



**ENSP**

ÉCOLE NATIONALE DE  
LA SANTÉ PUBLIQUE

**RENNES**

---

**CAFDES**

**Promotion 2004**

**Personnes en difficulté sociale**

---

**RESTRUCTURER UNE MISSION LOCALE  
CONFRONTÉE AUX ÉVOLUTIONS  
TERRITORIALES.  
ENJEUX ET PERSPECTIVES**

---

**Patricia BALDUCCI**

---

# Sommaire

---

<b>LISTE DES SIGLES UTILISES</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
<b>1 - PREMIERE PARTIE : L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES JEUNES AU CŒUR DES POLITIQUES TERRITORIALES</b>	<b>5</b>
<b>1.1 UN TOURNANT DANS LA POLITIQUE D'INSERTION DES JEUNES , LE RAPPORT DE BERTRAND SCHWARTZ</b>	<b>5</b>
1.1.1 DES PRINCIPES INSTITUTIONNELS AU SERVICE D'UNE INTERVENTION GLOBALE	7
1.1.2 UN ANCRAGE LOCAL AU SERVICE DE LA POLITIQUE D'INSERTION	7
1.1.3 DES FONDEMENTS LEGISLATIFS ET REGLEMENTAIRES POUR UN RESEAU D'ACCUEIL ET UN DISPOSITIF DE FORMATION DES JEUNES	8
1.1.4 LES MODALITES DE CREATION DU RESEAU D'ACCUEIL	8
<b>1.2 LES MISSIONS LOCALES ET LES PAIO, VINGT ANS D'EXISTENCE.</b>	<b>9</b>
1.2.1 LES ANNEES 80 : UNE PHASE D'INITIATIVES, D'EXPERIMENTATION ET D'EVALUATION	9
1.2.1.1 Le cadre législatif des premières années	9
1.2.1.2 L'évaluation de 1989, une étape importante pour les années à venir	10
1.2.1.2.1 Les jeunes dans le réseau	10
1.2.1.2.2 Le partenariat local, l'approche globale et les territoires	11
1.2.2 LES ANNEES 1990/2000 : LE DEVELOPPEMENT, LA STRUCTURATION ET LA REGIONALISATION	12
1.2.2.1 Après l'évaluation, les premières réponses des pouvoirs publics	12
1.2.2.1.1 L'harmonisation et la structuration du réseau d'accueil	13
1.2.2.1.2 L'articulation entre le local, le régional et le national	14
1.2.2.1.3 L'évolution des équipes	14
1.2.2.1.4 L'optimisation du partenariat	15
1.2.2.2 Lutter contre l'exclusion par la mise en œuvre de grands programmes d'accompagnement	16
1.2.2.3 Le transfert de compétence aux Régions	16
1.2.3 CONCLUSION	17
<b>1.3 LES POLITIQUES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE TRANSFORMENT LES REALITEES LOCALES</b>	<b>18</b>
1.3.1 SCHEMA DE L'ORGANISATION TERRITORIALE DU BASSIN MINIER DE PROVENCE	19
1.3.2 LE BASSIN MINIER DE PROVENCE LEGITIME LA CREATION DE LA MISSION LOCALE	21
<b>CONCLUSION</b>	<b>23</b>

## **2 - DEUXIEME PARTIE : LA MISSION LOCALE DU PAYS MINIER AU SERVICE DES JEUNES ET D'UN TERRITOIRE**

**24**

<b>2.1 LA MISSION LOCALE, QUATRE ANS D'EXISTENCE AVANT LA RESTRUCTURATION</b>	<b>25</b>
2.1.1 UNE DEFINITION DE LA JEUNESSE	26
2.1.2 LA NOTION D'INSERTION	27
2.1.3 UNE OFFRE DE SERVICE EN LIEN AVEC LES BESOINS DES JEUNES	29
2.1.3.1 Un maillage du territoire pour l'accueil des jeunes	29
2.1.3.1.1 Adapter des réponses en fonction de l'âge des jeunes	30
2.1.3.1.2 Une organisation qui tient compte des niveaux de formation	31
2.1.3.1.3 La première demande des jeunes, l'emploi	32
2.1.3.2 Une réponse à l'accompagnement des jeunes à l'emploi « le lieu ressources emploi »	33
2.1.3.3 L'accompagnement des jeunes dans le cadre des programmes	34
2.1.3.3.1 TRACE : Trajet d'Accès à L'Emploi	34
2.1.3.3.2 Le PAP ND Programme d'Accompagnement Personnalisé, Nouveau Départ	35
2.1.3.4 L'insertion sociale des jeunes	35
2.1.3.4.1 La santé	36
2.1.3.4.2 Le logement	37
2.1.3.4.3 Les aides financières	37
2.1.3.5 La participation et la contribution au développement local	39
2.1.4 LES RESSOURCES HUMAINES DE LA MLPM, DES COMPETENCES POUR LE TERRITOIRE	40
2.1.4.1 Des valeurs fondées sur une éthique qui donnent un sens commun à l'action	44
2.1.4.2 La question du changement	45
2.1.4.3 Une gestion qui se veut participative	45
2.1.4.4 Déléguer et créer les espaces nécessaires à la participation	47
2.1.4.5 La mobilisation des personnels	48
2.1.4.6 L'évaluation de l'action	49
2.1.4.6.1 Des outils de pilotage d'évaluation de l'activité	50
2.1.4.7 La formation du personnel	51
<b>CONCLUSION</b>	<b>53</b>

**3 - TROISIEME PARTIE : LA MISSION LOCALE DU PAYS MINIER, UNE RESTRUCTURATION QUI S'IMPOSE** **54**

---

<b>3.1</b>	<b>DES COMPOSANTES A PRENDRE EN COMPTE</b>	<b>54</b>
3.1.1	LES COMPOSANTES DE LA RESTRUCTURATION	54
3.1.1.1	Les financements de l'Etat	57
3.1.1.1.1	Le principe de base du financement des missions locales	57
3.1.1.1.2	Le financement du programme TRACE	57
3.1.1.2	Le financement de l'ANPE pour le PAP ND	57
3.1.1.3	La Région	57
3.1.1.3.1	Les jeunes accueillis, un critère de financement pour la Région	57
3.1.1.3.2	Les enveloppes concernant des aides directes	58
3.1.1.4	L'impact sur les financements liés aux actions spécifiques	58
3.1.1.5	Récapitulatif des incidences financières en lien avec le départ des cinq communes	59
3.1.1.6	Un principe de cohérence territoriale devenu trouble	60
<b>3.2</b>	<b>MISE EN ŒUVRE DE LA RESTRUCTURATION</b>	<b>61</b>
3.2.1	L'ÉVALUATION DES BESOINS POUR 2003, UN DOUBLE OBJECTIF	62
3.2.2	UN RECENTRAGE DE L'OFFRE DE SERVICE SUR LA MISSION DE BASE	62
3.2.3	LES JEUNES CONCERNES PAR CETTE OFFRE DE SERVICE	64
3.2.3.1	Des caractéristiques sociodémographiques	64
3.2.3.1.1	L'âge des jeunes	64
3.2.3.1.2	Le sexe	64
3.2.3.1.3	La nationalité et l'origine culturelle	65
3.2.3.1.4	La situation familiale	65
3.2.3.1.5	La santé	66
3.2.3.2	Des caractéristiques socio-économiques	67
3.2.3.2.1	Le logement	67
3.2.3.2.2	Le niveau scolaire des jeunes	67
3.2.3.2.3	Les jeunes et l'emploi	68
3.2.4	LES BESOINS EN PERSONNEL POUR REpondre A CETTE OFFRE DE SERVICE	69
3.2.4.1	L'organisation des pôles « accueil/insertion » et « emploi/formation »	69
3.2.4.2	L'organisation du pôle « administratif »	71
3.2.4.3	L'organisation du pôle de direction	72
3.2.5	LES CONSEQUENCES SUR L'EMPLOI	73
3.2.6	ÉTABLISSEMENT DU BUDGET PREVISIONNEL 2003	73
3.2.6.1	Les produits d'exploitation	73
3.2.6.2	Les charges	74
3.2.6.3	Le besoin en financement exceptionnel	75

3.2.7 L'ENVIRONNEMENT EXTERNE « ENJEUX, STRATEGIES ET POUVOIRS, FORCES ET FAIBLESSES », DES PARAMETRES A MESURER POUR NEGOCIER	76
3.2.7.1 La mission locale d'Aix en Provence	76
3.2.7.2 L'Association Régionale Des Missions Locales	76
3.2.7.3 La Région	77
3.2.7.4 La Direction Régionale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle	77
3.2.7.5 La Direction Départementale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle	77
3.2.7.6 Le Département	78
3.2.7.7 La Direction Départementale de l'ANPE	78
3.2.7.8 Le partenariat local	79
<b>3.3 MISE EN ŒUVRE DU PLAN SOCIAL</b>	<b>80</b>
3.3.1 DEROULEMENT DE LA CONCERTATION	80
3.3.1.1 Les propositions de reclassement	81
3.3.1.2 Les licenciements	82
3.3.2 LA SITUATION SALARIALE AU 31/12/03	82
3.3.3 LE TRANSFERT DE L'ACTIVITE VERS LA MISSION LOCALE D'AIX EN PROVENCE	83
<b>3.4 DES PARADOXES DANS LA RESTRUCTURATION</b>	<b>84</b>
3.4.1 LE PLAN SOCIAL ET LA RESISTANCE AU CHANGEMENT	84
<b>CONCLUSION</b>	<b>86</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>88</b>
<b>L I S T E D E S A N N E X E S</b>	<b>91</b>

---

## Liste des sigles utilisés

---

**ADDAP** : Association Départementale d'Actions de Prévention  
**AFIJ** : Association pour Faciliter l'Insertion des Jeunes  
**AFPA** : Association pour la Formation Professionnelle des Adultes  
**ALE** : Agence locale pour l'emploi  
**ANDML** : Association Nationale Des Missions Locales  
**ARDML** : Association Régionale Des Missions Locales  
**ANPE** : Agence Nationale Pour l'Emploi  
**API** : Allocation Parent Isolé  
**APJM** : Allocation Pour Jeunes Majeurs  
**ARE** : Atelier recherche d'Emploi  
**ARL** : Atelier Recherche de Logement  
**BAE** : Bourse d'Accès à l'Emploi  
**BEP** : Brevet d'Etat Professionnel  
**BM** : Bassin Minier  
**CAPA** : Communauté d'Agglomération du Pays d'Aix  
**CAP** : Certificat d'Aptitude Professionnelle  
**CBE** : Comité de Bassin d'Emploi  
**CCAS** : Centre Communal d'Action Sociale  
**CCI** : Chambre de Commerce et d'Industrie  
**CDD** : Contrat à Durée Déterminée  
**CDI** : Contrat à Durée Indéterminée  
**CEC** : Contrat Emploi Consolidé  
**CES** : Contrat Emploi Solidarité  
**CFA** : Centre de Formation des Apprentis  
**CFI** : Crédit Formation Individualisé  
**CG** : Conseil Général  
**CHRS** : Centre d'Hébergement et de Réadaptation Sociale  
**CIO** : Centre d'Information et d'Orientation  
**CIPPA** : Cycle d'Insertion Professionnelle Par Alternance (Education nationale)  
**CLLAJ** : Comité Local pour le Logement Autonome des Jeunes  
**CLI** : Cellule Locale d'Insertion  
**CM** : Crédit Mobilité  
**CMU** : Couverture Maladie Universelle  
**CMP** : Centre Médico Psychologique

CNASEA : Centre National d'Amélioration des Structures d'Exploitation Agricoles  
(rémunération des stagiaires de la formation professionnelle)

CNML : Conseil National des Missions Locales

CR : Conseil Régional

DDANPE : Direction Départementale de l'Agence Nationale Pour l'Emploi

DDASS : Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales

DDTEFP : Direction Départementale du Travail de l'Emploi et de la Solidarité

DGAISS : Direction Générale des Actions de l'Insertion Sociale et de la Solidarité  
(Département)

DIIJ : Délégation Interministérielle à l'Insertion des Jeunes

DRTEFP : Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et la Formation Professionnelle

ETP : Equivalent Temps Plein

FAJ : Fonds d'Aide aux Jeunes

FJT : Foyer de Jeunes Travailleurs

FLAJ : Fonds local d'Aides aux jeunes

FSE : Fonds Social Européen

FSL : Fonds Social pour le Logement

GHB : Communauté du Garlaban, de l'Huveaune et du massif de la Sainte Baume

GIPIJ : Groupement d'Intérêt Public Intercommunal pour la Jeunesse

GRH : Gestion des Ressources Humaines

ML : Mission locale

MLPM : Mission Locale du Pays Minier

MIEN : Mission d'insertion de l'Education Nationale

PAIO : Permanence d'Accueil d'Information et d'Orientation

PAP ND: Programme d'Action Personnalisée pour un Nouveau Départ

PIJ : Point Information Jeunes

PJJ : Protection Judiciaire de la Jeunesse

PLIE : Plan Local d'Insertion par l'Economique

PRF : Plan Régional de Formation

RMI : Revenu Minimum d'Insertion

SPE : Service Public pour l'Emploi

SNET : Société Nationale d'Electricité Thermique

SRADT : Schéma Régional de l'Aménagement Du Territoire

TRACE : Trajet d'Accès à l'Emploi

## INTRODUCTION

Le réseau d'accueil des jeunes en difficulté d'insertion, constitué de missions locales (ML) et de Permanences d'Accueil d'Information et d'Orientation (PAIO), est né du Rapport Schwartz de 1981 et de l'ordonnance du 26 mars 1982, dans un contexte de décentralisation et de territorialisation des politiques publiques. Ces structures sont créées sur des logiques territoriales dépendant des volontés communales. Les villes s'associent entre elles et déterminent ainsi leur territoire d'intervention.

La mission locale du pays minier (MLPM) que je dirige, dont l'agrément par l'Etat date de 1998 a en fait vingt ans d'existence. Elle est née de cette volonté de coopération intercommunale par la création dans un premier temps d'un GIP (Groupement d'Intérêt Public) en 1996 qui est venu donner un support juridique à la PAIO déjà existante. J'ai débuté en tant que conseillère en insertion au sein de cette PAIO en 1990. Chargée ensuite de créer le Groupement d'Intérêt Public Intercommunal Pour la Jeunesse (GIPIJ) et de son extension en mission locale, j'ai été nommée directrice de cette structure. J'exerce donc mes fonctions de direction depuis 1996. Conformément aux textes en vigueur, le président de la ML est un élu, Maire de Gardanne, ville porteuse du projet.

Notre mission est d'accueillir, d'informer, d'orienter et d'accompagner dans leur parcours d'insertion sociale et professionnelle les jeunes âgés de 16 à 25 ans ayant quitté le système scolaire. Pour cela la mission locale met en œuvre l'ensemble des programmes et dispositifs en faveur des jeunes, issus des politiques publiques. Elle participe également au développement local de sa zone. La MLPM a vocation à intervenir de façon globale sur tous les aspects des problèmes rencontrés par les jeunes : l'emploi, la formation, le logement, la santé, la vie quotidienne.

Notre intervention s'exerce sur un territoire composé de 11 communes, lequel se situe au centre du bassin minier de Provence (BM) au carrefour de deux bassins d'emploi, celui d'Aix en Provence/Gardanne et celui d'Aubagne. L'Etat et les élus ont soutenu le projet de création d'une MI sur le territoire dans un contexte particulier de reconversion économique du BM, en prévision de la fermeture de la plus grande entreprise de la zone, la mine. Ceci afin de doter le bassin d'outils pouvant contribuer à cette reconversion.

En parallèle, durant ces vingt dernières années, les pouvoirs publics organisent l'intervention publique territoriale et les transferts de compétences. Cette organisation se traduit notamment par les lois successives d'aménagement du territoire. Ces dernières tentent de structurer l'action publique autour des nouveaux échelons de « gouvernance » que sont les régions, les départements et les intercommunalités. La construction intercommunale sur le bassin minier a été initiée en 1993 et a donné lieu à de multiples



formes de coopérations, dont la création du GIPJ est un exemple. Cependant, pour des raisons historiques résultant de plusieurs facteurs, cette dynamique n'a pas donné lieu à la constitution d'une intercommunalité du BM, alors que de nombreuses communes y étaient favorables. La loi d'Administration Territoriale de la République de 1992 (ATR)<sup>1</sup> permettait le regroupement volontaire des communes. La loi relative au développement de l'intercommunalité, dite Chevènement de 1999<sup>2</sup>, qui participe de ce processus, par la création des communautés urbaines et d'agglomérations, et qui renforce les compétences des intercommunalités a modifié, entre autres, les logiques territoriales. Elle donne en effet à l'Etat le pouvoir de décliner de la « pertinence » et de la « cohérence » aux territoires intercommunaux, qui doivent être recherchés autour des bassins d'emploi principalement.

La MLPM, située au cœur du BM, dont le territoire d'intervention s'étend sur deux bassins d'emploi, se trouve confrontée à cette nouvelle logique territoriale. Effectivement, si le BM existe sur des fondements historiques et culturels et revêt des particularités économiques et sociales, il n'est pas un bassin d'emploi et n'existe pas en tant qu'entité administrative. Il n'a donc pas été retenu par l'Etat pour constituer une intercommunalité. Les deux communautés déjà existantes (Aix en Provence et Aubagne) sur les deux bassins d'emploi où se trouve implantée la ML, étendent donc leur territoire en cohérence avec la décision de l'Etat sur ce bassin. Par ailleurs, la loi dite Chevènement n'a pas permis de clarifier la situation territoriale des ML. On assiste dès lors à une scission du territoire de la MLPM. Sur les onze communes qui composent sa zone d'intervention :

- Cinq d'entre elles, Simiane, Mimet, Trets, Fuveau et Cabriès se rattachent à la communauté d'Aix (CAPA)
- Une, Gardanne, étant sur le bassin d'emploi d'Aix, devrait se rattacher à la CAPA, mais s'oppose à la décision du Préfet et souhaite rejoindre Aubagne, Communauté du Garlaban de l'Huveaune et de la Sainte Beaufort (GHB).
- Quatre autres, Gréasque, Saint Savournin, Cadolive et Belcodène dépendent d'Aubagne, mais sont en attente du rattachement de Gardanne.
- La dernière, Septèmes les Vallons dépend de Marseille.

Dans ce contexte d'évolution des politiques publiques d'aménagement du territoire, les ML sont aujourd'hui interrogées plus que jamais sur leur logique d'intervention territoriale, émanant plus souvent de logiques de types culturelles ou politiques que de logiques sociales et économiques. La constitution territoriale de la MLPM, découle de cette logique culturelle et

---

<sup>1</sup> Loi n°92-125 du 6 février 1992, d'administration territoriale de la République (loi Joxe).

<sup>2</sup> Loi n°99-586 du 12 juillet 1999, relative au développement de l'intercommunalité (dite loi Chevènement).

politique que l'on peut qualifier « d'affinitaire » et se retrouve de ce fait confrontée aujourd'hui à de nouvelles logiques territoriales sociales et économiques, se voulant plus « expertes ».

Après sept années d'une certaine forme de coopération intercommunale, la MLPM voit celle-ci vaciller. Cette recomposition territoriale engendre en 2002 un éclatement de son territoire, qui se concrétise par le départ des cinq communes dépendant de la CAPA. Elles ont décidé de quitter la MLPM pour adhérer à la ML d'Aix dès le premier janvier 2003. Cette décision repose entre autres sur une volonté de leur part de travailler les problématiques d'insertion des jeunes, en cohérence avec les questions de développement économique, de logement, de transports.... Ces questions étant aujourd'hui de la compétence des communautés et non plus des villes.

Ces départs ont des conséquences, financières, structurelles, organisationnelles et fonctionnelles, importantes sur la MLPM, qui ont nécessité une restructuration totale. Ma préoccupation première a été de gérer au mieux les conséquences financières et salariales de cette restructuration, le transfert d'une partie de l'activité vers la ML d'Aix et l'évaluation des besoins pour assurer la continuité du service en 2003. Cette situation a fragilisé la légitimité politique et partenariale de la ML. Elle entraîne un questionnement des pouvoirs publics sur sa continuité d'intervention en tant que structure autonome et sur la nécessité de poursuivre son action en faveur du développement local sur ce territoire.

Pourtant, le BM revêt des particularités économiques, environnementales, géographiques, sociales et culturelles, qui nécessitent d'être prises en compte. Les besoins repérés des jeunes demandent à ce que des **réponses de proximité, et adaptées aux besoins du public et au territoire, demeurent et perdurent.**

Comment alors maintenir une offre d'insertion de qualité, en direction du public jeune, en maintenant un outil reconnu comme pertinent ? Avec quels partenariats ? Quels services ? Quelle articulation territoriale ? Quel projet ? Quels moyens ? Quelle équipe ?

L'ensemble de ces questions relève de la problématique de ce mémoire «Restructurer une mission locale confrontée aux évolutions territoriales. Enjeux et perspectives ». Afin de tenter d'y répondre, la première partie sera consacrée à l'analyse de l'évolution des politiques publiques en faveur de l'insertion des jeunes, au travers notamment du réseau d'accueil des ML et des PAIO. La MLPM, située dans un contexte géographique où les nouveaux enjeux territoriaux sont la cause de sa restructuration, nécessitera de resituer le contexte général des politiques publiques, nées des lois de décentralisation. Cette question sera abordée au travers de sa propre évolution et de celle des recompositions territoriales du BM.

La seconde partie de ce mémoire sera plus particulièrement consacrée aux quatre années d'existence de la structure, en tant que ML. Il sera question ici d'exposer les problématiques spécifiques des jeunes accueillis, en lien avec l'offre de service qui tente de mettre en œuvre des réponses adaptées à leurs besoins. Cette phase permettra également de décrire l'organisation du travail qui en découle et les partenariats qu'elle nécessite. La mise en œuvre et la qualité de cette offre reposent en grande partie sur les ressources humaines et par conséquent sur leur management. Les pratiques et le mode de gestion du directeur sont au centre de la mobilisation des personnels, indispensable à l'adaptation et au changement, en lien avec les besoins des publics. Mes six années de direction, depuis la création du GIP, ont été pour moi celles de l'expérience d'un management, que j'ai voulu participatif. Je tenterai donc d'exposer ce qu'une gestion participative signifie pour moi, notamment en terme d'accompagnement au changement. Cette présentation a le souci de mettre en avant les dimensions de gestion des ressources humaines (GRH), sur laquelle s'appuient mes fonctions de direction et sur laquelle j'ai continué de m'appuyer dans le cadre de la restructuration.

C'est dans la troisième partie que je présenterai la restructuration. Il faut dès lors noter que celle-ci doit répondre à deux objectifs. Le premier consiste à anticiper la perte financière, inhérente au départ des cinq communes, et le second, à maintenir un outil de proximité au service de l'insertion des jeunes. J'exposerai donc, dans un premier temps, les composantes de cette restructuration. Celles-ci ont permis de faire une première évaluation de la perte financière, nécessaire aux décisions à prendre, quant à la baisse des charges en conséquence des produits. Ces mesures ont consisté entre autres, en la mise en œuvre d'un plan social. Dans un second temps, le maintien d'une offre de proximité nécessite de faire une évaluation des besoins en personnel, qui permettra d'établir le budget prévisionnel de l'année 2003, et par conséquent de déterminer les postes de travail à supprimer. Cette évaluation se fera au regard des axes d'intervention prioritaires à maintenir. Il sera dès lors nécessaire de mesurer les enjeux et les stratégies, les forces et les faiblesses, qui permettront de négocier au mieux les moyens du maintien d'une offre de qualité. La mise en œuvre et le déroulement du plan social seront présentés dans un dernier temps. Celui-ci a soulevé des paradoxes sur la question de la résistance au changement, qui m'ont semblé nécessiter une analyse.

# 1 - PREMIERE PARTIE : L'INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE DES JEUNES AU CŒUR DES POLITIQUES TERRITORIALES

## 1.1 UN TOURNANT DANS LA POLITIQUE D'INSERTION DES JEUNES, LE RAPPORT DE BERTRAND SCHWARTZ

La notion et la question de l'insertion professionnelle des jeunes apparaissent pour la première fois en France dans un contexte de crise économique où les moins qualifiés, les plus fragiles socialement ou culturellement (jeunes, femmes, personnes isolées...) sont prioritairement touchés par le chômage. Nous sommes au début des années 1970. Pour la première fois, le gouvernement lance une politique à caractère «adéquationniste », entre formation et emploi, prémices à la construction des futures politiques d'insertion des jeunes et des adultes. Cette politique a pour objectif d'adapter au mieux la formation, continue ou initiale, aux besoins des entreprises. Ce sont les années 50 à 1970 qui ont permis, entre autres, d'aboutir à la construction de cette nouvelle articulation. Des années qui sont marquées par des conflits d'intérêts complexes, opposant le plus souvent patronat et enseignants. Les premiers souhaitent *"une main d'œuvre prête à l'emploi, immédiate "*, faite d'apprentissage sur "le tas" et les seconds veulent *" une école indépendante et croient en l'universalité de la culture pour réduire les inégalités"*<sup>3</sup> (posant le diplôme comme clé principale de l'accès à l'emploi). Cependant, cette double décennie n'a pas permis une réelle préparation à l'évolution technologique et à la modernisation des systèmes de production à venir. Des écarts de plus en plus prononcés vont se creuser entre les attentes des entreprises et la formation dispensée, entraînant ainsi des situations de rupture ponctuelles et récurrentes sur le marché de l'emploi.

Visant dans un premier temps la formation initiale, les nouvelles politiques d'insertion ne permettront pas de répondre à la situation grandissante du chômage des jeunes, poussant les pouvoirs publics à instaurer, par une circulaire de janvier 1975, les premiers stages basés sur le principe de l'alternance entre la formation et l'entreprise : les stages Granet.

Pourtant le chômage des jeunes persiste et s'aggrave : 10 % des 15/29 ans sont au chômage en 1977 pour 7 % en 1975<sup>4</sup>. Trois pactes pour l'emploi vont alors s'échelonner de 1977 à

---

<sup>3</sup>NICOLE-DRANCOURT C., ROULLEAU-BERGER L. *Les jeunes et le travail 1950-2000*. Paris : PUF/Balandier, 2001. 266 p. Sociologie d'aujourd'hui.

<sup>4</sup> INSTITUT NATIONAL DE LA JEUNESSE ET DE L'EDUCATION POPULAIRE. Etablissement public du ministère de la jeunesse et des sports. *Les jeunes de 1950 à 2000. Un bilan des évolutions*. Paris. Les Publications de L'INJEP N°51. 2001. Chapitre, Emploi, pp. 98-108.

1981 afin de tenter d'endiguer cette évolution et de contribuer au développement de la formation en alternance. On assiste alors à l'apparition des premières politiques d'exonération des charges sociales en direction des entreprises, visant à favoriser l'embauche des jeunes.

En 1981, la gauche arrivée au pouvoir fait de l'insertion socioprofessionnelle une de ses préoccupations centrales. Si 500 000 jeunes ont été embauchés suite à la politique menée depuis 1977, il n'en reste pas moins que le taux de chômage de ces derniers est toujours croissant (14,7% des 15/29 ans sont au chômage)<sup>5</sup>. Pierre Mauroy, alors Premier Ministre, commande à Bertrand Schwartz un rapport<sup>6</sup> sur le chômage des jeunes. Dans ce rapport B. Schwartz met en avant les mutations à l'œuvre dans notre société depuis les années 1970, tant au niveau du tissu économique, que dans la relation entreprise/système éducatif, qu'au niveau social. Il met en lumière la persistance de l'inadéquation entre la formation, la qualification et les exigences du marché du travail, mais également la qualité de l'emploi offert : des postes sous qualifiés au regard des niveaux de formation des jeunes et de plus en plus d'emplois précaires. Mais B. Schwartz ne se contentera pas de formuler un diagnostic sur le chômage des jeunes, il mettra également en avant les conséquences de cette situation, sur une dégradation des garanties sociales qui permettent l'intégration à la collectivité ; collectivité nationale, dont il souligne l'incapacité à trouver une place aux jeunes, qui sont les premiers à être touchés par la crise économique de 1974. Au cours de son analyse B. Schwartz met en exergue sa vision novatrice de la jeunesse et de ses problématiques, en apportant des préconisations et orientations qui vont transformer le concept même de la politique d'insertion des jeunes et son organisation sur le territoire. **Cette approche qui va au-delà des simples questions de l'emploi et de la formation professionnelle, réaffirme la nécessité d'une intervention sociale transversale et coordonnée, plutôt que sectorielle et cloisonnée.** Si cette mutation était déjà latente<sup>7</sup>, B. Schwartz en a été le catalyseur.

B. Schwartz s'appuiera sur l'ensemble de ces constats pour préconiser **une politique d'intervention, qui soit à la fois globale, transversale et territoriale**, validée par quelques expériences locales pionnières (notamment en Bourgogne à la fin des années 70), et confirmée par la mise en place rapide du réseau d'accueil des jeunes, les PAIO et les Missions Locales, dès 1982.

Cette politique s'articule autour de cinq principes fondamentaux :

- la proximité ou la capacité à aller au devant des jeunes,

---

<sup>5</sup> INSTITUT NATIONAL DE LA JEUNESSE ET DE L'EDUCATION POPULAIRE. ETABLISSEMENT PUBLIC DU MINISTERE DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS. *Les jeunes de 1950 à 2000. Un bilan des évolutions*. Paris. Les Publications de L'INJEP N°51. 2001. Chapitre, Emploi, pp. 98-108.

<sup>6</sup> SCHWARTZ B. *L'insertion sociale et professionnelle des jeunes*. Paris : Documentation Française, 1981.

<sup>7</sup> Rapport sur le processus de marginalisation des jeunes commandé en 1978 par le Ministère du Travail

- la prise en compte globale de leurs difficultés,
- la participation active des jeunes,
- la discrimination positive en faveur de ceux qui sont le plus en difficulté,
- l'innovation pour construire de nouvelles réponses.

Les modalités de mise en œuvre de cette politique doivent :

- permettre d'offrir une réponse aux jeunes à la fois globale et individualisée, prenant en compte l'ensemble de leurs problèmes d'insertion sociale et professionnelle dans leur interaction,
- faire l'objet d'une mobilisation institutionnelle et d'une décentralisation de l'action (un ancrage local).

### **1.1.1 Des principes institutionnels au service d'une intervention globale**

B. Schwartz ne préconise pas de créer une institution nouvelle, mais une vaste mobilisation institutionnelle et sociale locale ayant le souci d'une plus grande cohérence et d'une prise en compte globale et adaptée aux difficultés des jeunes. Il ne s'agit pas seulement d'offrir les services d'un « guichet unique ». Cette mobilisation institutionnelle doit être représentative des acteurs économiques et des partenaires sociaux ainsi que des collectivités territoriales et du monde associatif. C'est de coresponsabilité dont il s'agit dans la prise en compte des jeunes dans leur globalité. L'intervention des partenaires doit se faire à deux niveaux :

- celui directement lié à leur responsabilité d'intervention, conformément à leur champ de compétences,

- et celui lié au résultat collectif de la concertation partenariale. Il ne s'agit pas d'additionner des points de vue mais bien de synthétiser l'ensemble pour apporter des réponses nouvelles et adaptées aux problèmes des jeunes.

Bien au-delà d'un travail en commun et en complémentarité, le principe mis en avant par B.Schwartz est celui de co-gestion d'un outil. Au-delà de la participation à un conseil d'administration, c'est une implication dans les tâches de gestion qui est attendue.

### **1.1.2 Un ancrage local au service de la politique d'insertion**

Cet ancrage au niveau local doit permettre une meilleure prise en compte globale des situations des jeunes, par la recherche de solutions concrètes, grâce à la complémentarité et à la synergie des différents intervenants. Mais il doit aussi servir à la définition d'une politique locale d'insertion pour construire de nouvelles réponses adaptées aux besoins locaux. Pour B. Schwartz, l'insertion des jeunes est bien de la compétence de l'Etat, mais en tant que

« militant résolu de la nécessité de transformer l'Etat pour le rendre plus efficace »<sup>8</sup>, il met en avant la légitimité des élus locaux pour impulser la dynamique autour des questions de l'insertion des jeunes. Sa volonté introduit la notion de « développement social territorial », par l'intervention de proximité en lien avec les besoins spécifiques des territoires, même si B. Schwartz ne le définit pas, à l'époque, en ces termes.

### 1.1.3 Des fondements législatifs et réglementaires pour un réseau d'accueil et un dispositif de formation des jeunes

L'ordonnance du 26 mars 1982<sup>9</sup> donne naissance au réseau d'accueil des jeunes et à un dispositif de formation. Ce réseau est constitué de PAIO (Permanence d'Accueil d'Information et d'Orientation) et de missions locales (ML).

Les PAIO constituent le dispositif général et s'adressent aux jeunes de 16 à 18 ans. Elles ont pour missions essentielles, l'accueil, l'information et l'orientation des jeunes dans une perspective d'action d'insertion et de formation.

Les missions locales sont créées à titre expérimental et s'adressent aux jeunes de 16 à 25 ans. « Des missions locales seront mises en place, dans un premier temps à titre expérimental, pour apporter aux jeunes une aide plus étendue, dépassant l'orientation professionnelle, leur permettant d'élaborer un projet d'insertion sociale et professionnelle, et de le mettre en œuvre dans tous ses aspects de vie quotidienne. Elles suivront les jeunes dans leur itinéraire. »<sup>10</sup>

Le dispositif de formation veut prendre en compte à la fois les questions d'aide à l'orientation, à l'insertion et à la qualification. La qualification doit donner lieu à l'obtention d'un diplôme. Pour cela l'ordonnance préconise déjà la validation des acquis professionnels.

### 1.1.4 Les modalités de création du réseau d'accueil

La circulaire du 9 avril 1982<sup>11</sup> précise le rôle et les modalités de création du réseau d'accueil. De façon générale les Préfets ont en charge d'organiser le maillage territorial. Cette question reste cependant très vague, « le maillage territorial ne doit être ni trop lâche ni trop serré », et, en principe, « toutes les communes d'une certaine importance doivent disposer d'une permanence »<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> ABHERVE M. *Missions locales. Vingt ans d'actions concrètes avec et pour les jeunes*. Juris service. 2002. Chapitre 3, Une vision anticipatrice, celle de Schwartz. pp.36-37.

<sup>9</sup> Ordonnance 82-273 du 26 mars 1982, relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de seize à dix huit ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale.

<sup>10</sup> Ibid., Titre 1<sup>er</sup>. Parue au JO du 28 mars 1982, p. 956.

<sup>11</sup> Circulaire n°1671 du 9 avril 1982 du Premier Ministre, concernant l'application de l'ordonnance du 26 mars 1982.

<sup>12</sup> Rapport du groupe de travail présidé par B. HASTOY. «Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté ». Documentation Française. 1989.

**Concernant les PAIO**, elles ne doivent pas voir le jour sous une forme juridique quelconque. L'Etat qui a en charge le financement de base pour le fonctionnement choisit, en accord avec la commune concernée par une implantation, l'organisme support, déjà existant, qui va gérer la PAIO (service public, association, ville, organisme de formation). Si les villes concernées par le territoire d'intervention participent au financement, elles sont alors cosignataires de la convention de création.

**Quant aux missions locales**, elles doivent prendre naissance sous la forme associative, et c'est uniquement les concernant, que l'on retrouve la volonté de B. Schwartz de voir les Elus locaux impulser la dynamique. L'initiative de la création leur revient ainsi que la Présidence de l'association. Les villes doivent participer au financement du fonctionnement de base de la mission locale, au minimum à parité avec l'Etat, sans pour autant que soient établis des critères de financement.

Les missions locales sont constituées d'une équipe pluridisciplinaire, composée de personnels de l'éducation nationale, de l'ANPE, d'animateurs, de travailleurs sociaux... Il est donc surtout prévu du personnel détaché.

## **1.2 LES MISSIONS LOCALES ET LES PAIO, VINGT ANS D'EXISTENCE.**

### **1.2.1 Les années 80 : une phase d'initiatives, d'expérimentation et d'évaluation**

#### **1.2.1.1 Le cadre législatif des premières années**

**Le décret du 21 octobre 1983**<sup>13</sup> marque l'importance que le gouvernement attache à la poursuite et au développement du réseau d'accueil et plus particulièrement des missions locales dans leurs capacités d'initiatives et d'intervention globale. Ce décret crée la Délégation Interministérielle à l'Insertion des Jeunes (DIJ). **L'intervention globale**, instituée au sein des missions locales, au travers d'une intervention coordonnée de tous les partenaires locaux, **trouve sa traduction nationale dans ce décret.**

**En 1988, l'Etat tente de clarifier l'action, l'intervention et les territoires des missions locales**, ainsi que le rôle des partenaires et celui de l'Etat, en créant par décret, **les GIP** pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes<sup>14</sup>. Les pouvoirs publics souhaitent voir les missions locales opter pour cette nouvelle forme juridique, qui confirme **« une mission de service public »** et qui clarifie le rôle et la place de l'Etat. *«Le Préfet*

---

<sup>13</sup> Décret n°83-925 du 21 octobre 1983. Portant création d'une délégation interministérielle et d'un comité interministériel à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté.

<sup>14</sup> Décret 88-41 du 14 janvier 1988 relatif aux groupements d'intérêt public constitués pour favoriser l'insertion professionnelle et sociale des jeunes.



*exerce la fonction de commissaire du Gouvernement auprès du groupement et assiste à toutes les instances délibératives* », dans un contexte de décentralisation.

Dans son article premier le Décret sur les GIP précise les conditions de développement des politiques locales d'insertion :

- **le bassin d'emploi apparaît comme un espace pertinent,**
- la responsabilisation des acteurs locaux doit être accrue, tout particulièrement pour les services de l'Etat, qui, tout en respectant les orientations nationales, doivent pouvoir disposer « *de réelles possibilités d'adapter leur interventions pour tenir compte du contexte local et de l'intervention des autres partenaires* »,
- la mise en place d'un lieu unique de régulation (décloisonnement des lieux de régulations spécialisés),
- le développement d'outils d'analyses et d'évaluation,
- la pédagogie du partenariat doit faire l'objet d'une attention particulière.

Peu de missions locales adopteront ce statut juridique (en 2001 on compte 25 GIP pour 376 missions locales)<sup>15</sup>, qui leur semble être une forme juridique plus contraignante que l'association. J'exposerai plus en détail les particularités de cette structure dans le chapitre concernant la MLPM, pour laquelle les membres ont adopté ce statut.

Par contre les éléments de cadrage contenus dans ce Décret seront largement repris **en 1989 dans le rapport du groupe de travail présidé par Bernard Hastoy**<sup>16</sup>. Ce rapport marque une étape importante dans l'histoire du réseau d'accueil et plus particulièrement dans celle des missions locales. Le bilan qu'il dresse des six premières années d'expérience donnera lieu à des préconisations qui influenceront largement les politiques publiques à venir.

#### 1.2.1.2 L'évaluation de 1989, une étape importante pour les années à venir<sup>17</sup>

##### 1.2.1.2.1 *Les jeunes dans le réseau*

**Les jeunes en contact** avec le réseau d'accueil sont au nombre de **130 000 en 1985**. Ceci s'est fait grâce à une **multiplication des lieux de contacts avec les jeunes et les institutions**. Seulement quelques mois après la parution de l'ordonnance du 26 mars 1982, le nombre de PAIO créées est estimé à plus de 800 sur le territoire national. En 1984 on compte 87 créations de missions locales.

---

<sup>15</sup> Délégation interministérielle à l'insertion des jeunes - Bilan d'activité 2001 du réseau des missions locales et PAIO.

<sup>16</sup> B. HASTOY, *op. cit.*

<sup>17</sup> L'ensemble des chiffres de ce chapitre est tiré du Rapport du groupe de travail, présidé par B. Hastoy

### 1.2.1.2.2 *Le partenariat local, l'approche globale et les territoires*

La mobilisation partenariale a été forte dès la création du réseau d'accueil. **Le partenariat s'est concrétisé sous différentes formes.**

**Il est de terrain**, autour de la constitution de groupes de réflexion globale ou thématique sur des problèmes spécifiques (santé, logement...). Il s'appuie essentiellement sur le concret (actions, situations, interventions), ce qui fait des « *missions locales un lieu fécond de mobilisation* »<sup>18</sup> qui donne lieu à l'expérimentation de certaines actions. Le Fonds d'Aide aux jeunes (FAJ), créé par la Loi du 29 juillet 1992, les Ateliers Permanent d'Orientation (APO), faisant maintenant partie intégrante de la formation professionnelle..., sont des exemples d'actions expérimentales initiées localement avant d'être adoptées et étendues au territoire national.

**Le partenariat se traduit également par la mise à disposition de personnel** volontaire au sein des missions locales. **En 1986**, sur 1187 personnes travaillant dans les missions locales, près de 400 sont des personnes **mises à disposition, soit 33 % des effectifs en personnel**. Cette complémentarité favorise la synergie, tant au niveau des équipes qu'au niveau des institutions.

**Enfin le partenariat** se traduit aussi par la représentativité **de l'ensemble des partenaires dans les instances**.

Malgré la richesse du partenariat et les avancées que ce dernier permet dans la mise en œuvre de réponses adaptées aux difficultés des jeunes, il reste difficile et complexe. De ce fait, entre 1986 et 1988 on observe une diminution de 16% des mises à dispositions Etat. Par ailleurs celles des collectivités locales augmentent de 17%. Cette situation tend à remettre en cause le caractère original inter-institutionnel des missions locales. Le retrait des mises à disposition a également pour effet de diminuer l'implication des partenaires au niveau des instances décisionnelles, où les élus deviennent largement majoritaires.

L'évolution législative et réglementaire qui a suivi a permis de structurer le réseau d'accueil, dans un sens plus favorable, me semble-t-il, à la prise en compte des difficultés des jeunes. Mais **la cohérence territoriale**, entre autres, pour les missions locales, reste au centre des débats, **réactivés par les nouveaux enjeux de la décentralisation** et la constitution des **communautés de communes et urbaines**. Je traiterai donc plus largement cette question, qui est au cœur de la problématique de ce mémoire, dans la fin de ce chapitre.

---

<sup>18</sup> HASTOY B, *op. cit.*

## 1.2.2 Les années 1990/2000 : Le développement, la structuration et la régionalisation

### 1.2.2.1 Après l'évaluation, les premières réponses des pouvoirs publics

En 1989, le gouvernement s'appuie sur le bilan et les préconisations du rapport de Bernard Hastoy pour sortir les missions locales de la phase expérimentale, en leur donnant une base juridique, par la **Loi du 19 décembre 1989** qui stipule : « *Des missions locales pour l'insertion...peuvent être constituées entre l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des organisations professionnelles et syndicales et, le cas échéant, des associations. Elles prennent la forme d'une association ou d'un groupement d'intérêt public....* »<sup>19</sup>. Cette Loi, crée en parallèle le **Conseil National des Missions Locales** (CNML) qui réunit les représentants des ministres compétents en matière d'insertion sociale et professionnelle des jeunes et les présidents de missions locales.

**Le 12 décembre 1990 le CNML adopte la charte des missions locales** intitulée « construire ensemble une place pour tous les jeunes ». Celle-ci, toujours d'actualité, met en avant les principes sur lesquels s'engagent les partenaires dans toutes les missions locales :

- une volonté de travailler ensemble sur un territoire,
- une intervention globale au service des jeunes,
- un espace d'initiative et d'innovation,
- vers des politiques locales d'insertion et de développement.

Sur ces bases **le CNML lancera une politique d'harmonisation et d'aménagement du réseau d'accueil**. Celle-ci vise au maillage du territoire national, à la professionnalisation des personnels, à l'instauration de comités d'animation régionaux, à la création d'une convention collective nationale des missions locales et PAIO ainsi qu'à la sécurisation et au renfort financier des structures d'accueil. Cette politique prendra corps tout au long des douze années qui suivront.

**En 1991**, seront créés les « **carrefours jeunes** »<sup>20</sup>, où l'ensemble des partenaires (prévention spécialisée, services de conseil général, protection judiciaire, ANPE, centre de bilan et correspondants des ML et PAIO) sont représentés, pour proposer de façon concertée les réponses adaptées à chaque jeune individuellement. **Les carrefours sont créés sur les bassins d'emploi** et animés par des coordonnateurs emploi/formation rattachés aux Directions Départementale du Travail de l'emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP). On retrouve là, l'idée du décret sur les GIP, concernant la mise

---

<sup>19</sup> Loi n°89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle. Titre III. Article 7 à 9.

<sup>20</sup> Circulaire n°91-16 du 3 septembre 1991, relative aux carrefours jeunes.

en place d'un lieu unique de régulation. **Cette instance a évolué** vers ce que l'on appelle aujourd'hui les **équipes territoriales**, chargées d'élaborer les diagnostics territoriaux des bassins d'emploi et les plans d'action à mettre en œuvre.

**Les dix années** qui suivent sont marquées par la **mise en œuvre de politiques sociales** dont les **principes sont, la cohésion sociale et la lutte contre les exclusions**. Elles se traduisent pour le réseau d'accueil par :

- la structuration du réseau d'accueil des missions locales et PAIO, qui deviennent l'outil central des pouvoirs publics, pour la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques, d'insertion sociale et professionnelle des jeunes,
- l'optimisation du partenariat,
- la mise en œuvre de grands programmes d'accompagnement, visant à favoriser l'insertion des jeunes les plus en difficulté,
- le rapprochement des territoires pour être au plus près des besoins des personnes et des problématiques locales, sociales et économiques, par le transfert progressif de compétences aux Régions.

#### *1.2.2.1.1 L'harmonisation et la structuration du réseau d'accueil*

**La politique d'harmonisation** du réseau, lancé par le CNML en 1990, dont un des axes est le **maillage territorial**, a comme objectif, **l'égalité du service rendu** aux jeunes sur l'ensemble du territoire national et la **cohérence territoriale**. Ce maillage va consister à créer uniquement des missions locales. C'est en 1993 que ce processus va débuter. Des PAIO, seules ou avec d'autres, vont se regrouper pour se structurer en ML. Des ML déjà existantes vont fusionner entre elles ou avec des PAIO. Ce processus est toujours en marche, même si le paysage national a profondément changé en vingt ans. On compte à fin 2001, 576 structures dont 376 missions locales et 200 PAIO, qui couvrent désormais la quasi-totalité du territoire national<sup>21</sup>. Cette restructuration s'accélère ces dernières années. En 2001 65% en 2001<sup>22</sup> des structures étaient des ML, pour 60% en 2000.

Le CNML et les pouvoirs publics cherchent à ce que les ML, notamment à l'occasion des fusions ou des nouvelles créations, organisent leur intervention autour des bassins d'emploi. **On verra par ailleurs qu'en 1999, la loi dite « Chevènement »<sup>23</sup>**, relative aux intercommunalités, cherchera elle aussi à faire de même pour l'aménagement du territoire, sans pour autant clarifier la situation des ML sur cette question.

---

<sup>21</sup> Délégation interministérielle à l'insertion des jeunes - Bilan d'activité 2001 du réseau des missions locales et PAIO.

<sup>22</sup> Délégation interministérielle à l'insertion des jeunes – op. cit.

<sup>23</sup> Loi n°99-586 du 12 juillet 1999, relative au développement de l'intercommunalité (dite loi Chevènement).

#### 1.2.2.1.2 L'articulation entre le local, le régional et le national

**Les créations d'Associations Régionales des Missions locales (ARDML) de 1990 à 2002**, et l'entrée de leurs Présidents au sein du CNML ainsi que **le décret du 19 septembre 2000 qui a élargi la composition du CNML aux Régions**, ont permis que le CNML « *s'affirme progressivement comme une instance de concertation entre l'Etat et le réseau* »<sup>24</sup>. **La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002** vient étendre la composition du CNML aux départements et aux communes. Cette loi est un premier pas, qui permettra certainement dans l'avenir de clarifier le rôle et le niveau d'intervention des départements dans les ML. Comme nous le verrons dans le chapitre consacré à l'actualité des années 2000, l'évolution législative depuis la loi quinquennale de 1993, concernant le positionnement des régions dans le réseau, a permis progressivement d'encadrer l'intervention de ces dernières, et donne lieu aujourd'hui à un réel investissement pour la plupart d'entre elles. Comme le dit Michel Abherbé dans son ouvrage, « *Cette collaboration, dans un premier temps résultant de la mise en application d'une loi plus reçue qu'ardemment désirée, aboutit progressivement à une véritable relation de collaboration...* »<sup>25</sup>.

#### 1.2.2.1.3 L'évolution des équipes

Même si le principe des mises à disposition n'a jamais été à la hauteur des espérances de Bertrand Schwartz, il représentait tout de même 33% des personnels en 1986. Il a, à mon sens, été à l'origine d'un certain militantisme dans les ML et PAIO. Les personnels mis à disposition étant volontaires et particulièrement engagés pour participer à cette nouvelle expérience. Un ensemble de difficultés - « *gestion d'équipe aux différents statuts, horaire de travail et durée de congés,...absence de prise en compte par les institutions d'origine dans les progressions de carrière du travail effectué dans une structure extérieure,...tendance à détacher des agents en difficulté relationnelle avec leur institution d'origine,...absence de formation...* » - a entraîné une dégradation des relations salariales en internes et des relations institutionnelles. Il faut également noter le manque d'encadrement juridique propre aux conditions de mise à disposition ainsi que la nécessité pour chaque partenaire de « *faire face à ses propres besoins, surtout en période de vaches maigres dans l'évolution des effectifs* »<sup>26</sup>. En découlera une diminution progressive des mises à disposition compensée par le recrutement de salariés propres. Selon le bilan d'activité **2001** des ML et PAIO, de la DIIJ, on compte aujourd'hui **8 918 personnes exerçant dans le réseau d'accueil, dont 85% sont salariés.**

---

<sup>24</sup> ABHERVE M. *Missions locales. Vingt ans d'actions concrètes avec et pour les jeunes*. Juris service. 2002. Chapitre 9, Le réseau qui se constitue, pp. 121-125.

<sup>25</sup> ABHERVE M. *op. cit.*, pp. 103-119.

<sup>26</sup> ABHERVE M. *op. cit.*, pp. 71-88.

Les recrutements se sont faits sans critères bien définis en fonction de l'évolution des missions. Les premiers salariés étaient plutôt issus de l'éducation populaire avec une expérience des jeunes. Peu à peu ont intégré les équipes, des travailleurs sociaux (éducateurs, assistantes sociales), et des personnes ayant des formations ou expériences du monde économique, de la formation.... Cette structuration fait encore aujourd'hui des missions locales des structures pluridisciplinaires, au sens large du terme. **Durant vingt ans chaque structure a mis en œuvre son propre mode de gestion salariale** (conventions collectives diverses, accords d'entreprises). Cette structuration a fait des missions locales et PAIO un réseau d'accueil hétérogène, tant dans son mode d'administration que dans celui des pratiques professionnelles. Je pense que cela a contribué à sa richesse quant à sa capacité d'adaptation et d'innovation au regard des problématiques spécifiques locales. Ce qui me semble se confirmer au travers de l'implication de la MLPM dans la redynamisation économique.

Cette évolution progressive a finalement donné lieu à la création de l'association nationale des ML et PAIO, composée de leurs Présidents. Elle sera chargée de travailler à la mise en œuvre d'une convention collective du réseau. Forte d'un réseau déjà existant et structuré au travers des ARDML, du CNML et d'un personnel en attente de reconnaissance, il ne faudra que **deux années pour donner naissance à la convention collective nationale des ML et PAIO (CCNML)<sup>27</sup>**. Celle-ci définit 48 compétences, 14 emplois repères qui font référence à 4 métiers<sup>28</sup>. Je ne citerai ici que l'emploi représentant le cœur de métier du réseau, celui de « conseiller en insertion ».

#### 1.2.2.1.4 *L'optimisation du partenariat*

Le partenariat, initialement conçu autour des équipes et des instances décisionnelles, a fortement évolué, pour les raisons, entre autres, précédemment évoquées. Cette évolution, à l'image du réseau d'accueil, est évidemment très hétérogène, mais de façon générale l'ensemble des missions locales a contractualisé le partenariat sous forme de conventions locales de collaboration. Ces collaborations sont, soit l'expression d'une simple volonté locale, soit une déclinaison de conventions régionales et/ou nationales. Elles sont multiples, et je ne citerai que quelques exemples de partenaires : Protection judiciaire de la jeunesse, organismes de formation, associations diverses intervenant dans le champs de la jeunesse, de la toxicomanie, du handicap, de la santé, des loisirs, Education nationale.... Les déclinaisons régionales et/ou nationales sont pour les principales issues des différents textes réglementaires encadrant le réseau, ou ont fait l'objet d'accords cadres.

---

<sup>27</sup> Convention collective nationale des missions locales et PAIO n°3304, entrée en vigueur le 1 octobre 2001, étendue par arrêté du 27 décembre 2001, JORF du 1 janvier 2002.

<sup>28</sup> Annexe 1. Liste des compétences, des emplois repères et des métiers.

La loi la plus importante à ce propos est celle **du 20 décembre 1993, dite « loi quinquennale »**<sup>29</sup>, qui a entre autres créé les « **espaces jeunes** ». Ces derniers consistent en une **délégation de services de l'ANPE vers les missions locales**. La délégation pouvant aller jusqu'à la connexion informatique sur les serveurs de l'agence, dans le but de favoriser la mise en relation, sur les offres d'emploi, des jeunes les plus en difficulté. Dans ce cadre la **loi prévoit également la mise à disposition d'agents ANPE au sein des missions locales**. Même si les relations avec l'ANPE restent toujours complexes, l'expérience des espaces jeunes a largement permis une évolution positive de la collaboration, comme nous le verrons pour la MLPM. **C'est la loi de 1998 de lutte contre les exclusions**, instaurant des programmes spécifiques d'accompagnement pour l'ANPE, qui va lier encore plus étroitement les MI et les ANPE en accentuant la délégation de service.

#### 1.2.2.2 Lutter contre l'exclusion par la mise en œuvre de grands programmes d'accompagnement

**La loi du 29 juillet 1998 de prévention et de lutte contre l'exclusion** marque une étape importante dans l'évolution des missions du réseau d'accueil. Elle est l'expression d'une volonté accrue de réduire les inégalités d'accès aux droits fondamentaux et de prévenir les exclusions, à un moment où la croissance revient, et fait jour sur l'aggravation de la précarité de personnes de plus en plus nombreuses, dont les jeunes font partie. Les programmes spécifiques d'accompagnement qui en découlent, notamment ceux concernant l'accès à l'emploi, sont des outils qui tentent de répondre à l'objectif de la loi (TRACE, pour les jeunes les plus en difficulté et le programme d'accompagnement personnalisé, nouveau départ (PAP ND) pour les jeunes demandeurs d'emploi (DE)). Le bilan d'activité 2001 des ML et PAIO compte 75 000 jeunes en suivis dans le cadre du programme TRACE au 31/12/01. Concernant le PAP ND, le bilan national fait état de la mise en place tardive du dispositif dans l'année, qui ne permet pas de fournir des chiffres fiables sur le nombre de jeunes en suivi par les ML.

#### 1.2.2.3 Le transfert de compétence aux Régions

**La loi quinquennale du 20 décembre 1993**, dont j'ai précédemment évoqué les incidences sur le réseau, est surtout la loi qui dote la Région de nouvelles compétences en matière de formation et d'insertion des jeunes de 16 à 25 ans. Elle fait de cette dernière un acteur essentiel dans le réseau d'accueil et marque un pas supplémentaire dans le

---

<sup>29</sup> Loi n°93-1313 du 20 décembre 1993, relative au travail à l'emploi et à la formation professionnelle dite « loi quinquennale ».

processus de décentralisation. « ...la Région aura compétence pour l'ensemble de la formation continue des jeunes de moins de vingt-six ans et disposera à ce titre des compétences exercées par l'Etat en matière de formation professionnelle sur le réseau d'accueil, d'information, d'orientation et de suivi des jeunes... ». Au travers de cette loi, le législateur a cependant limité l'intervention des régions à la formation et aux postes de correspondants, chargés de mettre en lien les jeunes et le Plan Régional de Formation (PRF). **En conservant le financement du fonctionnement global du réseau, l'Etat reste garant de la cohésion et de la solidarité nationale.** C'est le début de ce que l'on appellera le « double pilotage » du réseau, Etat/Région. Mais ce double pilotage ne se mettra en place que progressivement en fonction des avancées et des structurations régionales, notamment là où les associations régionales sont représentatives du réseau, et force de proposition et où la collaboration avec l'Etat et la Région existe.

**Le 20 avril 2000**, lors des assises nationales des missions locales, les trois partenaires, **le CNML, l'Etat et l'association des régions de France, s'engageront officiellement ensemble dans le réseau d'accueil en signant un protocole commun.** Celui-ci réaffirme les principes de la charte des missions locales et les complète, afin de prendre en compte « *les responsabilités nouvelles exercées depuis 1993 par les régions* ». Cette évolution a amené de nombreuses régions, en partenariat avec l'Etat, à s'investir dans l'accompagnement social (entre autres pour le programme TRACE), comme nous le verrons pour notre Région, Provence Alpes Côte d'Azur (PACA).

### **1.2.3 Conclusion**

Plus de vingt ans après, le réseau d'accueil est une réalité sur l'ensemble du territoire. Les effets de la première phase de décentralisation sont encore aujourd'hui l'occasion, pour chaque ML et les collectivités territoriales, de s'interroger à nouveau sur les conditions d'une meilleure insertion des jeunes. Comment clarifier les champs d'intervention et les compétences de chacun, dans un contexte politique complexe. Les vingt ans de politiques territoriales, si elles ont permis d'élaborer de nouvelles réponses, posent aujourd'hui de nouvelles questions. Quels sont les « bons » territoires entre « légitimité » et « pertinence » et pour quel développement local ? Au nom du « projet global » et de l'action transversale, chacun, politiques, institutions, acteurs sociaux, savent ils encore quelles sont leurs compétences et leurs champs d'intervention ? Ces questions sont plus que jamais d'actualité, dans un contexte d'évolution des politiques publiques où **l'espace territorial est un paramètre essentiel dans les logiques d'insertion qui se sont développées.** Effectivement, l'évolution législative récente de l'aménagement des territoires, qui recompose ces derniers autour des intercommunalités, participe aujourd'hui à la



déstabilisation des outils initialement créés. Une approche de cette problématique au travers de la construction intercommunale du bassin minier de Provence et des coopérations qui en ont découlé, apportera les éclairages nécessaires à la compréhension de **la situation, dans laquelle se trouve la mission locale du pays minier.**

### **1.3 LES POLITIQUES D'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE TRANSFORMENT LES REALITEES LOCALES**

Le processus d'aménagement du territoire, issu des lois de décentralisation, participe à un objectif global de territorialisation des politiques publiques, dont les missions locales sont un des outils d'intervention. La préoccupation majeure en ce domaine repose sur une volonté de rapprochement du local, visant à mieux répondre aux besoins des personnes. Ce processus va de pair « avec une nécessaire réorganisation de l'Etat, due à la mutation économique et sociale que vit notre société »<sup>30</sup>. Les différentes lois de décentralisation, dont les premières datent de 1982, accentuent le pouvoir des collectivités locales, en supprimant notamment la tutelle exercée par le Préfet (à l'exception du contrôle de légalité) et en leur transférant des compétences de plus en plus nombreuses, dans presque tous les secteurs de la vie sociale et économique. Face à cette évolution législative majeure, initiée par les lois dites « Deferre » du nom de leur promoteur, les communes ont dû rapidement s'associer entre elles pour permettre une réponse viable aux nécessaires restructurations territoriales liées à l'exercice des nouvelles compétences. Les Missions Locales n'ont pas échappé à ce phénomène, et leurs territoires d'intervention, dépendant initialement de l'initiative des villes, vont se retrouver élargis au fil de l'évolution des intercommunalités.

Durant près de vingt ans les lois successives d'aménagement, vont tenter de structurer les coopérations autour des intercommunalités (dont les trois principales aujourd'hui sont les communautés de communes, d'agglomérations et urbaines). Cet aménagement va se faire en lien avec un développement accentué des compétences, pour que ces dernières aient la maîtrise d'un ensemble de paramètres (transport, école, aménagement des routes, développement économique...), nécessaires à la mise en œuvre de projets d'intervention globale.

Le Bassin Minier de Provence (BM), qui s'étend sur deux bassins d'emploi, au cœur desquels la Mission locale du Pays minier est implantée, aurait pu faire l'objet de la création d'une intercommunalité. En effet, la loi ATR de 1992, fonde le renforcement de la

---

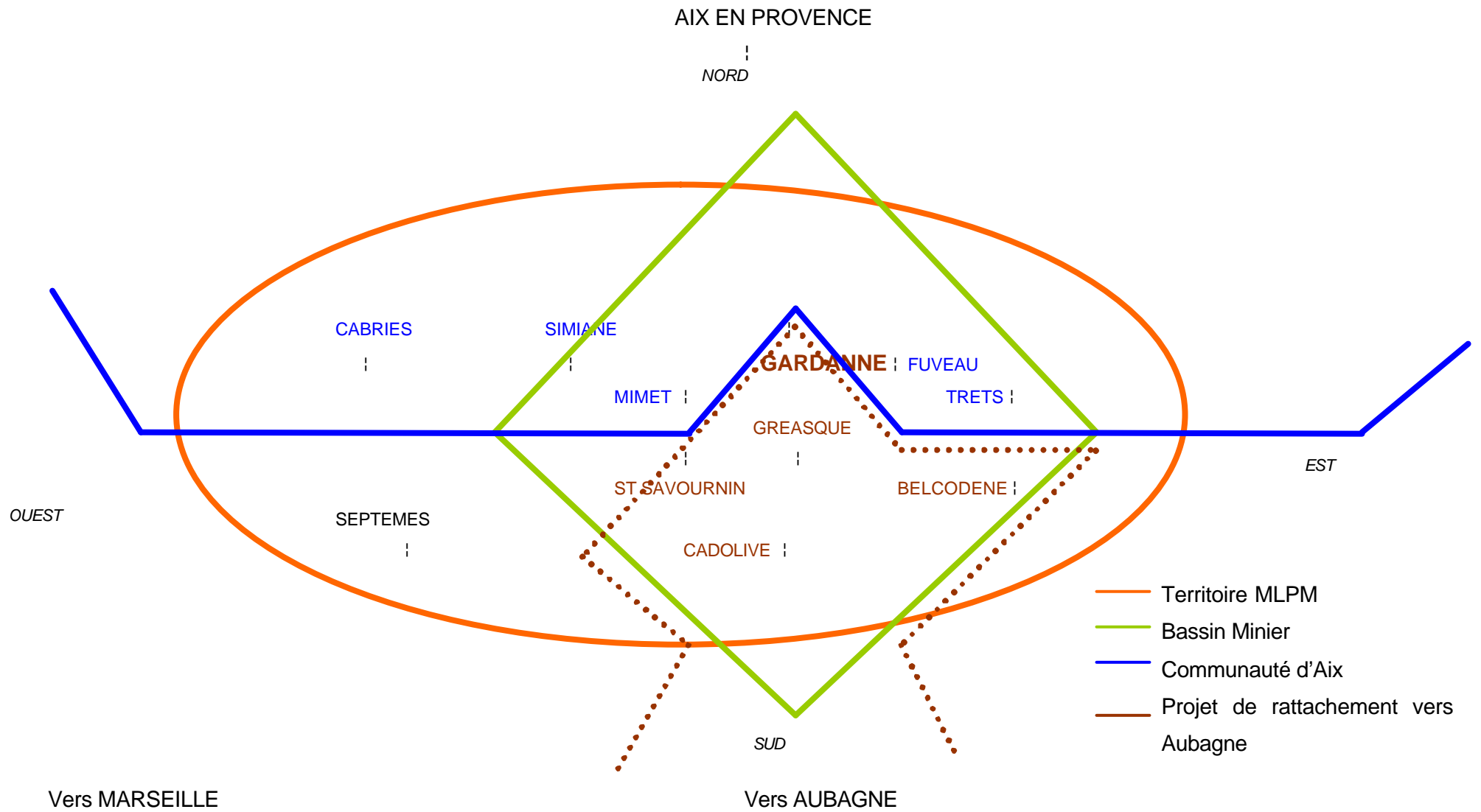
<sup>30</sup> COWAN G. Une tradition de centralisation. *Territoires*, Janvier 1999, supplément au n°394, pp. 4-6.

coopération intercommunale, **sur l'élaboration et la mise en œuvre de projets de développement au sein de périmètres de solidarité.** C'est en effet sur son entité historique minière et sur la reconversion industrielle (reconnue par l'Europe), à laquelle elles furent confrontées, de par la prévision de la fermeture de la mine, que les 17 communes qui composent le BM, auraient pu fonder un projet de territoire. Mais les différentes positions politiques relatives à la décentralisation ne le permirent malheureusement pas. Cette période marque le début d'une dissociation du BM en quatre sous ensembles. Trois communautés de communes vont se créer, à l'Est, au Sud et à l'Ouest (cf. schéma qui suit). Les communes, qui forment le cœur historique du BM, dont la ville centre est Gardanne, n'intégreront pas cette démarche. Pour autant, elles s'inscrivent dans la coopération au travers d'outils (syndicat intercommunal, société d'économie mixte), qui ne relèvent pas du même niveau d'engagement et où les pouvoirs restent aux villes.

La création du Groupement d'Intérêt Public Intercommunal pour la Jeunesse en 1996 (qui deviendra la MLPM en 1998), découle de cette même forme de coopération.

Les différentes lois d'aménagement du territoire en vigueur ne permettront pas de clarifier la pertinence d'intervention territoriale des ML. Le transfert des problématiques d'insertion aux intercommunalités n'est pas d'actualité. De ce fait il n'y a pas contradiction pour les communes, par ailleurs déjà constituées en communautés, à s'engager dans le GIPIJ. La plupart d'entre elles souhaitent encore voir Gardanne, ville centre, changer de position et s'engager dans une d'intercommunalité du bassin minier de Provence. Elles voient sans doute dans le GIPIJ, qui associe huit communes au départ et qui sera la plus importante structure intercommunale du bassin minier, une possibilité d'ouverture en ce sens.

### **1.3.1 Schéma de l'organisation territoriale du bassin minier de Provence**



### 1.3.2 Le Bassin Minier de Provence légitime la création de la Mission Locale

La mission locale est créée en 1998 dans un contexte social extrêmement tendu, où la fermeture de la plus grande entreprise de la zone est officiellement annoncée pour 2005 (l'ensemble des puits seront finalement fermés en 2003). Le Préfet et les élus locaux mettront en avant la nécessité d'organiser des réponses spécifiques locales sur le bassin minier pour contribuer à sa redynamisation économique. A cette époque, le bassin minier, qui n'est toujours pas une entité administrative, a peu d'outils (pas de Plan Local d'Insertion par l'Economique (PLIE), pas de politique de la ville et seulement une antenne locale sur Gardanne de l'ANPE d'Aix en Provence). Dans ce contexte, la nécessité d'avoir une action territoriale concertée et cohérente sur la zone est plus que jamais indispensable, afin de contrebalancer les effets économiques et sociaux de la fermeture de la mine. La MI est créée, l'antenne de l'ANPE entame sa mutation en agence locale et le Préfet de Région donne des éléments de cadrage, pour constituer des groupes de travail, qui associeront l'ensemble des partenaires, en vue de cette redynamisation.

**La MLPM structure donc son intervention sur deux bassins d'emploi dans ce contexte de structuration des politiques territoriales, où les volontés nationales et locales ne sont pas forcément en adéquation.** Cette création intervient en contradiction avec la politique du CNML d'harmonisation du réseau, qui préconise d'organiser l'intervention des ML autour des bassins d'emploi et des intercommunalités.

Les enjeux économiques et sociaux du bassin minier, fondés sur une cohérence d'intervention des politiques publiques autour de la redynamisation économique, sont légitimés par l'Union Européenne qui reconnaît le bassin minier comme zone en reconversion industrielle. Cette reconnaissance le rend éligible aux financements spécifiques des Fonds Européens, utiles au territoire. La MLPM en bénéficiera du reste largement.

**En assemblée générale du 2 octobre 1998,** les membres du GIP votent **la création de la Mission Locale du Pays minier.** Trois communes supplémentaires viennent intégrer la structure, portant ainsi à 11 le nombre de communes constituant la zone d'influence de la nouvelle mission locale.

Les différentes lois d'aménagement n'ont pas permis de réguler les diverses structurations territoriales, de par l'initiative qu'elles ont laissé aux élus (communes et départements notamment). On assiste dès lors à un enchevêtrement des territoires d'intervention. « *La nécessaire modernisation de la France se heurte à l'enchevêtrement des institutions locales, dont aucun échelon n'est remis en cause* »<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> DECK A. L'ambiguë décentralisation. *Territoires*. Novembre 2002, n°432, cahier 1, pp. 1-2.

Cet enchevêtrement est bien concret sur le bassin minier. Sur les 17 communes qui le composent on compte :

- Trois communautés de communes,
- Deux bassins d'emploi,
- Deux Commissions Locales d'Insertion (CLI),
- Trois circonscriptions du département,
- Cinq districts de la Caisse d'allocation Familiale (CAF),
- Trois Agences Nationales pour l'Emploi (ANPE),
- Et trois missions locales (Aix, Aubagne et Gardanne), pour ne citer que les structures les plus importantes.

La loi Chevènement de 1999, qui crée les communautés urbaines et d'agglomérations, va tenter de clarifier cette situation. Elle donne le pouvoir de décision à l'Etat de décliner localement, par l'intermédiaire des Préfets, les périmètres de communautés sur la base de « cohérence » et de « pertinence ». Cette loi accentue dans un même temps les compétences de ces dernières, obligeant ainsi les villes à s'engager dans le processus intercommunal. Ceci aura pour conséquence, sur le BM, de précipiter la dislocation des structures initialement créées (syndicat, société d'économie mixte), dont les compétences (déchet, de transport, développement économie...) sont transférées. Dans un même temps deux grandes intercommunalités se structurent autour du BM, GHB (Aubagne) et la CAPA (Aix). Les Trois petites communautés initialement créées les rejoignent (à l'Est et à l'Ouest elles rejoignent Aix et au Sud Aubagne). Les communes du centre ne se rattachent nulle part.

Cependant, la loi Chevènement ne permet pas de clarifier l'intervention des ML, pour lesquelles elle reste muette. Elle génère même un flou supplémentaire, comme l'indique M. Abhervé dans son ouvrage : « *La loi du 12 juillet 1999...prévoit parmi les compétences obligatoires des communautés d'agglomération, dans le chapitre « politique de la ville », les « dispositifs contractuels (développement urbain, local et insertion économique et sociale) ».* Les missions locales entrent-elles dans cette définition ? Aucun texte n'a répondu à cette interrogation, alors qu'une circulaire ministérielle a précisé que les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) relevaient de la compétence de la communauté d'agglomération. »<sup>32</sup>. Il faudra attendre 2002, et la conjonction de plusieurs facteurs, pour assister à l'éclatement du territoire de la ML, en conséquence du départ des cinq communes sur les onze.

---

<sup>32</sup> ABHERVE M.*op. cit.*, pp. 43-56.

Parmi les facteurs on peut noter :

- Un essoufflement de la redynamisation économique, ayant des conséquences financières pour la MLPM, notamment sur ses actions spécifiques (financées en grande partie par le FSE).
- L'annonce par l'Etat d'anticiper la fermeture de la mine à 2003 (prévue initialement en 2005).
- La Communauté d'Aix en Provence présentant un diagnostic territorial qui vise à mettre en place un PLIE communautaire. Pour les cinq communes précitées, par ailleurs adhérentes à la CAPA, ce PLIE laisse entrevoir de nouvelles perspectives et de nouveaux moyens dont elles pourront bénéficier pour leur population, en s'inscrivant dans une nouvelle démarche territoriale de prise en compte globale des problématiques.
- Enfin, l'opposition de Gardanne quant au choix du Préfet visant à rattacher cette dernière à Aix. La ville de Gardanne délibèrera du reste en faveur d'un rattachement à la communauté d'Aubagne, confirmant par arrêté municipal cette opposition.

## **CONCLUSION**

Dans un contexte qui semble éminemment politique de pré élection législative, le Maire de Gardanne étant par ailleurs Député, le Préfet n'usera pas de son pouvoir discrétionnaire de décision, pour rattacher Gardanne à Aix en Provence. Par ailleurs il n'officialisera pas non plus le rattachement de Gardanne à Aubagne. Dans cette situation d'attente et d'isolement de Gardanne, les cinq communes annonceront en 2002, leur départ pour le 1<sup>er</sup> janvier 2003.

Pour autant l'histoire de la MLPM, étroitement liée à celle du BM, fait qu'elle propose une offre de service de proximité soutenue (permanences hebdomadaires au sein de toutes les communes, maintien de l'accueil sur l'ensemble de l'année, permanences de partenaires au sein de la structure, Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ), éducation nationale, prévention spécialisée...). Son implication dans la redynamisation économique lui a permis de développer un ensemble d'actions spécifiques, en lien avec les réalités du territoire et les problématiques des jeunes.

## 2 - DEUXIEME PARTIE : LA MISSION LOCALE DU PAYS MINIER AU SERVICE DES JEUNES ET D'UN TERRITOIRE

La MLPM, dont l'agrément date de 1998, a en fait vingt ans d'existence. Sa naissance en 1982, par la création d'une PAIO relève d'une nécessité de doter la commune de Gardanne et plus largement la zone, d'un outil d'insertion pour les jeunes. La PAIO sera portée par une association support, l'Office Municipal de la Jeunesse (OMJ), créée spécialement à cet effet. Son territoire d'intervention s'est étendu dans un premier temps sur l'ensemble du BM. Les différentes coopérations intercommunales, notamment, ont progressivement contribué à la diminution de sa zone d'influence (de 17 communes en 1984 à 8 en 1996). Date à laquelle la PAIO s'est dotée de l'autonomie juridique et financière par la création du GIPIJ.

Le GIP en tant que structure juridique, permet d'inscrire d'emblé la PAIO dans une démarche de mission locale. Effectivement, le contenu du Décret du 14 janvier 1988 relatif au GIP le laisse apparaître clairement, « *constitué pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes* », il confirme « *la mission de service public qu'assurent les missions locales* » et il souligne « *la nécessité de s'orienter vers l'élaboration et la mise en œuvre de politiques locales d'insertion* ».

D'autre part, le GIP permet aux élus, notamment au président, de ne pas être soumis à un risque de gestion de fait. Les pouvoirs entre l'ordonnateur et le comptable sont séparés comme dans le public (pour autant le GIPIJ a une comptabilité privée). C'est le directeur du groupement qui assure le rôle de comptable. Le président sous couvert du CA ordonne les dépenses. Les GIP sont administrés directement par le CA et l'AG, ils n'ont pas de bureau. Cette particularité accentue de fait les responsabilités du directeur. Je pense qu'elle a participé à une confusion des rôles entre le politique et moi-même, notamment à l'occasion de la restructuration. (Cet aspect de ma fonction sera vu en dernière partie de ce mémoire, dans le cadre des paradoxes que le plan social a soulevé).

L'objet pour lequel est créé le Groupement est celui dévolu aux missions locales : « *Les activités du groupement concourent à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique locale d'insertion professionnelle et sociale des jeunes âgés de 16 à 25 ans dans la zone géographique définie. Cette politique doit contribuer au renforcement de la qualité et à l'articulation des divers dispositifs d'insertion, et à l'adaptation de ces dispositifs au tissu économique et social local. Elle pourra aussi s'appuyer sur des actions dans les domaines des loisirs et de la culture des jeunes. Ce groupement s'efforce de susciter le concours ou l'adhésion de toute personne physique ou morale de droit public ou privé susceptible d'être utile à l'élaboration et à la mise en œuvre de cette politique* ».

## 2.1 LA MISSION LOCALE, QUATRE ANS D'EXISTENCE AVANT LA RESTRUCTURATION

Les années 1999 à 2001 ont été pour la MLPM, trois années de structuration de l'activité et de sa nouvelle équipe professionnelle (de 6 à 16 personnes). J'ai structuré l'organisation du travail et la définition des tâches et rôles de chacun par pôles d'activité et par missions. L'objectif sera de renforcer la mission première « d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement des jeunes » et son implication dans une articulation territoriale, afin que les jeunes et notamment les plus en difficulté bénéficient des retombées de sa « contribution au développement local », dans le cadre notamment de la redynamisation économique.

L'analyse qui suit repose sur la mission de base qui est le cœur de l'activité de la ML, « l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement », dont découle l'ensemble de l'offre de service. Cette approche a pour but de présenter l'évolution de cette offre en rapport aux problématiques des jeunes accueillis et du territoire, dont découle le partenariat, l'organisation du travail et les moyens mis en œuvre. Cette analyse constitue la base sur laquelle la restructuration doit s'appuyer, afin que les choix stratégiques d'avenir, soient faits en cohérence avec les besoins.

Pour cela, nous distinguerons :

- l'accueil (le suivi) et le premier accueil des jeunes. Cette phase est celle du diagnostic et de la définition des problématiques des jeunes, permettant d'initier un parcours d'insertion sociale et professionnelle, qui demande une organisation et un partenariat adapté.
- L'accompagnement à l'emploi. Cet aspect du parcours d'insertion correspond à une demande forte des jeunes qui doit être prise en compte par la mise en place de réponses spécifiques.
- L'accompagnement dans le cadre des programmes spécifiques, TRACE (Trajet d'Accès à l'Emploi) et PAP ND (préparation d'Accès à l'Emploi, Nouveau Départ). Ces programmes s'adressent aux jeunes en recherche d'emploi, qui cumulent d'autres difficultés (mobilité, absence de qualification, niveau de formation, difficultés sociales...).
- L'insertion sociale des jeunes fait appel à des services « internes » de la ML, faisant systématiquement l'objet d'un partenariat de type conventionnel et des services « externes » assurés par les partenaires.

Il me semble cependant nécessaire, avant d'exposer la situation des jeunes et les difficultés d'insertion que ces derniers rencontrent, de définir ce que l'on entend par jeunesse



et l'évolution de celle-ci au travers de l'évolution de notre société. Effectivement, il est bien difficile d'aborder cette question dans le cadre d'une définition des caractéristiques des jeunes accueillis à la mission locale. Nous accueillons environ 1300 jeunes par an, ils ont entre 16 et 25 ans, ont quitté le système scolaire et sont en situation de recherche d'emploi, de formation qualifiante, d'accès à l'autonomie, mais ont tous des vies, des situations sociales, des histoires, des difficultés, des atouts, des compétences, des problèmes, ... différents. L'hétérogénéité des profils des jeunes accueillis, encore plus marquée aujourd'hui, entraîne une disparité des parcours d'insertion et des devenir de chacun. Ce qui nécessite une prise en compte individuelle, dans le cadre d'un accompagnement spécifique pour chacun. Il sera donc également nécessaire de définir la notion d'insertion, pour pouvoir enfin essayer d'entrevoir les difficultés que rencontrent les jeunes que nous recevons et nos modalités de prise en charge.

### **2.1.1 Une définition de la jeunesse**

Ce n'est qu'au début du XX<sup>ème</sup> siècle que l'âge de la jeunesse a été caractérisé, en définissant cette période comme celle de l'adolescence, et que l'on a commencé à en parler comme d'une période particulière de la vie. Jusqu'aux années soixante cette période de la vie sera considérée comme « crise de l'adolescence ». C'est le conflit des générations qui marquera les années soixante. Cette construction des jeunes dans l'opposition va leur conférer progressivement une identité collective « *les construire comme un groupe social reconnu* »<sup>33</sup>.

Au début des années soixante-dix, avec la crise de l'emploi, les approches sociologiques des jeunes évoluent vers des approches plus socio-économiques. Parallèlement les problématiques deviennent plus complexes. Les recherches s'orientent autour des trajectoires sociales vers l'emploi et vers des mécanismes de socialisation. Cependant l'ensemble des ouvrages sur ces questions semble s'accorder sur la précarisation des situations des jeunes, toujours plus nombreux. Mais l'hétérogénéité des situations rend la définition même de la jeunesse difficile.

Olivier Galland, définit la jeunesse ainsi : « *la jeunesse se définit aujourd'hui de plus en plus comme une phase individuelle de transition longue vers l'âge adulte. C'est une nouvelle phase du cycle de vie entre la fin de l'adolescence et le début de la maturité* ». Il parle de cet allongement de la jeunesse comme d'une nouvelle donnée qui demande une redéfinition de la socialisation des jeunes. Il évoque l'une des caractéristiques des jeunes, qui était celle de l'identification et qui est devenue aujourd'hui celle de l'expérimentation.

---

<sup>33</sup> INJEP. *Les jeunes de 1950 à 2000, un bilan des évolutions*. Les publications de l'INJEP, juin 2001. Texte de Olivier Galland « portrait sociologique de la jeunesse française ».

Olivier Galland fait cependant une différence entre les jeunes qui ont poursuivi des études et ceux qui ont arrêté tôt. Si pour les premiers on peut parler de phase d'expérimentation, pour les seconds il parle plutôt de «relégation». Il s'agit pour ces derniers, pour la plupart, « d'accéder rapidement à l'autonomie financière, mais la précarité de leur situation économique ne le leur permet pas ». L'âge de la jeunesse ne renvoie pas à un âge légal mais à un statut social qui s'oppose à celui de l'âge adulte, qui lui même semble se déterminer par l'acquisition de l'indépendance. La relégation forcée pour les uns et la phase d'expérimentation pour les autres renvoient à la dépendance pour les premiers et au soutien familial pour les seconds.

Une partie des jeunes se trouvent confrontés à une problématique d'insertion plus forte. Ce sont ces jeunes les moins diplômés, qui ne vivent pas cette étape vers l'âge « adulte » comme une étape d'expérience, mais comme une étape de galère. 70% des jeunes que nous accueillons à la MLPM sont d'un niveau égal ou inférieur au CAP ou au BEP.

### 2.1.2 La notion d'insertion

Depuis le début de ce qu'on peut appeler l'ère moderne, l'intégration à la société s'est faite par le travail. L'inadaptation croissante de notre société, notamment dans son système éducatif, à l'évolution du marché de l'emploi, a entraîné une inadéquation des individus aux nouvelles exigences économiques. D'autre part, la recomposition de l'offre de travail, notamment au travers de la recrudescence des contrats à durée déterminée, du recours au temps partiel (non choisi), a précarisé l'emploi.

C'est dans un contexte de chômage devenu structurel que la notion d'insertion, définie en relation à une problématique essentiellement adaptée au public « jeunes » dans les années 70, se généralisera à la problématique des adultes en 1988 avec l'adoption du Revenu Minimum d'Insertion. Cette notion a vu le jour, dans un premier temps, pour qualifier des dispositifs. « Une notion administrative qui sert de qualificatif à différents dispositifs de politique sociale »<sup>34</sup>. Si la notion d'insertion est souvent rapprochée du concept d'intégration, c'est certainement parce que le travail a longtemps été considéré comme le vecteur central de l'intégration à la société. Pourtant selon Emile Durkheim, un des fondateurs de la sociologie, « l'intégration est une caractéristique collective et non pas individuelle ». Les membres d'un groupe sont liés par des croyances, des valeurs, des objectifs communs. « L'insertion au contraire, vise des individus qui seraient exclus, à un titre ou à un autre de la participation à un système social intégré ».

---

<sup>34</sup> Dossier. *Qu'est-ce que l'insertion ? Entre pratiques institutionnelles et représentation sociale*. Ed. L'Harmattan, 1999.

L'insertion s'appuie sur des préoccupations opérationnelles qui font appel à trois niveaux de lecture :

- L'origine de la notion d'insertion que l'on peut repérer dans l'apparition du chômage des jeunes en lien avec les dispositifs que l'Etat a mis en place à leur intention.
- Les moyens ou les dispositifs, c'est à dire les outils et les réglementations, mis en œuvre par les pouvoirs publics.
- Enfin, les effets sur la population, de ces outils et réglementations, que Bernard Perret analyse comme « *le déplacement des inégalités d'un contexte économique à une dimension statutaire* »<sup>35</sup>.

De plus l'insertion est une notion globale qui recouvre des aspects à la fois professionnels et sociaux. L'évolution historique des politiques définies par les pouvoirs publics nous montre qu'on « insère » par l'économique, le logement, la formation, la culture, l'école... Pour cela, il faut « *introduire, placer dans, assimiler. Tout bien considéré, le public auquel ces politiques sont destinées est défini comme objet. Il fait l'objet d'une politique* »<sup>36</sup>.

Dans cet espace entre social et professionnel, « l'objet de la politique », le public, donne lieu à des classifications qui permettent de différencier la population et de distinguer les dispositifs dont elle relève :

- **Les personnes pouvant prétendre accéder à un emploi ou à un stage qualifiant** et ayant besoin d'un soutien momentané. Ici, l'insertion renvoie aux aides à la recherche d'emploi, aux bilans professionnels, aux formations qualifiantes ou à l'accompagnement dans l'emploi par le tutorat en entreprise... Ces actions relèvent de l'insertion professionnelle.
- **Les personnes éloignées de l'emploi, soit par manque de qualification, soit par handicap personnel, mais pouvant prétendre à un emploi d'insertion.** Dans ce cas l'insertion est représentée par l'inscription dans des procédures et des structures proposant des activités substitutives à l'emploi classique (associations intermédiaires, entreprises d'insertion). Nous sommes ici à la frontière entre insertion professionnelle et sociale. Il y a production d'une activité ayant une valeur marchande ou de service, mais le cadre utilisé n'est pas celui du travail « ordinaire ».
- **Les personnes jugées inaptées à toute formes d'activité professionnelle à un moment de leur vie et dont le handicap peut être situé sur plusieurs**

---

<sup>35</sup> B. Perret. *L'avenir du travail, les démocraties face au chômage*. Paris, Seuil, 1995.

<sup>36</sup> C. Passal, J. Jamet. *L'insertion en question ?* Paris, L'Harmattan, 1996.

**registres.** Pour cette catégorie de personnes, c'est l'accompagnement social qui va être synonyme d'insertion. Les objectifs tournent autour de la réparation, de la restructuration et de la resocialisation de la personne. Les actions à destination de ce public s'inscrivent dans le champ du « hors travail ». Lutter contre l'illettrisme, favoriser l'accès au logement, aider à la vie quotidienne, favoriser l'accès aux soins et le traitement des maladies (toxicomanie, alcoolisme), sont autant de recours qui peuvent contribuer à la réalisation des objectifs d'insertion.

Les politiques publiques à partir d'un objectif premier, « l'emploi », ont progressivement construit des catégories de personnes à « insérer » et parallèlement des catégories de dispositifs d'insertion. La politique sociale aujourd'hui en vigueur semble considérer le niveau local comme le niveau opératoire le plus pertinent et replace l'utilisateur au centre des préoccupations.

Les Lois successives sur la décentralisation et le développement des compétences des Régions, Départements et Communes, en matière de politique de lutte contre les exclusions, de formation et d'insertion, mettent en avant une volonté d'être au plus près du quotidien des personnes. Les politiques publiques qui en découlent font référence aux concepts de développement, de projet. Dans ce nouveau contexte politique, le public doit être acteur et non plus objet. Mais le fait même d'être acteur n'exclut-il pas la notion d'insertion ? Le processus d'insertion peut-il être innovant, participatif, peut-il laisser la place à la création au projet ? Peut-on parler de parcours d'insertion pour l'ensemble des jeunes à la recherche d'un emploi ? Peut-on parler d'insertion des jeunes en difficulté ? De quels jeunes s'agit-il ? De quelles difficultés parle-t-on pour chacun d'entre eux ?

L'hétérogénéité, la diversité et la complexité des situations, des parcours de vie, rend de plus en plus complexe le travail en mission locale et demande une prise en compte à la fois individuelle et collective des jeunes, pour répondre au mieux aux attentes et besoins de chacun. C'est au travers des caractéristiques socio-démographiques et socio-économiques, que nous tenterons d'apporter un éclairage sur les freins et les difficultés d'insertion, en articulation avec l'offre de service, qui tente d'y apporter des réponses.

### **2.1.3 Une offre de service en lien avec les besoins des jeunes**

#### **2.1.3.1 Un maillage du territoire pour l'accueil des jeunes**

L'augmentation de l'activité est très conséquente sur les quatre dernières années, +30% de jeunes accueillis. Celle-ci est inhérente à l'intégration de deux nouvelles communes

à l'occasion de la création de la MLPM en 1998 et du développement de l'offre de service, notamment en terme d'organisation de l'accueil. **D'une organisation essentiellement centralisée sur Gardanne et offrant 12 demi-journées d'accueil par semaine, nous sommes passés à 25 demi-journées** sur l'ensemble des communes.

#### **Evolution de l'accueil sur les quatre dernières années**

Années	1998	2001	Évolution sur 4 ans
<b>Nombre de jeunes accueillis</b>	<b>861</b>	<b>1232</b>	+30%
Dont 1er accueil	494	596	+17%
Nombre de contacts	3100	5192	+40%
Dont entretiens individuels	2718	4285	+37%
<b>Moyenne Nbr. de contacts</b>	3,6	4,2	+14%
<b>Moyenne des entr. Individuels</b>	3,2	3,5	+9%

Cette proximité nous a également permis **d'améliorer la qualité du suivi** qui se traduit par une augmentation du nombre de contacts et surtout **d'entretiens individuels**, dont la moyenne annuelle **augmente de 9%**. La proximité a progressivement permis de **développer le partenariat local** avec les bureaux de l'emploi des villes, leur service jeunesse, les CCAS..., et a favorisé la mise en place d'actions telles que les chantiers de jeunes, par une meilleure connaissance des besoins des communes. L'ensemble de ces éléments révèle l'implication croissante de la MLPM et son rôle sur le territoire. L'outil « mission locale » répond alors aux attentes et orientations politiques des communes adhérentes : apporter des réponses à l'insertion des jeunes et mettre en œuvre des réponses locales.

#### *2.1.3.1.1 Adapter des réponses en fonction de l'âge des jeunes*

**L'augmentation des jeunes de 16/17 ans**, qui représentent 9% des jeunes accueillis en 2001, pour 3% en 1998, est sans aucun doute le reflet de **l'évolution et de la structuration du partenariat avec l'éducation nationale**.

#### **L'âge des jeunes accueillis**

Années	Représentation en % sur le nb. de jeunes accueillis		Evolution sur 4 ans
	1998	2001	
<b>Age</b>			
16/17 ans	3%	9%	+5%
18/25 ans	91%	87%	-4%
plus de 26 ans	6%	4%	-2%

Une de nos priorités est l'accueil des plus jeunes sortant du système scolaire sans solution, afin de réduire la période de transition, souvent trop longue, entre la sortie de l'école et l'entrée dans la vie professionnelle. **Un partenariat** avec le Centre d'Information et

d'Orientation (CIO), (localisé dans des locaux communs avec la MLPM à l'occasion d'un nouvel aménagement en 2000) et l'équipe territoriale de la Mission d'Insertion de l'Education Nationale (MIEN), **a fait l'objet d'actions d'accompagnement et d'information communes** autour de l'insertion professionnelle. Il a également permis de développer l'accompagnement vers l'apprentissage, qui a donné lieu à la mise en place chaque année d'une « **bourse à l'apprentissage** », mobilisant d'autres partenaires. Des **actions spécifiques de remise à niveau et/ou des modules d'alternance**, au sein même des établissements scolaires sont proposés par la MIEN, pour les jeunes n'ayant pas trouvé de solution professionnelle en septembre. Ce travail a permis une installation de ces actions au sein des collèges de Gardanne, alors que jusque là elles n'étaient proposées qu'à Aix en Provence. Il s'inscrit dans une volonté nationale des politiques publiques en faveur des jeunes. Il se traduit par la signature d'un accord cadre en 1996 : le « Réseau Public Pour l'Insertion des Jeunes » (RPIJ). Mais **c'est la proximité d'intervention** qui, à mon sens, **a favorisé la mobilisation partenariale et a permis l'accès des jeunes à ces services**. Plus de 100 jeunes, chaque année depuis l'année 2000, sont concernés et bénéficient de ces actions.

#### 2.1.3.1.2 Une organisation qui tient compte des niveaux de formation

##### **Le niveau des jeunes accueillis**

Niveaux	Représentation en % sur le nb. de jeunes accueillis		Evolution sur 4 ans
> ou = IV (Bac)	30%	32%	+2%
< ou = V (CAP/BEP)	70%	68%	-2%

Malgré une légère baisse des jeunes accueillis de niveau inférieur ou égal à V, leur représentativité reste élevée, 68% (pour 63% au niveau national). L'implantation sur les communes qui rend le service plus accessible, facilite la prise de contact et le suivi des jeunes, notamment pour ceux les plus en difficulté. Par ailleurs, afin d'accentuer encore cet accessibilité, j'ai organisé un système d'accueil permanent au siège. Tous les après-midi, un conseiller assure l'accueil des jeunes qui se présentent et un autre est d'astreinte en cas d'affluence. Cette organisation, outre le fait de faciliter l'accès à la ML, a permis de prendre en compte l'affluence des jeunes à accueillir, de réduire les délais d'attente pour avoir un rendez-vous, de répondre à l'urgence et d'accueillir tous les jeunes, y compris les plus diplômés. Le schéma présenté en annexe, permet de visualiser cette organisation<sup>37</sup>. Cette prise en compte de la diversité des situations doit cependant se faire sans alourdir la charge d'accueil des conseillers en insertion. Pour cela, lors de cet accueil sur le « flux »,

<sup>37</sup> Annexe 2. Mise en œuvre du projet de la mission locale du pays minier.

l'orientation qui suit doit être appropriée et doit répondre, autant que possible, à la demande et/ou au besoin du jeune. Cet aspect de notre travail a demandé, d'une part une bonne articulation avec les services internes de la ML (lieu ressources emploi notamment dont nous parlerons dans la suite de ce chapitre) et d'autre part avec les « services externes », c'est-à-dire les partenaires. Ce Partenariat a donné lieu à des collaborations conventionnelles, ou non (cf. graphique p. 56), et à des permanences au sein de la MLPM (Prévention spécialisée, MIEN, Association pour Faciliter l'Insertion des Jeunes Diplômés (AFIJ)). L'installation de l'AFIJ dans les locaux de la ML a permis de mieux répondre également, à l'augmentation croissante des jeunes de niveau égal ou supérieur au Bac.

### 2.1.3.1.3 La première demande des jeunes, l'emploi

L'emploi est souvent vécu comme un Sésame incontournable pour les jeunes (accès à un logement, achat d'un moyen de transport, autonomie et subsistance...). L'accès à l'emploi est vécu prioritairement comme une source de revenu et un lien social permettant à lui seul l'intégration, alors que paradoxalement, il représente aussi pour les jeunes, contraintes, pénibilité, mais également reconnaissance et réalisation de soi. Ce rapport à l'emploi complexe est renforcé par des représentations du monde professionnel souvent très éloigné des réalités du travail, dont on ne peut faire l'impasse dans la construction des parcours, car il faut accompagner vers l'emploi, mais aussi dans l'emploi.

<b>Demandes en 1er accueil</b> <i>(un jeune peut formuler plusieurs demandes)</i>	<b>1999</b>	<b>2001</b>	<b>Evolution sur 3 ans</b>
Alternance	346	292	-16%
Emploi	254	406	60%
formation	481	445	-7%
Autres (questions sociales, information...)	101	92	-9%
<b>Total</b>	<b>1182</b>	<b>1235</b>	
<b>% de demandes sur total</b>			
Alternance	29%	24%	-19%
Emploi	21%	33%	53%
formation	41%	36%	-11%
Autres	9%	7%	-13%

La demande des jeunes est donc un indicateur dont nous devons tenir compte même si elle n'est pas forcément significative de l'ensemble de leurs besoins. Donner une priorité d'action à cette demande peut faciliter le travail avec les jeunes en difficulté d'insertion sur les autres paramètres, qui peuvent être des freins à son insertion. Un des services les plus importants de la MLPM est donc celui qui tend à répondre à cette demande, tout en privilégiant l'accès

des jeunes les plus en difficulté, leur accompagnement et l'articulation avec les conseillers référents chargés de mettre en œuvre les parcours d'insertion.

### 2.1.3.2 Une réponse à l'accompagnement des jeunes à l'emploi « le lieu ressources emploi »

Le lieu ressource emploi (LRE) en lui-même est un espace d'accueil qui propose des services spécifiques adaptés aux besoins, profils et demandes des jeunes (ateliers thématiques, accueils individuels et collectifs, rencontres avec des acteurs économiques, échanges, projets collectifs, informations...), le tout dans un cadre se voulant convivial et participatif. C'est un lieu ouvert huit demi-journées par semaine. Une équipe « emploi » est plus particulièrement chargée de l'animation du LRE, mais l'ensemble des conseillers y participe. Tous les jeunes accueillis par la MLPM peuvent bénéficier de ses services. Une attention particulière est cependant réservée aux jeunes les plus en difficulté, notamment ceux inscrits dans le cadre d'un accompagnement, TRACE et ou PAP ND, auxquels s'adressent en particulier certains plans d'actions liés au développement local (sessions ou bourse à l'apprentissage, mise en relation sur les contrats aidés, travail sur le projet professionnel, chantiers...)

Le LRE a fait l'objet d'une convention locale de coopération en 1999, lui donnant le label « d'espace jeunes », issu de la loi quinquennale comme nous l'avons vu précédemment. Ce label nous a permis, outre d'avoir une personne mise à disposition par l'ANPE, d'avoir accès aux offres d'emploi grâce à la connexion informatique sur les serveurs de l'agence et d'améliorer notre connaissance commune (facteur qui contribue à la qualité des relations inter-équipes). Il a également facilité le renforcement du partenariat avec l'ANPE à l'occasion de la mise en œuvre du PAP ND, issu de la loi de lutte contre les exclusions.

L'intervention du lieu ressource, notamment dans le cadre des plans d'action, nécessite un partenariat multiple, ponctuel ou permanent en fonction des besoins, Centres de Formation des Apprentis (CFA), entreprises locales, Chambre de Commerce, OPCA, MIEN, organismes de formation..., mais également la prévention spécialisée, les services jeunesse et les bureaux emploi des villes.

Nombreuses sont les actions du lieu ressources qui ont été financées dans le cadre de la reconversion économique (aide à la création de 200 emplois jeunes (EJ) sur le BM, coordination et suivi de l'ensemble des recrutements EJ, tutorat EJ pour la mise en œuvre de parcours de formation, pilotage et coordination des recrutements en apprentissage et en contrat de qualification pour la centrale thermique et pour la microélectronique...). Le lieu ressources lui-même a bénéficié d'un financement du Fonds social Européen au titre de son



fonctionnement global, et ce jusqu'en 2001. La diminution puis la perte prévisible des financements encore existant, avec l'arrêt du processus de reconversion, fait partie des éléments à prendre en compte dans la restructuration. Pour autant il ne faudra pas perdre de vue que ce lieu, au-delà des plans d'action particuliers liés notamment à la reconversion du BM, semble répondre à une attente des jeunes. En moyenne entre 1999 et 2002, 536 jeunes ont fréquenté le LRE chaque année et le nombre de passages enregistrés est de 1692 par an.

### 2.1.3.3 L'accompagnement des jeunes dans le cadre des programmes

#### 2.1.3.3.1 TRACE : Trajet d'Accès à L'Emploi

Ce programme issu de la loi d'orientation, relative à la lutte contre les exclusions, a pour objectif de permettre aux jeunes de 16 à 25 ans en difficulté, de bénéficier d'un accompagnement global et personnalisé vers l'emploi, pendant une période pouvant durer 18 mois. Les jeunes deviennent prioritaires pour accéder à certaines mesures d'intervention sociale (le Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ)) et d'accès à l'emploi (contrats aidés)). Les textes prévoient que les ML sont pilotes sur leur zone d'intervention, coordonnent le programme et suivent une partie des jeunes. 20% d'entre eux sont suivis par un opérateur externe. Sur notre zone nous avons fait le choix d'une organisation partenariale particulière, acceptée par la DRTEFP. Celle-ci a eu comme double objectif de mutualiser les compétences et les moyens. L'Association d'Aide à L'insertion (AAI) ayant une compétence spécifique en matière sociale et la MLPM en matière d'accompagnement à l'emploi à la formation et à l'orientation. Cette organisation a fait l'objet d'une convention locale de coopération qui a permis de recruter une personne chargée spécifiquement de l'animation du programme, sous la responsabilité de la ML, et du suivi de tous les jeunes entrant sur ce dernier.

L'augmentation croissante des entrées sur le programme, doublée d'un cumul des suivis, de l'insuffisance des moyens alloués en rapport à la montée en charge, nous a contraint à faire évoluer notre organisation. Celle-ci a consisté en une prise en charge de ces jeunes, répartie sur l'ensemble des conseillers en insertion. Ceci, sans pour autant remettre en cause, dans un premier temps, les modalités partenariales préalablement évoquées.

	1999	2000	2001	Cumul des entrées
Nombre de jeunes entrés par année	50	88	80	218

Nous pouvons dire que TRACE a permis de structurer une organisation améliorant la qualité du suivi des jeunes les plus en difficulté. Cette amélioration peut s'observer par l'indicateur

« nombre de contacts » (10 contacts par an en moyenne, contre 4 seulement pour les jeunes suivis hors programme).

Année	Jeunes	Nbr.Contacts	Moyenne des contacts par jeune
1999	50	741	14,82
2000	88	1382	15,70
2001	80	818	10,22

La montée en charge prévisible, dans un contexte de restructuration, devra faire l'objet d'une attention particulière afin de conserver à minima le même niveau de qualité. Là encore l'intervention de proximité et l'implantation d'un opérateur sur la zone sont un des gages de cette qualité. Le temps consacré à l'accueil en est un autre. Sans cela, le programme TRACE n'aurait plus de raison d'être.

#### *2.1.3.3.2 Le PAP ND Programme d'Accompagnement Personnalisé, Nouveau Départ*

Cet accompagnement, qui relève de la délégation de service, fait l'objet d'un co-traitement avec les services de l'ANPE. Il s'inscrit dans le cadre du programme de lutte contre le chômage et a fait l'objet d'un accord entre l'ANPE et les ASSEDIC signé en juin 2001. Les jeunes inscrits comme demandeurs d'emploi sont spécifiquement concernés par ce suivi. 38 jeunes en 2001 « bénéficient » de cet accompagnement. 122 jeunes supplémentaires ont été intégrés en 2002. Cet accompagnement, essentiellement axé sur l'emploi, assuré en 2001 par la salariée mise à disposition par l'ANPE, a également fait l'objet d'une répartition sur l'ensemble des CI. Là encore, les enjeux inhérents à ce programme, partenarial et financier avec l'ANPE, qui découleront des nouvelles prévisions 2003, doivent faire l'objet d'un traitement spécifique, qui sans aucun doute aura des conséquences sur l'organisation du travail. Pour cela, il est nécessaire d'intégrer à la réflexion la particularité de ce programme, qui amène au sein des ML des notions nouvelles bouleversant nos pratiques professionnelles, interrogeant le sens de nos pratiques. Si je souligne ici cet aspect de notre travail, c'est parce qu'il a eu un impact dans la restructuration, que j'exposerai dans la partie consacrée au personnel.

#### *2.1.3.4 L'insertion sociale des jeunes*

La ML n'a pas vocation à mettre en œuvre des actions dont les compétences relèvent d'autres institutions. Les conseillers sont les garants des parcours des jeunes et doivent permettre à ces derniers de bénéficier des aides dont ils ont besoin, pour contribuer à la mise en œuvre de leurs parcours d'insertion. Pour cela ils utilisent les outils existant, internes ou externes.

Les outils externes relèvent de la formation (Programme Régional de Formation, contrats en alternance et autres), de la santé (CMP, sécurité sociale, COTOREP, centres spécialisés (toxicomanie, alcoolisme, handicap)...), de la justice (services sociaux des centres de détention, PJJ, AEMO...), de l'éducatif et de la vie sociale (prévention spécialisée, éducation nationale, services jeunesse...), de l'action sociale (services sociaux, associations...).

Les outils internes relèvent de l'emploi (Lieu ressources et services qui en découlent), des aides financières (FAJ, et crédit mobilité (CM)), de l'information (service de documentation), de la santé (visites médicales) et du logement (Comité Local d'Aide au Logement Autonome des Jeunes (CLLAJ)).

La question du traitement des problématiques sociales, en lien direct avec les besoins des jeunes repérés localement, fait également l'objet de collaborations spécifiques, qui demandent une attention particulière.

#### *2.1.3.4.1 La santé*

Le dispositif «visites médicales », mis en place par les services de la DDASS en 1996, a été initialement conçu comme un outil devant permettre de déceler les incapacités professionnelles des jeunes, avant qu'ils n'entrent en formation. Ce dernier a évolué avec les nouvelles attributions des Régions, notamment concernant ce programme en 1999. Celles-ci laissent le soin aux ML de définir les modalités d'utilisation des fonds consacrés à ce dispositif. Le partenariat local, mis en place avec le centre médical de Gardanne, nous a permis de mieux appréhender les problèmes de santé des jeunes et de faire évoluer notre collaboration et notre action. Les visites médicales s'adressent aujourd'hui à tous les jeunes pour lesquels les conseillers détectent un besoin spécifique ou une urgence d'intervention. Par ailleurs au-delà des visites individuelles, nous organisons des informations collectives. La situation de «détresse psychologique » mise en avant dans les rapports faits chaque année par le médecin référent, ainsi que les problèmes de couverture sociale persistants, malgré une amélioration due à la CMU, nous ont amenés à renforcer le partenariat avec le Centre Médico Psychologique (CMP) et le centre de sécurité sociale. Ces derniers participent notamment aux informations collectives.

En 2001, 98 jeunes ont bénéficiés de 101 «services santé » qui regroupent la couverture sociale, les informations collectives, les visites médicales, les orientations sur le CMP.... L'implication et l'intervention locale des partenaires facilitent la collaboration institutionnelle. De celle-ci découle une meilleure articulation entre professionnels des différents services ; elle a un impact direct sur la qualité de la prise en charge, d'autant plus difficile qu'elle touche à des questions sensibles chez les jeunes.

#### *2.1.3.4.2 Le logement*

Les jeunes ne bénéficient pas ou très peu de l'augmentation des logements créés sur la zone. Tout d'abord cette augmentation s'est faite en parallèle à celle de la population globale. D'autre part la situation persistante du chômage des jeunes, de la précarité de l'emploi, ne permet pas aux jeunes d'accéder à l'autonomie de l'habitat. De plus, le marché de plus en plus tendu de l'immobilier, a fait grimper les prix ces dernières années, notamment sur le parc locatif privé (entre 12 et 16 euros le mètre carré, on trouve difficilement un studio en dessous de 320 euros par mois). Les logements sociaux, prioritairement consacrés aux familles, ne sont pas une réponse pour les jeunes.

Par ailleurs, pour les jeunes étant locataires, le logement n'est pas une difficulté en soi, mais il est souvent une difficulté supplémentaire à gérer, quand celle-ci se cumule avec d'autres.

Du fait de faibles réponses en terme « d'aide au logement » sur la zone, la demande est peu exprimée par les jeunes. On note cependant que 60 jeunes ont eu une demande dans ce sens en 2001 pour 43 en 2000. Le logement préoccupe l'ensemble des travailleurs sociaux et a donné lieu en 2001 à une évaluation, par institutions, des besoins. De même, un diagnostic de l'offre de logement, auprès des bailleurs privés et publics, a pu être effectué. Ce travail a permis entre autres, la création pour les jeunes, d'un CLLAJ. Celui-ci s'inscrit dans un projet plus global de création à plus long terme d'une résidence sociale sur Gardanne, dont vingt logements seront réservés aux jeunes.

La mise en place de ce service a été agréée par la DDASS en début d'année 2002 et a permis l'accompagnement de 68 jeunes, en majorité pour une aide au maintien dans le logement. En parallèle L'AAI a été agréée pour mettre en place des « Ateliers Recherche Logement » pour les personnes bénéficiant du RMI et des minima sociaux (API, AAH...).

Dans ce contexte local de démarche globale d'intervention, il me semble primordial de privilégier cet axe de travail dans le cadre de la restructuration.

#### *2.1.3.4.3 Les aides financières*

Elles constituent à la MLPM ce que l'on nomme « les services ressources ». Ils sont essentiellement composés du Fonds d'Aide aux Jeunes en Difficulté (FAJ) et du Crédit Mobilité (CM, enveloppe financière allouée par la Région et gérée par la MLPM selon une définition interne de critères). L'enveloppe du FAJ est constituée de 50% de financement Etat et 50% Département. A l'occasion de sa mise en place en 1993, cette aide, ayant un caractère expérimental, a fait l'objet d'une organisation locale des commissions d'attribution. L'animation et la coordination de cette dernière, ainsi que la gestion des fonds, ont été confiées aux structures où les communes se sont également engagées financièrement. Ce fut le cas pour la PAIO à l'époque. L'extension des financements du FAJ et de son application sur l'ensemble du territoire national a entraîné une réorganisation de la gestion et

des commissions d'attribution. Les commissions locales préexistantes, comme celle de la MLPM, ont cependant demeuré. Les aides financières, dont l'objectif est d'apporter une aide ponctuelle, ou dans le cadre d'un accompagnement à durée déterminé, attribuées au niveau local, permettent une meilleure adaptation aux réalités locales. A ce titre je citerai simplement des aides attribuées à titre individuel dans le cadre de projets collectifs comme les chantiers d'insertion, le financement d'une partie du permis de conduire, ou encore la prise en charge des vaccinations pour un départ en Afrique....

Par ailleurs, l'analyse des aides financières, comme on peut l'observer ci-dessous, est un indicateur précieux sur la situation sociale locale des jeunes, qui permet d'orienter l'offre de service en conséquence.

Années	Nb. d'aides attribuées	Evolution des aides entre deux années en %	Nb. de jeunes concernés	Evolution des jeunes entre deux années en %	Montant global de l'enveloppe financière FAJ	Evolution de l'enveloppe globale en %
2002	528		317		124 781 €	
		<b>+23%</b>		<b>+12%</b>		<b>+39%</b>
2001	406		278		76 382 €	
		<b>+30%</b>		<b>+34%</b>		<b>+15%</b>
2000	283		183		65 033 €	
		<b>+31%</b>		<b>+30%</b>		<b>+48%</b>
1999	196		129		33 715 €	

Les aides présentées ci-dessus représentent uniquement le FAJ (le CM étant en place seulement depuis 2001, ne permet pas le recul nécessaire à l'analyse).

Les difficultés sociales des jeunes suivis par la MLPM augmentent. Aux problèmes de mobilité se rajoutent ceux aujourd'hui de rupture familiale ou d'isolement, d'accès aux droits. Les stratégies de redistribution sont toujours imparfaites, le plus souvent liées à une situation emploi. Pour un grand nombre de jeunes, malgré les annonces de reprise économique, le partage des fruits de la croissance n'est pas une réalité. Sans parcours emploi stable, ouvrant à minima des droits ASSEDIC, les situations de précarité, voire d'exclusion se durcissent. Ainsi, si on note une augmentation cohérente entre le nombre de jeunes et le nombre d'aides entre 1999 et 2001, il n'en est pas de même entre 2001 et 2002. Les aides augmentent de 23% alors que le nombre de jeunes en bénéficiant n'augmente que de 12%. Par ailleurs le montant de l'enveloppe financière est en augmentation de 39%. Ces trois indicateurs cumulés montrent que les aides accordées sont de plus en plus importantes et que les mêmes jeunes bénéficient plusieurs fois d'une aide (logement, transport, subsistance...), corroborant le constat d'une dégradation des situations sociales des jeunes et surtout une inscription dans le temps des « situations de galère ».

Par ailleurs il faut noter que 71% des jeunes ayant bénéficié d'une aide en 2002, sont suivis par la MLPM, mais ne sont pas inscrits dans un programme d'accompagnement, qui permettrait un meilleur suivi.

Il faut, dès lors, à nouveau mettre en avant la nécessité d'un accompagnement de qualité. Celui-ci sous entend de la disponibilité pour l'accueil et le suivi des jeunes, y compris pour ceux n'étant pas inscrits dans un programme. La définition des besoins en terme de poste de travail, dans le cadre de la restructuration, devra tenir compte de ce paramètre.

#### 2.1.3.5 La participation et la contribution au développement local

Ces participation et contribution au développement local sont essentielles dans l'activité des missions locales. Elle consiste : d'une part en l'utilisation et l'adaptation des outils d'aide à l'insertion, en mettant en œuvre des actions de proximité ; et d'autre part à une fonction de diagnostic permanent de la situation des jeunes, pour contribuer à l'évolution de l'offre d'insertion, au niveau local, départemental, régional et national. L'analyse ci-dessus a tenté de mettre en lumière l'ensemble de ces paramètres. Comme nous l'avons également vu dans la première partie de ce rapport, toutes les missions locales s'inscrivent dans cette dynamique. Cependant la particularité de chacune, est relative aux spécificités du territoire d'intervention et au degré d'implication qu'elles ont par leur histoire, leur dynamisme, leur reconnaissance partenariale et institutionnelle et les moyens qu'elles peuvent solliciter. Si les financements qui émanent de l'Etat et de la Région tendent à s'harmoniser globalement, il n'en reste pas moins que ces derniers participent essentiellement au fonctionnement de base de l'activité. Les actions liées au développement local doivent faire l'objet chaque année de demandes de subventions spécifiques, auprès de financeurs (CG, CR, Fondations, FSL, DDASS, DRTEFP...) selon les démarches de projets engagées. Ces dernières vont varier en fonction des particularités territoriales de chaque zone d'intervention (zone éligible au FSE, politique de la ville, plan local d'insertion...). La contribution des villes peut varier aussi du simple au double, en fonction de leur volonté d'intervenir ou pas, au-delà de leur participation de base. De ce fait la structure budgétaire des ML est différente, notamment entre la part des financements de base et la part du spécifique. Celle de la MLPM est composée de 74% de subventions d'exploitation considérées comme « stables », et de 26% en moyenne sur quatre ans de subventions liées aux actions spécifiques, donc « ponctuelles ». Le bilan d'activité national 2001 des ML indique que la moyenne nationale concernant les actions spécifiques est de 13% en 2001 (soit 50% de moins que pour la MLPM). Cette différence est sans aucun doute liée aux fonds alloués au titre de la

reconversion. Ce paramètre doit donc également faire partie intégrante des décisions qui seront prises dans la restructuration.

#### **2.1.4 Les ressources humaines de la MLPM, des compétences pour le territoire**

L'équipe de la MLPM est passée en une année (98/99, date de la création de la MLPM) de 6 à 16 personnes, dont 15 salariés et 1 agent mis à disposition par l'ANPE (soit 13,80 ETP). Cette augmentation d'effectifs en personnel, en lien avec celle de l'activité de la structure (maillage du territoire pour l'accueil, développement du partenariat, délégation de service ANPE, contributions aux plans d'action...) a nécessité un changement relativement profond du mode d'organisation et des modalités de régulation de l'équipe.

Jusqu'à la création du GIP puis de son agrément en ML, le fonctionnement de la structure était plutôt de type « adhocratique », ou « innovatrice », selon la définition de Henry Mintzberg. On pourrait également la qualifier de « non structure » car « *elle n'est pas d'une forme conventionnelle, du moins en ce qui concerne les standards de la littérature traditionnelle sur le management* »<sup>38</sup>. Ce modèle que je qualifierai pour nous « d'auto gestionnaire », peu hiérarchisé et reposant beaucoup sur les individus, est sans aucun doute à mettre en lien avec notre histoire et notre genèse culturelle liées à la PAIO. Celle-ci portée juridiquement par l'OMJ, un service para municipal, n'était pas à ses débuts une structure formelle et autonome en tant que telle. La diversité des individus et des personnalités, doublée d'une certaine homogénéité professionnelle, due à des valeurs et des compétences communes, issues en grande partie de l'animation et de l'éducation populaire, a renforcé ce modèle d'organisation assez informel et réactif (pas de réelle hiérarchie, engagement de type militant, pas ou peu de rôles et de fonctions bien définis, pas de division des tâches). Ce mode de fonctionnement, peu conforme à la norme, s'il ne rend pas très lisible l'action menée, a néanmoins participé au dynamisme et au fondement de valeurs fortes, toujours présentes dans la MLPM. Ce sont ces atouts qui ont certainement contribué à la reconnaissance particulière de la structure par les partenaires, comme répondant à un besoin spécifique, à une professionnalité de l'action collective (chantiers de jeunes, projets d'utilité sociale...) mais aussi par les jeunes (accueil, suivi, savoir-faire relationnel).

Les salariés les plus anciens, présents dans la MLPM avant son agrément, et à l'exception de la secrétaire de direction, sont tous issus de formations du secteur social et de l'animation socioculturelle (DEFA, BEATEP, ES)<sup>39</sup>. Les nouveaux recrutements ont été l'occasion d'intégrer à l'équipe de nouvelles compétences (DESS de psychologie, Maîtrise

---

<sup>38</sup>H. MINTZBERG. *Le management. Voyage au centre des organisations*. Paris : Editions d'Organisation, 2002. pp 286-317

<sup>39</sup> DEFA Diplôme d'Etat aux Fonction d'Animation. BEATEP Brevet d'Etat de Technicien et d'Education Populaire. ES Educateur Spécialisé.

d'économie, formateur). Celles-ci ont permis d'enrichir l'équipe de nouveaux savoir-faire, de nouvelles connaissances, nécessaires au développement de l'activité et aux nouvelles missions. Nous avons également recruté, dans le cadre de contrats aidés notamment, deux personnes (jeunes de moins de 25 ans) très peu qualifiées, dont la motivation et le projet professionnel étaient axés prioritairement sur l'insertion des jeunes et l'action sociale. Ces nouvelles intégrations ont fait naturellement évoluer l'équipe vers plus d'hétérogénéité. Mais si celle-ci est génératrice d'une pluridisciplinarité positive pour l'action, elle est aussi source de divergences et de conflits, exacerbés notamment à l'occasion de la restructuration, et dont il faut mesurer les enjeux et interprétations pour mieux les prendre en compte et les réguler.

L'équipe de la ML peut se caractériser de la façon suivante :

Elle est aujourd'hui composée d'un personnel relativement qualifié et jeune (moyenne d'âge 32 ans). Deux groupes, indistincts au premier abord, mais avec chacun un comportement, des croyances et une perception historique et culturelle de la structure, se dessinent. Le premier ayant peu d'ancienneté salariale (9 personnes), puisqu'en majorité recruté à l'occasion de la création de la ML et le second possédant une ancienneté supérieure à la création de la ML (époque de la PAIO, 6 personnes, dont l'équipe de direction). Cette perception de l'ancienneté est un élément central dans les relations et enjeux, informels et formels, qui se nouent au sein de l'équipe et structurent beaucoup ses échanges. Non pas que cette ancienneté soit importante au niveau du temps de présence, mais plutôt du fait d'une histoire de la structure portée par l'équipe la plus ancienne et dont les derniers salariés se disent souvent exclus ou décalés.

Si le groupe le plus ancien a connu un mode de fonctionnement très différent de celui de la ML actuelle et se reconnaît dans un certain idéal de fonctionnement plus autonome et novateur, le second groupe a lui participé au changement et aux évolutions de ces dernières années et s'est approprié plus facilement le fonctionnement actuel.

En effet, même si le GIPIJ a introduit une fonction de direction formalisée (avec des délégations et responsabilités accrues), le reste de l'équipe chargé de l'accompagnement des jeunes et du développement local avait le même statut et les mêmes fonctions globales. La structuration de la ML, en intégrant de nouveaux programmes (TRACE et PAP ND), en renforçant le partenariat avec l'ANPE et la délégation de service et en contribuant à la reconversion du BM, a abouti à un fonctionnement beaucoup plus sectoriel (nouveaux échelons hiérarchiques, fonctions et statuts différents). Nous pourrions l'observer dans l'organigramme qui suit. Cette nouvelle organisation a positionné différemment les rôles et stratégies des « anciens ». Ce changement pourtant positif, notamment dans la gestion du temps de travail, n'a pas été simple à intégrer.



La mise en place de la convention collective des ML en 2001 a apporté une certaine reconnaissance professionnelle au personnel, mais a aussi confirmé et renforcé la notion de professionnalisme et de corporatisme (division des tâches, gestion par pôle d'activité), au détriment parfois d'un certain engagement militant, revendiqué par la partie la plus ancienne de l'équipe, comme étant force de cohésion. Ce sentiment ambivalent de subordination partielle (formalisation, planification...), consécutif à la construction du réseau des ML et à l'application de la CCNML, a contribué toutefois à l'évolution professionnelle des salariés et à une construction des trajectoires professionnelles au sein et au-delà de la structure.

Mes six années de direction dans ce contexte évolutif des ressources humaines, en lien avec l'évolution du projet de la structure, m'ont demandé de prendre en compte tout un ensemble de dimensions. Ces prises en compte étaient nécessaires à l'exercice des fonctions managériales que j'ai tentées de mettre en oeuvre. Une de ces dimensions essentielles relève des valeurs sur lesquelles est fondé notre éthique d'intervention. Ces valeurs ont contribué à donner un sens commun à l'action, indispensable à la cohésion de l'intervention, par la coopération des personnes. J'exposerai dans un second temps le type de gestion des ressources humaines sur lequel reposent mes fonctions de directrice.

L'organigramme qui suit permet d'avoir une vision globale de notre structuration. J'ai intégré deux partenaires à ce dernier, l'ANPE et l'AAI, avec lesquels nous sommes liés par des conventions de collaboration qui revêtent des engagements financiers.

## Mission Locale AG et CA

### Président

#### 1 Directrice

- contribution à la définition et élaboration des orientations pour les membres de l'AG et du CA.
- mise en œuvre et conduite de l'activité.
- gestion et administration générale.
- gestion budgétaire et financière.
- gestion des ressources humaines.

#### 1 Responsable de secteur, adjoint à la direction

- accueil des jeunes, animation et coordination de l'équipe et suivi de l'activité, chargé du pilotage de TRACE du PAP et de la gestion du FAJ..

#### 1 Secrétaire de direction

- Chargée :
- du suivi comptable et du suivi social.
  - du secrétariat de direction.

#### Pôle

##### Accueil/insertion

#### 1 Chef de projets accueil/insertion

- chargée du premier accueil des jeunes (flux).
- référente de l'équipe accueil/insertion.
- responsable de la gestion statistiques et du matériel informatique.
- chargée de la mise en place et du suivi des chantiers jeunes.
- chargée du développement de l'insertion par l'économique.

#### 4 Conseillères en insertion

- chargées de l'accueil et du suivi de tous les jeunes (programme et hors programme)

Les conseillères sont référentes chacune de 2 à 4 communes ou elles assurent des permanences.

#### 1 Intervenant social (salarié de l'AAI)

- chargée du suivi de jeunes entrés sur le programme TRACE, pour la mission locale et l'opérateur externe AAI (salariée de l'AAI intervenant à la ML).

#### 1 Chargé d'animation

chargée de : -l'organisation et de la diffusion de la documentation des jeunes et des professionnels.

- l'information et la communication des actions de la mission locale.

- l'animation de collectif de jeunes.

- l'accueil des jeunes en premier accueil (flux)

#### ANPE

Espace jeunes  
(connexion informatique, mise à dispo.

Conseiller professionnel)

PAP  
(délégation de service,

accompagnem ent des jeunes

DE)

Partenariat faisant l'objet

d'une convention

#### Pôle

##### Emploi/formation

#### 1 Chef de projets emploi/formation

- chargée du premier accueil des jeunes (flux)
- référente de l'équipe emploi/formation.
- responsable de l'espace jeunes (délégation de service de niveau III de l'ANPE).
- responsable de la mise en œuvre des actions de formation dans le cadre du développement économique du bassin minier.
- chargé de l'accompagnement à la professionnalisation des emplois jeunes sur le bassin minier.
- responsable des actions spécifiques en faveur de l'emploi des jeunes.

#### 2 Conseillers en insertion emploi

chargés de : -l'accueil et du suivi des jeunes en recherche d'emploi  
-l'animation des ateliers (mise en relation sur les offres, cv, lettre, ateliers à thème)

- la coordination et l'animation d'actions spécifiques en faveur de l'emploi.

- des mises en relation (offres d'emploi) dans le cadre de l'espace jeunes.

- du suivi de jeunes sur les programmes (TRACE et PAP)

#### 1 Conseillère ANPE

- chargé de : -l'animation des ateliers

- la coordination, l'accueil et le suivi de jeunes dans le cadre du PAP.

- des mises en relation dans le cadre de l'espace jeunes.

#### 1 Secrétaire emploi

- chargée du : -secrétariat de l'espace emploi.

- de l'aide à la frappe des CV des jeunes.

#### 1 Secrétaire d'accueil

- chargée de : -l'accueil général et du standard / secrétariat du pôle accueil et du chef de secteur / gestion des plannings de l'accueil des jeunes.

#### 1 Agent d'entretien

#### 2.1.4.1 Des valeurs fondées sur une éthique qui donnent un sens commun à l'action

Ces valeurs partagées relèvent d'une conception de l'homme considéré comme acteur citoyen dans la société. Notre action a donc pour but de contribuer à l'insertion des jeunes et non pas simplement de les « insérer ». Pour ce faire il est question d'accompagner les jeunes dans leurs parcours et non pas de les assister. Pour qu'ils prennent part à la vie collective, trouvent leur place à la fois dans leur intérêt propre et dans une compréhension de l'intérêt général, il faut que la personne au moment de l'accompagnement social prenne part à sa propre trajectoire d'insertion. Il est donc particulièrement important de définir avec les jeunes, les conditions de l'accompagnement dans un acte se voulant éducatif, où chacun, « accompagnant » et « accompagné », exerce sa responsabilité et son libre arbitre. L'accompagnement nécessite que le jeune ait connaissance et accès à ses droits, qu'il puisse bénéficier d'un degré d'information optimum. Nous avons aussi à mettre en œuvre les moyens nécessaires à l'exercice idéal de ces droits. Pour cela, à l'occasion du premier accueil, un temps est consacré, quelque soit la demande du jeune, à une présentation globale de l'offre de service (formations, aides financières, santé, projet de la structure...). Le respect de la liberté des jeunes fait également partie de nos valeurs. Il participe à leur responsabilisation, et de ce fait contribue à les rendre acteur de leur vie. Notre mode d'accompagnement, basé sur une volonté réciproque d'engagement, a progressivement évolué vers la contractualisation, dont le programme TRACE a marqué la première étape. La mise en place récente du PAP ND a rendu l'accompagnement obligatoire pour les jeunes DE, et a introduit la notion de contrôle. Ce dernier, si on peut le considérer comme « normal », doit cependant s'exercer dans un contexte général de cohésion et de solidarité nationale, pour apporter toutes ses perspectives d'apprentissage et de construction positive. Cette évolution de nos pratiques s'exerce dans un contexte politique de territorialisation de l'action sociale, où les personnels sont témoins de l'augmentation des situations d'inégalité dans l'accès aux droits, en fonction des territoires et de leurs capacités d'intervention parfois décroissantes. **Cette situation d'inégalité dans un contexte social de dégradation et de précarisation des situations des jeunes, renforcée par un sentiment des personnels « d'instrumentalisation » de l'action, risque de générer une perte de sens de la mission.** « *Nous priver d'un questionnement sur le sens de nos pratiques revient à faire de nous des techniciens sociaux, certes compétents mais dont les savoirs ne peuvent suffire à définir leur professionnalité* »<sup>40</sup>.

Même si ce n'est pas la seule raison, je pense que cette situation et ces questionnements, renforcés à l'occasion de la restructuration, ont contribué à tenir en

---

<sup>40</sup>F. PINAUD. Faut-il un conseil d'éthique pour le travail social ? *Actualités Sociales Hebdomadaires*. 10 novembre 2000, 2188, pp. 17-18.

« réserve » la partie la plus ancienne de l'équipe. Paradoxalement, cette équipe n'a pas cherché à défendre cet outil, dans lequel pourtant elle s'est largement investie durant plusieurs années. Elle semble ne plus réellement le reconnaître comme outil de travail pertinent et innovant.

#### 2.1.4.2 La question du changement

La question du changement a pris tout son sens à l'occasion de l'obtention de l'agrément ML. En effet elle s'est concrètement posée du fait de l'évolution rapide de l'activité, laquelle a engendré une obligation d'intégrer une nouvelle dimension d'intervention. L'intervention transversale et globale, fait appel à des enjeux territoriaux, partenariaux et financiers, spécifiques. Elle a donc nécessité pour moi d'être en capacité d'inscrire cet environnement dans notre champ d'action. Cette capacité signifie, non pas de se plier à l'environnement, mais bien d'en mesurer les enjeux. Cette mesure permet d'avoir une vision des axes stratégiques à développer, en lien avec les besoins des jeunes.

Par ailleurs, la particularité de notre structure budgétaire, faite de 30% de financements spécifiques, fait l'objet de subventions ponctuelles. Ceci a renforcé le fait d'une adaptation permanente, aux réalités locales ou financières et donc dans un sens plus large, au changement ou à l'innovation. Mais le changement nécessite un accompagnement qui prenne en compte d'autres paramètres, en adéquation avec des objectifs ciblés. La mobilisation de l'équipe autour du projet, responsabilisante à mon sens, a été pour moi un élément important. La formation continue et la professionnalisation des salariés, ont également été des outils de gestion utile au changement. Elles ont permis le développement et l'amélioration des compétences, mais également la prise de recul sur la pratique par l'échange avec d'autres équipes et/ou professionnels. Enfin la formation a aussi permis aux salariés de sortir de leur quotidien, qui peut parfois être difficile à vivre, face à la souffrance sociale des jeunes. C'est sur cette interaction qui articule projet, mobilisation, formation, reposant sur des valeurs partagées qui donnent du sens à l'action, que j'ai fondé les bases de ma fonction de direction.

#### 2.1.4.3 Une gestion qui se veut participative

Avant toute chose, il me semble nécessaire de redéfinir le cadre dans lequel la gestion participative me semble pouvoir exister. Pour cela je m'appuierai sur l'analyse de Durkheim, concernant ses travaux sociologiques, sur le lien social et l'évolution des formes de solidarité, reprise dans la revue « Informations sociales »<sup>41</sup>. Il distingue deux types de solidarité : la solidarité mécanique et la solidarité organique. La première se caractérise par

---

<sup>41</sup> F. PAVE / ed. « *Diriger, conduire le changement* ». Paris : Informations sociales. Dossier. 2<sup>ème</sup> trimestre 2002, n°101, 130 p.

une société de pairs qui sont « semblables » (femmes, hommes, membres d'une association...), qui partagent les mêmes sentiments, et ont des repères communs. La seconde est caractérisée par la différenciation fonctionnelle des individus et s'observe dans nos sociétés (banquier, chauffeur de bus, instituteur...) comme dans nos entreprises. Le cadre général est celui de l'interdépendance (dépendance réciproque).

La forme de solidarité interne, à l'origine de la MLPM, pourrait s'apparenter à mon sens à la solidarité mécanique, fondée sur un consensus implicite. L'intégration de nouvelles personnes à l'équipe, l'évolution du fonctionnement structurant l'organisation du travail, la convention collective... nous a fait évoluer vers une forme de solidarité organique (directrice, chef de projet, conseillers...). Cette évolution a eu l'intérêt de clarifier le cadre d'intervention (rôles, tâches, délégations...), d'enrichir les compétences et de les faire évoluer en fonction des besoins. Dès lors, il s'est également agi, afin d'éviter les dérives possibles que revêt notre évolution, de prendre la mesure des points faibles de cette forme de solidarité, pour laquelle Durkheim observe que c'est « *l'évolution croissante de l'individualisme et la diminution corrélative du consensus* » qui tend à générer un fonctionnement, où chacun cherche à faire prévaloir ses intérêts particuliers, au détriment de l'intérêt général. Dès lors, j'ai essayé de rechercher, dans mes actes de direction, la coopération maximale des personnes, animée par un souci d'équité et de cohésion globale. Cette position relève d'une éthique personnelle de la fonction de direction, qui ne cherche pas à « diviser pour mieux régner », mais qui se fonde sur le respect des personnes et fait appel à la responsabilité du directeur.

Ce cadre de mon intervention étant posé, il s'agit de définir ce que la gestion participative revêt pour moi. Participer nécessite une implication des personnels dans la vie globale de la structure. Cette implication a pour but que chacun détienne les « clefs » permettant l'appropriation minimale de l'ensemble des dimensions relatives à l'action. Elle nécessite en priorité, comme je l'ai évoqué ci-dessus le partage des valeurs, mais également « *une appropriation par ses personnels de l'objet social de la structure et de ses orientations* »<sup>42</sup>, comme le souligne JM Miramon. Il me semble que si cette appropriation est effective, au-delà d'une implication, c'est d'engagement des personnels, dont il peut s'agir. La participation ne peut pas se contenter d'être décrétée pour qu'elle se concrétise, elle demande à être organisée. Cette organisation s'articule autour de délégations, d'espaces temps et de leur contenu.

---

<sup>42</sup>JM. MIRAMON. « *Le métier de directeur, technique et fictions* ». Rennes : Editions ENSP, 2001. Chapitre IV, Repères pour l'action, pp. 83-101.

#### 2.1.4.4 Déléguer et créer les espaces nécessaires à la participation

J'ai souhaité organiser la délégation autour d'une équipe de direction. On peut se poser la question du bien fondé de cette décision, au regard de la taille de la structure et de son nombre de salariés. Mais ce choix repose d'une part sur la complexité de notre mission, qui explore plusieurs champs d'intervention (du social à l'économique) et d'autre part sur la nécessité d'articulation et de cohésion entre ces différents champs. Ceux-ci ne relèvent pas des mêmes logiques d'intervention et parfois sont même opposés en apparence dans leurs contraintes et objectifs. L'économique revêt des exigences de qualification, de ponctualité, de flexibilité, des capacités d'adaptation, pas forcément en adéquation avec les réalités, savoir faire et savoir être du public jeune. Nous assistons dès lors à une confrontation entre la prise en compte des réalités économiques et celle des réalités sociales. La difficulté aujourd'hui pour certaines entreprises, dans les recrutements de personnels, face à une augmentation croissante du chômage des jeunes, me semble corroborer cette observation. Si cette confrontation est réelle dans notre société, elle n'a pas manqué de se reproduire à l'interne, du fait notamment de l'évolution plus « sectorisée » (pôle emploi/formation et accueil/insertion) de notre fonctionnement. Cette organisation a généré, me semble-t-il, une plus grande « efficacité » et a aussi nécessité de mettre en place un fonctionnement favorisant les relations inter-pôles, ainsi que des outils de communications plus pertinents, ceci en mesurant le risque de générer une mise en procédure complexe et peu réactive. Créer une équipe de direction regroupant le directeur adjoint et les deux chargés de projets m'a semblé être une démarche pertinente, pour animer les projets et l'organisation de ces deux pôles, au travers de rencontres communes et d'échanges. L'objectif de ces dernières étant de stimuler les initiatives et les appropriations de chacun des salariés sur son pôle d'activité, en tenant compte des différents paramètres du social et de l'économique.

Par ailleurs, la nécessaire appropriation des dimensions stratégiques, dont j'ai déjà parlées, relevant de la complexité de l'environnement et du temps à y consacrer, m'a confortée dans ce choix. Les chargés de projet, par délégation, ont eu la responsabilité des actions menées par pôle et l'animation des équipes, sous la responsabilité du directeur adjoint, et ce, dans le cadre des orientations politiques de la structure et des axes stratégiques, relevant de ma compétence. L'intervention des chargés de projet s'est concrétisée entre autres par des temps de travail portant sur des thématiques (santé, social, formation, emploi...), à raison d'une fois par semaine avec leur équipe, afin de permettre de définir les axes à privilégier et les modalités de mise en œuvre des actions. La coordination de l'ensemble s'est faite au travers de la réunion d'équipe hebdomadaire, animée par le directeur adjoint et qui concerne tout le personnel. Enfin, la cohésion globale a été recherchée dans le cadre de la réunion de direction, deux fois par mois.

#### 2.1.4.5 La mobilisation des personnels

La mobilisation de l'équipe découle, comme je l'ai indiqué, de son degré d'engagement, qui peut être obtenu par le partage des informations. Si cette mobilisation peut être recherchée et se trouver au travers des valeurs et du fonctionnement mis en place, elle ne peut pas s'en contenter. L'appropriation de l'ensemble des dimensions, relatives à l'action, « *fait appel à une participation toujours plus grande des salariés à la vie institutionnelle et au projet de l'association* »<sup>43</sup>. Mon rôle est donc d'être l'interface entre le politique (la structure), le stratégique (les enjeux de l'environnement externe et interne), le projet (l'offre de service) et la gestion (les moyens de réalisation de l'action). A cette fin je suis intervenue à deux niveaux.

Le premier a consisté à organiser deux fois par an minimum, une journée de travail avec l'équipe. La première s'appuyant sur le rapport annuel d'activité et l'autre sur le rapport intermédiaire. Je qualifierai ce support, de « support d'évaluation globale ». Son contenu s'articule autour d'une analyse qualitative et quantitative de l'activité, d'un bilan social des ressources humaines et des éléments financiers (réalisation et prévisionnel), qui permettent de discuter avec l'équipe de l'ensemble des éléments structurant l'activité. L'objectif de ces rencontres réside dans une volonté de ma part de faire preuve de transparence et de clarté, et ce autant que possible, afin que chacun contribue à l'évolution du projet global, en prenant la mesure des enjeux sur lesquels reposent notre intervention. Le souci de communication et d'information est essentiel. La contribution de chaque membre de l'équipe à une réflexion commune, initiant les modalités d'organisation et de participation, a bien souvent permis de réduire les temps d'appropriation des changements survenus, la qualité du premier accueil au sein de la structure, ou bien encore les initiatives les plus simples.

Le deuxième niveau a consisté à favoriser le rapprochement direct avec le pouvoir politique institutionnel. Au-delà des rencontres informelles, certes importantes, autour des actions faisant l'objet d'une présence institutionnelle, il s'est agit pour moi de permettre la participation des personnels à certaines instances de décision (CA ponctuels, et toutes les assemblées générales). La participation au CA demande cependant d'être encadrée. Elle a donc fait l'objet à chaque fois d'une participation fondée sur un objectif précis. Celui, par exemple de faire le bilan sur une action, ou de présenter un projet particulier. Cette possibilité d'intervention directe auprès des instances politiques est, me semble-t-il, une façon de faire reconnaître et donc de valoriser le travail des personnes. Par ailleurs il s'est avéré que les salariés puissent poser un problème spécifique, relevant de leur volonté de l'exprimer directement au CA en tant qu'employeur. Ce dernier aspect est à mettre en lien

---

<sup>43</sup> JM. MIRAMON. *Op.cit.*, Chapitre IV, Repères pour l'action, pp. 83-101.

avec l'apprentissage nécessaire qu'il a fallu faire (tant pour le personnel que pour moi), de l'organisation de la concertation et des négociations. Ceci, notamment, à l'occasion de la mise en œuvre de la convention collective et des 35 heures en 2001. Cette organisation a donné lieu à l'élection de la déléguée du personnel et à sa nomination en tant que représentante syndicale. C'est avec un souci de recherche du consensus, que j'ai tenté d'assumer mes responsabilités et mes décisions, dans ce contexte de négociations sociales. Il me semble que c'est particulièrement dans cette dimension de la fonction de direction, qu'il est nécessaire de distinguer l'employeur du directeur, même si ce dernier, par délégation de pouvoir, assume des fonctions inhérentes à l'employeur (recrutement, licenciement, par exemple), ce qui est mon cas. Pourtant cette délégation ne veut pas dire que j'ai le pouvoir de décider seule de tout. La mise en place de la CCNML et des 35 heures a eu des répercussions financières sur la structure, qui ont nécessité un positionnement et des décisions institutionnelles. Et ce, même si mon rôle a été de mener aussi et parallèlement les négociations et de faire des propositions. Cet aspect de ma fonction relève à mon sens de la nécessité de distinguer personne et fonction, au sens où JM Miramon l'analyse dans son ouvrage « le métier de directeur, techniques et fictions », et qui par ailleurs doit s'appliquer également à l'ensemble des salariés.

#### 2.1.4.6 L'évaluation de l'action

L'évaluation est une démarche qui doit permettre, par l'utilisation d'indicateurs, de mesurer l'adéquation entre les résultats obtenus et les objectifs annoncés. Elle nécessite dès lors de mettre en œuvre des outils de pilotage. Une de mes préoccupations premières a été de construire des outils permettant de mesurer l'action au niveau global. Cette préoccupation s'est imposée de fait, de par notre obligation de fournir des évaluations de notre activité au niveau de la DRTEFP notamment, ne serait-ce que pour bénéficier des financements nécessaires au fonctionnement de la structure. Une autre démarche a été d'améliorer ces outils pour que l'évaluation de l'activité ne soit pas seulement quantitative mais aussi et surtout qualitative. Celle-ci a nécessité la mise en place d'outils de pilotage que je présenterai par la suite. Concernant l'évaluation individuelle, nous n'en avons pas encore une grande pratique. Les premières rencontres sur ce sujet sont très récentes et ont été intégrées dans la gestion du personnel à l'occasion de la mise en place de la CCNML (positionnement sur la nouvelle grille des métiers et emplois repères). L'évaluation individuelle a donc essentiellement porté, dans un premier temps, sur le positionnement statutaire des salariés, mettant en exergue les compétences à mettre en œuvre. Elle a, par là même, permis de clarifier les fonctions et tâches de chacun. Par ailleurs les entretiens individuels, auxquels elle a donné lieu, nous ont permis d'évaluer les compétences qu'il était



nécessaire de faire évoluer, en lien avec les besoins de l'activité et des salariés. C'est sur ces bases que j'ai pu élaborer le plan de formation. L'étape suivante devrait faire évoluer cette évaluation, en prenant en compte les perspectives professionnelles internes de chacun au sein de la structure, perspectives individuelles (évolution de carrière) ou collectives (besoins de l'activité au regard des objectifs fixés). Mais l'année 2002, a surtout été celle de la restructuration, et de fait n'a pas permis cette avancée.

#### *2.1.4.6.1 Des outils de pilotage d'évaluation de l'activité*

La mise en place d'outils de pilotage, permettant l'évaluation de l'activité, a nécessité de développer des outils de diagnostic. Cette évaluation de l'activité a le souci d'adapter l'offre de service en conséquence des besoins. Le premier outil utilisé et développé au sein de la MLPM et celui dévolu à l'ensemble des ML.

#### ***Le logiciel « parcours »***

Il s'agit d'un logiciel sur lequel des données descriptives et « objectives » concernant les jeunes sont enregistrées. Celui-ci est en constante évolution depuis 1993. Après une phase, où les données extraites du logiciel ne permettaient qu'une faible analyse qualitative des situations, la deuxième version puis la troisième en 2003 évolue vers une prise en compte plus large de l'ensemble des paramètres intervenant dans les situations. Un travail sur des requêtes spécifiques peut permettre d'obtenir un certain niveau d'information, contribuant à l'amélioration de l'analyse. La capacité à utiliser le logiciel nécessite la formation des personnels, la coordination et la gestion statistiques (charte de saisie, contrôle des bases, création des requêtes...). L'utilisation des données pour l'analyse demande également un temps de réflexion et d'interprétation réel.

Le matériel informatique nécessaire à la bonne utilisation de l'outil « parcours » au sein de la MLPM a fait l'objet de l'élaboration d'un programme d'investissement sur trois ans (1999/2000). Celui-ci a permis le développement et le renouvellement d'une partie du parc informatique. Des subventions d'investissement ont été obtenues auprès de la DIJ et du Conseil Régional, pour un montant total de 30 000 €

#### ***Les groupes de réflexion interne***

Ces analyses doivent être alimentées par l'expérience quotidienne des personnes, notamment chargées de l'accueil et du suivi. Elles doivent s'appuyer sur les difficultés rencontrées par les jeunes. Ce travail permet d'enrichir la réflexion sur les modalités d'évolution et d'adaptation de l'offre de service.

Le vaste champ d'action que nous couvrons (logement, santé, emploi...) et l'organisation qui en découle (accueil sur le flux, permanences, suivi, LRE, plans d'action, TRACE, PAP...) renforcent la nécessité d'échanges et de régulation. Pour cela, un temps de la réunion d'équipe une fois par semaine est plutôt consacrée à la régulation, que je dirai technique. Une demi-journée par mois, thématique, est consacré à la réflexion sur la situation des jeunes. En 2000, la dégradation des situations sociales des jeunes et leurs répercussions sur les professionnels, ont accentué la nécessité de mettre en place un travail sur « l'analyse des pratiques », animé par une psychologue, intervenante extérieure.

### ***L'utilisation externe du diagnostic***

Contribuer à l'évolution des politiques publiques, du national au local, implique que nous participions à l'ensemble des instances chargées de coordonner, de proposer, de mettre en œuvre des réponses. Pour les raisons déjà évoquées (notamment les enjeux autour de la reconversion du BM), nous nous sommes fortement impliqués dans la plupart des instances oeuvrant dans ce sens. Ce travail d'analyse, quand il est lié à une problématique locale, permet d'engendrer l'impulsion et la mise en œuvre d'actions, soit par des partenaires, soit par la mission locale elle même.

#### 2.1.4.7 La formation du personnel

J'ai élaboré le plan de formation en cherchant à mettre en adéquation le triptyque suivant : besoins inhérents à l'activité/besoins des personnels/compétences à développer. Il a nécessité également de rechercher les sources de financements nécessaires à sa réalisation. La présentation du plan de formation qui suit est globale et concerne les années 2000, 2001 et 2002. Son élaboration, qui s'est appuyée sur l'évaluation des besoins, a fait l'objet d'une définition des priorités et des contenus, d'une programmation et d'une planification. Il faut noter que ce plan de formation n'a pas été élaboré en une seule fois, tel qu'il est présenté. Sa mise en œuvre a nécessité de prendre en compte un ensemble de paramètres : l'évolution de la structure, les possibilités de financement, les programmations proposées, les disponibilités des personnels et la réalité quotidienne de la MLPM (intensité de l'activité plus ou moins soutenue selon les périodes de l'année). Sa mise en oeuvre a donc dû tenir compte de ces réalités.

Le montage financier a donné lieu à des sources de financement multiples. L'aide financière aux petites structures (aide à caractère exceptionnel) a permis de financer les coûts de formation les plus élevés. Notre cotisation, peu élevée, a aidé au financement d'une partie du permis de conduire pour la personne chargée de l'entretien (contrat aidé) ainsi que des frais annexes (repas, transports) des formations proposées par l'ARDML et la formation Parcours, qui sont par ailleurs gratuites pour le réseau des ML. En trois ans l'effort formation pour la MLPM, s'est élevé à près de 25 000 €

Personnel concerné	Nombre de personne	Type de formation	Mode de financement
Direction	1	Mise en œuvre des conventions d'objectif + comptabilité analytique + CAFDES	Uniformation. Aide aux petites entreprises
Chef de secteur	1	Appui à l'élaboration des plans de formation	ARDML Réseau ML
Chargé de projets	1	DESS économie solidaire + habilitation ANPE	Uniformation. Aide aux petites entreprises
Chargé de projets	1	Méthodologie de projets (UF DEFA) + requêtes parcours	Uniformation. Cotisation + DRTEFP
Conseillers en insertion	1	Savoir exploiter les données territoriales	ARDML Réseau ML
	2	Construire des parcours d'insertion	ARDML Réseau ML
	4	Requêtes parcours	Uniformation. Cotisation + DRTEFP
	3	Saisie parcours	
Chargée d'animation	1	Méthodologie des écrits + bilan de compétences	Conseil Régional + Uniformation fonds spéciaux EJ
Agent ANPE	1	Savoir exploiter les données territoriales	ARDML Réseau ML
Secrétaire d'accueil	1	Perfectionnement Word Exel + gestion du stress	Uniformation. Cotisation + ARDML Réseau ML
Secrétaire emploi	1	Bac professionnel secrétariat	Apprentissage
Secrétaire de direction	1	Compta. Et social + gestion du stress	Uniformation. Aide aux petites entreprises + ARDML Réseau ML
Personne chargée de l'entretien	1	Permis de conduire	DDTEFP (CEC)+ uniformation cotisation
L'équipe	13	Analyse des pratiques	DRTEFP

## CONCLUSION

La MLPM a répondu à l'objectif national quant à sa capacité de mettre en œuvre les politiques d'insertion en adéquation avec les réalités locales, jeunes et territoire. Pour autant elle n'a pas été créée sur les logiques territoriales d'actualités, tournées vers les bassins d'emploi. C'est sur des logiques économiques inhérentes à la reconversion du bassin minier de Provence, lui-même en déclin face aux nouveaux enjeux de l'intercommunalité, que la création de la MLPM a été légitimée. Quatre ans après, la fermeture des derniers puits de la mine est effective, la redynamisation économique semble terminée, la MLPM n'apparaît plus comme l'outil pertinent et cohérent pour un territoire qui n'en est plus un. Cinq communes sur onze quittent la MLPM pour être en phase avec ces nouvelles logiques. Il est dès lors inévitable de mettre en œuvre une restructuration. Pour autant la MLPM a su développer des réponses de proximité, au-delà de son action en faveur du développement économique. Sa présence quotidienne et locale, ses modalités d'accueil, son partenariat, ses compétences développées, sa connaissance de la zone, sont des atouts majeurs pour l'insertion des jeunes. Dès lors les modalités de mise en œuvre de la restructuration doivent prendre en compte cette dimension, afin de maintenir dans le temps une offre de service de qualité, répondant aux besoins des jeunes.

### 3 - TROISIEME PARTIE : LA MISSION LOCALE DU PAYS MINIER, UNE RESTRUCTURATION QUI S'IMPOSE

#### 3.1 DES COMPOSANTES A PRENDRE EN COMPTE

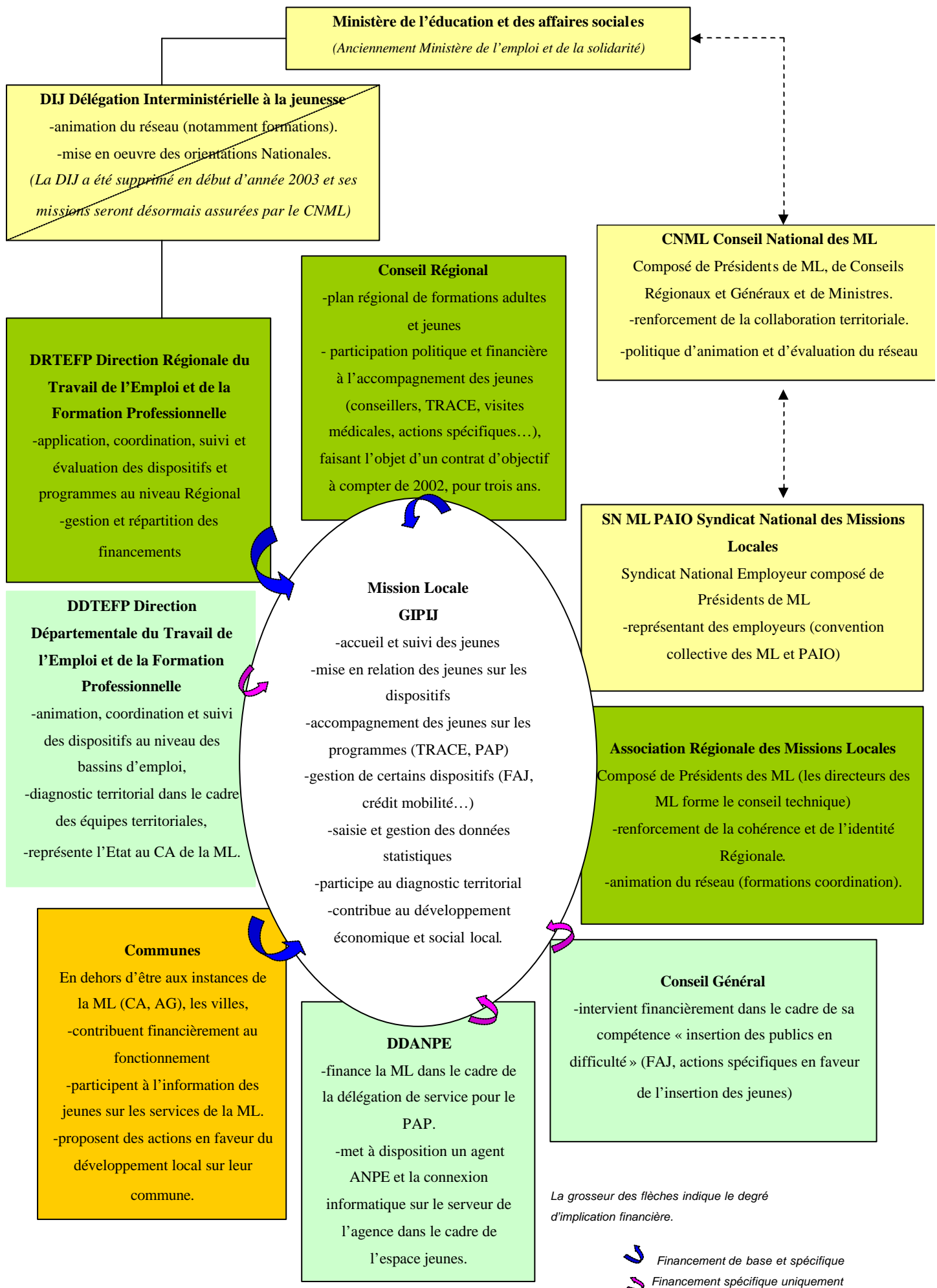
Le départ pour le 1<sup>er</sup> janvier 2003 de cinq communes, dont les raisons inhérentes aux recompositions territoriales ont été développées par ailleurs, est annoncé officiellement par les villes dans le deuxième semestre 2002. Il est dès lors nécessaire de faire une première évaluation sur les conséquences qu'engendrent ces départs, afin que le conseil d'administration puisse prendre les décisions qui s'imposent. Ces difficultés sont à la fois financières et structurelles. La mise en œuvre effective de la restructuration ne peut intervenir qu'après cette première évaluation, dont l'objectif premier est de prendre les mesures nécessaires, permettant d'anticiper et de prévenir la perte de financement.

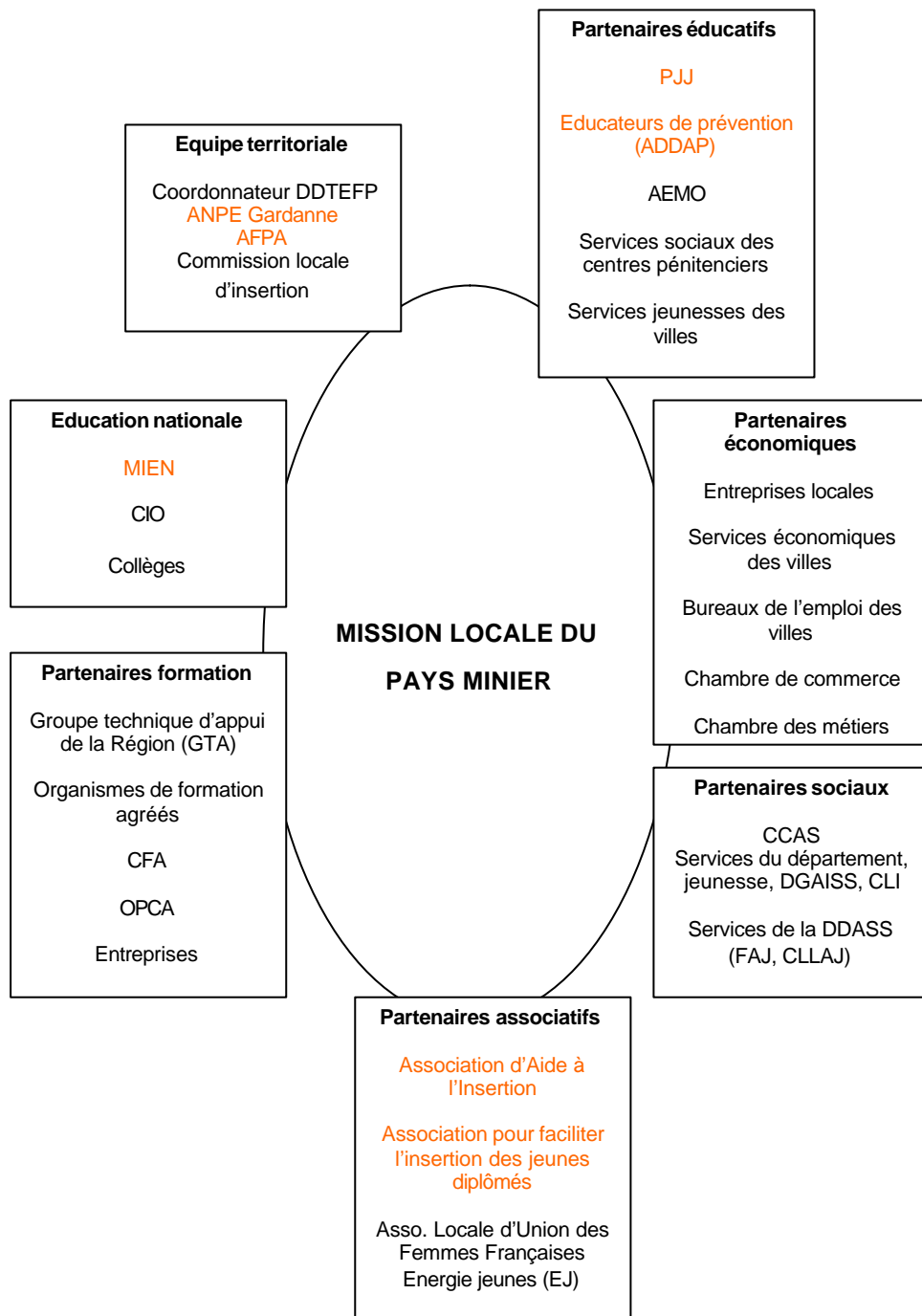
##### 3.1.1 Les composantes de la restructuration

Le tableau qui suit, présente les éléments chiffrés de base qui servent d'appui à l'analyse de la situation financière et à la fragilisation de l'activité de la mission locale.

Le territoire de la MLPM	Nombre d'habitants	DE de moins de 26 ans	Nbr. de jeunes accueillis à la ML en 2001	Financement des villes
Les communes partantes Mimet, Simiane, Cabriès, Fuveau, Trets	34 493 <b>47%</b>	549 <b>41%</b>	406 <b>34%</b>	60 490 € <b>45%</b>
Les communes restantes Septèmes, Cadolive, Gréasque, Belcodène, St Savournin, Gardanne	39 651 <b>53%</b>	798 <b>59%</b>	801 <b>66%</b>	75 140 € <b>55%</b>
<b>Total</b>	<b>74 144</b>	<b>1 347</b>	<b>1 207</b>	<b>135 630 €</b>

Les deux schémas suivants présentent « l'environnement institutionnel » et « le partenariat » de la MLPM. Le premier permet de mesurer les différents niveaux d'intervention institutionnelle, du national au local, et de signifier les degrés de financement faisant l'objet d'une contractualisation. Le second porte sur le partenariat et permet de visualiser l'ensemble des partenaires de la MLPM et de différencier ceux relevant d'une convention locale de coopération.





*Partenariats relevant d'une convention locale de coopération*

### 3.1.1.1 Les financements de l'Etat

#### 3.1.1.1.1 *Le principe de base du financement des missions locales*

L'Etat finance les ML au titre du fonctionnement de base, à hauteur de 50% à parité avec les villes (y compris les apports en nature). Son financement ne peut pas, en principe, excéder 77 € par jeunes DE. La MLPM est financée par l'Etat à hauteur de 89 E par jeunes. Le départ des cinq communes engendre de ce fait une diminution de la participation de l'Etat. Cependant cette diminution peut tenir compte ou pas du critère jeunes DE et se voir appliquer 77 € par jeune au lieu des 89 actuels. Dans ce cas la subvention de l'Etat, actuellement de 120 000 €, pourrait être réévaluée à hauteur de 61 446 € au lieu 71 022 € )Soit une diminution de 58 554 € ou de 48 978 €).

#### 3.1.1.1.2 *Le financement du programme TRACE*

Ce programme est financé par la Région et l'Etat. Pour la Région, depuis 2001, il est inclus dans une enveloppe globale que nous verrons plus loin.

Les objectifs prévisionnels d'entrées en 2002 concernent 172 jeunes, dont 142 directement suivis par la ML et 30 par l'opérateur extérieur l'AAI. La base de financement est de 255 € par jeune, soit 36 210 € pour 2002. En 2001, 20% des jeunes suivis sont originaires des communes en partance. Une baisse de 20% porterait le nombre de jeunes en suivi par la ML à 113 et le financement à 28 815 € (Soit une diminution de 7 395 €).

De même pour l'AAI qui devrait également accuser une baisse de 20%.

### 3.1.1.2 Le financement de l'ANPE pour le PAP ND

Les objectifs prévisionnels d'entrées sur ce programme en 2002 concernent 122 jeunes, dont 20% également sont originaires des communes en partance. La base de financement est de 95 euros par jeunes, soit 11 600 € pour 2002. Une baisse de 20% porterait le nombre de jeunes à 97 et le financement à 9 215 € (soit une diminution de 2 385€).

### 3.1.1.3 La Région

#### 3.1.1.3.1 *Les jeunes accueillis, un critère de financement pour la Région*

Le nombre de jeunes accueillis est aujourd'hui pris en compte dans les modalités de financement par la Région. C'est à l'occasion du transfert de compétences de l'Etat vers la Région, que le réseau d'accueil PACA au travers de l'ARDML a négocié la mise en place d'un critère «jeunes ». Son objectif est d'arriver à une harmonisation des financements



alloués aux ML par la Région, en augmentant progressivement les dotations, pour arriver à un financement d'au moins 60 € par jeune accueilli.

La subvention de la Région est depuis 2001 votée de façon globale (elle comprend les financements liés à l'aide à la mise en place de la convention collective, les CI et TRACE). Elle s'élève pour la MLPM à 79 000 € (soit 66 € par jeune). La diminution de 406 jeunes, engendrée par le départ des communes, accentue l'écart et pose la question, au même titre que pour l'Etat, des critères qui seront appliqués pour recalculer le financement de la Région. La subvention pourrait être réévaluée à hauteur de 48 060 € au lieu de 52 866 € (soit une diminution de 30 940 € au lieu de 26 134 €).

#### *3.1.1.3.2 Les enveloppes concernant des aides directes*

Ces financements concernent les visites médicales et le crédit mobilité. Ces fonds étant reversés à un tiers, même s'ils sont alloués au titre des actions spécifiques, doivent faire l'objet d'un traitement particulier.

#### **Les visites médicales**

La somme consacrée au dispositif « visites médicales » s'élève à 3 354 €. L'ensemble de cette enveloppe sert au paiement de ces visites, à des soins d'urgence... Une diminution de 34% (soit de 1 140 €), en rapport à la diminution des jeunes accueillis, porterait cette aide à 2 214 €. La diminution de ce financement, qui n'est déjà pas très conséquent, réduirait fortement le peu de possibilités actuelles que nous avons d'intervenir sur les questions de santé.

#### **Le crédit mobilité**

L'enveloppe financière consacrée à l'aide aux transports des jeunes s'élève à 23 338 €. Là encore, une diminution de 34% porterait ces aides à 15 403 € (soit une diminution de 7 935 €). Il faudra qu'un regard particulier soit porté sur la question de la dégradation des situations sociales des jeunes et l'augmentation croissante des demandes d'aide, pour réévaluer cette enveloppe. Celle-ci ne peut pas supporter une baisse aussi conséquente face aux besoins grandissants des jeunes.

#### **3.1.1.4 L'impact sur les financements liés aux actions spécifiques**

Le total des subventions prévisionnelles d'exploitation 2002 de la ML s'élève à 620 000 €. Les actions spécifiques représentent 190 000 €, soit environ 30%. Il sera dès lors nécessaire de définir les priorités d'actions pour 2002 concernant notre contribution au développement local. Ceci doit se faire en tenant compte des paramètres liés aux besoins

des jeunes en renforçant ou en développant l'articulation partenariale déjà existante, tout en mesurant les possibles maintiens, des différentes sources de financement. Il est dès lors nécessaire de souligner que les financements liés aux actions spécifiques contribuent à financer le fonctionnement dit de base de la MLPM (postes de conseillers en insertion notamment). Cette utilisation découle et participe à la fois de notre mode d'organisation, basé sur une intervention transversale et globale, où les pôles « emploi/formation » et « accueil/insertion » sont interdépendants. La diminution des financements spécifiques aura donc des répercussions sur le fonctionnement général de la structure.

Une première évaluation de la perte de ces financements peut être faite en appliquant le pourcentage concernant la baisse de l'accueil des jeunes, soit 34%. Ce qui engendrerait une diminution de 64 600 €, portant ainsi les financements spécifiques à 125 400 €

### 3.1.1.5 Récapitulatif des incidences financières en lien avec le départ des cinq communes

Le budget prévisionnel 2002 s'élève à 620 000 €. Les évaluations pour estimer la perte financière en 2003, sont faite sur les subventions d'exploitation (hors financement sur les contrats aidés EJ et CEC) qui s'élèvent à 600 000 €

Détail des actions soumises à une diminution des financements	Subventions d'exploitation 2002	Montant de la perte financière en 2003 (fourchette haute)	Evaluation en % de la perte financière	Subventions d'exploitation prévisionnelles 2003
Villes	135 630 €	-60 490 €	-45%	75 140 €
Etat fonctionnement	120 000 €	-58 554 €	-49%	61 446 €
Etat TRACE	36 210 €	-7 395 €	-20%	28 815 €
Région (enveloppe globale)	79 000 €	-30 940 €	-39%	48 060 €
Région visites médicales	3 354 €	-1 140 €	-34%	2 214 €
Région crédit mobilité	23 338 €	-7 935 €	-34%	15 403 €
ANPE PAP ND	11 600 €	-2 385 €	-21%	9 215 €
Actions spécifiques	190 000 €	-64 600 €	-34%	125 400 €
<b>TOTAL</b>	<b>599 132 €</b>	<b>-233 439 €</b>	<b>-39%</b>	<b>365 693 €</b>

Dans la situation présente, il me semble nécessaire d'établir une évaluation de la perte financière fondée sur la prudence. Pour cela, j'ai choisi la « fourchette haute » (représentant le risque de perte le plus important). Cette estimation qui tient compte de l'ensemble des critères exposés en détail précédemment, est évaluée à 39%. Tant que les négociations non pas été menées, la prudence me semble de rigueur, d'autant plus que la MLPM est également dans une situation de fragilité structurelle, comme nous le verrons ci-dessous.

### 3.1.1.6 Un principe de cohérence territoriale devenu trouble

Une ML doit exercer sur un territoire cohérent. Cette cohérence s'entend par bassin d'emploi, zone de formation, problématiques spécifiques... La MLPM a été créée sur la problématique de reconversion industrielle du Bassin Minier. Dans la nouvelle configuration, seulement cinq communes sur les six restantes à la MLPM font partie de ce territoire cible. Mais de toute façon, ce territoire en est-il encore un ? Le choix de Gardanne pour le rattachement à la communauté d'Aubagne, l'arrêt de la mine et du processus de reconversion semblent y avoir mis un terme. De plus le maillage territorial initié par le CNML dès 1993, visant à structurer le réseau, est de nouveau d'actualité pour la MLPM avec les nouvelles données de l'aménagement du territoire. Les principes retenus pour légitimer les structures sur une zone tiennent compte d'un ensemble d'éléments :

- *Une cohérence territoriale recherchée au niveau des bassins d'emploi.*
- *La volonté politique des élus locaux de s'inscrire dans tel ou tel outil d'insertion.*
- *La convergence avec le développement des structures intercommunales et des pays, afin de mettre en cohérence et d'articuler les différents territoires de l'action publique.*
- *Une taille minimale, permettant d'atteindre au moins les trois seuils suivants :*
  - o *Une population totale de 100 000 habitants.*
  - o *Un nombre de jeunes suivis de l'ordre de 1 000.*
  - o *Une équipe d'une dizaine de salariés<sup>44</sup>.*

La ML ne peut plus aujourd'hui s'appuyer sur des critères « objectifs » :

- Plus de cohérence et de pertinence territoriale.
- Un nombre d'habitants, largement inférieur aux préconisations, de 39 651.
- Un nombre de jeunes accueillis de 800.
- Et une équipe composée aujourd'hui de 16 personnes, laquelle, au regard de la diminution de l'activité et de la perte financière, devrait de façon purement mathématique diminuer en conséquence d'environ 40%. Ce qui porterait théoriquement le nombre de salariés à dix.

La perte financière est estimée à près de 40%, elle vise à anticiper les conséquences de cette perte sur l'exercice 2003. La masse salariale représentant 70% du budget, les décisions s'imposent quant à la mise en œuvre d'une restructuration dont la priorité est l'établissement d'un plan social, devenu incontournable.

---

<sup>44</sup> M. ABHERVE. *Op. cit.*, pp. 161-164.

Le conseil d'administration, réuni le 13 septembre 2002, a voté un ensemble de décisions qui ont entériné la restructuration, et m'a délégué les pouvoirs nécessaires à sa mise en œuvre :

- Négociation et définition des montants financiers, dont une partie sera désormais allouée à la mission locale d'Aix-en-Provence.
- Prévisionnel de la réorganisation du travail et évaluation des besoins en personnel pour l'année 2003, tenant compte des six communes restantes, de l'analyse sur la situation des jeunes et des collaborations partenariales, notamment conventionnelles.
- Evaluation des conséquences sur l'emploi (suppression des postes en lien avec l'évaluation des besoins qui aura permis de définir les axes prioritaires de l'activité).
- Organisation de la concertation avec les salariés pour la mise en œuvre du plan social.
- Propositions de reclassement au personnel.
- Définition des modalités et organisation des conditions de transfert de l'activité vers la Mission Locale d'Aix-en-Provence.
- Information des jeunes sur la nouvelle organisation et transfert des suivis vers les nouveaux référents de la ML d'Aix.
- Négociation du budget 2003 tenant compte des besoins évalués pour mener à bien l'activité en 2003, incluant les provisions pour risque (indemnités de licenciement, fermeture juridique possible en 2004 ...).
- Mise en œuvre de l'accompagnement des salariés « restant », nécessaire à la poursuite d'un service de qualité.

### **3.2 MISE EN ŒUVRE DE LA RESTRUCTURATION**

Si le conseil d'administration du 13 septembre 2002 a pris les décisions nécessaires à la mise en œuvre de la restructuration, et m'en a confié la responsabilité, c'est dans un contexte d'incertitude qu'elle s'est déroulée. Le blocage politique persistant, entre le Préfet de Région et la Ville de Gardanne sur la question du rattachement communautaire, laisse la MLPM dans une situation d'instabilité sur son devenir en tant que structure juridique autonome. La nécessité d'une planification du processus de restructuration m'a demandé en tout premier lieu d'obtenir des garanties minimales pour l'année 2003. C'est à l'occasion d'une rencontre entre le Directeur Régional du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle et le Président de la MLPM, que l'Etat s'est engagé à maintenir de façon provisoire la MLPM jusqu'à fin 2003. Lors de cette rencontre, l'Etat a confirmé que la MLPM ne revêtait plus les critères lui permettant de conserver son agrément. Il est donc question

que la MLPM soit rattachée à la ML d'Aix ou d'Aubagne, en fonction des décisions politiques qui devraient avoir lieu d'ici la fin de l'année 2003.

Ce temps imparti m'a permis de planifier et d'organiser la restructuration. Celle-ci a d'abord fait l'objet d'une évaluation des besoins en postes de travail pour 2003, en lien avec les besoins des jeunes. Il a ensuite été nécessaire de mener les négociations institutionnelles et partenariales, visant au maintien d'une offre locale d'insertion. Enfin une troisième phase a consisté en la mise en œuvre du plan social. Celui-ci a surtout fait appel à mes capacités humaines à prendre en compte la situation individuelle de chaque personne et à rechercher des solutions de reclassement, en organisant au mieux la concertation et en prenant en dernière instance les décisions qui m'incombaient.

### **3.2.1 L'évaluation des besoins pour 2003, un double objectif**

La première étape d'une restructuration en direction des salariés est, à mon sens, celle de la communication. Il m'a semblé important, avant toute chose, d'annoncer officiellement sa mise en œuvre, en présence de l'ensemble de l'équipe. J'ai programmé cette rencontre à l'issue du conseil d'administration du 13 septembre 2002. Celle-ci recouvrait pour moi deux objectifs. Le premier revêtait surtout un caractère « symbolique », visant à marquer la première étape d'un processus. Même si les salariés savaient déjà que cette restructuration aurait lieu, son officialisation m'a semblé fondamentale, car elle marquait la première étape du « deuil » d'un outil de travail que chacun avait contribué à faire vivre. Pour autant, cette fois, contrairement à ma démarche habituelle, je n'attendais pas des salariés une participation quelconque, du moins dans un premier temps. Dans une telle situation, je pense que la dimension essentielle à prendre en compte est le sentiment de remise en cause et de déstabilisation, relatif à la « déconstruction » de l'outil de travail, et des conséquences de cette dernière sur l'avenir professionnel de chacun. Ce moment a donc aussi été, celui d'annoncer la volonté du CA de maintenir un outil sur le territoire, au regard de la qualité du service rendu jusqu'alors et de son utilité face aux besoins des jeunes. J'ai, dans un deuxième temps, informé les salariés sur le sens, les objectifs et les modalités de ma démarche, ainsi que sur les délégations et les responsabilités qui m'incombaient, quant au déroulement et à la teneur de cette restructuration, qui déboucherait inévitablement sur un plan social.

### **3.2.2 Un recentrage de l'offre de service sur la mission de base**

L'évaluation des besoins en personnel pour 2003 s'est faite à partir du diagnostic sur l'offre de service en lien avec les besoins des jeunes. Ce recentrage de l'activité s'est fait

autour de la mission de base « d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement », en conservant une activité de développement réduite, notamment concernant le secteur « emploi ». Ce recentrage, s'il s'appuie sur les axes de développement définis comme prioritaires, est aussi la résultante de choix stratégiques financiers et partenariaux, qui devraient permettre à terme de conserver un outil de proximité, proposant une offre de service de qualité. En résumé ces choix s'appuient sur :

- les éléments qualitatifs liés aux besoins des jeunes repérés, qui demandent de maintenir :
  - les permanences locales et le mode d'organisation de l'accueil (référént, accueil immédiat, suivi, accompagnement dans le cadre des programmes PAP ND, TRACE),
  - l'accompagnement à l'emploi (un fonctionnement du LRE a minima)
  - les actions en faveur des jeunes les plus en difficulté, notamment celles relatives aux outils locaux d'aide à l'insertion sociale (santé, logement, aides financières).
- les éléments financiers qui tendent :
  - à prioriser les financements liés à la mission de base, plutôt que ceux liés aux actions spécifiques en lien avec le développement local du BM.
- les paramètres institutionnels et partenariaux qui incitent :
  - à accentuer les contractualisations et les conventions locales de collaboration, pour assurer le maintien dans l'avenir d'une offre de qualité.

Bien entendu le directeur joue un rôle prédominant dans les décisions, de par sa fonction d'expertise mais également par sa contribution à la réflexion, sur les choix politiques de la structure. Cependant, ces décisions, relatives aux orientations politiques de la structure ont nécessité la tenue d'un conseil d'administration exceptionnel début octobre 2002. Le personnel a été informé de cette nouvelle orientation par l'intermédiaire de la déléguée, et ainsi que je m'y étais engagée, à l'occasion d'une réunion d'équipe.

Afin de déterminer plus précisément les postes nécessaires à cette offre de service, il a fallu définir des critères de base, pour évaluer le temps d'intervention par secteur d'activité. A ce stade mon souci a été de chercher à améliorer, pour l'avenir, les conditions de travail, accentuant ainsi les chances de proposer une offre de qualité.

### **3.2.3 Les jeunes concernés par cette offre de service**

#### **3.2.3.1 Des caractéristiques sociodémographiques**

##### **3.2.3.1.1 L'âge des jeunes**

Les 18/25 ans sont majoritairement représentés par les jeunes accueillis (87% des jeunes en moyenne). L'âge peut être considéré comme un frein à l'insertion, notamment pour les jeunes non qualifiés. Les mesures d'insertion professionnelles par alternance (apprentissage et contrat de qualification) sont prioritairement utilisées pour des jeunes ayant moins de 20 ans. Les employeurs sont réticents à l'idée d'embaucher un jeune plus âgé, qui va leur coûter plus cher et qui de plus sera moins « adaptable » aux contraintes et exigences professionnelles. D'autre part le sens commun, dans l'esprit de tout le monde, jeunes et employeurs, veut que l'on ne soit pas ou plus apprenti au delà de 22 ans. De plus la volonté des jeunes d'accéder à l'autonomie, dans un contexte où la famille a elle même bien souvent des difficultés financières, ne motive pas les jeunes à choisir la solution de l'alternance pour accéder à l'emploi.

Par contre les plus jeunes, de plus en plus nombreux à quitter le système scolaire très tôt (3% des jeunes accueillis en 99 avaient entre 16 et 17 ans, ils sont 9% en 2001 et 12% en 2002), ont, de façon générale et théorique, plus de chance d'accéder à l'insertion professionnelle, car l'éventail des mesures d'insertion est plus large pour eux. D'autres phénomènes sont cependant à prendre en compte qui relativisent ces propos (décalage entre la demande, les aspirations des jeunes et l'offre existante), problèmes de comportement, délinquance précoce....

##### **3.2.3.1.2 Le sexe**

De façon générale on observe qu'il y a autant d'hommes que de femmes accueillis à la mission locale. Les jeunes femmes sont en règle générale plus qualifiées que les hommes, et sortent plus souvent du système scolaire après un CAP ou BEP. Elles sont moins nombreuses que les hommes à arrêter leur étude en 3<sup>ème</sup> ou avant. Les difficultés d'insertion des femmes sont différentes de celles des hommes. Les travaux sociologiques ont souvent fait état d'une plus forte adhésion des filles au système scolaire et à son principe d'accès à une existence sociale. Avec d'autres travaux, on sait également que les déviances des hommes sont d'une nature différente de celle des femmes, notamment elles sont plus manifestes. « *Les difficultés d'insertion rencontrées par les jeunes femmes renvoient moins à des critères de conformité sociale qu'à d'autres données sociales et culturelles relatives au*

*rapport des femmes au travail ou encore au rapport que la société entretient avec le travail des femmes. »<sup>45</sup>.*

#### *3.2.3.1.3 La nationalité et l'origine culturelle*

La majorité des jeunes accueillis sont de nationalité française, à l'image de la population globale de la zone où en 1990 la population étrangère était de 3%. Cependant l'essor industriel de la région a amené sur la zone des vagues successives d'immigrés, Italiens, Espagnol, Polonais, Arméniens et Maghrébins. Cette population s'est globalement au fil du temps fondue dans la population autochtone et la majorité aujourd'hui est de nationalité française. Ce sont actuellement pour la plupart, des jeunes de la troisième génération qui vivent sur cette zone.

Parmi les jeunes accueillis à la mission locale il est bien entendu impossible de déterminer les jeunes d'origine étrangère. Cependant, pour une partie des jeunes d'origine étrangère et plus particulièrement d'origine maghrébine, on peut dire que les problèmes d'insertion professionnelle sont très probablement liés à des problèmes plus globaux, d'intégration culturelle. Pour les jeunes femmes, il s'agira de ne pas rentrer tard, ne pas être en contact avec des hommes. Les jeunes hommes ne sont pas épargnés par le fait que leur environnement culturel attend d'eux qu'ils se conforment à des rôles et des façons d'être (remplacer l'autorité paternelle, soutenir financièrement la famille...), ce qui entre en contradiction avec les choix d'insertion (exp. : travail au noir). Par ailleurs leur origine est bien trop souvent un frein à l'emploi que l'on ne peut nier.

#### *3.2.3.1.4 La situation familiale*

88% des jeunes accueillis en 2001 vivent chez leurs parents, 12% vivent seuls. 2% des jeunes ont au moins un enfant à charge. La majorité des jeunes ayant un enfant font partie de ceux qui vivent seuls. La situation matrimoniale nous permet de mesurer le degré d'urgence de la demande sociale du jeune. Pour autant elle ne caractérise pas la difficulté d'insertion en tant que telle. La responsabilité parentale n'est pas une difficulté en soi. C'est une pression supplémentaire sur les jeunes concernés, qui rend plus complexe la résolution des situations sociales précaires. En exemple, je citerai le « choix » des jeunes femmes avec enfant de se déclarer mères seules afin de pouvoir bénéficier des allocations liées à cette situation. Cela n'est pas sans effet sur leur engagement dans leur parcours d'insertion professionnel. Effectivement s'engager sur une formation ou un emploi, c'est perdre tout ou partie de ses allocations, avoir des charges supplémentaires (garde d'enfants, transports...), tout en percevant quasiment les mêmes revenus, si ce n'est moins.

---

<sup>45</sup> L. DUBOUCHET, M. GOUTORBE. *Rapport intermédiaire*, « Les difficultés d'insertion des jeunes accueillis dans les structures d'accueil ». Septembre 96.



### 3.2.3.1.5 La santé

De façon générale notre connaissance des problèmes de santé des jeunes reste très limitée. Nous n'avons pas de données statistiques sur cette question, qui par ailleurs est un problème difficile à aborder pour un conseiller, n'ayant ni la formation ni la compétence pour cela. La question de la santé est surtout abordée de façon indirecte par le biais de la couverture sociale. Cependant les problèmes essentiels soulevés par les conseillers sont liés à des problèmes de toxicomanie et d'alcoolisme.

Par ailleurs, le dispositif « visites médicales » mis en place pour détecter les incapacités professionnelles avant que les jeunes entrent en formation qualifiante, apporte un éclairage sur la santé d'une partie des jeunes accueillis. Si peu de contre-indications professionnelles ont été faites dans le cadre de ce dispositif jusqu'alors, les rapports faits chaque année par le médecin, comme nous l'avons vu, mettent en avant une « souffrance psychologique » importante chez les jeunes reçus en visite. Ces derniers sont au nombre d'une cinquantaine par an. Considérant qu'ils font partie des jeunes les plus « engagés dans leur parcours d'insertion », on peut se poser la question de l'état psychologique des jeunes les plus en difficulté encore loin d'un engagement dans un parcours.

Cette analyse faite par notre médecin référent se confirme au travers des analyses nationales. Dans le bilan des évolutions « les jeunes de 1950 à 2000 » de l'INJEP, on peut noter que, malgré une santé globalement bonne des jeunes de moins de 25 ans, ce sont « *les problèmes de santé mentale qui se révèlent le plus prévalent à cet âge* ». Parmi les troubles de santé mentale figurent : - les plaintes psychosomatiques (céphalées, douleurs digestives, dorsalgies...); - les troubles de l'humeur (inquiétude, nervosité, déprime, dépression); - les tentatives de suicide et les idées suicidaires, plus importantes chez les non scolarisés 15% contre 6,5% seulement chez les scolarisés ; - les conduites à risque (drogue, alcool, tabac...), une stabilisation des drogues dures (héroïne), mais une augmentation et une forte proportion de consommation d'alcool (78% boivent des boissons alcoolisées dont 10% au moins dix fois par mois).<sup>46</sup>

D'autre part, sans pouvoir les quantifier à ce jour, nous notons également une augmentation des jeunes sortant d'institutions spécialisées (IME, IMPRO), ayant une reconnaissance d'handicap n'ouvrant pas droit à indemnisation. Ces jeunes sont donc considérés comme pouvant accéder à l'emploi « normal ». Leur peu de qualification doublé de leurs difficultés d'adaptation aux contraintes du marché du travail d'aujourd'hui, sont des freins conséquents à leur insertion. Ce constat que nous faisons à l'interne de la mission

---

<sup>46</sup> INJEP. *Op. cit*

locale est également fait dans l'ouvrage de l'INJEP, qui parle de l'augmentation inquiétante de jeunes reconnus handicapés depuis 1989 par la CDES (Commission Départementale d'Education Spéciale), qui classe les handicaps par ordre d'importance (déficiences intellectuelles, sensorielles et motrices).

Par ailleurs de plus en plus de jeunes sont concernés par des prises en charge sociales et par les actions éducatives en milieu ouvert et sont suivis par les services de l'AEMO. Cette dernière a comme objectif de suivre et d'assister les jeunes en difficulté ou en danger sans qu'ils soient éloignés de leur famille. Au niveau national l'AEMO a vu ses suivis augmenter de 15% depuis<sup>47</sup>.

### 3.2.3.2 Des caractéristiques socio-économiques

#### 3.2.3.2.1 *Le logement*

Les jeunes vivent majoritairement dans leur famille (88% dans cette situation en 2001). Ils sont de moins en moins nombreux à accéder à l'autonomie du logement avant 26 ans. Ils sont 12% à vivre seuls. Sur ces 12% les trois quart sont locataires et un quart sont hébergés chez des amis, en foyer ou SDF. En 96, le rapport de Louis Dubouchet sur les difficultés d'insertion des jeunes, montrait que 24% des jeunes avaient un logement personnel. Ceci corrobore avec notre analyse sur le fait que les jeunes accèdent au logement autonome de plus en plus tardivement.

#### 3.2.3.2.2 *Le niveau scolaire des jeunes*

Bien sûr, le niveau des jeunes reste toujours un facteur important dans la difficulté d'insertion. Cependant il faut noter qu'aujourd'hui, la difficulté concerne aussi les jeunes diplômés. De façon générale en France, sur les jeunes actifs, les jeunes non diplômés restent majoritaires, 34,7% en 85 pour 46,3% en 97, les jeunes ayant fait des études supérieures sont en forte augmentation sur la même période, de 8,2% en 85 ils sont passés à 19,8% en 1997.

Les mêmes tendances s'observent pour les jeunes accueillis à la mission locale, les jeunes de niveau égal ou inférieur à V restent majoritaires dans le public accueilli, mais on constate une augmentation des jeunes de niveau IV et plus. De façon globale, ils représentaient 29% des jeunes en 1999 pour 32% en 2001.

Ce phénomène de difficultés plus importantes aujourd'hui chez les jeunes diplômés, se confirme par l'observation des jeunes suivis dans le cadre du programme TRACE (Trajet d'Accès à l'Emploi). La prise en charge des jeunes diplômés en trois ans dans le cadre de ce

---

<sup>47</sup> INJEP. *Op. cit.*

programme est en forte évolution, de 12,25% en 1999 à 40% en 2001. Même si cette évolution est à relativiser au regard des pressions du programme, qui a pour objectif de mener les jeunes à l'emploi en 18 mois, (ce qui a favorisé l'orientation des jeunes les plus « proches » de l'emploi et ne cumulant pas trop de difficultés sociales), il n'en reste pas moins que les jeunes orientés sont tout de même des jeunes qui ont besoin d'un accompagnement. Mais l'accompagnement n'est pas de même nature, les difficultés à surmonter sont moins importantes. Cependant l'arrivée de ces jeunes de plus en plus nombreux sur le marché du travail renforce l'inégalité des chances d'accéder à l'emploi.

Parmi les jeunes diplômés de niveau Bac et plus, il faut également noter que l'on trouve surtout des jeunes ayant une formation générale ou ayant débuté un cycle universitaire. Ils n'ont donc pas de qualification professionnelle. La situation sociale de ces jeunes fait qu'ils acceptent plus facilement que les jeunes non qualifiés, cumulant d'autres difficultés, de recommencer un parcours de formation par l'alternance (contrat d'apprentissage ou de qualification). Les entreprises, qui ont le choix du public, vont bien entendu recruter plus facilement ces jeunes, plus enclins à accepter les contraintes professionnelles et ayant plus de facilité à se former.

Si on constate une évolution d'ensemble globalement positive des niveaux scolaires des jeunes, il n'en reste pas moins que les situations d'échec semblent difficiles à réduire. Depuis 1992 entre 5% et 10% des élèves entrent au collège en manifestant de grandes difficultés scolaires<sup>48</sup>.

### 3.2.3.2.3 *Les jeunes et l'emploi*

Il est difficile de parler de l'accès à l'emploi des jeunes sans distinguer, là aussi, les jeunes eux mêmes, mais également sans éclaircir ce que l'on entend par accès à l'emploi. Effectivement, de façon générale, les jeunes accèdent à l'emploi « stable » de plus en plus tard. L'ensemble des ouvrages sur cette question s'accorde à dire que les jeunes accèdent à l'emploi, qui leur permet l'autonomie financière réelle, plus tardivement aujourd'hui.<sup>49</sup> L'allongement des études évoqué ci-dessus, la situation économique, la précarisation de l'emploi et l'exigence des entreprises, notamment sur les niveaux de qualification, sont des éléments devenus aujourd'hui structurels qui repoussent l'âge auquel on accède à la « stabilité ».

Durant cette période, les parcours des jeunes ayant quitté le système scolaire sont faits de petits boulots précaires, CDD, Intérim, formation, CES, temps partiel.... En 2001, sur l'ensemble des situations emplois à la mission locale, 60% des contrats sont des CDD.

---

<sup>48</sup> INJEP. *Op. cit.*

<sup>49</sup> Cf. *Infra.* p. 26.

### 3.2.4 Les besoins en personnel pour répondre à cette offre de service

#### 3.2.4.1 L'organisation des pôles « accueil/insertion » et « emploi/formation »

La réorganisation de l'accueil et des missions doit répondre aux objectifs suivants :

Maintenir :

- des permanences hebdomadaires sur les communes.
- à minima 4 demi-journées d'accueil immédiat au siège (flux).
- 3 demi-journées d'accueil emploi sur le LRE.

Assurer :

- la gestion et le suivi des programmes (TRACE, PAP), des actions spécifiques conventionnelles (FAJ, visites médicales, PJJ, Prévention spécialisée, MIEN, CLLAJ).
- le suivi de l'offre d'insertion et de la formation (équipe territoriale, GTL).

Prendre en compte :

- la répartition du temps de travail des conseillers dont le temps de face à face avec les jeunes ne doit pas excéder 50%, (suivant une pré-étude commandée par La DRTEFP en lien avec l'ARDML), qui précise que les tâches administratives relatives au suivi représentent 50% de la charge de travail.

C'est sur la base de l'ensemble de ces éléments que j'ai construit un planning prévisionnel hebdomadaire de l'organisation du travail<sup>50</sup>. Cette projection m'a servi d'appui pour déterminer le nombre d'ETP, nécessaire à l'activité des CI et des chargés de projet.

***Le nombre d'ETP pour les conseillers en insertion est évalué à 2,6.***

***L'organisation hebdomadaire de leur travail se répartit de la façon suivante :***

- 5 demi-journées d'accueil (individuel, collectif sur les ateliers emploi ou flux),
- 3 demi-journées de suivi (suivi en formation, partenariat, saisie informatique, dossier FAJ...),
- 1 demi-journée consacrée à la réunion d'équipe,
- 1 demi-journée de travail thématique (analyse des pratiques ou régulation FAJ, diagnostic...).

---

<sup>50</sup> Annexe 3. Planning hebdomadaire de l'organisation du travail.

Les postes de CI du «pôle accueil/insertion », au nombre de 3,6 en 2001, ont accueilli 1207 jeunes, soit 344 jeunes par CI (dans les ML de taille importante, comme Marseille ou Aix, les CI accueillent entre 350 et 400 jeunes). Pour une estimation globale d'accueil de 800 jeunes, le maintien de 2,6 ETP permettrait de diminuer le nombre de jeunes par CI à 308.

***Le poste de la personne mise à disposition par l'ANPE doit être conservé à la hauteur actuelle, soit 0,8 ETP. La répartition hebdomadaire du temps de travail est la suivante :***

- 1 demi-journée d'accueil individuel,
- 3 plages d'accueil collectif (mises en relation, ateliers CV, lettres...),
- 2 demi-journées de suivi (PAP, relation entreprise, saisie...),
- 1 demi-journée consacrée à la réunion d'équipe,
- 1 demi-journée à l'ANPE.

Privilégier l'accueil et le suivi et prendre en compte la baisse conséquente des plans d'action liés à la redynamisation du BM et des financements correspondants, entraînent une diminution importante du service emploi. Deux postes sont donc supprimés sur la gestion et l'animation du LRE. L'agent ANPE assurera désormais la gestion globale du LRE en lien avec un chargé de projet. Lors des accueils collectifs, il est cependant nécessaire d'être deux. Ce sont les conseillers et un chargé de projet à tour de rôle, qui participeront à cette animation.

***Le nombre d'ETP pour les chargés de projet est évalué à 1,5. La répartition hebdomadaire du travail est la suivante :***

Pour un 1 ETP

- 2 demi-journées d'accueil immédiat (flux),
- 2 demi-journées d'atelier de recherche d'emploi,
- 1 demi-journée consacrée à la réunion d'équipe,
- 4 demi-journées consacrées aux missions spécifiques, à l'exception du CLLAJ (préparation et animation des commissions FAJ, suivi des visites médicales, suivi de la formation (équipe territoriale et GTL).
- 1 demi-journée réservée à la gestion statistique globale de la structure.

Pour un 0,5 ETP (spécifique au CLLAJ)

- 2 demi-journées consacrées à l'accueil individuel ou collectif des jeunes en recherche de logement ou rencontrant des difficultés liées au logement,
- 3 demi-journées pour l'établissement des dossiers d'aide (FSL, LOCAPSS (location passerelle), FAJ...) et le développement de l'offre (relations partenariales, bailleurs publics et privés...).

Les chargés de projet sont au nombre de deux. La suppression d'un ½ poste seulement, peut paraître faible en rapport à la diminution des actions spécifiques. Ce choix est en lien avec la mise en œuvre du CLLAJ, qui n'est intervenue qu'en 2002 et pour lequel nous avons obtenu un financement. Cette action fait partie des axes prioritaires, il m'a donc semblé important de la privilégier. Cependant, nous avons d'ores et déjà défini de nouvelles modalités partenariales avec l'AAI, qui a été agréée par la DDASS pour mettre en place les ARL (Ateliers Recherche Logement). L'AAI nous a proposé de recruter la personne chargée du CLLAJ à mi-temps. Il est prévu à terme, après négociation avec la DDASS, de transférer le CLLAJ à l'AAI. Cette démarche nous permet de conserver une offre globale « logement » sur la zone, en rationalisant les moyens, et par là même contribue au reclassement d'une salariée.

#### 3.2.4.2 L'organisation du pôle « administratif »

Les critères retenus, pour évaluer le temps de travail nécessaire à l'activité restante, sont basés principalement sur la baisse de l'accueil de 34% et la perte financière de 40%. L'évaluation de la charge de travail restante a été faite de façon globale sur l'ensemble du pôle administratif. Faire une évaluation la plus juste possible dans ce domaine n'est pas chose simple. J'ai donc choisi de procéder de façon inverse et de partir de la baisse de l'activité pour évaluer les besoins pour 2003.

***Le nombre d'ETP pour le pôle administratif est évalué à 1,3 (tenant compte d'une baisse globale de 0,8)***

L'évaluation tient compte :

- D'une baisse de l'activité du secrétariat/accueil de 34% (diminution de la fréquentation de 1207 à 801 jeunes).

- D'une baisse proportionnelle des accueils téléphoniques.
- D'une diminution des tâches administratives courantes, due à la diminution des postes de CI et de chargés de projet.
- D'une baisse conséquente de l'activité du LRE, notamment sur les plan d'actions.
- D'une baisse de la gestion et du suivi des conventions financières, proportionnelle à celle de la perte de subvention de 40%.
- D'une baisse de l'activité relative au suivi social en lien avec le cabinet comptable (RTT, congés, maladie, paie...).
- D'une diminution des tâches administratives liées au secrétariat de direction, due à la baisse de l'activité générale.

Trois personnes travaillent sur le secteur administratif, la diminution de l'activité entraînera la suppression d'un poste.

#### 3.2.4.3 L'organisation du pôle de direction

Il faut dès à présent noter que le départ du directeur adjoint à été le premier. Ce dernier fait partie de «l'ancienne équipe ». Les éléments précédemment évoqués, sur la question du sens de notre intervention notamment, sont au centre de ce départ. Le processus de restructuration a donné le point final à sa décision de vouloir quitter la MLPM. Il a été question pour moi de tenir compte d'un ensemble d'éléments. Tout d'abord, de son choix de partir et de son souhait de reconversion dans un autre secteur, par le biais d'une formation, ainsi que des délais impartis pour en bénéficier. De ce fait, en accord avec mon Président et tenant compte de la volonté du CA, de rechercher en priorité des solutions pour les personnels, nous avons anticipé son licenciement. La nouvelle organisation ne nécessitant plus de poste d'adjoint à la direction, j'en ai repris les missions essentielles. Ce départ est donc intervenu avant la mise en place du plan social.

Les évaluations portant sur les besoins en postes étant faites, il s'agissait alors d'évaluer les conséquences sur l'emploi et d'établir le budget prévisionnel 2003.

### 3.2.5 Les conséquences sur l'emploi

Au total les besoins estimés en postes de travail pour l'année 2003 sont de 7,5 ETP. Par conséquent les suppressions de poste s'élèvent à 6,3 ETP.

Types de postes	Nombres de postes en ETP 2002	Besoin en postes en ETP pour 2003	Postes supprimés en ETP
Direction	1	1	0
Adjoint à la direction	1	0	1
Chargés de projet	2	1,5	0,5
Conseiller accueil et suivi	3,6	2,6	1
Conseillers emploi	2	0	2
Chargé d'animation	1	0	1
Agent ANPE	0,8	0,8	0
Secrétariat	2,1	1,3	0,8
Chargée d'entretien	0,3	0,3	0
<b>Total</b>	<b>13,80</b>	<b>7,5</b>	<b>6,3</b>

Les projections faites ont permis d'évaluer au mieux les besoins pour l'activité en 2003. L'évaluation a également permis de déterminer les suppressions de postes à envisager. A ce titre, il m'a semblé d'autant plus important que celle-ci s'appuie sur des critères les plus « objectifs » possibles, pour concrétiser le plan social. Mais ces projections restent, à ce stade d'avancée du travail, « théoriques ». La réorganisation du travail, qui a débuté après le plan social, n'a pas pu se contenter de ce « chiffrage ». Elle a nécessité et nécessitera encore, une redéfinition des fonctions, des changements d'affectation, des modifications de contenu des postes.

### 3.2.6 Etablissement du budget prévisionnel 2003

#### 3.2.6.1 Les produits d'exploitation

L'établissement du budget 2003 a été faite suivant une réévaluation des produits et des charges. Le tableau qui suit est l'aboutissement des négociations menées avec les financeurs et la ML d'Aix, dont la nature et la teneur sont présentées à la suite.



Subventions principales d'exploitation soumises à diminution	Montants avant restructuration	Subventions d'exploitation prévisionnelles 2003 (tenant compte de la première évaluation)	Montants obtenus après négociation	Subventions à transférer à la ML d'Aix en Provence	% de la baisse
Villes	135 630 €	75 140 €	75 140 €	60 490 €	45%
Etat fonctionnement	120 000 €	61 446 €	78 793 €	41 207 €	34%
Etat TRACE	36 210 €	28 815 €	30 895 €	5 315 €	15%
Région (enveloppe globale)	79 000 €	48 060 €	57 500 €	21 500 €	27%
ANPE PAP ND	11 600 €	9 215 €	11 600 €	0 €	0%
Actions spécifiques	190 000 €	125 400 €	74 200 €	La diminution de 115 800€ sur les actions spécifique ne fait pas l'objet d'un transfert	61%
<b>TOTAL</b>	<b>572 540 €</b>	<b>348 076 €</b>	<b>328 128 €</b>	<b>128 512 €</b>	<b>43%</b>

La perte concernant les actions spécifiques a été beaucoup plus conséquente que prévue. J'ai eu de grandes difficultés à prévoir les actions que nous serions en capacité de mener en 2003 et d'en déposer les dossiers en conséquence, sans avoir encore procédé au plan social et de fait réorganisé le travail. Cependant les négociations sur les subventions de base ont permis de maintenir à peu près le niveau de perte globale (43%) à celui initialement prévu (40%).

Subventions en direction des jeunes soumises à diminution	Montants avant restructuration	prévisionnel 2003 (tenant compte de la première évaluation)	Montants obtenus après négociation	Subventions à transférer à la ML d'Aix en Provence	% de la baisse
Région visites médicales	3 354 €	2 214 €	3 354 €	0 €	0%
Région crédit mobilité	23 338 €	15 403 €	23 338 €	0 €	0%

Les négociations menées concernant les aides financières directes, ont permis leur maintien au même niveau pour 2003. Leur réévaluation se fera sur la base du bilan 2003.

### 3.2.6.2 Les charges

Les besoins évalués en personnel représentent **une masse salariale de 240 936 €** (salaires et charges).

**L'évaluation des indemnités de licenciement**, d'un montant de 34 095 € a été faite sur la totalité du personnel, à la demande du commissaire aux comptes, dans la perspective d'une dissolution totale de la structure. La MLPM ayant des provisions sur cette ligne pour un

montant de 7 600 €, il est nécessaire d'inscrire la différence, **soit 26 495 € aux charges du budget 2003.**

Egalement dans la **perspective d'une fermeture juridique**, j'ai demandé au cabinet comptable d'évaluer **les frais de gestion, comptables et financiers** y afférent, qui s'élèveraient à environ **13 000 €** à inscrire au budget également.

Le calcul des frais généraux de structure, a été fait sur la base d'une baisse évaluée à 30%.

Tenant compte de l'ensemble de ces mouvements, **les charges du budget 2003** sont évalué à **385 543 euros**, pour **328 128 euros de produits** (hors enveloppes jeunes).

**Le résultat prévisionnel déficitaire** de ce budget est de **57 415 euros.**

J'ai présenté ce budget en CA. Il a fait l'objet d'une décision des membres, surtout des élus, de le maintenir en l'état et de mener les négociations nécessaires à l'obtention d'une enveloppe spécifique exceptionnelle. Ceci, dans l'attente du déblocage de la situation politique concernant les rattachements communautaires et le devenir de la MLPM. Ce besoin de financement, étant en grande partie composé des indemnités de licenciement, les élus des communes restantes, la Région et l'Etat ont souhaité que des négociations aient lieu avec les villes partantes, celles-ci étant jugées comme ayant des responsabilités à assumer.

### 3.2.6.3 Le besoin en financement exceptionnel

Après les négociations menées avec l'Etat et la Région sur ce besoin en financement, ces derniers ont accepté une contribution à parité Etat/Région, ne couvrant pas la totalité du besoin. Au même titre que les villes restantes, ils ont souhaité voir les communes en partance participer à ce besoin. Les propositions de répartitions ont été les suivantes :

Etat	18 173 €
Région	18 173 €
Communes	21 069 €

Pour les communes, une proposition de répartition entre elles a été faite, au prorata du montant de la subvention qu'elles versaient auparavant. (Les négociations avec ces dernières n'ont pas permis de déboucher sur un accord).

Les négociations menées ont nécessité de prendre en compte un ensemble de paramètres, présentés dans le chapitre suivant.

### 3.2.7 L'environnement externe « enjeux, stratégies et pouvoirs, forces et faiblesses », des paramètres à mesurer pour négocier

#### 3.2.7.1 La mission locale d'Aix en Provence

Il m'a semblé fondamental, par delà les relations sous jacentes de mise en concurrence parfois induites, dans la situation présente, de mener en priorité les négociations préalables à toutes autres démarches, avec la ML d'Aix. Aucune rencontre politique entre élus n'a eu lieu, toutes les négociations ont été menées par l'intermédiaire des directeurs.

Le « poids » du directeur d'Aix auprès de ses élus, la participation aux CA de la DDTEFP et de la DDANPE au sein des deux ML, ainsi que ma « forte » volonté d'obtenir un certain nombre d'accords (postes pour le personnel, financement à la hausse en rapport aux critères et transfert du suivi des jeunes dans de bonnes conditions), ont permis de mener ces négociations au mieux. Il faut noter par ailleurs que notre situation, à ma connaissance et à celle du directeur d'Aix, a été la première à faire l'objet d'un niveau de restructuration aussi important sur le plan national. Pour le directeur d'Aix, ayant des fonctions nationales au niveau du réseau, il était donc important que cette redéfinition territoriale se passe dans les meilleures conditions.

#### 3.2.7.2 L'Association Régionale Des Missions Locales

Il faut tout d'abord préciser que c'est sur l'ARDML que je me suis appuyée en partie pour les négociations avec l'Etat et la Région. **La Région et l'Etat ont soutenu la création de notre Association Régionale.** Le protocole 2000 des ML en région PACA, s'est décliné en un protocole tripartite (Etat/Région/ARDML) pour l'animation régionale. Celui-ci confie à l'ARDML la coordination, l'animation et la programmation de la formation du réseau d'accueil. Dans d'autres régions ces missions sont restées rattachées aux services soit de l'Etat, soit de la région. Notre association régionale, composée des Présidents des ML de PACA, soutenus par un comité technique de directeurs, dont je fais partie, **est aujourd'hui l'organe représentatif de notre réseau et l'interlocuteur privilégié des pouvoirs publics.** L'ARDML est donc un organe qui a le pouvoir d'influencer les décisions, notamment en direction de la Région. Par ailleurs un des objectifs de l'ARDML est bien de voir les financements globaux alloués au réseau maintenus, voire augmentés. Dans une conjoncture nationale de réduction des financements publics, notamment dans le secteur de l'aide sociale, la vigilance de l'ARDML a été un appui constant.

### 3.2.7.3 La Région

**Concernant la Région PACA**, comme nous l'avons vu au travers de la MLPM, celle-ci est déjà bien engagée dans le réseau d'accueil. En 1999, en phase avec le gouvernement en place, la Région **inscrit son intervention en direction des ML dans le cadre du contrat de plan Etat/Région 2000-2006**, né de la loi d'aménagement du territoire. Ce dernier s'articule autour de trois grandes priorités issues des lois d'aménagement et de la loi de 1998 de lutte contre les exclusions :

- *développer durablement les territoires,*
- *investir dans la formation et renforcer la cohésion sociale,*
- *accéder aux territoires et ouvrir la région.*

C'est dans le cadre de ces priorités que la Région PACA a inscrit dans son contrat de plan sa volonté de contribuer au renforcement des missions locales. Pour cela **la Région propose aux missions locales de s'engager dans une démarche de progrès**. Celle-ci vise à garantir un caractère permanent d'égale qualité du service rendu, sur l'ensemble du territoire régional, en matière d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement des jeunes. Cette démarche a abouti fin 2002 à la réalisation et la signature, avec chaque ML, de **contrats d'objectifs locaux pluriannuels**. Il a donc été nécessaire de mener les négociations avant la signature du contrat, ceci afin d'assurer le niveau des financements, au moins pour trois ans, en lien avec le maintien de l'offre de service. Cet engagement apporte une certaine garantie pour l'avenir, qui sera nécessaire au moment du transfert vers Aix ou Aubagne, sachant qu'entre temps des élections régionales auront eu lieu.

### 3.2.7.4 La Direction Régionale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

La DRTEFP est pour moi, un interlocuteur privilégié. Le soutien que j'ai pu trouver auprès de ses services, ne relève pas tant de questions stratégiques et/ou politiques, mais plutôt des bonnes relations dont notre collaboration a fait l'objet depuis plusieurs années. L'image positive que la DRTEFP entretient pour la MLPM, est le facteur essentiel sur lequel je me suis appuyée pour mener les négociations.

### 3.2.7.5 La Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

Le travail de collaboration mené avec la DDTEFP, notamment au niveau de l'équipe territoriale du bassin d'emploi Aix/Gardanne (associant ANPE, AFPA, ML, CLI, pour ne citer que les principaux), permet aujourd'hui l'élaboration d'un diagnostic territorial annuel. Ce dernier sert entre autres, de base à la répartition des enveloppes globales des mesures d'insertion (CES, CEC, mesures d'accompagnement...). Le diagnostic fait état également

des éventuels déséquilibres concernant la répartition de l'offre d'insertion. Au regard de l'ensemble des données, la DDTEFP préconise et finance des projets, qui tentent de répondre aux besoins du territoire. Notre rôle et notre implication dans cette démarche, tant au niveau de notre contribution au diagnostic territorial, qu'à notre capacité à mettre en œuvre des actions en lien avec les préconisations, ont largement favorisé le soutien de la DDTEFP. Je me suis appuyée notamment sur le directeur départemental et le coordonnateur de zone, pour avoir leur soutien auprès de la ML d'Aix, mais également comme force d'intervention auprès de la DRTEFP.

#### 3.2.7.6 Le Département

Si le Département des Bouches du Rhône intervient dans le réseau d'accueil, ce n'est encore qu'au titre d'actions spécifiques, même si, pour certaines, elles sont renouvelées chaque année, ce qui est notre cas. La nouvelle phase de décentralisation qui s'amorce, avec la volonté affichée de l'Etat de renforcer la compétence insertion des conseils généraux, est sans doute l'occasion de revoir les modalités de collaboration avec le réseau d'accueil. Il n'y a pas eu de négociations particulières avec le CG dans la première phase de la restructuration. Cependant les nouvelles données de la seconde phase de décentralisation devront faire partie intégrante de la réflexion, qui sera utile dans la phase de reconstruction du projet de la MLPM. Ceci au regard des problématiques sociales grandissantes des jeunes, évoquées précédemment.

#### 3.2.7.7 La Direction Départementale de l'ANPE

Il est nécessaire de mesurer les enjeux actuels, inhérents au niveau de collaboration atteint entre les ANPE et les ML. Le niveau de prise en charge des demandeurs d'emploi par l'ANPE a été largement renforcé à l'occasion de la loi de lutte contre les exclusions et des programmes qui en ont découlé. Cette donnée dans un contexte de dégradation des situations sociales a contribué à accentuer les délégations de service, comme nous l'avons vu avec le PAP ND. Malgré les problématiques de fond à l'occasion de sa mise en œuvre, la réalisation de ce programme et son impact au niveau des DE, est un enjeu pour l'ANPE mais également pour nous. Il revêt pour les ML des aspects financiers qui viennent renforcer les moyens de l'accompagnement et qui ne sont bien sûr pas à négliger. Mais l'impact positif attendu sur les DE relève du niveau de qualité de la collaboration locale, notamment dans un contexte de montée en charge du nombre de personnes à accueillir. L'intérêt de chacun, ANPE/ML, a été un élément facilitateur dans les négociations relatives au PAP. Il a permis de maintenir la collaboration au niveau de 2002 et également de maintenir le poste de la personne mise à disposition. C'est donc surtout au niveau du local que s'est jouée la

négociation, même si les décisions ont relevé par la suite du niveau départemental et régional.

#### 3.2.7.8 Le partenariat local

Le partenariat de la MLPM est assez dense, comme nous l'avons vu sur le schéma présenté dans la deuxième partie. Il s'est construit au fil des actions menées sur la zone (apprentissage, chantiers de jeunes, logement, santé...), et selon les besoins repérés au cours de l'accompagnement des jeunes. Conforter ou renforcer ce dernier s'est fait progressivement. Les deux priorités ont été l'ANPE et l'AAI. Concernant l'AAI, les enjeux résident surtout dans la nécessité de maintenir une offre de proximité, quant au logement et au suivi des jeunes sur le programme TRACE. Pour le logement, concernant le CLLAJ, les négociations avec la DDASS ont été menées en commun, pour transférer cette action vers l'AAI. La cohésion de notre démarche (rationalisation des moyens autour de deux actions ARL et CLLAJ), doublée de la volonté de la DDASS de maintenir le CLLAJ, ont permis d'obtenir les accords nécessaires au transfert de cette action pour le deuxième semestre 2003.

Concernant le programme TRACE, il s'est agi d'obtenir l'accord de la ML d'Aix de maintenir l'AAI comme opérateur externe sur la zone, sachant qu'il existe déjà un opérateur sur Aix. Pour les raisons déjà évoquées, la ML d'Aix a accepté. Se faisant, les jeunes des communes plus proches de Gardanne que d'Aix, pourront continuer à être suivis localement. Par ailleurs ces nouvelles modalités de collaboration ont permis à l'AAI de maintenir quasiment le même nombre de jeunes à suivre et par conséquent le même niveau de financement. La DRTEFP a accepté le fait que l'AAI soit conventionnée pour deux ML sur la zone.

Par ailleurs les trois autres collaborations partenariales conventionnelles, avec la PJJ, l'ADDAP (Prévention spécialisée) et la MIEN, ont été maintenues. Le niveau de collaboration relève de l'engagement et de la volonté de chacun des partenaires à travailler en commun pour l'accompagnement et le suivi des jeunes, dans le respect de nos diverses compétences. J'ai toujours fait en sorte de mettre en avant ce partenariat, notamment à l'occasion du rapport annuel d'activité. Même si la collaboration n'est pas toujours simple, la prise en compte des enjeux, des difficultés, mais aussi des forces, et le respect de chacun, ont permis que cette collaboration soit riche et qu'elle se poursuive. Cette volonté des partenaires de poursuivre la collaboration, a été annoncée rapidement, à l'occasion du CA de fin octobre, sur les axes à privilégier (la PJJ et l'ADDAP étant seulement membres de l'AG ont été invités à ce CA exceptionnel).

Le maintien du financement concernant l'action « visites médicales » a permis de maintenir également le même niveau de collaboration avec le centre médical.

Si les négociations financières et les engagements officiels, se sont échelonnés jusqu'à l'AG annuelle, qui s'est déroulée le 6 mai 2003, la mise en œuvre du plan social a été effective dès le mois d'octobre.

### **3.3 MISE EN ŒUVRE DU PLAN SOCIAL**

Le plan social, qui vise la réduction des postes de travail pour tenter de réduire les charges en conséquence des pertes financières, a aussi pour objectif d'exploiter toutes les solutions possibles de reclassement. Les licenciements, en l'occurrence économique dans notre cas, ne doivent intervenir qu'en dernier recours. Mon rôle a donc été en premier lieu de solliciter le « réseau » pour trouver des solutions d'emploi. Il a par ailleurs fallu que je prenne les garanties visant à « protéger » la structure en cas de recours juridiques, et à respecter les droits des salariés. Afin de mener à bien cette tâche j'ai fait appel aux conseils du service juridique de notre cabinet comptable, pour que les procédures soient établies dans le respect du droit. La première phase de la concertation a donc donné lieu à l'établissement d'un calendrier de rencontres et de son contenu.

Mais avant toute chose il me semble important de situer le rôle du directeur dans la situation présente de mise en œuvre d'un plan social. Celui-ci a nécessité pour moi, de fonder ma démarche sur une éthique de direction. Dans le contexte présent, celle-ci renvoie plus particulièrement à mon éthique de convictions humaines fondées sur le respect de l'autre et à mon éthique de responsabilité morale. J'ai tenté de traduire en actes cette éthique durant tout le processus de restructuration et plus particulièrement au moment du plan social. Ces actes font référence à l'accent que j'ai mis sur la recherche de solutions de reclassement, à mon souci « d'objectivité » quant à la méthode utilisée pour définir les postes à supprimer, ainsi qu'à la clarté et la transparence, auxquelles j'ai essayé de m'astreindre par la communication et l'information. J'ai fait en sorte de distinguer fonction et personne, pour minimiser tant que possible le sentiment d'injustice, générateur de conflit entre salariés. Enfin, j'ai assumé mes responsabilités quant aux décisions qui se sont imposées.

#### **3.3.1 Déroulement de la concertation**

Suite à la première rencontre avec le personnel, un courrier a été adressé à la déléguée et représentante syndicale, pour information sur les décisions prises lors du CA du

13 septembre 2002. Une note technique a été jointe à ce courrier, concernant les éléments budgétaires prévisionnels pour l'année 2003 et quatre rencontres ont été programmées pour le mois d'octobre, entre la déléguée et moi-même. Celles-ci ont porté sur :

- L'évaluation des besoins en postes de travail et par conséquent sur la diminution du temps de travail par poste.
- Les propositions d'emploi concernant le reclassement du personnel.
- La définition des critères de licenciement.

Par ailleurs j'ai tenu à informer directement le personnel à chaque réunion d'équipe, sur le compte rendu des rencontres avec la déléguée. Un dossier complet reprenant les éléments sur la réorganisation du travail et sur les suppressions de postes leur a été remis. Au total sept personnes ont quitté la MLPM. Malgré les propositions de reclassement et les opportunités saisies, des procédures de licenciement ont dû être engagées pour quatre salariés.

#### 3.3.1.1 Les propositions de reclassement

Les partenaires ont particulièrement été mobilisés sur le reclassement et ont proposé trois postes et demi. La ML d'Aix n'avait pas d'obligation légale de reprise du personnel, mais avait, de fait, une obligation morale, qu'elle a respectée, en faisant trois propositions de postes avec maintien de salaire.

Sept postes au total ont été proposés, dont un à mi-temps (trois CDD et quatre CDI).

- L'AAI a proposé de reprendre la salariée chargée du CLLAJ à mi-temps pour six mois dans un premier temps.
- L'AAI, en phase de recrutement d'un CDD d'un an, sur un poste d'accompagnateur des jeunes suivis sur le programme TRACE, en tant qu'opérateur extérieur, a réservé de façon prioritaire ce poste pour un conseiller de la ML.
- L'ADREP, organisme de formation, opérateur du programme TRACE pour la ML d'Aix, a proposé un poste d'accompagnateur en CDD d'un an également.
- La ML d'Aubagne, a proposé un poste de conseiller en insertion en CDI.
- La ML d'Aix en Provence a proposé trois postes :
  - Deux postes de conseillers en insertion.
  - Un poste de secrétaire d'accueil.

Ces propositions ont été diffusées à l'ensemble des salariés individuellement et par l'intermédiaire de la déléguée.



### 3.3.1.2 Les licenciements

Malgré les propositions d'emploi, quatre procédures de licenciement économique ont été engagées. Les critères retenus pour définir les priorités de licenciement ont été conformes au droit du travail, qui précise dans son article L 321-1-1, que l'employeur ne peut pas tenir compte du seul critère économique. Chacun des salariés concernés en a été informé individuellement en présence de la déléguée. Les critères retenus par catégorie professionnelle ont été :

- Pour les Conseillers
  - La situation sociale et l'ancienneté dans la structure.
- Pour le secrétariat
  - Les besoins techniques de la MLPM.

Les raisons techniques qui ont « motivé » le choix du licenciement de la secrétaire d'accueil, ont porté sur la nécessité d'assurer la continuité de l'activité du secrétariat de direction sans interruption, et sur la connaissance du poste de secrétariat/accueil par les deux autres secrétaires.

A l'exception du directeur adjoint qui a été licencié avant le plan social, les procédures pour les trois autres salariés ont été engagées fin novembre (entretiens préalables et notifications de licenciement). Les salariés ont eu deux mois de préavis. Après concertation avec mon Président, j'ai donné mon accord de principe lors des entretiens préalables, pour que les salariés qui le souhaitent, puissent ne pas effectuer leur préavis. Durant cette période, la tension entre les personnels nécessitait que les salariés licenciés quittent la MLPM. Pour autant, n'étant pas dans une situation de licenciement pour faute et donc conflictuelle, J'ai considéré que ce choix leur appartenait et, de fait, je leur ai laissé la possibilité d'effectuer ou pas leur préavis. Un des CI a choisi de quitter la MLPM, un autre CI et la secrétaire sont restés sur leur poste un mois.

### 3.3.2 La situation salariale au 31/12/03

- Une conseillère en insertion a démissionné avant la mise en œuvre du plan social pour rapprochement de conjoint.
- Une conseillère a accepté un poste de CI à la ML d'Aix.
- La chargée de projet s'occupant du CLLAJ a rejoint l'AAI sur le mi-temps (*elle a été intégrée à temps plein en cours d'année 2003*)
- Quatre salariés ont été licenciés pour raison économique, dont :
  - Le directeur adjoint.
  - La secrétaire d'accueil.
  - Deux conseillers en insertion.

Sur ces quatre salariés :

Le directeur adjoint dont nous avons déjà évoqué la situation précédemment, a engagé un parcours de formation.

Une conseillère sur les deux licenciés, après avoir effectué un mois de préavis, a finalement pris le deuxième poste de CI de la ML d'Aix. L'autre CI n'a pas souhaité se positionner sur les propositions. Ce dernier intente un procès à la MLPM devant les prud'hommes et remet en cause le licenciement économique et les propositions de reclassement.

La secrétaire d'accueil, après avoir rencontré le directeur d'Aix, a finalement pris la décision de ne pas accepter le poste proposé.

### **3.3.3 Le transfert de l'activité vers la mission locale d'Aix en Provence**

L'organisation de ce transfert a porté sur un accord préalable entre la ML d'Aix et la MLPM, concernant le maintien des permanences existantes sur les communes en partance. Cette modalité m'a semblé être un préalable indispensable pour assurer le transfert de l'activité au mieux, sans que les jeunes n'en subissent les conséquences.

L'installation des CI de la ML d'Aix sur les communes s'est échelonnée de décembre 2002 à janvier 2003, période pendant laquelle nous avons progressivement arrêté d'intervenir.

**L'ensemble des jeunes accueillis en 2002** par la ML de Gardanne, des cinq communes en partance, a été **destinataire d'un courrier**. Celui-ci avait pour objectif de les informer des changements et de leur indiquer les nouvelles permanences et les nouveaux conseillers référents chargés de leur suivi.

**Les formalités techniques**, relatives au **transfert des données statistiques**, ont été assurées par la chargée de projet compétente en ce domaine, en lien avec le cabinet ANDANTE, chargé de la gestion du logiciel PARCOURS au niveau régional. Seule la base informatique concernant la situation des jeunes a été transférée (aucun dossier papier). Le relais entre CI, sur des problèmes spécifiques concernant les jeunes, s'est fait entre CI. Quand cela s'est avéré nécessaire, le relais du suivi a donné lieu à un accueil en présence des deux CI et du jeune.

Les problèmes spécifiques au programme TRACE et à la BAE (bourse d'accès à l'emploi), ont été réglés avec les services de la DRTEFP et le CNASEA avant le transfert, afin que les jeunes ne subissent pas de désagrément de type administratif.

Concernant le FAJ (Fonds d'Aide aux Jeunes), la demande officielle de transfert auprès des services de la DDASS et du Conseil Général n'a pas pu être faite. Cette

demande ne pourra intervenir qu'après une demande écrite des villes, de rattachement au FAJ d'Aix. Ces dernières ont été informées de la procédure à suivre. Pour 2003, la MLPM continuera donc d'assurer la gestion administrative des dossiers et de présenter ces derniers à la commission locale de Gardanne. Les dossiers sont établis par les référents d'Aix et transmis à Gardanne pour présentation. Par conséquent, les villes ont accepté que leur cotisation due au titre de la gestion du FAJ serait payée à la MLPM pour l'exercice 2003.

**Au total sur les 1 136 jeunes effectivement accueillis en 2002, 300 d'entre eux ont été concernés par le transfert.**

### **3.4 DES PARADOXES DANS LA RESTRUCTURATION**

Les paradoxes que doit gérer le directeur sont inhérents à la prise en compte des différentes logiques qui s'exercent dans son champ d'intervention. Ils se situent à l'articulation de ses différentes logiques, qui ne font pas forcément appel aux mêmes enjeux, et qui parfois sont même contradictoires, « logiques de projet, territoriales, politiques, financières, et logiques humaines ». La restructuration à laquelle nous sommes confrontés relève de la gestion de ces paradoxes. Mais le plan social en a soulevé d'autres, notamment concernant la résistance au changement, qui a été passive, alors même que le plan social provoque un énorme changement.

#### **3.4.1 Le plan social et la résistance au changement**

La plupart des auteurs que j'ai lus sur la question du changement s'accordent à dire que tout changement induit un mouvement de résistance. Le plan social me semble être un des changements majeurs, pour lequel plus que jamais, on peut s'attendre à une forte résistance, celui-ci posant la question du devenir professionnel des personnes et de ce fait de leurs moyens financiers d'existence. Cette situation portait d'autant plus en elle les éléments constitutifs d'une résistance au changement, que le niveau d'engagement, tant autour du projet que dans la dimension militante des salariés, était très important. Ainsi on peut noter que parmi les personnels il y avait une déléguée syndicale, une déléguée aux prud'hommes et une adhésion importante des salariés au syndicat de la CGT. Pourtant, cette résistance ne s'est pas véritablement fait sentir. Dans un contexte de réduction de l'activité, bouleversant profondément le projet de la structure et entraînant des licenciements, cette résistance passive revêt un caractère paradoxal. On peut expliquer sans doute en partie ce phénomène sur le fait qu'à l'occasion du plan social, j'ai fondé ma démarche sur une éthique de direction, qui renvoie plus particulièrement à des convictions humaines

fondées sur le respect de l'autre et à une éthique de responsabilité morale. Pour autant, en aucun cas cette démarche à elle seule ne peut permettre l'explication d'un tel paradoxe. Il aurait été bien plus « normal » qu'une résistance plus active s'exprime.

L'analyse que je porte sur ce phénomène repose à mon sens sur une des particularités de cette équipe, concernant la question des « anciens » et des « nouveaux », qui a déjà été soulevée par ailleurs comme étant un élément important.

Effectivement, le non sentiment d'appartenance à la structure des personnels licenciés (derniers arrivés), faisant partie de la « nouvelle équipe », a limité les résistances quant au fait de quitter la MLPM. Ces résistances se sont d'autant moins exercées, que des propositions de reclassement ont été faites. Par ailleurs, il faut noter qu'il n'y a pas eu d'opposition forte et affirmée, de la part des « anciens », à la mise en œuvre du plan social. Pourtant s'est parmi ces derniers que l'on retrouve, la déléguée et les militants syndicaux ainsi que la conseillère prud'homme. Leur soutien est resté très « légaliste » et s'est essentiellement axé sur le respect du droit, des procédures et sur l'effectivité des propositions de reclassement. Je pense que cette situation est directement en lien avec l'effondrement du projet global de la structure. Cette partie de l'équipe, présente au moment de la création du GIPIJ et de la MLPM, ne s'est pas seulement engagée dans ce projet, mais l'a véritablement porté.

Afin d'éclairer ce propos, il me semble nécessaire de préciser la particularité des fondements d'une ML. Si dans une association traditionnelle, de type loi 1901, les premiers porteurs du projet sont les membres, il n'en est pas tout à fait de même au sein des ML. Effectivement il s'agit de structures dont les fondements relèvent d'un fonctionnement de type parapublic, qui n'est pas de même nature que l'associatif. L'association loi 1901 est fondée sur un engagement fort et même souvent militant de ses membres, qui s'associent autour de valeurs communes pour porter un projet que l'on peut qualifier de politique. Elle se dote ensuite de moyens, parfois en personnels salariés, pour mettre en œuvre ce projet qu'elle va tenter de faire partager afin que ces derniers s'y engagent. Les ML, bien qu'associatives, ont historiquement été créées sur le principe même d'un service public. Les principaux membres étant des Elus et des représentants de l'Etat. Ces derniers décident d'une politique, la financent et recrutent du personnel pour la mettre en œuvre. A ce propos on peut noter que le décret constitutif des GIP (structure publique), a bien été une tentative des pouvoirs publics de clarifier la situation des ML. L'instrumentalisation très nette des ML, depuis la loi de lutte contre les exclusions, par la délégation de service et les programmes d'accompagnement notamment, renforce à mon sens ce caractère particulier que revêtent les ML. J'ajouterai à cela que les vingt ans écoulés et les différentes alternances politiques n'ont jamais remis en cause leur existence, alors que le secteur associatif, au sens réel du terme, peut être profondément bouleversé à l'occasion d'un changement politique. Dès lors

je pense qu'en ce qui concerne les ML, au même titre qu'un service public, ce sont plus les personnels qui vont faire la différence, quant au projet mis en œuvre sur la base de valeurs partagées, que les membres qui les dirigent. C'est à mon sens ce qui s'est passé au sein de la MLPM. L'ancienne équipe, militante pour les droits des personnes à trouver leur place dans la société, a porté le projet de la MLPM et en a fait sa particularité. Cette structure n'a pas été portée par un projet politique fort. Elle a été utilisée comme un outil, nécessaire au traitement des problématiques jeunes, dans un contexte de redynamisation économique. Le départ des cinq communes n'a d'ailleurs jamais été légitimé par une remise en cause d'un projet politique interne de structure, mais par des questions de logiques territoriales, relevant du champ politique externe à la ML. Je pense que l'équipe d'origine, a réellement pris conscience au moment de la restructuration, qu'elle n'était pas engagée dans un projet politique de structure, mais qu'elle était porteuse d'un projet de service public. Projet plus neutre et moins impliquant pour les individus. Le système de valeur qu'il recouvre étant fondé sur des valeurs globalisantes : principe d'égalité, de continuité, de laïcité. Par ailleurs, j'ai été moi-même « porteuse » de cette histoire collective et particulièrement représentative de l'investissement historique lié à la création du GIP puis de la MLPM. Je pense que cette position particulière a également contribué à cette forme de résistance passive de l'équipe d'origine.

## **CONCLUSION**

Ce mémoire a tenté d'exposer les composantes inhérentes à la problématique de restructuration, à laquelle a été confrontée la mission locale du pays minier. Celle-ci a été créée dans le cadre des politiques nationales, en faveur des jeunes en difficulté d'insertion, pour répondre plus particulièrement aux enjeux de reconversion économique d'un territoire. Ce territoire, en déclin face à une redéfinition de la « cohérence » et de la « pertinence » de l'intervention territoriale, a entraîné une remise en cause de la légitimité de la MLPM. Mes propos ont eu pour but d'éclairer le lecteur sur les composantes de ces nouvelles logiques territoriales, et leurs conséquences sur la MLPM. J'ai tenté, dans un second temps, de mettre en avant les enjeux inhérents à la restructuration qui a eu lieu, et qui m'a confrontée à une double responsabilité. Tout d'abord celle de devoir mettre en œuvre un plan social, qui est une épreuve difficile pour un directeur. D'autre part, au delà des nouveaux enjeux et des divergences politiques, les difficultés d'une partie de la jeunesse qui vit sur ce territoire, demeurent. Elles ont nécessité par conséquent d'œuvrer au maintien d'une intervention locale de qualité. La formation et la réalisation de ce mémoire m'ont aidé, à prendre le recul indispensable à la prise en compte de cette double dimension dans cette première phase de

restructuration. Mais cette restructuration est loin d'être terminée. Alors que la première étape s'est déroulée dans un contexte de continuité de l'activité, l'année 2003 a débuté avec la nouvelle perspective d'accueillir environ 800 jeunes.

L'éclairage des données sur les besoins de ces jeunes, le travail d'accompagnement et de proximité, réalisé durant quatre ans, pour tenter d'y apporter des réponses, ont permis de mener à bien les négociations indispensables à la poursuite d'une activité. Le maintien d'une offre de service locale de qualité est apparu utile et nécessaire à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de ce territoire, et a permis d'obtenir les moyens de sa réalisation. Cette première phase de restructuration laisse cependant une équipe amputée d'une partie de son activité et d'une partie de son potentiel, par le plan social qui s'est achevé. Les projections « théoriques », faites sur la réorganisation du travail, et les moyens obtenus pour maintenir des postes en suffisance, ont permis d'assurer la continuité du service. Cependant, en rien ces paramètres ne suffisent pour assurer la qualité de l'offre. Il est dès lors fondamental de remobiliser l'équipe autour d'un projet redimensionné, dans lequel chacun doit trouver une place, afin de retrouver un sens commun à l'action. Il s'agit pour cela de reconstituer une équipe dont la cohésion globale a été mise à mal et doit être retrouvée dans un nouveau cadre d'intervention. Pour cela, il sera nécessaire de redéfinir des fonctions, de réaliser des changements d'affectation et des modifications de postes, en recherchant la valorisation et le développement des compétences.

Pour autant, cette redynamisation de l'équipe, compte tenu de son histoire et des éléments précédemment évoqués, nécessite plus que jamais, un « portage » politique de la structure, inscrit dans un projet global de territoire. Le conflit persistant entre l'Etat et la ville de Gardanne, sur le rattachement communautaire en 2003, a amené l'Etat à prolonger le maintien de la MLPM pour 2004. Fin 2003, la ville de Gardanne et les communes restantes à la MLPM, associées à la communauté d'Aubagne, ont décidé de s'engager dans la mise en œuvre d'un projet de Pays<sup>51</sup>. Un collectif, composant le conseil de développement, prévu par la loi, a été créé. Dans ce cadre, le conseil d'administration de la MLPM, réuni en octobre 2003, a voté à la majorité des voix le rattachement de la MLPM à la ML d'Aubagne. Cette décision a permis d'entrevoir de nouvelles perspectives, indispensables à un nouveau projet de structure, que l'on peut à nouveau inscrire dans une dimension d'intervention territoriale globale.

---

<sup>51</sup> Loi n°99-115 du 4 février 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (loi Voynet). Celle-ci a prévu la possibilité de mettre en œuvre un projet de pays, qui n'est pas une entité administrative. Dépourvu de toute définition géographique ou démographique, le « pays » se définit comme « un ensemble » d'acteurs sociaux, de partenaires, de communes, se reconnaissant une entité culturelle, économique et sociale commune, permettant d'établir un projet de territoire.

---

## Bibliographie

---

### Ouvrages et revues

- ABHERVE M. *Missions locales. Vingt ans d'actions concrètes avec et pour les jeunes*. Paris : Juris service, 2002. 239 p.
- AGENCE D'URBANISME DU PAYS D'AIX. *Portrait de territoire. Le bassin minier de Provence : Un territoire entre permanence et mutations*. Aix : Observatoire des territoires, 2002. 48 p.
- BEHAR D., ESTEBE P. *L'Etat entre territoire national et gouvernance territoriale*. L'état de la France. Paris : La Découverte, 2001. pp. 150. 158.
- BEHAR D., ESTEBE P. *Intercommunalité : le local entre en politique*. L'état de la France. Paris : La Découverte, 2001. pp. 48. 52.
- BERNOUX JF. *Mettre en œuvre le développement social territorial*. Paris : Dunod, 2002. 170 p.
- COWAN G. Une tradition de centralisation. *Territoires*, Janvier 1999, supplément au n°394, pp. 4-6.
- DECK A. L'ambiguë décentralisation. *Territoires*, Novembre 2002, n°432, cahier 1, pp. 1-2.
- DUBOUCHET L., GOUTORBE M. *Rapport intermédiaire «Les difficultés d'insertion des jeunes accueillis dans les structures d'accueil »*. septembre 96. 90 p.
- HASTOY B. « *Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté* ». Paris : Documentation Française, 1989.
- INSTITUT NATIONAL DE LA JEUNESSE ET DE L'EDUCATION POPULAIRE. Etablissement public du ministère de la jeunesse et des sports. *Les jeunes de 1950 à 2000. Un bilan des évolutions*. Paris. Les Publications de L'INJEP, 2001. N°51.
- MINTZBERG H. *Le management. Voyage au centre des organisations*. Paris : Editions d'Organisation, 2002. 570 p.
- MIRAMON JM. *Le métier de directeur, technique et fictions*. Rennes : Editions ENSP, 2001. 271 p.
- MIRAMON JM. *Manager le changement dans l'action sociale*. Rennes : Editions ENSP, 2001. 105 p.
- NICOLE-DRANCOURT C., ROULLEAU-BERGER L. *Les jeunes et le travail 1950-2000*. Paris : PUF/Balandier, 2001, 266 p. Sociologie d'aujourd'hui.

- PASSAL C., JAMET J. *L'insertion en question ?* Paris : L'Harmattan, 1996.
- PAVE F. / ed. « *Diriger, conduire le changement* ». Paris. Informations sociales. Dossier. 2<sup>ème</sup> trimestre 2002, n°101, 130 p.
- PERRET B. *L'avenir du travail, les démocraties face au chômage*. Paris : Seuil, 1995.
- PINAUD F. Faut-il un conseil d'éthique pour le travail social ? *Actualités Sociales Hebdomadaires*. 10 novembre 2000, n°2188, pp. 17-18.
- REVEST C., VAYSSIERE JL. *Association Régionale des missions locales. Etude de la charge de travail administrative*. Rapport préliminaire. Novembre 2002. 40 p.
- SANCHEZ JL. *Action sociale, la décentralisation face à la crise*. Paris : Odas Editeur, 1996. 123 p.

### **Textes de Loi et Ordonnance**

- Loi n°89-905 du 19 décembre 1989, favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle. Titre III. Article 7 à 9.
- Loi n°92-125 du 6 février 1992 d'administration territoriale de la république (loi Joxe).
- Loi n°93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle dite « loi quinquennale ».
- Loi n°99-115 du 4 février 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (loi Voynet).
- Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au développement de l'intercommunalité (dite loi Chevènement).
- Ordonnance 82-273 du 26 mars 1982 relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de seize à dix huit ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale.

### **Décrets et circulaires**

- Décret 88-41 du 14 janvier 1988 relatif aux groupements d'intérêt public constitués pour favoriser l'insertion professionnelle et sociale des jeunes.
- Décret n°83-925 du 21 octobre 1983. Portant création d'une délégation interministérielle et d'un comité interministériel à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté.
- Circulaire n°1671 du 9 avril 1982 du Premier Ministre, concernant l'application de l'ordonnance du 26 mars 1982.
- Circulaire n°91-16 du 3 septembre 1991, relative aux carrefours jeunes.



## Documents

Convention collective nationale des missions locales et PAIO n°3304, entrée en vigueur le 1 octobre 2001, étendue par arrêté du 27 décembre 2001, JORF du 1 janvier 2002.

Délégation interministérielle à l'insertion des jeunes - *Bilan d'activité 2001 du réseau des missions locales et PAIO*.

Dossier. *Qu'est Dossier. Qu'est-ce que l'insertion ? Entre pratiques institutionnelles et représentation sociale*. Ed. L'Harmattan, 1999.

Rapport *sur le processus de marginalisation des jeunes* commandé en 1978 par le Ministère du Travail.

SCHWARTZ B. *L'insertion sociale et professionnelle des jeunes*. Paris : Documentation Française, 1981.

---

# Liste des annexes

---

## **Annexe 1**

Les emplois repères et les métiers de la convention collective nationale des ML

## **Annexe 2**

Mise en œuvre du projet de la mission locale

## **Annexe 3**

Planning hebdomadaire de l'organisation du travail

# **Annexe 1**

## **Les emplois repères et les métiers de la convention collective nationale des ML**

### **Domaine de l'insertion sociale et professionnelle**

- Chargé d'accueil
- Conseiller en insertion de niveau 1
- Conseiller en insertion de niveau 2
- Chargé de projet

### **Domaine de l'information et de la communication**

- Chargé d'animation
- Chargé de documentation
- Chargé d'information et de communication

### **Domaine de la gestion**

- Assistant administratif
- Assistant de gestion
- Assistant de direction
- Assistant financier
- Assistant informatique

### **Domaine de l'encadrement**

- Responsable de secteur
- Directeur

## **Annexe 2**

### **Mise en œuvre du projet de la mission locale**

## Mission locale du pays minier

### Projet du GIPIJ ML

« Les activités du groupement concourent à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique locale d'insertion professionnelle et sociale des jeunes âgés de 16 à 25 ans dans la zone géographique définie\*.  
Cette politique doit contribuer au renforcement de la qualité et à l'articulation des divers dispositifs d'insertion, et à l'adaptation de ces dispositifs au tissu économique et social local. Elle pourra aussi s'appuyer sur des actions dans les domaines des loisirs et de la culture des jeunes.  
Ce groupement s'efforce de susciter le concours ou l'adhésion de toute personne physique ou morale de droit public ou privé susceptible d'être utile à l'élaboration et à la mise en œuvre de cette politique. »

### Mission

Accueillir, informer, orienter et accompagner dans leur parcours d'insertion sociale et professionnelle, les jeunes de 16 à 25 ans ayant quitté le système scolaire ou en passe de le quitter, en prenant en compte la globalité des difficultés, demeurant sur les  
\*communes de Gardanne, Gréasque, Saint-savournin, Cadolive, Belcodène et Septèmes les vallons.

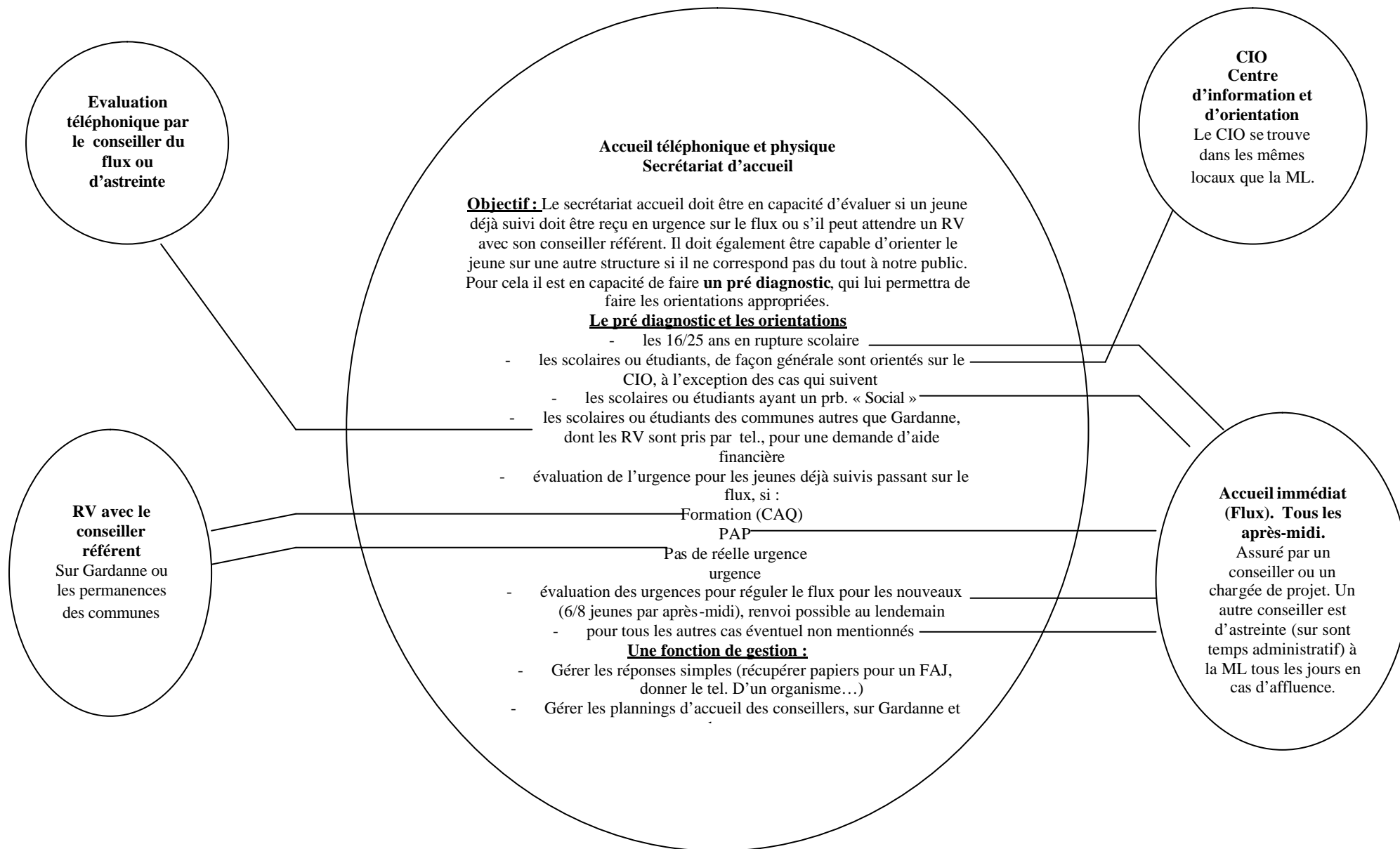
### Projet de la structure

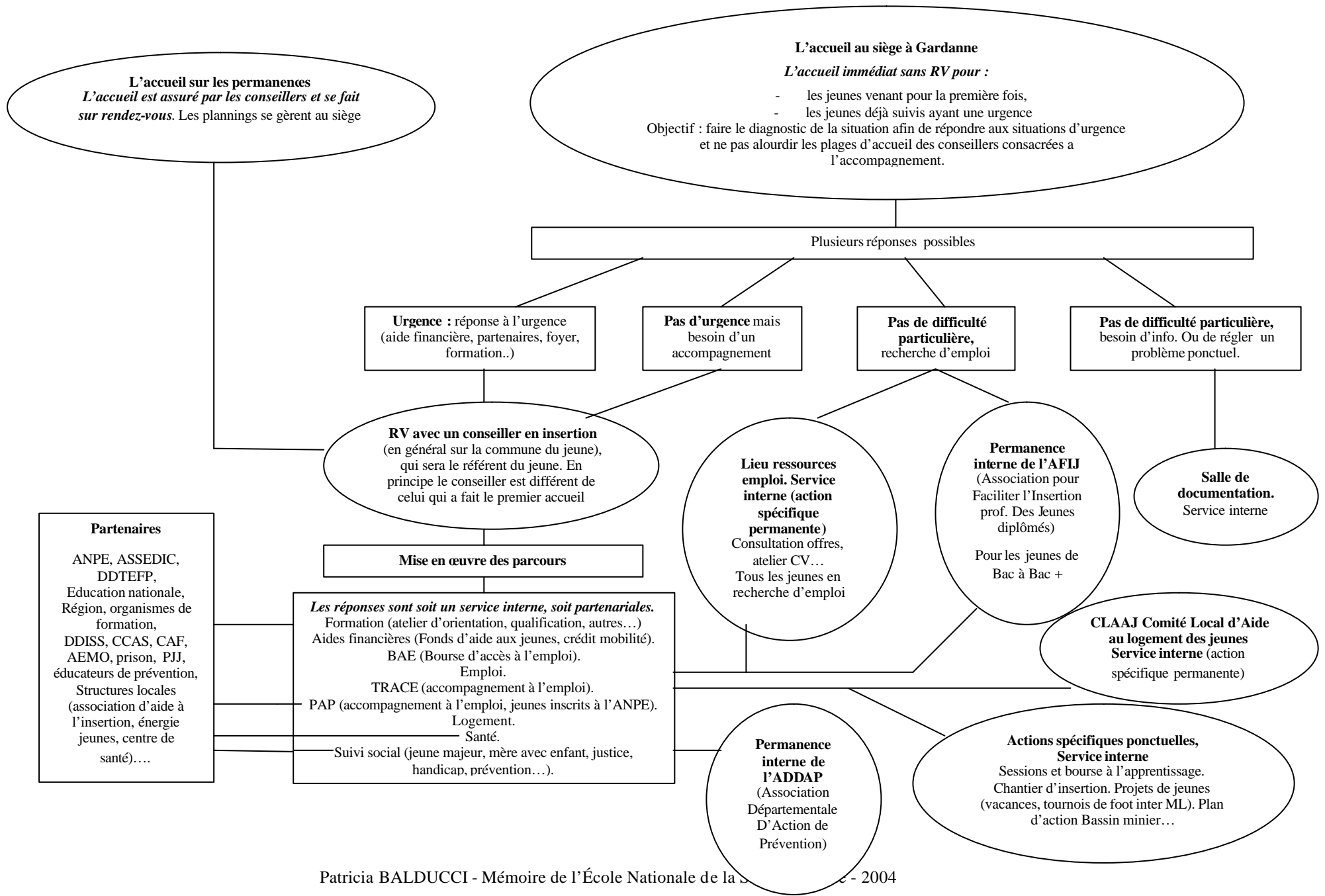
1. Mettre en œuvre les parcours d'insertion en activant l'ensemble des programmes et dispositifs, de l'Etat, la Région et le Département, en faveur de l'insertion des jeunes.
2. Participer et contribuer au développement local de notre zone d'intervention en mettant en place des outils adaptés aux besoins des jeunes.

### Modalités de Mise en œuvre du projet

Accueillir, informer, orienter et accompagner les jeunes dans leur parcours

Développement local  
Mettre en œuvre des actions spécifiques





## **Annexe 3**

### **Planning hebdomadaire de l'organisation du travail**



Equipe	Agent mis à disposition ANPE		Conseiller		Conseiller		Conseiller		Chargé de projet	
	Matin	A midi	Matin	A midi	Matin	A midi	Matin	A midi	Matin	A midi
Lundi	R.E	Accueil	R.E	Gardanne	R.E	Gréasque	R.E	Suivi	R.E	Flux
Mardi	ARE	Suivi	Suivi	Flux	Gardanne	Suivi	Septèmes	Flux	ARE	Mission
Mercredi					Suivi	Septèmes			Mission	Mission
Jeudi	ARE	Ateliers à thème	Cadolive	Septèmes	Septèmes	Gardanne	Saint Savournin	Flux	ARE	Mission
Vendredi	Suivi	ANPE	RE ou Suivi	Suivi	RE ou suivi	Gardanne	RE ou suivi	Suivi	RE mission	ou Flux
				Gardanne		Suivi		Gardanne		