

**SUR LES TRACES DE TRACE :
BILAN D'UN PROGRAMME
D'ACCOMPAGNEMENT
DE JEUNES EN DIFFICULTÉ**

Sous la direction de
Stéphanie MAS

Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

© Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement – Paris 2005

En application de la loi du 11 mars 1957 (art. 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, complétés par la loi du 3 janvier 1995, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

Cet ouvrage doit beaucoup
à BÉATRICE SÉDILLOT
pour ses nombreuses remarques et suggestions
lors de la relecture des articles.

Sommaire

Introduction

Évaluer TRACE pour éclairer les politiques de l'emploi aujourd'hui.....	9
<i>Françoise Bouygard</i>	

PREMIERE PARTIE

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE ET D'ÉVALUATION AU NIVEAU NATIONAL

Le mise en œuvre du programme TRACE au niveau national.....	15
<i>Amaria Sekouri</i>	
Parcours et WebTRACE : deux outils innovants de suivi des parcours des jeunes	31
<i>Alain De Lorgeril</i>	
TRACE ou la Tentative Réussie d'un Accompagnement Concerté vers l'Emploi ?	41
<i>Stéphanie Mas</i>	

DEUXIEME PARTIE

ÉCLAIRAGES LOCAUX

Les missions locales et les PAIO : un ancrage progressif dans la politique publique d'insertion des jeunes en difficultés	53
<i>Camille Bonaiti</i>	
TRACE ou la quête de la reconnaissance des professionnels de l'insertion	67
<i>Bernard Giudicelli</i>	
La mise en œuvre de TRACE : l'exemple de la mission locale de l'agglomération tarbaise	83
<i>Eric Augade</i>	

BIBLIOGRAPHIE	93
----------------------------	-----------

SIGLES.....	101
--------------------	------------

I ntroduction

Évaluer TRACE pour éclairer les politiques de l'emploi aujourd'hui

Par Françoise BOUYGARD (*)

Cet ouvrage arrive au bon moment pour faire le point sur deux modes d'intervention en matière de politiques d'emploi :

- le programme TRACE (TRajet d'ACcès à l'Emploi) repose sur une approche partenariale de l'insertion des jeunes, associant notamment différents ministères et collectivités territoriales, qui se concrétise par la mobilisation du réseau des missions locales.

- il est en outre centré sur la notion de parcours et d'accompagnement individualisés, dans la lignée de deux dispositifs, le Crédit Formation Individualisé (CFI) et les Itinéraires Personnalisés d'Insertion Professionnelle (IPIP), fondés sur la nécessité de traiter de la discontinuité des trajets d'insertion des jeunes en les accompagnant dans la durée.

Ces deux caractéristiques fondatrices de TRACE - parcours et suivi personnalisés appuyés sur un partenariat territorialisé - se retrouvent aujourd'hui au cœur des politiques d'emploi, si ce n'est toujours dans les moyens, au moins dans les intentions.

Ainsi, l'ensemble des demandeurs se voient-ils proposer un Projet d'Accompagnement Personnalisé (PAP) qui mobilise les moyens de l'Anpe, de l'Assédic, de l'Afpa, des collectivités territoriales dans certains cas.

CIVIS poursuit la politique engagée avec TRACE en confirmant l'objectif d'amener les jeunes à l'emploi en construisant le parcours adapté et en renforçant pour ce faire les moyens des missions locales.

Les maisons de l'emploi caractérisent cette volonté de construire, à l'initiative des collectivités territoriales, des partenariats locaux pour organiser les moyens autour des besoins des individus et des entreprises.

Les contrats aidés qui doivent favoriser l'embauche des personnes les plus en difficulté sur le marché du travail, qu'il s'agisse de ceux qui sont à la main des collectivités territoriales (contrat d'avenir et contrat CI RMA) ou de ceux que l'Anpe mobilise au sein d'une enveloppe financière pilotée par le préfet de Région (CIE et CAE) sont articulés autour de la même idée : l'utilisation de tous les instruments permettant une insertion durable (contrat aidé mais aussi accompagnement, formation, VAE) reposant sur la mobilisation des acteurs présents sur le territoire (SPE, élus, partenaires sociaux, associations...) avec pour finalité l'emploi durable.

Aussi, au moment où parcours et partenariats s'affichent plus que jamais comme les idées forces de la lutte contre le chômage, les différents chapitres qui composent cet ouvrage apportent-ils des enseignements précieux sur les éléments de réussite du programme TRACE mais aussi sur les points de vigilance, voire les questions qui restent encore ouvertes.

(*) - *Chef de Service (DGFEF).*

Un premier point notable, et qui ressort de l'article d'Amaria Sékouri, est que TRACE est né de l'accumulation des éléments de connaissance sur les dispositifs qui l'ont précédé : le CFI, PAQUE, IPIP. Les matériaux d'évaluation ont servi à la construction de cette politique d'insertion : ils ont notamment consolidé le principe du parcours accompagné et conduit à déplacer l'objectif de l'acquisition d'une qualification à celui de l'accès à un emploi durable.

Cette importance de l'évaluation se retrouve pendant le déroulement du programme sur deux aspects différents.

Le premier a trait à la construction et à l'utilisation d'un outil partagé d'informations, dont l'histoire est retracée par Alain De Lorgeril, qui permet aux missions locales de piloter et d'évaluer leur action, au service public de l'emploi et au ministère du travail d'en suivre la montée en charge et les effets. Cet outil a joué un rôle structurant important et permis, là aussi, de capitaliser pour déboucher sur le programme CIVIS.

Le second point relatif à l'évaluation concerne le rôle de l'objectif de sortie sur l'emploi durable associé aux entrées dans le dispositif. Bernard Giudicelli décrit comment le fait de se voir assigné un objectif de résultat, ce qui constitue une novation dans le champ des politiques d'emploi peu habitué à cette pratique, a permis d'enrichir les pratiques des missions locales mais aussi de réinterroger plus largement au sein du SPE le concept d'insertion professionnelle.

Le résultat le plus attendu était celui relatif à l'impact sur les jeunes, et il est contrasté. Les travaux statistiques conduits par Stéphanie Mas indiquent que les 320 000 jeunes qui en cinq ans ont intégré le programme ont pour la moitié d'entre eux bénéficié d'un entretien au moins mensuel avec leur référent. Ces jeunes plébiscitent l'utilité du dispositif : un sur deux estime que TRACE a eu un effet bénéfique sur sa situation professionnelle et les trois quarts jugent leur référent utile, voire indispensable. Pour autant, l'objectif de conduire la moitié de ces jeunes vers l'emploi durable n'a pas été atteint et le retournement conjoncturel a dégradé, comme on pouvait s'y attendre, les résultats. Très préoccupant, le fait que quatre jeunes sur dix soient à la recherche d'un emploi deux ans et demi après être entrés en TRACE.

Dans le même temps, on constate que les jeunes sans qualification, qui représentaient 64 % des entrées en début de programme n'en constituaient plus que 52 % à la fin : effet de structure ou écrémage en faveur de jeunes moins en difficulté comme on le constate souvent en matière de politique d'emploi ?

La lecture de cet ouvrage montre aussi qu'un certain nombre de questions du passé restent autant d'interrogations aujourd'hui.

Camille Bonaïti rappelle qu'à la création des missions locales, la collectivité nationale s'était fixée pour objectif qu'aucun jeune de 16 à 18 ans ne se présente sur le marché du travail s'il n'avait pas bénéficié d'une formation professionnelle sanctionnée par un diplôme. Près de dix ans plus tard, en 1993, la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle réitère la même ambition. Les statistiques du ministère de l'Éducation nationale montrent que cet objectif, malgré des progrès significatifs, n'est toujours pas atteint. Est-il atteignable ? Faut-il continuer à considérer que les actions de formation entreprises après que le jeune a arrêté sa formation initiale sans obtenir de diplôme se situent du côté de la réparation ou peut-on aujourd'hui penser différemment dans le cadre des outils concourant à la formation tout au long de la vie ?

Un des postulats de départ était que les multiples dimensions de l'insertion des jeunes nécessitaient de réunir des compétences diversifiées. Les missions locales, qui à l'origine fonctionnaient essentiellement par mise à disposition, ont progressivement recruté en propre. De ce fait, pour mettre en œuvre des parcours dont le témoignage d'Éric Augade montre toute la complexité et la fragilité, elles sont confrontées à la nécessité de constituer des réseaux, avec de multiples partenaires. Le quasi-abandon des mises à disposition et la constitution d'équipes pérennes favorisent-ils ou rendent-ils plus difficile la constitution de partenariats nécessaires à la résolution de problèmes multiples

et interdépendants que rencontrent certains jeunes et que des dispositifs comme TRACE hier, CIVIS aujourd'hui, ont vocation à résoudre ?

L'auteur rappelle également que, pour Bertrand Schwartz, les missions locales n'avaient pas vocation à être pérennisées mais leurs attributions confiées aux conseils régionaux. Ce point est revenu en débat lors de la discussion du projet de loi sur les responsabilités locales à l'été 2004. La première option du Gouvernement de décentraliser le réseau des missions locales a été remise en cause lors de l'élaboration du Plan de Cohésion Sociale. La volonté de développer rapidement un programme de grande ampleur pour favoriser l'emploi des jeunes non qualifiés a été jugée incompatible avec cette décentralisation. Cette question est bien évidemment centrale pour le futur : un réseau tel que celui des missions locales peut-il durablement avoir plusieurs donneurs d'ordre ? La décentralisation peut-elle se concevoir en lien avec une fonction d'impulsion et de régulation de l'État central ? A quelles conditions et avec quels outils ?

*

**

Après avoir refermé cet ouvrage sur un dispositif aujourd'hui disparu, et au-delà de la somme d'informations qu'il fournit mais aussi de questions qu'il soulève, éclairant en cela le futur de la politique de l'emploi, deux sentiments forts demeurent.

Exprimés par Éric Augade et Bernard Giudicelli qui, comme directeurs de mission locale ont directement contribué à la mise en œuvre de TRACE, ils sont en eux-mêmes des matériaux d'évaluation.

Il s'agit tout d'abord de l'enthousiasme avec lequel ils ont participé à la construction d'un nouveau mode d'intervention publique en faveur de l'insertion de jeunes, souvent dans des situations extrêmement difficiles.

Il s'agit ensuite de la patience dont ils ont eu à faire preuve, avec des jeunes dont il faut d'abord gagner la confiance, avec des partenaires dont il faut gagner l'estime, avec des pouvoirs publics qui, ignorant les contraintes de mise en œuvre ou pris par d'autres enjeux, modifient sans préavis les règles du jeu.

Faire partager les objectifs et susciter l'adhésion d'acteurs aussi différents que les jeunes en difficultés, les administrations, les entreprises, voilà un des points essentiels à la réussite d'un programme d'insertion. Savoir travailler dans la durée en est un autre tout aussi important.

Éléments de contexte
et d'évaluation
au niveau national

PREMIÈRE PARTIE

La mise en œuvre du programme TRACE au niveau national

Par Amaria SEKOURI (*)

TRACE a constitué l'un des programmes majeurs de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions en faveur des jeunes sans qualification, en difficulté d'insertion.

Nouveau sans être complètement innovant, ce programme s'inscrit dans la continuité des dispositifs antérieurs : CFI (Crédit Formation Individualisé) pour des jeunes sortis de formation initiale sans avoir obtenu de qualification, PAQUE (Préparation Active à la Formation et à l'Emploi) pour ceux sortis du système scolaire avec un niveau insuffisant pour intégrer avec succès les stages de préqualification et de qualification, le dispositif expérimental IPIP (Itinéraire Personnalisé d'Insertion Professionnelle) pour les jeunes les plus en difficulté.

En confiant le pilotage local, l'animation et la mise en œuvre du programme au réseau des missions locales et PAIO, les pouvoirs publics ont reconnu le cœur de métier de ce réseau, l'accompagnement individualisé des jeunes, mais également sa capacité d'initiatives locales et de maillage territorial.

La réussite de ce programme a été liée à la qualité du pilotage et de l'animation au niveau national. La réalisation d'accords nationaux et la production d'axes de progrès ont également permis de mieux adapter le programme aux difficultés rencontrées par les jeunes.

■ La naissance de TRACE : une longue gestation

Le programme TRACE est un programme spécifique pour les jeunes de 16 à 25 ans en difficultés d'insertion professionnelle. Ce programme est nouveau sans être totalement novateur. Il s'inscrit en effet dans la lignée de plusieurs dispositifs visant à développer un accompagnement des jeunes en difficulté.

CFI et PAQUE : le début de l'accompagnement des jeunes peu qualifiés

En 1989, 100 000 jeunes sortaient du système scolaire sans qualification. Dans ce contexte, il est apparu nécessaire de développer des approches plus globales de l'insertion et un suivi plus régulier et plus individualisé des jeunes en difficultés.

Le crédit formation individualisé (CFI)-jeunes, ouvert aux jeunes de 16 à moins de 26 ans sortis de formation initiale sans avoir obtenu de qualification, est ainsi créé en 1989. Ce dispositif, fondé sur des parcours individualisés alternant formation qualifian-

(*) - Mission Insertion Professionnelle des Jeunes de 2001-2003, chargée de mission en charge du programme de travail à la DIJ (DGEFP).

te et apprentissage de compétences professionnelles, vise à offrir une seconde chance à tous les jeunes sortis du système scolaire sans diplôme et en difficulté d'insertion.

En 1992, le programme PAQUE (Préparation Active à la Qualification et à l'Emploi) est créé pour accueillir les jeunes de 16 à 25 ans qui ne peuvent accéder aux mesures du CFI parce qu'ils ne maîtrisent pas les savoirs de base (lecture, écriture, calcul). Ce dispositif est également basé sur le principe de l'alternance. Il permet au jeune de « découvrir » un métier pendant des stages de 15 jours dans une entreprise où un tuteur se charge de l'encadrement. Un enseignement général, le plus possible en lien avec les stages, est dispensé dans un organisme de formation. Enfin, des moments de bilan permettent de définir un projet professionnel, de prendre conscience de son niveau général afin de rendre le plus cohérent possible un parcours de formation.

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 étend progressivement aux conseils régionaux la compétence en matière de formation professionnelle des jeunes (au 1^{er} juillet 1994 pour les actions qualifiantes, avant fin 1998 pour les stages préqualifiants). En 1999, les conseils régionaux ont donc l'entière compétence sur le CFI-jeunes, qu'on a désormais coutume d'évoquer sous l'appellation de « stages régionaux » pour les jeunes. Le programme PAQUE est, quant à lui, interrompu en 1994.

Le dispositif expérimental IPIP : l'accompagnement vers l'entreprise des jeunes les plus en difficulté

Le transfert progressif aux régions de la compétence en matière de formation des jeunes s'est accompagné d'un recul des offres de stage en direction des jeunes les plus en difficulté. Sur la base de ce constat, un dispositif expérimental d'itinéraire personnalisé d'insertion professionnelle, les IPIP, a été mis en place début 1997. L'objectif était d'accompagner vers l'entreprise les jeunes de 16 à 25 ans les plus en difficulté.

Un accompagnement, d'une durée maximale de 18 mois, a été mené à titre expérimental dans trois régions (Ile-de-France, Lorraine et Picardie) auprès de 300 jeunes. Les missions locales et PAIO devaient identifier ces publics et les orienter vers des opérateurs externes (organismes de formation) chargés de la mise en œuvre de l'accompagnement. Huit organismes de formation ont été concernés par l'expérimentation. L'évaluation du dispositif IPIP dans le courant de l'année 1998 devait permettre d'envisager sa généralisation en faveur des jeunes (1).

L'évaluation a mis en évidence la difficulté de mettre en œuvre un accompagnement pour le public ciblé : 26 % d'abandons et 28 % de taux d'accès à l'emploi. D'autres enseignements ont été tirés quant à la nécessité de désigner un référent unique dans l'accompagnement du jeune, de combiner les phases individuelles et collectives, de recourir au partenariat. Si le rôle moteur des missions locales et PAIO dans l'orientation des jeunes était souligné, l'évaluation regrettait le manque de clarification des rôles des différents partenaires dans le suivi de ces jeunes. La Délégation interministérielle à l'insertion des jeunes en difficulté (DIJ), mise en place depuis 1983 pour animer et coordonner le réseau des missions locales, considérait notamment que le dispositif IPIP confiait aux organismes de formation une action inscrite dans le cœur de métier des missions locales : celle de l'accompagnement personnalisé des jeunes.

Le sommet de Luxembourg de 1997 : la politique de l'emploi française s'inscrit désormais dans un cadre européen

En 1997, dans un contexte marqué par les débats sur l'adoption du pacte de stabilité et les critiques sur la dimension trop économique de la construction européenne, le

(1) - *Séminaire consacré au dispositif expérimental « Itinéraires d'insertion professionnelle », DGEFP du 11 février 1998.*

gouvernement français a souhaité que les questions de l'emploi soient plus visiblement et plus effectivement prises en charge au niveau européen. La définition d'une « stratégie européenne pour l'emploi » au sommet européen de Luxembourg des 20 et 21 novembre 1997 est la concrétisation de ce souhait. Si les politiques de l'emploi et du marché du travail demeurent, pour l'essentiel, de la compétence des différentes autorités nationales, des mécanismes communautaires de confrontation des pratiques, d'harmonisation des orientations et de suivi des résultats sont mis en œuvre.

Les chefs d'État ou de gouvernement des 15 pays membres de l'Union européenne arrêtent à Luxembourg les grands axes d'une stratégie concertée pour lutter contre le chômage. Pour la première fois de leur histoire, et à la demande de la France, les pays européens se fixent des objectifs chiffrés communs pour réduire le chômage de longue durée et le chômage des jeunes. Le suivi individualisé des personnes sans emploi est recommandé comme l'un des moyens à privilégier pour prévenir le chômage de longue durée.

Le programme TRACE : un suivi individualisé des jeunes en difficulté

Créé par la loi d'orientation de lutte contre les exclusions du 31 juillet 1998, le programme TRACE est la réponse française aux orientations européennes, en matière d'accompagnement des jeunes en difficulté.

Cette loi place au cœur de la lutte contre l'exclusion l'accès effectif de tous les citoyens aux droits fondamentaux : citoyenneté, emploi, logement, santé, culture. Pour « affirmer et traduire dans la réalité l'accès à l'emploi », la loi se fixe pour objectif de « donner une chance à chacun d'acquérir une qualification ou un emploi par un parcours d'insertion dans la durée » (2). Le programme TRACE (TRajet d'ACcès à l'Emploi) doit permettre de construire un parcours d'insertion individualisé pour les jeunes en difficulté.

Les publics visés par TRACE ont des profils très proches de ceux du dispositif expérimental IPIP (ASDO, 2000). Il s'agit de jeunes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, c'est-à-dire des jeunes sans qualification et/ou cumulant des freins sociaux, familiaux et personnels. Pour ces publics, « l'accès aux droits fondamentaux dans le domaine de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation, de la culture et de la protection de la famille et de l'enfance » est considéré comme une priorité nationale.

■ La mise en œuvre du programme au niveau national

L'accompagnement individualisé est au cœur du programme TRACE. Cet accompagnement n'est pas nouveau puisque l'idée est déjà présente dans le rapport Schwartz de 1981, rapport à l'origine de la création des missions locales et PAIO (cf. Bonaïti). L'innovation réside dans l'affirmation du droit individuel à l'accueil, à l'orientation et à l'accompagnement et dans le développement du partenariat local. Les missions locales et les PAIO sont au cœur du programme, qu'elles sont chargées d'animer et de piloter sur leur territoire.

(2) - Discours de Madame Martine Aubry à l'Assemblée Nationale, le 5 mai 1998.

La circulaire d'application d'octobre 1998

TRACE doit permettre d'identifier les difficultés auxquelles les jeunes les plus éloignés de l'emploi sont confrontés afin de leur proposer un véritable parcours d'insertion dans le cadre d'un accompagnement personnalisé et continu pouvant aller jusqu'à dix-huit mois. Le parcours est susceptible d'articuler les mesures de la formation professionnelle et les dispositifs visant l'accès direct à l'emploi : actions de bilans, d'orientation, de remobilisation, d'insertion, de mise en situation professionnelle (contrat d'orientation, CES de courte durée, missions en association intermédiaire...).

La circulaire n° 98/33 du 23 octobre 1998 précise les conditions de mise en œuvre du programme :

- Les jeunes visés ont moins de 26 ans et sont en situation d'échec récurrent et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle. Sont notamment visés les jeunes dépourvus de qualification (niveau VI et Vbis) (3) ou issus des quartiers relevant de la politique de la ville et des zones de revitalisation rurale pour au moins 25 % d'entre eux. L'inscription à l'Anpe n'est pas obligatoire. Les jeunes ayant un niveau de formation supérieur au niveau VI et Vbis, en voie d'exclusion et cumulant de graves handicaps sociaux, personnels et familiaux, peuvent également, au cas par cas, bénéficier du dispositif.

- Des conventions d'objectifs sont conclues au plan local avec les missions locales, les PAIO, l'Anpe et, le cas échéant, avec des opérateurs externes qui répondent à un cahier des charges : bureaux d'accueil individualisé vers l'emploi des femmes, organismes d'enseignement (GRETA) et de formation (Afp), des foyers de jeunes travailleurs ou des équipes de prévention.

- Le suivi des jeunes est assuré par les missions locales et PAIO et par les opérateurs externes. Ces derniers sont tenus d'accueillir tout jeune orienté vers eux, sans aucune sélection et dans la limite des places prévues à la convention. Le cahier des charges prévoit qu'un référent doit suivre au maximum 30 jeunes simultanément.

- Durant les périodes au cours desquelles ils ne sont pas en stage ou en emploi, les jeunes sont affiliés au régime général de la Sécurité sociale dans les conditions prévues pour les stagiaires de la formation professionnelle. Ceux qui rencontrent des difficultés matérielles susceptibles d'empêcher leur insertion professionnelle pendant les périodes hors stage ou hors emploi peuvent, dès l'âge de 16 ans, accéder aux fonds départementaux ou locaux d'aide aux jeunes (FAJ).

- Les actions conduites doivent aboutir à une insertion professionnelle « durable » pour au moins 50 % des jeunes (CDI ou CDD d'au moins six mois).

La mise en œuvre de TRACE reposait sur une concertation préalable avec la région et l'État. Celui-ci devait assurer la réalisation des actions d'accompagnement :

- en dégagant des moyens supplémentaires permettant au réseau des missions locales et PAIO et à l'Anpe d'assurer l'accompagnement des jeunes visés par le programme ;

- en mettant en place le cadre juridique et les moyens financiers permettant la réalisation de l'accompagnement par des opérateurs externes ;

- en facilitant l'accès des jeunes en difficulté aux mesures relevant de sa compétence.

Le préfet de région devait ainsi inviter le Conseil Régional, avant le lancement du programme, à apporter son concours à sa mise en œuvre :

- en contribuant au renforcement du réseau des missions locales et des PAIO, dans le cadre des compétences qu'elle exerce sur celui-ci en matière de formation profession-

(3) - Niveau VI : sortis de l'enseignement spécial (SES,...) ou classe de 6^{ème}, 5^{ème}, 4^{ème} générale ou non.
Niveau Vbis : sortis avant la classe de CAP ou de BEP ou d'une classe de 3^{ème}.

nelle. 700 postes financés à parité par l'État et les collectivités locales devaient être créés dans le cadre d'un plan de progrès à trois ans du réseau des missions locales et PAIO.

- en organisant un accès privilégié des jeunes bénéficiaires du programme à ses stages et en mettant en place des actions de formation adaptées à leurs besoins.

Une convention cadre signée entre l'État et la Région fixait les conditions de cette mise en œuvre conjointe du programme. En l'absence d'accord, le programme ne pouvait être engagé uniquement que par l'État.

L'animation et le suivi du programme TRACE au niveau national

La DIIJ, en collaboration avec la DGEFP, la Dares, la DGAS (anciennement DAS) et la DG-Anpe, assurait le suivi et l'animation au niveau national de l'ensemble du dispositif.

Un groupe de travail, intitulé « groupe stratégique sur TRACE », a été constitué. Y étaient représentés des services déconcentrés du travail et de l'emploi, de l'action sociale, de l'Anpe, des missions locales, un conseil régional. Ce groupe avait initialement pour objectif de contribuer à l'élaboration de la circulaire d'application et à la mise en œuvre opérationnelle du programme. Il s'est ensuite transformé en groupe de suivi national du programme TRACE. Réuni sur un rythme trimestriel jusqu'à fin 2000, il a notamment permis l'élaboration d'un document d'information « questions - réponses TRACE » destiné à l'ensemble des opérateurs.

• Le suivi statistique du programme

Un tableau de bord national permettait de suivre mensuellement, pour chaque région, les entrées dans le programme par type d'opérateur, la situation des jeunes présents en fin de mois et les types de sorties. À partir de 2001, ce tableau était alimenté par les données de chaque structure pilote transmises par Internet à partir de l'application WebTRACE (cf. De Lorgeril). Ce tableau permettait de comparer les entrées en mesure aux objectifs annuels, définis régionalement.

Le système de remontées d'information, à partir de 1999, permettait également aux structures d'accueil de transmettre à la Dares des données détaillées relatives au programme TRACE. Celles-ci donnaient lieu à des publications annuelles détaillées notamment les caractéristiques des jeunes en TRACE et le déroulement du programme (cf. Mas).

• L'animation du programme

Parallèlement au dispositif de suivi mis en place au niveau national, la DIIJ, dans sa fonction d'animateur et de responsable du déploiement du programme TRACE, a fait réaliser en 1999, par le cabinet ASDO, une observation auprès de dix missions locales pilotes afin de repérer « les bonnes pratiques », « les bonnes idées » qui pouvaient ici ou là être mises en œuvre. Le cabinet a ainsi rencontré les équipes des missions locales ainsi que leurs principaux partenaires, soit une dizaine d'acteurs par site.

Ce rapport a mis en évidence six points-clés dans la réussite du programme au niveau local :

1. L'organisation interne de la mission locale privilégiant la mise en place d'équipes dédiées à ou semi dédiées ;
2. La coordination opérationnelle du dispositif TRACE au sein de la mission locale facilitant le travail des référents ;

3. Le choix de l'opérateur externe apportant une véritable valeur ajoutée à la mission locale ou PAIO ;
4. La qualité du diagnostic sur les difficultés rencontrées par les jeunes ;
5. Le référent « fil-rouge » qui est le référent central pour le jeune et pour les partenaires du parcours d'insertion ;
6. La stratégie de mise à l'emploi direct et la relation à l'entreprise.

• **Une cassette vidéo et un guide à disposition des équipes des missions locales**

Les résultats de cette observation ont été présentés au Groupe d'Appui National sur Trace (GANT), composé notamment de missions locales. Plusieurs missions locales ont manifesté leur intérêt pour ces résultats et ont souhaité que les enseignements de cette observation alimentent la réflexion au plan local des différentes structures. Une cassette vidéo, « six points-clés pour réussir TRACE », accompagnée d'un petit outil d'auto-diagnostic a été diffusée à l'ensemble des structures pilotes TRACE et des services déconcentrés. Cette cassette était conçue comme un outil d'aide à la réflexion et non comme un ensemble de modèles qu'il faudrait reproduire.

• **Un guide de bonnes pratiques, deux ans après le lancement du programme**

Les études menées en 1999 et les rencontres avec les acteurs ont montré que TRACE avait été l'occasion pour les missions locales d'interroger et d'adapter leur organisation (cf. Giudicelli). Le programme a permis de développer des outils et démarches nouvelles pour être en mesure de repérer et mobiliser les jeunes et être en capacité de les accompagner vers l'emploi. La DIJ a souhaité recenser et publier les expériences réellement innovantes que TRACE avait générées dans le cadre de sa mission générale de pilotage et d'animation du programme.

Un projet de manuel a été lancé, courant 2001, avec le cabinet *Économie & Humanisme*, et la participation de nombreuses missions locales, PAIO, de réseaux d'animation

Encadré

**UN EXEMPLE DE BONNE PRATIQUE :
DES ENTREPRISES S'IMPLIQUENT POUR L'EMPLOI DES JEUNES
DANS LE TARN ET GARONNE**

Dans un contexte de reprise économique susceptible de bénéficier aux jeunes les plus éloignés de l'emploi, la mission locale départementale de Tarn et Garonne s'est rapprochée du tissu économique local et a structuré son offre de services. Plusieurs actions ont été conduites :

- mise en œuvre d'une collaboration avec le tissu social et économique local dans les secteurs de l'agriculture, artisanat, BTP, transport-logistique, services aux personnes, distribution, restauration ;
- construction et développement d'un réseau d'entreprises prenant en compte les opportunités et les spécificités du marché local ;
- mobilisation du trinôme jeune/entreprise/mission locale avec mise en œuvre d'étapes de diagnostic, négociation, médiation et accompagnement. À partir d'un diagnostic prenant en compte la situation globale du jeune, sa demande, ses potentialités, les référents mettent en œuvre une démarche personnalisée d'accompagnement vers l'entreprise.

Ce dispositif a permis à des jeunes très fragilisés au regard de l'emploi de bénéficier de parcours ciblés sur l'entreprise, d'accéder à des contrats de travail, mais aussi de développer une relation de confiance, à la fois avec l'entreprise et la mission locale.

62 contrats de travail durables ont été signés. 116 étapes en entreprise (évaluation en milieu de travail, session d'orientation approfondie, contrats aidés...) ont été effectuées.

régionaux et de partenaires de l'État. L'objectif était de repérer et diffuser les pratiques les plus efficaces, mises en œuvre localement dans le cadre de TRACE, afin d'apporter à l'ensemble des partenaires des repères pour l'action et valoriser ainsi leurs expérimentations et leurs innovations. L'ouvrage a structuré ces pratiques autour de cinq thèmes (DIII, 2002) :

- Quelle approche des jeunes en risque d'exclusion ?
- L'accompagnement individualisé, levier de l'autonomie
- Le territoire, lieu d'animation de l'accompagnement des jeunes en difficulté
- Le parcours et ses composantes
- TRACE, levier de rapprochement entre jeunes et travail

■ L'élargissement du programme TRACE en 2002

En 2000, plusieurs rapports ont souligné la persistance d'une frange importante de jeunes en situation de grande précarité. Selon le rapport de l'Observatoire national de la pauvreté de l'exclusion sociale, 80 000 jeunes de 15 à 29 ans se trouvent, en 1999, en situation d'isolement et d'absence de ressources. Cette même année, partant du constat de l'insuffisante sécurisation financière assurée aux jeunes engagés dans des parcours d'insertion, le rapport Belorgey, du Commissariat Général au Plan, préconise la mise en place d'une allocation financière d'un montant convenable pour les jeunes en TRACE et une augmentation significative des effectifs.

Ces préconisations ont été reprises dans la loi de lutte contre la pauvreté et les exclusions de juillet 2001.

Afin de proposer à ces jeunes un accompagnement personnalisé pour les aider dans une démarche active d'insertion professionnelle et sociale, il est donc décidé de renforcer et d'étendre le programme TRACE en 2002 : élargissement des publics, mise en œuvre d'une bourse d'accès à l'emploi pour sécuriser les parcours des jeunes, mobilisation plus importante des mesures de la politique de l'emploi, renforcement des moyens des missions locales.

Élargissement des publics

Pour que tous les jeunes en difficulté puissent avoir accès au programme TRACE, quelle que soit leur situation, les entrées ont été portées de 60 000 à 98 000 en 2002. Pour les jeunes en rupture sociale et marginalisés, la durée de l'accompagnement est allongée à 24 mois. Il s'agit d'amener progressivement ces jeunes, connus notamment des associations d'accueil d'urgence et de réinsertion et des clubs de prévention, à intégrer le dispositif de droit commun que constituent les missions locales.

Le programme est aussi ouvert à certains jeunes diplômés (CAP et au-delà) en situation difficile du fait de leur orientation professionnelle ou de handicaps personnels (discrimination, absence de mobilité, handicap physique).

Sécurisation financière des parcours des jeunes

La question de la sécurisation des parcours des bénéficiaires de TRACE s'est posée dès l'origine du programme. Lors de l'examen au Sénat de l'article de la loi d'orientation de lutte contre les exclusions créant le programme TRACE, un amendement proposait

une allocation minimale. Cet amendement n'a finalement pas été adopté, les sénateurs redoutant la création d'un « RMI jeune ».

Jusqu'en 2002, les périodes du parcours d'insertion au cours desquelles aucun emploi ni stage n'étaient proposés étaient couvertes ponctuellement par les Fonds d'Aide aux jeunes (FAJ) (4). Les FAJ apportaient donc un soutien temporaire aux jeunes en TRACE, pour assurer un certain maintien des ressources dans les périodes « interstitielles ».

Les aides du FAJ étaient toutefois trop ponctuelles et trop modiques (198 € en moyenne par an et par jeune aidé) pour permettre aux jeunes sans ressources de prendre des engagements et de se stabiliser dans un logement. Cette situation était d'autant plus préoccupante que les périodes hors emploi et hors stages représentaient en moyenne près de la moitié de la durée du parcours. En 2001, la DIIJ a donc proposé de sécuriser les parcours en créant une allocation financière pour les jeunes bénéficiaires de TRACE.

La Bourse d'accès à l'emploi (BAE) est créée de manière expérimentale, par la loi de finances de décembre 2001. Son montant est plus élevé que les aides du FAJ : au maximum 300 € par mois et 900 € sur un semestre, dans la limite de 1 800 € par parcours, pendant les périodes où les jeunes ne disposaient pas d'autres revenus. À la différence des FAJ, la situation personnelle du jeune est prise en compte sans lien avec celle de ses parents.

Si la BAE répondait à un véritable besoin, les conditions de sa mise en œuvre ont été critiquées. La gestion administrative était jugée trop lourde par les missions locales, en raison notamment du nombre et de la fréquence des formulaires à remplir. Le rôle des FAJ n'a par ailleurs pas été redéfini suite à la création de la BAE, ce qui a rendu l'articulation entre ces deux aides peu claire (ACADIE, 2002).

La BAE n'a pas été reconduite en 2003, TRACE devant être rapidement remplacé par un nouveau dispositif : le contrat d'insertion CIVIS, évoqué par le président de la République lors de la campagne électorale présidentielle de 2002.

Mobilisation plus importante des mesures de la politique de l'emploi

Les mesures de la politique de l'emploi, notamment les CES et le dispositif « emploi jeune », devaient être davantage mobilisées dans le cadre du Service Public de l'Emploi et mieux adaptées. L'objectif était d'accroître les périodes actives d'insertion – emploi ou formation – et de les faire passer de la moitié à deux tiers de la durée du parcours.

Renforcement des moyens des missions locales

La réussite de TRACE dépendant largement de la disponibilité des conseillers chargés d'accompagner les jeunes, l'État s'est engagé à renforcer les moyens des missions locales par la création de 410 postes supplémentaires. Aucun cofinancement des Conseils Régionaux n'était exigé.

De TRACE à CIVIS

Le programme TRACE s'est achevé à la fin de l'année 2003. Les jeunes entrés jusqu'en décembre 2003 poursuivent néanmoins leur parcours jusqu'à son terme.

(4) - Les FAJ ont été institués dans les départements par la loi du 19 décembre 1989, et rendus obligatoires par la loi du 29 juillet 1992 relative au RMI.

Cet arrêt du programme ne marque toutefois pas l'abandon des mesures d'accompagnement des jeunes en grande difficulté. La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 inscrit un droit à l'accompagnement pour tous les jeunes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Ce droit est mis en œuvre par le réseau des missions locales et PAIO dans le cadre du CIVIS (contrat d'insertion dans la vie sociale).

Ce nouveau contrat, entré en vigueur au deuxième trimestre 2005, a pour objet d'organiser les actions d'accompagnement proposées par les missions locales et PAIO au vu des difficultés rencontrées par le jeune et de son projet professionnel d'insertion dans un emploi durable. Pour les jeunes sans qualification, un accompagnement personnalisé et renforcé est assuré par un référent unique, interlocuteur central du jeune pendant la durée du contrat. Son rôle est d'aider le jeune à définir son projet professionnel, de déterminer avec lui les actions nécessaires à la construction de son parcours et d'en suivre la réalisation. Cet accompagnement renforcé vise en priorité l'orientation et l'insertion vers les métiers qui recrutent ou les secteurs d'activité pour lesquels sont identifiées des difficultés de recrutement.

Le CIVIS est conclu pour un an, avec une possibilité de renouvellement pour un an maximum lorsque l'objectif d'insertion professionnelle n'est pas atteint. Pour les jeunes sans qualification, le nombre de renouvellements n'est pas limité : le contrat peut être renouvelé, par périodes successives d'un an, jusqu'à l'accès à l'emploi durable (5).

Le CIVIS prévoit une allocation d'un montant mensuel maximum de 300 euros. Elle est versée aux jeunes majeurs pendant les périodes où ils ne perçoivent aucune rémunération au titre d'un emploi ou d'un stage, et aucune allocation. Cette allocation peut apparaître comme une généralisation du dispositif expérimental de la BAE.

Le rôle des missions locales et PAIO comme opérateurs de l'accompagnement est réaffirmé. Celles-ci sont les opérateurs exclusifs du programme et sont conventionnées à cet effet par l'État sur la base d'un cahier des charges. Elles sont chargées de développer et mobiliser l'offre de services la plus adaptée aux objectifs d'insertion des jeunes, avec les organismes susceptibles d'y contribuer. Pour garantir aux jeunes sans qualification un accompagnement personnalisé et renforcé, 2 000 postes supplémentaires de conseillers référents leur sont accordés. Les missions locales et PAIO pourront s'appuyer sur les plateformes de vocation, mises en place par l'Anpe pour permettre de mieux déceler les habiletés des jeunes et leur capacité à occuper des emplois préalablement repérés.

(5) - L'extension de la durée de l'accompagnement de TRACE jusqu'à l'accès à l'emploi durable avait été aussi largement débattue en juillet 1998, lors de l'examen du projet de loi au Sénat.

Annexe 1

Les accords nationaux signés dans le cadre de TRACE

Le programme TRACE était structuré sur une dynamique territoriale impliquant l'ensemble des acteurs locaux. Les accords nationaux concernant divers partenaires étaient donc réservés à des domaines difficiles nécessitant une impulsion du niveau national. Ces accords donnaient lieu ensuite à une déclinaison territoriale. Les quatre accords signés sont emblématiques du travail de partenariat renforcé développé à l'occasion du programme TRACE.

Faciliter l'accès au logement des jeunes : la convention DIIJ / Union des Foyers de Jeunes Travailleurs

La convention entre la DIIJ et l'Union Nationale des Foyers et Services pour Jeunes Travailleurs (UFJT) a été conclue dans le cadre de la convention d'objectifs 2001-2003 relative au logement des jeunes. Signée le 13 décembre 2000 par le secrétaire d'État au logement et le Président de l'UFJT, son objet était de « *créer, réhabiliter et diversifier des offres de logements, intégrées dans la cité, en prenant en compte la diversité des situations des jeunes et l'évolution de leurs besoins* ».

Cette convention cadre invite les Missions Locales et les associations de l'UFJT à renforcer leur collaboration pour faciliter l'accès au logement des jeunes en parcours d'insertion ou ayant un statut professionnel précaire. Il s'agit de mobiliser tous les acteurs concernés pour contribuer à la socialisation des jeunes et leur donner une place d'habitant et de citoyen. Cette convention stipule qu'un effort particulier doit être fait pour les jeunes inscrits en parcours TRACE et en contrat en alternance.

Un partenariat pour l'insertion des jeunes TRACE : la convention DIIJ / FNARS

De nombreuses associations adhérentes à la Fédération Nationale des Associations d'Accueil et de Réinsertion Sociale (FNARS) participaient en tant qu'opérateurs externes à la mise en œuvre du programme TRACE. La FNARS et la DIIJ ont considéré qu'il était nécessaire de compléter ce mode de collaboration par un partenariat plus systématique qui porterait sur l'amélioration de la connaissance de la population potentiellement concernée, sur la complémentarité des interventions en direction des jeunes en grande difficulté en amont ou dans le cadre du programme.

Deux démarches ont été engagées : l'une sur la connaissance des publics ; l'autre sur la complémentarité et la connaissance mutuelle des deux réseaux.

Un questionnaire commun auprès de 1 000 jeunes fréquentant le réseau des missions locales / PAIO et les associations ou services d'urgence et de réinsertion a été diffusé dans trois régions volontaires. S'il ne peut avoir de représentativité nationale, il a permis cependant de dégager quelques grandes tendances :

- Les individus du réseau des Missions Locales et PAIO sont plus jeunes que ceux du réseau FNARS : les moins de 21 ans représentent plus de 60 % des effectifs pour le premier réseau, contre 45 % pour le second.

- Les jeunes des Missions Locales et PAIO vivent majoritairement en famille tandis que les jeunes des structures FNARS sont en grande majorité hébergés en Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale.

- Les jeunes des Missions Locales et PAIO se déclarent plus souvent sans ressources que les jeunes des structures FNARS.

- Un quart des jeunes du réseau FNARS a déclaré n'avoir jamais été en contact avec une Mission Locale ou PAIO. Parmi eux, sont sur-représentés les jeunes hommes, les moins de 18 ans, les jeunes de niveau supérieur ou égal au baccalauréat, les jeunes vivant en CHRS (Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale), les jeunes placés en foyer ou famille d'accueil sans avoir toutefois un parcours institutionnel chaotique.

Une journée thématique nationale, suivie de journées thématiques régionales ou interrégionales, a regroupé les acteurs du réseau des missions locales et des associations ou services du réseau FNARS afin de renforcer les pratiques partenariales.

L'accès des jeunes en TRACE aux métiers du bâtiment : le partenariat avec le FAF.SAB

Une expérimentation de rapprochement entre les entreprises du bâtiment et les jeunes sans qualification a été menée dans le cadre du programme TRACE. Un protocole d'accord entre le FAF.SAB (OPCA des artisans du bâtiment) et la DGEFP a ainsi été signé le 24 janvier 2002. Ce protocole avait pour objectif :

- d'ouvrir l'accès au contrat d'orientation à tous les jeunes non diplômés engagés dans le programme TRACE, en reportant l'âge limite d'accès de 23 à 25 ans ;
- de simplifier, pour les entreprises et pour les jeunes, les démarches administratives liées à la conclusion et au suivi du contrat d'orientation.

Des collaborations se sont nouées entre les opérateurs issus de la profession du bâtiment et ceux du réseau d'accueil des jeunes. Une étude qualitative a cherché à identifier les conditions de réussite du développement de ce partenariat local (Citadel, 2003). À partir de témoignages d'artisans, de jeunes, de chargés de mission, cette étude présente trois pistes d'action pour une meilleure efficacité de l'orientation et de l'insertion professionnelle des jeunes :

Ouvrir les opportunités de choix professionnel

Plusieurs pistes sont proposées pour que les choix professionnels ne s'appuient plus seulement sur les réseaux familiaux (parents, associations, villes...) et les informations apportées par les institutions spécialisées (CIO, forums métiers, missions locales, ...) :

- Renforcer la mise en relation des jeunes avec les entreprises et les professionnels ;
- Favoriser les expériences qui permettent non seulement une approche rationnelle mais aussi émotionnelle des situations de travail ;
- Mettre les jeunes en contact avec d'autres jeunes intégrés dans le monde professionnel ;
- Organiser des actions pour modifier les représentations des médiateurs de l'emploi vis-à-vis des métiers du bâtiment ainsi que leurs pratiques d'information et d'orientation des jeunes.

Transformer les opportunités de choix professionnel en construction d'une culture de métier et d'une identité professionnelle

L'effort de formation porte trop souvent exclusivement sur les aspects techniques et scolaires liés au diplôme, ce qui se révèle insuffisamment mobilisateur pour les jeunes. Il est donc proposé de :

- Travailler sur les représentations en amont de la formation qualifiante : renforcer le tutorat, l'accompagnement individualisé et collectif, le parrainage au cours de la formation et des premières années de vie professionnelle ;
- Développer des activités favorisant l'intégration dans les entreprises mais aussi dans la profession ;
- Accompagner les enseignants/formateurs et autres médiateurs dans la conception et réalisation d'activités diversifiées favorisant l'immersion dans « une profession ».

Travailler en réseau à un niveau institutionnel et à un niveau individuel

Pour réduire le cloisonnement entre les divers opérateurs de l'orientation et de l'insertion, plusieurs propositions sont formulées :

- Au niveau institutionnel : impulser une coopération entre structures d'orientation/insertion, organismes de formation et entreprises dans le cadre de projets opérationnels portés par la profession. Associer, si possible, la collectivité territoriale pour en assurer la pérennité.
- Au niveau individuel : mettre les jeunes concernés au sein de ce réseau, via un système de parrainage et de référents.

TRACE tes vacances : une expérimentation d'aide au départ autonome en vacances

En février 2002, la DIJ a lancé avec l'Association « Vacances Ouvertes » un appel à projet pour une expérimentation d'aide au départ autonome en vacances pour 500 jeunes du programme TRACE.

L'opération, intitulée « TRACE tes vacances », vise à permettre à des jeunes engagés dans un parcours d'insertion sociale et professionnelle d'élaborer et de concrétiser un projet de vacances autonomes. Au-delà de la volonté de favoriser l'accès aux vacances de jeunes qui en sont exclus, le dispositif repose sur l'idée que l'approche méthodologique utilisée lors de la construction du projet de vacances contribuera à l'acquisition de pratiques et de savoir-faire essentiels au parcours d'insertion sociale et professionnelle de ces jeunes.

Pour appuyer le travail de sélection et d'accompagnement des jeunes dans le montage de leur projet de vacances, les missions locales partenaires de l'opération ont bénéficié d'un soutien méthodologique dispensé au cours d'ateliers de formation, ainsi que d'une assistance technique tout au long de la campagne.

Depuis 2002, plus de 1 260 jeunes ont pu bénéficier de ce dispositif porté par 80 missions locales. L'association Vacances Ouvertes a décidé de reconduire et d'amplifier le dispositif en 2005 en l'adaptant à la « disparition » progressive des jeunes inscrits en TRACE. L'opération s'adresse désormais à tous les jeunes bénéficiaires d'une procédure d'accompagnement renforcé en Mission Locale.

Annexe 2

L'accès à la citoyenneté : le programme de coopération DEXIA/DIIJ

Au-delà des accords nationaux ou locaux, un programme de coopération entre le Conseil National des Missions Locales, la DIIJ et la Fondation DEXIA a été lancé le 25 janvier 2002 sur le thème : « Nous sommes aussi des citoyens ! Les jeunes des missions locales s'expriment ».

■ Nous sommes aussi des citoyens !

Une enquête nationale sur le thème de la citoyenneté a été menée auprès de jeunes en difficulté, notamment ceux en TRACE. Les conseillers des missions locales ont interrogé plus de 300 jeunes, dans toute la France, sur leur perception, leur connaissance et leurs attentes en matière de citoyenneté.

La parole de ces jeunes révèle une véritable volonté d'insertion citoyenne, mais elle est aussi révélatrice des difficultés qu'ils rencontrent à leur entrée dans le monde de l'emploi et dans la société (Daubech et Delajrrie, 2002).

■ Inventons avec les jeunes de nouvelles voies d'accès à la citoyenneté

Suite aux résultats de l'enquête, un appel à projet national a été lancé en octobre 2002 sur le thème : « Inventons avec les jeunes de nouvelles voies d'accès à la citoyenneté ». Cet appel s'adressait aux maires des communes, aux présidents et aux directeurs des missions locales. Il a permis de faire émerger et de développer des actions d'information et d'accompagnement des jeunes sur les problématiques de la citoyenneté. 49 projets des missions locales ont été soutenus en 2003 par la Fondation Dexia Crédit Local. Cet appel à projet a été renouvelé, depuis, tous les ans.

Le bilan des initiatives citoyennes de 2002 à 2004 a permis le financement de 120 projets particulièrement innovants en matière de citoyenneté, comme la réalisation d'un jeu sur les droits et devoirs civiques. Ils ont permis aux jeunes de mieux comprendre le fonctionnement de notre démocratie en les impliquant dans des actions concrètes menées dans leur ville.

L'appel à projet pour 2005 a pour thème : « Ensemble, développons l'esprit citoyen ». Il vise notamment des actions préparant à la mobilité en Europe.

PARCOURS et WEBTRACE : deux outils innovants de suivi des parcours des jeunes

Par Alain DE LORGERIL (*)

Le suivi du dispositif TRACE a suscité plusieurs innovations majeures au sein du Ministère du travail et pour les acteurs du champ emploi-formation :

- première application des « nouvelles technologies » au sein du Ministère (technologies internet) ;
- « internétisation » volontariste du réseau des missions locales et PAIO ;
- modernisation du processus de remontées des données et de suivi statistique des « mesures » entre les services déconcentrés (DRTEFP) et l'échelon central (Dares).

Ce mode de suivi, initialisé en 1998, est, aujourd'hui, en 2005, en train d'être généralisé progressivement à toutes les mesures ou dispositifs de politique d'emploi mis en place par le service public de l'emploi.

L'informatisation des ML/PAIO en 1998 avant le programme Trace

Avec le démarrage du Crédit Formation Individualisé (CFI) en 1988, le Ministère met en place, en 1989, un outil de suivi des jeunes de 16 à 25 ans qui sont accueillis dans les missions locales et les PAIO. Cet outil, PARCOURS 1, est destiné à suivre uniquement les jeunes relevant du CFI dans leur parcours d'insertion sociale et professionnelle.

Cet outil évolue en 1994, sous le nom de PARCOURS 2, pour suivre, non seulement les jeunes en CFI, mais tous les jeunes accueillis par le réseau des Missions Locales et PAIO.

PARCOURS 2 permet de prendre en compte non seulement l'emploi et la formation, mais tous les problèmes du jeune (logement, santé,...) empêchant son insertion, ce qui correspond à l'action des missions locales et PAIO.

Ce logiciel permet de collecter des informations sur :

- les caractéristiques individuelles des jeunes : nom, prénom, adresse, date de naissance, nationalité, type d'hébergement, enfants, moyen de locomotion, aire de mobilité...
- leur parcours scolaire : classes suivies, diplôme, avec les dates correspondantes ;
- leur parcours professionnel : situation détaillée (CDI, temps partiel, Nouveaux Services-Emplois Jeunes, formation du Conseil Régional,...), dates de début, de fin prévue et de fin réelle, organisme ou entreprise...

(*) - Mission Informatique (DGEFP).

- les services auxquels peut accéder le jeune : type, date de proposition, date de réalisation du service, éventuellement partenaire intervenant...

En 1998, il existe environ 1 200 sites d'exploitation PARCOURS 2 dans les structures et leurs antennes. Des extractions statistiques, réalisées mensuellement et quadrimestriellement sous Excel, sont destinées à l'échelon régional (DRTEFP) et national (DIIJ).

Environ 99 % des structures utilisent PARCOURS 2, mais les conditions de performance et de qualité sont très variables suivant les structures, et ce, malgré la mise en place d'une « charte de saisie » dans la plupart des régions et l'existence de « recommandations nationales » sur le sujet.

On considère qu'un tiers des structures utilise correctement cet outil, mais que 15 % ne l'emploient que parce qu'il permet les remontées statistiques obligatoires exigées par l'État. Pour plus de la moitié des structures, les saisies sont effectuées en temps différé et le plus souvent par des secrétariats spécialisés et non par les conseillers qui reçoivent les jeunes. Cette saisie différée nuit à la qualité des informations recueillies. Pour remédier, entre autres, à cet état de fait, la DIIJ organise, à partir de 1997, des séminaires pour sensibiliser les directeurs sur leur nécessaire implication dans le système d'information de leur structure.

Au deuxième trimestre de 1998, une étude est réalisée, à la demande de la DGEFP, par deux consultants, sur les attentes des utilisateurs concernant l'évolution de leur outil. Au second semestre, un groupe de travail (ML, Anpe, DIIJ, DGEFP, Dares, Conseils régionaux) rédige une note de cadrage définissant ce que doivent être les grandes lignes du futur système qui s'appellera Parcours 3.

■ **Élaboration du dispositif TRACE et de son système de suivi (DGEFP-Dares : mai 1998 - septembre 1998)**

En 1998, le dispositif TRACE est créé par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Afin d'en organiser le suivi statistique, un chef de projet est nommé à la DGEFP. Plusieurs réunions se tiennent entre mai et septembre 1998, regroupant l'Anpe, la DRTEFP d'Ile-de-France, la Dares, une mission locale, la DAS, le Cnasea, la DIIJ, la Dagemo et la DGEFP (dont la mission informatique).

L'organisation du programme TRACE est confiée aux préfets de région (DRTEFP) ; ceux-ci s'appuient principalement sur le réseau des missions locales et des PAIO. Cependant, d'autres opérateurs peuvent prendre en charge des jeunes, comme l'Anpe ou des « opérateurs externes ». Les pilotes, en général des missions locales, sont responsables du système d'information local du programme.

Le dispositif de suivi est alimenté par les Missions locales et les PAIO à partir d'une nouvelle version de PARCOURS 2. Celle-ci doit, entre autres, permettre de dématérialiser la fiche Cerfa de TRACE et éditer un tableau de bord mensuel qui servira au pilotage du programme.

La remontée des données TRACE est initialement envisagée selon deux scénarios :

- *scénario 1* : remontée des tableaux de bord mensuels par internet ; consolidation, puis consultation sur le web *via* un extranet ;

- *scénario 2* : remontée des tableaux de bord et des données des jeunes en TRACE *via* internet. Cette solution permet de constituer un « entrepôt de données » destiné à des analyses des publics et des parcours par la Dares.

En raison de ses avantages, le scénario 2 est retenu. Cette application extranet prendra le nom de WebTRACE.

Les contraintes de ce système de suivi sont largement discutées :

- en effet, tous les acteurs impliqués ne disposent pas de PARCOURS 2 ;
- quant aux opérateurs externes, comment vont-ils communiquer au « pilote » les informations sur les jeunes qu'ils suivent ?

À la suite d'une démonstration particulièrement réussie de PARCOURS 2 dans la mission locale de Cachan, en région parisienne, la DGEFP envisage un moment d'équiper les ALE « pilotes » de PARCOURS ... Mais ce projet n'aboutira finalement pas.

- tous les « pilotes » doivent être de « bons » utilisateurs de PARCOURS 2, ceci afin d'assurer la qualité de l'information : la saisie par les conseillers doit donc se faire en temps réel ou en léger différé.

- tous les « pilotes » doivent posséder une connexion internet : or, en mars 1998, ce n'est le cas que de 15 % seulement de l'ensemble des ML/PAIO.

- contraintes de délais :

- il faut du temps pour commander, faire réaliser et diffuser une nouvelle version de PARCOURS 2 prenant en compte TRACE.
- le délai est de huit mois pour l'Appel d'Offres de l'extranet WebTRACE, alors que le Cabinet du Ministre souhaite ouvrir TRACE dès septembre 1998.

Adaptation de PARCOURS 2 et construction de WebTRACE (septembre 1998 - mai 1999) : « Internétisation » des structures « pilotes »

La Mission informatique de la DGEFP étant partie prenante de l'élaboration du programme et de son suivi, le déclenchement des différentes commandes est anticipé :

- fin juillet 1998 : commande à SINORG de la version PARCOURS 2.15 prenant en compte TRACE (dans le cadre du marché en cours sur la Tierce Maintenance Appllicative (TMA)).

- fin août 1998 : avis BOAMP pour l'Appel d'Offres de réalisation de l'extranet TRACE.

La circulaire TRACE est signée le 23 octobre 1998 par Madame Martine Aubry et le programme démarre.

Adaptation de PARCOURS 2

La première version de PARCOURS 2.15 est mise en test dans 16 structures le 6 octobre 1998. Une version d'exploitation est diffusée aux DRTEFP le 27 novembre 1998, avec la consigne de l'installer, prioritairement, chez les pilotes TRACE.

La version 2.15 comprend le tableau de bord mensuel de suivi (cf. annexe 1) qui fait l'objet de modifications jusqu'au dernier moment (mi-novembre 1998), en particulier pour la définition de ce que l'on devait considérer comme « emploi durable » parmi les types de sortie de TRACE. Cette version permet de créer le programme TRACE ; elle comprend donc la définition de toutes les notions propres à ce programme, et notamment la construction de variables agrégées, utilisées dans les Tableaux de bord.

En attendant le système de remontées par internet, un système provisoire est mis en place. Des « macros » Excel permettent l'agrégation des tableaux de bord de chaque

structure pour produire un tableau de bord régional, détaillant les données de chaque structure pilote (pour les DRTEFP) et un tableau de bord national, détaillant les données de chaque région (pour la Dares).

Vers WebTRACE...

En novembre 1998, le Ministère diffuse à l'ensemble des missions locales et PAIO une étude sur les accès internet pour aider les sites qui ne sont pas encore équipés (70 % à l'époque). Cette étude préconise le choix entre deux prestataires (Club Internet et Wanadoo) pour lesquels des contrats et des kits d'installation sont joints.

Cette « internétisation » des structures est suivie mensuellement. Mais sa lenteur, les premiers mois, est telle qu'elle laisse envisager une remise en cause de la viabilité du système prévu.

Le marché de développement de l'extranet TRACE est notifié au titulaire SINORG en février 1999 ; il comprend l'hébergement et l'exploitation du site extranet, pendant six mois, chez le titulaire avant sa reprise par la plate-forme de services du Ministère.

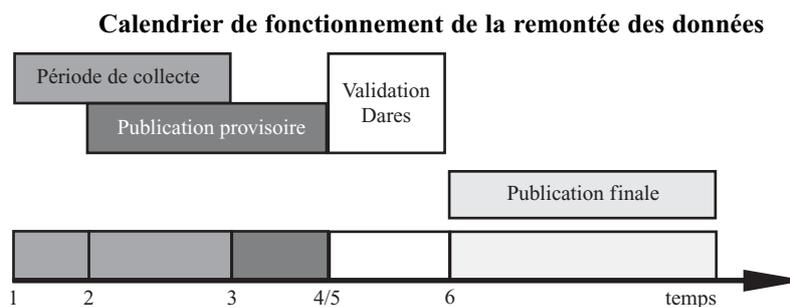
Construction et fonctionnement de WebTRACE

L'extranet TRACE est construit de façon à faire remonter automatiquement et régulièrement des informations précises sur les entrées, sorties et jeunes présents dans le dispositif. L'objectif est multiple : éviter toute double saisie et s'appuyer sur les données déjà collectées dans PARCOURS 2 par les conseillers.

Deux types de données remontent vers la Dares au niveau national :

- des tableaux de bord alimentés au niveau local par les données de PARCOURS de chaque structure et générés automatiquement ;
- la base de données de ces mêmes structures : cette base, anonyme, permet à la Dares de réaliser le suivi statistique des bénéficiaires ainsi que l'évaluation du programme.

L'architecture technique de l'extranet TRACE est décrite en annexe 2.



1. Début de collecte
2. Début de la publication provisoire (validation des tableaux de bord par les DRTEFP)
3. Fin de la collecte (après cette date, aucun autre fichier n'est accepté)
4. Fin de la validation par les DRTEFP
5. Consolidation et validation des données des régions par la Dares
6. Consolidation nationale et publication finale.

La remontée des tableaux de bord de pilotage s'opère de la façon suivante :

- les missions locales « pilotes » ont une plage de dix jours (calendrier mensuel tenant compte de la durée du mois et des jours travaillés), à partir du 26 du mois N, pour envoyer le tableau de bord TRACE du mois N ;
- durant cette période de collecte, les DRTEFP peuvent consulter sur l'extranet WebTRACE l'arrivée des tableaux et relancer, éventuellement, les pilotes en retard ;
- à la fin de cette plage, les DRTEFP ont un jour pour valider (ou invalider) un par un les tableaux de bord et inscrire des commentaires ou des observations à l'intention de la Dares ;
- la Dares a, à son tour, deux jours pour valider ou non chaque région ;
- le lendemain, tous les acteurs (missions locales « pilotes », DDTEFP, DRTEFP, Dares, DGEFP) peuvent consulter, suivant leur habilitation, les tableaux locaux, départementaux, régionaux, nationaux du mois ou l'historique.

La validation consiste à vérifier la cohérence des données par rapport aux périodes précédentes et la suffisante représentativité des structures ayant fait remonter leurs données pour le mois en cours.

Par le même envoi, les missions locales « pilotes » adressent tous les dossiers, sous forme anonyme, des jeunes en TRACE afin que la Dares puisse mener des analyses sur les publics et les parcours.

Les missions locales « pilotes » sont averties automatiquement par le système, *via* la messagerie, si l'envoi a été défectueux. Le « pilote » peut aussi éditer la liste de tous les jeunes pris en compte dans le tableau de bord mensuel et vérifier si leurs situations sont exactes et bien actualisées. Dans le cas contraire, un retour à la saisie d'informations est opéré et un nouvel envoi de tableau de bord est généré.

L'application est mise en test pour les structures prêtes à partir de juin 1999. Début juillet, comme 75 % des pilotes bénéficiaient d'un accès internet, il est décidé de supprimer le système provisoire et d'utiliser obligatoirement l'extranet TRACE à partir d'octobre 1999.

■ **Fonctionnement récurrent (octobre 1999 - juin 2004)**

À la surprise du Ministère, la totalité des pilotes (hors quelques ALE) ont un accès internet en octobre 1999. Le système se généralise très vite, grâce à l'impulsion des DRTEFP en charge de la validation des données de chacune des structures de leurs régions. Certaines régions n'ont cependant pas « joué le jeu », soit parce qu'elles disposaient d'un système propre (manuel) pour les remontées d'une partie des données, soit parce que l'implication politique n'était pas assez forte. C'était le cas de l'Île-de-France et des DOM.

Dans certaines régions, le choix de petites structures ne maîtrisant pas bien le dispositif ou l'outil Parcours, comme « Pilotes TRACE », a posé quelques problèmes. Il est aussi arrivé que des PAIO se soient retrouvées « opérateurs Trace » pour un Pilote Mission Locale (ce qui, dans le cahier des charges initial, ne devait jamais arriver !).

Dans d'autres cas, des schémas plus compliqués que prévu entraînent des blocages. Par exemple, dans de nombreuses antennes et permanences, des copies de disquette doivent être réalisées pour importer les données des sièges vers ces sites et les transférer à nouveau vers le siège au moment de l'export via Internet.

Des problèmes de qualité de données apparaissent également. Un effort de communication sera nécessaire pour faire évoluer les comportements. Par exemple, l'habitation

du bénéficiaire en ZUS est une variable qui apparaît mal renseignée lors des premières exploitations. Des consignes de saisie sont donc données, puisque cet indicateur est un élément fort, inscrit dans la loi et la circulaire. Au fur et à mesure, l'indicateur sera renseigné presque parfaitement.

■ De WebTRACE à PARCOURS 3

À partir de l'été 2004, l'extranet WebTRACE est arrêté. À cette date, 19 régions sont passées de Parcours 2 à Parcours 3 et leurs données TRACE reprises dans Parcours 3.

Le projet WebTRACE a été mené parallèlement au démarrage de la réflexion sur PARCOURS 3.

WebTRACE a joué le rôle de maquette ou de prototype pour la construction de Parcours 3.

Les incohérences des données ont été, en grande partie, corrigées par des contrôles lors de la saisie : contrôle de dates de naissance, de dates de situations, construction de filtres entre variables... La fiabilité des données est ainsi fortement améliorée dans Parcours 3.

Une charte de saisie nationale a été réalisée par des directeurs de missions locales (sous la responsabilité de la DGEFP et de la Dares) permettant d'avoir des comportements homogènes sur tout le territoire. Certaines données sont obligatoires ; d'autres sont déclarées comme optionnelles au niveau national, mais chaque région ou structure peut les rendre, elles aussi, obligatoires.

L'expérience engendrée par la mise en place d'un système d'informations complet dans un délai relativement court a généré une réflexion sur la nécessité de faire définir des paramètres de programmes et de services par l'État, mais aussi également par les niveaux régionaux et locaux.

La réussite de Parcours 3 et la rapide professionnalisation des missions locales doivent beaucoup à TRACE.

Annexe 1
Tableau de bord mensuel
de suivi du programme TRACE

Pilote :Date de transmission à la DRTEFP : ... du mois N

ENTRÉES DU MOIS PRÉCÉDENT : ENTRE LE 26 DU MOIS (N-2) ET LE 25 DU MOIS (N-1) <i>Flux</i>	Par opérateur	Nombre	Total depuis le lancement du programme
	Missions locales	.....	.....
	ALE	.....	.....
	Opérateurs extérieurs	.....	.....
	TOTAUX	.....	(A)
SORTIES ENTRE LE 26 DU MOIS (N-2) ET LE 25 DU MOIS (N-1)	Par type de sortie	Nombre	Total depuis le lancement du programme
	Emploi durable	.....	.....
	Autres sorties vers l'emploi au bout de 18 mois	.....	.....
	Sans solution au bout de 18 mois	.....	.....
	Abandon	.....	.....
	Autres sorties	.....	.....
TOTAUX	.....	(B)	
NOMBRE DE JEUNES PRÉSENTS AU 25 DU MOIS PRÉCÉDENT (N-1) DANS LE DISPOSITIF	Dernière situation connue	Nombre	
	Emploi - dont CES - dont C.O.	..... .....
	Formation	.....
	Autre	.....
	Recherche d'emploi accompagnée	.....
	TOTAL	(C) = (A)-(B)	

**Tableau de bord mensuel de suivi du programme TRACE :
définitions**

1. Sorties entre le 26 du mois N-2 et le 25 du mois N-1

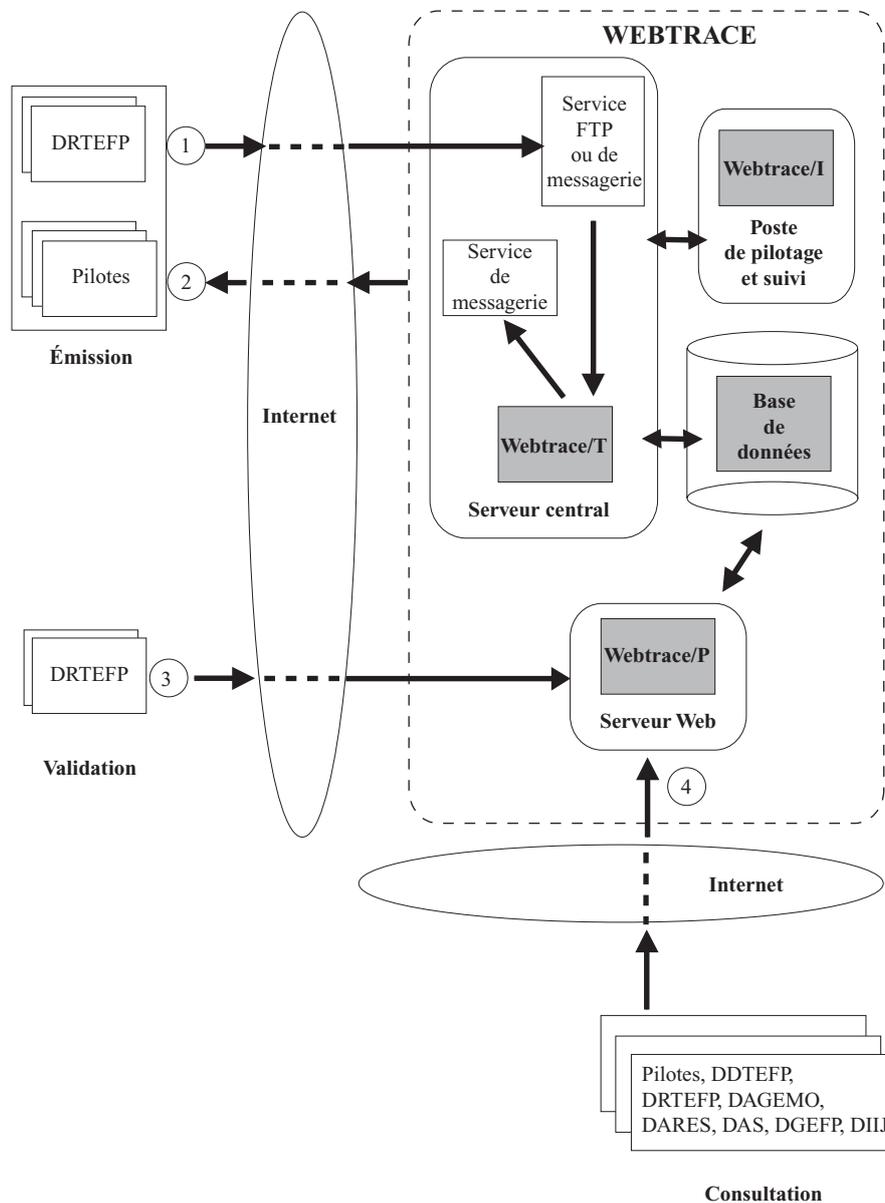
Intitulé	Définition
Emploi durable	Est considéré comme emploi durable, donnant lieu à une sortie du dispositif, tout contrat de travail (hors CES) supérieur ou égal à six mois ou à durée indéterminée, constaté après deux mois. - CDI - CDD d'une durée supérieure à six mois - CIE, NS-NE - contrat d'apprentissage, contrat de qualification Le constat ne peut avoir lieu qu'à la fin d'une période de deux mois après la signature du contrat.
Autres sorties vers l'emploi au bout de 18 mois	Cette rubrique regroupe les jeunes qui, au terme de la période de 18 mois, sont en CES ou en CDD ou CDI depuis moins de 6 mois.
Sans solution au bout de 18 mois	Cette rubrique regroupe les jeunes qui ont terminé la période de 18 mois sans être parvenus à accéder à l'emploi.
Abandon	Cette rubrique concerne les jeunes : - qui ont manifesté clairement leur souhait de ne plus bénéficier du suivi personnalisé offert par le programme TRACE. - qui n'ont pas donné signe de vie à l'opérateur durant une période de trois mois, après relances. Le déménagement (lointain) et les personnes qui ne veulent pas poursuivre après une maternité sont traités comme des « abandons ».
Autres	Sont comptabilisés ici les jeunes décédés, ou dont la situation les empêche de respecter leur engagement vis-à-vis de l'opérateur (retour en formation initiale, service national, maladie ou incarcération de plus de 6 mois).

Note : les sorties sont « manuelles », sur proposition du logiciel PARCOURS : une « alerte » signale les jeunes qui devraient sortir de TRACE.

2. Nombre de jeunes présents dans le dispositif au 25 du mois précédent (N-1)

Intitulé	Définition
Recherche d'emploi accompagnée	Sont comptabilisés les jeunes qui sont en lien fréquent avec le référent qui leur est désigné et qui participent activement, sous son contrôle, à la recherche d'un emploi. Ils peuvent bénéficier dans cette situation de prestations diverses de bilan ou de recherche d'emploi. Ils peuvent également effectuer une période d'immersion en entreprise.
Emploi (dont CES et Contrat d'Orientation)	Sont comptabilisés tous les types d'emploi, quel qu'en soit la nature ou la durée, y compris les CES.
Stage de formation	Sont comptabilisés les jeunes qui suivent un stage de formation de la Région ou de l'État, leur ouvrant les droits à la protection sociale et/ou une rémunération.
Autre	Sont comptabilisés ici les jeunes en maladie, congé maternité, <i>incarcération</i> .

Architecture de WebTrace



Légende :

- 1 - Envoi des tableaux de bord mensuels et des dossiers (anonymes) des jeunes en TRACE
- 2 - Retour (éventuel) d'alertes
- 3 - Validation par les DRTEFP, puis par la Dares
- 4 - Consultation par tous les acteurs en fonction de leur habilitation

TRACE ou la Tentative Réussie d'un Accompagnement Concerté vers l'Emploi ?

Par Stéphanie MAS (*)

Le programme d'accompagnement TRACE a été créé par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998, afin d'aider les jeunes en difficulté d'insertion à accéder à l'emploi. L'originalité du programme est d'appréhender systématiquement les problèmes d'insertion dans leur globalité : emploi, formation mais aussi santé, logement, citoyenneté... Chaque jeune est en contact avec un référent unique qui élabore, avec lui, un parcours vers l'emploi, en mobilisant les différents dispositifs de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle.

Entre 1998 et 2003, le programme TRACE a bénéficié à 320 000 jeunes pas ou peu qualifiés. Pendant leur passage dans le dispositif, sept jeunes sur dix ont accédé à un emploi et quatre sur dix à une formation, soit globalement deux fois plus que l'ensemble des jeunes suivis en ML/PAIO une année donnée. Près de la moitié des jeunes sortent du dispositif vers l'emploi, majoritairement durable, ou vers la formation.

Les jeunes gardent une image globalement positive de leur passage dans le dispositif. Trois jeunes sur quatre estiment le rôle de leur conseiller utile, voire indispensable. Durant leur passage dans TRACE, la moitié des jeunes l'ont rencontré au moins une fois par mois. Nombreux sont ceux qui auraient souhaité le rencontrer plus fréquemment.

Créé par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions de 1998, le programme TRACE se fixe pour objectif l'accès des jeunes en difficulté à l'emploi durable.

Le réseau des missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation est l'opérateur principal de TRACE. Structures mises en place dans les années quatre-vingt, conformément aux préconisations du rapport Schwartz, les missions locales et PAIO accueillent les jeunes de 16 à 25 ans afin de leur proposer une aide pour résoudre l'ensemble des difficultés qu'ils rencontrent dans leur démarche d'insertion professionnelle et sociale (cf. Bonaïti). Ces structures interviennent, aux côtés de l'Anpe, pour aider en particulier les jeunes de faible niveau de formation : près de sept jeunes sur dix sans qualification s'y rendent lorsqu'ils recherchent pour la première fois un emploi, et la plupart y reviennent par la suite (Mas, 2004a).

Pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes, le dispositif TRACE met en œuvre un accompagnement personnalisé de 18 mois (ou 24, sous certaines conditions, à partir de 2002). Il mobilise l'ensemble des dispositifs publics d'emploi et de formation professionnelle. Il sollicite également fortement le partenariat local. L'inscription dans le programme TRACE garantit donc au jeune l'accès prioritaire à certaines mesures et un suivi personnalisé par un conseiller qui devient dès lors le « référent » du jeune.

(*) - Département Formation Professionnelle et Insertion des Jeunes (Dares).

Au sein de ce réseau, le suivi des jeunes en TRACE s'organise différemment selon les structures. Dans certains organismes, des conseillers sont dédiés uniquement au suivi des jeunes inscrits dans le programme TRACE. Dans d'autres, les conseillers suivent à la fois des jeunes inscrits ou non inscrits en TRACE.

Dans un contexte de réflexion autour du rôle des opérateurs externes de la politique de l'emploi (Gélot et Nivelles, 2002 ; rapport Balmay, 2004), le dispositif TRACE peut être vu comme l'exemple d'une politique d'accompagnement confiée à un opérateur, ayant une mission de service public, mais ne faisant pas totalement partie du Service Public de l'Emploi.

Des opérateurs externes au réseau des ML/PAIO peuvent également intervenir « là où les missions locales et PAIO ne sont pas immédiatement en situation d'assurer l'accompagnement et le suivi de l'ensemble des jeunes pouvant en bénéficier » (circulaire du 1^{er} juillet 1998). Il peut s'agir d'organismes de formation, mais aussi d'organismes d'insertion professionnelle, de certains foyers de jeunes travailleurs ou d'équipes de prévention.

Dès l'origine, l'État avait affirmé sa volonté que ces opérateurs externes au réseau des missions locales et PAIO se désengagent progressivement. Il était ainsi prévu que la part des jeunes suivis par un opérateur diminue au fil du temps : 5 000 sur 10 000 en 1998 ; 15 000 sur 60 000 en 2000.

L'élargissement qualitatif et quantitatif du programme, consécutif à la seconde loi de lutte contre la pauvreté et les exclusions de juillet 2001, a toutefois modifié cet équilibre. Il était prévu d'accueillir, en 2002, près de 40 000 jeunes de plus qu'en 2001. L'objectif était d'ouvrir TRACE à tous les jeunes en difficulté. Étaient en particulier visés les jeunes en situation de rupture et sans résidence stable qui bénéficient d'un accompagnement spécifique durant six mois supplémentaires. Étaient aussi concernés les jeunes diplômés, chômeurs de longue durée, jeunes femmes, habitants des zones urbaines sensibles, en situation d'échec répété dans leur recherche d'emploi. Ces nouvelles dispositions n'ont pu être mises en place qu'avec un recours accru aux opérateurs externes (tableau 1).

Tableau 1
Une part fluctuante des entrées réalisées par les opérateurs externes

	1998-1999	2000	2001	2002	2003
Effectif prévu d'entrants.....	50 000	60 000	60 000	98 000	92 000
Effectif prévu d'entrants par opérateurs externes.....	20 000	15 000	15 000	20 000	20 000
Volume d'entrants.....	42 200	51 100	51 300	88 000	86 400
Volume des entrées par opérateurs externes.....	18 230	14 050	4 800	18 830	18 840
Part des entrées par opérateurs externes (en %).....	43,2	27,5	9,3	21,4	21,8

Note : l'année d'entrée correspond à l'entrée effective du jeune dans le programme (et non à la date de la convention).

Source : Parcours ; Traitement : Dares.

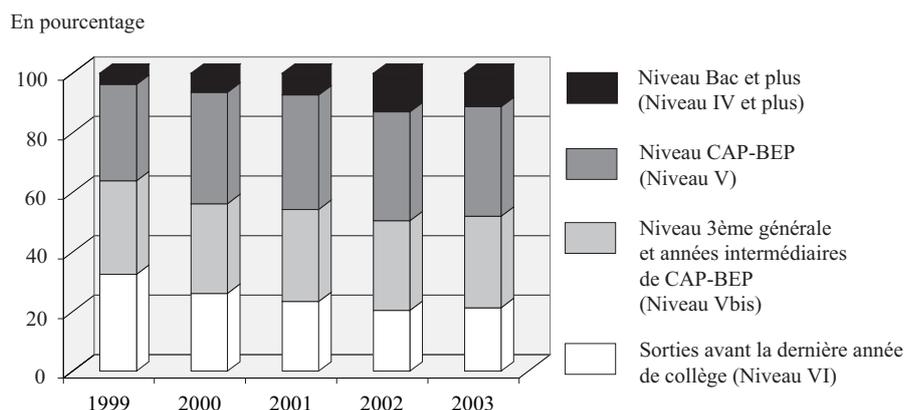
■ Le dispositif s'est étendu à l'ensemble des jeunes en difficulté

Entre octobre 1998 et décembre 2003, 320 000 jeunes de 16 à 25 ans ont intégré le programme TRACE. La majorité des jeunes ne possédait aucune qualification avant leur entrée : 64 % des jeunes n'ont aucune qualification en 1999 (1) ; 52 % en 2003. Bien que

(1) - Sans qualification : niveau VI et Vbis.

minoritaire, la part des jeunes de niveau baccalauréat s'accroît nettement à partir de 2002, suite à l'élargissement du programme : 7 % en 2001, 13 % en 2002 (graphique 1). Malgré cette évolution, les jeunes bénéficiaires du programme TRACE sont bien moins diplômés que l'ensemble des jeunes suivis par le réseau (Mas, 2002b).

Graphique 1
Une place plus importante des niveaux IV et plus à partir de 2002 autorisée par l'élargissement de TRACE



Source : Parcours ; Traitement : Dares.

Les entrées se sont féminisées : les femmes représentaient 48 % des entrées en 1999, et 53 % en 2002 et 2003. Les jeunes filles rencontrent des difficultés particulières d'insertion dans l'emploi durable malgré un niveau de formation plus élevé.

Les jeunes accédant à TRACE aujourd'hui fréquentent le réseau d'accueil, d'information et d'orientation depuis moins longtemps que lors des premières années d'application : deux tiers des jeunes entrés en 2002 et 2003 fréquentaient la mission locale ou la PAIO depuis moins d'un an ; ils étaient 42 % en 1999. Les jeunes accédant au programme sont aussi un peu plus jeunes qu'au début (tableau 2).

Tableau 2
Un jeune sur six est mineur

En pourcentage

	1999	2000	2001	2002	2003
16 - 17 ans	11,7	15,0	15,4	16,1	15,9
18 - 21 ans	56,6	57,9	58,3	58,3	58,8
22 - 25 ans	31,7	27,1	26,3	25,6	25,3
Ensemble	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Parcours ; Traitement : Dares.

Les jeunes présents dans le programme TRACE rencontrent fréquemment des freins importants à leur insertion professionnelle : habitation dans un quartier difficile, hébergement précaire, absence de revenus, absence de moyen de locomotion personnel, difficulté de modes de garde des enfants, discrimination éventuelle des employeurs... (tableau 3). Parmi les jeunes suivis par le réseau, les bénéficiaires du dispositif TRACE font plus souvent état de ces facteurs qui entravent lourdement leur accès à l'emploi (Mas, 2002b).

Tableau 3
Les bénéficiaires du programme TRACE (*)

En pourcentage

	Ensemble	
Statut matrimonial		
Célibataire.....	88	
Marié ou vie maritale	11	
Autres statuts (séparé, divorcé...)	1	
Enfants à charge	9	
Aucun moyen de locomotion personnel	Jeunes femmes 77	Jeunes Hommes 65
Nationalité		
Française.....	91	
D'un pays de l'Union européenne.....	1	
D'un pays hors Union européenne	8	
Bénéfice d'un revenu de substitution		
Revenu Minimum d'Insertion (RMI) (à titre de charge de famille ou ayant droit).....	6	
Allocation de chômage.....	10	
Allocation Parents Isolés (API).....	3	
Type d'hébergement		
Hébergé par les parents	67	
Logement indépendant	19	
Hébergé par des amis	4	
Autres hébergement (Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale, Foyers de Jeunes Travailleurs, autres foyers)	10	
Lieu d'habitation		
Zone Urbaine Sensible (ZUS).....	22	
Zone de Revitalisation Rurale (ZRR)	9	
Hors ZUS, hors ZRR.....	69	
* - Pour chacune des catégories, le tableau présente une moyenne sur les cinq années de programme.		

Source : Parcours ; Traitement : Dares.

TRACE est un programme original parmi les dispositifs de politique d'emploi car il appréhende les problèmes des jeunes dans leur globalité : emploi, formation, santé, logement, citoyenneté.... Cette façon d'intervenir était déjà en œuvre au sein des missions locales et PAIO mais le programme TRACE les a recentrées sur leur public originel et a contribué à formaliser et généraliser les pratiques expérimentées ça et là (Labbé et Lion, 2000).

Les jeunes peuvent ainsi accéder à certains services, en interne dans les missions locales ou PAIO, ou à l'extérieur. L'accès à l'emploi est la raison principale pour laquelle les jeunes ont intégré le dispositif. Ils bénéficient notamment de conseils sur les métiers ou d'une aide pour rédiger un CV ou une lettre de motivation. Toutefois, trois sur dix avancent également d'autres demandes : accès à une formation essentiellement mais aussi obtention d'une aide financière (comme le Fonds d'aide aux jeunes), et, dans une moindre mesure, accès à un logement ou ouverture de droits à la Sécurité Sociale. Les conseillers n'ont donc pas été seulement mobilisés sur les aspects professionnels de l'insertion : plus de 10 % des jeunes ont demandé l'aide de leur référent pour un problème de logement, 5 % l'ont sollicité pour un problème de santé.

■ Pendant TRACE : des entretiens, des emplois et des formations

Durant le programme TRACE, les contacts avec le référent sont fréquents : la moitié des jeunes a bénéficié d'au moins un entretien par mois durant la période d'accompagnement de TRACE, et un sur dix a été reçu trois fois par mois. Parmi ceux qui n'ont pas eu d'entretien en face à face avec un conseiller, trois sur quatre ont conservé un contact au moins mensuel par téléphone, par courrier ou en effectuant une simple visite.

L'accompagnement est au cœur des pratiques du dispositif TRACE. Le jeune et son conseiller établissent une relation de confiance où chacun a des droits et des devoirs, formalisés dans un document signé à l'entrée en dispositif. L'accompagnement est individualisé : le jeune a un référent unique qui le suit plus particulièrement tout au long de son parcours. Cela permet de garantir la confiance et de ne pas avoir à informer un nouveau conseiller des étapes précédentes à chaque entretien. L'accompagnement en TRACE se veut aussi renforcé. Le référent doit avoir le temps d'aider le jeune dans chacune des étapes de son parcours pour lesquelles il sollicite de l'aide. Un certain nombre de travaux montrent qu'un accompagnement renforcé améliore l'accès à l'emploi (encadré 4). Les premiers travaux relatifs à TRACE semblent valider l'effet positif de l'intensité des entretiens. Celle-ci dynamise les parcours et permet, de ce fait, un accès plus rapide à l'emploi (Mas, 2004a).

Au cours du programme, des actions de bilan, de remobilisation, d'insertion, de mise en situation professionnelle et de formation sont mises en œuvre.

Sept jeunes sur dix accèdent à un ou plusieurs emplois pendant leur passage dans le dispositif TRACE. La moitié d'entre eux a occupé un seul emploi, un quart deux emplois, 5 % plus de cinq. Ce sont alors généralement des contrats d'intérim ou à durée déterminée de quelques jours, s'enchaînant les uns aux autres.

Le programme TRACE mobilise largement les dispositifs d'emploi et de formation mis en œuvre par l'État et les collectivités territoriales : stages de formation, contrats aidés... Les jeunes présents dans ce dispositif en sont, en principe, un public prioritaire. Dans un cas sur quatre, le premier emploi occupé après l'entrée en TRACE est un Contrat emploi-solidarité. 63 % des emplois sont non aidés et sont en général de courte durée : 53 % sont à durée déterminée et 24 % sont une mission d'intérim. Le temps d'accès à l'emploi est court : trois mois environ pour ceux qui y accèdent. Il est, en général, plus long pour les contrats de droit commun, surtout à temps complet.

Deux jeunes sur cinq entreprennent une formation durant leur période d'accompagnement. Pour la moitié d'entre eux, la première a lieu un peu plus de deux mois après l'entrée dans le dispositif. Trois fois sur dix, elle est suivie d'autres épisodes de formation. S'adressant à des jeunes peu ou pas qualifiés, de nombreuses formations doivent d'abord permettre de combler des lacunes sur les savoirs de base (lire, écrire, compter) avant de se donner comme objectif l'apprentissage d'un métier.

■ Presque la moitié des jeunes en emploi à la sortie du programme

A partir de 2001, environ deux jeunes sur cinq sortent du programme avant 18 mois. Ils étaient trois sur cinq en 2000. Entre 2000 et 2003, les chances d'être en emploi à la sortie du dispositif TRACE diminuent de 50 % à 42 %, tandis que le risque d'être au chômage progresse de 37 % à 44 % (tableau 4). Avec le retournement conjoncturel, intervenu à la mi-2001, les jeunes ont moins d'opportunités d'accéder à l'emploi, en particulier les jeunes peu ou pas qualifiés.

Le programme TRACE se fixait comme objectif d'amener la moitié des jeunes à un emploi durable, défini comme un contrat à durée indéterminée (CDI) ou un contrat à durée déterminée (CDD) de plus de six mois, aidé ou non. Pour la cohorte sortie en 2003, un tiers des sortants peut être considéré en emploi durable. L'objectif n'a donc pas été atteint. Cette proportion n'est néanmoins pas négligeable compte tenu des difficultés importantes que rencontrent certains jeunes et qui nécessitent d'être surmontées préalablement à l'accès à l'emploi.

L'expérience professionnelle acquise avant l'entrée dans le dispositif, la qualité des emplois et des formations mobilisées durant le programme permettent de déboucher plus souvent sur un emploi ou une formation à l'issue de TRACE. Avoir réalisé une mission d'intérim ou occupé un CDD non aidé pendant le programme augmente, ainsi, les chances d'accès à l'emploi ou à la formation. Les trajectoires masculines sont largement dépendantes des expériences antérieures ou acquises au cours du dispositif, alors que celles des femmes sont davantage liées à leur situation personnelle (Mas, 2002). Ainsi, à l'issue du dispositif, l'activité professionnelle des jeunes femmes vivant en couple est moindre que celle des femmes célibataires de mêmes caractéristiques. La présence d'un enfant pénalise de la même façon l'activité des jeunes à la sortie du dispositif, particulièrement celle des jeunes mères.

Tableau 4
Des sorties vers l'emploi de moins en moins nombreuses

En pourcentage

Cohortes de jeunes sortis en	2000	2001	2002	2003
Emploi.....	50,5	46,3	43,1	41,7
<i>Emploi classique</i>	62,4	66,5	65,9	69,8
<i>Emploi aidé</i>	37,6	33,5	34,1	30,2
Formation.....	4,5	6,5	6,8	7,2
Chômage.....	37,0	39,6	42,2	43,6
Inactivité.....	8,0	7,6	7,9	7,5
Total.....	100,0	100,0	100,0	100,0

Champ : ensemble des jeunes sortants dont la situation à la sortie est connue (92 % des situations pour les cohortes sorties en 2000 et en 2001, 90 % pour celles sorties en 2002 et 2003).

Source : Parcours - Exploitation : Dares.

■ Quelques mois plus tard

La situation professionnelle des jeunes un an après la sortie « théorique » du dispositif (18 mois) (2) a peu évolué : près de la moitié des jeunes entrés dans le programme TRACE à la fin 1999 est en emploi au printemps 2002 (tableau 5), plus d'une fois sur trois en contrat à durée indéterminée (CDI). L'accès à l'emploi est plus difficile pour les femmes : elles sont presque quatre fois plus nombreuses que les hommes à se retirer du marché du travail, essentiellement pour se consacrer à leurs enfants. Une femme sur deux travaille à temps partiel (contre moins d'un homme sur quatre) et une sur dix moins de vingt heures par semaine.

Les entreprises privées sont le principal employeur des anciens bénéficiaires du programme TRACE. Au fil du temps, leur part augmente au détriment du secteur public, du milieu associatif et des agences d'intérim. Les jeunes ayant déjà travaillé occupent plus

(2) - Même si la durée maximale du programme est de 18 mois, l'enquête montre qu'un nombre non négligeable de jeunes déclare avoir été accompagné plus longtemps.

fréquemment des emplois dans des entreprises du secteur marchand, alors que ceux qui rencontrent de plus grandes difficultés d'insertion professionnelle sont plus souvent embauchés au sein du secteur public ou auprès d'associations.

Parmi les jeunes entrés en TRACE fin 1999, 7 % suivent une formation à la mi-2002. Il s'agit, plus souvent qu'après l'entrée en TRACE, de formations qualifiantes visant à apprendre un métier (66 %). La qualité des formations suivies s'améliore. Plus de six jeunes sur dix prévoient d'acquérir un diplôme, alors qu'ils n'étaient qu'un sur quatre au cours du programme.

Quatre jeunes sur dix sont à la recherche d'un emploi. Parmi eux, près de 90 % sont inscrits à l'Anpe et 60 % perçoivent une indemnisation du régime d'assurance chômage.

Tableau 5
Des situations d'emploi et de formation majoritaires,
deux ans et demi après l'entrée

En pourcentage

Situation professionnelle à mi 2002	Hommes	Femmes	Ensemble
Emploi	49,9	43,7	46,8
<i>Emploi classique</i>	76,4	79,2	77,4
<i>Emploi aidé</i>	23,6	20,8	22,6
Formation	6,7	7,5	7,1
Recherche d'emploi	40,4	38,1	39,3
Inactivité	3,0	10,7	6,8
Total	100,0	100,0	100,0

Source : Panel des bénéficiaires du dispositif TRACE (entrés de septembre à décembre 1999) ; Dares.

Au printemps 2003, la situation professionnelle de ces jeunes est restée à peu près stable : 49 % sont en emploi, contre 47 % un an plus tôt. Toutefois, la situation s'est améliorée pour les jeunes femmes et ce, malgré une conjoncture plutôt mal orientée : 49 % sont en emploi à la mi 2003, contre 44 % à la mi-2002 (tableau 6).

Au cours du temps, les jeunes en emploi occupent davantage un emploi non aidé : 70 % à la sortie, 77 % un an après la fin « théorique » et 81 % deux ans après.

Tableau 6
Situation des bénéficiaires trois ans et demi après l'entrée

En pourcentage

Situation professionnelle à mi 2003	Hommes	Femmes	Ensemble
Emploi	48,6	49,1	48,9
<i>Emploi classique</i>	78,8	83,5	81,2
<i>Emploi aidé</i>	21,2	16,5	18,8
Formation	6,0	4,7	5,4
Recherche d'emploi	42,2	34,4	38,3
Inactivité	3,2	11,8	7,4
Total	100,0	100,0	100,0

Source : Panel des bénéficiaires du dispositif TRACE (entrés de septembre à décembre 1999) ; Dares.

■ Les principaux apports de TRACE

Grâce aux moyens humains et financiers alloués, TRACE a permis un accompagnement individualisé et renforcé. De l'avis des jeunes, cela s'est traduit par des rencontres plus régulières avec les conseillers, une attention plus soutenue des référents, une plus grande disponibilité labellisée par le dispositif lui-même (Defauquet, 2000). Certains jeunes déplorent cependant de ne pas pouvoir rencontrer plus fréquemment leur conseiller.

TRACE a permis aux jeunes en difficulté d'accéder prioritairement à des dispositifs d'emploi et de formation professionnelle, en particulier, les Contrats Emploi-Solidarité (CES) : durant le programme TRACE (soit sur une durée maximale de dix-huit mois), sept jeunes sur dix ont accédé à un emploi. C'est le cas, dans une année, d'un tiers des jeunes reçus en ML/PAIO. Deux jeunes sur cinq ont entrepris une formation durant TRACE alors que ce n'est le cas, au cours d'une année, que d'un jeune reçu en ML/PAIO sur cinq (Bonaïti et Mas, 2003). Des efforts supplémentaires en termes de rapprochement entre les structures et les entreprises doivent néanmoins encore être menés. En effet, 17 % des jeunes abandonnent en cours de programme, ce qui montre la difficulté à trouver des solutions, en termes de formation et d'emploi adaptés aux besoins et souhaits des jeunes les plus en difficulté.

TRACE a aussi permis la mobilisation privilégiée des outils, des moyens et des partenaires de la mission locale dans la mise en œuvre d'une approche globale des problèmes des jeunes et donc d'un accès aux droits plus rapide et plus efficace (Defauquet, 2000). Les jeunes ont notamment été affiliés au régime général de la sécurité sociale pour les périodes durant lesquelles ils ne relèvent pas d'un régime obligatoire de protection sociale en qualité d'assurés. Dès l'entrée dans le dispositif, les jeunes pouvaient bénéficier, gratuitement, des prestations des centres d'examens de santé de la Sécurité Sociale.

TRACE a aussi donné un accès prioritaire aux Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) pour les jeunes de 18 à 25 ans et l'a ouvert spécifiquement pour ceux de 16 et 17 ans inscrits dans le programme. Un quart des demandeurs d'une aide au titre du FAJ est ainsi inscrit dans le programme TRACE (Monrose, 2004). Ces derniers bénéficient plus souvent d'un renouvellement de l'aide (Monrose, 2003) et leurs demandes sont plus souvent acceptées puisque TRACE établit une garantie d'accompagnement des jeunes (Genest et alii, 2003)

Mais TRACE, c'est aussi et surtout une dynamique du réseau des ML/PAIO qui s'est diffusée vers l'ensemble des acteurs de l'insertion avec un but unique et partagé : aider au mieux chaque jeune en difficulté à se construire une place dans la société.

Le programme CIVIS (Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale), inscrit dans la loi de cohésion sociale de 2004 et mis en œuvre par les missions locales et PAIO, s'est nourri d'une partie de ces constats.

Encadré 1

LE LOGICIEL PARCOURS : UN OUTIL DE SUIVI ESSENTIEL DU PROGRAMME TRACE

Les missions locales et les PAIO utilisent le logiciel Parcours pour gérer les dossiers des jeunes accueillis, notamment les jeunes bénéficiaires du programme TRACE (cf. Alain De Lorgeril). Les bases de données issues du logiciel permettent de décrire les caractéristiques individuelles du jeune, les situations qu'il occupe sur le marché du travail, les démarches effectuées au sein de la structure et auprès d'autres partenaires.... Seuls quelques opérateurs externes du programme TRACE disposent du logiciel Parcours. Pour les autres, la saisie des dossiers se fait au sein de la structure qui pilote le dispositif localement.

Afin de se rapprocher des besoins des conseillers, le logiciel a fait l'objet d'une refonte, dans sa forme et dans son fonctionnement (passage de Parcours 2 à Parcours 3). Les bases de données sont désormais accessibles à l'ensemble des conseillers (siège, antenne, permanence), dès lors qu'une connexion Internet est possible. Les remontées d'information aux niveaux régional et national sont également améliorées.

Encadré 2

LA BOURSE D'ACCÈS À L'EMPLOI

La Bourse d'Accès à l'Emploi (BAE) a été mise en place, à titre expérimental, en 2002, dans le cadre du dispositif TRACE. Son objectif : assurer « une sécurisation financière des parcours » des jeunes bénéficiaires de ce dispositif en leur ouvrant le droit à une bourse d'un montant maximal de 300 € par mois et de 900 € par semestre durant les périodes où ils ne perçoivent aucune ressource. Selon le nombre de périodes travaillées dans le mois, la bourse peut prendre les montants suivants : 75 €, 150 €, 225 € et 300 €.

La bourse a été attribuée aux jeunes présents dans le programme TRACE en 2002. Son versement est effectif à partir du moment où les droits sont ouverts et prend fin au moment de la sortie du programme. Elle n'a pas été reconduite pour les jeunes entrés après 2002.

Fin 2002, plus de 86 000 jeunes ont ouvert un droit et près de 65 000 ont perçu au moins une fois la bourse au cours des années 2002 et 2003. Les jeunes femmes représentent 56 % des bénéficiaires alors que leur part parmi les entrants, en 2002 et 2003, est de l'ordre de 53 %.

Le premier paiement est obtenu au mieux le deuxième mois, le premier mois consécutif à l'entrée en TRACE étant un mois de « carence » durant lequel le jeune établit son dossier. Le premier versement correspond au montant maximal de la bourse (300 €) dans sept cas sur dix. Les sommes de 75 € et 225 € sont rarement utilisées.

Parmi les jeunes entrés en 2002 ayant obtenu un droit à la bourse, un tiers n'a reçu aucune aide durant le premier semestre et la moitié a perçu 300 € ou plus (1). Un sur cinq a bénéficié du montant maximal pouvant être alloué : 900 €.

La BAE a permis d'assurer la continuité des ressources (Acadie, 2002). Elle a aussi permis de répondre à des situations de crise : dans le cas de pressions financières très fortes de la part de la famille, elle fournit au jeune une sécurisation et une marge de manœuvre suffisante pour qu'il puisse construire et mettre en œuvre un projet. Néanmoins, ce dispositif reste insuffisant pour permettre la construction complète d'un parcours autonome (déménagement du logement familial vers un logement autonome, par exemple).

L'usage qui a été fait de la BAE diffère selon la situation du jeune :

- pour les jeunes qui sont la plupart du temps en activité, elle peut être assimilée aux indemnités de chômage, voire aux congés payés ;
- pour ceux qui sont en activité, logés chez leurs parents, sans soucis financiers, elle peut être perçue comme un moyen d'engager des dépenses autonomes, notamment pour la recherche d'emploi ;
- pour ceux, enfin, dont la situation financière est très tendue, elle permet de satisfaire aux besoins alimentaires.

(1) - *Le bénéfice de la BAE est conditionné à l'absence de perception d'une ressource comme un salaire, une rémunération au titre de la formation professionnelle, une allocation d'invalidité, le RMI, l'allocation adulte handicapé, l'allocation parent isolé, l'allocation d'insertion...*

Encadré 3

LES JEUNES BÉNÉFICIAIRES PORTENT UN JUGEMENT POSITIF SUR LE DISPOSITIF

Un jeune sur deux estime que son passage en TRACE a eu un impact bénéfique sur sa situation professionnelle, 18 % jugeant même cet effet très bénéfique. Ceux qui sont en emploi ou en formation ont plus souvent une opinion positive que les autres : 57 % des jeunes en emploi, contre 44 % de ceux en recherche d'emploi pensent que leur passage en TRACE a eu un effet au moins assez positif sur leur situation professionnelle. Les trois quarts des jeunes jugent leur conseiller utile voire indispensable. Un jeune sur deux aurait néanmoins souhaité avoir plus de contact avec lui.

Près d'un tiers des jeunes est toujours en relation avec une mission locale ou une PAIO, deux ans et demi après leur entrée en TRACE. Les jeunes qui suivent une formation sont les plus nombreux dans ce cas (57 %), tout comme ceux en recherche d'emploi (42 %). Un jeune en emploi sur quatre se rend toujours dans le réseau, ce qui laisse penser que l'insertion sociale ou professionnelle n'est pas complètement aboutie ou que le besoin de référent demeure au-delà de l'accès à l'emploi. Un jeune sur sept continue à avoir un lien avec celui ou celle qui fut son référent durant cette période d'accompagnement.

*Encadré 4***L'ACCOMPAGNEMENT, AU CŒUR DES PRATIQUES DE TRACE**

L'accompagnement est désormais au cœur de nombreuses politiques publiques.

Si sa définition reste floue, un consensus apparaît sur le fait qu'il s'agit de soutenir, d'aider quelqu'un à atteindre son but et donc de ne pas le supplanter en prenant sa place (Le Bouëdec, 2002). L'accent est mis, selon les analyses, sur l'importance de la rencontre avec d'autres chômeurs dans sa propre démarche de recherche d'emploi, du travail en réseau avec d'autres acteurs locaux, de l'intermédiation entre demandeurs d'emploi et entreprises (Lepâtre, 2002). La technique essentielle de l'accompagnement de projet professionnel est l'entretien. Celui-ci est, dans un premier temps, « centré sur la personne, les composantes de son identité, les aspirations ». Il va ensuite « s'organiser peu à peu vers l'extérieur de la personne ». Trois principes cadrent l'entretien d'accompagnement : « l'engagement authentique de l'accompagnant dans la relation, le regard inconditionnellement positif, la compréhension empathique et l'absence totale de jugement » (Prodhomme, 2002).

Les travaux d'évaluation de l'accompagnement reposent essentiellement sur des études réalisées à partir de données américaines expérimentales. En Europe, seuls les programmes Restart en Grande-Bretagne, en 1987, et Counseling and Monitoring aux Pays-Bas, en 1990, sont dans cette lignée. Ils mettent en évidence une durée de chômage plus courte pour les demandeurs d'emploi ayant eu un nombre plus élevé d'entretiens avec un conseiller du Service Public de l'Emploi. Outre des préoccupations éthiques, l'aspect politique qui vise à généraliser rapidement un nouveau dispositif est souvent invoqué pour ne pas recourir à ces expériences. Il reste néanmoins que l'évaluation d'un dispositif à partir de données expérimentales (c'est-à-dire où le traitement, ici une intensité de contacts plus élevée, est donné à un groupe tiré au sort aléatoirement alors qu'un autre groupe, de caractéristique équivalente, sert de contrôle) permet d'éviter les biais de sélection (Fougère, 1998).

Les travaux sur données françaises sont réalisés à partir de données non expérimentales. Ils s'intéressent, par exemple, à mesurer la qualité de la recherche d'emploi, définie comme la réalisation d'au moins une démarche personnelle (Fougère, Pradel et Roger, 1998). Le « Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi » (SPNDE), prédécesseur du PARE-PAP, a été évalué en comparant, comme cela est fait usuellement pour les politiques de l'emploi, les trajectoires de personnes passées par le dispositif avec celles d'autres personnes, de caractéristiques semblables, non bénéficiaires. Le programme ne semble pas avoir eu d'effet bénéfique immédiat pour les jeunes chômeurs (Micheau, Pommier et Poujouly, 2001). Cette absence d'effet peut être due à l'insuffisance de l'aide apportée, comme constatée dans l'expérimentation faite aux Pays-Bas en 1998 (Van den Berg et Van Der Klaauw, 2001). Cette étude montre que de telles mesures fonctionnent particulièrement bien pour les demandeurs d'emploi les plus en difficulté (comme les jeunes bénéficiaires du programme TRACE). Ceux-ci faisant peu appel au canal informel lors de leur recherche d'emploi, mobilisent plus intensément les services institutionnels.

Les études disponibles issues de données expérimentales et non expérimentales attestent généralement d'un effet positif de l'intensité de recherche d'emploi sur la rapidité d'accès à l'emploi, du moins pour les femmes, même si les résultats sont plus « sensibles » sur données non expérimentales (Heckman, LaLonde et Smith, 1999). « Quelle que soit la structure des services, il semble que la réussite de ces politiques implique une approche fortement individualisée, comportant une attention aux problèmes personnels et sociaux des jeunes, au même titre qu'à leurs besoins de formation et d'orientation » (OCDE, 2004). « Le conseil et l'assistance à la recherche d'emploi ne peuvent cependant pas être vus comme la panacée pour la réintégration des chômeurs de longue durée mais ils peuvent jouer un rôle appréciable au sein de l'éventail des politiques d'emploi et peuvent faire une différence, même marginale, dans les chances de trouver un emploi pour une minorité de personnes » (Evans et Meager, 1998). En effet, « ces programmes fonctionnent mieux pour les femmes que pour les hommes, pour les pauvres et moins éduqués que pour ceux mieux éduqués et ayant un plus haut niveau de revenu » (Björklund, 1991).

**Éclairages
locaux**

DEUXIÈME PARTIE

Les missions locales et les PAIO : un ancrage progressif dans la politique publique d'insertion des jeunes en difficultés

Par Camille BONAÏTI (*)

Avec le programme TRACE, le réseau des missions locales (ML) et des Permanences d'accueil d'information et d'orientation (PAIO) se voit confier, pour la première fois, en 1998, le pilotage d'un programme d'accompagnement des jeunes en difficultés. Ce choix est un signe fort de reconnaissance du rôle de ce réseau au sein des institutions en charge de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Il est aussi l'aboutissement d'une longue évolution. L'histoire de ce réseau, qui débute il y a plus de vingt ans avec l'ordonnance du 26 mars 1982, est appréhendée sous trois angles : un angle institutionnel, qui montre comment les missions locales et PAIO voient leur rôle reconnu à travers un cadre législatif de plus en plus formalisé ; un angle centré sur les pratiques, qui illustre l'évolution du rôle des missions locales et PAIO au fil des programmes successifs d'accompagnement des jeunes mis en œuvre au niveau national ; un angle axé sur les moyens, qui montre comment les salariés de ces structures ont vu leur nombre s'accroître tout en acquérant un statut spécifique.

La construction du réseau : du provisoire au permanent

1982 : Un guichet unique pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes

Considérant le chômage des jeunes comme une question politique majeure, le gouvernement de Pierre Mauroy confie, en 1981, au professeur Bertrand Schwartz la mission d'élaborer un rapport sur l'entrée des jeunes dans la vie active (Schwartz, 2001).

Depuis 1975, les mesures mises en place pour l'emploi des jeunes étaient essentiellement de nature conjoncturelle : stages de formation, stages pratiques en entreprises, contrats emploi formation... Or, malgré la multiplication de ces mesures, la situation des jeunes ne cessait de se dégrader. Bertrand Schwartz pose le diagnostic que la dégradation de la situation des jeunes n'est pas un phénomène conjoncturel mais un problème structurel : les jeunes sont les premiers touchés par la recomposition du tissu économique et les qualifications acquises à l'école se révèlent de moins en moins adaptées au contexte technologique.

Le rapport met également en question la capacité des diverses institutions à répondre aux problèmes d'insertion des jeunes, que ce soit les services de l'Éducation Nationale (CIO, Greta...), les services de l'emploi et de la formation (Anpe, Afpa), les organismes dont l'objet est l'insertion sociale des jeunes (foyers de jeunes travailleurs, clubs de prévention...) ou les collectivités territoriales. Le rapport pointe, en particulier,

(*) - Département Formation Professionnelle et Insertion Professionnelle des Jeunes (Dares).

l'absence d'instruments pour appréhender l'insertion des jeunes dans sa globalité, tant sur le champ professionnel (qualification, emploi) que sur le champ social (logement, santé, justice, citoyenneté...).

Le rapport propose la création d'un guichet unique pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes dont l'objectif serait de mettre à disposition, dans un même lieu, des agents d'institutions différentes et complémentaires concernées par le problème de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes : Anpe, Éducation nationale, organismes de prévention, DDASS, collectivités locales...

Alors que Bertrand Schwartz ne prévoyait qu'un réseau unique de missions locales, l'ordonnance du 26 mars 1982 (1) a créé un réseau d'accueil des jeunes composé de missions locales et de permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO).

Pour mettre en place ce réseau, l'État conclut des conventions avec les collectivités locales, les établissements publics d'information et d'orientation, les organismes de formation et les associations.

L'insertion des jeunes est déclarée « obligation nationale ». L'objectif est, qu'à partir de 1985, aucun jeune de 16 à 18 ans ne se présente sur le marché du travail sans avoir bénéficié d'une formation professionnelle sanctionnée par un diplôme.

Missions locales et PAIO : deux structures d'abord bien distinctes

Dès 1983, 850 PAIO sont réparties sur tout le territoire français. Ces permanences, ouvertes aux jeunes de 16 à 18 ans, sont exclusivement axées sur l'accueil, l'information et l'orientation des jeunes dans la perspective des actions d'insertion et de formation lancées par l'ordonnance.

Elles sont installées au sein d'organismes publics ou privés préexistants, le plus souvent des services de l'État, notamment des établissements publics d'enseignement. Leur financement est principalement assuré par l'État, l'intervention des municipalités ne s'effectuant qu'à titre volontaire.

Les missions locales, créées dans un premier temps à titre expérimental, ont une vocation plus large que celle des PAIO. Elles sont ouvertes à tous les jeunes de 16 à 25 ans et couvrent l'ensemble des problèmes d'insertion, tant professionnelle que sociale : « *Des missions locales seront mises en place (...) pour apporter aux jeunes une aide plus étendue, dépassant l'orientation professionnelle, leur permettant d'élaborer un projet d'insertion sociale et professionnelle puis de le mettre en œuvre dans tous les aspects de la vie quotidienne. Elles suivront les jeunes dans leur itinéraire* » (2).

Sur le plan juridique, les missions locales ont une personnalité propre : il s'agit d'associations créées par des communes ou des groupements de communes, auxquelles la présidence revient de droit. Elles sont co-financées par l'État et les communes (3). Les personnels sont mis à disposition par les partenaires (Anpe, Éducation Nationale, services sociaux...). Ils doivent apporter leur expertise dans leur champ de compétence professionnelle et ramener, au sein de leur structure d'origine, de nouvelles pratiques professionnelles. Les équipes des missions locales sont dirigées par des coordonnateurs issus eux-mêmes d'une institution concernée par l'insertion des jeunes.

(1) - Ordonnance n°82.273, 26 mars 1982 relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de 16 à 18 ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale, Journal Officiel, 28 mars 1982.

(2) - Ibid.

(3) - Les communes doivent assurer au minimum la moitié du financement de base ou, par exception, le quart dans le cadre d'un programme de développement social des quartiers ou de programme de développement rural.

Dans l'idée de Bertrand Schwartz, les missions locales n'ont pas vocation à être pérennisées. La mise en place progressive de la décentralisation doit amener les conseils régionaux à se saisir complètement du problème de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. De plus, l'implication croissante des partenaires doit les conduire à s'appropriier, en fonction de leur spécialité, les problèmes d'insertion des jeunes. Il s'agit donc bien d'une « mission » locale qui a vocation à disparaître une fois l'objectif atteint.

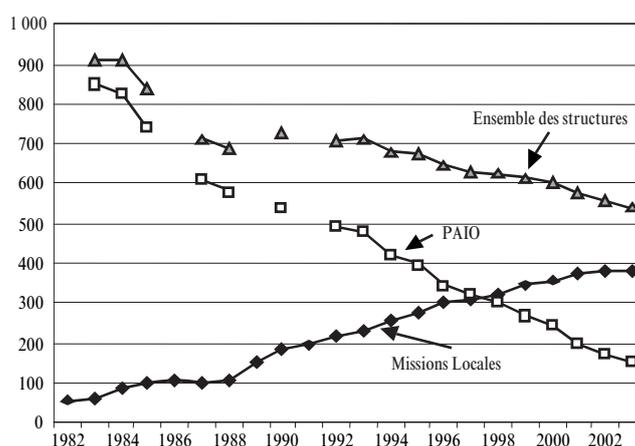
61 Missions locales sont créées en 1982 dans 18 régions, dont neuf en Ile-de-France, sept en Rhône-Alpes, six en Bourgogne et cinq dans le Nord-Pas de Calais. Pour soutenir ces initiatives, une mission nationale d'appui est créée en 1983 dont l'animation est confiée à Bertrand Schwartz : la Délégation interministérielle à l'insertion des Jeunes en difficulté (DIIJ) (encadré 1). Les premières années, la DIIJ n'a vocation qu'à piloter le réseau des missions locales. Les PAIO, au plan national, relèvent de la compétence de la délégation de la formation professionnelle (DFP). Les deux réseaux, Missions locales et PAIO, sont alors bien distincts.

1985 : les PAIO se rapprochent des Missions Locales

Le nombre de missions locales augmente jusqu'en 1985, conformément à l'objectif du rapport Schwartz qui préconisait une couverture progressive de l'ensemble du territoire (graphique 1). Le changement de majorité parlementaire en 1986 remet toutefois en question l'existence des missions locales et PAIO. On leur reproche de doubler l'action de l'Anpe sur l'emploi et des CIO sur l'orientation des jeunes. Les ML/PAIO sont finalement maintenues mais leur mission est recentrée sur l'emploi (4). Entre 1986 et 1988, six missions locales cessent leur activité suite à un désengagement des collectivités territoriales.

A partir de 1985, les PAIO voient leur mission se rapprocher de celle des missions locales. Elles reçoivent désormais également les jeunes de 18 à 25 ans pour des demandes dépassant l'orientation et la formation. Nombre d'entre elles enrichissent leurs prestations et participent à la construction et au suivi d'itinéraires individuels d'insertion. En

Graphique 1
Un nombre de PAIO décroissant au profit de créations de missions locales



Source : rapports d'activité de 1983 à 2003 des missions locales et des PAIO - DIIJ-Dares - traitement Dares (données indisponibles pour les PAIO pour les années 1982, 1986, 1989 et 1991).

(4) - Circulaire du ministère de l'Éducation nationale (secrétariat d'État à la formation professionnelle) du 1^{er} juillet 1986 : « Mobilisation des missions locales et des PAIO pour l'emploi des jeunes ».

1987, plus de 60 % du public accueilli par les PAIO a plus de 18 ans. Les PAIO se rapprochent progressivement des collectivités territoriales ou prennent la forme d'associations : plus de la moitié ont pour support juridique une collectivité locale et un peu plus de 20 % sont des associations (DFP, 1987).

En 1988, la DIJ élargit sa responsabilité à l'animation des PAIO. Elle est chargée de réaménager le réseau des missions locales et des PAIO en favorisant l'absorption de ces dernières par les missions locales existantes ou la création d'une mission locale à partir d'une ou plusieurs PAIO. Le nombre de PAIO passe alors de 850 en 1983 à 580 en 1988. Sont concernées en priorité les PAIO comprenant très peu de salariés, qui rencontrent des difficultés à assumer un élargissement de leurs compétences.

1989 : Le réseau se pérennise

Le concept de guichet unique, formé d'une équipe technique pluridisciplinaire et inter-institutionnelle, évolue peu à peu pour s'adapter à son environnement et à un public jeune de plus en plus nombreux.

Les missions locales se mettent à mobiliser régulièrement les diverses institutions (DDASS, Anpe, Afp...) et les professionnels en contact avec les jeunes : travailleurs sociaux, foyers de jeunes travailleurs, clubs et équipes de prévention, associations à vocation culturelle ou sportive, formateurs, tuteurs en entreprises dans le cadre des contrats en alternance. Cette coordination permet d'assurer une meilleure continuité dans le suivi des jeunes. Une véritable dynamique se crée dans les politiques d'insertion des jeunes au plan local et des actions innovantes sont impulsées par les missions locales. La notion de « réseau local d'insertion » émerge alors progressivement, comme le constate le rapport d'évaluation des six premières années d'activité du réseau (5) (Hastoy, 1989).

A la fin de l'année 1989, le réseau des missions locales perd son caractère provisoire. La loi du 19 décembre 1989, sur le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle, inscrit pour la première fois le statut et le rôle des missions locales au niveau législatif (6). Parallèlement à la décision de pérennisation du réseau, cette loi institue, auprès du premier ministre, un Conseil National des Missions Locales (CNML) (encadré 1). Celui-ci doit encadrer le développement rapide du réseau et répondre à la volonté des élus d'être impliqués davantage dans les préparations des décisions de l'État en matière d'insertion des jeunes. Les relations entre le local et le national reposaient, jusqu'alors, uniquement sur la DIJ, qui, en tant qu'administration, n'avait pas vocation à faire participer les élus des collectivités territoriales à ces décisions. Le CNML doit renforcer la collaboration entre les collectivités territoriales et l'État, en vue de développer une politique d'animation et d'évaluation concertée du réseau.

La loi de 1989 relance la création des missions locales. Entre 1989 et 2002, 277 missions locales sont créées ; 407 PAIO sont supprimées ou absorbées par des missions locales (graphique 1). Face à la complexité croissante du suivi des structures, la DIJ installe en 1994 des programmes d'animation régionale des missions locales et des PAIO (7).

(5) - Ce concept est formalisé en 1990 dans la charte des missions locales : « L'équipe technique de la mission locale est en contact permanent avec les jeunes, soit directement, soit par l'intermédiaire des réseaux locaux d'insertion ».

(6) - Article 7 de la loi du 19 décembre 1989 : « Des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes peuvent être constituées entre l'État, 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. Elles ont pour objet d'aider les jeunes de seize à vingt-cinq ans à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion professionnelle et sociale en assurant des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement. Elles favorisent la concertation entre les différents partenaires en vue de renforcer ou compléter les actions conduites par ceux-ci, notamment pour les jeunes rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle et sociale, et contribuent à l'élaboration et à la mise en oeuvre, dans leur zone de compétence, d'une politique locale concertée d'insertion professionnelle et sociale des jeunes ».

(7) - Circulaire du 23 décembre 1994.

Encadré 1

L'ORGANISATION DU RÉSEAU DES MISSIONS LOCALES ET DES PAIO

Au niveau local

Si les PAIO peuvent avoir pour support juridique une collectivité territoriale ou un établissement public, les missions locales ne peuvent être constituées que sous forme associative ou de groupement d'intérêt public. Elles sont présidées par le maire de la commune désignée comme ville siège de son territoire ou son adjoint délégué.

- *Le conseil d'administration de la mission locale*

Il définit les axes d'intervention de la mission locale et veille à leur réalisation. Il comprend au minimum quatre collèges :

- élus
- administrations (DDTEFP, Anpe, Afp, DDASS, DDJS, ...)
- partenaires économiques et sociaux (employeurs, syndicats, chambre consulaire)
- associations et organismes de formation

- *Le bureau*

Composé d'une dizaine de membres, c'est l'organe exécutif de l'association. Il élabore le budget et veille à son exécution.

- *L'équipe technique*

Elle est constituée de personnels recrutés par l'association et de personnels mis à disposition par les différentes administrations.

En 2003, une mission locale comprend en moyenne une vingtaine de personnes et une PAIO sept personnes.

Au niveau régional

Trois instances interviennent au niveau régional dans le cadre d'une politique régionale commune :

- *Les DRTEFP*

Elles interviennent au nom des politiques déconcentrées de l'État.

- *Les Conseils régionaux*

Ils ont reçu la compétence précédemment exercée par l'État en matière de formation professionnelle des jeunes. Depuis le 1^{er} janvier 1999, tous les conseils régionaux ont mis en œuvre cette nouvelle responsabilité. Ils demandent que leur politique soit prise en compte par les missions locales et les PAIO.

- *L'association régionale des Missions Locales*

Dans la quasi-totalité des régions se sont constituées des associations de Missions Locales. Présidées par un élu, elles sont les interlocutrices des DRTEFP et des autres services de l'État et des Conseils régionaux. Elles participent à l'élaboration et au suivi des programmes d'animation régionale. Elles sont représentées au CNML.

Au niveau national

• *Le Conseil national des Missions Locales (CNML)*. Présidé par un élu, il est composé de présidents de Missions Locales, de représentants des administrations concernées par l'insertion des jeunes et, depuis 2003, des représentants des Conseils Régionaux et des Conseils généraux. C'est une instance de concertation entre les représentants du réseau et ses partenaires au niveau national. Il est consulté sur toutes les questions concernant le réseau. Il propose des orientations et des solutions pour en améliorer le fonctionnement. Il est chargé d'examiner, chaque année, un bilan général d'activités du réseau et de formuler des propositions sur les orientations du « programme national d'animation et d'évaluation du réseau des missions locales ».

• *La Délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes (DIIJ)*, supprimée par décret du 24 décembre 2002.

La DIIJ a pour vocation d'animer, coordonner et suivre le réseau des missions locales et de « formuler toute proposition, à partir notamment de l'expérience des missions locales, visant à améliorer le dispositif d'insertion professionnelle et sociale des jeunes, en particulier en ce qui concerne la vie quotidienne, la mise en place de modalités nouvelles d'insertion professionnelle et les contenus de formation adaptés à de nouvelles qualifications (*) ». Bertrand Schwartz en sera le premier délégué.

Elle est placée auprès du premier ministre, dans le but de faire collaborer les différentes institutions entre elles. Cette logique d'interministérialité est toutefois mise à mal rapidement. En 1985, la DIIJ n'est plus sous la tutelle du premier ministre mais passe sous celle du ministère du Travail. En 1986, la tutelle est transférée au ministère de l'Éducation nationale avant de revenir au ministère du Travail en 1988. En 2002, la DIIJ est finalement supprimée.

Le suivi statistique de l'activité du réseau est alors confié à la Dares et l'organisation et le financement du réseau, à la DGEFP. L'animation, la communication et l'évaluation du réseau sont assurées par le secrétariat du CNML.

(*) - Décret 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.

Encadré 2

LE FINANCEMENT DU RÉSEAU

Le financement des missions locales et des PAIO est complexe du fait de la multitude des partenaires susceptibles de participer à leur financement, que ce soit pour le fonctionnement de la structure ou pour des actions ponctuelles.

L'État accorde une subvention de fonctionnement aux structures abondée par le fonds social européen (FSE). Il finance également les postes mis à disposition par l'Anpe. Il participe au financement d'actions particulières, par des subventions spécifiques imputées à d'autres lignes budgétaires (crédits TRACE, droit des femmes, santé...).

Les régions allouent des subventions de fonctionnement financées sur les crédits transférés par l'État dans le cadre de la décentralisation, qu'elles complètent souvent par des subventions spécifiques par projet. Les concours des communes au fonctionnement des structures prennent la forme de subventions et d'apports en nature (mise à disposition de locaux, de matériels...). Certains départements participent également au financement du réseau.

Les institutions concernées par les problèmes de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes peuvent également participer au financement des missions locales.

La diminution du nombre d'agents mis à disposition dans les missions locales a entraîné un recours accru aux subventions pour financer des postes de salariés. Or, chacune des subventions accordées à une structure fait l'objet d'une convention, ce qui se traduit, pour la mission locale, par un travail administratif important sous la forme de comptes à rendre à chacun de ses financeurs. Le financement du réseau des missions locales a fait l'objet en août 2004 d'une circulaire qui clarifie les règles de financement des missions locales.

En 2003, les missions locales ont bénéficié de 351 millions d'euros de subventions, dont 84 % pour leur activité principale.

Tableau 1
Répartition des subventions par financeurs dans l'activité principale (fonctionnement) en 2003

Financier	État	FSE	Régions	Départements	Communes et EPCI	Organismes publics	Organismes privés
Subvention (en M€)	86,1	31,7	58,5	14,4	81,2	15,7	2,4
Part (en %)	30	11	20	5	28	5	1

Source : bilan d'activité des missions locales et des PAIO 2003.

Tableau 2
Répartition des subventions par financeurs dans l'activité spécifique (actions ponctuelles) en 2003

Financier	État	FSE	Régions	Autres collectivités territoriales et EPCI
Subvention (en M€)	13,8	9,9	10,3	15,8
Part (en %)	28	20	21	31

Source : bilan d'activité des missions locales et des PAIO 2003.

2005 : le réseau et ses missions sont inscrits dans le Code du Travail

En janvier 2005, une nouvelle étape importante est franchie avec la loi de programmation pour la cohésion sociale. Celle-ci inscrit, pour la première fois dans le code du travail, l'existence des missions locales et du Conseil national des missions locales et précise leur mission : « Dans le cadre de leur mission de service public pour l'emploi, elles ont pour objet d'aider les jeunes de seize à vingt-cinq ans révolus à résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion professionnelle et sociale en assurant des fonctions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement » (article 2).

Alors que le transfert vers les régions de l'organisation, de l'animation et du financement des missions locales avait été envisagé en 2004 dans le projet de loi relatif aux libertés et aux responsabilités locales, le maintien d'une autorité partagée de l'État et des Régions sur les missions locales est désormais confirmé.

■ Une implication croissante dans l'accompagnement des jeunes sans qualification

Le programme TRACE, créé par la loi de lutte contre les exclusions de 1998, confié pour la première fois au réseau des missions locales et PAIO, le pilotage d'un programme d'accompagnement des jeunes en difficulté. Cette reconnaissance de la capacité du réseau à coordonner et piloter un programme initié au niveau national est l'aboutissement d'un long processus au cours duquel les missions locales se sont de plus en plus impliquées dans l'accompagnement des jeunes.

Dès leur création, les missions locales et les PAIO sont amenées à suivre les jeunes dans le cadre de programmes, initiés par l'État, définissant un parcours vers l'emploi ou vers la qualification. Ces programmes vont participer largement au développement du réseau.

1982 : les stages Rigout introduisent la notion de parcours

Les stages de formation destinés aux jeunes de 16 à 18 ans, initiés par le ministre de la formation professionnelle, Marcel Rigout, introduisent la notion de parcours. Aux termes de l'ordonnance de 1982, les jeunes dégagés de l'obligation scolaire et n'ayant pas atteint leur majorité légale doivent pouvoir poursuivre leur formation tant qu'ils n'ont pas acquis de qualification professionnelle.

Cet accès à la qualification passe par des étapes intermédiaires d'insertion sociale et professionnelle et de pré-qualification. Les jeunes sont systématiquement accueillis et accompagnés dans le cadre d'un parcours par une mission locale ou une PAIO. Plusieurs formules sont proposées aux jeunes suivant les difficultés qu'ils rencontrent :

- les stages alternés d'insertion s'adressent aux jeunes rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle ne leur permettant pas de rentrer directement dans une action de qualification. Ils comprennent une remise à niveau scolaire et durent en moyenne dix mois. A l'issue de ces stages, le jeune doit, en principe, entrer dans une autre action de formation destinée à lui permettre d'acquérir une véritable qualification professionnelle.

- les stages de préqualification constituent une étape intermédiaire avant le stage de qualification.

- les stages de qualification permettent l'accès au diplôme. D'une durée moyenne de huit mois, ils alternent formation générale et formation en entreprise.

Ces stages se voient reprocher leur approche trop scolaire pour des jeunes en difficulté d'insertion. De nombreux jeunes les refusent ou les arrêtent en cours de route. Les formations proposées s'avèrent mal adaptées au profil des jeunes et ne permettent que rarement l'accès à l'obtention d'une qualification (DIIJ, 1985).

1989 : le Crédit Formation Individualisé, un programme précurseur

Pour « apporter une réponse d'attente à l'inactivité des jeunes », les travaux d'utilité collective (TUC) sont créés en 1984. Cette mesure ne permet toutefois pas de construire un parcours d'insertion dans la durée et de résoudre les problèmes annexes des jeunes en difficulté. L'idée d'une politique d'emploi pour les jeunes axée sur la notion de parcours est alors reprise par le programme du crédit formation individualisé (CFI), en décembre 1989.

Le CFI est le premier programme à prendre en compte la dimension d'accompagnement personnalisé des jeunes demandeurs d'emploi sans qualification. Né des demandes répétées des acteurs de l'insertion de disposer d'une plus grande souplesse dans l'utilisation des dispositifs existants (Cabrespines, 1990), il propose d'adapter les outils de la politique de l'emploi aux besoins de chaque jeune sur un parcours individualisé alternant formation vers la qualification et apprentissage des compétences professionnelles.

L'objectif du CFI est de conduire des jeunes sortis de formation initiale sans diplôme professionnel à une qualification validée de niveau V. Le CFI organise un itinéraire par étapes : une phase de mobilisation permettant au jeune d'élaborer un projet professionnel ; une phase de pré-qualification visant la maîtrise des pré-requis pour l'entrée en action de qualification ; une phase de qualification mobilisant à différents moments les actions de formation et les contrats de travail aidé. Les missions locales et les PAIO sont chargées d'orienter et d'accompagner les jeunes dans le dispositif. Certaines, structures pilotes, sont choisies pour recenser les besoins des jeunes et participer à l'ingénierie du dispositif. L'État reste, néanmoins, coordonnateur du dispositif (encadré 3).

Encadré 3

LA COORDINATION DES ACTEURS DANS LE CADRE DU CFI

La mise en œuvre du CFI s'inspire largement du concept de « réseau local d'insertion », né des pratiques des missions locales (*cf. supra*). Les pouvoirs publics définissent 400 zones emploi formation, généralement calquées sur les bassins d'emploi. Dans chaque zone intervient un groupe opérationnel de zone (GOZ) où coopèrent les différents partenaires du champ de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Un coordonnateur de zone est chargé d'animer le GOZ et de mobiliser l'ensemble des mesures de formation existantes. Dans chaque zone, des correspondants sont chargés d'assurer l'accompagnement du jeune tout au long de son parcours. Ces correspondants sont recrutés dans les structures intervenant dans l'accueil, l'orientation et le suivi des jeunes. L'une de ces structures, appelée « structure pilote », est choisie comme animatrice de l'ensemble des structures d'accueil. Elle est chargée de recenser les besoins des jeunes sur la sphère territoriale considérée, de travailler avec les représentants de l'État, les organismes de formation et les entreprises à la mise en place d'une offre de formation la plus cohérente possible. Les structures d'accueil et la structure pilote sont généralement choisies parmi les missions locales et les PAIO.

Lorsque le coordonnateur de zone est présent au sein de la mission locale désignée comme structure pilote, celle-ci participe directement à la politique d'ingénierie de formation et de coordination des acteurs. Dans les autres cas, l'existence d'un coordonnateur de zone est parfois à l'origine de situations conflictuelles. En effet, certains coordonnateurs recrutent directement leurs correspondants CFI dans les organismes de formation ou le dispositif d'insertion des jeunes de l'éducation nationale (DIJEN) et mènent une politique sans concertation avec la structure pilote (Cabrespines, 1990). Les missions locales désignées comme structure pilote ont alors le sentiment d'une réduction de leurs responsabilités en matière de suivi des jeunes. Leur activité se limite à la seule fonction d'accueil, alors que le travail d'ingénierie de parcours et de mobilisation des différents acteurs est réalisé par le coordonnateur de zone. Le CFI est alors vécu comme une volonté de centralisation par l'État.

1991 : les carrefours jeunes, un partenariat renforcé avec l'Anpe

Le CFI prévoyait la collaboration avec les entreprises, afin de faciliter l'insertion des jeunes dans l'emploi. Cette relation se noue toutefois difficilement, dans un contexte de chômage de masse. En 1991, Martine Aubry crée plusieurs mesures destinées à renforcer le lien avec les entreprises. Des conventions sont ainsi conclues entre l'État et les entreprises pour l'organisation de stages d'accès à l'entreprise (SAE) (8), destinés à adapter à leur futur emploi les demandeurs d'emploi.

(8) - Loi du 3 janvier 1991 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail.

Parallèlement, le CNML fait du rapprochement jeunes et entreprises une de ses priorités. Les « carrefours pour l'emploi et la formation des jeunes » (9) sont créés. Ils ont pour objectif de mobiliser de façon efficace l'ensemble des dispositifs dans la construction des parcours des jeunes et de renforcer le lien entre la formation et l'emploi. Les missions locales et les PAIO rencontrent toutes les semaines l'Anpe pour mettre en commun leurs savoir-faire. Ces rencontres hebdomadaires permettent de traiter les problèmes des jeunes pour lesquels chacune des structures ne trouvaient pas de solution.

Ces carrefours correspondent au territoire de la zone emploi formation définie dans le cadre du CFI. Une des missions locales de la zone devient « structure d'animation du carrefour jeunes ». A ce titre, elle passe une convention avec l'Anpe pour renforcer les modalités de collaboration entre les deux institutions.

Si des problèmes de coordination se sont posés lorsque la structure pilote du CFI et la structure d'animation du carrefour jeunes ne coïncidaient pas, les carrefours jeunes ont été l'occasion de renforcer l'implication de l'Anpe dans le travail partenarial des missions locales et des PAIO. Ils ont aussi accéléré le développement du nombre des postes mis à disposition par l'Anpe (*cf. infra*).

1992 : PAQUE, un programme ciblé sur le public privilégié du réseau

Fortement médiatisé, le CFI a attiré, dès son lancement, un grand nombre de jeunes. Toutefois, le public le plus éloigné de l'emploi s'avère insuffisamment touché. Certains jeunes ne maîtrisent pas suffisamment les savoirs de base ou manquent trop de repères professionnels pour bénéficier des prestations du CFI. En particulier, les actions de mobilisation du CFI sont d'une durée insuffisante au regard des difficultés rencontrées.

Pour améliorer les chances d'insertion de ces jeunes, le programme Préparation active à la qualification et à l'emploi (PAQUE) est créé en 1992. Première étape du CFI, il mobilise les mêmes acteurs mais attribue à un prestataire sur deux ans une enveloppe plus importante d'heures de formation (1800 heures en moyenne par jeune) afin de lui donner les moyens d'inscrire dans la durée une individualisation des parcours. Comme dans le CFI, les missions locales sont chargées d'orienter les jeunes vers le dispositif mais ce sont les organismes de formation qui les accueillent et les suivent. Jugé trop coûteux, le programme PAQUE s'arrête en 1994.

1993 : la décentralisation de la formation des jeunes accroît le partenariat avec les régions

La loi quinquennale du 20 décembre 1993, relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle étend les compétences des régions à la formation professionnelle des jeunes. Les actions « qualifiantes » du CFI puis progressivement, les actions de mobilisation et les actions de pré-qualification sont transférées aux conseils régionaux. Cette loi ouvre une période d'interrogation sur l'avenir et la place du réseau, dont les régions sont devenues des partenaires importants. Les coordonnateurs emploi-formation (ex-coordonnateurs de zone), responsables du CFI, rejoignent les DDTEFP. Un certain nombre d'entre eux quittent leur fonction pour rejoindre les missions locales.

La loi crée aussi les « espaces jeunes » afin de renforcer les relations de travail entre l'Anpe et les missions locales (10). La logique des espaces jeunes est la même que

(9) - Circulaire DFP/DE/DIJ n°91-16 du 3 septembre 1991 - *Le carrefour pour l'emploi et la formation des jeunes.*

(10) - Article 76 de la loi quinquennale n°93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

celle des carrefours jeunes avec une dimension régionale et surtout contractuelle : le préfet de région, la région et l'Anpe signent une convention régionale tripartite qui rend obligatoire le partenariat entre l'Anpe et les missions locales. La convention locale Espace Jeune - ML/Anpe permet aux missions locales de disposer de manière systématique de l'accès direct aux prestations emploi de l'Anpe. Si ce dispositif a permis un renforcement des relations entre l'Anpe et les missions locales, certains ont craint à l'époque, une mainmise de l'agence sur les missions locales (Cour des comptes, 2001).

1998 : TRACE ou la reconnaissance du réseau comme pilote et opérateur de l'accompagnement

Avec la loi de lutte contre les exclusions de 1998, le législateur met de nouveau l'accent sur la construction de parcours individualisés pour les jeunes les plus en difficulté en créant le programme TRACE. Alors que le CFI et PAQUE avaient pour objectif la qualification, TRACE cible l'accès à l'emploi durable des jeunes les plus en difficulté, dans le cadre d'un accompagnement global, spécifique et renforcé.

TRACE mobilise prioritairement les missions locales et les PAIO. Désignées à la fois comme pilotes et opérateurs du programme, les missions locales sont reconnues à travers toutes leurs compétences : animation et coordination territoriale, innovation, connaissance du public et mobilisation des dispositifs d'insertion sociale et professionnelle.

Chaque jeune entré dans le programme TRACE bénéficie d'un référent clairement identifié, qui l'accompagne tout au long de son parcours et mobilise tous les moyens nécessaires à son insertion sociale et professionnelle.

Au lancement du programme, l'accompagnement des jeunes est confié à parité aux opérateurs externes et aux missions locales. Puis progressivement, les missions locales prennent une place de plus en plus importante (cf. Mas) : 39 missions locales nouvelles sont créées entre 1998 et 1999. L'aménagement du réseau fait l'objet d'un financement de 1,143 M€. 1,830 M€ sont consacrés à réduire les disparités du financement par l'État des missions locales et des PAIO (DGAS, 1999). L'élargissement du programme à des jeunes plus nombreux et en plus grande difficulté, consécutif à la seconde loi de lutte contre la pauvreté et les exclusions de juillet 2001, renforce les moyens des missions locales.

Le démarrage du programme est néanmoins assez difficile. 3 700 recrutements sont effectués en missions locales en 1998 pour un objectif de 10 000. Dans un premier temps, les collectivités territoriales s'impliquent peu. Certains conseils régionaux ne souhaitent pas renforcer les moyens des missions locales dédiés à TRACE, ni afficher de priorité des jeunes en TRACE dans l'accès à leurs dispositifs de formation (De la Breteche et *alii*, 2000).

Les missions locales s'engagent pourtant très fortement dans le programme. L'amélioration du marché de l'emploi leur permet de recentrer leurs actions sur les publics les plus en difficulté, au cœur de leur mission. TRACE leur donne l'occasion de développer des pratiques innovantes dans l'accompagnement des jeunes les plus en difficulté et dans les pédagogies d'insertion. Des outils de suivi sont créés, les acteurs sont incités à mieux coordonner leurs réponses individualisées, en s'adaptant à la fois aux besoins des jeunes et aux spécificités territoriales. Les missions locales interviennent progressivement dans d'autres domaines tels que la santé, le logement ou la mobilité (DIIJ, 2002).

Derrière ces évolutions d'ensemble, se cache toutefois une forte hétérogénéité de l'offre de service d'une structure à l'autre, qu'il s'agisse d'offre d'emploi ou d'offre de services dans le champ social. Alors que certaines structures peuvent impliquer facilement leurs partenaires dans le programme, d'autres doivent pallier l'absence de partenariat dans certains domaines. Ainsi, des missions locales qui ne disposent pas sur leur zone de structures pour le logement des jeunes, telles que les foyers de jeunes travailleurs, gèrent elles même des logements.

2001 : la mission locale, co-traitant de l'Anpe dans le cadre du PARE/PAP

Avec la mise en œuvre du PARE/PAP en juillet 2001, les missions locales voient leur rôle de partenaire de l'Anpe renforcé. Elles deviennent co-traitants de l'Agence pour l'accompagnement des jeunes dont l'accès ou le retour à l'emploi nécessite un accompagnement global et renforcé. En 2002 et 2003, 170 000 jeunes environ sont envoyés dans les missions locales par l'Anpe.

La relation entre l'Anpe et les missions locales s'appuie désormais davantage sur la reconnaissance de la complémentarité entre les deux réseaux.

2005 : réaffirmation du rôle pivot des missions locales dans la mise en œuvre de l'accompagnement des jeunes en difficulté

La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 confirme le rôle des missions locales et les PAIO comme maîtres d'œuvre dans l'accompagnement des jeunes en difficulté. Aux termes de l'article 13, « *toute personne de seize à vingt-cinq ans révolus en difficulté et confrontée à un risque d'exclusion professionnelle a droit à un accompagnement, organisé par l'État, ayant pour but l'accès à la vie professionnelle* ». Cet accompagnement « *est mis en œuvre, avec l'ensemble des organismes susceptibles d'y contribuer par les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes (...) et les PAIO (...). Pour chaque bénéficiaire de niveau Vbis et VI, cet accompagnement est personnalisé, renforcé et assuré par un référent* ».

Encadré 4

LES MISSIONS LOCALES : UN RÉSEAU AUX PRATIQUES TRÈS DIVERSIFIÉES

Dotées d'un statut associatif, les missions locales gardent une forte autonomie qui favorise les initiatives mais rend assez difficile la généralisation des bonnes pratiques.

Les stratégies développées pour l'accueil et l'accompagnement des jeunes restent très diverses et font souvent l'objet de débats au sein du réseau. L'accueil des jeunes en difficulté est un exemple de cette diversité des pratiques. Certaines missions locales privilégient l'accueil sans rendez-vous, « sur le flux », des jeunes afin de leur proposer tout de suite quelque chose et d'en retenir le maximum. D'autres préfèrent recevoir sur rendez-vous dans de meilleures conditions quitte à perdre le contact avec certains. Le traitement des problèmes de santé est aussi abordé de façon plurielle. Certaines missions locales préfèrent recruter des personnes formées à la psychologie pour apporter une aide aux difficultés de santé psychique des jeunes alors que d'autres considèrent qu'il est préférable de faire appel à des professionnels de la santé extérieurs pour cette prise en charge.

La création de programmes tels que CFI, PAQUE et TRACE a été l'occasion pour les missions locales et les PAIO de développer des actions nouvelles dans des domaines tels que le logement, la santé ou les relations avec les entreprises. Les nombreux recrutements de salariés dans les structures ont favorisé une diversification des profils. Lorsqu'ils sont issus d'horizons divers (animation, immobilier, ressources humaines...), ces nouveaux salariés peuvent faire bénéficier les structures de leur expérience et de leurs réseaux de relations antérieurs. Cet apport trouve toutefois ses limites s'il n'est pas relayé par l'ensemble de la mission locale. L'action mise en place par un conseiller risque alors de ne pas être reprise, à son départ, par le reste de la structure (Bureau et *alii*, 2004).

■ Des salariés plus nombreux au statut progressivement reconnu

Au fil de ces évolutions, les effectifs s'accroissent et la composition du personnel du réseau se modifie : les agents mis à disposition s'effacent au profit de salariés plus nombreux et au statut peu à peu reconnu.

Des effectifs en forte progression

La croissance du nombre de missions locales et l'augmentation importante des moyens suite à la mise en place du CFI entraînent une hausse très rapide des effectifs entre 1989 et 1991 dans les missions locales : ils passent d'environ 2 000 à 4 000. En 1990, 40 % d'entre eux sont en fonction depuis moins d'un an (Céreq, 1991).

Avec l'augmentation du nombre de missions locales, les effectifs continuent ensuite à croître. En 1998, l'effectif total des structures est de 7 800. La mise en œuvre de TRACE se traduit par une forte progression des moyens des missions locales. L'effectif total des structures passe de 7 800 à 8 700 entre 1998 à 1999. Les nouveaux embauchés sont à 86 % des salariés. Après 1999, le personnel des missions locales et des PAIO progresse moins rapidement. En 2003, il est de 9 450 personnes, dont 90 % de salariés. La loi de cohésion sociale de janvier 2005 relance la croissance du réseau. Pour assurer l'accompagnement des jeunes en difficulté dans le cadre du CIVIS, 2 000 emplois supplémentaires de référents sont prévus.

Si les effectifs n'ont cessé de croître, la taille des missions locales et des PAIO reste aujourd'hui très hétérogène. Le nombre d'agents par structure varie de un à plus de cent. Ces différences de taille influent sur les pratiques développées. Alors que certaines structures ont les moyens de mettre en place des actions sur les différents champs de l'insertion sociale et professionnelle, d'autres ont moins de marge de manœuvre. Les petites PAIO sans personnalité morale, composées exclusivement de personnel issu des collectivités territoriales, axent ainsi leurs actions sur l'accueil et l'orientation.

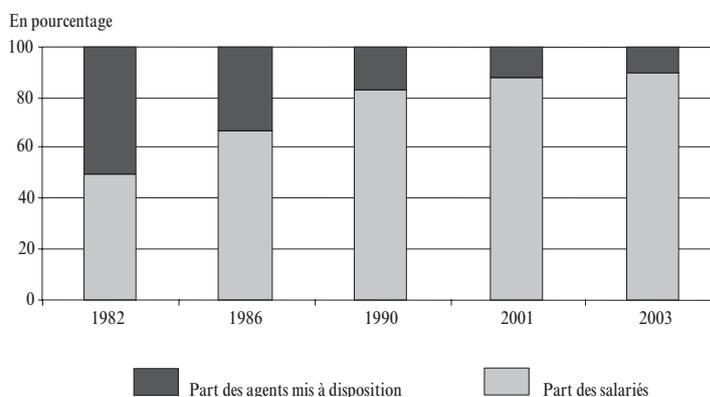
De moins en moins de personnels mis à disposition

Le guichet unique proposé par Bertrand Schwartz visait à rassembler, dans une même structure, une équipe pluridisciplinaire, par mise à disposition des personnels des administrations concernées par l'insertion des jeunes. Cette équipe devait permettre aux jeunes de rencontrer tous les interlocuteurs susceptibles de les aider dans leur parcours d'insertion. Dans la quasi-totalité des missions locales créées de 1982 à 1984 se trouvent ainsi, à temps plein ou temps partiel, un agent de l'Anpe, de l'Éducation nationale, de la DDASS et des agents de l'Afpa et des directions départementales de l'Éducation surveillée.

Cette pratique de mise à disposition de personnel se révèle toutefois complexe à mettre en œuvre : horaires de travail et durée des congés différents, absence de prise en compte dans les progressions de carrière des heures de travail effectuées dans une structure extérieure à l'institution d'origine, détachement d'agents débutants... (Hastoy, 1989). Pour répondre aux besoins urgents de personnel consécutifs à la forte croissance du nombre de missions locales, l'embauche directe de salariés s'avère rapidement la solution la plus adaptée.

Dès la première année, les salariés recrutés directement représentent la moitié des effectifs. La part des agents mis à disposition continue de diminuer au fil des années : d'un tiers en 1986, elle passe à moins de 20 % en 1990 pour ne représenter plus qu'un dixième de l'effectif en 2003 (graphique 2). Seule l'Anpe maintient une politique de mise à disposition de son personnel dans les missions locales.

Graphique 2
Une part décroissante des agents mis à disposition dans les missions locales



Source : rapports d'activité des missions locales et des PAIO - DIJ-Dares.

La décentralisation et l'affaiblissement de l'interministérialité dans le domaine de l'insertion et de la formation ont accéléré la diminution du nombre d'agents mis à disposition. Avec le transfert de l'aide sociale à l'enfance (11) aux Conseils généraux en 1983, certains agents des services de la DDASS sont retirés des missions locales et des PAIO. Avec le rattachement des DRTEFP et de la DFP en 1987 au ministère de l'emploi, les domaines de l'insertion et de la formation professionnelle des jeunes perdent leur caractère interministériel. Les politiques des deux ministères deviennent davantage cloisonnées. Des enseignants et des conseillers d'orientation, mis à disposition des missions locales par le ministère de l'Éducation nationale, sont progressivement retirés.

En 1989, le rapport Hastoy attire l'attention sur les risques de dérives d'institutionnalisation et de « municipalisation » des structures composées exclusivement ou quasi exclusivement de salariés : « *Des missions locales, exclusivement composées de personnels salariés, risquent, à la longue, à partir d'une politique de recrutement monolithique, de se constituer en institution autonome, ayant sa dynamique propre pas nécessairement convergente avec celle du partenaire et au contraire parfois concurrente ou en tous cas ressentie comme telle* ».

Dans un contexte de réduction du nombre d'agents mis à disposition, les logiques partenariales s'organisent différemment. Les structures d'accueil sont amenées à fonctionner davantage en réseau avec leurs autres partenaires. En 1996, est créé le réseau public pour l'insertion des jeunes (RPIJ) (12). Ce réseau est composé des missions locales et des PAIO, des agences de l'Anpe impliquées dans les espaces jeunes, des centres d'information et d'orientation (CIO), des points, bureaux et centres d'information jeunesse. Ce réseau rapproche les structures et le travail en commun des différentes institutions concernées par l'insertion des jeunes.

(11) - Lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, entrées en application le 1^{er} janvier 1984.

(12) - Accord cadre relatif au réseau public de l'insertion des jeunes signé le 20 mars 1996 par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le ministre du Travail et des Affaires sociales, le ministre de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation, le ministre délégué à la Jeunesse et aux Sports, le ministre délégué à l'Emploi.

Dans les PAIO, la mise à disposition de personnel est toujours restée très minoritaire. Les organismes comme l'Anpe et les centres d'information et d'orientation apportent leurs concours gracieux et régulier, notamment sous forme de permanences hebdomadaires (DFP, 1987). Les effectifs des PAIO sont essentiellement constitués de salariés des collectivités locales : 60 % des PAIO ont pour organisme support une collectivité locale.

Un statut reconnu par la convention collective de 2001

A mesure que le nombre de salariés s'accroît dans les missions locales, la question de leur statut devient prégnante. En 1990, la DIIJ met en place un groupe de travail pour explorer les questions liées au statut des salariés du réseau, afin de rechercher la convention collective à laquelle il serait possible de se rattacher. Le projet n'aboutit pas par crainte d'une institutionnalisation du réseau.

Avec la mise en œuvre de TRACE, la reconnaissance des compétences des référents des missions locales devient un enjeu majeur, notamment vis-à-vis des acteurs de l'insertion qu'elles doivent coordonner. Pilotes du programme, il devient pour elles essentiel de voir défini et reconnu leur métier dans le suivi des parcours des jeunes. TRACE va ainsi être l'occasion, pour la DIIJ, de se reposer la question du statut des salariés des missions locales et de leur intégration à une convention collective. A l'occasion du protocole 2000 des missions locales, le projet de création d'une convention collective des missions locales est officiellement lancé : *« Pour homogénéiser et améliorer la qualité et l'efficacité de l'action en faveur des jeunes, le professionnalisme des salariés du réseau doit être reconnu et développé. Il doit l'être notamment au travers de la convention collective qui sera négociée entre les employeurs et les organisations syndicales et au travers de plan de formation des personnels. »*

Le 21 février 2001, la convention collective nationale des missions locales et des PAIO est signée par les partenaires sociaux. Cette convention collective nationale constitue un tournant important pour le réseau des missions locales. Elle donne aux salariés des structures une reconnaissance de leur travail au quotidien avec et pour les jeunes (cf. Guidicelli). Elle leur permet également d'accéder plus systématiquement à la formation professionnelle et donc de mettre à jour régulièrement leurs compétences dans les différents champs de l'insertion sociale et professionnelle. Elle marque enfin la reconnaissance de l'institutionnalisation du réseau, s'éloignant officiellement de l'idée du guichet unique composé d'agents mis à disposition.

Conclusion

Au fil du temps, le réseau des missions locales s'est affermi et ancré dans le paysage des institutions en charge de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Dans le cadre de la loi de cohésion sociale, une forte mobilisation du réseau sur l'accès à l'emploi durable des jeunes dans les métiers en tension ou à fort potentiel de recrutement est attendu. Cette mobilisation implique un renforcement du lien des conseillers avec les entreprises mais aussi un rôle plus affirmé du référent pour adapter les souhaits initiaux des jeunes aux contraintes du marché de l'emploi. Ces évolutions pourraient être perçues comme une mutation assez profonde par certaines structures.

TRACE ou la quête de la reconnaissance des professionnels de l'insertion

Par Bernard GIUDICELLI (*)

Le programme TRACE n'a pas seulement contribué à changer les références en matière d'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Il a modifié à la base la posture de chacun. Par exemple, sans que je le veuille, et en l'ayant même soigneusement évité, le vocable de « directeur de la structure pilote », s'est progressivement compressé, voire personnalisé, en « pilote » tout court. Étonnamment, avec le recul, cette compétence de pilotage d'un dispositif public, de conduite d'une politique publique, acquise sur le terrain, n'est pas répertoriée dans le référentiel métier de notre convention collective dans l'axe pilotage. Il faut aller dans l'axe partenariat pour trouver une activité proche de celle qu'exercèrent celles et ceux qui animèrent comme moi sur leur territoire le comité de pilotage (1). « Piloter un programme public » voilà bien le défi que notre réseau a su relever au cours de ces cinq années. Piloter et non diriger. Ce qui nous renvoie au temps béni du démarrage des missions locales où, sans doute pour faciliter « l'interinstitutionnalité » et la mobilisation des partenaires, nous, aujourd'hui directeurs de structure, étions alors qualifiés de « coordonnateurs ». Car, assurément, si l'on est directeur pour piloter une équipe, nous restons coordonnateurs pour piloter un programme comme TRACE. C'est l'harmonie entre les acteurs qu'il a fallu constamment rechercher pour construire la vision collective et quotidienne de l'action. Je peux dire que le comité de pilotage a été au programme TRACE, ce que la caisse de résonance est à une guitare. Dire aussi que les acteurs ont été à ce programme ce que les cordes sont à cet instrument et que j'ai appris à les accorder, à l'oreille, en les écoutant, faute de diapason. Dire enfin que chaque accord obtenu sur chaque parcours de jeune a été à ce programme, pour le référent ou le pilote, ce que chaque accord est à l'utilisation de l'instrument. Accord mineur ou majeur. Mais accord à chaque fois. Doigté, diront les uns, dextérité, diront les autres. Esprit collectif, sûrement. Aboutissement d'un chemin que nous allons revisiter ici.

Mon introduction ne serait pas complète sans des remerciements appuyés à l'État, en l'occurrence la Dares, pour avoir permis à des acteurs de terrains d'exprimer leur vécu sur le thème de l'accompagnement des jeunes. Il est en effet, pour tout un chacun, souvent difficile de comprendre ces écarts persistants entre la demande et l'offre, qu'elles soient d'emploi ou d'insertion. Aussi, nous pensons pouvoir amener le lecteur à comprendre, ou à interroger, la complexité de l'intermédiation entre le monde de l'exclusion et celui de l'entreprise

Un chemin a été parcouru depuis le commencement de TRACE, en novembre 1998. Cela ne s'est pas fait sans mal car la prise en compte des difficultés d'insertion des jeunes impose régulièrement de nouveaux défis. Le regard porté sur ce vécu, au regard des objectifs qui nous furent assignés, est de nature à mieux faire comprendre notre démarche dans la gestion quotidienne de la complexité des situations que nous avons

(*) - Directeur de la mission locale de l'arrondissement de Bastia.

(1) - Domaine de compétence 3.4 : coopérer avec des partenaires extérieurs : activité 4 : Organiser, animer, participer à des temps de travail avec les partenaires institutionnels et fonctionnels.

rencontrées et que nous rencontrerons encore. Car, quelles que soient les appellations des dispositifs, demeure pour les jeunes cette constante : parvenir à l'autonomie. La mise en œuvre locale du programme TRACE revêt cinq facettes.

À l'origine, conçu comme un dispositif d'accompagnement du jeune, TRACE a modifié les postures des acteurs qui gravitent autour de lui. Comment les choses ont-elles évolué et comment, au travers de TRACE, une identité professionnelle nouvelle, servie par des référentiels naissants, s'est-elle forgée ? Ce sera « la posture des acteurs », « la dimension opérationnelle » (*facette 1*).

TRACE, en ce qu'il induit l'accompagnement personnalisé, fait partie de la commande publique de l'État. Des conventions spécifiques ont été conclues pour confier à la mission locale le rôle de pilotage du programme. Les missions locales ont dû assumer à la fois la gestion et la production de ce nouveau service public, depuis devenu un droit reconnu et inscrit dans le Code du travail : l'accompagnement des jeunes en difficultés. Comment la logique du gestionnaire et celle du référent ont-elles pu se manager l'une l'autre ? Qui a managé qui ? Ce sera « la dimension managériale » (*facette 2*).

TRACE reposait sur la mobilisation du partenariat dont la nature était répertoriée dans la circulaire fondatrice. Comment TRACE a-t-il fédéré localement des énergies, fidélisé des professionnels, surmonté des obstacles ou accéléré des processus ? Ce sera « la dimension partenariale » (*facette 3*).

TRACE s'adressait aux jeunes les plus éloignés de l'emploi et était confié à des structures souvent encore en quête de légitimité sur leur territoire d'intervention. Comment TRACE a-t-il permis la [re-con]naissance d'un public et d'un métier, celui de la mission locale ? Ce sera « la dimension productive » (*facette 4*).

Comment TRACE a-t-il mis en lumière ses propres limites et entraîné le réseau vers sa mission la plus noble, encore en la renouvelant ? Comment allons-nous passer de l'objectif de « faire à chaque jeune sa place dans la société » à celui de « donner à chaque jeune un rôle dans la société » ? Comment allons nous passer d'une approche dynamique – par l'énergie que nous voulons développer – à une approche cinétique – par le mouvement que nous voulons impulser – en faisant des jeunes non plus seulement des acteurs mais des auteurs co-responsables avec nous de la construction de leur parcours ? Ce sera « l'après TRACE » (*facette 5*).

■ Première facette : la posture des acteurs

Comment le pilotage du programme a-t-il joué ce rôle de caisse de résonance qui permet des évolutions concertées sur les politiques [locales] d'insertion des jeunes ? Quelle était l'ambiance dans le comité de pilotage, dont la composition éclectique avait été voulue par ses concepteurs ?

Le rôle que chaque membre du comité de pilotage devait jouer était défini par la circulaire d'application de l'article 5 de la loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998. Cependant, le véritable défi pour le réseau était que, pour la première fois, il se voyait confier le pilotage direct de la mise en œuvre d'une politique publique. D'aucuns parlèrent de confiance faite au réseau, d'autres, évoquèrent un défi à relever pour nos structures. Le député-maire et Président de la mission locale, Émile Zuccarelli me confiait un jour, à propos des missions locales, qu'elles suscitaient auprès de ses collègues des avis très contrastés avec d'ardents promoteurs et de farouches détracteurs. Quel que soit le point de vue sur nos organismes, laudatif ou sceptique, la réalité est que cette responsabilité de pilotage de l'action publique n'avait jamais été auparavant assumée telle quelle au niveau local par nos structures. Il restait donc à obtenir la reconnaissance des acteurs locaux. En y regardant de plus près, à l'époque, il s'agissait bien d'un véritable pari lié à la nature même des missions locales. En effet, leur aspect protéiforme

me, d'autres diront « fourre-tout », en avait fait des outils à grande malléabilité entre la sphère de l'économique et du social quand elles n'étaient pas complètement ancrées dans l'une ou l'autre. Tirées à hue et à dia, voilà qu'elles avaient toutes, du moins pour celles à qui furent confié le pilotage du programme, à suivre le même chemin vers le même objectif.

Alors que cette mission d'insertion professionnelle et sociale (2) était bien inscrite dans le texte qui donna une base légale à nos structures en 1989, le programme TRACE leur confiait, près de dix ans après, la tâche de piloter un programme national. En fait, à la lumière de cette gageure, le comité de pilotage, le COPIL, comme il fut rapidement intitulé, connut trois phases qui furent, avec le recul, étroitement liées à l'assurance que prit la structure pilote dans la conduite de cette affaire : la première phase sera qualifiée d'institutionnelle, la deuxième de pionnière et la troisième d'appropriation.

La phase institutionnelle. Nous pourrions la qualifier de conformiste, au sens où nous réunîmes au sein du comité nos partenaires habituels dans le secteur de l'emploi ou de la formation (Anpe, DDTEFP, CTC (3)) et du secteur social (Conseil général, DDASS, CAF et direction des affaires sociales de la Ville de Bastia).

Seul élément qui ne varia jamais du début du programme jusqu'à ce jour, le rythme des réunions du COPIL, qui se tenèrent qu'il pleuve, qu'il neige, qu'il vente, le quatrième lundi après-midi du mois et douze mois sur douze. Cette date fut choisie pour coller au rythme de remontée mensuelle qui se faisait entre le 26 du mois précédent et le 25 du mois en cours.

S'agissant du contenu des réunions du comité de pilotage, il fut aussi invariablement consacré à la gestion des parcours d'insertion, dans l'acception de la locution latine « *non nova, sed nove* (4) ». En effet, le traitement des parcours évolua au fur et à mesure du programme.

Le comité de pilotage était un comité de validation des projets de parcours. Les situations des jeunes repérés pour entrer dans le programme étaient présentées par les référents de la mission locale au moyen de deux fiches : l'une représentant, graphiquement, l'itinéraire du jeune (5) et l'autre, dite « diagnostic », établissant, textuellement, les obstacles repérés, les ressources existantes et à mobiliser ainsi que les actions ou étapes constitutives des parcours.

Déjà, naissaient les premières difficultés opérationnelles pour les participants au comité de pilotage. C'était, en l'occurrence, la formalisation des documents devant servir de base à la décision collective d'entrer un jeune dans le programme. Cette formalisation révéla même les premières dissensions entre acteurs institutionnels et opérateurs du programme sur le profil des jeunes à y intégrer. Ces dissensions mêlèrent des éléments de forme et des éléments de fond.

Sur la forme, la confidentialité des informations transmises constitua un des premiers éléments de débat. Peut-on tout dire et *a fortiori* tout écrire et tout diffuser ? En fait, ce débat sur l'anonymat ou la confidentialité des informations apparut *in fine* un faux débat, ou plutôt un débat « tampon » qui permit d'éviter d'entrer dans le vif du sujet, à savoir l'accès à l'autonomie professionnelle et sociale (6) et qui posait la question du partage des informations dans le pilotage des parcours.

Il est intéressant de noter, car cela fut maintes fois exprimé par des acteurs du COPIL, le parallèle avec le dispositif du revenu minimum d'insertion et des contrats

(2) - La tendance à placer l'adjectif « sociale » avant « professionnelle » pour qualifier l'insertion des jeunes est fréquente. Or, l'article Art. L. 311-10-2 nous identifie bien comme « missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes ».

(3) - Collectivité Territoriale de Corse, l'équivalent du Conseil régional.

(4) - Pas nouveau, mais d'une nouvelle manière.

(5) - Ce qui préfigurait la synthèse actuellement disponible sur Parcours 3.

(6) - Après plus de vingt ans consacrés à l'insertion, peut-être qu'il faudra un jour ainsi requalifier notre réseau « missions locales pour l'autonomie professionnelle et sociale des jeunes ».

d'insertion, et les commissions locales d'insertion (CLI) dans lesquelles ils siégeaient concomitamment. Il existait déjà une réelle différence entre les contrats d'insertion RMI et les diagnostics des référents de la mission locale, ces derniers pouvant être qualifiés, avec le recul, de « plus productifs ». En effet, les contrats d'insertion étaient souvent présentés comme très génériques, sans qu'une solution concrète, une passerelle, soit définie et *a fortiori* entrevue entre le constat et la solution préconisée. Il n'était pas rare de noter, par exemple, la nécessité d'un emploi stable mis en vis-à-vis d'une absence de qualification ou, encore, la nécessité d'un logement stable en l'absence de revenus conséquents. Comme si la solution pouvait être aussi immédiate.

Cette absence de professionnalisme des CLI, si elle a pu parfois être préjudiciable au public concerné, ne peut toutefois être imputable aux seuls acteurs de l'insertion, qu'ils interviennent dans le dispositif adulte ou dans le dispositif jeunes. Arrêtons nous sur cette image de professionnalisme qui a tant de fois rebuté, voire frustré notre réseau.

D'abord, en soulignant que l'insertion est un concept professionnel naissant qui s'insère dans l'intervalle de plus en plus grand entre l'école et l'emploi, d'une part, et entre le social et le professionnel, d'autre part. L'identification des tâches professionnelles dans le référentiel métier a été un des facteurs déterminants de la performance du réseau dans la mise en œuvre de TRACE. Derrière « manque de professionnalisme » résonne toujours « quelle identité ? quelle reconnaissance ? ». Autrement dit, le manque de professionnalisme renvoie toujours à la difficulté du commanditaire à définir son attente en termes d'actes professionnels commandés. Dit encore différemment : « *Dis-moi ce que tu attends de moi, je te dirai ce que je peux faire pour toi* ».

C'est pour cela que l'évocation répétée de la professionnalisation des acteurs de l'insertion a été vécue par ceux à qui elle était destinée comme l'affirmation qu'ils n'étaient pas de véritables professionnels. On peut parler ainsi d'une injonction paradoxale, qui n'est pas sans rappeler le concept de « double bind » de Bateson (7). La perception, le sentiment de chacun est à cet égard essentiel dans une activité où le cœur de métier repose sur le relationnel et où ce relationnel est en soi difficilement évaluable. Pour le dire autrement, si vouloir « professionnaliser » un acteur de l'insertion, c'est lui donner le sentiment qu'il n'est pas professionnel, c'est bien aller à l'inverse du résultat recherché. En effet, le professionnel n'aura de cesse que de se réfugier dans son quotidien, dans son « cas par cas » pour dénigrer toute autre approche. Pire, l'apport extérieur risque fort de ne jamais être réinvesti dans le quotidien, prolongeant ainsi les situations auxquelles la professionnalisation était censée remédier : « *à côté de la plaque* » en quelque sorte. C'est bien ce qui fut vécu durant les deux premières années du programme sans pour autant être véritablement nommé.

En effet, durant les années 1999 et 2000 (8), les séances du comité de pilotage furent consacrées quasi essentiellement aux entrées dans le programme. Les conseillers de la mission locale (9) vécurent ces années comme une période de justification de leur orientation vers TRACE. On peut même dire, car nous en parlons souvent en préparant le CIVIS, que c'est un mauvais souvenir. Cela contrastait, d'une part, avec la volonté publique d'intégrer les jeunes dans un parcours et, d'autre part, leurs propres attentes d'une mobilisation annoncée de tous les acteurs, notamment ceux du service public de l'emploi (SPE) à la mise en œuvre locale de TRACE. Si le niveau administratif central de notre tutelle rassemble le professionnel et le social, au niveau local, rares sont les occasions de croiser de manière opérationnelle ces deux champs d'intervention avec les

(7) - En bref, le « double bind » peut se définir comme le fait d'exiger de la volonté d'une personne quelque chose qui n'en dépend pas vraiment. Si cette personne intériorise l'exigence, si elle se croit moralement tenue d'obtenir ce résultat, les conséquences peuvent être redoutables. De quelle exigence s'agit-il ? Par exemple, tout simplement, d'être « professionnel ». En voulant qu'il tienne pour vrai ce dont il peut constater la fausseté, on en fait quelqu'un de discordant.

(8) - Nous n'évoquons pas 1998 car l'action avait été lancée dans les deux derniers mois de l'année sans que le comité de pilotage n'ait réellement fonctionné.

(9) - La convention collective nationale les qualifiera de conseillers en insertion sociale et professionnelle.

directions en charge de ces questions. Là aussi, cette affirmation ne doit pas être prise de manière réductrice mais peut trouver tout son sens dans la raison même d'exister des missions locales (10) : compléter les politiques publiques. Le SPE [local] s'est-il mobilisé pour le programme TRACE conduit par la mission [locale] ? La question peut déranger. Mais n'est-il pas du rôle des missions locales, portées à la fois par les élus et l'État, de « sortir du rang » pour pointer cette force « centripète » qui agit aussi pour les différents relais de ces politiques publiques que le législateur a voulu orienter vers les exclus ? En posant la question dans l'autre sens, la mission [locale] a-t-elle su mobiliser le SPE [local] ? Nous dirons qu'il a fallu un certain temps pour gagner la confiance du premier cercle du SPE. Pas facile d'être un Arlequin, avec un costume brodé d'un peu d'État, un peu de mairie, un peu de région, un peu de conseil général. Nous avons pu obtenir, sur notre demande, quelques aménagements que je qualifiai alors de « *couloir de bus* », la possibilité pour les jeunes de TRACE d'accéder directement à des aides ou des mesures telles que le permis de conduire financé par le fonds d'aide aux jeunes (FAJ) ou les mesures du programme globalisé de l'État, tels que CES ou CEC. Il fallut argumenter beaucoup plus pour que les CIE fassent aussi partie des mesures à la disposition des référents pour bâtir les parcours.

Mais la vérité sortit de la confrontation avec le terrain et, avec le recul, peut-être n'ai-je pas su suffisamment la faire remonter. Qu'importe, le comité de pilotage où nous tentions d'accommoder les difficultés des gens et le peu de solutions que nous leur offrions était comme une cocotte minute dont la vapeur n'allait pas tarder à faire siffler la soupape qui s'exprime ici à présent...

En effet, nous aboutîmes, au terme de cette année 2000, à une sorte de crise de confiance plus ou moins larvée. Les séances du comité de pilotage devenaient des moments de face à face parfois tendus entre les partenaires, notamment institutionnels, qui pensaient être dans leur rôle en demandant des justifications à des référents, et ces derniers qui rechignaient de plus en plus à intégrer des jeunes dans un parcours – dont la plus value en termes de mesures (matériaux de construction des parcours) n'était pas réellement perceptible. Avec le sentiment qu'il n'y avait aucune plus value dans le partenariat, que TRACE était synonyme de « corvée de comité de pilotage », qu'on pouvait très bien apporter une aide à un jeune sans TRACE. Il fallut, en vérité, mobiliser l'équipe pour atteindre les objectifs d'entrée en fin d'année.

En 2000, le site de Bastia fut retenu parmi les vingt-six sites tests pour élaborer le référentiel métier de la future convention collective nationale. Sans le savoir, ce choix ouvrit pour le comité de pilotage la deuxième phase de son existence.

La phase pionnière est à entendre au sens où nous décidâmes d'explorer d'autres voies pour l'entrée dans le programme et de construire nos propres références. Cela fut facilité au départ par l'avènement du référentiel métier tissé par les partenaires sociaux en train de négocier alors notre convention collective dont l'originalité repose sur la valorisation des compétences. Mais ce ne fut pas sans mal car il fallut convaincre les conseillers qu'une référence de nature à qualifier leur métier (reconnaissance d'un savoir-faire) pouvait tout autant servir comme référence à une décision pour l'application d'une politique publique (validation d'un choix). En d'autres termes, si une entrée dans le programme se fait après la collecte ordonnée d'un certain nombre d'informations auprès du jeune, et que cette collecte soit la même pour tous, alors l'information, analysée puis synthétisée par le conseiller, est disponible pour la prise de décision. Le comité de pilotage, toujours alors en posture plus institutionnelle que partenariale demandant aux référents des informations produites par une compétence de leur métier, cela devait forcément aboutir à un consensus, ce qui fut le cas.

Dès lors, un pas était franchi dans une voie nouvelle, celle de la reconnaissance de notre métier. Notre métier s'affirmait et nous avec lui. L'insertion se professionnalisait. L'entrée dans le programme se faisait sur la base d'une décision faisant référence à des

(10) - *Op.cit.* 3.

tâches exercées par un professionnel d'une mission locale. Dès lors, la « polarité » des réunions était inversée. L'information était communiquée selon un cadre connu des acteurs, l'information était attendue et donc mieux perçue. « *Non nova, sed nove (11)* ». En poursuivant cette logique, nous fûmes alors à une phase du programme où il fallut faire des choix en matière de contenu des réunions qui, je le rappelle, était toujours consacrées à la gestion des parcours. Entre les jeunes déjà en parcours, et ceux qu'il fallait faire entrer, le nombre de parcours grandissait et le temps de réunion consacré à chacun d'entre eux diminuait nécessairement. Cette période, qui se situait au premier trimestre 2002, vit aussi une absence chronique des représentants de l'État aux réunions du Comité de pilotage. Les membres présents souhaitant que la question soit posée au représentant de l'État, l'occasion m'en fut offerte, en présence du préfet au SPE départemental. Autant le dire, la structure mission localen'était alors pas réellement reconnue comme un des acteurs de l'action publique. Difficile, disais-je, d'être un Arlequin... Il fut particulièrement mal accepté par l'autorité locale de l'État que soit mise en cause la manière dont ses représentants mettaient en œuvre la circulaire de TRACE. Le propos fut vert et les échanges vifs ! Mais qu'importe l'ego individuel ou administratif ! L'essentiel est de jouer pleinement le rôle de structure pilote en s'appropriant tant l'esprit que la lettre du texte. La promotion de principes nouveaux réclame autant d'énergie que la défense des fondamentaux de notre réseau, tels que l'approche globale. Pas facile d'expliquer que le vocable « convention collective », qui résonne pour tout un chacun « conditions de travail » inclut aussi la notion de métier, de compétences, de tâches à effectuer et même de gestes professionnels. Pas facile de promouvoir un métier à partir d'une référence qui n'en est pas une dans l'esprit de ses interlocuteurs. Pas facile non plus de porter le poids du choix des partenaires sociaux d'intégrer le référentiel métier à notre convention collective. Cet exercice tantôt de funambule, tantôt de sentinelle forgea un état d'esprit nouveau, un vocabulaire structuré et des références propices à l'expression d'argumentaires appropriés à toutes les situations. Cette combativité dont il fallut faire preuve ouvrit, pour le pilote, et donc pour le comité de pilotage, une nouvelle phase : celle de l'appropriation de l'action publique.

La phase d'appropriation fut actée, suite à mon « coup de gueule » en SPE départemental, par une réunion qui se tint le 15 mars 2002 dans le bureau de la directrice de la DDTEFP en présence des membres du premier cercle du SPE. Une relecture partagée de la circulaire, couplée au référentiel métier que mes interlocuteurs découvraient, aboutit à la définition de nouvelles conditions d'entrée. Terminées les justifications des conseillers devant les membres du comité de pilotage. Il fut admis qu'un conseiller en insertion professionnelle et sociale avait un métier. Qu'à ce titre, il était non seulement capable d'établir un diagnostic, mais qu'il s'engageait à le formaliser par écrit pour aboutir à la préconisation du parcours. Deux domaines de compétences du référentiel métier étaient plus particulièrement concernés : « effectuer un diagnostic » et « accompagner l'élaboration du parcours d'insertion ». Ainsi, la mission locale réussit à canaliser la tension née de la classification dans la convention collective pour la transformer en compétence reconnue. De la même façon qu'il ne serait jamais venu à l'idée d'un membre du SPE de remettre en cause une conclusion d'un conseiller de l'Anpe pour une entrée dans le PAP, il sera définitivement admis qu'un conseiller d'une mission locale orientait professionnellement vers le programme TRACE.

Dans le même temps, fut instauré le suivi semestriel des actions accomplies et la nécessité de « recueillir » toutes les informations dans le logiciel Parcours pour acter quantitativement et qualitativement l'effort de relation. Le nombre d'actualités (12) était l'indicateur qui était observé, a minima, pour traduire l'intensité du parcours et la qualité de maintenance de la relation par le conseiller. Là aussi, le référentiel métier neutralisa toutes formes de tension entre les référents et le pilote. « Recueillir et consigner par écrit », on ne parla plus de saisie mais de recueil. La fonction de recueil d'information devenait ainsi primordiale. Ce qui ne voulait pas dire que l'écoute, la disponibilité et

(11). *Op. cit. 4.*

(12) - *L'actualité désigne chaque contact (entretien, lettre, téléphone...) qui jalonne la relation jeune/conseiller.*

l'accessibilité du conseiller devenaient accessoires, bien au contraire. Car elles reposaient désormais sur des informations actées, tangibles, communicables et, qui plus est, validées par le jeune lui-même qui signalait le document. Cette formalisation permit, entre autre, de clarifier la question de la déontologie du métier de conseiller. Un conseiller n'est pas tenu au secret professionnel ! Encore la fameuse force centripète qui conduit certains acteurs à importer des règles d'autres professions et le prestige qui peuvent leur être attaché. Un conseiller en insertion est simplement tenu à conseiller un jeune sur son expression au respect de sa parole. « *Juger et négocier avec le jeune les informations à garder confidentielles* » stipule le référentiel métier. Ainsi, la négociation put amener un conseiller à rendre explicite ce que le jeune voulait tacite pour obtenir un statut, une aide ou simplement une meilleure image de soi. *Exemple : un jeune dont les parents étaient sous tutelle comprit qu'il n'était pas responsable de cet état de fait et passa du silence à l'expression de cette contrainte, ce qui lui permit de trouver une motivation pour s'en défaire par l'accès à l'emploi au bout de sept mois.*

C'est alors que les comités de pilotage prirent une autre tonalité, une autre attractivité, que les différentes cordes de la guitare « COPIL » « s'accordèrent »... Nous conjuguions nos efforts. Chacun comprit, et de manière collective que nous n'étions pas réunis pour piloter des jeunes mais simplement des parcours. Ce qui signifie que les repères partagés devenaient chronologiques (à telle date, il faudra...), spatiaux, (à tel endroit il y a...), méthodologiques sans jamais nous départir de l'humain. Nous abordions désormais des questions, anciennement sujets de conflit entre nos métiers, de manière véritablement collective. Nous avions les mêmes repères. Nous devenions des « compères » ! Le meilleur exemple reste la question de l'insertion des jeunes filles immigrées ou issues de l'immigration maghrébines. Nous comprîmes que l'application mécanique des préceptes d'une intégration à marche forcée pouvait les placer dans des situations familiales très conflictuelles, voire gravement conflictuelles. L'actualité nous donna hélas raison quand, quelques temps après, dans un village de Haute-Corse, un ouvrier marocain tua sa fille de vingt ans qui voulait s'émanciper. Cet événement résonne encore dans nos esprits.

Nous décidâmes à plusieurs reprises de « lever le pied » et d'attendre que les volontés individuelles et familiales se synchronisent avec nos orientations et non l'inverse. Ou bien, et cela était réellement salutaire, nous renoncâmes d'un commun accord à poursuivre l'accompagnement. Les conditions du partenariat autour du programme firent de la mission locale le véritable maître d'œuvre de l'insertion des jeunes telle que nous allons le voir dans la troisième facette.

Mais les quatre à cinq semaines qui séparaient à chaque fois les réunions du comité de pilotage, d'une part, et, d'autre part, les six mois qui séparaient la révision de chaque parcours devaient nécessairement être rythmés par des actions d'accompagnement conduites par le référent. En effet, TRACE faisant partie de la commande publique de l'État, des conventions spécifiques avaient été conclues pour confier à la mission locale le rôle de pilotage du programme. Mais les conditions de mise en œuvre de l'accompagnement n'obéissaient à aucune règle ou méthode structurées.

■ Deuxième facette : « la fonction managériale »

Lorsque le programme TRACE est lancé en 1998, il y a peu de références écrites sur la fonction d'accompagnement vers l'emploi. Seuls existent quelques références sur l'accompagnement social. Le métier des missions locales essaye de se poser entre, d'un côté, l'écoute, voire la compassion, vis-à-vis des difficultés vécues par les jeunes, et à l'autre extrême, l'exigence du marché du travail de jeunes compétents, formés et productifs. Très peu de nuances existent alors au démarrage du programme. Le sujet « *comment accompagner les jeunes en difficultés vers l'emploi* » se déplace comme un pendule en un mouvement de balancier allant d'un des deux extrêmes ci-dessus à l'autre et chacun se

renvoyant l'exigence qui le reconfortait le plus en évitant soigneusement les remises en cause ou en se réfugiant derrière son statut. En effet, celui qui avait en charge la difficulté sociale exigeait de l'autre la patience avant qu'un parcours n'aboutisse à un début de professionnalisation. De l'autre côté, l'exigence de répondre aux demandes du marché du travail s'accommode mal d'arguments de cet ordre où la patience peut être qualifiée parfois de dilatoire. Chacun brandissant l'argument de nature à clore le débat de l'autre « l'intérêt du jeune, son bien-être » du côté social, « l'emploi et les ressources qu'il procure » du côté professionnel. Chacun étant individuellement convaincant mais collectivement stérile.

Les séances du comité de pilotage furent l'occasion de débats, parfois vifs entre la composante sociale et la composante professionnelle. Au cours des réunions consacrées à l'exposé des situations de jeunes, la difficulté du pilote était double. D'abord, réunir des points de vue antinomiques entre le monde du professionnel et le monde du social (quand il participait...). Ensuite, trouver l'axe d'action pour engager les conseillers référents. Enfin, élaborer un cadre d'action qui satisfasse le COPIL et les référents. La position fut pendant quelques temps pour le moins instable et réellement inconfortable. Une phrase d'un élu local vint, sans qu'il le sache vraiment, éclairer ma lanterne. « *Je préfère l'inconfort du changement au confort des situations acquises* » avait-il dit en substance. Dès lors, cette phrase résonna, et résonne encore, au point de devenir un postulat dans l'action que je dirige au quotidien dans la mission locale.

J'évoquais plus haut (13) les modalités de présentation des situations devant le comité de pilotage. Durant les années 1998 et 1999, un document sous forme de tableaux synoptiques était utilisé pour présenter le parcours au membre du comité de pilotage. L'un représentait de manière graphique l'itinéraire du jeune avant son entrée, l'autre s'appelait déjà diagnostic. Pour chacun des thèmes suivants, Emploi - Savoir-faire - Formation - Savoir - Vie Familiale - Santé - Logement - Ressources - Mobilité - Vie sociale, le conseiller devait recenser les obstacles repérés, définir des objectifs et déterminer les ressources existantes et les ressources à mobiliser pour y parvenir. En vis-à-vis, le conseiller devait recueillir des informations sur les compétences ou aptitudes repérées et inventorier les goûts, points forts ou expériences valorisantes repérées.

Déjà, ce premier outil de formalisation du diagnostic souleva des réticences des conseillers qu'il fallut vaincre ce qui me permit de formuler un postulat managérial, que j'appelle la « force centripète », et que je ne cesse de vérifier depuis : « *Tout effort demandé à une personne pour l'amener à s'occuper des réelles difficultés des publics exclus rencontre chez cette personne une force contraire, de nature centripète, qui la rapproche des normes sociales des publics inclus* ». Par exemple, la question des horaires et des lieux de travail releva de cette force centripète. Difficile de demander à des acteurs, et pas seulement du réseau des missions locales, d'être présents à des heures différentes et dans des lieux différents pour rencontrer les jeunes qui s'y trouvaient.

Cette force centripète agissait aussi quand on abordait la posture des jeunes vis-à-vis du monde du travail et notamment la question de la motivation. TRACE devait s'adresser aux jeunes « désireux » de s'engager... Comme si le désir était une construction immédiate de l'être humain. Comme si les difficultés familiales et personnelles, douloureuses parfois, n'étaient pas de nature à inhiber tout désir social ou professionnel. Dès lors la tâche devenait encore plus complexe.

Le nombre des motifs de sortie de type « abandon » du dispositif, qui abordait alors sa première année d'existence, commençait à poser des questions. Ainsi, en terme managérial, se posait la question de la capacité d'un conseiller à impliquer un jeune dans son parcours d'insertion. Le simple fait de poser la question étant vécu de manière culpabilisante par les référents. Les tensions entre les partenaires du comité de pilotage et les référents devenaient de plus en plus fortes et tournaient parfois à l'affrontement. Pire, les préjugés s'installaient et le comité ne produisait plus ce que nous étions tous censés attendre de lui. Le COPIL frôlait la congestion cérébrale...

(13) - Phase pionnière de la première facette.

Pour que les choses avancent, il fallut acter les différends, vider les non-dits pour prendre un nouveau départ. La priorité fut finalement donnée à la remontée de terrain et à l'expression des conseillers référents. Nous prîmes un peu plus de temps pour évoquer les problèmes rencontrés, partager les constats sans hâtivement chercher ni la cause ni la solution. Cela aurait pu nous rassurer individuellement mais pas collectivement. En effet, la cause appartenait déjà au jeune et à son passé et il valait mieux souvent ne pas gratter là où ça pouvait faire très mal. Il fallait en revanche accompagner, soutenir, supporter le jeune pour qu'il vive avec. La solution préconisée supposait l'adhésion du jeune et faisait partie de la relation entre le jeune et le conseiller. Ainsi, le temps passé à dresser le constat nous fit gagner une énergie précieuse (nous parlerons plus loin de l'aspect cinétique (14)) car les objectifs se dessinaient sans que quelqu'un ne l'impose à l'autre. L'écoute devenait maximale d'autant que je m'attachais dans l'animation du comité à relever le non verbal pour faire en sorte que chacun parle, s'exprime et nourrisse le débat.

Ainsi, nous pouvons dire que c'est à ce moment que furent abandonnées, pour les jeunes en difficulté, toutes les approches mécaniques de l'accès à l'emploi. Nées sur le continent nord-américain et notamment au Canada, ces préceptes qui enseignent que la répétition peut conditionner un individu pour l'amener à changer font débat dans le monde fermé de la psychologie. Ceux qui combattent ces préceptes, leurs détracteurs, les qualifient « d'hygiénistes ». Sans rentrer dans ce débat, qui n'est pas le nôtre, nous fûmes dès lors confrontés à la nécessité de prendre en compte la dimension psychosociale du jeune pour l'amener à exprimer une demande et un désir. A cet égard, le texte de la circulaire sur le bilan professionnel et psychosocial (BPPS) était assez imprécis. Quel lien entre le diagnostic et ce BPPS comme nous l'appelons depuis ? Nous abandonnâmes, à la satisfaction des référents, l'approche parcellaire des diagnostics initiaux. Nous retînmes seulement la formule qui concluait le formulaire de diagnostic que le jeune validait « *J'ai envie que quelqu'un s'occupe de moi et je suis prêt(e) à faire ce qu'il me dira pour m'aider à m'en sortir* ».

Ce qui peut être dit simplement, c'est qu'entre, d'une part, la vision « hygiéniste », et au final naïve, supposant que la réduction d'un obstacle sur l'un des thèmes observés (ressources, formation, logement etc.) pouvait contribuer à résoudre les autres, et, d'autre part, la vision du tout global, héritée de la première décennie de vie de notre réseau, nous trouvâmes enfin le premier consensus. L'accompagnement se fondait sur la qualité de la relation entre le référent et le jeune. Ces deux compagnons, étymologiquement « celui avec (com) qui on partage le pain », devaient parvenir à mieux se connaître pour partager les objectifs et la confiance de s'engager pour y parvenir. Les référents étant donc des compagnons dans la relation et des compères au sein du COPIL !

Le « *deus ex machina* (15) » qui vint confirmer cette situation fut donc l'avènement du « référentiel métier » de la convention collective nationale (CCN) des missions locales (16) en février 2001. Les partenaires sociaux venaient de rendre un grand service à la cause des jeunes en difficultés. La CCN devenait ainsi, telle la caravelle de Christophe Colomb, celle qui nous amenait sur un terrain qu'elle ne recherchait pas, le consensus opérationnel, alors qu'elle cherchait le consensus social qu'elle a tout de même trouvé. Cette observation est importante car s'il est évident que dans des secteurs de production de biens ou de services aux particuliers un malaise social influe directement sur les résultats de l'entreprise, dans l'aide sociale ou à l'emploi, les effets négatifs peuvent être plus diffus et se fondre dans des causes autres pour finalement paraître totalement inaperçus des financeurs publics. Absence de perception accentuée par l'indigence chronique de l'évaluation des politiques publiques.

En septembre 2001, les entretiens de classifications furent réalisés pour positionner les salariés sur la grille de la convention collective et le 22 octobre suivant, le comité de pilotage adopta un nouveau document de diagnostic libellé selon les termes du référentiel métier correspondant.

(14) - *Qualifie en physique ce qui est relatif au mouvement et à l'énergie qu'il produit.*

(15) - *Personne ou événement qui apporte une issue inespérée à une situation figée.*

(16) - *www.legifrance.gouv.fr n° 3304.*

Cet article serait incomplet sur le sujet si je n'évoquais la collaboration avec les opérateurs externes. Au final, on peut globalement tirer, pour notre territoire, un bilan très mitigé de cette collaboration. Si l'on retient comme principe d'efficacité le rythme des rencontres entre les « OPEX » comme nous les avons surnommés, et les jeunes, d'une part et comme critère d'efficience le nombre et la nature des services qu'ils leur ont rendus, on est assez loin du compte. Le protocole d'accord qui fut signé avec les OPEX posait notamment deux définitions clef :

***Insérer.** « L'action d'insérer se définit comme un acte professionnel mettant en présence, face à face, le référent et le jeune. Ce face à face peut également être interprété comme un « côte à côte » lorsqu'il s'agit d'être ensemble face à des partenaires ou à des employeurs. Le temps consacré par le référent à insérer le jeune doit représenter 80 % de ses heures d'intervention. Les 20 % du temps restant sont consacrés à l'administration de son dossier ».*

***Se Confier.** Une des caractéristiques psychologiques du public risquant l'exclusion est la méfiance, voire la défiance, vis à vis de toute organisation sociale. Le référent est ainsi averti qu'il lui faudra construire la confiance (gagner ne convient pas à cette situation). Obstacle après obstacle, il faudra poursuivre la construction de la confiance pour construire le parcours. Il doit également être informé de la fragilité, voire de l'instabilité de la motivation constamment observée chez ce public et se remettre en cause en permanence pour garder une constance dans l'effort. Le référent devra s'adapter pour utiliser aussi bien des techniques pédagogiques que des techniques relationnelles basées sur la gestion émotionnelle du jeune pour que celui-ci accepte de lui confier les clefs de sa réussite.*

Seuls des organismes de formation répondirent aux appels d'offre pour être opérateurs externes et engagèrent dès qu'ils furent retenus des personnels qui se trouvaient sans formation et avec un statut précaire. Nous regrettâmes que des structures employant des éducateurs spécialisés ne se positionnent pas. Il fallut composer avec de nombreux paramètres propres à ces organismes de formation et cela au final ne fut pas réellement concluant.

En 2003, face à ce constat, nous négociâmes un réaménagement du dispositif qui eut en interne une conséquence majeure quant à notre organisation. Jusque là, nous n'avions pas fait le choix, faute de moyens supplémentaires, de la formule d'équipes semi dédiées à TRACE. C'est-à-dire qu'une partie de l'équipe s'occupe exclusivement d'accompagnement de parcours TRACE comme c'était déjà le cas dans des missions locales dont la taille était bien supérieure à la notre. La frustration de ne pouvoir réaliser cette organisation était d'autant plus importante que les constats réalisés annuellement à l'occasion de « l'état des lieux de décembre 2000 (17) », et confirmés dans celui de décembre 2001, montraient que les référents des opérateurs externes étaient très isolés dans leurs structures originelles (organismes de formation) et souffraient d'isolement par rapport aux conseillers de la mission locale. Partant de ce constat, la proposition de la DRTEFP de redéployer ses moyens, en y adjoignant l'aide du Conseil général de la Haute-Corse, permit à la mission locale d'avoir en quelques mois deux postes de conseiller supplémentaires totalement dédiés à TRACE et de ne plus avoir d'OPEX.

Chacun de ces trois conseillers, dont deux étaient nouveaux, avait à accompagner cent jeunes. Soit moitié moins que les conseillers qui effectuaient un suivi classique. Un critère nouveau intervenait : « le taux d'activité des parcours » : 50 % des jeunes accompagnés devaient se trouver dans une situation active d'emploi ou de formation. Cela partait d'une idée simple : pour parvenir à l'objectif final de 50 % de sortie sur l'emploi durable il était nécessaire de maintenir ce niveau d'activité tout au long du parcours. Ce niveau fut constamment maintenu : on ne descendit jamais en deçà !

Dès lors, le comité de pilotage TRACE, resserré avec moins de participants (nous passions de 20-25 personnes à une dizaine) servi par le recadrage opéré le 15 mars 2002

(17) - La circulaire TRACE demandait au comité de pilotage de produire annuellement un état des lieux.

(cf. première facette, phase pionnière) prit un rythme de croisière dont il ne s'est plus départi depuis. Un noyau dur de cinq partenaires y participe de manière assidue : Anpe, DDTEFP, PJJ, CHRS et Mutualité Haute-Corse. La qualité de ces réunions s'est accrue depuis l'avènement de Parcours 3 qui permet une gestion encore plus dynamique des informations collectées par les référents qui sont mieux outillés pour qualifier leurs prestations au public. Le bilan semestriel s'appuie sur le diagnostic initial, puis celui actualisé du semestre précédent ce qui crée une mémoire collective des parcours accompagnés.

En 2004, la fonction de psychologue est reconnue et permet d'éclairer les décisions du comité de pilotage et du partenariat qui constitue la facette suivante.

■ Troisième facette : « la fonction partenariale »

Le partenariat au sein du comité de pilotage de TRACE a longtemps été un sujet de débat au sein de l'équipe de la mission locale comme nous l'avons vu sur la première facette de l'article.

Si la DDTEFP et l'Anpe ont été assidus et acteurs du COPIL, il n'en a pas été de même pour la DDASS dont les représentants ont siégé de manière épisodique jusqu'en 2002 pour finir par ne plus siéger du tout. Les arguments évoqués par ce service se résument à la réduction des effectifs qui ne permettait pas de dégager les temps nécessaires. Cette absence fut au départ vécue comme un manque de reconnaissance de la part de l'équipe de la mission locale. En effet, l'insertion est en quelque sorte née de l'action sociale et de l'action professionnelle ou formative. Il faudra du temps pour que cette fonction soit réellement reconnue comme un métier à part entière.

Les services sociaux du département qui participèrent au début du programme au comité de pilotage s'en détachèrent progressivement probablement aussi pour les mêmes raisons.

On constate donc que le sujet de l'insertion concerne plus la sphère emploi que la sphère sociale. Seule exception, le partenariat avec les éducateurs spécialisés qui a été réellement efficace et a donné des résultats spectaculaires. Qu'ils soient issus de la Protection Judiciaire de la Jeunesse, de l'équipe de prévention spécialisée ou des CHRS, la complémentarité entre nos deux métiers a été réellement performante. L'action éducative et l'accompagnement à l'emploi ont trouvé un équilibre qui se poursuit aujourd'hui bien au-delà de TRACE.

Du côté du service public de l'emploi, le partenariat, qui eut du mal à embrayer au début du programme, avec la DDTEFP et l'Anpe, donna finalement des résultats probants. La DDTEFP a réellement promu le programme et l'action de la mission locale. Le programme était un des éléments régulièrement examinés à l'occasion du SPE et au moins une fois par an, la directrice en poste assistait à un comité de pilotage n'hésitant pas à relancer la concertation pour débloquer certaines situations. La situation des jeunes a ensuite été réellement prise en compte quand il s'agissait d'architecturer des parcours pour des jeunes dont les seules perspectives de professionnalisation passaient par les mesures CES ou CEC. La qualité de l'écoute, de l'accueil et de l'instruction des dossiers atteignit en fin de programme un niveau de satisfaction jamais atteint auparavant pour la mission locale.

L'Anpe a été aussi un partenaire indéfectible de l'action au plan local. Dans le repérage des jeunes qui s'inscrivaient à la recherche d'un emploi tout d'abord, mais aussi et surtout, dans la mobilisation des mesures que l'Agence avait en gestion directe. Encore plus dans l'assiduité de sa participation au comité de pilotage.

Pris collectivement, le partenariat a permis de poser la question de l'insertion des jeunes comme un élément structurel du territoire. Chacun de ses membres en fut, à diverses occasions, un porte-parole sans que jamais la parole portée fut contestée par les autres.

Un exemple de cette harmonie est l'approche des jeunes d'origine maghrébine qu'ils soient ou non de nationalité française. Jamais la question de l'intégration ne s'est posée dans les termes habituellement véhiculés par la presse, les médias ou dans les réunions auxquelles il m'a été donné d'assister. Les événements graves qui secouent la Corse à cet égard avaient été prévus lors de nos débats. Nous avons toujours privilégié l'approche adulte, citoyenne et culturelle de la question de l'immigration. Les parcours que nous avons été amenés à examiner ensemble l'ont toujours été sous ces trois angles d'approche afin d'éviter les difficultés voire les drames que peuvent vivre les jeunes filles et les jeunes garçons concernés. Nous y parvînmes pour un grand nombre d'entre eux qu'il y ait sortie sur l'emploi ou pas. Il y eut surtout entrée réussie dans la vie d'adulte et c'est là que réside notre satisfaction commune.

Autre exemple, la question de la capacité d'autonomie sociale des jeunes au regard du contexte familial. Le COPIL a bien repéré des comportements parentaux qui, apparemment antinomiques comme l'absence parentale ou la surprotection parentale, désarment au final de la même façon le jeune dans la conquête de son autonomie sociale. Parents qui reproduisent ainsi ce qu'ils ont connu, tantôt l'abandon, tantôt la surprotection mais dans les deux cas une incapacité à se confronter aux réalités qui les environnent.

Dans ces deux cas, comme dans quelques autres, les situations mieux analysées ont induit des réponses du COPIL, mises en œuvre par les référents, plus adaptées et de nature à rompre avec ces spirales de l'échec qui emportaient des familles depuis des générations. C'est cette approche collective à la fois éducative et sociale qui a contribué à l'amélioration de la productivité de notre action. Ainsi, la sortie sur l'emploi durable (attestée par les employeurs) durant la première année du programme est passée de 12,5 % en 1999 à 23 % en 2004. C'est cette notion de productivité que nous observons maintenant.

■ **Quatrième facette : « la fonction productive »**

TRACE aura permis de faire reconnaître l'insertion des jeunes comme un métier fondé sur l'approche globale de l'individu et sur la fonction d'accompagnement.

L'approche globale était déjà la particularité de notre réseau. Mais ce qui fit la différence entre TRACE et les autres dispositifs passés réside dans l'objectif de résultat de 50 % de mise à l'emploi qui suscita tant de craintes. Mais nous avons oublié que la crainte, la peur d'échouer est souvent le marchepied de la réussite. Avec le recul, tous les acteurs de notre comité de pilotage reconnaissent aujourd'hui une seule vertu structurante à l'objectif de sortie sur l'emploi durable tel qu'il nous fût assigné : celle de veiller, chaque mois, à ce qu'il y ait plus de 50 % de jeunes en TRACE en situation d'emploi ou de formation.

Il a fait entrer notre réseau dans la nécessité de productivité de l'investissement public en matière sociale et de développement local. Il rend compréhensible le souci des gouvernants de réduire le déficit public qui plombe le développement économique et social.

Ainsi, les objectifs d'entrée influèrent sur les méthodes de repérages et d'orientation des publics. Si les deux premières années, les objectifs furent atteints mais avec difficulté, les années suivantes la programmation et le suivi des réalisations mensuelles permirent de parvenir progressivement à l'objectif.

Comme nous l'avons développé plus haut, l'avènement du référentiel métier de la convention collective nationale des missions locales et PAIO, les méthodes de suivi et l'approche qualitative au sein du COPIL contribuèrent à améliorer la productivité de l'accompagnement. Des notions simples comme le suivi, la vérification des réalisations

des étapes ou encore le recadrage des objectifs avec le jeune devenaient des tâches professionnelles identifiées, évaluables et donc évaluées. Bien d'autres compétences professionnelles, désormais identifiables ou référencées, ont permis de nommer ou d'affirmer des actions qu'ils fallaitent conduire pour parvenir, jeune après jeune, à l'obtention de la preuve de l'embauche.

L'attestation d'embauche devait être signée par l'employeur huit semaines après le début du contrat et obligatoirement produite en comité de pilotage pour valider la sortie du jeune sur l'emploi durable. Cette attestation comporte les mentions obligatoires du contrat de travail qui la rendent opposable à l'employeur en cas de contrôle.

Cependant, il faut apprécier différemment l'impact des objectifs d'entrée et de sortie d'un programme sur les structures chargées de les mettre en œuvre. Un objectif d'entrée est en soi structurant car il incite l'encadrement à mettre en place à la fois des stratégies et des méthodes pour, d'abord, faire venir les jeunes ciblés, puis, ensuite, les intégrer dans le dit programme. En revanche, dans le domaine de l'insertion, un objectif de sortie, en l'occurrence vers l'emploi, est conditionné par tellement de paramètres externes à la relation jeune - conseiller, qu'il a peu d'impact sur les pratiques des conseillers qui n'ont que très rarement la possibilité d'agir à la fois sur le parcours et son environnement (je ne pense pas qu'il y ait jamais eu dans le réseau des objectifs individuels de sortie sur l'emploi pour un conseiller). L'objectif de sortie rassure le commanditaire mais ne lui garantit rien. En matière sociale, il reste une gageure.

Il en va tout autrement, d'un élément dont personne ne parle, tant la culture de l'évaluation est antonyme du social. Je veux parler de l'état des lieux annuel – prévu dans la circulaire – qui eut lieu chaque année en décembre. Nous le réalisons simplement avec un tableau sous Word, mettant en vis-à-vis les objectifs de la circulaire et les constats observés et partageant l'analyse sur les écarts. Ainsi, en comité de pilotage, nous avons pu agir sur les domaines techniques, méthodologiques ou organisationnels qui ont réellement fait avancer le programme. Exemple : *la réduction des causes d'abandon, la prudence sur l'entrée des jeunes mineurs dans le programme, l'approche interculturelle, l'isolement des opérateurs externes, la réduction des délais dans la mise en place d'aides ou de prises en charge*. Autant de remèdes apportés à des aspérités, à des obstacles voire à des entraves qui nous ont permis d'avancer.

Sur la base de ses enseignements et de ma pratique de l'évaluation depuis 1996, je préconise un pilotage nouveau, plus dynamique, plus structurant. Il s'appuierait sur l'état des lieux annuel qui est au programme ce que le bilan est à la comptabilité. Certes, nous garderions un objectif de sortie, mais nous ferions en sorte de nous en approcher, année après année, en apportant, en interne et en externe, les améliorations à l'accompagnement des jeunes. Le pilotage de l'action publique, loin des logiques de remplissage, aurait du sens puisqu'il serait « traçable » (18).

Les évaluations 2004 de notre activité démontrent que les conseillers qui ont le plus d'actualité hors entretien individuel sont ceux qui obtiennent le plus d'entrées en situation de type emploi. Car si l'entretien individuel reste l'acte clef de notre métier, la nature du public que nous recevons, son comportement, ses réactions sont tels que l'entretien ne suffit pas et qu'il faut activer un parcours, mais surtout le maintenir pour prévenir sa désactivation ou le réactiver. Les actes professionnels tels que la téléphonie, les courriers, les messages, les entretiens extérieurs à la relation jeunes-conseillers sont autant d'occasion d'acter des informations qui sont de nature à orienter l'action du référent pour intervenir sur le parcours vers l'emploi. C'est ainsi que la notion de jeune actif prend tout son sens.

(18) - Exemple : l'évolution de la durée annuelle moyenne d'emploi pour les jeunes accompagnés témoigneraient des efforts faits pour garnir les CV de l'expérience professionnelle dont nos jeunes sont pour la plupart dépourvus.

Parcours 3, et les outils puissants de requêtes et de cartographie qui lui sont associés ainsi que les entrepôts nationaux et régionaux de données offrent cette nouvelle perspective de management des politiques publiques d'insertion des jeunes. C'est la période de l'après TRACE qui s'ouvre avec notamment la mise en oeuvre de l'article L. 322-4-17-3 du Code du travail relatif au contrat d'insertion dans la vie sociale.

■ Cinquième facette et conclusion : « l'après TRACE »

Dans un ouvrage (19) que je recommande vivement à celles et ceux que l'insertion des jeunes intéresse, on relève qu'un phénomène durable est observé : 50 % d'une classe d'âge relève désormais, dans les cinq ans qui suivent sa sortie du système éducatif, d'une des nombreuses facettes des politiques d'insertion professionnelles des jeunes.

L'accompagnement en masse de ces publics issus du système éducatif devra innover afin de ne pas reproduire les pratiques qui conduisirent à leur échec. Car si TRACE a réussi sur les points que nous venons d'évoquer, il a atteint des limites quand à sa capacité à impliquer certains jeunes sur le chemin de la résolution de leurs difficultés. Le nombre massif d'abandon, même si les causes sont multiples, est là pour en témoigner. La volonté initiale de vouloir faire, à chacun des jeunes concernés, « *sa place dans la société* » a rapidement atteint ses limites car la jeunesse, c'est là sa principale énergie, aspire plus à avoir « *un rôle à jouer* » dans la société qu'« *une place* (20) ». Il y a dans la notion de place, une notion géographique, statique, alors qu'il y a dans le rôle un ensemble de faits et gestes qui crée le mouvement, une dynamique sociale qui donne du sens à « se bouger ».

Autant il est facile pour les jeunes qui ont eu un soutien éducatif minimal qui les a responsabilisés sur des comportements fondamentaux de répondre aux sollicitations d'un conseiller qui leur demande de « se bouger », autant cela est difficile voire impossible à ceux qui ont des carences éducatives sérieuses. Autant vouloir leur demander de parler une langue qu'ils n'ont jamais apprise, autant vouloir leur demander de piloter un engin dont ils ne connaissent pas les commandes ! En 2000, nous avons repéré que plus de 50 % des jeunes entrés dans le programme étaient issus de familles recomposées ou monoparentales ou avaient un passé institutionnel (foyer, famille d'accueil, PJJ, Action Educative en Milieu Ouvert (AEMO)). Indicateur qu'hélas nous ne pouvons pas traiter de manière statistique pour l'instant. Tous, en tous cas, étaient marqués par l'absence du père et donc manquaient de repères sociaux tels que le respect, la hiérarchie, la concentration. Comment ne pas se rappeler que le repère est le retour à un point déterminé, en l'occurrence, son propre père ? Comment ne pas s'interroger sur la [non]existence des repères en l'absence du père ?

Prétendre insérer dans les dix huit mois 50 % de ces jeunes était une véritable gageure que nous avons pu relever mais pas pour ceux qui ont abandonné le parcours. Le temps supplémentaire que le CIVIS nous apporte devrait nous permettre d'entamer un véritable parcours de construction et de développement personnel vers l'emploi et notamment l'emploi en tension où les possibilités d'embauche sont manifestes.

Partant de cet enseignement nous allons pouvoir passer d'une approche dynamique – par le mouvement que nous voulions développer – à une approche cinétique – par l'énergie que nous voulons impulser – en faisant des jeunes non plus seulement des acteurs mais des auteurs co-responsables avec nous de la construction de leur parcours.

(19) - Le Bigot J.-Y., Lott-Vernet C., Porton-Deterne I. (2004), *Vive les 11-25 ans*, Éditions d'organisation, Eyrolles.

(20) - À cet égard, nous observons qu'être demandeur d'emploi et donc inscrit à l'Anpe est plus souvent un statut qu'une attitude. Le jeune a bien une place mais quel est le rôle qu'il entend jouer ?

J'ai la conviction que si TRACE était un dispositif de parcours accompagné, le CIVIS sera un programme de conduite accompagnée vers l'emploi, avec comme *leitmotiv* la co-responsabilité. Seuls les parents qui ont appliqué la méthode de la conduite automobile à leurs enfants peuvent comprendre ce qu'on éprouve quand on met un jeune au volant en prenant soi-même la place du passager. Quand on lui donne le volant, on en fait un adulte et, surtout, on lui donne les commandes de sa vie. On est contraint de renoncer à commander car on n'a plus les commandes. Pour l'adulte que nous sommes, plus de volant, plus de pédales, plus de frein, ni d'accélérateur juste le regard sur l'environnement et le tableau de bord. Seule l'émotion, seuls les mots comptent alors. Nous ne sommes plus que des souffleurs et c'est lui qui joue son rôle. Le rôle de sa vie.

La mise en œuvre de TRACE : l'exemple de la mission locale de l'agglomération tarbaise

Par Éric Augade (*)

Entretien d'Éric Augade par Stéphanie Mas.

**La mission locale couvre 17 communes et suit environ
2 600 jeunes de 16 à 25 ans.**

■ Le contexte économique

Stéphanie Mas : *Quel est le contexte économique du territoire que vous couvrez ?*

Eric Augade : Le contexte économique est assez difficile : la mission locale est sur un territoire qui couvre l'agglomération tarbaise et quelques cantons ruraux. Néanmoins, l'essentiel de la population qui est inscrite à la mission locale appartient à l'agglomération tarbaise. Le département a subi une crise économique, relativement rude. Il y avait sur le département quelques grosses entreprises industrielles qui totalisaient quasiment 80 % de l'emploi. Celles-ci ont subi de plein fouet la crise et ont procédé à d'importants licenciements. Les restructurations et les plans sociaux successifs ont remodelé et modifié complètement la composition de l'emploi salarié.

Il y a trente ans, le tissu industriel était extrêmement dense. Il a structuré le département, son organisation, son mode de production, son système de formation et son mode de pensée collective... Il y a eu de gros efforts des élus et des collectivités territoriales pour trouver des solutions et atténuer les impacts de la crise. Nous sommes, aujourd'hui, dans la nécessité de passer à un autre type de production et trouver d'autres activités économiques. Cela est en train de se faire mais c'est toujours très complexe. Depuis quelques années, des petites entreprises bien positionnées sur leur marché se sont créées : ce sont des entreprises de haute technologie, recrutant des salariés très qualifiés. Evidemment, en termes de volume d'emploi, elles sont beaucoup moins importantes. Elles sont soumises à la fluctuation des marchés, elles restent fragiles.

Un pôle universitaire se construit aussi et les effets positifs commencent à émerger. Mais, *a contrario*, la présence de cette jeunesse en train de se qualifier met encore plus en lumière les difficultés auxquelles sont confrontés ceux qui fréquentent la Mission Locale.

L'autre grand secteur économique, c'est le tourisme. Il y a plusieurs stations de ski de qualité et des sites de montagne qui fonctionnent l'été. Autour du tourisme, se greffe un certain nombre d'activités qui sont très saisonnières : immobilier, hôtellerie, restauration... Et, surtout, Lourdes attire des millions de pèlerins tous les ans, ce qui renforce les activités saisonnières.

(*) - Directeur de la Mission locale de l'agglomération tarbaise.

Tous nos remerciements à Liliane Zand de la Dares pour sa retranscription de l'interview patiente et attentive.

Ces emplois saisonniers ne sont toutefois généralement pas à la portée des jeunes accompagnés par la mission locale. Les pré-requis demandés sont d'un niveau trop élevé pour ces publics, aussi bien en termes de savoir-faire que de savoir-être. Et ceux qui y parviennent, au bout de deux ou trois saisons, ne veulent plus y retourner car les conditions de travail sont particulièrement difficiles. De plus, il y a moins de travail qu'avant et il faut rester près de son téléphone pour attendre d'être appelé !

Pour résumer, les opportunités se présentent surtout pour les jeunes qui ont une qualification professionnelle, qui sont mobiles et qui sont en capacité de vivre sur des petits contrats saisonniers. Ils ont ou doivent avoir un environnement familial porteur, un environnement de soutien. Mais, pour des jeunes peu autonomes, avec des familles en difficulté (logement, mobilité, pauvreté économique, etc.) et qui ont une certaine fragilité due à une scolarité défailante, pour eux, la partie est rude !

■ Les partenaires de la mission locale

S.M. : *Quels sont les acteurs sur lesquels, vous et votre mission locale, pouvez-vous appuyer ?*

E.A. : Je ne sais pas si nous pouvons nous appuyer dessus... en tout cas pas trop fort !

Nous avons de bonnes relations avec les acteurs économiques, c'est-à-dire le tissu d'entreprises ou leurs représentants... Cependant, nous constatons que les représentants professionnels ne représentent pas forcément l'ensemble de la profession. Il nous arrive d'avoir des contacts plus opérationnels avec des professionnels ou des artisans qu'avec leurs représentants. C'est un phénomène assez connu.

Le secteur de l'artisanat (important sur le département) est un secteur qui recherche toujours de la main-d'œuvre. C'est en tout cas ce qui est dit, mais pas forcément ce que l'on peut voir. L'alternance, contrat d'apprentissage ou de qualification, est difficile d'accès. Outre le niveau minimum requis, les jeunes doivent être en capacité de se conformer à des règles ou des contraintes professionnelles. Mais cela, ce n'est pas propre aux Pyrénées !

Au niveau des acteurs économiques et des acteurs professionnels, les relations sont bonnes, mais c'est assez compliqué pour monter des opérations. C'est du cousu main. Un jeune en échec va fragiliser tout le réseau mis en place. On travaille au cas par cas. Comme beaucoup d'autres collègues.

L'éveil à l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté auprès de ces représentants et de ces professionnels est encore difficile. Ce n'est pas un mouvement « naturel » dans le sens où la prise en compte des problèmes spécifiques de ces jeunes par l'entreprise n'est pas reconnue.

Tout se passe comme si la crise qui avait touché le département n'avait pas été suffisamment grave pour que les gens se mobilisent. Il y a eu, pourtant, et il y a encore des situations extrêmement difficiles. Les différentes aides, les revenus de transferts qui permettent la survie masquent parfois des transformations profondes des comportements.

TRACE a mis en exergue, s'il en était besoin, ces phénomènes. Car une grande partie des questions de motivation des jeunes, de sous qualification sociale, de difficulté à se projeter, à construire ou même à élaborer un projet de vie sont une des conséquences de ce que j'appelle « le non-travail », pas « le non au travail » mais son absence de réalité dans l'environnement immédiat du jeune, et surtout le manque de construction personnelle, de structuration. Bien entendu, à cela s'ajoutent les problématiques inhérentes à la jeunesse : la révolte et la confrontation à la Loi.

S.M. : *D'autres acteurs sur le champ de l'emploi ?*

E.A. : Les « institutionnels » bien évidemment : La Direction Départementale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle et l'Anpe, les différents services de l'État. Nous sommes sur un territoire qui est petit, donc les rencontres sont faciles et les occasions de débattre et de confronter nos points de vue existent. La mission locale se place plutôt en complémentarité qu'en concurrence. Identifier la valeur ajoutée de la structure est une démarche permanente et, là aussi, TRACE a souligné notre particularité.

Le tissu d'insertion n'est pas suffisamment riche. Nous avons des associations d'utilité sociale qui sont bien ciblées sur certaines activités pour pouvoir travailler avec des jeunes en difficulté. Mais, elles ne sont pas assez nombreuses. Et, surtout, leur champ d'intervention n'est pas assez diversifié. Je pense, en particulier, aux jeunes filles, pour lesquelles les propositions sont rares. Je regrette aussi qu'on n'ait pas pu suffisamment développer, mais c'est à venir, des associations pour faire du travail de chantier d'insertion. Nous avons des entreprises d'insertion qui fonctionnent correctement, mais qui seront placées devant d'importantes décisions stratégiques dans les mois qui viennent. Le Plan Local d'Insertion par l'Emploi, le PLIE, aussi, est actif. Mais, ce sont des outils qui sont fragiles, parce que les financements, la pérennisation des moyens est complexe. Les « bonnes idées » sont rares ou, plus exactement, nous ne consacrons pas suffisamment de temps à cette innovation, cette recherche opérationnelle. Les acteurs sont obligés de passer trop de temps à maintenir en vie leurs structures et pas assez à faire de l'ingénierie de projet, de l'innovation, à prendre des risques et à être soutenus dans ces démarches.

Cette innovation, réflexion, recherche « appliquée », opératoire, est aussi importante dans nos missions, dans nos métiers que dans d'autres secteurs. Il ne faut pas séparer d'un côté ceux qui pratiquent et de l'autre ceux qui sont dans la réflexion et l'ingénierie.

■ La mise en œuvre de TRACE au sein de la mission locale

S.M. : *Combien avez-vous suivi de jeunes dans le cadre du programme TRACE de 1998 à 2003 ? Quels sont les problèmes principaux auxquels ont été confrontés ces jeunes ? Comment le programme TRACE a-t-il permis de mieux prendre en charge ces jeunes-là ?*

E.A. : TRACE, pour nous, commence fin 1998 et s'est terminé, pour les entrées, comme tout le monde, en 2003. 925 jeunes depuis 1998 ont intégré le programme TRACE à la mission locale. Cela veut dire qu'on avait en permanence, dans les années pleines, environ 300 jeunes sur le dispositif.

TRACE, pour la mission locale de l'agglomération, c'est déjà une formidable énergie de l'équipe, c'est-à-dire une mobilisation qui s'est mise en place dès le début, qui jusqu'à la fin, n'a pas trop faibli. Je dis pas trop, parce qu'à partir du moment où l'équipe savait que TRACE s'arrêtait, on s'est retrouvés seuls. L'environnement institutionnel était passé à autre chose. Seulement, nous, nous avions toujours des jeunes dans le dispositif avec lesquels on continuait de travailler. Jusqu'à l'annonce de la fin de TRACE, ça a été très actif, et à partir du moment où les conseillers se sont rendu compte que plus personne n'en parlait, il y a eu un sentiment de « solitude » puisque le public TRACE n'était plus considéré comme un public prioritaire. C'est quelque chose qui a été assez douloureux à vivre... On a vraiment eu l'impression qu'on avait laissé tomber les jeunes.

Quand je parle d'une énergie, c'est que nous nous sommes rendu compte de deux choses. D'une part, que c'est un défi qui était lancé au réseau des missions locales, un défi avec une obligation de réussite. D'autre part, que si on ne réussissait pas sur le dispositif TRACE, cela pouvait remettre vraiment en question le fondement même de notre travail, ce que ça signifiait de faire de l'accompagnement de jeunes en grande difficulté. Nous

avons démontré que nous pouvions être extrêmement réactifs. Comme si on n'attendait que ça, qu'on attendait qu'on nous prenne au mot.

Il a fallu bien sûr travailler sur un certain nombre de « concepts » : Qu'est-ce qu'un jeune qui a besoin de TRACE ? Comment valider son entrée devant une commission ? Que signifie cette fameuse « volonté de s'en sortir » qui devait être entendue ? Nous avons discuté de ces questions et mis en place des règles de conduite. Nous nous sommes dits que si on voulait faire avancer les choses, il fallait se mettre en capacité de recevoir ces jeunes, avoir avec eux une fréquentation organisée, la plus régulière possible. En fait, si un certain nombre de jeunes s'étaient éloignés de la Mission Locale, c'est qu'ils pensaient que nous n'étions plus ou pas en capacité de leur rendre service. Donc la mobilisation, ça a été de « repositionner » l'équipe de la mission locale sur les jeunes en grande difficulté. Après avoir fait « le tour » des éducateurs spécialisés, des éducateurs de rues, des associations, nous avons constaté que les jeunes qu'ils nous envoyaient étaient des jeunes déjà connus. TRACE ne nous a pas ramené une population nouvelle ou alors très marginalement. Par contre, il y a eu une remobilisation des jeunes qui s'étaient éloignés de nous ou qui nous fréquentaient moins, pensant qu'ils n'avaient plus leur place. Très rapidement, nous avons fait le choix de ne pas spécialiser des conseillers sur TRACE, c'est-à-dire que chacun avait un nombre de jeunes équivalent, en fonction des places qui étaient données. Chacun avait un « portefeuille » avec des objectifs de fréquentation travaillés ensemble, c'est-à-dire d'assiduité avec les jeunes. Nous avons construit une application informatique qui reprenait les objectifs de contacts pour chaque jeune en fonction de sa situation, chaque conseiller avait une lecture de son portefeuille et une autonomie. Nous avons commencé à faire quelque chose que nous n'avions jamais fait de façon formalisée : avoir des objectifs à court terme, les suivre et apporter un soutien aux conseillers devant les difficultés de construction des parcours, faire régulièrement le point au cas par cas, systématiquement, sur la totalité des jeunes du programme.

Nous avons pris contact avec les partenaires du Conseil Régional qui géraient la formation pour bénéficiaire de priorités sur les entrées en formation. De la même façon, pour les contrats aidés. On s'est vraiment mis en posture de dire : « les jeunes de TRACE sont des jeunes qui « passent » devant les autres, qui ont des difficultés particulières et qui nécessitent un traitement *ad hoc* ».

Nous avons aussi mis en place, au sein de la Mission locale, un certain nombre d'ateliers, en particulier des ateliers d'orientation sous forme attractive, pour travailler les choix professionnels, les freins qu'ils rencontraient, leurs désirs... Ces ateliers étaient systématiques pour les jeunes entrant en TRACE, de même que les bilans de santé avec la Caisse Primaire d'Assurance Maladie. On a mis aussi en place des ateliers de recherche d'emploi très dynamiques, actifs, avec entrées et sorties permanentes. Ces activités étaient internes à la mission locale car nous avions la volonté de maîtriser et capitaliser notre connaissance et nos diagnostics pour une mise en œuvre d'actions les plus réactives possibles.

Avant la Bourse d'Accès à l'Emploi, nous avons aussi fixé un certain nombre de critères de prises en charge au niveau du Fonds d'Aide aux Jeunes afin d'anticiper pour éviter l'urgence. Nous nous étions construits un cadre de référence sur l'ensemble des questions récurrentes auxquelles il fallait faire face. Il fallait adopter cette posture pour se placer dans des situations offensives, pour être prêts à saisir les opportunités d'emploi, d'insertion. A la réflexion, nous étions devenus assez « hardis ». Je dirais même, par certains côtés, « bagarreurs », et j'avoue que ce n'était pas désagréable de voir une équipe dans cette disposition au sein d'un Service Public de l'Emploi parfois un peu ronronnant !

Il subsiste, néanmoins, qu'à chaque entrée d'un jeune en TRACE, au vu de la somme de choses à faire, le conseiller se demande par où commencer. Et, en cours de programme, la question se pose de savoir jusqu'où aller avec lui ?

TRACE nous a appris qu'il faut pouvoir concentrer, en un seul lieu, la compréhension, la prescription et l'action dans un temps donné. Cela n'empêche nullement le partenariat, mais atomiser les acteurs et les lieux de décisions de validation génère l'inertie.

Et puis, surtout, faire régulièrement le point, jeune par jeune, de la situation et des difficultés rencontrées par nous et par eux pour faire ressortir les bonnes pratiques. Nous avons donc travaillé de façon à évaluer en temps réel l'activité pour conserver une réactivité et permettre aux conseillers de disposer d'une autonomie sur les initiatives à prendre en fonction des effets de leur accompagnement.

TRACE nous a obligé de travailler sur l'ensemble du processus, de définir une méthode, de mettre en place une cohérence de services rendus ou à rendre, d'échanger entre les conseillers.

Ces habitudes de travail, ces procédures, ces concepts, on essaie de les conserver. Mais la tension est retombée. Le regard des « autres » est un facteur stimulant dans un réseau, chacun sait qu'il y a un potentiel mais chacun sait aussi ce qu'il en coûte de tenir ce rythme. J'ai le sentiment que, pour « repartir », il faudra démontrer aux équipes qu'on ne les lâchera pas en cours de route...

S.M. : Concrètement, comment cela se passe-t-il ? Un jeune vient à la mission locale et il demande à faire partie de TRACE ?

E.A. : Les jeunes peuvent demander à entrer dans TRACE parce que le bouche à oreille fonctionne entre eux, qu'ils en parlent. Il y a cependant toujours un diagnostic après un ou plusieurs entretiens. C'est bien le conseiller technique qui identifie ceux qui sont en capacité, qui souhaitent, qui en ont besoin. Souvent, les jeunes ne comprennent pas bien ce que ça veut dire. On ne fait pas de prosélytisme : notre discours est très pragmatique.

Pour beaucoup de jeunes, l'engagement sur dix-huit mois ne veut rien dire du tout parce que la projection dans le temps, c'est quelque chose qui leur est difficile. Ils ne savent pas ce qu'ils vont faire demain ou le mois prochain : dix-huit mois, un mois et demi, ça leur paraît très loin, ils espèrent s'en sortir avant. En même temps, ils disent : « Bon ! J'ai le temps ». Le conseiller technique se dit aussi qu'il a le temps et, en fait, on s'aperçoit que les choses passent très vite. Nous avons donc mis en place un « outillage » pour faire un point à six mois.

Pour chaque jeune qui entrait dans le programme, il fallait constituer un dossier d'admission qui était étudié par une commission qui se réunissait mensuellement. Ces commissions ont été aussi une occasion pour la mission locale de démontrer très concrètement ce que représentait l'approche globale du réseau et ce que nous entendions par « logique de public » par opposition à « logique de dispositif ». Le statut administratif d'un jeune ne constituait pas pour nous un frein ou une obligation, d'où certaines tensions au sein des commissions, d'où parfois aussi l'utilité de disposer de la fonction de pilotage puisqu'on pouvait avoir, in fine, le dernier mot !

TRACE, c'était un objectif de mise à l'emploi, mais c'était aussi identifier les freins, régler les problèmes, enrayer la précarité et, surtout, mettre des jeunes en mouvement.

Tranches de vie

François, rattrapé par son passé

Un premier exemple identifie bien tout ce qu'on a pu faire avec un jeune, même si ce parcours ne s'est pas bien passé. Il s'agit de François. Quand il fait son entrée dans le programme TRACE, François est à la rue depuis peu. Il vient d'une famille en grande difficulté avec des relations conflictuelles extrêmement difficiles, et des affaires de justice. Même s'il est tout juste majeur, François nous dit : « Je veux arrêter, je veux m'en sortir ». On le prend au mot. C'est-à-dire qu'on le croit ! Même si nous savons que sa décision est très difficile à tenir pour lui. Il a une expérience professionnelle assez légère mais il a des capacités. Il a commencé un contrat d'apprentissage en plomberie sans donner suite, il y a des choses qu'il sait bien faire et ce métier l'intéresse. Il n'est pas capable de tenir très longtemps un boulot mais il travaille très bien. Une première aide est accordée pour une semaine d'hôtel et des tickets service pour la nourriture. Le conseiller travaille avec lui, plusieurs offres sont repérées. On se rend compte très rapidement qu'il est dans un fonctionnement « stop » et « encore ». Il vient sans rendez-vous, il veut tout, tout de suite, il s'engage à faire telle démarche, renonce, ne va pas au bout.

Un rendez-vous est programmé avec une grande entreprise de chauffagiste pour négocier un contrat d'apprentissage. Le conseiller, en amont, a rencontré le responsable de l'entreprise pour présenter le CV du jeune et sa candidature, précisant qu'il était dans un programme d'accompagnement. Le jour de l'entretien, François ne se présente pas. Il est au commissariat pour une brouille.

Une immersion est ensuite négociée chez un artisan qui a des difficultés à trouver un apprenti. C'est à une heure et demie de Tarbes, dans une vallée en montagne. Le conseiller technique va voir cet artisan avec François, passe une journée là-bas. *A priori*, les choses se passent bien. Deux ou trois jours après, l'artisan nous confirme sa décision d'engager François, on y retourne, on trouve un gîte (on est en hiver, il y a peu de possibilité d'hébergement). François n'a pas un sou, le FAJ intervient pour louer la chambre pour la semaine, suivie de trois semaines supplémentaires. Malgré deux jours d'absence injustifiée, l'employeur est satisfait. Une aide pour trouver un logement et s'installer lui est proposée (matériel, vêtements...). On commence à envisager l'inscription pour le permis de conduire. On va le voir régulièrement. Là, l'investissement est important pour la mission locale : aller le voir, c'est trois heures de transport pour le conseiller technique. Le boulot marche bien. Un petit souci dans le village au bout d'un mois, qui est réglé sans difficulté. Un souci de réveil aussi, un lundi matin : il arrive en retard car il a raté le bus...

Le deuxième mois se passe correctement. Puis, coup de fil de l'employeur nous disant qu'il faut qu'on le voit tout de suite, car il a un problème avec François. On débarque. En fait, François a eu des histoires avec la justice. La brigade de gendarmerie de la ville d'à côté est avertie, il doit passer au tribunal pour une affaire qui s'est passée il y a longtemps. Il doit y avoir une enquête chez l'artisan qui, voyant « débarquer » les gendarmes, rompt immédiatement le contrat. En fait, François a été rattrapé par son histoire. Il ne nous a peut-être pas dit suffisamment de choses qu'on aurait peut-être pu empêcher. Enfin, toujours est-il, que le « Qu'en dira-t-on ? », la crainte, font que François ne veut plus rester là-bas. On essaie de faire de la médiation et, en fait, c'est lui qui la refuse et qui exprime sa déception, de ne pas être reconnu pour ce qu'il fait désormais mais pour ce qu'il a pu faire auparavant ! Tout est à reprendre.

Nous continuons à travailler sur la recherche d'emploi. Propositions de contrats CES, de contrat en entreprise d'insertion, de formations qualifiantes. François est soit absent lors du rendez-vous final, soit n'apporte pas les documents, soit part après quelques jours. Le logement reste un problème : la rupture avec ses parents est constante. Les structures d'accueil sont saturées. François est très demandeur d'aides financières. Sa fragilité se révèle de plus en plus présente. Il « craque », il fera un mois d'hôpital psychiatrique. Le médecin psychiatre le laisse sortir en demandant à la mission locale de lui trouver un logement et un travail. Nous trouvons une place dans un CHRS, mais François ne veut pas rester au CHRS. Il accepte d'y aller pour sortir de l'hôpital. Il ne revient pas le jour suivant. Une solution logement lui est trouvée par les « relais du cœur » qui mettent une chambre à disposition. La contrepartie est de travailler ou d'être en formation. Un nouveau rendez-vous est pris avec une entreprise d'insertion. Il commence le travail une journée, dit avoir trouvé ailleurs un autre contrat et disparaît quatre jours. Il revient et veut reprendre son emploi. Nous négocions son retour dans l'entreprise qui, finalement, est d'accord.

Peu de temps après, il est condamné à de la prison avec sursis avec une obligation de travailler et une obligation de soins psychologiques. Rupture de sa part. Plus de travail, plus de logement. Il n'accepte pas les solutions que nous lui proposons mais, après négociation, ses parents acceptent de le reprendre. Les difficultés se multiplient avec une succession de ruptures et de tentative de travail sans suite. Il rompt le contact. Il sortira de TRACE sans solution.

C'est une expérience douloureuse qui pose les limites de notre intervention, nos erreurs. Nous savons aujourd'hui qu'il a enfin trouvé un travail.

Elise, une étincelle à raviver

Elise est arrivée à Tarbes en provenance de Toulouse. Elle souhaitait rompre avec son passé d'errance. Dans les premiers temps, elle est hébergée par une amie, dans un petit logement très modeste (comprenez « presque insalubre »). Aucune ressource, problèmes d'hygiène, de violence... Ecorchée vive, avec des problèmes administratifs, financiers, des dettes au Trésor Public, des huissiers qui la cherchent. Bien évidemment, pas de famille. Et malgré tout, chez Elise, il y a une étincelle. Il y a vraiment quelque chose, une richesse qui fait qu'on ne renonce pas, malgré toutes les frasques qu'elle a pu faire. C'est de cette façon que le conseiller la présente.

On lui propose TRACE : elle accepte. Par contre, il est hors de question pour elle de rencontrer des travailleurs sociaux ! Éducateurs spécialisés, assistantes sociales, il n'en est pas question, elle en a suffisamment vu. Elle s'amarre à la mission locale pour éviter la dérive ! Elle vient voir son conseiller, son référent, et elle est souvent dans la mission locale, même si elle n'a pas rendez-vous. Elle vient boire un café. Elle reste là, avec son chien. Il faut plusieurs semaines pour la stabiliser, régler ses problèmes administratifs...

Son projet, c'est l'animation ! Elle veut travailler dans une MJC, dans un point d'accueil jeune... Elle participe à l'atelier d'orientation et, effectivement, c'est ce qui ressort. Le projet colle à ses compétences. Mais pas du tout à son look ! Elise est habillée de façon « originale » et ses conditions de vie ne sont pas toujours compatibles avec les notions d'hygiène. Elle ne veut pas quitter ses chiens. Commence alors un long travail pour qu'elle se rende compte des changements qu'elle doit réaliser, en particulier par la participation à un atelier « relooking » de la mission locale. Elle comprend et s'adapte peu à peu.

Peu après, elle débute un CES d'un an avec un Centre de Loisirs : elle s'épanouit, elle a un bon contact avec les enfants. Elle est remarquée, bien

évidemment, par les gens qui s'occupent de l'association et est très appréciée des enfants et même des parents. Physiquement, elle change. Elle mange mieux. Elle fait un petit peu plus attention à son look. Elle mûrit. Elle a le sourire, elle est plus liante.

Et puis, son amie la met à la rue et elle retrouve ses vieux démons. Elle s'accroche, malgré tout, à son emploi. Elle trouve un squat, on est en plein hiver. Elle n'a qu'un revenu de CES. Le Foyer de Jeunes Travailleurs (FJT) lui propose une chambre, elle accepte. Mais le FJT coûte cher. Avec le CLLAJ, l'association pour le logement autonome des jeunes qui est dans la mission locale, et avec laquelle on travaille beaucoup dans le cadre de TRACE, on noue des partenariats pour trouver une solution plus durable et moins chère.

On essaie de lui trouver un logement avec l'OPAC, l'office public HLM. C'est difficile, parce qu'Elise ne fait pas forcément tout ce qu'il faut pour être acceptée. Nous devons insister avec le CLLAJ. Le dossier est finalement accepté en contrepartie d'un « suivi social » avec la conseillère logement. Elise a du mal à accepter un conseiller supplémentaire, elle s'y prête avec mauvaise grâce.

L'objectif formation du CES est de passer l'équivalent du Bac. Il faut donc trouver cette formation. Elle se prépare avec le GRETA pour pouvoir réussir son diplôme, le BEATEP. Son niveau est cependant trop faible : elle échoue à l'examen. C'est encore une difficulté pour elle de reconnaître que malgré les efforts qu'elle fait, ce n'est pas suffisant. On gère la situation et on cherche à lui proposer autre chose.

C'est le moment où se met en place le programme « TRACE tes vacances ». Elle en bénéficie. Cependant, elle se lie avec un copain, qui vient de la rue, qui ne travaille pas. Elle renoue avec des gens de la rue à un moment où la transformation de son CES en CEC n'aboutit pas. Elle est démotivée. Elle commence à avoir pas mal d'aigreur, en disant : « Qu'est-ce que vous m'avez raconté ? Que je serais prioritaire en étant dans TRACE ?... ». La situation est difficile à gérer, même pour nous. Malgré tout, elle s'accroche au BEATEP. On remonte un dossier pour qu'elle puisse passer son examen à nouveau avec un soutien, pour apprendre quelques semaines plus tard, que le diplôme n'est plus le même, que ça s'appellera autrement (le BPJEPS) mais, surtout, que ça ne démarrera que dans quelques mois. L'échéance recule encore...

Elise commence à se rendre compte que, même si elle fait des efforts, il y a un certain nombre d'éléments qui ne dépendent pas de sa volonté. Elise, la rue, elle sait ce que ça peut signifier. Trouver à manger, trouver un squat, elle savait faire. Par contre, rester sur des rails et dire : « Bon ! ça, ça sera possible dans six mois, en attendant, je vais faire comme ci et comme ça... », sans tout de suite être dans l'échec, c'est un apprentissage qu'elle a appris.

Entre temps, la mission locale monte un projet avec la Fondation Dexia sur la citoyenneté (cf. Sékouri). L'objectif est de faire découvrir aux jeunes que la vie démocratique passe par leur participation et compréhension de leur environnement. On lui propose d'intégrer le groupe de jeunes qui va travailler sur ce projet. Durant cette période de six mois, elle bénéficie d'un contrat emploi-solidarité. Elle se révèle vraiment très intéressante, à tel point qu'elle est remarquée, lors d'une réunion par un des élus de la circonscription.

Au total, malgré toutes les difficultés qu'elle a pu rencontrer, Elise a réussi à valoriser ce qu'elle avait en elle. On l'a aidée, on l'a accompagnée et on n'a jamais lâché. Même dans les moments les plus noirs, on a toujours tenu. Cela ne s'est pas encore traduit en termes d'emploi durable, mais l'enchaînement de tous ces petits boulots fait qu'elle a pris l'habitude de travailler.

Pour un jeune en grande difficulté, la question de l'emploi durable reste relative car elle ne dépend pas que de lui. Ce qui doit rester durable, c'est l'envie de s'intégrer et les moyens de pouvoir le faire. La réussite, c'est bien évidemment le travail, mais c'est d'abord et surtout la capacité à travailler. Le travail, on le trouve quand il y en a, on s'y accroche, on peut s'y faire remarquer, mais quand il y a une charrette de licenciements, on est dedans !

Les équipes ont bien compris que ce qui est important, c'est de mettre en mouvement, c'est la dynamique et c'est garder le lien, en permanence, avec le jeune. Ce sont ces éléments en terme de compétence professionnelle sur lesquels on doit maintenant travailler. Et les projets qu'on va construire après TRACE, s'inspireront fortement de ces expériences.

Laurence : résoudre les contraintes personnelles pour mener à bien un projet professionnel

Lorsque Laurence entre sur TRACE, elle a 21 ans. C'était une jeune femme qui était suivie par nous mais avait des difficultés de fidélisation. Situation difficile, parce qu'à 21 ans, Laurence a déjà deux enfants en bas âge. Le père est parti, il ne vit plus à la maison et il ne s'occupe pas des enfants. Laurence habite dans la banlieue de Tarbes et souhaite trouver une issue aux difficultés qu'elle rencontre : pas de qualification, pas de choix professionnels. Elle a également des relations difficiles avec sa famille.

Le premier travail que son conseiller met en place avec elle, c'est de préciser son orientation et ses choix professionnels. Pour ça, il y a l'atelier diagnostic emploi où on propose de déterminer, avec les jeunes, des choix professionnels, en fonction de leurs désirs, à partir d'outils informatiques ludiques, par tout un jeu de questions et de simulation. Ce ne sont, en fait, que des « prétextes » pour faire travailler les jeunes sur leurs désirs et leurs souhaits. Laurence détermine ainsi une cible professionnelle à l'intérieur de laquelle il y a plusieurs métiers. Il faut ensuite construire des plans d'action et expérimenter. Laurence se détermine pour un projet d'aide médico-psychologique. Le problème, c'est qu'elle n'a jamais fait ça. Cette bonne piste doit être validée à travers un stage de formation du Conseil Régional : un banc d'essai. Il s'agit d'une période en entreprise permettant de découvrir un métier.

Il faut cependant trouver une formule d'aide à la garde de ses enfants. Difficile... Elle demande à sa mère. Ça marche un temps puis ça ne marche plus, puis ça repart....

Un conseiller du Service Emploi de la mission locale prospecte auprès d'un certain nombre d'entreprises, de maisons de retraites, d'institutions... A l'issue de cette prospection, on identifie quelques organismes qui pourraient accueillir Laurence. On s'appuie, comme on l'a fait pour presque tous les jeunes du programme, sur la possibilité que nous offrait la convention TRACE de faire des immersions en entreprise (c'est beaucoup plus simple que de monter une Evaluation en Milieu de Travail avec l'Anpe...).

Deux immersions dans un institut lui permettent d'expérimenter, de découvrir ce métier d'aide médico-psychologique. Un FAJ est débloqué pour lui permettre de prendre un logement là où elle fait ces immersions. Par la suite, l'entreprise accepte le principe d'un contrat en alternance mais, au moment de la signature, l'OPCA refuse le contrat de qualification pour des raisons administratives (délais, montant de l'indemnité versée à l'entreprise) ! On négocie avec la Direction du travail un contrat CES en attendant que l'OPCA et l'employeur se mettent d'accord pour la signature du contrat de qualification.

En parallèle, elle rompt avec sa mère. Il faut donc trouver absolument un moyen de garde pour que Laurence puisse occuper cet emploi. Le conseiller va, avec Laurence, voir la grand-mère et explique la situation. La grand-mère vient ensuite à un rendez-vous à la mission locale. On réussit à ce que la grand-mère, qui n'habite pas du tout à côté, garde les enfants la semaine et que Laurence les récupère le week-end. Pour cela, on sollicite la BAE pour régler la question de frais de transport pour aller voir ses enfants, dédommager la grand-mère qui payait tout... Cela porte ses fruits, puisque Laurence signe son contrat de qualification de 18 mois et fait la formation à Tarbes pour passer son diplôme.

Aujourd'hui, Laurence a récupéré ses enfants. Elle a terminé sa formation, passée son diplôme et elle a un CDI ! C'est une réussite ! Une affaire très mal partie au départ s'est ainsi transformée en une réussite à force de persévérance, de réseaux, de bonnes relations avec la Direction du travail, le service des contrats de qualification, l'OPCA... Il était clair qu'il fallait qu'on tienne tous les éléments du parcours en même temps : la formation, les dispositifs (contrats de qualification, CES), le soutien financier, la médiation avec la famille... On en est arrivé, à faire, à la fois, un travail d'assistant social, d'éducateur, de conseiller emploi, et connaître les dispositifs pour voir les interstices dans lesquels on pouvait s'engouffrer pour faire avancer les choses !

Tous les autres : sortir la tête de l'eau...

Les cas de François, Elise et Laurence étaient difficiles. Mais il y avait aussi des jeunes qui habitaient chez « papa-maman », qui étaient complètement enterrés dans une léthargie, sans aucun espoir. Ils n'avaient pas des difficultés particulières, n'étaient pas toxicomanes, délinquants ou SDF, mais ils étaient enlisés dans l'échec : « Ca ne vaut pas le coup que je me batte », « C'est impossible », « Je n'y arriverai pas ». Et ils laissent passer le temps... Ceux-là, on les a aidés à sortir la tête de l'eau ! Et ensuite, ils s'en sont sortis !

Encadré 1

LA PRISE EN COMPTE DES PROBLÈMES PÉRIPHÉRIQUES

Stéphanie Mas : Avez-vous mis en œuvre des moyens spécifiques pour remédier aux difficultés de déplacement ?

Éric Augade : Les questions de mobilité et d'autonomie étaient préoccupantes. Le réseau urbain et inter-urbain fonctionne bien. Mais, pour les jeunes qui vont faire la saison à Lourdes, leurs horaires compliqués ne correspondent pas à des horaires de train ou de bus. Donc, avec le FAJ et les services de la Préfecture et de la sécurité routière, la mission locale s'est inscrite dans le plan départemental de la sécurité routière afin que les jeunes puissent avoir une aide financière plus importante pour passer le permis de conduire.

A travers le PLIE, on a également participé à la création d'une association disposant d'un parc de mobylettes ou de vélos en prêt. Au départ, c'était en priorité pour les jeunes de TRACE, et, aujourd'hui, il y a beaucoup plus de jeunes qui l'utilisent. Désormais, les demandeurs d'emploi y ont également accès. C'est devenu un outil indispensable.

Le FAJ a aussi permis de fournir des cartes d'abonnement aux jeunes de TRACE grâce à des partenariats avec la société qui gère les bus et avec la collectivité qui a la compétence sur les transports.

S.M. : Et en ce qui concerne les difficultés de garde pour les jeunes ayant des enfants ?

E.A. : On n'a pas produit quelque chose de clairement identifié, comme une crèche parentale. Mais, on a utilisé les aides financières de droit commun pour la garde. On a beaucoup travaillé avec le Centre d'Information des Droits des Femmes, le CIDF, autour de TRACE, pour les jeunes femmes qui avaient des enfants. On a monté, la dernière année de TRACE, avec la DDASS et la Caisse Primaire d'Assurance Maladie, un programme « santé-jeune » axé, en grande partie, sur les jeunes mamans. On a mis en place un système de mise à disposition de produits d'hygiène d'urgence à la mission locale : des couches, du lait pour bébés, des produits d'hygiène pour les mamans... Les jeunes le savent et on leur distribue quand ils s'inscrivent dans ce programme santé. On travaille avec eux les questions de santé avec une permanence assurée, ici, toutes les semaines, par quelqu'un de la Caisse Primaire d'Assurance Maladie. Ça c'est aussi quelque chose qui reste de TRACE.

Bibliographie

Textes officiels et circulaires

1982

Ordonnance n° 82.273 du 26 mars 1982 relative aux mesures destinées à assurer aux jeunes de 16 à 18 ans une qualification professionnelle et à faciliter leur insertion sociale.

1983

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.

Lois des 7 janvier et 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, entrées en application le 1^{er} janvier 1984.

1986

Circulaire SEFP/CAB du ministère de l'Éducation nationale (secrétariat d'État chargé de la formation professionnelle) du 1^{er} juillet 1986 : « mobilisation des missions locales et des PAIO pour l'emploi des jeunes ».

1991

Loi du 3 janvier 1991 tendant au développement de l'emploi par la formation dans les entreprises, l'aide à l'insertion sociale et professionnelle et l'aménagement du temps de travail.

Circulaire DFP/DE/DIJ n° 91-16 du 3 septembre 1991 - Le carrefour pour l'emploi et la formation des jeunes.

1993

Loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

1994

Circulaire CAB TEFP 10/94 du 23 décembre 1994 relative au programme d'animation régionale des missions locales et des permanences d'accueil, d'information et d'orientation.

1996

Accord cadre relatif au réseau public de l'insertion des jeunes signé le 20 mars 1996 par le ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, le ministre du Travail et des Affaires sociales, le ministre de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation, le ministre délégué à la Jeunesse et aux Sports, le ministre délégué à l'Emploi.

1998

Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions.

Circulaire DGEFP/DIIJ n° 98-33 du 9 octobre relative au lancement du programme TRACE.

Arrêté du 6 novembre relatif à la convention type conclue avec les opérateurs externes en application de l'article 5 de la loi n° 98-657 relative à la lutte contre les exclusions.

Circulaire DGEFP n°98-38 du 20 novembre 1998.

Instruction du 15 décembre 1998 relative au programme TRACE.

1999

Circulaire DIIJ/DGEFP n°133 du 1^{er} mars 1999 relative à la mise en place du programme TRACE pour 1999.

Circulaire DGEFP/DIIJ/DSS n°99-30 du 3 août 1999 relative à la construction des parcours.

Circulaire DIIJ/DGEFP n°1999-43.9 du 29 novembre 1999 relative à la mise en œuvre de TRACE en 2000.

2001

Instruction de la ministre en date du 24 décembre 2001 concernant les dispositions à prendre en vue de la mise en œuvre du programme TRACE dès le début 2002.

Convention collective nationale des missions locales et des PAIO du 21 février 2001.

2002

Décret n° 2002-04 du 3 janvier 2002 relatif à la Bourse d'Accès à l'Emploi.

Circulaire DGEFP/DIIJ/DGAS n° 2002-05 du 13 février 2002 relative au nouveau programme TRACE.

Circulaire n° 2002-49 du 21 novembre 2002 relative à l'action territorialisée du SPE pour 2003.

Circulaire DGEFP n° 2002-52 relative à la mise en œuvre du programme TRACE en 2003.

Instruction de la DGAS du 3 mai 2002 relative à l'élargissement du programme TRACE.

Ouvrages et études

Acadie (Cabinet) (2002), « Étude dans cinq départements sur le fonds d'aide aux jeunes et la bourse d'accès à l'emploi », *rapport réalisé à la demande de la DREES*.

AEF (2003), « Le CNML consulté sur le premier volet du CIVIS », 01/07/2003.

ASDO (1997), « Évaluation du dispositif expérimental IPIP », *Rapport à la Dares* du 15 décembre 1997.

ASDO (1999), « Observation du dispositif expérimental IPIP », *Rapport à la Dares* de janvier 1999.

ASDO (2000), « Observation de la mise en œuvre du dispositif TRACE », *Rapport à la Dares* de janvier 2000.

ASH (2001), Le programme TRACE, décembre.

Aucouturier A.-L. (1994), Panels et évaluation des politiques de l'emploi, *Cahier Travail et Emploi*, La Documentation française.

Berger E., Defosseux M., De Palmas J.-P., Even K., Mas S., Sanchez R., Zamora P. (2002), « Les bénéficiaires des politiques de l'emploi : des parcours sensibles aux mouvements conjoncturels de l'économie », *Premières Synthèses*, n° 52.3, Dares, décembre.

Berger E., Defosseux M., Even K., Fleuret A., Mas S., Sanchez R. (2004), « Les bénéficiaires des politiques de l'emploi, trois ans après la sortie d'un contrat aidé : entre consolidation professionnelle et réinstallation dans le chômage », *Premières Synthèses*, n°32.1, Dares, août.

Berthet T., Cuntigh P., Guitton C. (2002), « La politique de l'emploi au prisme des territoires, synthèse de l'étude politiques d'emploi et territoires réalisée par le Centre régional associé CERVIL-CEREQ pour la Dares », *Documents d'études*, n° 59, Dares, septembre.

Bonaïti C., Mas S. (2003), « L'activité du réseau des missions locales et PAIO en 2001 : des entretiens plus fréquents pour les jeunes de bas niveau », *Premières Synthèses*, n° 31.1, Dares, juillet.

Céreq (1991), « Programme d'études et de recherches sur l'analyse des compétences professionnelles et des besoins en formation continue des personnels de PAIO et missions locales », *Rapport* réalisé par Kokosowski A., Labit A., Lefebure A.-M., Wittorski R. pour l'IREC (Institut de recherche et de documentation en sciences sociales) - Centre associé Céreq de Rouen.

Céreq (2001), Quand l'école est finie... Premiers pas dans la vie active de la Génération 98.

Citadel (2003), « Jeunes du dispositif TRACE dans les métiers artisanaux du bâtiment », *Étude qualitative* réalisée par Boulet P. pour le FAF SAB et la DIIJ.

Commissariat général du Plan (2000), « Minima sociaux, revenus d'activité, précarité », *Rapport* réalisé sous la présidence de Jean-Michel Belorgey, mai.

Conseil national de l'évaluation et Commissariat général du Plan (2004), « Politique de l'emploi et recours à des opérateurs privés », *Rapport* de l'instance d'évaluation présidée par Dominique Balmay, La Documentation française, mai.

Conseil national des missions locales (CNML) (2002), « TRACE : les jeunes prennent la parole », *Le journal du CNML*, n° 3, mars.

Conseil scientifique de l'évaluation (1996), *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, mai, La Documentation française.

Cour des Comptes (1997), *Rapport public 1996*, Journal Officiel.

Cour des comptes (2001), *Rapport 2000 au Président de la République*, suivi des réponses des administrations, collectivités, organismes et entreprises / Cour des comptes, Journal officiel, 870 p

Dares (2003), Les politiques de l'emploi et du marché du travail, *Collection Repères*, La Découverte.

Daubech N., Delajrie B. (2002), Nous sommes aussi des citoyens ! Regards de jeunes sur notre société, *Le Cherche Midi*.

Decressac F. (2001), « TRACE : réponses au désenchantement social des jeunes », *Inffo Flash*, n° 579, décembre.

Defauquet V. (2000), « Trace : une offre de services accrue pour des jeunes en situation de grande précarité », *Premières Synthèses*, n° 35.1, Dares, août.

DGAS (1999), La loi exclusion, point d'étape au 9 décembre 1999.

DIJ (1984), Les missions locales, pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, premier bilan.

DIJ (1985), Missions locales point 84, La Documentation Française.

DIJ (1985) Synthèse des rapports d'activité des missions locales, 1985.

DIJ (1988), Pour des politiques locales d'insertion des jeunes.

DIJ (1989), Des missions locales pour l'insertion des jeunes, point 87.

DIJ (1991), Construire ensemble une place pour tous les jeunes, synthèse des rapports d'activité 1990 des missions locales.

DIJ (1994), Compte rendu d'activité du réseau des missions locales en 1993.

DIJ (1995), Rapport d'activité des missions locales 1994.

DIJ (2001), Rapport sur la situation du réseau des missions locales et PAIO à fin 1999.

DIJ (2002), Bilan 2000 du réseau des missions locales et des PAIO.

DIJ (2002), TRACE, regard sur les pratiques, janvier.

DIJ-CNML (2002), « TRACE et le Bourse d'Accès à l'Emploi : un nouveau contrat vers l'emploi », Rencontre nationale des missions locales et PAIO, Grenoble, 24 et 25 janvier.

Dormont B., Dufour-Kippelen S. (2000), « Insertion professionnelle et autonomie résidentielle : le cas de jeunes peu diplômés », *Économie et statistique*, n° 337-338, Insee.

European Commission (2001), « Peer Review TRACE - Access Routes to Employment for Young People in Danger of Exclusion, France », *final report*.

Evans C., Meager N. (1998), « The evaluation of active labour market measures for the long-term unemployed », *Employment and training papers*, n° 16, International Labour Organization.

Firdion J.-M., Marpsat M., Meron M. (2000), « Le passé difficile des jeunes sans domicile », *Population et sociétés*, n° 363, INED, décembre.

Fondeur Y., Minni C. (1999), « Emploi des jeunes et conjoncture », *Premières Synthèses*, n° 51.1, Dares, décembre.

Forté M., Rebeuh M.-C., Trautmann J., Tribby E. (2004), « Parcours de jeunes filles suivies par des Missions locales », in Degenne A., Giret J.-F., Guégnard C., Paul J.-J.,

Werquin P. (eds), Genre et Données longitudinales - XI^{èmes} journées d'analyse longitudinale du marché du travail, *Relief n°4*, Céreq, mai.

Fougère D., Pradel J., Roger M. (1998), The influence of public employment service on the search and on the probability of leaving unemployment, *Working paper*, CREST-Insee (version de mai 2002).

Fougère D. (2000), « Expérimenter pour évaluer les politiques d'aide à l'emploi : les exemples anglo-saxons et nord-européens », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, janvier-mars.

Genest S., Gorgeon C., Léon H., Verdier R. (2003), « L'organisation et la mise en œuvre des fonds d'aide aux jeunes : Analyse comparée dans cinq départements », *Études et résultats*, n° 221, DREES, février.

Gelot D., Nivolle P. (dir) (2002), Les intermédiaires des politiques de l'emploi, *Cahier Travail et Emploi*, La Documentation française.

GESTE (2000), « La mise en œuvre du programme TRACE », *Rapport réalisé par Labbé P. pour la DIII*, mai.

GESTE (2000), « Evaluation de la mise en œuvre du programme TRACE », *Rapport réalisé par Chataigner A., Dessen V., Labbé P., Lion J. à la demande de la Dares*.

Guérin-Plantin C. (1999), *Genèse de l'insertion, l'action publique indéfinie*, Dunod.

Hastoy B. (1989), « Les Missions Locales pour l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté ». *Rapport au ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle*, La Documentation française.

Heckman J.-J., LaLonde R.-J., Smith J.-A. (1999), « The economics and econometrics of active labor market programs », in Ashenfelter O., Card D. (eds), *Handbooks of Labor Economics*, vol. 3.

Inspection Générale des affaires sociales (IGAS) (1994), « Rapport d'évaluation du programme PAQUE (Préparation active à la qualification et à l'emploi) », *Rapport présenté par D'Autume C. et Siboni K.*, novembre 1994

Inspection Générale des affaires sociales (IGAS) (2000), « Premier bilan de la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les exclusions : « le programme TRACE : un démarrage réussi, un programme encourageant », *Rapport présenté par De La Breteche L., Guillemot B., Thierry Y.-T.*

Inspection Générale des affaires sociales (IGAS) (2004), « Synthèse des bilans de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions », *Rapport présenté par Fourcade M., Jeske V., Naves P.*, n° 2004 054, mai.

Jeger F., Osbert G. (1994), « Bilan du Crédit Formation Individualisé (CFI) 1989-1993 », *Cahier Travail et Emploi*, La Documentation française.

Klein T., Pommier P. (2003), « Le PAP après six mois de chômage : quel nouveau départ pour les demandeurs d'emploi ? », *Premières Synthèses*, n° 45.2, Dares, novembre.

Labbé P., Lion J. (2000), « TRACE : un programme attendu et apprécié par les acteurs », *Premières Synthèses*, n°33.2, Dares, août.

Le Bigot J.-Y., Lott-Vernet C., Porton-Deterne I. (2004), *Vive les 11-25 ans, Éditions d'organisation*, Eyrolles.

Le Bouëdec G. (2002), « La démarche d'accompagnement, un signe des temps », *Éducation permanente*, n° 153 : L'accompagnement dans tous ses états.

Lefresne F. (2003), Les jeunes et l'emploi, *Collection Repères*.

Leguy P., Layec J. (2002), « Accompagner les transitions professionnelles pour combattre l'exclusion », *Éducation permanente*, n° 153 : L'accompagnement dans tous ses états.

Lepâtre F. (coord.) (2002), Dossier « L'accompagnement des personnes en difficulté », *Actualité de la formation permanente*, n° 176, janvier-février.

Liaisons Sociales (1998), « Jeunes en difficulté : mise en œuvre des “ Trajets d'accès à l'emploi ” », 9 novembre.

Liaisons sociales (2000), « L'entrée des jeunes dans la vie active », Les dossiers thématiques, n° 15, Insee - *Liaisons sociales* - Dares.

Luröl M. (coord.) (1996), Les jeunes et l'emploi - Recherches pluridisciplinaires, *Cahier Travail et Emploi*, La Documentation française.

Mandon T. (1991), *Rapport d'information sur l'insertion professionnelle des jeunes*, Assemblée nationale, Journal officiel.

Mas S. (2001), « TRACE en 2000, un dispositif tourné vers les jeunes en grande difficulté », *Premières Synthèses*, n° 35.1, Dares, septembre.

Mas S. (2002a), « Un jeune sur deux en emploi à la sortie du dispositif TRACE », *Premières Synthèses*, n° 34.1, Dares, août.

Mas S. (2002b), « L'activité du réseau des missions locales et des PAIO en 2000 : quatre jeunes sur cinq reviennent dans l'année de leur premier contact », *Premières Synthèses*, n° 50.1, Dares, décembre.

Mas S. (2003a), « L'activité du réseau des missions locales et des PAIO en 2001 : des entretiens plus fréquents pour les jeunes de bas niveau », *Premières Synthèses*, n° 31.1, Dares, juillet.

Mas S. (2003b), « TRACE en 2002 : Élargissement du programme d'accompagnement et expérimentation de la Bourse d'Accès à l'Emploi », *Premières Synthèses*, n° 42.1, Dares, octobre.

Mas S. (2003c), « TRACE : un parcours accompagné vers l'autonomie », *Premières Synthèses*, n° 44.1, Dares, octobre.

Mas S. (2004a), « Accompagnement et accès à l'emploi des jeunes bénéficiaires du programme TRACE », in Degenne A., Giret J.-F., Guégnard C., Paul J.-J., Werquin P. (eds), *Genre et Données longitudinales - XI^{èmes} journées d'analyse longitudinale du marché du travail, Relief n° 4*, Céreq, mai.

Mas S. (2004b), « Le réseau des missions locales et permanences d'accueil, d'information et d'orientation : un intermédiaire important pour les jeunes peu qualifiés », *Premières Synthèses*, n° 46.1, Dares, novembre.

Mas S. (2004c), « Bilan de cinq ans de programme TRACE : 320 000 jeunes en difficulté accompagnés vers l'emploi », *Premières Synthèses*, n° 51.1, Dares, décembre.

Mas S., Werquin P. (2005), « Youth Transitions and Labour Market Policy in France », in Bagnall N., *Youth Transition in a Globalized Market Place*, Nova Science Publishers.

Meilhac J.G. (1988), Bilan d'activité des PAIO (1987), *Synthèse nationale* réalisée par la DFP.

Micheau J., Pommier P., Poujouly C. (2001), « Le service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi : programme français d'accompagnement des chômeurs », *Premières Synthèses*, n° 18.1, Dares, mai.

Monrose M. (2003), « Le fonds d'aide aux jeunes : bilan de l'année 2002 », *Études et résultats*, n° 253, DREES, août.

Monrose M. (2004), « Le fonds d'aide aux jeunes : bilan de l'année 2003 », *Études et résultats*, n° 334, DREES, août.

OCDE (2004), Orientation professionnelle et politique publique : Comment combler l'écart.

Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (2001), *Rapport 2000*, La Documentation française.

Prodhomme M. (2002) « Accompagnement de projet professionnel et bilan de compétences : être là et s'abstraire pour permettre au sujet d'advenir », *Éducation permanente* n° 153 : L'accompagnement dans tous ses états.

RER (Réseaux d'Etudes sur les Réseaux) (2000), « Le programme TRACE : étude qualitative menée auprès de trente jeunes entrés dans le programme TRACE et vingt jeunes restés à l'écart », rapport réalisé par Clozel C., Flament C. ; Raygot Y. à la demande de la DIIJ et de la Dares, mai.

Ruault M. (2001), « Aide sociale à l'enfance : quelle organisation dans les départements ? », *Études et résultats*, n° 144, DREES.

Schwartz B. (1981), « L'insertion professionnelle et sociale des jeunes », *Rapport au premier ministre*, La Documentation française

TERSUD (2000), « Evaluation du dispositif TRACE », *Rapport à la Dares et à la DIIJ*.

Thelot C., Vallet L.-A. (2000), « La réduction des inégalités sociale devant l'école depuis le début du siècle », *Économie et statistique*, n° 334, Insee.

Van Den Berg G.J., Van Den Klaauw B. (2001), « Counselling and monitoring of unemployment workers : theory and evidence from social experiment », *Discussion Paper Series IZA*, n° 374, octobre.

Zanda J.-L. (2003), « Le chômage des jeunes : portrait statistique », *Les Essentiels*, ANPE, février.

Études régionales ou locales

AFFPA Conseil Bretagne (2002), « Évaluation du programme TRACE », *Rapport* réalisé par Denouel L. à la demande de la DRTEFP de Bretagne.

Barrau F. (dir.) (2001), « Bilan TRACE à juillet 2001 », *Mosaïques*, n° 6, DRTEFP du Limousin, octobre.

Brunaud C. (2002), « Synthèse de l'évaluation du Trajet d'Accès à l'Emploi », DRTEFP de Réunion, juillet.

Coquin M. (Dir. Mission locale de Toulouse) (2004), TRACE à la mission locale de Toulouse - Retours sur un programme de 1998 à 2003, *Étude* réalisée par Carrel N., Coquin M., Dani R., Dellavalle E., Denouvion M.-L., Perdieu R., Verstraeten N., décembre.

Corbin C. (2002), « Le Trajet d'Accès à l'Emploi : Évaluation de sa mise en œuvre en Basse-Normandie », DRTEFP de Basse Normandie.

Dano M. (dir) (2001), « TRACE : un parcours pour l'insertion des jeunes », *Regards sur l'emploi 2000*, DRTEFP des Pays de la Loire.

Économie et Humanisme (2000), « TRACE en Rhône-Alpes : évaluation partagée de sa mise en œuvre », *Étude* réalisée par Kretzschmar C. et Michiels M.-A. pour la DRTEFP de Rhône-Alpes, septembre.

Économie et Humanisme (2002), « Évaluation de la mise en œuvre du programme TRACE en Auvergne », *Rapport* réalisé pour la DRTEFP d'Auvergne.

Économie et Humanisme (2003), « Enquête Panel des dispositifs d'emploi - Dispositif TRACE », *Rapport* réalisé par Ebermeyer S., Kretzschmar C., Mourgeon N., Vacher P. (Economie et Humanisme) et Drouilhet R., Coeurjolly J.-F. (Labsad) pour la DRTEFP de Rhône-Alpes.

Engelhard S. (2000), « Une année de programme TRACE en Bourgogne », *Hors Série Informations Travail Emploi*, DRTEFP de Bourgogne, octobre.

Études et développement (2002), « Le dispositif TRACE : évaluation sur un panel de jeunes lorrains après un an de sortie du dispositif », *Rapport* à la demande de la DRTEFP de Lorraine.

GESTE (2002), « Synthèse de l'évaluation de TRACE en Picardie », *Rapport* réalisé par Chataigner A., Labbé P. et Lebrun F. à la demande de la DRTEFP de Picardie, décembre.

Hubert C., Tisin O. (2004), « Programme Trajet d'accès à l'emploi (TRACE) du département de Paris - Bilan de l'année 2003 et comparatif des années 1998 à 2003 », Préfecture de Paris.

Jullien C. (2003), « Des transitions identitaires...limitées ou l'insertion professionnelle des jeunes dans le cadre du dispositif TRACE - Récits de huit jeunes du bassin d'emploi de Rennes », *Mémoire* présenté pour l'obtention du Diplôme d'Études Supérieures Spécialisées « Stratégie et Ingénierie en Formation d'Adultes », sous la direction de Morin J., Universités de Tours, Nantes, Rennes II.

La Maison de l'initiative (2005), « Évaluation de TRACE en Midi-Pyrénées - Synthèse de l'enquête auprès des professionnels », *Rapport* réalisé par Baruch C. et Calonne S. à la demande de la DRTEFP de Midi-Pyrénées.

Luczak M.-H. (2001), « Bilan du programme TRACE - Situation à fin décembre 2000 », *Synthèses « Picardie-Emploi »*, n° 28, DRTEFP de Picardie, décembre.

Mothon J. (2002), « Les bénéficiaires des trajets d'Accès à l'Emploi (Trace) dans la région Centre », *Bref Synthèses*, n° 23, DRTEFP de Centre, septembre.

Mothon J. (2002), « Les politiques du marché du travail en 2001 - principales mesures », *Bref Synthèses*, n° 31, DRTEFP de Centre, décembre.

Putot P. (2002), « Le programme TRACE en Franche-Comté : Evolutions constatées, facteurs déterminants pour les parcours », DRTEFP de Franche-Comté, septembre.

Sicard N. (2001), « Programme TRACE : 10 000 jeunes en emploi durable », *Dialogues Midi-Pyrénées*, DRTEFP Midi-Pyrénées.

Voga (réseau) (2003), « Évaluation du programme TRACE en Limousin », *Rapport* réalisé par Baruch C. pour la DRTEFP du Limousin, DRTEFP du Limousin, septembre.

Sigles

AFA	Action formation alternée
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
ALE	Agence locale pour l'emploi
AMP	Aide médico psychologique
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
API	Allocation parents isolés
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASI	Accompagnement social individualisé
BAE	Bourse d'accès à l'emploi
BAL	Bureau d'aide au logement
BEATEP	Brevet d'éducateur animateur technicien de l'éducation populaire
BEP	Brevet d'enseignement professionnel
BOAMP	Bulletin officiel des annonces des marchés publics
BPJEPS	Brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEC	Contrat emploi consolidé
CEREQ	Centre d'études et de recherche sur l'emploi et les qualifications
CES	Contrat emploi-solidarité
CFI	Crédit formation individualisé
CHRS	Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIE	Contrat initiative emploi
CIL	Contrat d'initiative locale
CIO	Centre d'information et d'orientation
CIVIS	Contrat d'insertion dans la vie sociale
CLLAJ	Comités locaux pour le logement autonome des jeunes
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNML	Conseil national des missions locales

CO	Contrat d'orientation
CODES	Comité départemental d'éducation à la santé
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CV	Curriculum Vitae
DAEU	Diplôme d'accès aux études universitaires
DAGEMO	Direction de l'administration générale et de la modernisation des services
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DDASS	Direction départementale de l'action sanitaire et sociale
DDJS	Direction départementale de la jeunesse et des sports
DDTE	Direction départementale du travail et de l'emploi
DDTEFP	Direction départementale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle
DFP	Délégation à la formation professionnelle
DGAS	Direction générale de l'action sociale
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DIJ	Délégation interministérielle à l'insertion des jeunes
DRASS	Direction régionale de l'action sanitaire et sociale
DREES	Direction de la recherche des études, de l'évaluation et des statistiques
DRTEFP	Direction régionale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle
EMT	Evaluation en milieu de travail
FAF SAB	Fonds d'assurance de la formation des salariés et des artisans du Bâtiment et des travaux publics
FAJ	Fonds d'aide aux jeunes
FNARS	Fédération nationale d'accueil et de réinsertion sociale
GANT	Groupe d'appui national sur TRACE
HLM	Habitation à loyer modéré
HP	Hôpital psychiatrique
IDF	Ile-de-France
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IPIP	Itinéraire personnalisé d'insertion professionnelle
MJC	Maison des jeunes et de la culture
ML	Missions locales

NS-EJ	Nouveaux services - Emplois jeunes
OPAC	Office public d'aménagement et de construction
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
OPEX	Opérateur externe
PAIO	Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
PAQUE	Préparation active à la qualification et à l'emploi
PAP	Projet d'action personnalisée
PARE	Plan d'aide au retour à l'emploi
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PLIE	Plan local d'insertion pour l'emploi
RMI	Revenu minimum d'activité
RPIJ	Réseau public pour l'insertion des jeunes
SAE	Stage d'accès à l'emploi
SDF	Sans domicile fixe
SIFE	Stage d'insertion et de formation à l'emploi
SPE	Service public de l'emploi
SP-ND	Service personnalisé pour un nouveau départ
TRACE	Trajet d'accès à l'emploi
UFJT	Union nationale des foyers et services pour jeunes travailleurs
ZRR	Zone de revitalisation rurale
ZUS	Zone urbaine sensible

