toutes les agences Pôle emploi concernées par une même convention locale ;
- de favoriser un renforcement du rôle des ARML dont l'implication est très inégale sur le territoire national.

Recommandation n°13 : Confier aux DIRECCTEs le pilotage des conventions régionales de partenariat entre l'Etat, le réseau des missions locales et Pôle emploi

4.3.2.2 Les DIRECCTEs devraient assurer la cohérence et la rationalisation des diagnostics territoriaux

[465] Dans ses constats, la mission relève l'hétérogénéité des diagnostics territoriaux ainsi que la multiplicité des acteurs et des diagnostics au niveau local (cf. *supra*).

[466] Compte tenu de l'importance d'établir un état des lieux précis, partagé et cohérent entre les différents échelons territoriaux, il paraît nécessaire de confier aux DIRECCTEs la coordination régionale des travaux d'élaboration de ces diagnostics afin de disposer d'une cartographie commune, partagée et cohérente au niveau régional et actualisée chaque année.

Recommandation n°14 : Confier aux DIRECCTEs la coordination des travaux d'élaboration des diagnostics territoriaux relevant de leur région

4.3.3 Le renforcement des liens entre acteurs locaux pourrait se concrétiser par la constitution de GIP regroupant plusieurs missions locales et agences Pôle emploi

[467] Pour faciliter la mise en œuvre de l'offre de service en faveur des jeunes et des employeurs, préconisée par la mission (cf. *supra*), qu'il s'agisse du processus d'orientation, de l'ouverture réciproque de l'offre de service, de la mise en place de mutualisations et du développement de pratiques partenariales, plusieurs missions locales et agences Pôle emploi pourraient être autorisées, à l'échelle d'un territoire, à constituer un GIP, support juridique souple qui permettrait de franchir une étape significative dans la mise en place d'un pilotage intégré des activités et de financements mis en commun.

[468] La faisabilité juridique de cette proposition a été confirmée à la mission par la direction des affaires juridiques du ministère de la solidarité et de la santé⁷⁰ dès lors que Pôle emploi, qui dispose seul de la personnalité morale, signe les conventions constitutives de ces GIP locaux et désigne les directeurs des agences concernées comme ses représentants.

[469] Ces GIP, dont le ressort géographique (qui pourrait être le bassin d'emploi) devrait être adapté au contexte local, permettraient de mutualiser les fonctions métiers relatives à l'insertion des jeunes (prescription de formations, prospection des entreprises, offres d'emploi,...).

[470] Dans l'hypothèse où la mise en place d'un GIP national, tel que proposé *supra* (recommandation n°8), pour gérer les fonctions support (formation des conseillers aux outils communs, gestion des flux entre système d'information, achat) ne serait pas retenue, de tels GIP locaux pourraient voir leurs attributions étendues en la matière.

[471] Il convient de rappeler que la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, dite loi Warsmann, a donné un statut législatif commun aux GIP. Un GIP est ainsi une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière. Il est constitué par convention approuvée par l'État soit entre plusieurs personnes morales de droit public, soit entre l'une ou plusieurs d'entre elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé quel qu'en soit le domaine (les activités marchandes ne sont pas exclues) et les fins opérationnelles, pour une durée adaptée à ces activités (elle peut être illimitée). Cette loi indique que les personnes morales de droit public - comme Pôle emploi - et les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public - comme les missions locales - doivent détenir ensemble plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants. Il faut noter que, sauf disposition législative expresse contraire, les personnels éventuellement directement recrutés par ces GIP formés entre deux institutions chargées de missions de service public de nature administrative seraient soumis au décret n°2013-292 du 5 avril 2013 relatif au régime de droit public applicable aux personnels des GIP et non au droit du travail comme c'est le cas pour les personnels tant des missions locales que de Pôle emploi (hormis, pour ce dernier, de façon résiduelle les agents transférés de l'ANPE).

[472] A la différence de l'établissement public, le GIP est donc un organisme public dont le modèle est contractuel. La convention, comme tout contrat, « forme la loi des parties ».

[473] Des incitations financières pourraient être mises en place à l'instar de celles visant au regroupement de plusieurs missions locales.

Recommandation n°15 : Inciter les partenaires, y compris financièrement, à constituer des groupements d'intérêts publics entre une ou plusieurs mission(s) locale(s) et une ou plusieurs agence(s) Pôle emploi pour renforcer la qualité du partenariat en faveur de l'insertion des jeunes

Stéphanie FILLION

Thierry LECONTE

Erik RANCE

⁷⁰ La note d'analyse de la DAJ figure en pièce jointe du rapport.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Niveau de priorité	Autorité responsable	Echéance
Les modalités opérationnelles du partenariat				
La délégation de PPAE – processus et statut				
1	Remplacer la délégation de PPAE par un support partenarial appelé « accompagnement délégué pour les jeunes » (ADJ) se traduisant notamment par un premier accueil commun entre Pôle emploi et la mission locale (ou a minima un outil commun de diagnostic et d'orientation), la suppression du double circuit existant aujourd'hui pour la prise en charge des demandeurs d'emploi par les missions locales, une articulation facilitée entre l'accompagnement renforcé de Pôle emploi et la prise en charge globale par la mission locale, ainsi que des possibilités de cumul assouplies avec le PACEA et la Garantie jeunes	1	DGEFP, en lien avec Pôle emploi et les missions locales	2019
2	Créer, dans chaque bassin d'emploi, une équipe commune partenariale chargée du repérage des jeunes en difficulté non connus du service public de l'emploi notamment dans les quartiers de la politique de la Ville ou les zones très rurales mal desservies	1	DIRECCTEs, en lien avec Pôle emploi et les missions locales	2019
L'articulation des offres de service à destination des jeunes et des employeurs				
3	Au niveau national, encourager le rapprochement des offres de service destinées aux jeunes en travaillant sur quatre actions : la généralisation de l'outil de prescription de formations Oui'Form ; la création d'une application numérique facilitant l'inscription des jeunes ; l'articulation entre la prise en charge socioprofessionnelle proposée par les missions locales et l'accompagnement global mis en place par Pôle emploi avec les conseils départementaux ; l'instauration d'un budget commun pour financer les actions de communication destinées aux jeunes	1	DGEFP, en lien avec Pôle emploi et les missions locales	2019
4	Au niveau local, encourager le rapprochement des offres de service destinées aux jeunes sur la base d'expérimentations pouvant initier trois types d'actions : la mise en place de prestations co-gérées et ateliers co-animés ; la création d'un outil commun de prescription de l'ensemble des offres de service des deux partenaires ; la construction d'une offre de service commune socle	1	DIRECCTEs, en lien avec Pôle emploi et les missions locales	2019
5	Systématiser la possibilité pour les conseillers de Pôle emploi de tenir des permanences au sein des points d'accueil de la mission locale, en particulier dans les zones rurales isolées	2	Pôle emploi et missions locales	2019
6	Lancer des expérimentations territoriales visant à rapprocher les offres de service destinées aux employeurs, notamment sur la délivrance de l'information de premier niveau vis-à-vis des employeurs (mise en place	2	Pôle emploi et missions locales	2020

	d'équipes, voire de guichets communs) ainsi que sur la mutualisation des CV et des offres d'emploi afin de faciliter leur appariement			
7	Encourager la conclusion de partenariats nationaux tripartites entre l'UNML, Pôle emploi et des grandes entreprises et / ou fédérations d'employeurs afin de déployer ensuite dans les réseaux une approche globale sur les jeunes et prenant mieux en compte les spécificités des secteurs d'activité	2	Pôle emploi et missions locales	2020
Les moyens du partenariat				
Les systèmes d'information				
8	Constituer sans délai un groupement d'intérêt public national entre les partenaires à l'accord chargé notamment de moderniser le système d'information des missions locales (I-milo) sur la base des travaux déjà engagés et créer un dossier unique du demandeur d'emploi suivi en mission locale. Ses attributions pourront être ensuite élargies à la communication commune aux deux réseaux vers les jeunes et les employeurs, à la passation de marchés d'intérêt commun, mais aussi à l'organisation de formations et d'échanges communs aux conseillers des deux réseaux	1	DGEFP	1 ^{er} semestre 2019
Les ressources humaines				
9	Mettre la politique de gestion des ressources humaines des deux réseaux au service du rapprochement des partenaires en rendant obligatoires des stages d'immersion croisés, des formations communes ainsi que la communication systématique au niveau local des annuaires mails et téléphoniques et en créant un Intranet commun aux missions locales offrant des espaces collaboratifs partagés avec l'Intranet de Pôle emploi	1	Pôle emploi et missions locales	2019
Le financement				
10	Moduler les crédits actuellement versés par Pôle emploi aux missions locales en fonction des critères de performance de la convention pluriannuelle d'objectifs et en consacrer une partie à l'encouragement d'actions volontaristes de rapprochements entre missions locales d'une part et de rapprochements entre missions locales et agences Pôle emploi d'autre part (fonctions supports, offres de service, etc.), pleinement associer Pôle emploi aux conférences de financement	1	DGEFP et DIRECCTEs	2020
La gouvernance du partenariat				
11	Fixer, dans le prochain accord de partenariat renforcé, des objectifs opérationnels en matière d'articulation des offres de service en direction des jeunes et des employeurs	1	DGEFP	2019
12	Assortir à chaque axe de travail de l'accord-cadre un objectif et un ou plusieurs indicateurs, disponibles et documentés, présentés lors de chaque comité de pilotage national, régional et local	2	DGEFP	2019
13	Confier aux DIRECCTEs le pilotage des conventions régionales de partenariat entre l'Etat, le réseau des missions locales et Pôle emploi	2	DGEFP	2019

14	Confier aux DIRECCTEs la coordination des travaux d'élaboration des diagnostics territoriaux relevant de leur région	1	DGEFP	2019
15	Inciter les partenaires, y compris financièrement, à constituer des groupements d'intérêts publics entre une ou plusieurs mission(s) locale(s) et une ou plusieurs agence(s) Pôle emploi pour renforcer la qualité du partenariat en faveur de l'insertion des jeunes	1	DGEFP et DIRECCTEs	2019

LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DU TRAVAIL

Le Ministre



Paris le - 1 MARS 2018

Madame la cheffe de l'Inspection Générale,

Les missions locales et Pôle emploi sont engagés dans un partenariat historique pour l'insertion des jeunes depuis 2001.

Selon les termes de l'article L 5314-2 du code du travail « *les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, dans le cadre de leur mission de service public pour l'emploi, ont pour objet d'aider les jeunes de seize à vingt-cinq ans révolus à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion professionnelle et sociale en assurant des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement à l'accès à la formation professionnelle initiale ou continue, ou à un emploi* ».

Par ailleurs, l'Etat leur confie la mise en œuvre d'un droit à l'accompagnement vers l'emploi durable des jeunes de moins de 26 ans confrontés à un risque d'exclusion professionnelle mentionné à l'article L 5131-3 du code du travail.

En ce qui concerne Pôle emploi, l'article L 5411-6-1 du code du travail lui confère dans le cadre de sa mission de service public la charge de « *l'élaboration du projet personnalisé d'accès à l'emploi* » (PPAE) dont l'objet est de favoriser le retour à l'emploi de tous les demandeurs d'emploi. Pôle emploi peut déléguer la mise en œuvre du PPAE aux organismes participant au service public de l'emploi, dans le cadre d'une convention avec chacun de ces organismes. Ces conventions précisent les règles relatives au PPAE et, au-delà, l'offre de service adaptée de ces organismes, leurs modalités de mise en œuvre du suivi de la recherche d'emploi et les règles relatives aux échanges d'information, à l'évaluation et au suivi des résultats.

C'est dans ce cadre que, depuis 2006, Pôle emploi délègue aux missions locales la mise en œuvre du PPAE pour une partie des jeunes demandeurs d'emploi ayant besoin d'un accompagnement socioprofessionnel, les modalités de cette délégation aux missions locales étant précisées dans un accord-cadre de partenariat renforcé.

Madame Nathalie DESTAIS
Cheffe de l'Inspection Générale des Affaires Sociales
Tour Mirabeau
39-43 Quai André-Citroën
75015 PARIS

127, RUE DE GRENNELLE – 75350 PARIS SP 07
TÉLÉPHONE 01 44 38 38 38

L'accord cadre 2015-2017 est la troisième génération de contractualisation qui organise les relations entre Pôle emploi et les missions locales. Il a été signé le 10 février 2015 par l'Etat, Pôle emploi, l'Union nationale des missions locales (UNML) et le Conseil national des missions locales (CNML). Le CNML a été depuis supprimé, et ses fonctions en partie reprises par le Délégué ministériel aux missions locales créé par le décret du 12 octobre 2016 qui prévoit qu'il « *participe* » à l'élaboration des accords et conventions nationales impliquant le réseau des missions locales ; à ce titre, les textes qui découlent de cet accord, notamment ses avenants financiers, sont signés « *en présence* » du Délégué ministériel aux missions locales.

L'accord-cadre de partenariat renforcé affirme deux grands principes, en cohérence avec les objectifs de la convention tripartite Etat/Unedic/Pôle emploi 2015-2018 :

- La complémentarité des savoir-faire respectifs et l'ouverture réciproque des offres de service des partenaires ;
- La territorialisation et la formalisation du partenariat au sein de projets locaux de coopération. Ces derniers, établis à partir d'un diagnostic partagé du territoire, déclinent l'accord-cadre national en tenant compte des besoins locaux des jeunes et des employeurs. Ils traduisent les engagements réciproques des deux signataires, le directeur de l'agence Pôle emploi et le président de la mission locale.

Le partenariat renforcé a, en outre, vocation à prendre des formes diversifiées : partage du diagnostic, actions communes en direction des entreprises, mise en place d'actions innovantes. Toutes les missions locales et les agences de Pôle emploi ont signé des projets locaux de coopération qui fixent les modalités opérationnelles sur les territoires.

Le comité stratégique, chargé du pilotage de l'accord-cadre, a décidé le 6 juillet 2016 de le prolonger par avenant jusqu'au 31 décembre 2018 et d'engager une démarche d'évaluation conformément à son article 9. L'ensemble des partenaires a proposé de confier cette évaluation à l'IGAS, en cohérence avec les autres missions réalisées ou à venir relatives à l'évaluation de la convention tripartite de Pôle emploi.

La mission aura pour objet d'évaluer la valeur ajoutée du partenariat renforcé, tant vis-à-vis des jeunes que des employeurs afin de préparer la prochaine période de contractualisation. L'évaluation portera sur toutes les étapes du partenariat renforcé, de l'orientation du jeune vers la mission locale jusqu'à sa sortie (orientation depuis Pôle emploi, acceptation en mission locale, démarrage, accompagnement, fin de l'accompagnement).

Il conviendra d'apprécier la pertinence des critères définis dans l'accord de partenariat pour l'orientation des publics et leur mise en œuvre au niveau territorial dans le cadre du projet local de coopération. Une analyse sera à conduire pour mesurer le traitement différencié des publics dans le cadre de la délégation du PPAE, pour vérifier la logique de complémentarité d'intervention entre les deux opérateurs. A ce titre, la collaboration avec les employeurs pourra être évaluée.

L'accord cadre étant fondé sur une logique de territorialisation autour du projet local de coopération, la constitution d'un échantillon de missions locales et d'agences Pôle emploi réparties sur le territoire pourrait constituer une base d'observation pour les déplacements de la mission. Cet échantillon pourrait être utilement établi après consultation des parties prenantes au niveau national. A partir de cette observation pourrait être réalisée une évaluation de la qualité des « diagnostics de territoires ».

L'analyse devra également permettre de faire un bilan du mode de financement de la délégation du PPAE des jeunes de Pôle emploi aux missions locales et d'analyser la pertinence des critères retenus.

L'interopérabilité des systèmes d'information de Pôle emploi et des missions locales est déterminante pour l'efficacité de la coopération entre les deux partenaires, un diagnostic devra être conduit sur les échanges d'informations et leur caractère opérationnel.

A partir d'un diagnostic de la qualité du partenariat dans toutes ses facettes, vous proposerez une analyse visant à poursuivre l'amélioration de la complémentarité des offres de service tant en direction des jeunes que des employeurs, à assurer la bonne articulation entre les partenaires et à mobiliser, si besoin, les autres acteurs du territoire.

Cette évaluation devra, enfin, prévoir une approche comparée avec l'accord-cadre relatif à l'insertion des travailleurs handicapés conclu le 10 février 2015 entre l'Etat, l'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (Agefiph), le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), Chéops et Pôle emploi. Ces deux partenariats ayant été construits en cohérence, avec des dispositions et des modes de fonctionnement similaires, il est attendu d'en partager les bonnes pratiques et les conclusions.

Je souhaiterais que vos conclusions soient disponibles, au plus tard, à la fin du premier semestre 2018, afin qu'elles puissent éclairer les travaux visant la signature d'un nouvel accord-cadre à partir du 1^{er} janvier 2019.

Je vous prie d'agréer, Madame la Cheffe de l'Inspection Générale, l'expression de ma considération distinguée.



Muriel PENICAUD

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Cabinet de la ministre du travail

Antoine Foucher, directeur de cabinet

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Hugues de Balathier, chef de service, adjoint à la déléguée générale

Myriam Mesclon-Ravaud, sous directrice des parcours d'accès à l'emploi

Servane Gilliers-Van Reysel, cheffe de la mission accès des jeunes à l'emploi

Emilie Guérin, adjointe de la cheffe de la mission accès des jeunes à l'emploi

Simon Chapiro, chargé de mission, mission accès des jeunes à l'emploi

Boris Supiot, adjoint à la cheffe de département, département Pôle emploi

Magali Meunier, chargée de mission, département Pole emploi

Carole Bousquet-Bérard, sous directrice financement et modernisation

Laurent Durain, chef de la mission ingénierie et systèmes d'information

Jean-Christophe Brandouy, adjoint au chef de la mission ingénierie et systèmes d'information

Juliette Linget, chargée de mission I-milo, mission ingénierie et systèmes d'information

Hocine Madaoui, chargé de mission, mission ingénierie et systèmes d'information

Laure Bansept, cheffe de la mission pilotage et performance

Mikael Scrizzi, chargé de mission, mission pilotage et performance

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

Philippe Zamora, sous-directeur du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle

Marine Guillermin, adjointe département formation professionnelle et insertion professionnelle des jeunes

Clément Cohen, chargé de mission, département formation professionnelle et insertion professionnelle des jeunes

Solène Hilary, chargée de mission, département formation professionnelle et insertion professionnelle des jeunes

Inspection générale des affaires sociales (IGAS)

Laurent Caussat

Anousheh Karvar

Antoine Magnier

Alexandre Pascal

Pôle emploi

Jean Bassères, directeur général

Paul Bazin, directeur de la stratégie et des affaires institutionnelles

Nicole Bréjou, direction des partenariats

Yvan Turgis, direction des partenariats

Gaëlle Homps, directrice de l'inscription, de l'indemnisation, et de l'accompagnement, DSI

Stéphane Rideau, DSI

Roy Dauvergne, chef de projet Pôle emploi – DGEFP

Monika Miskolczy, chargée de mission, cabinet, direction de la stratégie et des relations extérieures

Conseillers « accompagnement » réunis à la direction générale pour une réunion dédiée aux jeunes

Céline Auvinet, Agence de Nantes Haluchère, conseillère accompagnement intensif des jeunes

Nadia Benkada, Agence de Colombes, conseillère accompagnement intensif des jeunes

Nadir Boudjoudi, Agence de Tourcoing, conseiller accompagnement intensif des jeunes

Isabelle Bourdeaux, Agence de Longwy, conseillère accompagnement intensif des jeunes – initiative emploi des jeunes

Maya Charloton, Agence d'Antibes, conseillère accompagnement intensif des jeunes

David Dutto, Agence de La valette ; conseiller accompagnement intensif des jeunes

Coralie Guericher, Aence de Corbeil-Essonnes, conseiller accompagnement global

Stéphane Langevin, Agence de La Flèche, conseiller missions locales

Carole Laurencin, Agence APE Vienne – Isère, conseillère accompagnement intensif des jeunes

Ivanna Lefrançois, Agence de La Courneuve, conseiller CDE

Isabelle Legrain, Agence de Libourne, conseillère accompagnement intensif des jeunes

Didier Luchez, Agence d'Orange, conseiller accompagnement intensif des jeunes

Nathalie Piedeleu, Agence de Sablé sur Sarthe, conseiller missions locales

Bruno Santinho Boto, Agence Italie 13ème, conseiller accompagnement global

Elise-Laure Verriere, Agence d'Orléans Sud, conseiller accompagnement intensif des jeunes

Union nationale des missions locales (UNML)

Jean-Patrick Gille, président

Serge Kroichvili, délégué

Valérie Gardé, chargée de mission emploi formation

Délégation ministérielle aux missions locales (DMML)

Jean-Marc Seijo-Lopez, délégué ministériel

Amaria Sekouri, adjointe au délégué ministériel

Vincent Bosc, responsable systèmes d'information et bilan d'activité

Nathalie Plasse, responsable de la communication et des relations avec les entreprises

Membres du cercle jeunes destination entreprises (CJDE) rencontrés par la mission

Lilian Ahvon, directeur de la mission locale de Saint Paul de La Réunion

Jean Paul Dupre, président du CJDE, président de l'ARML Occitanie

Cécile Mathivet, directrice du Lab'Ho

Jean-Pierre Munich, directeur de la mission locale Ouest Oudois

Marine Pieraggi, Marine nationale

Aurélie Revillet, Marine Nationale

Association nationale des directeurs de mission locale (ANDML)

Christine Beguinot, directrice de la mission locale de Reims, secrétaire de l'ANDML

Magali Courthieu, directrice de la mission locale d'Arcachon, représentante des missions locales de Nouvelle-Aquitaine

François Gaudin, directeur de la mission locale d'Annecy, membre du bureau de l'ANDML

Employeurs rencontrés au niveau national

Mireille Bourgeois, directrice recrutement et mobilité, groupe CASINO

Nathalie Gonzalez-Prado, directeur de missions, responsable RH, direction des ressources humaines, groupe CASINO

Samira Djouadi, déléguée générale Fondation TF1

Samira Agem, responsable RSE, PROMAN

Déplacement en Bretagne

DIRECCTE

Annie Guyader, responsable du pôle 3^E

Najat Zouane, correspondante IPJ (insertion professionnelle des jeunes), chargée de l'insertion des jeunes, réfugiés, politique de la ville

Séverine Husson, directrice adjointe emploi, unité départementale d'Ille-et-Vilaine

Direction régionale de Pôle emploi

Nicolas Draut, directeur de la stratégie et des relations extérieures

Philippe Lecoq, responsable stratégie et relations extérieures

Jean-Christophe Clapson, chargé de mission

ARML

Emmanuelle Castelain, directrice

Agence Pôle emploi de Saint-Malo

Christophe Rivière, directeur

Marina Le Gall, directrice adjointe

Laurence Ravilly, conseillère placement et référente mission locale

Camille Authier, conseillère AIJ

Mission locale de Saint-Malo

Louis Haquin, président

Michaël Corlou, directeur

Rodolph Dudouit, conseiller emploi et référent Pôle emploi

Alexandra Leherpeur, conseillère accompagnement et référent justice

Sandrine Poiret, conseillère emploi

+ Temps d'échanges avec des jeunes bénéficiaires

Employeur

Annie Lambert, DGS mairie de Plergué

Déplacement en Hauts-de-France

DIRECCTE

Jean-Louis Miquel, responsable du pôle concurrence

Isabelle Menant, directrice de cabinet

François Tillol, chef du département emploi

Mathilde Vasseur, cheffe du service emploi

Direction régionale de Pôle emploi

Nadine Crinier, directrice régionale

AREFIE

Nathalie Ravier, vice-présidente de l'AREFIE, maire de Méru, présidente de la mission locale de Méru

Zohra Boukabous, directrice de l'AREFIE

Conseil régional

Cédric Bruche, chef du service programmes régionaux de formation et d'orientation, responsable du secteur orientation

Laurent Fabre, responsable du département offre de formation et d'orientation territorialisées

Agence Pôle emploi de Roubaix

Zohra Elbasri, directrice

Stéphanie Feron, directrice adjointe

Pierre Passavant, référent métier

Elodie Dartus, responsable d'équipe

Céline Toumi, responsable d'équipe

Angélique Delestré, conseillère emploi modalité suivi

Françoise Ibanez, conseillère emploi modalité renforcé

Queltoume Soussi, conseillère emploi modalité guidé

Mission locale de Roubaix

Philippe Fontaine, président, adjoint au maire de Lys-les-Lannoy

Sylvie Douterlingue, directrice

Fabienne de Ridder, directrice adjointe

Karim Bensalem, chargé de projet sur accompagnement renforcé PPAE et PACEA

Nathalie Masson, chargée de projet plateforme service civique et PEC

Armelle Onane, conseillère référent alternance

+ Temps d'échanges avec des jeunes bénéficiaires

Employeurs

Christian Briffeuil, président du club de tennis de table de Lys-les-Lannoy

Marie José Camaret, maison et services (services à la personne), membre du CA de la ML de Lille (représentante de la CCI), bassin de Lille

Ludvine Decroos, directeur-gérant Intermarché Loos en Gohelle, marraine Garantie jeunes, bassin de Lens

Anaïs Charlat, DRH Intermarché Loos en Gohelle, bassin de Lens

Olivier Delannoy, directeur général Menuiserie métallique, entreprise de menuiserie et représentant FFB, bassin de Lille

Benoit Hau, Auchan

Didier Montreuil, directeur-gérant groupe Nicollin (traitement des déchets), parrain Garantie jeunes, bassin de Lens

Xavier Selosse, animateur commercial ACTTIF (entreprise d'intérim)

Déplacement en Ile-de-France

DIRECCTE

Benjamin Lepercley, responsable du pôle 3E

Sébastien Agot, chef adjoint du Service des Parcours d'Accès à l'Emploi (SPAÉ)

Direction régionale de Pôle emploi

Sandrine Hervé, directrice partenariats et relations extérieures

Sandrine Gilles, chargée des relations partenariales

ARML

Anne Becquet, directrice

Direction territoriale Pôle emploi de Paris

Nicolas Garnier, directeur territorial

Agence Pôle emploi Piat (Paris 20^{ème})

Louis-Frédéric Feldmann, directeur

Nathalie Feliz Rigault, directrice adjointe

Haïfa Yahia, conseillère, référente jeunes mission locale

Murielle Roche, conseillère AIJ

+ Temps d'échanges avec des jeunes bénéficiaires

Mission locale de Paris

Maïté Errecart, présidente de la mission locale de Paris

Thierry Jarlet, directeur général de la mission locale

Thomas Mouillet, responsable du site du 20^{ème} arrondissement

Anne Michaut, directrice chargée de l'expertise, des SI et de l'observatoire

Cécile Ducros, directrice de l'emploi et de la relation entreprises

Lyla Martin, chargée de mission

Pierre-Yves Hantraye, correspondant Pôle emploi site du 20^{ème} arrondissement

Géraldine Absire, conseillère, site du 20^{ème} arrondissement

+ Temps d'échanges avec des jeunes bénéficiaires

Agence Pôle emploi de Courbevoie

Nadia El Jarroudi, directrice adjointe

Nadine Monfils, responsable équipe entreprises

Betty Chebouti, responsable équipe accompagnement et gestion des droits

Charly Yarde, responsable accompagnement intensif et accompagnement renforcé

Nathalie Cardenoso, conseillère emploi modalité renforcé

Brigitte Assier, conseillère accompagnement guidé

Rached Bouchareb, conseiller emploi AIJ, intensif

Celia Nubery, conseillère accompagnement guidé

Mission locale Rives de Seine (Courbevoie)

Olivier Larmurier, président, adjoint au maire de Neuilly sur Seine

Yasmine Libaud, directrice

Nathalie Defortescu, responsable de l'antenne Bois Colombes, Courbevoie, et La Garenne Colombes

Nathalie Chesnau, conseillère professionnelle référente entreprises et parrainage, antenne Courbevoie

Jessica Hoarau, conseillère professionnelle référente Garantie jeunes, antenne Puteaux

+ Temps d'échanges avec des jeunes bénéficiaires

Employeurs

Betty Sehier, directrice Atelier du poisson rouge à Bois Colombes

Marion Bourgeat, directrice adjointe du centre commercial Les 4 temps (la Défense)

Déplacement en Nouvelle-Aquitaine

DIRECCTE

Pascal Chaussée, directeur de cabinet

Marie-José Pailleau, responsable du service insertion et emploi

Nicole Claverie, chargée de mission « jeunes »

Direction régionale de Pôle emploi

Frédéric Toubreau, directeur régional

Aurélien Leroy, directeur de la stratégie et relations extérieures

ARML

Arnaud Collignon, président de l'ARML

Claudette Lemièrre, directrice adjointe

Agence Pôle emploi de Cenon

Sylvie Rico, directrice adjointe

Patricia Guérot, conseillère emploi, référente mission locale

Marie-Claire Kipré, conseillère AIJ

+ Temps d'échanges avec des jeunes bénéficiaires

Mission locale des Hauts de Garonne (Cenon)

Catherine Veyssy, présidente de la mission locale, vice-présidente du conseil régional de Nouvelle-Aquitaine en charge de la formation professionnelle, de l'apprentissage et de l'emploi

Bruno Lançon, directeur

Katia Bistué, directrice adjointe

Pascale Bernard, responsable du service emploi

Isabelle Plantey, conseillère généraliste

Alexia Balavoine, conseillère généraliste, référente santé

Pierre Gileta, conseiller généraliste

Jessica Zanchetta, conseillère Garantie jeunes

+ Temps d'échanges avec des jeunes bénéficiaires

Employeurs

Bertrand Demier, directeur ADVE

Raquel Gay-Benito, directrice ALISERT

ANNEXE 1

EXPLOITATION DE L'ENQUETE

ADRESSEE AUX MISSIONS LOCALES

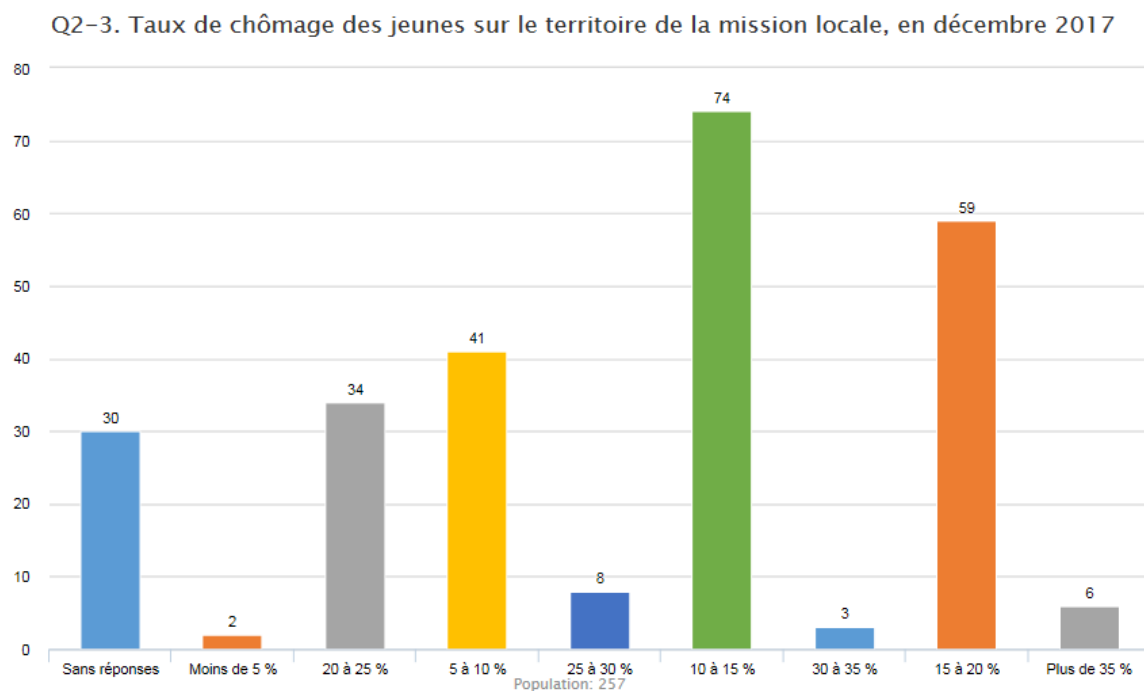
[474] Les résultats de l'enquête présentés ci-après s'appuient sur l'exploitation des réponses à un questionnaire en ligne administré par l'IGAS. Ce questionnaire a été envoyé par mail aux directeurs des missions locales via l'UNML.

[475] Au total, 257 des 436 missions locales ont répondu au questionnaire.

1 DONNEES DE CONTEXTE

1.1 Taux de chômage des jeunes sur le territoire de la mission locale, en décembre 2017

Graphique



Données

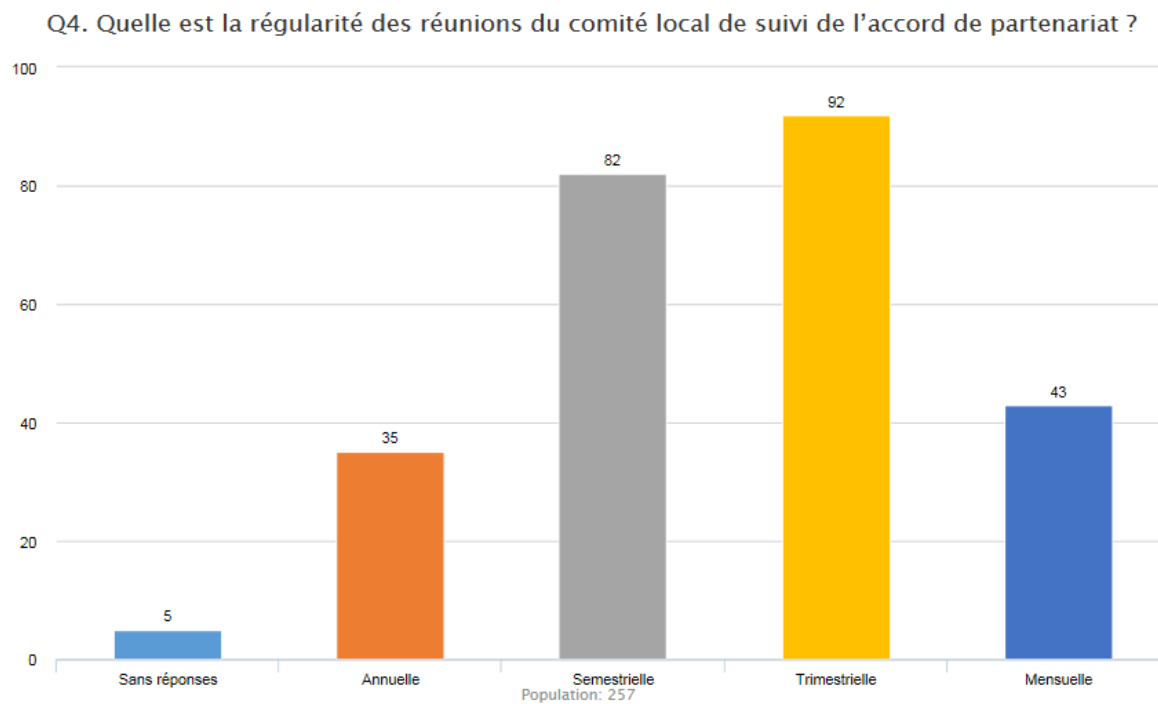
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	30	11,7 %
Moins de 5 %	2	0,8 %
20 à 25 %	34	13,2 %
5 à 10 %	41	16 %
25 à 30 %	8	3,1 %
10 à 15 %	74	28,8 %
30 à 35 %	3	1,2 %
15 à 20 %	59	23 %
Plus de 35 %	6	2,3 %

Population: 257

2 GOUVERNANCE

2.1 Quelle est la régularité des réunions du comité local de suivi de l'accord de partenariat ?

Graphique



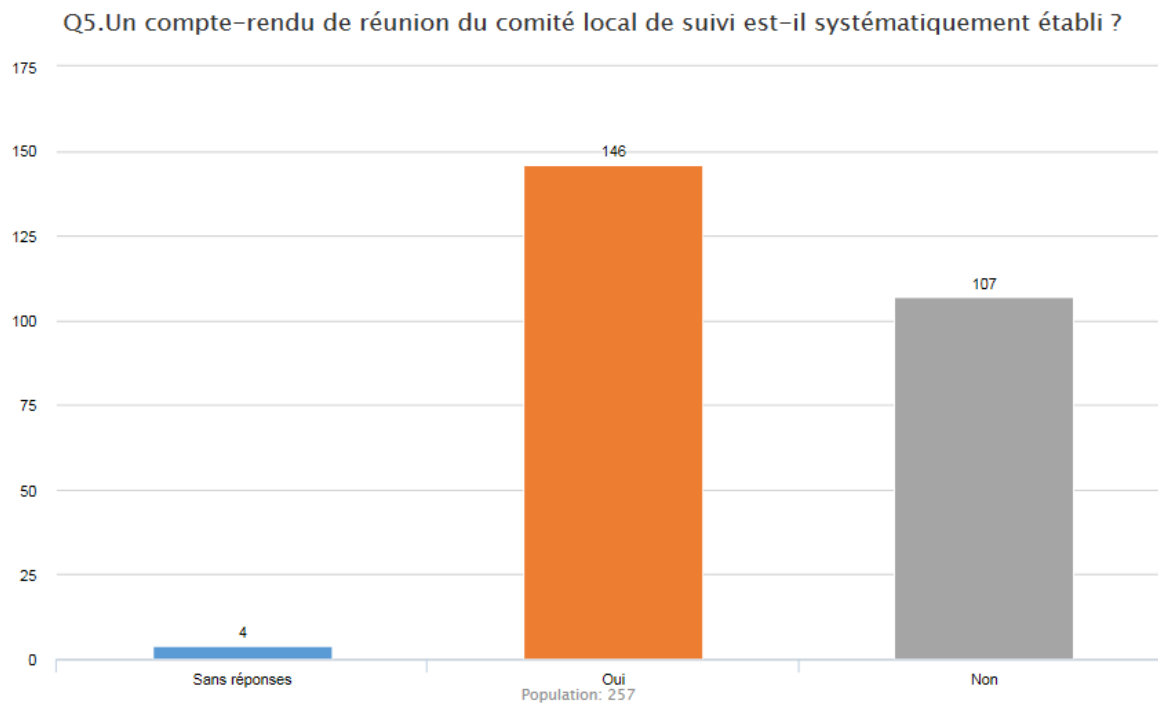
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	5	1,9 %
Annuelle	35	13,6 %
Semestrielle	82	31,9 %
Trimestrielle	92	35,8 %
Mensuelle	43	16,7 %

Population: 257

2.2 Un compte-rendu de réunion du comité local de suivi est-il systématiquement établi ?

Graphique



Données

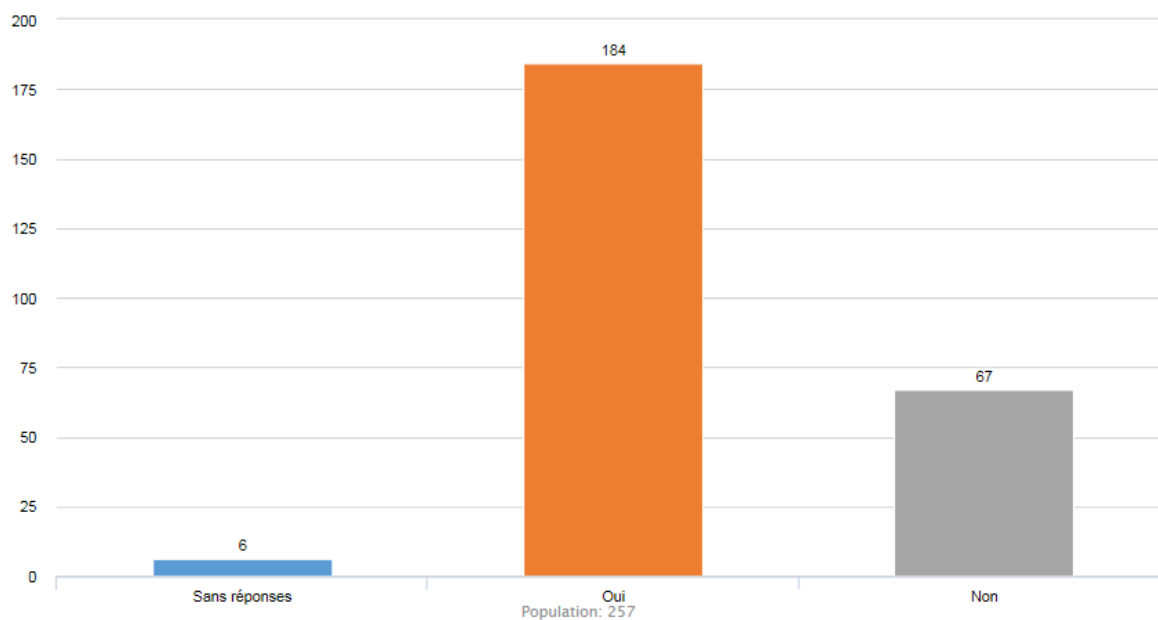
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	4	1,6 %
Oui	146	56,8 %
Non	107	41,6 %

Population: 257

2.3 Les indicateurs de l'accord-cadre constituent-ils un support adapté pour les décisions du comité local de suivi ?

Graphique

Q6. Les indicateurs de l'accord-cadre constituent-ils un support adapté pour les décisions du comité local de suivi ?



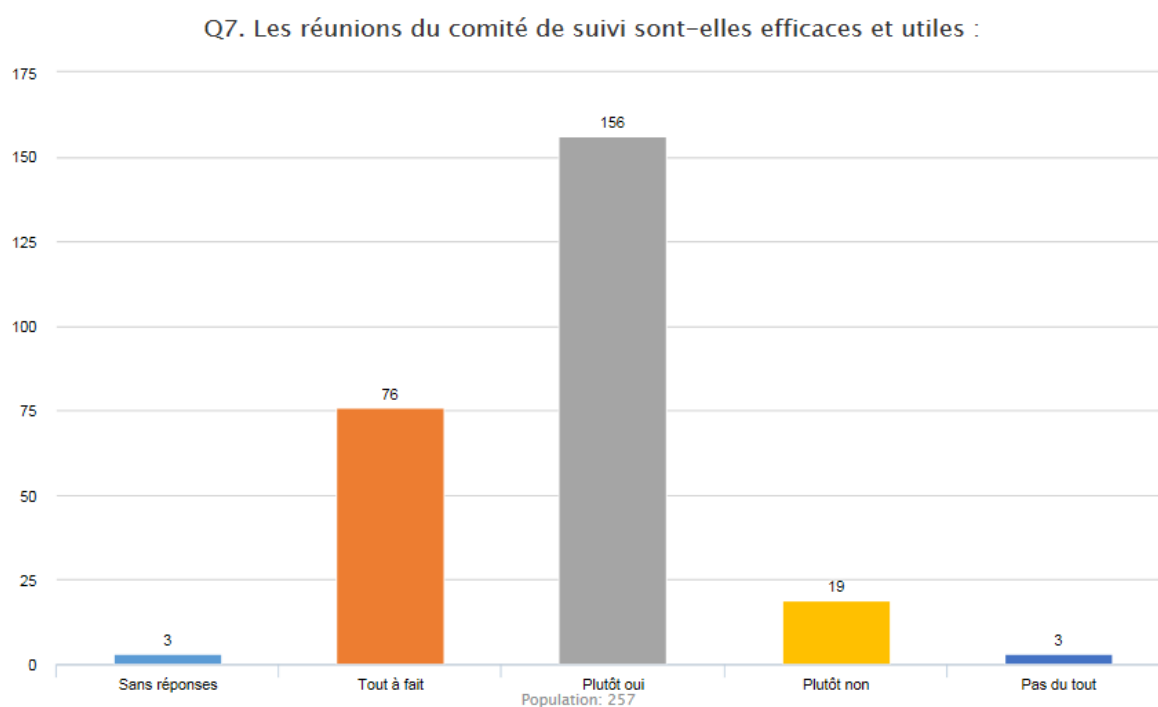
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	6	2,3 %
Oui	184	71,6 %
Non	67	26,1 %

Population: 257

2.4 Les réunions du comité de suivi sont-elles efficaces et utiles ?

Graphique



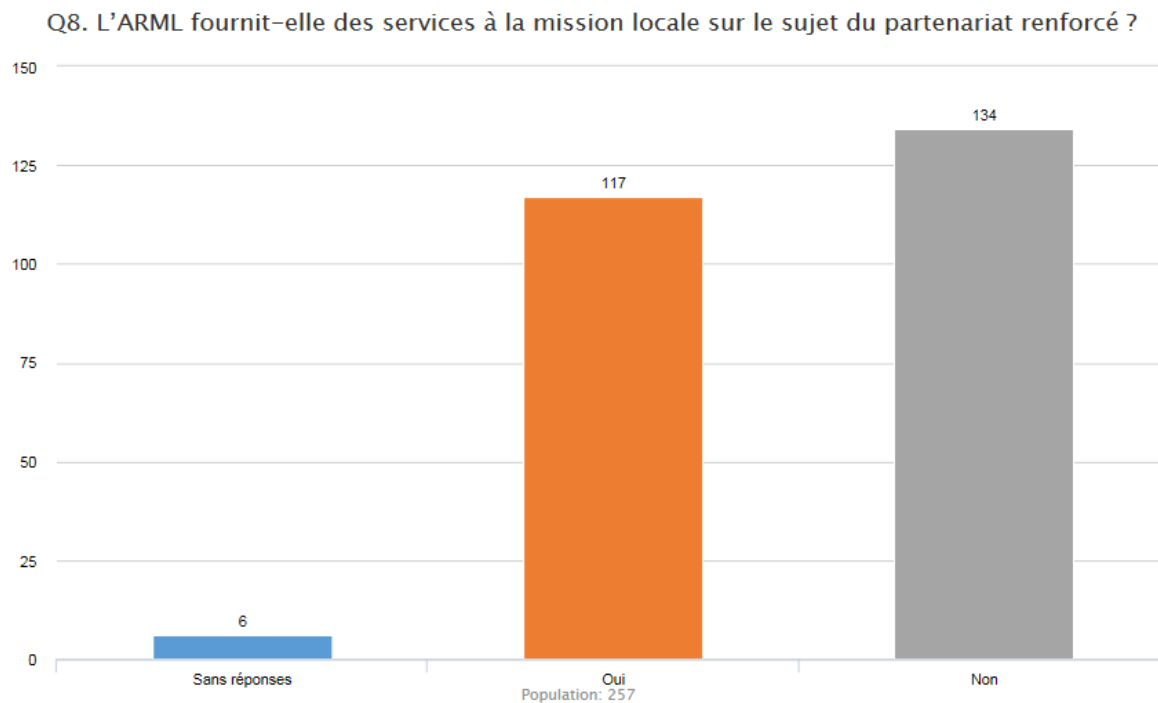
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	3	1,2 %
Tout à fait	76	29,6 %
Plutôt oui	156	60,7 %
Plutôt non	19	7,4 %
Pas du tout	3	1,2 %

Population: 257

2.5 L'ARML fournit-elle des services à la mission locale sur le sujet du partenariat renforcé ?

Graphique



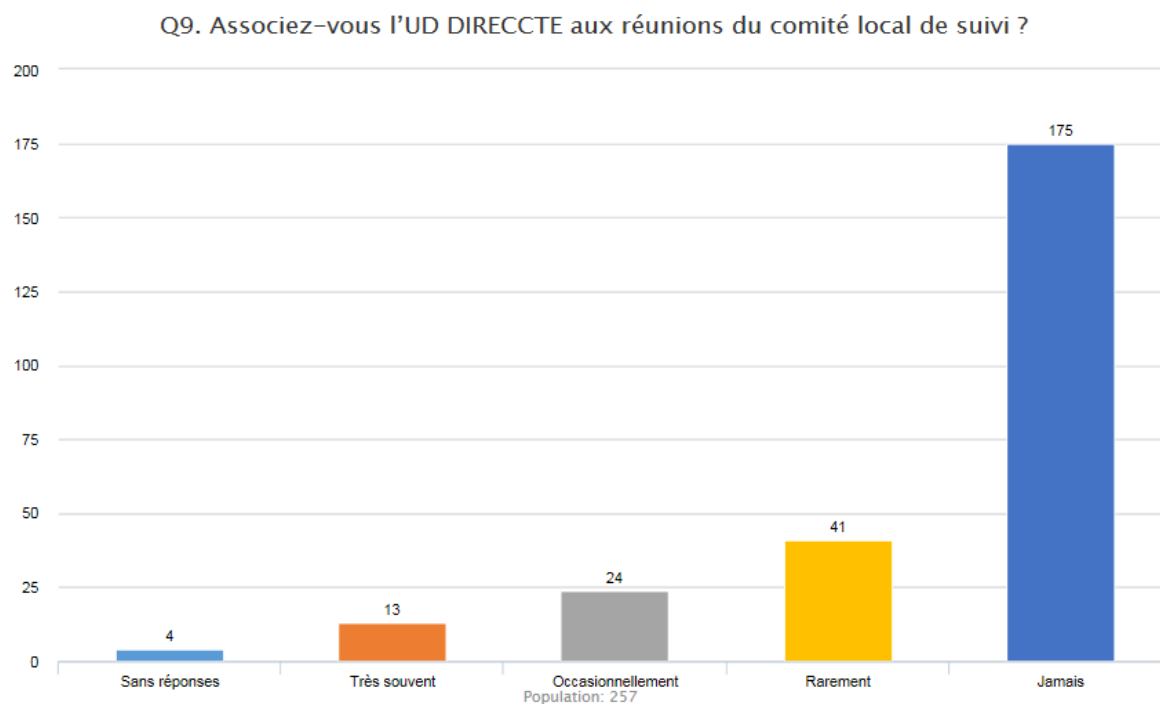
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	6	2,3 %
Oui	117	45,5 %
Non	134	52,1 %

Population: 257

2.6 Associez-vous l'UD DIRECCTE aux réunions du comité local de suivi ?

Graphique



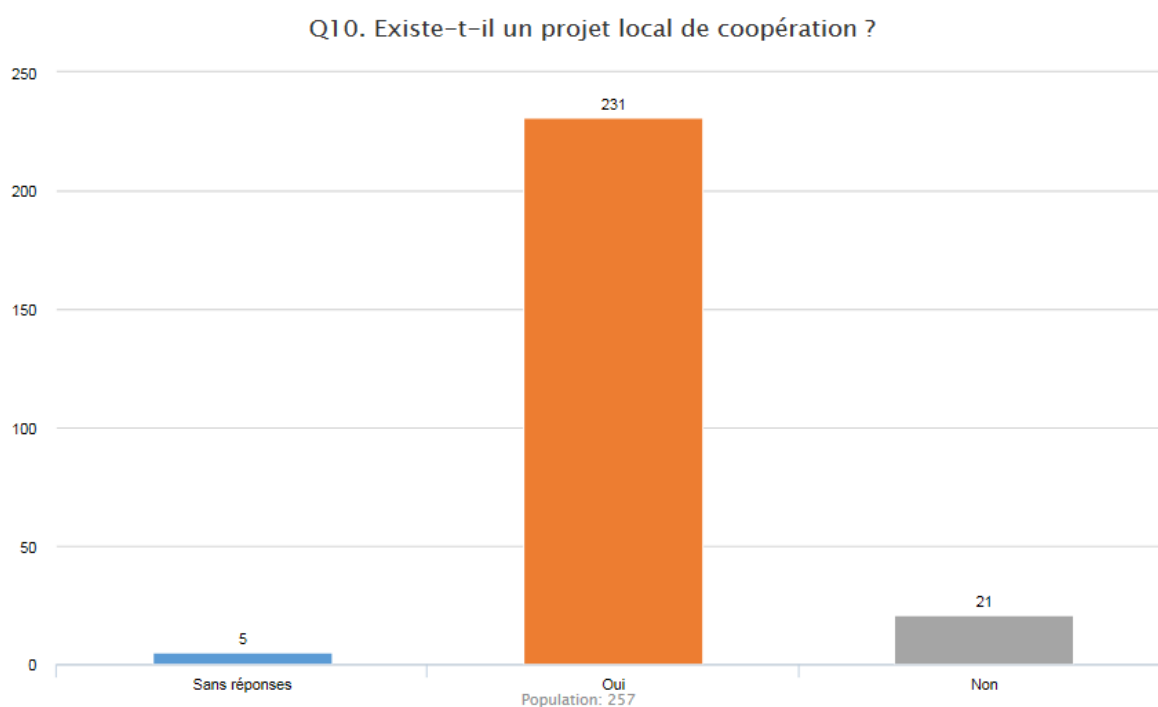
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	4	1,6 %
Très souvent	13	5,1 %
Occasionnellement	24	9,3 %
Rarement	41	16 %
Jamais	175	68,1 %

Population: 257

2.7 Existe-t-il un projet local de coopération ?

Graphique



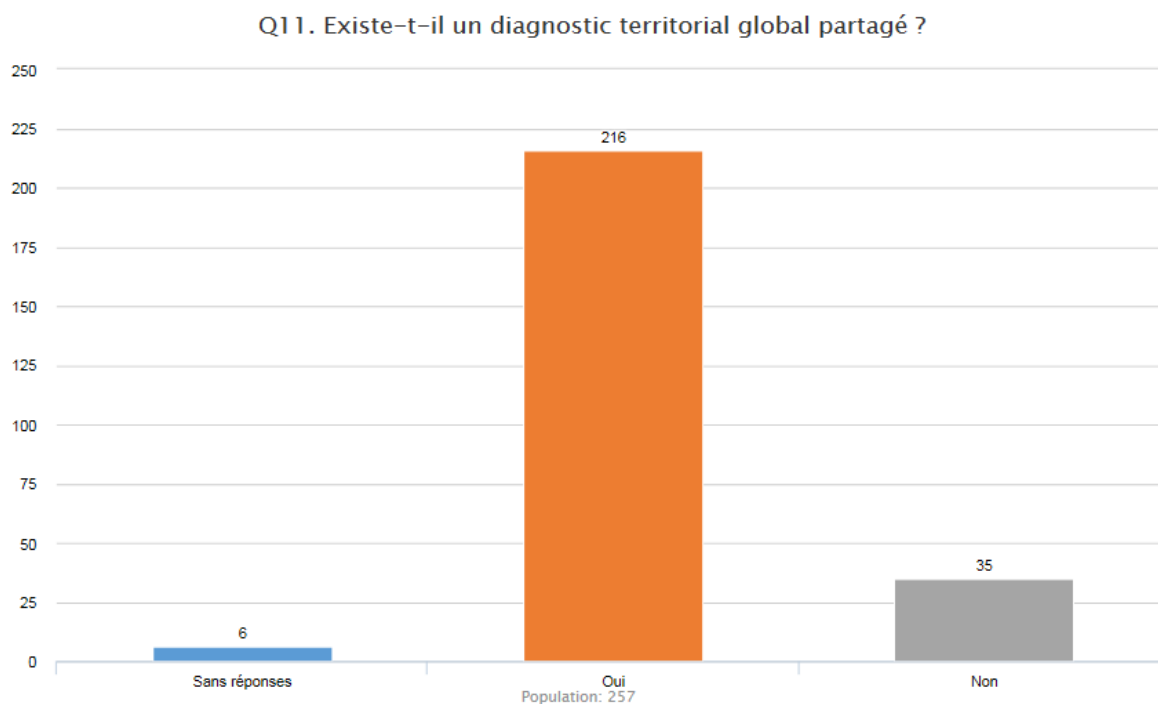
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	5	1,9 %
Oui	231	89,9 %
Non	21	8,2 %

Population: 257

2.8 Existe-t-il un diagnostic territorial global partagé ?

Graphique



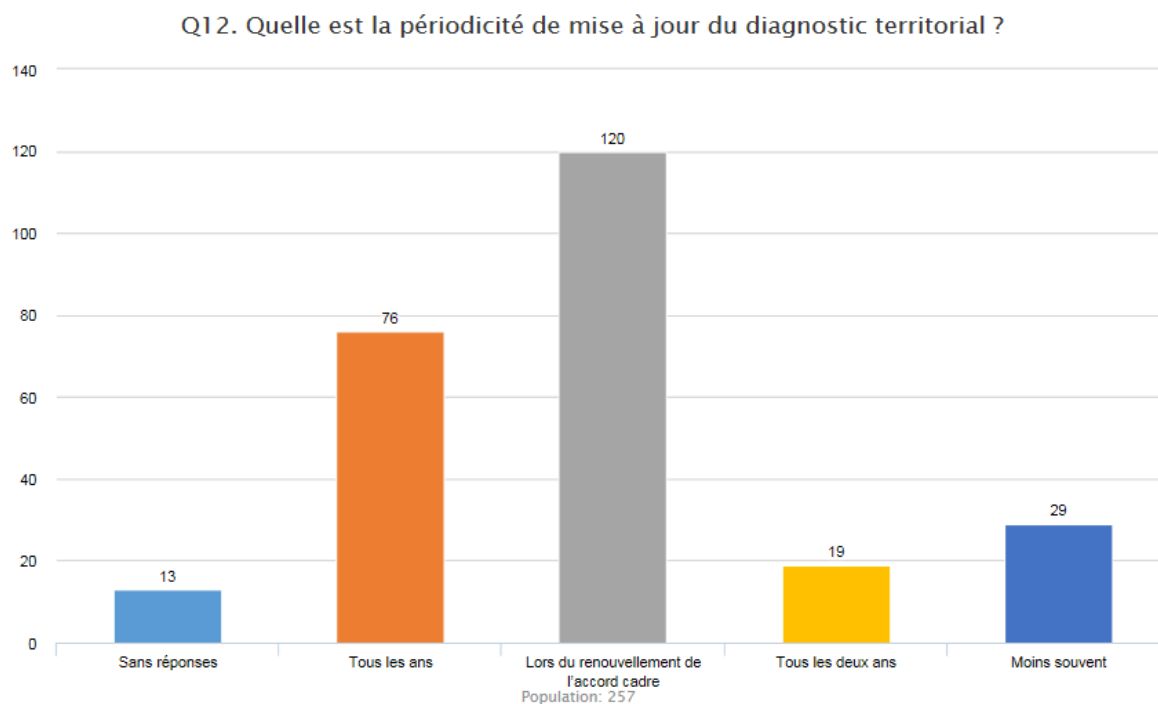
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	6	2,3 %
Oui	216	84 %
Non	35	13,6 %

Population: 257

2.9 Quelle est la périodicité de mise à jour du diagnostic territorial ?

Graphique



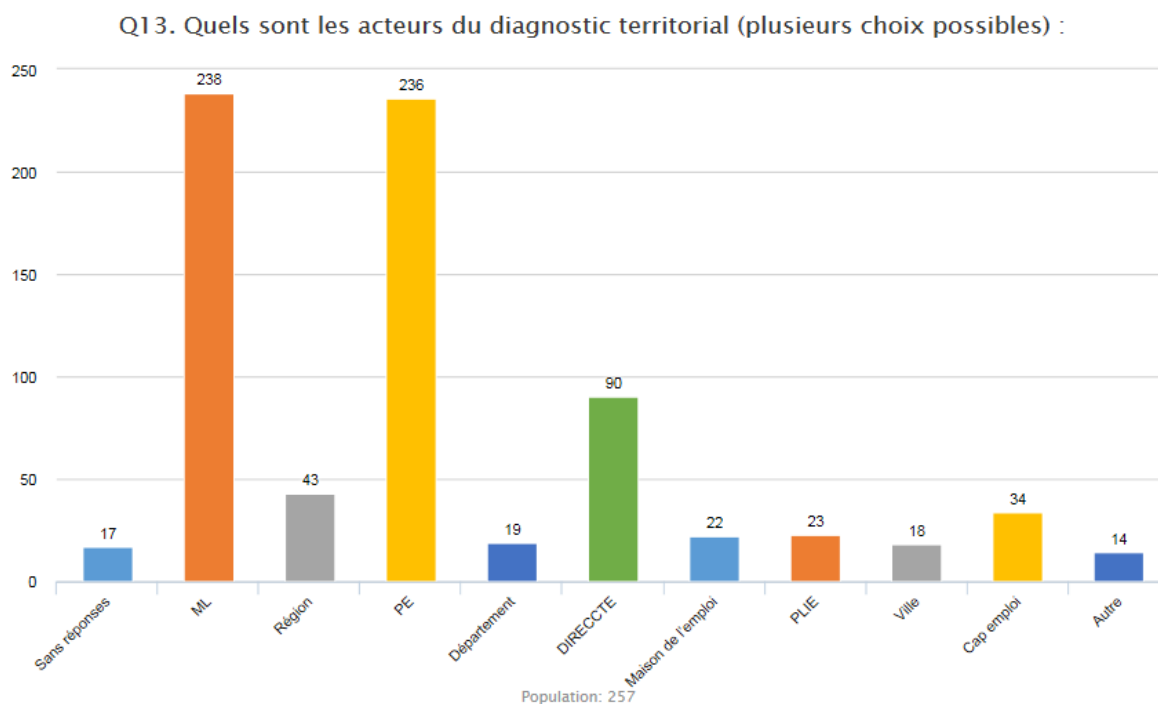
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	13	5,1 %
Tous les ans	76	29,6 %
Lors du renouvellement de l'accord-cadre	120	46,7 %
Tous les deux ans	19	7,4 %
Moins souvent	29	11,3 %

Population: 257

2.10 Quels sont les acteurs du diagnostic territorial (plusieurs choix possibles) ?

Graphique



Données

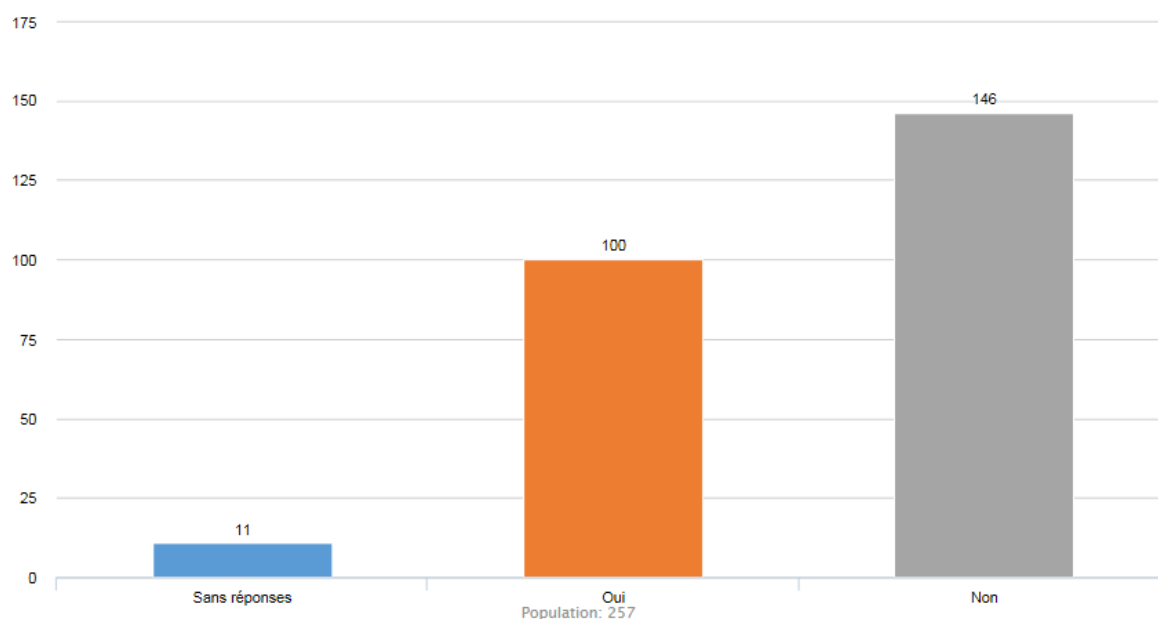
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	17	6,6 %
ML	238	92,6 %
Région	43	16,7 %
PE	236	91,8 %
Département	19	7,4 %
DIRECCTE	90	35 %
Maison de l'emploi	22	8,6 %
PLIE	23	8,9 %
Ville	18	7 %
Cap emploi	34	13,2 %
Autre	14	5,4 %

Population: 257

2.11 Le diagnostic territorial du projet local de coopération s'articule-t-il avec d'autres diagnostics de territoires (bassin d'emploi, région, département ...) ?

Graphique

Q14. Le diagnostic territorial du projet local de coopération s'articule-t-il avec d'autres diagnostics de territoires (bassin d'emploi, région, département ...) ?



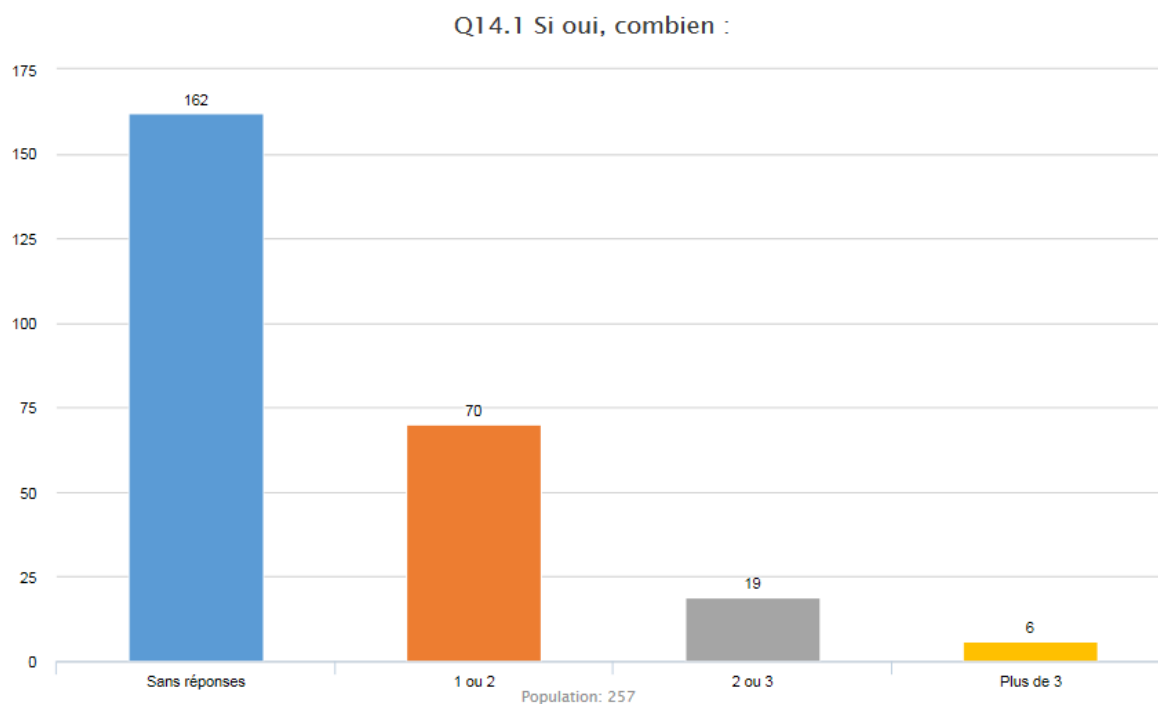
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	11	4,3 %
Oui	100	38,9 %
Non	146	56,8 %

Population: 257

2.12 Si oui, combien ?

Graphique



Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	162	63 %
1 ou 2	70	27,2 %
2 ou 3	19	7,4 %
Plus de 3	6	2,3 %

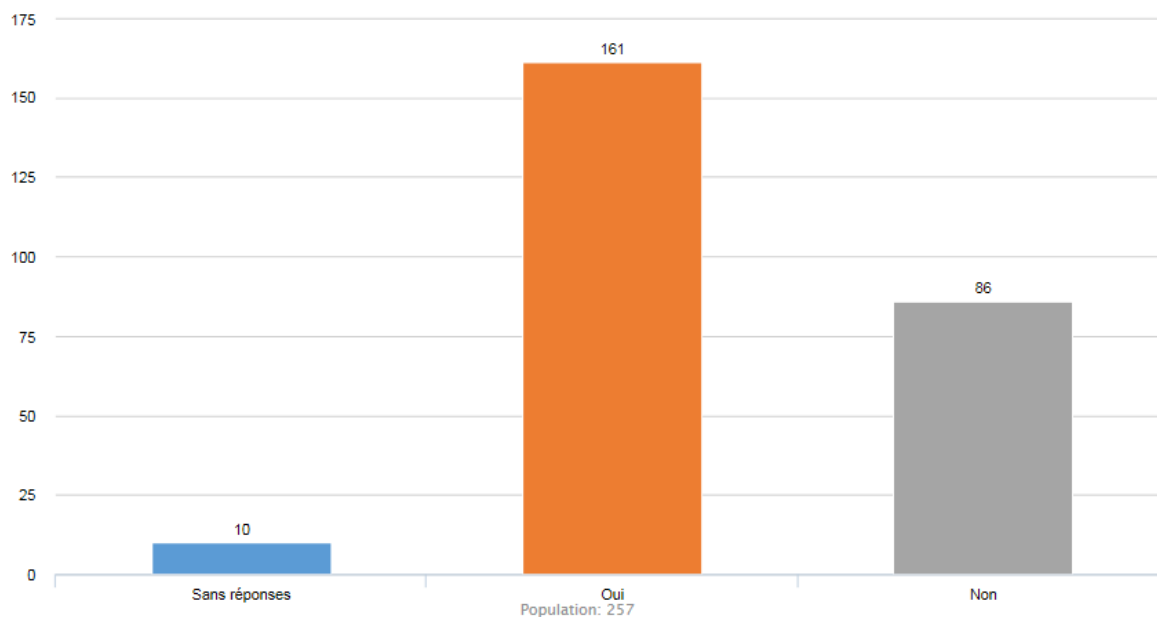
Population: 257

3 DELEGATION DE PPAE

3.1 Les jeunes faisant l'objet d'une délégation de PPAE bénéficient-ils de prestations mises en œuvre par Pôle emploi sur la période 2015-2017 ?

Graphique

Q15. Les jeunes faisant l'objet d'une délégation de PPAE bénéficient-ils de prestations mises en œuvre par Pôle emploi sur la période 2015-2017 ?



Données

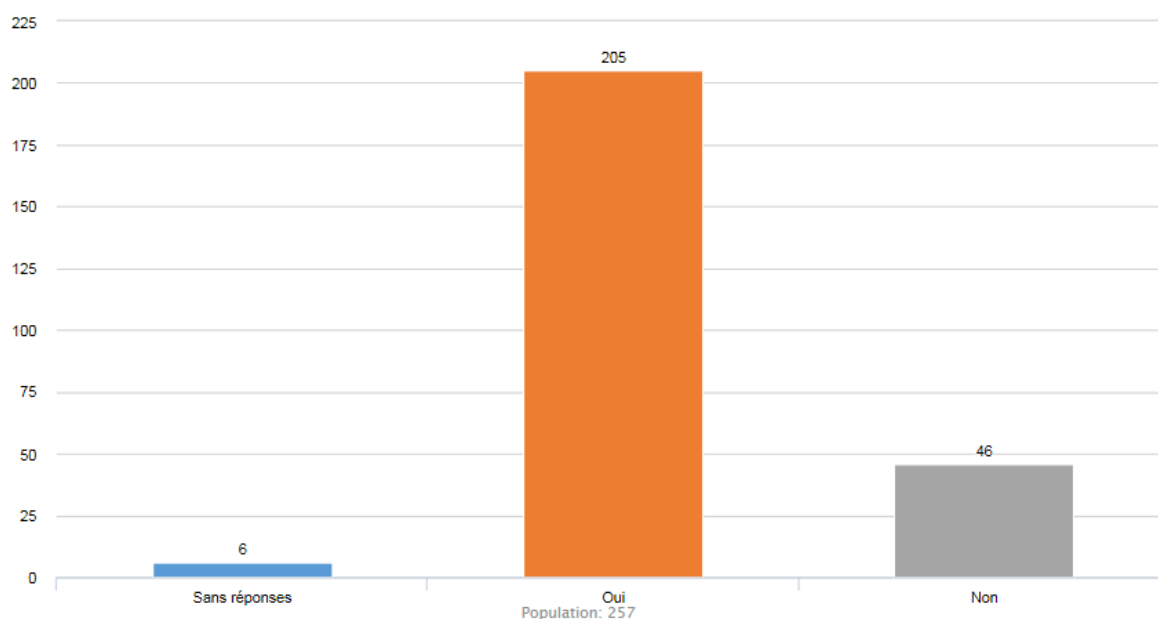
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	10	3,9 %
Oui	161	62,6 %
Non	86	33,5 %

Population: 257

3.2 Les jeunes accompagnés en mission locale mais hors délégation de PPAE bénéficient-ils de prestations mises en œuvre par Pôle emploi sur la période 2015-2017 ?

Graphique

Q16. Les jeunes accompagnés en mission locale mais hors délégation de PPAE bénéficient-ils de prestations mises en œuvre par Pôle emploi sur la période 2015-2017 ?



Données

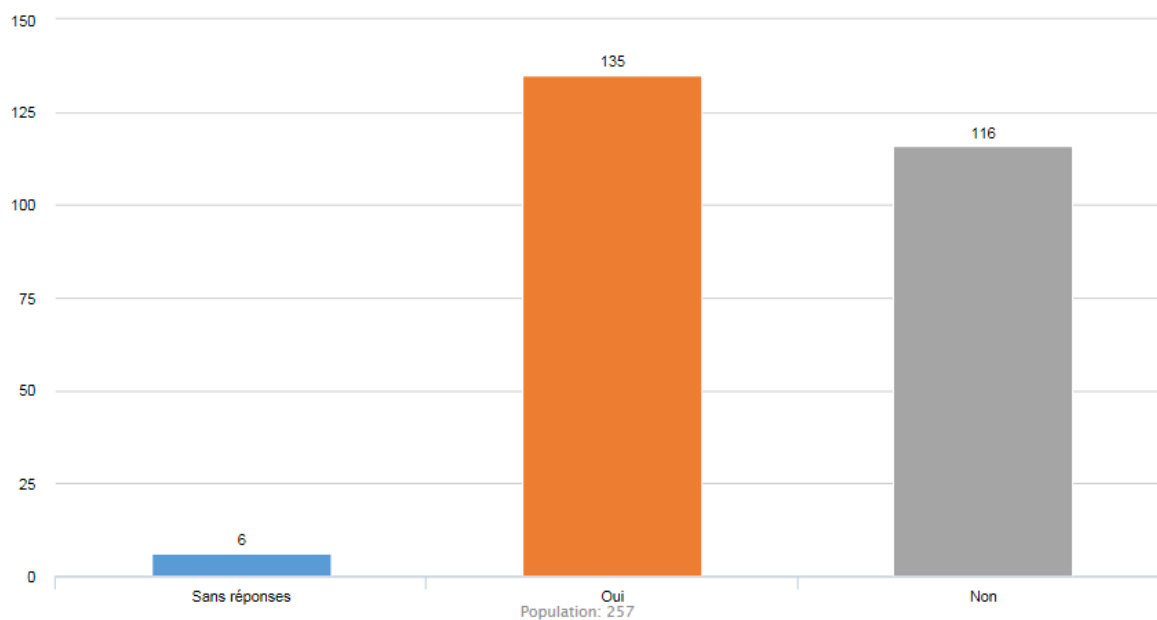
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	6	2,3 %
Oui	205	79,8 %
Non	46	17,9 %

Population: 257

3.3 L'accompagnement dans le cadre d'une délégation de PPAE est-il différent des autres modes d'accompagnement ?

Graphique

Q19. L'accompagnement dans le cadre d'une délégation de PPAE est-il différent des autres modes d'accompagnement ?



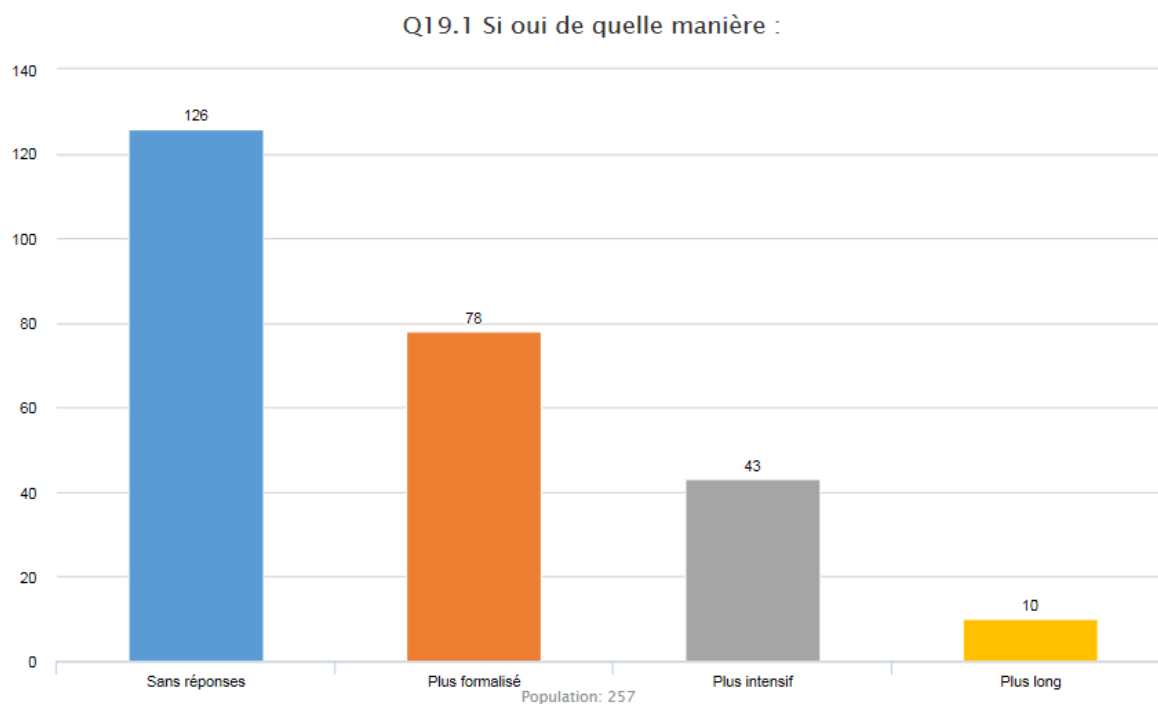
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	6	2,3 %
Oui	135	52,5 %
Non	116	45,1 %

Population: 257

3.3.1 Si oui de quelle manière ?

Graphique



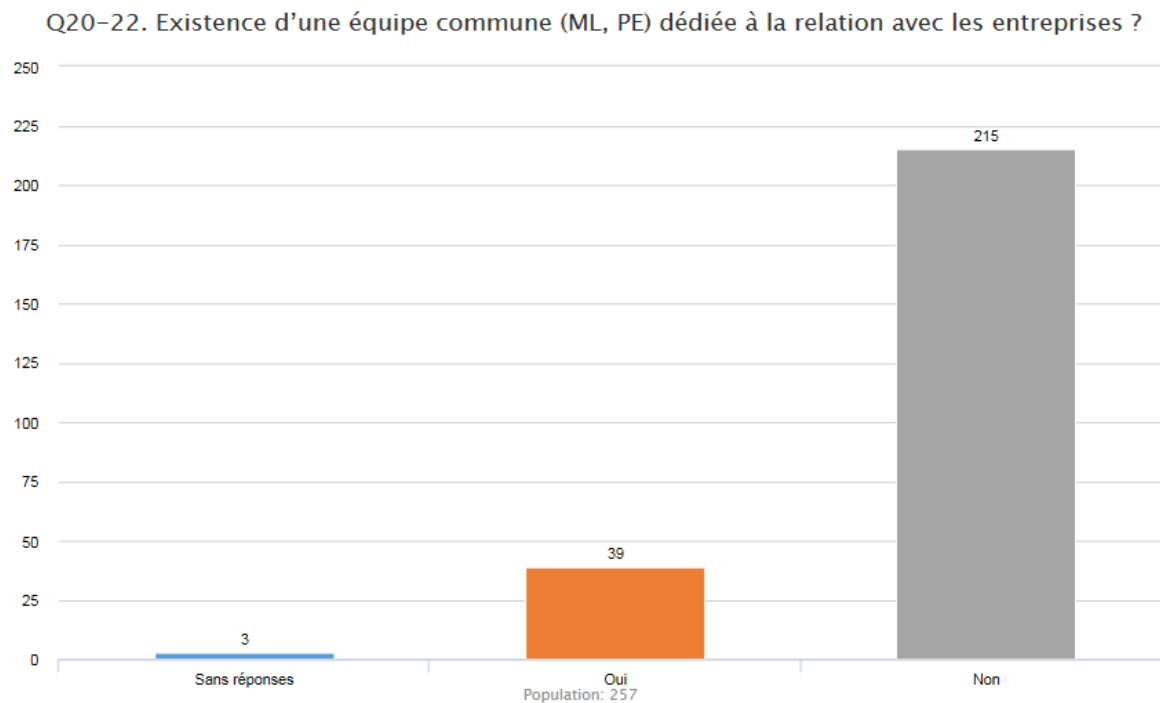
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	126	49 %
Plus formalisé	78	30,4 %
Plus intensif	43	16,7 %
Plus long	10	3,9 %

Population: 257

3.4 Existence d'une équipe commune (ML, PE) dédiée à la relation avec les entreprises ?

Graphique



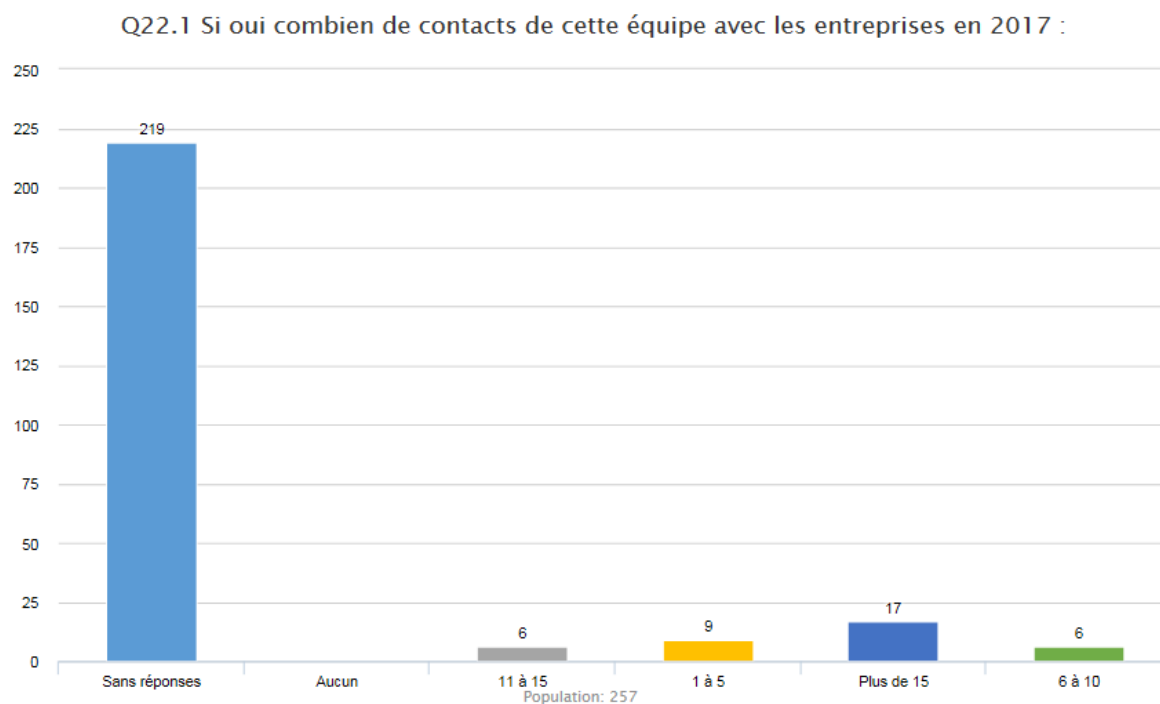
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	3	1,2 %
Oui	39	15,2 %
Non	215	83,7 %

Population: 257

3.4.1 Si oui combien de contacts de cette équipe avec les entreprises en 2017 :

Graphique



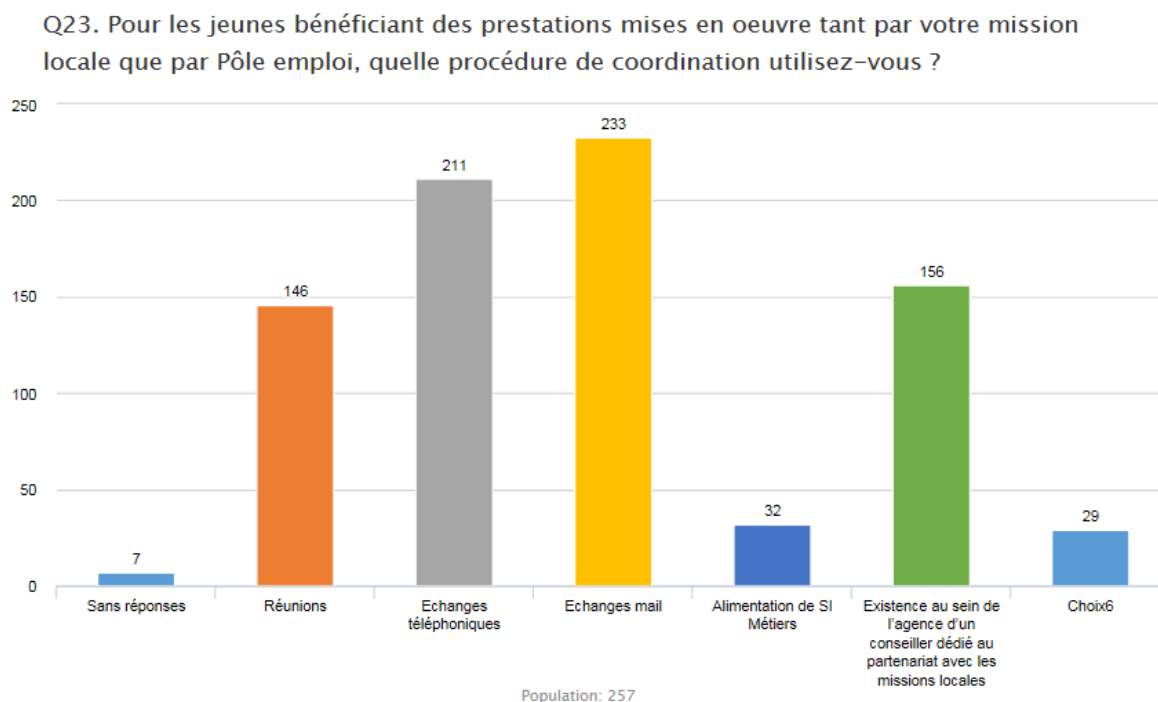
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	219	85,2 %
Aucun	0	0 %
11 à 15	6	2,3 %
1 à 5	9	3,5 %
Plus de 15	17	6,6 %
6 à 10	6	2,3 %

Population: 257

3.5 Pour les jeunes bénéficiant des prestations mises en œuvre tant par votre mission locale que par Pôle emploi, quelle procédure de coordination utilisez-vous ?

Graphique



Données

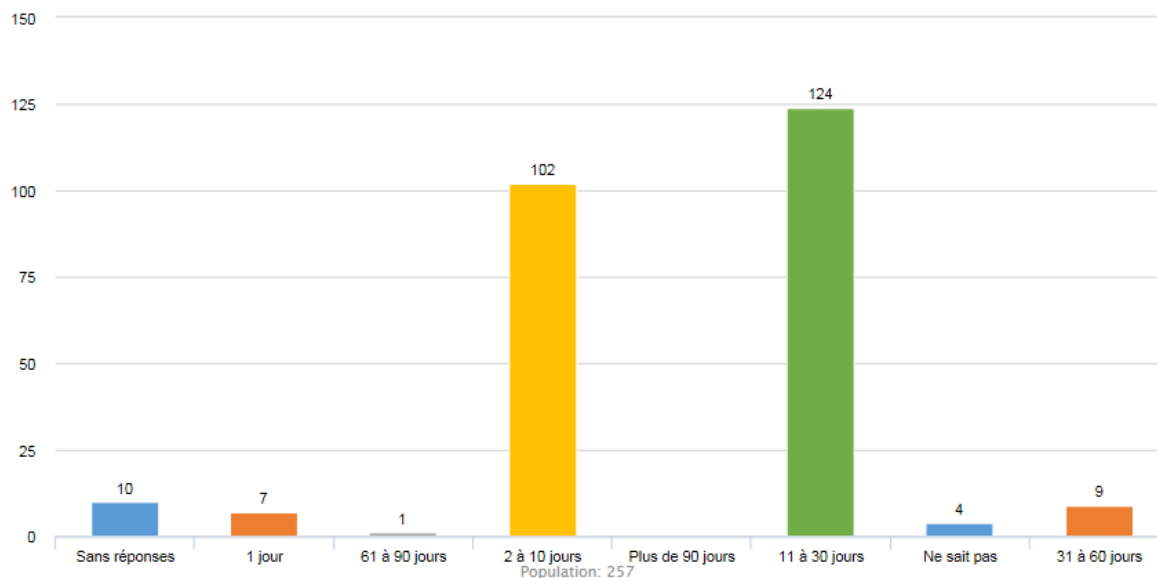
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	7	2,7 %
Réunions	146	56,8 %
Echanges téléphoniques	211	82,1 %
Echanges mail	233	90,7 %
Alimentation de SI Métiers	32	12,5 %
Existence au sein de l'agence d'un conseiller dédié au partenariat avec les missions locales	156	60,7 %
Choix6	29	11,3 %

Population: 257

3.6 Dans le cadre de la délégation de PPAE, quelle est la durée moyenne en jours entre l'acceptation du jeune par la mission locale et le démarrage effectif (premier entretien) de son accompagnement en 2017

Graphique

Q24. Dans le cadre de la délégation de PPAE, quelle est la durée moyenne en jours entre l'acceptation du jeune par la mission locale et le démarrage effectif (premier entretien) de son accompagnement en 2017



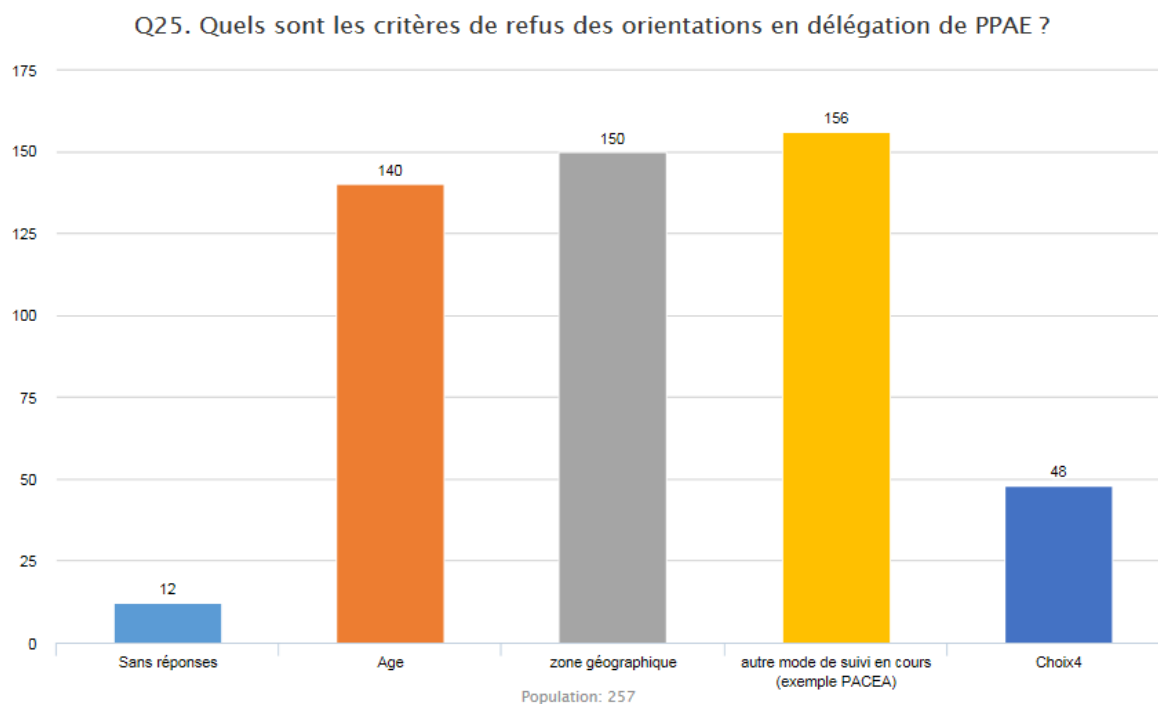
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	10	3,9 %
1 jour	7	2,7 %
61 à 90 jours	1	0,4 %
2 à 10 jours	102	39,7 %
Plus de 90 jours	0	0 %
11 à 30 jours	124	48,2 %
Ne sait pas	4	1,6 %
31 à 60 jours	9	3,5 %

Population: 257

3.7 Quels sont les critères de refus des orientations en délégation de PPAE ?

Graphique



Données

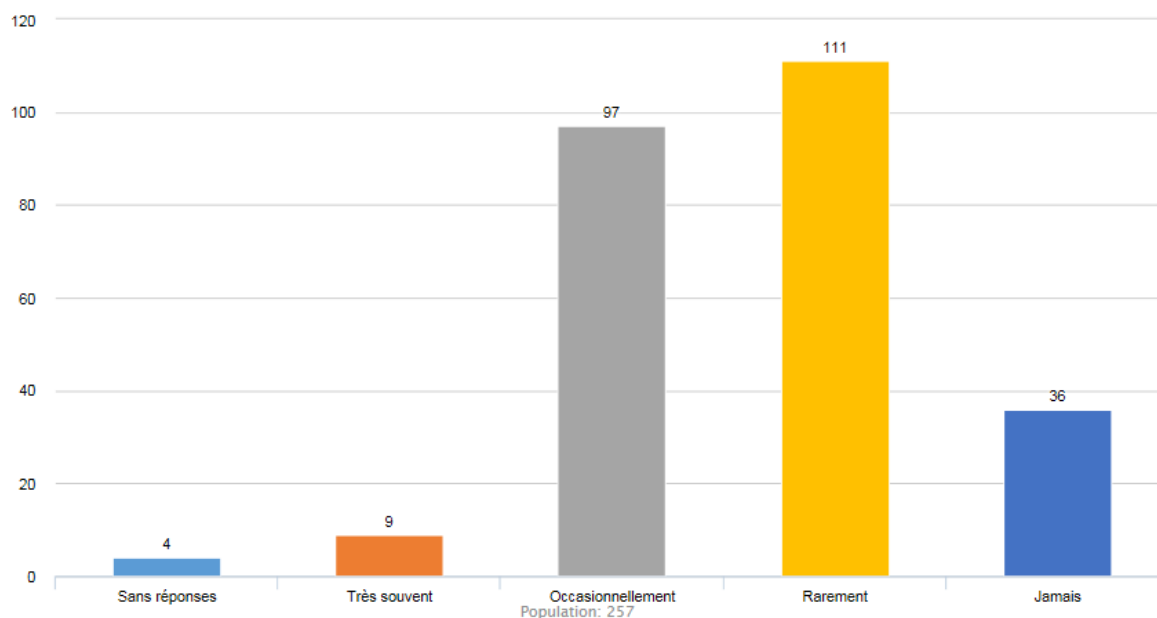
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	12	4,7 %
Age	140	54,5 %
zone géographique	150	58,4 %
autre mode de suivi en cours (exemple PACEA)	156	60,7 %
Autres critères	48	18,7 %

Population: 257

3.8 La mission locale réoriente-t-elle des jeunes (initialement en délégation de PPAE) vers Pôle emploi pour poursuivre un accompagnement ?

Graphique

Q26. La mission locale réoriente-t-elle des jeunes (initialement en délégation de PPAE) vers Pôle emploi pour poursuivre un accompagnement ?



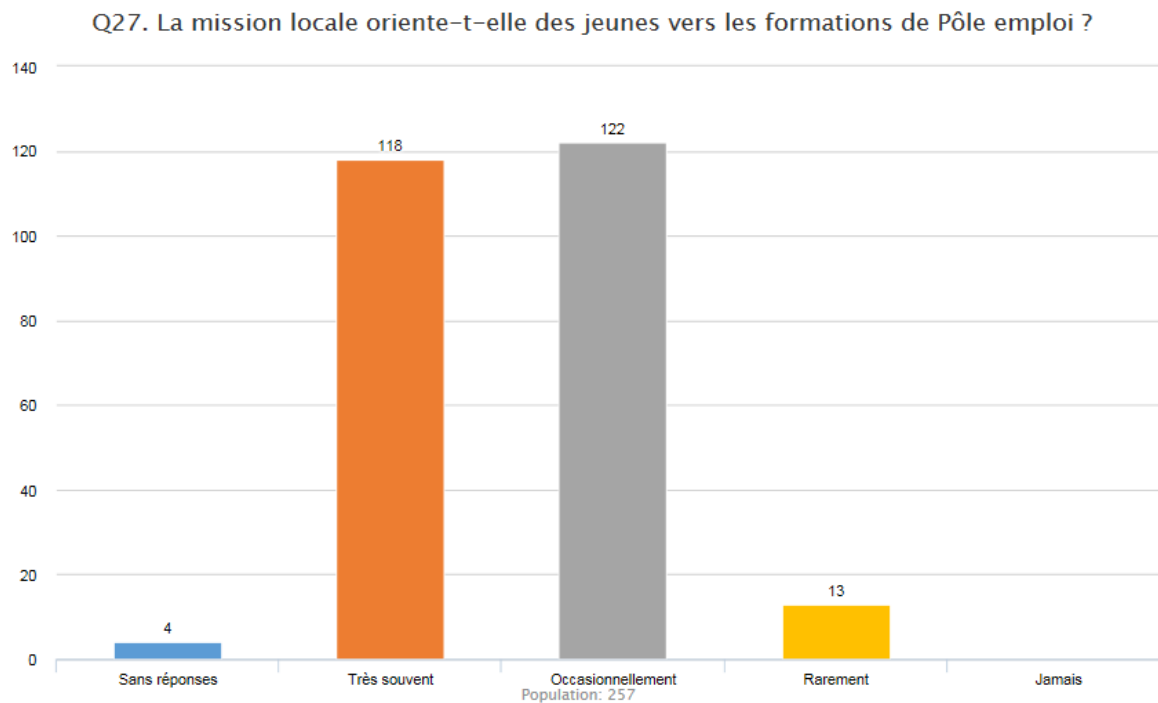
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	4	1,6 %
Très souvent	9	3,5 %
Occasionnellement	97	37,7 %
Rarement	111	43,2 %
Jamais	36	14 %

Population: 257

3.9 La mission locale oriente-t-elle des jeunes vers les formations de Pôle emploi ?

Graphique



Données

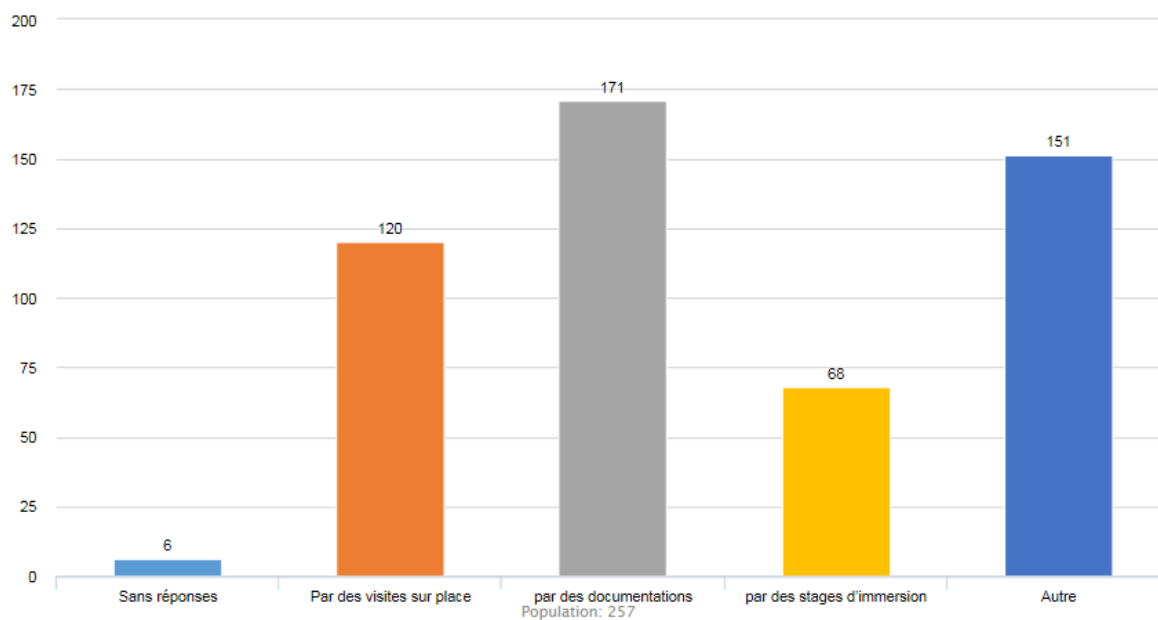
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	4	1,6 %
Très souvent	118	45,9 %
Occasionnellement	122	47,5 %
Rarement	13	5,1 %
Jamais	0	0 %

Population: 257

3.10 Comment les conseillers de votre mission locale ont-ils connaissance de l'offre de services de Pôle emploi ?

Graphique

Q28. Comment les conseillers de votre mission locale ont-ils connaissance de l'offre de services de Pôle Emploi :



Données

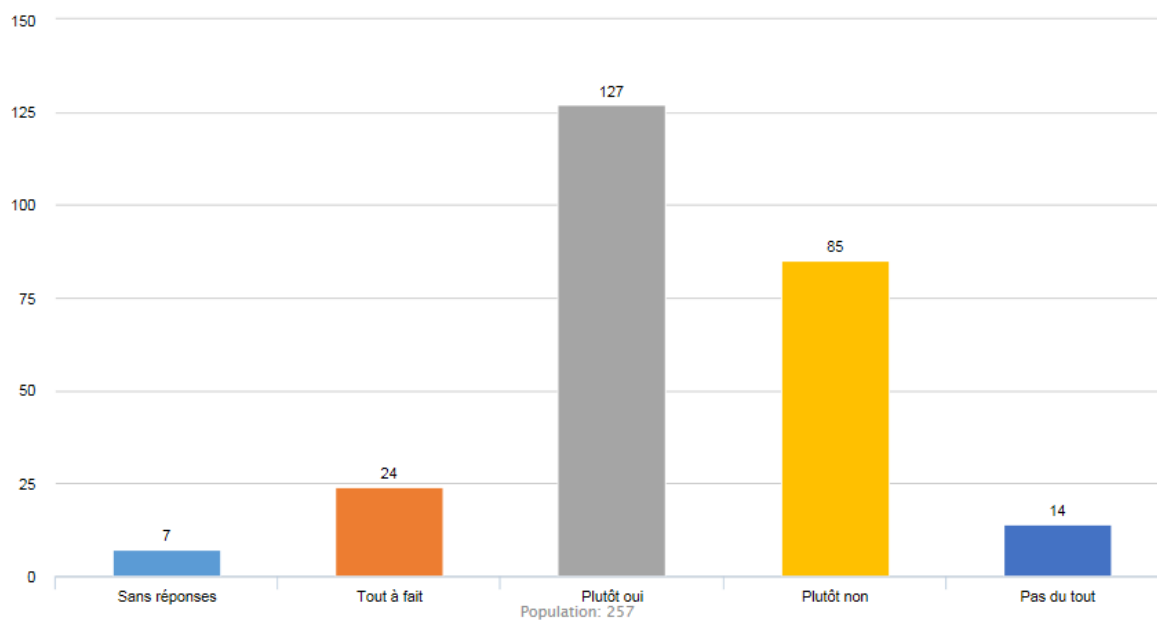
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	6	2,3 %
Par des visites sur place	120	46,7 %
par des documentations	171	66,5 %
par des stages d'immersion	68	26,5 %
Autre	151	58,8 %

Population: 257

3.11 Estimez-vous que les jeunes identifient les différentes offres de service de Pôle emploi d'un côté et des missions locales de l'autre ?

Graphique

Q29. Estimez-vous que les jeunes identifient les différentes offres de service de Pôle emploi d'un côté et des missions locales de l'autre ?



Données

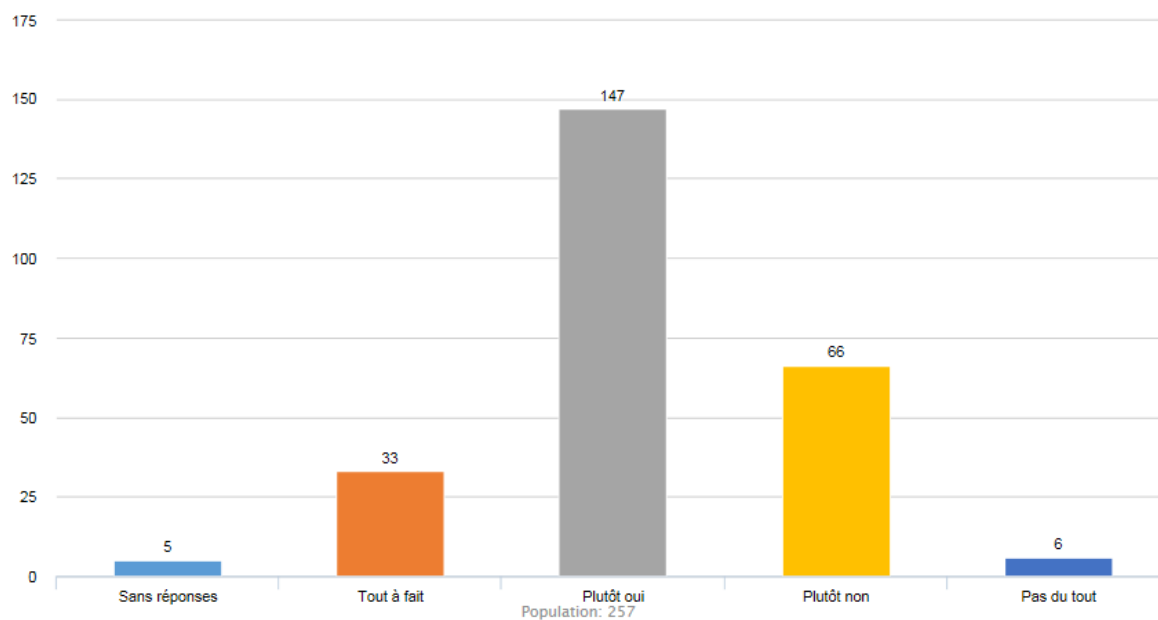
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	7	2,7 %
Tout à fait	24	9,3 %
Plutôt oui	127	49,4 %
Plutôt non	85	33,1 %
Pas du tout	14	5,4 %

Population: 257

3.12 Estimez-vous que les employeurs identifient les différentes offres de service de Pôle emploi d'un côté et des missions locales de l'autre ?

Graphique

Q30. Estimez-vous que les employeurs identifient les différentes offres de service de Pôle emploi d'un côté et des missions locales de l'autre ?



Données

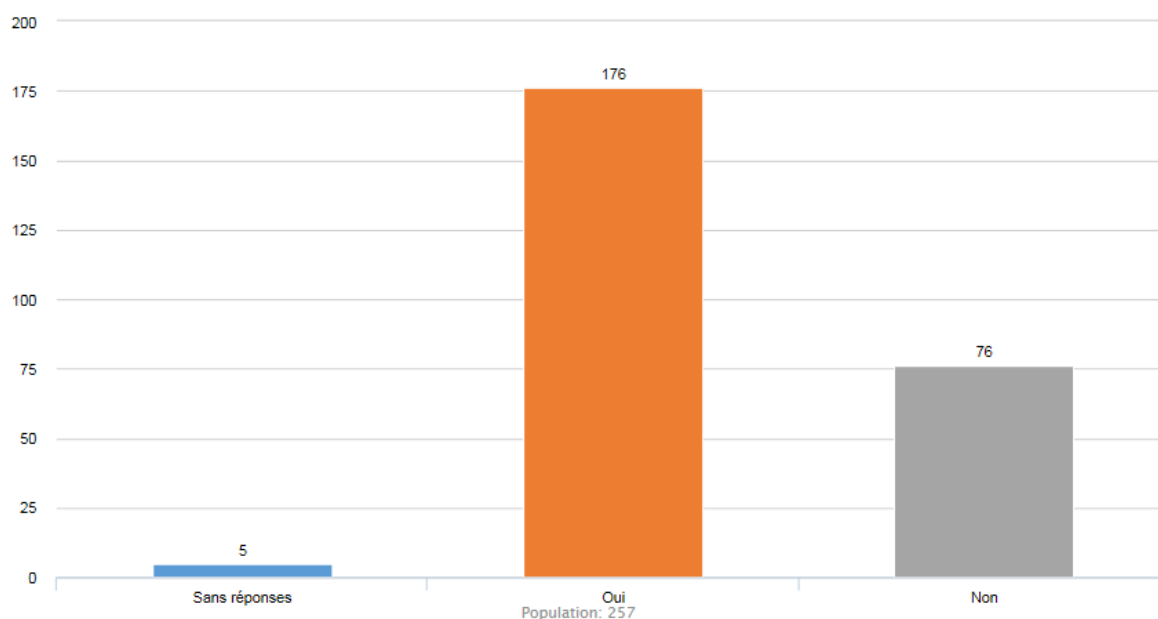
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	5	1,9 %
Tout à fait	33	12,8 %
Plutôt oui	147	57,2 %
Plutôt non	66	25,7 %
Pas du tout	6	2,3 %

Population: 257

3.13 Avez-vous mis en place des réunions collectives d'information ML/PE à destination des jeunes avant une éventuelle orientation en délégation de PPAE ?

Graphique

Q31. Avez-vous mis en place des réunions collectives d'information ML/PE à destination des jeunes avant une éventuelle orientation en délégation de PPAE ?



Données

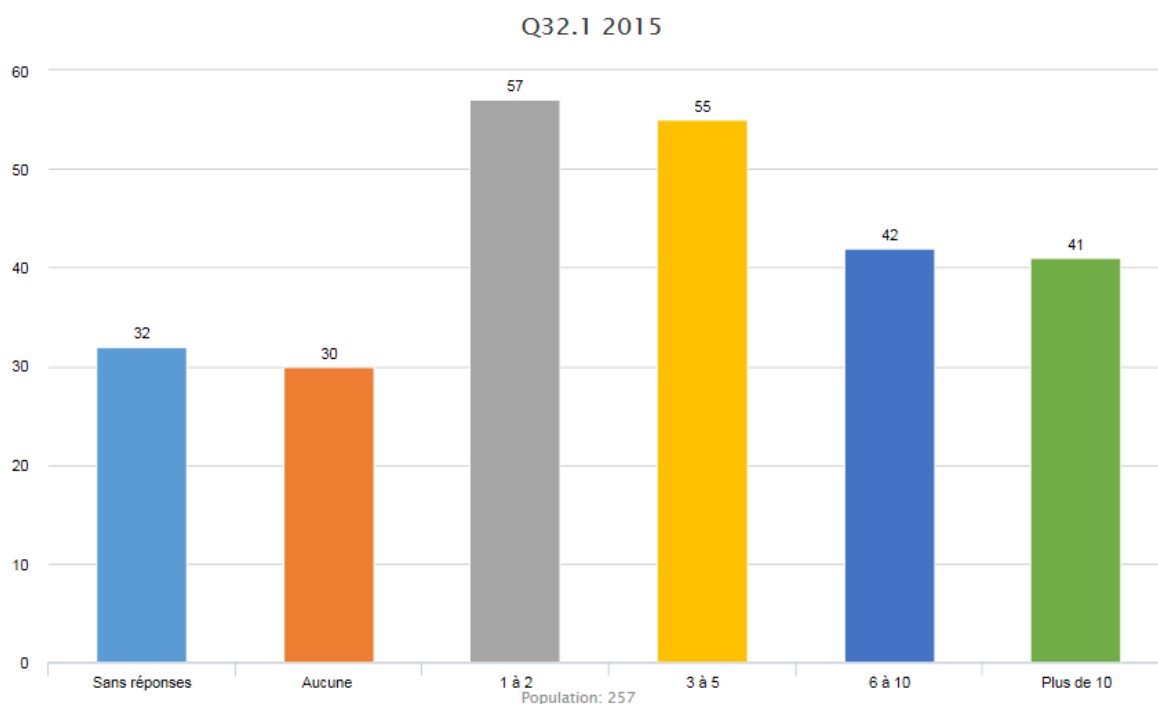
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	5	1,9 %
Oui	176	68,5 %
Non	76	29,6 %

Population: 257

3.14 Combien d'actions de communication commune ML/PE à destination des jeunes et des entreprises (information collective, forum, ateliers communs...) avez-vous mené chacune de ces trois dernières années ?

3.14.1 en 2015

Graphique



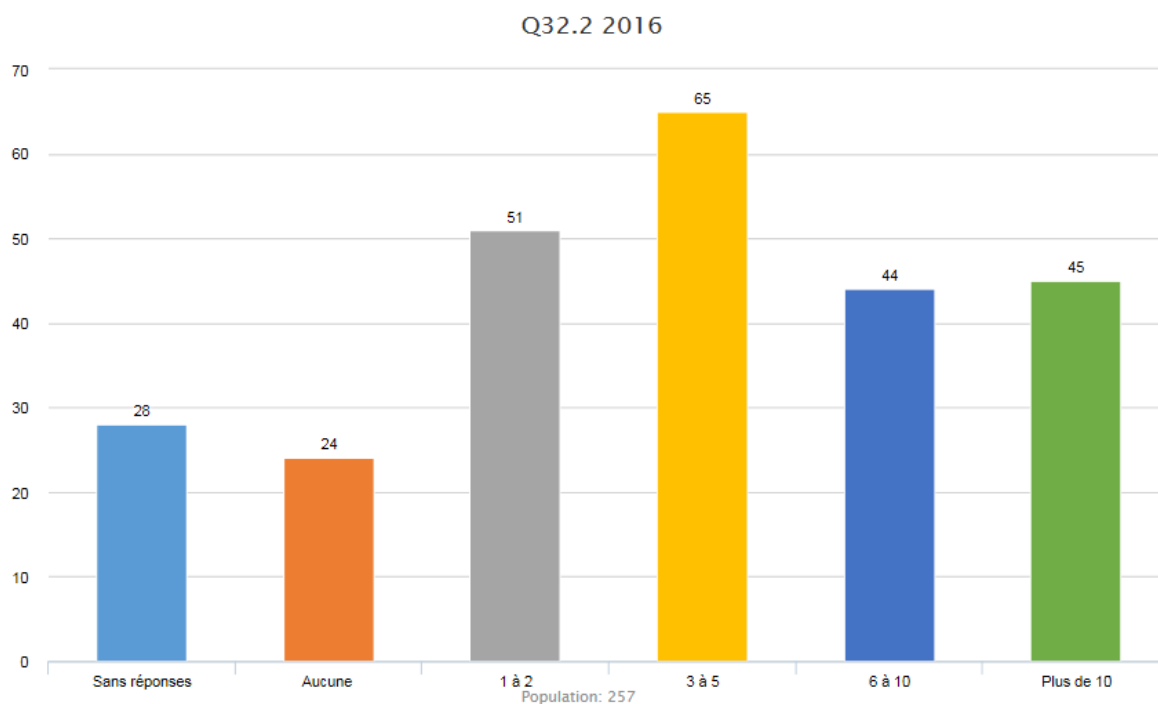
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	32	12,5 %
Aucune	30	11,7 %
1 à 2	57	22,2 %
3 à 5	55	21,4 %
6 à 10	42	16,3 %
Plus de 10	41	16 %

Population: 257

3.14.2 en 2016

Graphique



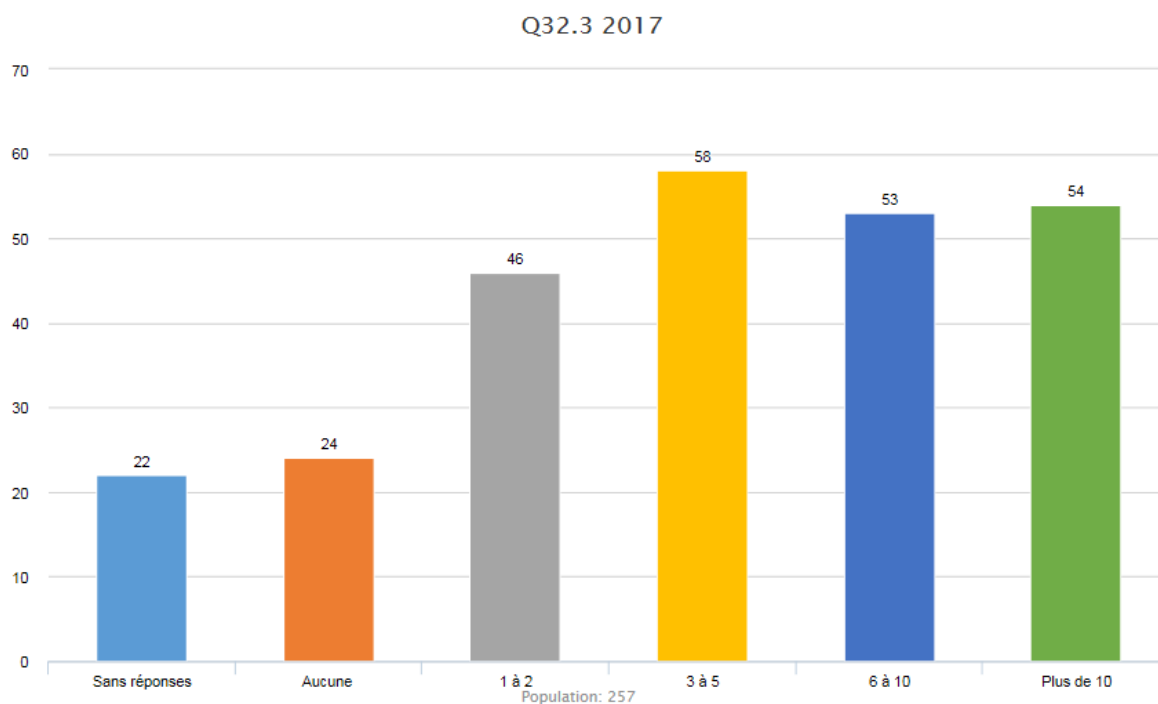
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	28	10,9 %
Aucune	24	9,3 %
1 à 2	51	19,8 %
3 à 5	65	25,3 %
6 à 10	44	17,1 %
Plus de 10	45	17,5 %

Population: 257

3.14.3 en 2017

Graphique



Données

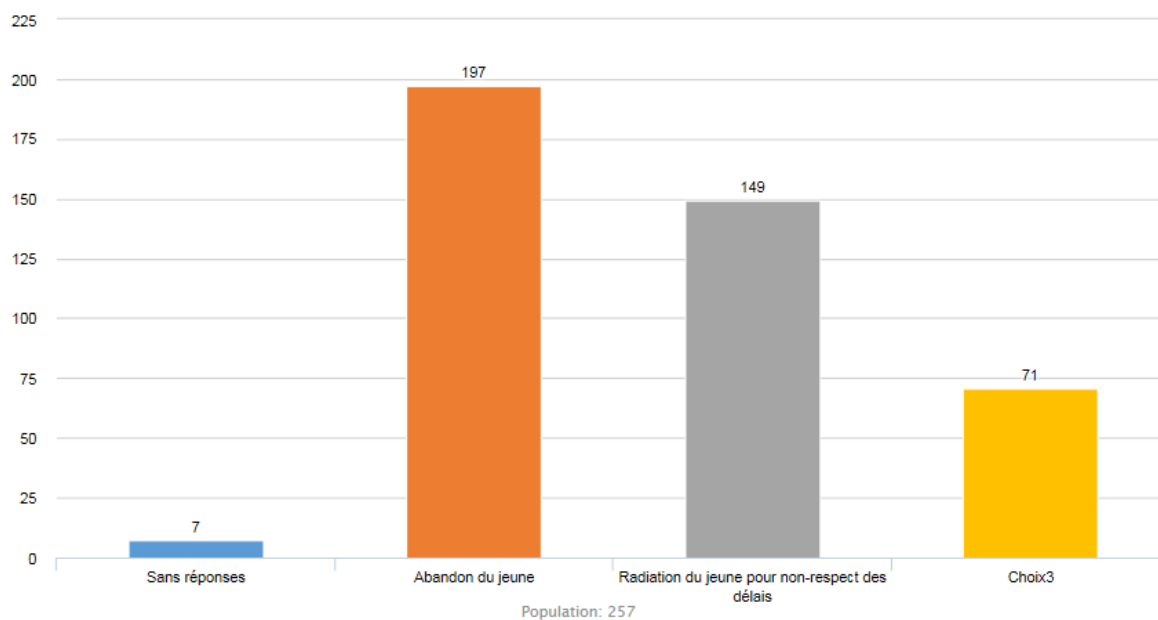
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	22	8,6 %
Aucune	24	9,3 %
1 à 2	46	17,9 %
3 à 5	58	22,6 %
6 à 10	53	20,6 %
Plus de 10	54	21 %

Population: 257

3.15 Raisons de l'écart entre le nombre de jeunes acceptés par la mission locale en délégation de PPAE et le nombre de suivis démarrés :

Graphique

Q33. Raisons de l'écart entre le nombre de jeunes acceptés par la mission locale en délégation de PPAE et le nombre de suivis démarrés :



Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	7	2,7 %
Abandon du jeune	197	76,7 %
Radiation du jeune pour non-respect des délais	149	58 %
Autres motifs	71	27,6 %

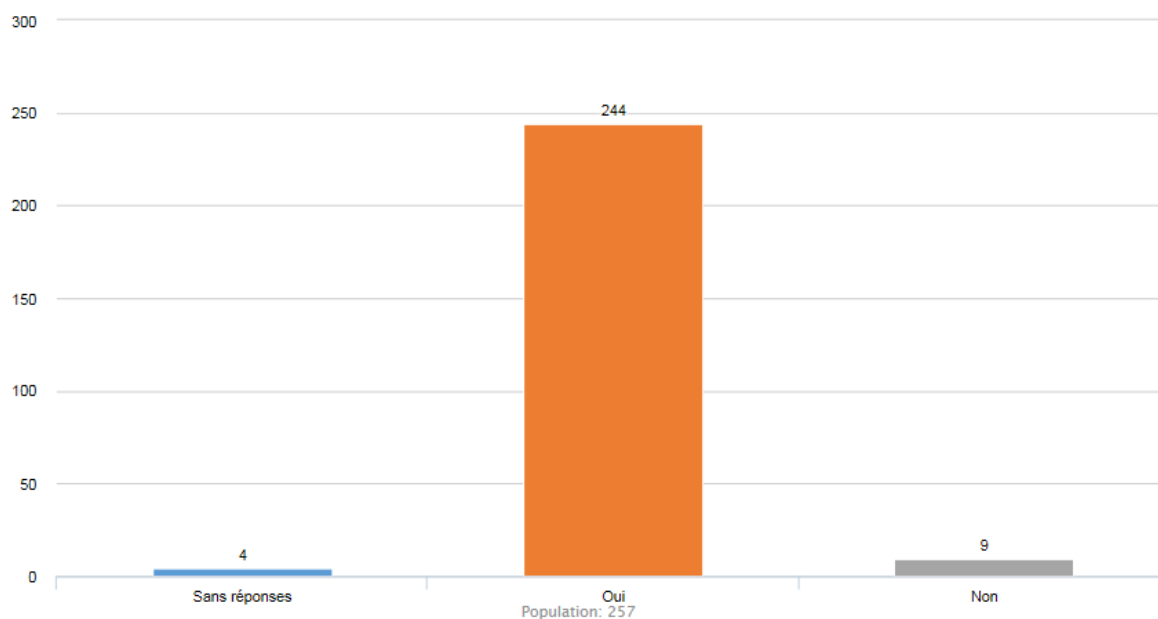
Population: 257

4 FONCTIONS SUPPORT

4.1 Lorsqu'un jeune est inscrit à Pôle emploi et suivi par la mission locale, celle-ci a-t-elle accès au dossier du jeune dans le SI de Pôle emploi (DUDE) ?

Graphique

Q34. Lorsqu'un jeune est inscrit à Pôle emploi et suivi par la mission locale, celle-ci a-t-elle accès au dossier du jeune dans le SI de Pôle emploi (DUDE) ?



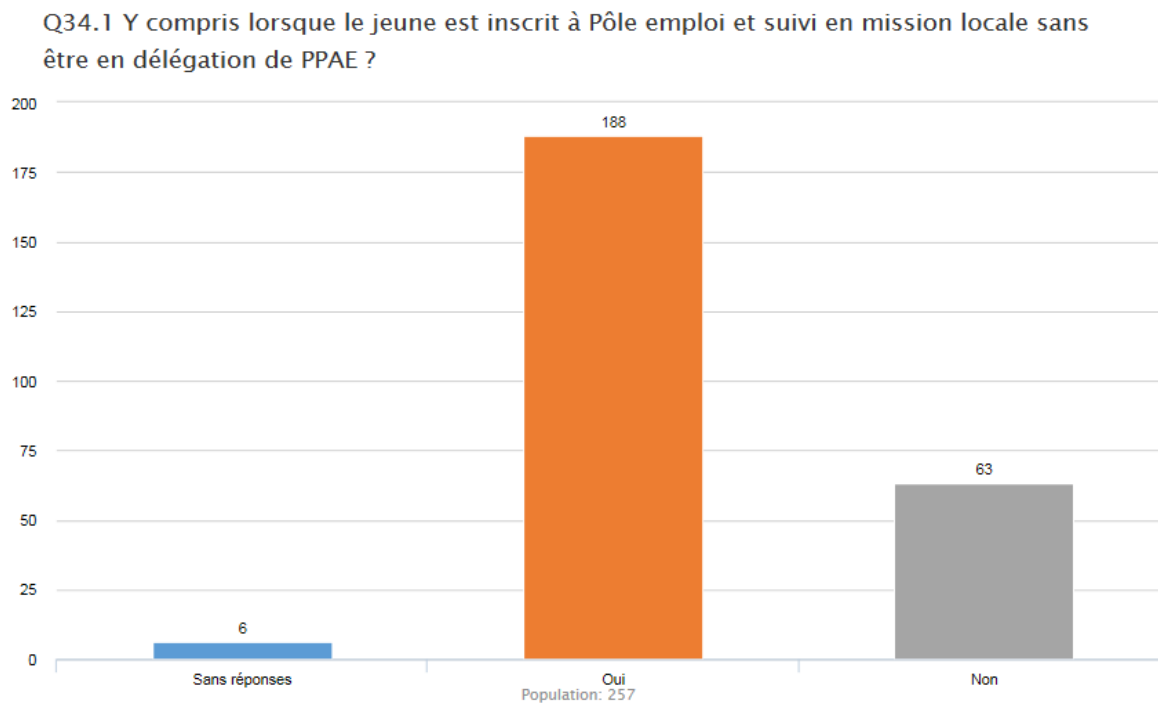
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	4	1,6 %
Oui	244	94,9 %
Non	9	3,5 %

Population: 257

4.1.1 Y compris lorsque le jeune est inscrit à Pôle emploi et suivi en mission locale sans être en délégation de PPAE ?

Graphique



Données

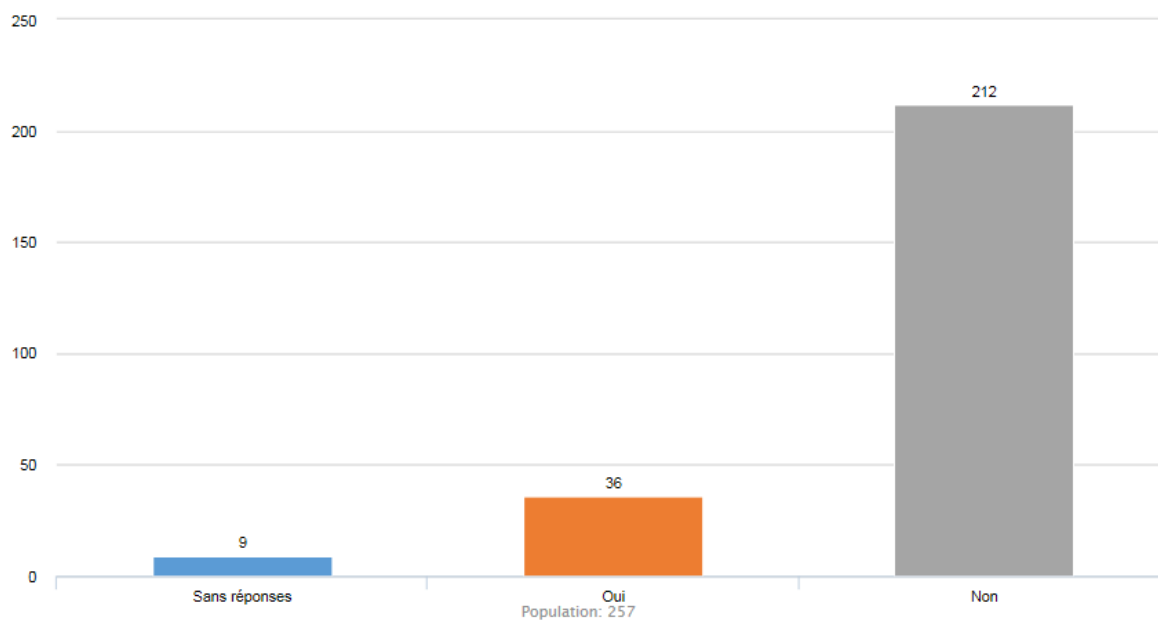
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	6	2,3 %
Oui	188	73,2 %
Non	63	24,5 %

Population: 257

4.2 Lorsqu'un jeune est inscrit en mission locale et réorienté vers Pôle emploi, l'agence Pôle emploi a-t-elle accès au dossier du jeune en mission locale ?

Graphique

Q35. Lorsqu'un jeune est inscrit en mission locale et réorienté vers Pôle emploi, l'agence Pôle emploi a-t-elle accès au dossier du jeune en mission locale ?



Données

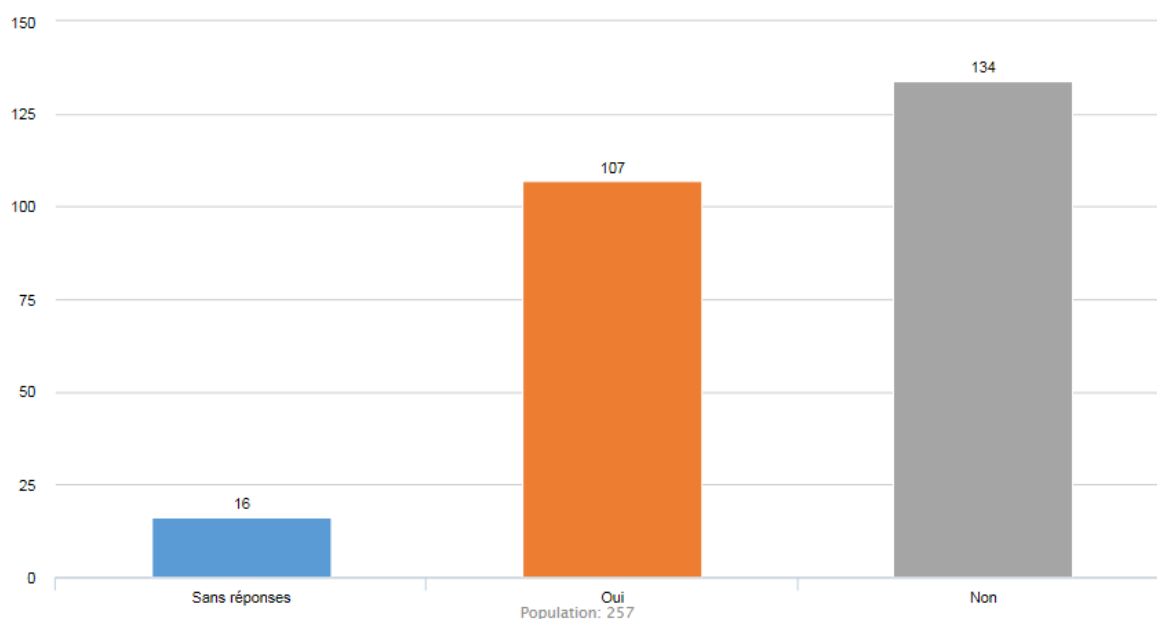
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	9	3,5 %
Oui	36	14 %
Non	212	82,5 %

Population: 257

4.3 Le dossier des jeunes demandeurs d'emploi faisant l'objet d'une délégation de PPAE est-il mis à jour dans le DUDE par les deux acteurs du service public de l'emploi ?

Graphique

Q36. Le dossier des jeunes demandeurs d'emploi faisant l'objet d'une délégation de PPAE est-il mis à jour dans le DUDE par les deux acteurs du service public de l'emploi ?



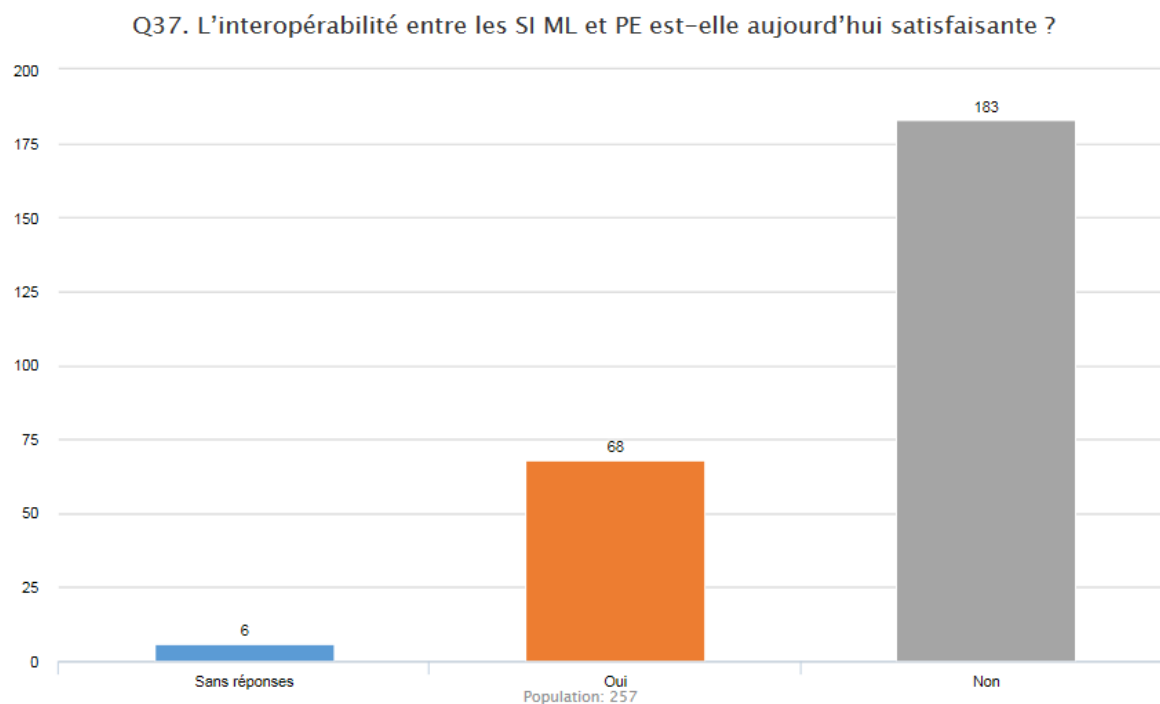
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	16	6,2 %
Oui	107	41,6 %
Non	134	52,1 %

Population: 257

4.4 L'interopérabilité entre les SI ML et PE est-elle aujourd'hui satisfaisante ?

Graphique



Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	6	2,3 %
Oui	68	26,5 %
Non	183	71,2 %

Population: 257

ANNEXE 2

EXPLOITATION DE L'ENQUETE ADRESSEE AUX AGENCES POLE EMPLOI

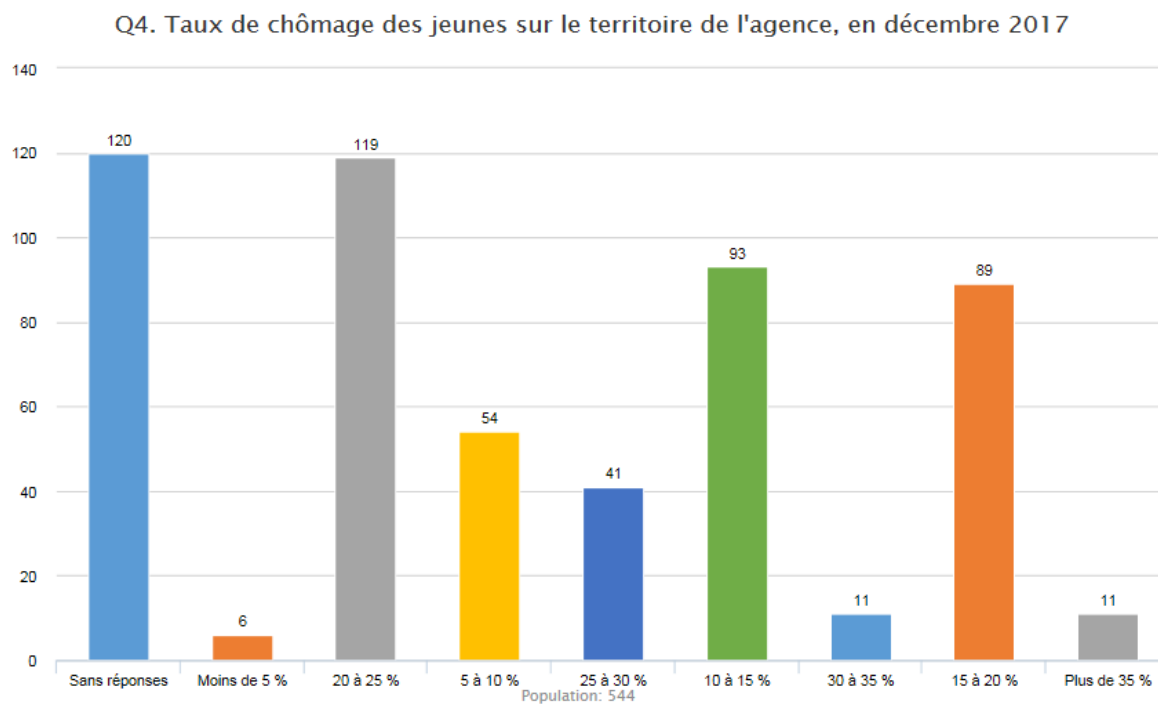
[476] Les résultats de l'enquête présentés ci-après s'appuient sur l'exploitation des réponses à un questionnaire en ligne administré par l'IGAS. Ce questionnaire a été envoyé par mail aux directeurs d'agences Pôle emploi via la direction générale de Pôle emploi.

[477] Au total, 544 des 872 agences Pôle emploi ont répondu au questionnaire.

1 DONNEES DE CONTEXTE

1.1 Taux de chômage des jeunes sur le territoire de l'agence, en décembre 2017

Graphique



Données

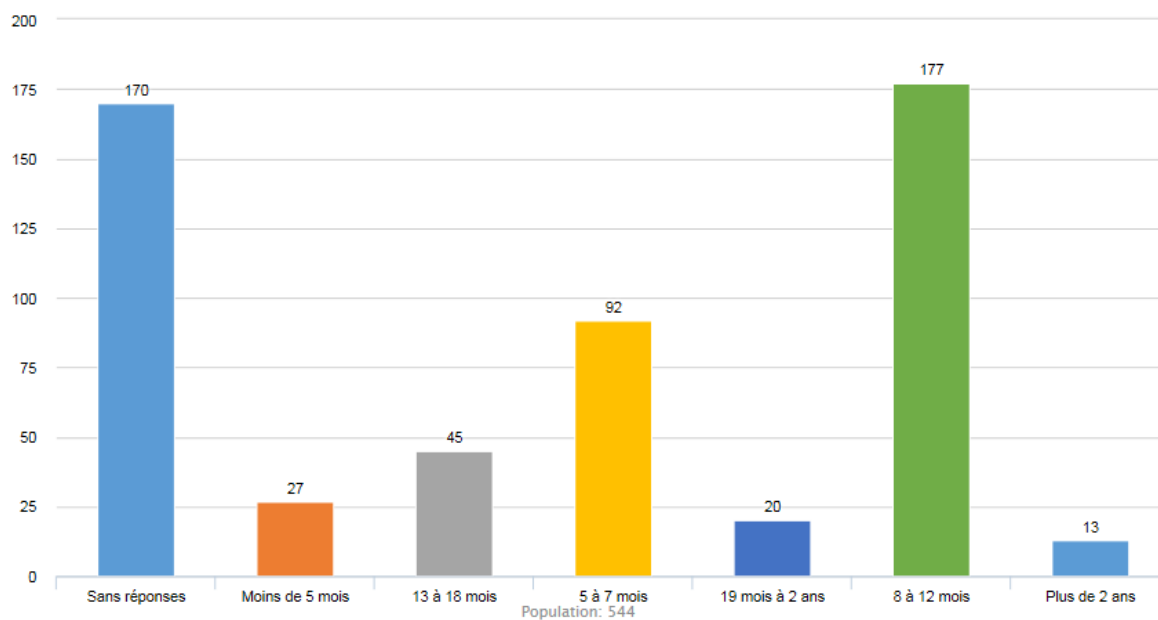
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	120	22,1 %
Moins de 5 %	6	1,1 %
20 à 25 %	119	21,9 %
5 à 10 %	54	9,9 %
25 à 30 %	41	7,5 %
10 à 15 %	93	17,1 %
30 à 35 %	11	2 %
15 à 20 %	89	16,4 %
Plus de 35 %	11	2 %

Population: 544

1.2 Durée moyenne d'inscription à Pôle emploi des jeunes de moins de 26 ans dans le cadre d'un PPAE non délégué sur la période 2015-2017

Graphique

Q5. Durée moyenne d'inscription à Pôle emploi des jeunes de moins de 26 ans dans le cadre d'un PPAE non délégué sur la période 2015-2017



Données

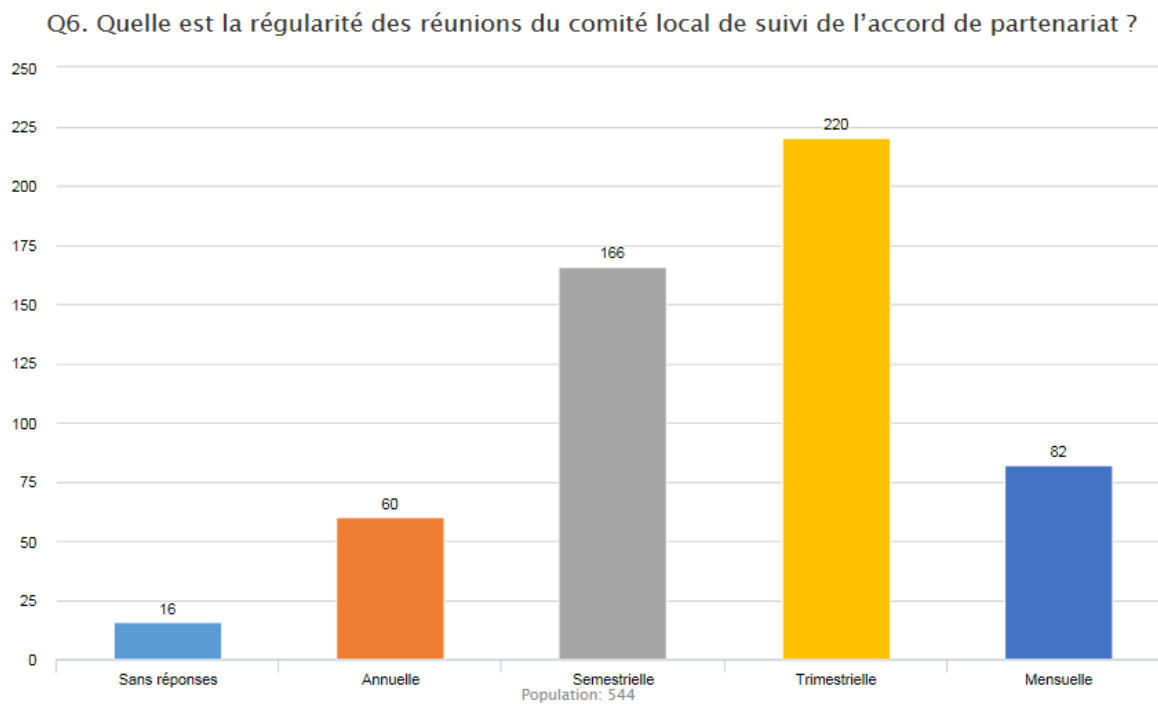
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	170	31,3 %
Moins de 5 mois	27	5 %
13 à 18 mois	45	8,3 %
5 à 7 mois	92	16,9 %
19 mois à 2 ans	20	3,7 %
8 à 12 mois	177	32,5 %
Plus de 2 ans	13	2,4 %

Population: 544

2 GOUVERNANCE

2.1 Quelle est la régularité des réunions du comité local de suivi de l'accord de partenariat ?

Graphique



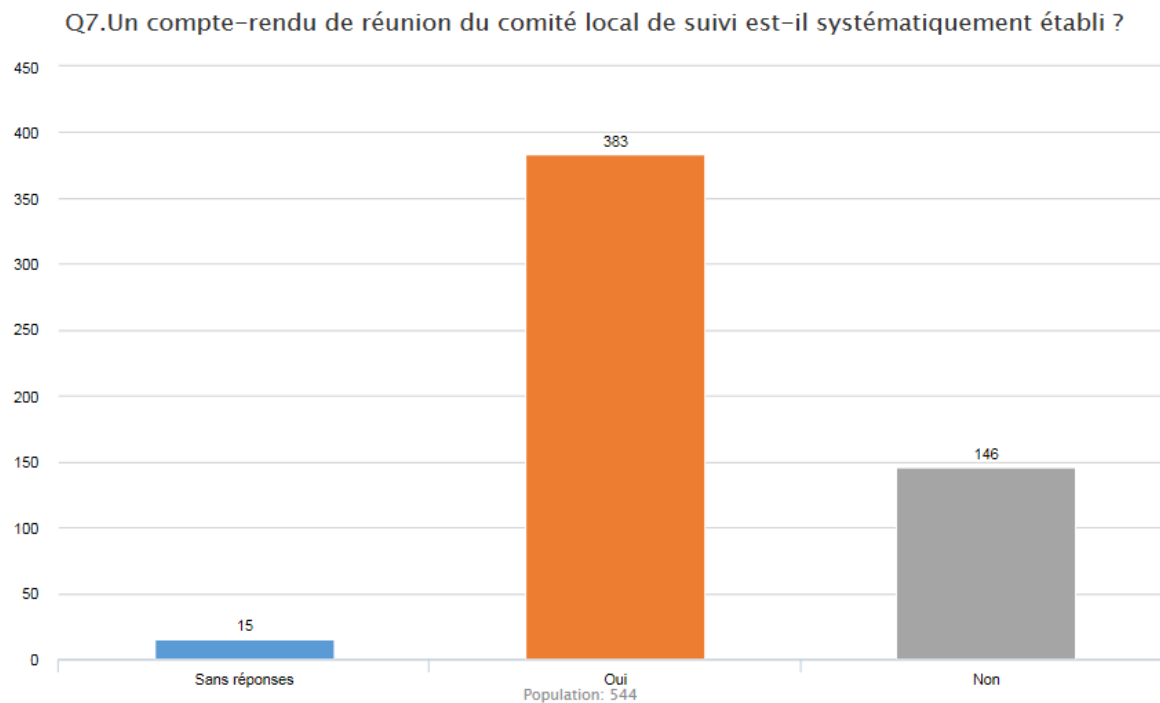
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	16	2,9 %
Annuelle	60	11 %
Semestrielle	166	30,5 %
Trimestrielle	220	40,4 %
Mensuelle	82	15,1 %

Population: 544

2.2 Un compte-rendu de réunion du comité local de suivi est-il systématiquement établi ?

Graphique



Données

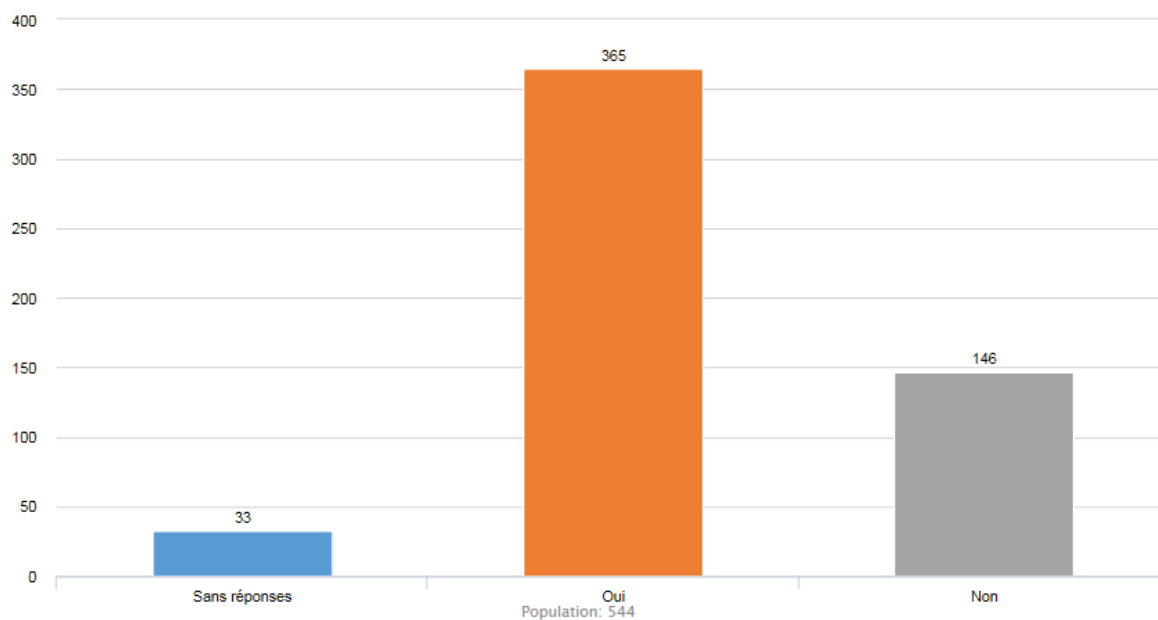
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	15	2,8 %
Oui	383	70,4 %
Non	146	26,8 %

Population: 544

2.3 Les indicateurs de l'accord-cadre constituent-ils un support adapté pour les décisions du comité local de suivi ?

Graphique

Q8. Les indicateurs de l'accord-cadre constituent-ils un support adapté pour les décisions du comité local de suivi ?



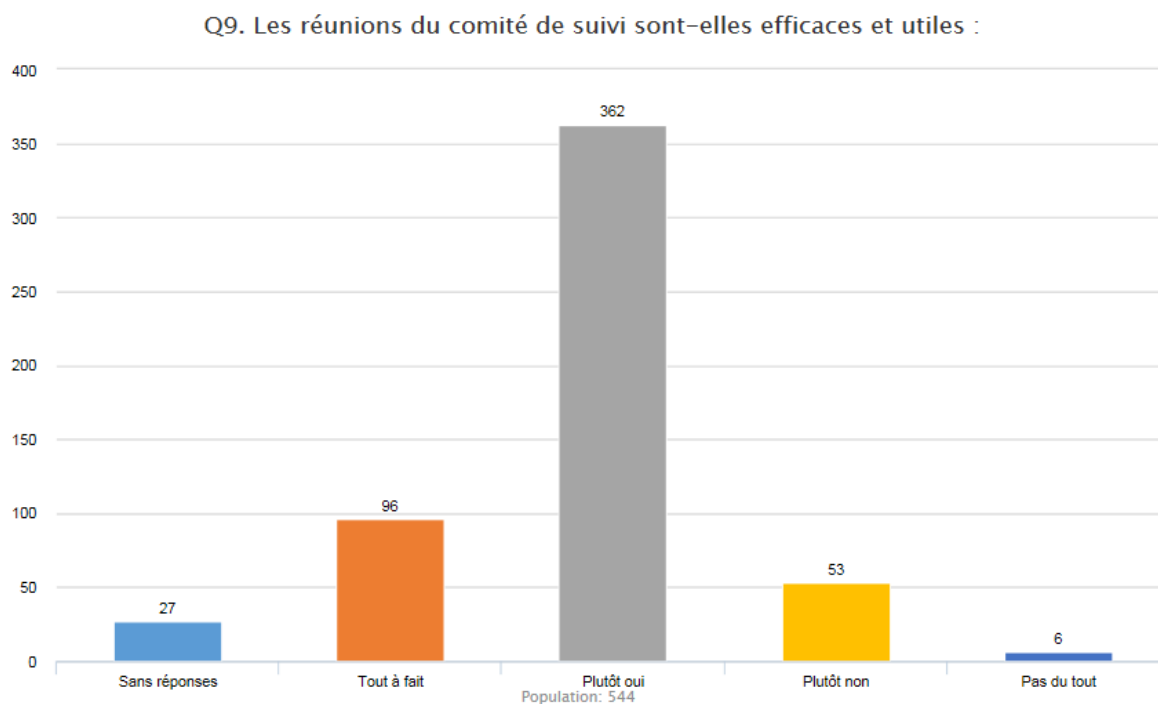
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	33	6,1 %
Oui	365	67,1 %
Non	146	26,8 %

Population: 544

2.4 Les réunions du comité de suivi sont-elles efficaces et utiles ?

Graphique



Données

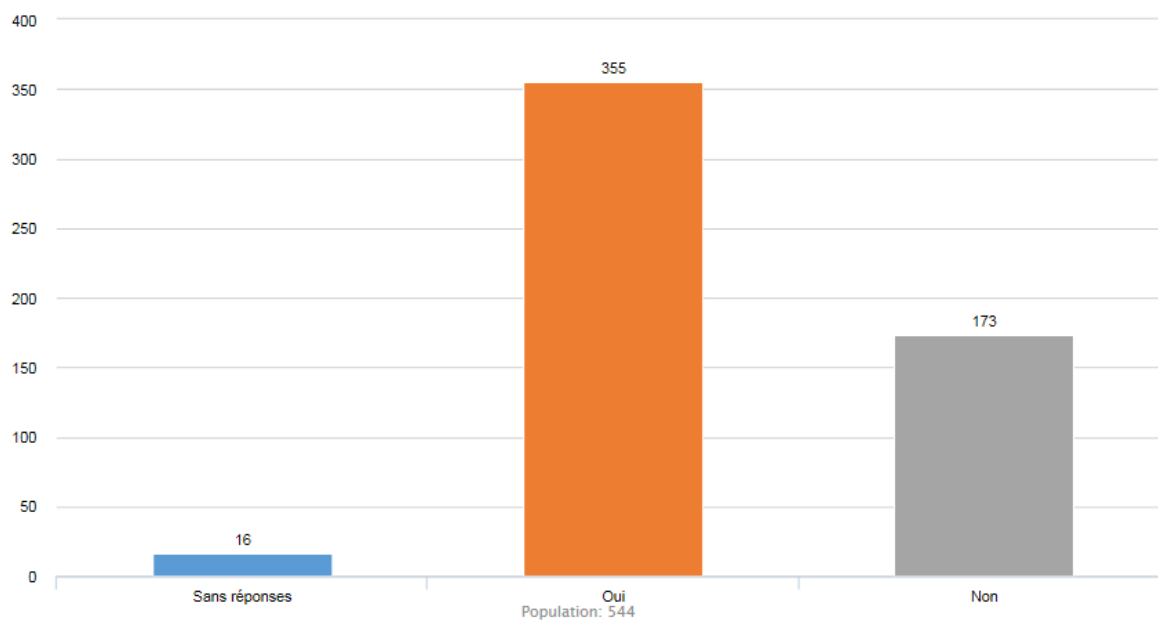
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	27	5 %
Tout à fait	96	17,6 %
Plutôt oui	362	66,5 %
Plutôt non	53	9,7 %
Pas du tout	6	1,1 %

Population: 544

2.5 La direction régionale et la direction territoriale de Pôle emploi fournissent-elles un appui à l'agence sur le sujet du partenariat renforcé ?

Graphique

Q10. La direction régionale et la direction territoriale de Pôle emploi fournissent-elles un appui à l'agence sur le sujet du partenariat renforcé ?



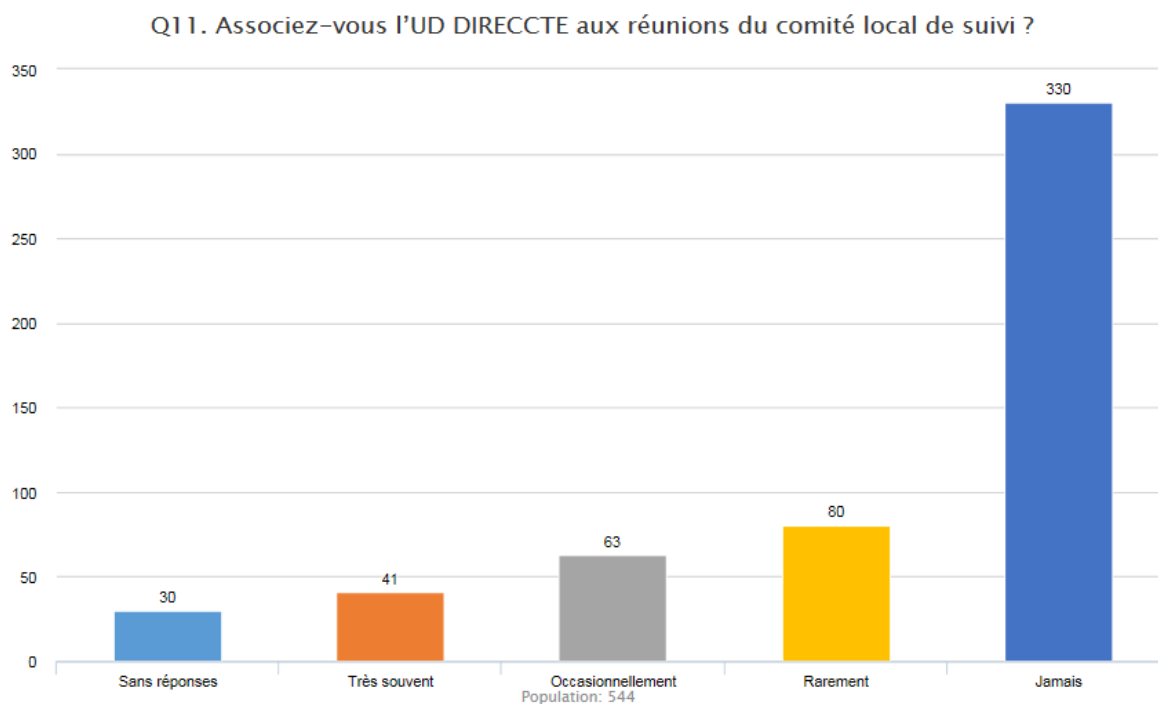
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	16	2,9 %
Oui	355	65,3 %
Non	173	31,8 %

Population: 544

2.6 Associez-vous l'UD DIRECCTE aux réunions du comité local de suivi ?

Graphique



Données

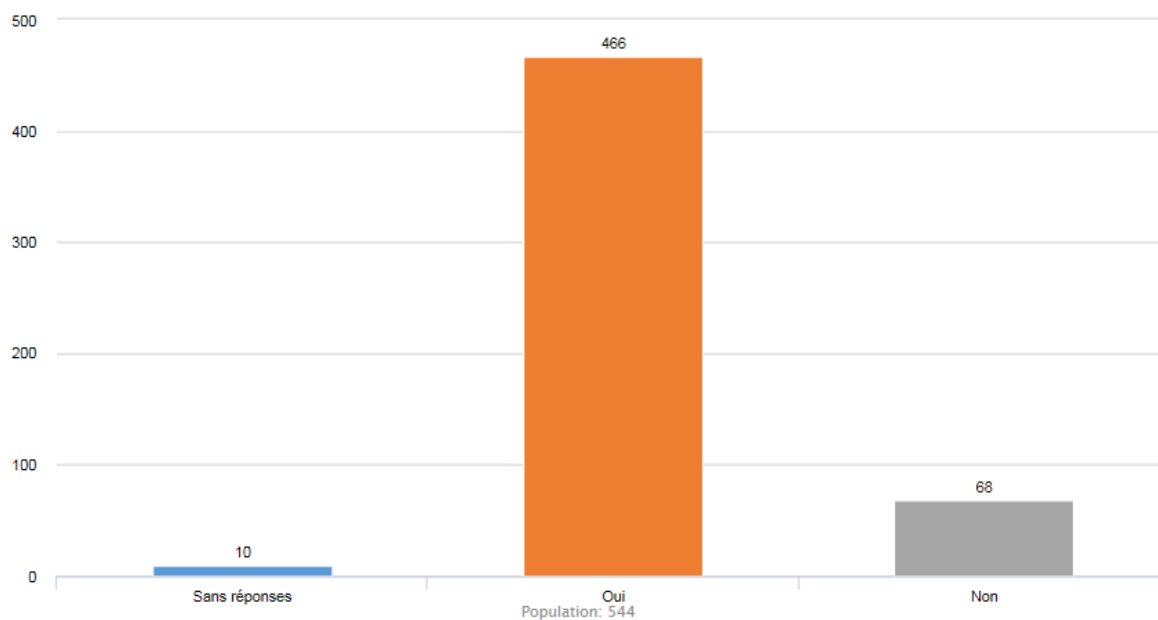
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	30	5,5 %
Très souvent	41	7,5 %
Occasionnellement	63	11,6 %
Rarement	80	14,7 %
Jamais	330	60,7 %

Population: 544

2.7 Connaissez-vous le projet local de coopération conclu entre la ou les mission(s) locale(s) et la ou les agence(s) Pôle emploi du territoire ?

Graphique

Q12. Connaissez-vous le projet local de coopération conclu entre la ou les mission(s) locale(s) et la ou les agence(s) Pôle emploi du territoire ?



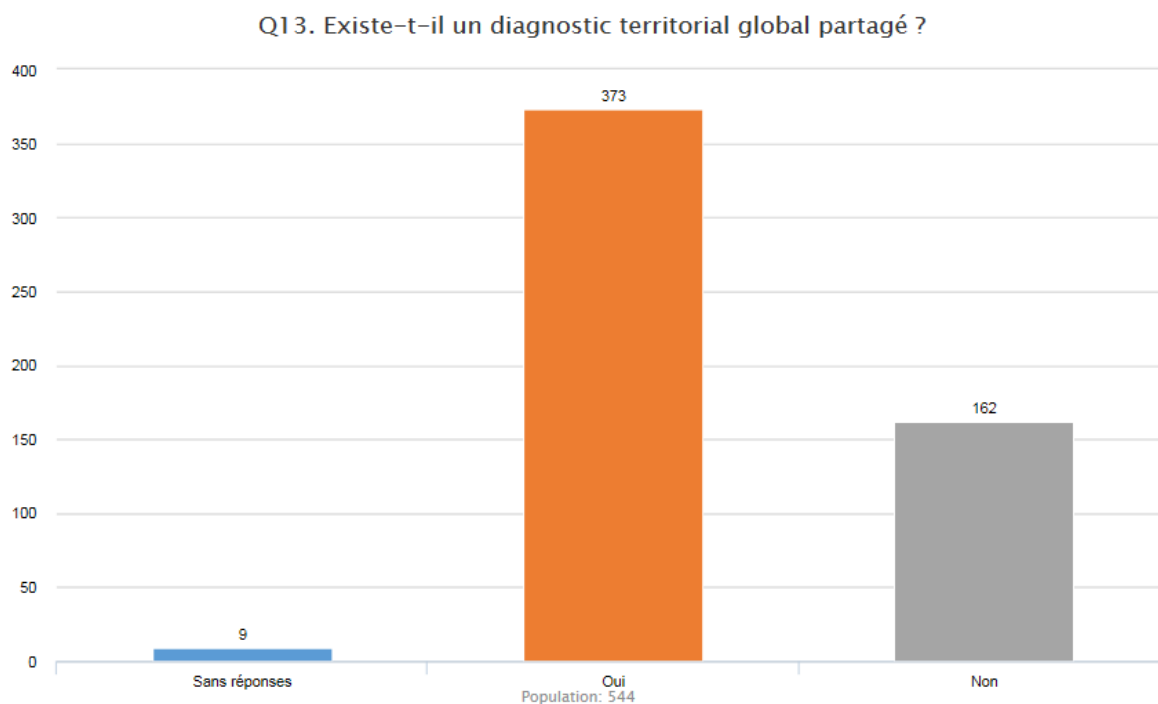
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	10	1,8 %
Oui	466	85,7 %
Non	68	12,5 %

Population: 544

2.8 Existe-t-il un diagnostic territorial global partagé ?

Graphique



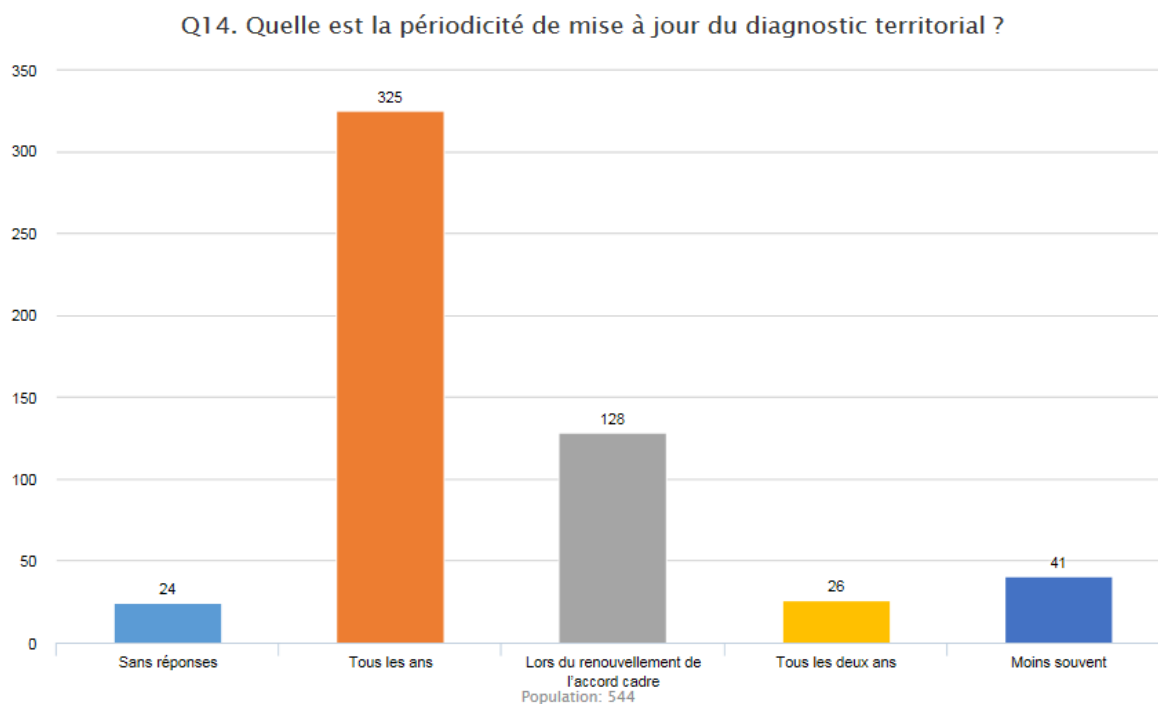
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	9	1,7 %
Oui	373	68,6 %
Non	162	29,8 %

Population: 544

2.9 Quelle est la périodicité de mise à jour du diagnostic territorial ?

Graphique



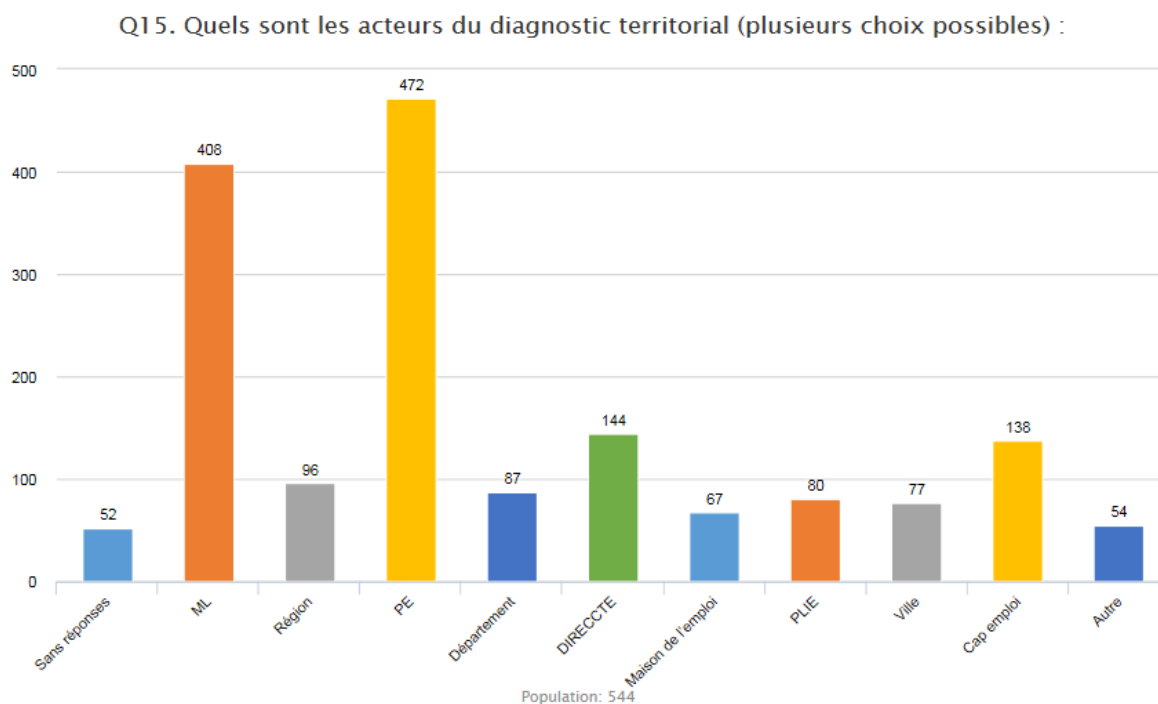
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	24	4,4 %
Tous les ans	325	59,7 %
Lors du renouvellement de l'accord-cadre	128	23,5 %
Tous les deux ans	26	4,8 %
Moins souvent	41	7,5 %

Population: 544

2.10 Quels sont les acteurs du diagnostic territorial (plusieurs choix possibles) ?

Graphique



Données

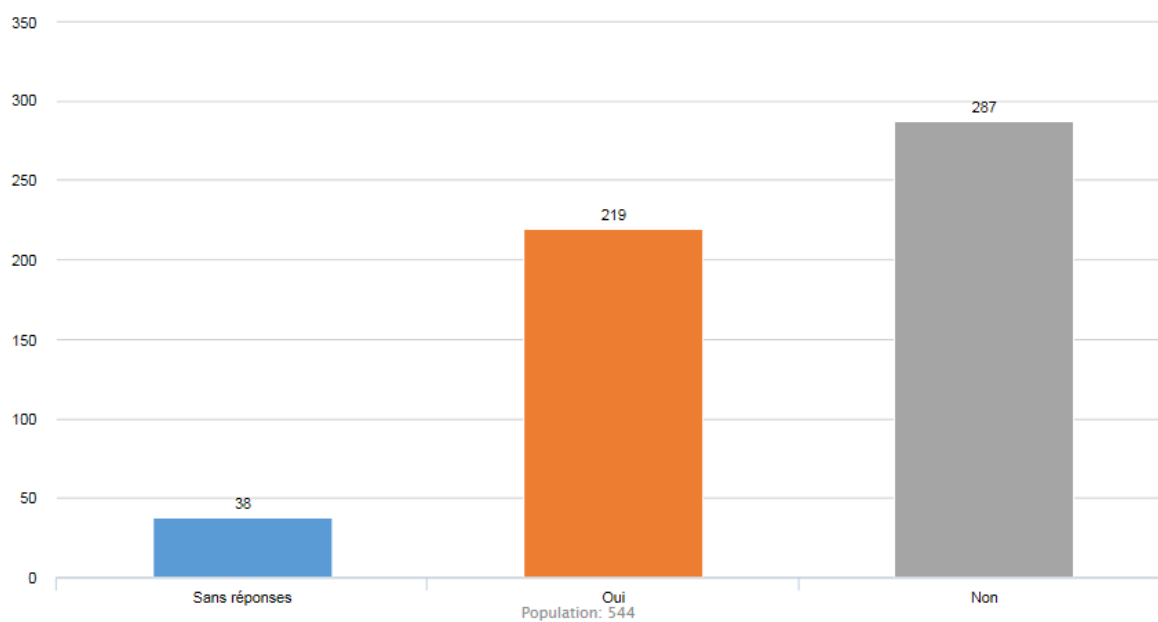
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	52	9,6 %
ML	408	75 %
Région	96	17,6 %
PE	472	86,8 %
Département	87	16 %
DIRECCTE	144	26,5 %
Maison de l'emploi	67	12,3 %
PLIE	80	14,7 %
Ville	77	14,2 %
Cap emploi	138	25,4 %
Autre	54	9,9 %

Population: 544

2.11 Le diagnostic territorial du projet local de coopération s'articule-t-il avec d'autres diagnostics de territoires (bassin d'emploi, région, département ...) ?

Graphique

Q16. Le diagnostic territorial du projet local de coopération s'articule-t-il avec d'autres diagnostics de territoires (bassin d'emploi, région, département ...) ?



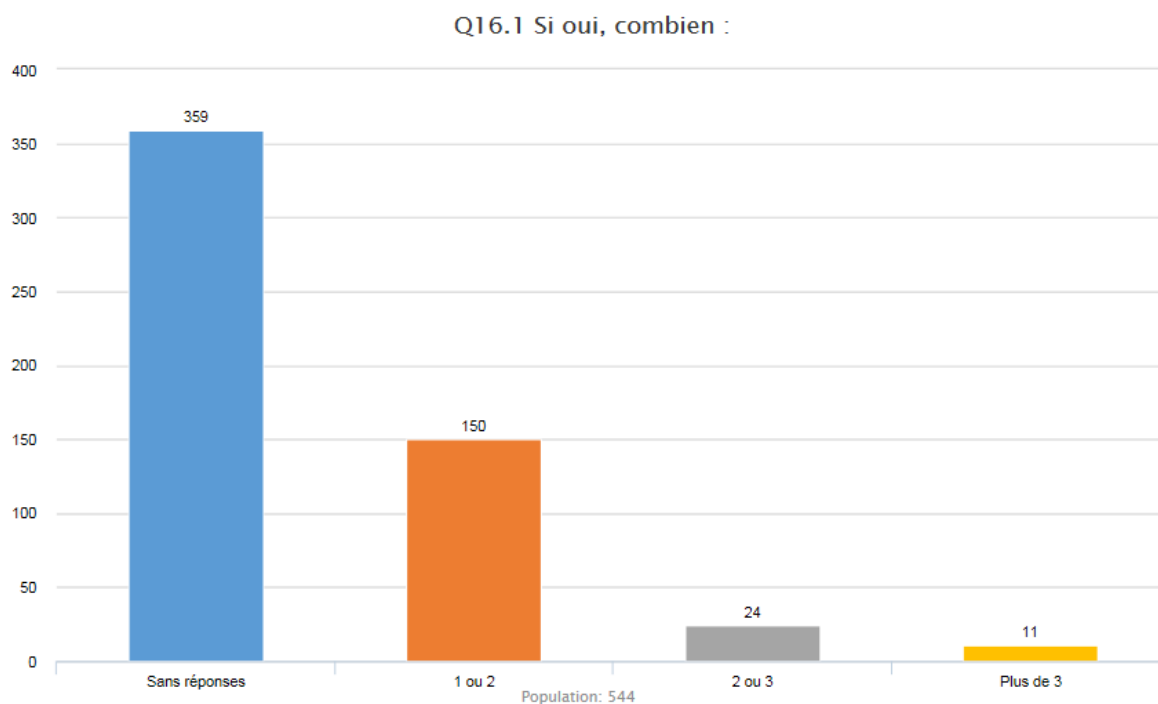
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	38	7 %
Oui	219	40,3 %
Non	287	52,8 %

Population: 544

2.11.1 Si oui, combien ?

Graphique



Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	359	66 %
1 ou 2	150	27,6 %
2 ou 3	24	4,4 %
Plus de 3	11	2 %

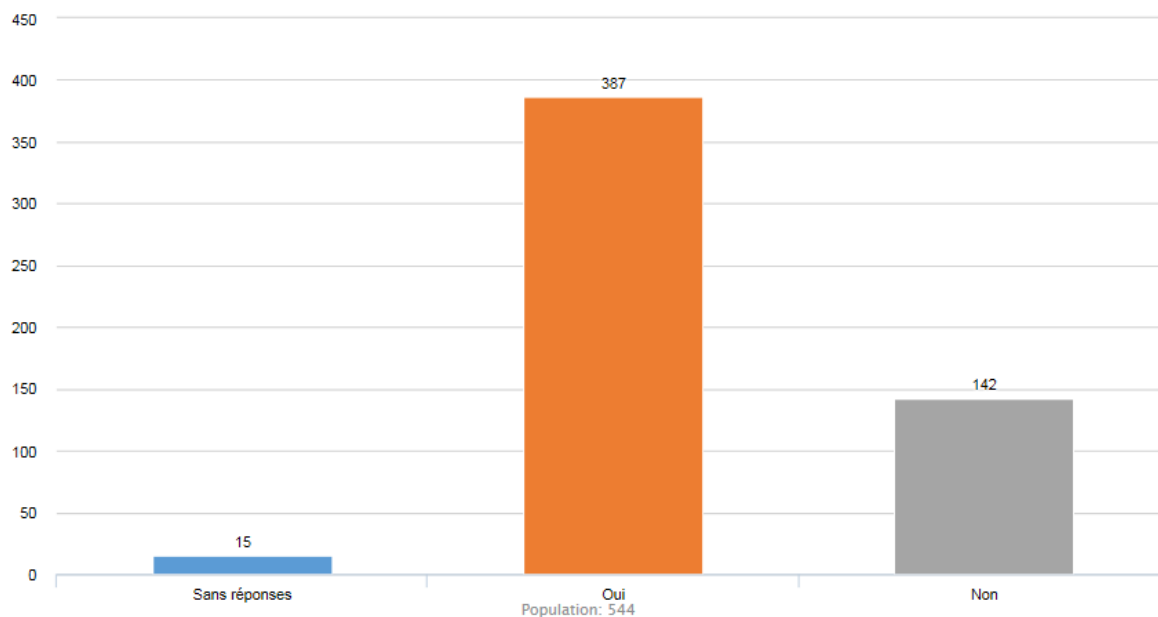
Population: 544

3 DELEGATION DE PPAE

3.1 Les jeunes faisant l'objet d'une délégation de PPAE bénéficient-ils de prestations mises en œuvre par Pôle emploi sur la période 2015-2017 ?

Graphique

Q17. Les jeunes faisant l'objet d'une délégation de PPAE bénéficient-ils de prestations mises en œuvre par Pôle emploi sur la période 2015-2017 ?



Données

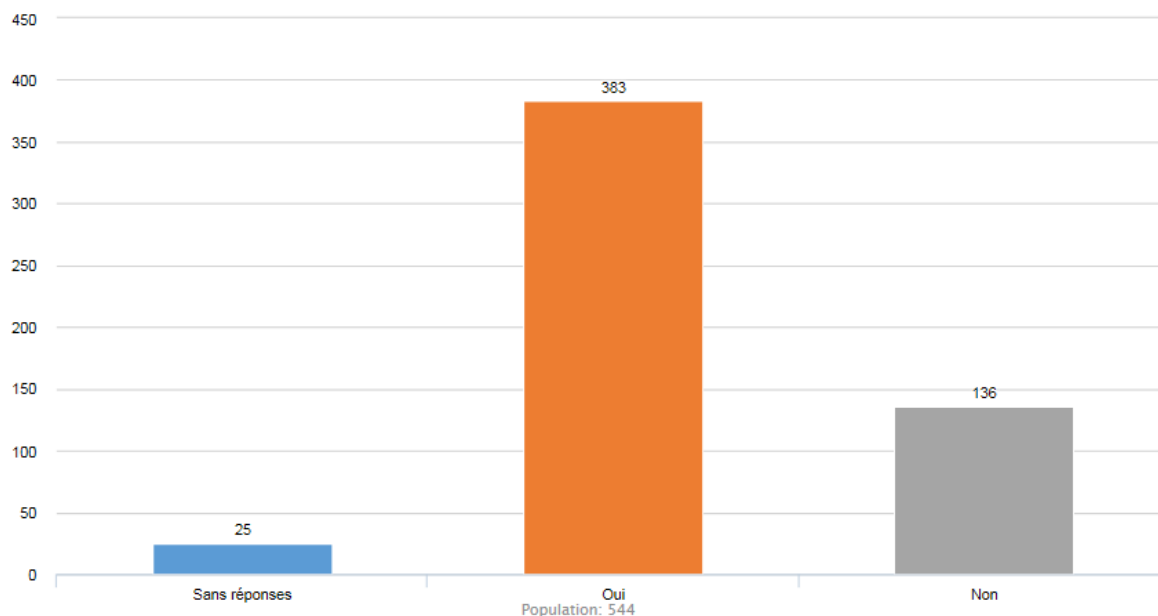
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	15	2,8 %
Oui	387	71,1 %
Non	142	26,1 %

Population: 544

3.2 Les jeunes accompagnés en mission locale mais hors délégation de PPAE bénéficient-ils de prestations mises en œuvre par Pôle emploi sur la période 2015-2017 ?

Graphique

Q18. Les jeunes accompagnés en mission locale mais hors délégation de PPAE bénéficient-ils de prestations mises en œuvre par Pôle emploi sur la période 2015-2017 ?



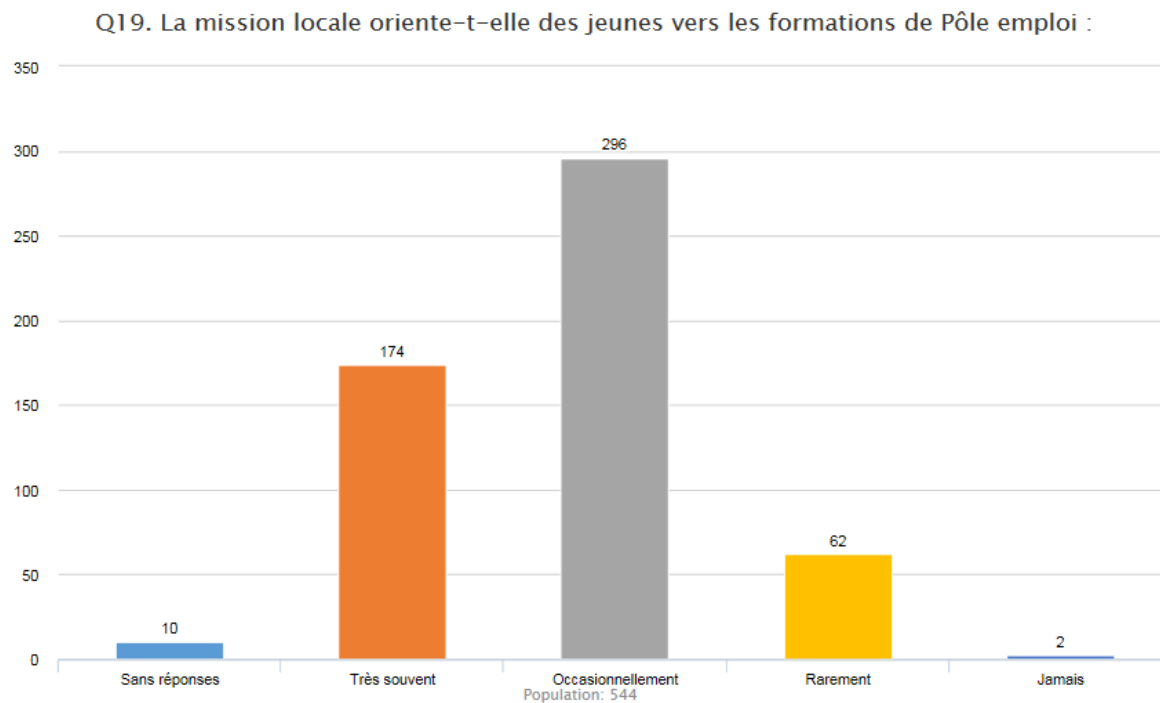
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	25	4,6 %
Oui	383	70,4 %
Non	136	25 %

Population: 544

3.3 La mission locale oriente-t-elle des jeunes vers les formations de Pôle emploi ?

Graphique



Données

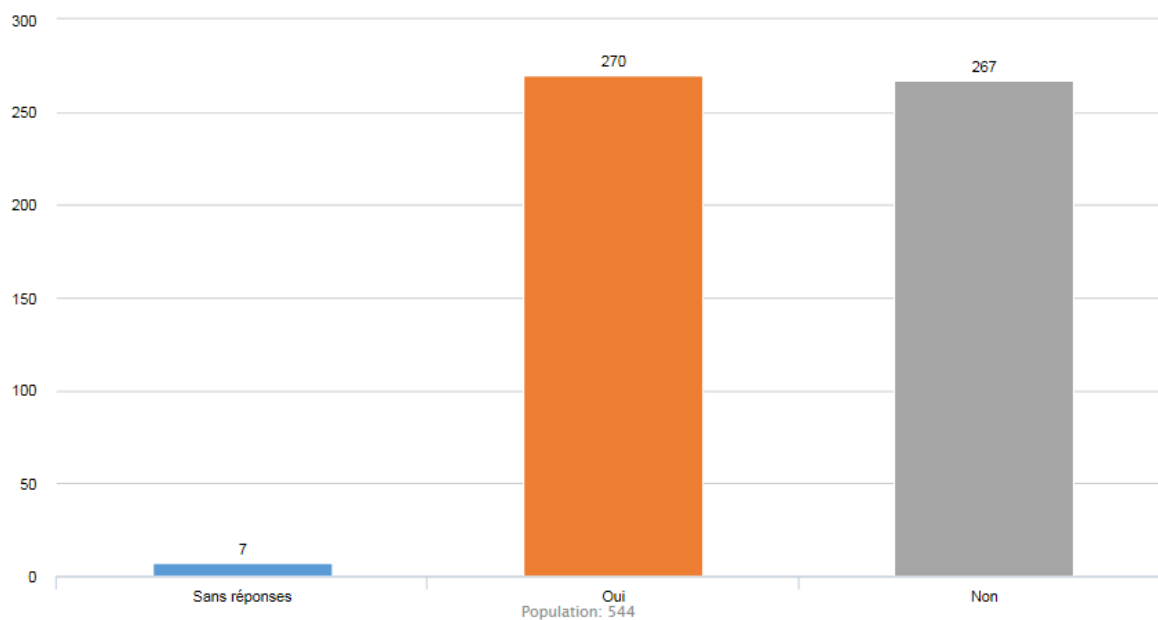
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	10	1,8 %
Très souvent	174	32 %
Occasionnellement	296	54,4 %
Rarement	62	11,4 %
Jamais	2	0,4 %

Population: 544

3.4 Des jeunes accompagnés par Pôle emploi bénéficient-ils également d'actions conduites par les missions locales ?

Graphique

Q20. Des jeunes accompagnés par Pôle emploi bénéficient-ils également d'actions conduites par les missions locales ?



Données

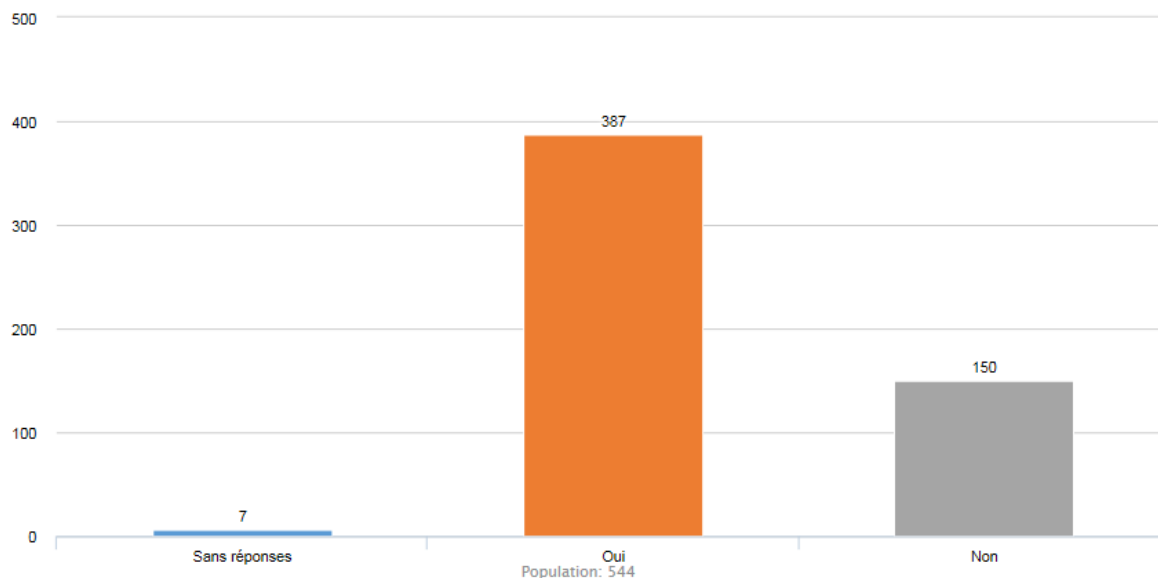
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	7	1,3 %
Oui	270	49,6 %
Non	267	49,1 %

Population: 544

3.5 Avez-vous mis en place des réunions collectives d'information Pôle emploi / missions locales à destination des jeunes, en amont d'une éventuelle orientation en délégation de PPAE ?

Graphique

Q21. Avez-vous mis en place des réunions collectives d'information Pôle emploi / missions locales à destination des jeunes, en amont d'une éventuelle orientation en délégation de PPAE ?



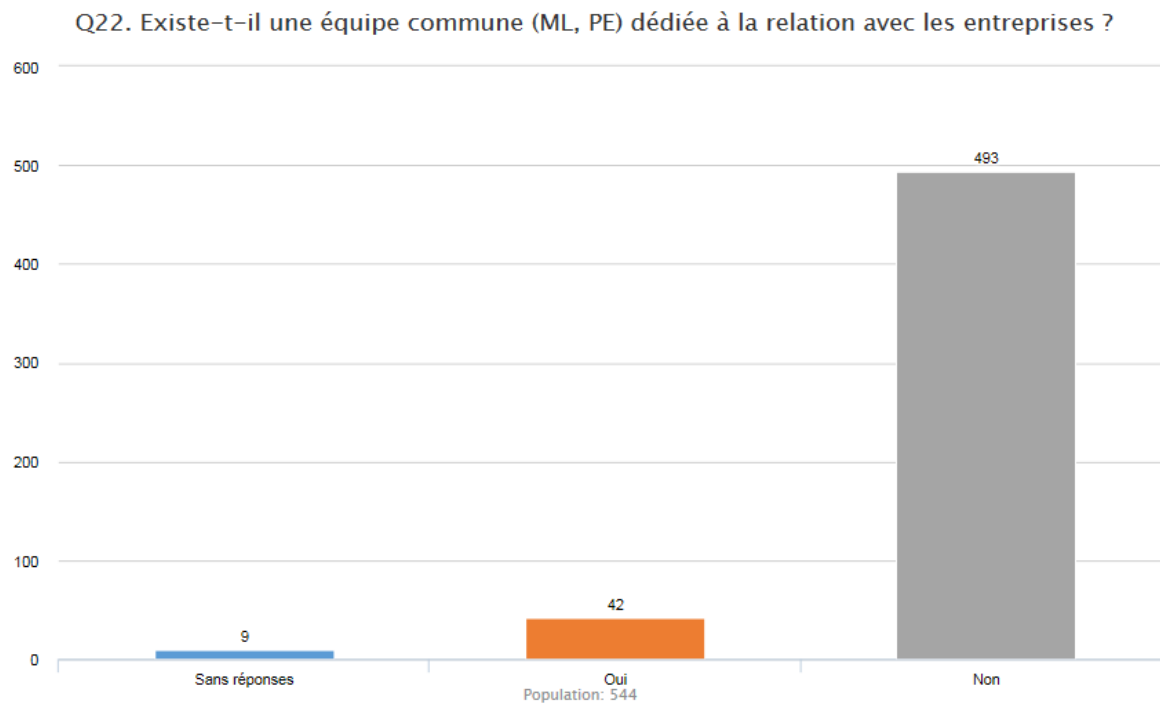
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	7	1,3 %
Oui	387	71,1 %
Non	150	27,6 %

Population: 544

3.6 Existe-t-il une équipe commune (ML, PE) dédiée à la relation avec les entreprises ?

Graphique



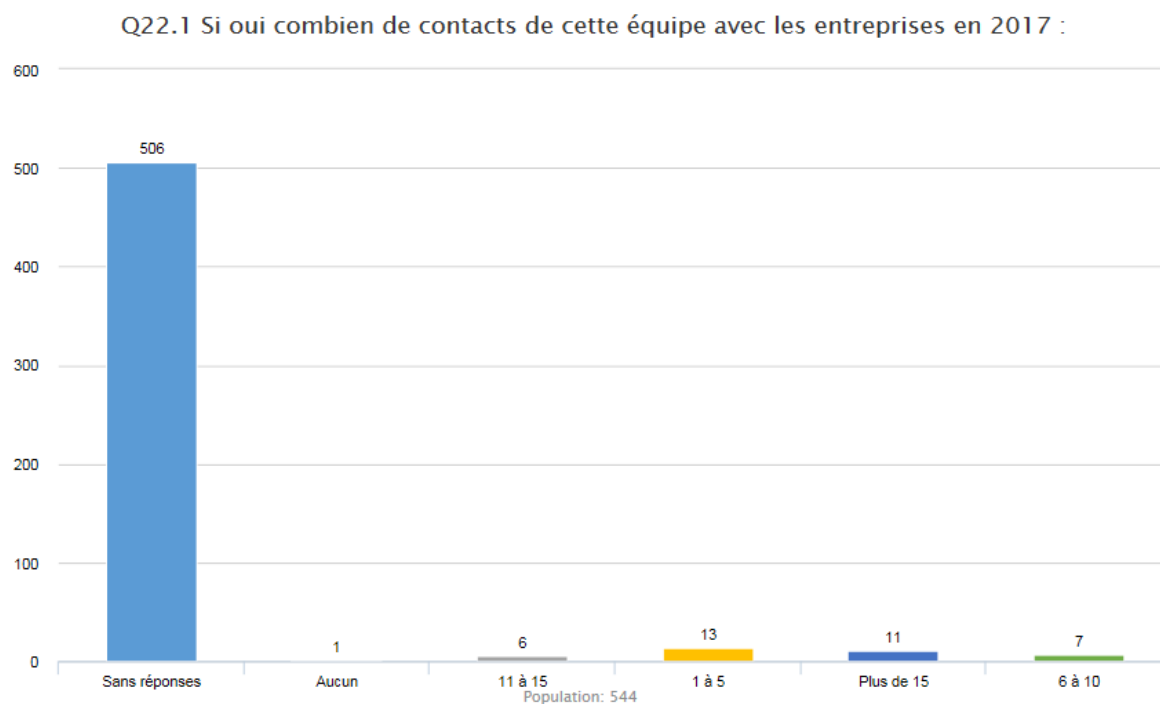
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	9	1,7 %
Oui	42	7,7 %
Non	493	90,6 %

Population: 544

3.6.1 Si oui combien de contacts de cette équipe avec les entreprises en 2017 ?

Graphique



Données

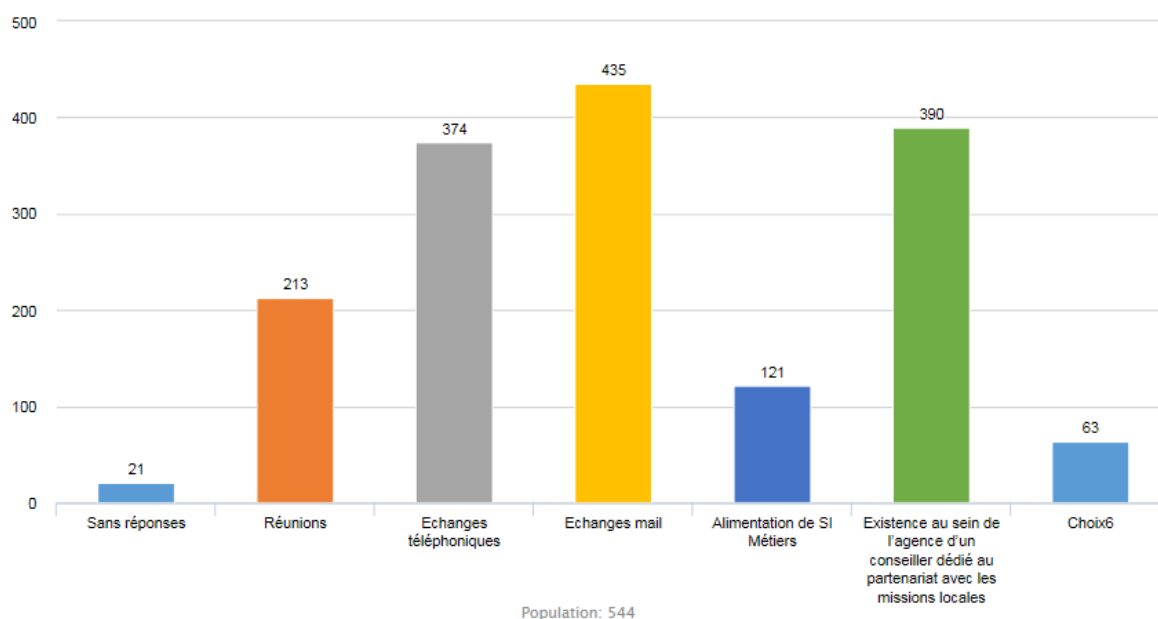
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	506	93 %
Aucun	1	0,2 %
11 à 15	6	1,1 %
1 à 5	13	2,4 %
Plus de 15	11	2 %
6 à 10	7	1,3 %

Population: 544

3.7 Pour les jeunes bénéficiant de prestations mises en œuvre tant par votre agence que par la mission locale, quelle procédure de coordination utilisez-vous ?

Graphique

Q23. Pour les jeunes bénéficiant de prestations mises en œuvre tant par votre agence que par la mission locale, quelle procédure de coordination utilisez-vous ?



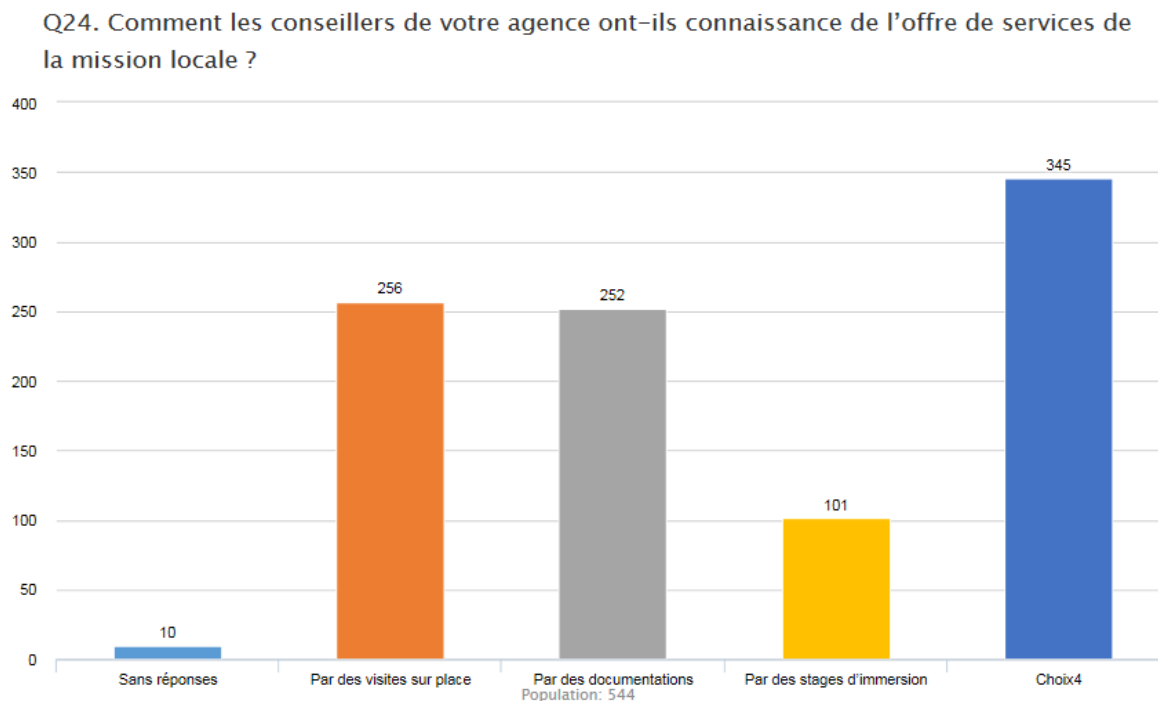
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	21	3,9 %
Réunions	213	39,2 %
Echanges téléphoniques	374	68,8 %
Echanges mail	435	80 %
Alimentation de SI Métiers	121	22,2 %
Existence au sein de l'agence d'un conseiller dédié au partenariat avec les missions locales	390	71,7 %
Autres	63	11,6 %

Population: 544

3.8 Comment les conseillers de votre agence ont-ils connaissance de l'offre de services de la mission locale ?

Graphique



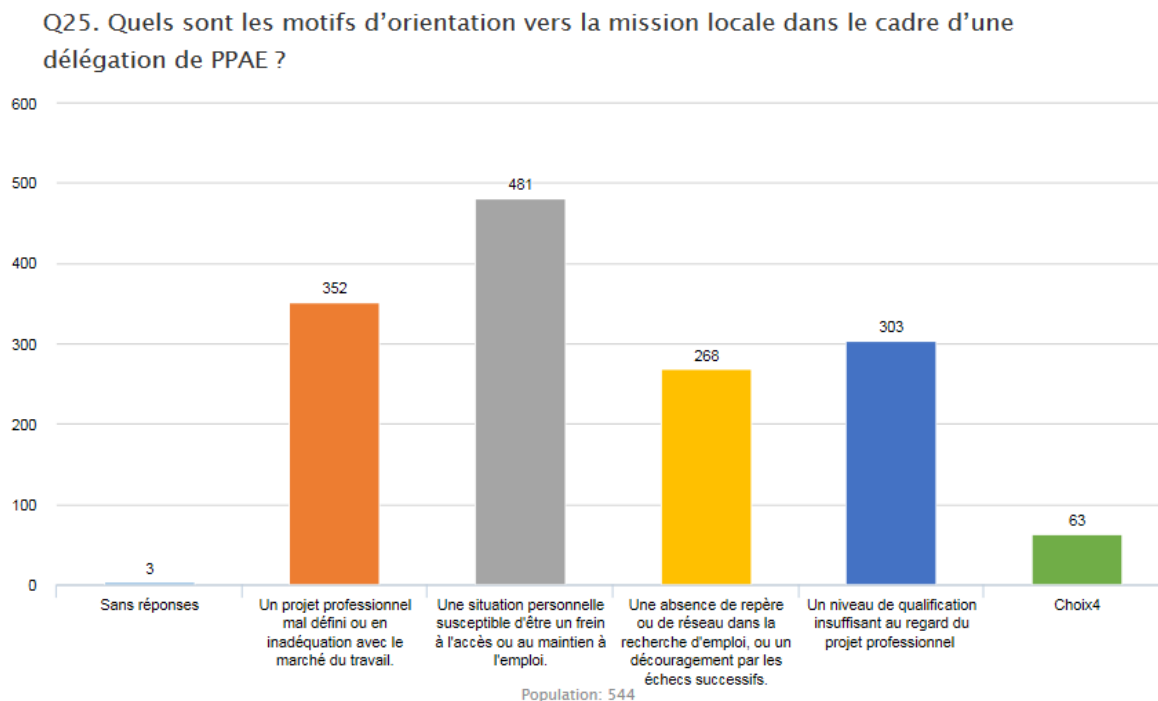
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	10	1,8 %
Par des visites sur place	256	47,1 %
Par des documentations	252	46,3 %
Par des stages d'immersion	101	18,6 %
Autres	345	63,4 %

Population: 544

3.9 Quels sont les motifs d'orientation vers la mission locale dans le cadre d'une délégation de PPAE ?

Graphique



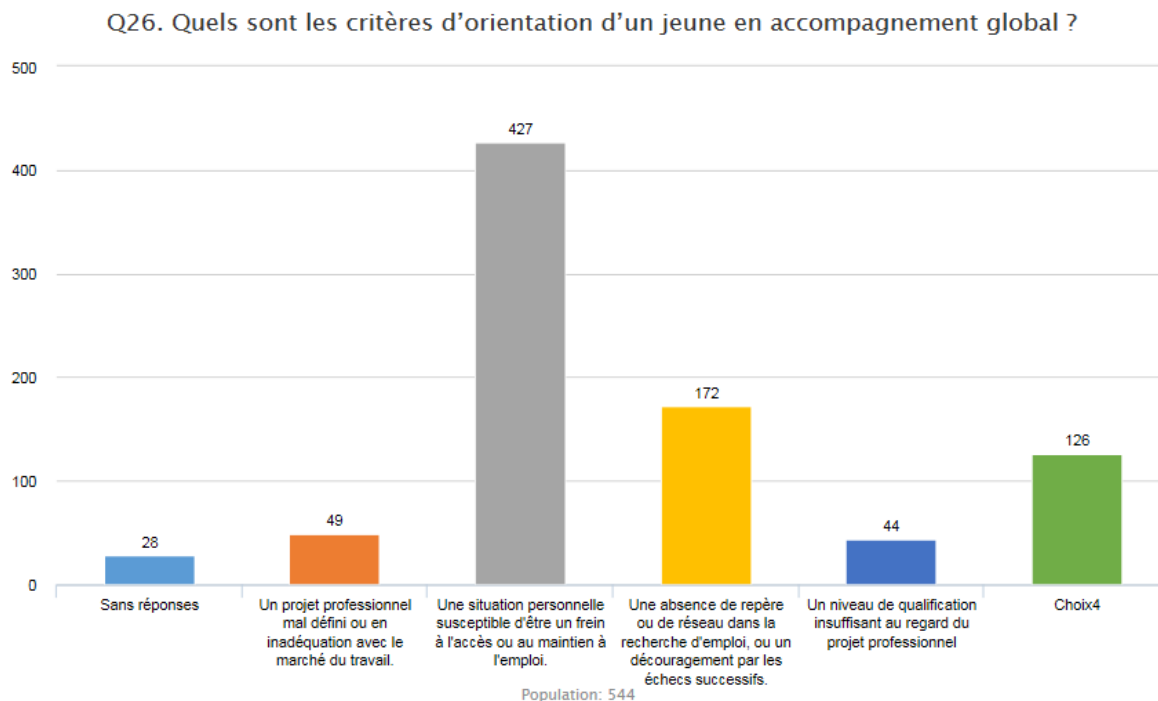
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	3	0,6 %
Un projet professionnel mal défini ou en inadéquation avec le marché du travail.	352	64,7 %
Une situation personnelle susceptible d'être un frein à l'accès ou au maintien à l'emploi.	481	88,4 %
Une absence de repère ou de réseau dans la recherche d'emploi, ou un découragement par les échecs successifs.	268	49,3 %
Un niveau de qualification insuffisant au regard du projet professionnel	303	55,7 %
autre	63	11,6 %

Population: 544

3.10 Quels sont les critères d'orientation d'un jeune en accompagnement global ?

Graphique



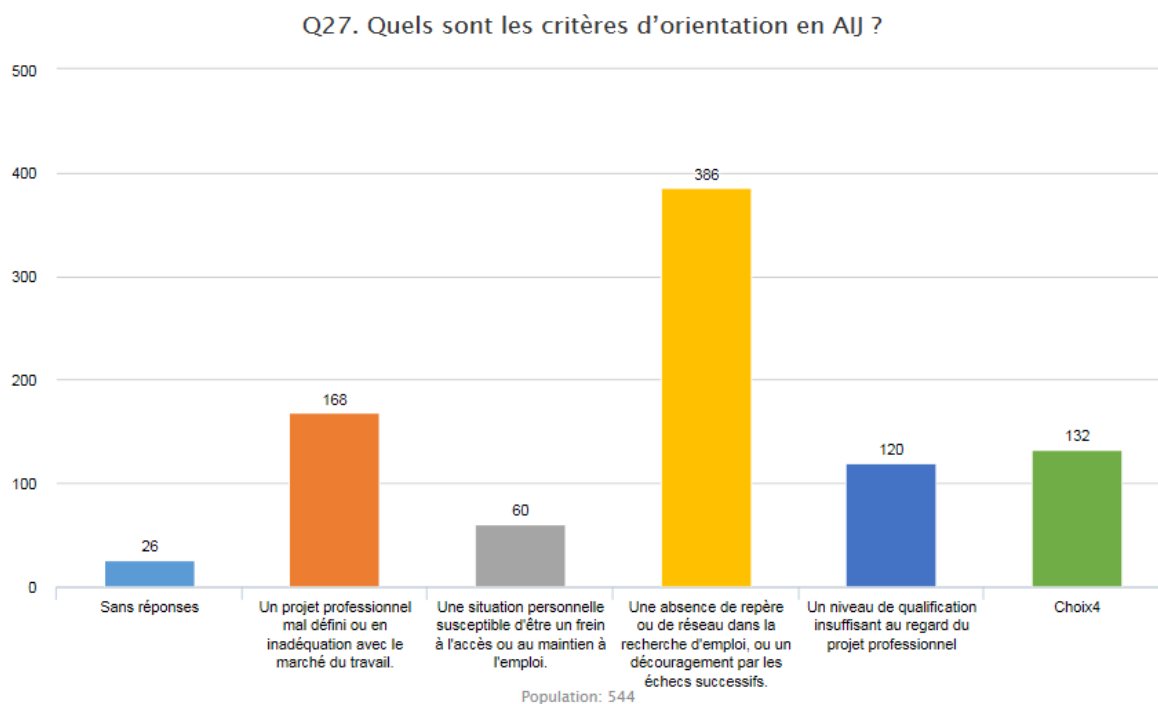
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	28	5,1 %
Un projet professionnel mal défini ou en inadéquation avec le marché du travail.	49	9 %
Une situation personnelle susceptible d'être un frein à l'accès ou au maintien à l'emploi.	427	78,5 %
Une absence de repère ou de réseau dans la recherche d'emploi, ou un découragement par les échecs successifs.	172	31,6 %
Un niveau de qualification insuffisant au regard du projet professionnel	44	8,1 %
Autres	126	23,2 %

Population: 544

3.11 Quels sont les critères d'orientation en AIJ ?

Graphique



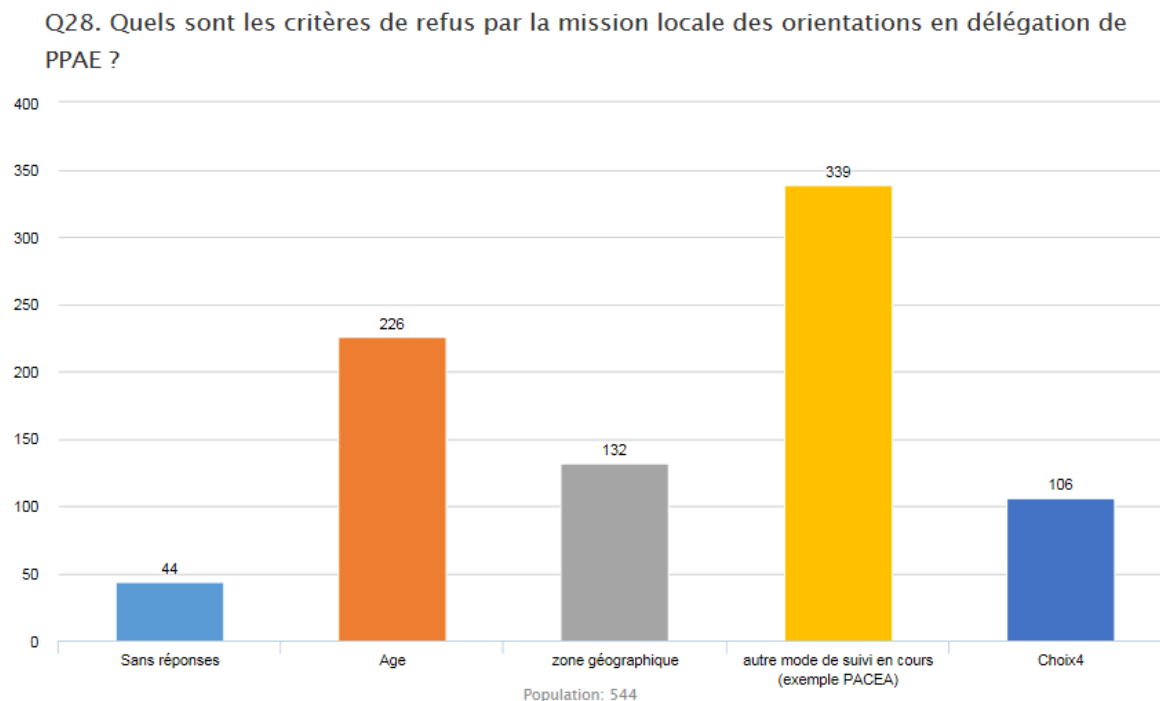
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	26	4,8 %
Un projet professionnel mal défini ou en inadéquation avec le marché du travail.	168	30,9 %
Une situation personnelle susceptible d'être un frein à l'accès ou au maintien à l'emploi.	60	11 %
Une absence de repère ou de réseau dans la recherche d'emploi, ou un découragement par les échecs successifs.	386	71 %
Un niveau de qualification insuffisant au regard du projet professionnel	120	22,1 %
Autres	132	24,3 %

Population: 544

3.12 Quels sont les critères de refus par la mission locale des orientations en délégation de PPAE ?

Graphique



Données

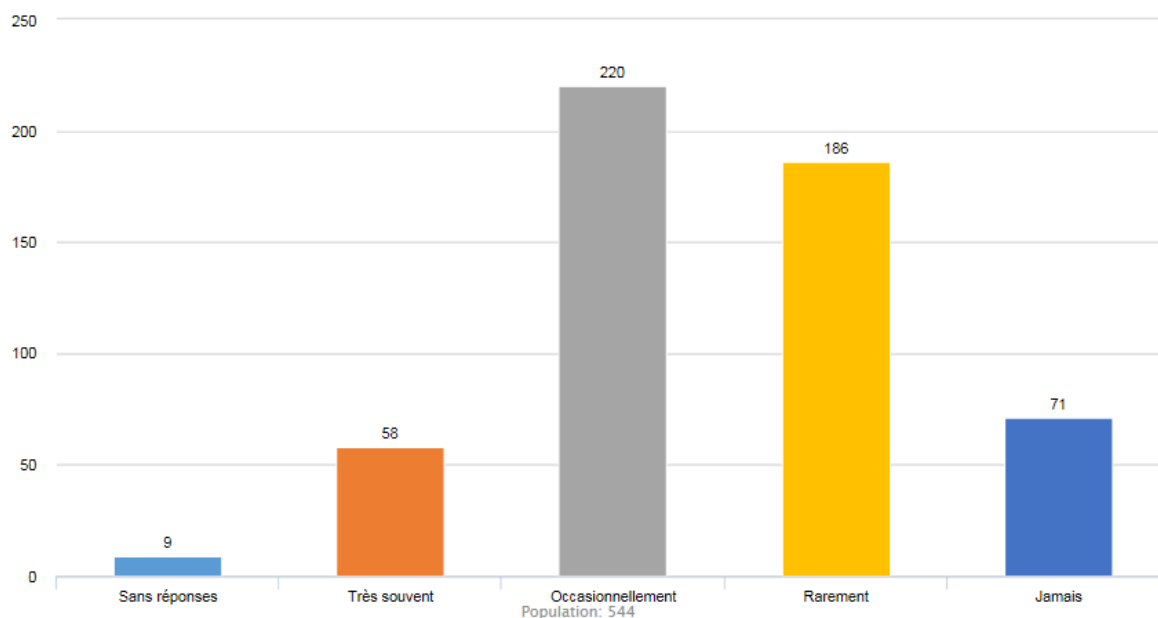
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	44	8,1 %
Age	226	41,5 %
zone géographique	132	24,3 %
autre mode de suivi en cours (exemple PACEA)	339	62,3 %
Autres	106	19,5 %

Population: 544

3.13 La mission locale réoriente-t-elle des jeunes (initialement en délégation de PPAE) vers Pôle emploi pour poursuivre un accompagnement ?

Graphique

Q29. La mission locale réoriente-t-elle des jeunes (initialement en délégation de PPAE) vers Pôle emploi pour poursuivre un accompagnement ?



Données

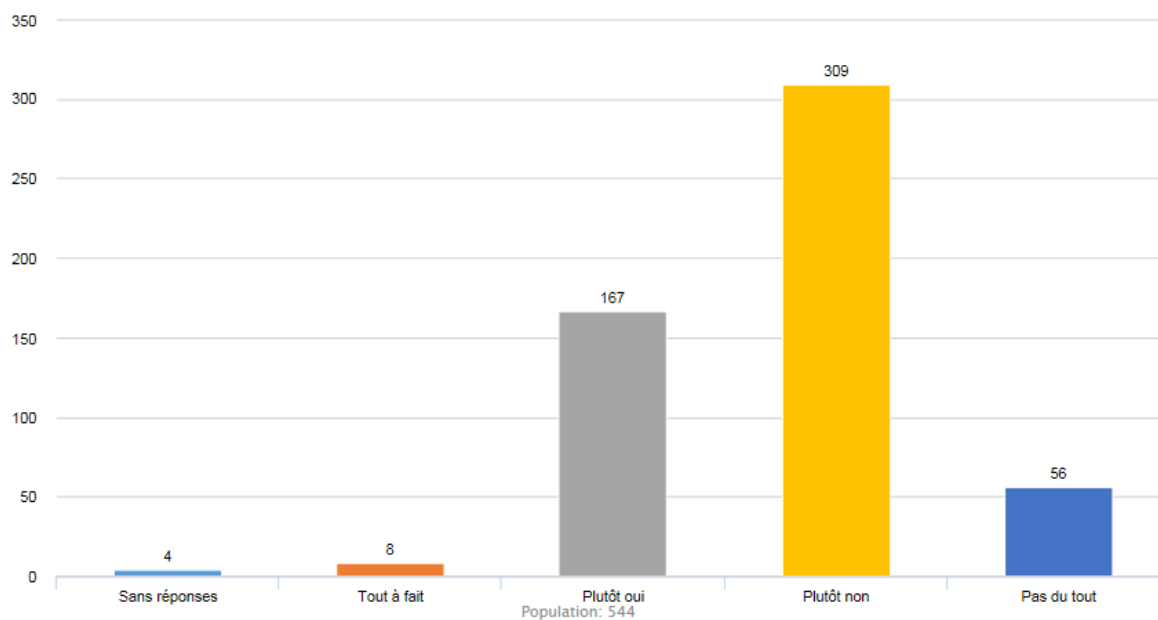
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	9	1,7 %
Très souvent	58	10,7 %
Occasionnellement	220	40,4 %
Rarement	186	34,2 %
Jamais	71	13,1 %

Population: 544

3.14 Estimez-vous que les jeunes identifient les différentes offres de service de Pôle emploi d'un côté et des missions locales de l'autre ?

Graphique

Q30. Estimez-vous que les jeunes identifient les différentes offres de service de Pôle emploi d'un côté et des missions locales de l'autre ?



Données

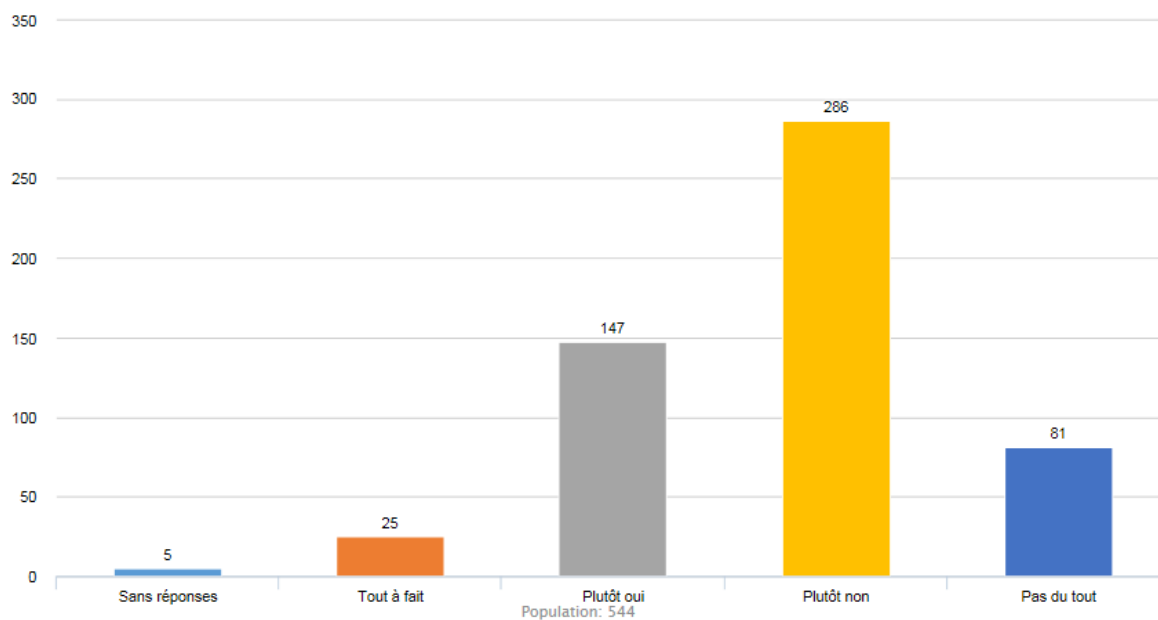
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	4	0,7 %
Tout à fait	8	1,5 %
Plutôt oui	167	30,7 %
Plutôt non	309	56,8 %
Pas du tout	56	10,3 %

Population: 544

3.15 Estimez-vous que les employeurs identifient les différentes offres de service de Pôle emploi d'un côté et des missions locales de l'autre ?

Graphique

Q31. Estimez-vous que les employeurs identifient les différentes offres de service de Pôle emploi d'un côté et des missions locales de l'autre ?



Données

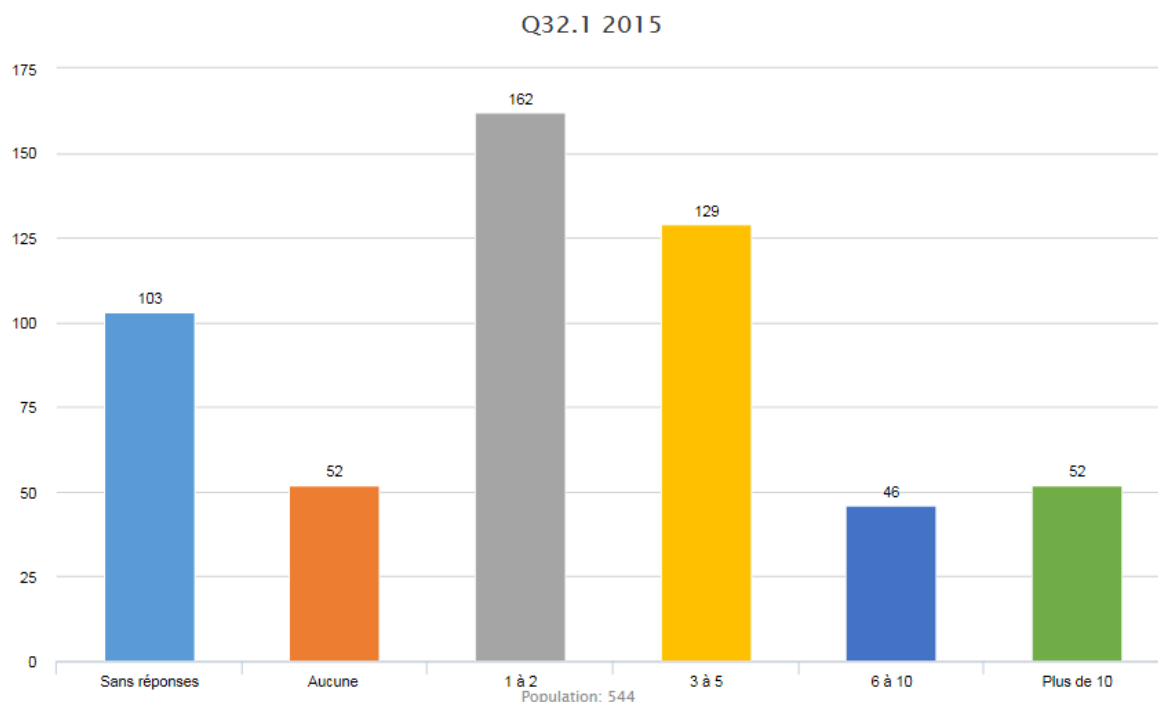
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	5	0,9 %
Tout à fait	25	4,6 %
Plutôt oui	147	27 %
Plutôt non	286	52,6 %
Pas du tout	81	14,9 %

Population: 544

3.16 Combien d'actions de communication commune ML/PE avez-vous mené chacune de ces trois dernières années, à destination des jeunes et des entreprises (informations collectives, forum, évènements spécifiques, ateliers communs, etc.) ?

3.16.1 en 2015

Graphique



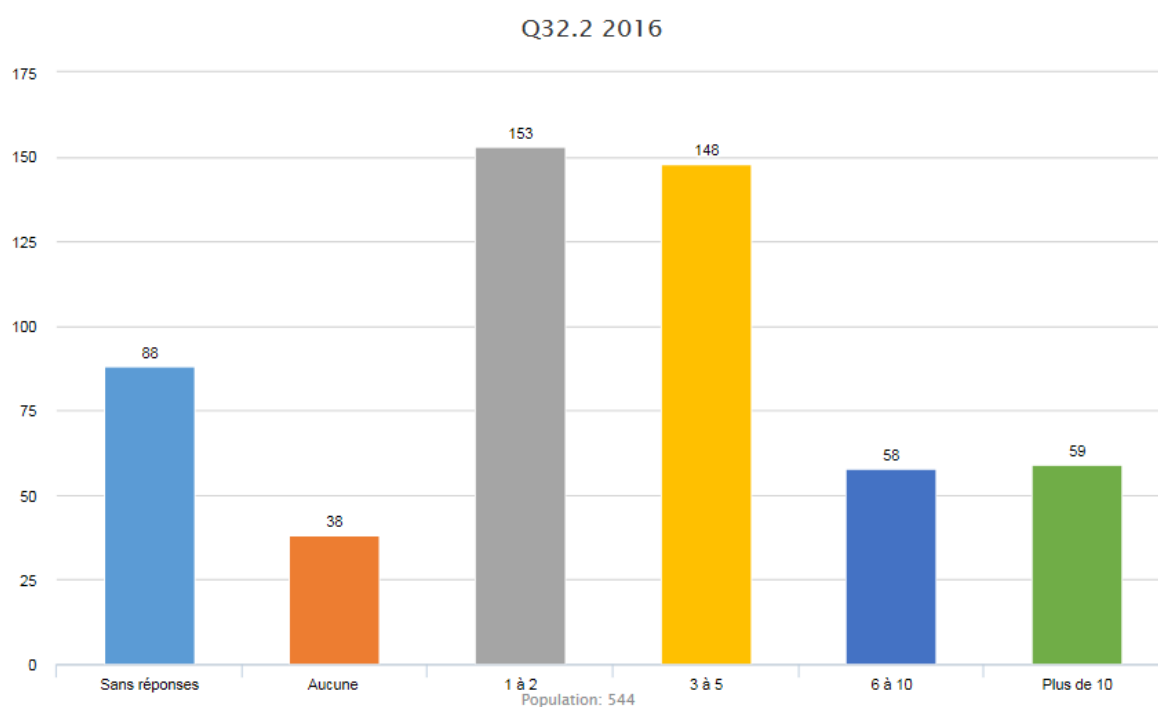
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	103	18,9 %
Aucune	52	9,6 %
1 à 2	162	29,8 %
3 à 5	129	23,7 %
6 à 10	46	8,5 %
Plus de 10	52	9,6 %

Population: 544

3.16.2 en 2016

Graphique



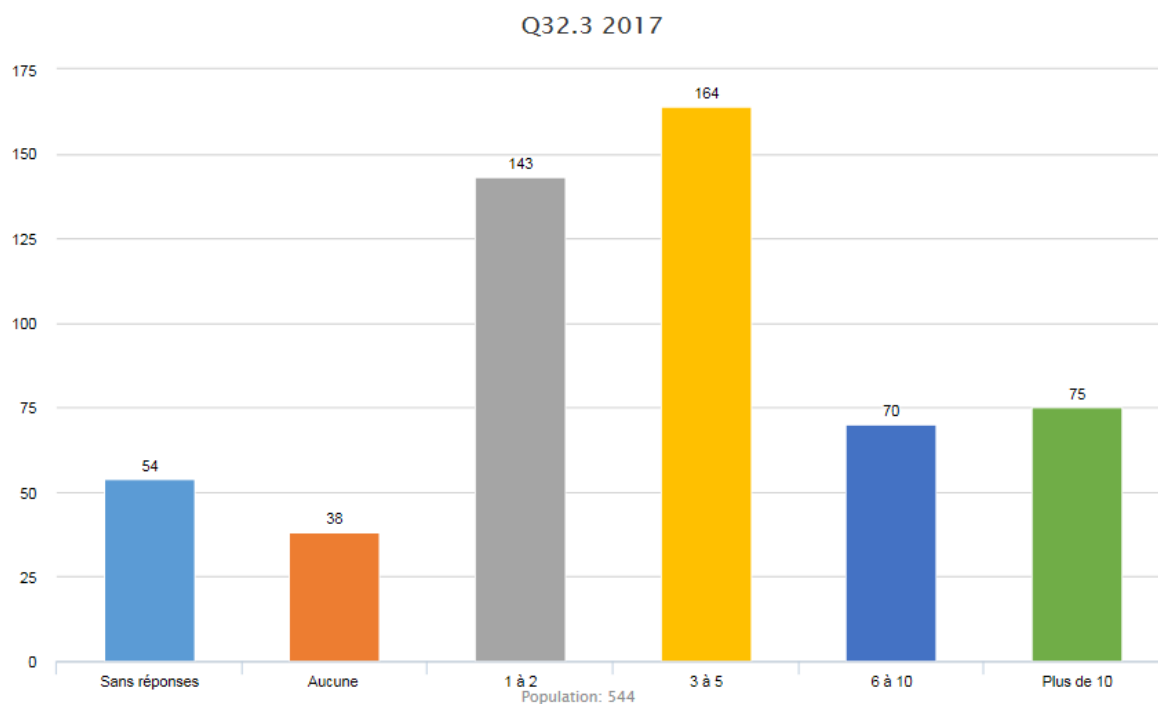
Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	88	16,2 %
Aucune	38	7 %
1 à 2	153	28,1 %
3 à 5	148	27,2 %
6 à 10	58	10,7 %
Plus de 10	59	10,8 %

Population: 544

3.16.3 en 2017

Graphique



Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	54	9,9 %
Aucune	38	7 %
1 à 2	143	26,3 %
3 à 5	164	30,1 %
6 à 10	70	12,9 %
Plus de 10	75	13,8 %

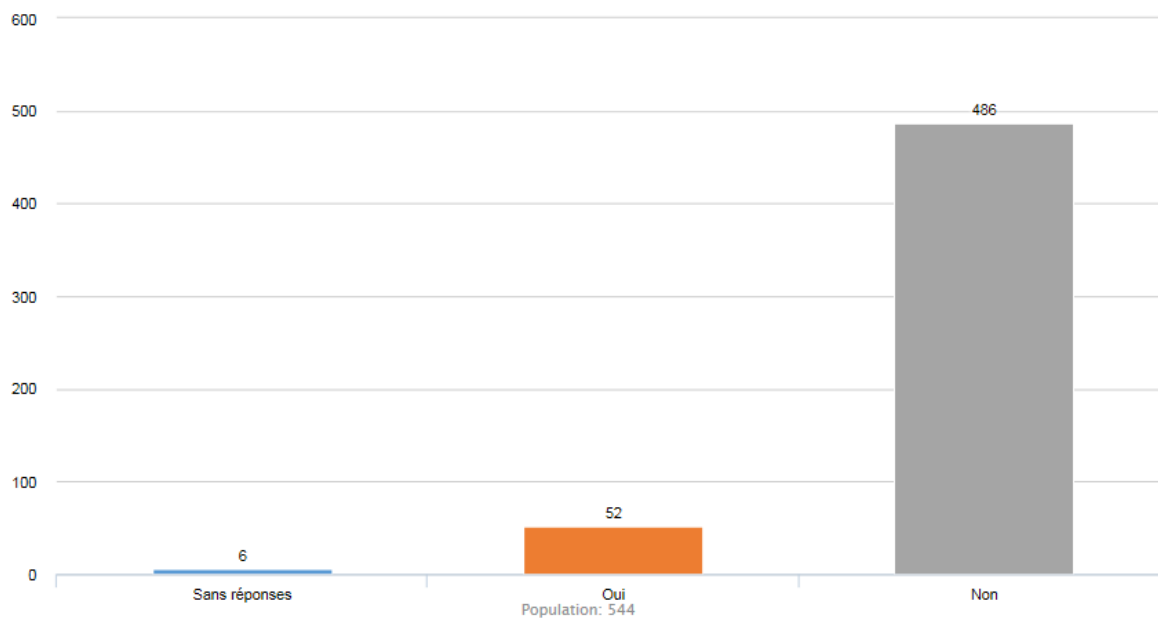
Population: 544

4 FONCTIONS SUPPORT

4.1 Lorsqu'un jeune est inscrit en mission locale et réorienté vers Pôle emploi, l'agence Pôle emploi a-t-elle accès au dossier du jeune en mission locale ?

Graphique

Q33. Lorsqu'un jeune est inscrit en mission locale et réorienté vers Pôle emploi, l'agence pôle emploi a-t-elle accès au dossier du jeune en mission locale ?



Données

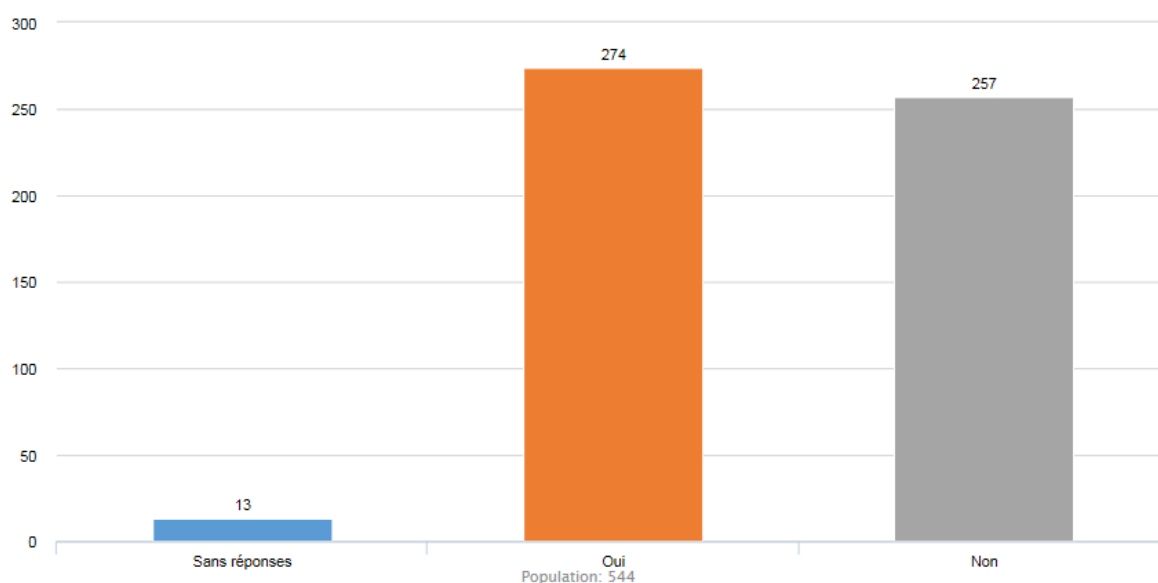
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	6	1,1 %
Oui	52	9,6 %
Non	486	89,3 %

Population: 544

4.2 Le dossier des jeunes demandeurs d'emploi faisant l'objet d'une délégation de leur suivi est-il mis à jour dans DUDE par les deux acteurs du service public de l'emploi (quel que soit le SI au sein duquel se fait la saisie initiale (AUDE par exemple)) ?

Graphique

Q34. Le dossier des jeunes demandeurs d'emploi faisant l'objet d'une délégation de leur suivi est-il mis à jour dans DUDE par les deux acteurs du service public de l'emploi (quel que soit le SI au sein duquel se fait la saisie initiale (AUDE par exemple)) ?



Données

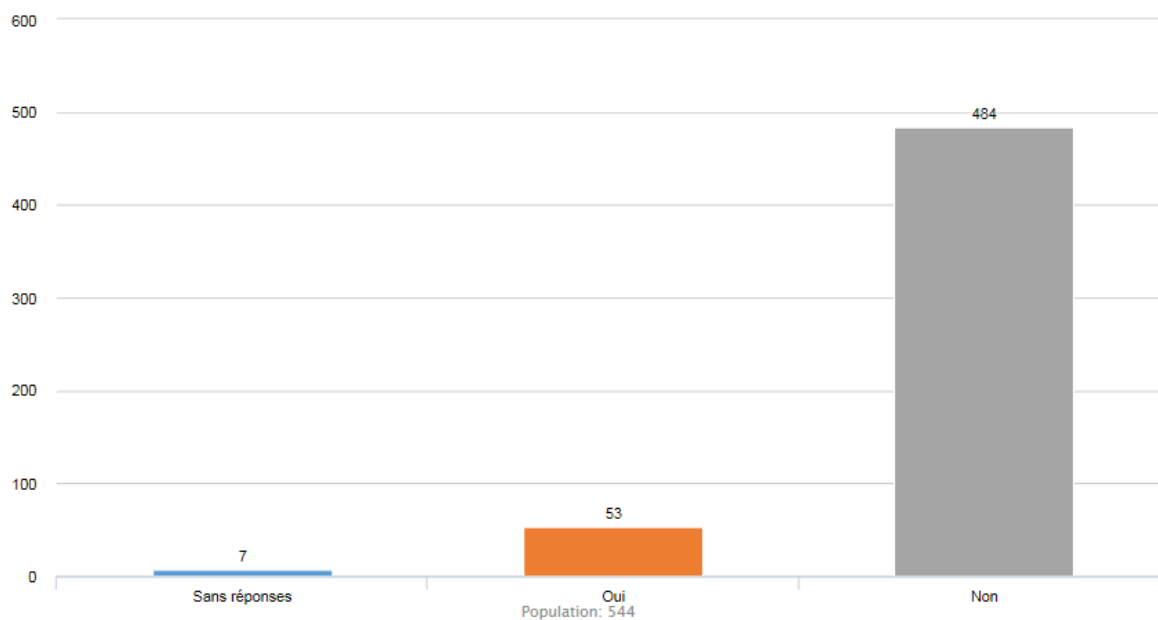
Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	13	2,4 %
Oui	274	50,4 %
Non	257	47,2 %

Population: 544

4.3 L'échange de données entre les SI des missions locales et de Pôle emploi est-t-il aujourd'hui satisfaisant ?

Graphique

Q35. L'échange de données entre les SI des missions locales et de Pôle emploi est-t-il aujourd'hui satisfaisant ?



Données

Libellés	Nombre de réponses	Pourcentages
Sans réponses	7	1,3 %
Oui	53	9,7 %
Non	484	89 %

Population: 544

PIECE-JOINTE

ANALYSE DE LA DAJ RELATIVE À LA CRÉATION DE GIP ENTRE LES MISSIONS LOCALES ET PÔLE EMPLOI

Objet : analyse de la Direction des affaires juridiques des ministères chargés des affaires sociales, relative à la création de GIP entre les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes et Pôle emploi afin de renforcer l'action partenariale de ces deux réseaux pour l'accompagnement des jeunes vers l'emploi.

Eu égard à leurs statuts respectifs, la création de groupements d'intérêt public entre les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes et Pôle emploi est envisageable. Dès lors qu'elles sont chargées de missions de service public et bénéficient de ressources publiques, il apparaît possible de subordonner le versement aux ML d'une part significative des subventions publiques qu'elles perçoivent au respect de certaines conditions, et notamment celle d'intégrer un GIP destiné à renforcer la coopération locale sur l'accompagnement des jeunes.

Par courriel du 24 septembre 2018, vous avez sollicité l'analyse de la DAJ sur la possibilité de constituer des groupements d'intérêts publics (GIP) entre les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes (ML) et les agences locales de Pôle emploi. Dans le droit fil de l'accord-cadre sur le partenariat renforcé 2015-2017, prolongé jusqu'à la fin de l'année 2018, il s'agirait de mutualiser l'offre de service de ces deux réseaux pour améliorer l'efficacité du service rendu à tous les jeunes en recherche d'emploi. Cette demande d'avis intervient à l'occasion de la mission en cours, sollicitée par la Ministre du travail, relative à l'évaluation de l'accord-cadre national sur le partenariat renforcé entre Pôle emploi et les Missions locales.

Dans une zone géographique à déterminer, qui pourrait être le bassin d'emploi, il s'agirait de constituer un GIP regroupant les agences locales de Pôle emploi et les missions locales comprises dans ce secteur géographique. Ce groupement serait chargé des fonctions relatives à l'accompagnement des jeunes (prospection des entreprises, offres d'emploi, prescription de formations), et des fonctions support (gestion des ressources humaines, formation des conseillers aux outils communs, achats, gestion des flux entre systèmes d'information).

Vous posez, plus précisément, deux séries de questions :

- Est-il possible de créer des GIP entre ces partenaires ?
- Est-il possible d'instaurer un « levier financier » pour inciter les ML à devenir membres de ces GIP en subordonnant à cette adhésion le versement d'une part significative de la subvention qui leur est attribuée par l'Etat et par Pôle emploi ?

A titre liminaire, il sera rappelé que le Conseil d'État a recommandé d'écarter le recours au GIP « *lorsque l'action de l'administration peut être facilitée par une simple adaptation des procédures ou par une amélioration de l'organisation ministérielle ou de la coordination administrative* »⁷¹. En l'espèce, il convient donc de s'interroger sur l'utilité et la nécessité de constitution des GIP envisagés et de définir les avantages d'une telle solution par rapport à la situation actuelle qui est plus légère en termes de structure et qui permet tant la coopération, dans l'exercice de leurs missions, des différents acteurs que l'on souhaiterait rassembler au sein d'un GIP, que la mutualisation, par voie contractuelle, des moyens nécessaires à leur fonctionnement.

1. La possibilité de créer un GIP entre les missions locales et les agences Pôle emploi

Deux points doivent être vérifiés pour s'assurer que la création d'un GIP composé des missions locales et des agences locales de Pôle emploi est possible :

- l'objet de tels GIP doit être la poursuite d'une ou plusieurs activités d'intérêt général à but non lucratif,
- les statuts respectifs des personnes morales qui seraient membres de ces GIP doivent permettre une telle adhésion (possibilité d'adhérer à un GIP et objet compatible).

La condition tenant à l'objet de ces GIP :

Les règles qui s'imposent aux GIP sont énoncées aux articles 98 à 117 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 modifiée de simplification et d'amélioration du droit, complétés par le décret n° 2012-91 du 26 janvier 2012 relatif aux groupements d'intérêt public.

L'article 98 de la loi du 17 mai 2011 prévoit que « *Le groupement d'intérêt public est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie administrative et financière. Il est constitué par convention approuvée par l'Etat soit entre plusieurs personnes morales de droit public, soit entre l'une ou plusieurs d'entre elles et une ou plusieurs personnes morales de droit privé. / Ces personnes y exercent ensemble des activités d'intérêt général à but non lucratif, en mettant en commun les moyens nécessaires à leur exercice.* ».

En l'espèce, l'activité qu'il est envisagé de confier aux GIP qui regrouperaient les missions locales et les agences Pôle emploi sera l'accompagnement des jeunes vers l'emploi. Cette activité, qui concourt au service public de l'emploi, peut être qualifiée d'activité d'intérêt général à but non lucratif⁷². En outre, la mutualisation de certaines fonctions support pourra être regardée comme la mise en commun des moyens nécessaires pour réaliser cette activité d'intérêt général au sens des dispositions précitées.

Au regard des éléments fournis, les dispositions de la loi du 17 mai 2011 précitée, qui encadrent la nature des activités pouvant être dévolues à un GIP et les modalités de leur exercice par la mise en commun de moyens, paraissent respectées.

⁷¹ Conseil d'État, 1997, Les Groupements d'intérêt public, p. 30-31.

⁷² Le guide Bercy sur les GIP rappelle que la notion d'intérêt général à laquelle aucune définition précise ne correspond, est souple. Elle « peut ainsi évoluer en fonction des besoins sociaux à satisfaire et des nouveaux enjeux auxquels est confrontée la société » (Rapport public CE, Réflexions sur l'intérêt général, 1999). Il convient donc de prendre en considération la nature de l'activité envisagée, le public visé, ses modalités de mise en œuvre et de se référer aux qualifications opérées par le juge administratif pour apprécier la nature de l'activité envisagée. Ainsi, ne sont pas exclues par nature les interventions des GIP sur un marché, pour autant qu'elles soient justifiées par un motif d'intérêt public et ne soient pas de nature à fausser le libre jeu de la concurrence (CE, 31 mai 2006, Assemblée, Ordre des avocats au barreau de Paris, n° 275531).

La condition tenant à la nature juridique des différents membres du GIP :

Les missions locales

Les dispositions du 2^{ème} alinéa de l'article L. 5314-1 du code du travail prévoient que les missions locales peuvent être constituées soit sous la forme associative (la plus fréquente), soit sous la forme d'un GIP. Leur objet et leurs missions sont définis par le législateur. Ainsi, l'article L. 5314-2 du code du travail prévoit que : « *dans le cadre de leur mission de service public pour l'emploi, [elles] ont pour objet d'aider les jeunes de seize à vingt-cinq ans révolus à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion professionnelle et sociale en assurant des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement à l'accès à la formation professionnelle initiale ou continue, ou à un emploi. [...]* »⁷³.

a) Une mission locale constituée sous forme d'association, personne morale de droit privé, peut valablement devenir membre d'un GIP, dès lors que ce GIP a un objet conforme à ses statuts. Tel semble être le cas dans l'hypothèse étudiée, dans la mesure où le GIP envisagé serait constitué, notamment, pour assurer des missions relatives à l'accompagnement des jeunes, dans le prolongement des compétences actuelles des ML.

b) Au regard des textes applicables, une mission locale créée sous forme de GIP semble également pouvoir, en tant que personne morale de droit public, signer la convention constitutive créant un autre GIP, dès lors que l'objet du GIP à créer est compatible avec son propre objet. C'est la position prise par la Direction des affaires juridiques du Ministère de l'économie, à travers son guide relatif au GIP (fiche n°1 du 20 octobre 2015 relative à la création d'un GIP).

A titre d'exemple, il est possible de souligner que des conventions constitutives de GIP comprenant parmi leurs membres d'autres GIP ont déjà été approuvées par arrêté ministériel. Il en est ainsi, dans le domaine de l'action sanitaire et sociale, du « GIP-CPAGE » (arrêté du 7 septembre 2016 portant approbation d'avenant à la convention constitutive d'un GIP créé dans le domaine de l'action sanitaire et sociale), ou encore du GIP-SIB (arrêté du 26 janvier 2018 portant approbation de modifications de la convention constitutive d'un groupement d'intérêt public créé dans le domaine de l'action sanitaire et sociale).

Il résulte de ce qui précède que, quelle que soit leur forme juridique, les missions locales peuvent être membres d'un GIP dès lors que l'activité de ce dernier se révèle compatible avec leur objet

Les agences Pôle emploi

c) Le statut de Pôle emploi est fixé par les articles L. 5312-1 et suivants du code du travail qui précisent notamment qu'il s'agit d'une « *institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière* ». Le Conseil d'Etat a clairement identifié cette institution comme un établissement public administratif⁷⁴. Dès lors, en qualité de personne morale de droit public, Pôle emploi peut être membre d'un GIP, sous réserve que l'activité du GIP auquel elle adhère est conforme à son objet social.

⁷³ Ces groupements ne sont pas visés par la loi du 17 mai 2011. La question demeure donc de savoir s'ils sont soumis au régime général institué par cette loi ou s'ils peuvent relever de leur propre régime.

⁷⁴ « Au regard de ses missions, qui sont de nature administrative, et de ses ressources, qui ont le caractère de prélèvements obligatoires, Pôle emploi doit être regardé comme un établissement public à caractère administratif, alors même qu'il est largement soumis à des règles de droit privé » (CE, 23 juillet 2014, n° 363522, considérant n° 5). Qualification d'établissement public rappelée par l'article R. 5312-1 (décret n° 2014-524 du 22 mai 2014, art. 2-I).

En revanche, les agences locales de Pôle emploi ne disposent pas d'une personnalité juridique distincte de celle de Pôle emploi. Elles ne sont qu'un « service déconcentré » de cet établissement public national. Or, comme précisé *supra*, le GIP est exclusivement constitué de personnes morales de droit public et de droit privé. La convention constitutive du GIP devra donc être signée par Pôle emploi, conformément aux règles d'organisation et de compétences qui régissent le fonctionnement de cet établissement public (notamment l'article R. 5312-19 du code du travail). Ainsi, il apparaît possible que Pôle emploi adhère au GIP envisagé et que le directeur de l'agence locale située dans le périmètre d'action de ce GIP représente cette institution au sein de cette structure. Sous réserve que l'organisation de Pôle emploi le permette, la convention constitutive du GIP pourrait, en ce sens, préciser que Pôle emploi, membre du groupement, est représenté au sein des instances du GIP par une personne qu'il désigne et qui pourrait être un responsable d'agence locale.

Il découle de tout ce qui précède que la constitution d'un GIP composé de Pôle emploi et des missions locales (qu'elles soient constituées sous forme d'associations ou sous forme de GIP) apparaît possible, dès lors que l'activité de ce nouveau GIP apparaît conforme aux missions exercées par ces différentes personnes morales. En outre, en vertu de l'article 103 de la loi du 17 mai 2011, l'ensemble des personnes morales de droit public (Pôle Emploi, et ML constituées sous forme de GIP) et de droit privé gérant un service public (ML constituées sous forme associative) doivent détenir « *plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants* ». En d'autres termes, dans la mesure où le GIP sera a priori sans capital, la majorité des voix à l'AG et, s'il en existe un, au CA, devra être détenue par l'ensemble des personnes publiques ou privées gérant un service public. Si la composition, telle qu'actuellement prévue, des GIP envisagés permet *ipso facto* le respect de cette règle, il faudra faire attention à ce qu'elle demeure respectée si d'autres personnes privées ne gérant pas un service public devaient devenir membres du GIP.

2. Le statut du personnel des GIP constitués de Pôle emploi et des missions locales

Un point d'attention mérite d'être signalé s'agissant du statut des personnels de ces GIP. On rappellera que les personnels d'un groupement d'intérêt public sont constitués à titre principal des personnels mis à disposition par ses membres et, à titre complémentaire, par des personnels recrutés directement par le GIP.

Conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article 109 de la loi du 17 mai 2011 précitée, le statut des personnels recrutés en propre est fonction de la nature de l'activité gérée par le GIP : « *les personnels du groupement ainsi que son directeur sont soumis, par la convention constitutive, soit à un régime de droit public déterminé par décret en Conseil d'Etat lorsque le groupement au sein duquel ils exercent assure, à titre principal, la gestion d'une activité de service public administratif, soit au code du travail lorsque le groupement assure, à titre principal, la gestion d'une activité de service public industriel et commercial* ».

Les missions de service public confiées à Pôle emploi sont de nature administrative (Crim. 30 sept. 2008, n° 07-87.734 ; CE, 23 juillet 2014, n° 363522), tout comme celles confiées aux Missions locales (Tribunal des conflits, 24 avril 2017, n° C4082).

Dès lors, les activités d'intérêt général à but non lucratif confiées à ces GIP devraient être, elles aussi, qualifiées de service public à caractère administratif. Les personnels recrutés en propre par ces GIP seraient donc soumis au décret n° 2013-292 du 5 avril 2013 relatif au régime de droit public applicable aux personnels des groupements d'intérêt public.

Rappelons toutefois, à titre de comparaison, que s'agissant des personnels de Pôle emploi (article L. 5312-9 du code du travail⁷⁵) et des Missions locales (article L. 5314-1), des dispositions législatives spécifiques précisent qu'ils relèvent a contrario du code du travail. S'il était souhaité que le personnel des GIP qu'il est envisagé de constituer relève également du droit du travail, il faudrait le préciser par une disposition législative.

3. L'utilisation d'un levier financier pour inciter à la création de GIP entre les ML et Pôle emploi

Les ML constituées sous la forme d'un GIP ne sont pas protégées, dans leur fonctionnement, par définition, par la liberté d'association (Conseil constitutionnel, décision n° 89-267 DC, 22 janvier 1990, cons. 13). En outre, la liberté contractuelle des personnes morales de droit public n'a, à ce jour, jamais été explicitement consacrée par le Conseil Constitutionnel. Dans ces conditions, aucun principe constitutionnel ne paraît pouvoir être opposé à la mise en place d'un levier, notamment de nature financière, destiné à inciter les ML constituées sous forme de GIP à adhérer aux nouveaux GIP envisagés. En ce sens, à supposer qu'une analogie puisse être envisagée avec les établissements publics, dont les GIP diffèrent de par leur nature mais dont il apparaît possible de rapprocher les modalités de fonctionnement, il peut être souligné que, selon une jurisprudence constante, aucune exigence constitutionnelle ne garantit l'autonomie de gestion des établissements publics (décision n° 2009-584 DC du 16 juillet 2009, cons. 9 ; décision n° 2013-313 QPC du 23 mai 2013, cons. 6 ; décision n° 2013-687 DC du 23 janvier 2014, cons. 54).

En revanche, la question se pose de la conciliation entre le principe constitutionnel de liberté d'association avec toute mesure législative ou réglementaire tendant à contraindre directement les ML, constituées sous forme associative, à adhérer à un GIP.

Une telle mesure pourrait être regardée comme portant atteinte aux droits constitutionnellement garantis des associations, personnes morales de droit privé, en particulier à leur liberté d'organisation et de fonctionnement. Dans une décision de 2016 le Conseil Constitutionnel a jugé des dispositions législatives conformes à la Constitution parce qu'elles n'avaient ni pour objet ni pour effet d'encadrer les conditions dans lesquelles les associations se constituent et exercent leur activité (2016-535, QPC, 19 février 2016, cons. 15).

Toutefois, il convient de rappeler que si la liberté d'association est protégée par la Constitution (au nom des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, Conseil Constitutionnel, décision n° 71-44 DC, 16 juillet 1971, cons. 2), cette liberté ne s'oppose pas à ce que des catégories particulières d'associations fassent l'objet de mesures spécifiques de contrôle de la part de l'État en raison notamment des missions de service public auxquelles elles participent, de la nature et de l'importance des ressources qu'elles perçoivent et des dépenses obligatoires qui leur incombent.

A titre d'exemple, la nécessité pour l'État de contrôler la bonne exécution par les fédérations de chasseurs des diverses missions de service public auxquelles elles participent, ainsi que l'emploi des ressources publiques qu'elles perçoivent à cet effet, est de nature à justifier l'instauration d'un régime spécifique de contrôle. Dans ce cas, le Conseil Constitutionnel a jugé qu'il est même possible de les obliger à se conformer à un statut et à des règles d'organisation élaborés par le ministre (Cons. const. 20 juill. 2000, no 2000-434 DC § 38 à 40).

⁷⁵ Dans les conditions particulières prévues par une convention collective étendue (réserve faite de ceux, ayant appartenu à l'Agence nationale pour l'emploi, qui « restent » contractuels de droit public (CE 23 juillet 2014, n° 363522, précité).

Par la même décision, le Conseil Constitutionnel a jugé que ne sont contraires à la liberté d'association ni l'obligation, pour les fédérations, de se conformer à des modèles de statuts élaborés par le ministre chargé de la chasse, ni les modalités de délégation de vote au sein des assemblées générales des fédérations départementales des chasseurs, ni les règles d'organisation interne fixées par le même article. Ne méconnaît pas non plus, toujours selon cette décision, la liberté d'association la règle selon laquelle les budgets des fédérations départementales et régionales des chasseurs sont, avant d'être exécutés, soumis à l'approbation du représentant de l'État dans le département, et le budget de la Fédération nationale des chasseurs à celle du ministre chargé de la chasse, pas plus que la règle selon laquelle les fédérations départementales de chasseurs sont soumises au contrôle économique et financier de l'État ainsi qu'au contrôle de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes.

En application des dispositions de l'article L. 5314-2 du code du travail, les ML sont constituées pour concourir au service public de l'emploi, et reçoivent pour ce faire des financements de la part de l'Etat et de Pôle emploi. Il apparaît donc possible, au vu des éléments jurisprudentiels qui précèdent, de leur imposer le respect de certaines règles particulières.

Les missions locales sont d'ores et déjà soumises à certaines obligations dès lors qu'elles participent au service public de l'emploi et reçoivent des financements de l'Etat : elles signent avec l'Etat des conventions pluriannuelles d'objectifs en application des dispositions de l'article R. 5131-6 du code du travail (voir l'instruction DGEFP/MIJ/2015/367 du 17 décembre 2015 relative à la mise en œuvre de la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) entre l'Etat et les Missions locales pour la période 2015-2018).

A l'instar du dispositif d'incitation financière mis en place pour imposer certaines obligations aux maisons de l'emploi, la mise en place d'un levier financier pour inciter à la création de GIP avec Pôle emploi pourrait être envisagée. La nécessité de lutter plus efficacement contre le chômage des jeunes serait un argument supplémentaire (motif d'intérêt général : Conseil constitutionnel, décision n° 2003-487 DC, 18 décembre 2003, cons. 26).

Dans ce sens, il sera rappelé que l'outil financier est utilisé pour les maisons de l'emploi. Le législateur conditionne le versement des subventions de l'Etat en précisant que « *Les maisons de l'emploi qui respectent les missions qui leur sont attribuées bénéficient d'une aide de l'État selon un cahier des charges dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État* » (article L. 5313-1, dernier alinéa, du code du travail). Pris en application de cette disposition, l'article R. 5313-4 du code du travail précise que « *les maisons de l'emploi ne peuvent bénéficier de l'aide de l'Etat que si elles remplissent les conditions figurant dans un cahier des charges, pris par arrêté du ministre chargé de l'emploi, qui précise les relations avec leurs partenaires et les modalités de leur financement par l'Etat* ». Dans ce cadre, l'Etat entend n'orienter ses financements que vers les maisons de l'emploi dont l'existence et le fonctionnement ne sont pas redondants avec le réseau de Pôle emploi, avec un ciblage sur les champs considérés comme prioritaires. A cet effet, le cahier des charges applicable à ces structures prévoit que leurs interventions doivent désormais s'articuler autour de deux axes précisément identifiés, en veillant à la complémentarité et à la coordination avec les autres acteurs du territoire en matière de politique de l'emploi (Politiques sociales, ouvrage collectif, Presses de Sciences Po et Dalloz, 4^{ème} édition, p. 414-415).

Au regard de ces différents éléments, il est possible de conclure qu'aucun principe constitutionnel ne fait obstacle à ce que le versement aux missions locales d'une part significative des subventions publiques soit subordonné au respect de certaines conditions, et notamment celle d'intégrer un GIP destiné à renforcer la coopération sur l'accompagnement des jeunes.

Concernant les relations financières entre les ML et ces futurs GIP, on rappellera, à toutes fins utiles, qu'une subvention publique⁷⁶ est allouée pour un objet déterminé, un projet spécifique, ou est dédiée au financement global de l'activité associative. Aussi conformément aux dispositions des articles 14 et 15 du décret-loi du 2 mai 1938 relatif au budget, les associations bénéficiaires de subventions ne peuvent les reverser en tout ou partie à une autre structure, sauf autorisation expresse dans l'acte attributif. Par conséquent, si la subvention versée à une ML associative avait pour objet de financer au final le GIP il faudrait le prévoir en amont.

⁷⁶ Article 9-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 : « Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, valorisées dans l'acte d'attribution, décidées par les autorités administratives et les organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial, justifiées par un intérêt général et destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. / Ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. »

SIGLES UTILISES

ADJ	Accompagnement délégué pour les jeunes
AIJ	Accompagnement intensif jeunes
AFPA	Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
API	Interface de programmation applicative
ARML	Association régionale des missions locales
AUDE	Application Unique Demandeur d'Emploi
CEP	Conseil en évolution professionnelle
CIVIS	Contrat d'insertion dans la vie sociale
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNML	Conseil national des missions locales
CPO	Convention pluriannuelle d'objectifs
CREFOP	Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DEFM	Demandeurs d'emploi en fin de mois
DELD	Demandeur d'emploi de longue durée
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DMML	Délégué ministériel aux missions locales
DSI	Direction des systèmes d'information
DSP	Délégation de service public
DUDE	Dossier unique du demandeur d'emploi
ETP	Equivalent temps plein
FSE	Fonds social européen
GIP	Groupeement d'intérêt public
IEJ	Initiative pour l'emploi des jeunes
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
NEET	Not in Education, Employment or Training (ni étudiant, ni employé, ni stagiaire)
PACEA	Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie
PAIO	Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation
PLIE	Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi
PNAE	programme national d'animation et d'évaluation
PPAE	Projet personnalisé d'accès à l'emploi
PRAE	programme régional annuel d'animation et d'évaluation

QPV	Quartier politique de la ville
RSA	Revenu de solidarité active
SDSI	Schéma directeur de système d'information
SPE	Service public de l'emploi
ZRR	Zone de revitalisation rurale