



8ème congrès  
La pommeraye  
19 au 22 mai 2008

Sécurité Sociale

MSA

RSI

Mutualité

Retraite et Prévoyance

Aide et Maintien à Domicile

Assurance Chômage

Missions Locales—PAIO

Régies de Quartier

Associations—Divers

## AUDITION DE LA CGT PAR LE GROUPE DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CPO ENTRE L'ÉTAT ET LES MISSIONS LOCALES

-

Vendredi 14 Mars 2008 à la DGEFP

# AUDITION DE LA CGT PAR LE GROUPE DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA CPO ENTRE L'ETAT ET LES MISSIONS LOCALES

-

Vendredi 14 Mars 2008 à la DGEFP

## INTRODUCTION :

La circulaire DGEFP 2007-26 du 12 Octobre 2007 relative au financement des ML/PAIO va voir sa déclinaison sous forme de signatures de Convention Pluriannuelle d'Objectifs s'opérer pour l'ensemble du réseau des ML/PAIO (excepté celles de la Région Rhône Alpes) au cours du premier trimestre 2008.

La CGT informée de ce projet de circulaire le 24 juillet 2007 lors d'une rencontre à la DGEFP a , à travers deux courriers au Délégué Général à l'Emploi et à la Formation Professionnelle, exprimé le souhait d'être conviée au groupe de suivi de la mise en œuvre de la CPO.

Le groupe de suivi co-présidé par la DGEFP et le CNML a proposé à la CGT une audition le Vendredi 14 mars 2008.

## I-1 CE QUE NOUS RELEVONS DE CETTE CIRCULAIRE

(Extraits de la circulaire. Texte souligné et mis en gras par nous)

### Objectifs de la circulaire (page 3/7)

« La présente circulaire vous donne les moyens d'ouvrir un dialogue de gestion annuel avec votre partenaire, mission locale ou PAIO, qui se traduit par la négociation d'objectifs, de moyens et de résultats au regard d'un diagnostic partagé des besoins du territoire pour l'accès des jeunes à l'emploi.

Les nouvelles modalités de financement du réseau des missions locales par l'Etat ont pour but de permettre :

- l'organisation d'une cohérence entre, d'une part, l'attribution de moyens publics, d'autre part, l'offre de service mise en place par les missions locales et enfin l'atteinte des objectifs d'insertion professionnelle et sociale des jeunes,

- leur lisibilité et leur suivi dans le cadre de la LOLF, où les objectifs figurant dans le PAP (projet annuel de performance) doivent être articulés avec les objectifs fixés à chaque mission locale,

- la sécurisation du financement des missions locales par un engagement de l'Etat sur trois ans au regard de l'offre de service susmentionnée,

- l'inscription de ces financements dans le cadre de la circulaire du Premier ministre n° 5193/SG du 16 janvier 2007 relative aux subventions de l'Etat aux associations et conventions pluriannuelles d'objectifs - NOR: PRMX0709930C,

- le versement sur l'année de la totalité de la subvention de l'exercice afin de remédier aux difficultés de trésorerie souvent rencontrées jusqu'à présent par les missions locales.

Le financement de l'Etat prend en compte l'ensemble de l'offre de service de la mission locale, aux côtés des autres financeurs publics, notamment des collectivités territoriales,

dans une logique de cohérence et de complémentarité de l'action publique en faveur des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle et sociale.

La convention pluriannuelle d'objectifs englobe les financements de l'Etat antérieurement imputés sur le programme 102 à la fois au titre du fonctionnement (l'ex article 42) et au titre du CIVIS (l'ex article 43) ; ces deux financements sont désormais regroupés sur le seul article 42 intitulé « activité des missions locales » ; l'article 43 sera dévolu à l'animation du réseau, notamment aux ARML. » ...

### « III – L'offre de service des Missions Locales (page 4/7)

Chaque mission locale vous présentera son offre de service organisée autour de cinq axes (voir annexe n° 3).

Cette offre de service a été exprimée selon ces axes à l'issue des travaux conduits durant l'année avec l'UNML (union nationale des missions locales) et l'ANDML (association nationale des directeurs de missions locales) lors de plusieurs réunions de groupes de travail technique co-animées par la DGEFP et le CNML. Elle reprend des travaux antérieurs, notamment conduits par la DGEFP et le CNML pour la définition du référentiel d'évaluation des missions locales. C'est dans ce cadre que votre dialogue de gestion doit être conduit pour déterminer sur quels axes les moyens doivent être mobilisés pour atteindre les objectifs d'emploi et d'insertion.

Cette clarification permet une présentation sous forme de budgets prévisionnels par axe qui n'ont de valeur qu'indicative. Il va de soi que, pour atteindre ses objectifs, une mission locale peut, en cours d'année, pourvu qu'elle le justifie ultérieurement, redéployer ses moyens entre les différents axes. »...

#### ...« a) la mesure de la performance et ses conséquences (page 6/7)

La CPO et le dialogue de gestion vous mettent en situation de juger avec votre partenaire des résultats atteints chaque année au moment de la négociation de l'avenant de N+1. Deux situations peuvent alors se présenter, schématiquement résumées ci-après :

- tous les résultats sont atteints, voire dépassés : la convention peut se poursuivre dans les conditions prévues lors de sa signature initiale, des redéploiements en faveur de la structure sont envisageables, notamment si des objectifs encore supérieurs lui sont fixés compte tenu de son efficacité ;

- les résultats sont partiellement atteints : le dialogue de gestion, les indicateurs d'activité figurant à la convention doivent permettre en premier lieu une analyse partagée des causes de cette non atteinte et une définition des correctifs à apporter. Ces causes peuvent être de plusieurs ordres : soit, les difficultés rencontrées relèvent d'une mauvaise appréciation des objectifs qui se révèlent surdimensionnés ; il s'agit alors de les revoir à la baisse et d'en tirer, le cas échéant, les conséquences en termes de moyens alloués ; ou encore, la répartition des moyens se révèle mal positionnée entre les cinq axes de l'offre de service ; il s'agit alors de demander à la mission locale de faire de nouvelles propositions corrigeant cette situation. »

## I-2 DES OBJECTIFS OPERATIONNELS AUTOUR DES 5 OFFRES DE SERVICE

### 1) Accueil, Information et Orientation :

- Nombre de jeunes à accueillir pour la 1ere fois
- Nombre de jeunes à suivre
- Nombre de jeunes ayant eu un entretien dans les 5 mois

### 2) Accompagnement :

- Nombre de jeunes à qui sera faite une proposition « accès à l'emploi »
- Nombre de jeunes à qui sera faite une proposition « formation »
- Nombre de jeunes à qui sera faite une proposition « projet professionnel »
- Nombre de jeunes à qui sera faite une proposition « vie sociale »
- Pourcentage de jeunes devant avoir 4 entretiens dans l'année par rapport aux jeunes avec une seule actualité dans l'année
- Nombre de jeunes ayant bénéficié d'un suivi dans l'emploi
- Nombre de jeunes entrant en CIVIS dans l'année

### 3) Actions pour favoriser l'accès à l'emploi :

Par exemple :

- Opérations de recrutement, rencontre avec employeurs, visites d'entreprises, nombre de PMP (stage en entreprises dans le cadre de CIVIS), Ateliers CV, Atelier Cyber, accès aux Plateformes de vocation, Parrainage etc ...

### 4) Expertise et observation active du territoire :

- Production de tableaux de bord, études, synthèses etc ...

### 5) Ingénierie de Projet et animation locale :

- Création d'outils, brochures, guides, sites internet, animation de réseaux de partenaires etc ...

## I-3 DES OBJECTIFS DE RESULTATS POUR L'ENSEMBLE DES JEUNES

Nombre de jeunes accédant ou retournant en formation initiale

Nombre de jeunes entrant en formation Conseil régional

Nombre de jeunes entrant en formation autre

Nombre de jeunes accédant à l'emploi

Nombre de jeunes accédant à l'alternance

Résultats pondérés :

- selon la zone d'habitation des jeunes (Zone urbaine sensible)

- selon la signature d'un contrat CIVIS

## **II- ANALYSE CGT**

### **Une triennalité au risque de la performance :**

Tout en affichant la triennalité comme une garantie et comme un gage de pérennité des financements, l'Etat instaure nettement dans la circulaire la logique de performance en l'article 4.2.2 (page 6 de la circulaire) :

Si les résultats sont atteints, voire dépassés, il peut y avoir des redéploiements en faveur de la structure.

Si les résultats sont partiellement atteints, il peut y avoir une révision à la baisse des moyens alloués.

### **De la performance à la concurrence :**

L'Etat instaure de fait la concurrence entre les Missions Locales d'un même territoire.

A budget constant s'il y a des révisions à la hausse promises (« envisageables »), cela signifie que des baisses devront les compenser.

Alors qu'il n'y avait pas de logique concurrentielle entre structures puisque leurs territoires respectifs d'intervention ne se chevauchaient pas, l'Etat vient insidieusement inclure cette logique de concurrence.

La CPO anéantit toute logique solidaire pour le réseau.

### **Concurrence ou solidarité du réseau : L'Etat a établi son choix.**

Dès lors que résultats, performance, et donc concurrence font leur apparition il est désormais difficilement imaginable de voir travailler ensemble des Missions Locales. Si le réseau était une entité encore à construire, désormais la CPO enterre toutes ambitions en ce sens.

### **Des objectifs fixés à la hausse de manière unilatérale, et focalisés sur l'accès à l'emploi**

Le diagnostic est imposé sans concertation entre les financeurs sur le territoire.

Il s'agit d'augmenter systématiquement les objectifs pour les mêmes subventions.

Il y aurait des « pressions » exercées par certaines DDTEFP pour que les objectifs 2008 correspondent à une hausse avoisinant 5%. Certaines DDTEFP ne cachant pas que seul le résultat de l'accès à l'emploi les intéresse.

Il est probable que les DDTEFP vont effectuer des comparaisons en se référant aux résultats Régionaux et Nationaux aux fins de pousser les structures à la hausse de leurs propres résultats.

### **Des Directions discréditées en présence de leur Présidence**

Certaines DDTEFP ont convoqué la Direction et la Présidence de la Mission Locale pour remettre en cause l'insuffisance des objectifs proposés, et donc les données préparées, dans un laps de temps très court, par les directions.

Cette situation n'a pas manqué d'être vécue comme dégradante par les équipes de directions concernées.

De quel dialogue de gestion s'agit-il ?

## **Les missions fondamentales du réseau des ML/PAIO niées et abrogées :** **Exercice comparatif :**

La circulaire DGEFP 2004/24 du 18 août 2004 a été abrogée. Dès lors, rien de ce qui concernait les raisons d'être du réseau n'a été repris dans la circulaire DGEFP 2007-26 du 12 Octobre 2007.

Ainsi, il n'est plus question

- Du Statut juridique
- Du Public concerné
- De L'activité principale d'une Mission locale
- Des Actions transversales d'une ML
- Des Activités spécifiques

Mais uniquement

- De l'offre de Service
- Des règles de financements
- De Gestion de la CPO
- De contrôles

Dans la circulaire de 2004, sur 6 pages, près de 4, étaient consacrées à la spécificité du réseau. Dans celle de 2007, sur 7 pages, 1 seule page sur le contexte, le reste sur la Gestion, la CPO, les finances et le contrôle.

## **D'une logique axée sur les missions et le Public vers une logique financière**

Ainsi constatons-nous un glissement (un renversement complet même) entre la circulaire de 2004 et sa « voie d'entrée » constituée des missions et du public (l'aspect financement figurant en annexe) et celle de 2007 dans laquelle la « voie d'entrée » est celle des financements (les missions apparaissant dans les annexes sous forme de résultats et d'objectifs à atteindre).

## **Le métier de conseiller restreint au placement en emploi ?**

Quel sens donner à notre travail d'accompagnement, et à notre métier de Conseiller en Insertion sociale et professionnelle, dès lors que tout est focalisé sur l'emploi.

La vocation des Missions Locales est d'accompagner un jeune vers son Insertion sociale et professionnelle dans le cadre d'une approche globale ; l'accès à l'emploi n'en étant alors qu'une des composantes.

La totalité des jeunes prenant contact avec une Mission Locale ne relève pas de la seule problématique « Emploi ».

Les Missions Locales sont inscrites dans le code du Travail dans le respect de leurs spécificités ; comment une circulaire peut-elle prendre délibérément le contre-pied de ces spécificités au motif de la LOLF ?

Cette circulaire est incompatible avec les dernières préconisations du CNFPTLV de février 2008 relatives à la sécurisation des parcours professionnels, notamment pour ce qui relève de l'accompagnement global :

### ***3. Reconnaître et professionnaliser la fonction d'accompagnement global***

Tous les témoignages montrent que **l'accompagnement est un facteur clé de la sécurisation**. Dans les expériences réussies, une personne en transition professionnelle, ou en préparation de cette transition, n'est jamais laissée seule face à une offre de formation ou d'emploi. Tout au contraire, elle bénéficie aussi d'un accompagnement qui peut prendre des formes diverses, en particulier selon la situation et la typologie des personnes, et dont la dominante n'est pas toujours la même.

(La sécurisation des parcours professionnels – contribution du CNFPTLV – février 2008 – page 4)

### **Des Conséquences en terme de management et de conditions de travail :**

Les salariés seront les premiers à subir les conséquences de cette circulaire. Des pressions seront exercées sur chacun d'eux, et des objectifs individuels à atteindre, en hausse d'une année l'autre n'en doutons pas, seront établis.

La compétition s'instaurera entre les salariés, qui se trouveront ainsi isolés.

C'est la fin de la solidarité, du travail d'équipe, du partage d'information, et donc de l'aspect dynamique du travail en Mission Locale.

L'effet des CPO est donc contreproductif.

### **La saisie et le travail administratif accrus**

La pression à la saisie sera accrue indéniablement.

Le pilotage de la structure s'étalonnera sur la statistique qui par voie de conséquence guidera l'accueil, l'orientation et le suivi non plus des jeunes, mais de flux de jeunes.

### **La CPO, comme système de management imposé**

La CPO entraînera une déresponsabilisation de certaines Directions.

Les salariés sont donc ceux sur qui tout le poids va porter avec des Directions qui ne cachent pas le fait qu'en cas de mauvais chiffres, elles licencieraient ... sans état d'âme ... puisque c'est la CPO qui l'exige !

Quel Partage des Responsabilités, qui porte la CPO ?

### **Rôle et place des DDTEFP : Des CPO unilatérales ?**

La place de l'Etat et notamment des DDTEFP nous questionne : A la fois signataires au nom de l'Etat, mais également présentes au Conseil d'administration voire au Bureau des Missions Locales les DDTEFP ne sont-elles pas de fait juges et parties ?

## **UNML et ANDML associées pour définir l'offre de service**

Pourtant associées depuis novembre 2006 aux travaux préparatoires à la rédaction de cette circulaire l'UNML et l'ANDML n'ont, à notre connaissance jamais communiqué à ce sujet, en tout cas avant sa publication.

-Quelle concertation auprès de l'ensemble des Présidents et des Directions a été conduite ?

-Quelle concertation auprès des partenaires sociaux ?

-Quelle analyse l'ANDML et l'UNML font elles de la mise en œuvre de cette circulaire à la conception de laquelle elles ont contribué ?

Bertrand Schwartz disait à propos de la réédition de son rapport : « *Rééditer le Rapport de 81 n'a de sens que si un nouveau rapport est établi qui, décrivant le nouvel état des lieux de l'insertion des jeunes en 2007, fait des propositions ambitieuses et concrètes qui en découlent* ».

Dès lors comment se conçoit un contrat social pour la jeunesse ?

Comment va s'inscrire ce nouveau « contrat social de la jeunesse » (contrat social de la jeunesse se réclamant « de l'approche différenciée à l'approche globale, de l'orientation et de la formation à l'innovation... ») dans cette spirale financière que constitue la CPO :

Combien coûte un jeune suivi par le réseau ?

Comment en réduire les coûts tout en augmentant les résultats ?

## **Qui négocie, qui discute, qui élabore la CPO ?**

Il est vrai qu'aucune règle n'a été fixée en la matière, et c'est tant mieux. Mais là encore valait-il mieux que les choses se discutent uniquement entre le comptable (finances), l'informaticien (statistiques) et la direction, plutôt qu'avec l'implication obligatoire du Président, et la consultation pour information des représentants du personnel.

## **Que devient le projet associatif ?**

La Circulaire remet sur le devant de la scène le rôle du projet associatif.

Il est vrai que rares sont les Missions Locales qui chaque année définissent un projet de structure (ou projet associatif) s'inscrivant à la fois dans une logique d'analyse du territoire et de la population jeune y résidant, qui constituerait une base de travail pour les salariés auprès des jeunes.

Désormais le projet associatif est une nécessité dans le cadre de la CPO. Tant mieux, mais là encore, il ne prendra sens que dans le cadre de cette obligation conventionnelle et non pour répondre à des besoins repérés localement.

La dynamique de projet sera sclérosée par la CPO.

Des structures ont vécu sans projet associatif pendant 25 ans ... elles en auront un désormais ... pour les besoins non des jeunes, mais ceux de la CPO ... parce qu'il en faut un !

## **La CPO comme moyen et non comme fin !**

Voilà nous y sommes. La CPO va devenir l'objectif des Missions Locales.

Accueil, informer, orienter, accompagner, suivre les jeunes oui, mais pour se conformer à la CPO.

Ce n'est plus parce qu'il y a des jeunes qui recherchent à mettre en place leur projet d'insertion sociale et professionnelle, leur projet de vie, donc, que les Missions Locales existent. Mais tout simplement pour répondre aux exigences de l'Etat via la CPO.

Quel est alors le service public rendu ?

Est-ce au public de répondre à la CPO ou à la CPO de répondre aux besoins des publics ?

## **Une sécurisation financière instable : Des emplois menacés**

Nous l'avons déjà constaté une fois (ML Amboise), une DDTEFP peut de manière arbitraire modifier la répartition de l'enveloppe de l'Etat entre chaque structure de son territoire sans se soucier des licenciements que cela va engendrer.

## **Les CPO : quel accès, quelle diffusion aux salariés ?**

Il faut croire que certaines structures (Présidents et/ou Directions) aiment le secret. Si dans certaines structures les salariés ont été ou seront informés, dans d'autres au contraire, la diffusion des CPO signées aux représentants du personnel, notamment, n'ira pas de soi.

Il en va de la CPO comme de la diffusion des comptes et des bilans financiers des ML/PAIO: Ils sont couverts par une sorte de loi du secret.

La CGT exige une parfaite transparence en la matière. La CPO ainsi que les comptes doivent être communiqués aux représentants du personnel ou à défaut à l'ensemble des salariés.

### III- CONCLUSIONS

Selon la CGT :

- La circulaire conduit à des **diagnostics imposés par l'Etat** au service de besoin des Territoires et non des jeunes sans concertation avec les collectivités territoriales.

- Le choix des indicateurs **ne répond pas à l'amélioration recherchée de la qualité de service** conformément à ce qu'exige la LOLF.

- Les objectifs de résultats pour l'ensemble des jeunes sont basés sur l'entrée en « Emploi » et « en Formation », ou en « Alternance ». L'accès à l'emploi, **dépendant de l'environnement économique du Territoire et l'accès à la formation de l'offre disponible**, un seul indicateur concernant la Vie sociale.

- Il ne doit pas y avoir **obligation** de résultats mais **de moyens**, reposant sur le nombre de propositions effectuées vers l'Emploi ou la Formation.

- La CPO devient le **système de Management** pour chaque Mission Locale.

- A terme toute **une partie des jeunes sera exclue** (les plus en difficulté notamment) de l'accompagnement. C'est un effet induit de l'injonction de résultats.

- La LOLF doit rester le moyen donné au peuple (via ses représentants) de contrôler l'utilisation des fonds publics, non de **galvauder les missions d'un service public**.

- Cette **circulaire rend la LOLF absurde** :

LES MISSIONS LOCALES NE SERAIENT FINANCEES ...QUE DANS LE BUT DE JUSTIFIER LEUR FINANCEMENT

## IV- PRECONISATIONS

La circulaire doit :

- intégrer la définition de l'**activité principale** et des spécificités d'une Mission Locale.
- définir la notion de **diagnostic partagé** s'agissant des territoires mais aussi des jeunes.
- Définir les **modalités de concertation** entre les financeurs.
- Se **recentrer sur l'accompagnement** et non pas se focaliser sur le placement en Emploi.
- Instaurer une **dynamique de solidarité** dans le réseau et non de concurrence. En proposant des objectifs de territoires. Les CPO doivent être Régionales et s'intégrer dans une logique similaire à celle des COM initiés de manière imparfaite par la Loi de cohésion sociale en 2005.
- Les CPO doivent donc s'intégrer au **Contrats d'Objectif et de Moyens**, voire en être la déclinaison sur chaque département ; l'ensemble des acteurs locaux et des partenaires sociaux étant réunis pour l'élaboration de ces COM.  
(La CGT avait rédigé et adressé au Ministère de l'Emploi des propositions s'agissant des COM et de leurs contours)