

### 3

## **Le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes**

Le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes, créé en 1982, a pour objectif d'aider les jeunes, notamment ceux qui sont les moins qualifiés, à réussir leur insertion tant professionnelle que sociale. Son animation et son contrôle sont assurés par la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes (DIJ), placée auprès du ministre de l'emploi et de la solidarité. Il est actuellement constitué par environ 600 structures (missions locales ou permanences d'accueil, d'information et d'orientation) dont la grande majorité sont des associations. En 1999, 1 230 000 jeunes ont eu au moins un entretien avec un conseiller du réseau.

Ce réseau, souvent méconnu, dans lequel travaillent plus de 8 000 personnes est financé à la fois par l'État, les régions et les communes. Son coût de fonctionnement en 1998 est estimé à 1,4 milliard de francs.

Une enquête effectuée par la Cour au premier semestre 2000 l'a notamment conduite à visiter 25 structures réparties dans 5 régions différentes. Elle a fait apparaître que les informations disponibles au niveau national ne permettent pas de procéder à une évaluation pertinente de l'efficacité de ce réseau. Celui-ci se caractérise par l'inadaptation de son financement et l'hétérogénéité de ses structures, qui nécessiteraient une animation et un contrôle plus efficaces que ceux exercés jusqu'à présent par la DIJ. Enfin, le transfert aux régions de la compétence en matière de formation professionnelle des jeunes résultant de la loi du 20 décembre 1993 a profondément modifié le poids des différents partenaires dans ce dispositif sans que toutes les conséquences aient encore été tirées de cette évolution.

Une ordonnance du 26 mars 1982 a prévu la création de deux types de structures destinés à faciliter l'insertion des jeunes, notamment ceux dont le niveau de formation est le plus faible : les permanences d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes (PAIO), portées par des organismes publics ou privés préexistants, et les missions locales prenant la forme d'associations créées, à l'initiative des communes, pour assurer spécifiquement cette mission. Ces dernières n'avaient pas vocation, à l'origine, à devenir permanentes.

Dix-huit ans plus tard, en avril 2000, on comptait, sur l'ensemble du territoire français, 254 PAIO et 352 missions locales, employant plus de 8 000 personnes. Elles avaient accueilli 1 230 000 jeunes en 1999, soit une moyenne de quelque 2000 jeunes par structure. Elles constituent le « réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes », dont l'animation et le contrôle relèvent, en ce qui concerne l'État, de la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes (DIIJ) placée auprès du ministre de l'emploi et de la solidarité.

Ce réseau, qui participe au service public de l'emploi, a pour vocation d'aider les jeunes de 16 à 25 ans, à résoudre leurs difficultés, qu'elles aient trait à leur insertion professionnelle ou à leur insertion sociale (problèmes de santé, de logement, difficultés financières ...). Assurant l'intermédiation entre ce public et les dispositifs divers, multiples et parfois complexes mis à sa disposition, l'intervention du réseau vise non seulement à accueillir et à informer les jeunes mais aussi à les accompagner individuellement dans les différentes étapes de leur parcours vers l'insertion.

Pour mener à bien leur mission, les structures du réseau s'appuient sur un large partenariat local, organisé au sein de leurs instances de pilotage, avec, en particulier, les collectivités territoriales, les services de l'État, les partenaires économiques et sociaux et les associations spécialisées. Le réseau fait partie des partenaires privilégiés de l'ANPE, qui met des agents à sa disposition, notamment dans le cadre de plates-formes communes, dénommées « espaces-jeunes ».

L'enquête menée par la Cour au cours du premier semestre 2000 l'a conduite à visiter 25 de ces structures réparties dans 5 régions différentes : Centre, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Limousin, Picardie.

## I. – L'organisation et le fonctionnement du réseau

Durant ses 18 années d'existence, le réseau d'accueil a connu des périodes contrastées. Les premières années, marquées par une expansion et un dynamisme réels, ont été suivies par une phase de stagnation et d'interrogation sur son évolution, le rôle interministériel de la DIIJ étant contesté dans les faits et la multiplicité des initiatives prises pour favoriser l'insertion des jeunes rendant peu lisible le rôle spécifique du réseau. La loi du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion a donc visé à stabiliser ce dispositif, notamment par l'institutionnalisation des missions locales, qui ont alors perdu leur caractère expérimental, et par la création du conseil national des missions locales (CNML), placé auprès du Premier ministre et composé de représentants de l'administration et des présidents de missions locales.

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, en transférant aux régions les compétences exercées précédemment par l'État en matière de formation professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans a ouvert une nouvelle période d'interrogation sur l'avenir et la place du réseau, dont les régions sont devenues des partenaires importants. En outre, cette loi prévoyait la création des « espaces jeunes », lieu de convergence des actions de l'ANPE et du réseau d'accueil, faisant craindre à certains une mainmise de l'Agence sur les missions locales.

A l'inverse, la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, en lui confiant la responsabilité du pilotage du programme TRACE relatif à l'accompagnement des jeunes en difficulté dans leur parcours d'insertion <sup>113</sup>, a donné au réseau une nouvelle visibilité et reconnu sa place dans la lutte contre le chômage des jeunes.

Ces modifications du contexte institutionnel intervenues alors que la progression du chômage touchait de plus en plus les jeunes, quel que soit leur niveau de formation, ont provoqué une sensible évolution de l'organisation et du mode de fonctionnement du réseau.

---

<sup>113</sup> Le programme TRACE (Trajet d'Accès à l'Emploi) vise à proposer à des jeunes de 16 à 25 ans, en difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle, un accompagnement personnalisé renforcé ayant pour objectif de conduire la moitié d'entre eux à un emploi durable à l'issue d'un parcours de 18 mois. Un objectif chiffré de jeunes entrant dans le programme est fixé chaque année (10 000 en 1998, 40 000 en 1999, 60 000 en 2000).

Celui-ci est fondé, désormais, sur un partenariat très diversifié, qui complique le financement de ses moyens de fonctionnement, relativement mal connus et hétérogènes.

## A. – L'organisation du réseau

### 1. – Les deux types de composantes du réseau se rapprochent

Comme lors de sa création en 1982, le réseau est composé de deux types de structures, les PAIO et les missions locales, mais leurs différences se sont aujourd'hui estompées.

Sur le plan juridique, les missions locales ont une personnalité propre, puisqu'il s'agit d'associations créées à cette fin par des communes ou des groupements de communes<sup>114</sup>, tandis que les PAIO devaient, à l'origine, être portées par des structures juridiques préexistantes, qui étaient souvent des services de l'État, notamment des établissements publics d'enseignement. Ces dernières se sont progressivement rapprochées des collectivités territoriales et beaucoup se sont émancipées ; les PAIO ont actuellement, en majorité, pour support des associations (125), les autres étant essentiellement portées par des collectivités territoriales (92), notamment des services municipaux<sup>115</sup>.

La distinction entre les deux types de structures n'est pas plus nette en matière de missions et d'actions. Les PAIO, tournées essentiellement vers l'orientation en matière de formation, avaient, certes, à l'origine, une mission plus limitée que celle des missions locales et étaient moins spécifiquement orientées vers les jeunes les plus en difficulté. Mais il n'y a pas d'obstacles juridiques, comme le confirme la pratique, à ce que les PAIO, notamment si elles sont constituées sous forme d'association spécifique, assument des missions identiques à celles des missions locales, telle que le pilotage du programme TRACE, par exemple.

---

<sup>114</sup> A l'exception de 20 GIP (groupement d'intérêt public), dont deux dotés de comptables publics.

<sup>115</sup> En outre, il reste 37 PAIO portées par un établissement public (CIO, GRETA, ANPE, centres de formation agricole, districts, communautés de communes, SIVOM, syndicats mixtes, CCAS...).

## **2. – La composition du réseau d'accueil évolue**

Progressivement, la composition du réseau a évolué, le nombre de PAIO se réduisant, alors que de nouvelles missions locales étaient créées, souvent par transformation et regroupement de PAIO.

L'État encourage cette évolution. Il considère en effet que les missions locales ainsi créées, qui sont presque toujours pluricommunales, ont, en général, plus de moyens pour mener à bien leurs missions et qu'elles favorisent souvent un partenariat plus fort entre les collectivités territoriales. Mais il n'en a pas l'initiative, les missions locales ne pouvant être créées que par des communes ou des groupements de communes. L'évolution du réseau est dès lors plus lente qu'il ne le souhaite. Ainsi depuis 1988, l'État a voulu mettre en œuvre à plusieurs reprises des plans de réduction du nombre des PAIO et d'augmentation de celui des missions locales, qui ont fait l'objet de directives aux préfets de région, mais leurs objectifs n'ont jamais été atteints selon le calendrier prévu.

L'État pourrait, certes, utiliser les subventions qu'il attribue aux composantes du réseau pour les inciter à se regrouper et à se transformer en mission locale, mais, jusqu'à présent, il ne l'a pas fait. Les règles de financement qu'il a édictées vont, au contraire, à l'encontre d'une telle évolution : en effet, alors qu'en ce qui concerne les PAIO, il n'y a pas de contrainte en matière de financement par les collectivités territoriales, ces dernières doivent apporter un financement au moins égal à celui de l'État pour les missions locales<sup>116</sup>. Cette obligation dite de la « parité », édictée par circulaire en 1982, est, à l'évidence, un frein à l'évolution souhaitée.

## **3. – L'hétérogénéité des structures est forte**

L'évolution du statut des structures est moins importante que la recherche d'une meilleure répartition des moyens. En effet, la différence la plus sensible entre les PAIO et les missions locales concerne leur taille : les PAIO emploient en moyenne l'équivalent de 4 agents à temps plein (ETP) pour un budget d'environ 750 000 F, alors que les missions locales emploient en moyenne 17 ETP pour un budget de 3 MF. Il est vrai que ces moyennes recouvrent des situations très hétérogènes au sein de chaque catégorie. Ainsi, si les PAIO sont en général les plus petites structures et peuvent même

---

<sup>116</sup> Sauf dans les zones concernées par la politique de la ville.

n'employer qu'une seule personne, on en trouve également qui rivalisent avec les missions locales de taille moyenne.

En fait, les différences entre les structures portent moins sur leur forme juridique que sur les moyens dont elles disposent, l'importance de la population concernée ou le type de territoire couvert. En terme de moyens et de mode de fonctionnement, quelle que soit leur forme juridique, il y a peu de points communs entre une structure en zone rurale, couvrant un territoire qui peut avoir la taille d'un département, et une entité de même statut juridique implantée dans un quartier sensible d'une zone urbaine.

Les composantes du dispositif résultant d'initiatives locales, leur hétérogénéité est inévitable. Cette diversité se retrouve tant dans leur taille et leurs moyens que dans leur mode de fonctionnement et dans les fonctions qu'elles assument. Certaines entités, par exemple, ont choisi d'élargir leurs activités, sous des formes très différentes : quelques-unes s'adressent à tous les jeunes en leur proposant des services qui ne relèvent plus exclusivement de l'insertion, d'autres préfèrent se consacrer à tous les publics en difficulté, quel que soit leur âge, notamment en devenant le support des plans locaux d'insertion par l'économie (PLIE).

Si le maintien de deux types de structures paraît aujourd'hui dépassé, cette grande hétérogénéité des composantes du réseau ne doit pas être méconnue. Elle rend, en particulier, impossible toute démarche trop systématique en ce qui concerne son évolution. A l'inverse, elle impose que l'État définisse précisément ce qu'il attend des différentes structures et notamment les moyens minimaux à mettre à la disposition des jeunes en matière d'insertion.

L'absence de « système de référence » permettant de servir de guide, à la fois aux dirigeants des différentes entités dans la conduite de leurs actions et aux partenaires dans le jugement qu'ils peuvent porter sur les structures qu'ils financent, est très regrettable et nuit globalement à l'efficacité du réseau.

## B. – Le financement du réseau

### 1. – Un financement public

Exclusivement assuré sur des crédits publics, le financement du réseau est complexe :

- l'État accorde une subvention de fonctionnement aux structures sur les crédits du fonds pour la formation professionnelle <sup>117</sup>, abondés par ceux du Fonds social européen (FSE) ; il finance également les postes mis à disposition par l'ANPE ; il participe en outre au financement d'actions particulières, par des subventions spécifiques imputées à d'autres lignes budgétaires (crédits TRACE, droits des femmes, santé ...)

- les régions allouent des subventions de fonctionnement financées sur les crédits transférés par l'État dans le cadre de la décentralisation <sup>118</sup>, qu'elles complètent souvent par des subventions spécifiques par projet ;

- les concours des communes au fonctionnement des structures prennent la forme, pour une part, d'apports en nature ;

- certains départements participent également au financement de ce dispositif.

*a) les subventions de fonctionnement versées par l'État et le FSE*

Entre 1994 et 1999, les subventions de fonctionnement versées par l'État et le FSE ont progressé de 51%, passant de 349 MF à 526 MF (80,18 millions d'euros). Entre 1999 et 2000 (607 MF (92,53 millions d'euros)), à périmètre constant, la progression est de 15,4%.

La répartition des subventions de fonctionnement entre les structures résulte plus de circonstances historiques que de considérations rationnelles. En effet, lors de la création de chaque structure, un accord est passé entre les partenaires pour en assurer le financement, en fonction du contexte local et conjoncturel. Cet accord est ensuite rarement remis en cause, malgré les disparités de financement qui peuvent en résulter.

A la suite d'un rapport de l'inspection générale des affaires sociales sur ce sujet en 1994, un plan de réduction des disparités de financement entre les missions locales a, certes, été mis en œuvre entre 1996 et 1999. Le faible montant de crédits qui lui étaient spécifiquement affectés (25 MF au total), la variation de ses modalités d'application selon les années, l'absence de redéploiement des

---

<sup>117</sup> Chapitre 44-70, article 80 du budget de l'emploi et de la solidarité

<sup>118</sup> Imputés sur le chapitre 43-06 du budget de l'emploi « dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle et à l'apprentissage ».

financements entre les structures et l'application concomitante de la règle de la parité de financement entre l'État et les collectivités territoriales, l'ont rendu pratiquement inefficace. Au demeurant, la pertinence et l'unicité du critère adopté (le nombre de demandeurs d'emploi de moins de 26 ans sur le territoire de chaque structure) ne sont pas établies. La suppression des disparités au sein d'un réseau marqué par l'hétérogénéité de ses composantes n'est, au surplus, pas nécessairement souhaitable.

La priorité doit plutôt être donnée à la transparence et à la connaissance par les différents acteurs des critères d'attribution retenus ainsi que l'utilisation d'indicateurs de gestion et d'efficacité des structures. Mais il faudrait alors que des objectifs précis soient fixés en la matière aux composantes du réseau et que l'État se donne les moyens de contrôler leurs résultats. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, les conventions annuelles qui encadrent le versement de la subvention de fonctionnement ne contenant qu'une définition très générale des missions du réseau dans son ensemble ; elles ne permettent donc pas d'évaluer l'efficacité des structures subventionnées à partir des résultats présentés dans les rapports d'activité.

#### *b) les collectivités territoriales*

Le concours apporté au réseau par les collectivités territoriales, souvent partiellement en nature (locaux, personnel), est mal connu. En effet, ses modalités de comptabilisation ne sont pas identiques dans les différentes structures et conduisent fréquemment à le minimiser ; en outre, jusqu'à présent, les financements apportés par les régions dans le cadre du transfert de compétence de 1993 n'étaient pas comptabilisés, en règle générale, parmi les sources de financement du fonctionnement des structures, mais parmi les subventions spécifiques, ce qui avait notamment pour effet de surévaluer la part de l'État dans le financement du fonctionnement du réseau <sup>119</sup>.

Chaque partenaire est, en principe, libre de déterminer le montant et la répartition de sa contribution. Seule la règle de la « parité » de financement entre l'État et les collectivités territoriales pour les missions locales ne couvrant pas un territoire concerné par la

---

<sup>119</sup> En 2000, la DIJ a décidé de prendre désormais en compte ce financement des régions dans la présentation des financements de fonctionnement des structures.

politique de la ville <sup>120</sup>, doit être respectée. Le mode de mise en œuvre actuel de cette règle, qui date d'une circulaire du 9 avril 1982, minore le montant des ressources apportées par les collectivités territoriales, du fait des évolutions structurelles du réseau et de son environnement juridique : en effet, il ne prend pas en compte les financements des régions qui proviennent du transfert de compétence en matière de formation professionnelle, ni les mises à disposition de personnels, alors qu'elles forment aujourd'hui une part substantielle du financement apporté par les collectivités territoriales <sup>121</sup>. Il est donc nécessaire de modifier les textes régissant ce dispositif qui est d'ailleurs souvent mal appliqué.

*c) le coût total du réseau*

Le coût total du réseau, compte tenu de ces incertitudes, ne peut être qu'estimé. En 1998, si l'on prend en compte la participation des régions au financement de son fonctionnement (soit au minimum 250 MF), il atteint, semble-t-il, 1 400 MF ; la part de l'État, y compris la dotation qu'il reçoit à cette fin du FSE, ne représente qu'un tiers de ce financement. Sans les crédits du FSE, sa participation effective peut être estimée, pour cette même année, au quart du coût de fonctionnement du réseau (360 MF).

Ainsi, l'État ne joue plus aujourd'hui qu'un rôle minoritaire dans le financement du fonctionnement du réseau, le transfert aux régions des compétences en matière de formation professionnelle des jeunes ayant profondément modifié les financements en provenance des collectivités territoriales. En effet, à l'exception de deux régions, la Picardie et le Languedoc-Roussillon, qui ont préféré constituer leur propre dispositif d'information des jeunes en matière de formation parallèlement au réseau soutenu par l'État, tous les conseils régionaux affectent aux PAIO et aux missions locales de leur territoire l'ensemble des crédits correspondant au transfert de compétence, après les avoir parfois sensiblement augmentés.

L'État doit désormais tenir compte du rôle joué par ses partenaires, notamment par les régions, sauf à devoir faire face à des

---

<sup>120</sup> Pour les missions locales situées dans des zones où la politique de la ville est appliquée, l'État peut assurer jusqu'à 75% du financement.

<sup>121</sup> A l'origine, cette modalité d'application de la règle défavorisait l'État qui mettait à disposition une part importante des personnels employés. Aujourd'hui, la situation est inversée.

problèmes dans la mise en œuvre de ses projets, comme l'ont montré les difficultés initiales du programme TRACE dans certaines régions.

## **2. – Un financement mal adapté aux missions du réseau**

Ce mode de financement faisant appel à de nombreux financeurs est d'une grande complexité et souvent très lourd à gérer pour des entités dont la taille est, en général, réduite. Chaque subvention fait, en effet, l'objet d'une convention distincte et est souvent accompagnée de la mise en place d'un dispositif spécifique de suivi, sous la forme d'un comité de pilotage et d'un rapport d'activité particulier. Il est ainsi fréquent, pour les structures de taille moyenne (une quinzaine d'agents), d'avoir à gérer, annuellement, entre vingt et trente conventions particulières, sans compter les conventions de financement avec chaque commune du territoire, qui peuvent être plusieurs dizaines.

Le versement de ces diverses subventions est très souvent tardif. Le solde des subventions de l'État, qui représente, selon les cas, entre 50 et 75% de son apport total, est versé au quatrième trimestre de l'année et, même, dans certaines régions, au premier trimestre de l'année suivante. Les versements des régions sont en général encore un peu plus tardifs. Bien plus, il est fréquent que le solde des subventions du FSE pour activités spécifiques soit versé deux années après le paiement du premier acompte.

Dès lors, dans la plupart des cas, la trésorerie des PAIO et des missions locales est assurée par les financements des communes, qui arrivent en général plus tôt, et par le recours à l'emprunt. En effet, la situation financière, fréquemment fragile, des structures du réseau ne leur permet pas de disposer d'un fonds de roulement suffisant. Il en résulte qu'une partie des subventions publiques versées au réseau est utilisée à payer des agios au secteur bancaire.

Enfin, la plupart de ces accords de financement étant annuels, ils doivent faire l'objet de négociations chaque année. La fragilité financière des structures, qui les rend sensibles à toute variation de leurs moyens financiers, et l'instabilité de leur financement sont, à l'évidence, peu compatibles avec leurs missions qui nécessitent des personnels permanents et bien formés, connaissant bien leur territoire et leurs interlocuteurs.

Le financement inégalitaire, complexe, instable et tardif des composantes du réseau n'est pas adapté et ne favorise pas leur bonne

gestion <sup>122</sup>. Une plus grande stabilité de leurs moyens de financement par le recours à des accords de financement pluriannuels et une plus grande clarté dans les critères d'attribution des concours qui leur sont accordés constitueraient des progrès évidents. Il serait souhaitable d'avoir pour objectif de disposer, pour le financement du fonctionnement de chaque structure, d'une convention unique qui serait signée par tous les financeurs et indiquerait les objectifs que chacun assigne à sa contribution.

### C. – Le personnel du réseau

Les moyens de fonctionnement, très hétérogènes, des structures du réseau sont, aujourd'hui, assez mal connus, faute d'un système de recueil d'information fiable et exhaustif.

La plus grande part des coûts de fonctionnement se concentre sur deux types de dépenses : les locaux, fréquemment mis à disposition par les communes, et le personnel, dont le coût représente environ 80% des dépenses d'une mission locale « classique » <sup>123</sup>, une partie des agents étant également mis à disposition par les partenaires.

Avec les réserves qu'imposent les imperfections du système d'information disponible, on peut considérer qu'en 1998, le réseau employait, en métropole, 8 250 personnes, représentant 6 500 ETP, dont 73% de femmes. Environ 55% de ces agents sont des conseillers directement en charge de l'accompagnement des jeunes, 34% des personnels administratifs ou chargés de l'accueil et 11% des directeurs ou leurs adjoints. 70% des effectifs sont des salariés des structures elles-mêmes, dont le contrat est à durée déterminée ou indéterminée. 13% des agents sont mis à disposition, essentiellement par les communes (9%), mais aussi par l'ANPE (4%), dans le cadre des « espaces jeunes ». Enfin, un quart des personnels ont des statuts précaires, sous forme de contrats à durée déterminée (8%) ou d'autres types de contrat comme les contrats emploi solidarité (3,8%) et les emplois jeunes (3,8%).

Les structures du réseau se caractérisent également par une grande hétérogénéité, tant quantitative que qualitative, de leurs

---

<sup>122</sup> : cf. également 1<sup>ère</sup> partie du rapport – chapitre II – Section III.

<sup>123</sup> C'est-à-dire d'une mission locale qui n'a pas développé d'activités spécifiques nombreuses ou importantes, en dehors de ses missions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement des jeunes.

moyens en personnels. L'absence de ratio, même indicatif, relatif au nombre de jeunes que devrait suivre un conseiller, en dehors du cas particulier du programme TRACE (un conseiller pour 30 jeunes), ne facilite pas les analyses sur l'adéquation des moyens aux missions.

En matière de statut et de rémunération, en l'absence de tout accord cadre régissant le réseau, aucune consigne ni même aucun conseil n'ayant été donnés sur ce sujet, chaque structure est, à ce stade, libre d'agir à sa guise. Les informations disponibles sur ce point sont limitées et non exhaustives comme l'avait déjà souligné en 1993, un cabinet conseil, consulté à ce propos. Ce dernier avait déconseillé la négociation d'une convention collective spécifique et préconisé la mise en place préalable d'un système de collecte et de suivi des informations sur le personnel du réseau. Ces recommandations n'ont malheureusement pas été mises en œuvre.

Il n'y a pas non plus de définition des métiers, ni de profil de poste de référence, ni même de modèle d'organisation type des structures du réseau précisant les missions à assurer. Tous ces éléments sont pourtant nécessaires à une plus grande professionnalisation des personnels travaillant dans le réseau d'accueil.

A l'initiative de la DIJ, des travaux ont tardivement été engagés sur ces sujets à la fin de 1998. Ils visent à la mise en place d'une convention collective propre aux personnels du réseau. Les négociations entreprises à cette fin risquent de conduire à des charges et des contraintes difficiles à supporter pour beaucoup de structures, de taille modeste et aux moyens financiers limités. D'une manière générale, l'effectif restreint des salariés du réseau (moins de 7 000 personnes) paraît peu compatible avec les exigences d'une convention collective particulière. L'absence d'information complète et fiable sur les systèmes de gestion des personnels actuellement utilisés, notamment en matière de rémunération, rend, de surcroît, extrêmement difficile l'estimation financière du surcoût qui résulterait d'un tel accord. En tout état de cause, si une plus grande professionnalisation des personnels est souhaitable, il convient d'éviter qu'elle conduise à une rigidification des modes de gestion qui ne serait pas adaptée à l'hétérogénéité du réseau lui-même.

## II. – L'efficacité du réseau

Evaluer l'efficacité d'un réseau composé de structures aussi disparates n'est pas aisé, d'autant que les missions qui leur sont confiées sont diverses :

1. recevoir et suivre les jeunes qui viennent leur demander de l'aide, en s'intéressant prioritairement à ceux qui sont le plus en difficulté ; le niveau de qualification est, en général, à cet égard l'indicateur utilisé ;

2. répondre à leurs problèmes :

- en matière d'insertion professionnelle, c'est à dire de formation ou d'emploi, en les accompagnant dans leur démarche qui doit être organisée sous forme de parcours progressant par étape ;

- mais aussi, et même d'abord, en matière d'insertion sociale (santé, logement, loisirs, situation financière...).

Les missions locales et les PAIO doivent remplir ces missions en s'appuyant sur des partenariats avec l'ensemble des acteurs locaux, dont il faut assurer la coordination et l'animation. Il leur revient de faire preuve d'initiative et d'esprit d'innovation dans les solutions proposées et les méthodes utilisées pour devenir un véritable acteur du développement local.

### A. – Les instruments de suivi de l'activité du réseau

L'évaluation de l'efficacité du réseau suppose que l'accomplissement de ses différentes missions puisse être suivi à l'aide d'indicateurs quantitatifs ou qualitatifs. Trois types d'instruments ont été mis en place à cette fin.

#### 1. – Le logiciel PARCOURS

La mise en place d'un système de suivi informatisé des résultats du réseau date de 1990. Le logiciel alors développé avait pour objectif d'aider les conseillers dans le suivi et l'accompagnement des jeunes bénéficiant du « crédit formation individualisé » (CFI). Mais son utilisation a été progressivement élargie au suivi de l'ensemble de l'activité des missions locales et des PAIO, notamment par la mise en place de tableaux statistiques à l'échelon national.

L'usage de ce logiciel ne s'est toutefois généralisé que progressivement, certaines structures préférant pendant longtemps conserver leur propre outil informatique. De plus, l'insuffisante précision des rubriques et l'absence de contrôle quant à la manière dont sont saisies les informations, rendent difficilement utilisables ou peu fiables les tableaux statistiques tirés de son utilisation. Les comparaisons des données entre structures sont ainsi rendues malaisées, voire impossibles.

Une nouvelle version du logiciel est en cours d'élaboration. Ses objectifs sont très ambitieux puisque, désormais, l'application devrait couvrir les besoins de gestion, de pilotage des activités, de statistiques et d'analyse de l'ensemble des partenaires concernés, c'est-à-dire des structures elles-mêmes, des conseils régionaux, de l'ANPE, des services de l'État qu'il s'agisse de la DIIJ ou des autres services, centraux ou déconcentrés, du ministère de l'emploi et de la solidarité. La réussite de ce projet, qui nécessite un effort soutenu d'explication et de conviction, ne sera réellement possible que si un dispositif adéquat de contrôle du bon emploi du logiciel est parallèlement mis en place.

## **2. – Les panels nationaux**

Les insuffisances du logiciel PARCOURS ont conduit la DIIJ à recourir à la méthode du panel pour suivre chaque année l'évolution de l'activité du réseau. Les panels utilisés ne permettent cependant de disposer que d'informations nationales globales, obtenues après un délai de 9 mois pour les résultats provisoires - qui sont peu fiables - et d'une année pour les résultats définitifs. Résultant de l'exploitation des bases de données issues du logiciel PARCOURS, ces panels pâtissent également des insuffisances de cet outil.

## **3. – Les rapports d'activité des PAIO et des missions locales**

Chaque année, les structures du réseau adressent à la DIIJ et aux directions régionales de l'emploi et de la formation professionnelle un rapport d'activité qui fait partie des pièces du dossier de la demande de subvention. Ces rapports doivent être présentés conformément à un modèle élaboré par la DIIJ.

Ces documents ont cependant été peu utilisés pour suivre les résultats du réseau dans son ensemble. Les données qu'ils apportent ne faisaient pas l'objet, en règle générale, d'une agrégation au niveau

national. En 2000, le modèle des rapports d'activités portant sur l'exercice 1999 a en conséquence été sensiblement modifié. La nouvelle présentation des données et leur transmission sous forme informatique devrait désormais permettre des agrégations systématiques. Mais il faudra probablement plusieurs années et la mise en place d'un véritable système de contrôle avant de disposer d'un ensemble d'informations fiables et cohérentes.

## B. – Les résultats de l'activité du réseau

En raison de leurs faiblesses, les instruments de mesure et de suivi, s'ils permettent d'avoir une connaissance globale des jeunes en contact avec le réseau, n'apportent pas d'informations suffisantes pour suivre l'évolution de leur situation et donc les résultats de l'action du réseau lui-même.

### 1. – Le public accueilli et suivi par le réseau

En 1999, 1 230 000 jeunes de 16 à 25 ans (dont 52% de femmes) ont eu au moins un entretien avec un conseiller d'insertion d'une PAIO ou d'une mission locale, dont 390 000 lors d'un premier accueil. Au total, ils ont été à l'origine de près de 3 millions d'entretiens. Si on ajoute environ 300 000 jeunes supplémentaires ayant eu un contact moins élaboré avec le réseau (par téléphone, par écrit ou pour une demande de service), on constate que près d'un jeune de 16 à 25 ans sur cinq <sup>124</sup> a eu recours au réseau en 1999.

Après une progression constante pendant plusieurs années, les effectifs du public accueilli ont connu, du fait de l'évolution de la conjoncture économique, une stabilisation en 1998 et une réduction en 1999.

**Evolution du public accueilli**

	1995	1996	1997	1998	1999
1 <sup>er</sup> accueil	380 000	406 000	424 000	430 000	390 000
Public suivi	1 100 000	1 200 000	1 280 000	1 280 000	1 230 000

Source : DIIJ

<sup>124</sup> Il y a environ 8 millions de jeunes de 16 à 25 ans.

La population suivie en 1999 était constituée pour 38% seulement de jeunes de niveau de qualification très faible <sup>125</sup> (Vbis ou VI). La part relative de ces derniers était en sensible diminution depuis plusieurs années, alors qu'ils sont la cible prioritaire du réseau. Elle a toutefois légèrement progressé en 1999, en raison de l'évolution de la conjoncture économique. Elle rend, en effet, moins nécessaire un contact avec le réseau pour les jeunes les mieux formés qui trouvent plus facilement des emplois.

**Niveau de formation du public suivi par le réseau**

	1997	1998	1999
Niveau VI	22%	18 %	19%
Niveau Vbis	18 %	18 %	19%
<i>Niveau Vbis + VI</i>	<i>40%</i>	<i>36 %</i>	<i>38%</i>
Niveau V	38%	38 %	37%
Niveau I à IV	22%	26 %	25%

*Source : DIJ*

La durée moyenne de suivi d'un jeune est un peu inférieure à 3 ans, avec de grandes différences selon le niveau de formation. Les parcours les plus longs sont en général ceux des personnes ayant les niveaux de formation les plus faibles.

## 2. – Les actions menées par le réseau

Ces données permettent de mesurer le niveau de l'activité du réseau mais non d'en apprécier l'efficacité au regard de la situation des jeunes suivis. Les informations sur ce point sont au demeurant rares et souvent peu fiables. Pour être totalement convaincantes, elles devraient pouvoir être confrontées avec celles relatives à l'évolution d'échantillons de jeunes comparables n'ayant pas eu de contact avec le réseau. L'ensemble de ces conditions n'est pratiquement jamais réuni.

On peut, dès lors, constater seulement que, si les jeunes accueillis pour la première fois par le réseau sont, pour la plupart, au chômage, la proportion de ceux qui restent à la recherche d'un emploi diminue presque de moitié quelques mois plus tard. Les autres ont

---

<sup>125</sup> Niveau VI : sans aucun diplôme ; niveau Vbis : formation équivalente au plus à une première année de CAP/BEP ; niveau V : niveau CAP-BEP ; niveau IV : niveau Bac et plus.

trouvé, en proportions sensiblement égales, un emploi ou une formation. Un an après leur premier contact avec le réseau, plus d'un quart des jeunes ont un emploi alors qu'ils étaient moins de 10% dans cette situation à leur arrivée.

La réactivité du réseau en matière d'orientation vers des actions de formation est forte ; tous types de parcours confondus, cette solution intervient dans plus de 45 % des cas. La proportion des jeunes en formation atteint cependant un maximum, autour de 20 %, un an après leur premier contact avec le réseau.

L'analyse de l'évolution des jeunes suivis par le réseau est rendue difficile par le fait que les raisons des « sorties » du réseau sont souvent inconnues. La situation d'un jeune n'est en effet repérée de manière fiable que lorsqu'il prend contact avec le réseau.

Le suivi statistique des actions menées par le réseau est très peu éclairant au niveau national, en raison de modalités de saisie d'informations peu homogènes. Celles qui sont disponibles indiquent une relative stabilité de ces actions entre 1994 et 1998 (environ un million « d'entrées dans une mesure » par an<sup>126</sup>) alors que le public suivi a progressé pendant cette période.

### **3. – Le rôle du réseau dans la mise en œuvre de certains dispositifs de la politique de l'emploi**

Les dispositifs de mise en œuvre des politiques de l'emploi prévoient en général, notamment ces dernières années, la participation du réseau. On peut donc essayer de mesurer les résultats de son intervention, en particulier en ce qui concerne les deux dispositifs d'accompagnement des jeunes actuellement en application<sup>127</sup>.

Pour la mise en œuvre du programme « nouveaux départs » qui consiste à offrir à tout jeune au chômage depuis au moins 6 mois, un diagnostic approfondi suivi d'un accompagnement personnalisé dans sa recherche d'un emploi ou d'une proposition de formation ou de stage, l'ANPE adresse au réseau une partie des jeunes concernés, normalement ceux qui sont les plus proches de ses publics habituels.

---

<sup>126</sup> Les « entrées » dans les mesures concernent toutes les formes d'insertion professionnelle qu'il s'agisse de formation, d'emplois (CDI, CDD, emplois aidés...) ou d'intérim.

<sup>127</sup> La « part de marché » du réseau en matière de CES, CEC et CEV était de 64% en 1997.

En 1999, les structures du réseau ont ainsi assuré un peu plus de 30 % des entretiens organisés avec les jeunes concernés par ce programme (soit environ 42 000 entretiens). Les résultats de ces entretiens et l'évolution de la situation des jeunes y ayant participé ne mettent pas en évidence de différences sensibles avec ceux obtenus par l'ANPE.

Pour le programme TRACE spécifiquement destiné au jeunes et dont le pilotage est assuré par le réseau lui-même, malgré des débuts difficiles dans certaines régions, les objectifs quantitatifs d'entrée dans le programme étaient atteints à 84 % à la fin de 1999<sup>128</sup>. Il est encore trop tôt pour avoir des informations suffisantes pour une analyse détaillée des résultats en terme de sortie du dispositif. Les premières informations disponibles font craindre cependant que les objectifs visés, fixés à 50 % d'emploi durable après 18 mois d'accompagnement, ne soient pas atteints.

A la différence du programme TRACE qui fait l'objet d'un suivi précis et régulier, les autres interventions du réseau dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi sont mal connues. Peu d'informations sont ainsi disponibles sur son rôle dans la mise en place des emplois jeunes.

### C. – Les insuffisances du dispositif d'évaluation

Les informations disponibles actuellement conduisent à constater une fréquentation importante du réseau par les jeunes de 16 à 25 ans, cet élément positif étant toutefois compensé en partie par la diminution progressive jusqu'en 1998 de la part des jeunes les moins qualifiés. Elles ne permettent pas en revanche de porter un jugement objectif sur l'efficacité, voire l'utilité, de l'action du réseau, ni sur son évolution.

En matière d'insertion professionnelle, les éléments d'appréciation accessibles sont insuffisamment précis et fiables. Il est révélateur de constater que la DIJ, dans les présentations qu'elle fait du réseau et de ses résultats, ne commente, en général, que l'évolution de l'origine et des caractéristiques des populations concernées et peu les résultats pour les jeunes eux-mêmes.

Quant à l'action des structures en termes d'insertion sociale (besoins en matière de logement, de santé, de ressources financières...), elle est totalement absente des statistiques et des

---

<sup>128</sup> Soit 42 121 jeunes sur un objectif de 50 000.

analyses. L'objectif d'action globale en faveur des jeunes constitue pourtant la spécificité du réseau. Cette partie de son activité, qui nécessite de la part des structures du réseau un très large partenariat et une grande diversité de modes d'intervention, ne fait actuellement l'objet d'aucun suivi et d'aucune évaluation d'ensemble.

Il en est de même pour les autres missions du réseau, qu'il s'agisse de l'animation des acteurs locaux en matière d'insertion ou de ses innovations en matière de développement local.

Si le développement du réseau est un indice de la satisfaction des acteurs de terrain quant à son efficacité et à son intérêt local, on constate que l'État, dix-huit ans après sa création, ne s'est pas donné les moyens de connaître et donc d'apprécier objectivement les résultats de son activité. Il n'en a pas moins décidé de confier au réseau de nouvelles attributions, comme le pilotage du programme TRACE, et d'augmenter fortement les moyens qu'il lui alloue. Ainsi, les subventions de fonctionnement versées par l'État et le FSE en 1999 et en 2000 ont progressé en moyenne de 14,6 % par an, alors que, du fait de l'amélioration de la conjoncture économique et de la réduction du taux de chômage, le nombre de jeunes accueillis et suivis par le réseau a commencé à décroître.

Cette évolution devrait être prise en compte, en particulier en ce qui concerne les personnels à déployer dans les structures. Le recentrage de leur activité sur un public en grande difficulté nécessite des évolutions, notamment pour convaincre ces jeunes de venir prendre contact avec le réseau et pour encourager les entreprises à leur offrir des possibilités d'insertion. Cet objectif nécessite une plus grande professionnalisation du réseau, qui doit développer ses relations avec les entreprises et adapter ses prestations et ses méthodes aux besoins des jeunes les plus en difficulté.

Dans cette perspective, l'évolution d'un nombre croissant de structures du réseau vers la prise en charge conjointe de jeunes et d'adultes en grande difficulté, notamment dans les zones urbaines sensibles, appelle une réflexion particulière. Une démarche globale vers ces publics, localisés souvent dans les mêmes quartiers, est peut-être en effet plus efficace qu'une approche distincte par génération.

### **III. – L'animation et le contrôle du réseau par l'État**

L'État, par l'intermédiaire de la DIJ et des services déconcentrés du ministère de l'emploi et de la solidarité - directions régionales et départementales de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP et DDTEFP) -, assure l'animation et le contrôle du réseau, mais son efficacité dans ces deux fonctions est insuffisante.

#### **A. – L'animation du réseau**

L'animation du réseau ne peut relever que de l'État, car il est le seul des partenaires concernés à avoir les moyens d'agir sur l'ensemble des composantes, les régions pouvant également y contribuer dans les limites de leurs circonscriptions.

La DIJ, en particulier, devrait à la fois jouer un rôle d'appui aux structures du réseau, favoriser la diffusion des leçons tirées des expériences, enfin être une force de définition des objectifs et d'impulsion des actions. Les constats faits précédemment montrent que ses résultats restent limités.

La diffusion des informations concernant l'activité, les moyens et le financement du réseau, tant en son sein qu'à l'extérieur, est cependant très insuffisante, notamment parce que l'État ne s'est pas donné les moyens de disposer sur ces sujets de données fiables et complètes. Les DRTEFP communiquent de manière très variable sur les résultats régionaux du réseau, certaines n'élaborant même pas le rapport d'activité annuel dont elles ont la charge.

Il n'est dès lors pas possible de comparer de manière fiable les méthodes et les résultats des structures, ce qui serait pourtant utile, tant aux dirigeants et aux personnels de ces entités elles-mêmes qu'aux partenaires qui en assurent le pilotage et le financement. Enfin, d'une manière générale, l'existence de ce réseau reste largement ignorée du grand public qui n'en connaît, tout au plus, que la PAIO ou la mission locale sur le territoire de laquelle il se trouve.

En outre, l'insuffisance des réflexions menées jusqu'à présent, en ce qui concerne la définition précise des missions des structures, leur organisation et les compétences attendues de leurs agents, ainsi que l'absence de ratios ou d'indicateurs permettant de mesurer leur

efficacité, les privent d'un système de référence pour se situer par rapport aux objectifs poursuivis.

Les insuffisances en matière de coordination et d'animation comme l'hétérogénéité des structures sont telles que l'on peut même s'interroger sur le bien-fondé du terme de « réseau » utilisé pour désigner cet ensemble d'organismes, qui se connaissent peu et qui ont, dans certains cas, plutôt tendance à cultiver leurs différences.

Les responsables de la DIIJ, conscients de cette situation, ont opportunément pris, depuis deux ans, plusieurs initiatives pour tenter d'y remédier : lancement d'un journal de communication interne, assises nationales en avril 2000, préparation d'une nouvelle version du logiciel PARCOURS, pilotage par le réseau du programme TRACE qui impose une approche et des objectifs communs, encouragement au développement d'associations régionales des présidents des structures du réseau et d'action d'animation régionale, mise en place de nombreux groupes de travail et d'études, portant sur les missions et l'organisation des structures du réseau, notamment dans la perspective de l'élaboration d'une convention collective.

S'il est assurément trop tôt pour porter un jugement, le relatif échec d'initiatives précédentes sur ces différents thèmes incite à une certaine prudence quant aux chances de succès de ces divers projets ou axes d'action.

## B. – Le contrôle du réseau

Il revient à l'État de s'assurer du bon emploi de ses subventions par des contrôles, sur pièces et sur place, des structures aidées, contrôles qui relèvent essentiellement de la responsabilité des DRTEFP.

Les contrôles sur place sont réalisés par les services de contrôle de la formation professionnelle existant au sein de chaque DRTEFP, bien que les textes du code du travail énonçant cette compétence ne soient ni clairs ni précis. La DIIJ ne donne aucune orientation concernant ces contrôles et n'est pas, en général, informée de leurs résultats, alors que leurs conclusions pourraient constituer d'utiles éléments d'information et de pilotage du réseau. En tout état de cause ces contrôles ne sont guère nombreux. En Languedoc-Roussillon et en Picardie, aucun contrôle n'a eu lieu entre 1994 et 1999 ; pendant la même période, le réseau de la région Centre n'a fait l'objet que d'un seul contrôle alors qu'en région Ile-de-France, la centaine de

structures qui y sont implantées n'a donné lieu qu'à 8 contrôles entre 1993 et 1998.

Quant au contrôle sur pièces effectué à travers les rapports d'activité des structures, il reste très formel. L'examen par la Cour d'un certain nombre de ces derniers a notamment montré que certaines règles comptables et de financement n'étaient pas respectées sans que les services de l'État aient réagi. Il a également permis de constater que des insuffisances proviennent du fait que les règles à appliquer ne sont pas suffisamment explicites ou même n'ont pas été formulées (comptabilisation des apports en nature, des financements des régions, des activités annexes...) par les services concernés, et notamment par la DIIJ.

### C. – L'évolution du rôle des partenaires dans le fonctionnement du réseau

L'action de la DIIJ sur le réseau est rendue malaisée par le grand nombre d'acteurs concernés, tant au sein de l'État, qu'en dehors de lui.

Malgré son caractère apparemment interministériel, la DIIJ ne constitue en fait qu'un rouage autonome du ministère de l'emploi et de la solidarité. L'essentiel de son personnel vient de ce département ministériel ou d'organismes dont il assure la tutelle ; les mises à disposition d'agents par les autres ministères restent limitées (moins d'une dizaine). Au demeurant les effectifs de la DIIJ sont faibles (une trentaine de personnes) alors que la diversité du réseau rend son animation et son contrôle difficiles. La DIIJ a du mal à assurer l'animation des services déconcentrés à ce propos. Ces activités ne sont pas prioritaires pour les DRTEFP, qui assurent dès lors leurs missions vis à vis du réseau de manière très variable. Il pourrait être opportun d'envisager une évolution de l'organisation administrative sur ce sujet.

Au sein de l'État, une convention triennale signée en 1996 par la DIIJ et les ministères de l'agriculture, de la jeunesse et des sports et de l'éducation nationale, organisant le réseau public d'insertion des jeunes (RPIJ), avait pour ambition d'assurer la coopération des différents ministères concernés par l'insertion des jeunes. Si elle a progressé, cette coopération reste cependant insuffisante, tout particulièrement avec le ministère de l'éducation nationale, même si, sur le terrain, les relations entre les établissements d'enseignement et

les missions locales sont souvent bonnes. Le renforcement de la coopération entre les ministères devrait notamment avoir pour objectif de réduire le délai d'errance des jeunes entre leur sortie des établissements scolaires et leur accueil par le réseau. En tout état de cause, à la date du 15 septembre 2000, la convention triennale évoquée ci-dessus n'avait pas été reconduite.

Enfin, l'équilibre des rôles des différents partenaires au sein du réseau est fragile et a sensiblement évolué au cours de la dernière décennie. Le transfert aux régions de la compétence en matière de formation professionnelle des jeunes de moins de 26 ans a accru leur poids au sein du réseau dont le financement a été diversifié, sans que l'on ait encore tiré toutes les conséquences de cette évolution. Le partage des responsabilités entre l'État et les régions, au sein de structures créées à l'initiative des communes qui en restent les principaux financeurs, devrait être clarifié, tant au niveau national qu'au sein de chaque structure. Les différents partenaires, en particulier l'État et les régions, doivent s'organiser pour définir les actions qu'ils souhaitent mener par le truchement du réseau, au risque d'un éclatement de celui-ci.

La signature en avril 2000, par le président de l'association des régions de France, le président du CNML et la ministre de l'emploi et de la solidarité d'un protocole définissant les missions du réseau et affichant un certain nombre d'engagements quant à ses modalités de fonctionnement futures est sans doute un premier pas dans cette direction.



L'enquête de la Cour l'a conduite au total à faire les recommandations suivantes concernant ce dispositif que l'évolution plus favorable, depuis 1998, du marché de l'emploi éclaire d'un jour nouveau :

- définir et veiller au respect d'un cadre de référence minimal relatif aux objectifs, aux métiers et aux fonctions des composantes du réseau, cohérent avec leur mission générale d'insertion globale des jeunes;

- développer un système d'information plus fiable et plus complet concernant les moyens et l'activité du réseau, permettant d'évaluer l'efficacité de son action ;

- simplifier son organisation en faisant disparaître la distinction entre les PAIO et les missions locales ;

- aménager son système de financement pour le rendre plus stable, plus transparent et incitatif, en développant les conventions globales pluriannuelles et en révisant les dispositions régissant la règle de la « parité du financement » pour les missions locales ;

- veiller à ce que la convention collective en cours d'élaboration soit financièrement supportable par le réseau et n'entrave pas les capacités d'adaptation de ses composantes.

Au-delà de ces recommandations opérationnelles, des réflexions à moyen terme pourraient opportunément être engagées sur les thèmes suivants :

- évolution des moyens et de la place de la DIJ au sein du ministère de l'emploi et de la solidarité ;

- renforcement de la coordination de l'action des différents départements ministériels concernés par une relance du "réseau public d'insertion des jeunes" pour développer en particulier les relations avec l'Éducation nationale en vue de réduire le « délai d'errance » des jeunes entre leur sortie du système scolaire et leur prise en charge par le réseau ;

- élargissement, au moins dans certaines zones sensibles, de la compétence des composantes du réseau vers l'ensemble des personnes en difficulté d'insertion, quel que soit leur âge.

La DIJ a ouvert, depuis deux ans, de nombreux chantiers visant à corriger une partie des défauts et des insuffisances relevées par la Cour. Il convient désormais de les conduire avec détermination vers leur terme. Ces réformes seront fructueuses si, pour favoriser leur mise en œuvre, l'État use des moyens incitatifs dont il dispose, tout en veillant à ce qu'elles soient acceptées par les autres partenaires. Ce subtil équilibre passe notamment par un renforcement du dialogue avec les régions. La réforme envisagée de la disposition législative fixant la composition du CNML (conseil national des missions locales) devrait la faciliter. Elle prévoit, en effet, la participation de représentants des conseils régionaux à cette instance.

## *Réponse de la Ministre de l'Emploi et de la solidarité*

### ***L'organisation du réseau***

*La Cour relève que les modes d'organisation et de fonctionnement du réseau ont sensiblement évolué avec les mutations du chômage des jeunes.*

*Toutefois, comme la Cour le souligne justement, une des caractéristiques essentielles du réseau est son caractère partenarial. Cela a pour avantage une association des différents partenaires aux actions définies en commun mais a pour effet inévitable une hétérogénéité des structures et la nécessité d'un certain consensus pour procéder à des évolutions telles que le regroupement des permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) et leur transformation en missions locales que l'État appelle de ses vœux.*

### ***Le financement du réseau***

*Le caractère partenarial du réseau explique également la complexité de son financement et son adaptation aux situations particulières. Je partage l'idée de la Cour selon laquelle, plus qu'une suppression des disparités au sein d'un réseau marqué l'hétérogénéité de ses composantes, il est préférable de clarifier les critères d'attribution retenus et de développer les indicateurs de gestion et d'efficacité.*

*Un groupe de travail associant les diverses administrations concernées au plan national sera constitué afin de définir quels critères et indicateurs sont les plus pertinents pour guider le subventionnement du réseau par l'État. Il devra également travailler avec les autres financeurs à la simplification des procédures de subventionnement au sein d'une convention unique.*

### ***Le personnel***

*La Cour relève les efforts engagés à l'initiative de la DIIJ pour mettre en place une convention collective propre aux personnels du réseau. Je partage en effet le constat de la Cour que la très grande*

*diversité des statuts et des modes d'organisation est préjudiciable à la professionnalisation des personnels.*

*Les subventions des différents financeurs devront être adaptées en conséquence même s'il faudra accepter de maintenir pendant encore longtemps une certaine diversité des situations liée à l'hétérogénéité du réseau.*

### **Le système d'information**

*Les observations de la Cour sur PARCOURS 2 font l'objet d'un diagnostic partagé qui a motivé la refonte de cette application informatique. En liaison avec l'élaboration du schéma directeur du système d'information du secteur emploi, la DIJ avec l'appui de la DAGEMO et de la DGEFP a entrepris depuis deux ans la construction du système d'information PARCOURS 3.*

*Parcours 3, en s'appuyant sur les technologies Internet, doit offrir l'opportunité d'une mise en réseau avec l'ANPE (accès aux données du fichier GIDE et UNEDIC via les interfaces avec GEODE). Des échanges seront également possibles avec les Conseils régionaux. L'interface d'information sur l'offre de formation sera unique entre CARIF, ANPE, Centre Info, AFPA, ML/PAIO, SDTEFP.*

*Pour renforcer la cohérence régionale, les conseillers continueront à produire des informations dans le système de gestion, mais la gestion technique de ces éléments d'infrastructure sera mutualisée au plan régional.*

*Cette architecture régionalisée doit permettre de recentrer chaque niveau d'intervention sur son cœur de métier et à l'ensemble des administrations de disposer des informations nécessaires au pilotage et à la programmation de leur activité : le conseiller produit toutes les informations sur le parcours du jeune ; les services techniques agrègent ces données et mettent à disposition les tableaux de statistiques utiles au pilotage du réseau national, régional et de chaque mission locale.*

### **Evaluation, animation et contrôle**

*Le rapport de la Cour qualifie d'insuffisant le pilotage et l'animation du réseau au niveau national.*

*Il est exact que le réseau n'a pas toujours bénéficié d'une reconnaissance et d'une attention suffisantes. Ceci explique en grande partie les insuffisances relevées par la Cour. C'est pourquoi en même temps que le lancement du programme TRACE, une démarche de consolidation et de progrès a été engagée.*

*Comme l'indique la Cour, ces évolutions doivent être acceptées par l'ensemble des partenaires. La signature en avril 2000 d'un protocole entre l'État, l'Association des régions de France et le président du Conseil national des missions locales a fixé le cadre de cette démarche.*

*Ce cadre prévoit l'élaboration :*

*- d'un référentiel commun relatif aux objectifs, aux métiers et aux critères d'évaluation. Il est déjà en chantier et intègre la convention collective actuellement en cours de négociation ;*

*- d'un nouveau système d'information permettant de mieux appréhender l'activité et les résultats du réseau et de les consolider à tous les niveaux est en cours de développement. Il sera effectivement opérationnel en 2003 ;*

*- d'une harmonisation des règles de financement qui seront revues en fonction des règles qui seront adoptées dans le cadre du référentiel ;*

*- d'un support législatif pour modifier la composition du Conseil national des missions locales jusqu'ici modifiée par voie réglementaire afin d'intégrer la représentation des représentants des Conseils régionaux.*

*Ainsi, le travail conduit depuis deux ans répond largement aux recommandations opérationnelles de la Cour.*



*En conclusion, les missions locales et les PAIO sont la traduction concrète de la volonté d'organiser un partenariat local autour de l'objectif d'insertion des jeunes. Si ces principes originaux d'action sont à la source de difficultés administratives clairement décrites par la Cour, les structures ont largement montré leur utilité et leur efficacité, notamment en ce qui concerne les jeunes les plus éloignés de l'emploi. C'est la raison pour laquelle le pilotage du programme TRACE a été confié au réseau.*