

MISSIONS LOCALES FRANCILIENNES

ACCOMPAGNEMENT À LA FUSION : GUIDE MÉTHODOLOGIQUE

Direction régionale des entreprises,
de la concurrence, de la consommation,
du travail et de l'emploi (Direccte)



PRÉFET
DE LA RÉGION
D'ÎLE-DE-FRANCE

Direccte Direction régionale des entreprises,
de la concurrence, de la consommation
du travail et de l'emploi
ÎLE-DE-FRANCE

OUTILLER LES RESPONSABLES DES MISSIONS LOCALES FRANCILIENNES	3
1. LE RAPPROCHEMENT COMME PREALABLE A TOUTE FUSION	5
1.1 Les motivations aux projets de rapprochement	5
1.2 La rencontre entre les partenaires du projet	8
L'essentiel de la 1 ^{ère} étape	9
2. LA CONSTRUCTION D'UN PROJET COMMUN	10
2.1 Les modalités d'organisation du rapprochement	11
2.2 Le diagnostic : un outil pour se doter d'une vision à 360°	14
2.3 Faire émerger un projet stratégique et une gouvernance pour la nouvelle structure	16
L'essentiel de la 2 ^e étape	17
3. LA MISE EN ŒUVRE OPERATIONNELLE DE LA FUSION	18
3.1 Les aspects juridiques de la fusion	18
3.2 L'organisation et les Ressources Humaines de la nouvelle Mission Locale	23
3.3 Les apports d'une démarche de conduite du changement	27
L'essentiel de la 3 ^e étape	31
4. « FAIRE VIVRE » LA NOUVELLE MISSION LOCALE ISSUE DE LA FUSION	31
L'essentiel de la 4 ^e étape	33



Outiller les responsables des missions locales franciliennes

Avec 72 missions locales en 2018, l'Île-de-France possède le réseau le plus dense de missions locales du pays, avec 1 650 ETP (soit près de 15 % des ETP de métropole). Seules 26 missions locales couvrent plus de 10 communes et 9 en couvrent plus de 50. Les missions locales disposent de 8 à 47 emplois en équivalent temps plein (ETP), celle de Paris faisant exception, avec 152 ETP après sa fusion dans les années 2010.

En parallèle de la création de la Métropole du Grand Paris (MGP) et de ses 12 Etablissements Publics Territoriaux, le Schéma Régional de Coopération Intercommunale (SRCI) a défini les nouveaux périmètres territoriaux de 17 Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre en grande couronne (Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Val-d'Oise). L'objectif de ces regroupements ambitieux, à même d'affronter les enjeux de développement de la région, est de pouvoir créer les conditions d'un dialogue équilibré entre la MGP et les territoires de la grande couronne, de définir des nouveaux territoires de référence pour l'intervention publique ainsi que de servir de socle à une politique territoriale renforcée de l'Etat et de la Région.

• S'adapter aux situations locales

Dans ce contexte, les rapprochements entre les missions locales peuvent apparaître opportuns, sans choisir un modèle unique mais en s'adaptant aux spécificités des situations locales. Des regroupements ont déjà été opérés au cours des dernières années, comme celui des missions locales de Sarcelles ou d'Argenteuil en assurant et maintenant la proximité avec le public. D'autres projets sont en cours ou en discussion. Des fusions de missions locales avec d'autres structures de l'emploi (Maison de l'Emploi, PLIE...) ont pu également être déployées sur certains territoires afin de mieux coordonner l'action en faveur de l'emploi pour les différents publics.

Les motivations sous-jacentes à une démarche de rapprochement entre des missions locales peuvent être de différentes natures, sans pour autant être exclusives ou contradictoires : adaptation au nouveau SRCI, rénovation de l'offre de services, amélioration de l'efficacité et de l'efficience des processus de gestion, etc. Ainsi, du fait de la complexité intrinsèque aux processus de rapprochement, plusieurs motivations prévalent pour lancer et mettre en œuvre les projets de fusion.

Dans ce contexte de fortes mutations, la Direccte Île-de-France a confié au cabinet Sémaphores la réalisation d'un guide méthodologique permettant d'outiller les élus et directeurs des missions locales dans leur réflexion autour de projets de rapprochements jusqu'à la fusion. Ce guide recense l'ensemble des questions qui pourraient se poser lors de tels projets, de l'amont à l'aval. Ce guide se veut donc exhaustif dans sa démarche, en abordant les éléments stratégiques mais aussi opérationnels qui conduisent au succès des projets de fusions. Il se nourrit d'entretiens avec des acteurs impliqués dans des fusions de missions locales ; proposant ainsi un accompagnement au plus près des préoccupations réelles rencontrées sur le terrain.

• Ce guide s'adresse :

- Aux élus des communes et des intercommunalités, notamment leurs présidents, afin de fournir une base stratégique et opérationnelle aux projets de rapprochement
- Aux partenaires impliqués dans les projets de fusion des missions locales, notamment les financeurs (Direccte, Région, Intercommunalités...)
- Au Conseil d'administration et aux directions des missions locales qui souhaitent préparer au mieux leur démarche de rapprochement avec pour objectif final la fusion

Envisager le rapprochement entre deux missions locales, avec qui ?

Un processus de rapprochement puis de fusion entre les missions locales est par essence partenarial. Il fait intervenir l'ensemble des acteurs impliqués dans la politique territoriale pour l'emploi des jeunes, notamment :

- Les présidents des missions locales et les élus du territoire, qui sont responsables du portage politique du projet de rapprochement.
- Le Conseil d'Administration de la mission locale, qui participe à la définition d'un projet commun pour le rapprochement des missions locales.
- Les directions des missions locales, qui conduisent le projet, gèrent sa dimension technique et le portage auprès des différents acteurs.
- Le « tiers de confiance », par exemple un cabinet de conseil, joue un rôle important dans l'organisation du rapprochement, en apportant une expertise et un regard extérieur: son rôle est un élément central de succès du projet de fusion.
- Le personnel et ses représentants, qui doivent être

impliqués dans la construction du projet de la nouvelle structure. Il est notamment nécessaire d'établir des canaux d'information et de prise en compte des préventions des salariés.

- Les pouvoirs publics / les financeurs (notamment : les collectivités territoriales, communes, régions, départements, les EPT et EPCI, Etat...) qui sont essentiels au fonctionnement des missions locales et doivent donc être intégrés dès le départ au projet (pérennité du projet de la Mission Locale, connaissance du territoire et des acteurs, enjeux de financements...).
- L'ARML qui, en qualité de tête de réseau régionale, peut accompagner le projet à différents niveaux en partageant les pratiques et les expériences, en mettant les ML en relation avec les experts...
- Les jeunes, qui peuvent notamment être consultés lors de l'élaboration du projet de la nouvelle Mission Locale.
- Les experts (comptabilité, droit, conduite du changement, etc.), à mobiliser sur des enjeux spécifiques pour s'assurer de la bonne conduite de la fusion.

• Quatre étapes

Afin de faciliter son utilisation, le guide méthodologique s'articule autour de plusieurs étapes chronologiques ou thématiques dans le processus de rapprochement



1. Le rapprochement comme préalable à toute fusion



2. La construction d'un projet commun



3. La mise en oeuvre opérationnelle de la fusion



4. Faire vivre la nouvelle mission locale issue de la fusion

Ces étapes constituent évidemment un type de progression, qui pourra être ajusté suivant les particularités du projet en cours. Le guide prend en compte ce point en identifiant des éléments de succès et de risques à chaque étape décisive.

Ainsi, une première étape préalable consiste à déterminer les motivations ainsi que les premières modalités d'un éventuel

rapprochement entre des missions locales. Ensuite, l'enjeu est de parvenir à définir un projet stratégique servant de base à un rapprochement. L'étape suivante consiste à réaliser la fusion de manière opérationnelle, avec des précautions techniques et stratégiques essentielles. Enfin, la fusion entre missions locales suppose un suivi afin de faire « vivre » la nouvelle structure.



1

Le rapprochement comme préalable à toute fusion

« Avant d'envisager la fusion, il faut se rapprocher ».

Avant d'évoquer une fusion possible entre des missions locales, il est essentiel d'aménager une étape de discussions et de rapprochement entre les structures et les acteurs impliqués. Cette démarche préalable doit se nourrir des différentes motivations au regroupement des missions locales. L'objectif principal de cette étape est donc d'amorcer une rencontre entre les partenaires d'une possible fusion, notamment en

partageant des motivations et des intérêts communs. Le rapprochement est porté par les représentants politiques, les collectivités locales et les missions locales (les présidents) ainsi que leurs représentants techniques (les directeurs). Ce rapprochement s'étale sur une période variable selon la nature des liens existants entre les acteurs. Il faut généralement compter plusieurs mois.

1.1 LES MOTIVATIONS AUX PROJETS DE RAPPROCHEMENT

De manière non exhaustive, les motivations au rapprochement peuvent être divisées en plusieurs catégories :

- **Renforcer la cohérence territoriale des actions en faveur de l'emploi, de la formation et de l'accès à la qualification des jeunes.**

Le contexte actuel est marqué par une recomposition de la carte intercommunale, impulsé par les lois NOTRe et MAPTAM. Ce contexte est amplifié en Île-de-France en raison de la mise en place de la Métropole du Grand Paris et de la recomposition des périmètres des EPCI en grande couronne.

Ce redécoupage administratif et politique constitue une opportunité pour une réorganisation des acteurs de la politique de soutien à l'emploi, notamment les missions locales, afin d'assurer une cohérence territoriale et une plus grande simplicité des jeux d'acteurs. « *La réorganisation des périmètres des intercommunalités engendrée par la*

Loi NOTRe a conduit à la fusion d'une Communauté de Communes avec une Communauté d'Agglomération. Le nouveau EPCI s'est retrouvé avec deux missions locales sur son territoire... à partir de là, le raisonnement était clair : il fallait aboutir à une seule Mission Locale pour toute la Communauté d'agglomération »

Des enjeux de politiques publiques peuvent également aboutir à des recompositions territoriales affectant les périmètres d'intervention des missions locales. En effet, l'ambition au niveau régional est de renforcer la cohérence entre la politique d'emploi de proximité en faveur des jeunes portée par les missions locales et les périmètres d'intervention des autres politiques publiques en matière d'emploi, formation et développement économique. En somme, les projets de rapprochement entre missions locales peuvent constituer une opportunité de concilier :

- enjeux de proximité de l'action pour l'emploi des jeunes
- volonté de cohérence territoriale des politiques publiques d'emploi, de formation et de développement économique portée à travers la définition des Bassins d'Emploi.



Les Bassins d'Emploi, la nouvelle échelle d'intervention publique en matière d'emploi, formation et développement économique

La multiplicité des territoires d'intervention établis au fil des ans par les différentes institutions et services publics (Etat, Région, Départements, Intercommunalités, Pôle emploi, etc.) nuit à la bonne efficacité et à la cohérence des politiques publiques en matière d'emploi, de formation professionnelle initiale et continue, d'orientation tout au long de la vie et de développement économique. C'est pourquoi l'Etat et la Région Île-de-France ont entrepris une démarche de rationalisation de l'intervention publique et de renforcement de la cohérence et de l'efficacité des politiques publiques. Une carte des bassins d'emploi a été élaborée dans le cadre d'une large concertation associant partenaires sociaux, acteurs de l'emploi et de la formation et territoires. Ces nouveaux périmètres géographiques constituent aujourd'hui l'échelle de référence pertinente pour identifier les besoins en compétences au regard des enjeux économiques des territoires ; ils sont considérés comme étant les territoires propices à l'animation de proximité de la stratégie régionale pour la croissance et l'emploi (SRDEII)

• Améliorer la performance en dégageant de nouvelles marges de manœuvre

Le regroupement entre des missions locales peut aboutir à une meilleure réalisation des missions. En effet, les rapprochements entre plusieurs structures permettent d'atteindre une taille critique en termes de salariés, ouvrant des opportunités pour élargir l'offre de services ou encore acquérir de nouvelles compétences.

La recherche d'une meilleure efficacité de l'action de proximité des missions locales en faveur des jeunes représente une des motivations principales des projets de rapprochement, permettant de concilier l'amélioration de la qualité du service rendu et une plus grande proximité avec les jeunes du territoire.

« Ce rapprochement est très favorable pour la mission locale, il nous permet d'avoir une offre de services plus étendue, et de bénéficier des compétences de chacun »

Ainsi, un projet de rapprochement peut se concrétiser par de nouvelles opportunités pour la Mission Locale, notamment en termes d'innovation des processus de gestion, d'ingénierie de

projet et d'amélioration de l'offre de services. Par exemple, un rapprochement peut être l'occasion de renouveler les compétences et les savoir-faire en matière de réponse aux appels à projets, notamment dans le but de renforcer les capacités de portage et améliorer la qualité de dossier de réponse.

• Répondre à des enjeux financiers

Dans un contexte de maîtrise des ressources publiques, le rapprochement entre des missions locales peut être un moyen d'assurer la pérennisation du service, par plusieurs leviers.

Suite à un investissement initial, des économies d'échelles peuvent être réalisées sur le moyen et long terme.

Les projets de rapprochement des missions locales représentent aussi une opportunité pour définir une stratégie de diversification des sources de financement, en adaptant les moyens techniques et humains aux objectifs identifiés.

• Expérimenter des formes de gouvernance innovantes

La notion de gouvernance peut être déclinée comme l'ensemble des mécanismes permettant un alignement du fonctionnement de la structure sur les objectifs et les valeurs du projet d'organisation. Bien que parfois considérée comme secondaire par les associations, la question de la gouvernance représente un sujet clé permettant de garantir un bon fonctionnement interne ainsi que de répondre aux objectifs propres à chaque organisation. En effet, trop souvent la gouvernance associative reproduit des schémas et des modes de gouvernance standardisés (modèle pyramidal) ou issus des institutions publiques et des entreprises privées selon lesquels la légitimité du pouvoir ne se partage pas (dans le public il appartient aux élus du peuple et dans le privé aux représentants des actionnaires), et qui ne correspondent pas ni à la culture ni aux valeurs associatives défendues par ailleurs.

Les projets de rapprochement des missions locales représentent ainsi une opportunité pour réfléchir et définir de nouvelles formes d'organisation et expérimenter des modèles de gouvernance plus adaptés à l'objet et aux objectifs de l'association. Autrement dit, il s'agit de replacer le projet comme modalité structurante de l'efficacité de l'association et la gouvernance comme moyen de construire le faire ensemble (dont la qualité doit constituer la valeur ajoutée spécifique des associations).



Les points d'attention pour appréhender les motivations du rapprochement

- **Le portage politique** est une condition préalable et sine qua non pour la bonne réussite des projets de rapprochement mais il ne suffit à lui seul pour garantir la qualité et la faisabilité du projet de rapprochement. Dès les premières étapes du rapprochement, il est également important d'**impliquer le personnel de direction**, notamment à travers la mise en place d'un espace de dialogue permettant d'assurer les échanges entre les élus et les équipes dirigeantes. Cependant, ces échanges ne doivent pas se réduire à une simple formalité. Au contraire ils représentent l'essence même d'une démarche de rapprochement entre missions locales. Il est donc nécessaire de l'inscrire dans le temps long de la définition d'un projet commun, **en ouvrant le cercle des discussions à d'autres acteurs, en fonction des besoins identifiés**.
 - La démarche de rapprochement entre missions locales représente **souvent une opportunité pour développer un projet permettant de renforcer leur capacité d'action, pour garantir un meilleur fonctionnement tout en sécurisant leur modèle économique**. Parmi les points prioritaires sur lesquels intervenir, le domaine du management des Ressources Humaines ainsi que celui de la gestion comptable et financière représentent deux aspects permettant d'améliorer l'efficacité et l'efficience dans la gestion des missions locales. Pour cela, il est indispensable de disposer d'un **projet d'offre de services en ligne avec les principales caractéristiques du territoire ainsi que d'outils de gestion appropriés**.
 - Sur le volet des RH il a été souvent constaté que les missions locales ne disposent ni de dispositifs de soutien ni d'outils de gestion. En particulier, faute d'accompagnement suffisant sur cet aspect, plusieurs directeurs semblent se retrouver régulièrement confrontés à des difficultés managériales importantes, contribuant à la dégradation du climat social dans certaines structures et à l'absence d'accompagnement des salariés dans la gestion de leur carrière. La définition d'un projet de rapprochement représente une opportunité pour **travailler au renforcement des modalités de gestion des RH, permettant d'envisager pour les conseillers un déroulement de carrière plus attractif**, tant sur le plan des fonctions occupées que sur celui de la rémunération.
 - A terme les rapprochements entre les missions locales peuvent aboutir à des économies d'échelle, néanmoins **il ne faut pas négliger les surcoûts et les risques** financiers liés au processus (besoin d'expertise extérieure, système d'information, RH, adéquation des locaux...). A titre d'exemple, une fusion d'une Mission Locale d'environ 50 ETP peut ainsi coûter autour de 250.000€. Ainsi, si à termes les économies sont effectives, elles ne peuvent pas être la seule motivation pour un rapprochement. Il convient qu'elles s'inscrivent dans un projet stratégique global.
 - Les dépassements de coûts sont fréquents, surtout si la fusion se fait rapidement, et peuvent intervenir notamment lors de la mise en place de la nouvelle entité. C'est pourquoi il apparaît important de mettre en place dès la phase de définition du projet de rapprochement **une méthodologie d'évaluation des risques ainsi que des stratégies d'évitement des coûts**. Ce type de stratégie vise l'élimination du risque, à travers la mise en place des mesures et des actions de mitigation et de contingence permettant d'éviter la situation engendrant le risque, donc la création d'un surcoût.
 - Le développement de l'Investissement Socialement Responsable a fait naître le besoin d'une notation extra-financière, c'est-à-dire **d'une méthode d'évaluation et de notation d'une organisation qui ne prend pas en compte uniquement les aspects financiers et la performance économique mais aussi son comportement vis-à-vis de l'environnement, le respect des valeurs sociales**, etc. Dans le cadre d'une démarche de rapprochement, une notation extra-financière peut être effectuée à la demande d'une Mission Locale souhaitant estimer la responsabilité sociale d'une organisation avant de s'en rapprocher ou de l'intégrer.
- Avec ces motivations bien identifiées, il est possible d'amorcer la démarche de façon concrète.



1.2 LA RENCONTRE ENTRE LES PARTENAIRES DU PROJET

La démarche de rapprochement est une étape initiale fondatrice de toute fusion entre des missions locales. Il s'agit avant tout pour les différents acteurs de renforcer leurs liens et d'apprendre à se connaître puis à se faire confiance, dans l'optique de construire un projet commun.

• Avec quels acteurs ?

Le rapprochement doit être porté d'une part par les représentants politiques des missions locales (les Présidents) et les Directions. Il convient d'associer également dès cette première étape les financeurs ainsi que les réseaux (ARML).

• Comment ?

Les grandes questions à aborder lors de cette étape concernent les attendus et les objectifs sous-jacents au projet de rapprochement : s'agit-il de garantir une cohérence territoriale en matière d'emploi, formation et développement économique entre le périmètre d'action des collectivités territoriales et celui des missions locales ? Ou s'agit-il plutôt d'assurer une autonomie financière en travaillant sur un projet de rapprochement permettant d'accroître l'efficacité et l'efficacité de l'action ?

Lors de cette étape, il est également important de s'interroger

sur les risques de la démarche, notamment en termes de gestion des coûts et des temporalités nécessaires de mise en place.

Les moyens de rapprochement, à utiliser selon la proximité initiale entre les acteurs, sont les suivants :

- La mise en relation, à travers le réseau (ARML...) ou les partenaires (Directe, Région...). Cette étape peut aussi être impulsée par les financeurs.
- La mise en place de rencontres régulières pour élaborer des projets communs, ou au minima partager ses expériences.
- L'identification de besoins, de stratégies, de points de blocage éventuels sur le territoire. Ce travail fournit les germes du projet de rapprochement qui peut se concrétiser par une mutualisation ou une fusion.

• Sous quels délais ?

Cette étape n'a pas de durée fixement délimitée. Il faut toutefois compter au moins 3 à 6 mois pour concrétiser la démarche de rapprochement, modulable selon la fréquence des rencontres.

Après les premiers contacts et la constitution d'un référentiel commun, il est pertinent de basculer vers l'élaboration d'un projet stratégique.



Les points d'attention sur la démarche de rapprochement entre des missions locales

- **Le timing et l'anticipation des démarches sont essentiels pour envisager un rapprochement** entre les missions locales. Certains événements déclencheurs sont particulièrement favorables, comme les mouvements naturels de personnel.
- Une démarche de rapprochement n'aboutit pas forcément à une fusion. **Les pistes alternatives, comme la mutualisation et le regroupement, peuvent également être explorées, notamment comme des étapes intermédiaires avant une fusion à terme.**
- **Le consensus politique autour du projet de fusion doit être établi en amont**, afin d'éviter de possibles tensions inutiles et préjudiciables au bon déroulé du projet.
- Pour renforcer les missions locales, leur garantir un meilleur fonctionnement et assurer des modalités de financement plus satisfaisantes permettant de sécuriser leur modèle économique, il est indispensable de mettre en place un cadre de financement transparent et cohérent. Autrement dit, il est important **de construire un consensus avec les financeurs autour du projet de fusion, une offre de services et de réfléchir aux résultats attendus**, permettant le passage d'une logique de moyens à une logique d'objectifs.

L'essentiel de la 1^e étape

➔ Se rapprocher pour :

- Renforcer la cohérence territoriale des actions en faveur de l'emploi des jeunes en travaillant par exemple sur le bassin d'emploi ;
- Atteindre une taille critique pour améliorer la performance de la structure et développer l'offre de services ;
- Répondre à des enjeux financiers ;
- Expérimenter de nouvelles formes de gouvernance...



**Portage politique fort -
Accompagnement RH adéquat -
Maîtrise des surcoûts financiers.**

➔ Renforcer les liens entre les partenaires du projet :

- Programmer des réunions entre politiques, directions et financeurs des structures appelées à fusionner.
- Définir les attendus et les objectifs du rapprochement.
- Elaborer un projet stratégique dans les 6 mois.



**Anticipation - Consensus politique -
Financement transparent.**



2

La construction d'un projet commun

Les premières rencontres réalisées, il est désormais possible d'envisager une réflexion stratégique poussée sur le rapprochement entre les missions locales. Il convient tout d'abord d'organiser les modalités du rapprochement. La réalisation d'un diagnostic exhaustif des missions locales actuelles constitue un prérequis de la démarche. Ce diagnostic nourrit en effet la définition du projet stratégique de la nouvelle structure envisagée. Il contient une description des structures actuelles à tous les niveaux (besoins sur le territoire, organisation interne et externe...). Il peut être réalisé par les directeurs, avec un appui extérieur si besoin.

L'objectif est de fixer le cadre qui peut aboutir in fine à la fusion : instances de pilotage et partenaires à associer, calendrier, élaboration d'un diagnostic et d'un projet stratégique, concrétisation en un plan d'actions menant à la fusion. Tous les acteurs, notamment les élus, les financeurs et les salariés, doivent être impliqués pour le bon déroulement de ce processus, qui dure à minima un an. Bien que ce temps puisse apparaître long au premier abord, les enchaînements entre les étapes du calendrier dépendent de la méthodologie de conduite de la fusion choisie en amont. Il est aussi indispensable de prendre conscience que la construction d'un projet commun est une tâche longue, nécessitant

plusieurs allers-retours entre les parties prenantes permettant de garantir une cohérence entre la vision stratégique et sa déclinaison opérationnelle.

Malgré des évolutions récentes en la matière et le renforcement incontestable des compétences des directeurs des missions locales en matière de management et de gestion, les équipes dirigeantes demeurent souvent insuffisamment armées pour faire face aux enjeux et aux exigences liées à la gestion du changement. En effet, manager le changement est un acte indispensable pour accompagner les transformations générées par les projets de rapprochement. Malheureusement les aspects techniques sont souvent prioritaires au détriment des préoccupations humaines. Et pourtant la réussite passe obligatoirement par l'acceptation de la nouvelle organisation et des nouvelles missions/tâches associées.

Pour pallier à ces insuffisances, la Région Île-de-France a mis en place un Plan Régional de Formation permettant de financer des formations permettant de répondre aux besoins du personnel des missions locales d'Île-de-France, notamment en matière de gestion de projets, management d'équipe ainsi qu'en matière de gestion budgétaire et financière.

2.1 LES MODALITÉS D'ORGANISATION DU RAPPROCHEMENT

L'enjeu principal de cette étape est de poser le cadre d'organisation du rapprochement, afin de définir les responsabilités ainsi que les tâches à effectuer. Cette organisation est réalisée par les directions, avec l'accord du politique et en lien avec l'ensemble des acteurs concernés. Il s'agit donc de donner de la visibilité au processus de rapprochement.

• Avec quels acteurs ?

L'organisation pratique de la fusion doit être portée par les Directeurs avec validation politique. Il peut être utile d'associer en amont une expertise extérieure (réseaux, cabinets de conseil...) afin d'obtenir un appui méthodologique pour structurer l'ensemble de la démarche. En effet, une organisation claire et adaptée en amont est un facteur de succès majeur des processus de rapprochement.

Les étapes et la conception du calendrier

L'organisation pratique du projet de rapprochement permet d'en dégager les grandes étapes. Pour chaque tâche, il convient donc de déterminer les modalités de réalisation et les responsables, c'est-à-dire de clarifier les rôles dès le départ. La mise en place d'une démarche de diagnostic RH peut être utilisée comme un outil d'aide à la décision permettant de définir et clarifier les rôles et les responsabilités du personnel dans le cadre d'un projet de rapprochement.

La conception, la mise en œuvre et le financement des présentations de formation peuvent être pris en charge par Uniformation, partenaire emploi et formation des entreprises de l'économie sociale : associations, coopératives, entreprises sociales, fondations et mutuelles. Sous certaines conditions, le Dispositif Local d'Accompagnement et l'AFPA peuvent également être mobilisés pour aider les missions locales dans leur démarche de rapprochement et leurs besoins de formation.

Les enchaînements entre les étapes du calendrier dépendent de la méthodologie de conduite de la fusion choisie en amont. A titre d'exemple, l'expérience montre qu'il faut compter au minimum un an entre le début de l'organisation pratique et la fusion effective, ce délai pouvant s'élever à un an et demi pour les missions locales avec des effectifs importants (>50 salariés). Certaines étapes sont toutefois indispensables dans toutes les fusions de missions locales, et permettent donc d'articuler un déroulement général pour le calendrier :

- Elaboration d'un diagnostic partagé de la situation des missions locales. Ce diagnostic est indispensable afin d'identifier les points pouvant aboutir à des difficultés lors de la fusion, mais aussi et surtout pour alimenter la constitution du projet stratégique de la nouvelle structure. Le diagnostic suppose une analyse approfondie de plusieurs points stratégiques, politiques et techniques, et dans une démarche de concertation. Il peut être réalisé en environ 4 mois, son objectif étant de pouvoir identifier les besoins existants et/ou à venir du territoire ainsi que les leviers d'action permettant d'engendrer des gains potentiels en matière de performance.
- Elaboration d'un projet stratégique pour la nouvelle Mission Locale. Celui-ci est élaboré par les Directeurs des Missions en lien avec le diagnostic réalisé et avec les différents acteurs. Il fait l'objet de réunions du groupe de travail dédié et d'une validation par le COPIL. Une fois finalisé, le projet stratégique doit faire l'objet d'une validation formelle de la part des organismes de gouvernance (AG, CA, bureau).
- Constitution d'indicateurs de suivi en vue de mesurer les éventuelles difficultés au cours et après la date de fusion. Ils sont proposés par les Directeurs et validés par le COPIL. Ces indicateurs peuvent être qualitatifs (exemple : degré de convergence des pratiques des salariés, grâce à une grille d'évaluation) ou quantitatifs (exemple : suivi des économies d'échelle attendues).
- Elaboration du traité de fusion, du budget prévisionnel, du plan d'harmonisation des conditions de travail des salariés et des statuts de la nouvelle Mission Locale, une fois le diagnostic et le projet stratégique validés. Les Directeurs établissent ces documents, potentiellement avec un appui technique et en les challengeant par les groupes de travail. Ils doivent être validés par le COPIL et les AG des missions locales.
- Temps de réunions, d'informations des salariés et de validation des différentes étapes par le COPIL. Ces temps doivent être organisés régulièrement afin de limiter les risques de tensions et de laisser les acteurs s'approprier les propositions.
- Démarches formelles aboutissant à la fusion : avis d'annonce légale, convocation des AG des missions locales pour acter la fusion. Pour que la fusion puisse être officialisée, elle doit être actée avant le 31 décembre, la date d'entrée en vigueur de la fusion est fixée au 1^{er} janvier de l'année suivante.



• **Comment ?**

L'organisation pratique permet de répondre à plusieurs points :

- Il est indispensable de structurer les instances de pilotage qui vont conduire le projet de fusion depuis les premières étapes jusqu'à son terme. Un Comité de Pilotage (COPIL) peut être monté sur proposition des Directions et avec validation des Présidents et/ou des CA des missions locales. La composition de ce COPIL peut associer les différents partenaires (élus, financeurs, partenaires, salariés...), selon les enjeux locaux de la fusion.
- Les directions commencent par proposer une méthodologie pour conduire le projet de rapprochement. L'appui d'un tiers de confiance peut ici être utile, par exemple un cabinet de conseil. Ensuite, la méthodologie proposée doit être validée en COPIL, qui apporte des modifications le cas échéant.
- Une bonne pratique consiste notamment à structurer des Groupes de Travail pour conduire le projet de fusion et la réflexion sur les différents enjeux qui y sont associés. Ces Groupes de Travail peuvent par exemple concerner le projet stratégique, les enjeux de Ressources Humaines et de Conditions de travail et les dimensions juridiques et techniques. Ces Groupes de Travail permettent d'associer des techniciens, des élus et des partenaires

selon leur spécialité. Il peut être pertinent d'associer des experts extérieurs pour épauler ces groupes de travail, par exemple sur les questions juridiques. Le réseau régional des missions locales peut être également mobilisé par l'entremise de l'ARML afin de faciliter le retour d'expérience et tirer les enseignements positifs et négatifs de projets en cours ou terminés

- La liste des membres des Groupes de Travail est à déterminer par le COPIL sur proposition des Directeurs. Il est nécessaire de trouver le bon équilibre entre nombre de membres, types de compétences et efficacité. Il est recommandé de constituer des Groupes de Travail de maximum 6 personnes. Pour qu'ils fonctionnent efficacement, il est indispensable de les préparer en amont (envoi de l'ordre du jour, de documents de travail produits par les directeurs, désignation d'un secrétaire et intégration au calendrier global du projet de fusion).
- L'élément central en matière d'organisation pour préparer le rapprochement et la fusion est d'établir un calendrier avec les différentes étapes bien identifiées ainsi que les responsables de chaque tâche. Un tel travail au début du projet permet en effet un suivi efficace et une meilleure prise en compte des éventuelles difficultés rencontrées au cours du projet. Le calendrier doit également signaler les temps de rencontre (réunions, ateliers), de transferts d'informations (circulation de documents) et de validation des différentes étapes.

Les différentes étapes du processus de constitution d'un projet commun



• Sous quel délai ?

L'organisation pratique peut s'effectuer de façon rapide, entre 2 et 4 mois suivant les délais de validation des choix effectués.

Se préparer à l'écoute

L'organisation pratique du rapprochement constitue une étape très visible dans le processus de fusion des missions locales. Par conséquent, il faut se préparer aux éventuels décalages des pratiques (gouvernance, dirigeants, structure d'encadrement, salariés, partenaires) ainsi qu'aux angoisses induites par de tels projets. Il est recommandé de faire preuve de transparence et de pédagogie, en transmettant les informations aux différents acteurs, et en exposant les motivations et modalités du rapprochement. C'est pourquoi il est important que les informations communiquées aux salariés des structures concernées par la démarche

de rapprochement soient cohérentes et identiques. Des allers-retours avec les instances représentatives du personnel et les syndicats permettent d'éviter des situations de blocage dans la suite du processus. La mise en place des modalités de communication transparentes permettent de désamorcer des situations pouvant dégénérer, notamment si les salariés se sentent exclus ou menacés par le projet de fusion. Plusieurs outils de communication peuvent être mobilisés à cette fin : réunions d'information, newsletter, bulletin d'information, journal de bord, flyers, message du jour, flash info en format vidéo, etc.



Les points d'attention pour l'organisation du rapprochement

- Le rôle du **tiers de confiance est un atout majeur** pour l'organisation du rapprochement, et pour la conduite des étapes suivantes. Il permet une expertise neutre et l'apport d'éléments méthodologiques (ex : réseau associatif, cabinet de conseil...). A ce propos, lorsque les missions locales font appel à un tiers de confiance, il est important de vérifier que la structure proposant ses services de conseil dispose de la connaissance des modalités de fonctionnement et d'organisation des associations ainsi que des problématiques et des démarches de fusion entre différentes structures associatives. Des références peuvent être exigées par le pouvoir adjudicateur pour s'assurer de la capacité technique et économique du prestataire de services.
- **La pédagogie et l'association de tous les acteurs** dès le début du projet, notamment les salariés des missions locales.
- La planification d'un **calendrier réaliste** : il faut une bonne estimation des temps consacrés au projet de rapprochement. Le risque principal est de vouloir aller trop vite, toutes les expériences le montrent : le temps « gagné » en allant vite au début se paie ensuite au cours de la fusion (désorganisation, coûts mal identifiés, blocages divers...).

« On a prévu environ six mois pour réaliser la fusion, mais c'est très court. Tout le monde veut aller vite, mais il faut prendre le temps »

Avec l'organisation du rapprochement menant à la fusion posée, il devient possible de déclencher les différentes étapes, notamment la réalisation d'un diagnostic complet des missions locales.



2.2 LE DIAGNOSTIC : UN OUTIL POUR SE DOTER D'UNE VISION À 360°

Le diagnostic est un élément clé du projet de rapprochement et de fusion, puisqu'il permet d'obtenir un bilan détaillé de la situation des missions locales. Il s'agit de la base de la réflexion à partir de laquelle le projet stratégique de la nouvelle structure peut être élaboré. En somme, il s'agit de se connaître pour mieux cerner les ambitions et les objectifs de la fusion.

• Avec quels acteurs ? Comment ?

La réalisation du diagnostic peut être effectuée en interne ou en s'appuyant sur un prestataire extérieur, voire au tiers de confiance. Une expertise extérieure est recommandée à cette étape car elle permet de dégager de façon neutre les forces et les faiblesses de chaque Mission Locale, et de bénéficier d'une méthodologie solide. Ce diagnostic doit être réalisé sur les points suivants, qui sont identifiés comme majeurs lors des processus de fusion :

- Offre de services et les besoins sur le territoire, les publics cibles
- Gouvernance, relations avec les différents partenaires
- Organigramme des missions locales
- Analyse juridique (statuts, contrats), notamment pour éviter les « surprises » après la fusion
- Situation financière et patrimoniale
- Modèle économique et impacts potentiels
- Organisation territoriale
- SI, dimension technique mais également les pratiques d'utilisation des salariés
- Ressources Humaines et Management (notamment les conditions de travail au sens large : horaires, congés, salaires, mutuelles...)

Cette étape nécessite donc la mobilisation de compétences spécifiques, en interne et en externe. La méthode d'élaboration de ce diagnostic peut faire intervenir différents outils, dont la mobilisation des Groupes de Travail conçus précédemment. De plus, faire intervenir les salariés et communiquer avec eux est indispensable à ce stade pour éviter les tensions.

• Sous quels délais ?

En fonction de la taille des structures, le diagnostic peut être effectué dans une fourchette indicative de 3 à 6 mois.

Le diagnostic, une fois posé et validé, peut permettre de construire un véritable projet stratégique pour la future structure et d'identifier les éléments techniques pertinents.

Les outils d'analyse stratégique

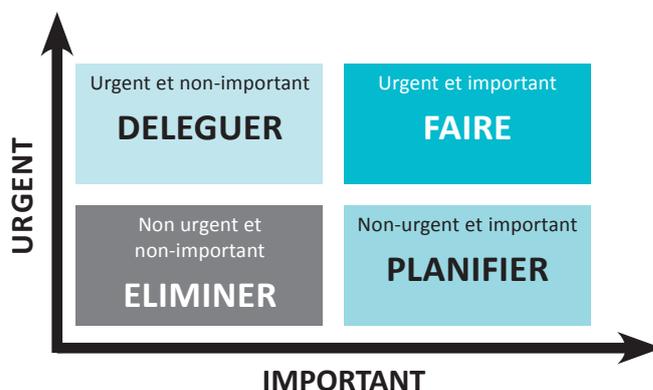
Le diagnostic n'est pas une fin en soi, il représente une étape de la démarche de projet permettant de collecter, organiser et restituer toutes les informations nécessaires à la réalisation d'une analyse stratégique des organisations. Plusieurs outils d'analyse stratégique ont été développés afin d'informer et faciliter la prise de décision, le but étant que le décideur puisse prendre en compte l'ensemble des facteurs internes et externes (matrice SWOT) ainsi que d'avoir une vision claire des tâches à réaliser en fonction de leur urgence et leur importance (matrice d'Eisenhower).

La matrice d'Eisenhower est un outil d'analyse qui permet de classer les tâches à faire en fonction de leur urgence ainsi que de leur importance. Cette matrice se présente sous la forme d'un tableau à double entrée : un axe vertical permettant de classer les tâches à réaliser en fonction de leur urgence ; un axe horizontal permettant de classer les tâches en fonction de leur importance.

La matrice comprend donc quatre zones :

- Les activités importantes et urgentes, tâches à exécuter immédiatement et soi-même
- Les activités importantes mais peu urgentes, tâches à planifier et exécuter soi-même
- Les activités urgentes mais peu importantes, tâches à déléguer rapidement
- Les activités peu urgentes et peu importantes, tâches inutiles à abandonner

La matrice d'Eisenhower, un outil d'analyse permettant de classer les tâches en fonction de leur urgence et de leur importance





Les points d'attention pour la constitution du diagnostic

- L'enjeu principal est d'aboutir à la constitution d'un **diagnostic partagé** entre les différentes missions locales. Cela peut être favorisé par l'**intervention d'un tiers** de confiance et/ou d'une expertise extérieure.
- Le diagnostic doit permettre d'identifier en amont les **points forts des structures et les difficultés éventuelles** pouvant survenir lors de la fusion, pour y consacrer plus de temps et de moyens. Etablir des priorités entre les thématiques, par exemple à l'aide d'outils méthodologiques d'aide à la décision.
- La correcte réalisation du diagnostic permet d'**anticiper et réduire les risques** pouvant émerger pendant et après le processus de fusion, pouvant déstabiliser de façon durable le fonctionnement de structure. Il est donc souhaitable d'y réserver les ressources et les moyens indispensables pour mener correctement l'exercice jusqu'au bout.
- **L'association des salariés** des missions locales au diagnostic (par des réunions, groupes de travail...) est un facteur clé pour le succès du diagnostic.
- **L'analyse des contrats de travail doit être très poussée** à un niveau très approfondi. En effet, de multiples problèmes peuvent apparaître en lien avec ces éléments : différences de statuts entre salariés (public/privé), différences de salaires, différences de conditions de travail et d'avantages etc. Si ces divergences éventuelles ne sont pas anticipées en amont avec un plan d'harmonisation, la situation peut se bloquer.
- Il n'y a pas de solutions toutes faites **pour lutter contre les risques psychosociaux**; d'une organisation à l'autre, d'une situation de travail à l'autre, les facteurs de RPS sont différents (ex : Intensité et complexité du travail, exigences émotionnelles, autonomie du travail, conflits de valeurs, insécurité de l'emploi et du travail, etc.). Les solutions sont donc à rechercher à l'échelle de chaque structure, après une évaluation ou un diagnostic approfondi des facteurs de RPS qui lui sont propres. La démarche de prévention collective, centrée sur le travail et son organisation, est à privilégier. Quelles que soient les méthodologies de prévention collective, elles ont des points communs qui conditionnent le bon déroulement de la démarche :
 - a) L'engagement de la direction à mener une démarche complète (incluant le plan d'actions) ;
 - b) L'existence préalable d'une culture de santé et sécurité au travail dans l'entreprise ;
 - c) L'implication des représentants du personnel.
 - d) La participation des salariés, de l'encadrement et une information régulière auprès de ceux-ci.
 - e) Le respect des personnes et notamment la protection de leur parole.
 - f) La mise en place d'un groupe de travail (groupe projet dédié) dont la taille, les contours, les missions et la dénomination varieront selon l'effectif de l'entreprise et la méthodologie particulière engagée. Toutefois, il doit a minima inclure un ou des salariés volontaires, représentatifs de l'ensemble des salariés concernés, un ou des représentants du personnel, l'employeur ou un représentant de la direction et le service de santé au travail. La constitution de ce groupe se fait en concertation avec les élus du personnel.
- **La question des systèmes d'information** est souvent sous-estimée lors des processus de fusion, que ce soit pour les coûts induits mais également pour la nécessaire harmonisation des pratiques des salariés. Il est important d'associer les directeurs techniques dans la réalisation du diagnostic afin d'avoir un avis préalable et de préfigurer ce que pourraient représenter la nouvelle architecture et taille du système d'information. Cela permet d'accélérer l'intégration, l'organisation et l'efficacité du nouveau système d'information dans son ensemble ainsi que de définir les coûts, les normes et standards qui favorisent l'interopérabilité des systèmes d'information. Il est pourtant important de savoir que les degrés d'intégration des systèmes d'information peuvent néanmoins varier : les systèmes peuvent être consolidés ; deux SI existants peuvent aussi être maintenus sans chercher à les intégrer ; on peut aussi faire une combinaison des systèmes lorsqu'on cherche à prendre le meilleur de chacun pour créer quelque chose de nouveau, ou bien repartir de la page blanche pour déployer un nouveau système dans l'ensemble réuni.



2.3 FAIRE ÉMERGER UN PROJET STRATÉGIQUE ET UNE GOUVERNANCE POUR LA NOUVELLE STRUCTURE

La détermination du projet stratégique permet de faire entrer le projet dans une phase avancée, puisqu'il s'agit d'aboutir à une vision commune de la nouvelle structure et de définir les moyens d'y parvenir.

• Avec quels acteurs ? Comment ?

Pour ce faire, il est nécessaire de mobiliser l'ensemble des acteurs, en lien avec le COPIIL et les groupes de travail éventuellement constitués précédemment.

Le projet stratégique est principalement porté par les directeurs en exploitant le diagnostic et en mobilisant les différents partenaires et experts sur chacun des volets.

Il s'agit de définir, en lien avec le diagnostic partagé :

- L'offre de services et le modèle organisationnel lié sans diminuer la proximité avec les jeunes et sans dégrader la qualité du service
- Le modèle économique et financier
- La gouvernance de la nouvelle Mission Locale

Faire émerger une gouvernance innovante : l'exemple des CLO

La conception d'un nouveau projet stratégique pour la Mission Locale fusionnée peut être l'occasion d'expérimenter des formes de gouvernance innovantes. C'est par exemple le cas de la Mission Locale de Paris, qui a mis en place des Comités Locaux d'Orientation (CLO), réunissant l'ensemble des partenaires associés (mairies d'arrondissement, associations de quartiers, agences Pôle Emploi etc.). Ces CLO se réunissent régulièrement pour définir des actions locales et des modalités d'intervention spécifiques à leurs quartiers, dans le cadre des principes de fonctionnement définis par la Mission Locale de Paris. Ces CLO permettent donc d'équilibrer les « forces » entre le fonctionnement central de la nouvelle Mission Locale et son assise territoriale, afin de conserver la proximité qui fait la force des missions locales tout en bénéficiant des avantages d'une structure fusionnée. Cette innovation dans le modèle de gouvernance permet donc d'assurer un lien entre les processus techniques et centralisés de prise de décision, propres à toute structure économique, avec les exigences d'impliquer les parties prenantes dans la construction de l'action associative, en leur donnant une plus grande capacité d'agir. Dans ce cadre les élus des communes et des intercommunalités sont les clés de voûte du nouveau système de gouvernance.



Les points d'attention pour l'élaboration du projet stratégique

- **Lier diagnostic et projet stratégique** d'une manière cohérente est une des clés du succès.
- Comme lors des précédentes étapes, l'adoption d'un calendrier réaliste permet d'anticiper les problèmes plutôt que les traiter de manière désordonnée et au fil de l'eau.
- Le projet stratégique doit **prendre en compte les spécificités des anciennes missions locales**. Un risque important est qu'une Mission Locale existante se contente d'absorber l'autre sans remettre à plat l'ensemble des pratiques. Une telle démarche peut être source de conflits, d'inefficacité voire de ressentiments.
- Il est primordial d'**anticiper les nouveaux besoins** (matériels,

immatériels/ organisationnels et stratégiques) qui seront issus de la fusion.

- **Analyser chacune des dimensions du projet** : projet stratégique, intégration des équipes, équité dans le traitement du personnel, convergence des services supports...

Le projet stratégique de la nouvelle Mission Locale doit se penser en lien direct avec sa mise en œuvre opérationnelle. Le dialogue entre ces deux éléments doit être permanent, notamment dans les groupes de travail.

Afin de réaliser le projet stratégique, il est donc conseillé d'exploiter les éléments de la partie 3 du présent guide.

L'essentiel de la 2^e étape

➔ Organiser le rapprochement :

- Définir les acteurs : les directions, éventuellement un cabinet extérieur
- Structurer des instances de pilotage (comité de pilotage et groupes de travail).
- Mettre en place une méthodologie et établir un calendrier
- Elaborer un diagnostic partagé
- Elaborer un projet stratégique pour la nouvelle structure.
- Mettre en place des indicateurs de suivi
- Respecter les démarches formelles
- Etre pédagogue et faire preuve de transparence avec les équipes

➔ Etablir un diagnostic pour se doter d'une vision à 360 °

- A réaliser en interne ou avec un prestataire
- A réaliser dans les 3 à 6 mois après la décision de rapprochement
- Identifier les points forts et points faibles des structures
- Anticiper les risques psychosociaux et analyser les contrats de travail de manière poussée
- Intégrer la question des systèmes d'information

➔ Faire émerger un projet stratégique et une gouvernance pour la nouvelle structure

- Mobiliser l'ensemble des acteurs en lien avec le comité de pilotage
- Prendre en compte les spécificités des anciennes missions locales
- Anticiper les nouveaux besoins
- Analyser chacune des dimensions du projet : stratégie, intégration du personnel, services supports...





3

La mise en oeuvre opérationnelle de la fusion

De nombreux éléments doivent être pris en compte pour réaliser la fusion opérationnellement, au-delà de la création d'un projet stratégique pour la future structure. L'objectif est d'anticiper les facteurs clefs de réussite. Ces points nécessitent souvent un accompagnement expert extérieur.

Les points techniques concernant la mise en œuvre opérationnelle de la fusion (juridiques, financiers, humains et organisationnels) doivent être évoqués en parallèle des travaux sur le projet stratégique.

3.1 LES ASPECTS JURIDIQUES DE LA FUSION

Les missions locales étant majoritairement de forme associative, leur fusion suit juridiquement un cadre prédéfini de manière claire par la loi (article 9 Bis de Loi de 1901 relative au contrat

d'association). Pour le cas des missions locales en GIP (Groupement d'Intérêt Public), des dispositions particulières s'appliquent (voir encadré).

• Avec quels acteurs ? Comment ?

Les différents types de fusion d'associations

Il existe quatre façons de regrouper des associations. Les fusions de missions locales relèvent a priori quasi-exclusivement des deux premiers cas :

- **La fusion-absorption** : réunion de plusieurs associations de missions locales en une seule, à travers la dévolution du patrimoine et des activités d'une ou plusieurs associations (absorbées) à une autre (absorbante). Cette procédure se traduit par une extension des statuts et du périmètre de l'une des ML existantes et dissolution des autres par une délibération expresse.

Avantages : Procédure légère et simple juridiquement qui conserve largement le cadre existant (notamment de la CPO).

Inconvénients : Elle suppose un rapprochement adapté en amont et peut conduire à des sentiments parfois négatifs des personnels de l'association absorbée (« se faire manger »).

- **La fusion-création** : réunion de plusieurs associations de missions locales en une seule à travers la création d'une nouvelle association, suite à la transmission

de leur patrimoine et de leurs activités. Le projet de statuts de la nouvelle association est approuvé par délibérations concordantes de chacune des associations qui disparaissent. Il n'y a pas lieu d'obtenir approbation de l'opération par la nouvelle association.

Avantage : Rassemblement autour d'une structure nouvelle qui peut éviter les sentiments d'« annexion » d'une Mission Locale par une autre.

Inconvénient : Plus lourd juridiquement

- **(L'apport partiel d'actif)** : apport d'une « branche d'activité autonome » d'une association A à une association B, l'association A continuant d'exister. L'apport d'actif entre associations est décidé par des délibérations concordantes adoptées dans les conditions requises par leurs statuts.

- **(La scission)** : l'association originelle est dissoute et son activité est scindée entre deux ou plusieurs associations.

• Comment choisir le type de fusion ?

Chaque démarche présente des avantages et des inconvénients, à évaluer suivant la situation locale. Plusieurs critères permettent de comparer chaque alternative et de trancher :

- Rapidité du processus
- Niveau de complexité juridique
- Lien avec le projet stratégique
- Identité de la nouvelle structure
- Contexte politique
- Perception des équipes

La fusion-absorption

La fusion-absorption est de loin le choix le plus populaire pour effectuer les fusions de missions locales. Ainsi, la Mission Locale Dracénie Cœur du Var a fusionné suivant cette procédure, afin de permettre un alignement sur une des missions locales préexistantes. Cette solution a facilité la transition (comptabilité, juridique, RH...), l'avantage principal étant de n'avoir pas dû renégocier la Convention d'Objectifs de la nouvelle Mission Locale. Il est important de souligner que si cette démarche a permis de réaliser un gain de temps lors du processus de fusion, aucune des parties prenantes du projet de fusions n'a acquis un avantage stratégique vis-à-vis des autres.

• Comment se déroule le processus juridique de la fusion ? (cas d'une absorption ou d'une création)

Les règles de la fusion ont été modifiées par la loi 2014-856 du 31 juillet 2014.

Ainsi, la fusion de plusieurs associations doit être décidée par des délibérations concordantes adoptées dans les conditions requises par leurs statuts pour leur dissolution. Lorsque la fusion est réalisée par voie de création d'une nouvelle association, le projet de statuts de la nouvelle association est approuvé par délibérations concordantes de chacune des associations qui disparaissent. Il n'y a pas lieu d'obtenir l'approbation de l'opération par la nouvelle association.

Lorsque la valeur totale de l'ensemble des apports est d'un montant au moins égal à un seuil fixé par voie réglementaire (1 550 000€ de valeur réelle d'actifs), les délibérations des Assemblées Générales pour la fusion devront être précédées de l'examen d'un rapport établi par un commissaire à la fusion, désigné d'un commun accord par les associations qui procèdent à l'apport.

Le rapport se prononce sur les méthodes d'évaluation (valeurs comparables, valeurs patrimoniales, Goodwill...) et sur la valeur de l'actif et du passif des associations concernées et expose les conditions financières de l'opération. Pour l'exercice de sa mission, le commissaire en charge de la fusion peut obtenir, auprès de chacune des associations, communication de tous documents utiles et procéder aux vérifications nécessaires.

La fusion entraîne la dissolution sans liquidation des associations qui disparaissent et la transmission universelle de leur patrimoine aux associations bénéficiaires, dans l'état où il se trouve à la date de réalisation définitive de l'opération.

Les membres des associations qui disparaissent acquièrent la qualité de membres de l'association résultant de la fusion. Les articles L. 236-14, L. 236-20 et L. 236-21 du code de commerce sont applicables aux fusions d'associations (loi du 1^{er} juillet 1901, art. 9 bis).

Les associations qui participent à une fusion doivent publier le projet de fusion sur un support habilité à recevoir les annonces légales.

Lorsqu'une association bénéficiant d'une autorisation administrative, d'un agrément, d'un conventionnement ou d'une habilitation participe à une fusion et qu'elle souhaite savoir si l'association résultant de la fusion bénéficiera de l'autorisation, de l'agrément, du conventionnement ou de l'habilitation pour la durée restant à courir, elle peut interroger l'autorité administrative. Cette disposition ne concerne toutefois pas la reconnaissance d'utilité publique (loi du 1^{er} juillet 1901, art. 9 bis).

Le plan d'action pour décider d'une fusion de missions locales de forme associative est donc la suivante :

- Si nécessaire (valeur totale réelle des actifs supérieure à 1 550 000€), la nomination conjointe d'un commissaire de la fusion, parmi les commissaires aux comptes figurant sur la liste prévue à l'article L.822-1 du Code de commerce ou parmi les experts inscrits sur une des listes établies par les cours et tribunaux ;
- La formalisation d'un projet de fusion entre les deux associations gestionnaires existantes (cf. décret du 15 juillet 2015).
- La conception d'un rétro planning de la fusion :
 - Le projet de fusion doit être arrêté par les personnes chargées de l'administration des associations participant à l'opération (**Conseil**



d'Administration ou Bureau, selon les statuts des associations), au **moins deux mois** avant la date des délibérations des Assemblées Générales qui décident de la fusion.

Le projet de fusion contient plusieurs éléments : les motifs, buts et conditions de la fusion ; les statuts modifiés des associations participantes en cas de fusion-absorption ; une copie des demandes tendant à la poursuite d'une autorisation administrative, d'un agrément, d'un conventionnement ou d'une habilitation le cas échéant ; la désignation et l'évaluation de l'actif et du passif ainsi que des engagements souscrits et les méthodes d'évaluation retenues

- Le projet de fusion doit ensuite faire **l'objet d'une publication** par chacune des associations participantes par l'insertion d'un avis dans un journal du département du siège social habilité à recevoir des annonces légales, aux frais des associations participantes.
- La publicité doit intervenir **30 jours au moins** avant la date de la première réunion des organes délibérants appelés à statuer sur l'opération (Assemblées Générales). Les associations doivent sous le même délai mettre à disposition de leurs membres (siège social ou par internet) plusieurs documents, notamment les statuts des associations et rapports d'activités.
- Les **Assemblées Générales doivent enfin délibérer sur le projet de fusion** (les délibérations doivent être concordantes). Une déclaration de fusion doit être soumise au siège de l'association absorbante en cas de fusion-absorption. Une fois le processus de fusion-absorption lancé, il est important de déclarer la nouvelle structure auprès des organismes de rattachement, en fonction du statut juridique choisi. Par exemple, dans le cadre de la création d'une nouvelle association, il est important de déclarer son existence en préfecture, ce qui permet de recevoir un numéro d'inscription au répertoire national des associations (RNA). Elle doit en outre demander son immatriculation au répertoire Sirene si elle souhaite employer des salariés ou demander des subventions auprès de l'Etat ou des collectivités territoriales. L'association se voit attribuer un numéro Siren, composé de 9 chiffres. Cet identifiant est non significatif : il n'a aucun rapport avec l'activité de l'association. Il n'est attribué qu'une seule fois au moment de

l'inscription au répertoire et n'est supprimé qu'au moment de la dissolution de l'association. Chaque établissement de l'association se voit en outre attribuer un numéro Siret, composé de 14 chiffres.

• Les impacts financiers et fiscaux à prendre en compte

Les projets de fusion entre missions locales génèrent des coûts en eux-mêmes, et sont à évaluer de la façon la plus fine possible :

- **A court terme**, il existe des **coûts pour préparer la fusion en amont** (par exemple un appui conseil juridique...). Ils bénéficient d'une bonne visibilité mais peuvent atteindre des niveaux conséquents suivant la nature des accompagnements. Un point central est notamment l'évaluation de la situation financière des missions locales (par exemple sur l'état des locaux, la tenue des comptes...)
- **Des coûts d'harmonisation des pratiques et des situations**, notamment **concernant les RH** (par exemple l'harmonisation des organismes de santé, des salaires...). Ils sont en général élevés et peuvent de plus provoquer des tensions importantes. Leur estimation est au cœur du diagnostic à réaliser et **c'est un risque prioritaire pour le projet de fusion**.
- L'évaluation des coûts engendrés par un projet de fusion n'est jamais monolithique, des variations peuvent intervenir lors de sa mise en œuvre engendrant éventuellement des **coûts complémentaires**.
- **L'ensemble de ces coûts** est évalué par l'ARML à **50 – 100 k€ pour une petite Mission Locale** (moins de 15 ETP), et **jusqu'à 250 k€ pour une Mission Locale de plus grande taille** (jusqu'à 50 ETP). Ces estimations se basent sur la prise en compte des principaux postes de coûts, tels que :
 - les coûts des études,
 - les coûts liés aux négociations salariales et/ou contentieux liés à la rupture des contrats de travail (hors frais d'avocat),
 - les coûts de déménagement,
 - les coûts de communication et les frais administratifs (ex : rupture des contrats avec les fournisseurs, refonte du site internet, etc.)
 - les coûts liés à la mise à niveau du système d'information
 - la communication et les frais administratifs (publications, sites internet, ruptures des contrats avec les fournisseurs), mise à niveau de système d'information.

Le cas des missions locales en GIP

Certains projets de fusion peuvent aboutir à regrouper des Missions locales dans un GIP. Ce procédé est complexe juridiquement, notamment en raison des disparités public/privé.

De plus, la situation juridique des Missions locales en GIP est parfois précaire. Une circulaire interdit par exemple le regroupement en GIP des Missions locales avec des Maisons de l'Emploi.

La fusion de Missions locales en GIP n'est donc pas recommandée, bien qu'elle puisse être adaptée dans des cas très spécifiques. Le recours à une expertise juridique (services de la Direccte, cabinet de conseil...) est ainsi recommandé pour déterminer le statut de la Mission Locale issue de la fusion.

L'outil GIP apparaît aujourd'hui moins souple pour mettre en œuvre les fusions. Il présente un mécanisme moins souple et nécessitant du temps de mise en place pouvant nuire aux mécanismes de fusion. Lorsqu'une ML sous statut GIP fusionne avec une ML sous statut associatif, il convient de privilégier une nouvelle structure sous forme associative (en y associant éventuellement un GIE).

Le GIP demeure approprié lorsqu'il existe une nécessité d'instaurer une coopération stable entre plusieurs organismes chargés d'une mission de service public. Par conséquent, ce type de montage juridique peut être mis en place dans un second temps lorsque la mise en place de la fusion est stabilisée.

Enfin, d'autres structures juridiques peuvent être mobilisées pour répondre à des enjeux spécifiques ou afin de mettre en place une démarche de rapprochement avant toute fusion :

- le Groupement d'Intérêt Economique est une structure juridique intermédiaire entre la société et l'association. Elle peut être mobilisée notamment pour mettre en commun

certaines de leurs activités afin de développer, améliorer ou accroître les résultats de celles-ci tout en conservant leur individualité. Cette structure juridique peut être notamment utilisée dès lors que l'intérêt de partager certaines activités ou fonctions représente une étape préalable au processus de rapprochement entre deux ou plusieurs structures.

- la Société Publique Locale est une structure juridique à la disposition des collectivités locales pour la gestion de leurs services publics. Les SPL ne peuvent être créées que par des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales. Sociétés à capital intégralement public, les SPL peuvent nouer des relations contractuelles avec les collectivités territoriales actionnaires en dehors des obligations de mise en concurrence, ce qui leur permet de profiter de l'exception in-house définie par la jurisprudence européenne. Une entité est reconnue in-house dès lors que deux conditions sont remplies : 1) le contrôle exercé par le pouvoir adjudicateur sur son cocontractant doit être analogue à celui exercé sur ses propres services ; 2) le cocontractant doit réaliser l'essentiel de son activité pour la ou les collectivités qui le détiennent.
- le groupement d'employeurs est une structure juridique permettant de réunir plusieurs entreprises pour employer une main-d'œuvre qu'elles n'auraient pas, seules, les moyens de recruter. Le but du groupement d'employeurs est de recruter un ou plusieurs salariés et de le(s) mettre à disposition de ses membres, selon leurs besoins. Il peut également apporter à ses membres son aide ou son conseil en matière d'emploi ou de gestion des ressources humaines. Il s'agit d'une des formes d'exercice de la pluriactivité : les salariés du groupement d'employeurs effectuent des périodes de travail successives auprès de chacune des entreprises adhérentes au groupement.



Au-delà de ces coûts liés au projet de rapprochement en lui-même, la nouvelle structure doit anticiper certains effets financiers et fiscaux :

- Au niveau de **la comptabilité**, les missions locales relèvent du régime associatif (règlement n°99-01 du Comité de la réglementation comptable du 16 février 1999 relatif aux modalités d'établissement des comptes annuels des associations).
 - Si un GIP est impliqué dans la fusion, il peut y avoir une problématique spécifique car leur comptabilité peut être publique ou privée selon les cas :
 - Si le GIP est constitué en droit public, la comptabilité est tenue et sa gestion assurée selon les règles de droit public. La trésorerie sera donc intégralement gérée par l'administration publique. Cela implique la nomination d'un agent comptable public par arrêté du ministre du budget habilité à manier des deniers publics avec la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable ; la nomination d'un directeur qui est en charge d'ordonner les dépenses et les recettes, selon un cadre budgétaire spécifique et une nomenclature comptable.
 - Si le GIP est constitué de droit privé (même si certains membres sont des personnes morales de droit public), la comptabilité est tenue et sa gestion assurée selon les règles du droit privé, ainsi que sa trésorerie. Cela implique l'absence de directeur et de comptable public, ainsi que l'absence des contraintes en matière de présentation budgétaire et de plan comptable général (PCG). Certaines dispositions réglementaires de droit public peuvent néanmoins s'imposer. Ex. : décret de 1990 sur les frais de déplacement.

Selon les cas de figure, la fusion entre une entité ayant une structure juridique GIP et une entité ayant une structure juridique de type associatif peut conduire soit au maintien du statut GIP, soit à la création d'une nouvelle structure associative. Le choix d'un statut juridique plutôt que l'autre n'est pas anodin car des répercussions en termes de normes comptables, coûts de gestion et temporalités de mise en œuvre peuvent impacter négativement le processus de fusion et son planning. D'une manière générale, la mise en place d'une structure de type associative est préférable à une structure de type GIP car plus flexible dans ses formes de fonctionnement et organisation, ainsi que dans son régime comptable.

- La fusion génère également des **évolutions des comptes à anticiper** (BFR, différents niveaux de subventions entre les missions locales, hausse de l'importance des fonctions RH...), en établissant un budget prévisionnel. Celui-ci peut nécessiter le recours à une **expertise extérieure** selon les compétences disponibles dans les missions locales. En effet, **un modèle économique non pertinent est un risque majeur pour la pérennité de la structure fusionnée**.
- Des impacts plus profonds liés **aux changements de règles** s'appliquant à la nouvelle structure (**nouvelles instances représentatives du personnel, taxation...**) Ils sont avant tout liés aux **effets de franchissements de seuils sociaux** qui peuvent survenir en raison de l'augmentation du nombre de salariés. Le palier de 50 salariés provoque par exemple la **création d'instances représentatives du personnel spécifiques** (CE...).
- Certains **avantages fiscaux** (exonérations de certaines taxes) peuvent également être **remis en cause** par la fusion des missions locales.

***Exemple :** L'article 1679 A du CGI dispose d'un abattement sur la taxe sur les salaires pour certaines missions locales de moins de 30 salariés. Les processus de fusion peuvent donc remettre en cause cette situation en dépassant ce seuil, avec de nombreuses missions locales juste en dessous de 30 salariés actuellement.*

Les nouveaux acteurs à impliquer sur les réflexions financières et fiscales

- Les Banques, notamment si les missions locales n'ont pas la même. Il convient de s'organiser en amont pour évaluer les nouveaux besoins bancaires générés par la fusion.
- Les Organismes de Protection Sociale (Retraites, Mutuelles), car la fusion peut entraîner des modifications importantes à ce sujet pour les personnels (enjeux d'harmonisation).
- Les Fournisseurs des missions locales : la fusion peut modifier les besoins en fourniture, il convient donc d'informer ceux-ci le plus en amont possible.

3.2 L'ORGANISATION ET LES RESSOURCES HUMAINES DE LA NOUVELLE MISSION LOCALE

La fusion de missions locales demande de réfléchir aux nouveaux modèles d'organisation du travail, et plus particulièrement aux nouvelles formes de gestion des Ressources Humaines (RH).

En effet, l'augmentation de la taille de la structure et son organisation fonctionnelle font émerger de nouveaux besoins et contraintes, nécessitant la mise en place d'un modèle d'organisation du travail permettant une gestion adaptée des RH. Par exemple, le fonctionnement et l'organisation d'une Mission Locale de plus de 50 salariés multisites ne peut pas forcément être la même que celle comptant seulement une vingtaine de collaborateurs regroupés sur un seul site.

La question de formes d'organisation du travail et de la gestion des RH représente un sujet sensible intéressant tant l'équipe de direction que les salariés. Il s'agit d'un point de blocage et de tension très fréquent dans les projets de fusion, mais qui est souvent négligé au profit de la rapidité et du formalisme des règles juridiques.

Plusieurs points d'attention sont toutefois à souligner au niveau organisationnel et RH, au risque de devoir entreprendre des actions curatives – et d'autant plus difficiles – par la suite.

• Comment ? Avec quels acteurs ?

Il existe deux entrées, intrinsèquement liées, au niveau de l'organisation et des RH : une entrée juridique et une entrée « par l'humain ». Ces éléments sont d'importance égale mais nécessitent des compétences différentes.

Le lien avec les salariés est primordial pour s'assurer du succès de la nouvelle organisation de la Mission Locale. Le recours à des compétences extérieures, comme des avocats ou encore des cabinets RH/conduite du changement, peuvent fournir des appuis salutaires pour accompagner cette dimension. Au niveau juridique, il est quasi indispensable d'avoir recours à une expertise extérieure de haut niveau en matière de droit social afin d'anticiper et de déjouer un quelconque risque lié à la mauvaise gestion des RH et des relations contractuelles (ex : conflits aux prud'hommes...).

• Les modalités de reprise du personnel

La plupart des missions locales sont de forme associative, ce qui implique un cadre clair pour la reprise des personnels des différentes missions locales fusionnées.

L'article L.1224-1 du Code du travail prévoit que : « Lorsque survient une modification dans la situation juridique de l'employeur, notamment par succession, vente, fusion, transformation du fonds, mise en société de l'entreprise, tous les contrats de travail en cours au jour de la modification subsistent entre le nouvel employeur et le personnel de l'entreprise ».

Les contrats de travail sont transférés de plein droit au nouvel employeur qui en poursuit l'exécution dans les mêmes conditions. Le salarié conserve donc son ancienneté, sa qualification, sa rémunération, mais également les clauses, telles que la clause de non concurrence ou la clause de mobilité, autrement dit les droits et obligations prévus au contrat sont maintenus.

Un avenant au contrat de travail des salariés de droit privé sera effectué afin de modifier le nom de l'actuel employeur par celui de la nouvelle association gérante de la ML.

Le refus de changer d'employeur de la part de l'employé, par application des dispositions de l'article L1224-1 du Code du travail alors que le contrat n'est pas modifié, est considéré par la jurisprudence comme une volonté claire et non équivoque de démissionner.

Dans le cas inverse, si le nouvel employeur refuse de reprendre et maintenir le contrat de travail, **le salarié peut l'assigner devant le conseil de prud'hommes**. Cela peut lui permettre d'obtenir :

- une réparation en invoquant la notion de licenciement abusif ;
- ou sa réintégration sous astreinte financière ;
- ou une résiliation judiciaire du contrat de travail aux torts du nouvel employeur et avec indemnisation.

Par contre, les modalités de reprise du personnel peuvent être complexifiées par la coexistence de plusieurs statuts



différents au sein des missions locales fusionnées. Le cas des travailleurs mis à disposition par des collectivités doit être souligné. Un dialogue avec les organisations concernées doit être établi le plus en amont possible pour évoquer les modalités de reprise de ces personnels.

Les projets de fusion de missions locales provoquent également des problématiques sur certains postes spécifiques qui risquent de se retrouver en « doublon ». Par exemple, l'intégralité des fonctions support doit être analysée. Ce point de tension est majeur et les missions locales ont tendance à la traiter par des ruptures conventionnelles dont on peut estimer le coût en amont par un calcul de l'indemnité légale de licenciement (coût minimal).

• Les conditions de travail, les acquis sociaux et les obligations auprès des IRP

La question des conditions de travail est au centre du processus de fusion entre missions locales. En effet, cela constitue une source d'inquiétude majeure pour les salariés des structures en rapprochement et peut mener à de fortes tensions en cas de disparités trop fortes.

Les missions locales appliquent une Convention Collective unique, mais de nombreux points sont traités au niveau de chaque structure, créant potentiellement d'importantes différences.

Dans un tel cadre, le retrait d'avantages ou la comparaison entre des salariés ne disposant pas des mêmes droits peut rapidement mener à des conflits, voire à un blocage. Dans le même temps, étendre les conditions les plus avantageuses à l'ensemble des salariés de la nouvelle Mission Locale est souvent intenable financièrement.

Dès lors, il convient de trouver des solutions de compromis, entre gestion des divergences et équilibre économique de la nouvelle structure.

Au niveau des conditions de travail, plusieurs points doivent être analysés sous le prisme du droit social, avec un haut niveau d'expertise (avocat...) :

- Les contrats de travail, afin de vérifier l'existence de clauses spécifiques pouvant mener à des difficultés lors de la fusion.
- Les grilles salariales. En effet, certaines missions locales appliquent strictement la grille de la convention collective des missions locales, alors que d'autres pratiquent des

salaires plus élevés. Il s'agit là d'un enjeu majeur de tension lors de la fusion.

- Les horaires, qui peuvent être différents entre les missions locales et selon les statuts des personnels (mise à disposition notamment).

- L'organisme de retraite complémentaire/complémentaire santé :

- Pour la retraite complémentaire, les fusions impliquent de passer à l'AGIRC/ARRCO de manière obligatoire depuis 2014, sauf exceptions particulières. Il est conseillé d'entrer en contact avec son organisme de retraite complémentaire le plus en amont possible pour régler les détails et anticiper les éventuels changements de situation.

- Au niveau de la complémentaire santé, elle est obligatoire dans les missions locales depuis début 2016 (loi du 14/06/2013). La Convention Collective suggère de recourir à Humanis Prévoyance/OCIRP. En cas de fusion de missions locales, le maintien de plusieurs régimes distincts est en principe possible, mais peut être source de tensions.

- Les avantages divers (tickets restaurant, jours de carence en cas de maladie...)

- Lorsque les missions locales disposent des représentants du personnel, il convient de les informer de la démarche de fusion. Par exemple, si deux associations souhaitent fusionner, la consultation du comité d'entreprise de chaque structure doit impérativement se faire avant l'assemblée générale puisque c'est cette instance qui adoptera la décision définitive de la fusion. Néanmoins, si la consultation doit intervenir avant toute décision définitive de la direction, elle ne doit pas non plus intervenir trop tôt. Idéalement, la gouvernance a intérêt à le faire dès que les résultats de l'étude de préfiguration sont connus. En effet, le projet de décision doit être soumis à consultation lorsque son objet est assez déterminé pour que son adoption ait une incidence sur l'organisation, la gestion et la marche générale de l'entreprise. Cette dernière notion fait référence notamment aux mesures de nature à affecter le volume ou la structure des effectifs, la durée du travail, les conditions d'emploi, de travail et de formation professionnelle du personnel. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'une simple information des représentants du personnel mais d'une véritable consultation ce qui implique que l'avis émis peut avoir des conséquences sur le projet en cours.

Plusieurs stratégies peuvent permettre de régler ces points de tension :

- L'harmonisation au mieux disant : la plus facile politiquement et socialement, mais très pénalisante financièrement.
- L'harmonisation moyenne : faire tendre vers une situation intermédiaire, mais avec un risque important d'insatisfaction généralisée (« tout le monde perd »).
- La rationalisation avec négociation : proposer des réductions de certains avantages en échange de compromis si possible. C'est une démarche complexe à mettre en œuvre et qui suppose des relations apaisées avec les salariés et leurs représentants.

• Les pratiques et les compétences

Créées au début des années quatre-vingt dans un contexte marqué par la massification du chômage, notamment celui des jeunes, les missions locales se sont imposées comme un acteur décisif de l'accompagnement des jeunes vers et dans l'emploi ou la réorientation dans des parcours de formation. Faisant preuve d'une autonomie certaine, les missions locales mettent en œuvre un accompagnement global des jeunes âgés de 16 à 25 ans dans le but de favoriser leur insertion professionnelle et sociale. Le rapport sur le modèle économique des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes publié par l'Inspection Générale des Affaires Sociales en 2016 estime qu'au cours de l'année 2015 environ 1,5 million de jeunes ont eu un contact avec l'une des 444 missions locales actives sur le territoire national. Cet accompagnement se caractérise par une « volumétrie » (nombre de jeunes accueillis), une variété de dispositifs que les missions locales peuvent proposer (des dispositifs nationaux, locaux ou mis en place de la propre initiative des missions locales), et des moyens humains et financiers qui leur permettent de mettre en œuvre leurs objectifs. Par exemple, certaines ML ont tendance à se focaliser/privilégier des démarches pédagogies individuelles alors que d'autres favorisent l'approche collective. De même, le développement de la relation avec les entreprises est souvent l'un des points qui varie de façon importante entre les missions locales.

Dès lors, il est important de s'accorder sur l'émergence de pratiques communes avec la fusion, au risque de constituer une Mission Locale mal structurée. Ces inadéquations entre les pratiques des salariés des anciennes missions locales peuvent provoquer des inefficacités, de la nostalgie voire un manque de motivation et des problèmes de santé dans les cas les plus extrêmes.

La mobilisation d'outils de conduite du changement, comme la matrice DRAS, peuvent permettre de repérer les points

d'attention pour les pratiques des salariés. L'organisation de groupes de travail entre salariés est également un bon moyen de faire converger les pratiques, selon une feuille de route longue (poursuivie après la fusion effective).

Par exemple, les pratiques des conseillers sur I-milo peuvent varier fortement, même au sein de chaque Mission Locale. L'harmonisation des pratiques sur cet outil est donc un point à organiser de façon cadrée, notamment en vue de l'introduction du nouveau cadre contractuel unique de l'accompagnement des jeunes, le PAECA (Parcours Contractualisé d'Accompagnement vers l'Emploi et l'Autonomie), et d'autres dispositifs contractuels. Cette tâche peut être réalisée grâce au soutien de l'assistant technique régional, qui peut accompagner les ML à la résolution des problématiques liées à la gestion des SI.

Convergence de pratiques à Poissy-Conflans

La Mission Locale de Poissy-Conflans a utilisé une démarche innovante pour faciliter la convergence de pratiques dans la nouvelle structure fusionnée. En effet, des binômes de la structure absorbée et la structure absorbante ont été instaurés afin de mieux travailler ensemble et ainsi éviter le risque de juxtaposer des pratiques différentes.

De plus, la fusion des missions locales pose un enjeu fort en termes de compétences. En effet, le changement de taille de la structure fusionnée nécessite des compétences poussées dans certains domaines, par exemple les RH, la comptabilité et la relation entreprise. La montée en compétences des personnels des missions locales, ou des recrutements le cas échéant, sont donc à considérer pour faire face aux nouvelles réalités de la structure. Le risque est de ne pas avoir les compétences adaptées pour gérer la nouvelle situation. Par exemple, la Mission Locale de Paris a dû recruter une juriste spécialisée en droit social pour accompagner les changements dans sa structure.

• L'enjeu de trouver un nouveau modèle de fonctionnement

« On est passé de 20 à 75, avec un CE... enfin c'est autre chose quoi »

Avec la fusion et le passage à un nombre élevé de salariés, une mission francilienne qui a récemment fusionné a dû inventer **un nouveau modèle d'organisation**.



Une démarche de projet permettant de mettre en place une nouvelle forme d'organisation, l'exemple de la MDEE Seine Ouest

En 2016 les intercommunalités de l'Arc de Seine et du Val de Seine fusionnent pour créer l'EPT Grand Paris Seine Ouest. Ce regroupement a conduit à un projet de fusion pour plusieurs organismes en faveur de l'emploi sur le territoire, dont des missions locales, au sein de la MDEE (Maison des Entreprises et de l'Emploi) Seine Ouest. La MDEE couvre donc à ce jour les 8 communes de l'intercommunalité et compte 75 salariés.

L'impulsion du projet a été politique, puisque déclenchée par la fusion des intercommunalités. Un consensus politique a permis de faire émerger la nécessité de pouvoir disposer d'une structure unique permettant de décliner opérationnellement l'action publique en matière d'emploi, formation et développement économique. L'existence d'un modèle de référence à suivre en amont du projet représente un facteur de succès permettant d'adapter la démarche de fusion aux résultats attendus. Du point de vue opérationnel, le projet stratégique a été choisi à travers la mise en place d'un jury composé par les principaux financeurs (Etat, Région, EPCI), qui a évalué les projets présentés par les directeurs pressentis. Les projets ont été élaborés sur la base du modèle de référence (la ML d'Arc de Seine). Des groupes de travail de taille réduite et organisés par service et par métier ont permis de décliner la vision stratégique en un projet opérationnel. Cette démarche de travail a permis d'intégrer les aspects purement techniques, administratifs et juridiques aux considérations liées aux différentes cultures de travail entre les structures, services et métiers. Cela a fait émerger les facteurs de divergence et convergence, à partir desquels le nouvel organigramme a été bâti.

L'expérience de cette fusion démontre que le facteur humain et la nouvelle organisation de la structure fusionnée doivent être au cœur des préoccupations en amont du projet.

Des procédures de ruptures conventionnelles ont dû être enclenchées, grâce au recours à un expert en droit social, afin de gérer certaines fonctions qui se retrouvaient en doublon.

Le rapport à la proximité et à la direction a dû être réinventé. En effet, la fusion a déplacé les fonctions de direction, qui n'étaient plus présentes sur certains sites,

ce qui a été un élément de perturbation pour les équipes peu après la fusion. Le rétablissement des liens et des relations hiérarchiques et fonctionnels entre les membres de l'équipe de direction et les équipes opérationnelles a été accompli à travers la mise en place de méthodes de travail innovantes.

• Les difficultés humaines dans les processus de fusion

« La technique c'est l'aspect facile, ce qui peut poser problème, c'est l'humain »

Les tensions liées aux disparités de conditions de travail entre les différentes missions locales fusionnées ont été très fortes, même si anticipées. Un point particulièrement critique a été les différences de salaires entre les salariés des anciennes missions locales. En effet, elles géraient différemment les grilles salariales (strict respect de la Convention Collective ou des salaires plus élevés, modes de calcul différents...).

« Ce qui n'a pas été sans difficulté d'un point de vue de l'égalité, puisque des conseillers faisant le même travail se retrouvaient avec des salaires différents »

Certains avantages ont dû être réduits pour des raisons financières, et la gestion du mécontentement des salariés est un point particulièrement compliqué à négocier pour la direction.

Une bonne pratique de cette fusion a été l'organisation de groupes de travail avec les salariés de différentes missions locales afin de dévoiler en amont les divergences à traiter.

Le droit social reste toutefois un point sur lequel il faut absolument se faire accompagner, notamment par un cabinet d'avocat.

Un point qui a été mal estimé avant la fusion a été l'aspect proprement humain, notamment chez les équipes de la Mission Locale absorbée. **Un sentiment négatif s'est développé chez une partie des salariés.**

Ces signaux d'alerte ont poussé la Mission Locale à recourir a posteriori à l'assistance de plusieurs acteurs : cabinet de conseil RH, médecine du travail... Un des leviers pour corriger la situation a été de retravailler sur un projet commun avec l'ensemble des salariés. Le sentiment d'appartenir à une structure commune est donc central pour le succès d'une fusion.



Les points d'attention en matière d'organisation et de Ressources Humaines

- Avoir un bilan juridique très poussé et **identifier les disparités** entre les missions locales à fusionner pour mieux les résoudre (temps de travail, congés, mise à disposition, statuts...)
- Il ne faut pas hésiter à **se faire accompagner sur l'enjeu crucial de l'organisation** ou du droit social, et à recourir à une assistance en cas de difficultés imprévues. En effet, les difficultés sur les questions RH/sociales

sont critiques dans un projet de fusion, et peuvent rapidement dégénérer (fortes tensions dans la Mission Locale, problèmes financiers et humains etc.).

- Ne **pas gommer l'identité des salariés des missions locales** fusionnées, au risque d'en subir le contrecoup. Il est nécessaire de travailler à faire émerger une identité commune partagée entre tous les salariés, ce qui peut prendre du temps.

3.3 LES APPORTS D'UNE DÉMARCHE DE CONDUITE DU CHANGEMENT

Les rapprochements et les fusions de missions locales sont des processus qui affectent profondément leur organisation et leur environnement, que ce soit sur les plans juridiques, stratégiques, partenariaux, économiques et humains.

Pour faire face à cette situation, l'adoption d'une approche « conduite du changement » est particulièrement pertinente. Il s'agit d'un ensemble de méthodologies, techniques et outils pour accompagner la transformation des missions locales dans des conditions optimales de succès, permettant d'atteindre les objectifs ayant motivé les projets de rapprochement.

• Avec quels acteurs ?

Par nature, une approche de conduite du changement s'adresse à l'ensemble des équipes des missions locales (directions, salariés...). Le recours à un prestataire extérieur est conseillé pour cadrer les méthodologies adéquates.

• Comment ?

De façon plus opérationnelle, une méthodologie de conduite du changement permet de répondre à plusieurs objectifs :

- Accompagner les acteurs de la mission locale dans l'appropriation des changements de leur cadre de travail
- Accompagner la direction et les services dans la mise en place de la fusion

- Concevoir, mettre en place et animer une nouvelle culture managériale
- Améliorer les conditions de travail et le dialogue social

La conduite du changement s'appuie sur un ensemble de méthodologies adaptables à la situation spécifique des missions locales. Plusieurs outils utiles sont présentés ci-dessous pour accompagner le changement lors des fusions de missions locales.

La boîte à outils de la conduite du changement

L'ANALYSE DES MOTEURS DU CHANGEMENT



L'ANALYSE DU LEADERSHIP



L'ANALYSE DES RÉSISTANCES AU CHANGEMENT



L'ANALYSE DE L'ORGANISATION



L'ANALYSE DES FACTEURS DU SUCCÈS



Cette boîte à outils est bien entendue non exhaustive et d'autres approches peuvent convenir aux problèmes rencontrés localement. En effet, les méthodes de conduite du changement ne sont pas une garantie de succès du projet de fusion, et comportent des parts de risques. Ainsi, même en utilisant ces méthodes il convient :

- De porter un réel projet adapté aux réalités des publics accompagnés et du territoire
- De disposer d'un fort leadership politique et technique
- De clarifier les objectifs de la fusion

• **L'analyse des moteurs du changement : une méthodologie permettant de cibler des facteurs de risque et de succès du processus de fusion**

- Débloquer les résistances au changement et fédérer les parties prenantes autour de la vision du projet, à tous les échelons :

- Direction : Suis-je prêt à changer ? Est-ce que je crois en ce projet de fusion ? Est-ce que je vois son intérêt ? Qu'avons-nous à gagner ?

- Cadres, chefs d'équipes... : Qu'est-ce qui m'attend ? Suis-je capable de m'adapter au projet ? Est-ce que je me sens en phase avec ce changement ? Est-ce que je risque de perdre mon travail ? Est-ce que j'ai confiance en mes élus, ma direction, mes collègues ? Qu'est-ce qu'on me cache ? Est-ce qu'on va me remplacer ? Quel est mon rôle ? Comment vais-je annoncer cela à mes collègues ?

- Salariés : Vais-je perdre ce que j'ai ? Est-ce que je vais changer de bureau, de patron, de local ? Est-ce que je vais perdre de l'argent, des avantages ? Je ne comprends pas le projet ?

- Ce qui motive le projet, à tous les échelons :

- Direction : j'ai une vision pour la fusion, j'y crois, je me sens responsable de ce changement, j'y vois des opportunités, je construis ce que j'attends de mes collaborateurs

- Cadres, chefs d'équipes... : je comprends pourquoi le changement a lieu et ce qu'on attend de moi, ma hiérarchie a confiance en moi et compte sur moi, je sais où je vais et comment, je peux rassurer et guider mes collègues dans la fusion, je peux faire des propositions et remonter des difficultés

- Salariés : j'ai le droit de donner mon avis, je comprends le pourquoi et la direction du projet de fusion, je sais ce que je dois faire pour participer à ce projet de fusion, je sais ce qui va changer pour moi, mon travail et mes collègues, je suis écouté

• **L'analyse du leadership du projet de fusion**

Le leadership (politique et technique) est un facteur clé de succès des projets de fusion entre missions locales.

Celui-ci peut être décomposé en deux éléments :

- Le pilote du changement (le pourquoi), qui correspond aux présidents et/ou directeurs des missions locales :

- Donne le cap
- Propose un itinéraire... mais s'autorise à la modifier
- Encourage et positive
- Anticipe les risques
- Est transparent quant à ses décisions
- Assume les désagréments liés au changement
- Met en place la concertation
- Communique autour du projet de fusion
- Veille à l'adhésion et à la motivation des équipes
- Transmet sa motivation aux salariés et partenaires
- Valorise l'expérience et les résultats

- L'accompagnateur du changement (le comment), qui sont les élus/le tiers de confiance. Si les élus sont impliqués dans la démarche de travail, ils vont consacrer leurs efforts plus dans la valorisation du projet et ses évolutions que dans le déploiement opérationnel du projet :

- Partage et porte le projet
- Connaît et comprend son rôle
- Transmet les informations du pilote
- Echange avec les équipes, construit le comment
- Informe le pilote d'éventuelles difficultés
- Communique sur le projet et ses évolutions
- Anime et coordonne le projet
- Valorise les avancées
- Veille à l'adhésion des équipes et des partenaires
- Accompagne les résistances (individuelles et collectives)

Une amélioration du leadership du projet de fusion des missions locales peut être réalisée en se concentrant sur les points les plus faibles de ces listes. Cela permet un meilleur succès de la démarche.

• **L'analyse des résistances au changement**

Tout projet de fusion des missions locales aboutira à des résistances de la part de certains acteurs. Il est important de comprendre ces résistances pour mieux y répondre et conduire le projet de fusion.

Schématiquement, les acteurs et partenaires se regroupent en trois grandes catégories :

LES PROACTIFS
favorables au projet de fusion

LA MAJORITÉ SILENCIEUSE
qui n'a pas d'opinion arrêtée sur
la fusion mais a besoin d'être
sécurisée

LES OPPOSANTS
qui rejettent la fusion

Pour assurer le succès du projet, une stratégie de base consiste à gagner l'adhésion de la majorité silencieuse, en répondant à ses résistances.

Les résistances ont plusieurs sources, dont les importances relatives sont à mesurer :

- **Les facteurs individuels** : personnalité, mécanismes de défense, incompréhension, parcours et expériences, peurs, pertes possibles.
- **Les facteurs collectifs** : perte des acquis, normes sociales et culturelles, valeurs et histoire.
- **Les facteurs politiques** : enjeux de pouvoir, d'autorité, de ressources, soutiens de groupes d'intérêt, influences de sous-groupes ou de personnes valorisées.
- **Les facteurs de mise en œuvre** : présentation du projet de fusion, orientation, communication et transparence, implication et participation, temps d'adaptation.
- **Les facteurs organisationnels** : structure, intégration interne, inertie des organisations, leadership, contexte.
- **Le projet de fusion en lui-même** : complexité, sens du projet, cohérence entre le projet de fusion et les valeurs, légitimité du changement, degré du changement, fréquence du changement.

Une fois les résistances analysées, il est possible d'y répondre par une combinaison de stratégies visant à faciliter le processus de fusion dans de bonnes conditions :

- **Eduquer et Communiquer** : quand la résistance provient d'un manque d'information ou d'une information inadéquate (gestion des rumeurs notamment).
- **Faire participer** : une démarche cruciale pour les projets de fusion des missions locales, étant donné sa conséquence directe sur le travail des salariés.
- **Faciliter et soutenir** : pour répondre aux angoisses liées au processus de fusion, notamment dans la période d'ajustement. Il est nécessaire que les salariés reçoivent alors un soutien de la part de la direction ou du management intermédiaire.
- **Négocier** : amender des points du projet de fusion qui posent des points de blocages insolubles.

Pour ce faire, plusieurs techniques peuvent être mobilisées : organisation de temps de présentation et de dialogue, remontée d'informations et ajustements du projet stratégique...



• **L'analyse de l'organisation : la matrice DRAS**

Une matrice DRAS (Discours Routines Actions Symboles) permet d'établir un diagnostic de l'organisation des missions

locales, afin de favoriser l'identification de points de blocage éventuels.

Il s'agit d'une matrice à deux entrées : un axe visible-invisible et un axe état d'esprit-comportement :

	Visible	Invisible
Comportemental	Actions : elles sont visibles car se matérialisent par des faits précis avec des conséquences identifiables.	Routines : ce sont des manières de faire non formalisées qui ont trait à l'organisation des missions locales. Elles ont tendance à durer dans le temps et à orienter le comportement des salariés, souvent de façon invisible.
Etat d'esprit	Discours : ce sont des paroles ou écrits formalisés et communiqués.	Symboles : ce sont des codes portés par certaines habitudes qui peuvent avoir un impact sur l'organisation des missions locales

Sa valeur ajoutée est de pointer des facteurs difficilement identifiables mais qui ont une importance centrale dans les processus de fusion, notamment les routines, qui correspondent aux habitudes de travail profondément

ancrées des salariés qui ne sont pas formalisées. Celles-ci peuvent varier fortement entre les missions locales et posent donc problème en cas de fusion si elles ne sont pas prises en compte.



Les facteurs de succès pour la démarche de conduite du changement appliquée à la fusion des missions locales

- La présence de **leaders pour incarner** le changement et encourager les équipes
- Rendre lisible et **compréhensible le contexte** du projet de fusion et les choix effectués
- Veiller à **l'appropriation des objectifs**
- **Coopérer avec les salariés**, notamment les responsables de sites ou d'équipes
- Accompagner une **nouvelle identité professionnelle**
- Anticiper les **risques liés au changement**
- **Former et accompagner les acteurs** du changement
- **Valoriser les réalisations**
- Communiquer et **être transparent**, partager les décisions et être solidaire
- **Evaluer la capacité à changer** et la perception du changement des équipes
- **Faire confiance** aux agents
- **Accompagner collectivement et individuellement**

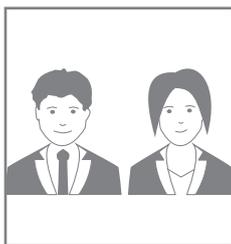
L'essentiel de la 3^e étape

- ➔ Choisir entre les différents types de fusion : fusion absorption, fusion création, apport partiel d'actifs, scission.
- ➔ S'inscrire dans le cadre légal, élaborer un plan d'action et un rétro planning
- ➔ Prendre en compte les impacts financiers et fiscaux
- ➔ Réfléchir à la gestion RH : modalités de reprise du personnel, conditions de travail, acquis sociaux, obligations auprès des institutions représentatives du personnel
- ➔ Réfléchir aux nouvelles formes d'organisation du travail et de fonctionnement



Adopter une démarche de conduite du changement : implication des équipes, prestataire, méthodologie, facteurs de risques et de succès, leadership, résistances....





4

« Faire vivre » la nouvelle Mission Locale issue de la fusion

Une fois la fusion réalisée juridiquement, il faut toutefois continuer à accompagner le changement dans la durée. En effet, une part importante des processus à l'œuvre n'ont pas de date de début et de fin bien délimitées.

L'objectif est donc de suivre et de « faire vivre » la nouvelle Mission Locale.

Cela suppose la mobilisation de l'ensemble des acteurs, avec un suivi du COFIL et de la nouvelle Direction, en utilisant les indicateurs développés et en prenant en compte les remontées d'informations. La période de suivi « intensif » peut être estimée entre un et deux ans selon les cas et la taille de la nouvelle structure.

• Comment et avec quels acteurs ?

Tout d'abord, il est nécessaire d'ajuster ce qui était initialement prévu dans le calendrier de fusion. Au niveau méthodologique, cela passe par la réalisation de points et de bilans de l'activité au sein du COFIL, des groupes de travail et des autres instances de gouvernance de la Mission Locale, en mobilisant éventuellement des indicateurs définis à l'avance.

Le suivi des écarts doit permettre de réaliser des ajustements pour améliorer la situation : formation des salariés, investissements...

Enfin, comme toute nouvelle structure, il est indispensable d'assurer une communication renouvelée, autour de la nouvelle identité de la Mission Locale. Cette communication doit cibler les partenaires externes mais également les équipes en interne. Une démarche positive sur les premiers résultats de la fusion peut permettre d'amorcer ce mouvement.

Il faut garder à l'esprit certains points :

- La première année après la fusion effective est nécessairement marquée par des perturbations, qui ne sont pas anormales mais doivent être anticipées et gérées. Il convient notamment de continuer la démarche d'écoute des salariés pour éviter les

postures nostalgiques des précédentes structures qui peuvent nuire au projet (le « c'était mieux avant »).

- Les impacts réels de la fusion ne sont généralement observables qu'à partir de deux ou trois ans.

L'expérience montre que plusieurs aspects doivent être particulièrement surveillés dans la durée :

- L'harmonisation des pratiques entre les salariés des précédentes missions locales.
- La constitution d'une culture commune adaptée au projet stratégique.
- Le traitement de difficultés liées à des points techniques qui auraient été insuffisamment anticipés, par exemple, la problématique de l'intégration des systèmes d'information.

• Sous quels délais ?

Généralement, le suivi intensif doit durer entre un et trois ans après la fusion « effective ». En cas de problèmes, il peut être nécessaire de prolonger la vigilance plus longtemps.

• Les points d'attention pour les premiers temps de la nouvelle structure

- Ne pas hésiter à s'adapter aux difficultés rencontrées après la fusion, si nécessaire en ayant recours à de l'accompagnement sur les points les plus saillants.

Projet commun contre sentiment négatif

Dans une mission locale, un sentiment négatif s'était développé chez une partie des salariés après la fusion. Des signaux d'alerte ont poussé la Mission Locale à recourir à de l'assistance de plusieurs acteurs : cabinet de conseil RH, médecine du travail, etc.

Un des leviers pour corriger la situation a été de retravailler sur un projet commun avec l'ensemble des salariés. L'action de la direction face à ces difficultés a donc permis de redresser la situation.

- Travailler la cohésion des équipes et la constitution d'une culture commune dans les faits. Ce point est évidemment facilité si la fusion s'est déroulée en prenant en compte dès le départ les positions des salariés.

- Etablir de nouveaux outils de suivi et de pilotage adaptés et partagés au sein de la ML.

Les actions à mettre en place dans chacune des quatre grandes étapes du projet

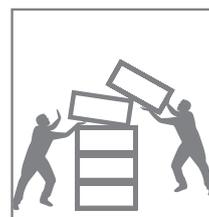
1 Organiser le rapprochement entre les entités

- Identifier les motivations du projet de rapprochement
- Faire rencontrer les partenaires du projet



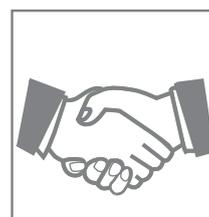
2 Construire un projet commun

- Définir un cadre et des modalités d'organisation du rapprochement



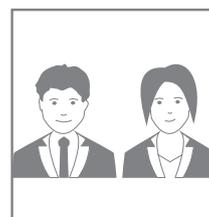
3 Mettre en oeuvre la fusion

- Identification du cadre juridique adapté au projet stratégique
- Identifier les nouvelles modalités d'organisation du travail
- Définir les formes et les règles de gestion des RH
- Mettre en place une démarche de conduite du changement



4 Faire vivre la nouvelle structure

- Mobiliser l'ensemble des acteurs à travers des groupes de travail
- Réaliser des bilans d'activités
- Mettre en place une démarche de communication à destination des équipes internes et des partenaires institutionnels en externe



L'essentiel de la 4^e étape

➔ Présenter des bilans d'activité de la nouvelle structure au sein du comité de pilotage et des groupes de travail

➔ Assurer une communication renouvelée

➔ Continuer la démarche d'écoute des salariés



Rester attentif à l'harmonisation des pratiques entre les salariés

➔ Constituer une culture commune

➔ Traiter les difficultés techniques

Notes

A series of horizontal dotted lines for taking notes.

Un outil pour les responsables des Missions locales franciliennes

La Direccte Île-de-France édite ce guide méthodologie pour outiller les élus et directeurs des missions locales dans leur réflexion autour de projets de rapprochements jusqu'à la fusion, à travers le recensement de l'ensemble des questions qui pourraient se poser lors de tels projets, de l'amont à l'aval. Ce guide se veut donc exhaustif dans sa démarche, en abordant les éléments stratégiques mais aussi opérationnels qui conduisent au succès des projets de fusions. Il se nourrit d'entretiens avec des acteurs impliqués dans des fusions de missions locales, reflétant un accompagnement au plus près des préoccupations réelles rencontrées sur le terrain.

Ce guide s'adresse :

- **Aux élus des communes et des intercommunalités**, notamment leurs présidents, afin de fournir une base stratégique et opérationnelle aux projets de rapprochement.
- **Aux partenaires impliqués dans les projets de fusion** des missions locales, notamment les financeurs (Direccte, Région, Intercommunalités...).
- **Au Conseil d'administration et aux directions des missions** locales qui souhaitent préparer au mieux leur démarche de rapprochement avec pour objectif final la fusion.

Direccte Direction régionale des entreprises,
de la concurrence, de la consommation
du travail et de l'emploi
ÎLE-DE-FRANCE

Retrouvez l'actualité des politiques de l'emploi et abonnez-vous aux publications de la Direccte d'Île-de-France, sur son site internet idf.direccte.gouv.fr



La Direccte Ile-de-France s'engage
pour la **diversité**