

Les relations entre le ministère du travail et les acteurs associatifs : un pilotage à renforcer

PRÉSENTATION

Souvent créées à l'initiative des partenaires sociaux ou grâce au financement des collectivités territoriales, les associations, acteurs importants du champ de l'emploi et de la formation professionnelle, constituent un rouage essentiel pour la mise en œuvre des politiques publiques, tant au niveau national que local. Peu connus du grand public, plusieurs milliers d'organismes associatifs, de tailles et de natures très diverses, assument des missions de service public à fort enjeu. Ils s'adressent directement aux employeurs, aux personnes en recherche d'emploi et aux salariés pour accompagner des publics éloignés de l'emploi, financer les projets de formation des entreprises, des salariés et de certains demandeurs d'emploi, gérer le régime d'assurance chômage, contribuer au financement de l'activité partielle, etc.

Ces associations mobilisent des ressources publiques variées (contributions sociales obligatoires, subventions sur fonds publics, exonérations de cotisations sociales, crédits européens), qui représentent des enjeux financiers élevés, de près de 47 Md€ en 2019. Les mesures prises par l'État depuis le printemps 2020 pour lutter contre les conséquences socio-économiques de la crise sanitaire ont conforté leur rôle de relais de l'action publique et augmenté l'ampleur des enjeux financiers.

Si la Cour examine à intervalles réguliers la gestion des associations les plus importantes ainsi que l'efficacité et l'efficience des dispositifs auxquels elles participent, aucune enquête transversale n'avait été conduite jusqu'à présent sur les relations qu'entretiennent l'État et les associations dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle.

Au terme d'une enquête menée auprès d'une vingtaine d'acteurs très divers, la Cour constate que l'État est à l'origine d'un processus accéléré de transformation des associations, aux résultats contrastés (I) ; son rôle dans leur financement et, parfois, leur contrôle, se renforce (II), sans toutefois que leur pilotage ait été porté au niveau des enjeux actuels, marqués par les conséquences de la crise sanitaire (III). Ces constats sont notamment illustrés au travers de deux exemples d'associations agissant dans les domaines de la formation professionnelle et de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes : les opérateurs de compétences et les missions locales.

I - Un paysage associatif d'une grande diversité, objet d'un processus de transformation à l'initiative de l'État depuis 2018

La mise en œuvre des politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle s'appuie sur un grand nombre d'associations, dont la taille, la gouvernance, le fonctionnement et le financement sont très divers selon leurs domaines d'intervention (A). Sous l'impulsion de l'État, plusieurs changements sont intervenus depuis 2018 pour tenter d'en rationaliser le nombre et le fonctionnement (B). Si la transformation a été profonde et rapide dans le champ de la formation professionnelle, le processus s'est heurté à des résistances dans le champ de l'insertion dans l'emploi.

A - Un même statut juridique qui recouvre des disparités importantes dans la gestion des structures et leur relation à l'État

Les nombreuses associations, qui interviennent dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, ont peu de points communs, à l'exception de leur statut juridique régi par la loi de 1901. Cette forte hétérogénéité est le résultat de leur histoire et s'explique par les spécificités de leurs champs d'intervention :

- assurance chômage avec l'Unédic²²¹, à gestion paritaire, qui finance les allocations chômage grâce aux cotisations patronales et à une fraction du produit de la contribution sociale généralisée ;
- accompagnement de publics spécifiques en recherche d'emploi par des structures déployées sur le territoire, qui bénéficient de subventions de la part de l'État, de collectivités territoriales et de l'Union européenne : missions locales et écoles de la deuxième chance pour les jeunes, Cap emploi pour les personnes en situation de handicap, majorité des structures d'insertion par l'activité économique pour les chômeurs en difficulté d'insertion ;
- appui technique aux branches professionnelles et financement d'actions de formation en entreprise par les opérateurs de compétences (Opco) à gestion paritaire, qui sont financés par des contributions versées par les entreprises et, pour l'essentiel, réparties par France compétences²²².

Autre différence, les enjeux financiers varient considérablement d'un type de structure à l'autre. Le budget de l'Unédic s'élevait à 39 Md€ en 2019, représentant 80 % de l'ensemble des concours financiers publics perçus par ces acteurs associatifs. Certains Opco gèrent désormais plus d'un milliard d'euros (en incluant le financement de l'apprentissage depuis 2020), tandis que les associations les plus petites, qui interviennent dans le champ de l'accompagnement des personnes en recherche d'emploi, reçoivent chacune quelques dizaines ou centaines de milliers d'euros. Le financement des associations d'insertion professionnelle, tous réseaux confondus, par le ministère du travail représentait environ 1,1 Md€ en 2019.

Les associations les plus anciennes dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle sont celles créées et gérées par les partenaires sociaux : l'Unédic en 1958, à l'invitation du Gouvernement, l'Association pour l'emploi des cadres (Apec) en 1966 et les premiers organismes de mutualisation des fonds de la formation professionnelle à la suite de la loi Delors de 1971 qui a mis à la charge des employeurs une obligation de formation de leurs salariés.

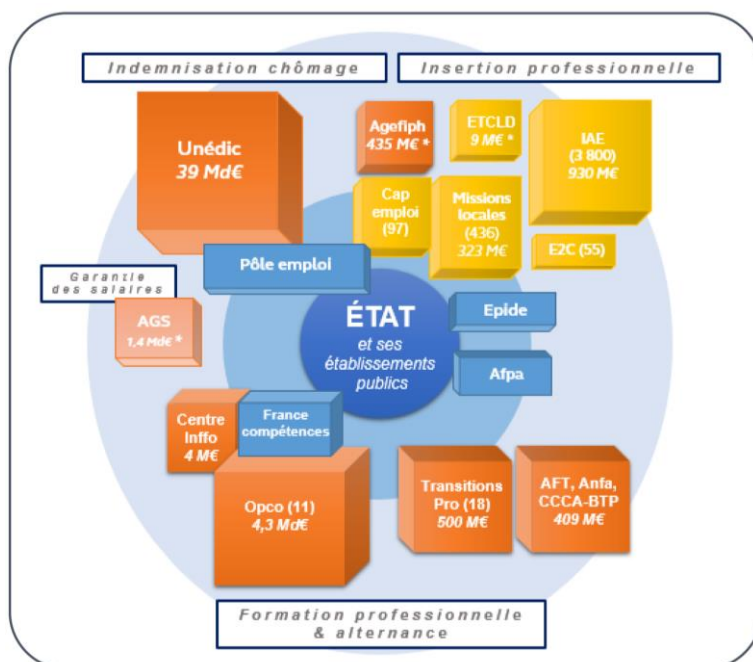
Dans le champ de l'insertion professionnelle, les acteurs associatifs organisés en réseau, fortement implantés au niveau local et cofinancés par les collectivités territoriales, ont pris leur essor à partir des années 1970 avec les structures d'insertion par l'activité économique, les missions locales à compter de 1982, les écoles de la deuxième chance depuis 1997 et l'association qui pilote l'expérimentation « Territoires zéro chômeur de longue durée » depuis 2016.

²²¹ Cf. le chapitre du présent rapport consacré à l'assurance chômage face à la crise sanitaire.

²²² Créée le 1^{er} janvier 2019, France compétences est la nouvelle institution nationale chargée de la régulation et du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Selon les cas, le recours à des associations répond pour l'État à des motivations variées : consacrer une initiative territoriale en faveur de l'intérêt général, associer les partenaires sociaux à une politique publique, rechercher une plus grande agilité de mise en œuvre en dehors des circuits administratifs traditionnels, mobiliser des ressources humaines non soumises au plafond d'emplois voté chaque année en loi de finances, préserver un lien de proximité avec les usagers alors que les effectifs des agents publics en services déconcentrés tendent à se contracter, entretenir des lieux de discussion avec des partenaires de la société civile.

Schéma n° 1 : principaux acteurs associatifs impliqués dans la mise en œuvre des politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle



Source : Cour des comptes

* Chiffres 2018.

Légende : en bleu : opérateurs de l'État ; en orange : associations à gestion paritaire ; en rose : association à gestion patronale ; en jaune : associations fonctionnant en réseau, financées à la fois par l'État et les collectivités territoriales.

Sigles et acronymes : Aftpa (Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes), AFT (Association pour le développement de la formation professionnelle Transports et Logistique), Agefiph (Association nationale pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées), AGS (Association de gestion du régime de garantie des créances des salariés), Anfa (Association nationale pour la formation automobile), CCCA-BTP (Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics), Epide (Établissement pour l'insertion dans l'emploi), ETCLD (Association de gestion du fonds d'expérimentation territoriale de lutte contre le chômage de longue durée), E2C (écoles de la deuxième chance), IAE (insertion par l'activité économique), Opco (opérateurs de compétences).

B - Un processus de transformation différencié selon les domaines d'intervention

Depuis 2018, l'État a engagé une rationalisation des structures associatives, prenant des formes différentes selon les réseaux, pour rendre leur gestion plus efficiente : réduction du nombre d'organismes mutualisant les fonds de la formation professionnelle, fusion entre missions locales à défaut de fusion avec Pôle emploi, rapprochement entre les Cap emploi et Pôle emploi, projet de fusion, finalement abandonné, entre Centre Inffo et France compétences. Dans le même temps, il s'est assuré d'une meilleure prise en compte de ses priorités en matière de formation professionnelle grâce à un encadrement réglementaire et un contrôle plus étroit sur les nouveaux opérateurs de compétences (Opco).

1 - Un changement profond des organismes de mutualisation des fonds de la formation professionnelle

a) La forte évolution du périmètre et des missions des organismes

La réforme de la formation professionnelle décidée en 2009 avait déjà procédé à une réduction du nombre d'organismes paritaires chargés de la gestion des fonds de la formation professionnelle, tout en laissant libres les partenaires sociaux des choix de regroupement dès lors que le seuil minimum de collecte des contributions des entreprises était atteint. La dernière réforme de la formation professionnelle n'a pas conservé cette souplesse : la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a donné au ministre du travail la possibilité, à travers la procédure d'agrément, de contraindre le choix de rattachement des branches professionnelles aux nouveaux opérateurs de compétences (Opco) chargés de financer l'alternance et certains dispositifs de formation professionnelle²²³. Elle vise à la fois à diminuer le nombre de structures et à constituer un champ d'intervention économiquement cohérent pour chaque Opco.

Sur la base d'un schéma-cible préalablement défini²²⁴, l'État a pleinement usé de ses prérogatives pour faire disparaître les deux organismes collecteurs interprofessionnels et modifier les propositions de regroupement présentées par les branches professionnelles.

²²³ 11 opérateurs de compétences (Opco) ont succédé aux 20 organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) à compter du 1^{er} avril 2019.

²²⁴ Jean-Marie Marx et René Bagorski, Les opérateurs de compétences : transformer la formation professionnelle pour répondre aux enjeux de compétences, rapport remis au ministre du travail, août 2018.

La recomposition du paysage institutionnel de la formation professionnelle et de l'alternance demeure toutefois incomplète : trois associations continuent de bénéficier de taxes affectées²²⁵, bien que leurs missions recoupent désormais en grande partie celles confiées aux Opco : promotion des métiers, ingénierie de certification, travaux de prospective.

La loi du 5 septembre 2018 précitée a également profondément modifié les missions des associations à gestion paritaire dans le champ de la formation professionnelle.

Le cœur de métier de ces organismes a été réorienté de la collecte des contributions et du financement d'actions de formation à destination des entreprises de moins de 300 salariés vers le financement de l'alternance²²⁶, l'appui technique aux branches professionnelles et l'accompagnement de proximité des entreprises de moins de 50 salariés. Le financement du compte personnel de formation, qui leur incombait depuis 2014, a été transféré à la Caisse des dépôts et consignations et le montant des moyens consacrés au financement des plans de développement des compétences a été réduit. Enfin, la collecte des contributions finançant la formation professionnelle et l'alternance sera transférée aux Urssaf et à la Mutualité sociale agricole à compter du 1^{er} janvier 2022.

Malgré l'ampleur de ces changements et le délai très court prévu pour la mise en œuvre de la réforme, les anciens organismes ont fusionné au 1^{er} avril 2019 pour donner naissance aux 11 nouveaux Opco, qui assument l'ensemble de leurs nouvelles missions depuis le 1^{er} janvier 2020. Les dernières conventions d'objectifs et de moyens ont été signées avec le ministère du travail au plus tard à l'été 2020, malgré le contexte de crise sanitaire.

Dans le même temps, les Fonds paritaires de gestion du congé individuel de formation (Fongecif), organismes paritaires, interprofessionnels et régionaux chargés de conseiller, d'orienter et d'accompagner les salariés dans leurs projets professionnels de formation et de financer les congés individuels de formation, ont été remplacés par dix-huit commissions paritaires interprofessionnelles régionales, qui s'appuient désormais sur des associations dénommées « Transitions Pro ». Ces nouvelles entités financent le compte personnel de formation dans le cadre des projets de transition professionnelle. Elles n'assurent plus qu'un

²²⁵ AFT (Association pour le développement de la formation professionnelle Transports et Logistique), Anfa (Association nationale pour la formation automobile) et CCCA-BTP (Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics).

²²⁶ Jusqu'à fin 2019, le financement des contrats d'apprentissage relevait à titre principal de la compétence des régions.

suivi de la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle au bénéfice des salariés, dont la délivrance a été transférée depuis le 1^{er} janvier 2020 à des opérateurs régionaux désignés, par voie d'appel d'offres, par France compétences.

Enfin, le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), association nationale à gestion paritaire, a été supprimé le 1^{er} janvier 2019 et une partie de ses missions a été reprise par France compétences, établissement public à caractère administratif.

b) Un contrôle plus étroit par l'État

Depuis 2019, le contrôle de l'activité et du fonctionnement des Opco est plus strict que celui existant antérieurement vis-à-vis des anciens organismes collecteurs paritaires agréés (Opca). Non seulement l'État agréé les organismes, signe des conventions d'objectifs et de moyens avec eux et peut diligenter des contrôles, mais il est également désormais représenté au sein de leurs conseils d'administration par un commissaire du Gouvernement et un contrôleur d'État. En cas de dysfonctionnements répétés ou de défaillance, le ministre du travail peut nommer un administrateur provisoire, après mise en demeure, dans les conditions fixées par le décret n° 2018-1209 du 21 décembre 2018. Cet administrateur provisoire gère et représente l'Opco par substitution au conseil d'administration et à la direction générale.

**La nomination d'une administratrice provisoire à la tête
de l'opérateur de compétences de la construction (Constructys)**

Si le champ couvert par le nouvel Opco (construction, bâtiment et travaux publics) a fait consensus, son fonctionnement interne a été perturbé par un conflit entre les partenaires sociaux. Toutes les instances paritaires de l'opérateur ont été suspendues à la suite de l'annulation des statuts de l'Opco par le tribunal judiciaire de Paris en février 2020. Par un arrêté du 27 février 2020, le ministère du travail a nommé une administratrice provisoire pour une durée initiale de six mois, renouvelée jusqu'au 20 septembre 2021. Malgré les difficultés de gouvernance, l'Opco Constructys a été en mesure de poursuivre ses activités et d'adopter un plan de relance en juillet 2020 pour soutenir les entreprises dans le contexte de crise sanitaire.

2 - L'échec du projet de rapprochement entre les missions locales et Pôle emploi

L'État a souhaité rationaliser les réseaux associatifs des missions locales et des Cap emploi, qui accompagnent les personnes en recherche d'emploi, en les rapprochant des agences de Pôle emploi.

Missions locales et Cap emploi : des réseaux spécialisés d'accompagnement vers l'emploi

Les « missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes » ont été créées en 1982 pour fournir un accompagnement global aux jeunes âgés de 16 à 25 ans qui rencontrent des difficultés pour accéder à l'autonomie ou à l'emploi, en recherchant les solutions appropriées en matière de santé, logement, maîtrise des savoirs de base, qualification professionnelle, etc. L'essentiel des 13 500 salariés de ces 436 associations accueillent les jeunes dans plus de 6 800 lieux pour les informer, les orienter et les accompagner dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur projet d'emploi ou de formation. Pour conduire leur action, les missions locales ont bénéficié de l'aide financière de l'État à hauteur de 396 M€ en 2019, ainsi que de subventions des collectivités territoriales et du Fonds social européen.

Autres exemples d'associations spécialisées dans l'accompagnement de publics particuliers, les Cap emploi aident les personnes en situation de handicap à chercher un travail et à se maintenir en emploi. Présents dans presque chaque département, les 97 Cap emploi emploient plus de 2 200 salariés, pour un budget total de 149 M€ en 2020.

En 2018, la tentative de fusion du réseau des missions locales avec celui de Pôle emploi, qui est le plus important établissement public de l'État, a dû être abandonnée face au refus exprimé par les élus locaux, qui cofinancent et président ces structures. À défaut, le ministère du travail a encouragé la fusion des associations situées dans les zones géographiques les plus densément couvertes.

En revanche, le processus de rapprochement géographique des agences de Pôle emploi et des Cap emploi, est en meilleure voie. À ce jour, 19 sites pilotes testent des lieux uniques d'accompagnement, à travers la présence d'équipes de conseillers des Cap emploi au sein des agences de Pôle emploi. La première phase d'extension, prévue initialement pour janvier 2021, a été reportée en raison de la crise sanitaire.

II - Le rôle croissant de l'État dans le financement des associations

Une part de plus en plus importante des ressources publiques reçues par les associations dépend directement ou indirectement de l'État. Cela peut conduire à une perte d'autonomie des acteurs associatifs (A) et à une évolution de la position de l'État comme garant financier en cas de difficulté, particulièrement en période de crise (B).

A - Une perte d'autonomie de gestion en raison de schémas de financement de plus en plus liés à l'État

1 - Une vraie réduction des marges de manœuvre financières des opérateurs de compétences

Si la loi du 5 septembre 2018 précitée a confié aux Opco la mission nouvelle de financement des contrats d'apprentissage, les modalités retenues ne leur laissent pas de marge de manœuvre : le niveau de prise en charge par contrat est validé par France compétences, sur proposition des branches professionnelles.

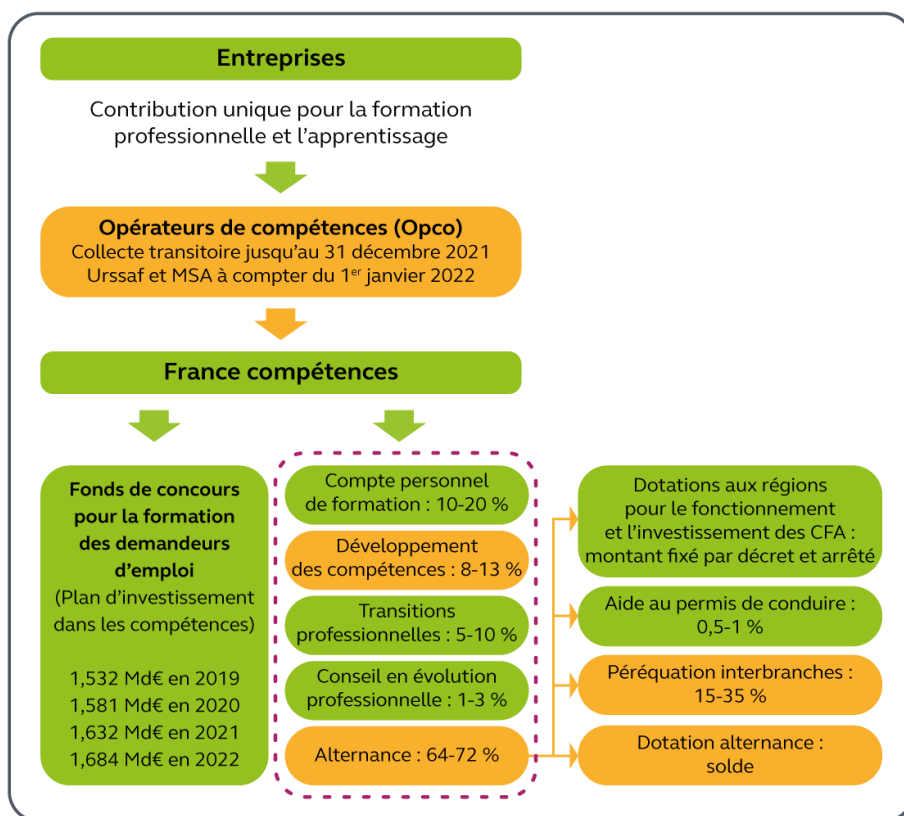
S'agissant de la formation professionnelle des salariés hors alternance, la même loi a réduit les moyens alloués aux Opco et leur capacité à développer une ingénierie financière pour combiner les financements.

D'une part, la masse des financements alloués aux Opco en ce domaine a diminué du fait de la dotation versée chaque année par France compétences au budget de l'État (1,6 Md€ en 2020), pour contribuer au financement de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. D'autre part, le compte personnel de formation n'est plus financé par les Opco et l'enveloppe consacrée au financement des plans de développement des compétences, dont le bénéfice n'est plus ouvert aux entreprises de 50 salariés et plus, a été réduite par France compétences, dans le cadre des fourchettes fixées par voie réglementaire pour répartir les fonds de la formation professionnelle (et rappelées dans le schéma ci-après).

Enfin, les Opco ne conservent plus les contributions versées par leurs entreprises adhérentes, mais reçoivent des dotations calculées par France compétences en fonction de la taille de leurs entreprises adhérentes et du nombre de salariés couverts.

Du fait de l'évolution de leur périmètre d'intervention et de ces nouvelles règles de répartition de la ressource, certains Opco ont connu une diminution très sensible des moyens financiers qu'ils peuvent mobiliser sur les contributions légales pour accompagner les entreprises dans leurs projets de formation des salariés. C'est pourquoi l'État a incité les Opco, dans les conventions d'objectifs et de moyens signées avec eux, à rechercher des cofinancements externes en provenance des branches professionnelles, des entreprises et du Fonds social européen (FSE).

Schéma n° 2 : parts de la contribution unique des entreprises pour la formation professionnelle et l'alternance gérées par les Opco



Note de lecture : les enveloppes financières en jaune correspondent aux financements gérés par les Opco. Les fourchettes exprimées en points de pourcentage reflètent les marges de manœuvre réglementaires laissées au conseil d'administration de France compétences pour répartir le produit de la contribution unique au financement de l'alternance et de la formation professionnelle une fois déduit le financement consacré à la formation des demandeurs d'emploi.

Source : Cour des comptes

2 - Des financements publics de plus en plus morcelés qui complexifient la gestion des associations

Les associations peuvent bénéficier de subventions versées par l'État et les collectivités territoriales, mais aussi de fonds attribués par voie d'appels à projets au niveau national et au niveau régional, qu'il s'agisse de crédits de l'Union européenne (via principalement le FSE) ou, depuis 2018, de financements du plan d'investissement dans les compétences.

Amplifiée depuis 2018, la multiplication des sources de financement permet de diversifier les ressources disponibles et de soutenir certaines innovations. Toutefois, elle rend plus complexe et plus coûteuse la gestion de ces associations. En outre, lorsqu'elle risque de se substituer à des financements pérennes, la multiplication des cofinancements sur projets fragilise les structures les plus petites.

En raison du coût d'ingénierie, parfois dissuasif, nécessaire pour accompagner la montée en charge des financements spécifiques en lieu et place des subventions de fonctionnement, la réponse aux appels à projets et le suivi de leur mise en œuvre nécessitent la mobilisation de ressources complémentaires (humaines, financières, matérielles).

L'importance des financements spécifiques : l'exemple des budgets des missions locales de Paris et de Marseille

Lors du contrôle des missions locales de Paris et de Marseille, la Cour a constaté le poids croissant des financements spécifiques dans le budget de ces associations et la multiplication des lignes de financement nécessitant un financement distinct.

Alors que ces financements spécifiques représentaient une part marginale des ressources par rapport aux subventions d'exploitation, ils contribuent désormais respectivement à 32 % et 36 % des ressources totales des deux associations. Pour la seule mission locale de Marseille, 22 lignes de subventions différentes ont été recensées, environ les trois quarts provenant de l'État et de Pôle emploi, le reste correspondant à des financements de collectivités territoriales. La mission locale de Paris a, quant à elle, enregistré jusqu'à 35 lignes de financement.

La variété et la complexité des flux financiers, en raison des décalages dans les cycles de vie des différents projets, peuvent aussi conduire à de fortes variations du niveau moyen de trésorerie et imposer de mobiliser des lignes de crédits auprès d'établissements bancaires. L'absence de visibilité sur la pérennité des financements constitue également un frein à des recrutements en contrat à durée indéterminée de professionnels et à l'adaptation des locaux à l'activité.

Enfin, le recours au FSE expose les associations à des risques de contentieux en cas d'inéligibilité des dépenses déclarées ou d'insuffisances dans la production de pièces justificatives. Certains organismes renoncent à solliciter des financements européens en raison de la complexité et de la lourdeur du formalisme administratif, ainsi que des tensions financières que les flux de recettes engendrent sur la trésorerie des structures.

B - L'État, garant financier ultime des associations en période de crise

1 - Un soutien financier ponctuel en cas de défaillance isolée

Selon les circonstances, l'État peut apporter son concours financier pour soutenir une association en difficulté en attendant que les mesures de redressement et l'amélioration de la conjoncture économique permettent de combler ces déficits.

Hormis le cas particulier de l'Unédic, les risques financiers attachés aux associations sont de plusieurs natures : baisse des ressources provenant de contributions sociales obligatoires, désengagement d'autres contributeurs ou encore mauvaise gestion.

Le dialogue de gestion entre les services déconcentrés du ministère du travail (Dircecte) et les acteurs associatifs implantés sur l'ensemble du territoire est régulier et solide, mais le ministère du travail ne dispose pas au niveau national d'une bonne visibilité sur leur situation financière. En région, la mise en place de « conférences des financeurs », pourtant prévue par les instructions nationales (notamment pour les missions locales), n'est pas partout effective. Pourtant, l'intérêt d'un dialogue approfondi entre l'État et les autres financeurs est majeur pour s'assurer de la cohérence des financements apportés et des méthodes d'évaluation des résultats, mais aussi pour prévenir le désengagement de certains cofinanceurs ou faire face à une situation financière dégradée. Dans ces deux dernières hypothèses, l'État examine un ensemble de critères (marges financières de la structure, capacité à trouver un autre cofinanceur, abandon ou refonte de certaines actions, etc.) avant de statuer sur un éventuel complément de financement.

2 - Une protection exceptionnelle et d'ampleur pendant la crise sanitaire de 2020

Dès le déclenchement de l'épidémie de covid 19, au premier trimestre 2020, l'État a soutenu financièrement les acteurs associatifs ancrés dans les territoires pour qu'ils assurent la continuité du service public et jouent leur rôle face aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire.

Ainsi, en complément des mesures générales de soutien aux entreprises prises par le Gouvernement, le ministère du travail a maintenu, en dépit de la baisse d'activité enregistrée pendant le confinement, le niveau des subventions versées aux missions locales, aux écoles de la deuxième chance et aux Cap emploi. Il s'agissait de préserver la capacité des acteurs du service public de l'emploi à accompagner les publics particulièrement vulnérables au chômage. Les structures d'insertion par l'activité économique²²⁷ ont également bénéficié du redéploiement des crédits non consommés, au titre des subventions qui leur sont habituellement octroyées. En effet, une partie de ces subventions n'avait pas lieu d'être versée, compte tenu de la baisse d'activité enregistrée pendant le premier confinement. Les crédits non consommés ont été employés au second semestre 2020 à financer des mesures de soutien et d'aide au développement de ces structures.

3 - Un poids de l'État dans le financement des acteurs associatifs qui va croître avec la mise en œuvre du plan de relance

La part des financements de l'État dans les ressources des acteurs associatifs va augmenter en raison de la place donnée à ceux-ci dans la mise en œuvre du plan de relance.

Plus de 5 Md€ sur les 16,4 Md€ de crédits prévus au titre du volet emploi sur 2020-2021 sont financés ou gérés par des acteurs associatifs liés à l'État, pour préserver les emplois grâce à l'activité partielle, accompagner vers l'emploi davantage de jeunes, financer l'accélération de l'apprentissage, ainsi que la formation des salariés placés en activité partielle²²⁸ ou en reconversion professionnelle. Le financement d'acteurs associatifs par le plan de relance dans le champ de l'emploi (hors Unédic) et de la formation professionnelle devrait représenter environ 3 Md€.

²²⁷ Cour des comptes, *L'insertion des chômeurs par l'activité économique*, rapport public thématique, La Documentation française, janvier 2019.

²²⁸ Dès le printemps 2020, les Direccte ont délégué aux Opco l'instruction et le financement de l'essentiel des dossiers de formation des salariés placés en activité partielle.

**Tableau n° 1 : mesures du plan de relance 2020-2021 financées
ou gérées par des acteurs associatifs dans le champ de l'emploi
et de la formation professionnelle**

Mesures	Associations gestionnaires	Montant
PRESERVATION DES EMPLOIS		
Activité partielle	Unédic (prise en charge de 33 % du coût du dispositif)	2,2 Md€
ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI		
Accompagnement renforcé des jeunes	Missions locales, structures d'insertion par l'activité économique	1,3 Md€
FORMATION		
FNE-Formation (financement des formations des salariés placés en situation d'activité partielle ou en reconversion professionnelle)	Opérateurs de compétences et associations Transition professionnelle	1,0 Md€
FINANCEMENT DE L'ALTERNANCE		
Subvention exceptionnelle à France compétences pour financer les contrats d'apprentissage (en complément de l'emprunt souscrit par France compétences à hauteur de 1,5 Md€ pour soutenir le financement de l'alternance et de la formation professionnelle).	Dotations complémentaires versées aux opérateurs de compétences par France compétences	0,75 Md€
Total		5,25 Md€

Source : Cour des comptes à partir du plan de relance annoncé par le Gouvernement le 3 septembre 2020

III - Malgré les moyens exceptionnels mobilisés face à la crise, des difficultés financières persistantes et un pilotage qui reste à renforcer

Si la principale difficulté, antérieure à la crise et amplifiée depuis le printemps 2020, est, pour les associations, de nature financière (A), la crise révèle aussi des limites dans la gouvernance partagée entre l'État et les acteurs associatifs (B).

A - Des tensions sur le financement amplifiées par les conséquences de la crise

1 - Des points d'alerte antérieurs à la crise

Certains organismes associatifs présentaient déjà avant la crise des signes de fragilité financière. Ainsi, les structures associatives de l'insertion par l'activité économique, peu rentables, ne sont pas en mesure de constituer des réserves de financement et doivent mobiliser des lignes de trésorerie et d'emprunt afin de faire face à leurs besoins de financement.

Les missions locales, mises sous tension par le déploiement de la Garantie jeunes et le versement parfois tardif des subventions, n'ont pas non plus de marges de manœuvre pour absorber des pertes de recettes, financer des dépenses exceptionnelles ou dégager une capacité d'investissement.

2 - La baisse des ressources des organismes financés par des contributions sociales en 2020

La crise sanitaire place les organismes percevant des contributions sociales (comme l'Unédic, l'AGS ou les Cap emploi via l'Agefiph) dans une situation délicate. D'un côté, leurs recettes diminuent, en raison de la chute de l'activité et des disparitions d'entreprises, de l'importance du nombre des salariés placés en activité partielle²²⁹ et en arrêt maladie et des reports et annulations de charges sociales. De l'autre, leurs dépenses augmentent en raison des besoins d'accompagnement des personnes touchées par la crise (indemnités d'activité partielle, prise en charge des créances salariales lorsque l'entreprise est placée en procédure collective, allocations chômage, etc.).

Les Opco subissent également les conséquences de la baisse des recettes finançant l'alternance et la formation professionnelle. France compétences leur a ainsi notifié, en juillet 2020, une diminution du montant de l'enveloppe consacrée au financement des plans de développement des compétences.

²²⁹ L'indemnité d'activité partielle n'est soumise qu'à la CSG sur les revenus de remplacement et à la CRDS.

3 - La crise, révélateur des fragilités structurelles de financement de la formation professionnelle

Si le rapport sur les conséquences financières de la réforme de l'apprentissage et de la formation professionnelle remis par l'Inspection générale des finances et l'Inspection générale des affaires sociales en mars 2020 mettait déjà en évidence la nécessité d'ajuster le financement et la régulation du système issus de la loi du 5 septembre 2018 précitée, la crise sanitaire a nettement accru les besoins de financement non couverts.

L'impasse financière structurelle réside dans le décalage entre, d'un côté, des dépenses particulièrement rigides (fonds de concours à verser au budget de l'État pour financer la formation des demandeurs d'emploi) ou potentiellement très dynamiques (alternance et compte personnel de formation) et, de l'autre, des recettes plus incertaines qui dépendent de l'évolution de la masse salariale (- 6,9 % selon le projet de loi de finances pour 2021). Ainsi, la baisse de la masse salariale résultant de la crise et l'absence de levier de régulation du système à court terme ont provoqué des difficultés très importantes de financement du système dès 2020.

Deux mesures financières ont été annoncées à ce jour pour permettre à France compétences de continuer à financer les Opco et les autres acteurs de la formation professionnelle et de l'alternance : le conseil d'administration de l'opérateur a voté une autorisation d'emprunt à hauteur de 1,5 Md€ en juin 2020 et l'État a prévu le versement d'une subvention exceptionnelle de 750 M€ en 2021, dans le cadre du plan de relance. Un décret devrait doter le conseil d'administration de France compétences de marges de manœuvre pour ajuster les fourchettes de répartition des ressources collectées entre les différents dispositifs de formation et assurer, en priorité, le financement des contrats d'apprentissage.

Les Opco bénéficient aussi depuis le printemps 2020 de fonds supplémentaires directement attribués par l'État dans le cadre du plan de relance pour financer la formation des salariés placés en activité partielle. Ils contribueront également à mettre en œuvre le nouveau dispositif de transitions professionnelles collectives annoncé par le Gouvernement fin octobre 2020, qui reposera principalement sur les associations Transition pro. Ces deux dispositifs sont financés par le FNE- Formation, sur le budget de la mission *Travail et emploi*.

B - Un enjeu de performance et de sécurisation financière

1 - Prendre en compte les réalités de la gestion associative dans la démarche de maîtrise des risques

Les risques opérationnels et financiers que prend l'État en recourant à des structures associatives pour mettre en œuvre des dispositifs en matière d'emploi et de formation professionnelle ne sont pas bien pris en compte dans la démarche de contrôle interne du ministère du travail.

Le sujet de la maîtrise des risques est généralement absent des conventions pluriannuelles d'objectifs signées entre l'État et les associations.

Malgré la situation critique de certains organismes et la détection de plusieurs cas de fraudes, très peu d'associations ont déployé une démarche de contrôle interne structurée (avec une note d'organisation interne, une carte des processus, une carte des risques, un plan d'action et des contrôles de supervision) par manque de ressources et d'intérêt, leur priorité étant de mettre en œuvre les missions de service public qui leur ont été confiées.

De son côté, l'État dispose de peu de ressources, ne s'étant pas doté de ligne de crédits spécifiques, ni de moyens humains pour réaliser régulièrement des audits flash sur les organismes associatifs.

Une démarche de maîtrise des risques en cours de construction par les opérateurs de compétences

Alors que les Opca avaient peu investi ce sujet, les Opco se sont engagés dans la construction d'une démarche de contrôle interne. À ce jour, si le recours à un commissaire aux comptes est systématiquement prévu, la réalité des moyens mobilisés et des outils et procédures mis en place en matière de contrôle interne reste toutefois très hétérogène d'une structure à l'autre. Seul un Opco a mis en place et systématisé une déclaration d'intérêts pour l'ensemble de ses administrateurs.

Compte tenu des volumes financiers en jeu et des risques de fraude dans le domaine de la formation professionnelle, un échange de bonnes pratiques entre les Opco serait bienvenu.

2 - Adapter les systèmes d'information au pilotage des politiques publiques

Déjà limités avant la crise sanitaire de 2020, les outils de pilotage des associations par l'État ne sont pas à la hauteur des volumes financiers exceptionnels mobilisés au cours des derniers mois.

Les systèmes d'information utilisés doivent satisfaire plusieurs objectifs : être facile d'utilisation par les personnels des associations, traiter les informations de façon homogène, avoir la capacité à mettre en œuvre de nouveaux dispositifs, respecter les règles de gestion des dispositifs et être en capacité de permettre le partage d'informations de qualité entre les associations et l'État. Or, les systèmes de gestion sont laissés à l'initiative des acteurs associatifs dans la plupart des cas, l'État s'investissant dans les systèmes d'information attachés à l'allocation des moyens et à la remontée des données de suivi.

À ce jour, le système d'information du réseau des missions locales, outil *ad hoc* intégré, fait exception. Il présente toutefois de nombreuses limites d'emploi.

I-Milo : une application métier partagée, qui nécessite encore des améliorations

Ayant succédé à d'autres applications développées dans les années 1990, I-Milo est un outil mis à disposition des missions locales par l'État depuis 2015 afin d'aider les structures dans la gestion de leur activité et de données utiles au pilotage.

I-Milo présente l'originalité d'être un système d'information dont le développement et la maintenance sont assurés dans le cadre d'une délégation de service public, en cours de renouvellement, dont le financement est conjointement assuré par l'État et les missions locales, l'État prenant à sa charge les évolutions de l'outil induites par des changements de réglementation.

Le recours à la délégation de service public, décision atypique, n'a pas donné lieu à un fonctionnement pleinement satisfaisant du point de vue des missions locales, leurs besoins d'évolution de l'outil n'étant pas suffisamment pris en compte par le délégataire selon elles. L'Union nationale des missions locales souhaiterait être davantage associée au pilotage de la délégation de service public pour y remédier.

Pour les autres associations organisées en réseau (Cap emploi, écoles de la deuxième chance, structures d'insertion par l'activité économique), l'État déploie des outils *ad hoc* qui pourraient également être améliorés. À titre d'exemple, le site extranet développé par l'Agence de services et de paiement pour le financement et le pilotage des structures de l'insertion par l'activité économique oblige les services de l'État à un travail chronophage de saisie d'informations.

Compte tenu des volumes financiers en jeu, la priorité devrait être donnée à la création de systèmes de remontée automatique de données issues des systèmes de gestion des opérateurs de compétences (près de 10 Md€ gérés) et des structures d'insertion par l'activité économique (1,5 Md€).

3 - Déployer une démarche d'évaluation à la hauteur des enjeux financiers

L'évaluation de la performance des dispositifs en matière d'emploi et de formation professionnelle est fragilisée par trois facteurs : la capacité inégale de production d'études et d'évaluation par les acteurs associatifs, le temps moyen de production des études et l'approche par dispositif, en fonction du statut des publics bénéficiaires (demandeurs d'emploi, jeunes, salariés, etc.), qui ne permet pas de suivre le parcours vers l'emploi des personnes ayant bénéficié d'une action de formation ou d'un accompagnement particulier. Cette analyse des trajectoires est pourtant nécessaire pour évaluer la rapidité, la pérennité et la qualité du retour à l'emploi.

Des progrès méthodologiques sont intervenus au cours des dernières années, par exemple avec la constitution de groupes homogènes permettant de comparer la performance des missions locales avec celles de structures placées dans une situation similaire. La démarche d'évaluation des missions locales pourrait à ce titre servir d'inspiration pour les autres organismes structurés en réseau.

Les missions locales : des progrès dans la démarche d'évaluation à conforter

Le renouvellement des conventions d'objectifs et de moyens (COM) en 2019 a été l'occasion de redéfinir la démarche d'évaluation de la performance des missions locales. L'allocation des moyens est davantage conditionnée au niveau de performance des entités (avec une part variable représentant 10 % des ressources).

Les données permettent à chaque mission locale de comparer ses résultats avec la moyenne nationale, la moyenne régionale et celle des structures de son groupe de référence, sur la base de 10 indicateurs clés nationaux – parcours du jeune accompagné, offres de service à destination des entreprises, efficacité de la structure, etc.

À ce jour, la démarche présente néanmoins plusieurs limites : manque de fiabilité de certains indicateurs, absence de valorisation du travail d'accompagnement social des jeunes, sorties positives limitées à l'obtention d'un emploi ou d'un contrat en alternance, absence de suivi de cohorte de jeunes pour mesurer à moyen-long terme l'apport de l'accompagnement par les missions locales, etc.

Pour autant, une telle démarche n'est utile que si elle permet d'exploiter des données produites de manière régulière et fiable sur les résultats obtenus, pour piloter les dispositifs et orienter l'allocation des moyens vers les dispositifs et les structures les plus efficaces. Elle permettrait de conforter la modulation des ressources à la performance qui a été introduite pour les missions locales, comme pour les écoles de la deuxième chance ou les structures d'insertion par l'activité économique.

Les données de la déclaration sociale nominative (DSN)²³⁰, couplées aux données produites par les gestionnaires des dispositifs, offrent une opportunité pour faire évoluer à moyen terme les modalités de production des indicateurs de résultats. Elles devraient également permettre de réaliser des évaluations reposant sur des études de cohortes, même si la DSN ne couvre pas toutes les situations d'emploi et si les données restent à fiabiliser afin de s'assurer que tous les changements de situation sont bien pris en compte.

²³⁰ Généralisée depuis le 1^{er} janvier 2019, la DSN remplace la vingtaine de déclarations périodiques ou événementielles adressées jusqu'alors par les employeurs aux organismes sociaux chargés de collecter des cotisations. Les données sont transmises mensuellement et de manière dématérialisée par l'intermédiaire des logiciels de paie.

Comme en matière de maîtrise des risques, il revient à l'État d'impulser la conception des outils et la mise en commun des travaux pour éclairer les décisions d'allocation des moyens vers les dispositifs et les structures les plus efficaces.

S'agissant des Opco, l'enjeu consiste pour l'État, en se détachant du système en vigueur à l'époque des Opca, à obtenir que les organismes soient réellement intéressés au respect des objectifs fixés par les conventions d'objectifs et de moyens, qu'il s'agisse des plafonds de frais de gestion comme des objectifs concernant l'activité des opérateurs. Il importe donc qu'un avenant aux conventions signées avec l'État intervienne rapidement en 2021 pour tirer les conséquences de la crise sanitaire et qu'une attention soit portée à la formulation des indicateurs.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les associations, acteurs essentiels des politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle, se sont adaptées aux différentes réformes engagées par l'État depuis 2018. Les transformations, profondes dans le champ de la formation professionnelle, n'ont – sauf exception – pas remis en cause leur statut, qui permet réactivité, ouverture à des partenaires d'horizons divers et ancrage territorial.

De l'examen des relations entre l'État et les associations et même si des spécificités importantes caractérisent les différentes catégories d'acteurs, il ressort qu'une attention insuffisante est portée à l'intérêt d'approches transversales concernant la détection des risques financiers, la professionnalisation des ressources humaines, l'adaptation des systèmes d'information, la maîtrise des risques ou encore l'évaluation de la performance. Les conséquences de la crise sanitaire rendent ces préoccupations pourtant essentielles pour assurer la qualité et la bonne maîtrise des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, dans un contexte qui requiert le déploiement de moyens en forte augmentation.

La Cour formule quatre recommandations pour améliorer le pilotage de ces structures et des politiques publiques qu'elles gèrent :

1. construire des indicateurs partagés reflétant la santé financière des structures associatives et prenant en compte l'ensemble des financements (ministère chargé de l'emploi et acteurs associatifs) ;
2. intégrer dans la démarche de contrôle interne du ministère chargé de l'emploi les risques de gestion liés au recours aux acteurs associatifs (ministère chargé de l'emploi) ;
3. porter une attention plus marquée dans les conventions d'objectifs et de moyens à la qualité des moyens (ressources humaines, systèmes d'information) et à la maîtrise des risques (ministère chargé de l'emploi) ;
4. améliorer la mesure et l'analyse des résultats des structures (ministère chargé de l'emploi) :
 - en élaborant, pour les entités organisées en réseau, des groupes homogènes de comparaison des résultats obtenus sur des indicateurs nationaux ;
 - en définissant une feuille de route en vue d'exploiter les données de la déclaration sociale nominative (DSN).

Réponses

Réponse du Premier ministre	351
Réponse du président de l'Union nationale des missions locales.....	354
Réponse de l'administratrice provisoire de l'opérateur de compétence de la construction Constructys.....	356

Destinataires n'ayant pas d'observation

Président de l'opérateur de compétences AFDAS
Président de l'opérateur de compétences ATLAS
Président de l'opérateur de compétences Ocapiat
Président de l'opérateur de compétences OPCO Santé
Président de l'opérateur de compétences Uniformation

Destinataires n'ayant pas répondu

Président de l'opérateur de compétences Opco 2i
Président de l'opérateur de compétences AKTO
Présidente de l'opérateur de compétences Opcommerce
Présidente de l'opérateur de compétences Entreprises de Proximité
Président de l'opérateur de compétences OPCO Mobilités

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Vous avez bien voulu m'adresser, pour observations, le chapitre du rapport public annuel « le Ministère du travail et les acteurs associatifs – un pilotage à renforcer ».

Il appelle de ma part les remarques suivantes.

En premier lieu, la Cour fait état de l'échec du projet de rapprochement entre les missions locales et Pôle emploi.

Afin d'apporter le meilleur service aux personnes en recherche d'emploi, particulièrement celles qui sont le plus en difficulté, mon prédécesseur a en effet annoncé en 2018 la volonté du Gouvernement de renforcer la coordination entre les différents acteurs du service public de l'emploi (SPE). L'objectif est d'améliorer le fonctionnement de celui-ci ainsi que l'offre de service en direction des personnes en recherche d'emploi et des entreprises, en proposant des parcours efficaces d'inclusion dans l'emploi.

Il s'agit notamment de favoriser de nouvelles synergies entre les acteurs du service public de l'emploi (Pôle emploi, missions locales, Cap emploi), et de renforcer l'action de ces acteurs grâce à une meilleure articulation et une coordination renforcée.

Je tiens à préciser que cet enjeu du renforcement de la coordination des acteurs du SPE et de l'articulation de leur offre de services est pleinement intégré dans le déploiement du plan « #1jeune1solution », construit sur la base du dialogue et de la concertation avec l'ensemble des partenaires sociaux en réponse à la crise sanitaire et économique que nous traversons.

Concernant plus particulièrement le service public de l'emploi, chacun des acteurs est mobilisé par l'État :

- autour des nouveaux objectifs quantitatifs d'accompagnement et de formation des jeunes,
- pour appréhender et diffuser les nouveaux dispositifs (par exemple : information des chargés d'entreprises des missions locales à propos de l'aide à l'embauche des jeunes).

Cette mobilisation a donné lieu à une note commune Pôle Emploi/Union nationale des missions locales/Chéops le 17 novembre 2020 pour le déploiement du plan qui pose les enjeux de renforcement des collaborations existantes autour de la fluidification et la sécurisation des parcours de jeunes bénéficiaires, de la mise en place d'actions coordonnées en faveur de l'accès à la formation et à l'engagement et des actions concertées en direction des entreprises qui peuvent être mises en œuvre pour favoriser le retour à l'emploi des jeunes.

La coordination des opérateurs s'effectue aussi bien au niveau national qu'au niveau territorial.

Enfin, la mise en place, depuis le 18 janvier 2021, de l'aide financière exceptionnelle pour les jeunes de moins de 26 ans en recherche d'emploi, engagés dans des accompagnements intensifs délivrés par Pôle emploi (dans le cadre de l'accompagnement intensif jeunes) ou par l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) implique des coopérations renforcées entre Pôle emploi, les missions locales et l'APEC. En effet, d'une part, afin de déterminer le montant de l'aide, Pôle emploi et l'APEC peuvent solliciter les missions locales pour que celles-ci réalisent un diagnostic social et financier de la situation du jeune et préconisent le montant pertinent de l'aide et sa durée ; d'autre part si le jeune est identifié, à l'occasion de ce diagnostic, comme nécessitant un besoin d'accompagnement social au-delà du besoin financier ponctuel, un co-accompagnement peut lui être proposé avec la mise en place, en complément du volet professionnel réalisé par Pôle emploi ou l'APEC, d'un accompagnement social et financier réalisé par la mission locale dans le cadre d'un parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA).

Par ailleurs, l'accord-cadre de partenariat renforcé entre Pôle Emploi et le réseau des missions locales a été prolongé pour un an. Les travaux de révision seront lancés en 2021 dans la continuité et en cohérence avec les actions précitées.

Concernant le financement des missions locales, plusieurs remarques peuvent être faites.

Les marges de manœuvre financières sont très variables d'une mission locale à l'autre. Les missions disposent d'une autonomie de gestion et ne font donc pas toutes les mêmes choix d'allocation de leurs ressources.

Ainsi, toutes n'ont pas fait le même usage de la subvention exceptionnelle de 62 M€ versée en 2019, en supplément de la subvention annuelle, afin d'accompagner l'annualisation du financement de la Garantie jeunes : certaines l'ont affectée à leurs fonds propres quand d'autres l'ont dépensée en charges courantes.

Par ailleurs, si le schéma n° 1 indique correctement le montant de la subvention de l'État en 2018, le chiffre à retenir pour les missions locales n'est pas 190 M€ mais 323 M€. Par ailleurs le nombre de missions locales est aujourd'hui de 436.

S'agissant de la démarche de performance des missions locales, je souhaite apporter les précisions suivantes.

Concernant le manque de fiabilité des indicateurs, l'union nationale des missions locales (UNML) a été associée à la mise en place de la démarche de performance et à la construction de l'outil d'analyse de l'activité des missions locales lors de l'élaboration de l'instruction du 16 mai 2019 relative à la stratégie pluriannuelle de performance des missions locales 2019-2022. Au niveau territorial, au cours du moment privilégié d'échanges que constitue le dialogue de gestion, la fixation des objectifs est l'occasion de faire le point sur les forces et les faiblesses de la mission locale en analysant ses résultats de l'année précédente puis, sur cette base, de définir concrètement son ambition de progression au regard notamment des caractéristiques du public accompagné. À cet égard, les indicateurs ont fait l'objet d'échanges avec l'UNML et les DIRECCTE, afin d'améliorer la saisie par les missions locales des données sous-jacentes dans i-milo et le portail ICARE. Une notice des tableaux de bord CPO 2019-2022 a ainsi été diffusée auprès du réseau des DI(R)ECCTE et des missions locales. De même, une charte de saisie i-milo, validée par l'UNML, a également été élaborée pour le réseau des missions locales afin d'éviter les biais de saisie. Une évolution éventuelle des indicateurs d'efficacité serait conditionnée à la mise en place d'une comptabilité analytique dans l'ensemble des missions locales.

Je partage le point de vue de la Cour quant à la nécessité d'améliorer l'évaluation des difficultés d'insertion sociale rencontrées par les jeunes et le suivi de leur progression au cours de leurs parcours. Cela nécessite d'engager des travaux avec le réseau des missions locales afin de compléter les données existantes sur les actions de logement, de santé ou d'accès aux droits mises en œuvre dans le cadre d'un parcours en Garantie jeunes et ainsi d'élaborer une grille d'évaluation homogène et partagée sur l'autonomie acquise par le jeune pendant son parcours d'accompagnement vers l'emploi ou la formation.

Enfin, concernant les développements sur le rapprochement entre Centre Inffo et France compétences, il est exact que celui-ci, qui s'inscrivait dans la feuille de route de simplification des structures administratives, n'est effectivement plus d'actualité, compte tenu de l'effort de redressement budgétaire et du renforcement de la régulation financière qui sont attendus de France compétences. Il apparaît également, au vu des conclusions d'un rapport d'inspection, que les synergies entre les deux opérateurs sont faibles. France Compétences et Centre Inffo poursuivront donc leurs trajectoires respectives.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION NATIONALE DES MISSIONS LOCALES

Je vous remercie vivement pour la communication du chapitre du rapport public annuel 2021 de la Cours des comptes cité en objet. Comme vous nous y invitez, vous trouverez ci-dessous la réponse de l'Union nationale des missions locales sur plusieurs points du chapitre.

1-Concernant l'abandon du projet de fusion entre les missions locales et Pôle emploi.

Le rapport précise qu'« en 2018, la tentative de fusion du réseau des missions locales avec celui de Pôle emploi, qui est le plus important établissement public de l'État, a dû être abandonné face au refus exprimé par les élus locaux, qui cofinancent et président ces structures ». Les élus des collectivités qui président les Missions Locales considèrent qu'une logique de partenariat est plus efficace qu'une fusion, partant du constat que les missions et les offres de service développées par chacun des réseaux sont très complémentaires. Le rôle des Missions locales ne peut se réduire à un accompagnement vers l'emploi : celles-ci réalisent en effet un travail important d'accompagnement vers l'autonomie, qui se traduit par une approche globale des besoins du jeune en terme d'accès au logement, aux soins, d'accompagnement à la citoyenneté, à la mobilité, à la sécurisation financière, d'accès aux droits (sport, culture, ...). Afin de renforcer la coordination, Pole Emploi est largement associé aux stratégies des Missions Locales puisqu'il dispose d'un siège de droit dans leur conseil d'administration. Dans le cadre de la mise en œuvre du plan #1jeune1solution, la complémentarité des interventions prend tout son sens et permet de renforcer l'orientation respective des jeunes vers la structure (Agence Pôle emploi ou Mission Locale) la plus à même de répondre aux besoins de chaque jeune, ce qui peut d'ailleurs conduire à un co- accompagnement, au bénéfice du parcours d'insertion sociale et professionnelle du jeune.

2-Concernant la démarche d'évaluation (recommandation n° 1 en conclusion du chapitre)

Le rapport précise que « la démarche d'évaluation des missions locales pourrait [...] servir d'inspiration pour les autres organismes structurés en réseau. »

L'UNML considère que le système d'évaluation de la performance des missions locales est essentiel. Par rapport à la précédente génération de COM, le nouveau système d'évaluation de la performance pour la période 2019-2022 a permis de limiter le nombre d'indicateurs mis à disposition des services de l'État et ainsi de définir un cadre d'évaluation commun à tous ces services.

Cependant, comme le souligne le rapport, « la démarche présente plusieurs limites : manque de fiabilité de certains indicateurs, absence de valorisation du travail d'accompagnement social des jeunes ».

Ainsi, en écho à la recommandation n° 1 formulée par la Cour dans la conclusion du chapitre, l'UNML se tient à la disposition des pouvoirs publics pour construire le prochain système d'évaluation de la performance pouvant combiner les exigences d'atteinte des objectifs de la politique publique et la réalité de l'activité des missions locales. L'UNML conduit actuellement avec les Missions Locales et l'ARML de Normandie, le projet intitulé ML21, qui porte notamment sur la mise en place d'un outil d'évaluation de la progression des parcours d'accès à l'autonomie et à l'emploi des jeunes, dans toutes ses dimensions (logement, santé, citoyenneté, mobilité, emploi, formation, ressources financières). Ce projet est amené à être mis à disposition de tout le réseau des Missions Locales après sa phase d'ingénierie assurée par les Missions Locales normandes au premier semestre 2021.

3-Concernant la visibilité sur les financements et le besoin de porter une attention plus marquée dans les conventions d'objectifs et de moyens à la question des moyens (recommandation n° 3 en conclusion du chapitre)

Le rapport souligne que « l'absence de visibilité sur la pérennité des financements constitue également frein au recrutement en CDI de professionnels et à l'adaptation des locaux à l'activité ». La visibilité des financements est en effet une des conditions permettant de garantir la bonne gestion financière et des ressources humaines des structures, comme pour toutes les structures associatives dont l'exploitation repose majoritairement sur des subventions. Les financements par appels à projet et les financements spécifiques se substituent progressivement aux subventions d'exploitation et contribuent également à fragiliser les capacités de projection à moyen ou long terme pour les structures, en particulier sur leur politique de recrutement.

La Cour recommande en conclusion de « porter une attention plus marquée dans les conventions d'objectifs et de moyens à la qualité des moyens (ressources humaines, systèmes d'information) » (recommandation n°3).

L'UNML, en tant que syndical employeur représentatif de la branche des Missions Locales, conduit pour le compte de la branche une enquête annuelle sur les caractéristiques des salariés de la branche, qui permet d'observer que les effectifs y sont très majoritairement employés en CDI (87,3 %). Les partenaires sociaux sont attachés à ce que cet indicateur sur la qualité des emplois ne se dégrade pas dans les années à venir.

Concernant le système d'information, l'UNML demande depuis de nombreuses années à « être davantage associée au pilotage de la délégation de service public » du système d'information des Missions Locales, dont il finance la maintenance et le développement aux côtés de la DGEFP. La participation au pilotage permettrait de s'appuyer sur l'expertise du réseau pour faire évoluer le SI et mieux prendre en compte les besoins des jeunes, leur évolution et les effets de l'accompagnement sur leurs parcours d'insertion sociale et professionnelle.

Plus généralement, la prise en compte de l'expertise des acteurs associatifs, parties prenantes de la mise en œuvre d'une politique publique, dans la conception des systèmes d'information et d'évaluation dès la phase d'élaboration (ou d'évolution) de la politique publique favoriserait une plus grande lisibilité de l'impact de cette politique et une capacité à la faire évoluer de façon plus réactive au regard des besoins des publics ciblés par la politique.

RÉPONSE DE L'ADMINISTRATRICE PROVISOIRE DE L'OPÉRATEUR DE COMPÉTENCE DE LA CONSTRUCTION CONSTRUCTYS

Dans la réflexion sur la performance des structures associatives, il apparaît essentiel de rappeler l'engagement des acteurs qui prennent part à leur gouvernance : l'enjeu de la mission de la structure doit rester prédominant à tout autre enjeu et **la responsabilité des acteurs tant sur les aspects financiers liés au fonctionnement de la structure qu'à ceux liés à son activité mérite d'être rappelée.**

La présence du contrôleur d'état et du commissaire du gouvernement dans les instances de gouvernance est pertinente à cet effet, leur rôle pourrait être renforcé.

Il apparaît aussi que **la gouvernance des structures pourrait être adaptée à leur taille** (nombre d'administrateurs versus fonds engagés et/ou versus nombre de salariés) afin de gagner en responsabilité, souplesse et efficacité.

La réduction du nombre de structures, la clarification des missions de chaque structure ont été clarifiées ; **il reste cependant quelques zones à clarifier comme mentionné dans le rapport : « 3 associations (...) bien que leurs missions recoupent désormais en grande partie celles confiées aux OPCO ».**

- Recommandation n° 1 : construire des indicateurs partagés reflétant la santé financière des structures associatives et prenant en compte l'ensemble des financements.

Au-delà des objectifs de la COM, **un contrôle de gestion du fonctionnement de la structure et un contrôle de gestion de son activité permettant de suivre des indicateurs sur la santé financière** est garant de l'anticipation des risques. C'est de la responsabilité de la structure et de sa gouvernance de mettre en place des indicateurs de suivi et de faire remonter, à son organisme de tutelle (état, territoires) les difficultés et de proposer des solutions. **Des indicateurs communs pourraient être mis en place à partir de l'existant.**

Concernant les financements, il est utile d'identifier :

- leur origine, (répartition par origine %)
 - les facteurs de risque : lié à l'activité économique (exemple des collectes qui dépendent de l'activité économique), lié à des choix politiques (état, territoires, partenaires sociaux,). Comme mentionné dans le rapport, il apparaît que les financements liés à l'activité économique (collecte) peuvent être en contradiction avec les enjeux des structures et de ce fait ont besoin d'être contrebalancé par des choix politiques allouant des ressources supplémentaires en cas de crise mais apportant de la complexité de gestion (cofinancements..).
 - leur traçabilité et leur contrôle
- Recommandation n° 2 : intégrer dans la démarche de contrôle interne du ministère chargé de l'emploi les risques de gestion liés au recours aux acteurs associatifs.

La complexité de l'écosystème et des paramètres intervenant dans la vie des structures ne peut que renforcer le besoin d'anticipation des risques et le pilotage d'actions correctives à intervalle plus court que par le passé.

- Recommandation n° 3 : porter une attention plus marquée dans les conventions d'objectifs et de moyens à la qualité des moyens (ressources humaines, systèmes d'information) et à la maîtrise des risques.

La mise en place des moyens pour atteindre les objectifs de la COM et le suivi est la responsabilité de la structure. Certes, la gouvernance n'interfère pas dans « l'opérationnel » de la structure mais elle peut vérifier que les moyens alloués sont pertinents au regard des priorités. À cet effet, une attention plus marquée prévue dans la COM pour que la structure rende compte de ses plans d'actions y compris ceux sur la maîtrise des risques et des moyens alloués en cohérence paraît justifiée.

- *Recommandation n° 4 : améliorer la mesure et l'analyse des résultats des structures :*

Toute mesure et comparaison est source d'émulation et de progrès. Des principes pour ces mesures, gages de leur utilité et de leur acceptation : du sens : être source de progrès : les acteurs peuvent s'en emparer pour agir ; la simplicité : pas d'usine à gaz – se servir des éléments qui existent déjà ; la transparence : des mesures faciles à expliquer, des résultats faciles à interpréter et à communiquer : la fiabilité.
