

Note méthodologique

Évaluation d'impact de l'IEJ

DGEFP

Statut du document

Ce document est une note méthodologique annexée au rapport final de l'évaluation de l'Initiative pour l'Emploi des jeunes. Il a été validé par la DGEFP et mis à disposition du public.

Pour plus d'information, merci de contacter Thomas Delahais, tdelahais@quadrant-conseil.fr ou Sylvain Vanneste, svanneste@kpmg.fr.

Les rapports de l'évaluation

- 1. Note méthodologique**
2. Rapport final
3. Rapport technique incluant les monographies

Table des matières

1. Introduction	4
2. Cadre de l'évaluation d'impact : une analyse de contribution...5	
ENJEUX INITIAUX DE L'EVALUATION D'IMPACT	5
L'ANALYSE DE CONTRIBUTION.....	6
LE RECOURS A DES MONOGRAPHIES PAR PO	8
LA CHARGE DE LA PREUVE.....	8
UN CADRE GLOBAL INTEGRANT D'AUTRES EVALUATIONS REALISEES PAR L'ANALYSE CONTREFACTUELLE	9
3. Cadres conceptuels mobilisés	10
LES CADRES CONCEPTUELS DES POLITIQUES DE L'EMPLOI DES JEUNES	10
AUTRES CADRES THEORIQUES MOBILISES	11
THEORIE DU CHANGEMENT GENERALE ET THEORIES D'ACTION SPECIFIQUES	13
4. Principales difficultés identifiées.....	15
DIFFICULTE A BIEN CONCILIER EVALUATION BASEE SUR LA THEORIE ET ANALYSES CONTREFACTUELLES.....	15
DES MONOGRAPHIES REGIONALES QUI NE SONT PAS DE REELLES EVALUATIONS..	16
CHAMP DE L'EVALUATION	16
TROP PEU D'EVALUATIONS DES DISPOSITIFS REGIONAUX	16
LA DIFFICILE QUESTION DE L'EFFICIENCE	17
5. Annexes	18
THEORIE DU CHANGEMENT INITIALE	18
QUELLES ATTENTES VIS-A-VIS DES PRINCIPAUX DISPOSITIFS FINANCES ?.....	20
BIBLIOGRAPHIE.....	28

1. Introduction

La présente note méthodologique vise à rendre compte de l'approche évaluative mise en place pour cette évaluation, dans une optique de transparence d'abord, de réflexivité sur les pratiques ensuite, et éventuellement de répliquabilité.

Elle revient sur les cadres qui ont été mobilisés pour évaluer l'Initiative pour l'emploi des jeunes, tant évaluatifs que conceptuels, ainsi que sur un certain nombre d'enjeux que cette évaluation révèle.

2. Cadre de l'évaluation d'impact : une analyse de contribution

ENJEUX INITIAUX DE L'ÉVALUATION D'IMPACT

Définir la notion d'impact

La notion d'impact est une notion qui peut être difficile à cerner dans la mesure où elle peut être utilisée selon les cas comme un synonyme de « conséquence de l'intervention » au sens large¹, pour qualifier une partie de ces effets, généralement sur les bénéficiaires finaux de l'intervention et qui ont justifié l'intervention ; ou encore pour caractériser ce qui est mesuré par une méthode particulière².

Nous retenons ici la définition suivante : Une évaluation d'impact :

- se concentre sur les questions relatives aux effets de l'intervention, en particulier sur les bénéficiaires finaux de l'intervention ;
- vise à prouver autant que possible un lien entre l'intervention évaluée et les changements observés ;
- fait la part entre le rôle de l'intervention et celui d'autres facteurs contextuels ou politiques ;
- utilise pour cela une approche spécifique dont la rigueur doit assurer la crédibilité des résultats.

De nombreuses approches existent et sont développées pour traiter spécifiquement de l'impact des interventions. Outre les méthodes contrefactuelles qui définissent l'impact comme l'écart entre les changements observés avec et sans intervention (voir par exemple (Duflo, 2005), et pour les fonds structurels (European Commission, 2013), d'autres approches sont employées pour comprendre les configurations de facteurs menant à l'impact ou les mécanismes les expliquant (Stern et al., 2012).

Les difficultés propres à l'évaluation des politiques complexes

Prouver un lien entre l'intervention évaluée et des changements observés est en tant que tel une tâche difficile. Cette difficulté est renforcée lorsque ce lien n'est pas linéaire ; que les interventions évaluées sont hétérogènes avec des effets indirects et peu mesurables par des indicateurs quantitatifs (Naudet, Delarue, & Bernard, 2012).

¹ C'est la définition qui est par exemple donnée par l'OCDE : Effets à long terme, positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits par une [intervention], directement ou non, intentionnellement ou non. (Glossaire OCDE, 2002).

² C'est le cas par exemple pour l'évaluation contrefactuelle, voir ci-dessous.

Or, l'Initiative pour l'emploi des jeunes est une intervention complexe, au sens où « elle implique de nombreux partenaires, des composants très divers, une incertitude considérable quant aux chemins pouvant ou non mener à l'impact, avec de nombreuses boucles de rétroaction, et sur un temps long » (Douthwaite, Mayne, McDougall, & Paz-Ybarnegaray, 2017)³.

La note méthodologique sur l'évaluation de l'IEJ rédigée par Luc Behaghel en 2016 aborde cette question d'un point de vue uniquement contrefactuel et propose notamment de réaliser cette évaluation d'une part en comparant les régions bénéficiaires et celles qui ne le sont pas et d'autre part en agrégeant les résultats des évaluations contrefactuelles des dispositifs financés par l'IEJ (Behaghel, 2016). Cette approche a l'avantage de chercher à effectuer une mesure des effets de l'IEJ sur les trajectoires d'emploi des jeunes, mais elle ne permet pas cependant de répondre à l'ensemble des questions évaluatives de l'IEJ, en particulier concernant la contribution de l'IEJ aux changements observés. En d'autres termes, cette approche permettrait de rendre compte des changements survenus dans les parcours des jeunes suite à leur participation aux dispositifs, mais ne pourrait expliquer comment et dans quelle mesure les l'IEJ a participé à ces changements. Par ailleurs, sa mise en œuvre n'est pas sans poser de problèmes (voir ci-dessous).

L'approche mise en œuvre pour évaluer l'IEJ consiste donc finalement dans une évaluation dont l'architecture générale est « basée sur la théorie » qui permet d'intégrer d'autres démarches, notamment des méthodes contrefactuelles, tout en apportant des éléments explicatifs pour expliquer les effets estimés. Ce montage combinant deux approches de l'impact est encouragé par la Commission européenne pour l'évaluation des fonds structurels européens (Riché, 2012).

Approche choisie de la question d'inférence causale

Au regard des éléments ci-dessus, l'approche d'inférence causale a consisté à considérer l'impact de l'IEJ au regard de l'équation suivante :

$$\text{Impact de l'IEJ} = \Delta \text{ efficacité des interventions} * \Delta \text{ rôle de l'IEJ}$$

Autrement dit, l'impact de l'IEJ est fonction à la fois :

- du rôle de l'IEJ dans la conception et la conduite des politiques mises en place par les autorités de gestion ; l'offre mise en place et ses caractéristiques ;
- de l'efficacité des dispositifs, à savoir d'une part par leur capacité à atteindre les publics et d'autre part à les remettre dans un parcours vers l'emploi.

L'ANALYSE DE CONTRIBUTION

³ « They involve many components and partners, considerable uncertainty in the pathways to impact with numerous feedback loops, and lengthy time frames. »

La méthode d'évaluation d'impact proposée ici est une analyse de contribution qui est une approche pragmatique de l'évaluation basée sur la théorie visant à en faire une démarche d'évaluation d'impact, employée ici dans le cadre de l'évaluation d'une intervention complexe (Delahais & Toulemonde, 2012; 2017; Mayne, 2011).

L'évaluation basée sur la théorie a été développée en réaction à une situation courante dans les politiques publiques dans laquelle la façon dont une intervention est supposée obtenir des effets n'est pas explicitée. Prenons l'exemple d'un dispositif de formation visant le retour à l'emploi sans autre précision. Si les personnes entrées dans le dispositif de formation ne retrouvent pas d'emploi, il est difficile de savoir si c'est parce que le dispositif est inadapté, s'il est totalement inutile, s'il est mal mis en œuvre, et *in fine* comment l'améliorer.

Dans une évaluation basée sur la théorie, les hypothèses selon lesquelles l'action publique est supposée avoir des conséquences pour la société sont modélisées sous la forme d'une chaîne reliant une intervention et ses effets attendus de façon séquentielle (Funnell & Rogers, 2011). Par exemple, on dira « Nous avons identifié que les moins qualifiés ont plus de difficulté à trouver un travail ; c'est pourquoi nous avons mis en place un dispositif de formation à l'attention des moins qualifiés qui doit leur permettre d'acquérir des compétences utiles sur le marché du travail local ; nous espérons que les employeurs du bassin d'emploi seront sensibles à ces compétences et recruteront plus facilement ces personnes de façon à ce qu'elles sortent durablement du chômage ». Dans une évaluation basée sur la théorie, ces différentes hypothèses (généralement représentées sous une forme schématique, le logigramme) sont testées une à une de façon à apporter un jugement nuancé sur l'efficacité du dispositif.

L'analyse de contribution propose un processus rigoureux et systématique d'inférence causale pour tester ces hypothèses, à charge et à décharge, de façon à « renforcer le degré de confiance que l'on peut avoir dans la contribution d'une intervention à un changement observé » (Befani & Mayne, 2014).

Cela passe par une explicitation initiale de la raison d'être du dispositif évalué et de la théorie que celui-ci sous-tend, et la recherche systématique d'explications probantes qui sont testées à charge et à décharge. Cette méthode étudie aussi l'interaction des dispositifs évalués avec leur contexte de mise en œuvre, pour l'IEJ celui des politiques de l'emploi qui est particulièrement riche et qui a un rôle majeur dans l'efficacité de l'IEJ.

Cette méthode permet également de tenir compte de la diversité des situations observées, à travers un travail systématique de caractérisation des dispositifs IEJ pour constituer des typologies au regard des situations observées.

La crédibilité de l'approche passe aussi par une traçabilité systématique des analyses effectuées, permettant potentiellement à un expert indépendant de reproduire les analyses pour en montrer la validité.

LE RECOURS A DES MONOGRAPHIES PAR PO

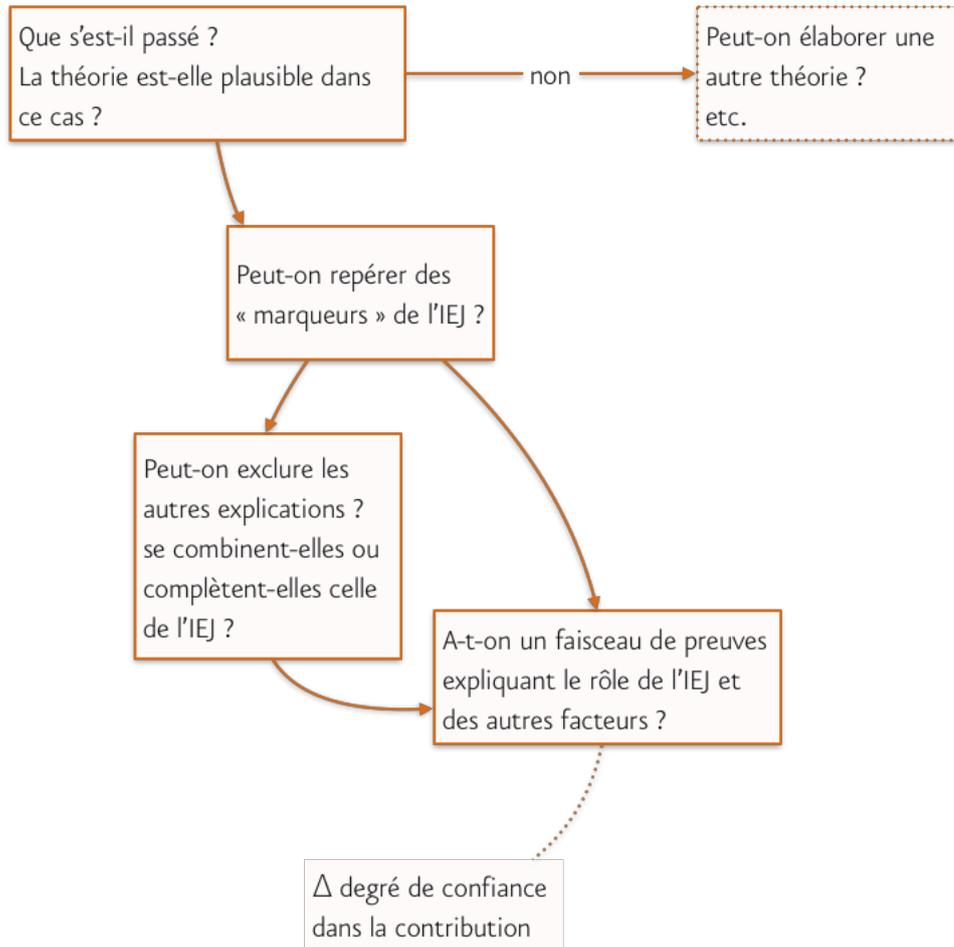
Chacune des 13 autorités de gestion de l'IEJ est soumise à une obligation d'évaluation du programme (règlement UE 1304/2013, art.19). La DGEFP a proposé de réaliser une évaluation mutualisée de l'IEJ en coordination avec les autorités de gestion des programmes opérationnels régionaux. Dans ce cadre et afin d'assurer que chaque programme soit analysé, il a été décidé que l'évaluation prendrait une approche monographique. Ainsi, l'unité d'analyse de ces monographies correspond au territoire de chacune des 12 régions concernées par un PO régional à laquelle s'ajoute une monographie nationale propre au programme opérationnel national. Ce choix a été effectué dans l'optique de pouvoir analyser l'IEJ au regard des différents opérateurs et des jeunes concernés et d'identifier les spécificités éventuelles au sein des territoires éligibles. Il permet en effet d'analyser notamment les dynamiques de reconfiguration des acteurs de l'emploi des jeunes avec la mise en œuvre de l'IEJ.

Par ailleurs, l'approche monographique permet de traiter des principaux dispositifs financés relevant des volets national et déconcentré.

LA CHARGE DE LA PREUVE

Dans tous les cas, un même processus est mis en place pour à la fois vérifier si les changements attendus sont effectivement observés et dans quels cas. Un processus d'inférence causale systématique est mis en place dans laquelle des explications « marqueurs de l'IEJ » sont testées à travers une série d'indices empiriques. Les autres explications plausibles, issues d'autres facteurs que l'IEJ, sont elles aussi systématiquement testées, afin in fine de pouvoir estimer la contribution de l'IEJ aux changements observés (Delahais, Lacouette-Fougère, 2019).

Figure 1 : Processus d'analyse dans l'évaluation de l'IEJ



UN CADRE GLOBAL INTÉGRANT D'AUTRES ÉVALUATIONS RÉALISÉES PAR L'ANALYSE CONTREFACTUELLE

La démarche évaluative a marqué un « partage des rôles » entre analyse de contribution et analyses contrefactuelles : la première vise à identifier l'impact de l'IEJ sur les parties prenantes du programme et *in fine* les dispositifs mis en place, tandis que les analyses contrefactuelles étudient les effets des dispositifs financés par l'IEJ.

À ce titre, l'analyse de contribution définit pour les dispositifs évalués par l'approche contrefactuelle un « potentiel d'impact », c'est-à-dire qu'elle explique pourquoi et comment les dispositifs ont été mis en place d'une certaine façon, caractérise les publics qu'ils touchent, et précise les effets qui peuvent en être attendus.

Par ailleurs, une approche qualitative complète les analyses contrefactuelles sur les dispositifs concernés et vise à mieux expliquer les résultats observés. Cette approche qualitative est renforcée sur les dispositifs innovants, qui ont fait l'objet d'une évaluation à part entière.

3. Cadres conceptuels mobilisés

LES CADRES CONCEPTUELS DES POLITIQUES DE L'EMPLOI DES JEUNES

L'IEJ telle qu'elle est évaluée ici est à la croisée de deux courants, en partie convergents, sur les politiques de l'emploi et de l'emploi des jeunes en particulier :

- La tradition des politiques d'accès à l'emploi des jeunes, expérimentées dès les années 1970 en France, porte un certain nombre d'approches qui se sont surajoutées au fur et à mesure des années, autour de deux axes d'intervention : réduire le coût du travail des jeunes, et accroître leur qualification. À cela s'ajoute à partir des années 1990 un accompagnement de plus en plus personnalisé et visant à identifier et réduire les différents freins à l'insertion des jeunes (Aeberhardt, Crusson, & Pommier, 2011) ;
- La stratégie européenne pour l'emploi (SEE) depuis 1997 propose une approche spécifique de ces questions, avec un objectif d'« activation » des politiques de l'emploi⁴ et la volonté d'augmenter le taux d'emploi des Européens, en particulier des jeunes et des plus âgés. Une des spécificités de la SEE est qu'elle n'est pas contraignante ; elle apporte des concepts qui cadrent les politiques de l'emploi, tout en s'appuyant sur les échanges et la construction de consensus entre gouvernements et hauts fonctionnaires européens (Raveaud, 2006; Toulemonde, 2008).

Ces deux cadres généraux ne s'opposent pas et sont intrinsèquement liés. C'est visible avec l'idée de l'activation des politiques de l'emploi que la France a largement mise en œuvre sur les vingt dernières années (Aeberhardt et al., 2011; Berthet & Conter, 2011).

La mise en place de l'IEJ s'inscrit ainsi dans un certain nombre de concepts clés qui sont anciens :

- D'abord, les politiques de l'emploi ne doivent pas uniquement concerner les chômeurs mais intégrer les non-actifs. Il s'agit d'un objectif de la SEE depuis 1997 (augmentation du taux d'emploi), qui s'est notamment traduit en France par la demande faite aux bénéficiaires du RSA de s'inscrire à Pôle Emploi pour être aidés dans un retour vers l'emploi. Le focus porté sur les NEET doit ainsi se comprendre au sein de cette idée générale d'intégration des non-actifs ;
- Ensuite, l'idée d'un accompagnement individualisé au sein de parcours de retour vers l'emploi monte en puissance dans les années 1990 ; elle était également prévue dans la réforme de l'indemnisation du chômage de 2001 (création d'un

⁴ L'activation des politiques de l'emploi vise à renforcer les politiques incitant les chômeurs à retrouver rapidement un emploi, au détriment des politiques « passives », c'est-à-dire essentiellement l'indemnisation des demandeurs d'emploi.

Plan d'Aide au Retour à l'Emploi)⁵, quoiqu'alors abandonnée faute de moyens (Erhel, 2012). L'idée est donc ancienne, c'est plutôt son déploiement à grande échelle et avec les ressources adéquates qui apparaît plus difficile à mettre en œuvre ;

- Enfin, une troisième idée clé de la SEE, qui est l'investissement dans l'éducation et la formation, dans un cadre plus large de flexibilité du travail (flexicurité) et d'adaptation au marché local du travail, est également présente depuis longtemps. En France, les dernières réformes territoriales ont fait des Régions un pivot de ces politiques, depuis la réforme de 2004 leur donnant compétence sur la formation professionnelle⁶.

AUTRES CADRES THÉORIQUES MOBILISÉS

La relative ancienneté des concepts ne préjuge en rien de leur adoption ou de leur mise en œuvre par les autorités de gestion. Or, l'IEJ constitue en quelque sorte une tentative plus directe que précédemment de mettre en œuvre la SEE auprès de la jeunesse dans les États membres concernés. Il est aussi porteur de nouveaux concepts et de nouveaux outils que les autorités de gestion (AG) sont supposées saisir pour atteindre les objectifs de leur programme opérationnel dédié.

Pour traiter de ces questions, nous faisons appel à quatre ensembles de théories.

D'abord, nous nous plaçons **dans une approche « réaliste » des politiques publiques** (Pawson & Tilley, 1997). L'approche réaliste se focalise sur le comportement des acteurs sociaux qui vont faire qu'une intervention « marche » ou « ne marche pas » : ce sont leurs raisonnements (*reasoning*) vis-à-vis d'une nouvelle intervention et les choix qui en découlent (les « mécanismes »), qui vont expliquer au moins partiellement le succès d'une intervention. Le contexte dans lequel se situent les acteurs sociaux est un facteur majeur dans le fait que les mécanismes sont activés ou non.

Dans le cadre de cette évaluation, cela signifie que l'IEJ n'est pas vue comme un « traitement » qui résoudrait les problèmes comme un médicament soigne une maladie (Duflo, 2005), mais plutôt comme une opportunité que des acteurs (les autorités de gestion, mais aussi les opérateurs des dispositifs) vont saisir ou non pour des raisons qui leur sont propres. Évaluer l'IEJ signifie alors identifier ces raisons pour expliquer la façon dont les AG s'en saisissent.

Ensuite, pour traiter de la façon dont les outils et concepts mis à disposition dans le cadre de l'IEJ sont reçus par les AG, nous nous appuyons sur les **théories de l'européanisation**. Ces théories visent à décrire la façon dont la construction européenne se répercute sur les institutions, les agents économiques et sociaux, les

⁵ Convention du 1er janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage. Disponible sur le site de l'Unedic.

⁶ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

personnes, les territoires, à une échelle nationale ou locale, à travers « des règles formelles et informelles, des procédures, des paradigmes politiques, des styles, des 'façons de faire les choses' et des normes ou croyances partagées » (Radaelli, 2000). En particulier, nous nous appuyons sur l'approche décrite par Claudio Radaelli qui présente les réactions possibles des autorités nationales ou locales aux politiques européennes à travers 4 situations distinctes :

- l'inertie, qui est une forme de résistance aux changements lorsque les politiques européennes sont trop différentes des politiques nationales ;
- l'absorption, dans laquelle les autorités s'adaptent aux changements demandés sans changement de fond des politiques menées et de leur logique d'intervention ;
- la transformation, lorsque les autorités transforment fondamentalement leur action en réaction à la politique européenne ;
- et le retranchement, dans laquelle les autorités au contraire vont au conflit avec le niveau européen en soutien de leurs politiques, voire les renforcent dans un sens contraire aux objectifs européens.

Nous avons ensuite apporté des adaptations pour mieux rendre compte des différentes réactions des structures à l'IEJ effectivement constatées, et en particulier l'absence de situations d'inertie ou de retranchement dans ce cadre.

Au sein des organisations elles-mêmes, pour expliquer les changements, nous avons utilisé les **théories de la mise en œuvre** (Vedung, 1997), et en particulier l'idée que la mise en œuvre de changements est fonction de la compréhension de l'intervention, de la capacité des acteurs à les mettre en œuvre et à leur volonté de le faire. Nous reconnaissons que les personnels des structures disposent également d'une latitude importante dans leurs choix (Pressman, Wildawsky, 1984; Lipsky, 1981) qui a influencé la façon dont les dispositifs financés par l'IEJ ont été proposés ou non aux jeunes. Ce travail a d'ailleurs été effectué dans le cadre de l'évaluation de la Garantie Jeunes (Farvaque, Kramme, & Tuchsirer, 2016) ; cependant, vu le périmètre de la présente évaluation, il n'a pas été un axe majeur d'analyse ici.

Enfin, pour réfléchir à la participation des NEET aux dispositifs, nous avons notamment mobilisé les notions de **non-recours**. Le non-recours s'appuie sur le constat suivant : le débat sur les politiques publiques et leur évaluation tend à se concentrer sur les bénéficiaires des actions menées et les effets obtenus, mais une part significative des personnes auxquelles l'intervention est adressée n'en bénéficie pas. Ce n'est pas qu'une question d'information ou de choix : « l'existence du non-recours est révélateur des dysfonctionnements d'une politique, en ce sens qu'il indique que la mise en œuvre d'un dispositif est inefficace. » (Van Oorschot & Math, 1996). Étudier les « non-usagers » et les raisons du non-recours dans le cadre de l'IEJ permet ainsi d'analyser les logiques de ciblage, voulues ou non, et d'apporter des éléments sur la capacité de l'IEJ à répondre aux difficultés de toutes les catégories de NEET.

Cette approche semble particulièrement adéquate dans la mesure où la Garantie Jeunes est elle-même une approche fondée sur les droits des jeunes à une expérience professionnelle ou à la formation⁷.

THÉORIE DU CHANGEMENT GÉNÉRALE ET THÉORIES D'ACTION SPÉCIFIQUES

Notre approche générale a consisté à construire une théorie générale du changement, au regard de laquelle il s'agit :

- d'abord, de faire évoluer les pratiques des acteurs travaillant sur-le-champ de l'emploi des jeunes, de façon en particulier à placer le parcours du jeune vers l'emploi au centre des préoccupations, et ce quel que soit le statut du jeune, avec ce que cela suppose en termes de reconfiguration dans le positionnement et les articulations entre ces acteurs ;
- ensuite, et en conséquence des changements de pratiques des acteurs, de mettre en place des dispositifs permettant d'approcher plus de jeunes, notamment les inactifs, avec une palette de modalités qui permettent de mieux répondre aux besoins des jeunes ;
- et enfin, de cette façon, de faciliter leur retour dans un parcours vers l'emploi durable.

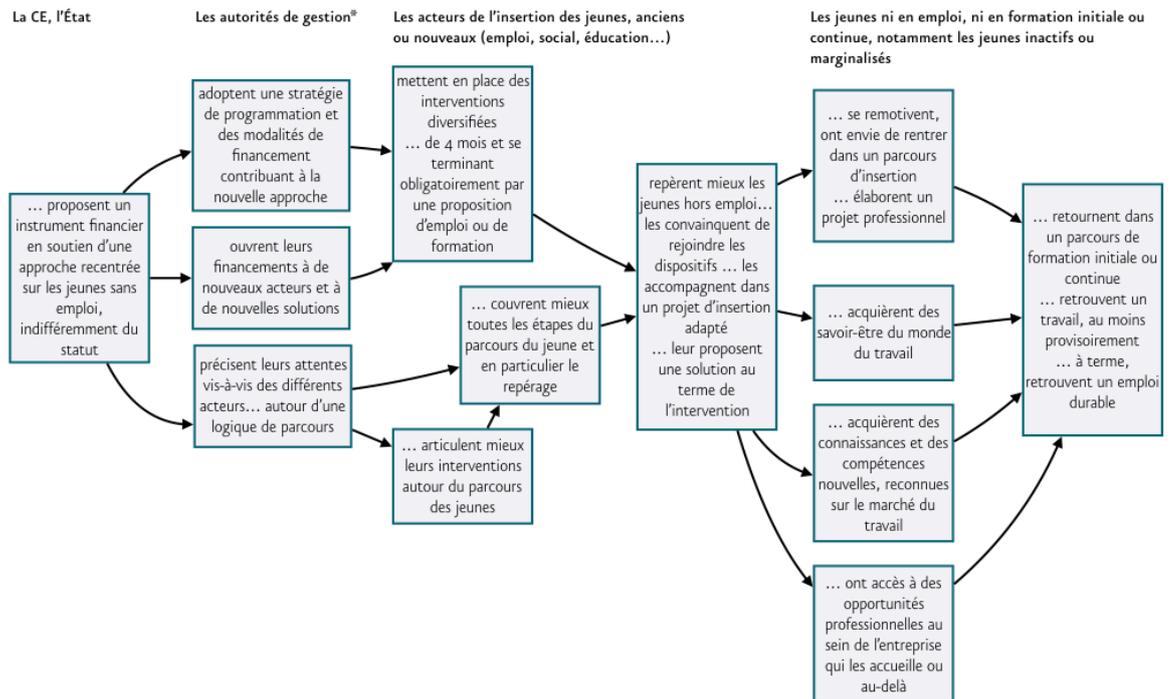
La Figure 2 ci-dessous présente de façon simplifiée cette théorie initiale, élaborée à partir d'une analyse documentaire, des entretiens de cadrage, et amendée suite aux suggestions du comité de pilotage de l'évaluation (voir le détail en annexe p.18).

L'IEJ est identifiée dès le départ comme un outil, parmi d'autres, au service de ces changements attendus. Nous avons identifié 7 façons (théories d'action ou chemins d'impact) à travers lesquelles l'IEJ était susceptible de contribuer à ces changements attendus : « ambition politique », « porteur de concepts », « soutien à l'innovation », « financement additionnel », « financement conditionnel », « modalité gestionnaire », « créateur de gouvernance » (Figure 3 ci-dessous). Ces 7 théories, qui peuvent parfois se combiner entre elles, ont été systématiquement mobilisées dans le cadre de l'évaluation. Enfin, des effets spécifiques pouvaient être attendus des principaux dispositifs financés. Une revue de littérature a permis de guider l'analyse en conséquence (p.20).

Tout au long du déroulement de l'évaluation, la théorie du changement et les théories d'action ont été mises à jour. L'évaluation n'a révélé aucun impact spécifique relevant des théories d'action « ambition politique » et « créateur de gouvernance », mais un poids important de la « modalité gestionnaire » et le rôle fluctuant des autres théories selon les contextes de mise en œuvre de l'IEJ.

⁷ « La Garantie jeunes est un droit ouvert qui s'adresse aux jeunes de 16 à 26 ans, en situation de précarité qui ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en étude (NEET) ». Site du ministère de l'Emploi. <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/mesures-jeunes/garantiejeunes/>

Figure 2 : Théorie initiale de l'IEJ



* Régions, DGEFP & DIRECCTE, et par délégation Départements et PLIE
 ** et en particulier les jeunes inactifs

Figure 3 : les 7 théories d'action de l'IEJ

Présentation des théories d'action potentielles de l'IEJ

L'IEJ, porteur d'une ambition politique : « Contribuer à la mise en œuvre de la Garantie européenne pour la jeunesse ».

- ▮ C'est un outil pour pousser les acteurs à s'investir plus fortement sur l'emploi des jeunes

L'IEJ, diffuseur de concepts qui s'inscrivent dans la convergence européenne des politiques de l'emploi

- ▮ En particulier la réarticulation des dispositifs autour du jeune NEET, hors question de statut ou de dispositif d'origine
- ▮ ... et aussi le concept de « solution » apportée à court terme plutôt que de sortie positive

L'IEJ, soutien à l'innovation

- ▮ « Dans l'esprit du FSE », une démarche encourageant l'innovation.

L'IEJ, apporteur de financements (1) : Un outil pour « avoir les moyens de ses ambitions »

- ▮ Un instrument pour mettre en place, approfondir, intensifier des dispositifs existants ou nouveaux
- ▮ C'est un outil pour pousser les acteurs à s'investir plus fortement sur l'emploi des jeunes

L'IEJ, apporteur de financements ... conditionnels (2)

- ▮ Définition de territoires, d'acteurs, de types de dispositifs qui peuvent être retenus
- ▮ La conditionnalité peut être un moyen d'opérationnaliser les concepts... mais aussi de sécuriser
- ▮ C'est aussi une condition à l'innovation, ou à l'ouverture à d'autres acteurs ou dispositifs

L'IEJ, modalité gestionnaire

- ▮ L'IEJ est « porteur de FSE » et donc de modalités de gestion, de suivi, de contrôle qui peuvent avoir des conséquences sur les acteurs

L'IEJ, constructeur de gouvernance

- ▮ À travers la concertation, la négociation des champs d'intervention et la mise en place sur le terrain, l'IEJ crée de la coopération, de la « coopétition » ou de la concurrence.

4. Principales difficultés identifiées

DIFFICULTÉ À BIEN CONCILIER ÉVALUATION BASÉE SUR LA THÉORIE ET ANALYSES CONTREFACTUELLES

La complexité de l'approche mise en œuvre tient en partie à l'analyse de contribution elle-même, et surtout à son lien avec les analyses contrefactuelles effectuées dans le cadre des lots 2, 3 et 4 du marché d'évaluation de l'IEJ pour 2018.

Plusieurs difficultés relatives à la relation entre approche basée sur la théorie et contrefactuelle peuvent être relevées ici :

- l'incertitude sur la faisabilité du contrefactuel par l'utilisation de méthodes quasi-expérimentales, fait qu'il est difficile de savoir, jusque tard dans l'évaluation, s'il sera possible de s'appuyer sur les résultats ;
- des approches diverses, notamment de la notion d'impact. Ainsi, la question de l'impact de l'IEJ est traitée comme l'impact d'une politique globale sur les pratiques des acteurs dans l'analyse de contribution et comme l'impact de chacun des dispositifs financés dans le cadre du contrefactuel ;
- le décalage temporel important, l'analyse de contribution ne peut bénéficier des résultats issus de l'analyse contrefactuelle que dans les toutes dernières semaines de l'évaluation.
- la différence dans le champ d'évaluation. Idéalement, l'analyse contrefactuelle porterait sur le « si » et le « combien » tandis que l'analyse de contribution porterait sur le « comment » et « pourquoi ». Cependant, le champ traité par l'analyse de contribution est l'ensemble de l'IEJ, avec ses conséquences sur les autorités de gestion et sur les opérateurs, tandis que les contrefactuels portent plus spécifiquement sur les conséquences des dispositifs sur le parcours des jeunes. Les analyses effectuées dans le cadre de l'évaluation basée sur la théorie ne portent donc pas exactement sur le même sujet et pas avec le même niveau de détail⁸.

Pour pallier ces difficultés, des échanges réguliers ont été organisés entre les titulaires des différents lots mais les contraintes de temps notamment, liées aux analyses contrefactuelles, ont difficilement été surmontées.

Cela a pu parfois même remettre en cause la capacité de cette évaluation à réellement tirer parti de l'ensemble des analyses proposées, notamment dans la réconciliation des résultats estimés des dispositifs.

⁸ Le cahier des charges initial prévoyait des études de cas réalisées dans le cadre de l'évaluation basée sur la théorie sur chaque dispositif faisant l'objet d'une analyse contrefactuelle. Cependant, les interlocuteurs concernés ont refusé d'avoir plusieurs interlocuteurs et de multiplier les entretiens. En conséquence, cette approche a dû être abandonnée et d'autres études de cas ont été réalisées pour pouvoir traiter d'une plus grande diversité de dispositifs.

DES MONOGRAPHIES RÉGIONALES QUI NE SONT PAS DE RÉELLES ÉVALUATIONS

Le choix d'une évaluation mutualisée correspondait à la volonté d'avoir une évaluation globale, reposant sur un budget conséquent, pour l'IEJ en France. Il a notamment permis de pouvoir effectuer une analyse croisée du déploiement de l'IEJ dans les régions françaises et de mettre en évidence le rôle essentiel des AG et de la façon dont elles se saisissent de l'IEJ dans le succès de ce programme européen.

Néanmoins, une telle approche est nécessairement standardisée. Les questions évaluatives posées sont les mêmes pour tous les territoires et les AG locales ne pouvaient pas poser leurs propres questions. Une évaluation menée dans le cadre régional aurait ainsi pu apporter d'autres éléments évaluatifs propres aux AG régionales mais ne rendrait pas compte de cette vision globale.

CHAMP DE L'ÉVALUATION

L'IEJ s'inscrit dans un champ des politiques de l'emploi des jeunes qui existe depuis longtemps et dont les décisions ne sont que marginalement affectées par l'IEJ. Cela a présenté une difficulté pour l'évaluation dans la mesure où des stratégies ou des actions qui auraient pu s'inscrire dans le cadre de l'IEJ, pouvaient s'inscrire dans un autre cadre, hors du champ de l'évaluation.

Par exemple, une Région peut mener une politique en direction des jeunes Rom NEET, financée par le FSE hors IEJ. Or, pour répondre à la question de savoir si l'IEJ permet de mieux couvrir les publics jeunes, il faut savoir que cette politique existe. Pour en tenir compte, l'analyse plus large du PO FSE dans chaque région a été systématisée.

TROP PEU D'ÉVALUATIONS DES DISPOSITIFS RÉGIONAUX

L'évaluation a pu s'appuyer, côté État et dans une moindre mesure du côté des Régions, sur un système de suivi extrêmement complet et rigoureux, permettant de rendre compte aisément du type de dispositifs engagés et des jeunes participants.

En revanche, nous avons pu constater l'absence d'évaluations des dispositifs financés par l'IEJ et portés par les régions. Si cela est compréhensible dans le cas d'innovations, cela interroge lorsqu'il s'agit de programmes plus importants, notamment s'agissant des programmes régionaux de formation (PRF). Or, les PRF représentent plus de 80 % des budgets programmés par les Régions dans le cadre des POR.

L'analyse de contribution a pu ainsi conclure au faible impact de l'IEJ sur ces PRF, mais pas à l'impact des actions des PRF proprement dites sur les trajectoires de retour vers l'emploi des jeunes.

À noter que ce constat ne concerne pas les principaux dispositifs financés par la DGEFP qui ont soit fait l'objet d'une évaluation avant l'IEJ (SMA, par exemple) ou avec l'IEJ (APEC, AIJ, Garantie Jeunes).

LA DIFFICILE QUESTION DE L'EFFICIENCE

Le cahier des charges de l'évaluation incluait un questionnaire relatif à l'efficacité, c'est-à-dire au rapport coût-efficacité, des dispositifs financés par l'IEJ.

Cette demande s'est heurtée à deux écueils : d'une part, la difficulté à caractériser les impacts des dispositifs (voir partie précédente) et d'autre part, la base de coût des interventions.

En effet, il y a une subtilité dans l'estimation de l'efficacité : doit-on compter les jeunes qui sont financés au titre de l'IEJ ou tous les jeunes NEET entrés dans les dispositifs ? La difficile justification du statut de NEET fait que dans le cadre d'une action mise en place, il peut y avoir beaucoup moins de jeunes NEET financés que réellement aidés. Un ratio NEET financé / subvention serait alors très défavorable, même si le dispositif a en réalité concerné de nombreux jeunes.

Inversement, pour les dispositifs plus larges, notamment le PRF, un calcul portant sur les jeunes NEET effectivement entrés dans les dispositifs, qu'ils soient ultimement financés par l'IEJ ou non, jugerait de l'efficacité du PRF plutôt que de l'IEJ.

L'évaluation s'est attachée dans ces conditions à mettre en évidence les différences importantes de coût entre les différents dispositifs, et les résultats qui en étaient attendus, à partir notamment des analyses effectuées par la Cour des Comptes sur ce sujet.

5. Annexes

THÉORIE DU CHANGEMENT INITIALE

- Le champ de l'emploi des jeunes en 2012 présente une large palette d'interventions, pour repérer, orienter et accompagner les jeunes, et les insérer dans l'emploi, notamment *via* les différents types d'emplois aidés⁹. Ce dispositif est organisé par type d'acteurs, avec une distinction en particulier entre dispositifs de l'Éducation nationale, dispositifs de l'emploi et dispositifs de l'inclusion sociale. Les acteurs sont nombreux mais laissent à l'écart de nombreux jeunes qui sont hors dispositifs.
- La politique à laquelle l'IEJ contribue vise à faire évoluer les pratiques de l'ensemble des acteurs travaillant sur-le-champ de l'emploi des jeunes, autour des modalités suivantes (PON) :
 - Replacer le parcours du jeune vers l'emploi au centre du travail des différents acteurs (et ce quel que soit le statut de ce jeune) ;
 - Intégrer le principe d'une intervention courte (4 mois), précoce, aboutissant à une proposition obligatoire d'emploi ou de formation ;
 - Clarifier le positionnement et les responsabilités des acteurs clés dans le parcours du jeune ;
 - Articuler le travail des acteurs autour de ces jeunes, de façon à leur proposer une solution adaptée ;
 - Rééquilibrer le champ des interventions sur l'emploi des jeunes vers le repérage et la remobilisation des jeunes inactifs ;
 - Élargir le champ des acteurs et des solutions actifs sur-le-champ de l'emploi des jeunes ;
- La mise en œuvre rapide des actions doit servir de catalyseur pour repenser les politiques de l'emploi des jeunes¹⁰
- Les pratiques revues des acteurs, concrétisées par les dispositifs financés, doivent permettre à leur tour :
 - De toucher un plus grand nombre de jeunes, en particulier les jeunes inactifs, *via* un plus grand nombre de canaux ;
 - De leur proposer des modalités de soutien mieux adaptées à leurs besoins ;
 - De faciliter ainsi leur retour dans un parcours vers l'emploi durable.

Il est entendu (voir précédemment) que l'IEJ est un outil parmi d'autres pour aboutir à ces changements attendus. Il reste à indiquer comment l'IEJ est susceptible d'y contribuer. En début d'évaluation, nous identifions les modalités suivantes :

⁹ « Un emploi sur quatre occupé par un jeune de moins de 26 ans bénéficie d'une aide de l'État fin 2012 », Plan de mise en œuvre de la GEJ, p.7.

¹⁰ C'est notamment dit de façon explicite dans le Thematic Paper : *The Youth Guarantee - A lifeline for European Youth?*, DG EMPL, 2014, p.8.

- D'abord, l'IEJ est porteur d'une ambition politique, « contribuer à la mise en œuvre de la garantie européenne pour la jeunesse », il est un outil pour pousser les acteurs à s'investir plus fortement sur l'emploi des jeunes ;
- C'est également un instrument porteur de concepts qui s'inscrivent dans la convergence européenne des politiques de l'emploi, par exemple le concept de NEET ;
- C'est potentiellement un outil de soutien à l'innovation sociale, en particulier dans l'expression des concepts qu'elle soutient ;
- C'est bien sûr un financement : il permet à ce titre de mettre en place, approfondir, intensifier des dispositifs existants ou nouveaux ;
- Ensuite, l'IEJ est un financement conditionnel : il lui est attaché un certain nombre de modalités qui définissent les territoires, les acteurs, les dispositifs qui peuvent ou non être financés et dans quelles conditions ;
- L'IEJ est également un financement porteur de modalités gestionnaires¹¹, qui peuvent également, de façon voulue ou non voulue, avoir des conséquences sur les acteurs engagés et les dispositifs mis en place ;
- C'est enfin un potentiel créateur de gouvernance, en particulier à travers son processus d'élaboration ainsi que par la définition de lignes de partage qu'elle nécessite.

Ces sept théories ne sont nullement exclusives les unes des autres et l'on envisage selon les contextes de mise en œuvre de l'IEJ des articulations de ces théories entre elles. D'ailleurs, dans le cadre d'une mise en œuvre « idéale » de l'IEJ en France, ces théories auraient vocation à toutes pouvoir être observées et à s'articuler entre elles.

Les acteurs se positionnent à partir de ces caractéristiques de l'IEJ et nous identifions la manière dont ils ont pu s'en servir :

- L'État a pu se servir de l'IEJ comme d'un "démonstrateur" de ses ambitions en matière de politique d'emploi des jeunes, et notamment de partage des rôles avec les Régions et plus généralement dans le cadre du Service public de l'emploi, national ou local. L'IEJ a pu également contribuer à formaliser ce partenariat et ses lignes de partage ;
- Les autorités de gestion peuvent se servir de l'IEJ comme d'un outil dans leurs relations ou leurs négociations avec les acteurs de l'emploi : en attirer certains, faire évoluer les pratiques professionnelles d'autres, pousser des acteurs de mondes différents à travailler ensemble, pousser au développement de pratiques innovantes, maintenir le financement de projets, etc.
- Les opérateurs de dispositifs de retour à l'emploi peuvent se servir de l'IEJ comme d'une opportunité au service de leur propre stratégie : par exemple pour (ré) entrer sur-le-champ de l'emploi / insertion ; pour tester ou déployer des dispositifs existants ou nouveaux (ou généraliser des expérimentations) ; pour sécuriser le financement de dispositifs existants ; pour en changer les modalités

¹¹ Voir notamment le guide des procédures :

http://idf.directe.gouv.fr/sites/idf.directe.gouv.fr/IMG/pdf/guide_des_procedures.pdf

(toucher de nouveaux publics, renforcer l'accompagnement, etc.).

QUELLES ATTENTES VIS-À-VIS DES PRINCIPAUX DISPOSITIFS FINANCÉS ?

La Garantie Jeunes

Quelle logique d'intervention ?

L'objectif de la GJ est de rendre effectif le droit à une première expérience professionnelle dans les 4 mois suivant la perte d'emploi ou la fin d'études. Pour ce faire, la DGEFP a défini des modalités de mise en œuvre d'un parcours contractualisé mis en œuvre par les ML et assorti d'une aide financière.

Cet accompagnement procède de la manière suivante :

- Un accompagnement collectif par un binôme de conseillers afin d'identifier les besoins des jeunes et de les remobiliser par un partage d'expérience ;
- Un accompagnement individuel autour de la définition d'un parcours professionnel (de formation ou d'emploi) ;
- Un placement dans l'emploi, « Work first » devant permettre au jeune d'acquérir une première expérience, de découvrir le monde du travail, mais aussi les freins périphériques à l'emploi non encore identifiés (savoirs êtres, estime de soi).

Tout au long de ce parcours, les jeunes reçoivent une allocation monétaire attractive¹². Ce contrat s'achève par le placement dans une formation, l'emploi ou le non-respect du contrat par le jeune.

La GJ est incluse depuis 2017 comme une phase potentielle du PACEA (parcours contractualisé d'accompagnement vers l'autonomie) proposé par les ML.

La logique d'intervention de ce dispositif est sous-tendue par plusieurs hypothèses qui doivent agir en parallèle :

- Un accompagnement renforcé et diversifié des jeunes permet de les garder investis dans la démarche d'insertion, d'identifier les différents freins périphériques et de gagner leur confiance ;
- le placement rapide dans l'emploi agit aussi comme un moyen de révéler d'autres freins périphériques qui seront ensuite travaillés en accompagnement, mais aussi de « mettre le pied à l'étrier », c'est à dire de montrer au jeune qu'il est capable d'intégrer le monde du travail. Ce placement dans l'emploi a vocation à amener les entreprises à employer de nouveaux profils de jeunes.
- enfin le contrat et l'allocation vise à responsabiliser les jeunes dans leur démarche d'insertion, favoriser leur investissement et éviter leur sortie du dispositif pour des

¹² Correspondant au RSA pour une personne seule (sans les 12% logement), cumulable avec les ressources d'activité du jeune si elles ne dépassent pas 300 euros net, au-delà elle est dégressive et s'annule quand les ressources d'activité atteignent 80% du SMIC Décret n° 2016-1855 du 23 décembre 2016.

motifs financiers.

Quelles connaissances acquises ?

Les évaluations de 2016, qualitatives et quantitatives identifient plusieurs premiers enseignements (Comité scientifique d'évaluation de la Garantie Jeunes, 2018; Farvaque et al., 2016). L'accompagnement collectif permet :

- une redynamisation des jeunes
- une meilleure connaissance des jeunes pour ensuite conduire les entretiens individuels
- c'est un sas avant les entretiens collectifs qui permet d'amener les jeunes vers l'entretien individuel

Des études portant sur des dispositifs d'accompagnement renforcé démontrent aussi que la fréquence des entretiens individuels permet aux jeunes de reprendre confiance envers les conseillers (Mascherini, Ledermaier, & Vacas-Soriano, 2017).

L'impact de la dimension « work first » n'a pas à ce jour été démontré. L'étude de N. Farvaque montre surtout une faible capitalisation à partir de ces expériences professionnelles dans l'accompagnement, et le maintien de freins qui empêchent toujours l'accès à l'emploi (Farvaque et al., 2016). Certains jeunes très éloignés sont difficiles à mettre dans l'emploi et il apparaît difficile en retour de trouver des entreprises qui acceptent ce placement.

La Garantie Jeunes apparaît avoir des effets réels sur le retour à l'emploi : « 16 mois en moyenne après l'entrée en Garantie Jeunes, l'impact évalué de la Garantie Jeunes est positif et très significatif : il s'élève à +7,1 points de pourcentage sur le taux d'emploi total, et +6,4 points sur le taux d'emploi en emploi durable » (undefined author, 2018). Il semblerait cependant que la Garantie Jeunes n'ait pas réussi à atteindre les publics les plus en difficulté. Le rapport d'évaluation note seulement une minorité de « parcours empêchés », « difficilement accompagnables » qui ne représentent que 13% des bénéficiaires, et un taux estimé de non recours de 23% des éligibles non bénéficiaires (Boisson-Cohen, 2016).

En termes d'effets sur les pratiques des opérateurs, l'accompagnement collectif constitue une activité nouvelle pour les missions locales, ainsi que le fonctionnement en binôme de conseillers. Par ailleurs, le dispositif implique une nouvelle gestion des flux et un accueil dans les locaux qui ne se faisait pas avant (Farvaque et al., 2016).

Des questions sur ce dispositif restent en suspens, notamment les effets de l'articulation des ces actions entre elles, c'est à dire les effets cocktails, et le séquençage le plus approprié : faut-il d'abord lever les freins périphériques avant de placer les jeunes dans l'emploi ?

Les emplois d'avenir

Quelle logique d'intervention ?

Ce dispositif poursuit un double objectif intermédiaire :

- L'acquisition d'une première expérience professionnelle
- L'atteinte d'une qualification professionnelle plus élevée

Pour atteindre ces objectifs le dispositif emploi d'avenir propose :

- De placer la formation au cœur du dispositif : le contrat aidé est conditionné à la mise en place d'une démarche de formation par l'employeur. Ces actions de formation privilégient l'acquisition de compétences de base et de compétences transférables permettant à l'emploi d'avenir (EA) d'accéder à un niveau de qualification supérieur ;
- Un suivi personnalisé professionnel du bénéficiaire pendant le temps de travail en coordination entre les Missions locales ou Cap Emploi et le tuteur en entreprise. Ce suivi personnalisé consiste en des entretiens réguliers permettant au jeune bénéficiaire d'échanger avec son référent au sein de l'organisme chargé de son suivi sur les conditions sur lesquelles se déroulent son expérience professionnelle, les actions de formation qu'il suit et les évolutions éventuelles de son parcours d'insertion et de qualification au regard de l'expérience vécue en emploi d'avenir.
- Un bilan relatif au projet professionnel du bénéficiaire et à la suite donnée à l'EA est obligatoirement réalisé au plus tard deux mois avant l'échéance de l'aide relative à l'emploi d'avenir.

Par ailleurs, les compétences acquises dans le cadre de l'emploi d'avenir sont reconnues par une attestation de formation, une attestation d'expérience professionnelle ou une validation des acquis de l'expérience (VAE).

De manière générale, dans le cadre des emplois aidés, on fait l'hypothèse que l'emploi aidé est contre-sélectif, et permet d'enclencher une dynamique vertueuse pour l'employé en le préparant ensuite à la sélectivité du marché de l'emploi. Cette hypothèse implique que l'on change l'ordre de la « file d'attente » vers l'emploi en remplaçant temporairement un demandeur d'emploi avant un autre du fait qu'il puisse bénéficier de l'aide. « Les contrats aidés sont alors moins un outil de politique de l'emploi qu'un outil de lutte contre le repli dans l'inactivité découlant d'une privation durable d'emploi »¹³.

La logique d'intervention de ce dispositif est sous-tendue par plusieurs hypothèses qui doivent agir en parallèle sur plusieurs acteurs :

- L'avantage financier des emplois aidés amène des entreprises qui n'auraient pas engagé les jeunes de ce type de profil à leur proposer un emploi. À terme, cette expérience peut amener les employeurs à changer leur vision de ces jeunes et à davantage faire appel à eux, même hors emplois aidés ;
- l'emploi aidé permet à des jeunes qui autrement n'auraient pas été recrutés d'acquérir une expérience professionnelle et ainsi d'identifier leur besoin de formation ou les freins périphériques qu'ils rencontrent dans l'emploi. Cette

¹³ Baguelin, O. «Quelle politique de l'emploi...d'avenir». <http://o.baguelin.free.fr/Emploi%20d%27avenir.pdf>

expérience doit leur permettre de redevenir compétitifs sur le marché du travail sans dispositif d'aide par la suite.

- le dispositif de formation et l'accompagnement permet pendant la période de l'emploi aidé de combler le retard en formation et de résoudre les freins périphériques rencontrés par les jeunes.

C'est sur ce dernier point que se place l'apport de l'IEJ dans le cadre des emplois d'avenir.

Quelles connaissances acquises ?

Ce dispositif a fait l'objet d'une évaluation par le CNFPT, mais si celle-ci apporte des éléments sur la formation suivie dans le cadre de ce dispositif, elle n'en éclaire pas les impacts (Pluricité, 2017) :

- 80 % des jeunes ont suivi au moins une formation de l'offre du CNFPT (catalogue et offre nationale harmonisée) ;
- et 54 % des jeunes en emploi d'avenir ont suivi au moins un des quatre modules de l'offre nationale harmonisée.

Une étude de la DARES apporte d'autres éléments de connaissance sur la formation proposée en distinguant les types de publics (DARES, 2016) :

- Un an après la signature de leur contrat, 3 jeunes sur 4 en emploi d'avenir ont bénéficié d'une formation ;
- 1 jeune sur 2 a bénéficié d'une formation certifiante. Cet accès plus facile à la certification résulte d'un effort de formation qui bénéficie notamment aux non-diplômés et aux plus jeunes. Elle passe en particulier par l'accès à des habilitations et des permis ;
- les jeunes femmes accèdent moins souvent à une formation certifiante.

Les conséquences des formations certifiantes suivies ne sont pas connues pour les EA.

L'Accompagnement intensif des jeunes demandeurs d'emploi

Quelle logique d'intervention ?

Ce dispositif vise à apporter un accompagnement renforcé aux demandeurs d'emploi orienté vers un placement rapide dans l'emploi.

L'accompagnement des jeunes peut prendre deux formes :

- Un accompagnement individuel d'une durée de 6 mois qui repose sur des entretiens individuels réguliers et peuvent être complétés par des séquences collectives. Les conseillers qui pratiquent cette forme d'accompagnement suivent entre 50 et 70 jeunes.
- Un accompagnement collectif d'une durée de 3 mois qui repose sur une animation collective d'un groupe de jeunes demandeurs d'emploi. Cette forme ne concerne que 3 % des bénéficiaires. Cet accompagnement vise à renforcer la mobilisation par une rencontre avec ses pairs qui peuvent rencontrer les mêmes freins que lui.

- Dans les deux cas, un suivi dans l'emploi ou la formation, selon les besoins, est réalisé.

La logique d'intervention de ce dispositif est principalement sous-tendue par des hypothèses liées à l'accompagnement renforcé. Celui-ci doit permettre de renforcer la motivation des jeunes ainsi que leur impression d'être suivi et soutenu, notamment lorsqu'il est individuel. Lorsqu'il est collectif, cet accompagnement vise à renforcer la mobilisation par une rencontre avec ses pairs qui peuvent rencontrer les mêmes freins que lui et donc amener les jeunes à ne pas s'enfermer dans l'isolement. À terme, cet accompagnement doit leur permettre de reprendre confiance en eux et de rester mobiliser dans la recherche d'emploi.

Quelles connaissances acquises ?

Un rapport d'évaluation a été produit par Pôle emploi en janvier 2017, utilisant une technique d'appariement (Blache & Greco, 2017). Il relève les effets suivants :

- Ce dispositif a un effet positif sur le placement dans l'emploi : le taux d'emploi des bénéficiaires (entrés en 2015) est de 10 points supérieur aux non bénéficiaires en 2016, et de quasiment 5 points (4,9) pour l'accès à un emploi durable en juillet 2016 ;
- l'accompagnement est davantage axé sur la confrontation directe avec le marché du travail (en comparaison d'un accompagnement classique de Pôle Emploi), et les bénéficiaires sont plus motivés et plus satisfaits par ce type d'accompagnement.

Écoles de la deuxième chance (E2C)

Quelle logique d'intervention ?

Le parcours dans une école de l'E2C est le suivant¹⁴ :

- Le jeune bénéficie d'un bilan, positionnement initial, qui identifie ses compétences et ses besoins en accompagnement et formation ;
- Il élabore un projet professionnel et un contrat de formation, comportant un objectif de niveau de connaissances à atteindre et fixant les modalités d'accompagnement, ainsi que les droits et obligations du stagiaire et de l'E2C
- Chaque jeune bénéficie d'un suivi personnalisé, pendant un parcours de 48 mois, et il est suivi 1 an après sa sortie. Il bénéficie d'une remise à niveau sur les compétences clés et d'une alternance en entreprise dès les premières semaines d'entrée à l'école qui suit un parcours de découverte métier :
 - Exploration large des secteurs professionnels
 - Stages plus longs pour concrétiser l'exploration
 - Projet professionnel validé par l'équipe de formateurs
- Une évaluation continue des compétences est menée, par une logique de la preuve de ce qui a été acquis : Compétences sociales en entreprises, compétences

¹⁴ Réseau E2C France, « Recueil de dossier relatifs au processus de labellisation d'une école de la 2^e Chance », 2009.

techniques et constitution d'un portefeuille de compétence.

La logique d'intervention de ce dispositif est sous-tendue par plusieurs hypothèses fonctionnant en parallèle :

- l'acquisition par petits pas de nouvelles compétences permet au jeune de sortir de l'échec et de gagner en estime de soi et en motivation (Bandura, 2007);
- La logique de contractualisation doit permettre aux jeunes de responsabiliser les jeunes dans leur parcours et de se sentir suivi par les accompagnants ;
- les moments d'alternance, de formation, et de stages doivent permettre de manière itérative d'identifier les différents freins de formation, mais aussi périphériques à l'insertion des jeunes et d'y apporter des réponses pour qu'il puisse par la suite retourner dans un parcours classique ou s'intégrer professionnellement.

Quelles connaissances acquises ?

Nous n'avons pas identifié d'évaluation des E2C.

Le Service militaire adapté

Quelle logique d'intervention ?

Le SMA est un projet éducatif fondé sur une approche globale du jeune¹⁵ :

- Le dispositif débute par la formation militaire d'un mois permettant de procéder à une évaluation comportementale des savoirs-être et de les améliorer.
- Débute ensuite une formation professionnelle autour de métiers locaux en tension (autant civils que militaires) :
 - formation de 8, 10 ou 12 mois pour les non diplômés, l'objectif étant la poursuite d'une formation pour acquérir un titre professionnel ;
 - -formation de 6 ou 8 mois pour celles et ceux déjà diplômés d'un CAP, l'objectif étant ici de trouver un emploi à la sortie du SMA

Les principes de la formation :

- Une communauté de lieu (vivre ensemble) (règles de vie en collectivité, et savoir donner) ;
- En s'engageant, les participants obtiennent un statut militaire, celui de volontaire dans les armées. À ce titre, ils sont logés et nourris dans leur régiment et perçoivent une solde mensuelle d'un peu plus de 300 euros ;
- Un accompagnement social individuel (freins périphériques) : aide à la rédaction de CV et entretiens d'embauche ;
- Aide à la prise de confiance en soi, construction d'un parcours professionnel et de petites et grandes réussites (permis, qualification) : formation premiers secours 100 h, 150-200 h de remise à niveau scolaire pour CFG, formation citoyenne) ;

¹⁵ Site du SMA : Notre Vision. http://www.le-sma.com/?option=com_content&view=article&id=266&Itemid=164

- Au terme de la formation est décerné le CAPI (certificat d'aptitude personnelle à l'insertion) ;
- Le jeune est ensuite suivi pendant 6 mois après la sortie.

La logique d'intervention de ce dispositif est sous-tendue par plusieurs hypothèses agissant en parallèle :

- La discipline militaire, notamment en début de séjour, vise à développer le goût à l'effort par la pratique du sport, le dépassement de soi, discipline militaire, et à terme à remobiliser les jeunes et leur redonner confiance en eux.
- l'acquisition par petits pas de nouvelles compétences permet au jeune de sortir de l'échec et de gagner en estime de soi et en motivation (par l'acquisition de petits certificats) ;
- La vie en communauté ainsi que la satisfaction des besoins primaires visent à atténuer pour un temps les freins périphériques de nature matérielle pouvant être rencontrés par les jeunes et à les encourager à suivre la formation jusqu'à son terme ;
- enfin les formations ainsi que l'accompagnement individuel ont pour vocation de compenser les lacunes en terme de formation ou de freins périphériques de chaque jeunes et de les rendre compétitifs sur le marché du travail.

Quelles connaissances acquises ?

Selon l'Onisep, le SMA permet aux jeunes de raccrocher un parcours d'insertion (formation ou emploi) pour plus de 75% d'entre eux dans les six mois qui suivent leur retour à la vie civile¹⁶ Cependant, nous n'avons pas eu accès aux détails ni aux sources de cette enquête.

Les principaux enseignements de l'évaluation du SMA (Pollen Conseil, 2015) sont les suivants :

- Le taux d'insertion des volontaires stagiaires à 6 mois s'est maintenu à un niveau élevé (entre 74 et 79%) entre 2009 et 2013, malgré une hausse très forte du ratio entre le nombre de bénéficiaires et le nombre d'encadrants ;
- L'insertion des jeunes sur le moyen et long terme (12, 24 et 36 mois après leur sortie du dispositif) se maintient, mais est plus difficile pour les jeunes sans qualification à l'entrée au SMA (46% des jeunes ayant un niveau de formation inférieur au brevet sont en emploi après 36 mois, contre 76% de ceux ayant un niveau de formation égal ou supérieur au brevet).

Afin de mesurer l'impact du dispositif, une comparaison a été réalisée entre des bénéficiaires du SMA et une cohorte de non-bénéficiaires présentant un profil comparable en termes d'âge, sexe et niveau de qualification. Deux principaux effets ont été identifiés à l'issue de cette comparaison :

¹⁶ Site de l'Onisep. <http://www.onisep.fr/Cap-vers-l-emploi/Decouvrir-le-monde-professionnel/Les-contrats-en-faveur-des-jeunes/Le-service-militaire-adapte-SMA>.

- Un effet « booster » du SMA qui permet aux bénéficiaires de trouver une solution en termes d'emploi ou de formation à la sortie (76% des bénéficiaires en 2011 et 2012 contre 51% des non-bénéficiaires) ;
- Un effet « formation structurante » qui permet aux jeunes de bénéficier d'un taux d'emploi assez durable (66% des bénéficiaires sont en emploi après 36 mois contre 57% des non bénéficiaires).

Une évaluation du SMV (SMA en métropole destiné aux mêmes publics) a été conduite avec une méthode de différence des différences (Anne, Chareyron, & L'Horty, 2017). Ce rapport note :

- Un effet emploi à 3 mois, de 30 points supérieur pour les bénéficiaires de ce dispositif
- Un effet sur l'accès à la qualification (non quantifié)
- Un effet sur la socialisation et estime de soi
- Un effet sur la motivation pour trouver un emploi
- Une hausse de la participation aux élections
- Que l'accompagnement intensif a effectivement un effet sur la motivation
- Que l'immersion en entreprise permet la construction du projet professionnel ainsi que l'identification des freins périphériques.

BIBLIOGRAPHIE

- Comité scientifique d'évaluation de la Garantie Jeunes présidé par Jérôme Gautié. (2018). *Rapport final d'évaluation de la Garantie Jeunes* (pp. 1–80).
- Aeberhardt, R., Crusson, L., & Pommier, P. (2011). Les politiques d'accès à l'emploi en faveur des jeunes: qualifier et accompagner. *Portrait Social*.
- Anne, D., Chareyron, S., & L'Horty, Y. (2017). Evaluer Une Action Intensive Pour L'Insertion Des Jeunes: Le Cas Du Service Militaire Volontaire.
- Bandura, A. (2007). L'auto-efficacité. De Boeck Supérieur.
- Befani, B., & Mayne, J. (2014). Process Tracing and Contribution Analysis: A Combined Approach to Generative Causal Inference for Impact Evaluation. *IDS Bulletin*, 45(6), 17–36. <http://doi.org/10.1111/1759-5436.12110>
- Behaghel, L. (2016). *Note méthodologique pour l'évaluation contrefactuelle de l'initiative pour l'emploi des jeunes en 2018* (pp. 1–27). Retrieved from http://www.fse.gouv.fr/sites/default/files/widget/document/evaluation_contrefactuelle_2018_-_note_finale.pdf
- Berthet, T., & Conter, B. (2011). Les changements d'instruments de la politique de l'emploi en Wallonie et en France. *Travail Et Emploi*, (125). <http://doi.org/10.4000/travailemploi.4979>
- Blache, G., & Greco, D. (2017, January 23). L'ACCOMPAGNEMENT INTENSIF DES JEUNES DEMANDEURS D'EMPLOI (AIJ). *Statistiques, Études Et Évaluations*, (28), 1–8.
- Boisson-Cohen, M. (2016). Lever les freins périphériques à l'emploi des jeunes : priorités et leviers (pp. 1–63). Presented at the Concertation en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes.
- DARES. (2016). Les jeunes en emploi d'avenir : quel accès à la formation, pour quels bénéficiaires ? *DARES Analyses*, (56), 1–8.
- Delahais, T., & Toulemonde, J. (2012). Applying contribution analysis: Lessons from five years of practice. *Evaluation*, 18(3), 281–293. <http://doi.org/10.1177/1356389012450810>
- Delahais, T., & Toulemonde, J. (2017). Making rigorous causal claims in a real-life context:
Has research contributed
to sustainable forest management? *Evaluation*, 23(4), 370–388. <http://doi.org/10.1177/1356389017733211>
- Douthwaite, B., Mayne, J., McDougall, C., & Paz-Ybarnegaray, R. (2017). Evaluating complex interventions: A theory-driven realist-informed approach. *Evaluation*, 23(3), 294–311. <http://doi.org/10.1177/1356389017714382>
- Duflo, E. (2005). Évaluer l'impact des programmes d'aide au développement: le rôle des évaluations par assignation aléatoire. *Revue D'économie Du Développement*, 13(2005/2), 185–226. <http://doi.org/10.3917/edd.192.0185>
- Erhel, C. (2012). Politiques de l'emploi : la tendance à l'activation donne-t-elle une place accrue à l'accompagnement ? *Informations Sociales*, n° 169(1), 30–38.

- European Commission, D. E. (2013). *Design and commissioning of counterfactual impact evaluations* (pp. 1–104). Luxembourg: Publications Office of the European Union. Retrieved from <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10805&langId=en>
- Farvaque, N., Kramme, C., & Tuchsirer, C. (2016). *La Garantie jeunes du point de vue des missions locales: un modèle d'accompagnement innovant, mais source de bouleversements organisationnels*.
- Funnell, S. C., & Rogers, P. J. (2011). *Purposeful program theory*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Lipsky, M. (1981). Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. *Michigan Law Review*, 79(4), 811. <http://doi.org/10.2307/1288305>
- Mascherini, M., Ledermaier, S., & Vacas-Soriano, C. (2017). Long-term Unemployed Youth: Characteristics and Policy Responses.
- Mayne, J. (2011). Contribution analysis: addressing cause and effect, 18, 53–96.
- Naudet, J.-D., Delarue, J., & Bernard, T. (2012). Évaluations d'impact: un outil de redevabilité? Les leçons tirées de l'expérience de l'AFD. *Revue D'économie Du Développement*, 20(4), 27–48.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. Sage.
- Pluricité. (2017). *Évaluation du dispositif de formation « emploi d'avenir »* (pp. 1–8).
- Pollen Conseil. (2015). *Évaluation de l'insertion des stagiaires de la formation professionnelle (SMA 6000)* (pp. 1–29).
- Pressman, J. L., & Wildavsky A.B. (1984). Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland : Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation Of. *Berkeley, Calif.: University of California*.
- Radaelli, C. M. (2000). Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change. *SSRN Electronic Journal*. <http://doi.org/10.2139/ssrn.302761>
- Raveaud, G. (2006). La Stratégie européenne pour l'emploi : une politique d'offre de travail. *Travail Et Emploi*, (107), 1–12.
- Riché, M. (2012). Theory Based Evaluation: A wealth of approaches and an untapped potential. *Human Gene Therapy*, 26(10), A–1–A–108. <http://doi.org/10.1089/hum.2015.29008.abstracts>
- Stern, E., Stame, N., Mayne, J., Forss, K., Davies, R., & Befani, B. (2012). Broadening the range of designs and methods for impact evaluations. *Report of a Study Commissioned by Dfid*.
- Toulemonde, J. (2008). An evaluation of the Integrated Guideline Package (IGP) for Growth and Jobs and the Related Coordination Activities. *European Economy - Occasional Papers*, 1–34.
- Van Oorschot, W., & Math, A. (1996). La question du non-recours aux prestations sociales. *Revue Des Politiques Sociales Et Familiales*, 43(1), 5–17. <http://doi.org/10.3406/caf.1996.1725>

Vedung, E. (1997). Process evaluation and implementation theory. In *Public Policy and Program Evaluation*. London.



QUADRANT
CONSEIL

5bis, rue Martel
75010 Paris - France
+ 33 (0)1 84 17 89 49
www.quadrant.coop

