



Plan Espoir Banlieues Volet Emploi

**Mise en œuvre d'un Contrat d'Autonomie
pour les jeunes en recherche d'emploi
résidant dans une zone couverte
par un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS)**

Une analyse critique de la CGT

- Mai 2008 -

INTRODUCTION

L'annonce dans le cadre du Plan Banlieue et de son Volet Emploi de la mise en œuvre d'un contrat d'autonomie en direction des jeunes résidant dans une zone couverte par un CUCS a suscité de nombreuses et vives réactions au sein du réseau des ML/PAIO.

La Fédération CGT des organismes sociaux, par la voix de son collectif professionnel ML/PAIO, a émis un premier communiqué critiquant ce dispositif en y voyant une amorce de privatisation de l'accompagnement global des jeunes vers leur insertion sociale et professionnelle jusqu'alors de la compétence des ML/PAIO et en dénonçant l'arrivée de prestataires aux visées mercantiles dans les zones urbaines sensibles et la multiplication peu lisible des intervenants sur le terrain.

Ce document constitue un argumentaire plus conséquent contre ce projet de contrat d'autonomie pour les jeunes issus des CUCS.

I- UN PROJET QUI ECHAPPE A CE QUI DEVRAIT FONDER LES POLITIQUES DE L'EMPLOI : L'EVALUATION, LA COORDINATION ET LA COHERENCE

Introduction

Dans un récent rapport d'information à l'Assemblée Nationale relatif à l'évaluation des politiques de l'emploi, MM. Gorce et Lefebvre mettent l'évaluation au cœur des politiques de l'emploi (*Rapport d'information - Assemblée Nationale n° 745 du 26 mars 2008*).

C'est à la lecture de ce rapport que nous établirons nos premiers points critiques relatifs à l'évaluation. S'agissant de la coordination nécessaire des politiques de l'Emploi et d'Insertion nous nous appuierons sur les discussions en cours dans le cadre du Grenelle de l'Insertion.

De L'évaluation

Une évaluation ex ante a-t-elle été réalisée comme préalable à cette mise en œuvre ?

Manifestement vitesse et précipitation ont été les seules règles de mise dans ce projet.

A notre connaissance aucune étude d'impact préalable n'a été réalisée.

Il n'est qu'à lire dans l'appel d'offre pour le contrat d'autonomie les constats établis qui évoquent un nombre de jeunes de moins de 26 ans résidant en ZUS allant de 150 000 à 200 000 (quelle précision !), dont 80 000 seulement inscrits à l'ANPE.

Ce constat ignore les chiffres issus du bilan du réseau des ML/PAIO établi par le Conseil National des ML/PAIO (page 10 du Bilan d'activité 2006) qui font état de 180 000 jeunes issus des ZUS en contact avec le réseau des ML/PAIO.

43 000 ayant accédé à l'emploi et 41 000 débuté une formation.

Alors que les objectifs du Contrat d'autonomie visent 45 000 jeunes sur trois ans.

Une évaluation ex post est-elle programmée ?

Là encore, rien ne paraît relever d'un programme annuel d'évaluation.

Puisqu'il s'agit d'aller vite, à quoi bon prévoir l'évaluation qualitative du dispositif puisque seuls les résultats en terme de placements importent.

«Les évaluations réalisées n'exercent qu'une influence réduite sur la prise de décision» rappelle la synthèse du rapport de MM. Gorce et Lefebvre... en voilà donc la preuve.

De la coordination et de la cohérence

Dans le rapport d'information précité, il est mentionné justement combien l'instabilité chronique des dispositifs concourt justement à rendre difficile leur évaluation : *«un dispositif étant remplacé par un autre avant même d'avoir pu être évalué»*.

Par ailleurs au moment où va débuter la mise en œuvre du contrat d'autonomie se concluent les travaux du Grenelle de l'insertion qui a traité notamment les questions suivantes :

- Les objectifs des politiques d'insertion sont-ils suffisamment clairs ?

- Les publics ciblés par les politiques d'insertion sont-ils bien identifiés ?

- *Comment s'articulent dans les parcours l'insertion sociale et l'insertion professionnelle ?*
- *Comment éviter que la segmentation des prestations et de l'accompagnement ne nuise à la progression de la personne ?*
- *Comment adapter l'accompagnement aux questions spécifiques posées par la situation des jeunes, les enjeux des banlieues ou encore l'insertion des femmes ?*
- *Comment lever les freins à l'employabilité que constituent notamment les problématiques de santé ou de formation ?*
- *Comment améliorer/créer les dispositifs pour inciter les entreprises classiques et les employeurs publics à accroître leur effort d'insertion ? ...*

L'appel d'offre pour le contrat d'autonomie a donc été lancé avant même la fin des travaux du Grenelle !

Questions :

- **Pourquoi n'avoir pas attendu la conclusion des premiers travaux de réflexion du Grenelle de l'Insertion ?**
- **Pourquoi n'avoir pas réalisé une évaluation de l'accompagnement des 180 000 jeunes issus des ZUS par les professionnels du réseau ML/PAIO ?**

II- LA POLITIQUE PUBLIQUE DE L'EMPLOI DES JEUNES PRIVATISEE

Code du Travail et Loi de Programmation pour la Cohésion Sociale mis de côté ?

Après plus de 20 années d'existence, le réseau des Missions Locales et PAIO a fait son entrée dans le Code du Travail à la suite de la Loi de Programmation pour la Cohésion Sociale en 2005. Cela a constitué un tournant important de l'histoire du «réseau insertion jeune».

Malgré cette inscription du réseau des ML/PAIO comme outil essentiel et incontournable de la politique d'insertion sociale et professionnelle des Jeunes, le Plan espoir banlieue lance un appel aux opérateurs privés.

L'article L5314-2 nouveau 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.

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 oeuvre, dans leur zone de compétence, d'une politique locale concertée d'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

Les Moyens du réseau pour soutenir les opérateurs privés

Non seulement les ML/PAIO sont ignorées en tant que structures reconnues pour accompagner l'insertion professionnelle des jeunes mais encore elles devront porter appui à l'opérateur privé.

La contradiction est de taille. Le SPE ne donnerait pas satisfaction mais on compte sur lui pour prêter main forte aux opérateurs privés dans le cadre des comités de pilotage.

III- UN PROJET QUI OMET LES PRECONISATIONS DU CNML

Les 35 préconisations de l'instance gouvernementale niées

Le Conseil National de Missions Locales et PAIO (CNML) a établi le 7 février 2008 un document présentant 35 préconisations pour conduire à la réduction des écarts d'emploi et d'activité entre les quartiers (les Zones urbaines sensibles en particulier) et le reste du territoire. Il répondait à une demande de Christine LAGARDE du 7 janvier 2008 au CNML afin qu'il fasse rapidement des propositions pour appuyer la réflexion et l'action du gouvernement s'agissant des missions locales et de l'emploi des jeunes.

Le CNML a été créé en 1990, pour marquer la volonté des pouvoirs publics de renforcer la collaboration entre l'État et les collectivités territoriales au sein du réseau des missions locales. Il réunit les représentants des ministres compétents en matière d'insertion professionnelle et sociale des jeunes et des présidents de missions locales.

Le CNML peut être consulté par le Gouvernement sur toute question relative à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes.

Dans ce document du 7 février 2008, le CNML propose à travers 5 objectifs majeurs en direction des jeunes, des actions précises mises en regard d'exemples de bonnes pratiques du réseau des ML/PAIO, déclinées sous forme de préconisations.

Ce document constitue selon nous une base de travail pertinente pour développer, améliorer voire élaborer une politique spécifique en direction des jeunes issus des quartiers visés par les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)

Citons quelques exemples d'actions :

- *Aller au devant des jeunes qui n'ont pas franchi les portes de la mission locale ou qui n'y sont pas fidélisés*
- *Mettre en réseau tous les acteurs locaux de l'insertion sociale et professionnelle qui travaillent sur les quartiers*
- *Organiser un meilleur accès et une meilleure qualité de l'orientation professionnelle*
- *Valoriser le plus tôt possible, les compétences déjà acquises par les jeunes*
- *Changer de comportements et acquérir les codes sociaux*
- *Accompagner les jeunes de ZUS dans une approche globale pour travailler sur les freins à l'insertion*
- *Améliorer la mobilité géographique des jeunes en milieu urbain*
- *Aider les jeunes de ZUS à créer leur entreprise*
- *Des actions avec les entreprises signataires portant sur la mise en œuvre d'un processus d'intégration des jeunes ZUS dans l'entreprise*
- *Des coopérations avec les entreprises d'intérim pour favoriser l'accès des jeunes sans expérience à l'entreprise dans le cadre de missions de travail temporaire*
- *Des événements avec les entreprises dans les ZUS*

-Au sein des quartiers, des actions d'information et de sensibilisation sur la formation professionnelle, les métiers porteurs et les dispositifs d'accompagnement

Chacune de ces actions sont déjà réalisées par des ML/PAIO du réseau. Il suffirait donc de les déployer, de les améliorer ou de les harmoniser.

Questions :

Pour quelle raison l'avis de cette instance gouvernementale, le CNML, n'a -t-il pas été pris en compte ?

Pour quelle raison n'avoir pas confié le pilotage de ce dispositif au CNML qui est composé des ministères compétents s'agissant des questions d'insertion sociale et professionnelle des jeunes ?

IV- QUEL BUDGET, POUR QUELLE UTILISATION DES FONDS DE L'ETAT ?

Quel est le coût du dispositif «Contrat d'autonomie jeunes» ?

24 Millions d'Euros dans un communiqué du 15 février 2008 ... 250 Millions d'euros évoqués dans la Presse fin avril 2008, pour accompagner au total 45 000 jeunes sur 3 ans.

Au moment où les finances publiques sont au plus mal, où le gouvernement à travers une Réforme Générale des Politiques Publiques (néfaste pour les services publics dans leur ensemble) recherche à faire des économies, comment peut-on engager un tel financement sans avoir réalisé un état des lieux de l'existant ?

Le réseau des ML/PAIO coûte environ 162,64 Millions d'Euros à l'Etat (86,07 Millions de fonctionnement et 73,67 au titre des 2000 postes référents CIVIS, essentiellement) et a accompagné en 2006 1,2 millions de jeunes dont 180 000 issus des Zones Urbaines Sensibles (ZUS) dont 43 000 accédant à l'emploi.

Question :

Comment est-il possible d'engager 250 Millions sans évaluation préalable de ce que le réseau des ML/PAIO réalise déjà auprès des jeunes des quartiers ?

V-PLACEMENT, COACHING, ACCOMPAGNEMENT ... MODE D'EMPLOI ET MISE EN ŒUVRE : QUI FAIT QUOI

Relisons la lettre de la secrétaire d'Etat chargée de la Politique de la Ville et du secrétaire d'Etat chargé de l'Emploi au sujet de la mise en oeuvre du contrat d'autonomie :

«Absence d'offre de service adaptée de la part du SPE ou perte de confiance à l'égard de celui-ci » ...

Comment cette absence d'offre adaptée, et cette perte de confiance ont-elles été évaluées ?

Et ce, alors que le réseau des ML/PAIO a été en contact avec pratiquement l'ensemble des jeunes résidant en ZUS soit 180 000(chiffres Bilan 2006 du CNML) sur les 150 000 à 200 000 dénombrés par le gouvernement.

«L'économie française connaît un taux d'emploi des jeunes insuffisant et des difficultés persistantes de recrutement»...

La CGT avait rappelé notamment lors du séminaire «Dynamisons l'accès à l'emploi des jeunes» qui s'était tenu en mars 2006 que c'était d'abord les branches professionnelles et les entreprises qu'il fallait mobiliser au sujet de l'accès des jeunes à l'emploi.

C'est ce qu'initient notamment le CNML et l'Etat. Mais si le CNML interpelle les entreprises dans une logique de partenariat spécifique au réseau des ML/PAIO, l'Etat, via le Plan Banlieue, ignore ce partenariat existant au niveau local entre les structures d'accueil et les entreprises ou agences d'intérim en sollicitant et finançant le secteur marchand pour le construire.

Par ailleurs et s'agissant des «fameux secteurs en tension» que sont principalement le BTP et l'Hôtellerie/Restauration, il n'est qu'à se référer au rapport de la DLTI : Ce sont les deux secteurs les plus contrôlés et les plus sanctionnés en terme d'infraction ! (La lutte des travailleurs sans papiers n'en est que le reflet manifeste).

Ces secteurs peinent à recruter. Oui, mais qui s'interroge sur les conditions de travail proposées aux jeunes dans ces secteurs. Imposons au BTP et à l'Hôtellerie/Restauration des conditions de travail et des salaires attractifs pour les jeunes !

Enfin, pourquoi n'impose-t-on pas non plus le remplacement systématique des salariés partant en retraite par des jeunes ?

Les jeunes issus des CUCS relèveraient d'un accompagnement renforcé qui complète la mise en relation Offre / Demande et l'accompagnement classique ...

Cet accompagnement spécifique, adapté et renforcé est déjà réalisé par le réseau des ML/PAIO, notamment et de manière évidente dans le cadre du programme CIVIS issu de la Loi de programmation pour la cohésion sociale !

Ce programme CIVIS incluant le développement du partenariat avec les entreprises !

Il n'est qu'à voir les actions de formation des salariés du réseau mises en œuvre dans le cadre des programmes régionaux de formation (PRF) financés par la Branche professionnelle visant cet objectif d'améliorer le partenariat avec les entreprises.

«Une prestation globale et intensive sur 12 mois»

Ce qui est présenté comme une «nouauté», c'est «une offre complémentaire à l'accompagnement classique à la recherche d'emploi»... «permettant d'apporter une réponse rapide aux obstacles à l'insertion : accompagnement social, mobilisation d'une offre de formation, aide à la mobilité »...

Il serait donc question en quelques mois (6 mois en réalité) de donner une réponse rapide aux obstacles à l'insertion !

Quand on connaît l'accompagnement et la situation des jeunes comment peut-on prétendre résoudre la question de l'insertion sociale et professionnelle en 6 mois ?

Quand on connaît l'état de l'offre de formation qualifiante (AFPA ou Conseil Régionaux) et les délais d'attente pour y avoir accès, comment penser que le Plan Banlieue va changer la donne ?

VI – QUEL EST LE PUBLIC CIBLE ?

Un flou entretenu

Un manque de précision semble prévaloir s'agissant du véritable public cible du contrat autonomie.

Il est spécifié que le comité de pilotage veillera à ce que les jeunes les plus en difficulté en bénéficient, notamment ceux d'un niveau inférieur au niveau V.

Pendant ce temps là, sur le blog de Madame Fadela Amara, Secrétaire d'Etat, les vidéos présentent des actions de coaching en direction de jeunes diplômés.

Coaching ou accompagnement ?

S'il s'agit réellement d'insertion sociale et professionnelle, alors c'est d'un accompagnement dans la durée dont les jeunes ont besoin.

La logique du coaching, outre qu'elle répond à un effet de mode qui relève du marketing, implique une notion de prise en charge rapide dans le temps, et en ce sens elle ne s'adressera pas aux jeunes les plus en difficultés.

L'insertion sociale professionnelle serait donc devenue assimilable à un sport avec son lot d'entraîneurs ?

Nous entrons dans le règne de la performance, ceux qui échoueront, échoueront parce qu'ils ne seront pas performants comme en sport.

Encore un moyen de faire porter aux jeunes la responsabilité de ce qui leur arrive...

Et les jeunes sans domicile ...

Depuis cette année, il faut les désigner comme jeunes Sans Domicile Stable (?!), mais cela ne change rien à leur situation. Ces jeunes qui n'ont pas d'habitation, donc encore moins de quartiers de résidence ...sont-ils exclus du dispositif ?

Pourquoi ne pas décider que les jeunes «SDS» sont éligibles au contrat autonomie jeune ?

Une discrimination entre les jeunes

Le contrat autonomie Jeune va générer des frustrations, en distinguant ses bénéficiaires des autres jeunes qui sont également en situation précaire, et difficile.

Quand on sait que la limite d'un quartier sensible à un autre se joue à la rue, voir au numéro de rue près, on mesure les frustrations et le désarroi que pourra entraîner le contrat d'autonomie.

Question :

Pour quelle raison les ratios de public cible de ce dispositif n'ont-t-il pas été clairement définis ?

Pour quelle raison les jeunes de niveau V et Infra V n'ont-ils pas été plus explicitement ciblés comme prioritaires ?

VII – CE QUE PROPOSERONT LES PRESTATAIRES...

Opérateurs privés de placement ... deux sortes de situations :

Ceux qui ne feront pas mieux ...

Christian Charpy (Futur nouveau délégué général de la nouvelle entité issue de la fusion ANPE / ASSEDIC) jugeait le 31 mai 2006 dans un entretien au Figaro économique « peu

fondée » l'idée que les opérateurs privés seraient plus efficaces que l'ANPE pour placer les demandeurs d'emploi et qu'ils puissent le faire à moindre coût.

Le directeur de l'ANPE rappelait alors que les 7 000 demandeurs d'emploi suivis en 2005 par les cabinets privés étaient « tous volontaires pour cet accompagnement renforcé et donc très motivés pour un retour rapide à l'emploi ». "Durant la même année, l'ANPE a accompagné 3 millions de chômeurs pour un coût moyen de 730 euros et avec des taux de sortie comparables à ceux des opérateurs privés. Le suivi d'un chômeur est facturé entre 3000 et 6000 euros par les cabinets privés.

La cour des comptes avait également en son temps estimé peu concluant et plus coûteux le fait de transférer à des opérateurs privés le placement des chômeurs... !

Ceux qui se feront financer pour des partenariats existants : les groupes de travail intérimaire. Les partenariats existent déjà entre les groupes de travail intérimaire et le réseau des ML/PAIO, tant au plan national (avec le CNML), qu'au niveau local.

Dans le cadre du contrat d'autonomie, les groupes intérimaires n'auront qu'à réserver leurs offres aux jeunes des quartiers...

Une aubaine pour la Bourse

Le groupe suisse Adecco, numéro un mondial du travail intérimaire, a réalisé au premier trimestre un bénéfice net en hausse de 3 % à 137 millions d'euros, contre 133 millions un an plus tôt, pour un chiffre d'affaires de 5,029 milliards d'euros.

Par ailleurs, voici le genre de dépêche que l'on a pu lire sur internet sur le site Yahoo Finance, rubrique Bourse. Sans commentaires.

« Synergie : contrat d'autonomie pour 45.000 jeunes

Synergie (Paris: [FR0000032658](#) - [actualité](#)) ainsi que Manpower (NYSE: [MAN](#) - [actualité](#)) , Adecco (Virt-X: [ADEN.VX](#) - [actualité](#)) , et Vedior (Virt-X: [VEDRO.VX](#) - [actualité](#)) ont signé le 15 Février dernier, en présence des Ministres Christine Lagarde et Fadela Amara, un engagement à participer en tant qu'opérateur privé au marché public national qui concerne la mise en oeuvre pour une durée de 3 ans d'un contrat d'autonomie pour 45.000 jeunes des quartiers sans qualification. »

<http://fr.biz.yahoo.com/26022008/17/synergie-contrat-d-autonomie-pour-45-000-jeunes.html>

Questions :

Pour quelle raison l'Etat confie t-il à des opérateurs privés ce que le réseau des ML/PAIO réalise déjà puisque relevant de son champ d'intervention ?

Pour quelle raison l'Etat finance t-il des groupes de travail intérimaire pour la mise en oeuvre de partenariats qui existent et fonctionnent déjà localement ?

VIII – «REDUIRE LES ECARTS !»

Tel est le mot d'ordre, pourrait-on dire, exprimé et confirmé par le Cabinet de Fadela Amara, lors d'une rencontre avec les représentants de la CGT ML/PAIO le 19 mai dernier.

En effet, pour le conseiller spécial auprès de la ministre, Monsieur Abdi, il s'agit à travers le Plan banlieue et plus particulièrement par le contrat d'autonomie Jeunes , de réduire les écarts de taux de chômage constatés entre «les quartiers» et les taux moyens constatés sur l'ensemble du territoire.

«Tout ça pour ça» serait-on tenté de répondre.

Un effet de vase communicant... à 250 Millions d'Euros

S'agirait-il de créer plus d'emploi ?

De mobiliser les branches professionnelles et les entreprises pour l'emploi des jeunes ?

Non, simplement de financer un effet de «vase communicant» :

Elever le nombre d'offres d'emplois en directions des jeunes dits «des quartiers».

Cette mesure ne créera donc pas d'emploi en soi... Elle déplacera les offres sur les quartiers «CUCS».

IX -CONCLUSIONS

Manque d'évaluation de l'existant

Le contrat d'autonomie jeune a été lancé sans évaluation sérieuse de ce que le réseau des ML/PAIO réalise déjà auprès de 180 000 jeunes des quartiers sensibles

Manque de concertation

Les préconisations du CNML n'ont pas été prises en compte.

Les acteurs territoriaux (Régions, départements, Communes) n'ont pas été associés

Omission du rôle du réseau des ML/PAIO

Le contrat d'autonomie ignore la raison d'être, l'existence et l'expérience des ML/PAIO.

Des Financements publics pour des groupes privés

Le coût de l'ensemble du dispositif semble déraisonnable eu égard à ce qu'il aurait pu être si la mission avait été confiée au réseau des ML/PAIO ; il suffisait alors d'étendre à l'ensemble du territoire les partenariats avec les groupes de travail intérimaire.

Ciblage des publics peu pertinent

Le contrat d'autonomie semble viser les jeunes diplômés (Bac+2 à Bac +8) issus des quartiers « CUCS », sans pour autant clairement s'adresser aux jeunes les plus en difficulté.

X -PRECONISATIONS

Une évaluation rigoureuse

L'accompagnement des jeunes des quartiers par le réseau des ML/PAIO doit faire l'objet d'une évaluation

Repenser le dispositif

Il faut repenser l'aspect emploi du Plan Banlieue, en confiant au réseau des ML/PAIO sa mise en oeuvre, en renforçant le partenariat avec les entreprises qui se sont engagées à embaucher des jeunes sans contreparties financières.

Une concertation territoriale

L'accompagnement à l'emploi des jeunes des quartiers « CUCS » ne peut se mettre en œuvre sans une concertation avec les représentants des collectivités territoriales.

Il devrait s'inscrire dans le cadre de Contrats d'Objectifs et de Moyens entre l'Etat et les Régions.

Montreuil, le 26 mai 2008