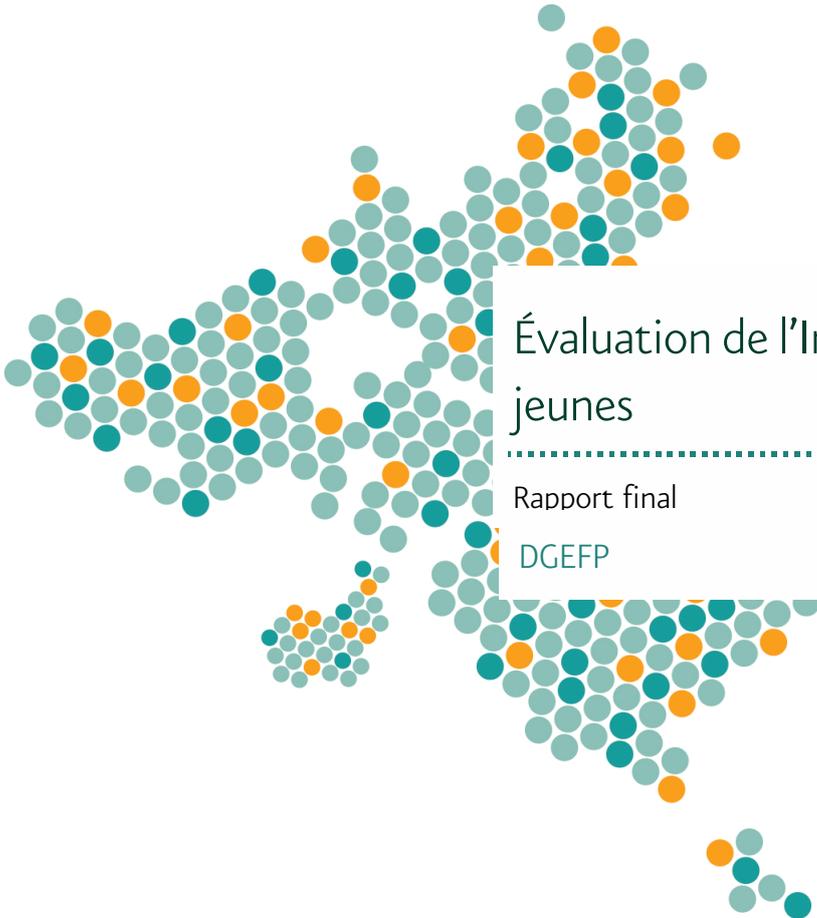




QUADRANT CONSEIL



Évaluation de l'Initiative pour l'emploi des jeunes

Rapport final

DGEFP



Statut du document

Ce document constitue le rapport final de l'évaluation de l'Initiative de l'emploi des jeunes pour le lot n°1, « Évaluation nationale de l'impact de l'IEJ, dimensions stratégiques et qualitatives ». Il a été validé par la DGEFP et présenté en Comité de pilotage à l'ensemble des autorités de gestion de l'IEJ le 22 novembre 2018. Ce rapport a vocation à être mis à disposition du public.

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

Citation suggérée :

Quadrant Conseil, KPMG (2018). Évaluation nationale de l'impact de l'IEJ, dimensions stratégiques et qualitatives. Rapport réalisé à la demande de la DGEFP.

Les rapports de l'évaluation :

1. Note méthodologique

2. Rapport final

3. Rapport technique incluant les monographies régionales et les études de cas sur les dispositifs financés

Table des matières

Introduction	4
Quel est le public visé par l'IEJ ?.....	11
Mise en œuvre de l'IEJ en France.....	16
Réponse aux questions évaluatives	19
IMPACT SUR LES POLITIQUES DE L'EMPLOI DES JEUNES	19
IMPACT SUR L'OFFRE EN DIRECTION DES JEUNES NEET	35
IMPACT SUR LES JEUNES	54
Conclusions et recommandations	76
Annexes	88
TABLE DES FIGURES	88
GLOSSAIRE	89
BIBLIOGRAPHIE	90

Introduction

À PROPOS DE L'IEJ

Genèse de l'IEJ

L'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)¹ est un instrument financier mis en place en 2013 par l'Union européenne qui vise avant tout à faire face à l'élévation jugée préoccupante du chômage des jeunes dans la plus grande partie de l'Europe à partir de la fin des années 2000.

L'IEJ s'inscrit dans la Garantie européenne pour la Jeunesse (GEJ), elle-même un des éléments du paquet de mesures « Emploi jeunes » de 2012.

La GEJ (2013), dans la suite d'initiatives précédentes au niveau européen, porte comme objectif que tout jeune, en Europe, puisse trouver un travail qui lui convienne ou poursuive sa formation. Elle s'articule autour des constats suivants² :

- la crise économique dans laquelle l'Europe s'est enfoncée à partir de 2008 se prolonge et affecte de façon disproportionnée les jeunes³ ;
- outre ses effets à court terme, le chômage des jeunes peut « laisser des cicatrices indélébiles ». Si les jeunes restent trop longtemps hors emploi ou formation, ils risquent d'en subir les conséquences tout le long de leur parcours professionnel⁴.

Aussi le Conseil recommande-t-il aux États membres de « veiller à ce que tous les jeunes de moins de 25 ans se voient proposer un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel » et pour cela, de travailler en partenariat avec les acteurs sociaux, les entreprises, et les jeunes. Il s'agit par ailleurs de poursuivre avec les États membres le processus continu de convergence des politiques publiques de l'emploi des jeunes engagé à partir du traité d'Amsterdam de 1998 et connu sous le nom de Stratégie européenne pour l'emploi (SEE).

¹ Un glossaire est disponible p.67, et une bibliographie p.79.

² Recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une Garantie pour la jeunesse.

³ En 2012, le chômage des jeunes a plus que doublé dans 9 pays sur 28 par rapport à 2007 ; il est supérieur à 20 % dans 19 pays sur 28.

⁴ L'enquête "The scars of youth" menée auprès de 800 000 jeunes Allemands pendant 24 ans a ainsi quantifié les conséquences, sur le déroulé de carrière, d'une insertion complexe : chaque jour supplémentaire de chômage dans les huit premières années suivant l'entrée sur le marché du travail ajoute en moyenne 0,9 jour de chômage dans les seize années suivantes, mais peut ajouter jusqu'à 6,6 jours de chômage pour les personnes les plus susceptibles de rencontrer des difficultés d'insertion, comme les moins qualifiées. Schmillen & Umkehrer, 2012 ; Eurofound, 2017.

Pour cela, la Commission européenne cherche d'une part à convaincre les États membres de la pertinence de cette approche⁵, et d'autre part à leur fournir les moyens de la mettre en œuvre, avec des ambitions à moyen ou long terme quant à la convergence des dites politiques, au service d'un objectif plus global d'intégration des jeunes dans la population active, illustrée par la cible affichée d'un taux d'emploi de 75 % de la population en âge de travailler, soit 20-64 ans (Stratégie Europe 2020).

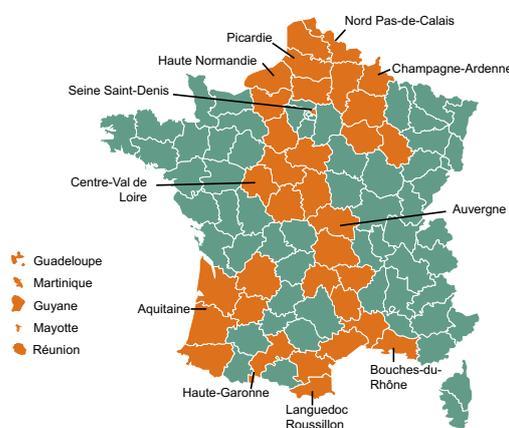
Par une injection massive d'argent public, l'objectif de l'IEJ est donc d'abord et avant tout de réduire le chômage conjoncturel, mais aussi de préparer l'avenir, en évitant que des jeunes NEET⁶ ne se retrouvent exclus à long terme du marché du travail après être trop longtemps restés hors emploi, hors formation, ou hors dispositif d'insertion. Pour la Commission, c'est également un moyen d'inciter les États membres à concevoir et mettre en œuvre une politique de l'emploi des jeunes qui s'appuie sur les concepts portés au niveau européen.

L'IEJ en France

Dotée d'un budget total de 6,4 milliards d'euros sur la période 2014-2020, l'IEJ est ouverte aux régions des États membres ayant un taux de chômage des jeunes de plus de 25 % en 2012. Cette dotation est versée sous réserve que chaque État membre l'abonde par une somme au moins égale prélevée sur l'allocation nationale du Fonds social européen (FSE).

À ce titre, 20 pays membres sont concernés par l'IEJ. En France, où le taux de chômage national des 15-24 ans atteint 24,5 % en 2012, 16 territoires sont particulièrement affectés et bénéficient à ce titre de l'IEJ entre 2014 et 2017 :

- 12 régions, dont les Conseils régionaux sont autorités de gestion (AG) pour l'IEJ au même titre que pour les autres fonds structurels : l'Aquitaine, l'Auvergne, le Centre, la Champagne-Ardenne, la Guadeloupe, la Haute-Normandie, l'Île-de-France (pour la Seine Saint-Denis), le Languedoc-Roussillon, la Martinique, Midi-Pyrénées (pour la Haute-Garonne), le Nord Pas-de-Calais et la Picardie ;
- 4 territoires où le Conseil régional a confié la gestion des fonds IEJ à l'État : la Réunion, Mayotte, la Guyane, et Provence-Alpes-Côte d'Azur (pour les Bouches-du-Rhône).



L'État, *via* la Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), gère un Programme opérationnel national spécifique (PON IEJ) réparti entre :

⁵ Sur le fond, mais aussi en plaçant que des interventions intensives auraient, à terme, un coût moindre pour la société que le coût général de l'impact de l'inactivité des jeunes. ICF (2014).

⁶ Neither in Employment nor in Education or Training, soit Ni en emploi, ni en formation initiale ou continue.

- un volet « central » pour financer des grands dispositifs nationaux ;
- un volet « déconcentré » qui est piloté par les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), pour financer des actions sur les territoires.

L'ÉVALUATION DE L'IEJ

Comme tout fonds européen, le programme IEJ est soumis à une évaluation par son autorité de gestion. L'article 19 (6.) du règlement UE 1304/2013 relatif au FSE dispose :

« Au moins deux fois pendant la période de programmation, une évaluation [doit porter] sur l'efficacité, l'efficience, et l'impact de la contribution du FSE et des fonds spéciaux alloués à l'IEJ et à la Garantie pour la jeunesse. La première évaluation est réalisée au plus tard le 31 décembre 2015 et la seconde évaluation au plus tard le 31 décembre 2018 ».

La présente évaluation constitue la seconde évaluation de l'IEJ. Il s'agit d'une évaluation mutualisée, pilotée par la DGEFP, portant à la fois sur le PON IEJ et les 12 POR IEJ, sur la période 2014-2017.

Une évaluation d'impact basée sur la théorie

Note : L'approche proposée ici, la théorie du changement utilisée pour cette évaluation, et les défis rencontrés sont présentés en détail dans une note méthodologique dédiée, annexée à ce rapport d'évaluation.

Qu'est-ce qu'une évaluation d'impact ?

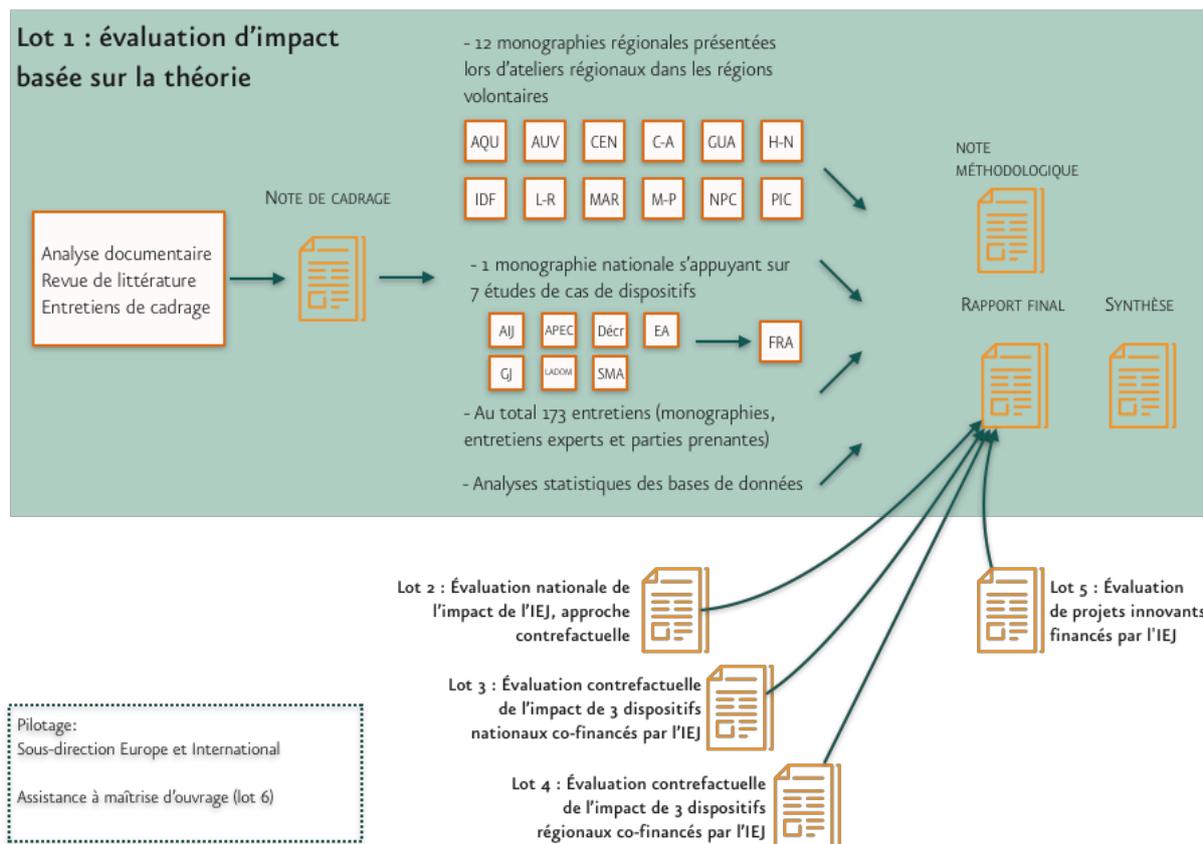
La notion d'impact est difficile à cerner dans la mesure où elle peut être utilisée selon les cas comme un synonyme de « conséquence de l'intervention » au sens large, pour qualifier une partie de ses effets, généralement sur les bénéficiaires finaux de l'intervention, ou encore pour caractériser ce qui est mesuré par une méthode particulière : l'évaluation contrefactuelle par exemple utilise le terme « évaluation d'impact » pour caractériser une analyse comparant un groupe bénéficiant de l'intervention et un groupe n'en bénéficiant pas au regard d'un indicateur d'effet, que celui-ci porte sur les bénéficiaires finaux de l'intervention ou non.

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.

Dans le cadre de cette évaluation, la DGEFP a souhaité s'appuyer sur une évaluation globale dite « basée sur la théorie » (lot 1), à laquelle contribuent des évaluations contrefactuelles (lots 2, 3, 4) ainsi qu'une évaluation portant spécifiquement sur les projets innovants (lot 5 ; voir la Figure 1 ci-dessous). L'évaluation basée sur la théorie est donc à la fois une évaluation à part entière, visant à rendre compte de la capacité de l'IEJ à changer les attitudes et les pratiques des acteurs de l'emploi des jeunes au bénéfice des jeunes NEET ; et une évaluation « ombrelle », qui reprend et intègre dans son déroulé les travaux menés dans le cadre des autres lots.

Figure 1 : Organisation générale de l'évaluation basée sur la théorie et articulation avec les autres lots⁷



La méthode retenue ici repose sur une analyse de contribution qui est une approche spécifique de l'évaluation basée sur la théorie visant à en faire une démarche d'évaluation d'impact.

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. Ces différentes hypothèses sont ensuite testées une à une de façon à apporter un jugement nuancé sur l'efficacité du dispositif. L'analyse de contribution propose ainsi un processus rigoureux et systématique d'inférence causale pour tester d'une part ces hypothèses, à charge et à décharge, ainsi que d'autre part les explications alternatives aux changements attendus, de façon à renforcer le degré de confiance que l'on peut avoir dans la contribution de l'intervention à un changement observé.

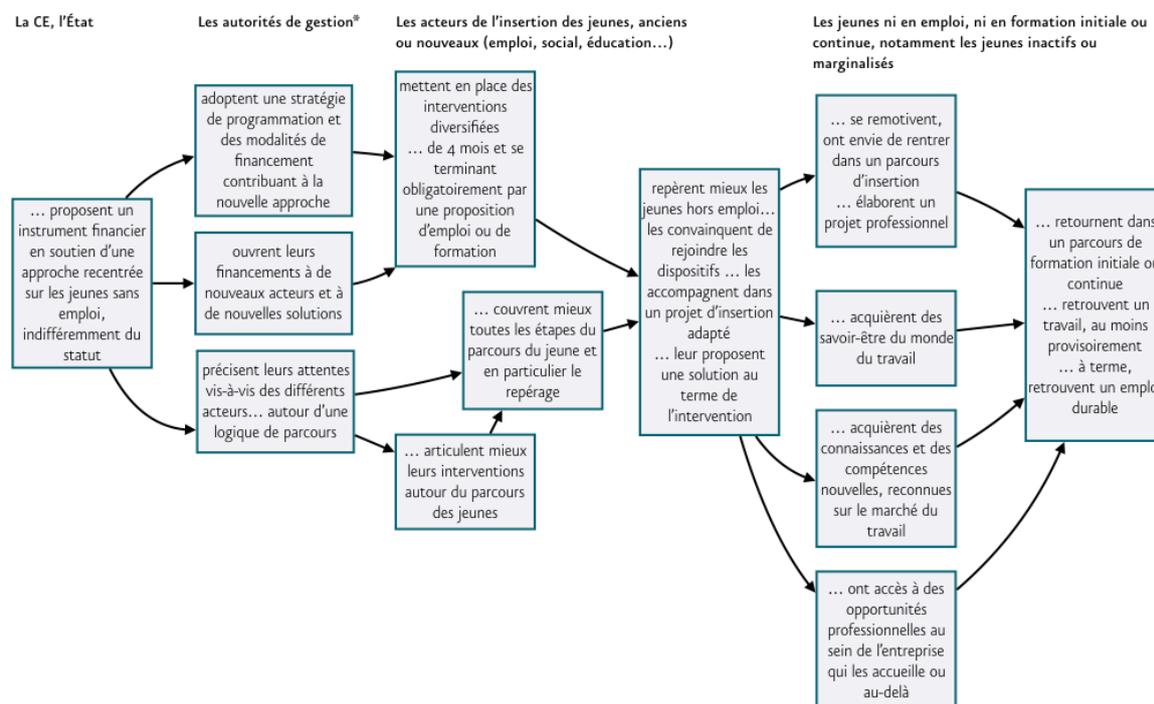
Théorie de l'IEJ

La première étape d'une analyse de contribution consiste à mettre à jour la théorie de programme, c'est-à-dire à expliciter la façon dont l'IEJ doit aboutir aux impacts attendus.

⁷ Les 7 études de cas de dispositifs portent sur : *Accompagnement intensif des jeunes par Pôle Emploi (AIJ)*, *Accompagnement approfondi des jeunes diplômés de l'APEC*, *Actions de remédiation dans le cadre de la lutte contre le décrochage scolaire*, *Parcours de formation à destination des jeunes en Emploi d'avenir (EA)*, *Garantie Jeunes (GJ)*, *Passeport mobilité formation professionnelle de LADOM* et *Service militaire adapté (SMA)*.

Or, une difficulté qui surgit à cette étape est que l'IEJ en tant que tel n'est pas une politique publique et n'est pas non plus l'instrument d'une seule politique publique. De fait, l'IEJ est d'abord un instrument financier qui peut être mis au service des politiques conçues et mises en œuvre par les autorités de gestion. Dès lors, il s'agit d'abord de reconstruire la façon dont l'IEJ devait, en influant sur les pratiques de ces acteurs, faire évoluer les politiques de l'emploi des jeunes ; ces évolutions se répercutant sur les pratiques des acteurs de l'emploi et de l'insertion qui repèrent, accueillent et accompagnent les jeunes NEET ; et favorisant *in fine* l'accès ou le retour à l'emploi de ces derniers. 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 comme suite aux suggestions du comité de pilotage de l'évaluation.

Figure 2 : Théorie initiale de l'IEJ



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



Reste la question du « comment ». Nous avons ainsi identifié sept façons dont l'IEJ pouvait contribuer à ces changements, aux différentes étapes de la théorie. Ces sept « théories d'action », présentées dans la Figure 3 ci-dessous, ont été testées systématiquement dans les 13 monographies et les 7 études de cas menées dans le cadre du lot 1. Les éléments d'analyse qui en sont issus sont ensuite employés dans le présent rapport pour expliciter pourquoi, comment et dans quels cas l'IEJ a contribué aux changements attendus.

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

Présentation des théories d'action potentielles de l'IEJ
<p>L'IEJ, porteur d'une ambition politique : « Contribuer à la mise en œuvre de la Garantie européenne pour la jeunesse ».</p> <ul style="list-style-type: none">■ C'est un outil pour pousser les acteurs à s'investir plus fortement sur l'emploi des jeunes
<p>L'IEJ, diffuseur de concepts qui s'inscrivent dans la convergence européenne des politiques de l'emploi</p> <ul style="list-style-type: none">■ 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
<p>L'IEJ, soutien à l'innovation</p> <ul style="list-style-type: none">■ « Dans l'esprit du FSE », une démarche encourageant l'innovation.
<p>L'IEJ, apporteur de financements (1) : Un outil pour « avoir les moyens de ses ambitions »</p> <ul style="list-style-type: none">■ 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
<p>L'IEJ, apporteur de financements ... conditionnels (2)</p> <ul style="list-style-type: none">■ 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
<p>L'IEJ, modalité gestionnaire</p> <ul style="list-style-type: none">■ L'IEJ est « porteur de FSE » et donc de modalités de gestion, de suivi, de contrôle qui peuvent avoir des conséquences sur les acteurs
<p>L'IEJ, constructeur de gouvernance</p> <ul style="list-style-type: none">■ 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 « coopération » ou de la concurrence.

Impact des dispositifs et impact de l'IEJ

La présente évaluation porte sur l'impact de l'IEJ, ce qui signifie qu'elle doit aider à apprécier la valeur, d'une part, des politiques ou des dispositifs réunis sous l'ombrelle de l'IEJ et d'autre part, de la contribution de l'IEJ à ces politiques et ces dispositifs. Aussi, l'IEJ peut-elle avoir eu une contribution limitée à un dispositif très efficace ; et inversement, avoir eu une contribution conséquente à une action qui ne l'est pas.

Prenons l'exemple d'un dispositif de formation très performant préexistant à l'IEJ et qui aurait été financé de toute façon et celui d'une innovation permise par l'IEJ, mais qui n'a pas réussi à trouver son public, dans les deux cas, au regard des effets sur les jeunes NEET, la contribution de l'IEJ sera limitée.

Mise en œuvre de l'approche choisie et limites

L'approche initialement prévue a largement été menée à bien. Les principales difficultés d'analyse sont présentées dans la note méthodologique. Il s'agit notamment de systèmes de données différents à agréger entre l'État et les Régions, et plus globalement, de l'articulation entre l'analyse de contribution et les évaluations contrefactuelles. Lorsqu'un constat s'appuie sur des sources incomplètes ou qu'une incertitude se présente dans l'interprétation des éléments collectés, cela est précisé dans le corps du rapport.

Par ailleurs, c'est la première fois avec cette évaluation qu'une approche contrefactuelle est employée pour évaluer un dispositif financé par l'IEJ ou le FSE en France. Les équipes d'évaluation ont ainsi été confrontés à des défis méthodologiques et pratiques sur le choix des dispositifs à évaluer, ainsi que sur la façon d'intégrer les résultats des contrefactuels dans l'évaluation générale. Les implications sont également abordées dans la note méthodologique.

À noter que si nous disposons déjà d'évaluations antérieures pour les dispositifs financés dans le cadre du PON IEJ sur le volet central, ce n'est presque jamais le cas pour les dispositifs et stratégies des Régions et des DIRECCTE. Dans ce cas, il est possible de statuer sur la contribution de l'IEJ à la mise en œuvre de ces politiques et en particulier leur capacité à toucher le public des jeunes NEET, mais pas à leur impact sur les parcours des jeunes.

PLAN DU RAPPORT

Le présent rapport débute par un rappel des enjeux autour de l'emploi des jeunes en France (Chapitre 2, p.11) et une présentation de la façon dont l'IEJ a été conçue et mise en œuvre en France (Chapitre 3, p.16)

Il suit ensuite la théorie du changement de l'IEJ (Chapitre 4), autour de 3 questions :

- Dans quelle mesure l'IEJ a-t-elle rendu possible la transformation progressive des politiques de l'emploi par les autorités de gestion, et comment ? (p. 19)
- En quoi les dispositifs mis en œuvre par les acteurs de l'insertion des jeunes traduisent-ils effectivement les orientations de l'IEJ ? Sont-ils effectivement en capacité de toucher les publics visés ? (p. 35)
- Dans quels cas et pour quels publics les actions menées dans le cadre de l'IEJ ont-elles le mieux favorisé l'insertion durable des jeunes NEET dans l'emploi ? (p. 54)

Les principaux constats réalisés en réponse à chaque question sont rappelés en fin de section ; ils sont ensuite utilisés pour formuler les conclusions et les recommandations (Chapitre 5, p.76).

Quel est le public visé par l'IEJ ?

QUI SONT LES NEET ?

En France comme ailleurs en Europe, l'indicateur le plus souvent évoqué pour parler des difficultés d'accès des jeunes au marché du travail est le taux de chômage. De fait, le taux de chômage moyen des jeunes est historiquement élevé : depuis 2005, il n'a été en dessous des 20 % qu'en 2007 et 2008. Ce taux reflète d'un côté la difficulté de l'accès à l'emploi stable des actifs qui arrivent sur le marché du travail, une difficulté qui s'accroît ces dernières années⁸, et de l'autre côté les difficultés particulières de jeunes qui arrivent sur le marché du travail sans qualification, parfois après une longue période de décrochage scolaire⁹.

Avec l'IEJ, une autre catégorie statistique, celle des NEET, est employée. Cette notion désigne dans son acception européenne¹⁰ les jeunes de 15 à 24 ans ne travaillant pas, ne suivant pas d'études ni de formation. Ce concept représente un changement important dans la façon de concevoir l'emploi des jeunes, qui est habituellement perçu au travers des actions, essentiellement d'insertion et de formation, mises en œuvre pour favoriser leur accès à l'emploi. Le terme de NEET renvoie plutôt à un groupe hétérogène qui vit une même réalité : un éloignement plus ou moins important et préoccupant du marché du travail qui s'il se prolonge, aura des conséquences sur le jeune tout au long de sa vie.

Un des intérêts de ce changement de focale est de rendre compte de la multiplicité des désavantages que subissent ces jeunes, de leur degré de vulnérabilité ou de leur rapport au marché du travail (voir

Figure 4 ci-dessous). La catégorie des « NEET vulnérables » renvoie ainsi à une réalité commune vécue par les jeunes et qui échappait auparavant aux statistiques¹¹.

Une expérience commune

Être NEET est une expérience commune à la majorité des jeunes qui sortent aujourd'hui du système scolaire en France. Ainsi, 70 % des jeunes sortis en 2010 du système éducatif en France ont été NEET au moins une fois dans les 3 ans qui ont suivi, 44 % l'ont été plus de 6 mois et 14 % plus de 2 ans¹². Le taux de NEET est sensible aux facteurs socio-économiques et éducatifs (emploi des parents, diplôme, etc.), mais tout jeune, quels que soient son origine sociale ou son niveau de formation, est susceptible d'être NEET. Eurofound a identifié différentes caractéristiques des NEET. Ils sont ainsi plus souvent en situation de pauvreté (1), font face à des problématiques de

⁸ Parmi les jeunes sortis du système scolaire en 2010, plus d'un sur cinq est toujours à la recherche d'un emploi en 2013, soit 22 %. Il s'agit du niveau le plus haut jamais observé dans les enquêtes d'insertion du Céreq. CEREQ, 2014.

⁹ PON IEJ, p.3, ainsi que, pour plus de détails, « Le chômage des jeunes : quel diagnostic ? » - Trésor éco n° 9, septembre 2011 et « L'insertion professionnelle des jeunes » <http://www.strategie.gouv.fr/publications/linsertion-professionnelle-jeunes>

¹⁰ Cette partie s'appuie largement sur Eurofound (2012) et Eurofound (2016). Plus récemment la notion a été élargie aux 15-29 ans.

¹¹ Couronné, J. Sarfati, F. (2018).

¹² Source pour ce paragraphe : Guégnard, C. et. al. (2017).

logement (2), de mobilité (3) et plus généralement à des freins périphériques multiples (4). Ils sont aussi plus souvent en situation de mal-être (5) et ont moins confiance dans les institutions (6).

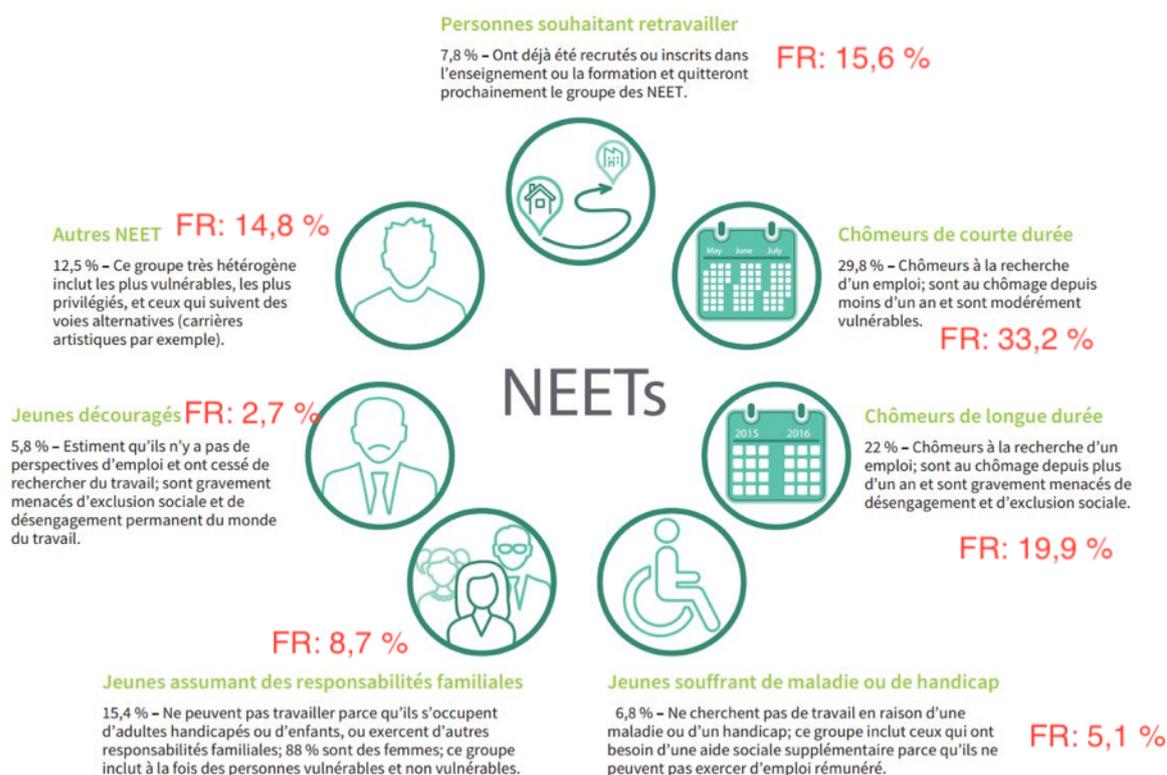
Même si l'absence ou l'instabilité de l'emploi nuit à leur autonomie, beaucoup de NEET ont leur propre logement, vivent en couple, sont parents ; ils ont des expériences professionnelles ou de formation au moins ponctuelles. Ainsi, 22 % des NEET ont eu trois séquences d'emploi dans les 3 ans suivant leur sortie de l'école. Leurs parcours sont souvent plus complexes que la définition négative des NEET (« ni en emploi... ») ne le laisse percevoir.

L'éducation (c'est-à-dire le niveau de formation, mais aussi plus largement une scolarité difficile et une orientation contrariée) reste le principal facteur pouvant expliquer un temps prolongé dans ce statut, au-delà de facteurs sociaux, familiaux et contextuels. En particulier, les jeunes sont plus sensibles que les autres catégories de population aux situations de crise de l'emploi.

Diversité des profils et des situations

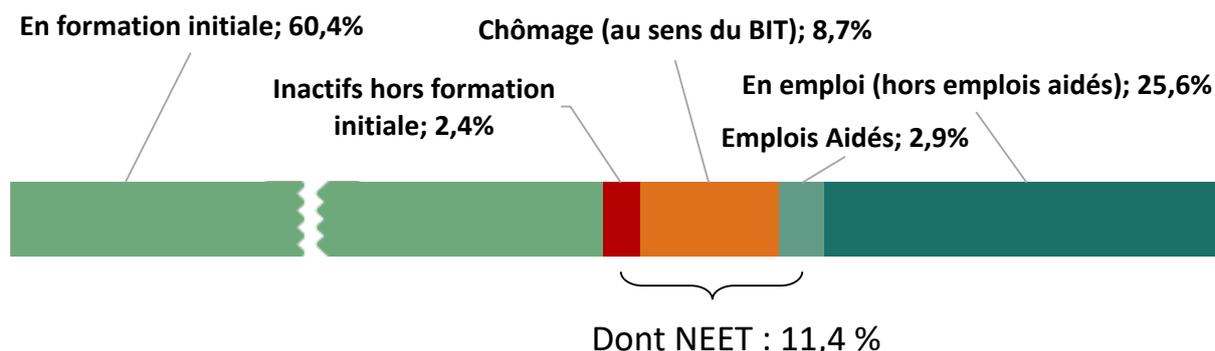
Le concept de NEET recouvre des situations très différentes qui ont été déclinées par Eurofound (voir la Figure 4).

Figure 4 : Les différents profils de NEET (Eurofound, 2016, dont données françaises ajoutées en rouge)



Une majorité (53 %) des NEET sont des chômeurs. La part des personnes en situation de NEET « frictionnelle », c'est-à-dire devant bientôt travailler ou entrer en formation, est également particulièrement importante en France (Figure 5 ci-dessous). Ces jeunes sont ainsi inscrits dans des dispositifs existants, qui visent en particulier les jeunes chômeurs.

Figure 5 : Les NEET (15-24 ans) en France au regard des catégories habituelles de description du chômage des jeunes¹³



Pour autant, les NEET correspondent largement à une population « interstitielle » tant au niveau de leurs caractéristiques que de la façon dont ils sont traités par les dispositifs existants : ainsi, plus de 40 % des jeunes NEET en France ne sont pas inscrits dans le Service public de l'emploi (SPE)¹⁴ en France et plus de 80 % ne reçoivent pas d'allocations. Cependant, au-delà du SPE, de nombreuses structures locales, éducatives ou sociales, maintiennent un lien avec le jeune. *In fine*, C. Bernot-Caboche évalue en 2012 à un peu moins de 200 000 les jeunes « invisibles »¹⁵, soit un peu plus de 20 % des jeunes NEET.

SITUATION EN DÉBUT DE PÉRIODE - 2014

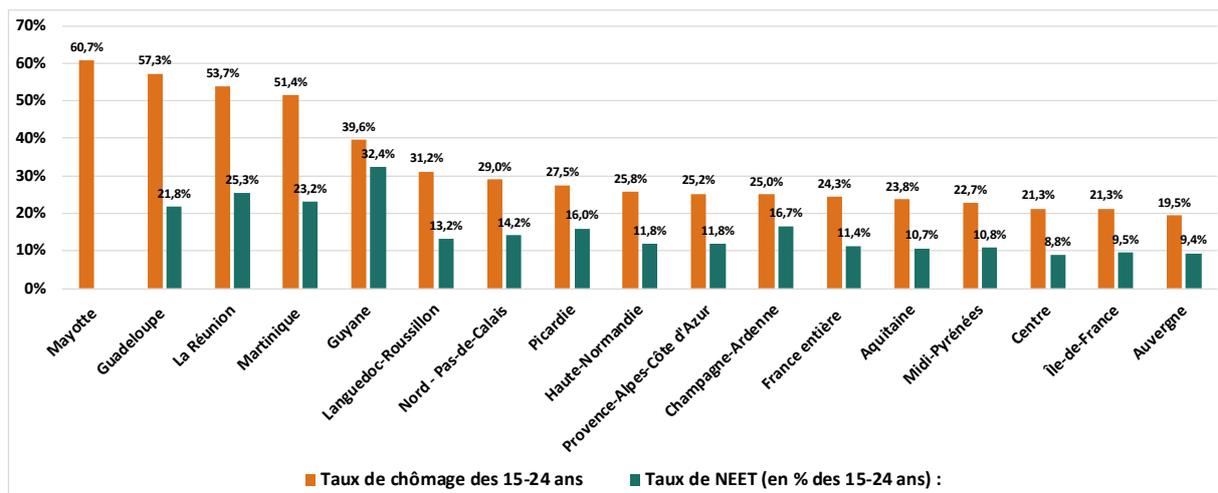
Le taux de chômage des jeunes en France a fortement crû entre 2007 et 2014 (+31 %), quoique dans une proportion bien moindre que chez certains de ses voisins européens. Il était en 2014 supérieur à 24 % et 11 % des 15-24 ans étaient considérés comme NEET (contre 12,5 % au niveau européen), soit 665 000 jeunes. Ce taux recouvre des situations très contrastées : la proportion des jeunes NEET atteint 40 % à 60 % en outre-mer et varie du simple au double en métropole (de 8,8 % à 16,7 %, voir la Figure 6 ci-dessous). Surtout, dès 2014, le taux de chômage des jeunes était retombé en dessous de 25 % dans 5 régions sur les 16 intégrées à l'IEJ. Par ordre décroissant : Aquitaine, Midi-Pyrénées, Centre, Île-de-France et surtout la région Auvergne (19,5 % de jeunes NEET en 2014).

¹³ Sources : INSEE (population par âge ; jeunes en formation initiale) ; DARES (taux et part de chômage, emploi hors emplois aidés) ; Cour des comptes (emplois aidés) ; Eurostat (NEET).

¹⁴ Le SPE est piloté par les services de l'État et de la Région et réunit les acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques de l'emploi, en particulier Pôle Emploi, les missions locales et pour les personnes en situation de handicap, Cap Emploi. Il se décline localement en SPLE.

¹⁵ Tout en estimant que sa méthode de calcul produit une estimation basse, qui occulte notamment les sans domicile fixe. Bernot-Caboche, C. (2017).

Figure 6 : Taux de NEET et taux de chômage des 15-24 ans - Territoires IEJ en France en 2014 (Eurostat)



SITUATION EN FIN DE PÉRIODE - 2017

Au niveau national, le taux de chômage a commencé à baisser fin 2016 et atteint 20,4 % en 2018. Cette baisse s'inscrit dans la réduction générale du taux de chômage de la population, et se ressent en pourcentage comme en volume : il y avait 575 000 jeunes chômeurs en 2014 contre 510 000 en 2017, soit une baisse de 63 000 jeunes demandeurs d'emploi (-11 %) ¹⁶.

À l'exception de l'Aquitaine, du Centre et de la Guyane, le chômage des jeunes baisse ou est stable dans toutes les régions où l'IEJ est mis en œuvre (voir la Figure 7 ci-dessous). Cette baisse atteint un maximum de -13,8 % en Martinique, mais se ressent aussi en métropole avec une baisse supérieure à 10 % en Languedoc-Roussillon et en Auvergne. En comparaison, le taux de NEET ne suit pas la même courbe. S'il est assez stable en France (11,5 % en 2017), il a augmenté franchement (+20 % et au-delà) en Aquitaine, Centre, en Aquitaine, en Haute-Normandie et dans une moindre mesure en PACA et en Île-de-France ; et il a diminué franchement en Midi-Pyrénées (-35 %), en Auvergne, et en Champagne-Ardenne où le taux reste néanmoins élevé.

¹⁶ Insee Première n°1694.

Figure 7 : Variation du taux de chômage des 15-24 ans par région (2014-2017) – en vert les territoires éligibles à l'IEJ, en orange les non éligibles.

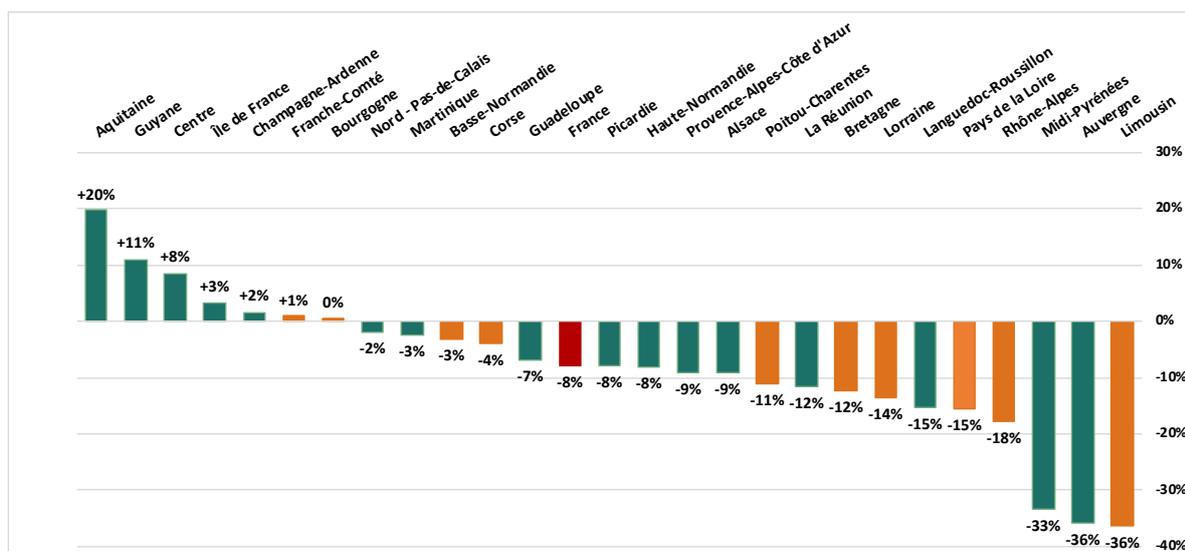
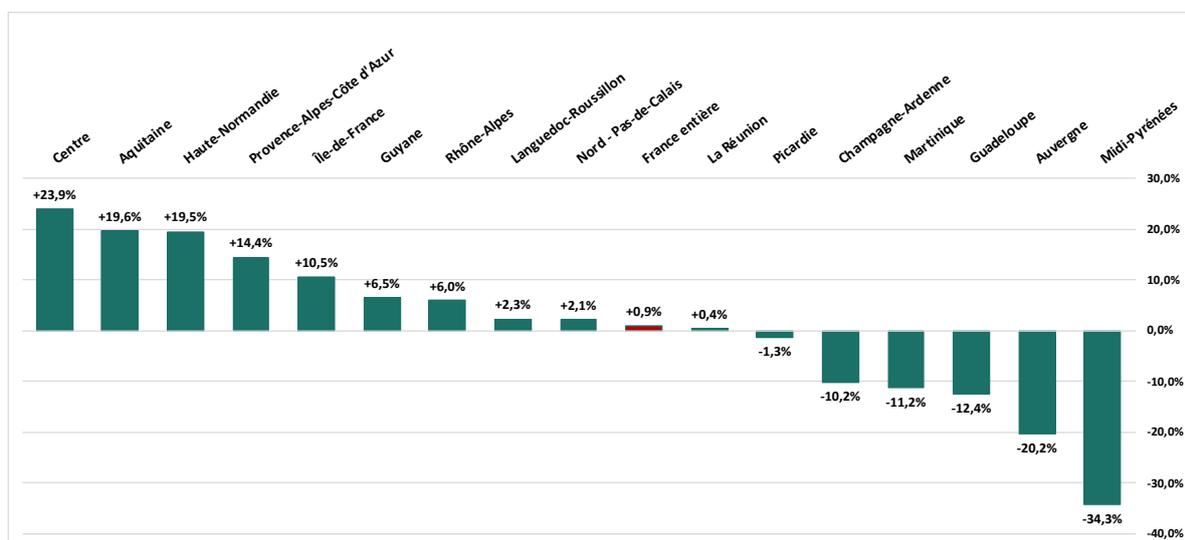


Figure 8 : Évolution du taux de NEET en France entre 2014 et 2017, en %, par région éligible (source : Eurostat)



Principaux constats

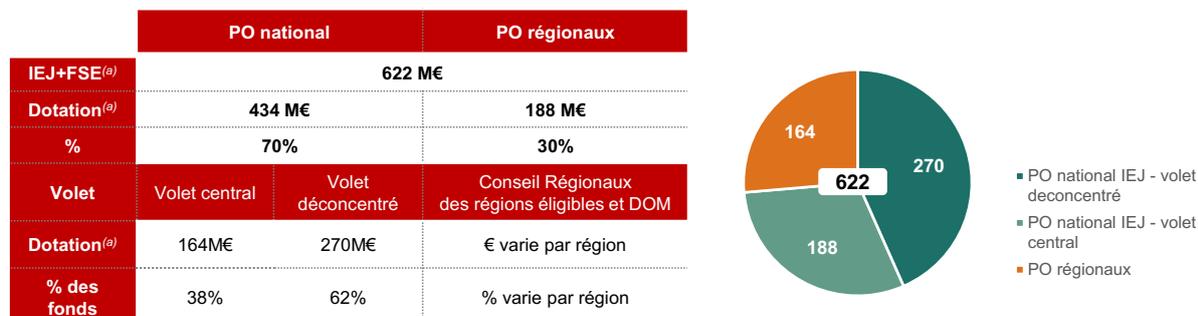
1. La notion de NEET recouvre une population de jeunes très hétérogène, mais qui vit une situation similaire.
2. Une large proportion des NEET est couverte par les dispositifs actuels en France, sans toutefois que les NEET soient spécifiquement visés.
3. Le taux de chômage et le taux de NEET ont largement varié entre 2014 et 2017 dans les régions concernées. Dès 2014 certaines régions étaient sous le taux d'éligibilité à l'IEJ et en 2017 la situation était même comparativement meilleure dans certaines régions IEJ telles que l'Auvergne et Midi-Pyrénées que dans des régions hors IEJ.
4. Parmi les régions bénéficiaires de l'IEJ, l'évolution à la hausse ou à la baisse du taux de NEET est parfois découplée de l'évolution du taux de chômage des jeunes.

Mise en œuvre de l'IEJ en France

ENVELOPPE BUDGÉTAIRE

L'IEJ est dotée pour la France d'une enveloppe de 622 M€ dont la répartition entre PO est indiquée dans la Figure 9 ci-dessous :

Figure 9 : La répartition de l'enveloppe IEJ-FSE (source : Évaluation de l'IEJ en 2015)



La DGEFP est autorité de coordination de l'IEJ en France et également autorité de gestion (AG) du PON IEJ. Le programme national (434 M€) est composé de deux volets :

- un volet central (164 M€) géré par la DGEFP et finançant 13 dispositifs nationaux¹⁷ ;
- un volet déconcentré (270 M€) dont les Préfets de région sont AG déléguée sur les territoires¹⁸, mis en œuvre par les DI(R)ECCTE à travers des appels à projets.

Les Conseils régionaux sont quant à eux AG pour les 12 POR FEDER-FSE-IEJ (188 M€ au total). Les territoires éligibles à l'IEJ cumulent donc des fonds du PON et de leur POR, à l'exception des 4 territoires où le Conseil régional a choisi de confier la gestion des fonds IEJ à l'État (Guyane, La Réunion, Mayotte et Bouches-du-Rhône).

CHAMP D'INTERVENTION

Cette architecture de gestion, en partie spécifique¹⁹, s'inscrit plus largement dans la stratégie française d'intervention des fonds européens définie dans l'accord de partenariat 2014-2020 entre la France et la Commission européenne. Elle implique la définition de lignes de partage établies en cohérence avec les compétences respectives de l'État et des Régions mais qui peuvent varier selon les arbitrages régionaux :

- le PON IEJ couvre prioritairement le champ de l'emploi, de l'inclusion sociale et du décrochage scolaire (actions de repérage des NEET, accompagnement des décrocheurs, parrainage, mises en

¹⁷ Garantie Jeunes (piloté en direct par la DGEFP et mis en œuvre par les missions locales) ; Accompagnement renforcé des jeunes diplômés (APEC) ; Accompagnement intensif des jeunes (Pôle Emploi) ; CAP Jeunes (France Active) ; volet formation des jeunes en Emploi d'avenir (7 OPCA concernés).

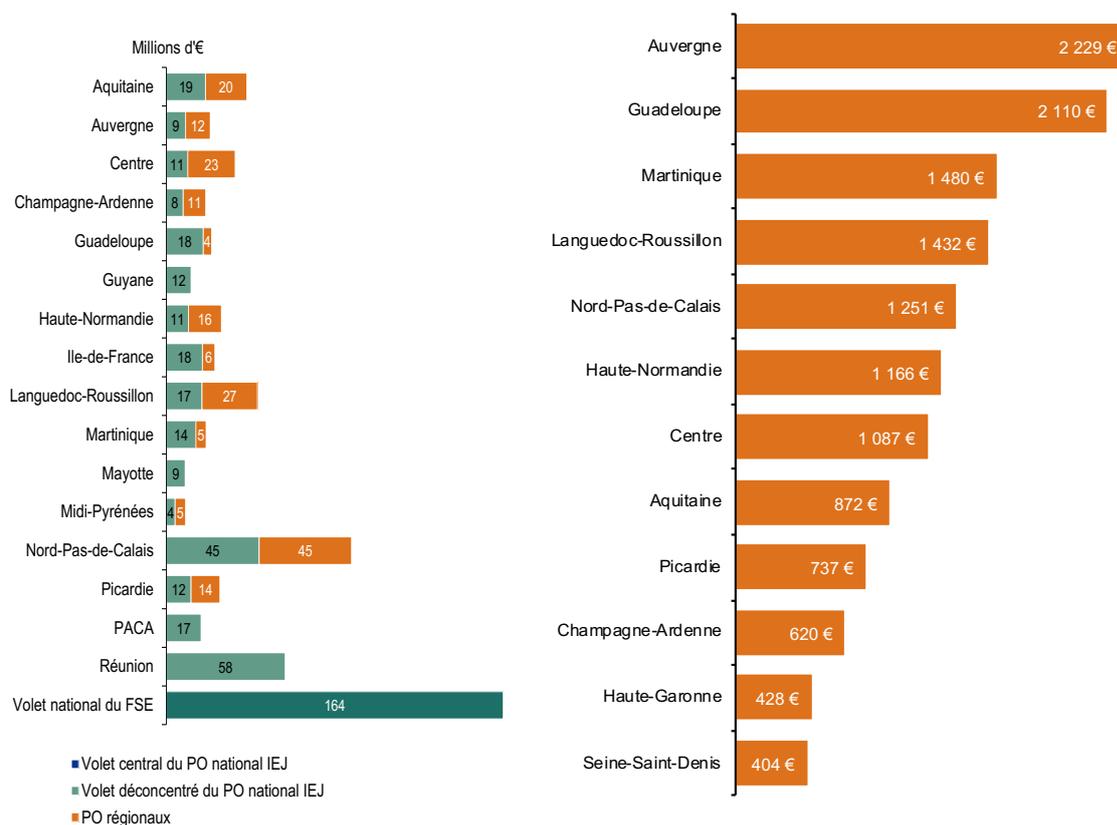
¹⁸ Dans les DROM, le PON IEJ indique que les conditions de gestion sont définies de manière partenariale au niveau local.

¹⁹ L'IEJ s'inscrit dans le FSE, mais avec certaines spécificités, notamment en termes de dotation, de public (dont la justification afférente) et de règles de financement, rappelées au fil de ce rapport. Pour une analyse complète, voir l'évaluation de l'IEJ de 2015, pp. 7-10.

situation, accompagnement des jeunes en matière d'insertion professionnelle...);

- les PO FEDER-FSE-IEJ régionaux se concentrent sur le financement d'actions dans le champ de la formation (développement de l'apprentissage, formation aux savoirs de base, préqualifiante, qualifiante, écoles de la deuxième chance...).

Figure 10 : Montant de l'enveloppe IEJ à gauche par territoire et financeur en M€ (à gauche), et rapporté au nombre de NEET en 2014 (à droite)



Du fait de cette architecture, un même territoire peut bénéficier de l'IEJ à travers plusieurs enveloppes pilotées par différentes autorités de gestion (DGEFP, DI(R)ECCTE et Conseil régional, voir la Figure 10 ci-dessus). Ce sont le Nord-Pas-de-Calais (19,4 % du total POR + PON déconcentré), la Réunion (12,4 %) et le Languedoc-Roussillon (9,5 %) qui bénéficient des enveloppes les plus conséquentes. À l'inverse, Mayotte, la Haute-Garonne et la Guyane disposent des enveloppes les plus faibles (environ 2 %). Cependant, en rapportant les enveloppes au nombre de NEET en début de programme, ce sont l'Auvergne (dont le taux de NEET a déjà fortement chuté en 2014) et la Guadeloupe qui sont les mieux dotées, avec plus de 2 000 € par NEET²⁰.

PROGRAMMATION

Le Gouvernement a souhaité dès le départ que la France programme rapidement son enveloppe IEJ, dans l'optique d'une action rapide sur le chômage conjoncturel. L'objectif est alors de

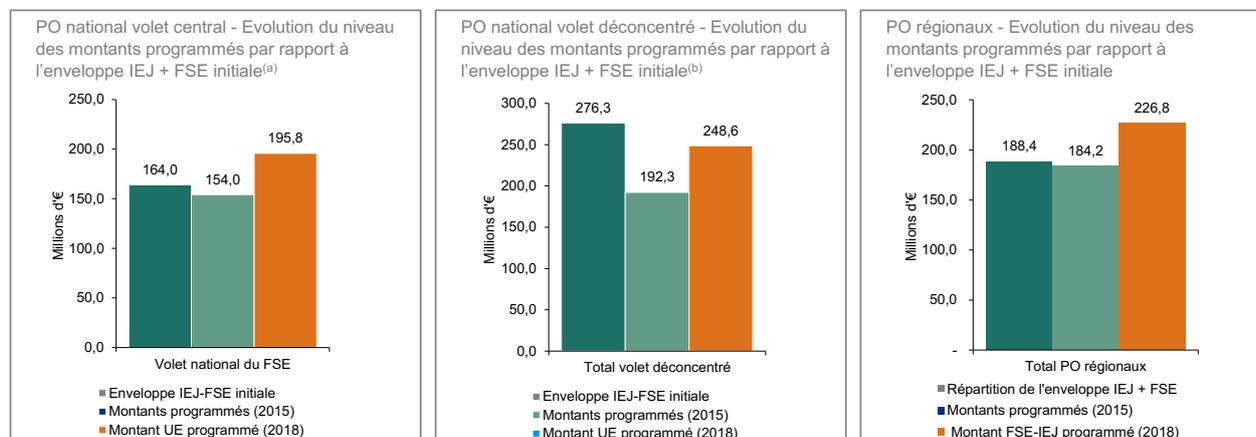
²⁰ Cet indicateur rapporte une enveloppe sur 4 ans à un nombre de jeunes NEET en 2014.

concentrer l'utilisation de l'IEJ sur 2014 et 2015, pour obtenir un « effet masse » sur le chômage des jeunes²¹.

De fait, au 31 décembre 2015, **le taux de programmation (POR et POR confondus) s'élève à 84 %**, avec une programmation quasi finalisée sur le PON – volet central (94 %) et sur les POR (97 %). Le volet déconcentré accuse en revanche un retard (71 %) qui s'explique notamment par des choix différents de programmation et un climat d'incertitude sur les règles à appliquer pesant à la fois sur les DI(R)ECCTE et sur les opérateurs répondant aux appels à projets²².

Après cette date, les objectifs étant en passe d'être atteints, l'injonction à programmer s'est atténuée. Au 31 décembre 2017, le taux de programmation global atteint 107 %, mais l'écart constaté en 2015 est toujours présent : la programmation est élevée côté volet central et côté Région (autour des 120 %)²³. En revanche, sur le volet déconcentré, la programmation a atteint 90 % fin 2017, avec de fortes disparités entre régions (voir la Figure 11).

Figure 11 : Évolution de la programmation des fonds IEJ²⁴ (sources : évaluation de 2015, DGEFP)



Principaux constats

5. L'IEJ est pilotée par 13 AG et mise en œuvre par 29 autorités différentes (dont les DI(R)ECCTE). Le partage des tâches a été précisé au niveau territorial par des lignes de partage.
6. La programmation était fin 2017 supérieure à 100 % pour le volet central du PON et les POR, mais encore inférieure à ce taux pour le volet déconcentré.

²¹ Ce choix a été acté lors de la grande conférence sociale des 20 et 21 juin 2013. Évaluation de l'IEJ de 2015, p. 25.

²² Évaluation 2015 de l'IEJ, pp. 26-27.

²³ Une surprogrammation permet de compenser l'éventuelle non-réalisation de certaines des actions programmées.

²⁴ Hors POR Martinique, POR Guadeloupe.

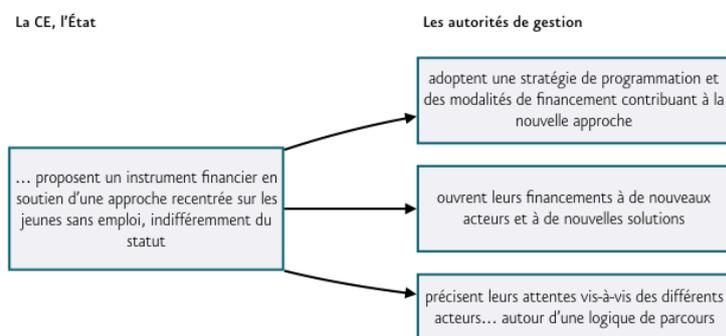
Réponse aux questions évaluatives

Cette section permet de répondre aux questions évaluatives autour de 3 principales étapes de la théorie du changement : les impacts de l'IEJ sur les politiques de l'emploi des jeunes des AG ; sur les pratiques des acteurs de l'emploi des jeunes ; et enfin sur l'accès aux jeunes NEET et à leur retour dans un parcours vers l'emploi.

IMPACT SUR LES POLITIQUES DE L'EMPLOI DES JEUNES

Cette partie vise à répondre à la question d'évaluation suivante : Dans quelle mesure l'IEJ a-t-elle rendu possible la transformation progressive des politiques de l'emploi par les autorités de gestion, et comment ?

Figure 12 : Première étape de la théorie du changement : effets sur les autorités de gestion



Un contexte spécifique pour l'IEJ

Par rapport à ses voisins européens, la France connaît plusieurs spécificités sur la question de l'emploi des jeunes :

- D'abord, l'IEJ y intervient dans un **paysage particulièrement riche de politiques en faveur de la jeunesse**, et pour favoriser l'accès à l'emploi des jeunes²⁵. Ces politiques, expérimentées dès les années 1970, sont organisées autour d'une doctrine largement développée, d'un appareil statistique et analytique important, et s'appuient sur un écosystème d'acteurs très riche²⁶ (voir la Figure 13 ci-dessous) ; L'État, *via* la DGEFP, comme les Régions, développent sur le long terme des politiques de l'emploi des jeunes, indépendamment ou en coordination, notamment à travers des instruments contractuels tels que le CPRDFOP²⁷. Globalement, ces

²⁵ La France dispose du 2^e budget d'Europe (en proportion du PIB) sur les politiques de l'emploi, et du 3^e pour les politiques actives de l'emploi, c'est-à-dire qui incitent les demandeurs d'emploi à retrouver une activité ou à adapter leurs compétences ou leurs savoirs-être au marché du travail. OECD (2018). Il n'y a pas à notre connaissance de données chiffrées consolidées sur les politiques de l'emploi des jeunes en Europe. Pour un tour d'horizon des politiques de l'emploi des jeunes en Europe, voir Pastore, 2007.

²⁶ Voir Aeberhardt et al., 2011.

²⁷ Le Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles est l'instrument de coordination des politiques régionales en matière de formation et d'orientation.

politiques ont coûté environ 10,4 Md€ en 2015 selon la Cour des comptes, et touché plus de 2,5 millions de bénéficiaires²⁸. Elles s'appuient en partie sur le FSE, soit une enveloppe de 5,9 Mds € sur la période 2014-2020. Au titre du FSE, les jeunes sont notamment visés sous l'angle de la lutte contre le décrochage scolaire, l'insertion, l'accès à l'emploi ainsi que de l'entrepreneuriat (PON FSE) et de la formation et du soutien à l'apprentissage (POR) ;

Figure 13 : Les acteurs de l'emploi des jeunes en France

1 - Repérage des jeunes	2 - Accompagnement renforcé		2 bis - Formation	3 - Insertion professionnelle
Education Nationale CIO MLDS Plateformes décrocheurs Défense Journée défense et citoyenneté Justice SPE SPO Conseil général ONISEP xxx Dispositif financé par l'IEJ xxx Dispositif non financé par l'IEJ	Conseil régional Formations APEC Appuis aux cadres ANI Cap emploi Appuis aux jeunes en situation de handicap Missions locales CIVIS Parrainage Garantie Jeunes PPAE ANI Education Nationale Réseaux Foquale	Pôle emploi Recrutement sans CV Méthode Recrutement par Simulation Evaluation en milieu de travail AIJ PPAE ANI Communes services sociaux Plan local pour l'insertion et l'emploi	Pôle Emploi Formation professionnelle des jeunes demandeurs d'emploi Missions locales Formation professionnelle des jeunes demandeurs d'emploi E2C EPIDE	Soutien entrepreneuriat Alternance Contrat de génération Contrats aidés Contrat unique d'insertion Emplois d'avenir IAE Micro lycée RSMA Apprentissage SMA Contrat de professionnalisation Emplois français Service civique

Montants associés	Montants des dépenses nationales pour l'aide à l'accès des jeunes à l'emploi en 2013 ^(a)		
		1 066 M€	1 174 M€
Montants programmés dans le cadre de l'IEJ en 2015 (PO national et Po régionaux) ^(b)			
	13 M€	252 M€	246 M€

Source: (a) Cour des comptes d'après données : (a) DARES, 2015, stocks moyens annualisés (b) Pôle emploi, chiffres 2015 (c) chiffres 2013 (d) DARES, Formation professionnelle, chiffres 2013, financeurs : Régions, État, Pôle emploi, OPCA, stagiaire... in « L'accès des jeunes à l'emploi. Construire des parcours, adapter les aides », Cour des Comptes 2016 (b) Rapport d'évaluation de l'impact du programme européen « Initiative pour l'emploi des jeunes » en 2015

- Ensuite, **le chômage des jeunes y est historiquement élevé**. Depuis 2005, il n'a été que 2 années en dessous des 20 % (2007-2008). Ce taux reflète d'un côté la difficulté de l'accès à l'emploi stable des actifs qui arrivent sur le marché du travail, difficulté qui s'accroît ces dernières années²⁹, et de l'autre côté les problématiques particulières de jeunes qui sont en dehors des dispositifs, notamment en décrochage scolaire³⁰. Contrairement à d'autres pays européens en revanche³¹, le taux de chômage des jeunes a fortement crû en France, mais n'a pas explosé depuis 2007 (+28 %, soit +5,4 points entre 2008 et 2012) ;
- Enfin, **l'emploi des jeunes est la priorité du Gouvernement français** qui est à l'origine

²⁸ Cour des Comptes (2016). L'accompagnement et la formation représentent chacun environ 10 % de ce montant, et les aides directes à l'emploi (y compris l'apprentissage) les 80 % restants. Ces politiques sont présentées plus en détail dans la monographie nationale.

²⁹ Parmi les jeunes sortis du système scolaire en 2010, plus d'un sur cinq est toujours à la recherche d'un emploi en 2013, soit 22 %. Il s'agit du niveau le plus haut jamais observé dans les enquêtes d'insertion du Céreq. CEREQ, 2014.

³⁰ Voir le programme opérationnel national, IEJ, p.3, ainsi que, pour plus de détails, DG Trésor, 2011 et France Stratégie, 2017.

³¹ Voir Eurostat, 2018.

(avec d'autres États membres) de l'Initiative France-Allemagne pour que la Commission adopte le paquet « Emploi des jeunes ». Il n'a attendu ni la Garantie européenne de la Jeunesse, ni l'IEJ pour mettre en place de nouveaux dispositifs tels que la Garantie Jeune ou les emplois d'avenir. C'est également une priorité pour une grande partie des régions françaises concernées.

Dans ces conditions, **que pouvait-on attendre de l'IEJ ?**

- Dans un premier temps, l'IEJ a une dimension conjoncturelle : elle doit permettre d'agir rapidement auprès des jeunes NEET, en concentrant des moyens sur les dispositifs en direction de ces publics ;
- Dans un deuxième temps, la mise en place d'un PO devait être l'occasion de réfléchir à la façon de mettre en œuvre, au sein des politiques existantes ou de façon expérimentale au dehors, une approche par les NEET (voir Encadré 1 ci-dessous) ;
- Il est enfin attendu que la mise en œuvre du PO agisse également comme un révélateur de la pertinence de l'approche, et convainque les AG de sa justesse et de la nécessité de faire évoluer sa politique³².

Encadré 1 : Qu'est-ce qu'une approche par les NEET ?

Le terme de NEET renvoie à une catégorie statistique : les jeunes ni en emploi, ni en formation initiale ou continue. L'approche par les NEET vise à rendre opérationnelle cette catégorie en la traduisant en termes pratiques. Il s'agit en particulier, dans le cas français³³ :

- De repartir de chaque jeune NEET, de ses caractéristiques et de ses besoins, pour lui proposer une approche adaptée, dans une logique de parcours ;
- De sortir en conséquence d'une logique « en silo » dans laquelle chaque structure propose ce qui relève de ses compétences plutôt que ce qui correspond aux besoins des jeunes ;
- D'aller à la rencontre des jeunes, en particulier ceux qui sont les plus éloignés du marché du travail et qui ne sont pas inscrits en tant que demandeurs d'emploi.
- De s'ouvrir pour cela à de nouveaux acteurs et à de nouvelles solutions.

Cependant, l'IEJ arrive de façon relativement soudaine et nécessite de faire des choix rapides pour sa mise en œuvre. Comment les différentes AG se sont-elles saisies de l'IEJ, et avec quelles conséquences sur les PO et plus largement sur les politiques de l'emploi des jeunes ?

³² Voir en particulier : DG EMPL, 2014.

³³ PON IEJ, 2014, p. 19.

Principaux constats

7. Le contexte français de mise en œuvre de l'IEJ est spécifique : le chômage des jeunes y est élevé depuis longtemps, et les politiques de l'emploi des jeunes déjà fortement structurées.
8. L'IEJ vise tout à la fois à agir conjoncturellement en direction des jeunes NEET touchés par la crise économique, et à faire évoluer les politiques menées par les AG en direction de ce public.
9. Il s'agit en particulier de réfléchir à une approche par les NEET, dans laquelle la situation du jeune, ses besoins, ses caractéristiques, sont le point de départ d'un accompagnement « sur mesure ».

Comment les autorités de gestion ont-elles réagi à l'IEJ ?

Les AG ont réagi à l'annonce de l'IEJ de façon assez différente, mais avec un objectif commun de programmation rapide et de sécurisation vis-à-vis des fonds européens. Comme cela a été décrit dans l'évaluation de 2015, il s'agissait en particulier pour les Régions de s'assurer qu'elles ne perdraient pas de financements, *via* le dégagement d'office³⁴ ou les contrôles³⁵.

Cependant, ces éléments de contexte, bien que jouant un rôle prépondérant, sont insuffisants pour expliquer la diversité des choix effectués par les AG. Nous identifions en effet quatre « approches-type » de la façon dont les AG se sont saisies de l'IEJ, qui expliquent comment l'IEJ a, ou non, contribué à faire évoluer les politiques de l'emploi des jeunes des AG³⁶. Ces quatre approches sont fonction de trois critères principaux :

- **Les AG ont-elles déjà une politique de l'emploi en direction des jeunes ?** Celle-ci est-elle compatible avec l'IEJ ? En effet, dans certaines AG, la politique de l'emploi ne cible pas spécifiquement les jeunes. Par exemple, en Midi-Pyrénées, la priorité est à l'accès à la formation sur tout le territoire, et en particulier pour les plus défavorisés. En Auvergne, le taux de NEET était inférieur à 20 % dès 2014. Vu les courts délais de mise en œuvre de l'IEJ, il n'apparaissait pas forcément pertinent, voire il était difficile pour ces régions de changer leur stratégie en direction des jeunes ;
- **Les AG ont-elles des dispositifs dédiés prêts au déploiement qui peuvent être financés dans le cadre de l'IEJ ?** Un certain nombre d'AG avaient engagé, en amont de l'IEJ, une réflexion pour mieux accompagner les jeunes éloignés de l'emploi ou vulnérables. La Région Languedoc-Roussillon par exemple commence à expérimenter en 2013 son dispositif Cap Avenir – Cap Métiers, l'IEJ est alors une opportunité pour le déployer largement ;
- **Les AG ont-elles fait le choix de soutenir leurs politiques existantes, ou bien de s'inscrire dans l'IEJ avec une politique propre ou des actions nouvelles ?** Lorsqu'il n'y a pas de

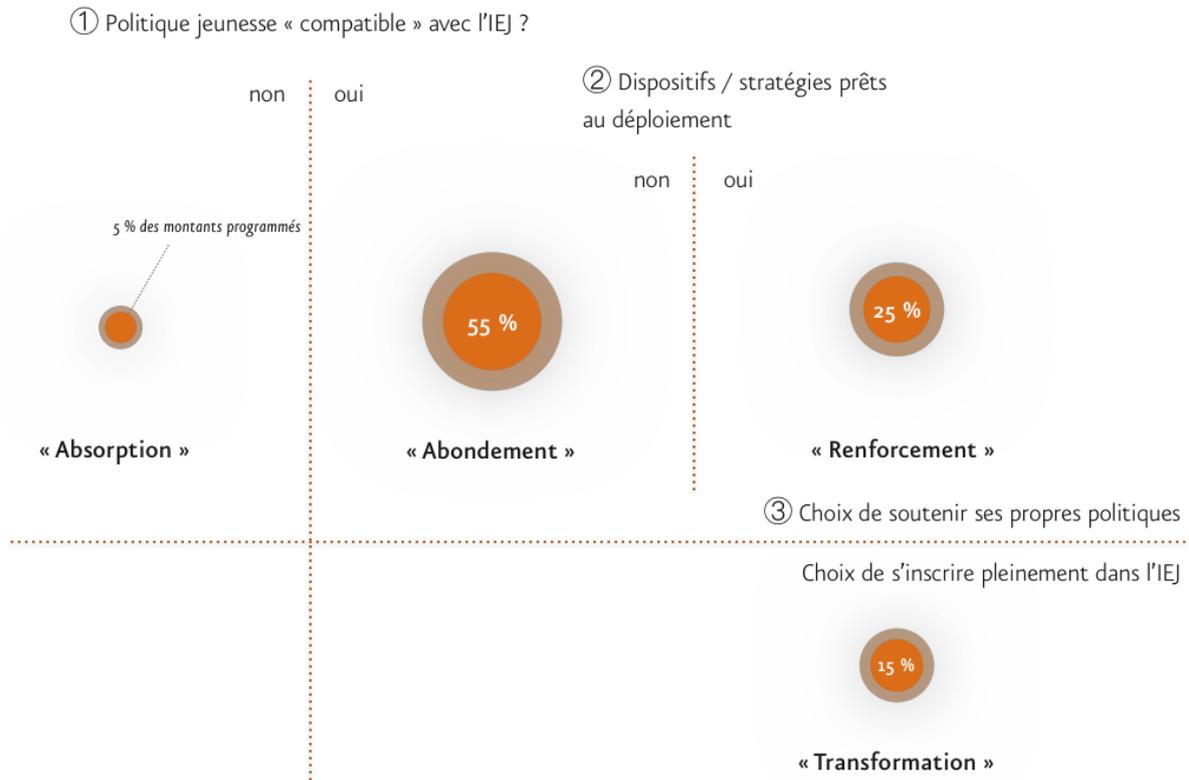
³⁴ La Commission européenne procède à un dégagement d'office, c'est-à-dire une annulation de crédits lorsque des dépenses engagées ne sont pas certifiées dans les délais prévus.

³⁵ Ces stratégies initiales ont été présentées dans l'évaluation de l'IEJ de 2015, voir p.34.

³⁶ Une même région peut naviguer d'une approche à l'autre au cours du temps ou relever de plusieurs approches.

dispositifs prêts au déploiement, les AG avaient le choix entre un soutien à leurs actions existantes (en particulier leur Programme régional de formation - PRF) ou la mise en place d'actions nouvelles. Ces actions nouvelles sont plus susceptibles de s'inscrire dans les principes d'une approche par les NEET, mais demandent aussi plus de temps à être mises en place, dans un contexte de forte pression à la programmation.

Figure 14 : Typologie des approches des AG vis-à-vis de l'IEJ et montants programmés³⁷



Au regard de ces trois critères, les quatre types de réponse à l'IEJ que nous identifions sont les suivants (voir la Figure 14 ci-dessous) :

- « **Absorption** » : l'AG n'a pas vraiment de politique de l'emploi existante en direction des jeunes. Elle utilise les fonds en complément de l'existant, sur des dispositifs non dédiés aux jeunes, sans changer ses orientations stratégiques ;
- « **Abondement** » : c'est l'approche la plus couramment constatée. L'AG a déjà une politique de l'emploi des jeunes, qui dépasse généralement le cadre de l'IEJ et des fonds structurels en général. Elle abonde ses actions en direction des jeunes grâce à l'IEJ ;
- « **Renforcement** » : l'AG a récemment développé une nouvelle stratégie ou un nouveau programme dédié aux jeunes éloignés du marché du travail ou vulnérables. L'IEJ est l'occasion de lui donner une plus grande ampleur ;
- « **Transformation** » : c'est l'approche la plus proche des objectifs de l'IEJ. L'AG se saisit de

³⁷ Les PO adoptent souvent des approches mixtes. Les pourcentages présentés servent à donner une idée des masses en présence.

l'occasion pour mettre en place des actions, voire une stratégie nouvelle, portant spécifiquement sur les jeunes NEET et cherche pour cela à s'appuyer sur des porteurs nouveaux et si possible innovants.

Ces quatre approches sont présentées plus en détail ci-dessous.

Absorption (~5 % du budget programmé de l'IEJ)

Régions Auvergne, Midi-Pyrénées

La principale caractéristique des AG qui se sont placées dans une logique d'absorption est qu'elles ont effectué des choix en matière de politique publique de l'emploi ou de la jeunesse différents de ceux qui sont à l'origine de l'IEJ.

L'Auvergne s'est ainsi retrouvée éligible à l'IEJ par un concours de circonstances : son taux de NEET, très élevé en 2012, était dès 2014 inférieur à 20 %. Surtout, l'Auvergne fait face à des enjeux essentiellement démographiques (population vieillissante, départ des jeunes actifs) qui ne sont pas ceux de l'IEJ.

En Midi-Pyrénées, la Région a fait de l'accès de tous à la formation, quel que soit son lieu de vie ou son parcours socioprofessionnel, son enjeu principal. La jeunesse n'est pas sa clé d'entrée principale dans les questions d'emploi.

Dans les deux cas, les AG ont pu montrer ainsi une certaine incompréhension vis-à-vis de l'IEJ et de ses concepts qui semblent étrangers ou peu pertinents. L'IEJ est dès lors utilisée pour financer des actions du PRF de façon très large, sans ciblage spécifique, ce qui se traduit par une surprogrammation importante. L'Auvergne a ainsi programmé son IEJ sur toutes les actions de formation précédemment financées par le FSE (tous âges confondus), soit 27 M€ alors que son budget IEJ était de 12 M€³⁸. Ces actions de formation ne font pas l'objet d'adaptations spécifiques en termes de contenu, voire, comme en Midi-Pyrénées, de justification du statut des NEET.

Dans cette configuration, l'IEJ ne peut avoir que des effets minimes sur les politiques de l'emploi, voire peut engendrer certains problèmes lorsque les contraintes de gestion (comme en particulier la justification du statut de NEET des jeunes) finissent par induire un coût pour la Région (coût de la justification *a posteriori*, non-couverture du coût des formations par les fonds structurels). Son principal apport tient donc d'une part à ce qu'elle inscrit les jeunes les plus éloignés de l'emploi) dans le POR et d'autre part à son financement additionnel, en substitution du FSE, qui permet de redonner des marges de manœuvre.

³⁸ Certains de nos interlocuteurs ont justifié cette approche, indiquant en particulier qu'il leur semblait peu pertinent de former les jeunes NEET à part des autres, dans la mesure où le brassage des niveaux, des âges, etc. sont aussi un soutien dans le parcours d'insertion des jeunes.

Abondement (~55 %)

La logique de l'abondement est l'approche qui a été privilégiée par les deux tiers des Régions et qui représente, en montant programmé, la moitié de l'IEJ en France.

Ces AG ont déjà une politique de l'emploi des jeunes et des actions spécifiques – notamment les Régions dans le cadre de leur PRF. Leur stratégie sur la question de l'emploi dépasse largement le cadre de l'IEJ et elle est négociée dans d'autres cadres que celui des fonds européens. Dès lors, il s'agit surtout de s'accorder sur ce qui, dans cette politique, sera financé par l'IEJ, par le FSE, ou par d'autres moyens³⁹.

Au regard de la nécessité d'aller vite et de s'assurer que les actions pourront être programmées à court terme, ces AG ont donc décidé de programmer sur des actions existantes en direction des jeunes, ce qui a également l'avantage *a priori* de réduire les incertitudes liées aux règles de l'IEJ.

La DGEFP a ainsi suivi ce raisonnement pour les 13 dispositifs d'ampleur nationale⁴⁰, mais aussi, *via* les DI(R)ECCTE, pour le SMA et LADOM, soit au total les $\frac{3}{4}$ de son enveloppe. De nombreuses Régions mobilisent également ainsi leur PRF, sur des actions visant les jeunes. L'IEJ est parfois mis à profit pour renforcer les actions en direction des jeunes NEET (coût horaire supérieur des formations en Région Languedoc-Roussillon, places supplémentaires pour les NEET en Région Nord-Pas-de-Calais, fléchage de formations pour les NEET en Champagne-Ardenne), mais les adaptations apportées visent souvent *a minima* à intégrer dans les contrats des opérateurs des actions la justification du statut de NEET (Région Île-de-France). Les DIECCTE de Martinique et de Guadeloupe ont aussi vu l'opportunité de faire accéder les Missions locales (ML) de leur territoire aux fonds européens sans changement de fond de leurs pratiques.

Au final, le financement additionnel sert parfois à améliorer les actions, mais le plus souvent il s'agit d'une simple substitution de fonds dans le cadre d'une stratégie globale, permettant de maintenir ou de renforcer les budgets des actions en direction des jeunes (Champagne-Ardenne).

Dans cette configuration, l'IEJ a peu d'effets sur les politiques menées. Cependant, une fois la pression à la programmation des fonds retombée, certaines AG ont pu décider d'expérimenter des approches nouvelles avec le reliquat (Régions Champagne-Ardenne, Aquitaine).

DGEFP ; DIECCTE Martinique, Mayotte, Guadeloupe, Guyane ; Régions Aquitaine, Centre-Val de Loire, Champagne-Ardenne, Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Picardie, Nord-Pas-de-Calais

³⁹ À noter que lorsque l'IEJ ne concerne qu'un seul département de la région, comme en Île-de-France, il s'agit en outre d'un élément de complexité supplémentaire dans la mesure où les politiques régionales portent plutôt sur le territoire régional dans sa globalité.

⁴⁰ Garantie Jeunes (pilote en direct par la DGEFP et mis en œuvre par les missions locales ; Accompagnement renforcé des jeunes diplômés (APEC) ; Accompagnement intensif des jeunes (Pôle Emploi) ; CAP Jeunes (France Active) ; volet formation des jeunes en Emploi d'avenir (7 OPCA concernés). GJ, AIJ et Emplois d'avenir La Garantie Jeunes (GJ) est un cas particulier dans la mesure où elle a été mise en place en parallèle de l'IEJ. Celle-ci permet néanmoins d'annoncer la généralisation de la Garantie jeunes plus tôt qu'initialement prévu et à un moment politiquement opportun, et de commencer cette généralisation (qui apporte des financements supplémentaires) dans les territoires IEJ. Nos interlocuteurs indiquent que cette généralisation était prévue et que d'autres sources avaient été sondées pour l'assurer dans tous les cas. Ainsi, l'effet d'investissement supplémentaire apporté par la GJ s'efface à partir de 2016 (évaluation de l'IEJ, lot 2).

Renforcement (~25 %)

La logique du renforcement naît d'une opportunité : celle de financer un nouveau dispositif dédié, visant généralement à proposer à des jeunes éloignés de l'emploi ou vulnérables un parcours de retour vers l'emploi, en lien avec le Service public de l'emploi. L'IEJ apparaît comme une opportunité de le développer.

Ainsi, le Contrat d'accès à la qualification (CAQ, Région Haute-Normandie) date de 2012. Dans un contexte de restriction budgétaire, l'IEJ permet à la Région de maintenir le niveau de qualité et l'intensité de cet accompagnement aux participants.

De son côté, Cap Avenir-Cap Métiers est un dispositif expérimenté par la Région Languedoc-Roussillon à petite échelle avant la mise en place de l'IEJ. Ce dispositif est représentatif de la façon dont certaines Régions se saisissent aujourd'hui de leur compétence en matière de formation professionnelle⁴¹ : l'IEJ permet de le déployer largement et d'assurer un coût horaire plus élevé que la moyenne. De même, le dispositif de préapprentissage de Nord-Pas-de-Calais a été imaginé en amont, mais tout comme pour les développeurs de l'apprentissage en Champagne-Ardenne, l'IEJ est une occasion de lui donner une réalité. Le soutien renforcé aux Écoles de la 2^e chance (E2C), ou l'ouverture d'écoles nouvelles rentrent aussi dans une logique du renforcement (Régions Aquitaine, Champagne-Ardenne, Languedoc-Roussillon).

Un autre exemple est la DIRECCTE Champagne-Ardenne dont les services métiers ont développé en 2013, en concertation avec les ML, une stratégie globale pour améliorer leur accompagnement et l'inscrire dans une logique de parcours. Les appels à projets IEJ de la DIRECCTE servent alors à mettre en œuvre cette stratégie, avec d'un côté un accompagnement des ML et de l'autre la possibilité de tester des métiers avec l'AFPA, dans une logique de parcours pour les jeunes et de différenciation des rôles entre les acteurs.

Enfin, la DGEFP agit dans ce cadre en demandant aux DI(R)ECCTE de financer, *via* leurs AP, les plateformes de soutien et d'appui aux décrocheurs scolaires (PSAD), créées en 2011, ainsi que les ML pour la mise en place d'un accompagnement renforcé. Dans les deux cas, le financement de l'IEJ permet d'envisager une véritable montée en puissance.

Dans cette logique de renforcement, les AG ne modifient ainsi pas leur politique de l'emploi des jeunes, mais utilisent l'IEJ pour lui donner ou lui conserver une ampleur à la hauteur de leurs ambitions. Dans la mesure où les actions menées ont déjà été expérimentées et sont inscrites dans un cadre partenarial préexistant, elles ont aussi de bonnes chances d'être un succès.

DGEFP *via* AP déconcentrés (PSAD, ARML) ; DIRECCTE Auvergne, Centre-Val de Loire, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais, La Réunion ; Régions Auvergne, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais

⁴¹ En Île-de-France, les Espaces dynamiques d'insertion (pré-qualifiant) et les Pôles de projet professionnel relèvent du même modèle de parcours que Cap Avenir – Cap Métiers. Ils relèvent dans notre typologie d'une logique d'abondement, car ils étaient préexistants à l'IEJ et non modifiés par celle-ci.

Transformation (~15 %)

La logique de transformation enfin est celle qui se rapproche le plus des objectifs initiaux de l'IEJ. Il s'agit cette fois, pour des AG qui ont déjà une politique de l'emploi des jeunes, de se saisir de l'IEJ pour tester des pratiques différentes.

Il s'agit notamment d'aller vers des publics parfois déjà identifiés, mais jusqu'ici peu ou mal touchés, faute de moyens dédiés, ou encore de travailler avec de nouveaux acteurs, hors du service public local de l'emploi. Les DIRECCTE concernées

DIRECCTE Aquitaine, Auvergne, Centre-Val de Loire, Haute-Normandie, Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, PACA, Picardie ; Région Aquitaine, Île-de-France, Nord-Pas-de-Calais

ont ainsi développé une « politique de l'IEJ » (Île-de-France), parfois après une phase initiale de renforcement de l'existant (Auvergne, Haute-Normandie, Nord-Pas-de-Calais). Cette politique se construit à part des autres dispositifs mis en place, mais généralement en lien avec les services métiers, et avec la volonté d'être dans « l'esprit de l'IEJ » et d'une transposition des instructions de la DGEFP pour que l'IEJ prenne mieux en compte les spécificités du territoire, des jeunes qui y vivent et du marché local de l'emploi.

En accord avec l'objectif de l'IEJ d'ouvrir les politiques d'emploi des jeunes à de nouveaux acteurs, ces AG passent par des AP très ouverts, mais aussi une communication ou un accompagnement en amont au profit d'acteurs venant de « champs limitrophes » de l'insertion, ainsi que pour renforcer ou le plus souvent mettre en place une dimension de repérage en amont des actions. Ainsi, la DIRECCTE Languedoc-Roussillon a-t-elle fait appel à la Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) pour identifier des porteurs venus du champ de la jeunesse et de l'action sociale. En Nord-Pas-de-Calais, État et Région ont publié un AP commun pour des actions de grande ampleur dans cette région qui affiche le plus haut taux de NEET de métropole.

Plusieurs DI(R)ECCTE cherchent explicitement à financer des projets innovants : en Île-de-France, les AP visent spécifiquement des acteurs en capacité d'atteindre les NEET difficilement identifiables par le Service public de l'emploi (SPE) ; la Guadeloupe cherche elle spécifiquement des interlocuteurs plus petits proposant des projets innovants. De façon plus modeste, les régions Aquitaine et Auvergne utilisent l'IEJ pour expérimenter des actions sur une part minime du budget, notamment sur le repérage des publics très éloignés de l'emploi. Ce cadre permet aussi de mener des actions en direction des jeunes diplômés, et plus généralement, même si cela est resté limité, une approche par sous-publics NEET.

Dans cette dernière configuration, l'apport de l'IEJ est maximal en permettant à un ensemble d'actions nouvelles, voire innovantes⁴² de se mettre en place, tournant explicitement autour de la notion de NEET, d'individualisation et de parcours de retour vers l'emploi. La mise en œuvre de l'IEJ a également amené les AG concernées à se questionner quant à leur connaissance effective des publics NEET (en particulier ceux qui sont hors du SPE) et aux moyens de les repérer et de les prendre en charge.

⁴² Voir Encadré 3 : Qu'est-ce qu'un projet innovant ?, p.45.

Cependant, même pour ces AG, les changements apportés restaient fin 2017 circonscrits. En effet, la plupart des DIRECCTE :

- ont limité cette approche de transformation à une partie seulement de leur portefeuille d'action (ne serait-ce que pour financer par ailleurs les ML, les PSAD, le SMA et LADOM) ;
- l'ont essentiellement consacrée aux jeunes les plus éloignés de l'emploi (sans effectuer un ciblage spécifique des sous-publics dont les besoins étaient les plus importants) ;
- et ont circonscrit cette politique nouvelle au financement de l'IEJ, avec des répercussions encore limitées sur les orientations plus générales de leur politique de l'emploi des jeunes (voir aussi p.32).

Principaux constats

10. Les AG réagissent à l'annonce de l'IEJ avec un objectif commun de programmation rapide (pour répondre à l'enjeu conjoncturel) et de sécurisation vis-à-vis des fonds européens (dans la mesure où il s'agit d'un instrument nouveau).
11. Pour pouvoir se saisir de l'IEJ, un prérequis essentiel était d'avoir une politique de l'emploi des jeunes. Ensuite, la stratégie mise en place dépend de l'existence de dispositifs dédiés aux jeunes et prêts au déploiement, et de la volonté ou non de s'inscrire pleinement dans le cadre de l'IEJ.
12. Deux régions (Auvergne, Midi-Pyrénées) sont dans une logique d'absorption : elles mobilisent les fonds mais leur politique, telle qu'elle est conçue, n'est pas vraiment faite pour les utiliser, ce qui génère des incompréhensions, voire des problèmes de gestion.
13. La majorité des régions et, en partie, la DGEFP, sont dans une logique d'abondement : ces AG ont une politique de l'emploi des jeunes et financent des dispositifs existants, notamment pour pouvoir aller vite – et généralement sans les modifier.
14. Une partie des régions et des DI(R)ECCTE ainsi que, pour partie, la DGEFP, sont dans une logique de renforcement : l'IEJ est pour ces AG une opportunité de financer un dispositif dédié préexistant, généralement en direction des publics les plus vulnérables.
15. Une majorité de DI(R)ECCTE s'est positionnée dans une logique de transformation : elles se servent de l'IEJ pour faire évoluer leur action vers de nouveaux publics ou pour travailler avec de nouveaux acteurs.

Quels facteurs expliquent les choix qui ont été faits ?

Outre les enjeux de sécurisation et d'urgence de la programmation déjà évoqués dans l'évaluation de 2015, quels facteurs expliquent les choix qui ont été faits ? Pourquoi les autorités de gestion ont-elles peu fait évoluer leurs politiques de l'emploi des jeunes ?

Le poids du cadre institutionnel

L'IEJ vise à sortir d'une approche « en silo » pour répartir des jeunes et de leurs besoins (Encadré 1, p.21). Cependant, cela nécessite, pour chaque acteur impliqué, d'accepter de sortir de son approche habituelle et de se coordonner avec ses partenaires.

Or, les pratiques des AG sont fortement contraintes par leurs compétences fixées par la loi. Par exemple, la Région, compétente pour la formation des chômeurs, organise essentiellement sa stratégie en matière d'emploi des jeunes sous l'angle de la formation et vise surtout les demandeurs d'emploi plutôt que l'ensemble des NEET. Sortir du cadre strict des compétences est possible, mais compliqué : il est ainsi difficile pour une Région de décider qu'un nouveau programme va s'intéresser aux décrocheurs sans que cela n'ait été longuement discuté avec l'Éducation nationale.

Un fort portage politique de l'IEJ et de la question des NEET aurait sans doute pu permettre de changer les pratiques des AG, même dans un délai contraint. Cependant, nous avons pu constater que **les élus ou les préfets ne se sont pas saisis de l'IEJ, sauf exception**, préférant promouvoir un type de dispositif en particulier (l'apprentissage en Île-de-France ou en Nord-Pas-de-Calais par exemple, la Garantie jeunes au niveau de l'État) plutôt que de se servir de cet instrument financier pour concevoir autre chose. Le poids d'autres initiatives en direction de la jeunesse est faible également, sauf en Haute-Normandie où la Préfète s'est saisie du Plan Priorité Jeunesse⁴³ pour pousser l'ensemble des partenaires de l'État à s'engager sur cette thématique.

Un agenda politique différent de celui de l'IEJ

L'emploi des jeunes est une question importante pour la DGEFP et les DI(R)ECCTE, mais aussi pour la plupart des Régions. Les AG développent ainsi leur propre politique, selon un agenda qui leur est propre ou est fixé par les orientations gouvernementales. Ainsi, la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 *relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale* prévoit l'élaboration d'un CPRDFOP, instrument de coordination des politiques régionales de formation, qui coïncide avec la période de mise en œuvre de l'IEJ⁴⁴.

Pour certaines AG, l'IEJ est cependant une opportunité de repenser leur action. Une telle réflexion stratégique prend néanmoins du temps et amène à des retards de mise en œuvre. La programmation de la DIRECCTE Île-de-France, qui a fait ce travail de réflexion, ne démarre ainsi qu'en 2015.

Ces questions d'agenda se retrouvent au niveau de la **gestion des fonds structurels**. L'IEJ intervient alors que les PO FSE ont déjà fait l'objet d'arbitrages, en particulier sur la question de l'emploi des jeunes. L'IEJ n'est qu'un élément des fonds structurels, il peut être significatif, au niveau de l'État notamment (sur 3 ans, le PON IEJ représente 27 % supplémentaire par an par rapport au FSE ou 13 % du budget des politiques nationales d'accompagnement) ou bien plus

⁴³ Le plan Priorité Jeunesse vise à concrétiser la priorité pour la jeunesse du quinquennat Hollande et rassemble l'ensemble des actions menées en direction des jeunes. Il est décliné à l'échelle régionale par les DRJSCS.

⁴⁴ La plupart des CPRDFOP existants ont été signés en 2017 et 2018. Source : Régions et formation, <https://www.regions-et-formation.fr/actions-dans-les-territoires/contrat-de-plan-regional-de/etat-des-lieux-des-cprdfop-2016.html>

marginal (3 % à 4 % du budget de la formation professionnelle et de l'apprentissage dans 9 régions sur 12⁴⁵). Dès lors, l'IEJ a été plutôt tributaire de la façon dont les AG avaient décidé d'agir sur l'emploi des jeunes, les services ensuite procédant à la répartition des financements entre IEJ et FSE⁴⁶. Pour les DI(R)ECCTE enfin, un certain nombre de choix étaient guidés dès le départ par la DGEFP, notamment pour le financement de la lutte contre le décrochage scolaire ou, en Outre-mer, pour le SMA et pour LADOM.

Enfin, en 2015-2016, la question de la fusion des Régions occupe une place considérable dans les réflexions. Les questions très pratiques de conduite de cette fusion prennent le pas et réduisent la capacité des AG à traiter d'enjeux de fond tels que la politique de l'emploi des jeunes.

Un cadre financier contraint et incertain

Le contexte financier des AG joue également, en particulier au niveau de l'État et de certaines Régions : il faut pouvoir faire face à la baisse de certaines dotations ou à des enjeux budgétaires globaux tout en investissant plus fortement sur le champ de l'emploi⁴⁷. Ces choix budgétaires, faits au niveau de l'AG, font de l'IEJ une variable budgétaire parmi d'autres.

Pour autant, le fait de faire appel à l'IEJ comme source de financement n'est pas neutre pour les AG, et en particulier pour les Régions. En effet, l'IEJ représente une nouvelle modalité gestionnaire, proche du FSE, **mais avec ses propres contraintes et ses incertitudes** (notamment relatives aux justificatifs à apporter). Ces incertitudes n'ont réellement été levées sur les points principaux du programme, et en particulier sur la justification du statut de NEET, qu'à fin 2016⁴⁸.

Dès lors, l'IEJ en tant que modalité de gestion a eu un rôle déterminant dans la conception puis la mise en œuvre des PO régionaux et du volet déconcentré du PO national, ont été composés puis mis en œuvre, conduisant essentiellement à une logique de grande prudence, à une exception près. En effet, l'interprétation que la DIRECCTE IDF a eu des règles de l'IEJ l'a amenée à considérer, à l'inverse des autres AG, que seules des actions nouvelles, hors du champ des programmes existants pour l'emploi des jeunes, pouvaient être financées à ce titre. Pour toutes les AG régionales et déconcentrées cependant, cette question gestionnaire a focalisé toutes les attentions et phagocyté le dialogue avec la DGEFP, peut-être au détriment des questions stratégiques.

⁴⁵ Hors IDF, MP où un seul département est concerné et la comparaison donc peu pertinente, et AQUI (7 %).

⁴⁶ Cela rend d'ailleurs difficile la comparaison des PO IEJ entre eux, car une partie des actions pertinentes sur l'emploi des jeunes (apprentissage, décrochage, actions ciblées sur des publics...) sont prises en charge en dehors de ce programme.

⁴⁷ Rapporté au nombre de NEET par territoire, la dotation des dispositifs en direction de ces jeunes publics est en augmentation dans les territoires éligibles à l'IEJ comme dans les autres. L'augmentation est un peu supérieure (+7 %) dans les territoires IEJ, sans que cela puisse être attribué à l'IEJ ou à l'importance de l'enjeu des NEET sur ces territoires. Source : Amnyos, Edater (2018). Évaluation nationale de l'impact de l'IEJ, approche contrefactuelle (Lot n°2).

⁴⁸ Lettre de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (octobre 2016). La question de la justification du statut a fait l'objet de débats soutenus entre la DGEFP et la DG EMPLOI de la Commission européenne (Rapport d'audit EMPG314FR0084, 2016). De façon plus générale, les AG restent soumises à une pression constante sur leurs pratiques gestionnaires. Les contrôles menés en 2018 peuvent ainsi amener à remettre en question des choix de financement ou de procédures qui se répercuteront peut-être sur les années à venir.

Plus tard, plusieurs AG se sont rendues compte en fin de période qu'elles auraient de fortes difficultés à répondre aux demandes de justification du statut de NEET, et ont été amenées à modifier leur programmation pour la recentrer sur les actions les plus à mêmes d'accueillir des jeunes. C'est notamment le cas en Midi-Pyrénées.

En revanche, ces modalités n'ont pas influé notablement sur le volet national, concentré sur un petit nombre de dispositifs existants et menés par des acteurs expérimentés (essentiellement les ML et Pôle Emploi) pour lesquels la DGEFP s'est assuré en amont de la compatibilité avec les règles de l'IEJ. C'est cette analyse qui l'a amenée à écarter du PON IEJ le Service civique.

Un paysage de l'emploi en pleine transition

L'IEJ intervient par ailleurs alors que la répartition des rôles entre les acteurs du SPE est bouleversée :

- L'IEJ est concomitante d'un ensemble de mesures visant notamment à renforcer les compétences dévolues aux Régions, dit Acte III de la décentralisation⁴⁹. Avec la loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) de 2015 et, l'année suivante, la signature d'une « plateforme » commune à l'État et aux Régions, « Ensemble pour l'emploi », l'État a fait de l'échelon régional son interlocuteur privilégié, et un partenaire à part entière, sur les politiques de l'emploi et en particulier dans le « plan d'urgence pour l'emploi »⁵⁰ ;
- De plus, les régions qui en ont fait la demande deviennent des autorités de gestion des fonds européens de plein exercice. Cela se traduit, sur le champ du FSE, par la gestion par les Régions d'un Programme opérationnel relatif à la formation (environ 35 % de l'enveloppe), l'emploi et l'inclusion sociale restant du domaine de l'État.

En 2014, toutes les Régions ne se sont pas encore saisies des nouvelles possibilités qui leur sont ouvertes. Dans tous les cas, la période amène à un certain nombre de tâtonnements de la part des acteurs concernés, et dans les DI(R)ECCTE, certains personnels se sont parfois sentis démotivés par la dévolution des compétences emploi-insertion aux régions. La période de l'IEJ est ainsi une période de transition sur le sujet de l'emploi, et a fortiori de l'emploi des jeunes.

Une gouvernance de l'emploi-formation également en mouvement

Cette situation nouvelle renforce aussi la nécessité d'une coordination entre les partenaires. L'IEJ n'intervient pas néanmoins pas sur une page blanche. Des comités de suivi réunissant les AG

⁴⁹ Les éléments de politique générale sont annoncés dès la fin 2012, lors des États généraux de la démocratie territoriale organisés par le Sénat.

⁵⁰ Partenariat État-Régions : ensemble pour l'emploi, 30 mars 2016. <http://www.gouvernement.fr/partage/6801-partenariat-etat-regions-ensemble-pour-l-emploi>

existent déjà dans les régions pour gérer les fonds structurels. Sur la formation, des CREFOP sont mis en place à partir de fin 2014 pour piloter la formation et l'orientation professionnelle⁵¹.

L'IEJ prévoit la mise en place d'une gouvernance additionnelle au niveau local sur la question des NEET, mais celle-ci est restée limitée dans la plupart des Régions : en amont, elle a essentiellement porté sur la définition de lignes de partage entre AG intervenant sur le même territoire qui « séparent plus qu'elles n'articulent les actions »⁵², avant de se porter sur l'avancement des actions menées par chacun de façon indépendante. Dans tous les cas, **cette gouvernance n'a pas porté sur la politique menée**. Au mieux, elle a permis une information mutuelle sur les actions menées.

Enfin, cette gouvernance est incomplète, dans la mesure où elle ne réunit que les DI(R)ECCTE et les Régions, et pas la DGEFP, qui est autorité de gestion pour des actions qui sont déclinées localement, en particulier l'AIJ et la GJ. Aussi, environ un tiers de l'IEJ échappe-t-il totalement à la gouvernance locale. De nombreuses DI(R)ECCTE ont ainsi rapporté que Pôle Emploi, bien que faisant partie du SPE au niveau local, ne référerait pas aux autres partenaires locaux vis-à-vis de l'AIJ, mais uniquement à la DGEFP, rendant très difficile une articulation entre ce programme et les autres dispositifs mis en place localement. De même, l'arrivée de la GJ vient parfois en concurrence directe de dispositifs mis en place par les Régions et financés par l'IEJ, notamment en Languedoc-Roussillon ou en Île-de-France. En l'absence de la DGEFP, les comités de pilotage de l'IEJ ne permettent pas d'organiser la relation entre ces dispositifs visant les mêmes publics.

Une nouvelle vision des enjeux et des solutions pour l'emploi des NEET ?

Globalement, l'approche par les NEET reste en 2018 sujette à des incompréhensions profondes dans l'ensemble des AG et chez les opérateurs. La « traduction » faite dès 2014 par la DGEFP dans le PON et reprise collectivement, à savoir un soutien principalement aux actions en direction des jeunes les plus éloignés de l'emploi et moins qualifiés (soit les catégories habituelles d'intervention des autorités sur l'emploi des jeunes en France), est la vision la plus courante de l'IEJ.

Plusieurs éléments ont amené cependant les AG à s'interroger, notamment sur les difficultés à toucher les publics NEET. Dès 2015, la précédente évaluation de l'IEJ rendait compte des difficultés rencontrées par les opérateurs pour alimenter les dispositifs. Plusieurs DI(R)ECCTE rencontrées ont ainsi fait le constat qu'elles ne connaissaient pas leur public aussi bien qu'elles le

⁵¹ Le Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles est une structure de gouvernance quadripartite (État, Régions, partenaires sociaux) prévue par la loi n°2014-288 du 5 mars 2014.

⁵² Évaluation de l'IEJ de 2015, p. 56. L'analyse des lignes de partage a été effectuée dans l'évaluation de l'IEJ de 2015, voir pp. 22-23. Le Nord-Pas-de-Calais est un cas particulier. C'est le seul territoire où DIRECCTE et Région ont mis en place un AP commun, quoique dans les faits sa mise en œuvre ait été séparée, mais également le seul où les lignes de partage ont été modifiées en cours de mise en œuvre, pour permettre à la Région d'intervenir également sur le repérage.

pensaient. De même, la DGEFP a jugé qu'il fallait tirer les leçons des expériences de l'IEJ concernant l'accès aux jeunes⁵³.

L'approche par les NEET a mené à des réflexions nouvelles dans certaines régions également. Les Régions Nord-Pas-Calais et Champagne-Ardenne ont ainsi fait le choix de concentrer toutes leurs actions de leur PO FSE-IEJ en direction des jeunes NEET. Les difficultés spécifiques rencontrées avec ces publics les ont amenées à réfléchir également sur leurs publics et à la façon de le toucher. Le CPRDFOP Hauts-de-France est ainsi le seul publié à ce jour utilisant le concept de NEET pour se pencher sur les problèmes de l'emploi des jeunes auxquels ce territoire est confronté⁵⁴. La DIRECCTE Île-de-France rapporte également que ce concept a fait évoluer leur approche.

Néanmoins, ces exemples restent limités, dans l'ensemble des documents stratégiques des AG que nous avons consultés, le terme de NEET reste circonscrit à l'IEJ (il déborde parfois sur les autres fonds structurels). Surtout, à notre connaissance, aucune AG n'a à la suite de l'IEJ fait le pas de lancer des études pour mieux connaître les publics NEET ou pour développer des actions spécifiques par public.

⁵³ Par exemple, dans le cadre du Conseil d'orientation des politiques de jeunesse, en 2017, la DGEFP a appelé à tirer les enseignements d'initiatives locales soutenues par l'IEJ afin de définir une stratégie partenariale de repérage des NEET « invisibles ». Voir la monographie consacrée au PON.

⁵⁴ Le terme est utilisé également de façon plus mineure dans le CPRDFOP de Champagne-Ardenne. D'autres régions ont pu avoir à une problématique similaire sans qu'un lien puisse être fait avec l'IEJ. Ainsi, en Haute-Normandie, le CPRDFOP identifie une rupture entre formation initiale et marché du travail et vise à combler ce fossé.

Principaux constats

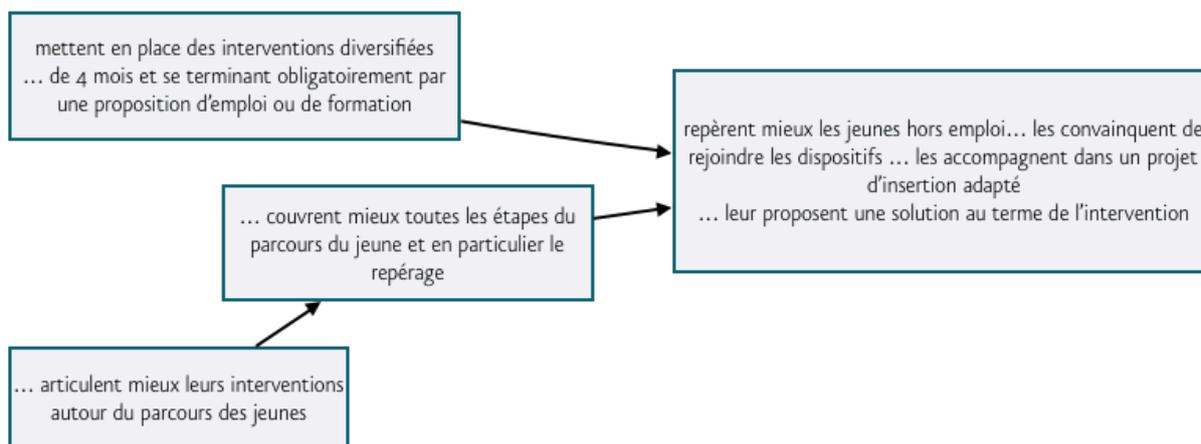
16. L'incertitude initiale sur les modalités de gestion de l'IEJ a eu un rôle majeur sur la mise en œuvre de l'IEJ au niveau régional, poussant les AG à privilégier un comportement de prudence.
17. Les pratiques des AG sont fortement contraintes par le périmètre de leurs compétences, fixées par la loi, alors qu'une approche par les NEET nécessiterait de s'en écarter.
18. Les élus et les Préfets se sont peu saisis de l'IEJ et de l'approche par les NEET ; sans ce portage, il était difficile de sortir du champ de compétences habituel des AG.
19. Les arbitrages financiers réalisés par les AG dépassent le cadre de l'IEJ et relèvent de la politique de l'emploi des jeunes dans son ensemble ou au niveau régional de la gestion de plusieurs fonds structurels ; l'IEJ représente souvent un enjeu restreint dans ce cadre.
20. De plus, l'IEJ intervient dans un cadre politique bouleversé par l'Acte III de la décentralisation, qui change la répartition des compétences et crée de nouvelles instances et de nouveaux documents-cadres.
21. Or, l'IEJ et l'approche par les NEET demandaient un fort investissement stratégique hors des temps et cadre habituel, que seules certaines AG ont effectué.
22. Il existe déjà des lieux de gouvernance pour la politique de l'emploi des jeunes et les fonds structurels au niveau des territoires. La gouvernance de l'IEJ a surtout permis de se répartir plutôt que d'articuler les actions menées.
23. Le PON volet central est mis en œuvre par des acteurs locaux sous le pilotage de la DGEFP, mais les actions concernées sont absentes de la gouvernance locale, qui se retrouve incomplète.
24. L'expérience de la mise en œuvre de l'IEJ aboutit, pour un certain nombre d'AG, à une réflexion vis-à-vis des publics et des façons de les atteindre, parfois également à une évolution des actions menées s'inscrivant plus clairement dans l'IEJ.
25. Les AG se sont peu saisies de l'approche par les NEET, mais la mise en œuvre a pu les interroger sur leur connaissance des publics.

IMPACT SUR L'OFFRE EN DIRECTION DES JEUNES NEET

Cette partie vise à répondre à la question d'évaluation suivante : en quoi les dispositifs mis en œuvre par les acteurs de l'insertion des jeunes traduisent-ils effectivement les orientations de l'IEJ ? Sont-ils effectivement en capacité de toucher les publics visés ?

Figure 15 : Deuxième étape de la théorie du changement : effets sur les acteurs de l'insertion des jeunes

Les acteurs de l'insertion des jeunes, anciens ou nouveaux (emploi, social, éducation...)



Au titre de la théorie du changement de l'IEJ (voir la Figure 15 ci-dessus), il était attendu que, en réponse aux changements apportés par les autorités de gestion à leur politique de l'emploi des jeunes, les opérateurs retenus mettent en place des actions nouvelles, diversifiées, menant à une proposition d'emploi ou de formation ; portant sur toutes les étapes du parcours du jeune (repérage, accompagnement, insertion) ; articulées entre elles, dans une logique de réponse adaptée aux besoins des jeunes et de parcours d'ensemble.

Néanmoins, nous avons montré dans l'analyse de la première étape de la théorie de l'IEJ que la majorité des AG avaient adopté une approche d'absorption ou d'abondement, signifiant que leur cadre d'intervention sur l'emploi des jeunes n'avait pas été substantiellement modifié par l'IEJ. L'IEJ n'a pas eu dans ce cas d'impact sur l'offre mise à disposition des jeunes NEET. Restent les situations de renforcement et de transformation, avec des actions dédiées et pour lesquelles l'IEJ pouvait avoir un réel apport. Nous nous concentrons donc ici sur les caractéristiques de l'offre constituée par les réponses aux AP des DIRECCTE et sur le rôle de l'IEJ et de sa mise en œuvre par les AG.

Par ailleurs, nous avons montré que les AG n'ont pas articulé leurs programmes entre eux à l'échelle territoriale : reste alors la question de la coordination au sein de ces programmes, qu'elle soit à l'initiative des AG ou menée horizontalement par les opérateurs.

Quelles opérations ont-elles été soutenues dans le cadre de l'IEJ ?

Eu égard à la façon dont les AG se sont saisies de l'IEJ, la programmation de l'IEJ obéit à trois logiques très différentes :

- sur le PON-volet central (enveloppe de 164 M€), l'IEJ finance **13 opérations d'envergure nationale** : Garantie jeunes (pilotee en direct par la DGEFP et mise en œuvre par les missions

locales ; Accompagnement renforcé des jeunes diplômés (APEC) ; Accompagnement intensif des jeunes (Pôle Emploi) ; CAP Jeunes (France Active) ; volet formation des jeunes en Emploi d'avenir (7 OPCA concernés). GJ, AIJ et Emplois d'avenir représentent l'essentiel de la programmation (voir la Figure 16 ci-dessous). Il s'agit essentiellement d'une offre qui existe déjà ou qui fait suite à de l'existant (AIJ et accompagnement de l'APEC dans la suite de l'ANI jeunes) et est, sur une durée limitée, financée par l'IEJ⁵⁵. La Garantie jeunes est une action nouvelle qui a été généralisée plus tôt dans les régions IEJ ;

- **sur le volet déconcentré (270 M€), 451 opérations locales ou régionales** (voir la Figure 17) ont été sélectionnées par appel à projets. Ces opérations sont très hétérogènes en termes de public visé, de contenu et d'ampleur⁵⁶ et comprennent à la fois un soutien à des dispositifs existants qui peuvent être renforcés par l'IEJ, fortement (ML, CFA, PSAD) ou faiblement (SMA, LADOM). Cependant, c'est aussi au titre de ce volet déconcentré que sont programmées le plus grand nombre des actions nouvelles ou innovantes de l'IEJ, visant en particulier à renforcer le repérage et à faire entrer des acteurs nouveaux dans le champ de l'emploi des jeunes.
- au titre des PO régionaux (188 M€) enfin, 6 régions financent essentiellement leur PRF⁵⁷ ; 4 des dispositifs dédiés existants (CAQ en Haute-Normandie) ou retenus par AP⁵⁸. Seuls Languedoc-Roussillon et Nord-Pas-de-Calais ont adopté des stratégies réellement hybrides, la première en investissant 56 % de son enveloppe sur un dispositif dédié (Cap'Avenir – Cap Métiers), la seconde en consacrant 60 % à des AP, notamment sur l'apprentissage (Sas Apprentissage). **Au total, 81 % des fonds programmés par les Régions portent sur le PRF.** Or, les actions de formation du PRF sont préexistantes et ne sont pas toujours dédiées aux jeunes. Des actions nouvelles au périmètre restreint ont été expérimentées en Aquitaine et en Auvergne.

⁵⁵ L'AIJ et l'accompagnement de l'APEC sont des offres qui s'inscrivent dans la suite des actions menées par Pôle Emploi et l'APEC dans le cadre de l'Accord National Interprofessionnel du 7 avril 2011. L'AIJ cumule cependant plusieurs nouveautés : elle vise les NEET (et plus largement tous les jeunes) ; de tout niveau de formation (et pas seulement du CAP au Bac+2) ; et en particulier les chômeurs fraîchement détectés d'une part et les chômeurs vulnérables et de longue durée d'autre part.

⁵⁶ Certaines de ces opérations s'inscrivent dans un déploiement national, en particulier l'accompagnement renforcé des jeunes par les missions locales ; la lutte contre le décrochage scolaire ; et dans une moindre mesure l'apprentissage.

⁵⁷ Aquitaine, Auvergne, Centre-Val de Loire, Champagne-Ardenne, Midi-Pyrénées, Picardie (entre 85 % et 100 % des fonds sur le PRF). L'Aquitaine et l'Auvergne ont aussi soutenu des projets par AP ou de façon directe.

⁵⁸ Haute-Normandie, Île-de-France, Guadeloupe, Martinique.

Figure 16 : Montant des opérations programmées sur le volet central (en M€, source : DGEFP)

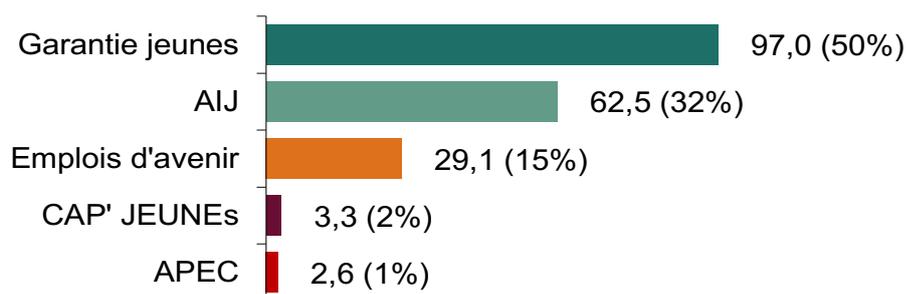
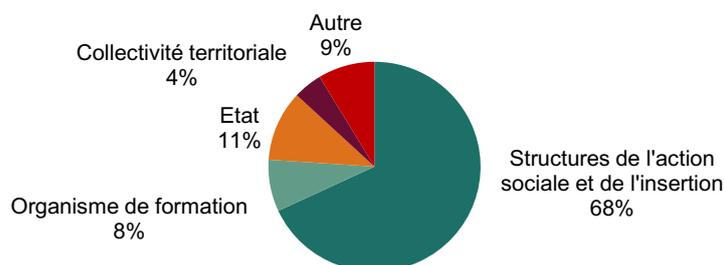
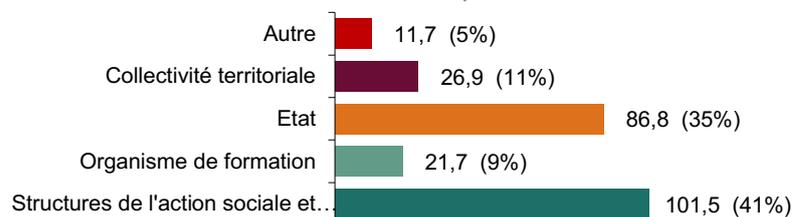


Figure 17 : Opérations programmées du PON déconcentré par type de porteur

451 OPÉRATIONS SOUTENUES PAR
5 CATÉGORIES D'ACTEURS



EN MONTANT (MILLIONS D'EUROS, TOTAL DES FONDS
PUBLICS PROGRAMMÉS)



Principaux constats

26. La mise en œuvre de l'action s'est essentiellement déroulée sur 2015-2017 et pas sur les 4 ans théoriques du programme, en raison notamment de temps incompressible de lancement et de mise en œuvre, en particulier sur le volet déconcentré.
27. Le volet central est caractérisé par un petit nombre d'opérations (13) d'ampleur nationale, dont 2, la GJ et l'AIJ, représentent à elles seules plus de 80 % des crédits programmés sur ce volet.
28. Les Régions ont choisi en majorité d'abonder leur PRF avec l'IEJ, et pour certaines des dispositifs dédiés en direction des jeunes les plus éloignés du marché du travail.
29. Le volet déconcentré est caractérisé par un très grand nombre d'opérations (451), réunissant à la fois le soutien à des dispositifs nationaux existants et des actions nouvelles.

Comment construire une offre nouvelle dans le cadre de l'IEJ ?

Une difficulté réelle à mobiliser via les appels à projets

Dès les phases préliminaires de mise en place de l'IEJ, la DGEFP a encouragé les AG et en particulier les DI(R)ECCTE à passer par des AP pour mobiliser des porteurs. Les appels à projet ont cependant connu des fortunes diverses. Plusieurs problèmes, de fait, se sont présentés :

- d'abord, les **partenaires traditionnels du SPE ne se sont pas toujours mobilisés** à la hauteur attendue. Paradoxalement, les ML sont les principaux bénéficiaires de l'IEJ avec 30 % des montants programmés (GJ comprise), mais un grand nombre d'entre elles ont refusé, au moins initialement, d'avoir recours aux fonds européens (Auvergne, Champagne-Ardenne, Bouches-du-Rhône) ; certaines ont pu arguer que la mise en œuvre de la GJ leur prenait toute leur énergie et ne pas répondre aux AP des DIRECCTE (Centre-Val-de-Loire), ou se récuser dans un second temps (Aquitaine) ;
- ensuite, certains partenaires potentiels, actifs sur l'emploi des jeunes, étaient parfois **déjà financés par ailleurs**, notamment à travers le FSE, et donc n'étaient pas disponibles pour l'IEJ. C'est le cas par exemple pour les actions de décrochage scolaire en Île-de-France, des E2C (Aquitaine, Île-de-France) ou de l'apprentissage. Sur ce dernier sujet, 3 DIRECCTE ont lancé un AP spécifique, mais ceux-ci n'ont que peu mobilisé dans la mesure où les opérateurs actifs sur ce champ sont déjà largement soutenus par les Régions). Ces opérateurs bien présents et actifs échappent donc au champ de l'IEJ ;
- enfin, dans de nombreux territoires, le nombre de **structures nouvelles** (en particulier hors du SPE ou ne travaillant pas en direction des jeunes), capables de répondre de façon pertinente à un AP au titre des fonds structurels n'est en réalité pas si élevé. C'est le cas dans les territoires où le chômage des jeunes est en réalité plutôt bas, tant à l'échelle régionale (Auvergne, Centre-Val-de-Loire) que locale (Lozère). En constatant l'absence de projets IEJ sur certains territoires à l'issue des AP initiaux, la DIRECCTE Picardie a émis un AP spécifique pour les territoires non couverts tels que la Thiérache. Cependant, il s'avère que certains territoires ne disposent pas du tissu associatif pour mener à bien des actions de l'ampleur désirée⁵⁹.

Au total, les AG ayant procédé par AP et en particulier les DI(R)ECCTE ont eu des difficultés à constituer un portefeuille d'action à la hauteur de leurs objectifs. 5 DI(R)ECCTE sont particulièrement éloignées de leur objectif de programmation initiale : en Centre-Val-de-Loire, la programmation n'atteint que 34 % du budget prévisionnel et 4 autres DI(R)ECCTE ont un taux de programmation inférieur aux deux tiers (par taux de programmation ascendant : Guadeloupe, Auvergne, Aquitaine, Champagne-Ardenne).

⁵⁹ Les DI(R)ECCTE ont généralement mis un plancher de budget à 50 K€ pour éviter de financer les projets trop petits, et exclure des structures n'ayant pas la capacité à gérer des fonds européens. Plusieurs DI(R)ECCTE auraient d'ailleurs souhaité relever ce montant minimum.

De façon générale, les DI(R)ECCTE ont été contraintes de s'adapter au faible nombre des réponses faites à leurs AP. 4 DIRECCTE ont retenu plus de 90 % des réponses éligibles à leurs appels à projets (Auvergne, Centre Val-de-Loire, Champagne-Ardenne⁶⁰, Haute-Normandie) et 9 en ont retenu plus de 90 % en volume financier. Dans ces conditions, les AG ont conduit un travail important d'accompagnement auprès des potentiels porteurs pour que les projets présentés puissent s'inscrire dans l'IEJ et ainsi en retenir le plus grand nombre possible⁶¹.

Au final, même des AG qui étaient initialement dans une logique de transformation de leur action peuvent avoir été contraintes par les projets effectivement proposés et proposer *in fine* un renforcement de l'existant plutôt qu'une offre réellement nouvelle. C'est notamment le cas de la DIRECCTE Centre-Val-de-Loire.

Des actions de communication peu efficaces

Les actions de communication mises en place se sont généralement avérées insuffisantes pour attirer de nouveaux porteurs (en particulier pour les 1^{ers} AP quand les délais de réponse étaient courts).

Les actions de prospection, donc au-delà du cercle habituel des partenaires des AG, étaient *a priori* plus efficaces. C'est ce qu'a fait notamment la DIRECCTE Languedoc-Roussillon qui a sollicité la DRJSCS pour identifier des porteurs nouveaux travaillant avec la jeunesse, cela s'est avéré un choix judicieux en termes de nombre et de diversité de projets retenus. En Île-de-France, la DIRECCTE et la Région ont compté sur les réseaux d'action sociale du Département de Seine-Saint-Denis mais les résultats ont été plus maigres qu'escomptés. Enfin, en Aquitaine, la Région a travaillé directement avec les Départements pour faire aboutir une offre nouvelle.

Incitativité des conditions financières plus faible qu'escomptée

Les conditions financières propres à l'IEJ (taux de cofinancement pouvant atteindre 92 %, avance possible de 40 %, forfaitisation des dépenses), pourtant particulièrement avantageuses en comparaison du FSE, ne semblent pas avoir été si attractives pour les porteurs potentiels, pour deux raisons :

- d'abord, les AG n'ont pas toujours fait la publicité de ces conditions ou ne les accordaient pas systématiquement ;
- ensuite et surtout, ces conditions ne sont pas le premier critère de décision des porteurs, en particulier nouveaux sur le FSE, pour lesquels l'entrée dans les fonds structurels demeure un

⁶⁰ En Champagne-Ardenne, cela s'explique par un AP très maîtrisé auquel seuls les opérateurs préalablement identifiés pouvaient répondre.

⁶¹ Les DI(R)ECCTE sont de plus particulièrement soucieuses de l'investissement à long terme de ces nouveaux porteurs dans les fonds structurels. Aussi, cet accompagnement s'est-il souvent poursuivi après l'appel à projets de façon à s'assurer que ces nouveaux porteurs mettent en place une architecture de gestion de qualité, et qu'ils ne soient pas mis en danger en cas de contrôle. Cet accompagnement « au fil de l'eau » représente une part majeure du travail mené par les DI(R)ECCTE dans la gestion des fonds européens.

choix difficile⁶².

Rare présence des acteurs nationaux de l'économie sociale et solidaire

À de rares exceptions près, nous avons pu constater que les acteurs nationaux de l'économie sociale et solidaire (ESS) travaillant sur la question de l'emploi des jeunes avaient très peu répondu aux AP de l'IEJ. L'association Nos Quartiers ont du Talent, qui bénéficiait du soutien de la DGEFP, est un des rares contre-exemples. Quelques structures telles que l'Agence pour l'éducation par le Sport ou l'Institut de l'Engagement ont sollicité ponctuellement un financement. Plus largement, les organisations de l'ESS que nous avons sollicitées ne connaissaient pas l'IEJ, ou n'avaient pas conscience de sa dimension nationale. Malgré leurs besoins de financement, elles n'ont pas pu s'organiser pour s'y inscrire.

Quelle offre nouvelle ?

Eu égard à la grande diversité des projets présentés, il est difficile de préciser exactement quelle offre dédiée aux jeunes NEET dans le cadre de l'IEJ était effectivement nouvelle. Deux estimations sont néanmoins possibles :

La première estimation à hauteur de 39 % du total programmé porte sur l'offre dédiée aux jeunes NEET dans le cadre de l'IEJ, qu'elle soit nouvelle ou pas⁶³. Elle inclut : :

- les dispositifs phares tels que la GJ⁶⁴, et les dispositifs régionaux SAS (Nord-Pas-de-Calais), CAQ (Haute-Normandie) et Cap Avenir – Cap Métiers (Languedoc-Roussillon) ;
- les actions financées dans le cadre du PON volet déconcentré, à l'exception du SMA, de LADOM, des dispositifs liés au décrochage (MLDS et PSAD) et des actions des missions locales qui sont dans la continuité d'actions existantes ;
- les dispositifs de la région Aquitaine qui ne sont pas passés par des AP spécifiques aux NEET, ni via le PRF.

La seconde n'inclut que les projets spécifiquement suscités dans le cadre de l'IEJ et comprend l'ensemble des projets retenus par AP des DI(R)ECCTE hors SMA, LADOM, MLDS et PSAD et projets financés au titre de l'accompagnement renforcé des missions locales, ainsi que quelques projets régionaux. L'offre nouvelle est estimée alors à 18 % du montant programmé de l'IEJ⁶⁵.

⁶² Le FSE pâtit chez nos interlocuteurs d'une image de complexité et d'incertitude. Les structures ayant envisagé de répondre aux AP, mais ne l'ayant pas fait, n'ont cependant pas été interrogées. L'analyse de l'instruction de dossiers finalement abandonnés dans plusieurs régions confirme les craintes liées à cette complexité.

⁶³ En pourcentage du total des montants programmés sur le PON et les POR (soit 671,1 M€).

⁶⁴ Nous avons choisi d'y inclure la GJ, qui est généralisée (14 % du budget programmé) plus rapidement dans les régions IEJ.

⁶⁵ Il s'agit d'une fourchette haute, qui comprend le total des projets retenus par AP des DIRECCTE hors SMA, LADOM, PSAD et ARML.

Principaux constats

30. L'offre programmée dans le cadre de l'IEJ est essentiellement une offre préexistante plutôt que nouvelle (hors une partie des AP des DI(R)ECCTE, la GJ et les dispositifs dédiés des Régions) et dédiée aux jeunes (hors une forte proportion des financements de PRF).
31. La réponse aux AP (essentiellement sur le volet déconcentré) a été largement inférieure aux attentes, réduisant les ambitions de transformation des DI(R)ECCTE.
32. Les conditions financières propres à l'IEJ (taux de cofinancement supérieur, avance) ont été peu incitatives, notamment parce que les AG ont peu communiqué dessus, et parce que le FSE pâtit d'une mauvaise image auprès des opérateurs.
33. L'offre proposée est essentiellement constituée de dispositifs existants qui ont pu évoluer grâce à l'IEJ. L'offre nouvelle, quoique difficile à circonscrire, apparaît largement minoritaire avec moins de 20 % du montant.

Caractéristiques de l'offre programmée

Des actions d'accompagnement, de formation et de repérage

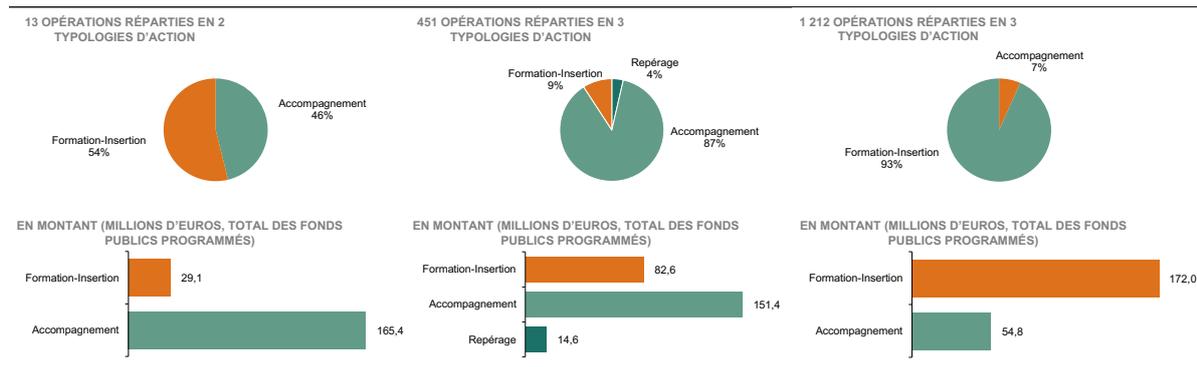
Quelles sont les caractéristiques du portefeuille d'actions mises en place en direction des jeunes NEET ? Il s'agit essentiellement d'actions d'accompagnement dans le cadre d'un parcours d'insertion (371 M€ au total, voir la Figure 18) et d'actions de formation (284 M€). Les actions de repérage, quoique mises en avant dans le PON, sont considérablement plus limitées (moins de 15 M€).

L'une des contraintes pesant sur le repérage⁶⁶, mise en avant par l'évaluation de 2015 est la nécessité de réserver le financement de l'IEJ à des actions bénéficiant directement à des jeunes dont le statut de NEET est prouvé. Les actions de repérage « pur », dans lesquelles les jeunes seraient directement redirigées vers un dispositif adéquat, ont donc été écartées par les AG au profit d'actions comprenant un volet d'accompagnement débutant par la justification du statut. Des actions de repérage ont ainsi été financées dans 10 régions sur 16.

Bien qu'il s'agisse d'une part mineure de l'enveloppe, le repérage apparaît comme la principale nouveauté portée par l'IEJ : d'une part, une grande partie des projets d'accompagnement intègre également un module amont de repérage ; d'autre part, une très grande partie des projets identifiés par AP intègre un repérage non financé et pourtant réel, mis en place dès le début de l'accompagnement ou développé face aux difficultés d'accès aux jeunes.

⁶⁶ Source : *Évaluation de l'IEJ de 2015*, p.29.

Figure 18 : Typologie des actions menées dans le cadre de l'IEJ (de gauche à droite : PON-volet central, PON-volet déconcentré, POR)



Cette typologie recouvre des disparités assez fortes, en particulier au regard des publics et de l'étape dans le parcours d'insertion, qui sont présentées dans le Tableau 1 ci-dessous :

Tableau 1 : Caractéristiques des dispositifs programmés

	Repérage et accompagnement	Formation
Public visé	<p>Les « jeunes éloignés de l'emploi » sont le public le plus souvent visé par les dispositifs d'accompagnement et de repérage. Ils se situent cependant à différents stades dans l'éloignement de l'emploi. Certains dispositifs, notamment de repérage ou de première entrée dans un parcours d'insertion, ciblent des publics plus difficiles que la GJ.</p> <p>Au sein du repérage, on peut distinguer les décrocheurs (PSAD), les publics des ML et des jeunes en situation plus large de non-recours.</p> <p>Néanmoins, très peu de dispositifs visent des publics précis, sauf pour les décrocheurs⁶⁷.</p>	<p>Les formations inscrites au PRF visent en premier lieu les chômeurs, notamment de longue durée, et les moins qualifiés qui sont souvent les mêmes. Cela n'exclut pas forcément les inactifs, mais les dispositifs de formation demandent souvent que les bénéficiaires s'inscrivent à Pôle Emploi et en ML (ils deviennent alors actifs). En revanche, les dispositifs dédiés des Régions tels que le CAQ, Cap Avenirs Cap Métiers, Sas Apprentissage ou EDI-PPP⁶⁸ visent plus largement les jeunes éloignés de l'emploi.</p> <p>Généralement, ces dispositifs ne visent pas de sous-catégories de publics.</p>
Étape dans le parcours d'insertion	<p>Les actions de repérage et une très forte proportion des projets retenus par AP par les DIRECCTE visent en priorité des jeunes qui ne sont pas dans un parcours d'insertion avec pour objectif de les y placer durablement, de façon à pouvoir traiter en profondeur leurs freins périphériques et leur donner les compétences et les savoir-être dont ils ont besoin pour retrouver un emploi. De même pour la GJ, qui</p>	<p>Les dispositifs de formation distinguent entre pré-qualification qui vise à donner les compétences et les savoir-être de base aux jeunes ainsi que les aider à identifier le parcours de formation qui leur plaît ou leur convient, et qualification proprement dite, avec des parcours menant à la certification, voire</p>

⁶⁷ Roms, jeunes sous-main de justice, personnes en situation de handicap, parents et en particulier jeunes mères, descendants d'immigrés, réfugiés, ruraux isolés etc. Ces publics peuvent néanmoins être visés à travers le FSE ou d'autres politiques des AG, voire par les opérateurs sans financement dédié.

⁶⁸ Les Espaces dynamiques d'insertion (pré-qualifiant) et les Pôles de projet professionnel (qualifiant) sont des dispositifs de la Région Île-de-France.

	<p>doit en revanche se terminer au bout de 12 mois par une proposition de formation et d'emploi. L'AIJ et l'APEC quant à eux se situent dans une logique plus rapide de placement du jeune sur le marché du travail.</p>	<p>l'emploi en lien avec des entreprises partenaires.</p> <p>Certaines régions ont favorisé le pré-qualifiant (CVL), d'autres non. <i>A contrario</i>, le champ des formations financées pour les emplois d'avenir (EA) est restreint aux formations qualifiantes.</p>
<i>Modalités</i>	<p>Les actions de repérage sont généralement assez courtes dans la mesure où elles visent à adresser les jeunes vers un dispositif d'accompagnement plus important. Les PSAD, qui contactent les décrocheurs à partir de listes fournies par l'Éducation nationale, en sont une modalité particulière.</p> <p>Les actions d'accompagnement sont très diverses. Sur le papier, elles comprennent généralement une phase de diagnostic, un accompagnement dit « intensif » et une mise en situation professionnelle. Cependant, dans la réalité, l'intensité de l'accompagnement est très variable. Seuls les dispositifs spécifiques type AIJ et GJ, ou Parcours Autonomie en Champagne-Ardenne, suivent un protocole précis (voir Encadré 2 ci-dessous).</p>	<p>Dans le cadre du PRF, la durée des formations peut être extrêmement variable. Les formations certifiantes sont plus longues et plus intensives.</p> <p>Les dispositifs de formation régionaux dédiés ont aussi une fourchette d'heures très large : la formation est adaptée au diagnostic de la situation du jeune. Par exemple, les PPP franciliens comprennent une durée de formation pouvant aller de 100 h à 945 h, et 450 h en moyenne. Le CAQ par exemple commence par 40h de définition du projet et se poursuit par un accompagnement de 420 à 1 200 heures.</p>
<i>Porteurs</i>	<p>Les principaux dispositifs (en volume) sont portés par les acteurs du SPE et notamment les ML, PE et les E2C. Sur le repérage et l'accompagnement, nous notons cependant une plus grande diversité, avec des acteurs venant de l'action sociale, et notamment des collectivités, des associations, mais aussi l'Éducation nationale sur la thématique du décrochage scolaire.</p>	<p>Le principal acteur de la formation est la Région qui fait appel dans le cadre de son PRF à des prestataires à travers des marchés publics, souvent préexistants au démarrage de l'IEJ.</p> <p>Certains projets de formation cependant ont été présentés en réponse à des AP, notamment en Île-de-France et en Nord-Pas-de-Calais. Dans ce cas, des structures plus diverses, issues soit de l'ESS (Simplon.co) ou de la formation des bénéficiaires du RSA, ont pu postuler.</p>

Encadré 2 : L'accompagnement renforcé des ML, un dispositif spécifique ?

L'accompagnement renforcé des missions locales, soutenu par les AP des DI(R)ECCTE n'est pas un dispositif en tant que tel. Il renvoie plus largement à une intensification de l'accompagnement, mesurée par un ratio de jeunes par conseiller en baisse notable⁶⁹, mais recouvre en réalité des pratiques très différentes. Dans la pratique, mis à part le Parcours Autonomie en Champagne-Ardenne, décidé par la DIRECCTE, nous n'avons pas en effet constaté, à l'échelle des territoires, la mise en place d'une approche systématique, suivant un protocole précis,

⁶⁹ Selon les bilans des ML, le ratio passe de 200 à 80, voire 40 jeunes dans certains cas, avec toutefois des modes de comptage différents (jeunes activement suivis, jeunes présents dans le portefeuille, présents ponctuellement). Par ailleurs les financements de l'IEJ ont dans un certain nombre de cas permis de financer des prestations sur appel d'offres (activités culturelles, numériques, sportives...) qui ne sont pas toujours comptabilisés dans ce ratio.

pour intensifier l'accompagnement. En réalité, l'IEJ a donc permis de financer des projets portés par les ML et visant à une diversification de l'accompagnement (modules culturels, sportifs, numériques, etc.). Surtout, grâce à l'accompagnement renforcé, les ML s'adaptent mieux au jeune et à son rythme, voire à ses coupures (retour ponctuel au travail saisonnier par exemple). L'accompagnement peut durer quelques mois comme un an avec une intensité variable selon les moments.

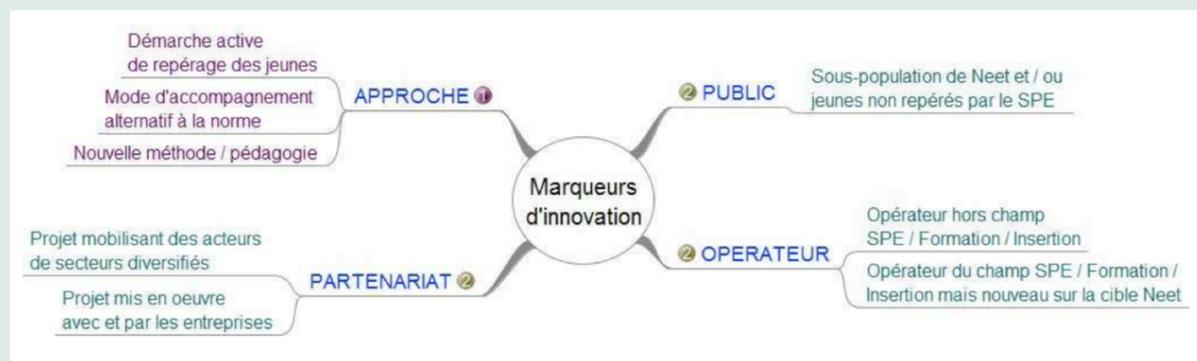
Quels projets innovants dans le cadre de l'IEJ ?⁷⁰

L'innovation n'était pas un objectif prioritaire de l'IEJ en France mais constituait un moyen possible pour mettre en place une approche spécifique par les NEET. En particulier, les AG engagées dans une démarche de transformation de leur politique de l'emploi des jeunes ont ainsi explicitement cherché à soutenir des projets nouveaux.

Au total, 44 projets innovants ont été identifiés⁷¹ : 1 projet du PON - volet national (CAP Jeunes de France Active) ; 36 projets du PON – volet déconcentré ; et 7 projets issus des POR, soit une proportion assez marginale en comparaison des actions de l'IEJ.

Encadré 3 : Qu'est-ce qu'un projet innovant ?

Comment distinguer un projet nouveau ou une expérimentation d'une innovation proprement dite ? L'évaluation des projets expérimentaux ou innovants de l'IEJ identifie 8 marqueurs d'innovation, répartis dans 4 dimensions (voir ci-dessous). Pour être considéré comme innovant, un projet devait avoir un marqueur d'innovation dans au moins deux dimensions. Le marqueur de la dimension « APPROCHE » se suffit néanmoins à lui-même.



Exemple de projet innovant : Le projet « P.A.R.I JEUNES », créé dans le cadre de l'appel à projets IEJ en 2015, mené par l'Institut de formation VITAMINE T, vise à permettre aux jeunes de multiplier les expériences en entreprises en les positionnant sur tous les types de contrats (immersion, intérim, CDD, CDI, service civique, formation...). L'action se décompose en :

- un sas intensif de remobilisation de 2 semaines (coaching, visite d'entreprises...) ;
- un accompagnement renforcé et individualisé (appropriation des codes du monde du travail ;

⁷⁰ Cette partie s'appuie sur le lot n°5 de l'évaluation de l'IEJ : Itinere Conseil (2018). Évaluation des projets expérimentaux et/ou innovants nationaux et/ou régionaux financés par l'IEJ entre 2014 et 2017 (lot n°5).

⁷¹ La méthode employée a consisté à solliciter les AG pour qu'elles identifient une liste de projets qu'elles jugeaient innovants, l'équipe d'évaluation a ensuite passé au crible ces marqueurs d'innovation. Du fait de cette méthode, le nombre total de projets innovants peut être en réalité supérieur à celui indiqué ici.

élaboration du projet professionnel...);

- la constitution de groupes de pairs entre jeunes ;
- un travailleur social et des aides octroyées pour lever les freins périphériques.

Le programme se déroule sur 4 mois, renouvelables une fois.

L'évaluation des projets expérimentaux ou innovants de l'IEJ a analysé 15 opérations. Ces projets sont avant tout des expérimentations nouvelles pour lesquelles l'IEJ constitue une opportunité de financement. Certaines actions relèvent de l'essaimage de projets déjà expérimentés ailleurs, à l'échelle nationale ou territoriale ; parfois, enfin, le conventionnement IEJ est venu donner de l'envergure et de la structuration à un projet existant.

Différentes modalités innovantes ont été mises en œuvre dans ces projets (voir la Figure 19 ci-dessous) qui ciblent généralement les NEET de façon large. Comme dans les autres projets financés par l'IEJ, le ciblage de sous-populations aux besoins spécifiques reste en effet limité dans les projets innovants.

Figure 19 : Les différentes modalités innovantes mises en œuvre dans les projets (Itinere Conseil, 2018)



Principaux constats

34. L'offre mise en place dans le cadre de l'IEJ apparaît essentiellement comme une offre de formation ou d'accompagnement vers l'insertion ; son hétérogénéité est très forte en termes de modalités, d'étape dans le parcours des jeunes et de porteurs.
35. Les dispositifs visent des publics très larges, en termes d'éloignement de l'emploi, de qualification et de durée du chômage. Les actions visant des publics dédiés sont rares ou portent sur de faibles montants.
36. L'« accompagnement renforcé » n'est pas uniforme, il est composé d'un ensemble d'actions mises en place avec des moyens supplémentaires visant à diversifier et intensifier l'accompagnement des jeunes.
37. Le repérage est la vraie nouveauté de l'IEJ. Elle reste faible en montant, mais ne doit pas être sous-estimée. En effet, la plupart des acteurs de l'accompagnement financés par AP a mis en place un repérage informel, non comptabilisé financièrement, pour alimenter leurs dispositifs.
38. Les actions réellement innovantes restent peu nombreuses. Il s'agit essentiellement d'expérimentations pour lesquelles l'IEJ constitue une opportunité de financement.

Des apports circonstanciés aux porteurs et à leurs projets

Une faible contribution à la conception des projets⁷²

L'IEJ, à travers ses AP, était susceptible d'être prescripteur de changements dans le contenu des actions menées par les acteurs de terrain, voire de pratiques à plus long terme.

Cependant, cela ne semble pas être fréquemment le cas. La plupart des répondants aux AP sont venus financer un projet qu'ils avaient déjà et qu'ils ont modifié à la marge pour le faire rentrer dans les critères de l'IEJ. Il peut s'agir de leur mode de faire habituel qui est déployé sur un nouveau territoire ou dans un nouveau cadre, d'actions nouvelles que le porteur, notamment les ML, voulait financer ou de l'expérimentation d'un nouveau dispositif, toutefois conçue avant de rechercher un financement. Aussi, l'individualisation, la diversification des méthodes, le repérage qui se retrouvent comme modalités dans les projets correspondent-ils à la recherche propre des porteurs et pas à une injonction de l'IEJ.

Il existe aussi une proportion plus réduite de structures, notamment des organismes de formation intervenant sur le champ de l'insertion qui ont monté des projets spécifiquement pour l'IEJ, souvent dans une optique de développement de leur activité. Ces projets ont été conçus de façon autonome dans la plupart des cas.

L'IEJ a donc peu contribué à la génération de projets nouveaux, mais peut en revanche avoir eu certaines contributions en termes de contenu et d'ampleur.

⁷² Comme indiqué précédemment, les dispositifs du volet central (ainsi que le SMA, LADOM et le décrochage scolaire) et l'essentiel de ceux mis en place par les Régions ont été conçus avant la mise en place de l'IEJ. Nous nous concentrons donc ici sur les projets soutenus via AP.

Des apports différenciés aux projets

L'apport de l'IEJ aux projets n'est pas uniforme et dépend largement de la situation financière initiale et de la façon dont les porteurs veulent se saisir de cette opportunité de financement :

- En volume, la situation la plus habituelle est qu'il n'y a pas d'apport de l'IEJ aux dispositifs financés (voir ci-dessus p.40). Il est possible, sans cependant que cela puisse être établi par autre chose que des dires d'acteurs, que l'IEJ ait permis le maintien de dispositifs menacés par les contraintes financières portant sur les AG (LADOM, EA, certains PRF...).
- Dans les autres cas, l'apport potentiel de l'IEJ se traduit par :
 - Le renforcement de l'accompagnement (différents soutiens aux ML dont GJ, AIJ, APEC...);
 - Le soutien à un plus grand nombre de jeunes (AIJ, APEC, ML, PSAD). Les structures aux moyens limités, mais au public important pratiquaient éventuellement un certain écrémage⁷³ en ne conservant que les jeunes que les plus dynamiques ou dans une trajectoire de retour à l'emploi. L'IEJ peut avoir contribué à réduire ce phénomène. Ainsi, près de 43 % des jeunes en GJ sont des chômeurs de longue durée⁷⁴, un public plus difficile à ramener en emploi que des jeunes ayant récemment eu une expérience professionnelle ;
 - Une focalisation plus importante sur les NEET (AIJ, APEC) ou sur certains types de publics parmi ceux initialement identifiés (PSAD) ;
 - Le déploiement de dispositifs sur de nouveaux territoires ou en proximité plus importante. Ainsi, le déploiement de la GJ a été accéléré par l'émergence de l'IEJ.

Certaines structures peuvent cumuler ces apports potentiels. C'est notamment le cas des GIP en charge de la lutte contre le décrochage scolaire dont les moyens sont réduits au regard de leur tâche. Intervenant sur la base de listes fournies par l'Éducation nationale, ils perdent souvent un temps majeur à essayer de contacter les jeunes sans succès et concentrent alors leurs moyens sur les jeunes à peine sortis du système scolaire. L'IEJ leur permet de recruter ponctuellement des agents supplémentaires utilisés pour aller contacter des décrocheurs de plus longue durée et ainsi accroître le nombre de jeunes accompagnés. En revanche, une incertitude existe sur la suite de ces actions après l'IEJ.

Par ailleurs, il convient de moduler l'importance de ces apports qui ne sont pas propres à l'IEJ. Lorsque des financements FSE étaient disponibles sur le même territoire concurrentiellement à l'IEJ, les structures pouvaient parfois indifféremment faire appel à l'un ou à l'autre. Ainsi, l'AIJ est financée par le FSE hors territoires éligibles à l'IEJ. Les porteurs les plus aguerris ont également développé leurs propres stratégies de financement, choisissant quels projets seront financés par

⁷³ Ce phénomène est notamment décrit dans Farvaque et al., 2016.

⁷⁴ Contre 27 % sur le PON volet central. En France, la part du chômage de longue durée dans le chômage des jeunes était en 2016 de 28 %.
Source : INSEE, Tableaux de l'économie française, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3303389?sommaire=3353488>

l'IEJ, par le FSE ou par d'autres sources. Enfin, la mise en œuvre, abordée dans la section suivante, joue un rôle déterminant dans la configuration effective des dispositifs.

Principaux constats

39. Les apports de l'IEJ à la conception des projets sont limités. L'IEJ finance essentiellement des projets déjà imaginés par les porteurs, sans modifier la façon de concevoir les dispositifs.
40. L'IEJ peut permettre soit un renforcement des actions menées, soit de toucher un plus grand nombre de jeunes, soit de se focaliser sur les NEET.

Des difficultés de mise en œuvre inégalement réparties

Très peu de projets ont connu des difficultés dans le déploiement qui aboutiraient par exemple à un arrêt anticipé du projet. Cela s'explique par l'importance des projets préexistants et par l'accompagnement des DIRECCTE, notamment sur la gestion des fonds. Les principales difficultés de mise en œuvre sont relatives aux publics.

Un accès aux NEET souvent difficile

L'accès aux jeunes NEET est la difficulté la plus largement reportée, mais elle n'a pas toujours été vécue de la même manière par les opérateurs, et cette question de l'accès recouvre des dimensions différentes.

Pour les acteurs du SPE et en particulier Pôle Emploi, ou pour les dispositifs de formation régionaux dédiés construits en partenariat avec PE et les ML, il n'y a pas eu réellement d'enjeu pour alimenter les actions : ces acteurs avaient accès à un vaste vivier de jeunes.

En revanche, les acteurs nouveaux ou qui dépendent d'une prescription par une ML ou Pôle Emploi ont eu des difficultés plus importantes :

- À l'échelle des territoires, tous les opérateurs font face à un phénomène d'attrition de la ressource en jeunes NEET prêts à entrer dans les programmes. Cela s'explique par la multiplication des dispositifs financés par l'IEJ, mais aussi à une « illusion collective » sur le nombre de jeunes potentiellement concernés qui est moindre qu'escompté. Sur certains territoires, comme l'Auvergne et Centre-Val-de-Loire, il y a tout simplement peu de jeunes NEET ;
- Par ailleurs, les dispositifs ont souvent indiqué vouloir viser tous les NEET (ou les NEET les plus vulnérables, mais se sont en général concentrés sur une même cible (les chômeurs peu qualifiés⁷⁵). En conséquence, les actions existantes (notamment les PRF) ont pu souffrir de l'arrivée de nouveaux acteurs et de nouvelles actions. *A contrario*, les actions qui ciblaient un sous-public très spécifique n'ont généralement pas eu de problèmes pour atteindre leur cible⁷⁶ ;

⁷⁵ Dans les Régions ayant abondé le PRF, les jeunes ne sont d'ailleurs pas toujours la cible. Les actions de formation pouvant être remplies par des publics de tous âges, le faible nombre de NEET est identifié ainsi comme un problème a posteriori.

⁷⁶ Cela s'explique par le ciblage, mais également par le fait que les porteurs concernés sont généralement des spécialistes du sujet et ont leur propre filière de recrutement.

- Avec l'IEJ, les « portes d'entrée » du SPE que sont en particulier les ML et PE ont chacun des dispositifs importants à alimenter. Avec la Garantie jeunes, le financement est lié au nombre de jeunes enrôlés et les ML sont soumises à une forte pression pour en recruter le plus grand nombre : elles sont alors peu susceptibles de renvoyer les jeunes vers d'autres acteurs, en particulier nouveaux sur ce public (elles ont en revanche veillé à préserver leurs partenariats, notamment avec les Régions) ;
- Enfin, se pose la question de la position dans le parcours vers l'emploi. Les dispositifs se situant dans une logique de placement dans l'emploi n'ont pas eu de véritable difficulté à accéder aux jeunes (actifs, voulant retrouver un travail). En revanche, le repérage de jeunes inactifs sortis des dispositifs, parfois hostiles aux institutions, s'est avéré particulièrement difficile. Ces NEET sont moins nombreux mais le risque est important que le jeune identifié ne soit jamais réellement inscrit comme participant : pour ces NEET, les modalités d'inscription à l'IEJ et la nécessité de prouver son statut se sont avérées particulièrement contreproductives⁷⁷.

Les acteurs ne sont pas restés inactifs face à ces problèmes et en particulier ont cherché à construire des réseaux amont pour alimenter les dispositifs. C'est en particulier le cas pour les acteurs hors SPE qui n'ont généralement pas réussi à nouer de lien avec les ML et PE et ont donc fait appel à leurs partenaires usuels ou ont cherché à nouer de nouveaux partenariats.

Les DI(R)ECCTE ont pu leur apporter appui, notamment en les mettant en relation entre eux, en Île-de-France notamment, sans réel succès néanmoins à ce stade. En Languedoc-Roussillon, la valeur ajoutée de Cap Avenir – Cap Métier réside notamment dans le fait que ce dispositif amène les opérateurs de formation à se rencontrer et à dialoguer continuellement. Un autre exemple intéressant est la DIRECCTE PACA, qui essaie de prendre en charge cette question en créant un réseau de prescripteurs alimentant les actions (« Objectif 200 prescripteurs »). Cependant, dans l'ensemble, les acteurs qui n'avaient pas de partenariats préexistants n'ont pas réussi à en nouer de nouveaux pendant la période de programmation ou ces partenariats n'ont pas donné les résultats escomptés.

Adaptation aux profils des jeunes NEET

Un autre enjeu est l'adaptation aux profils des NEET, en particulier pour les opérateurs venant de l'insertion des bénéficiaires du RSA : les ML elles-mêmes, dont 80 % du public est pourtant composé de NEET (données IGAS, 2016), ont à nombreuses reprises témoigné des difficultés liées à des publics plus éloignés de l'emploi qu'habituellement.

Les acteurs concernés ont souvent correctement appréhendé ces difficultés. Ils expliquent essentiellement l'absence de ces jeunes des dispositifs par une question d'information des jeunes (ils ne savent pas que des dispositifs existent et qu'ils y sont éligibles), de complexité perçue et de

⁷⁷ 50 % des jeunes rencontrés par la plateforme girondine de repérage ne s'étaient jamais rendus dans une ML ; seuls 10 % ont accepté d'être accompagnés et de fournir les données nécessaires à leur inscription.

freins périphériques qui empêchent de s'investir. Cependant, ils en ont souvent sous-estimé d'autres, constitutifs des situations de non-recours⁷⁸ :

- La défiance de ces jeunes envers les institutions ou les démarches institutionnalisées (avec l'obstacle mentionné plus haut que représente la justification du statut de NEET) ;
- Leur expérience des dispositifs d'aide, pas toujours heureuse : passés par plusieurs dispositifs à différentes étapes, ils ne cherchent pas forcément à renouveler l'expérience et ont une vision de « ce qui est utile » et « ce qui ne l'est pas » qui peut être très arrêtée ;
- Dans certains cas, le manque d'intérêt pour les dispositifs qui sont perçus comme inutiles ou comme représentant une forme d'assistantat dans laquelle les jeunes ne se retrouvent pas. Selon les interlocuteurs de terrain, de nombreux NEET privilégient le travail, y compris mal rémunéré et de court terme (travail saisonnier, auto-entrepreneuriat) plutôt que les dispositifs, en particulier avec le retour de la croissance économique. C'est particulièrement un problème lorsque ces jeunes quittent les formations certifiantes qui leur permettraient d'accéder à moyen terme à des emplois plus stables et mieux rémunérés.

Au final, les jeunes, souvent vus par les opérateurs comme « sans rien », dans un vide entre formation initiale et emploi, cumulent en réalité des expériences multiples, y compris professionnelles, pas toujours déclarées, saisonnières en milieu rural, et donc ayant une vie que l'entrée dans le dispositif pourrait changer. Ils expriment des choix et fixent un rythme auquel les opérateurs doivent s'adapter s'ils veulent les garder et les diriger ensuite vers des programmes débouchant sur l'emploi.

Cela passe notamment par des actions ou modalités adaptées à ces publics (par exemple, réduction des temps de prise en charge pour les publics les plus volatiles, accompagnement plus individualisé pour éviter la démobilitation) et visant à lever les freins périphériques spécifiques à ces nouveaux publics (mobilité, maîtrise de langue française, acquisition de connaissances de base, dimension préqualifiante...). Une constante dans les retours qui sont faits est que ces jeunes ne rentrent pas dans des logiques prédéfinies et qu'il est souvent nécessaire de changer les choses en cours de route. Par exemple, après avoir commencé à intégrer de jeunes réfugiés, un dispositif de pré-apprentissage en Île-de-France a organisé un apprentissage du français langue étrangère pour ces jeunes très motivés par le métier, mais pour lesquels la langue s'avérait un obstacle à la poursuite des études.

Par ailleurs, il apparaît à plusieurs reprises que l'intensification de l'accompagnement (GJ, accompagnement renforcé des ML) n'est pas toujours adaptée aux publics de jeunes concernés qui ne veulent pas adopter une posture de participation (ils préfèrent venir sur des séquences collectives « pour voir ») ou ont des difficultés de mobilité exacerbées par la fréquence renforcée des rencontres, notamment en milieu rural.

Des changements durables dans les pratiques des acteurs ?

⁷⁸ Voir notamment du point de vue des jeunes : CREDOC, 2017.

Ces enjeux de mise en œuvre ont constitué autant d'apprentissages pour les opérateurs concernés. Cependant, les projets ont souvent été mis en œuvre dans un temps contraint, parfois inférieur à une année pour certains projets retenus par AP (les temps de mise en place ont parfois été parfois aussi longs). Cela laisse peu de temps pour trouver une solution pérenne aux différents enjeux identifiés plus haut, contrairement au FSE qui se place dans le temps long. Se pose ainsi une question de pérennité des enseignements et de traduction dans les pratiques à venir des opérateurs.

Par ailleurs, si certaines AG se sont saisies de l'IEJ pour soutenir des expérimentations, rien n'a été prévu pour assurer une diffusion ultérieure des innovations testées : le legs de l'IEJ à l'innovation sociale apparaît ainsi incertain.

Principaux constats

41. L'accès aux NEET est le principal enjeu de mise en œuvre rencontré par les opérateurs, sauf pour les acteurs du SPE qui sont la porte d'entrée des jeunes sur l'accompagnement et la formation et ne rencontrent donc pas de problèmes spécifiques de recrutement.
42. Les difficultés de recrutement sont aussi liées à la concentration des dispositifs sur une cible de NEET chômeurs peu qualifiés, sans cibler un sous-public spécifique.
43. Les acteurs ont cherché à mobiliser leurs réseaux pour toucher plus de jeunes. Ceux qui n'avaient pas de réseaux préexistants n'ont généralement pas réussi à en créer de nouveaux sur la période de programmation.
44. Les opérateurs ont dû s'adapter à ce public de NEET éloignés de l'emploi dont les motivations, les attitudes et les pratiques diffèrent largement de celles des publics bénéficiaires du RSA par exemple. Cela passe notamment par des modalités nouvelles, mais surtout par une plus grande capacité d'adaptation aux jeunes et à leurs besoins.
45. Bien que les porteurs aient souvent retiré des apprentissages nouveaux de leurs projets avec les NEET, la courte durée des projets financés par l'IEJ laisse peu de temps pour trouver une solution pérenne aux problèmes identifiés.

Quelle offre au final dans le cadre de l'IEJ, pour quels résultats attendus ?

L'analyse du portefeuille de dispositifs financés dans le cadre de l'IEJ montre que les conséquences qui peuvent en être raisonnablement attendues sur le parcours des jeunes ne sont pas toutes du même ordre. Cette offre peut être décomposée en 3 axes :

Accès aux droits

Les actions d'**accès aux droits** visent à lutter contre le non-recours en faisant entrer des jeunes dans les dispositifs existants. Se retrouvent ici tous les dispositifs de repérage et aussi de nombreuses actions locales, dédiées à des publics spécifiques, au plus proche de l'action sociale, ainsi que les GIP sur le décrochage scolaire. L'IEJ et ses modalités apparaissent peu adaptées à cette logique, ne serait-ce que parce que les pures actions de repérage n'étaient pas éligibles et que la justification du statut représente une barrière dans cette approche. Pourtant, c'est aussi sur ces actions que la valeur ajoutée de l'IEJ a été la plus forte, en leur permettant dans un certain cas

d'émerger ou de monter en puissance. Leur succès peut être mesuré à leur capacité à arrimer des jeunes dans un parcours de formation ou d'insertion, plutôt qu'au retour à l'emploi qui n'est pas leur objectif. Bien que le coût initial de ces actions rapporté au nombre prévisionnel de jeunes à accompagner soit relativement faible, celui-ci se révèle au final élevé dans la mesure où ces actions ont eu des difficultés à atteindre leurs objectifs de participation et qu'elles ont connu des difficultés à justifier du statut de NEET des jeunes soutenus.

Les actions d'accompagnement ou de formation

Ces actions sont très diverses :

- Un certain nombre d'actions visent des jeunes très éloignés de l'emploi ou vulnérables : généralement assez courtes et/ou peu intensives, celles-ci visent à travailler en amont sur la réduction des freins périphériques, ainsi que sur le projet des jeunes, par exemple en les mettant en situation professionnelle. Les actions d'accompagnement renforcé des ML ou les dispositifs de formation pré-qualifiante s'inscrivent dans ce cadre, de même que le pré-apprentissage. Le coût de ces actions est assez réduit, souvent inférieur à 1 500 € par jeune (voir le Tableau 2) : comme pour l'accès au droit, le principal critère de succès de ces actions tient surtout à la poursuite du parcours, par exemple dans une formation qualifiante ;
- D'autres actions visent ce même public mais dans un cadre beaucoup plus intensif et avec des ambitions importantes. C'est notamment le cas des E2C, mais aussi du SMA, avec des ambitions en termes de poursuite en formation qualifiante ou de retour à l'emploi ;
- Enfin, viennent les actions d'accompagnement pour des jeunes les plus « mobilisables dans l'emploi », telles que la GJ ou les formations certifiantes. Leur coût élevé peut s'expliquer par l'intensité de l'accompagnement ou de la formation, en particulier pour les publics les plus vulnérables, mais aussi par leur durée et par les frais afférents (indemnisation des frais de déplacement, de restauration et d'hébergement, par exemple), et enfin par les indemnités versées dans le cadre de l'action. Étant

Tableau 2 : Coût par jeune associé aux programmes

Dispositif	Coût par jeune ⁷⁹
E2C (national)	8 500 €
GJ (IEJ) ⁸⁰	6 000 €
Accomp. renforcé des ML	1 200 €
Formation PRF (moyenne)	4 400 €
Formation préqualifiante (IEJ)	1 400 €
Formation certifiante (IEJ)	8 300 €
Accès à l'apprentissage (IEJ)	1 800 €
AIJ (IEJ)	755 €
APEC (IEJ)	400 €

⁷⁹ Source des estimations budgétaires : Cour des Comptes, 2015, sauf GJ : évaluation nationale de l'IEJ (lot 2), APEC : évaluation de l'IEJ (lot 3) et formations IEJ : évaluation de l'IEJ lot 4. À noter que le coût réel par jeune peut être bien plus élevé lorsque les actions ne rencontrent pas leur public, comme cela est arrivé fréquemment notamment sur le volet déconcentré du PON.

⁸⁰ Ce coût est peut-être sous-estimé, dans la mesure où l'allocation reçue par les ML au titre de la GJ, estimée entre 1 100 € et 1 300 € par jeune par l'IGAS (2016), ne couvre pas toujours les frais des ML dans l'accompagnement d'un jeune.

donné le coût et l'intensité de ces actions, les opérateurs effectuent une sélection et renvoient les publics moins prêts vers les actions d'accompagnement plus amont.

Les actions de placement dans l'emploi

Ces actions sont les moins coûteuses car les publics présentant trop de freins au retour à l'emploi sont renvoyés vers les ML pour un accompagnement de plus long terme. Leur déroulement est plus court et elles connaissent un taux de départ avant terme particulièrement important, en particulier vers l'emploi, ce qui traduit la proximité de l'emploi des jeunes concernés et réduit d'autant leur coût. Ces actions étant largement préexistantes et déployées également dans les territoires non éligibles avec le soutien du FSE, c'est sur celles-ci que la contribution de l'IEJ est la plus faible.

Des parcours intégrés ?

Plusieurs régions ont mis en place des parcours intégrés visant à assembler les différentes actions ci-dessus dans une réponse graduée aux besoins et à accompagner progressivement vers des formations qualifiantes (dans le cadre de l'IEJ, les Régions Haute-Normandie, l'Île-de-France, le Languedoc-Roussillon, la Picardie et la DIRECCTE Champagne-Ardenne). Cependant, cette articulation reste extérieure à l'IEJ et les modalités d'un possible parcours au sein de l'IEJ ne sont pas organisées. En effet, comme indiqué dans la partie précédente, les AG ont précisé des lignes de partage mais les dispositifs n'ont pas réellement été articulés entre eux. Au sein du PON, si les DI(R)ECCTE ont souvent essayé de se placer en complémentarité des dispositifs fixés par le volet central, elles n'ont pas été associées à leur mise en œuvre, et les structures entre elles n'ont pas, sauf cas isolés, su organiser leur articulation.

Principaux constats

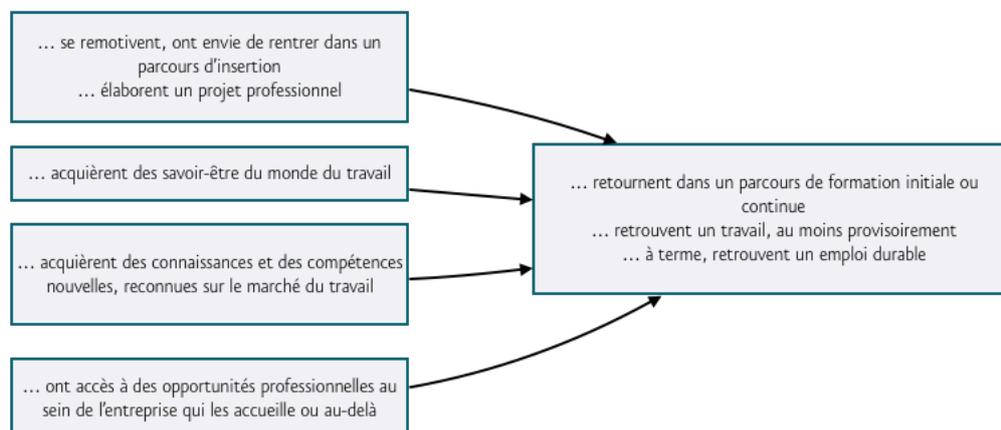
46. L'offre proposée dans le cadre de l'IEJ peut être qualifiée au regard de 3 axes : une offre d'accès aux droits, une offre de formation-insertion et une offre de placement dans l'emploi. Chacune répond à des objectifs spécifiques.
47. L'offre d'accès aux droits est celle pour laquelle l'apport de l'IEJ est le plus important. Son succès peut être mesuré à sa capacité à arrimer des jeunes dans un parcours de formation ou d'insertion.
48. L'offre d'accompagnement et de formation comprend à la fois des actions au coût réduit, sur des jeunes très éloignés de l'emploi ; des actions plus intensives sur ce même public ; et des actions intensives pour des jeunes déjà « mobilisables dans l'emploi ». Seules ces dernières ont réellement un objectif de retour dans l'emploi.
49. Enfin, une troisième offre peut être plutôt qualifiée de placement : son coût est très faible car les bénéficiaires sont très proches de l'emploi.
50. L'offre proposée n'est pas, sauf cas spécifique, articulée entre ces types de dispositifs : il revient au jeune de naviguer par lui-même le cas échéant de l'un à l'autre.

IMPACT SUR LES JEUNES

Cette partie vise à répondre à la question d'évaluation suivante : Dans quels cas et pour quels publics les actions menées dans le cadre de l'IEJ ont-elles le mieux favorisé l'insertion durable des jeunes NEET dans l'emploi ?

Figure 20 : Troisième étape de la théorie du changement : effets sur les jeunes

Les jeunes ni en emploi, ni en formation initiale ou continue, notamment les jeunes inactifs ou marginalisés



Au titre de la théorie du changement de l'IEJ (voir la Figure 20 ci-dessus), il était attendu que le passage dans un dispositif permette mieux qu'auparavant un retour vers ou l'accès à un parcours vers l'emploi, et *in fine* un retour vers l'emploi. Cependant, nous avons montré précédemment que l'IEJ n'avait pas modifié les pratiques des autorités de gestion suivant une approche d'absorption ou d'abondement ; et que même dans les réponses aux AP, l'IEJ n'a pas changé les pratiques des acteurs, qui ont présenté des projets sur lesquels ils travaillaient précédemment. Cependant, l'IEJ a pu agir de plusieurs façons, notamment en permettant de toucher plus de jeunes (par le repérage et en donnant plus d'ampleur aux dispositifs), des jeunes plus éloignés de l'emploi en diversifiant les approches et en permettant un accompagnement plus individualisé.

Par ailleurs, comme indiqué précédemment, il apparaît peu judicieux d'apprécier la valeur des dispositifs sous le seul objectif du retour à l'emploi, dans la mesure où ce n'est ni l'objectif d'une forte proportion des actions elles-mêmes, ni une conséquence plausible de celles-ci.

Qui sont les jeunes entrés dans les dispositifs ?

Des objectifs quantitatifs atteints

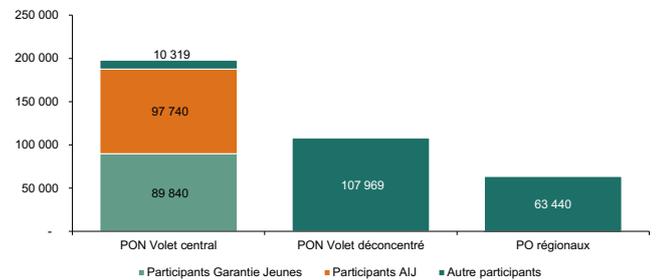
369 308 jeunes sont entrés dans les dispositifs financés par l'IEJ avant le 31 décembre 2017 pour un objectif initial de 365 000. Si l'objectif global a été atteint, la façon d'y arriver ne correspond pas au scénario initial du PON. En effet, le volet central devait concerner 100 000 jeunes et le volet déconcentré 200 000. Dans les faits, c'est l'inverse qui s'est finalement produit (voir p.60). Au final, les jeunes passés par la GJ et l'AIJ représentent à eux deux 62,5 % de l'objectif du PON et 51 % de l'IEJ dans son ensemble (voir le Tableau 3 et la Figure 21 ci-dessous).

Sur le volet régional, l'objectif est quasiment atteint, essentiellement avec des actions de formation pré-qualifiantes (45 % des jeunes), d'accès à l'apprentissage (28 %, essentiellement en Nord-Pas-de-Calais), ou certifiantes (18 %).

Tableau 3 : Objectifs de participation aux actions⁸¹

	Objectifs	Entrants	%
Total	365 000	369 009	+1 %
PON IEJ	300 000	305 668	+2 %
- volet central	100 000	197 699	+98 %
- volet déconcentré	200 000	107 969	-46 %
POR	65 000	63 440	-2 %

Figure 21 : Répartition des participants IEJ sur le PO national (central et déconcentré) et les POR



Les dispositifs ont mis un certain temps à monter en puissance et ce tant pour le PO national que pour les PO régionaux. Dans les faits, l'IEJ ne s'est pas déroulée sur les 4 années théoriques du programme mais 92 % des entrées ont été enregistrées sur 2015-2017 et même 71 % sur 2015-2016 (voir la Figure 14).

Figure 22 : Répartition des entrées et sorties des participants par année et par PO (entrées : 95 % des participants ; sorties : 80 % des participants)



Quelles caractéristiques des jeunes participants ?

Les jeunes entrés dans les actions de l'IEJ (tous PO confondus) partagent certaines caractéristiques communes, notamment un âge moyen de 21 ans et une légère surreprésentation masculine. Les

⁸¹ Source : Évaluation de l'IEJ de 2015. Nous parlons ici du nombre de participations. Sur le PON, le nombre de participants uniques est plutôt de 285 000 jeunes. Faute de données complètes et nominatives, il n'est pas possible de le calculer sur l'ensemble de l'IEJ.

jeunes les moins qualifiés (Brevet ou inférieur) représentent au minimum la moitié des participants dans l'ensemble des dispositifs. Sur le volet central, cette part est plus réduite du fait de l'AIJ (38 % de niveau bac) et de l'APEC. De son côté, le volet déconcentré se distingue par une part importante de jeunes inactifs (33 %), soit environ 20 points de plus que sur les autres dispositifs.

Le temps effectivement passé au sein des dispositifs varie selon les volets, voire à l'intérieur d'un même programme ou d'une même opération, mais il est presque toujours supérieur à 4 mois. Il y a peu de parcours internes à l'IEJ. Sauf exception, les jeunes ne passent dans leur grande majorité que par un seul dispositif au sein de l'IEJ⁸². Encore faut-il souligner que les jeunes peuvent poursuivre un parcours hors IEJ, qui n'est pas repérable à partir des données de suivi à notre disposition.

Tableau 4 : Les jeunes à l'entrée dans les dispositifs⁸³

	Volet central	Volet Déconcentré	Tous POR
Total participants	197 926	107 969	63 440
Sexe	F : 46,8 % - H : 53,2 %	F : 44,6 % - H : 55,4 %	F : 45,5 % - H : 54,5 %
Âge moyen	21 ans AIJ : 21 a ; APEC : 24 a ; EA : 20 a ; GJ : 20 a	21 ans	21 ans ⚠
Niveau de formation	≤ Brevet : 47 % ≥ Bac +2 : 19 %	≤ Brevet : 50 % ≥ Bac +2 : 15 %	≤ Brevet : 65,2 % ≥ Bac +2 : 31,4 %
Situation à l'entrée	Actifs : 89,7 % Inactifs : 10,3 %	Actifs : 67,2 % Inactifs : 32,8 %	Actifs : 86,0 % Inactifs : 14,0 %
Temps moyen	7 mois AIJ : 4,5 m, APEC : 4,6 m, EA : 17,8 m, GJ : 11,1 m	5 mois Décrochage : 5,3 m, LADOM : 9,8 m, SMA : 6,3 m	4 mois ⚠
Départ avant terme brut - net ⁸⁴	34,1 % - 22,6 %	32 % - 16,8 %	n.d

⁸² Sur le PON, le taux de doublon est de 6,8 %, essentiellement entre volet central et volet déconcentré. En Nord-Pas-de-Calais, sur le volet déconcentré, 8,4 % des jeunes sont passés par plusieurs dispositifs, généralement la PSAD puis un autre dispositif. En Champagne-Ardenne, le parcours imaginé par la DIRECCTE entre ML et plateforme AFPA se traduit également par 8,3 % de jeunes passant de l'un à l'autre. En Languedoc-Roussillon, 14 % des jeunes sont passés par plusieurs dispositifs régionaux de formation.

⁸³ Source : MDFSE au 27/04/18, Régions. Côté Régions, l'analyse des profils porte sur un échantillon de 58 268 participants. Voir note méthodologique pour plus de détails. Un avertissement ⚠ signale les taux importants de non-répondants (entre 20 et 60 %).

⁸⁴ Net : Hors retour à l'emploi, formation, stage.

	<i>AIJ : 57 % - 38 % ; APEC : 10 % - 10 % ; EA : 14,3 % - 12 % ; GJ : 16,3 % - 2,2 % ⚠</i>	<i>Décrochage : 25 % - 19 % ; LADOM : 12,3 % - 12 % ⚠ ; SMA : 43 % - 8 %</i>	
Statut en sortie (moyenne nat.)	En emploi : 34,9 % En formation : 5,8 % NEET : 59,3 %	En emploi : 29,6 % En formation : 21,9 % NEET : 48,5 %	En emploi : 18,8 % En formation : 23,8 % NEET : 57,4 %
% d'inactifs en sortie qui l'étaient à l'entrée	19 % <i>GJ : 32 % —EA : 67 % (AIJ, APEC : pas d'inactifs en entrée)</i>	55 %	48 %

Par ailleurs, un peu plus de 42 000 jeunes relevant du PON habitent dans les quartiers en politique de la ville (QPV) et 49 000 en zone de redynamisation rurale, soit a minima 30 % des participants⁸⁵.

Quel statut en sortie de dispositif ?

En sortie, 31 % des participants sont en emploi, 14 % en formation et 55 % sont toujours NEET, avec une plus forte proportion de jeunes rejoignant des formations sur les volets déconcentré et régional. De fait, ce n'est pas la majorité des participants qui se voit proposer une situation à la sortie immédiate de l'opération. Selon l'enquête à 6 mois menée auprès des bénéficiaires du FSE, les offres d'emploi proposées sont majoritairement à temps complet et en moyenne pour un salaire légèrement inférieur au SMIC, elles correspondent globalement au niveau de qualification des participants et les personnes interrogées les jugent intéressantes (Amnyos, 2018).

Sur le PON, 6 mois après la sortie, environ 50 % des jeunes exercent un emploi et entre 13 % et 19 % suivent une formation, un tiers demeure NEET. Le taux d'emploi à 6 mois est 15 à 20 points supérieur au taux à la sortie, avec cependant de fortes disparités entre dispositifs (voir la Figure 23). À titre de comparaison, sur le PON FSE, 46 % des participants chômeurs ou inactifs en entrée étaient en emploi 6 mois après la sortie (Amnyos, Edater, 2018). Enfin, les sorties en cours de dispositif représentent un tiers des cas, dont une bonne partie pour cause d'accès à la formation, un stage ou un emploi.

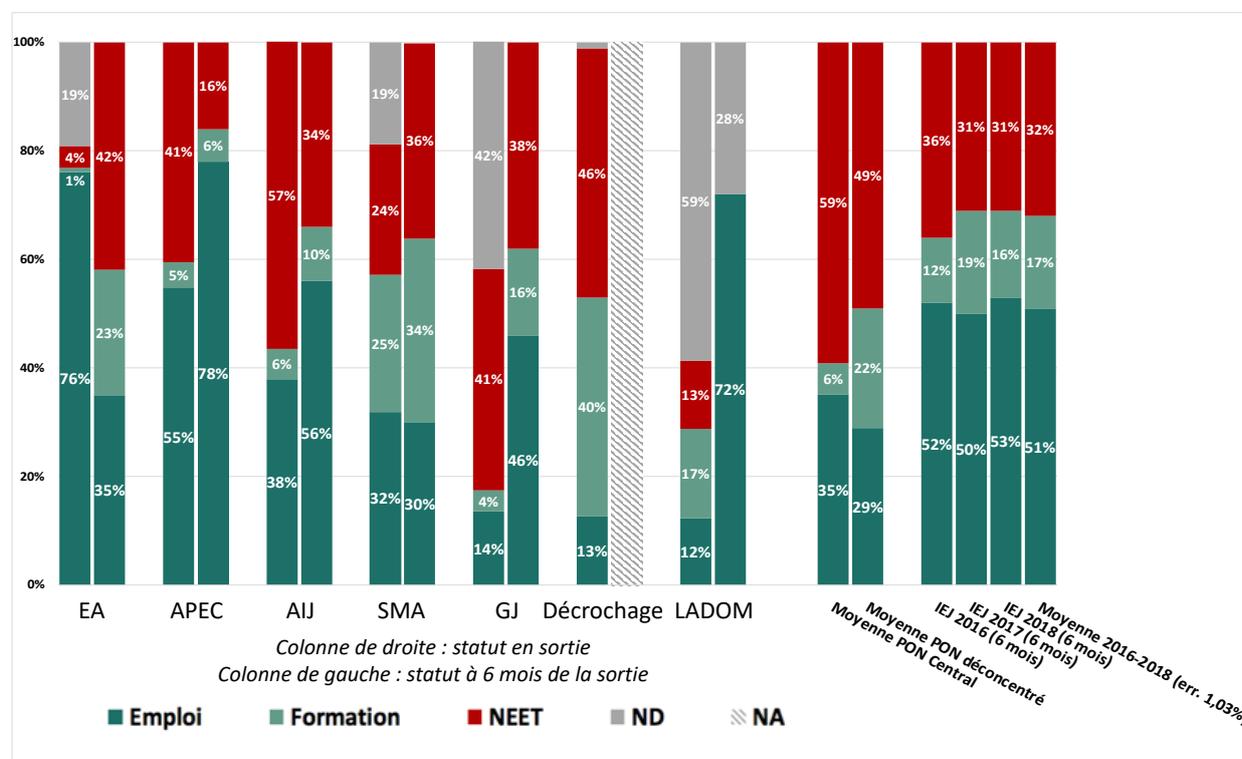
Concernant les POR, les données encore lacunaires et disponibles pour le moment pour 5 régions présentent des différences majeures dans les situations en sortie à 6 mois qui reflètent les choix effectués par ces AG. Ainsi, il est probable que le taux de jeune en formation à 6 mois de Languedoc-Roussillon reflète directement l'investissement dans Cap Avenir – Cap Métier, tandis qu'en Centre-Val de Loire, le fort taux d'emploi est sans doute lié au fait que 50 % des participants ont suivi des formations certifiantes. En revanche, en Picardie et en Champagne-Ardenne, l'IEJ a été investi sur des publics plus éloignés de l'emploi (pré-qualifiant dans le premier cas et E2C dans le second), ce qui se traduit par un plus fort taux de NEET en sortie.

⁸⁵ 25 % des participants n'ont pas pu être identifiés géographiquement.

Tableau 5 : Situation à 6 mois des participants aux actions des POR IEJ (Source : enquêtes menées par les Régions)⁸⁶

	EMPLOI	FORMATION	NEET
Nord-Pas-de-Calais (PRF uniquement)	38 %	12 %	50 %
Picardie	28 %	23 %	49 %
Languedoc-Roussillon	28 %	37 %	35 %
Champagne-Ardenne	34 %	21 %	45 %
Centre-Val de Loire	49 %	13 %	38 %

Figure 23 : Statuts à la sortie et à 6 mois des participants selon le dispositif du PON IEJ⁸⁷ et à l'échelle nationale, comparés aux enquêtes à 6 mois⁸⁸ (source : MDFSE et enquêtes à 6 mois 2017 et 2018)



⁸⁶ En raison de modes de calcul et de redressement différents, ces chiffres sont donnés pour référence et doivent être utilisés avec précaution.

⁸⁷ Les données à 6 mois pour l'AIJ, l'APEC, la GJ et le SMA sont les moyennes des sorties sur 2016-2018. Les taux des autres dispositifs sont fondés sur l'enquête à 6 mois de 2017 (catégorie OPCA pour les emplois d'avenir).

⁸⁸ Pour les données à 6 mois, les marges d'erreur (pour un niveau de confiance 95%) sont données en fonction du rapport échantillon interrogé / total participants pour chaque dispositif. Marges d'erreur estimée pour les chiffres à 6 mois – AIJ : 1,56% ; APEC : 4,83% ; EA : 10,88% ; GJ : 3,08% ; LADOM : 19,12% ; SMA : 7,39%. À noter le cas des emplois d'avenir, qui est particulier dans la mesure où l'expérience d'emploi doit permettre au jeune d'identifier ses besoins en compétences pour s'engager ensuite dans une démarche de formation.

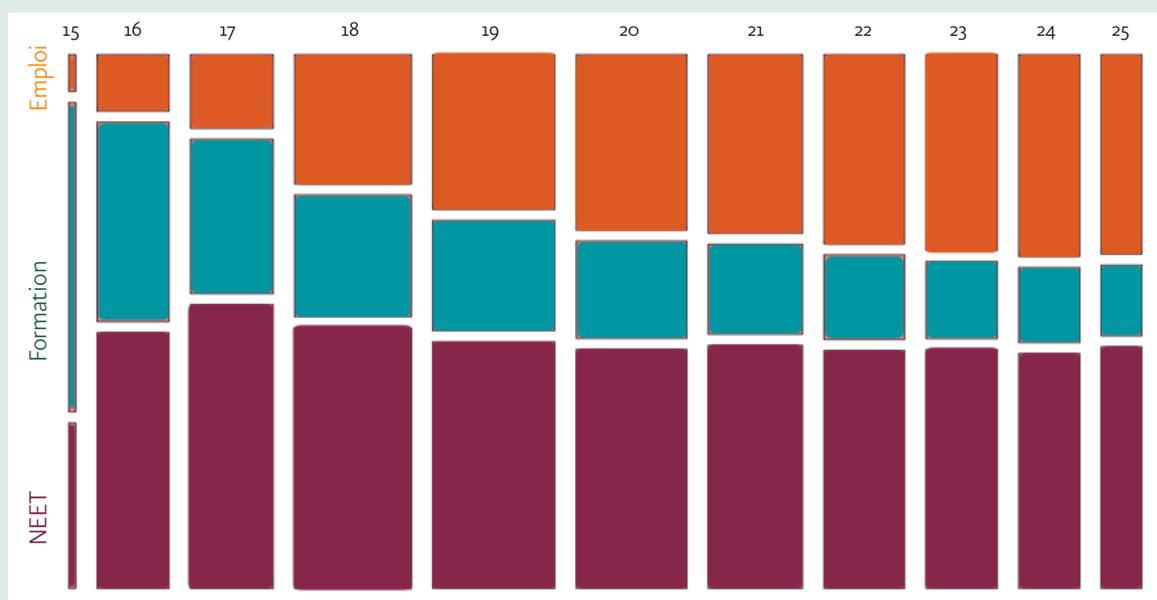
Encadré 4 : Quelles variables sont déterminantes dans une sortie positive des dispositifs ?

Une sortie positive (en emploi ou en formation) immédiate ne peut pas s'expliquer à partir des seules caractéristiques observables des jeunes disponibles⁸⁹. Néanmoins, sur le PON, trois variables apparaissent déterminantes :

- Durée de l'accompagnement : la fréquence de sortie en emploi ou en formation augmente avec la durée sauf pour ceux qui restent le plus longtemps : les jeunes restés plus d'un an dans un dispositif sont 61 % à sortir en NEET ;
- Durée du chômage : les chômeurs de plus de 12 mois sortent plus souvent en NEET ;
- Âge : plus les participants sont jeunes, plus ils sont orientés vers la formation initiale : c'est la conséquence logique du dispositif de lutte contre le décrochage scolaire ; plus ils sont âgés, et plus ils retrouvent un emploi en fin de formation (voir la Figure 24 ci-dessous).

À 6 mois, le principal facteur d'accès à l'emploi, à un stage, à la formation ou à la reprise d'études apparaît être le niveau d'études des participants (Amnyos, 2018).

Figure 24 : Relation entre âge et statut à la sortie du dispositif (PON) (largeur proportionnelle à la classe d'âge)



⁸⁹ Analyse effectuée en construisant deux modèles, un par arbre de classification (rpart) et le second par forêts aléatoires. Les variables sont les suivantes : sexe ; âge ; diplôme ; statut sur le marché du travail à l'entrée dans l'action ; durée du chômage ; le participant vit dans un ménage où personne n'est en emploi ; naissance en France ; origine étrangère. Toutes les variables, y compris sociales sont significatives, mais les modèles conçus prédisent médiocrement le statut à la sortie. Le recours à un arbre de classification ne prédit ainsi correctement que la moitié des sorties à partir des caractéristiques du jeune en entrée.

Principaux constats

51. Les objectifs quantitatifs de l'IEJ ont été atteints, cependant d'une façon différente de celle initialement prévue : le PON volet central a accompagné près de 200 000 jeunes contre 100 000 escompté, et le volet déconcentré un peu plus de 100 000 contre 200 000 initialement prévus.
52. Les participants sur tous les volets ont un âge moyen de 21 ans et les hommes sont légèrement surreprésentés. Les moins qualifiés en représentent la moitié, contre 12 % des 20-24 ans en France.
53. Les participants à l'IEJ ne rentrent pas dans des parcours (plusieurs dispositifs à la suite) au sein de l'IEJ, sauf exception, mais relèvent d'un seul dispositif, généralement pour une durée supérieure à 4 mois.
54. Le volet déconcentré se distingue par une part d'inactifs largement supérieure à celle constatée sur le volet central du PON et les POR.
55. À la sortie des dispositifs du PON, 31 % des participants sont en emploi, 14 % en formation et 55 % sont toujours NEET. 6 mois plus tard, environ 50 % des jeunes exercent un emploi et entre 13 % et 19 % suivent une formation, un tiers demeurant NEET.
56. À la sortie des dispositifs des POR, les parcours varient beaucoup selon les dispositifs mis en place, avec toutefois une plus forte proportion de jeunes en formation 6 mois après en moyenne.
57. Les principales variables observables liées au statut à la sortie sont la durée de l'accompagnement, la durée au chômage et l'âge. À 6 mois, le niveau de formation est en revanche déterminant.

Comment apprécier l'atteinte des objectifs de l'IEJ ?

Si les objectifs globaux de l'IEJ ont été atteints, c'est dans une configuration bien différente de celle initialement prévue. Nous revenons ici sur les difficultés rencontrées par les DI(R)ECCTE dans le recrutement des jeunes.

Une mauvaise répartition initiale des objectifs ?

Une préoccupation largement partagée par tous les acteurs interrogés était relative au nombre de jeunes participants. Les AG régionales et le PON volet central ont atteint leurs objectifs quantitatifs (voir Tableau 3, p.55), les premières essentiellement en s'appuyant sur leurs actions de formation (dont la fréquentation peut être partiellement prévue à l'avance) et la DGEFP grâce à la GJ et l'AIJ.

Le volet déconcentré avait initialement l'objectif le plus élevé au sein du PON : 200 000 jeunes, dont 75 000 pour le NPDC. Au départ, cet objectif apparaît ambitieux mais atteignable au regard des plus de 600 000 jeunes en statut de NEET dans les territoires éligibles. Il y a la volonté de

dérouler des actions à fort volume de participants et immédiatement mobilisables, en particulier avec les PSAD et outremer le SMA⁹⁰. Toutefois, les DI(R)ECCTE ont très rarement atteint leurs objectifs⁹¹, et ce pour plusieurs raisons :

- L'idée initiale était de mettre en œuvre des actions courtes, démarrant rapidement et donc permettant une rotation forte dans les dispositifs. Or, les actions sont souvent plus longues, en particulier quand elles visent des publics plus difficiles qui rentrent et sortent des dispositifs et connaissent des difficultés multiples. Ainsi, en Île-de-France où les actions d'accompagnement visaient plus fortement ces publics difficiles, le temps moyen dans l'action est supérieur à 7 mois. La durée de l'action étant plus longue, il y a moins de temps pour toucher et faire entrer un public plus nombreux. Par ailleurs, les actions n'ont pas réellement démarré avant fin 2014 : elles atteignent un pic en 2016 et diminuent en 2017 ;
- Les acteurs du SPE avaient une position dominante dans l'IEJ, en particulier autour de la GJ et l'AIJ qui ont bénéficié d'un portage politique important (y compris interne au réseau des ML et à PE). Côté PE, les jeunes ayant des freins périphériques importants sont adressés aux ML, les autres rejoignent l'AIJ. Côté ML, la GJ a accaparé l'attention⁹², amenant les ML à largement y intégrer les jeunes « mobilisables dans l'emploi » déjà connus de leurs réseaux. Or, à l'échelle française, près de 70 % des jeunes NEET sont des chômeurs ou sont sur le point de rentrer en emploi ou en formation (Figure 5 p.13). Ce sont les jeunes qui sont directement dans le viseur des acteurs du SPE. Ces jeunes chômeurs sont également visés en priorité par l'État et les partenaires sociaux. Ce public, le plus mobilisable, a été visé en priorité par l'AIJ (100 % d'actifs) et la GJ (76 %) et était également ciblé par les dispositifs régionaux intégrés financés en Haute-Normandie, Île-de-France et Languedoc-Roussillon.

Inversement, une proportion non négligeable des NEET (entre 15 % et 25 %) ne veulent ou ne peuvent pas entrer dans des dispositifs nouveaux (handicaps lourds, responsabilités familiales, mais aussi personnes ne souhaitant pas s'inscrire dans le monde du travail classique, voir la Figure 4, p.12).

Au final, si des questions de mise en œuvre influent localement sur l'atteinte des objectifs, c'est surtout l'estimation du nombre potentiel de jeunes concernés par les dispositifs, en particulier hors SPE, qui est erronée : il y a d'un côté un public déjà au centre des attentions et un public restreint et difficile d'accès, peu accompagné, pour lequel le risque d'échec est particulièrement élevé⁹³.

⁹⁰ 16 014 jeunes ont participé aux actions de lutte contre le décrochage de l'IEJ (15 % des jeunes), et 8 026 jeunes au SMA (8 %).

⁹¹ En métropole, seul le Languedoc-Roussillon a atteint et dépassé son objectif. En Outre-mer, la situation est meilleure du fait du recours au SMA.

⁹² Les ML se sont réorganisées autour de la GJ dont le financement dépendait directement d'objectifs quantitatifs d'entrée et d'une sortie positive des jeunes – les poussant dans un certain nombre de cas à refuser de répondre aux AP de la DIRECCTE pour se concentrer dessus.

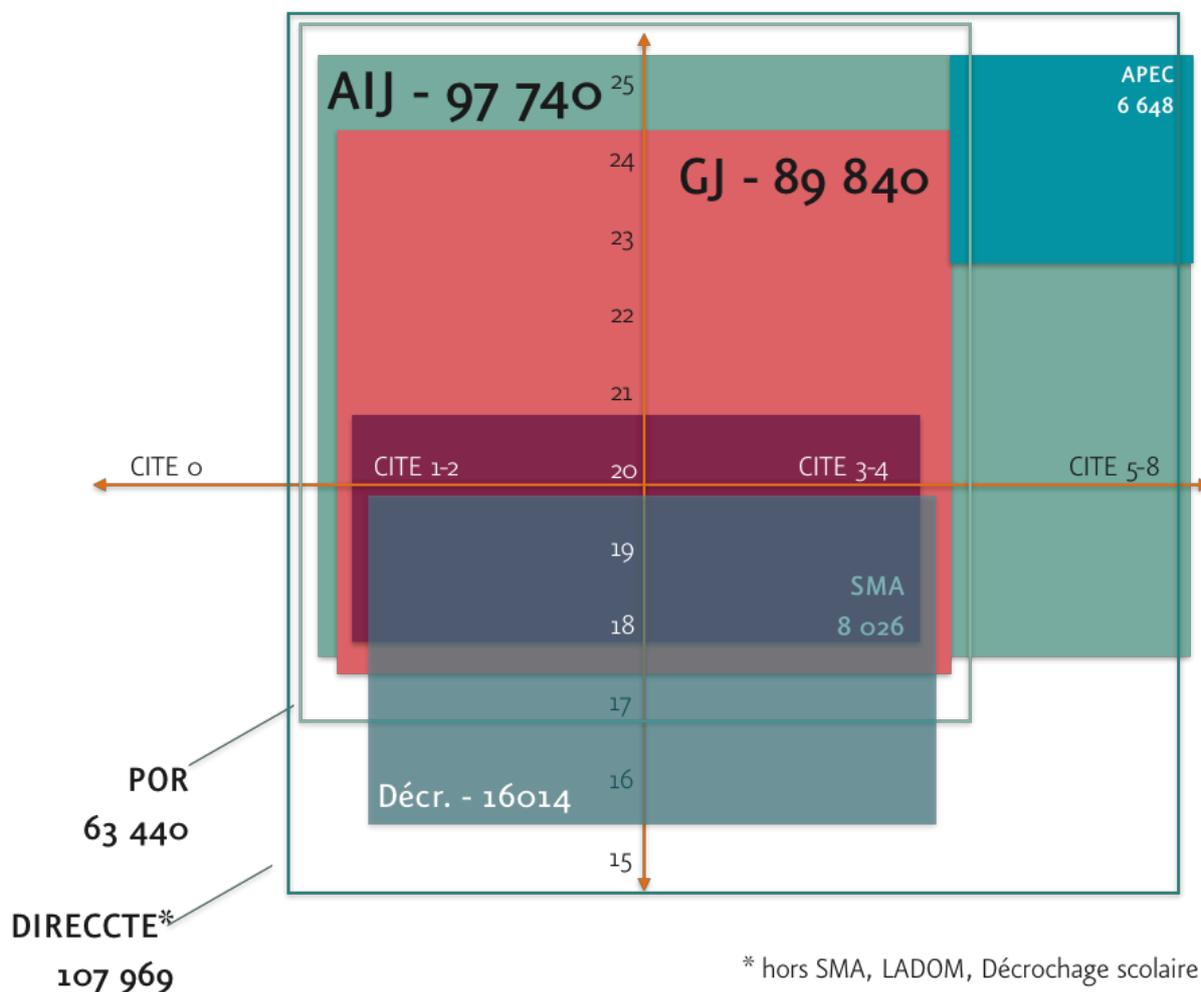
⁹³ Ce public d'« invisibles » ni en éducation ni en formation ni en emploi ni en accompagnement pourrait être estimé à environ 20 % des jeunes NEET, selon C. Bernot-Caboche. Voir aussi la note **Erreur ! Signet non défini.**, p.14.

À noter également que, d'un point de vue comptable, des jeunes peuvent entrer dans les dispositifs et en bénéficier sans pour autant être comptabilisés pour des raisons de justification. Ainsi, en Languedoc-Roussillon, plus de 1 000 jeunes bénéficiant des actions du PRF (10 % des jeunes au titre du POR) étaient à mi-2018 « non justifiés » et donc susceptibles d'être exclus des comptes, réduisant artificiellement la participation, en particulier du côté des Régions et des nouvelles structures bénéficiaires.

Trop de ciblage ou pas assez ?

Une critique revenue souvent vis-à-vis du concept de NEET est qu'il ne cible pas assez une catégorie de jeunes, la plupart des personnes interrogées pointant les jeunes les plus éloignés de l'emploi comme une cible plus pertinente.

Figure 25 : Ciblage des dispositifs de l'IEJ en nombre de participants (abscisse : niveau de formation ; ordonnée : âge)



Ce ciblage existe pourtant *de facto* :

- Les actifs représentent 57 % des NEET en France mais 83 % dans l'IEJ ;
- les 18 à 21 ans sont 52 % des jeunes participants contre 37 % dans la population française ;
- les moins qualifiés (brevet ou inférieur) comptent pour 57 %, contre 42 % des NEET en France

et 12 % des 20-24 ans en 2017⁹⁴.

Cela s'explique d'un côté par le financement de dispositifs existants et le poids des compétences fixées par la loi (p.28), mais aussi par les difficultés de mise en œuvre et de recrutement pour les opérateurs hors du SPE (p.48).

La GJ et l'AIJ, qui représentent à eux seuls la moitié des jeunes entrés dans l'IEJ, s'inscrivent ainsi dans ce ciblage (voir la Figure 25 ci-dessus), avec toutefois une nuance importante : la GJ intègre à plus de 40 % des chômeurs de longue durée, contre 11 % dans l'AIJ, qui cible pourtant explicitement ce public. En revanche, le volet déconcentré et les POR permettent de toucher des publics plus diversifiés, y compris les plus âgés.

Proportion des populations touchées

Au final, en 2015-2016, soit les meilleures années de mise en œuvre de l'IEJ, le total des jeunes entrés dans les dispositifs représente un cinquième des NEET des régions concernées (Tableau 6 ci-dessous). Pour autant, cela ne se traduit pas forcément par une forte proportion de jeunes supplémentaires dans les dispositifs :

- Ainsi, dans les territoires éligibles, le taux d'accès des publics NEET à des actions d'accompagnement est supérieur en moyenne de 3 points par rapport à celui observé dans les territoires non éligibles (59 % contre 56 % par exemple en 2015⁹⁵) ;
- De même, le taux d'accès à la formation des jeunes demandeurs d'emploi, tous financeurs confondus, est supérieur de 3 points dans les territoires éligibles (16 % contre 13 % en 2015). Ce taux croît fortement en 2016, respectivement 23 % et 20 %, du fait notamment du plan 500 000 formations (voir Encadré 5)⁹⁶.

En effet, concernant l'accompagnement, les deux principaux dispositifs en volume que sont l'AIJ et la GJ, ont été également déployés dans les départements non éligibles, quoique de façon plus progressive pour la GJ. En outre, l'approche d'abondement des dispositifs de formation, privilégiée par les AG régionales notamment, rendait peu probable une différence dans l'accès des jeunes à la formation.

Le ciblage sur les jeunes chômeurs peu qualifiés se répercute en termes de population touchée : sur les 18-21 ans de niveau CITE 1-4, les jeunes entrés dans les dispositifs IEJ comptent pour 40 % à 60 % des NEET concernés⁹⁷, au détriment des autres profils. La concurrence entre dispositifs s'est donc cristallisée autour du jeune chômeur peu qualifié, une « ressource abondante » et facile à atteindre mais pour laquelle les dispositifs sont nombreux et déjà en place avant la mise en œuvre

⁹⁴ 44 % dans l'IEJ à périmètre égal des 20-24 ans. Source : Natixis, 2018.

⁹⁵ Chiffre obtenu par comparaison entre le volume d'entrée dans les principaux dispositifs ciblant les NEET et le nombre de NEET sur ces territoires. Source : Évaluation nationale de l'IEJ (lot n°2).

⁹⁶ Source : Évaluation nationale de l'IEJ (lot n°2) à partir de données Pôle emploi.

⁹⁷ La fourchette correspond à des catégories différentes entre les bases de données nationales et régionales et les données Insee.

de l'IEJ (voir Encadré 5). L'IEJ contribue ainsi à l'objectif conjoncturel de l'État de prise en charge des jeunes NEET mais touche prioritairement les jeunes déjà les plus ciblés par les autres actions et moins ceux qui échappent à l'action publique.

Tableau 6 : Proportion des jeunes NEET passés par l'IEJ chaque année⁹⁸

	2014	2015	2016	2017
Nombre de NEET	604 120	603 081	606 785	602 859
Nombre de jeunes entrés dans l'IEJ	32 327	128 373	123 024	67 934
Pourcentage de jeunes NEET soutenus par l'IEJ	5,4 %	21,3 %	20,3 %	11,3 %

Encadré 5 : Une abondance de dispositifs visant les jeunes chômeurs⁹⁹

- L'ANI jeunes, signé en 2011 et reconduit de 2013 à 2015, confie aux acteurs du SPE la gestion d'un dispositif d'accompagnement renforcé des jeunes décrocheurs de moins de 26 ans. Les actions menées dans ce cadre préfigurent l'AIJ de Pôle Emploi et l'accompagnement renforcé mis en place par l'APEC. En 2015, ces actions concernent encore 20 000 entrées pour les ML.
- Le plan 500 000 formations est lancé en 2015. Il fait lui-même suite aux plans « 30 000 » et « 100 000 ». Le rapport d'évaluation de ce programme indique que « le taux d'accès des jeunes a en revanche peu évolué, mais il faut noter que l'offre de formation à l'adresse de ce public était déjà relativement importante : entre 14 % et 16 % d'entre eux accèdent à une formation chaque année et environ 25 % des jeunes les moins qualifiés sont également dans ce cas. »
- Les emplois d'avenir, mis en place dès fin 2012, ont concerné 72 000 entrants en 2014, et encore 28 000 en 2017, avant leur extinction en 2018.
- Bien qu'il ne concerne pas spécifiquement les jeunes chômeurs, il faut aussi signaler la montée en charge du service civique, avec 18 000 entrées en 2013 et 54 000 en 2016.

Le cas de Nord-Pas-de-Calais illustre bien cette situation de concurrence entre dispositifs financés sur le public des jeunes chômeurs et le potentiel que représente les autres publics jeunes :

- Il y avait en 2014, 74 000 NEET en NPDC et l'objectif régional était de toucher 110 000 jeunes¹⁰⁰. Quoique prévu sur 4 ans, en réalité, les différentes actions ne sont réellement montées en puissance qu'en 2015 et se sont essentiellement déroulées sur 3 ans ;
- Les dispositifs visant les chômeurs passés par le SPE n'ont pas eu de difficulté à toucher les jeunes

⁹⁸ Pour rappel, le nombre de NEET est un flux et pas un stock de jeunes. Une forte partie de ce flux est composé de jeunes qui redeviennent NEET d'une année sur l'autre. Ce taux est calculé à partir de pourcentages annuels (source : Eurostat) au niveau région et de données DI(R)ECCTE pour les départements. Pour les départements éligibles, nous ne disposons que d'un taux 2014 qui a été appliqué pour les 4 années, sauf pour Mayotte (taux 2017).

⁹⁹ Sources pour cet encadré : DARES, Amnyos, Orseu, CNAM, 2017 ; DARES, 2017 ; Évaluation nationale de l'IEJ (lot 2).

¹⁰⁰ Nous ne disposons pas d'objectifs territorialisés pour le volet central du PON. Nous appliquons ici au nombre de participants sur le volet central la proportion d'atteinte des objectifs chiffrés constatée au niveau national.

(AIJ : 19 574 jeunes ; GJ : 13 815 ; PRF régional : 2 886), à l'inverse du volet déconcentré (35 085 jeunes, soit 47 % de l'objectif) ;

- En termes de cible spécifique, les dispositifs financés ont touché 38 % des NEET actifs, le volet central et le PRF se concentrant très largement sur cette cible (respectivement 80 % d'actifs sur le volet central et 94 % dans le PRF) ;
- Les dispositifs ont également permis d'accompagner 41 % des NEET inactifs, 73 % si l'on retire les NEET qui ne peuvent pas chercher du travail¹⁰¹ : les actions de la DIRECCTE, pourtant bien en-deça de leur objectif, représentent avec le SAS apprentissage 75 % de ces jeunes.

Principaux constats

58. Les objectifs de l'IEJ, en particulier pour le volet déconcentré, reposaient sur une vision relativement tronquée des populations et sous-populations de NEET, moins nombreuse que supposé.
59. L'objectif conjoncturel de prise en charge des jeunes est atteint mais concerne avant tout les jeunes actifs chômeurs.
60. Les dispositifs de l'IEJ ciblent prioritairement les jeunes de 18 à 21 ans, peu qualifiés, et chômeurs, qui sont déjà la cible de nombreux dispositifs
61. Pour les jeunes inactifs, se situant donc en périphérie de cette population, c'est surtout le volet déconcentré qui a été présent, mais avec plus de difficulté à recruter des jeunes.
62. Les meilleures années, soit en 2015-2016, un cinquième des NEET a été touché dans le cadre de l'IEJ, dont 40 à 60 % sont des jeunes peu qualifiés.
63. L'IEJ se traduit par une proportion légèrement plus importante de jeunes pris en charge dans les dispositifs par rapport à des régions non éligibles car dans ces territoires, d'autres financements prennent le relais.

¹⁰¹ La notion de NEET recouvre un flux et pas un stock d'individus. Cependant, une forte proportion des NEET le sont au moins 6 mois (voir p.10). Ainsi, nous considérons que le taux de NEET atteint par an est une approximation acceptable de la couverture des publics.

Capacité des dispositifs à ramener dans un parcours vers l'emploi

Quels parcours, quels effets attendus ?

Comme indiqué dans la partie précédente, l'IEJ se caractérise par la juxtaposition de plusieurs types d'action, dont les publics, les modalités et les objectifs diffèrent largement (p.42).

Au regard de la typologie de ces actions, seule une partie des actions d'accompagnement ou de formation (essentiellement la formation certifiante, la GJ, le SMA, LADOM et l'accès à l'apprentissage¹⁰², soit 35 % des jeunes) et les actions de placement (28 % des jeunes) peuvent réellement contribuer à un retour à l'emploi à court terme et concernent **au total 63 % des jeunes**. Les autres actions (accès au droit, ~5 % des jeunes, et formation pré-qualifiante / accompagnement « amont », ~32 % des jeunes) visent avant tout à arrimer des jeunes dans des parcours leur permettant de construire leur projet professionnel et se donner progressivement les moyens de le réaliser¹⁰³.

Les actions ne touchant pas les mêmes jeunes (voir la Figure 26), il est difficile d'escompter des synergies entre elles dans une logique de parcours. Pour autant, une part sans doute significative des participants aux dispositifs financés par l'IEJ est bien inscrite dans des parcours vers l'emploi. Cependant, ceux-ci sont partiellement ou totalement extérieurs à l'IEJ. C'est notamment le cas des jeunes inscrits dans les ML, qui suivent un Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) ou ceux qui se sont engagés dans les parcours intégrés mis en place par plusieurs Régions (par exemple la Haute-Normandie, l'Île-de-France, le Languedoc-Roussillon) et DIRECCTE (Champagne-Ardenne).

Enfin, si ces actions se déroulent en parallèle, elles s'influencent toute de même les unes les autres. En particulier, les dispositifs de placement tels que l'AIJ renvoient les jeunes multipliant les freins vers les ML, amenant paradoxalement l'AIJ à n'accompagner qu'environ 10 % de chômeurs de longue durée. Les ML, à leur tour, ont modifié leur activité pour envoyer tous les jeunes « mobilisables dans l'emploi » vers la GJ. Les publics jugés « inaptes à la GJ » sont renvoyés vers des actions amont¹⁰⁴. Il est probable également que des jeunes qui étaient auparavant renvoyés vers les partenaires du SPE, notamment sur les dispositifs régionaux, soient conservés par les ML de façon à atteindre les objectifs qui leur ont été fixés. Plusieurs Régions indiquent ainsi avoir vu baisser la part des jeunes dans leurs dispositifs, en Languedoc-Roussillon par exemple, la part des jeunes dans Cap Avenir – Cap Métiers est passé sur la période de 50 % à 35 % malgré l'IEJ.

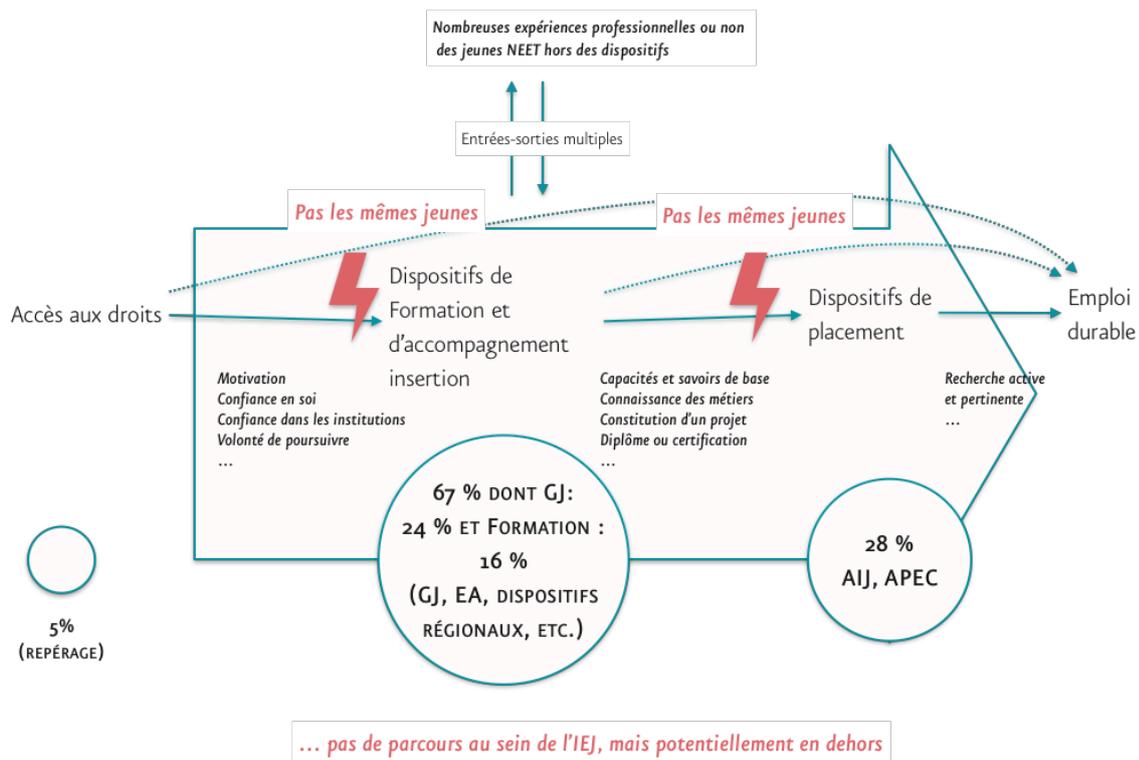
¹⁰² Un jeune apprenti est considéré comme en emploi.

¹⁰³ La focalisation de l'accompagnement autour de la constitution d'un projet professionnel a été critiquée (voir par exemple Sarfati, 2018). Pour autant, nous avons pu constater que dans le cadre de l'IEJ, cette notion renvoie à une très large diversité de pratiques, et en particulier pour les NEET : ne pas considérer comme inéluctable un enchaînement de périodes d'emplois précaires et d'inactivité ; pouvoir découvrir ou tester des métiers qui n'ont pas été envisagés par les jeunes ; accepter l'investissement que représente une formation indemnisée pour un emploi mieux rémunéré et plus stable à moyen terme. C'est dans ce sens que nous utilisons cette notion ici.

¹⁰⁴ Selon l'évaluation de la GJ (DARES, 2018), la part des jeunes « difficilement accompagnables vers l'emploi » est de 13 % parmi les bénéficiaires (France entière) contre 13 % parmi les jeunes éligibles non bénéficiaires : « Il semble donc bien y avoir une (pré-)sélection selon le critère d'"accompagnabilité", mais qui ne semble pas massive » (p. 32).

De même, les E2C, par exemple, ont vu arriver des publics plus jeunes, plus éloignés de l'emploi que précédemment. Les E2C dépendent largement de la prescription de jeunes par les ML : celles qui étaient cofinancées par l'IEJ se sont vues prescrire une plus faible part de jeunes par les ML que celles non cofinancées¹⁰⁵. Il est possible que cela soit dû à la meilleure exploitation, par les ML, de leur répertoire de jeunes. Au final, ces reconfigurations peuvent amener ces dispositifs à avoir des taux d'accès à l'emploi ou à la formation plus bas qu'auparavant, dans la mesure où ils réceptionnent des publics de plus en plus éloignés de l'emploi.

Figure 26 : Les dispositifs de l'IEJ dans un parcours vers l'emploi



Encadré 6 : Quels effets des projets innovants ?

Parmi les 15 projets innovants analysés dans le cadre de l'évaluation des projets expérimentaux ou innovants de l'IEJ, le niveau et le type de sortie positive est directement fonction de la situation initiale des jeunes. Ainsi, les jeunes qui étaient déjà relativement proches du marché du travail trouvent plus souvent que les autres un emploi, tandis que les jeunes plus éloignés de l'emploi accèdent plus fréquemment à une formation. Par ailleurs, les taux de sortie anticipée sur les projets innovants analysés s'avèrent le plus souvent inférieurs à la moyenne.

En termes d'approche et de contenu des projets, l'évaluation met en avant l'articulation entre trois dimensions qui, ensemble, semblent maximiser les effets sur les jeunes participants : le lien avec l'entreprise et la mise en situation professionnelle ; l'accompagnement personnalisé du jeune ; et la participation à des actions collectives.

¹⁰⁵ Évaluation de l'IEJ, lot n°4.

Impact des dispositifs

Avertissement : pour pouvoir répondre à la question de l'impact de l'IEJ sur le parcours des jeunes, des évaluations de chaque dispositif sont nécessaires. Nous ne disposons pas d'évaluation des actions de repérage ou d'accompagnement des jeunes les plus éloignés de l'emploi et des PRF régionaux sur ce champ. En revanche, des évaluations ont été menées sur les principaux dispositifs nationaux (dans le cadre des lots 3 et 4 de cette évaluation ou précédemment, voir le Tableau 7) et une évaluation nationale (lot 2 de l'actuelle évaluation) comparant territoires avec ou sans IEJ et tranches d'âge (voir l'Encadré 8). Ces évaluations contrefactuelles portent principalement sur un effet emploi ou formation. Elles ne peuvent en revanche fournir d'informations sur la réduction des « cicatrices » laissées sur la trajectoire des jeunes, ni sur la qualité de l'emploi.

À L'ÉCHELLE NATIONALE

À l'échelle nationale, nous disposons de deux sources principales de données : le suivi des participants à 6 mois (Amnyos, 2018) et une évaluation contrefactuelle d'ensemble.

Le suivi apporte des éléments relatifs à l'expérience vécue par les participants. De façon globale, ceux-ci apprécient le soutien qui leur a été apporté. Ils considèrent en particulier que cela leur a permis de mieux définir leur projet professionnel, de gagner en confiance en eux ainsi qu'en autonomie.

Pour distinguer une contribution propre de l'IEJ à leur parcours, une approche contrefactuelle a également été engagée. Celle-ci visait, conformément au cahier des charges publié par la DGEFP, à estimer, dans un premier temps, « un effet net global » de l'ensemble des dispositifs financés par l'IEJ, sur le taux de NEET ainsi que sur le taux de chômage. Pour cela, l'évaluation nationale de l'impact de l'IEJ¹⁰⁶ compare l'évolution de ces variables dans les territoires IEJ et hors IEJ en utilisant une approche de double différence.

Selon cette méthode, aucun effet net de l'IEJ sur l'emploi ne peut être observé (taux d'emploi, taux de chômage). Hors efficacité propre des dispositifs financés par l'IEJ, ces résultats s'expliquent notamment par les stratégies des AG qui ont en majorité préféré abonder leurs dispositifs existants (p.22) ; par le faible poids de l'IEJ dans l'ensemble des dépenses en direction de l'emploi des jeunes (p.30) ; par le ciblage effectué *de facto* sur les jeunes chômeurs peu diplômés, déjà la cible de nombreux dispositifs (p.62) ; ainsi que par la montée en puissance des mêmes dispositifs ou de dispositifs similaires dans les territoires non éligibles (p.63).

De même, aucun effet ne peut être identifié en termes de mise en activité des NEET inactifs ou de renforcement de la recherche active d'emploi. En revanche, un effet est mis en évidence sur la réduction du taux de chômage de longue durée, notamment supérieur à un an. Celui-ci peut notamment s'expliquer par le comportement des acteurs du SPE, qui grâce aux financements nouveaux ont pu accompagner des jeunes qu'ils auraient écartés ou renvoyés vers d'autres acteurs auparavant (moins « écrémage »). En particulier la GJ a largement concerné ces chômeurs de longue durée : son public est composé à plus de 40 % de chômeurs de plus de 6 mois (contre 28 % sur l'ensemble du PON volet central). L'approches de plusieurs Régions visant à renforcer

¹⁰⁶ Source : Évaluation de l'IEJ, lot 2.

les actions en direction des moins qualifiés (qui sont les plus susceptibles d’être chômeurs de longue durée) peuvent également avoir contribué à cette réduction (p.26).

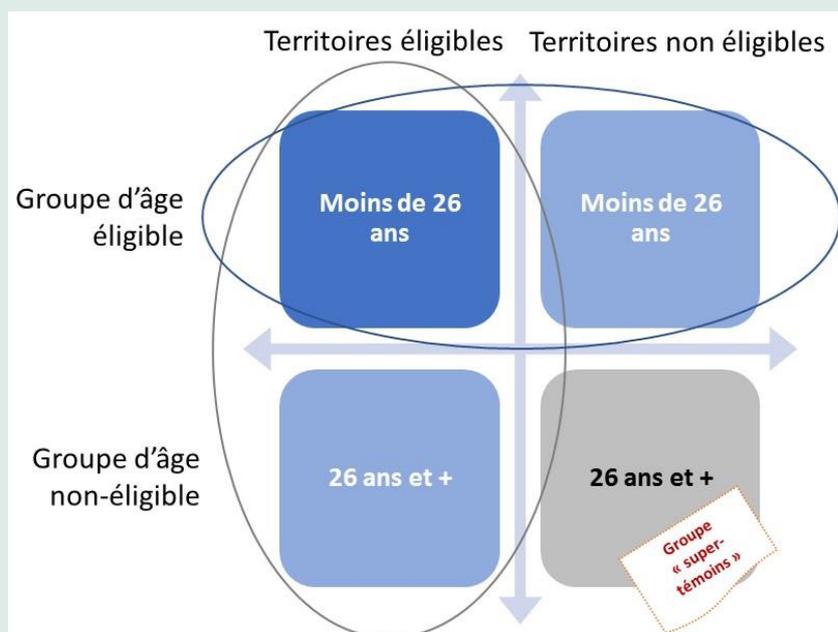
Enfin, l’augmentation du taux de sous-emploi et d’emplois précaires interroge sur la capacité des dispositifs à améliorer la qualité de l’emploi des NEET et à sortir les jeunes concernés d’un cycle combinant expériences d’emplois précaires, formation et retour au chômage ou à l’inactivité qui est une caractéristique de cette population¹⁰⁷. Face à ce problème connu dans d’autres pays européens, Eurofound préconisait ainsi en 2012 de remodeler les dispositifs pour favoriser la qualité et la stabilité des emplois recherchés¹⁰⁸.

Encadré 7 : Méthode employée et limites pour l’évaluation nationale de l’IEJ, approche contrefactuelle.

Les territoires IEJ et non IEJ ont des caractéristiques et des contextes différents qui peuvent avoir des conséquences sur les résultats obtenus au regard de l’emploi des jeunes. Pour compenser cela, une approche en différence de différence est employée. Pourvu que les territoires IEJ et non IEJ suivent des trajectoires parallèles avant le lancement de l’IEJ, cette approche permet de neutraliser les divergences en soustrayant la différence observée avant l’intervention à celle observée en fin d’intervention.

Une approche similaire est utilisée pour comparer les trajectoires des jeunes de moins de 26 ans, éligibles à l’IEJ, et ceux de plus de 26 ans qui ne le sont pas. La Figure 27, tirée du rapport d’évaluation du lot n°2, synthétise l’approche suivie.

Figure 27 : Approche suivie pour l’évaluation contrefactuelle nationale



À noter que les bases de données existantes ne permettent pas un suivi individuel des jeunes, pour des raisons de confidentialité et de durée du suivi. En conséquence, l’évaluation a appliqué sa comparaison à des groupes de personnes sous forme de quasi-panels : il ne s’agit pas nécessairement des mêmes personnes dans le groupe bénéficiaire et dans le groupe témoin sur les différentes années étudiées. Le

¹⁰⁷ Voir CEREQ, 2014, déjà cité, ainsi que p.12 pour la présentation des caractéristiques de la population NEET.

¹⁰⁸ En 2016, 54,4 % des emplois occupés par les 15-24 ans sont des emplois à durée limitée (CDD, apprentissage, intérim) et 24,8 % à temps partiel. Insee, 2018.

groupe « super-témoin » figuré dans le diagramme ci-dessus est utilisé comme variable de contrôle et permet de mieux apprécier le potentiel d’attribution d’un effet observé à l’IEJ.

Enfin, l’évaluation porte uniquement sur la période 2014-2016, les données de l’Enquête emploi mobilisées pour ces travaux étant arrêtées au 31 décembre 2016.

Encadré 8 : Les résultats de l’évaluation contrefactuelle au niveau national (Amnyos et Edater, 2018)¹⁰⁹

L’évaluation contrefactuelle menée au niveau national dans le cadre de l’évaluation 2018 de l’IEJ visait notamment à apprécier l’impact global de l’IEJ sur la situation des jeunes NEET, avec une première approche comparant des cohortes d’âge différent sur les territoires éligibles (plus ou moins de 26 ans), et une seconde approche comparant des groupes de bénéficiaires du même âge dans des territoires éligibles et non éligibles. Ses conclusions sont notamment :	
Un effet net global difficile à apprécier entre territoires IEJ et non IEJ	<p>Un effet sur <i>le taux de jeunes NEET</i> légèrement en faveur des territoires éligibles (-1 pt à -1,5 pt de % selon les trimestres) depuis la mise en œuvre de l’IEJ.</p> <p>⚠ Un effet potentiellement en défaveur des territoires IEJ sur le taux de l’emploi</p> <p>⚠ L’impossibilité d’observer un effet net sur <i>le taux de chômage</i></p>
Un effet potentiel sur la baisse du chômage en comparant les groupes d’âge	<p>⚠ Une baisse de 1,5 pt de pourcentage en 2014 et 2016 du <i>taux de chômage</i> des jeunes par rapport aux tranches d’âge supérieures dans les territoires IEJ</p> <p>⚠ Un effet potentiel sur <i>le taux de chômage</i> confirmé sur l’ensemble de la France par l’analyse descriptive des données Pôle Emploi, avec un risque d’éviction plus fort dans les territoires IEJ, c’est-à-dire que les jeunes passés par l’IEJ revenant au travail se substituent à d’autres jeunes qui restent au chômage.</p>
Un impact avéré sur la réduction du taux de chômage de longue durée	<p>- Un effet net positif sur le taux de chômage de longue durée parmi les 18-25 ans dans les territoires IEJ (- 2,6 pts de % entre 2014 et 2016 entre les catégories IEJ et non IEJ)</p> <p>- Pas d’effet net sur la recherche active d’emploi</p>
Mais une augmentation de la fragilité de l’emploi	<p>- Augmentation significative de la part de sous-emploi et des emplois « non durables » dans les territoires IEJ par rapport aux territoires non IEJ</p> <p>- Effet net supérieur à 6 pts de la part des emplois précaires chez les jeunes en emploi entre territoires IEJ et non IEJ</p>
Un effet net sur le maintien en scolarité et l’accès à la formation	<p>- Effet net positif supérieur à 3 pts sur le taux de jeunes en formation, surtout de mi-2014 à fin 2015. Cet effet est visible sur les jeunes actifs, mais pas les inactifs.</p>

À L’ÉCHELLE DES DISPOSITIFS SOUTENUS

Qu’en est-il à l’échelle des dispositifs eux-mêmes ? Nous nous appuyons ici sur les analyses contrefactuelles menées dans le cadre de la présente évaluation, ainsi que sur des évaluations antérieures de certains des dispositifs financés. Un rappel systématique des résultats de ces évaluations est présenté dans le Tableau 7 ci-dessous :

¹⁰⁹ De nombreux résultats n’atteignent pas une significativité suffisante pour être utilisés autrement que comme des indications de tendance.

Ces résultats sont précédés dans l’encadré d’un signe d’avertissement : ⚠.

Tableau 7 : Analyses contrefactuelles de l'IEJ sur différentes opérations

Dispositifs	Analyses contrefactuelles
<p style="text-align: center;">AIJ</p>	<p>97 740 jeunes ont été accompagnés par Pôle Emploi dont 54 734 étaient en emploi 6 mois après la sortie (56 %) et 9 774 en formation (10 %).</p> <p>Pôle Emploi a réalisé une évaluation de l'AIJ. En particulier, celle-ci révèle que : « <i>Par rapport à une population témoin comparable, les jeunes bénéficiaires de l'accompagnement intensif jeunes (AIJ) sont plus souvent en emploi 8 mois après leur entrée (+10 points), soit une hausse de 28%, et plus souvent en emploi durable (+5 points). Ils expriment également une satisfaction plus élevée de leur accompagnement. Cette forme d'accompagnement leur permet d'être plus motivés (+27 points) et mieux outillés dans leur recherche d'emploi. Les jeunes sont plus mobilisés et utilisent de façon plus intensive les différents canaux de recrutement. L'accompagnement intensif se caractérise par des entretiens réguliers et des contacts fréquents avec un conseiller Pôle emploi exclusivement dédié à cette activité</i> ».</p> <p>Source : Pôle Emploi, 2017.</p>
<p style="text-align: center;">APEC</p>	<p>6 648 jeunes ont été accompagnés par l'APEC dont 5 185 étaient en emploi 6 mois après la sortie (78 %) et 399 en formation (6 %).</p> <p>Le parcours d'accompagnement renforcé de l'APEC a été initialement été expérimenté dans le cadre de l'ANI Jeunes en 2011. De bons résultats ont été constatés lors d'une première enquête, révélant un taux d'insertion de 77 % des bénéficiaires à un an contre un taux d'insertion naturel de 64 % pour ce type de profil. Parmi les jeunes en CDI et CDD, ils étaient 75 % à estimer que l'APEC les avait aidés à obtenir le poste.</p> <p>Dans le cadre de l'IEJ, un groupe témoin a été constitué à partir d'un échantillon de jeunes inscrits à l'APEC (hors accompagnement renforcé), restreint aux jeunes répondant aux critères d'éligibilité de l'IEJ et présentant des caractéristiques socio-professionnelles similaires. Une enquête a ensuite été réalisée auprès de 703 jeunes bénéficiaires entre 1 ans et 4 ans après l'accompagnement, et 267 jeunes non bénéficiaires. Une analyse par score de propension (c'est-à-dire visant à prendre en compte les variables expliquant le recours au dispositif des individus) a ensuite été réalisée.</p> <p>In fine, l'accompagnement renforcé accélère de façon significative l'accès à l'emploi et améliore la qualité des emplois occupés. Ainsi, 63 % des participants au parcours d'accompagnement renforcé de l'APEC trouvent un emploi dans le mois suivant l'accompagnement, contre 37 % des non-participants. À 6 mois de la sortie, le groupe traité et le groupe témoin ont un taux d'emploi équivalent de 79 % pour les deux groupes. L'évaluation souligne que l'APEC permet d'augmenter la confiance en soi, la structuration du projet professionnel et la méthode de recherche d'emploi.</p> <p>Source : APEC, 2015 ; Évaluation nationale de l'IEJ (lot 3)</p>

<p style="text-align: center;">Garantie jeunes</p>	<p>89 840 jeunes ont bénéficié de la GJ, dont 41 331 étaient en emploi 6 mois après la sortie (46 %) et 13 478 en formation (15 %).</p> <p>Plusieurs travaux ont été engagés pour l'évaluation de la Garantie Jeunes, de nature sociologique de façon à rendre compte de la mise en œuvre de la Garantie jeunes au niveau des ML et de l'accompagnement proprement dit, et des travaux statistiques pour rendre compte des conséquences de la GJ sur les trajectoires des jeunes.</p> <p>Cette dernière évaluation a reposé sur une enquête téléphonique auprès d'un panel de bénéficiaires, interrogés à plusieurs reprises, pendant et après leur passage en Garantie jeunes (GJ) et de populations témoins. Elle visait à décrire les jeunes bénéficiaires et à mesurer les effets du dispositif sur le parcours et les conditions de vie des jeunes, et ses résultats en termes d'insertion sociale et professionnelle.</p> <p>Les résultats sont en synthèse les suivants : « 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. Autrement dit, la part des jeunes pré-identifiés dans les territoires pilotes qui sont en emploi est de 36,3 %, au lieu de 29,2 % si la Garantie Jeunes n'avait pas été introduite. De même, leur part en emploi durable est de 18,9 %, au lieu des 12,5 % que l'on aurait constatés sans la Garantie Jeunes. » (DARES, 2018)</p> <p>L'évaluation porte sur deux cohortes successives pour se prémunir entre autres de l'effet d'expérimentation : en se concentrant sur les territoires sélectionnés en premier, par leur enthousiasme et leur exemplarité, ceux-ci pourraient ne pas être représentatifs de l'effet de la GJ. Cependant, les travaux réalisés sur une deuxième cohorte pour se prémunir d'un effet d'expérimentation ne permettent pas d'observer de différence significative au sens statistique du terme.</p> <p>Dans le cadre de la présente évaluation, il est prévu de compléter ces travaux pour mesurer les effets à long terme sur le retour à l'emploi des jeunes bénéficiaires. Les analyses ne sont pas encore disponibles à ce jour.</p> <p>Sources : DARES, 2018 ; Farvaque et al., 2016 ; Loison-Leruste et al., 2016 ; Évaluation de l'IEJ (lot 3)</p>
<p style="text-align: center;">Parcours autonomie</p>	<p>Dans le cadre de l'évaluation d'impact de l'IEJ, une analyse contrefactuelle a été menée sur les « Parcours autonomie » des ML en Champagne-Ardenne et en Nord-Pas-de-Calais. Celle-ci a été réalisée à partir du système d'information des ML, I-milo, par appariement des profils des jeunes participants et non participants (des primo-arrivants accompagnés en CIVIS, le principal parcours d'accompagnement des ML).</p> <p>Les résultats diffèrent selon les territoires. Ainsi, en Champagne-Ardenne, l'accompagnement renforcé du Parcours autonomie n'a pas accéléré l'accès à l'emploi des jeunes, mais c'est le cas en Nord-Pas-de-Calais. 6 à 8 mois après leur entrée dans le parcours autonomie, la part de jeunes ayant accédé à l'emploi (tous types d'emplois confondus) s'élève à 27,8% en Champagne Ardenne et à 32,5% en Nord-Pas-de-Calais. Par rapport aux groupes témoins, en Champagne-Ardenne ce taux d'accès à l'emploi est inférieur de 5 points à celui observé pour les jeunes accompagnés dans le cadre d'un CIVIS (27,8%), alors qu'en Nord-Pas-Calais il est supérieur de 4,2 points (28,3%).</p> <p>L'accès à un emploi durable (CDI) reste relativement faible puisque que les CDI ne représentent que 22% des jeunes en emploi.</p> <p>L'effet du parcours autonomie sur l'accès à l'emploi durable diffère également entre les deux régions : En Champagne-Ardenne, 6 à 8 mois après le début de l'accompagnement, 6,3% des jeunes primo-entrants au parcours autonomie sont en CDI (contre 7,8% pour les jeunes en CIVIS) soit un différentiel de -19% ; En Nord-Pas-de-Calais, 7,1% des jeunes primo-entrants parcours</p>

	<p>autonomie sont en CDI (contre seulement 4,8% pour les jeunes en CIVIS), soit un différentiel de +50%.</p> <p>Enfin, dans aucun des deux territoires, le parcours autonomie n'a accéléré l'accès à la formation professionnelle continue, mais un effet net sur l'accès à l'alternance est observé en Nord-Pas-de-Calais (+33 %).</p> <p>L'évaluation explique ces écarts par un investissement moindre par jeune en Champagne-Ardenne et envisage l'influence de freins périphériques non observables à l'aide de la base I-milo.</p> <p><i>Source : Évaluation de l'IEJ (lot 4)</i></p>
<p>SMA</p>	<p>8 026 jeunes ont participé au SMA. 2 407 sont en emploi à 6 mois (30 %) et 1 926 en formation (24 %).</p> <p>Le SMA n'a pas fait l'objet d'une évaluation dans le cadre de l'IEJ. Néanmoins, une évaluation portant sur la période 2011-2012 a été réalisée et ses résultats sont rappelés ici :</p> <p>Deux effets principaux sont attribués au SMA : un effet « booster » permettant aux participants de trouver une solution en termes d'emploi ou de formation à la sortie (76 % des participants en 2011 et 2012 contre 51 % des non-participants) et un effet « formation structurante » qui permet aux jeunes de bénéficier d'un taux d'emploi durable (66 % des bénéficiaires sont en emploi après 36 mois contre 57 % des non-participants).</p> <p><i>Source : Pollen Conseil, 2015</i></p>
<p>Analyses contrefactuelles pour les PO régionaux IEJ</p>	
<p>Cap avenir – Cap métiers</p>	<p>4 252 jeunes sont entrés dans le dispositif Cap Avenir. 1 046 sont en emploi à 6 mois (25 %) et 1 420 en formation (34%). 2 740 jeunes sont entrés dans Cap Métiers. 863 sont en emploi à 6 mois (32 %) et 767 en formation (28 %).</p> <p>Pour évaluer ce dispositif, une analyse contrefactuelle a été menée, s'appuyant sur les systèmes d'information des régions Languedoc-Roussillon, où se déroulaient les actions, et Hauts-de-France, dont les jeunes entrés dans des dispositifs de formation préqualifiants ont servi de témoin. Une analyse par score de propension a ensuite été réalisée.</p> <p>In fine, le passage en dispositif améliore au titre de cette analyse de façon significative l'accès et le retour à l'emploi. Les chances d'accéder à l'emploi augmentent de 60 % (+8,5 pts) dans le mois suivant la fin de l'accompagnement, l'effet positif étant nettement plus marqué pour les jeunes bénéficiaires d'une action Cap Métiers (+100 %). De plus, le taux de retour en formation des jeunes dans le mois suivant l'accompagnement augmente de 95 % pour les jeunes ayant participé (+15 pts) vis-à-vis des non-participants. La probabilité d'être en formation qualifiante est 4,5 fois plus importante pour les participants.</p> <p>Ces résultats sont d'autant plus intéressants que ces dispositifs visent une population particulièrement peu qualifiée : plus des trois quarts ont un niveau inférieur au bac, et environ un tiers n'ont aucun diplôme.</p> <p><i>Source : Évaluation nationale de l'IEJ (lot 4)</i></p>

<p style="text-align: center;">E2C</p>	<p>Pour évaluer ce dispositif, un groupe test comprenant 2 671 jeunes passés par 7 écoles cofinancées par l'IEJ a été comparé à un groupe témoin composé de 4 085 jeunes issus de 16 écoles non-cofinancées. L'évaluation s'est appuyée sur les bases de données des E2C pour réaliser son appariement.</p> <p>Au titre de cette analyse, les jeunes ayant intégré une école financée par l'IEJ ont moins de chances d'être en emploi après la sortie du dispositif que les jeunes ayant intégré une école non-financée par l'IEJ toutes choses égales par ailleurs. Cet écart est constant, avec au moins 5 points de moins à toutes les dates : à 3 mois (-6,1 pts), 6 mois (-5,7 pts) et 9 mois (-5,5 pts).</p> <p>De plus, les jeunes des écoles financées par l'IEJ ont également moins de chance d'être dans un emploi durable que les jeunes des écoles non-financées par l'IEJ (3 mois, -4,7 pts ; 6 mois : -7,2 pts, 9 mois : -6,8 pts ; 1 an : -6,4 pts). Il convient toutefois de rappeler que l'accès à l'emploi n'est pas l'objectif premier des E2C.</p> <p>Plusieurs indices tendent à montrer que les E2C cofinancées, qui visent habituellement les NEET, ont accueilli des publics plus difficiles ou vulnérables que d'habitude (à profil apparié à partir de caractéristiques observables similaire).</p> <p><i>Source : Évaluation nationale de l'IEJ (lot 4)</i></p>
<p style="text-align: center;">SAS Apprenti ssage</p>	<p>12 830 jeunes sont entrés en SAS apprentissage.</p> <p>L'évaluation s'appuie sur un croisement entre la base de données IEJ de la Région Nord-Pas-de-Calais et les bases Ari@ne (apprentissage) et Yparéo (progiciel du service apprentissage de la Région Hauts-de-France). Le groupe témoin a été constitué à partir des apprentis du Nord-Pas-de-Calais n'étant pas passés par un SAS. Une analyse par score de propension a ensuite été menée.</p> <p>L'analyse descriptive met en évidence que 23 % des participants au SAS ont poursuivi en apprentissage. Des écarts importants en termes de taux d'accès sont observés entre les différents porteurs des actions SAS (de 20 % à 41 % de poursuite en apprentissage). Les apprentis sortant de SAS se sont plus souvent orientés vers des formations courtes en 2 ans, relevant de l'hôtellerie, la restauration, du tourisme ; de la coiffure, l'esthétique et l'artisanat d'art (5 points d'écarts entre le groupe IEJ et les autres. 39 % des apprentis IEJ ont abandonné en première année de leur formation, contre 25 % pour les apprentis non IEJ, soit un écart de 14 points.</p> <p>L'analyse contrefactuelle montre que le passage par un SAS apprentissage ne limite pas le décrochage : Les apprentis IEJ sortant d'un SAS ont 42% de risque en plus décrocher en première année d'apprentissage que les apprentis de la région Nord pas Calais : 37% décrochent soit 11,3 points de pourcentage de plus que le groupe témoin.</p> <p><i>Source : Évaluation nationale de l'IEJ (lot 4)</i></p>

QUE PEUT-ON RETENIR GLOBALEMENT DE CES ÉVALUATIONS ?

D'abord, ce sont **les dispositifs de placement dans l'emploi (28 % des jeunes)** qui obtiennent les meilleurs résultats à court terme, en termes de retour à l'emploi en comparaison de dispositifs plus classiques (c'est-à-dire avec un accompagnement plus léger, voire une absence d'accompagnement). De fait, leurs bénéficiaires sont au sein de l'IEJ les participants les plus proches de l'emploi. L'impact de ces dispositifs apparaît comme un « impact de rattrapage », c'est-à-dire permettant aux jeunes concernés de rejoindre la courbe d'accès à l'emploi des personnes de leur génération.

Concernant **les dispositifs d'accompagnement et de formation-insertion intégrés** avec un objectif de retour vers l'emploi ou en formation (40 % des jeunes), les résultats sont

hétérogènes. Ceux du parcours intégré Cap Avenir – Cap Métiers et du SMA sont particulièrement positifs, notamment au regard du placement en formation qualifiante – ces formations étant sur le long terme le meilleur rempart contre le statut de NEET. Les résultats de la GJ apparaissent à première vue positifs également mais plus incertains étant donné l’incapacité de la seconde évaluation à confirmer les premiers résultats obtenus. **Nous sommes en attente des résultats de l’évaluation sur les effets à plus long terme de la GJ (lot 3).**

Enfin, pour **les dispositifs visant une poursuite dans un parcours d’insertion** (32 % des jeunes, dont accès aux droits : 5 %), il n’est pas réellement pertinent de les évaluer au regard de l’accès à l’emploi, dans la mesure où ce n’est pas réellement l’objectif poursuivi de ces actions. L’évaluation du parcours autonomie semble toutefois indiquer qu’une intensité plus forte d’accompagnement (mesurée ici par le coût par jeune) a tout de même des effets positifs à cet égard. Le poids de la GJ amène logiquement ces dispositifs à se concentrer plus encore sur les publics les plus difficilement mobilisables dans l’emploi, comme cela apparaît clairement avec les E2C.

Principaux constats

64. Seule une partie des actions d’accompagnement ou de formation (dont la formation certifiante, la GJ, le SMA... au total 40 % des jeunes) et les actions de placement (28 % des jeunes) peuvent réellement contribuer à un retour à l’emploi des jeunes.
65. Ces actions ne concernant pas les mêmes jeunes, il n’est pas possible d’en attendre des synergies dans une logique de parcours.
66. Les dispositifs mis en place s’influencent mutuellement. En particulier la GJ, si elle a changé les pratiques des ML, draine également une partie des NEET vulnérables au détriment des autres dispositifs dont le public comprend plus de NEET très éloignés de l’emploi.
67. Selon l’évaluation contrefactuelle globale, il n’y a pas d’effet perceptible de l’IEJ en termes de retour à l’emploi mais un effet sur le chômage de longue durée qui peut s’expliquer par un moindre écrémage des chômeurs de longue durée par les acteurs du SPE.
68. Les dispositifs de placement dans l’emploi financés obtiennent les meilleurs résultats. Il s’agit d’un « impact de rattrapage », c’est-à-dire permettant aux jeunes les moins éloignés de l’emploi de rejoindre la courbe d’accès à l’emploi des personnes de leur génération.
69. Les résultats portant sur les dispositifs d’accompagnement et de formation les plus intensifs (GJ, SMA, Cap Avenir – Cap Métiers) ont *a priori* des résultats positifs, notamment pour les deux derniers en termes de placement dans la formation.
70. Les dispositifs visant une poursuite dans un parcours d’accompagnement montrent des résultats en demi-teinte, en effet le retour à l’emploi n’est pas leur objectif premier, les publics étant plus difficiles que dans les deux catégories précédentes.

Conclusions et recommandations

CONCLUSIONS

Quelle théorie du changement pour l'IEJ ?

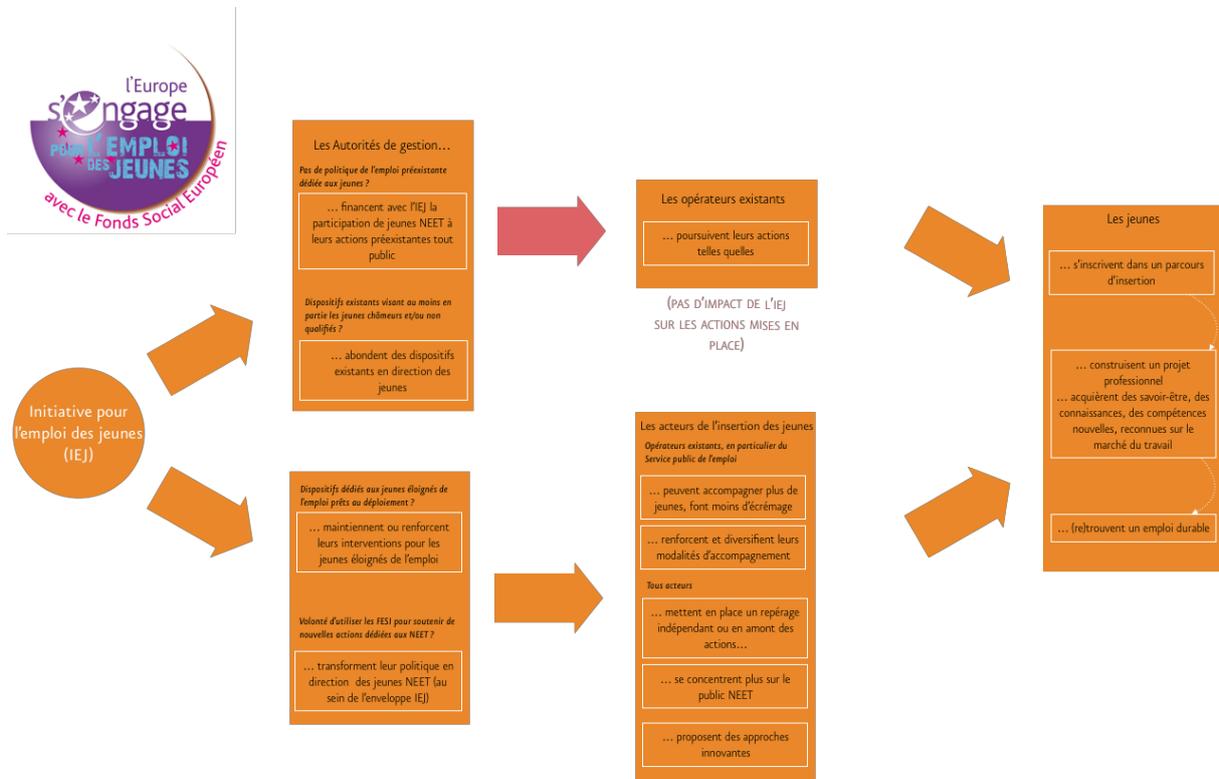
L'analyse systématique des différentes étapes de la théorie du changement initiale de l'IEJ met en évidence des différences majeures entre la vision initiale et la mise en œuvre de l'IEJ.

Plusieurs éléments ont été précisés par rapport à la théorie initiale (voir la Figure 2, p.8). En particulier, les AG n'ont pas fait évoluer leurs pratiques dans une logique de parcours à la suite de l'IEJ et les acteurs de l'insertion des jeunes ont essentiellement poursuivi et étendu leurs pratiques existantes, tout en investissant plus fortement sur le repérage.

Nous avons distingué au niveau des jeunes les effets qui peuvent être attendus en termes d'inscription dans un parcours d'insertion ; de construction d'un projet professionnel ; et d'accès ou de retour à l'emploi. En l'absence de parcours, ces effets ne doivent pas nécessairement être considérés de manière séquentielle, comme c'était le cas dans la théorie initiale. Au contraire, certains dispositifs peuvent être appréciés au regard du retour à l'emploi des jeunes, d'autres non.

En revanche, nous avons fait figurer les différentes façons dont les AG se saisissent de l'IEJ puisque cela a un rôle crucial dans l'offre proposée *in fine* aux jeunes NEET et donc dans les impacts potentiels de l'IEJ. Cette théorie générale est déclinée dans les réponses ci-dessous aux questions évaluatives.

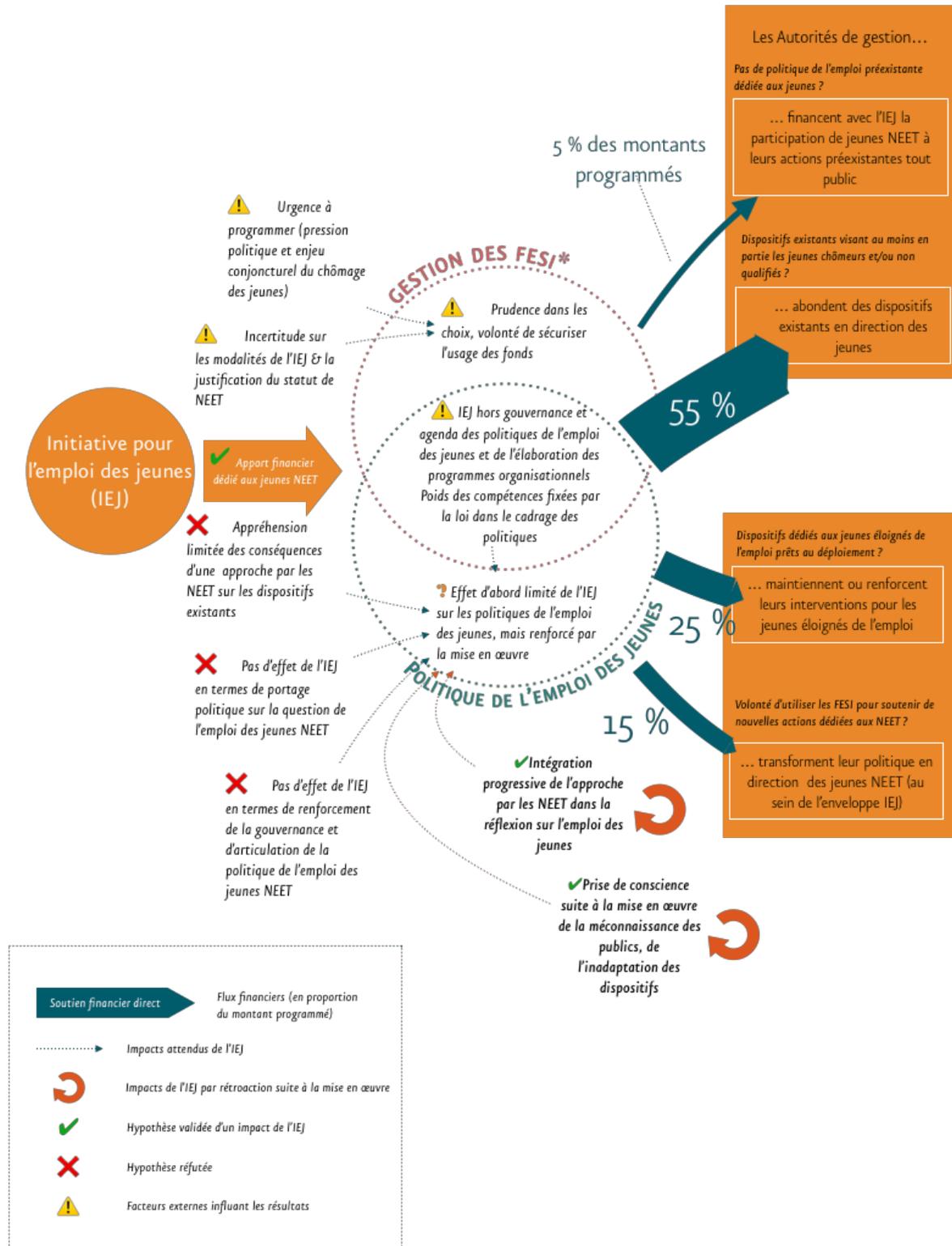
Figure 28 : Théorie revue de l'IEJ



Réponse aux questions évaluatives

Dans quelle mesure l'IEJ a-t-elle rendu possible la transformation progressive des politiques de l'emploi par les autorités de gestion, et comment ?

Figure 29 : Synthèse de l'analyse de la théorie du changement : effets attendus sur les AG

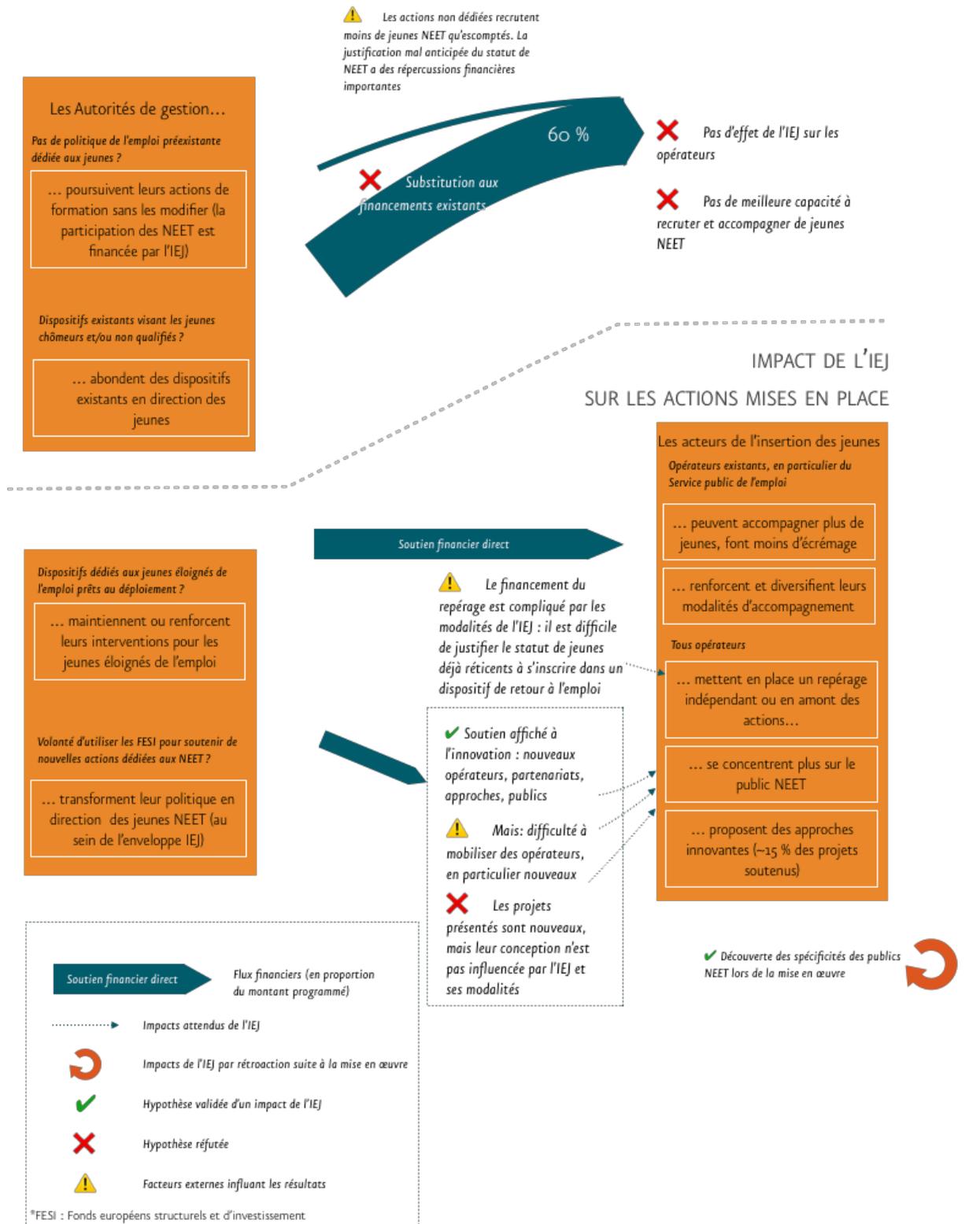


Note à propos des conclusions : chaque conclusion s'appuie sur les constats présentés dans le rapport, à la fin de chaque partie, dans un encadré dédié.

- A. L'approche par les NEET préconisée dans l'IEJ apparaît comme une clé d'entrée pertinente sur la question de l'emploi des jeunes. En effet, si le public jeunes visé est formellement couvert par les nombreux dispositifs existants en France, ceux-ci concernent avant tout les jeunes actifs et non qualifiés et une proportion importante des jeunes ne rentre pas aujourd'hui dans cette catégorie. ^(constats 1,2,3,4,7,9)
- B. À l'arrivée de l'IEJ, les AG ont réagi de façon différente. Le plus grand nombre a préféré maintenir ses actions en cours, substituant à des financements existants, notamment le FSE, l'usage de l'IEJ. D'autres ont vu dans l'IEJ une opportunité pour renforcer leurs politiques existantes en direction des jeunes vulnérables. Seule une minorité a saisi l'occasion de l'IEJ pour expérimenter des actions nouvelles en direction des NEET. ^(5,8,10-15)
- C. Mettre en place une approche par les NEET, repartant des besoins des jeunes, nécessite une réflexion approfondie et de pouvoir s'écarter des compétences fixées par la loi. Or, la volonté combinée de programmer vite et de sécuriser l'usage des fonds plaide pour un comportement prudent. De plus, l'IEJ représentait en montant un enjeu trop minime pour bousculer l'agenda des politiques de l'emploi et de la gestion des fonds structurels. ⁽¹⁶⁻²²⁾
- D. Les AG ont globalement réussi à programmer l'ensemble des fonds à leur disposition. Cependant, même avec la célérité dont ils ont fait preuve, la mise en œuvre de l'action s'est en réalité déroulée sur 3 ans plutôt que les 4 années théoriques du programme, laissant peu de temps aux programmes IEJ pour avoir un réel impact mesurable. ⁽⁶⁻²⁶⁾
- E. *In fine*, la mise en œuvre de l'IEJ, et notamment les difficultés largement rencontrées pour atteindre le public des NEET par les actions engagées, a amené un certain nombre d'AG à engager une réelle réflexion sur leur connaissance des publics et leurs dispositifs, les conduisant parfois à revoir les modalités de ces derniers. ^(23-25, 58)

En quoi les dispositifs mis en œuvre par les acteurs de l'insertion des jeunes traduisent-ils effectivement les orientations de l'IEJ ? Sont-ils effectivement en capacité de toucher les publics visés ?

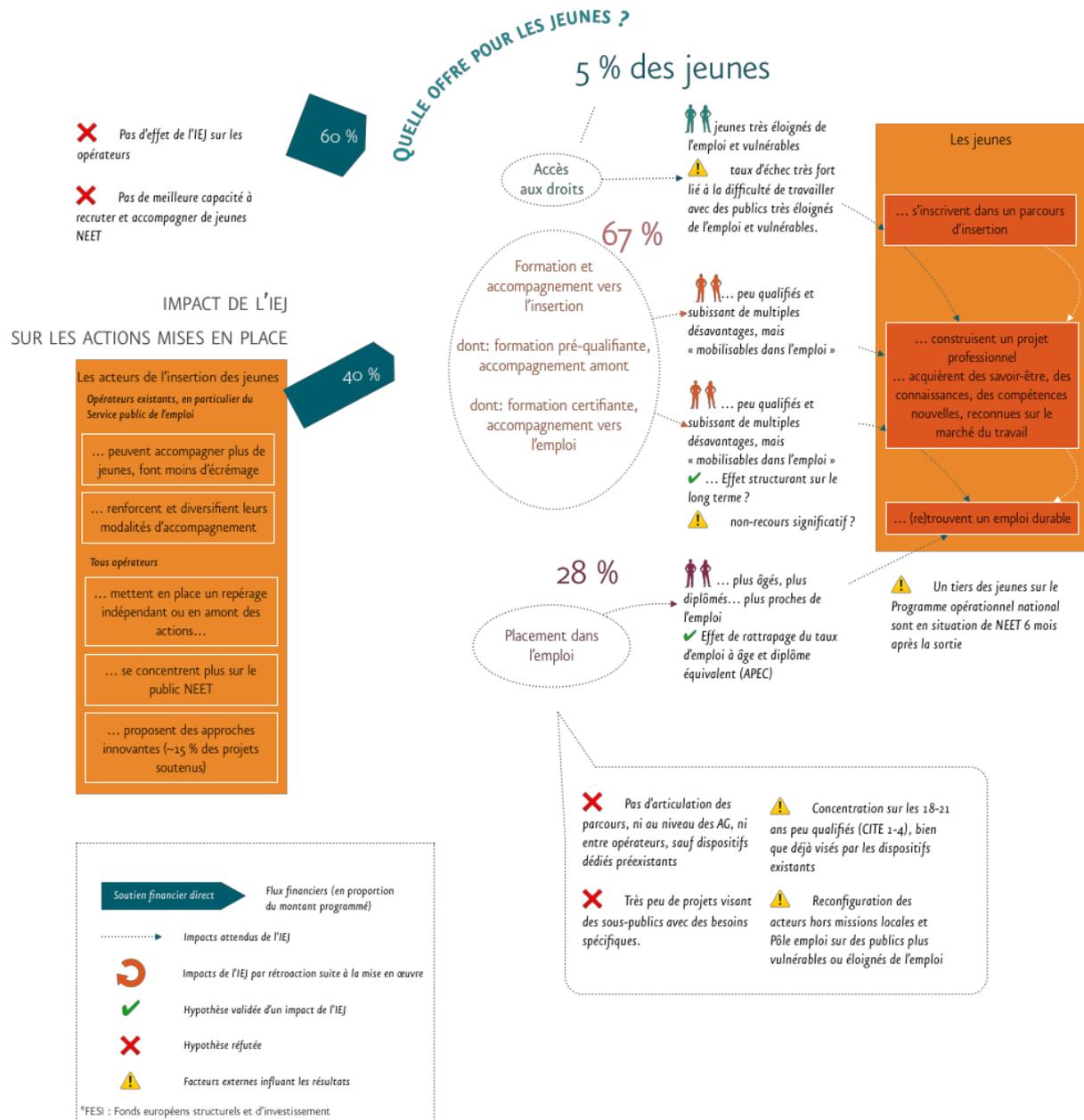
Figure 30 : Synthèse de l'analyse de la théorie du changement : effets attendus sur les opérateurs



- F. L'offre proposée dans le cadre de l'IEJ correspondant essentiellement à une offre préexistante dont le contenu n'a pas été modifié significativement par l'IEJ, celle-ci est également disponible dans les territoires non éligibles : grands dispositifs nationaux sur le PON (GJ, AIJ, accompagnement de l'APEC, SMA, LADOM, MLDS...), et offre de formation des Régions en direction des chômeurs (essentiellement au titre du PRF). Le volet déconcentré concentre l'essentiel de l'offre nouvelle et les actions innovantes restent peu nombreuses et faibles en volume. ^(27-30,33,38)
- G. Les AG qui cherchaient à constituer une offre nouvelle en direction des NEET ont rencontré des difficultés à mobiliser au-delà de leurs partenaires habituels. Celles-ci ont affecté le nombre et la diversité des actions effectivement mises en place en raison notamment de l'urgence initiale à programmer et de la défiance des opérateurs à faire appel aux fonds structurels, perçus comme complexes et risqués. ^(31,32)
- H. L'offre mise en place recouvre 3 dimensions : une offre d'accès aux droits pour les jeunes NEET, la plus nouvelle ; une offre d'accompagnement et de formation-insertion ; et une offre de placement dans l'emploi. Seule une part de cette offre a pour objet un retour direct dans l'emploi. ⁽⁴⁶⁻⁴⁹⁾
- I. L'offre mise en place se compose de dispositifs juxtaposés qui, sauf exception, ne font pas l'objet d'une articulation entre eux, ni à l'initiative des AG, ni des opérateurs eux-mêmes. En conséquence, il est impossible de parler de parcours au sein de l'IEJ. ^(22,50)
- J. Au sein de cette offre, les apports de l'IEJ restent dans l'ensemble limités. L'IEJ a eu un rôle important dans la mise en place effective de l'offre d'accès aux droits. L'IEJ a pu également contribuer à un renforcement des actions existantes, notamment au sein des ML ; à toucher un plus grand nombre de jeunes ; et à focaliser l'offre sur les NEET et leurs besoins. ^(39-40, 47)
- K. L'approche par les NEET engagée par l'IEJ a amené les opérateurs à réfléchir aux moyens de toucher ce public. Cela s'est traduit par un large effort de repérage des jeunes qui était soit prévu dès le départ, soit mis en place en cours d'action lorsqu'il s'est avéré difficile pour les dispositifs de trouver leur public. ^(37, 41, 43)
- L. La mise en œuvre des actions a permis à une part significative des porteurs de projet, même expérimentés, de travailler avec un public plus éloigné de l'emploi, différent de son public habituel. Ils ont dû apprendre notamment à s'adapter aux caractéristiques des jeunes, à leurs besoins et à leurs motivations pour les garder dans les dispositifs. Cependant, le temps d'expérimentation de l'IEJ reste court et peut être considéré comme insuffisant pour trouver des solutions pérennes aux problèmes identifiés. ⁽⁴⁴⁻⁴⁵⁾

Dans quels cas et pour quels publics les actions menées dans le cadre de l'IEJ ont-elles le mieux favorisé l'insertion durable des jeunes NEET dans l'emploi ?

Figure 31 : Synthèse de l'analyse de la théorie du changement : effets attendus sur les jeunes



- M. L'IEJ a atteint l'objectif quantitatif fixé de prise en charge des jeunes dans un contexte de crise, en finançant la participation de plus de 360 000 jeunes NEET sur des actions dédiées. La meilleure année, cela a représenté un cinquième des NEET des territoires concernés. Pour autant, le surinvestissement par rapport aux régions non éligibles reste limité dans la mesure où d'autres actions y étaient menées hors financement IEJ. ^(51, 62, 63)
- N. Pour l'essentiel, la prise en charge s'est limitée à un seul dispositif, les jeunes n'ont pas suivi de parcours au sein de l'IEJ. ⁽⁵³⁾
- O. Bien qu'ils soient généralement ouverts à l'ensemble de la population NEET, les dispositifs financés par l'IEJ se sont essentiellement concentrés sur les jeunes chômeurs peu qualifiés, pourtant déjà la cible de nombreux dispositifs existants. Le volet déconcentré du PON, à travers ses actions nouvelles, a plus souvent réussi à accompagner des jeunes inactifs. ^(52,54,59-61)
- P. La concentration des dispositifs IEJ sur les jeunes chômeurs peu qualifiés explique les difficultés de recrutement rencontrées par les opérateurs, ainsi que la concurrence parfois exacerbée pour alimenter les dispositifs. Les actions qui ciblaient un sous-public spécifique n'ont généralement pas eu ce problème. ^(42,66)
- Q. Globalement, il n'y a pas d'effet perceptible de l'IEJ en termes de retour à l'emploi mais un potentiel effet sur le chômage de longue durée. Celui-ci s'explique éventuellement par un moindre écrémage de ces chômeurs par les acteurs de l'emploi. ⁽⁶⁷⁾
- R. Six mois après la sortie des dispositifs financés par l'IEJ, les deux tiers des jeunes participants sont sortis du statut de NEET. Cependant, ce taux global recouvre des situations diverses. Les dispositifs de placement et d'accompagnement vers l'emploi ou de formation certifiante visent au retour à l'emploi et ont de bons résultats en ce domaine. Les dispositifs consacrés aux plus vulnérables montrent des résultats en demi-teinte en termes d'emploi, mais ce critère ne reflète ni leurs objectifs, ni leur public plus vulnérable et moins facilement mobilisable dans l'emploi. ^(64, 68-70)

RECOMMANDATIONS

Quels scénarios pour le futur de l'IEJ ?

La présente évaluation de l'IEJ met en évidence aujourd'hui que le programme mis en place est plus un agrégat de dispositifs financés conjointement qu'une politique ou un programme à proprement parler en direction des NEET.

Un enjeu dès lors en termes de recommandations est d'orienter les autorités impliquées dans ce qu'elles veulent faire de l'IEJ ou d'une approche par les NEET pour le futur.

L'IEJ a déjà été renouvelé et une nouvelle programmation est mise en place sans certitude sur son contenu. Aussi nous plaçons-nous ici dans la perspective où les concepts de l'IEJ et l'approche par les NEET sont jugés pertinents, notamment comme moyen de répartir des jeunes, de leurs caractéristiques et de leurs besoins, plutôt que des seuls dispositifs existants et de leurs exigences. Nous nous situons également dans une logique générale d'activation des politiques de l'emploi dans laquelle l'objectif reste de motiver les jeunes à accéder ou retourner à l'emploi. Enfin, nous restons dans un contexte français : nos scénarios s'adressent aux AG en priorité.

Nous envisageons deux axes clés pour définir des futurs possibles pour l'IEJ :

- D'abord, un axe portant sur les impacts attendus des dispositifs, entre d'un côté une approche d'accès aux droits ; de renforcement des parcours; jusqu'à une approche plus orientée placement dans l'emploi ;
- Ensuite, un autre axe portant sur les dispositifs financés aujourd'hui, entre d'un côté le maintien de la dispersion opérationnelle actuelle (nombreuses actions, de contenu, durée, ampleur très diverses) qui a permis de donner de la souplesse aux AG et de financer un grand nombre d'expérimentations de terrain, pour arriver de l'autre côté à des dispositifs plus intégrés.

À partir de ces deux axes, nous identifions 4 possibilités pour l'avenir de l'IEJ. Toutes nécessitent des aménagements vis-à-vis de l'approche actuelle de l'IEJ, en particulier vis-à-vis de deux points clés : la justification du statut de NEET et l'impossibilité de financer des actions directement liées aux jeunes (voir partie suivante).

L'accès aux droits pour tous

Dans ce scénario, c'est le grand apport de l'IEJ, à savoir le fait d'aller chercher activement les jeunes NEET, en particulier les moins insérés ou les plus éloignés de l'emploi, qui est mis en avant. On peut considérer que les dispositifs existants (parmi les plus importants d'Europe en montant) sont déjà bien suffisants, comment faire alors pour que tout le monde y ait accès ?

Dans une logique de lutte contre le non-recours et d'égalité réelle entre tous les citoyens, des enquêtes seraient lancées dans toutes les régions françaises pour identifier les NEET et mieux répondre à leurs attentes. Qui sont-ils ? Quels groupes sociaux sont particulièrement touchés ? Quels sont les ressorts de leur non-recours ? Une stratégie serait alors mise en place avec les acteurs qui sont déjà en contact avec ces divers groupes sociaux pour ensuite travailler activement avec ces populations qui subissent leur situation.

Cette approche devra forcément être très partenariale : Les Affaires sociales, l'Éducation nationale, la Défense (à travers la journée Défense & Citoyenneté) devraient par exemple être impliquées, mais également les Régions ou les Conseils départementaux.

L'investissement massif sur la lutte contre le non-recours est justifié, outre ses bénéfices en termes d'égalité entre les citoyens, par le coût à long terme que supporte la société et l'économie en laissant chaque année des jeunes de côté.

Des parcours intégrés inscrits dans le SPE dans chaque région française

Ce scénario part du constat de l'absence quasi totale d'articulation entre les dispositifs financés par l'IEJ et met en valeur les bons résultats obtenus par les dispositifs intégrés, notamment type Cap Avenir-Cap Métiers, ainsi que la logique d'intégration interne des ML. Il s'agit dès lors de construire collectivement un parcours intégré combinant logique de repérage (notamment des publics « empêchés » dans leur accès aux droits), accompagnement dans un parcours de formation et d'insertion, jusqu'au placement dans l'emploi.

Ce scénario exigerait là encore une forte coordination entre les différents acteurs de politiques d'insertion et d'inclusion destinés aux jeunes. Son pilotage pourrait par exemple être déterminé dans le cadre des travaux des Comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP) avec pour objectif d'aboutir à un programme intégré plutôt que de financer ponctuellement des dispositifs. L'IEJ pourrait en particulier financer cette coordination et cette articulation d'ensemble des actions menées.

« French social impact »

Ce scénario se place dans une double optique de déploiement national de solutions et de soutien à l'économie sociale et solidaire. L'IEJ, qui s'est lancé sur un mode rapide et désynchronisé entre territoires, apparaît comme une opportunité de financements pour des structures associatives ou entrepreneuriales qui interviennent sur l'emploi des jeunes avec des angles qui leur sont propres et des approches spécifiques. Les conséquences de leurs interventions nécessiteront d'être évalués.

Cela supposerait un pilotage national unique de l'IEJ, associant efficacement les différents acteurs des politiques jeunesse, avec pour objectif de la mettre au service de ces structures, en leur proposant de déployer largement leur solution, sur plusieurs années, et sur tout le territoire. Idéalement, ce déploiement s'appuiera sur un diagnostic des besoins et des priorités plutôt que sur l'offre uniquement. Ainsi, par exemple, s'il s'agit de travailler avec des publics qui refusent de rentrer dans les dispositifs parce qu'ils ne veulent pas être « dans l'assistanat », des solutions d'entrepreneuriat peuvent être recherchées et déployées sur l'ensemble du territoire.

Le FEEJ : Fonds d'expérimentation pour l'emploi des jeunes

Dans ce scénario enfin, c'est la dimension expérimentale de l'IEJ qui est mise en avant. Avec l'IEJ, de nombreux porteurs ont pu tester des projets nouveaux, de qualité, mais sur un temps très court, et surtout un potentiel de généralisation limité dans la mesure où ces projets n'étaient pas systématiquement évalués.

Ce scénario supposerait là encore un pilotage national unique de l'IEJ pour financer un Fonds d'expérimentation auprès de porteurs ayant déjà fait la « preuve de concept » (c'est-à-dire un premier essai concluant de leur projet) et étant prêts à entrer dans un processus structurant visant à le répliquer, l'évaluer et le cas échéant le faire monter en puissance.

Quelles recommandations pour une approche par les NEET ?

Au-delà des scénarios présentés ci-dessus, il existe un certain nombre d'actions qui peuvent être engagées pour favoriser une approche par les NEET par les autorités de gestion.

Continuer à privilégier une approche ciblée

L'intérêt d'une approche par les NEET a été de penser différemment la question de l'emploi des jeunes, en particulier à travers la mise en œuvre des actions sur le terrain. Il est important de conserver une approche dédiée aux NEET plutôt qu'aux jeunes en général (déjà largement visés par les politiques existantes) pour poursuivre en ce sens.

S'accorder sur les finalités

Les acteurs ont eu une appréhension différente, et en particulier les AG, des finalités de l'IEJ et des politiques qu'elles finançaient. Un des préalables devrait donc être que les acteurs s'accordent sur les usages de l'IEJ.

À l'aune des conclusions de cette évaluation, une approche se concentrant sur les publics les plus vulnérables ou les plus éloignés de l'emploi, serait sans doute celle présentant la plus forte valeur ajoutée vis-à-vis de l'existant.

Dans une approche de ce type, il ne s'agit pas de renoncer à l'universalisme du SPE, ce qui serait sans doute nuisible à terme¹¹⁰, mais de donner à tous l'accès aux dispositifs *via* les ML et PE principalement, tout en assurant une meilleure justice sociale en visant à régler les principaux déséquilibres dans l'accès aux prestations et, *in fine*, les trajectoires professionnelles des jeunes.

Former et informer sur l'approche par les NEET

Un instrument financier seul ne peut probablement pas changer les pratiques des acteurs de l'insertion. L'approche par les NEET est encore largement incomprise par de nombreuses AG et opérateurs de dispositifs financés. Si la DGEFP, notamment, souhaite soutenir cette approche, elle doit se mettre en capacité d'avoir son propre discours sur sa pertinence en France et les façons de la mettre en œuvre. Elle doit ensuite chercher à former ses interlocuteurs afin de pouvoir la diffuser et convaincre de son intérêt.

Repartir des jeunes

La méconnaissance des jeunes, de leurs caractéristiques et de leurs besoins est une difficulté majeure sur laquelle butent les AG depuis le démarrage de l'IEJ, et déjà relevée dans l'évaluation de 2015.

¹¹⁰ Voir par exemple Breton, 2017

Les AG doivent ainsi repartir de cette question : qui sont les jeunes qui, à un moment donné de leur parcours, sont absents des dispositifs sans être en emploi ? quels problèmes ont-ils rencontrés ? comment sont-ils sortis d'une trajectoire vers l'emploi ? par quelles structures sont-ils déjà passés ? parmi ces jeunes, y a-t-il des sous-groupes aux caractéristiques communes, ou rencontrant une adversité commune, sur des territoires spécifiques, pour lesquels il serait possible d'agir ?

Cela passe par des démarches d'études statistiques, mais également par un meilleur recours à la connaissance accumulée par les acteurs de terrain et par la recherche¹¹¹.

Cette recommandation s'adresse à l'ensemble des régions et à la DGEFP, et pas uniquement à celles qui sont impliquées dans l'IEJ.

S'inscrire dans les partenariats autour de la jeunesse

L'IEJ a permis de tester, en particulier dans le cadre du volet déconcentré, des partenariats nouveaux pour repérer des jeunes NEET et les inscrire dans un parcours d'accompagnement. Pour chacun des sous-groupes de NEET, un interlocuteur déjà impliqué auprès de ce public devrait être privilégié de façon systématique par les AG¹¹². Des partenariats pourraient être noués notamment pour mieux toucher « les invisibles » avec les Conseils départementaux (notamment au titre de l'Aide sociale à l'enfance), avec les Caisses d'allocations familiales, avec la Police et la Gendarmerie, la prévention spécialisée, les Centres communaux d'action sociale, etc.

Insister sur l'articulation entre les dispositifs

Même avant l'IEJ, les dispositifs relatifs à l'emploi des jeunes et même aux jeunes NEET étaient nombreux et diversifiés. Reste l'enjeu de les articuler entre eux pour aboutir à des parcours vers l'emploi. En particulier, le rôle des dispositifs de repérage ou d'accompagnement spécialisé de publics doit être clarifié vis-à-vis de celui des ML.

Cette articulation apparaît d'autant plus nécessaire que les NEET sont susceptibles de connaître plusieurs épisodes de chômage ou d'inactivité entre 15 et 24 ans, voire au-delà. Il y a donc nécessité à penser d'une part l'accès aux droits, d'autre part l'accompagnement des jeunes sur la durée plutôt que de façon ponctuelle.

Par ailleurs, la diversité des profils des jeunes NEET justifie le recours à une diversité d'approches. Un accompagnement court et intensif convient à certains jeunes, beaucoup moins à d'autres, selon leurs attentes, leurs motivations, leur degré d'avancement dans un parcours vers l'emploi.

Adapter les modalités gestionnaires au type d'action menée

La nécessité de justifier le statut de NEET telle que cela a été prévu dans le cadre de l'IEJ peut s'envisager dans le cadre de dispositifs longs et avec retour à l'emploi. En effet, la capacité du jeune à fournir ces informations et les justificatifs afférents peut être vue comme un signe initial de motivation pour retourner vers l'emploi ; *a contrario* dans un processus d'accès aux droits de

¹¹¹ Voir par exemple Bernot-Caboche, C. (2017).

¹¹² Pour de bonnes pratiques de repérage, voir CEDEFOP, 2018.

NEET très éloignés de l'emploi, cette justification est contreproductive. La Commission européenne devrait donc autoriser, dans certains cas, une absence de justification ou une justification *a posteriori* du statut.

En outre, la sophistication du système de suivi amène à disposer d'une forte quantité d'informations sur les jeunes, mais ces informations ne s'avèrent pas toujours aussi utiles qu'initialement escompté. Il convient de s'interroger sur le rapport coût (en termes d'alimentation du système de données et d'effet répulsif pour les jeunes des informations à fournir) / avantage (en termes de meilleure connaissance du public) actuel de ce système. Une façon de réduire le poids de l'IEJ sur les structures et les jeunes serait de s'en tenir à un nombre limité d'indicateurs, le nombre requis par la Commission européenne devant d'ailleurs diminuer sur la prochaine programmation.

Soutenir l'innovation

Bien qu'elle ait peu été utilisée à cette fin, l'IEJ est un outil intéressant d'innovation. Il existe d'ailleurs déjà de nombreux outils pour expérimenter une approche nouvelle. L'IEJ pourrait être utilisée pour essayer ces expérimentations réussies de façon à construire une offre plus homogène.

Évaluer les effets des dispositifs sur les jeunes NEET

Les NEET se caractérisent par des parcours fragmentés, alternant situations d'inactivité, de recherche d'emploi, d'emploi et de formation. Aussi, le fait qu'un jeune soit en emploi 6 mois après un passage en dispositif ne constitue pas une situation exceptionnelle alors que le maintien en emploi à plus long terme et donc la sortie de la précarité est un objectif plus difficile à atteindre.

Une évaluation de l'impact de l'IEJ sur les parcours des jeunes pourrait à l'avenir chercher à reconstituer les trajectoires de jeunes passés par les dispositifs financés, de façon à repérer si des changements peuvent être identifiés dans leurs parcours. Ces changements peuvent être de différente nature, selon le profil du jeune et les dispositifs concernés : par exemple le suivi plus régulier de structures d'accueil ou d'accompagnement, le fait d'entrer en formation certifiante ou qualifiante, de focaliser sa recherche d'emploi sur un métier en particulier, l'allongement des périodes de travail, etc. Une évaluation pourrait dès lors repartir de ces changements dans les trajectoires pour chercher à identifier les conséquences de passage dans les dispositifs (parmi d'autres événements de la vie ou l'intervention d'autres acteurs) et ainsi qualifier la contribution de l'IEJ aux parcours des jeunes.

Annexes

TABLE DES FIGURES

Figures

Figure 1 : Organisation générale de l'évaluation basée sur la théorie et articulation avec les autres lots 7

Figure 2 : Théorie initiale de l'IEJ 8

Figure 3 : Les 7 théories d'action de l'IEJ 9

Figure 4 : Les différents profils de NEET (Eurofound, 2016, dont données françaises ajoutées en rouge) 12

Figure 5 : Les NEET (15-24 ans) en France au regard des catégories habituelles de description du chômage des jeunes ... 13

Figure 6 : Taux de NEET et taux de chômage des 15-24 ans - Territoires IEJ en France en 2014 (Eurostat) 14

Figure 7 : Variation du taux de chômage des 15-24 ans par région (2014-2017) – en vert les territoires éligibles à l'IEJ, en orange les non éligibles. 15

Figure 8 : Évolution du taux de NEET en France entre 2014 et 2017, en %, par région éligible (source : Eurostat)..... 15

Figure 9 : La répartition de l'enveloppe IEJ-FSE (source : Évaluation de l'IEJ en 2015) 16

Figure 10 : Montant de l'enveloppe IEJ à gauche par territoire et financeur en M€ (à gauche), et rapporté au nombre de NEET en 2014 (à droite) 17

Figure 11 : Évolution de la programmation des fonds IEJ (sources : évaluation de 2015, DGEFP)..... 18

Figure 12 : Première étape de la théorie du changement : effets sur les autorités de gestion 19

Figure 13 : Les acteurs de l'emploi des jeunes en France 20

Figure 14 : Typologie des approches des AG vis-à-vis de l'IEJ et montants programmés..... 23

Figure 15 : Deuxième étape de la théorie du changement : effets sur les acteurs de l'insertion des jeunes 35

Figure 16 : Montant des opérations programmées sur le volet central (en M€, source : DGEFP)..... 37

Figure 17 : Opérations programmées du PON déconcentré par type de porteur 37

Figure 18 : Typologie des actions menées dans le cadre de l'IEJ (de gauche à droite : PON-volet central, PON-volet déconcentré, POR)..... 42

Figure 19 : Les différentes modalités innovantes mises en œuvre dans les projets (Itinere Conseil, 2018) 45

Figure 20 : Troisième étape de la théorie du changement : effets sur les jeunes 54

Figure 21 : Répartition des participants IEJ sur le PO national (central et déconcentré) et les POR 55

Figure 22 : Répartition des entrées et sorties des participants par année et par PO (entrées : 95 % des participants ; sorties : 80 % des participants) 55

Figure 23 : Statuts à la sortie et à 6 mois des participants selon le dispositif du PON IEJ et à l'échelle nationale, comparés aux enquêtes à 6 mois (source : MDFSE et enquêtes à 6 mois 2017 et 2018) 58

Figure 24 : Relation entre âge et statut à la sortie du dispositif (PON) (largeur proportionnelle à la classe d'âge) 59

Figure 25 : Ciblage des dispositifs de l'IEJ en nombre de participants (abscisse : niveau de formation ; ordonnée : âge) 62

Figure 26 : Les dispositifs de l'IEJ dans un parcours vers l'emploi 67

Figure 27 : Approche suivie pour l'évaluation contrefactuelle nationale..... 69

Figure 28 : Théorie revue de l'IEJ 76

Figure 29 : Synthèse de l'analyse de la théorie du changement : effets attendus sur les AG..... 77

Figure 30 : Synthèse de l'analyse de la théorie du changement : effets attendus sur les opérateurs 79

Figure 31 : Synthèse de l'analyse de la théorie du changement : effets attendus sur les jeunes 81

Tableaux

Tableau 1 : Caractéristiques des dispositifs programmés 42

Tableau 2 : Coût par jeune associé aux programmes..... 52

Tableau 3 : Objectifs de participation aux actions..... 55

Tableau 4 : Les jeunes à l'entrée dans les dispositifs 56

Tableau 5 : Situation à 6 mois des participants aux actions des POR IEJ (Source : enquêtes menées par les Régions) 58

Tableau 6 : Proportion des jeunes NEET passés par l'IEJ chaque année 64

Tableau 7 : Analyses contrefactuelles de l'IEJ sur différentes opérations..... 71

Encadrés

Encadré 1 : Qu'est-ce qu'une approche par les NEET ?..... 21

Encadré 2 : L'accompagnement renforcé des ML, un dispositif spécifique ?..... 43

Encadré 3 : Qu'est-ce qu'un projet innovant ?..... 44

Encadré 4 : Quelles variables sont déterminantes dans une sortie positive des dispositifs ?..... 59

GLOSSAIRE

AFPA : Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes

AIJ : Accompagnement intensif des jeunes

AP : Appel à projet

APEC : Association pour l'emploi des cadres

AG : Autorité de gestion

AMI : Appel à manifestation d'intérêt

ANI : Accord national interprofessionnel

ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine

ARML : Agence régionale des missions locales

CAQ : Contrat d'accès à la qualification

CCAS : Centre communal d'action sociale

CCI : Chambre de commerce et d'industrie

CD : Conseil départemental

CFA : Centre de formation d'apprentis

CICC : Commission interministérielle de coordination et de contrôle

CIVIS : Contrat d'insertion dans la vie sociale

CMA : Chambre de métiers et de l'artisanat

CPRDF(OP) : Contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle (et de l'orientation professionnelle)

CR : Conseil régional

DARES : Direction de l'animation, de la recherche, des études et de la statistique du Ministère du travail

DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

DI(R)ECCTE : Direction (régionale) des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

DRJSCS : Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale

Encadré 5 : Une abondance de dispositifs visant les jeunes chômeurs 64

Encadré 6 : Quels effets des projets innovants ?..... 67

Encadré 7 : Méthode employée et limites pour l'évaluation nationale de l'IEJ, approche contrefactuelle..... 69

Encadré 8 : Les résultats de l'évaluation contrefactuelle au niveau national (Amnyos et Edater, 2018)..... 70

DROM - COM : Départements-Régions d'Outre-Mer – Collectivités d'Outre-Mer

E2C : Les écoles de la 2^e Chance

EA : Emplois d'avenir

EDI-PPP : Espaces dynamiques d'insertion – Pôles de projet professionnel (Île-de-France)

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

EPT : Établissement public territorial

ESS : Économie sociale et solidaire

FEDER : Fonds européen pour le développement régional

FESI : Fonds européens structurels et d'investissement

FPSP : Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels

FSE : Fonds social européen

GEJ : Garantie européenne pour la jeunesse

GIP : Groupement d'intérêt public

GJ : Garantie jeunes

GRETA : Groupement d'établissements (publics locaux d'enseignement)

IGAS : Inspection générale des affaires sociales

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

LADOM : L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité

MDFSE : Ma démarche FSE

ML : Mission locale

MLDS : Mission de lutte contre le décrochage scolaire

NEET : Neither in Employment, Education or Training (ni en emploi, éducation ou formation)

NQT : Nos quartiers ont du talent

OF : Organisme de formation

OI : Organisme intermédiaire

ONG : Organisation non-gouvernementale

OPCA : Organisme paritaire collecteur agréé

OS : Objectif spécifique

OT : Objectif thématique

PACEA : Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie

PAR : Plan d'action régional

PE : Pôle emploi

PIA : Programme d'investissements d'avenir

P(R)IJ : Plan (régional) d'insertion pour la jeunesse

PMFP : Passeport mobilité formation professionnelle

PMSMP : Période de mise en situation en milieu professionnel

PO : Programme opérationnel

PON : Programme opérationnel national

POR : Programme opérationnel régional

PRF : Programme régional de formation

PSAD : Plates-formes de suivi et d'appui aux décrocheurs

QPV : Quartiers prioritaires de la ville

RSA : Revenu de solidarité active

SEE : Stratégie européenne pour l'emploi

SMA (ou RSMA) : (Régiment du) service militaire adapté

SPE : Service public de l'emploi

SPRF : Service public régional de la formation professionnelle

SPRO : Service public régional de l'orientation

BIBLIOGRAPHIE

Études, articles de recherche, données statistiques

Aeberhardt, R., Crusson, L., & Pommier, P. (2011). Les politiques d'accès à l'emploi en faveur des jeunes : qualifier et accompagner. INSEE, Portrait social.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/1373896?sommaire=1373905>

Bernot-Caboche, C. (2017). Les jeunes invisibles ni en éducation ni en formation ni en emploi ni en accompagnement en France et en Europe. P. 124.

http://pmb.cereq.fr/doc_num.php?explnum_id=3220

Breton, É. (2017) La réduction des inégalités sociales de santé passe principalement par des actions en faveur des plus vulnérables. In Ridde, V., & Ouattara, F. (2017). Des idées reçues en santé mondiale (pp. 1–251). Presses de l'Université de Montréal.

<https://books.openedition.org/pum/pdf/3679>

CEDEFOP (2018). Réussir à atteindre les jeunes et les adultes « hors circuit ». Note d'information.

http://www.cedefop.europa.eu/files/9128_fr.pdf

CEREQ, (2014). Enquête 2013 auprès de la Génération 2010, Face à la crise, le fossé se creuse entre niveaux de diplôme. Bref du Céreq, n°319, mars 2014.

<http://www.cereq.fr/publications/Cereq-Bref/Enquete-2013-aupres-de-la-Generation-2010-Face-a-la-crise-le-fosse-se-creuse-entre-niveaux-de-diplome>

Cour des Comptes (2015). Les dispositifs et les crédits mobilisés en faveur des jeunes sortis sans qualification du système scolaire, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale.

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-dispositifs-et-les-credits-mobilises-en-faveur-des-jeunes-sortis-sans>

Cour des Comptes (2016). L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides, Rapport public thématique, La Documentation française.

<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000630/>

Couronné, J. Sarfati, F. (2018). Une jeunesse (in)visible : les « Neets vulnérables » de la Garantie jeunes. Travail et Emploi. Janvier-Mars 2018. N°153.

<https://journals.openedition.org/travailemploi/7905>

CREDOC (2017), Baromètre DJEPVA sur la jeunesse 2017, INJEP Notes & rapports/Rapport d'étude, novembre 2017.

<http://www.injep.fr/sites/default/files/documents/rapport-2017-07-barometre-credoc.pdf>

DARES (2017). La formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi en 2015. Dares Résultats, déc. 2017, n°085.

<https://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/etudes-et-syntheses/dares-analyses-dares-indicateurs-dares-resultats/article/la-formation-professionnelle-des-personnes-en-recherche-d-emploi-en-2015>

DARES, (2018). Rapport final d'évaluation de la Garanties jeunes, Comité scientifique en charge de l'évaluation de la GJ présidé par Jérôme Gautié.

https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/1-rapport_final_corps_fev2018.docx.pdf

DARES, Amnyos, Orseu, CNAM (2017). Rapport d'évaluation du plan « 500 000 formations », p. 3.

https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_plan_500_000_vf.pdf

DG EMPL (2014). Thematic Paper: The Youth Guarantee - A lifeline for European Youth? p.8.

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12791&langId=en>

DG Trésor, (2011). Le chômage des jeunes : quel diagnostic ? - Trésor éco n° 9, septembre 2011

<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/a46040fc-6498-491b-bf5c-846c3a149bab/files/7bc8a26e-d54e-42ad-891c-6b981cd92b76>

Eurostat, 2018. Statistiques sur le chômage et au-delà.

https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Unemployment_statistics_and_beyond/fr

France Stratégie (2017). L'insertion professionnelle des jeunes »

<http://www.strategie.gouv.fr/publications/linsertion-professionnelle-jeunes>.

Eurofound (2012). NEETs: Characteristics, costs and policy responses in Europe. Luxembourg: Publications office of the European Union.

<https://www.eurofound.europa.eu/fr/publications/report/2012/labour-market-social-policies/neets-young-people-not-in-employment-education-or-training-characteristics-costs-and-policy>

Eurofound (2016). Exploring the Diversity of NEETs. Luxembourg: Publications office of the European Union.

<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2016/labour-market-social-policies/exploring-the-diversity-of-neets>

Eurofound, (2017). "Long-term unemployed youth: Characteristics and policy responses". Luxembourg: Publications office of the European Union.

<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/long-term-unemployed-youth-characteristics-and-policy-responses>

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.

<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000786-la-garantie-jeunes-du-point-de-vue-des-missions-locales-un-modele-d-accompagnement>

Guégnard, C. et. al. (2017). Les situations de NEET dans les parcours d'insertion des jeunes en France. CÉREQ ÉCHANGES, 225

<https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-01533225>

ICF (2014) Thematic Event on 'Practical support for the design and implementation of Youth Guarantee schemes'. Background paper for the event, La Hulpe, 17-18 October 2013. European Commission, DG EMPL.

<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11042&langId=en>

IGAS (2016). Rapport sur le modèle économique des missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes.

<http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article561>

INSEE (2017). Insee Première N° 1694 : Une photographie du marché du travail en 2017.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/3535797>

INSEE (2018). Formation et emploi, édition 2018. Insee Références.

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/3526086>

Loison-Leruste, M., Couronné, J., & Sarfati, F. (2016). La Garantie jeunes en action: usages du dispositif et parcours de jeunes. Rapport de recherche du Centre d'études de l'emploi et du travail, (101).

<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/164000773/index.shtml>

Natixis (2018). Dynamique des emplois qualifiés et non qualifiés et dégradation de la situation des jeunes sur le marché du travail en France. Flash Économie.

https://www.research.natixis.com/GlobalResearchWeb/Main/GlobalResearch/DownloadDocument/RtIP_bZ706offnb0z9avuw%3D%3D

OECD (2018), Public spending on labour markets (indicator).

[doi://10.1787/911b8753-en](https://doi.org/10.1787/911b8753-en)

Pastore, F. (2007). Employment and Education Policy for Young People in the EU: What Can New Member States Learn from Old Member States? IZA DP N° 3209.

<http://ftp.iza.org/dp3209.pdf>

Sarfati, F. (2015). L'insertion professionnelle des jeunes entre précarité, incertitude et expérimentation. *Cahiers De L'action*, N° 45(2), 9–16. <http://doi.org/10.3917/cact.045.0009>

<https://www.cairn.info/revue-cahiers-de-l-action-2015-2-page-9.htm>

Schmillen, A. et Umkehrer, M. (2012). The Scars of Youth, Document de Travail, Institute for Employment Research (IAB)

<http://doku.iab.de/discussionpapers/2013/dp0613.pdf>

Évaluations de dispositifs de l'IEJ

Amnyos (2018). Note d'analyse des indicateurs de résultat à long terme – Résultats de l'enquête à 6 mois 2018 – PON IEJ, pour le ministère du Travail.

http://www.fse.gouv.fr/sites/default/files/page-evaluations/document/enquete_a_6_mois_iej_-_2017_amnyos_edater_-_ms1_-_n2_-_09062017.pdf

Amnyos, Edater (2018). Note d'analyse des indicateurs de résultat à long terme – Résultats de l'enquête à 6 mois 2018 – PON FSE, pour le ministère du Travail.

http://www.fse.gouv.fr/sites/default/files/widget/document/rapport_enquete_6_mois_ponfse.pdf

Amnyos, Edater (2018). Évaluation nationale de l'impact de l'IEJ, approche contrefactuelle (lot n°2)

Amnyos, Edater (2018). Évaluation nationale de l'impact de l'IEJ, approche contrefactuelle (lot n°3)

Amnyos, Edater (2018). Évaluation nationale de l'impact de l'IEJ, approche contrefactuelle (lot n°4)

APEC (2015). Enquête auprès de 4 500 sortants de l'enseignement supérieur, enquête téléphonique réalisée en avril 2015, n° 2015-67, Les études de l'emploi cadre.

https://recruteurs.apec.fr/files/live/mounts/media/medias_delia/documents_a_telecharger/etudes_apec/Les%20jeunes%20Diplômés%20de%202014%20-%20situation%20professionnelle%20en%202015.pdf

ASDO, Cap Gemini (2015). Évaluation de l'Initiative pour l'emploi des jeunes en France, DGEFP.

http://www.fse.gouv.fr/sites/default/files/page-evaluations/document/etude_iej_rapport_r_gional_aquitaine_vf.pdf

Itinere Conseil (2018). Évaluation des projets expérimentaux et/ou innovants nationaux et/ou régionaux financés par l'IEJ entre 2014 et 2017 (lot n°5).

Pôle Emploi (2017). Éclairages et synthèses : l'Accompagnement Intensif des Jeunes demandeurs d'Emploi, Janvier 2017.

http://www.pole-emploi.org/files/live/sites/peorg/files/documents/Statistiques-et-analyses/E%26S/es_28_aij29871.pdf

Pollen Conseil (2015). Évaluation de l'insertion des stagiaires de la formation professionnelle (SMA 6000), réalisée pour le compte de la Direction Générale des Outre-Mer.

Documents légaux ou stratégiques

Loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028683576>

Règlement UE 1304/2013 du Parlement et du Conseil relatif au Fonds social européen.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/fr/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1304>

Stratégie Europe 2020.

https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_fr



QUADRANT
CONSEIL

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



kpmg.fr

