Introduction

Le défi des Missions locales

Les Missions locales pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes vont bientôt fêter leur 25^e anniversaire. Qui l'eût cru ?

Issues du rapport de Bertrand Schwartz qui donnait un éclairage nouveau, en 1981, à la situation préoccupante des jeunes en difficulté, parfois menacées, souvent inquiètes, pas toujours comprises, elles sont aujourd'hui de plus en plus reconnues par les jeunes et les partenaires de l'insertion.

Si les Missions locales existent encore aujourd'hui, c'est qu'elles ont su évoluer pour mieux répondre aux besoins exprimés par les jeunes. Car elles tiennent leur légitimité des contacts qu'elles établissent avec eux, des partenariats actifs et concrets qu'elles ont mobilisés et de leur reconnaissance au niveau local comme un laboratoire d'idées pratiques au service de l'insertion à la fois professionnelle et sociale des jeunes.

Les Missions locales se sont créées pour traiter un phénomène qu'on pensait provisoire : la crise économique et l'échec scolaire. Peu à peu, elles ont dû participer à la gestion permanente d'une mutation profonde de la société, caractérisée par un sous-emploi des jeunes.

Le chômage et le sous-emploi des jeunes

L'histoire de ce réseau est intimement liée à l'évolution de la situation des jeunes. En 1982, la mise en place des Missions

Une place pour chaque jeune

locales concernait prioritairement les jeunes en difficulté. Ceux sortis du système scolaire sans qualification et connaissant un accès difficile à la vie active, rendu parfois plus ardu encore par des difficultés sociales et personnelles (en 1981, 200 000 jeunes sortaient du système scolaire dans cette situation). L'objectif était, par des dispositifs récurrents essentiellement fondés sur la formation, de leur permettre de bénéficier de ce que l'école ne leur avait pas apporté et de les remettre dans une dynamique d'insertion en attendant la reprise économique, facilitant un meilleur accès au monde du travail.

Mais la persistance de la crise économique, dont les jeunes étaient et sont encore souvent les premières victimes, va avoir un double effet. Non seulement elle ne va pas permettre l'insertion de ces jeunes, dits en difficulté, mais encore elle va créer chez ceux qui sont aptes à exercer un emploi des situations qui vont les mettre eux aussi en difficulté. La France présente en effet la double caractéristique d'avoir un faible taux d'activité et un taux élevé de chômage des jeunes (plus du double de celui du chômage global).

Dans l'augmentation du chômage des jeunes, ce sont les non diplômés qui ont payé le plus lourd tribut. Mais le chômage ne touche plus uniquement les jeunes éloignés de la qualification (« seuls » 70 000 jeunes quittent chaque année le système scolaire sans diplôme contre 200 000 en 1982) ou en difficulté sociale.

Si les jeunes diplômés ont une période moins longue à gérer avant de trouver un emploi, il n'en demeure pas moins qu'ils sont largement touchés par le chômage. Si l'on se réfère aux jeunes en contact avec le réseau des Missions locales, un tiers d'entre eux a un niveau scolaire égal ou supérieur au CAP ou BEP.

L'allongement excessif de la période d'attente avant l'entrée dans la vie active, lorsqu'elle se produit, conduit les jeunes à se poser la question de leur place dans le monde du travail et plus largement dans la société. Ils ont tendance à percevoir les divers dispositifs d'insertion, mis en place jusqu'à ce jour, de manière ambivalente. D'un côté, ils reçoivent positivement le fait que des

Le défi des Missions locales

politiques spécifiques leur soient destinées, surtout lorsqu'elles correspondent à leurs situations. D'un autre côté, ils sont explicitement, ou implicitement, conscients d'être considérés comme une source de « problème » pour la société et peuvent souffrir de ce qu'ils peuvent interpréter comme une « stigmatisation ».

C'est à cette évolution des jeunes que le réseau des Missions locales a dû, et su, très souvent s'adapter. De plus en plus de jeunes ont à parcourir, pour entrer dans la vie active, un chemin de plus en plus long et de plus en plus difficile. Ils sont nombreux à avoir, dans les diverses étapes et pour les différents thèmes qui jalonnent leur itinéraire, besoin d'une aide personnalisée.

Les Missions locales doivent être ainsi capables, pour répondre aux attentes des jeunes qui s'adressent à elles, de mettre en place des stratégies adaptées à la fois à certains d'entre eux de plus en plus en difficulté, et à d'autres de plus en plus diplômés mais qui éprouvent également des difficultés à s'insérer.

Un réseau de dix mille salariés

L'ordonnance de 1982, qui constitue le texte fondateur, crée en fait à l'origine deux réseaux. Celui des Missions locales conformes aux propositions de Bertrand Schwartz d'une part. Dès leur création, les Missions locales sont cofinancées par l'État et les collectivités locales territoriales dans un cadre associatif ; elles ont une vocation globale d'aide aux jeunes en difficulté de 16 à 25 ans. En 1982, les 20 premières Missions locales sont mises en place dans les quartiers particulièrement en difficulté qui préfigurent la politique ultérieure de la ville. Fin 1982, 60 Missions locales ont été créées.

Celui des Permanences d'accueil, d'information et d'orientation d'autre part, essentiellement conçu comme un dispositif d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes de 16 à 18 ans vers des actions de formation. Plus de 700 PAIO sont ainsi ouvertes là où il n'y a pas de Mission locale. Elles sont financées par l'État et gérées par des associations, des communes ou des services publics (ANPE, Greta, CIO).

Une place pour chaque jeune

Ce dispositif va connaître d'importantes évolutions. Pour mieux répondre à la demande des jeunes, de nombreuses collectivités territoriales s'associent à l'État pour créer des Missions locales dont le nombre est passé de 100 en 1985, 200 en 1990, 257 en 1994, 285 en 1996 à 310 en 1997.

Parallèlement, les PAIO ont élargi leur action en s'adressant aux jeunes de 16 à 25 ans, en bénéficiant de plus en plus de financements des collectivités territoriales. La quasi-totalité d'entre elles a rejoint le réseau des Missions locales.

Ainsi s'est constitué un véritable réseau d'insertion des jeunes. Il compte 450 Missions locales et une centaine de PAIO. Il est en contact avec 1 million de jeunes, dont 450 000 nouvellement accueillis chaque année. Il dispose de plus de 9 000 salariés.

Peu à peu le réseau s'est structuré, s'est doté d'éléments propres à asseoir son identité et finalement a été légitimé à plusieurs reprises.

Ainsi la totalité des Missions locales se reconnaît dans la charte « construire ensemble une place pour chaque jeune », premier acte du Conseil national des Missions locales lors de sa création en 1990.

La loi du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle a acté et défini le rôle des Missions locales. En 1993, la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle permet aux Missions locales de renforcer par convention leurs relations avec les agences locales pour l'emploi et les Conseils régionaux.

Ainsi, d'expérimentales, les Missions locales sont aujourd'hui inscrites dans toutes les politiques d'insertion des jeunes. Conçu au départ comme une réponse conjoncturelle, le réseau des Missions locales a désormais sa place dans un cadre structurel.

Composante du service public de l'emploi et laboratoire local d'initiatives

L'évolution du rôle de ces structures est liée aux besoins exprimés par les jeunes mais aussi à l'évolution des diverses solutions qui leur ont été proposées depuis plus de 20 ans.

Le défi des Missions locales

Depuis les réponses « tout formation » en 1982, qui ont donné lieu à des initiatives pédagogiques intéressantes, jusqu'à la gamme élargie des mesures à offrir aux jeunes, le rôle des Missions locales s'est étendu, diversifié mais aussi est devenu plus complexe. Ce réseau a dû, sans cesse, améliorer ses savoir-faire. Ainsi, les Missions locales ont développé leurs compétences dans le domaine de l'accueil, de l'information, de l'orientation. Elles ont renforcé leurs relations avec les entreprises, les partenaires sociaux, les associations. Elles ont créé des relations de travail avec tous les services publics et toutes les administrations concernées par l'insertion des jeunes. Elles ont été à l'origine de démarches innovantes concernant la création d'emploi, les nouvelles qualifications, les entreprises d'insertion, le logement d'urgence, l'accès à la santé, la gestion de fonds locaux d'aide aux jeunes, la citoyenneté, etc... Elles ont aussi traversé des périodes de doute et d'inquiétude quant à leur reconnaissance, à leur place institutionnelle voire leur existence même. Elles ont été perturbées par l'instabilité des dispositifs : CFI, Paque, Trace. Elles ont dû négocier âprement pour que soient respectés leur spécificité et leur champ de compétences. Elles ont dû gérer des parcours de jeunes sans avoir toujours les réponses adaptées, particulièrement pour les jeunes en grande difficulté.

Malgré tout, toujours un peu les mêmes mais toujours un peu différentes, les Missions locales ont accompagné des jeunes de plus en plus nombreux au travers de multiples dispositifs. Elles ont trouvé leur équilibre entre des sollicitations parfois contradictoires. Elles ne sont ni une nouvelle administration, ni un service municipal de la jeunesse. Leur image s'est affirmée, à la fois comme l'une des composantes du service public de l'emploi et comme un laboratoire local d'idées.

Il appartient aux conseils d'administration des Missions locales réunissant toutes les forces vives de l'insertion des jeunes : élus locaux, services de l'État – qui doivent continuer à y jouer un rôle actif –, partenaires économiques et sociaux, associations, d'en faire l'un des éléments forts des politiques locales d'insertion. Le caractère interministériel et partenarial des Missions locales est l'un de ses atouts.

Une place pour chaque jeune

C'est dans cet esprit, dans le respect de son originalité que ce réseau joue un rôle déterminant tant auprès des porteurs de projets qu'auprès des jeunes dans la réussite des programmes pour l'insertion des jeunes.

À partir de 1999, l'État et les collectivités locales ont compris l'intérêt de renforcer leur partenariat qui aboutira en 2000 à la signature d'un protocole insérant ce réseau dans la durée. Le statut du personnel trouvera son identité par la signature d'une convention collective en 2001.

Aujourd'hui, intégré dans le Code du travail, rassuré sur le bien-fondé de son action mais toujours inquiet de la situation des jeunes, ce réseau se penche sur son histoire à laquelle la Délégation interministérielle à l'insertion des jeunes (DIJ) a été associée pendant 20 ans.

Le pacte social rompu avec une partie des jeunes peut être rétabli si on leur donne les moyens d'être reconnus socialement par l'accès à l'emploi. Nul doute aujourd'hui que les Missions locales peuvent contribuer avec efficacité à recréer ce lien indispensable. C'est prise dans son ensemble que la jeunesse – y compris celle qui éprouve des difficultés – doit être considérée non comme un problème mais comme une ressource pour un pays en faisant appel à son imagination, sa créativité, son sens de la solidarité.

C'est à ce voyage à travers l'histoire de ce réseau dédié aux jeunes que je vous invite. Vingt ans passés à la DIJ, m'ont donné quelques clés pour en être le guide. J'ai fait appel aux témoignages de nombreux acteurs. Ils ont bien voulu m'accompagner. Je les en remercie.