

Le réseau des missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes

(rapport public annuel 2000 – pages 541 et suivantes)

Le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes, institué par une ordonnance du 26 mars 1982, a pour vocation d'aider à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes les moins qualifiés. Il se compose de petites structures, les permanences d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes (PAIO), et des missions locales, plus importantes, généralement sous forme d'associations créées à l'initiative des communes. Une enquête sur les mesures d'aide à l'accès des jeunes à l'emploi a permis à la Cour constater des évolutions depuis le contrôle qu'elle avait effectué en 2000.

L'évolution du réseau

La Cour avait observé que l'évolution du réseau (réduction du nombre de PAIO et création de missions locales, souvent par transformation et regroupement de PAIO) se traduisait par une forte hétérogénéité des structures.

La concentration du réseau s'est poursuivie, avec fusion des PAIO (614 en 1989 ; 100 en janvier 2006) au bénéfice des missions locales (104 en 1989 ; 404 en janvier 2006). Une structure sur deux couvre désormais un territoire de plus de 60 communes et de plus de 100 000 habitants. Ce regroupement est encouragé par le ministère chargé de l'emploi dans un souci d'économie d'échelle et de meilleure utilisation des moyens. Cependant la situation est très diverse selon les régions : il n'y a plus de PAIO dans 9 régions, mais il en reste 14 en région Centre et 14 en Poitou-Charentes. Neuf régions ont mis en place un plan d'aménagement. Au 1^{er} janvier 2007, le nombre total de structures est, selon les données du ministère, de 492.

La Cour avait noté l'absence de toute convention collective du personnel.

Le statut du personnel (plus de 9 500 personnes) est depuis 2001 régi par une convention collective nationale des missions locales et des PAIO.

Les lacunes du système d'information

La Cour avait critiqué les insuffisances du système d'information « Parcours 2 ».

Le système d'information a été amélioré, mais avec un retard important par rapport au calendrier initial. Le logiciel Parcours 2, conçu en 1992, et que l'administration centrale jugeait obsolète dès 2000, a continué d'alimenter jusqu'en 2004 les comptes rendus d'activité du réseau sans permettre une agrégation fiable des données aux niveaux régional et national. Le système Parcours 3, pour la réalisation duquel le marché a été passé en 2001, n'est opérationnel que depuis 2006 dans l'ensemble du réseau. Il permet désormais de suivre avec précision les caractéristiques et le parcours des jeunes bénéficiaires.

La Cour avait en même temps souligné les risques nés de la complexité du dispositif de financement du fonctionnement du réseau.

Il est regrettable que l'administration n'ait pas intégré un outil de gestion budgétaire et comptable au système Parcours 3 dès sa conception. L'approche LOLF n'a pas été prise en compte et la mesure de la performance n'est pas possible à travers ce logiciel, sauf à y adjoindre un module qui n'a pas été prévu. Parcours 3, notamment, ne permet pas d'effectuer un suivi précis des actions, rapportées à leurs différents financeurs.

Le financement du réseau reste complexe. Il repose toujours majoritairement sur les collectivités territoriales : en 2004, dernière année pour laquelle les comptes rendus d'activité étaient disponibles en septembre 2006, elles assuraient 53,8 % de son financement, contre 28,9 % pour l'Etat. Le Fonds social européen apportait 11 %, le solde étant couvert par d'autres organismes publics et privés.

La carence de Parcours 3 met les missions locales, qui n'ont pas toutes une comptabilité analytique, en situation de risque par

rapport aux contrôles du Fonds social européen. Le ministère reconnaît cette situation tout en estimant que « s'agissant majoritairement d'associations loi 1901, d'initiative locale (...) dont l'Etat n'est qu'un des financeurs et pour une part très souvent minoritaire (...) un système d'information centralisant à la fois des données d'activité et des données budgétaires aurait sans doute été perçu comme une ingérence de l'Etat par les collectivités locales. » - justification qui reste contestable -.

Le dispositif d'évaluation

La Cour avait aussi critiqué les insuffisances du dispositif d'évaluation

Depuis la suppression par décret du 24 décembre 2002 de la délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté, l'administration centrale n'assure plus l'animation du réseau ; elle s'est de fait dessaisie de ce rôle au bénéfice du conseil national des missions locales, qui remplit une fonction dynamique d'interface et d'influence entre l'Etat, les collectivités territoriales et les missions locales. C'est ainsi sur lui que repose principalement la mise en place, non achevée à ce jour, d'une démarche d'évaluation du réseau. Le ministère admet que « le pilotage de l'administration centrale est moins visible, car celui-ci est partagé entre plusieurs directions (DGEFP, DARES) et, au sein de la DGEFP, entre plusieurs services ».

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 consacre ce réseau dont l'existence est reconnue désormais dans le code du travail, en faisant participer les missions locales aux maisons de l'emploi. Le décret du 14 mars 2005 précise que les missions locales et les PAIO « garantissent » « l'accès au droit à l'accompagnement (...) en mettant en œuvre les actions permettant aux personnes âgées de 16 à 25 ans révolus de s'insérer dans la vie active (...) ».

La Cour maintient donc que ce réseau doit être suivi par des outils d'analyse financière et d'évaluation performants.

Si quelques recommandations de la Cour ont été suivies d'effets, des progrès restent à faire sur des champs qu'elle considère comme importants, les lacunes du système d'information empêchant au demeurant le développement d'une évaluation pourtant indispensable.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA COHÉSION SOCIALE ET DU LOGEMENT

L'insertion de la Cour des comptes sur « Le Réseau des missions locales (ML) et permanences d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes » (PAIO) ci-dessus référencé appelle de ma part les remarques suivantes :

Les effets de l'intervention de la Cour en 2000 ont été plus importants que le rapport ne le laisse paraître, en raison de l'impulsion apportée en 2005 par le Plan de cohésion sociale et la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, qui conforte le rôle et la participation du réseau des ML-PAIO au service public de l'emploi.

Cette impulsion trouve sa traduction dans les différents axes de progrès attendus par la Cour :

1/ L'évolution du réseau

Le renforcement des moyens humains et financiers des ML-PAIO en 2005 pour la mise en œuvre du programme CIVIS s'est accompagné de la relance d'une politique active d'aménagement du réseau, pour une optimisation de l'offre de service rendue aux jeunes, reposant principalement sur les structures disposant d'une taille critique suffisante (principalement ML).

2/ Les lacunes du système d'information

Le système d'information Parcours 3, déployé aujourd'hui sur l'ensemble du territoire, ne comprend pas de module de gestion budgétaire et comptable, car telle n'est pas sa finalité. Cependant, les informations qu'il permet d'obtenir sur l'activité de la structure contribuent indiscutablement à une approche « LOLF » de la performance du réseau. Plusieurs indicateurs mentionnés dans le PAP de la mission travail sont issus de Parcours 3 (nombre de jeunes entrés en CIVIS et en CIVIS renforcé, nombre de jeunes sortis avant un an, nombre de jeunes ayant accédé à un emploi durable à leur sortie de CIVIS...).

A partir de 2007, les ML-PAIO seront associées à l'atteinte des objectifs fixés dans les budgets opérationnels de programme territoriaux. Il est à noter qu'avec la mise en place du CIVIS le poids de l'État dans le financement du réseau a augmenté (34% en 2005 contre 28,9% en 2004).

La DGEFP a lancé en 2006 un chantier de réflexion sur la modernisation du financement par l'État du réseau qui devrait déboucher sur une révision des modalités de conventionnement des structures et l'adoption d'une démarche LOLF par le réseau.

Par ailleurs, le nouveau progiciel ICARE, en fonctionnement généralisé à compter de 2005, permet de connaître précisément l'ensemble des ressources des structures, par origine (finisseur) et par affectation ainsi que le détail des charges, notamment celles de personnel (qui représentent de 70 à 80 % du total des ressources), par catégorie de tâches. Le croisement des données issues de Parcours 3 sur l'activité, avec celle de ICARE sur les structures (comptes de résultat, bilan et effectifs) permet d'améliorer l'analyse de l'activité du réseau et de ses coûts.

3/ Le dispositif d'évaluation

La démarche d'évaluation est désormais finalisée ; elle est animée par le CNML ; l'Etat est membre du comité de pilotage national (DARES et DGEFP) ; il veille notamment à la cohérence des indicateurs de l'évaluation avec ceux de la LOLF. Une méthode et des indicateurs de contexte (issus de CORINTHE), d'activité (issus de Parcours 3), de résultats (issus de Parcours 3), d'efficacité et d'efficience (issus de ICARE) ont été définis. En 2007, l'outil d'évaluation sera testé dans deux missions locales par région en vue de sa généralisation en 2008. Le comité de pilotage national accompagne l'ensemble de l'expérimentation.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Les observations de la Cour selon lesquelles le système d'information des missions locales comporte encore des lacunes en matière de gestion budgétaire et comptable sont partagées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

A cet égard, il faut noter qu'outre leur participation aux maisons de l'emploi, les missions locales ont reçu compétence pour attribuer aux jeunes bénéficiaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) une allocation financée sur crédits d'Etat (60 M€ prévus en PLF 2007).

Cette capacité nouvelle qu'ont les missions locales d'engager des dépenses qui pèsent sur le budget de l'Etat justifie donc d'autant plus que le contrôle de l'Etat sur ce réseau soit renforcé et que ce dernier se dote d'instruments de pilotage financier adaptés.
