



Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social

DELEGATION GENERALE A L'EMPLOI
ET A LA FORMATION PROFESSIONNELLE

SOUS-DIRECTION DES PARCOURS D'ACCES A L'EMPLOI
MISSION INSERTION DES JEUNES (MIJ)

Affaire suivie par : Florence Gelot et Emilie Guérin
Mél: florence.gelot@emploi.gouv.fr
emilie.guerin@emploi.gouv.fr
Téléphone : 01 44 38 32 90 / 01 44 38 33 91

La ministre du travail, de l'emploi, de la
formation professionnelle et du dialogue social

à

Mesdames et Messieurs les Préfets de région,
Mesdames et Messieurs les Préfets de
département

Copie

Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux
des entreprises, de la concurrence, de la
consommation, du travail et de l'emploi
(DIRECCTE)

Messieurs les directeurs des entreprises de la
concurrence, de la consommation, du travail et de
l'emploi (DIECCTE) des départements et régions
d'outre-mer

Monsieur le délégué ministériel aux missions
locales

Monsieur le président de l'UNML

Monsieur le directeur général de Pôle emploi

INSTRUCTION N°2017/21 DGEFP/MIJ du 19 janvier 2017 relative à la mise en œuvre du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) et de la Garantie jeunes.

Date d'application : immédiate

NOR : ETSD 1701810J

Catégorie : Directives adressées par le ministre aux services chargés de leur application, sous réserve, le cas échéant, de l'examen particulier des situations individuelles.

Résumé : La présente instruction a pour objet de définir les modalités de mise en œuvre du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie et la généralisation de la Garantie jeunes dans le cadre des articles 46 et 49 de la loi n°2016-1088 du 8 août 2016, du décret n°2016-1855 du 23 décembre 2016 relatif au parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie et à la garantie jeunes et du décret n° 2016-1951 du 28 décembre 2016 relatif au parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie et à la garantie jeunes à Mayotte

Mots-clés : Jeunes, mission locale, convention pluriannuelle d'objectifs (CPO), droit à l'accompagnement, parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA), Garantie jeunes (GJ)

Textes de référence :

Loi n°2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels ;
Décret n°2016-1855 du 23 décembre 2016 relatif au parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie et à la Garantie jeunes
Décret n°2016-1951 du 28 décembre 2016 relatif au parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie et à la Garantie jeunes à Mayotte
Circulaire du Premier ministre du 29 septembre 2015 relative aux relations partenariales entre les pouvoirs publics et les associations.
Instruction DGEFP/MIJ/2015/367 du 17 décembre 2015 relative à la mise en œuvre de la convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) entre l'Etat et les missions locales pour la période 2015-2018

Annexes :

- n°1 : Guide relatif à la mise en œuvre du PACEA
- n°2 : Guide relatif à la mise en œuvre de la Garantie jeunes

La loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels portant notamment modification des articles L.5131-3 à L.5131-8 du code du travail ainsi que son décret d'application n° 2016-1855 du 23 décembre 2016 refondent le droit à l'accompagnement des jeunes à travers le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) dont la Garantie jeunes. Ces dispositions sont également rendues applicables à Mayotte par l'article 49 de la loi et le décret n°2016-1951 du 28 décembre 2016.

L'ambition de cette refonte est multiple :

- répondre à un enjeu de décloisonnement des dispositifs d'accompagnement avec le PACEA qui devient le nouveau cadre contractuel de l'accompagnement des jeunes, unique et adaptable aux besoins de chaque jeune ;
- créer un droit universel à la Garantie jeunes pour tous les jeunes de 16 à 25 ans révolus, NEETs (ni en études, ni en emploi, ni en formation), en situation de précarité et prêts à s'engager dans un parcours qui est une modalité spécifique, particulièrement intensive, du PACEA ;
- répondre à la recommandation du Conseil européen du 22 avril 2013, en concertation avec les acteurs de l'éducation et de l'insertion, proposant une solution d'insertion dans l'emploi ou d'accompagnement dans un délai de 4 mois aux jeunes NEETs¹ ;
- inscrire le droit à l'accompagnement dans une perspective plus large que l'emploi et la vie professionnelle en introduisant la logique d'autonomie sur le marché du travail.

Elle prend appui sur les enseignements tirés notamment de la mise en œuvre des différents dispositifs au cours des dernières années, des réflexions partagées avec le réseau des Missions locales et des différents rapports d'évaluation (IGAS, Conseil scientifique de la Garantie jeunes...). La convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) 2015-2018 conclue entre l'Etat et les Missions locales préfigurait cette évolution, désormais inscrite dans le code du travail (L.5131-3 à 7 et R.5131-4 à 25).

1- La mise en œuvre du PACEA dont la Garantie jeunes s'inscrit dans un cadre stratégique et partenarial actualisé du droit à l'accompagnement

Dans l'objectif d'une plus grande cohérence et convergence d'intervention des politiques publiques en faveur de la jeunesse, le droit à l'accompagnement des jeunes en difficulté et confrontés à un risque d'exclusion professionnelle tel qu'inscrit à l'article L.5131-3 est organisé par l'Etat au niveau régional en partenariat avec les autres acteurs du territoire.

¹ L'article 1 de la recommandation du Conseil du 22 avril 2013 (2013/C 120/01) sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse recommande aux Etats membres de : « Veiller à ce que tous les jeunes de moins de 25 ans se voient proposer un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel... ».

En qualité de représentant de l'Etat, il vous appartient d'établir, avec la Région et en associant les présidents des associations régionales des Missions locales (ARML), les orientations stratégiques relatives à la mise en œuvre du droit à l'accompagnement. Vous associerez également à ces travaux les départements, communes et groupements de communes. Ces orientations devront faire l'objet d'une concertation préalable et d'un suivi par le CREFOP² selon les modalités définies aux articles R. 5131-4 et suivants du Code du Travail.

Ces orientations stratégiques s'inscrivent dans le cadre de la stratégie régionale coordonnée en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelles (SCEOFP³) et du schéma prévisionnel de développement du service public régional de l'orientation (SPRO⁴). Elles peuvent être déclinées au niveau départemental, en lien avec l'ensemble des acteurs intervenant à ce niveau et tout particulièrement le conseil départemental,...

Il vous appartient également, en fonction des dynamiques régionales et des caractéristiques des territoires, de veiller à la convergence des actions et garantir les principes d'intervention de chacun pour une offre d'insertion professionnelle plus lisible et plus accessible et un service plus accessible aux jeunes. Les modalités de pilotage régional et/ou départemental sont laissées à votre initiative. Au niveau régional, le cadre du CREFOP pourra être utilement mobilisé. Au niveau départemental, les conventions d'appui aux politiques d'insertion entre l'Etat et les Départements volontaires créées par l'article 89 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 (nouvel article L. 263-2-1 du code de l'action sociale et des familles) constituent un cadre pertinent de mise en cohérence des politiques d'insertion, en particulier des jeunes, en lien avec les acteurs du Pacte territorial pour l'insertion. Elles bénéficient de financement dans le cadre du Fonds d'appui aux politiques d'insertion, créé par ladite loi de finances.

Vous pourrez également vous appuyer sur l'offre de service des ARML, en concertation avec leurs Présidents et leurs équipes d'animation, et ainsi compter sur leur rôle interinstitutionnel pour développer un appui conseil et technique pour soutenir l'action des Missions locales de votre région.

Les Missions locales sont confortées dans leur rôle d'ensemblier qui passe par la mobilisation des acteurs locaux de l'éducation, de l'information, de l'orientation, de la protection de l'enfance, de l'insertion, de la formation et de l'emploi pour améliorer le repérage et le bon déroulement des parcours. Ce rôle majeur qui doit s'appuyer sur un projet de territoire permet notamment de proposer aux jeunes un accompagnement au plus près de leurs besoins et de repérer ceux qui pourraient bénéficier de la Garantie jeunes.

2- La mise en œuvre du PACEA dont la Garantie jeunes repose sur les Missions locales

Le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) est l'expression du droit à l'accompagnement. Les Missions locales se voient confier par la loi (L.5131-4 et L.5131-6) la mise en œuvre du PACEA et de la Garantie jeunes qui sont au cœur de leur offre de services.

Toutefois, pour garantir un égal accès des jeunes au PACEA dont la Garantie jeunes sur tout le territoire, la loi prévoit des cas de dérogation qui sont précisés dans le décret (R.5131-7). Ces derniers doivent respecter des conditions de mise en œuvre, à savoir un état des lieux précis impliquant nécessairement le Président de l'association régionale des missions locales (ARML), la consultation du CREFOP avant toute désignation par le représentant de l'Etat d'un autre organisme, ainsi que la signature d'une convention avec l'organisme désigné dans ce cadre, précisant les modalités de mise en œuvre du PACEA et de la Garantie jeunes. Ces conditions de mise en œuvre permettent d'encadrer les cas de dérogation.

Le PACEA s'exerce dans le cadre conventionnel de la CPO entre l'Etat et les Missions locales (R.5131-6) qui a été précisé pour 2015-2018 par l'instruction DGEFP/MIJ/2015/367 du 17 décembre 2015. En qualité de représentant de l'Etat, il vous appartient, dans le respect du principe de libre administration des collectivités territoriales, de proposer à celles-ci dès le premier trimestre 2017 (tel que préconisé dans le rapport de l'IGAS relatif au modèle économique des Missions locales) la tenue de conférences de financeurs

² Art L. 6111-1 du Code du Travail

³ Art L.6123-4-1 du code du Travail et instruction du 14 octobre 2016 relative à la mise en œuvre des articles 6 et 7 de la loi NOTRe

⁴ Art L. 6111-3 du Code du Travail et L.214-13 du code de l'éducation

afin de favoriser la cohérence d'intervention en faveur des jeunes les plus en difficulté sur les territoires. Ces conférences de financeurs peuvent aboutir à la cosignature de la CPO. L'engagement des départements dans le financement des Missions locales en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes les plus en difficultés, en particulier les jeunes pris en charge par l'aide sociale à l'enfance ou sortants d'aide sociale à l'enfance, pris en charge par la protection judiciaire de la jeunesse ou sortants de protection judiciaire de la jeunesse et jeunes sous main de justice, pourra être inscrit au titre des actions prévues par la convention d'appui aux politiques d'insertion, passée entre l'Etat et le Département. Il convient de rappeler qu'à compter de 2017, les dépenses d'insertion au titre d'une convention de partenariat avec les Missions locales pour l'accompagnement des jeunes en situation d'exclusion dans le cadre d'un PACEA sont éligibles au Fonds d'appui aux politiques d'insertion⁵.

La CPO 2015-2018 demeure en vigueur sous réserve des ajustements précisés dans les annexes qui comprennent d'une part, des guides de mise en œuvre du PACEA (annexe 1) et de la Garantie jeunes (annexe 2) et, d'autre part, les orientations pour l'année 2017 qui font l'objet d'une instruction spécifique.

3- Le cadre de référence simplifié du PACEA dont la Garantie jeunes

a- Le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (R.5131-8 à R.5131-15)

Le PACEA constitue le nouveau cadre contractuel unique de l'accompagnement des jeunes, à ajuster et graduer en fonction de la situation et des besoins de chaque jeune. Il répond à un objectif de lisibilité et de simplification. Il s'inscrit dans le cadre du Conseil en évolution professionnelle qui consiste en une démarche d'appui conseil à l'élaboration d'un projet professionnel qui s'inscrit dans le temps et qui est mobilisable par les Missions locales ainsi que par les autres opérateurs du service public régional de l'orientation (SPRO).

A l'appui d'un diagnostic, le PACEA pourra mobiliser, avec une plus ou moins grande intensité, différentes modalités d'accompagnement (collectif, individuel, mise en situation professionnelle, ...), les outils de la politique de l'emploi et de la formation, ainsi que toute action de nature à lever les freins périphériques à l'emploi.

Le parcours est constitué de phases d'accompagnement de durées variables, qui peuvent être fractionnables dans la limite de vingt-quatre mois consécutifs. Elles peuvent comporter des périodes de formation, des situations professionnelles ou des actions spécifiques. Chaque phase fait l'objet d'objectifs définis avec le jeune et d'une évaluation à son terme, en vue de mesurer l'atteinte des objectifs et la progression du jeune vers l'accès à l'emploi et l'autonomie.

Les modalités du PACEA, ainsi que la nature des engagements de chaque partie au contrat, sont détaillées dans le guide joint en annexe 1.

Les conditions d'attribution et de versement de l'allocation financière PACEA prévue à l'article L.5131-5 et aux articles R.5131-13 à 15 pouvant être versée aux jeunes au titre de cet accompagnement sont précisées dans le guide. La répartition de l'enveloppe de crédits pour 2017 sera notifiée par instruction.

b- Le droit à la Garantie jeunes (R.5131-16 à R.5131-25)

La loi crée un droit universel à la Garantie jeunes pour les jeunes de 16 à 25 ans révolus, NEET (ni en études, ni en emploi, ni en formation), en situation de précarité et prêts à s'engager dans le parcours. La Garantie jeunes constitue une modalité spécifique, particulièrement intensive, du parcours contractualisé vers l'emploi et l'autonomie d'une durée de douze mois pouvant être prolongée jusqu'à six mois.

La démarche Garantie jeunes, associant un accompagnement intensif et une garantie de ressources, est ainsi généralisée à compter du 1^{er} janvier 2017 dans un cadre simplifié. Les conclusions du rapport intermédiaire d'évaluation de la Garantie jeunes remis par le Conseil scientifique ainsi que du rapport IGAS concernant le

⁵ Article 50 de la loi de finances initiale pour 2017.

financement des Missions locales confortent cette démarche innovante et ont permis d'apporter des mesures de simplification significatives applicables dès le 1^{er} janvier 2017. D'autres pistes d'évolution, en cours d'expertise, vous seront précisées prochainement.

Les premiers éléments de simplification actés sont les suivants :

- la décision d'entrée en Garantie jeunes incombe à la Mission locale, sans examen par une commission sauf pour des situations dérogatoires (niveau de ressources), permettant ainsi d'alléger notamment la charge administrative ;
- la possibilité d'engager l'accompagnement des jeunes ne réunissant pas l'ensemble des justificatifs à l'entrée, à l'appui d'une décision conservatoire de la commission locale ; celle-ci chargée du suivi du parcours peut déléguer cette compétence à la Mission locale pour limiter le temps d'attente du jeune prêt à entrer ;
- la simplification du reporting en permettant la prise en compte de l'adresse de la Mission locale prescriptrice inscrite sur le Cerfa comme justificatif de la domiciliation du jeune ;
- l'assouplissement du cahier des charges de la Garantie jeunes notamment par la possibilité donnée aux Missions locales de confier le processus d'accompagnement à un collectif de conseillers (binôme/trinôme,...) composé d'au moins un conseiller référent, dédié exclusivement à l'accompagnement de 50 jeunes, avec l'appui d'un ou plusieurs conseillers de la structure sans pour autant qu'il s'agisse d'un binôme dédié et disponible à temps plein. Il convient de veiller à ce que cette répartition permette d'une part la disponibilité de conseillers référents (joignables à tout moment de la journée les jours ouvrés) pour l'animation de la dynamique collective et le suivi individualisé de chacun des jeunes, et d'autre part la complémentarité des interventions avec les compétences et expertises existantes au sein de la Mission locale.

L'ensemble des règles propres à la Garantie jeunes sont détaillées dans le guide joint en annexe 2 qui devient le document unique de référence en lieu et place des documents relatifs à l'expérimentation. Un nouveau questions-réponses viendra compléter ce guide.

Je vous demande de veiller à la mobilisation des Missions locales afin que chaque jeune puisse bénéficier de ce parcours d'accompagnement. Pour ce faire, il vous appartient de développer et d'entretenir des partenariats régionaux et locaux avec les acteurs de l'éducation et de l'insertion, collectivités territoriales, autres services de l'Etat, associations de solidarité et de lutte contre l'exclusion, partenaires du service public de l'emploi... qui concourent au repérage des jeunes et à leur prise en charge. Ce partenariat opérationnel devra se structurer et s'inscrire dans les orientations stratégiques régionales relatives à la mise en œuvre du droit à l'accompagnement mentionnées supra tout en respectant les objectifs de simplification poursuivis.