Cour des comptes

Chambres régionales
& territoriales des comptes

L'ACCÈS DES JEUNES À L'EMPLOI

Construire des parcours, adapter les aides

Rapport public thématique

Sommaire

Délibéré **7**

Introduction **9**

Chapitre I Des jeunes confrontés à des difficultés croissantes d'accès à l'emploi **13**

I - Des parcours d'accès à l'emploi de plus en plus difficiles 14

A - De nouveaux entrants pénalisés sur un marché du travail en mutation 14
B - Un chômage élevé, une transition de l'école à l'emploi plus tardive 18

II - Des inégalités marquées au sein de la population des jeunes 20

A - Des inégalités selon les niveaux de qualification 20
B - Des inégalités géographiques et sociales 22

Chapitre II Une priorité marquée en faveur des jeunes, des résultats décevants **27**

I - Des dispositifs nombreux qui mobilisent des moyens financiers importants 28

A - Une large gamme de dispositifs 29
B - Un coût élevé et croissant 40

II - Des performances qui ne sont pas à la hauteur des moyens financiers engagés 44

A - L'accès à l'emploi à l'issue d'un accompagnement 44
B - L'accès à l'emploi après un contrat aidé 49

Chapitre III Des aides insuffisamment adaptées aux besoins des jeunes et des employeurs **53**

I - Les contrats aidés : un dispositif à réorienter 54

A - Des objectifs trop larges 54
B - Une réorientation nécessaire 56

II - Des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi peu différenciés 60

A - Un accompagnement qui ne tient pas assez compte des besoins des jeunes 61
B - Une intensité de l'accompagnement globalement faible 66

III - Un contenu en formation limité 68

A - Une mobilisation insuffisante de la formation professionnelle 68
B - Un accès à l'alternance à améliorer 71

Chapitre IV Une organisation plus cohérente pour une meilleure performance 77

I - Une organisation complexe pesant sur des opérateurs fragilisés.....78

A - Des acteurs multiples aux stratégies mal coordonnées 78
B - Les missions locales : une gouvernance et une gestion à conforter 82

II - Une concurrence dommageable entre dispositifs.....87

A - De multiples effets de concurrence..... 87
B - Une simplification et un décloisonnement nécessaires 94

III - Une prise en compte de la performance insuffisante 96

A - Une politique d'affichage quantitatif..... 96
B - Un pilotage par la performance à développer 98

Conclusion générale 103

Récapitulatif des orientations et des recommandations 107

Glossaire 109

Annexes.....111

Réponses des administrations et des organismes concernés.....123

Les rapports publics de la Cour des comptes

- Élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, - ce qui a été le cas pour la présente enquête - conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé *L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, aux collectivités et aux organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour. Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, MM. Bayle, Bertrand, Levy, Lefas, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Cazala, Mmes Françoise Saliou, Ulmann, MM. Bertucci, Courtois, Martin, de Gaulle, Mme Gadriot-Renard, MM. Guéroult, Clément, Migus, Rousselot, de Nicolay, Mmes Latare, Dardayrol, MM. Delaporte, Brunner, Senhaji, Belluteau, Lallement, Schwartz, Tersen, Fialon, Mme Latournarie-Willems, conseillers maîtres, M. Sarrazin, Mme Revel, M. Corbin de Mangoux, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Duchadeuil, président de la formation interjuridictions chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, M. Paul, rapporteur général, rapporteur du projet devant la chambre du conseil, assisté de MM. Montarnal, Dufoix, conseillers référendaires, M. Pagès, président de section de chambre régionale des comptes, Mmes Banderet, Kucharekova-Milko, et M. Maximilien, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, rapporteurs devant la formation interjuridictions chargée de le préparer, et de M. Andréani, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général. Il était accompagné de M. Guthmann, substitut général ;

M. Courtois n'a pas pris part à la délibération sur le cahier territorial portant sur la communauté d'agglomération Est Ensemble.

Mme Falk, secrétaire générale adjointe, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 27 septembre 2016.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 3 juin 2016 par une formation interjuridictions, présidée par M. Duchadeuil, président de chambre, et composée de MM. Antoine, Mmes Soussia et de Kersauson, conseillers maîtres, M. Génétaud, président de section de chambre régionale des comptes, ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Montarnal, Dufoix, conseillers référendaires, Mme Banderet, MM. Pagès et Maximilien, premiers conseillers de chambre régionale des comptes et Mme Kucharekova-Milko, conseillère de chambre régionale des comptes, et en tant que contre-rapporteur, M. Andréani, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 14 juin 2016, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Durrleman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Introduction

La situation dégradée de l'emploi concerne, en France, toutes les catégories de personnes actives, quel que soit leur âge. Les jeunes apparaissent néanmoins dans une position particulièrement défavorable : le taux de chômage des 16-25 ans est deux fois plus élevé que celui de la population générale et leur taux d'activité[1] sensiblement inférieur à celui des autres jeunes Européens.

Le parcours des jeunes vers l'emploi est jalonné de nombreux obstacles : une connaissance insuffisante de l'entreprise, un marché du travail pénalisant les entrants par rapport aux salariés plus anciennement établis, et, pour certaines catégories de jeunes, un niveau de formation en décalage avec les besoins des entreprises, des handicaps socio-économiques et géographiques ou des discriminations à l'embauche.

Ces difficultés se sont aggravées depuis 2008 avec la crise économique qui a rendu plus longs, plus accidentés et plus difficiles les parcours des jeunes vers l'emploi : leur durée d'accès à un emploi stable s'est allongée[2] ; ils sont, plus que d'autres catégories, confrontés à la précarité dans l'emploi et au temps partiel subi ; ils sont fréquemment contraints d'accepter des emplois de qualité inférieure à ceux que leur niveau d'étude leur permettrait d'escompter ; leur taux de pauvreté est élevé.

La situation des jeunes et leurs difficultés à s'insérer dans l'emploi résonnent fortement dans la société, le risque étant que les générations qui entrent sur le marché du travail n'aient des perspectives économiques et sociales qui soient, pour la première fois depuis l'après-guerre, inférieures à celles de leurs parents.

---

[1] Le taux d'activité est le rapport entre le nombre d'actifs (actifs occupés et chômeurs) et l'ensemble de la population correspondante.
[2] L'âge moyen d'accès à un contrat à durée indéterminée est de 27 ans.

Il est dès lors naturel que la situation des jeunes constitue une priorité politique marquée et que de nombreuses mesures aient été prises pour favoriser leur insertion sur le marché du travail et surmonter les difficultés particulières qu'ils y rencontrent. Ces mesures ont pris des formes multiples, mais elles combinent, quasiment toutes, trois formes de soutien : une aide financière aux entreprises afin de les inciter à embaucher des jeunes ; un accompagnement particulier des jeunes par le service public de l'emploi ; un accès facilité à des formations.

À partir d'une description de la situation des jeunes au regard de l'emploi, d'un point de vue quantitatif et qualitatif, la Cour des comptes s'est efforcée de faire l'inventaire de ces aides, d'en mesurer le coût et l'efficacité et d'examiner leur adéquation aux difficultés spécifiques des jeunes. Elle a, en outre, étudié leurs critères d'attribution afin de vérifier qu'elles bénéficiaient bien aux publics visés, en particulier aux jeunes les plus fragiles et les plus éloignés de l'emploi et, enfin, qu'elles étaient administrées de façon efficace et efficiente.

Dans cette tâche, la Cour a dû faire face à deux difficultés méthodologiques :

- il a d'abord fallu faire la part entre les politiques générales de soutien de l'activité et de l'emploi et les aides visant spécifiquement les jeunes. En pratique, ce partage n'est pas aisé. Ainsi, les allègements généraux de charges visent toutes les tranches d'âge, mais s'appliquent plus particulièrement aux échelons salariaux les plus bas, qui concernent majoritairement les jeunes. Dans la mesure où ils ne leur sont pas spécifiquement destinés, ces allègements ont été exclus du périmètre d'enquête, mais ils sont cependant mentionnés dans le chapitre qui aborde les mesures d'abaissement du coût du travail dont bénéficient les jeunes ;
- l'enquête a montré que l'efficacité des mesures recensées dans le présent rapport s'apprécie selon des méthodes hétérogènes et avec retard : d'une évaluation véritablement scientifique qui demanderait plusieurs années de recul, avec des suivis de cohortes et des comparaisons avec un groupe témoin, aux indicateurs d'insertion durable dans l'emploi des rapports annuels de performance de la mission budgétaire Travail et Emploi, il y a une grande distance en termes de fiabilité et de précision. En outre, les définitions et le suivi du retour à l'emploi durable varient selon les dispositifs.

L'enquête dont le présent rapport constitue la synthèse a porté sur les mesures prises pour aider les jeunes à s'insérer dans l'emploi. La période 2010 à 2015 a été retenue afin d'examiner l'adaptation de ces dispositifs au contexte de la crise de 2008 qui s'est prolongée par une stagnation durable de l'économie. Sauf exception liée aux sources statistiques, la tranche d'âge concernée est celle de 15 à 25 ans.

L'enquête s'est fondée sur des investigations menées notamment auprès des ministères chargés de l'emploi, de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, mais aussi de Pôle emploi, du Conseil national et de l'Union nationale des missions locales et de l'Association des régions de France. Elle s'est également attachée à analyser la mise en œuvre des aides publiques dans sept territoires[3] : ces études font chacune l'objet de cahiers publiés à l'appui du présent rapport. Ces derniers comportent des analyses de certains types de dispositifs tels que l'insertion par l'activité économique, qui ne sont pas abordés dans la présente synthèse nationale.

Ces travaux ont été complétés par des comparaisons internationales effectuées dans différents pays : Allemagne, Suisse, Danemark, Pays-Bas et Royaume-Uni. Ils ont enfin donné lieu à un sondage qui a été traité par la chambre de commerce et d'industrie France, par l'intermédiaire de son réseau régional : cette démarche a permis de recueillir les avis d'environ un millier de chefs d'entreprises sur les aides publiques leur paraissant les plus efficaces, mais aussi sur leurs attentes à l'égard des jeunes et de leur insertion en milieu professionnel.

Le présent rapport se compose de quatre chapitres consacrés respectivement aux difficultés que rencontrent les jeunes dans leur parcours d'accès à l'emploi (chapitre I), à la comparaison entre les moyens financiers importants consentis par les pouvoirs publics et les résultats somme toute décevants des dispositifs mis en œuvre (chapitre II), à l'insuffisante adaptation des aides aux besoins des jeunes et des employeurs (chapitre III) et, enfin, aux défaillances constatées dans leur organisation et à la nécessité d'en modifier la gouvernance (chapitre IV), ainsi que des sept cahiers territoriaux précités.

[3] Auvergne, Rhône-Alpes : arrondissement de Thiers – territoire de Saint-Etienne ; Bourgogne, Franche-Comté : communauté urbaine Le Creusot – Montceau-les-Mines ; Normandie : communauté d'agglomération Seine-Eure ; Île-de-France : communauté d'agglomération Est Ensemble ; Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées : arrondissement de Limoux - territoire de Toulouse. Il est précisé que les départements et territoires d'outre-mer n'ont pas été retenus dans le périmètre d'enquête en raison de leurs spécificités.

Chapitre I

Des jeunes confrontés à des difficultés croissantes d'accès à l'emploi

L'accès des jeunes à l'emploi connaît une détérioration tant quantitative que qualitative. En effet, cette classe d'âge est confrontée à des difficultés croissantes en matière d'insertion dans un emploi durable, qui se traduisent par un taux élevé de chômage, par une inadéquation entre la qualification acquise et l'emploi obtenu, et par le caractère souvent précaire de ce dernier.

La mesure instantanée du problème, telle qu'elle est reflétée par le taux de chômage ou le taux d'activité des jeunes, risque néanmoins de donner une image trompeuse de la réalité, trop négative selon le premier indicateur, trop favorable selon le second.

C'est le parcours vers l'emploi des jeunes, tel qu'il se dessine entre la sortie de leur scolarité et l'accès effectif à l'emploi, qui rend le mieux compte des difficultés quantitatives et qualitatives qui se présentent à eux.

Ces difficultés sont très inégales selon la géographie, l'origine, et le niveau de formation des jeunes. Elles sont plus aigües, dans des proportions très importantes, pour les jeunes dépourvus de qualification reconnue, issus de l'immigration ou résidant dans les territoires urbains et ruraux les plus défavorisés.

I - Des parcours d'accès à l'emploi de plus en plus difficiles

Selon l'enquête *Génération 2010* du CEREQ[4], publiée en 2014, les trois quarts des jeunes accèdent à leur premier emploi en moins de six mois, mais cette rapidité relative s'accompagne d'une précarité plus importante que celle qui touche d'autres tranches d'âge.

A - De nouveaux entrants pénalisés sur un marché du travail en mutation

1 - Des jeunes pénalisés

En France, le marché du travail présente à la fois des similitudes et des différences avec ceux des autres pays de l'OCDE. La très forte proportion d'actifs rémunérés au salaire minimum[5], parmi lesquels les jeunes sont surreprésentés[6], met les jeunes Français, à ce niveau de rémunération, en compétition avec des adultes expérimentés.

Par ailleurs, le marché du travail français se caractérise par une dualité marquée entre des situations où se concentrent la flexibilité et la précarité[7] et des situations mieux protégées. Si 86 % des salariés étaient

[4] Cette enquête fait suite aux enquêtes Génération 1992, 1998, 2001, 2004 et 2007. Pour la réaliser, le CEREQ a constitué une base de données de plus 1 100 000 jeunes sortis en 2010 du système éducatif, dans laquelle un échantillon représentatif de 33 000 personnes a fait l'objet d'une enquête en 2013.

[5] DARES, au 1er janvier 2015, 11,1 % des salariés du secteur marchand, hors apprentissage et intérim étaient payés au SMIC (10,8 % au 1er janvier 2014 et 12,3 % au 1er janvier 2013) contre 5 % en moyenne dans l'OCDE.

[6] Même si cette caractéristique est moins forte que dans d'autres pays : au Canada, 60 % des travailleurs rémunérés au niveau du salaire minimum légal ont moins de 25 ans contre 35 % en France.

[7] La théorie économique des « *insiders-outsiders* » tente d'expliquer pourquoi les salaires ne diminuent pas, voire continuent d'augmenter, en présence d'un chômage important. L'observation indique que les salaires sont rigides, du moins à la baisse, car seuls les travailleurs ayant un emploi (« *insiders* ») ont une capacité d'influence sur les négociations salariales. Cette influence s'exerce au détriment des chômeurs et des nouveaux arrivants sur le marché (« *outsiders* »), qui sont exclus de la négociation.

en 2014 en contrats à durée indéterminée (CDI), la part des contrats à durée déterminée (CDD) dans les embauches a atteint la même année un taux de 86 %, soit le plus haut niveau jamais constaté. Sur les 20 millions de contrats proposés chaque année, deux tiers sont des CDD d'une durée inférieure à un mois[8], et cette proportion a tendance à augmenter. En outre, le taux de transition des contrats à durée limitée vers un emploi stable est particulièrement faible.

Dans ce contexte, ce sont les nouveaux entrants sur le marché du travail qui, en situation de pénurie d'emplois, sont les plus pénalisés. En France, les contrats courts et la précarisation de l'emploi sont très concentrés sur certaines catégories de travailleurs (jeunes, femmes, peu qualifiés), sur certaines activités particulièrement saisonnières (hôtellerie et restauration) ou à forte rotation des effectifs (services d'aides et de soins, secteur de la distribution). En période de crise, les nouveaux entrants constituent, tout particulièrement dans ces secteurs, des sortes de « variables d'ajustement » qui permettent aux entreprises d'atténuer les chocs conjoncturels.

L'enquête menée par le CEREQ sur la génération sortie du système éducatif en 2010, c'est-à-dire dans un contexte de marché du travail particulièrement défavorable, révèle une nette détérioration de l'insertion à court terme des jeunes. Plus d'un jeune actif sur cinq est en recherche d'emploi trois ans après la fin de ses études, soit le plus haut niveau observé depuis le lancement de ce type d'enquête en 1998.

Il est plus inquiétant encore de constater qu'au cours de la troisième année de l'entrée en vie active[9], le taux d'accès à l'emploi de cette génération se détériore de nouveau. En ce sens, celle-ci se distingue des précédentes qui avaient vu leur taux de chômage se réduire avec le temps. Aussi, les trajectoires caractérisées par un chômage persistant et récurrent sont-elles en hausse pour ces jeunes : cette part est passée de 8 % pour la génération 2004 à 11 % pour la génération 2010.

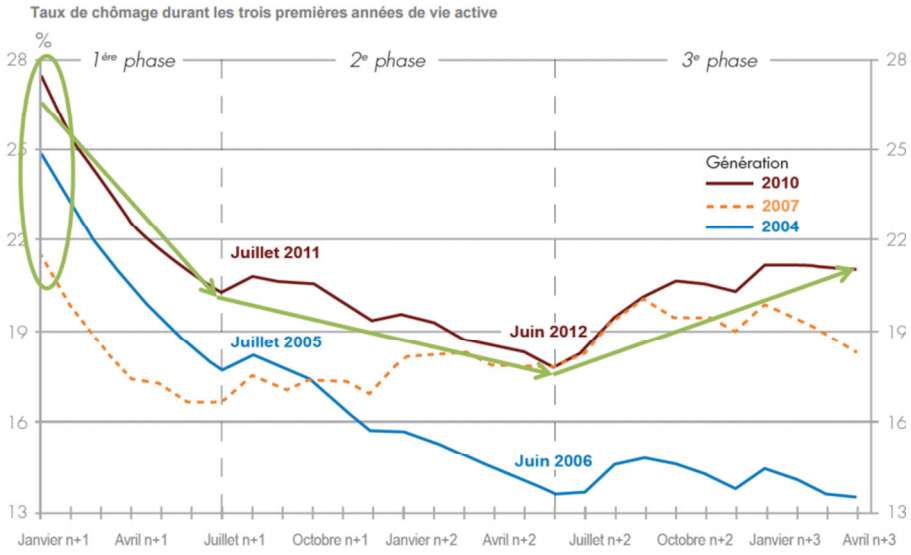
Pour autant, les jeunes restent encore moins touchés par le chômage de longue durée que les autres classes d'âge. La part des demandeurs d'emploi âgés de 16 à 25 ans au chômage depuis plus d'un an est de 21,4 % en France métropolitaine en 2014, contre 50,4 % pour les plus de 30 ans. Sur un total de 2 266 000 demandeurs d'emploi de longue ou de très longue durée en France, les jeunes sont ainsi au nombre de 214 000.

---

[8] Pôle Emploi (2014), *Les besoins des demandeurs d'emploi et des employeurs*, Statistiques, études et évaluations.

[9] Soit pour cette génération à partir de septembre 2012.

Graphique n° 1 : évolution du taux de chômage dans les enquêtes génération



Source : CEREQ, enquêtes génération 2004, 2007,2010
Champs : France métropolitaine, primo-sortants du système éducatif

2 - Des mutations du marché du travail qui touchent particulièrement les jeunes

Un jeune sur quatre (25 %) travaille à temps partiel, contre un salarié sur cinq tous âges confondus (19 %). Par ailleurs, le cumul de certaines caractéristiques - être jeune, être une femme, ne pas avoir de qualification - augmente fortement le risque d'être en situation de sous-emploi subi : celui-ci concerne 12 % des salariés de moins de 25 ans, contre 6 % tous âges confondus.

Un jeune sur cinq connaît au moins une période d'inactivité durant les trois ans qui suivent sa sortie du système éducatif. Si 42 % des jeunes ne connaissent pas le chômage durant leurs trois premières années de vie active, 10 % y restent plus de deux ans. La récurrence du chômage, mesurée par le nombre de réinscriptions à Pôle emploi sur une période donnée, est plus élevée pour les moins de 25 ans, compte tenu de la fréquence des contrats de courtes durées.

Alors que les CDI sont supposés être un gage de stabilité, plus d'un tiers d'entre eux sont en fait rompus avant un an. Cette part est particulièrement élevée parmi les jeunes de 15 à 24 ans : elle atteint 45,6 %, soit près de dix points de plus que pour toutes les classes d'âge confondues. Les jeunes âgés de moins de 25 ans sont notamment plus enclins à démissionner avant le premier anniversaire de leur CDI (22,8 %, contre 15,7 % pour les 25 à 34 ans) et sont davantage concernés par les ruptures de fin de période d'essai (16,5 %, contre 12,1 % pour les 25 à 34 ans)[10]. En outre, si les fins de CDI sont globalement aussi fréquentes dans l'enquête Génération 2004 que dans l'enquête Génération 1998, elles débouchent moins souvent sur un nouveau CDI et plus fréquemment sur le chômage.

Les analyses du CEREQ montrent que les deux tiers des emplois occupés depuis six mois par des jeunes sont des CDD. Par ailleurs, en moyenne pour l'année 2014, 79,8 % des emplois des 25 à 49 ans sont des CDI, alors que ce taux n'est que de 46 % pour les 15 à 24 ans. Selon l'enquête emploi de l'Insee, 35,6 % de ces derniers occupent un emploi en CDD ou en intérim.

Enfin, les stages tendent à se multiplier dans les cursus universitaires : moyen de rapprocher la formation initiale de l'entreprise, leur inflation illustre aussi l'allongement de la période de pré-recrutement au cours de laquelle les jeunes - y compris parfois ceux qui ont fini leurs études - se voient contraints d'accepter des stages, faute de se voir proposer un emploi. On évalue aujourd'hui à environ 100 000 le nombre de stages qui devraient être en réalité des emplois[11].

Les mutations en cours du marché du travail, place croissante des contrats de travail à durée déterminée, de durée de plus en plus courte, souvent enchaînés chez le même employeur après une période de chômage, ainsi que la porosité croissante entre le salariat et des formes nouvelles de travail individuel, touchent plus particulièrement les jeunes. Pour eux, le marché du travail est devenu plus flexible, sans que ces rigidités aient été atténuées.

[10] Un tiers des démissions des jeunes est motivé par le faible intérêt du travail exercé.
[11] Rapport du 12 février 2014 sur *la proposition de la loi tendant au développement, à l'encadrement des stages et à l'amélioration du statut des stagiaires*.

3 - Un risque élevé de paupérisation

Les jeunes de moins de 30 ans sont surreprésentés au sein de la population en situation de pauvreté. Selon l'Insee, 18,6 % des jeunes adultes de moins de 30 ans étaient pauvres en 2013 (soit 1,6 million de personnes), contre 13,0 % pour les 30 à 49 ans et 9,5 % pour les 50 ans et plus. En effet, particulièrement présents dans les secteurs et dans les statuts d'emploi les plus exposés aux fluctuations conjoncturelles, les jeunes sont soumis à l'entrée de leur vie professionnelle à un risque de précarité économique dont la durée a, de plus, tendance à s'allonger.

Même lorsqu'ils peuvent bénéficier des allocations de chômage ou du revenu de solidarité active (RSA), le fait que ces prestations soient conditionnées par la durée antérieure de cotisation ou d'emploi[12] implique que la durée d'indemnisation et les montants perçus différencient nettement les jeunes de leurs aînés : la durée d'indemnisation moyenne est de six mois pour les jeunes, alors qu'elle peut être deux à trois fois plus importante pour les chômeurs âgés de 25 à 60 ans ; le montant de l'indemnité conventionnelle est de 45 € environ par jour pour les jeunes, contre 60 € pour les adultes de moins de 60 ans.

En définitive, les risques pour les jeunes d'être confrontés à des situations de pauvreté contribuent à expliquer que leur accès à l'autonomie financière et sociale tend à être plus tardif. Ce décalage dans les parcours individuels résulte en partie de la poursuite d'études supérieures qui reculent l'âge d'entrée dans la vie active, mais tout autant de l'absence de revenus réguliers et suffisants qui permettraient aux jeunes de devenir indépendants.

B - Un chômage élevé, une transition de l'école à l'emploi plus tardive

1 - Un taux de chômage élevé, mais à interpréter prudemment

La population des 15 à 24 ans présente, au sein de la population active, le taux de chômage le plus élevé : 23,4 % en 2014 selon l'Insee (taux de chômage au sens du bureau international du travail (BIT)), contre 10 % en moyenne tous âges confondus. Toutefois, si la situation des jeunes au regard du chômage constitue un enjeu réel, elle doit être replacée dans une perspective plus globale.

[12] Pour l'assurance chômage, quatre mois d'emploi minimum ; pour le RSA, une durée d'emploi de deux ans pendant les trois années précédentes.

Le taux de chômage des jeunes est égal au produit du nombre de jeunes chômeurs rapporté à cette classe d'âge et de l'inverse du taux d'activité des jeunes. Or, la plupart des jeunes entre 15 et 24 ans sont encore en études et donc considérés, sur le plan statistique, comme des inactifs. En revanche, si l'on considère la part des chômeurs au sein de la *population totale des jeunes*, son taux reste proche de la moyenne : 8,7 % en 2014, contre 7,0 % pour les 30-54 ans.

Cette proportion est également comparable à celle d'autres pays européens (8,6 % aux Pays-Bas, 9,8 % au Royaume-Uni). C'est la faiblesse particulière du taux d'activité des jeunes Français - 37,0 % contre 67,4 % aux Pays-Bas et 57,9 % au Royaume-Uni - qui explique que le taux de chômage des 15 à 24 ans (23,4 %) est finalement nettement supérieur en France à celui de nombreux pays, dont l'Allemagne (7,7 %), les Pays-Bas (12,7 %) ou le Royaume-Uni (16,9 %).

Selon l'OCDE, les pays où l'association des études et du travail est plus répandue (Allemagne, Suisse, Royaume Uni, Pays-Bas, Canada), du fait du développement des formations par apprentissage ou parce que de nombreux jeunes effectuent leurs études tout en travaillant, connaissent des taux de chômage plus faibles et une transition moins heurtée de l'école à l'emploi[13].

2 - Une transition plus difficile vers l'emploi

Pour autant, si la prise en compte du taux d'activité relativise la perception que l'on peut avoir de l'ampleur du chômage des jeunes, elle ne permet pas d'appréhender de manière exhaustive la situation d'éloignement des jeunes par rapport au marché du travail. En effet, les jeunes inactifs ne sont pas tous étudiants : une partie d'entre eux n'est ni en formation, ni à la recherche d'emploi.

Pour empêcher un éloignement irréversible du marché du travail de ces jeunes et inciter les services publics de l'emploi à les accompagner de façon spécifique, l'Union européenne a forgé la notion de NEET (« *Neither in Employment, Education or Training* »), qui permet de recenser les jeunes qui ne se trouvent ni en emploi, ni en études, ni en formation professionnelle. Selon les estimations publiées par Eurostat, le taux des NEET s'élevait en France en 2013 à 14,6 % des jeunes de 18 à 24 ans, ce qui représente environ 750 000 jeunes. Si la France se situe à cet égard légèrement en deçà de la moyenne de l'Union européenne (17 %), l'orientation des politiques publiques vers cette population nécessite un travail d'accompagnement important qui doit porter sur

[13] OCDE, *Des emplois pour les jeunes*, 2010.

l'ensemble des obstacles sociaux, économiques et professionnels subis par ces jeunes.

II - Des inégalités marquées au sein de la population des jeunes

La distance des jeunes à l'emploi ne résulte pas seulement des difficultés du marché du travail, mais également de très nombreux facteurs. L'environnement immédiat, la situation matérielle ou les conditions de logement et de transport jouent ainsi un rôle important.

Pour certains jeunes, des obstacles particuliers peuvent découler de leur perception du monde du travail ou de leur comportement : la distance au travail peut être alors accrue par un manque de motivation ou par la difficulté d'accepter les règles de l'entreprise et les contraintes des emplois proposés.

Toutefois, parmi les principales difficultés d'accès à l'emploi figurent essentiellement la faible qualification, l'origine géographique et sociale et le temps déjà passé au chômage : ces difficultés sont particulièrement marquées pour certains jeunes qui cumulent les handicaps à l'entrée sur le marché du travail.

A - Des inégalités selon les niveaux de qualification

1 - Un accès très difficile à l'emploi pour les jeunes non qualifiés

Les difficultés d'accès à un emploi sont, en moyenne, plus importantes pour les jeunes peu ou pas qualifiés. Le taux de chômage des jeunes titulaires d'un CAP ou d'un BEP (niveau V)[14] est le double (21,9 %) de celui des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur (10,8 % pour les niveaux I, II et III). Celui des jeunes non diplômés est encore plus élevé : 30,1 % pour les titulaires du seul brevet des collèges (niveau V bis) et 37,3 % pour ceux qui n'ont pas atteint ce niveau (VI).

Ces disparités s'accentuent au fil des ans. En effet, selon les données du CEREQ, l'insertion professionnelle s'est particulièrement dégradée, sous l'effet de la crise, pour les bas niveaux d'études. Le taux

[14] Les niveaux de formation sont les suivants : niveau VI et V bis : sorties en cours de premier cycle de l'enseignement secondaire (6ème à 3ème) ou abandons en cours de CAP ou BEP - niveau V : sorties après l'année terminale de CAP ou BEP ou sorties de second cycle général et technologique en 2nde ou 1ère - niveau IV : sorties des classes de terminale avec ou sans le baccalauréat) ou abandons des études supérieures sans diplôme - niveau III : sorties avec un diplôme de niveau bac + 2 ans - niveaux II et I : sorties avec un diplôme de niveau supérieur à bac+2 (licence, master, doctorat, diplôme de grande école).

d'insertion sur le marché du travail de la génération 2010 disposant d'un BEP ou d'un CAP est ainsi équivalent à celui des non-diplômés de la génération 2004. Les jeunes dont le niveau de formation est le plus bas sont ceux dont la situation s'est le plus aggravée.

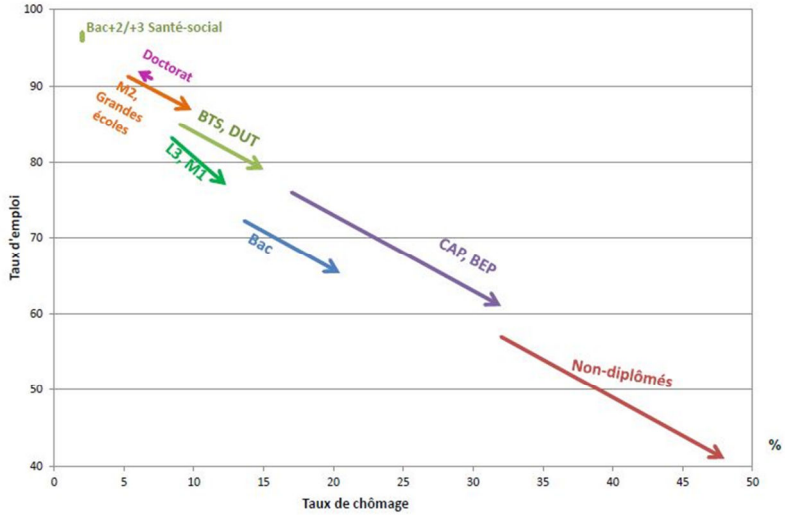
2 - Des difficultés moindres, mais croissantes pour les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur

Selon l'association pour l'emploi des cadres (APEC), seulement 62 % des jeunes au niveau bac + 5 sortis d'études en 2014 occupaient un emploi moins d'un an après l'obtention de leur diplôme : il faut revenir à la crise de 2008-2009 pour retrouver des résultats aussi défavorables.

En outre, une partie des jeunes actifs peut ressentir un décalage entre les compétences acquises en formation initiale et celles qui sont requises dans l'emploi occupé. Ainsi, selon le CEREQ, alors que 40 % des jeunes actifs de la génération 2010 disposent d'un diplôme de l'enseignement supérieur, seuls 20 % accèdent au statut de cadre.

Le CEREQ précise enfin que, si 16 % des jeunes de la génération 2010 ont bénéficié d'une promotion entre leur premier emploi et celui qu'ils occupaient au printemps 2013, 7 % ont dû accepter un déclassement.

Graphique n° 2 : évolution de l'insertion des jeunes par type de diplôme (2004-2010)



Source : CEREQ, enquêtes génération 2004 et 2010.
Champ : France métropolitaine, primo-sortants du système éducatif.
Lecture : pour les jeunes diplômés du baccalauréat (flèche bleue), le taux d'emploi est passé de 72 % pour la génération 2004 à 65 % pour la génération 2010 ; le taux de chômage est passé de 13 % à 21 %. On constate que la dégradation entre les deux générations est plus importante pour les bas niveaux de formation.

B - Des inégalités géographiques et sociales

1 - Les inégalités géographiques

Le taux de chômage varie fortement d'une région à l'autre. L'Île-de-France et Rhône-Alpes connaissent une activité comparativement plus dynamique et, malgré un effectif massif de jeunes au chômage (respectivement 100 000 et plus de 50 000), leur taux global de chômage est sensiblement inférieur à la moyenne nationale (en 2014, 21,4 % en Île-de-France et 19,7 % en Rhône-Alpes, pour une moyenne nationale de 24,2 %). Le taux de chômage des jeunes est également inférieur ou égal à 20,5 % en Auvergne, en Franche-Comté et en Bretagne. À l'inverse, le taux de chômage des jeunes atteint 27,5 % en Picardie et 29,2 % dans le Nord-Pas-de-Calais. La situation des jeunes en Outre-mer est encore plus grave, avec un taux de chômage atteignant 52,3 % pour cette classe d'âge ; cette situation spécifique ne fait toutefois pas partie du périmètre d'enquête.

À l'échelon local, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), les taux de chômage et d'inactivité des jeunes sont deux fois plus élevés que dans l'ensemble du territoire métropolitain : un jeune actif sur deux y est ainsi au chômage[15].

Le CEREQ a mis en évidence l'existence d'un « effet de quartier », qui affecte particulièrement les trajectoires d'insertion professionnelle des jeunes résidant dans les QPV, indépendamment des facteurs sociodémographiques et des niveaux de qualification. Cet effet pénalise davantage les jeunes hommes que les jeunes femmes et accentue sensiblement leurs difficultés d'accès à l'emploi en période de conjoncture économique dégradée. Il résulte de plusieurs facteurs : le manque de confiance en soi, l'absence de réseaux d'information, l'insuffisante mobilité, mais aussi la discrimination à l'embauche. Plusieurs études[16] montrent ainsi qu'un *curriculum vitae* est plus souvent rejeté lorsqu'il mentionne un quartier ou un département considérés comme défavorisés.

---

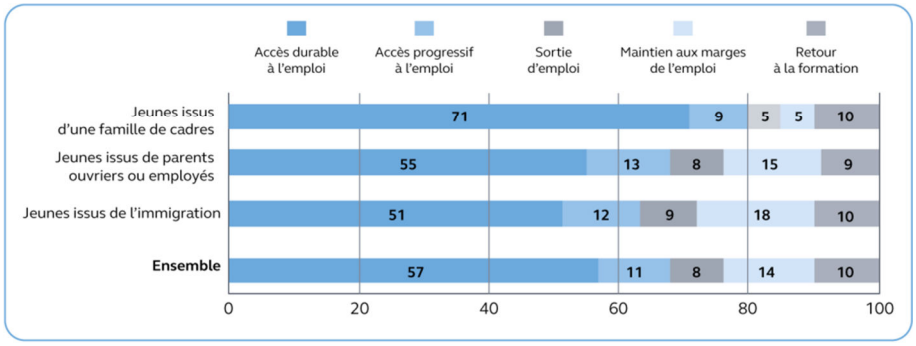
[15] Source : *L'Observatoire des inégalités*, 2013 : le chômage des 15-24 ans en ZUS est de 45 %, contre 22 % en France métropolitaine.

[16] Voir notamment : Observation national des zones urbaines sensibles (ONZUS). Effets de quartier, discrimination territoriale et accès à l'emploi : les résultats d'un *testing*. 2013.

2 - Les inégalités sociales

Les jeunes résidant en QPV peuvent cumuler plusieurs types de difficultés : un environnement social défavorisé, un bas niveau de qualification, l'origine des parents issus de l'immigration. Si les difficultés accrues pour ces jeunes traduisent pour partie des parcours scolaires plus courts, les disparités d'insertion restent néanmoins effectives à niveau de diplôme équivalent à ceux des autres jeunes.

Graphique n° 3 : trajectoire selon l'origine socioculturelle (en %)



Source : Céreq, Enquête Génération 2010*, 2014.*

À tous les niveaux de sortie de formation, les jeunes issus de l'immigration[17] (13 % de la génération) connaissent des débuts de vie active plus chaotiques que les autres. Ils sont moins nombreux à accéder durablement à l'emploi et suivent davantage une trajectoire marquée par le chômage durable ou l'inactivité. Ils sont plus souvent victimes que les autres d'une discrimination à l'embauche, comme l'a fait apparaître une étude conduite en 2011 sur les candidats à l'embauche en Île-de-France : pour obtenir un entretien d'embauche, un candidat ayant un nom et un prénom à consonance française doit envoyer en moyenne 19 CV, alors qu'un candidat dont le nom et le prénom sont à consonance maghrébine doit en envoyer 54[18].

Enfin, il est important de souligner que si les jeunes femmes s'insèrent mieux sur le marché du travail et sont moins confrontées au chômage de longue durée que les jeunes hommes, cet avantage s'explique par leur meilleur niveau d'étude. Toutefois, à niveaux de diplômes comparables, les inégalités en défaveur des jeunes femmes subsistent[19].

[17] Personne née et résidant en France ayant au moins un parent immigré.
[18] Insee, Économie et statistiques n° 464-465-466, 2013 : *Discrimination à l'embauche selon l'origine et le genre*, EDO Anthony et JACQUEMET Nicolas.
[19] Céreq, *Enquête Génération 2010*, 2014.

Les exemples suivants illustrent les difficultés multiples auxquelles peuvent se heurter des jeunes pris en charge par les missions locales.

Exemples de profils de jeunes (niveaux V et infra V) inscrits dans une mission locale

M. né en 1993, BEP électrotechnique : « M. a quitté l'école dans son année 2011-2012, alors qu'il était en 3ème année de bac pro électrotechnique. Cette dernière année scolaire fut perturbée par la santé de sa maman. En effet, sa mère était déjà handicapée depuis qu'il avait 10 ans, mais son état s'est dégradé et M. s'est senti obligé d'arrêter l'école pour s'occuper de ses parents et de son frère. Cette situation d'entraide et de soutien familial s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui sans qu'il s'occupe de son propre avenir professionnel. Au domicile, son père est en invalidité et le frère aujourd'hui âgé de 28 ans est lui aussi atteint d'un handicap. »

M., né en 1994, brevet des collèges : « En 2014, il s'engage dans une formation d'installateur thermique et sanitaire avec l'AFPA. Il obtient deux certificats de compétence professionnelle (CCP) sur trois. L'AFPA est prête à lui refaire passer son dernier CCP, malgré son tout petit niveau scolaire, pour lui donner toutes ses chances. Grâce à sa participation au contrat d'accès à la qualification (CAQ), il bénéficie de l'aide de la région (Pass Région Mobilité Emploi : aide au permis de conduire). À noter que ce jeune se rendait sur Évreux en vélo (30 km), car les horaires de bus ne correspondaient pas à ses horaires de formation (2 heures de trajet aller). Il intègre le dispositif financé par l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) le 9 juin 2015. M. vit avec sa mère qui perçoit le RSA et ses 3 frères et une sœur (famille de 7 enfants : 2 frères sont indépendants). Son père est décédé il y a 7 ans. M. est très courageux, motivé, toujours de bonne humeur, il mérite de réussir. Il laisse une très bonne impression dans les centres de formations et aussi sur le groupe IEJ. »

D. née en 1997, sans diplôme : « Depuis le divorce de ses parents, elle était uniquement à la charge de son père. Aux 18 ans de la jeune fille, son père l'a mise à la porte. Elle n'a aucun contact avec sa mère qui a trois enfants à charge issus d'une autre union. La jeune fille a été logée chez des amis de façon nomade selon les disponibilités de chacun, pendant environ deux mois. Depuis peu, elle est hébergée chez la mère de son petit ami, mais cette solution reste précaire et temporaire. D. n'a pas eu d'expériences professionnelles depuis son stage de découverte de 3ème, en décembre 2012. Celui-ci s'étant mal déroulé, la jeune fille a eu peur à nouveau de revivre cette expérience qui a impliqué une démotivation et un manque d'estime en ses capacités. »

Source : mission locale - fiches de liaison de candidats à la Garantie Jeunes, années 2014 et 2015.

CONCLUSION

La période récente est marquée, pour une part importante des jeunes, par des difficultés croissantes d'accès à l'emploi, d'où résulte une insertion plus lente et plus exposée qu'auparavant à la précarité et à l'instabilité dans l'emploi. Cette situation relève de facteurs qui concernent l'ensemble des actifs et notamment la détérioration durable de la situation économique à la suite de la crise de 2008.

Certaines caractéristiques structurelles du marché de l'emploi français, à l'œuvre sur une longue période, contribuent aussi à expliquer la dégradation relativement plus marquée de la situation des jeunes : le caractère dual du marché du travail qui désavantage les entrants par rapport aux actifs installés dans l'emploi ; la forte proportion de salariés rémunérés au SMIC qui met les jeunes en concurrence avec des salariés plus âgés et plus expérimentés.

L'insuffisance de la formation initiale, son inadéquation aux besoins de l'appareil productif, l'absence de contact préalable suffisant avec le monde de l'entreprise expliquent aussi cette situation.

Dans ce contexte, trois conclusions peuvent être tirées des constats du présent chapitre :

- *la question de l'accès à l'emploi des jeunes se situe aux confins de questions très vastes qui relèvent de la politique économique et de la politique éducative, et qui débordent très largement le champ des réponses publiques spécifiquement destinées à favoriser l'emploi des jeunes : celles-ci ont, par nature, une vocation correctrice ou de remédiation ; elles n'ont pas pour objectif de régler, dans son ensemble, le problème de l'emploi des jeunes ;*
- *les difficultés d'accès à l'emploi des jeunes sont sensiblement plus aigües pour certains d'entre eux, en particulier les jeunes demandeurs d'emploi de longue durée, ceux qui ont un bas niveau de qualification, et ceux qui vivent dans des zones défavorisées, que ce soit dans des régions rurales ou dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;*
- *dans ces conditions, une double sélectivité s'impose : celle des instruments et celle des publics visés. La Cour s'est donc attachée à vérifier comment ce principe était mis en œuvre : elle a focalisé ses analyses sur les catégories de jeunes les plus en difficulté, tout en complétant cette approche par des éclairages sur les difficultés des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur (niveaux I à III).*

Chapitre II

Une priorité marquée en faveur des jeunes, des résultats décevants

Les pouvoirs publics disposent essentiellement de trois leviers en réponse aux difficultés d'accès des jeunes à l'emploi : l'aide directe à l'emploi, l'accompagnement et la formation.

Ces leviers sont utilisés selon des modalités très diverses, conjointement ou séparément, dans les nombreux dispositifs proposés aux jeunes au niveau national, régional et local afin de favoriser leur accès à l'emploi.

Ces instruments constituent un système particulièrement complexe, à la fois par le nombre et parfois la redondance des solutions offertes aux jeunes, et par la gouvernance multiple qui les caractérise.

Cet ensemble s'est en outre enrichi au cours des années récentes de nombreux dispositifs nouveaux, dont les principaux sont les *emplois d'avenir* et la *Garantie jeunes*.

Ce système d'aides publiques est d'un coût élevé et croissant. Les résultats obtenus du point de vue de l'accès à un emploi durable ne sont à la mesure, ni des objectifs affichés, ni des moyens mobilisés.

I - Des dispositifs nombreux qui mobilisent des moyens financiers importants

Trois instruments principaux sont utilisés par les pouvoirs publics pour faciliter l'accès des jeunes à l'emploi :

- *l'aide directe à l'emploi* : afin de compenser les handicaps structurels des jeunes entrant sur le marché du travail, il est possible de mettre en place des dispositifs permettant de faire baisser le coût du travail des jeunes en versant une aide aux employeurs et en allégeant les charges sociales sur les salaires qu'ils versent. La principale modalité de ce type d'aide est représentée par les contrats aidés financés par l'État ;
- *l'accompagnement* : il est également possible de mettre en œuvre un ensemble de soutiens dispensés par des professionnels dans le but de faciliter l'accès à l'emploi des jeunes. Ce type de démarche se compose principalement de conseils, mais peut également comporter une aide au revenu. Les principaux prestataires de ces services sont Pôle emploi, le réseau des missions locales, les associations et les autres structures financées par les collectivités territoriales ;
- *la formation* : cet instrument comprend les stages de formation professionnelle et les formations en alternance (apprentissage et contrats de professionnalisation), mais aussi différents outils concernant les jeunes en rupture précoce de formation initiale, dont les structures dites de « deuxième chance ». Compétence ancienne des régions, la formation professionnelle implique également les partenaires sociaux.

Ces leviers, utilisés séparément à l'origine, sont de plus en plus souvent associés dans de nombreux dispositifs d'aide. À cet égard, deux tendances principales se manifestent au cours des années récentes : la première vise à densifier l'accompagnement et à multiplier les périodes de mise en situation professionnelle ; la seconde cherche à accroître le contenu en formation.

A - Une large gamme de dispositifs

1 - Les aides directes à l'emploi

En France, pour inciter les employeurs à embaucher les jeunes de préférence à d'autres catégories de demandeurs d'emploi, l'État a mis en place un certain nombre d'exonérations de cotisations sociales, de dérogations au salaire minimum[20] et d'aides publiques à l'embauche, essentiellement pour les contrats aidés et les contrats en alternance.

En incluant les allégements généraux de charges jusqu'à 1,6 SMIC, ce sont 79 % des 16-29 ans dont les salaires bénéficiaient en 2014 d'une aide publique mensuelle[21].

En 2014, plus d'un jeune actif sur quatre bénéficiait d'un contrat aidé ou d'un contrat en alternance. En particulier, 6 % des jeunes actifs étaient employés en contrat aidé[22].

Les emplois aidés peuvent-ils faire baisser le chômage ?

Les contrats aidés constituent en France le principal outil conjoncturel de la politique de l'emploi. Ils ont une vocation multiple : faire baisser le chômage à court terme, développer l'expérience et l'employabilité des bénéficiaires, et orienter les embauches sur des publics spécifiques. Si ce dernier effet - qui équivaut, selon les économistes, à un simple changement de l'ordre des bénéficiaires dans la file d'attente - n'est guère contesté, l'impact des emplois aidés sur le niveau global du chômage fait l'objet de débats.

[20] Les dérogations au salaire minimum concernent essentiellement les salariés de moins de 18 ans avec moins de 6 mois de pratique et les alternants. Le SMIC perçu à 17 ans atteint en France 57 % du salaire médian. Huit pays de l'OCDE, dont les Pays-Bas, la Belgique ou le Royaume Uni ont adopté un salaire minimum réduit pour les jeunes. Celui-ci s'élève par exemple aux Pays-Bas à 30 % du salaire minimum adulte à 15 ans et à 85 % à 22 ans.

[21] Source Acoss.

[22] Source : DARES, *Tableau de bord, Activité des jeunes*, décembre 2015. DARES, *Analyses n° 050*, juillet 2015.

À court terme, les emplois aidés peuvent réduire temporairement le chômage, mais à condition que l'aide ne serve pas à financer un emploi que l'employeur aurait de toute façon pourvu : dans ce cas, il reçoit une aide publique sans qu'elle exerce un effet sur sa décision d'embaucher, ce qui traduit un simple effet d'aubaine.

À plus long terme, les emplois aidés correspondent à une dépense publique qui doit être financée : le bilan coût-avantages des emplois aidés se dégrade en raison de l'impact négatif sur l'emploi de la hausse induite de la fiscalité lorsque cette dépense n'est pas financée par des économies concomitantes.

Sur le plan structurel, les emplois aidés visent à maintenir l'employabilité de personnes qui, en cas de chômage durable, risqueraient de s'éloigner de façon irrémédiable de l'emploi, effet dit « d'hystérèse » par lequel le chômage conjoncturel devient structurel en se prolongeant. Encore faut-il, pour que les emplois aidés prémunissent bien de cet effet, qu'ils puissent déboucher sur de véritables emplois : l'insertion ultérieure dans l'emploi est ainsi le critère décisif de succès des contrats aidés.

Le paysage des contrats aidés a été simplifié en 2010[23], avec la création du contrat unique d'insertion (CUI) subdivisé en deux modalités, l'une pour le secteur marchand (CUI-CIE), l'autre pour le secteur non marchand (CUI-CAE).

Il s'est en revanche enrichi de trois nouveaux dispositifs depuis 2012 : le contrat de génération qui incite simultanément au recrutement d'un jeune et au maintien dans l'emploi d'un senior[24] ; l'emploi d'avenir destiné aux jeunes non-qualifiés et d'une durée maximale de trois ans (contre deux ans pour les CUI de droit commun) qui vise à assortir l'accès à un emploi aidé spécifique d'une composante de formation ; le CIE Starter[25] créé en 2015 et destiné aux jeunes de moins de 30 ans, résidant dans des zones urbaines sensibles et rencontrant des difficultés particulières d'insertion.

[23] D'une part, le contrat de professionnalisation a remplacé plusieurs contrats en alternance (le contrat de qualification -jeunes et adultes-, le contrat d'orientation et le contrat d'adaptation) ; d'autre part, le contrat unique d'insertion (CUI) a remplacé les contrats issus de la loi de cohésion sociale de janvier 2005.

[24] La Cour a publié dans son rapport public annuel 2016 une insertion consacrée aux limites de ce dispositif : Cour des comptes, *Rapport public annuel 2016*, Tome I. *Le contrat de génération : les raisons d'un échec*, tome I, p. 59-82. La Documentation française, janvier 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr. Elle n'y revient donc pas dans le présent rapport.

[25] Le contrat initiative emploi Starter consiste en une majoration de l'aide versée aux employeurs par rapport à un CUI-CIE classique.

Fin 2014, plus de 160 000 jeunes bénéficiaient d'un contrat aidé, à hauteur de 80 % dans les administrations, les collectivités territoriales, les associations et les structures d'insertion par l'activité économique, et à hauteur de 20 % dans le secteur marchand. La dépense de l'État au titre de ces contrats a atteint 2,02 Md€ en 2015.

Des aides principalement dispensées par deux réseaux : les missions locales et Pôle emploi

Les missions locales, créées en 1982 et implantées dans des zones d'habitat nouveau ou périurbaines qui étaient moins bien desservies à l'époque par l'ANPE, ont pour fonction d'accompagner des jeunes dont la distance à l'emploi est plus importante que celle des jeunes qui sont suivis par Pôle Emploi.

Les publics des missions locales cumulent des obstacles à leur insertion rapide sur le marché du travail, en raison de leur faible niveau de formation et parfois d'abandons précoces du système scolaire, ou en raison de situations difficiles du point de vue familial, de l'hébergement, de la mobilité géographique ou de la santé.

Pour accueillir et accompagner les jeunes, les deux réseaux - missions locales ou Pôle emploi - proposent des prestations de conseil, de soutien et d'aide à la formation et à la recherche d'emploi. Certaines sont financées par les crédits de fonctionnement de ces structures, d'autres s'inscrivent dans un parcours dit « contractualisé ».

En dehors des dispositifs financés par l'État, les collectivités territoriales, notamment les régions, font également appel à des structures, essentiellement associatives, pour accompagner les jeunes en difficulté d'insertion.

2 - Les dispositifs d'accompagnement

Les principaux dispositifs d'accompagnement sont le projet personnel d'accompagnement vers l'emploi (PPAE), le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), l'ANI Jeunes[26], la Garantie jeunes et l'accompagnement intensif jeunes (AIJ).

Les prestations d'accompagnement - essentiellement sous la forme de rendez-vous des jeunes avec un conseiller - sont très variables selon les dispositifs et les réseaux qui les assurent. Elles incluent des diagnostics sur la situation des intéressés, la transmission d'offres d'emploi, une orientation vers des stages ou des formations, ainsi que, dans certains cas, la facilitation de l'accès à des services relevant de la santé, de la mobilité ou du logement, destinés à faciliter le parcours vers l'emploi.

En matière d'accompagnement, une offre de dispositifs particulièrement variée est disponible, du simple suivi du jeune dans sa recherche d'emploi par Pôle emploi selon les mêmes modalités que pour tous les autres demandeurs d'emploi, jusqu'au dispositif d'accompagnement le plus intégré et le plus coûteux, la Garantie jeunes, dispositif d'abord expérimental, qui a été généralisé par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, et dont l'objectif premier est d'associer un accompagnement intensif et des mises en contact multiples avec le monde du travail.

Les jeunes les plus éloignés de l'emploi relèvent en principe des missions locales. Avant la suppression du CIVIS par la loi précitée, ils pouvaient se voir proposer ce dispositif qui incluait également un soutien au revenu, mais d'un montant moindre que la *Garantie jeunes* (1 800 € par an maximum contre 461 € par mois).

[26] Dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 7 avril 2011 (« ANI Jeunes ») qui a été reconduit de 2013 à 2015, les partenaires sociaux ont confié à Pôle Emploi, aux missions locales et à l'APEC la gestion d'un dispositif d'accompagnement renforcé pour les jeunes décrocheurs de moins de 26 ans. L'APEC avait notamment en charge la remobilisation des jeunes décrocheurs du supérieur.

Du CIVIS à la Garantie jeunes

Le *CIVIS* a succédé au programme TRACE qui avait bénéficié entre 1998 et décembre 2003 à 320 000 jeunes de 16 à 25 ans. La loi du 18 janvier 2005 a fixé ses principales caractéristiques : un référent unique pour les jeunes de niveaux V et VI ; un nombre minimum de rencontres avec chaque jeune ; une orientation prioritaire vers les métiers en développement ou les secteurs d'activité connaissant des difficultés de recrutement. Une allocation dite interstitielle est versée pour les périodes où le jeune ne perçoit aucun revenu, dans la limite de 1 800 € par an. Le CIVIS, complété par un CIVIS dit « renforcé », a progressivement perdu en intensité d'accompagnement (cf. *infra*). Il a été supprimé par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels qui a généralisé la Garantie jeunes.

La *Garantie jeunes* a été lancée en 2013 pour répondre à l'exigence posée par la garantie européenne pour la jeunesse d'offrir dans les quatre mois un emploi, un complément de formation, un stage ou un apprentissage aux jeunes sans emploi de moins de 25 ans. Elle bénéficie de crédits supplémentaires dans le cadre de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ). Elle combine sur une période d'un an, renouvelable six mois, un accompagnement intensif, une remise à niveau en cas de besoin, une mise en contact du monde professionnel incluant des mises en situation professionnelle et le versement d'une allocation mensuelle sous condition de ressources. Elle devrait accueillir 150 000 jeunes en 2017.

La montée en charge de la Garantie jeunes a conduit à une dépense estimée à 255 M€ pour 2016, dont 203 M€ au titre de l'allocation versée aux jeunes.

Par ailleurs, Pôle Emploi assure un rôle central dans la mise en œuvre des dispositifs d'accompagnement : en 2015, plus de 800 000 jeunes bénéficiaient d'un accompagnement dit « guidé » ou d'un accompagnement dit « renforcé » dans le cadre du PPAE ; 67 000 avaient achevé un parcours en accompagnement intensif jeunes (AIJ).

Dans les missions locales, les jeunes suivant un PPAE étaient au nombre de 276 000 ; 170 000 bénéficiaient d'un CIVIS et près de 17 000 de la Garantie jeunes. Le coût global de l'accompagnement s'est élevé à 1,45 Md€.

Dans le cadre du suivi des jeunes, les conseillers de Pôle Emploi et des missions locales peuvent utiliser tous les outils de la politique publique de l'emploi et de la formation, y compris ceux qui ne sont pas exclusivement réservés aux jeunes.

3 - La formation

L'ensemble de la formation initiale concourt à l'insertion professionnelle des jeunes. Cependant la formation en alternance, dans toutes ses composantes, représente l'instrument de formation le plus spécifiquement destiné à favoriser l'accès des jeunes à l'emploi.

En effet, les contrats en alternance (contrat d'apprentissage, contrat de professionnalisation) sont des contrats de travail permettant d'acquérir une formation sanctionnée par un diplôme. L'employeur bénéficie de différentes aides publiques, notamment pour l'emploi d'un apprenti (dérogation au salaire minimum, exonérations de cotisations patronales, primes à l'embauche).

En 2014, 400 000 apprentis et 165 000 jeunes en contrat de professionnalisation suivaient une formation en alternance. Parmi eux, un jeune sur cinq était sans diplôme à l'entrée du cursus. L'effort public en faveur de l'apprentissage s'élevait en 2015 à 5,95 Md€, dont 2,24 Md€ de dépenses budgétaires et fiscales de l'État.

Outre l'alternance, les instruments publics se composent essentiellement des stages de formation professionnelle continue qualifiante ou pré-qualifiante ou de stages davantage centrés sur la préparation opérationnelle à l'emploi. Le financement de ces stages est assuré par les régions, Pôle emploi et les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), selon le statut de la personne (salarié, chômeur, etc.) et le type de formation préparé. La moitié des heures des formations régionales sont mobilisées pour les jeunes. Cependant, ceux qui sont suivis par les missions locales, c'est-à-dire ceux qui sont peu ou pas du tout qualifiés, accèdent peu à ces formations, en grande partie faute d'appétence ou de disposer des conditions nécessaires au suivi d'une formation qualifiante. Ils connaissent, de plus, des taux de rupture importants en cours de formation (près de 20 %). En 2013, les régions ont consacré 900 M€ à la formation des jeunes (hors apprentissage) et Pôle Emploi 110 M€.

Pour les jeunes ayant « décroché » du système scolaire, il existe enfin des dispositifs intégrés de formation ne relevant pas de l'Éducation nationale, notamment les écoles de la deuxième chance (E2C) et l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe). Ces réponses, de courte durée (cinq à six mois) et intensives, combinent accompagnement, formation et resocialisation des jeunes ; elles comportent également le versement d'une allocation mensuelle. La formation pré-qualifiante délivrée dans ces structures vient compléter les compétences scolaires de base. Le coût complet des E2C s'élève à 85 M€, dont 18,53 M€ à la charge de l'État, pour près de 10 000 jeunes accueillis. L'EPIDe (80 M€, dont 67 M€ pour l'État) accueille en internat 3 400 jeunes.

Même s'ils ne bénéficient pas d'aides publiques, il convient également de mentionner les stages intégrés au cursus de l'enseignement supérieur qui ne correspondent pas à proprement parler à un emploi, mais à des périodes de mise en situation professionnelle. Selon le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche[27], près de 32 % des 900 000 étudiants inscrits en université ont suivi un stage. Six stages sur dix durent au moins deux mois. 50 % des stages seulement faisaient jusqu'en 2014 l'objet d'une gratification[28].

Les principales caractéristiques des dispositifs d'aide à l'accès des jeunes à l'emploi sont retracées dans le tableau ci-après.

[27] Source : Enseignement supérieur et recherche, avril 2014, *Enquête sur les stages effectuées dans les universités en 2011-2012*.

[28] Dans certaines conditions, cette gratification est exonérée de charges sociales pour l'organisme d'accueil et pour le stagiaire (la CSG et la CRDS ne sont pas dues). Le montant évalué pour 2016 de cette exonération s'élève à 99 M€ (PLFSS 2016).

Tableau n° 1 : les dispositifs d'aide à l'accès des jeunes à l'emploi

Dispositifs nationaux (hors accueil, information et orientation)		Prescripteur	Nb de jeunes ayant bénéficié du dispositif dans l'année	Durée moyenne (mois)				Allocation
				< 6 mois	6-12 mois	12-18 mois	>18 mois	
Dominante ACCOMPAGNEMENT								
PPAE	Projet personnalisé d'accès à l'emploi	Accompagnement interne à Pôle emploi	831 805					Aide au retour à l'emploi (ARE) sous conditions
		Accompagnement par les Missions locales	276 215					
AIJ	Accompagnement intensif jeunes	Accompagnement interne à Pôle emploi	67 388					Aide au retour à l'emploi (ARE) sous conditions
ANI jeunes	Accord national interprofessionnel (2011-2015)	par les Missions locales	20 000					
		à Pôle emploi	26 000					
		à l'APEC	20 000					
CIVIS	Contrat d'insertion dans la vie sociale	Missions locales	169 638					max 1800€/an
PLIE	Plan local pour l'insertion et l'emploi (structures créées à l'initiative des communes et associant d'autres collectivités)	Communes, services sociaux	26 326					
Garantie jeunes (en expérimentation)		Missions locales	16 733					452€/mois
Parrainage		Missions locales et autres	30 000					
Dominante FORMATION								
Formations professionnelle des jeunes demandeurs d'emploi (tous financeurs)		Missions locales, Pôle emploi, autres	250 000					stagiaire formation pro
E2C	Ecole de la 2ème chance	70% par les Missions locales	14 385					stagiaire formation pro
EPIDe	Etablissement public d'insertion de la Défense	37% par les Missions locales	3 000					210€/mois + primes de volontariat
Dominante EXPERIENCE PROFESSIONNELLE								
Apprentissage		< 1/5e des contrats sont signés suite à l'intervention des Missions locales ou de Pôle emploi	400 800					salaire
Contrat de professionnalisation		à l'initiative du jeune	164 900					salaire
EAV	Emplois d'avenir (non marchand et marchand)	Missions locales, Cap emploi	121 672					salaire
CUI-CAE	Contrat unique d'insertion-contrat d'accompagnement dans l'emploi (secteur non marchand)	Missions locales, Pôle emploi	29 100					salaire
CUI-CIE	Contrat unique d'insertion-contrat initiative emploi (secteur marchand)	Missions locales, Pôle emploi	5 400					salaire
IAE	Insertion par l'activité économique	Agrément des demandeurs d'emploi par Pôle emploi	37 000					salaire
Service civique		à l'initiative du jeune	35 000					574€-680€/mois

Dispositifs nationaux (hors accueil, information et orientation)		Prescripteur	Nb de jeunes ayant bénéficié du dispositif dans l'année	Ouverture réelle au public mineur	Critères d'accès				Obligation de suivre une formation	Coût annuel tous jeunes, allocation comprise (M€) (2015)
					Âge	Qualification	Zone	Difficulté d'insertion/ risque chômage LD		
Dominante ACCOMPAGNEMENT										
PPAE	Projet personnalisé d'accès à l'emploi	Accompagnement interne à Pôle emploi	831 805	4%	16-25					480
		Accompagnement par les Missions locales	276 215	14%	16-25					121
AIJ	Accompagnement intensif jeunes	Accompagnement interne à Pôle emploi	67 388		16-25					39,8
ANI jeunes	Accord national interprofessionnel (2011-2015)	par les Missions locales	20 000		16-25	décrocheur				21
		à Pôle emploi	26 000		16-25	décrocheur				20
		à l'APEC	20 000		16-25	décrocheur				13
CIVIS	Contrat d'insertion dans la vie sociale	Missions locales	169 638	12% (23% pour CIVIS renforcé)	16-25	infra III (bac +2)				237
PLIE	Plan local pour l'insertion et l'emploi (structures créées à l'initiative des communes et associant d'autres collectivités)	Communes, services sociaux	26 326							36
Garantie jeunes (en expérimentation)		Missions locales	16 733	sur dérogation (4%)	18-25			NEET		95
Parrainage		Missions locales et autres	30 000		< 26 ans					4
Dominante FORMATION										
Formations professionnelle des jeunes demandeurs d'emploi (tous financeurs)		Missions locales, Pôle emploi, autres	250 000			sans qualification ou diplôme				1 009
E2C	Ecole de la 2ème chance	70% par les Missions locales	14 385		16-25	sans qualification ou diplôme				85
EPIDe	Etablissement public d'insertion de la Défense	37% par les Missions locales	3 000		16-25	sans qualification ou diplôme				80
Dominante EXPERIENCE PROFESSIONNELLE										
Apprentissage		< 1/5e des contrats sont signés suite à l'intervention des Missions locales ou de Pôle emploi	400 800	38%	16-25				400h/an en CFA	5 953
Contrat de professionnalisation		à l'initiative du jeune	164 900	3%					150h/an	
EAV	Emplois d'avenir (non marchand et marchand)	Missions locales, Cap emploi	121 672	1%	16-25	sans qualification ou diplôme	ZUS/ ZRR			1 308
CUI-CAE	Contrat unique d'insertion-contrat d'accompagnement dans l'emploi (secteur non marchand)	Missions locales, Pôle emploi	29 100							278
CUI-CIE	Contrat unique d'insertion-contrat initiative emploi (secteur marchand)	Missions locales, Pôle emploi	5 400							38
IAE	Insertion par l'activité économique	Agrément des demandeurs d'emploi par Pôle emploi	37 000		< 26 ans					366
Service civique		à l'initiative du jeune	35 000		16-25					233

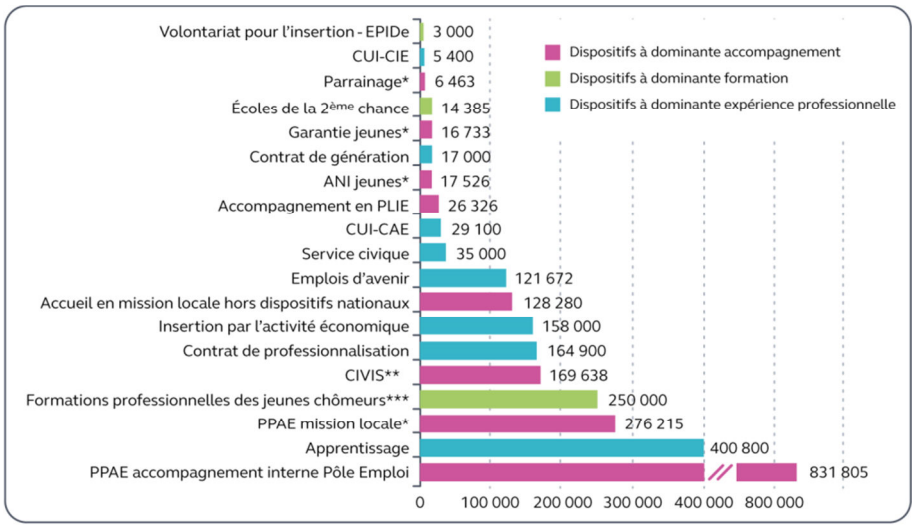
Source : Cour des comptes d'après *données : (a) DARES, 2015, stocks moyens annualisés (b) Pôle emploi, chiffres 2015 (c) chiffres 2013 (d) DARES, Formation professionnelle, chiffres 2013, financeurs : Régions,* État, *Pôle emploi, OPCA, stagiaire…*

Ce tableau illustre la très grande variété des dispositifs, caractérisés par le versement ou non d'une allocation, par la part variable du public jeune, par un ciblage privilégiant des critères multiples (âge, zone de résidence, niveau de qualification, chômage de longue durée, etc.), et par la présence ou non d'une formation.

Ainsi, pour prendre un exemple, le PPAE ne comporte pas d'allocation spécifique : le bénéficiaire peut bénéficier de l'allocation chômage de droit commun (allocation d'aide au retour à l'emploi) s'il remplit les conditions ; il est ouvert au public mineur qui représente 4 % des bénéficiaires ; le seul ciblage explicite concerne l'âge lorsque son suivi est délégué aux missions locales ; il n'y a pas d'obligation formelle de suivre une formation.

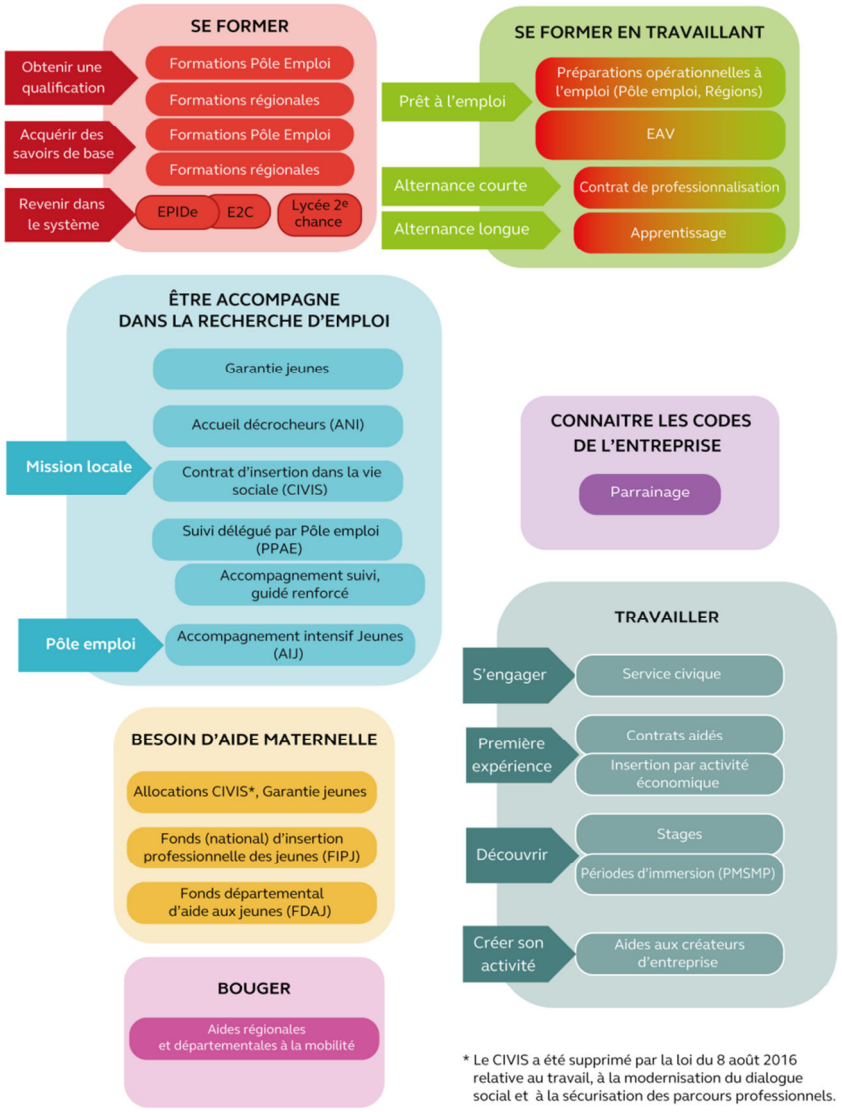
Le graphique et le schéma suivants retracent respectivement les effectifs de jeunes par dispositif pour l'année 2014 et le rôle des différents dispositifs dans le cheminement des jeunes.

Graphique n° 4 : nombre de jeunes comptabilisés dans les dispositifs



Source : DARES, Pôle emploi. Traitement Cour des comptes.
* DARES, stocks moyens annualisés, chiffres 2015, - Légende : en rouge : dispositifs à dominante *accompagnement ; en vert : dispositifs à dominante formation ; en bleu : dispositifs à dominante expérience professionnelle*
** Le CIVIS a été supprimé par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.
****DARES, Formation professionnelle, chiffres 2013 tous financeurs confondus*

Schéma n° 1 : rôle des différents dispositifs dans le cheminement des jeunes



Lecture du schéma : Les jeunes qui souhaitent se former en travaillant (cf. encadré de couleur verte) peuvent en fonction de la durée de la formation mobiliser un contrat d'apprentissage, de professionnalisation ou d'emploi d'avenir ; une préparation opérationnelle à l'emploi peut aussi être utilisée avant un contrat aidé.
Source : Cour des comptes, 2016

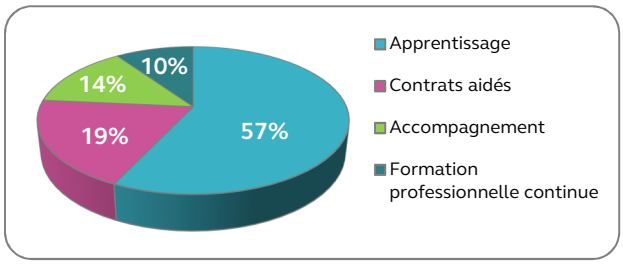
B - Un coût élevé et croissant

1 - Un coût élevé

L'effort public partagé entre l'État, les collectivités territoriales et les opérateurs en faveur de l'emploi des jeunes peut être évalué à près de 10,5 Md€.

Plus de la moitié de ce montant (57 %) est destinée à l'apprentissage. Les contrats aidés représentent 19 % de l'effort public, l'accompagnement 14 % et la formation professionnelle continue 10 %.

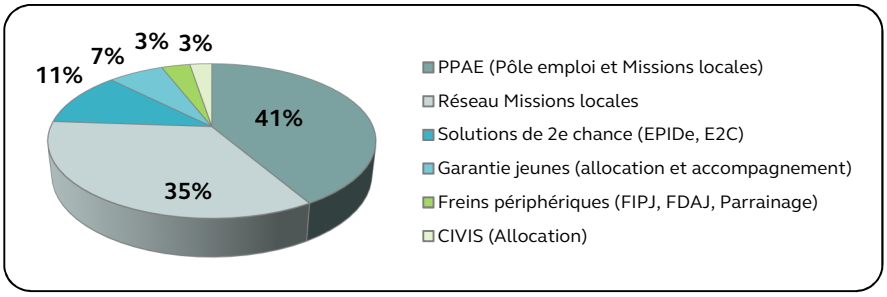
Graphique n° 5 : 10,5 Md€ d'effort public en faveur de l'emploi des jeunes en 2015



Source : Cour des comptes, chiffres 2015.

Sur 1,45 Md€ de dépenses consacrées au suivi et à l'accompagnement des jeunes, moins d'un cinquième a été orienté vers les solutions d'accompagnement les plus intensives (E2C, EPIDe, Garantie jeunes). Cette part est toutefois appelée à progresser avec la montée en charge de la Garantie jeunes (Cf. annexe 1 sur le détail des coûts).

Graphique n° 6 : zoom sur l'accompagnement (1,45 Md€ en 2015)



Source : Cour des comptes, chiffres 2015.

2 - Deux dispositifs prioritaires au coût croissant : les emplois d'avenir et la garantie jeunes

La priorité de la politique de l'emploi en faveur des jeunes a été récemment marquée par la création de deux dispositifs caractérisés par leur coût unitaire élevé, le nombre croissant de jeunes concernés et le volume de la dépense totale.

La *Garantie jeunes* innove par rapport aux dispositifs d'accompagnement préexistants par deux caractéristiques : son intensité, qui fait bénéficier les jeunes sur une durée d'un an (renouvelable six mois) de contacts répétés, de périodes de formation communes (pendant les six à huit premières semaines) et de stages ; l'octroi aux jeunes d'une allocation garantissant des ressources à hauteur de 461 € par mois, ce qui rompt avec une réticence antérieure à accorder un soutien monétaire pour conforter l'autonomie des jeunes dans leur recherche d'emploi.

Les *emplois d'avenir* présentent la double caractéristique par rapport aux CUI d'être des emplois à plein temps (35 heures par semaine, les CUI étant généralement de 20 heures), et de comporter le versement d'une aide à l'employeur sur une durée maximale de trois ans, afin notamment d'intégrer un contenu accru en accompagnement et en formation[29].

Ces caractéristiques entraînent un coût unitaire important pour ces deux dispositifs : en moyenne, environ 6 000 € par an pour la Garantie jeunes ; 11 000 € par an pour les emplois d'avenir (hors exonérations de charges sociales et coût des formations).

Tableau n° 2 : coût annuel moyen par jeune des contrats aidés

	Entrées prévisionnelles 2016	Durée moyenne constatée	Durée moyenne du contrat	Taux de prise en charge moyen	Coût pour 12 mois
EAV	35 000	32 h	22 mois	68 %	10 854 €
CUI-CAE	200 000 dont 52 000 jeunes	22 h	10 mois	79 %	8 244 €
CUI-CIE	60 000 dont 12 000 jeunes	33 h	10 mois	34 %	5 400 €

Source : PLF 2016

[29] Les emplois d'avenir du secteur marchand peuvent être conclus en CDI (les instructions ministérielles y incitent de plus en plus les prescripteurs).

Le volume de jeunes pris en charge par la Garantie jeunes et les emplois d'avenir a connu une croissance rapide.

La Garantie jeunes a d'abord fait l'objet en 2014 d'une expérimentation dans les premières missions locales volontaires. Elle a été étendue à 77 départements en 2015, et doit l'être à 91 en 2016. 50 000 bénéficiaires étaient prévus en entrées cumulées dans le dispositif fin 2015, 60 000 fin 2016 et 100 000 fin 2017. La généralisation de la Garantie jeunes réaffirmée en mars 2016 pourrait, selon le ministère chargé du travail, porter ce chiffre à 150 000 bénéficiaires en 2017, ce qui ferait passer le coût budgétaire de ce dispositif à 600 M€, soit une augmentation de 345 M€ par rapport aux crédits ouverts en LFI 2016.

Tableau n° 3 : crédits Garantie jeunes 2014-2016 (M€)

	2014		2015		2016	
LFI AE/CP	30	30	148	133	282	255
Exécution	17	13	112	95		

Source : PLF 2014 à 2016, RAP 2014 et 2015

Quant aux emplois d'avenir, l'évolution en volume et en coût du dispositif est précisée dans le tableau suivant :

Tableau n° 4 : crédits emplois d'avenir 2013-2016 (M€)

	2013		2014		2015		2016	
Entrants : objectif	100 000		50 000		65 000		35 000	
Entrants : réalisé	92 385		99 622		82 004			
LFI : AE/CP	2 320	466	1 215	1 291	1 412	1 300	768	1 211
Exécution : AE/CP	1 660	319	1 728	1 057	1 534	1 348		

Source : PLF 2013 à 2016, RAP 2013 à 2015

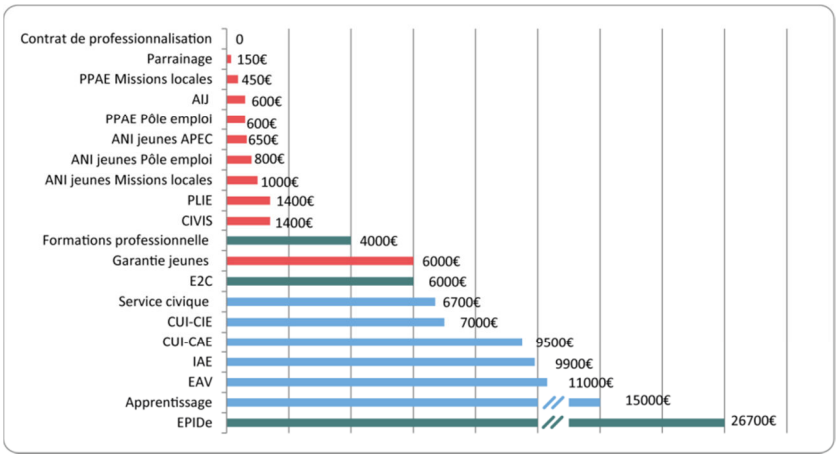
Après une progression continue des dépenses de l'État en faveur des emplois d'avenir sur la période 2013-2015, les crédits votés en loi de finances initiale pour 2016 ont marqué une forte décroissance des autorisations d'engagements, en baisse de 46 %, alors que les crédits de paiement, correspondant aux dépenses effectives sur l'année, demeuraient à

un niveau élevé de 1,2 Md€. Toutefois, le niveau des dépenses réelles pour l'année devrait se situer entre 1,6 et 1,8 Md€. En effet, alors que les entrées dans le dispositif sont habituellement réparties entre les deux semestres de l'année, les prescripteurs d'emplois d'avenir ont été autorisés, dès le début de l'année, à consommer la totalité de l'enveloppe des 35 000 emplois d'avenir au cours du premier semestre de l'année 2016 : une enveloppe complémentaire d'emplois d'avenir a été décidée courant 2016.

Au total, les emplois d'avenir et la Garantie jeunes ont représenté en 2015 environ 40 % des dépenses de la mission Travail et emploi en faveur des jeunes. Ce pourcentage devrait augmenter en 2016.

En outre, en raison des mesures attendues, le niveau de dépenses en faveur des emplois d'avenir devrait être plus important que prévu en 2017, à un moment où la généralisation de la Garantie jeunes, et les aides annoncées en faveur de l'apprentissage, devraient augmenter sensiblement les dépenses en faveur des jeunes.

Graphique n° 7 : coûts unitaires annuels des dispositifs (2015)



Coût annuel complet de la mesure, allocation comprise, divisé par le nombre de jeunes ayant bénéficié du dispositif dans l'année. Pour les E2C et EPIDe qui offrent des programmes courts, le coût de la place est respectivement de trois fois et 1,6 fois supérieur au coût par jeune du tableau. Légende : en rouge : dispositifs à dominante accompagnement ; en bleu : dispositifs à dominante expérience professionnelle ; en vert : dispositifs à dominante formation. Cartographie simplifiée des outils d'aide à l'emploi en fonction des besoins des jeunes.
Source : traitement Cour des comptes.

II - Des performances qui ne sont pas à la hauteur des moyens financiers engagés

Les actions en faveur de l'accès des jeunes à l'emploi se situent à la croisée de multiples domaines de l'action publique : travail, formation initiale et continue, politique de la ville, mais aussi politiques du logement, du transport et de la santé. Elles constituent un domaine dans lequel interviennent de nombreux acteurs.

Cette multiplicité de domaines et d'intervenants reflète la pluralité des objectifs poursuivis en faveur de l'emploi des jeunes : les faire accéder à un emploi, améliorer leur employabilité par la formation, développer leur autonomie et leur capacité d'intégration sociale, leur apporter une aide matérielle pour lever les « freins périphériques », tels que les difficultés d'accès au logement ou de mobilité géographique.

En ce qui concerne les objectifs d'accès à l'emploi, l'efficacité n'est pas mesurée de façon totalement fiable. Si des données de base existent sur le nombre de retours à l'emploi, les conclusions qui peuvent en être tirées doivent tenir compte du fait que les publics bénéficiaires ne sont pas homogènes d'un dispositif à l'autre. La notion même de « sorties positives », qui constitue un indicateur essentiel, n'a pas la même définition d'un dispositif à l'autre. Il convient dès lors d'analyser les données d'accès à l'emploi à l'issue d'un dispositif d'accompagnement ou d'un contrat aidé en tenant compte de ces limites.

A - L'accès à l'emploi à l'issue d'un accompagnement

1 - L'accompagnement par Pôle Emploi

Les indicateurs de performance suivis dans le cadre du budget de l'État ne renseignent que partiellement sur les résultats de l'accompagnement en faveur des jeunes. L'indicateur « taux de retour à l'emploi de tous les publics » n'isole pas les jeunes ; il fait au demeurant apparaître des résultats en baisse, avec un dernier niveau connu, en 2014, de 3,6 %, contre 4,6 % en 2011 (cible 2017 : 5 %)[30]. Un second indicateur permet en revanche de connaître la part des jeunes encore inscrits sur les listes de Pôle emploi douze mois après leur inscription : ce ratio, qui mesure le chômage de longue durée des jeunes, était de 31,5 % en 2013, dernière année de réalisation connue, loin de la cible à atteindre en 2017 de 24 %. Cet indicateur a été supprimé en 2016.

[30] Le document de politique transversale relatif à la politique en faveur de la jeunesse, qui est annexé au projet de loi de finances, ne comporte aucun indicateur global relatif à l'insertion professionnelle des jeunes.

Pôle Emploi produit chaque trimestre des statistiques portant sur les reprises d'emploi, qui permettent de calculer la proportion moyenne des retours en emploi parmi les demandeurs d'emploi inscrits en catégorie A (sans aucune activité professionnelle) ou B (activité professionnelle d'une durée inférieure à 78 heures par mois). Ces données proviennent des déclarations préalables à l'embauche (DPAE) et sont complétées par les informations issues des fichiers de Pôle Emploi[31].

Au quatrième trimestre 2015, ce taux moyen mensuel de reprise d'emploi pour les demandeurs d'emploi s'est élevé à 6,5 %. Ce résultat est très variable selon les tranches d'âge : il atteint 9,6 % pour les jeunes de moins de 25 ans ; 6,9 % pour les personnes âgées de 25 à 49 ans ; 3,5 % pour les personnes âgées de 50 ans et plus. Ces données montrent qu'un jeune demandeur d'emploi inscrit à Pôle Emploi en septembre 2015 avait en moyenne une chance sur dix de retrouver un emploi le mois suivant.

Si le taux de reprise d'emploi pour les jeunes, ainsi défini, est meilleur que celui d'autres tranches d'âge, il n'est cependant pas possible d'en tirer une conclusion favorable ou défavorable quant à l'efficacité de Pôle Emploi, compte tenu des conditions dans lesquelles les jeunes accèdent au marché du travail. En effet, recrutés sur des contrats plus courts, ils connaissent un chômage plus récurrent que les autres générations et, de fait, des retours vers l'emploi plus fréquents.

[31] Les fichiers de Pôle Emploi ne permettent pas à eux seuls de renseigner complétement sur les reprises, faute d'information systématiquement donnée par les demandeurs d'emploi qui ont retrouvé du travail. Ainsi environ la moitié des sortants des fichiers pour défaut d'actualisation, et un tiers des sortants pour radiation administrative (le plus souvent après une absence de réponse à convocation), sont en fait des sorties pour reprise d'emploi.

Si, tous les mois, 9,6 % des jeunes demandeurs d'emploi trouvent un emploi (cf. annexe n° 2), ce taux varie avec le mode d'accompagnement proposé par Pôle emploi[32] : 12,4 % en « suivi », 9,4 % en « guidé » et 7,7 % en « renforcé »[33].

Certes, la performance plus faible de l'accompagnement renforcé peut s'expliquer en partie par le profil des publics concernés puisque les jeunes peu ou pas qualifiés (niveaux infra V) sont trois fois plus nombreux dans cette catégorie. Cependant, ils ne représentent que 15 % des effectifs de l'accompagnement renforcé : ces publics pèsent donc peu dans la mesure de la performance de ce mode d'accompagnement, qui apparaît médiocre.

Au total, quels que soient le mode et la durée de l'accompagnement proposé par Pôle Emploi, un jeune sur 10 seulement accède chaque mois à un emploi d'une durée d'au moins un mois.

2 - L'accompagnement par les missions locales

Les indicateurs de performance suivis dans le cadre du budget de l'État sont lacunaires et ne permettent pas de mesurer l'efficacité des dispositifs d'accompagnement en mission locale. Depuis 2012, parmi tous les dispositifs, seul le CIVIS a fait l'objet d'un suivi ; ses résultats, stables (taux d'insertion dans l'emploi[34] de 40 % en 2012, 2013 et 2014), sont restés chaque année inférieurs à la cible, bien que celle-ci ait été revue à la baisse (50 % en 2012, 44 % en 2014). Cet indicateur a par ailleurs été supprimé depuis l'exercice 2015, ne laissant plus apparaître aucun résultat.

Seules les données de gestion issues des missions locales sont actuellement disponibles mais leur interprétation est sujette à caution : leur saisie n'est pas uniforme d'une mission locale à l'autre et peut présenter des lacunes. Par ailleurs, les données qui ont pu être exploitées ne permettent pas de calculer le même indicateur que celui qui figurait à l'appui du projet de loi de finances : les résultats ne sont donc pas directement comparables.

---

[32] Pôle emploi différencie l'intensité de son accompagnement selon trois catégories : l'accompagnement est « suivi » pour le demandeur d'emploi proche de l'emploi et dont l'autonomie est grande ; l'« accompagnement guidé » s'adresse au demandeur d'emploi nécessitant d'être soutenu par son conseiller dans sa recherche d'emploi, avec des contacts plus ou moins fréquents ; enfin, l' « accompagnement renforcé » est destiné à celui qui a besoin d'être fortement accompagné, notamment à travers des contacts dont le rythme et le contenu répondent aux besoins du demandeur.

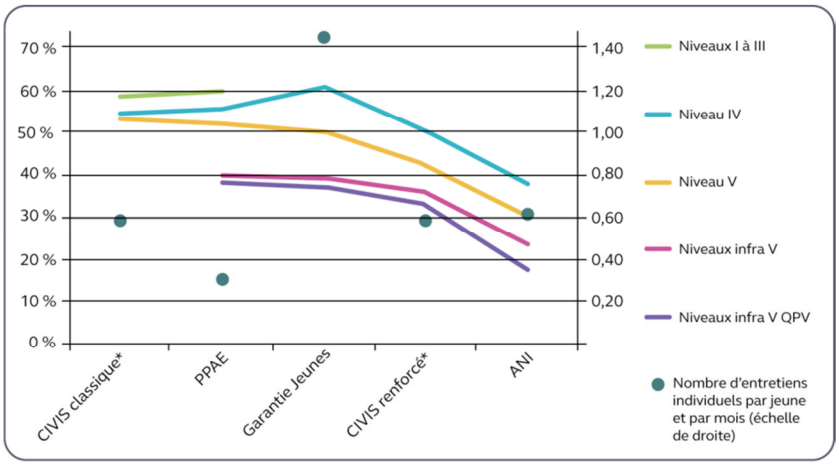
[33] Taux définis également comme le nombre d'accès à l'emploi sur un mois, comparé à la demande d'emploi en fin de mois pour les jeunes de moins de 26 ans (catégories A et B).

[34] Défini comme le rapport entre le nombre de jeunes inscrits en CIVIS ayant accédé à l'emploi (durable ou non) au cours de l'année et le nombre de jeunes entrés dans le dispositif cette même année.

Selon ces données, les jeunes ayant eu accès à l'emploi représentent en 2015 47,3 % des jeunes de l'ensemble des dispositifs financés par l'État, tous niveaux de formation confondus.

Ce taux[35] varie selon les dispositifs, mais il reste dans l'ensemble peu élevé : 54,3 % pour le CIVIS classique, 50,6 % pour le PPAE, 49,9 % pour la Garantie jeunes, 38,0 % pour le CIVIS renforcé et 27,5 % pour l'ANI Jeunes.

Graphique n° 8 : sorties vers l'emploi ramenées au nombre de jeunes sortant de dispositif (France, année 2015)



Source : Cour des comptes d'après données I-Milo, données au 21/02/2016, traitements DARES. Sorties vers l'emploi : nombre d'accès à l'emploi durable ou non, alternance comprise, au cours ou à l'issue du programme dans lequel le jeune est inscrit (année 2015). Ces données sont d'une fiabilité relative, la situation du jeune n'étant pas connue dans certains cas.
Lecture : les jeunes de niveau IV (ligne bleue) ont un taux de sortie dans l'emploi de 54 % en CIVIS, 56 % en PPAE, 60 % en Garantie jeunes, 50 % en CIVIS renforcé et 38 % en ANI. Ces taux sont toujours supérieurs à ceux des jeunes moins qualifiés (niveaux V et infra*), et ce quel que soit le dispositif. L'intensité de l'accompagnement, mesurée ici par le nombre d'entretiens individuels par mois, se lit sur l'échelle de droite et varie de 0,31 (PPAE), soit un tous les trois mois environ, à 1,44 (Garantie jeunes), soit un toutes les trois semaines.*
** Le CIVIS a été supprimé par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.*

[35] Comme indiqué, ce taux est calculé comme la part des jeunes qui ont eu accès à l'emploi pendant ou à l'issue du dispositif, au cours de l'année. Il ne s'agit donc pas de la même définition que celle utilisée pour Pôle Emploi, qui compare les sorties mensuelles avec le stock des demandeurs d'emploi.

L'analyse du taux de sortie vers l'emploi par dispositif et par niveau de formation fait apparaître que :

- quel que soit le dispositif, plus le niveau de formation des jeunes est faible, plus le taux de sortie vers l'emploi l'est également. En moyenne, il n'est que de 35,9 % pour les jeunes de niveau infra V, contre 52,1 % pour les jeunes de niveau V et au-delà ;
- les taux de sortie par niveau de formation varient assez peu d'un dispositif à l'autre, à l'exception de l'ANI qui enregistre des taux plus faibles ;
- les jeunes des missions locales ont bénéficié en moyenne de 0,78 entretien par mois avec un conseiller, dont 0,53 dans un cadre individuel (soit un entretien tous les deux mois). Les jeunes de niveau infra V inscrits en Garantie jeunes bénéficient de la fréquence d'entretiens la plus élevée : 5,27 entretiens par mois, dont 1,44 entretien individuel. Or, ils ont un taux de sortie vers l'emploi de 39,0 %, donc inférieur à celui des jeunes qui ont un niveau de formation plus élevé, quel que soit le dispositif dont ces derniers ont bénéficié, y compris les moins intensifs comme le PPAE ou le CIVIS classique. La seule exception, déjà mentionnée, concerne les jeunes suivis dans le cadre de l'ANI ;
- les jeunes de niveaux infra V et résidant en QPV obtiennent des résultats encore plus défavorables que l'ensemble des autres jeunes de niveau infra V. En effet, leur taux moyen de sortie vers l'emploi n'est que de 33,5 %.

En d'autres termes, contrairement à ses objectifs, la différenciation des modalités d'accompagnement ne permet pas de compenser les disparités d'accès à l'emploi que connaissent les jeunes en raison de leur niveau de formation ou de leur rattachement à un quartier prioritaire de la politique de la ville.

Cette analyse est confirmée par les données locales recueillies en cours d'enquête. Ainsi, en Rhône-Alpes, la part des jeunes issus des QPV et ayant accédé à un emploi durable reste inférieure de trois points à celle de l'ensemble des jeunes en recherche d'insertion (10 % contre 13 %).

3 - La performance des dispositifs dits « intensifs »

Trois dispositifs d'accompagnement se caractérisent par une intensité particulière du point de vue du suivi des jeunes : l'accompagnement intensif jeune de Pôle Emploi (AIJ), la Garantie jeunes, les écoles de la deuxième chance (E2C). Les autres dispositifs (PPAE, ANI et l'ancien CIVIS) présentent un contenu plus limité et leurs modalités de mise en œuvre de l'accompagnement sont moins formalisées.

L'intensité du suivi des jeunes par les missions locales peut être mesurée à partir des prestations rendues par les conseillers (dites « actualités »), qui sont saisies dans la base de gestion Parcours 3 (devenue I-Milo à partir de 2015). L'exploitation de ces données montre que la fréquence de ces prestations est faible et, de plus, décroissante dans le temps. Un jeune se voit proposer entre 1,6 et 2,4 « actualités » par mois au cours des trois premiers mois, contre seulement 0,4 à 1,23 au cours des trois mois suivants[36].

Ces données permettent également d'observer que le CIVIS qui avait à son origine, en 2005, vocation à proposer un accompagnement dense et rapide, ne se distinguait plus en 2015 d'un suivi usuel en mission locale.

Par ailleurs, les trois dispositifs intensifs précités - AIJ, Garantie jeunes, E2C - présentent des performances comparables en termes d'accès à l'emploi. Sur près de 68 000 jeunes qui ont terminé un accompagnement en AIJ, près de la moitié (48 %) ont connu une sortie positive vers l'emploi ou l'alternance[37]. Ce taux est comparable à celui de l'accompagnement en Garantie jeunes des missions locales (49,9 %). De même, en comparant la performance de cette dernière pour les jeunes de niveau infra V, avec celle en E2C, dont 87 % des publics n'ont pas un niveau V de qualification, les taux de sortie en emploi sont sensiblement proches, atteignant respectivement 39 % et 37 %[38].

B - L'accès à l'emploi après un contrat aidé

Selon les indicateurs de performance associés au budget de l'État[39], 66 % des jeunes sortants d'un contrat aidé dans le secteur marchand en 2013 étaient en emploi six mois après l'échéance de ce contrat, contre seulement 40 % dans le secteur non marchand. À titre de référence, les cibles fixées pour 2017 sont de respectivement 75 % et 45 %. Pour les emplois d'avenir, la cible est également fixée à 75 %, mais aucun résultat n'est encore disponible.

---

[36] Chiffres 2013 issus du Parcours 3, calcul DARES, le dispositif le moins intensif étant le PPAE, le plus intensif hors Garantie jeunes étant l'ANI jeunes.

[37] Source : Pôle emploi. Le taux de sortie vers l'emploi a ici la même définition que pour les missions locales. Les comparaisons des résultats sont donc valides, sous réserve de différences de conditions de saisie entre les systèmes d'information de Pôle emploi et des missions locales.

[38] Rapport d'activité 2015 des E2C. Mêmes remarques que dans la note de bas de page précédente. Sur les 6 805 jeunes sortis du dispositif en 2014, 19 % ont eu un contrat de travail, 10 % des contrats en alternance et 8 % des contrats aidés.

[39] *Source :* rapports annuels de performance du budget de l'État, mission « Travail et emploi », données DARES. Le taux de sortie vers l'emploi est mesuré six mois après la sortie du dispositif, et non immédiatement. Cela n'a donc pas de sens de comparer les résultats chiffrés disponibles entre contrats aidés et autres types de dispositifs.

Si la sortie vers l'emploi est moindre pour les titulaires d'un CUI-CAE dans le secteur non marchand (38 % tous âges confondus, 52 % pour les moins de 28 ans) que pour les titulaires d'un CIE dans le secteur marchand (65 % tous âges confondus, 67 % pour les moins de 28 ans), ces taux doivent tout d'abord être interprétés en fonction de l'éloignement de l'emploi, qui est en moyenne plus important pour les bénéficiaires de CAE.

Par ailleurs, les conditions d'utilisation des CAE par certains employeurs publics, parapublics ou associatifs contribuent à expliquer les disparités constatées : si ces aides sont perçues comme des subventions ponctuelles, l'objectif ne sera pas de recruter à terme les bénéficiaires de ces contrats, qui peuvent être très peu qualifiés. Il peut en aller de même pour les bénéficiaires d'emplois d'avenir, dont le profil est proche de celui des CAE, puisque 80,6 % des jeunes concernés ne sont pas titulaires d'un diplôme de niveau baccalauréat ou supérieur. Si les compétences n'ont pas été suffisamment renforcées pendant la période du contrat aidé, alors l'accès à l'emploi dans le secteur marchand demeure difficile.

À l'inverse, dans le secteur marchand, les CIE sont occupés par des jeunes présentant des possibilités d'insertion plus grandes, ce qui peut découler d'un comportement plus sélectif des entreprises lors de la décision d'embauche sur ces contrats. En outre, même si le contrat aidé n'est pas prolongé par une embauche chez le même employeur, l'expérience acquise en entreprise peut être valorisée sur le marché du travail.

En définitive, le taux d'insertion dans l'emploi des contrats aidés varie essentiellement en fonction du niveau de diplôme. Dans le secteur non marchand, l'écart est en moyenne de 26 points entre les sortants qui ont un diplôme supérieur au baccalauréat et ceux qui ont un niveau inférieur au CAP. L'écart est plus réduit dans le secteur marchand (12 points), car les salariés sont en moyenne moins éloignés de l'emploi, quel que soit le niveau de diplôme détenu.

Au total, ces données montrent que les contrats aidés dans le secteur non marchand ne parviennent pas à corriger le facteur défavorable que constitue une faible qualification initiale.

CONCLUSION

La nature des réponses publiques au problème de l'accès des jeunes à l'emploi implique que leur efficacité ne peut être que limitée et qu'elles ne peuvent que compenser à la marge les difficultés rencontrées par certains publics.

Cependant, même en tenant compte de ces limites intrinsèques, les aides proposées ne paraissent pas à la mesure des coûts importants qu'elles induisent. Pour les bénéficiaires, les trajectoires d'accès à l'emploi restent fondamentalement déterminées par le niveau de formation, notamment pour les jeunes les plus fragiles et les plus éloignés de l'emploi.

Au-delà de ce constat général, toutes les réponses des politiques mises en œuvre n'ont pas une efficacité équivalente : les solutions les plus intensives et courtes - la Garantie jeunes et les dispositifs de la deuxième chance - s'avèrent relativement plus efficaces en termes d'accès à l'emploi que l'accompagnement de longue durée mis en œuvre par Pôle emploi ou les missions locales.

De même, les dispositifs de formation en alternance enregistrent dans tous les cas des performances supérieures, même s'il convient de tenir compte du fait les jeunes les plus éloignés de l'emploi y sont moins représentés.

Les données les plus récentes confirment que l'insertion des bénéficiaires des contrats aidés dans le secteur marchand est bien meilleure que dans le secteur non marchand.

S'agissant des emplois d'avenir, les données de sortie vers l'emploi des premiers bénéficiaires ne sont pas encore disponibles, mais la priorité budgétaire qui leur a été attachée a été décidée sans que l'on sache si leurs caractéristiques de contenu et de durée, qui entraînent des coûts supplémentaires, étaient de nature à les rendre plus efficaces que les contrats aidés de droit commun.

En définitive, de très nombreux dispositifs aux finalités proches coexistent, avec une dispersion dont l'effet est accru par une répartition très hétérogène des effectifs de jeunes bénéficiaires. Cette organisation amène à se demander comment mieux prendre en compte la performance des dispositifs : moins d'un tiers des crédits d'accompagnement sont aujourd'hui orientés vers les modalités les plus intensives et les plus efficaces du point de vue de l'accès à un emploi durable.

Chapitre III

Des aides insuffisamment adaptées aux besoins des jeunes et des employeurs

Pour améliorer l'efficacité limitée des aides publiques en faveur de l'accès des jeunes à l'emploi, plusieurs orientations ont été suivies au cours de la période récente : de nouveaux dispositifs plus ambitieux, mais aussi plus coûteux, ont été créés ; l'accompagnement des jeunes a été intensifié ; de façon générale, les pouvoirs publics ont cherché à accroître l'accès des jeunes à la formation, déterminant fondamental de l'accès à l'emploi, mais également à multiplier les contacts avec le monde du travail.

Ces orientations soulèvent trois interrogations :

- les multiples aides proposées aux jeunes correspondent-elles à leurs besoins, et l'existence d'une aussi large palette se justifie-t-elle ?
- les jeunes se voient-ils allouer les aides les plus adaptées à leur situation ?
- l'intensité en accompagnement et en formation des dispositifs proposés s'est-elle véritablement accrue ?

Ces interrogations concernent principalement les contrats aidés et certains dispositifs d'accompagnement, dont l'adéquation à la situation des jeunes apparaît limitée. Elles concernent également l'aptitude des principaux dispositifs à faire déboucher les jeunes qui en ont besoin sur une formation les rapprochant effectivement de l'emploi. Elles amènent à souligner le rôle joué dans ce contexte par les mécanismes de formation en alternance, qui pourrait être accru.

I - Les contrats aidés : un dispositif à réorienter

Les contrats aidés visent à réduire le chômage à court terme et à maintenir ou développer l'employabilité de leurs bénéficiaires. Destinés par priorité aux personnes les plus éloignées de l'emploi, ils ne remplissent pas leurs objectifs en termes de ciblage et, surtout, de contenu en formation. Non seulement leur coût unitaire fait de ces outils les plus onéreux de la politique de l'emploi (hors exonérations générales de charges sociales), mais ils engendrent d'importants effets d'aubaine, tant dans le secteur privé que public. Ces observations amènent à préconiser de leur accorder une moindre priorité, et de les recentrer sur un public mieux délimité et pour des périodes moins longues.

A - Des objectifs trop larges

1 - D'importants effets d'aubaine

Selon la DARES,[40] l'aide de l'État est décisive pour 64 % des recrutements sur contrats aidés dans le secteur non marchand[41]. Dans le secteur marchand, en revanche, ce pourcentage est de 19 % pour les contrats aidés et de 25 % pour les emplois d'avenir.

En effet, dans le secteur marchand, 63 % des recrutements en CUI-CIE et 47 % en emploi d'avenir auraient été opérés même sans aide de l'État, ce qui traduit un effet d'aubaine important, qui croît avec la taille de l'entreprise ; ce taux n'est comparativement que de 20 %, tous types de contrats confondus, dans le secteur non marchand.

Les objectifs chiffrés de placement des emplois d'avenir assignés aux missions locales (cf. *infra*) ont pu renforcer l'effet d'aubaine dans le secteur marchand, ainsi que le montre la citation suivante, issue d'une enquête récente : « Quand les employeurs arrivaient avec leur jeune, c'était difficile de leur dire : « Attendez, on va vous en proposer d'autres ». Après, est-ce le rôle de la mission locale d'imposer un recrutement à un employeur ? Je ne le pense pas, ça me mettrait mal à l'aise de le faire. Et puis ne soyons pas langue de bois : on avait des objectifs à atteindre, donc quand un employeur venait avec une offre et un jeune, ça faisait un de plus » (Source : équipe de direction de la mission locale du Poitou[42]).

---

[40] Recrutements en contrats aidés, DARES Analyses n° 58 août 2015.
[41] L'Éducation nationale et les associations sont les plus dépendantes de cette aide.
[42] Institut Bertrand Schwartz, *Étude-action sur les emplois d'avenir, Territoire de la Mission Locale d'insertion du Poitou,* septembre 2014.

Par ailleurs, on observe dans le secteur non marchand des pratiques qui s'éloignent de la finalité des contrats aidés, qui est la création nette d'emplois supplémentaires. Nombre d'employeurs publics recourent en effet régulièrement aux contrats aidés, souvent sur le même poste : 85 % des employeurs de CUI-CAE souhaitent ainsi avoir recours de nouveau à ces contrats, de même que 65 % des employeurs d'emplois d'avenir.

Dans certains cas, ces embauches permettent de pourvoir des emplois permanents qui auraient dû l'être par des fonctionnaires, ce qui contrevient aux règles de gestion de la fonction publique. Dans un contexte de raréfaction des ressources publiques, les collectivités locales peuvent également profiter d'une aide dont le montant couvre jusqu'à 75 % du salaire au SMIC pour embaucher « trois personnes pour le prix d'une » et financer ainsi des postes en surnombre[43].

2 - Un ciblage insuffisant

Le public visé par les emplois d'avenir est constitué par les jeunes sans diplôme ou peu diplômés (niveau V ou moins), à l'exception d'une possibilité de dérogation jusqu'au niveau bac +3 pour les jeunes résidant dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) ou les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Ainsi, par exemple, la proportion de jeunes avec un niveau de formation supérieur ou égal à IV, qui ne faisaient pas partie du public prioritaire, a atteint 25 % sur le territoire de la mission locale de Limoux (Aude), qui se situe en zone de revitalisation rurale.

Cette possibilité de dérogation a été largement utilisée : fin mars 2016, 16 % des jeunes bénéficiaires d'emplois d'avenir étaient titulaires du baccalauréat, 14 % se situaient au niveau du baccalauréat, mais sans avoir obtenu le diplôme, et 4 % avaient un niveau supérieur de formation.

En réalité, ces dérogations n'ont pas concerné seulement des jeunes issus des ZRR ou des QPV. L'enquête de terrain menée par les juridictions financières a apporté des éclairages sur les raisons qui ont conduit à cette situation : les employeurs, souhaitant embaucher les jeunes rapidement opérationnels et relativement qualifiés, sont intervenus pour bénéficier des dérogations, y compris dans les territoires dépourvus de QPV, afin d'embaucher des jeunes d'un niveau de qualification plus élevé.

[43] Idem.

En définitive, les jeunes âgés de 16 à 20 ans les plus éloignés de l'emploi ont moins accédé à ce dispositif que des jeunes déjà connus des missions locales qui disposaient déjà d'une expérience professionnelle. Simultanément, l'objectif de 25 % du public QPV dans le dispositif, fixé par le gouvernement, n'a pu être atteint à fin 2015 : seuls 15,7 % des jeunes bénéficiaires des emplois d'avenir sont issus de ces quartiers.

B - Une réorientation nécessaire

1 - Des objectifs de formation non atteints

Quels qu'ils soient (CUI de droit commun ou emplois d'avenir), les contrats aidés doivent indiquer l'action de formation dont l'employeur propose de faire bénéficier la personne qu'il embauche. Cette mention apparaît ainsi dans 96 % des contrats signés en 2013-2014, la grande majorité (82 %) se rattachant à un objectif d'adaptation au poste de travail (formations courtes non qualifiantes).

Les résultats obtenus par enquête auprès des salariés sortis de dispositif pour ces années sont cependant très inférieurs à ces pourcentages : seuls 23 % des répondants déclarent avoir bénéficié d'une formation, proportion qui n'a pas progressé depuis 2011[44].

À s'en tenir aux seuls titulaires d'emplois d'avenir, dispositif dont l'ambition était plus forte que les CUI classiques en matière de formation, la DGEFP estime que, dans le secteur marchand, 53 % ont passé moins d'une semaine en formation, hors adaptation au poste de travail[45].

Une offre de formation qualifiante, qui n'est proposée que dans moins du quart de l'ensemble des contrats aidés, est parfois absente pour les emplois d'avenir, comme l'illustre l'exemple de la mission locale de Montpellier : « La première difficulté est liée aux formations qualifiantes ou diplômantes : pour les collectivités locales, le CNFPT n'a construit que des formations professionnalisantes, donc courtes et successives. Pour les formations diplômantes, certains employeurs étaient prêts à passer par l'externe, en payant des formations en CFA notamment et cela aurait pu constituer une réponse rapide, il y avait des montages possibles,

[44] Données ASP, traitement DARES.

[45] DARES, Synthèse Stat, *Recours aux contrats aidés*, enquête auprès des employeurs, janvier 2016.

sauf que le monde de l'apprentissage a vécu le dispositif emplois d'avenir (EAV) comme un concurrent et non un complément à l'apprentissage. (…) Les plus belles formations [qualifiantes ou diplômantes] sont réalisées pour des éducateurs spécialisés ou des moniteurs éducateurs ; ce sont des exemples minimes mais éclairants : les employeurs ont adapté le début et la fin du contrat à la formation car celle-ci était trop longue par rapport au contrat ». [46]

De même, en Rhône-Alpes, 22 % de la première vague des emplois d'avenir ne comportaient pas, au moment de leur signature, d'engagement précis de formation (15 % au niveau national)[47].

Beaucoup d'employeurs cherchent avant tout un jeune salarié pour occuper un emploi déterminé[48] : si les montages nécessités par les formations sont compliqués, les parcours de qualification vont être difficiles à mettre en place.

Selon l'organisme paritaire collecteur agréé Uniformation, la question du financement n'est pas la seule limite. L'insuffisance du niveau de formation des jeunes bénéficiaires d'emplois d'avenir constitue également une contrainte : « Pour les auxiliaires de puériculture ou les aides-soignants, il est impossible d'arriver à ces formations dans le cadre des emplois d'avenir (EAV), car il y a une sélection à la formation par concours (agréée par l'ARS et la Région) et un numérus clausus : on prend les meilleurs, des jeunes qui ont bac + 3 (…). Dans toutes les crèches, les jeunes ont un CAP Petite enfance, à 80 %. Ils vont aller en préparation d'auxiliaire de puériculture, mais n'obtiendront pas le concours ».

Une autre difficulté concerne le tutorat dont les employeurs sont censés faire bénéficier les jeunes titulaires d'un emploi d'avenir, mais qu'ils mettent en place de façon inégale, en particulier au sein des petites entreprises du secteur marchand.

---

[46] Institut Bertrand Schwartz, *Étude-action sur les emplois d'avenir, Territoire de la Mission Locale de l'agglomération de Montpellier*, octobre 2014.
[47] Étude AFPA, 2013.
[48] Un questionnaire adressé à ses adhérents par la CCI France à la demande de la Cour fait apparaître que les deux principales raisons des entreprises pour recourir à un contrat aidé sont le moindre coût du travail et l'adéquation de la formation du jeune (respectivement 60 % et 47 % des réponses).

Enfin, les missions locales ayant orienté les jeunes vers des emplois d'avenir peinent à assurer leur suivi : si 96 % des signataires d'emplois d'avenir en Rhône-Alpes ont bénéficié d'au moins une action d'accompagnement professionnel et d'une action de formation, on estime qu'un tiers des jeunes n'ont pas eu d'entretien avec le référent prescripteur de la mission locale, en dépit de l'obligation de suivi dans l'emploi des titulaires d'emplois d'avenir qui lui incombait normalement.

2 - Un recentrage nécessaire

Les contrats aidés sont un moyen de faire rapidement accéder à l'emploi des jeunes qui auraient de très grandes difficultés à y parvenir aux conditions normales du marché de l'emploi. La motivation de ces jeunes n'est pas dans l'immédiat une formation, mais un accès à l'autonomie financière, ainsi qu'à l'insertion sociale que permet l'emploi.

À ce titre, l'idée que le contrat aidé doit être un « vrai » emploi d'une durée hebdomadaire de 35 heures n'est pas illégitime dans certains cas, même si elle a eu pour effet immédiat de contribuer à renchérir le coût annuel de l'emploi d'avenir de 75 % par rapport aux CUI existants. Cependant, il faut éviter une installation trop longue dans le contrat aidé, ainsi qu'un enchaînement des contrats[49].

La tentative d'incorporer aux emplois d'avenir une composante significative de formation n'a guère été probante à ce jour et, dans la mesure où cet objectif a justifié l'extension du contrat à trois ans, s'est avérée inutilement coûteuse.

Ces éléments viennent confirmer que les contrats aidés ne sont pas une fin en soi, mais une étape pour les jeunes dans un parcours vers l'autonomie dont la finalité doit être l'emploi durable aux conditions du marché, c'est-à-dire sans subvention publique. On observe à cet égard une opposition entre les contrats aidés du secteur marchand, qui permettent plus aisément cette transition, mais au prix d'effets d'aubaine importants, et ceux du secteur non marchand, qui ne la favorisent pas. Les employeurs de ce secteur ont en effet économiquement intérêt à organiser la rotation de contrats aidés sur des postes permanents, plutôt que de les pérenniser dans l'emploi, et ce d'autant plus que les marges budgétaires du secteur associatif et des collectivités territoriales se réduisent.

[49] Tel est pourtant le cas pour le contrat « Starter » qui peut intervenir après un emploi d'avenir dans le secteur non marchand, ce qui traduit un certain scepticisme sur la capacité des emplois d'avenir à constituer un tremplin vers l'emploi durable dans le secteur non marchand.

Il découle de ce constat quatre réorientations souhaitables pour les contrats aidés :

- il convient de les réserver plus rigoureusement aux jeunes pas ou peu qualifiés, en particulier dans le secteur marchand[50], et ne pas prévoir de dérogations portant sur le public cible ;
- il faut réduire leur durée maximale, en particulier celle des emplois d'avenir qui pourrait être ramenée à celle des CUI de droit commun, ce qui permettrait, à effectifs constants de bénéficiaires, une économie budgétaire importante ;
- il serait nécessaire d'inscrire ces contrats de moindre durée dans un parcours vers l'emploi complété par une formation pré-qualifiante ou qualifiante ;
- cette formation qualifiante devrait davantage prendre la forme la plus appropriée : contrats d'apprentissage ou de professionnalisation dans le secteur marchand et associatif ; contrat d'apprentissage dans le secteur public.

Le marché du travail étant de plus en plus sélectif, il paraît en effet nécessaire de favoriser les parcours et les dispositifs qui offrent une réelle garantie de formation, tels que les contrats en alternance, plutôt que les contrats aidés, y compris les emplois d'avenir.

À ce titre, le contrat de professionnalisation présente l'intérêt d'être un dispositif souple et connu des employeurs, permettant au salarié de viser une qualification reconnue et pouvant être utilisé pour des jeunes peu qualifiés. Il constitue un outil à utiliser plus fréquemment, comme la Cour l'a déjà souligné dans son rapport public annuel de 2012. En outre, les partenaires sociaux ont la possibilité de rendre ce dispositif plus attractif aux yeux des employeurs, en augmentant les taux de prise en charge horaire de la formation associée aux contrats[51].

Un recours accru au contrat d'apprentissage dans le secteur public est en outre à encourager. Certaines expériences peuvent être citées, telles que le contrat d'apprentissage « emplois d'avenir professeur » ou le « contrat d'adjoint de sécurité ».

[50] À titre d'exemple, les conditions de leur attribution pourraient être pour les jeunes âgés de moins de 26 ans : être peu ou pas qualifié (niveau IV sans diplôme, V, V bis et VI), résider dans un quartier prioritaire de la politique de la ville ou une zone de revitalisation rurale, rechercher un emploi depuis au moins un an.

[51] La formation effectuée dans le cadre des contrats de professionnalisation est financée par les fonds mutualisés des OPCA consacrés à la professionnalisation.

Deux contrats d'apprentissage dans le secteur public

Les « emplois d'avenir professeur » (EAP)

Ce dispositif a été lancé au cours de l'année 2015-2016 (1 000 places proposées). Il s'adresse aux étudiants qui envisagent de devenir professeur et qui ont besoin d'une aide financière pour la poursuite de leurs études. Ce contrat d'apprentissage offre la possibilité de suivre une formation alternant formation universitaire et immersion en classe encadrée par un tuteur enseignant. Les étudiants bénéficient d'une aide leur permettant de financer la suite de leurs études, sous la forme de bourses de service public, dont le montant vient s'ajouter à la rémunération des heures de mission effectuées dans un établissement scolaire, et aux bourses sur critères sociaux. Les revenus mensuels d'un EAP sont de 900 euros en moyenne. Le contrat de travail, d'une durée d'un an renouvelable deux fois, précise les deux engagements pris par l'EAP : suivre une formation universitaire et présenter un concours de recrutement d'enseignants du premier ou du second degré.

Le contrat des adjoints de sécurité (ADS)

Ce contrat s'adresse aux jeunes, âgés de 18 à moins de 30 ans, en vue d'exercer des missions de service public dans le domaine de la sécurité. Les ADS signent un contrat de trois ans, renouvelable une fois pour la même durée. Ils sont formés 12 semaines en école de police, puis effectuent un stage de 2 semaines dans leur futur service d'affectation. Cette formation leur permet d'être titulaires d'une certification de niveau V (équivalent BEP-CAP) avec le titre d'adjoint de sécurité intérieure. La rémunération mensuelle (primes comprises) est d'environ 1 200 euros.

II - Des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi peu différenciés

Face à une population de jeunes aux difficultés très diverses, la question de la détermination précise des publics visés par les dispositifs est primordiale. Or, plusieurs constats montrent les limites du fonctionnement actuel des mesures d'accompagnement, notamment en ce qui concerne la prise en compte des critères du chômage de longue durée, du niveau de formation et de la localisation géographique (QPV).

A - Un accompagnement qui ne tient pas assez compte des besoins des jeunes

1 - L'accompagnement de Pôle Emploi

À Pôle Emploi, la composition du public bénéficiaire varie peu selon les modalités d'accompagnement :

- accompagnements « suivi », « guidé » et « renforcé » comptent, à 0,5 point près, la même proportion de jeunes ayant moins d'un an de chômage (76,4 %), entre 1 et 2 ans de chômage (16,5 %), et avec plus de 2 ans de chômage (7,1 %) ; la différenciation est quasi inexistante selon ce premier critère ;
- les différences sont plus fortes pour les niveaux de formation : l'accompagnement « suivi » compte 34,6 % de jeunes de niveaux I à III et 33,0 % de jeunes de niveaux V et inférieurs ; ces proportions sont respectivement de 11,9 % et 55,3 % en accompagnement « renforcé » ;
- enfin, pour la résidence en QPV, la différence entre dispositifs n'est que de 3 points autour de la moyenne (11,4 %).

Tableau n° 5 : composition des modalités d'accompagnement en fonction de la durée du chômage des jeunes, du niveau de formation et de la résidence en QPV (France entière, 2015)

	Suivi	Guidé	Renforcé	Total
Nombre de jeunes	305 058	429 681	293 226	1 027 965
Moins de 12 mois	77,0 %	76,1 %	76,3 %	76,4 %
Entre 12 et 24 mois	16,0 %	16,6 %	16,8 %	16,5 %
Plus de 24 mois	7,1 %	7,3 %	6,9 %	7,1 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Niveau I+II+III	34,6 %	18,7 %	11,9 %	21,5 %
Niveau IV	32,4 %	34,9 %	32,8 %	33,6 %
Niveau V	28,2 %	36,9 %	41,3 %	35,6 %
Niveau Vbis+VI	4,8 %	9,4 %	13,9 %	9,4 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Hors QPV	91,6 %	88,6 %	85,5 %	88,6 %
QPV	8,4 %	11,4 %	14,5 %	11,4 %
Total	**100,0 %**	**100,0 %**	**100,0 %**	**100,0 %**

Source : Cour des comptes d'après données Pôle Emploi, nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) de moins de 26 ans inscrits en catégories A, B ou C à fin décembre 2015.

La faible différenciation des publics selon les dispositifs se vérifie encore plus nettement lorsqu'on analyse la part des jeunes qui bénéficie d'un dispositif particulier en fonction de sa situation par rapport à l'emploi :

- les jeunes demandeurs d'emploi de longue durée ne sont que 27,6 % à bénéficier d'un accompagnement « renforcé » : ce pourcentage est en outre légèrement inférieur à celui des jeunes ayant moins de 24 mois de chômage (28,6 %) ;
- les jeunes de niveau de formation infra V bénéficient d'un accompagnement « renforcé » dans une minorité de cas (42,5 %) ; cette proportion baisse de surcroît pour les jeunes de niveau infra V qui sont au chômage depuis plus de 24 mois : elle atteint dans ce cas 36,1 % ;
- le constat est le même pour les jeunes résidents en QPV : parmi eux, moins d'un jeune de niveau infra V sur deux est en accompagnement « renforcé » (45,5 %) ;
- les jeunes cumulant les trois critères (résidence en QPV, formation de niveau infra V et plus de 24 mois de chômage) ne sont en accompagnement « renforcé » que dans 40,1 % des cas.

Tableau n° 6 : répartition des jeunes entre modalités d'accompagnement (France entière, 2015)

	Tous	**1 critère**			**2 critères**			**3 critères**
		> 24 mois	Infra V	QPV	Infra V > 24 mois	QPV > 24 mois	QPV Infra V	QPV Infra V > 24 mois
Suivi	305 058	21 514	14 651	25 739	1 597	1 965	2 294	225
	29,7 %	*29,5 %*	*15,2 %*	*21,9 %*	*20,5 %*	*23,4 %*	*13,0 %*	*17,0 %*
Guidé	429 681	31 352	40 580	48 977	3 389	3 568	7 345	567
	41,8 %	*42,9 %*	*42,2 %*	*41,8 %*	*43,4 %*	*42,5 %*	*41,6 %*	*42,9 %*
Renforcé	293 226	20 134	40 896	42 588	2 822	2 864	8 035	530
	28,5 %	*27,6 %*	*42,5 %*	*36,3 %*	*36,1 %*	*34,1 %*	*45,5 %*	*40,1 %*
Total	**1 027 965**	**73 000**	**96 127**	**117 304**	**7 808**	**8 397**	**17 674**	**1 322**
	100,0 %	***100,0 %***	***100,0 %***	***100,0 %***	***100,0 %***	***100,0 %***	***100,0 %***	***100,0 %***

Source : Cour des comptes d'après Pôle Emploi, nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) de moins de 26 ans inscrits en catégories A, B ou C à fin décembre 2015.

Cette situation ne peut guère s'expliquer par la limite des capacités en accompagnement « renforcé », puisque les jeunes de plus de 24 mois de chômage ne représentent que 7 % des jeunes inscrits à Pôle Emploi. Parmi eux, les jeunes infra V correspondent à 0,8 % des jeunes inscrits, de même que les jeunes issus des QPV. Les jeunes cumulant les trois critères ne sont enfin que 1 322 (0,1 %).

2 - L'accompagnement en mission locale

Le même constat que pour Pôle emploi peut être fait pour l'accompagnement en mission locale. La composition du public bénéficiaire de chaque dispositif varie peu autour de la moyenne : 3,0 % pour les niveaux I à III, 34,0 % pour le niveau IV, 35,8 % pour le niveau V, et 27,2 % pour le niveau infra V :

- le PPAE est proche, dans sa composition, de cette moyenne ; il en va de même pour le CIVIS[52] ;
- la Garantie jeunes est, elle aussi, proche de la moyenne : elle compte un peu moins de jeunes au niveau IV (29,1 %) et un peu plus au niveau V (40,5 %) ;
- les différences sont plus marquées pour l'ANI Jeunes, qui comprend moins de jeunes au niveau IV que la moyenne (11,1 %), mais davantage au niveau infra V (56,8 %).

[52] Le CIVIS classique comprend une part plus importante de niveaux IV (63,9 %) et moindre de niveau infra V (0,1 %) ; la situation est inverse pour le CIVIS renforcé : 0,8 % de niveau IV et 66,9 % de niveau infra V. Toutefois, les fréquences des entretiens et de l'accès à la formation sont quasi- identiques entre ces deux modalités qui étaient en vigueur au cours de l'enquête de la Cour.

Tableau n° 7 : composition des dispositifs en fonction des niveaux de formation des jeunes (France entière, 2015)

	PPAE	CIVIS			ANI	Garantie jeunes	Parrainage	Total programme national
		Total	Classique	Renforcé				
Jeunes en programme	276 215	169 638	88 901	80 737	17 526	16 733	6 563	419 925
dont : niveau renseigné	265 751	168 878	88 471	80 407	17 338	16 710	6 537	410 182
Niveau I+II+III	3,4 %	1,9 %	3,6 %	0,0 %	0,0 %	1,6 %	16,7 %	3,0 %
Niveau IV	35,6 %	33,8 %	63,9 %	0,8 %	11,1 %	29,1 %	41,0 %	34,0 %
Niveau V	38,1 %	32,4 %	32,4 %	32,3 %	32,1 %	40,5 %	28,1 %	35,8 %
Niveau Vbis+VI	22,9 %	31,9 %	0,1 %	66,9 %	56,8 %	28,8 %	14,2 %	27,2 %
Total	**100,0 %**	**100,0 %**	**100,0 %**	**100,0 %**	**100,0 %**	**100,0 %**	**100,0 %**	**100,0 %**

Source : Cour des comptes d'après données I-Milo, données au 21/02/2016, traitements DARES. Stocks moyens annualisés = nombre de jours en programme sur l'année / 365,25. Le total « tous programmes nationaux » diffère de la somme des « jeunes en programme » « total » pour deux raisons : (i) la méthode de calcul diffère : il s'agit de la moyenne des stocks en fin de mois ; (ii) les jeunes peuvent être dans plusieurs dispositifs en même temps.

Dans l'ensemble, il n'apparaît donc pas que l'affectation des jeunes entre les dispositifs varie de façon significative au regard des trois principaux critères de difficulté d'accès à l'emploi (durée du chômage, niveau de formation et résidence en QPV) :

- le niveau de formation a une influence assez faible sur le choix des dispositifs. Ainsi, pour les dispositifs les plus intensifs, 4,3 % des jeunes de niveau infra V sont en Garantie jeunes, chiffre qui s'écarte à peine de la moyenne tous niveaux confondus de 4,0 %. Ils sont pour l'ANI (8,8 % contre 4,3 %). Pour le CIVIS renforcé, la différenciation des publics, réelle, est restée sans effets pratiques, compte tenu de la proximité de contenu avec le CIVIS classique (Cf. *infra*) ;
- le critère QPV joue peu : 4,6 % sont en ANI, contre 4,2 % en moyenne, et 5,4 % en Garantie jeunes contre 4,0 % en moyenne ;
- la conclusion est la même pour les profils cumulant les deux critères infra V et QPV : l'affectation en Garantie jeunes est à peine différente (4,9 % contre 4,0 % en moyenne), et celle en ANI est un peu plus différenciée, mais de façon limitée (7,9 % contre 4,2 %).

Tableau n° 8 : répartition des jeunes entre dispositifs (France entière, 2015)

	Tous	Infra V	QPV	Infra V QPV
PPAE	276 215	60 842	39 113	11 036
	65,8 %	*54,5 %*	*60,5 %*	*52,7 %*
CIVIS classique	88 901	47	13 050	8
	21,2 %	*0,0 %*	*20,2 %*	*0,0 %*
CIVIS renforcé	80 737	53 802	14 985	10 432
	19,2 %	*48,2 %*	*23,2 %*	*49,8 %*
ANI	17 526	9 852	2 992	1 650
	4,2 %	*8,8 %*	*4,6 %*	*7,9 %*
Garantie jeunes	16 733	4 809	3 487	1 033
	4,0 %	*4,3 %*	*5,4 %*	*4,9 %*
Parrainage	6 563	926	1 318	213
	1,6 %	*0,8 %*	*2,0 %*	*1,0 %*
Total	486 675	130 278	74 945	24 371
Total programmes nationaux	419 925	111 541	64 643	20 946
soit	*115,9 %*	*116,8 %*	*115,9 %*	*116,4 %*

Source : Cour des comptes d'après données I-Milo, données au 21/02/2016, traitements DARES. Précisions méthodologiques : Nombre de jeunes par dispositif : stocks moyens annualisés = nombre de jours en programme sur l'année / 365,25. Le total « tous programmes nationaux » diffère de la ligne « total » : les jeunes peuvent être dans plusieurs dispositifs en même temps.

Là encore, cette situation ne s'explique pas par une insuffisance de capacité d'accueil des jeunes dans les différents dispositifs. Ainsi, les jeunes infra V et QPV inscrits en programme nationaux étaient au nombre de 20 946 en 2015 ; pourtant, seuls 1 033 d'entre eux ont bénéficié de la Garantie jeunes et 1 650 de l'ANI Jeunes, alors que 16 733 et 17 526 places avaient été respectivement ouvertes dans ces dispositifs cette même année.

Au total, les mêmes types de publics se retrouvent dans des proportions très voisines dans toutes les modalités d'accompagnement, de la plus légère à la plus intensive. Simultanément, les jeunes cumulant les difficultés d'insertion sont peu présents dans les dispositifs d'accompagnement les plus lourds et les plus coûteux qui devraient leur être destinés, alors même que les places disponibles dans ces dispositifs excèdent le nombre des jeunes concernés.

Cette situation est éclairée par les enquêtes de terrain qui montrent la réticence des prescripteurs et parfois des jeunes eux-mêmes à l'égard des dispositifs les plus intensifs.

Certaines missions locales ont ainsi indiqué avoir des difficultés à remplir les objectifs d'entrée dans ces dispositifs qui leur étaient fixés. À la mission locale de Val-de-Reuil en Normandie, par exemple, 100 jeunes sont entrés en Garantie jeunes en 2014, alors que l'objectif fixé était de 169. Pour cette mission locale, certains critères d'éligibilité, notamment la précarité financière familiale, constituent des freins, comme la difficulté à trouver des jeunes suffisamment motivés et susceptibles de s'engager sur un an dans un dispositif aussi intensif.

Dès lors, on peut déduire de ces constats que la prise en charge des jeunes en plus grande difficulté ne sera pas améliorée du seul fait de la mise en place de capacités supplémentaires ou de la création de nouveaux dispositifs : il faut avant tout que les dispositifs actuels soient suffisamment souples pour s'adapter aux difficultés de certains jeunes, de très faible niveau de formation ou confrontés à des difficultés pratiques comme l'absence de compte bancaire ou un logement précaire, ou encore à des situations familiales pénalisantes, telles que celles des jeunes mères isolées ou des jeunes en rupture avec leur environnement familial. Pour ces jeunes, des formes d'aide diversifiées et adaptées doivent être préférées aux dispositifs les plus lourds.

À défaut d'une telle adaptation, les dispositifs d'accompagnement et de suivi les plus ambitieux, théoriquement réservés aux jeunes les plus éloignés de l'emploi, risquent de bénéficier en pratique à des publics en moyenne très peu différents de ceux des dispositifs les moins intensifs.

B - Une intensité de l'accompagnement globalement faible

Non seulement l'accompagnement proposé aux jeunes est d'une intensité variable d'un dispositif à l'autre, mais, d'une façon générale, il reste faible, alors même qu'il est prévu de renforcer leur intensité pour les publics plus fragiles.

Dans son rapport public intitulé *Pôle Emploi à l'épreuve du chômage de masse* (juillet 2015)[53], la Cour a montré la faible intensité de l'accompagnement au sein de Pôle Emploi, y compris pour la modalité « renforcée », et ce quel que soit l'âge des demandeurs d'emploi. Ainsi, 75 % de ceux qui étaient en accompagnement « renforcé » ne bénéficiaient en moyenne sur la période analysée de six mois (septembre 2013-février 2014) que de quatre contacts ou moins avec leur conseiller, tous modes confondus (entretien, téléphone, courriel, etc.)[54].

De surcroît, les propositions d'actions de la part de Pôle Emploi (ateliers, formations, mises en contact avec les entreprises) décroissent paradoxalement avec la durée du chômage : entre 30 % et 39 % des demandeurs d'emploi ne bénéficient d'aucune préconisation d'action de Pôle Emploi entre un et six mois de chômage ; cette proportion double entre 13 et 18 mois de chômage.

De même, dans les missions locales, les jeunes reçus en entretien au cours de la période 2010-2015 n'ont eu en moyenne que 3,6 rendez-vous individuels par an. 17 % des jeunes « en contact » n'ont même eu, pour leur part, aucun entretien[55]. Cette faible intensité moyenne des contacts se vérifie également pour les jeunes inscrits dans des dispositifs nationaux : ces jeunes bénéficient en moyenne de 0,53 entretien individuel par mois, soit un entretien individuel tous les 58 jours. Cette fréquence est de 101 jours en PPAE, de 53 jours en CIVIS classique comme en CIVIS renforcé, et de 50 jours en ANI Jeunes. Seule la Garantie jeunes fait exception, avec un entretien tous les 21 jours en moyenne, voire tous les six jours si l'on tient compte des entretiens collectifs.

[53] Cour des comptes, *Rapport public thématique : Pôle Emploi à l'épreuve du chômage de masse*. La Documentation française, juillet 2015 176 p., disponible sur www.ccomptes.fr

[54] 59 % des demandeurs d'emploi en accompagnement « suivi », 49 % en accompagnement « guidé » et 33 % en accompagnement « renforcé » avaient au mieux un contact tous les trois mois avec leur conseiller.

[55] Source : I-Milo, exploitation DARES.

Tableau n° 9 : nombre d'entretiens et d'accès à la formation, par dispositif (France entière, année 2015)

	PPAE	CIVIS classique	CIVIS renforcé	ANI	Garantie jeunes	Parrainage	Total programme national
Nombre d'entretiens par jeune et par mois	0,39	0,68	0,67	0,70	5,27	1,01	0,78
dont entretiens individuels	*0,31*	*0,58*	*0,59*	*0,62*	*1,44*	*0,67*	*0,53*
Accès à une formation par jeune, sur l'année	0,32	0,30	0,34	0,44	0,31	0,22	0,32

Source : Cour des comptes d'après données I-Milo, données au 21/02/2016, traitements DARES.
Lecture : accès à une formation : en PPAE, 18 % des jeunes inscrits ont accédé à une formation en moyenne sur l'année 2015.
Précisions méthodologiques : nombre d'entretiens réalisés sur l'année par les conseillers des missions locales au titre de chaque dispositif. Le ratio par jeune est obtenu en divisant le nombre d'entretiens par le nombre de jeunes en programme, ratio lui-même divisé par 12. Accès à une formation : nombre de formations suivies, alternance comprise, au cours ou à l'issue du programme dans lequel le jeune est inscrit (année 2015). Le ratio par jeune est obtenu en divisant le nombre de formation par le nombre de sorties de jeunes au cours de l'année.

III - Un contenu en formation limité

A - Une mobilisation insuffisante de la formation professionnelle

Les dispositifs de formation restent globalement trop peu utilisés et insuffisamment différenciés en fonction des besoins des publics considérés comme prioritaires.

Ainsi, en moyenne, chaque année un tiers seulement des jeunes suivis par les missions locales dans le cadre d'un dispositif national d'accompagnement bénéficie d'une formation. L'ANI Jeunes présentait le taux d'entrée en formation le plus élevé (0,44), et le parrainage le plus faible (0,22).

À Thiers, moins d'un jeune sur cinq (16 % des jeunes en demande d'insertion) est entré en formation. Dans le département de la Loire, moins de 10 % des jeunes suivis par les missions locales accèdent aux formations, alternance comprise.

Ces résultats ne s'expliquent pas seulement par un nombre insuffisant de jeunes auxquels les missions locales prescrivent des formations, mais aussi par la difficulté à les obtenir pour ceux qui ont été orientés vers une formation régionale. Ainsi, alors qu'en 2014, 33 % des jeunes suivis par la mission locale de Toulouse avaient été orientés vers une action de formation, seuls 54 % d'entre eux ont pu en bénéficier : le taux effectif d'accès à la formation s'établit à 17 %.

Certaines missions locales proposent des ateliers spécifiques qui préparent les jeunes aux entretiens d'entrée en formation et organisent une remise à niveau portant sur les savoirs fondamentaux (mission locale de Saint-Etienne). Malgré cela, le taux d'abandon reste important (11 %), notamment pour les jeunes issus des QPV (16 %)[56].

Selon la plupart des responsables régionaux en charge des formations, l'insuffisance de l'accès aux formations n'est pas seulement liée au nombre de places disponibles, mais également au manque d'appétence des jeunes. Telle est également l'opinion des missions locales, qui déclarent fréquemment peiner à motiver les jeunes pour une action dont le bénéfice n'est pas immédiat à leurs yeux. Cela tient aussi au profil des jeunes suivis en mission locale pour lesquels le retour en formation est synonyme d'un retour vers l'institution scolaire où ils ont connu, sinon l'échec, du moins le découragement. En outre, une partie des jeunes ne réunit pas les conditions nécessaires pour accéder directement à certaines formations (formations qualifiantes, apprentissage).

Après l'entrée en formation, l'assiduité, y compris pour des actions courtes, est difficile à maintenir, notamment pour les jeunes issus des territoires ruraux ou périurbains où l'offre de proximité est faible, ce qui les oblige à se déplacer pour suivre la formation. En dépit des moyens dont disposent les missions locales - aide au permis de conduire, cartes de transports payées par les régions ou les départements - la réticence des jeunes à se former loin de leur domicile reste un problème difficile à résoudre, nombre d'entre eux y renonçant finalement.

[56] DIRECCTE, 2014, périmètre Loire (Rhône-Alpes), soit 17 909 jeunes suivis.

L'offre de formation devrait être améliorée dans son contenu et ses modalités qui devraient être moins scolaires et davantage liées à l'emploi. Une des pistes explorées par les acteurs locaux est d'associer les formations à un projet concret de création ou de production, réalisé dans un temps limité. Cette pédagogie par l'action permet aux jeunes de participer activement à leur insertion par la formation, au lieu de percevoir celle-ci comme une prescription extérieure à laquelle ils doivent se plier. Il serait également utile qu'à l'échelon des missions locales, les conseillers proposent plus fréquemment aux jeunes un accompagnement à la création d'entreprises individuelles.

Deux exemples de formations intégrées à l'activité

Les compagnons bâtisseurs à Thiers

Ce projet élaboré en 2015 en partenariat avec les compagnons bâtisseurs a duré deux mois et a concerné des jeunes qui étaient très éloignés de l'emploi et peu motivés pour travailler leur projet professionnel. Une fois par semaine, ces jeunes retrouvaient les compagnons bâtisseurs et réhabilitaient des logements mis à disposition par le bailleur social de la ville. Ils ont également fabriqué du mobilier à partir de matériaux de récupération. Pour les aider à surmonter leur isolement, le projet comprenait également des activités sportives régulières, ainsi que des ateliers pratiques portant notamment sur la gestion du budget, la découverte du territoire, la mobilité, etc. Cette action a eu un effet très positif : au bout de six semaines, seuls deux jeunes ont abandonné.

Le programme BOOSTER d'Unis-Cité[57]

Il s'agit, pour de jeunes décrocheurs, d'une alternance entre le service civique et une formation au sein d'un établissement scolaire. Pendant sept mois, les jeunes participent à des missions solidaires de proximité (accompagnement sportif de personnes handicapées, création d'outils de communication pour la banque alimentaire, etc.), tout en suivant deux jours par semaine un programme pédagogique adapté dans des établissements volontaires. Les jeunes élaborent également un micro-projet d'entreprise. Depuis 2013, ce programme a été testé dans des villes pilotes en France avec des résultats encourageants : quelques semaines après la fin de leur service civique, 66 % des participants ont repris une formation.

[57] *Unis-Cité* créée en 1995, est une association qui s'inspire de son modèle américain *City Year* qui a été à l'origine, du service civique américain *AmeriCorps* (1993).

De tels outils, qui se révèlent efficaces, ne concernent encore que peu de jeunes. Leur extension, largement dépendante de la mobilisation des acteurs de terrain, pourrait être facilitée par une simplification d'accès aux financements publics. Ainsi, par exemple, pour réunir les 28 000 € qu'a coûté l'action précitée conduite à Thiers (soit 2 000€/jeune), il a fallu trouver trois financeurs et signer autant de conventions. La lourdeur de la gestion administrative et financière des projets est le principal frein à une diffusion large de ce type d'actions.

Il convient enfin d'observer que, si l'accès à la formation continue en France dépend pour beaucoup de l'envie des jeunes de s'y engager, d'autres pays ont pris des positions plus contraignantes, comme le montre l'encadré suivant qui rappelle l'exemple des Pays-Bas.

L'exemple des Pays-Bas : une formation obligatoire

Aux Pays-Bas, les autorités locales ont l'obligation de proposer aux jeunes âgés de 18 à 27 ans qui demandent une aide sociale, un travail, une formation ou une formation en alternance. De leur côté, les jeunes ne peuvent pas rester inactifs, s'ils souhaitent percevoir une allocation.

Pour prévenir la sortie précoce du système scolaire, les jeunes néerlandais âgés de 18 ans qui n'ont pas obtenu de diplôme au moins équivalent à un diplôme du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, sont obligés de suivre une formation, la plupart du temps en alternance.

La France n'a pas fait ce choix, ce qui n'exclut pas pour autant une vigilance particulière concernant l'assiduité. À ce titre, la Garantie jeunes marque un pas dans cette direction : le versement de l'allocation est conditionné par la présence effective du jeune dans le programme. Le contrôle de l'assiduité devrait être de règle pour tout dispositif comportant le versement d'une allocation aux jeunes.

B - Un accès à l'alternance à améliorer

Les formations en alternance sont devenues des modalités courantes d'immersion dans le milieu professionnel, qui dépassent largement le cadre classique de l'apprentissage *stricto sensu* : le développement des stages, la participation à des projets en entreprise se retrouvent ainsi dans de multiples filières de formation. Il reste que les résultats obtenus en matière d'insertion professionnelle à l'issue d'un contrat d'apprentissage ou d'un contrat de professionnalisation expliquent plus particulièrement l'attraction exercée par les formations en alternance.

L'accès à l'emploi à l'issue d'un dispositif d'alternance

En 2013, selon la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale, 65 % des jeunes sortants d'un contrat d'apprentissage étaient en emploi sept mois après leur sortie de formation. La part des apprentis préparant un diplôme de niveau IV ou V était alors de 68 %.

La même année, selon la DARES, le taux d'insertion dans l'emploi d'un bénéficiaire de contrat de professionnalisation, 6 mois après la fin de celui-ci, était de 57 % pour les moins de 26 ans.

L'apprentissage connaît de fortes évolutions puisque l'offre et la demande d'apprentissage tendent à s'orienter de plus en plus vers des formations de niveau III minimum, le baccalauréat professionnel jouant le rôle d'une norme de qualification requise dans nombre de domaines professionnels. Désormais, seulement 42 % des contrats d'apprentissage préparent encore à une formation de niveau V (de type CAP).

Par ailleurs, le processus de recrutement sur des contrats en alternance est sélectif. L'alternance ne peut, dès lors, prendre toute sa place que si elle est soutenue et préparée par des dispositifs qui permettent aux jeunes de compléter l'acquisition des connaissances indispensables à leur parcours de formation et dans leur recherche d'un employeur. En amont de l'engagement dans cette voie, un soin particulier devrait être apporté à l'orientation et à l'élaboration du projet professionnel. En cours d'apprentissage, des actions de prévention des risques de rupture sont également requises, par exemple avec la désignation de référents facilitant l'intégration des jeunes dans le milieu professionnel et assurant un dialogue entre les jeunes et les entreprises. De tels dispositifs sont d'autant plus nécessaires que 28 % des contrats d'apprentissage signés en 2012-2013 ont été rompus avant leur terme.

Outre les régions, les partenaires sociaux et les chambres consulaires, notamment le réseau des chambres de métiers et de l'artisanat, sont très impliqués dans l'apprentissage. Nombre d'initiatives d'accompagnement ont été prises par le réseau des chambres consulaires et renforcées récemment avec l'aide des crédits de l'initiative européenne pour la jeunesse (IEJ).

L'intérêt d'un accompagnement par un spécialiste de l'entreprise

L'expérimentation « Hirsch » conduite par la chambre des métiers et d'artisanat de Roanne en 2010 et en 2011, avait pour objectif de proposer aux jeunes se destinant à l'apprentissage un accompagnement renforcé alliant aide à la définition du projet professionnel et suivi du contrat jusqu'à son terme. Cette expérimentation devait permettre de mesurer l'impact de cet accompagnement spécifique en comparant la réussite des jeunes ainsi suivis à celle d'un groupe de jeunes bénéficiaires de prestations habituelles.

Pour le groupe de jeunes en accompagnement renforcé, le taux de rupture s'est avéré inférieur de trois points à celui du second groupe. Les contrats signés ont été également plus nombreux.

Cette expérimentation tend à confirmer l'intérêt d'un accompagnement par un spécialiste du monde professionnel durant les périodes d'immersion ou de contrat en alternance. Une étude similaire conduite en Corrèze sur « l'accompagnement + » par les missions locales des jeunes envoyés en apprentissage, a conclu en sens inverse que cet accompagnement n'avait pas produit de résultats significatifs, voire avait eu un effet contraire. Les jeunes avaient, en fait, moins d'hésitations à rompre le contrat, se sachant potentiellement soutenus par leur mission locale pour les aider à trouver un autre maître d'apprentissage.

Les actions d'accompagnement vers l'alternance se caractérisent par une grande dispersion et une faible coordination. Jusqu'à présent, les chambres de métiers et de l'artisanat étaient réticentes à diffuser leurs offres aux missions locales. Une mise en commun des offres de contrats d'apprentissage associant Pôle Emploi, les missions locales et les chambres consulaires a été organisée en Alsace, en Aquitaine, en Auvergne, dans les Ardennes, en Corse, en Franche-Comté, dans le Languedoc-Roussillon, dans la Meuse, en Haute-Garonne, dans le Nord-Pas-de-Calais, dans les Pays-de-la-Loire, en PACA et en Rhône-Alpes. Mais il reste à généraliser ces partenariats et à donner la priorité aux publics qui sont les plus éloignés de l'alternance. L'échelon régional doit être privilégié pour organiser la coopération nécessaire.

Par ailleurs, les TPE et PME peuvent être réticentes à s'engager dans le recrutement d'apprentis, en raison notamment du suivi administratif que ce dispositif exige de leur part. Les sondages réalisés auprès d'un échantillon d'entreprises au cours de l'enquête ont montré que, si les dispositifs - contrats d'apprentissage et de professionnalisation - étaient bien identifiés par les employeurs, ceux-ci regrettaient la lourdeur de leurs procédures.

En outre, dans un contexte économique incertain, les employeurs peuvent redouter de prendre en charge des apprentis, leur carnet de commandes n'étant pas forcément assuré sur la durée de trois années qu'implique le contrat d'apprentissage.

Enfin, dans l'ensemble des pays de l'OCDE, on observe une baisse du nombre d'apprentis, consécutivement à la contraction de l'activité économique qui a suivi la crise de 2008. Les pays ayant une tradition historique de l'apprentissage (Allemagne, Suisse, Autriche) ont mis en place des outils pour y remédier.

Ainsi, en Autriche, par exemple, les jeunes souhaitant s'orienter vers l'apprentissage et qui n'ont pas trouvé de place en entreprise se voient proposer une formation pratique dans des « ateliers d'apprentissage », l'enseignement théorique étant dispensé dans des écoles professionnelles. Ces programmes de formation dite « supra-entreprise » sont reconnus comme équivalant à une alternance effective en entreprise et permettent aux participants d'obtenir un certificat d'apprentissage au terme de leur formation. À la fin de janvier 2010, quelque 11 000 jeunes avaient suivi une formation d'apprentissage « supra-entreprise ».

En Suisse, une étude de grande ampleur a été réalisée afin de convaincre les entreprises, qui en assument quasi-intégralement le coût comme en Allemagne, des bénéfices qu'elles peuvent retirer de l'apprentissage.

En France, la période récente a été marquée par une forte progression du nombre d'alternants dans l'enseignement supérieur, ayant atteint un niveau bac +3 et plus.

L'alternance dans l'enseignement supérieur

Sur les 438 143 apprentis que comptait la France à la fin de 2012, 31 %, soit 135 371, étaient issus de l'enseignement supérieur. Entre 2005 et 2013, le nombre de contrats de professionnalisation suivis par des jeunes de moins de 26 ans et diplômés de l'enseignement supérieur (niveau I à III, à compter de bac +2) est passé de 15 529 à 43 721, soit un quasi triplement.

Sur environ 180 000 alternants de niveau I à III et de moins de 26 ans, les deux-tiers étaient en 2013 en contrat d'apprentissage et le tiers restant en contrat de professionnalisation. Cette proportion était de respectivement 82 % et 12 % en 2005.

L'impact de l'alternance sur l'insertion professionnelle des étudiants est en général positif, mais d'ampleur limitée. En effet, 83 % des diplômés de 2010 qui ont suivi au moins une partie de leur formation en alternance ont obtenu un premier emploi au cours des huit mois qui ont suivi l'obtention du diplôme, contre 76 % des non-alternants. Il n'existe pas de différence notable entre les anciens titulaires d'un contrat d'apprentissage et d'un contrat de professionnalisation, qui obtiennent respectivement un taux de 83 % et de 85 % d'accès à un premier emploi.

Si l'alternance améliore pour tous les niveaux de diplômes la première insertion et le niveau du premier salaire, ses effets sont plus importants pour les moins diplômés, donnée que son succès dans l'enseignement supérieur ne doit pas faire oublier : il reste essentiel de faire accéder à la formation en alternance les jeunes les moins qualifiés, alors qu'ils s'en sont détournés au cours des années récentes dans des proportions importantes.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les constats du présent chapitre conduisent à formuler trois critiques principales à l'encontre des dispositifs d'aide mis en œuvre :

- *la sélectivité des publics est insuffisante : la large gamme de dispositifs ne se justifie que si elle répond à la diversité des situations des jeunes et si l'on les y affecte de façon différenciée en fonction de leurs besoins ; or, tel n'est pas le cas, pour l'accompagnement et, à un moindre degré, pour les contrats aidés ;*
- *l'intensité de l'accompagnement des jeunes est insuffisante : les dispositifs d'accompagnement sont lâches, à l'exception de la Garantie jeunes, et le suivi des jeunes y est peu effectif ;*
- *le contenu en formation est globalement limité, qu'il s'agisse des dispositifs d'accompagnement ou des contrats aidés.*

Il en découle plusieurs changements souhaitables : accorder une moindre priorité aux contrats aidés ; les considérer davantage comme des phases transitoires, en particulier vers la formation ; et enfin davantage recourir aux formes classiques d'alternance.

À ces considérations d'efficacité s'ajoutent des préoccupations budgétaires : les décisions prises en 2016 sur le rythme de création des emplois d'avenir et la généralisation de la Garantie jeunes pourraient avoir pour conséquence au PLF 2017 des augmentations de dépenses relatives aux emplois d'avenir et à la Garantie jeunes.

Ces deux séries de préoccupations plaident en faveur d'un redéploiement des effectifs et des crédits, des contrats aidés vers les dispositifs les plus intensifs comme la Garantie jeunes, les dispositifs de deuxième chance et l'alternance.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

1. *réduire la durée des contrats aidés, en particulier des emplois d'avenir ;*
2. *faciliter la transition des contrats aidés vers des formations pré qualifiantes et qualifiantes pour les jeunes qui en ont besoin ;*
3. *redéployer progressivement les crédits budgétaires des contrats aidés du secteur non marchand vers les dispositifs d'accompagnement les plus intensifs, comme la Garantie jeunes ou les dispositifs de deuxième chance, ainsi que vers les formations en alternance ;*
4. *mettre en place un contrôle de l'assiduité pour tout dispositif comportant le versement d'une allocation.*

Chapitre IV

Une organisation plus cohérente pour une meilleure performance

L'accès des jeunes à l'emploi relève d'acteurs, de stratégies et de modes de gouvernance multiples qui appellent une coordination étroite. Celle-ci repose sur des procédures complexes et lourdes.

À ce titre, un accent particulier doit être mis sur le réseau des missions locales, chargé de mettre en œuvre des dispositifs importants comme les emplois d'avenir et la Garantie jeunes, et qui doit évoluer pour mener à bien ces nouvelles missions.

Au-delà de ce constat, la Cour s'est attachée à mesurer dans quelle mesure la gestion des aides, aux différents échelons qui en étaient responsables, permettait d'allouer efficacement les moyens et de les réorienter en fonction des résultats obtenus.

Les constats sont, sur ces différents plans, décevants : l'objectif assigné par les pouvoirs publics d'atteindre un nombre prescrit de bénéficiaires pour de nouveaux dispositifs qui ne cessent de se superposer, pèse à l'excès sur les gestionnaires, d'autant que ces dispositifs, trop cloisonnés, se recoupent et se concurrencent.

Enfin, alors que des données et des évaluations de grande qualité existent, elles sont insuffisamment intégrées dans la gestion des aides et n'influent guère sur la définition des dispositifs et sur leur financement.

I - Une organisation complexe pesant sur des opérateurs fragilisés

A - Des acteurs multiples aux stratégies mal coordonnées

1 - Des acteurs et stratégies multiples

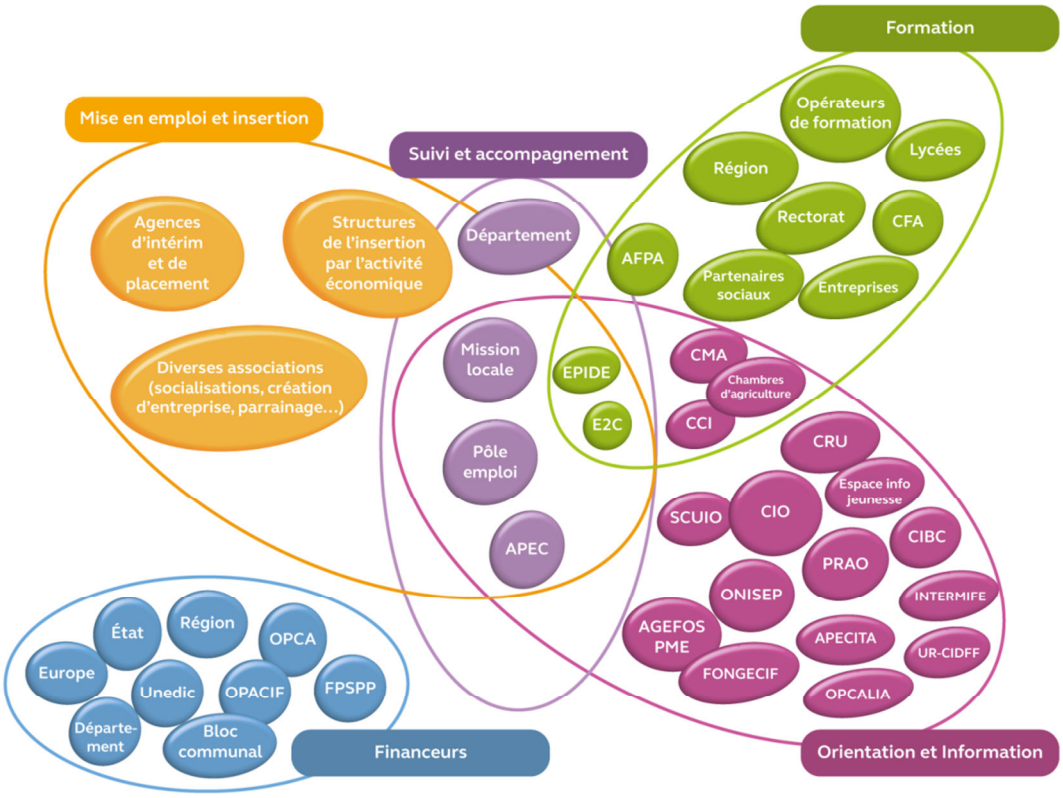
Les aides à l'accès des jeunes à l'emploi sont gérées par de multiples acteurs dont les principaux sont l'État, les régions, et les partenaires sociaux, employeurs et salariés. La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a consacré cette situation en formalisant une gouvernance « quadripartite » des politiques d'emploi, de formation et d'orientation professionnelle.

Par ailleurs, le service public de l'emploi, Pôle emploi et le réseau des missions locales, mais aussi de nombreux acteurs économiques et associatifs, dont le nombre et la densité varient selon les territoires, contribuent aux politiques de l'emploi et de la formation professionnelle.

Le schéma suivant, qui concerne Rhône-Alpes, illustre cette gouvernance complexe, éclatée entre de multiples intervenants.

Schéma n° 2 : cartographie des acteurs rhônalpins

Hors publics handicapés et structures spécialisées (Capemploi, PJJ…)



Source : Cour des comptes

Cette situation engendre de fortes contraintes de coordination, si l'on veut mettre en œuvre des stratégies et des interventions cohérentes. Le cadre privilégié de cette coordination est l'échelon régional, où s'élaborent les contrats de plan régional de développement de la formation professionnelle (CRPDF), dont l'objet est de définir la programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes et d'assurer un développement cohérent des filières de formation.

La loi du 5 mars 2014 a prévu que la représentation régionale des missions locales signe chaque année avec le préfet de région et le président du conseil régional, ainsi qu'avec les autres intervenants concernés, une convention régionale de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation.

Il existe également des partenariats institutionnels propres à une région donnée, comme en Lorraine où une convention annuelle régionale tripartite associe l'État, la région et Pôle emploi, notamment pour les achats regroupés de formations. De telles démarches devraient se multiplier, sous l'effet de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)[58].

Ainsi, l'échelon régional apparaît comme le lieu essentiel de coordination entre les différents acteurs des politiques d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi. Il en résulte que le cadre institutionnel d'ensemble où définir une politique commune, devrait être les comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP), créés par la loi du 5 mars 2014.

Les CREFOP sont co-présidés par les préfets de région et les présidents de conseils régionaux et comprennent souvent près d'une quarantaine de membres, dont des représentants des organisations professionnelles d'employeurs et des organisations syndicales de salariés. Le caractère récent des CREFOP empêche toutefois de se prononcer à ce jour sur les résultats de leur action.

2 - Des outils de coordination locale trop dispersés

Il s'en faut de beaucoup pour que l'organisation complexe mais relativement structurée qui existe au niveau régional se retrouve à l'échelon local, où sont effectivement suivis les jeunes par les différents intervenants de la politique de l'emploi. De nombreuses conventions les lient, à ce niveau, selon des modalités très variables.

La coordination entre Pôle emploi et les missions locales prend la forme d'un accord-cadre qui a été renouvelé sous l'égide de l'État pour la période 2015-2017. Cet accord vise notamment à améliorer la complémentarité des offres de service respectives afin d'éviter le risque de redondance entre l'accompagnement des jeunes mis en œuvre par Pôle emploi (l'accompagnement intensif jeunes ou AIJ, notamment) et celui des missions locales. Désormais, un projet local de coopération conclu entre les agences de Pôle emploi et les missions locales doit définir leur rôle respectif en fonction des spécificités de chaque territoire.

[58] La loi prévoit une convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation, qui implique désormais la plupart des acteurs de l'emploi et de l'insertion, et qui doit être établie en cohérence avec l'État et la région.

Il existe ainsi une multitude d'instances où sont représentés les différents acteurs de la formation et de l'insertion des jeunes. Cette organisation est très éparpillée et lourde, comme le montre l'annexe n° 3 qui identifie dans l'exemple de Val-de-Reuil 26 instances potentiellement compétentes, dont 15 au niveau régional, 2 au niveau départemental et 9 au niveau local. À travers ces instances de coordination, les divers intervenants, dont en premier lieu les régions, ne sont que rarement en mesure d'assurer une coordination locale qui évite une superposition de dispositifs dans certains territoires et, à l'inverse, garantisse une couverture minimale dans d'autres.

À la différence d'autres pays, le système français des aides en faveur de l'accès des jeunes à l'emploi rencontre ainsi des difficultés récurrentes pour se structurer à l'échelon local. En effet, le choix n'a pas été fait d'identifier clairement un échelon territorial pour assumer une gouvernance de proximité qui assure la cohérence opérationnelle entre les interventions des différents acteurs.

À cet égard, l'exemple rhônalpin constitue une exception. L'initiative régionale de créer des zones territoriales emploi et formation (ZTEF) correspondant aux bassins d'emploi a toutefois nécessité une coordination avec les services de l'État qui avaient la charge d'animer les comités du service public d'emploi local (SPEL). Un protocole d'accord a été conclu afin de préciser le rôle des différents intervenants et faire tenir en pratique au comité de pilotage du ZTEF le rôle du service public d'emploi local.

Les Pays-Bas constituent un autre exemple d'organisation territoriale où les bassins d'emploi jouent un rôle central pour coordonner les aides et les dispositifs destinés aux jeunes.

Les Pays-Bas : une forte responsabilisation des échelons locaux

Le ministère des affaires sociales et de l'emploi (SZW) est responsable de la réinsertion des chômeurs en « cogestion » avec les municipalités qui les aident à trouver un travail ou leur proposent des formations. Les bassins d'emploi sont considérés comme les échelons où le soutien est le plus efficace, car municipalités et partenaires connaissent bien le marché local. C'est donc aussi à ce niveau que s'effectue la coordination des parties prenantes, employeurs, secteurs, établissements d'enseignement ou partenaires sociaux au sein du centre régional de coordination (CMR) dont un service, le CMR-VSV, est plus particulièrement chargé du décrochage scolaire.

Le bassin d'emploi étant le niveau de proximité optimal, il convient de mettre en place une instance partenariale locale unique pour l'insertion des jeunes, inspirée de la commission d'attribution et de suivi de la Garantie jeunes. Cette structure verrait ses compétences élargies à l'ensemble des dispositifs, ce qui permettrait de mieux veiller à leur articulation et de statuer sur les décisions importantes d'orientation des jeunes vers une solution de formation ou d'insertion.

B - Les missions locales : une gouvernance et une gestion à conforter

Le manque de cohérence de l'organisation locale est d'autant plus grave qu'il pèse sur les opérateurs des politiques en faveur de l'insertion des jeunes, c'est-à-dire, à titre principal, Pôle emploi et les missions locales. Or, ces dernières présentent des faiblesses particulières, tant dans leur gouvernance que dans leur fonctionnement, comme l'a montré l'enquête de la Cour réalisée à partir des données nationales du ministère chargé de l'emploi et du comité national des missions locales, des données régionales correspondant aux territoires étudiés, ainsi que de l'examen des activités de neuf missions locales de ces derniers.

1 - Des faiblesses en termes de gouvernance et de fonctionnement

L'ordonnance du 26 mars 1982 a créé les missions locales à titre expérimental « pour apporter aux jeunes une aide plus étendue, dépassant l'orientation professionnelle, leur permettant d'élaborer un projet d'insertion sociale et professionnelle, et de le mettre en œuvre dans tous ses aspects de vie quotidienne ».

Les missions locales : une particularité française

Les comparaisons européennes montrent que l'expérience française des missions locales n'a que très peu d'équivalents, sauf en Belgique dans la région de Bruxelles, au Luxembourg et en Suède.

Dans les autres pays européens, le modèle dominant conduit à investir l'opérateur public chargé de l'activation du marché du travail, c'est-à-dire l'équivalent local de Pôle Emploi, d'une mission d'accompagnement des jeunes vers l'emploi, quitte à prévoir des équipes ou des prestations spécialisées en son sein et à entretenir un partenariat particulier avec le système scolaire[59].

[59] Cf. Pôle Emploi (note interne), « Les services d'accompagnement des jeunes dans les services publics d'emploi européens » (2012).

La couverture du territoire par les missions locales est relativement dense, avec plus de 5 000 lieux d'accueil (en comptant les antennes et les permanences y compris en milieu rural et dans les QPV). À ce titre, les missions locales ont des atouts réels pour répondre aux besoins des jeunes de leurs territoires.

La circulaire du 9 avril 1982 prévoit que les missions locales sont constituées sous forme d'associations présidées par un élu local, qu'elles réunissent dans leurs instances l'ensemble des partenaires de l'insertion – élus, administrations, partenaires économiques et sociaux et associations – et que leur financement doit être assuré au moins à moitié par les collectivités locales. L'article L. 5314-1 du code du travail précise, pour sa part, que les missions locales prennent la forme d'associations ou de groupements d'intérêt public. En pratique, la forme associative prédomine : la plupart des 447 missions locales existantes sont constituées en associations, seules 27 d'entre elles ayant adopté le statut de groupement d'intérêt public.

Le projet des missions locales peut se trouver contraint par les décisions nationales ou régionales qui encadrent les politiques d'insertion qu'elles doivent mettre en œuvre. L'élu de proximité qui assure la présidence de la mission ne maîtrise pas les moyens financiers les plus importants, ces derniers étant alloués en fonction de la mise en œuvre des dispositifs nationaux et régionaux. D'autre part, aucun des financeurs nationaux et régionaux ne s'estime directement responsable du bon fonctionnement de la structure. En cas de difficultés de gestion ou de conflit interne, la mission locale peut être paralysée, faute d'autorité clairement responsable.

En tant que structures associatives, les missions locales dépendent fortement des financements locaux et régionaux. Les régions Picardie et Languedoc-Roussillon, par exemple, ont créé entre 1998 et 2004 un outil propre chargé d'informer et d'orienter les jeunes vers la formation, se désengageant ainsi des missions locales qui ont été de ce fait confinées à un rôle essentiellement social. De même, un réseau concurrent à celui des missions locales - les maisons communes emploi-formation - perdure en Midi-Pyrénées.

Dans ce contexte, la pérennité d'une mission locale n'est jamais garantie. En Lorraine, par exemple, ces dernières années ont été marquées par la fermeture de la mission locale de Woippy et par les difficultés de celle de Saint-Dié.

Par ailleurs, si ce réseau décentralisé permet de démultiplier les initiatives locales et d'ajuster l'offre de services aux besoins de chaque territoire, cette structuration entrave les économies d'échelle et une mutualisation des fonctions qui pourraient réduire les coûts. Les missions locales n'ont pas été créées selon une taille optimale, mais de façon empirique, en fonction des initiatives et des affinités locales : selon les données rendues publiques en 2013 par le Comité national des missions locales, sur les 435 missions locales de France métropolitaine, 44 comptent moins de 10 salariés en équivalent temps plein (ETP) et 207 ont un effectif compris entre 10 et 19,9 ETP, la moyenne se situant à 22,6 ETP.

La mutualisation de leurs moyens reste encore limitée, en dehors de la fonction informatique. Au niveau régional, il existe des associations « têtes de réseau » qui jouent un rôle d'animation, notamment en matière de formation des personnels, mais les fonctions de gestion (finances, ressources humaines, immobilier, achats, ingénierie pédagogique…) sont laissées à la responsabilité de chacune d'entre elles. Seuls certains territoires ont entrepris des démarches de mutualisation relativement ambitieuses. Ainsi, 60 missions locales sont portées par des structures plus larges qui englobent d'autres activités : 24 accompagnent une maison de l'emploi, 17 un plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE), 5 un organisme de formation et 19 une ou plusieurs autres activités.

La mission locale du Creusot – Montceau-les-Mines

Constituant jusqu'en 2011 une association autonome, la mission locale du Creusot – Montceau-les-Mines a été intégrée début 2012 dans l'association « Agir pour l'insertion, la réussite et l'emploi » (AGIRE) qui comprend également un plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE, une mission d'information sur la formation et l'emploi (MIFE) et une plateforme de lutte contre l'illettrisme (LUTILEA).

L'objectif de cette fusion a été d'optimiser les moyens de ces différentes structures en mutualisant leur fonctionnement, mais également d'assurer un accueil unique ainsi qu'une prise en charge globale des jeunes au sein d'une même entité et dans des locaux communs.

2 - Une mission d'accompagnement à faire évoluer

Les missions locales ont une double vocation : l'une est de nature sociale et correspond à la prise en charge d'un public de jeunes caractérisé par des difficultés lourdes d'insertion ; l'autre, plus récente, consiste à administrer des dispositifs d'accès à l'emploi.

L'équilibre entre ces deux missions est fragile. En effet, les exigences croissantes en termes d'effectifs de jeunes à orienter vers les dispositifs d'emploi prioritaires, amorcées lors de la mise en place du CIVIS en 2005, et confirmées avec la prise en charge par les missions locales des emplois d'avenir, puis de la Garantie jeunes, ont fait évoluer le métier des conseillers de mission locale, de l'orientation et l'accompagnement social à l'origine, vers l'accompagnement professionnel, voire la prospection des offres d'emploi en entreprises, ainsi que des fonctions plus administratives et gestionnaires.

Ces nouvelles fonctions impliquent des compétences nouvelles, comme le suivi de relations avec les entreprises et le placement des jeunes en emploi. Les emplois d'avenir ont suscité la création d'équipes spécifiques, de même que la Garantie jeunes qui a conduit les missions locales à développer elles-mêmes des séquences de formation collective.

D'autres métiers peuvent émerger : la création d'un pôle social dans la mission locale de Thiers a entraîné le recrutement d'un assistant social, la gestion du fonds d'aide aux jeunes par délégation du département et la mise en place d'un service de micro-crédits.

Ces évolutions plaident en faveur d'une harmonisation et d'une professionnalisation de l'offre des missions locales. Celles-ci devraient être davantage outillées pour améliorer le diagnostic porté : elles ne disposent pas d'un référentiel commun qui permettrait d'évaluer les acquis scolaires et les savoirs de base, ainsi que les compétences sociales, l'autonomie et les aspirations des jeunes, afin de formuler un diagnostic éclairé sur leurs besoins.

En Île-de-France, la région souhaite faire adopter par les missions locales un tel référentiel appelé la « carte des compétences », développé avec l'Éducation nationale dans le cadre de la mise en place des plateformes de lutte contre le décrochage scolaire. Une telle démarche, pour intéressante qu'elle soit, reste cependant encore isolée.

3 - Des financements multiples qui induisent des procédures lourdes et rigides

Malgré ces fragilités, il n'est pas rare qu'une mission locale doive assurer le suivi financier et administratif de près de vingt subventions versées par les multiples acteurs : subventions de fonctionnement émanant des services de l'État, de la région, de la commune et de la communauté de communes de son ressort territorial, sans compter les financements sur appels à projet, comme le montre le tableau suivant.

Tableau n° 10 : subventions perçues par la mission locale de Louviers, Val-de-Reuil, Andelle

	2010	2011	2012	2013	2014
Subventions fonctionnement	**810 697**	**795 682**	**781 402**	**808 810**	**798 340**
État	476 295	462 601	434 880	449 545	446 079
Région	162 945	161 625	175 065	177 995	181 347
Département				5 125	5 125
Communes	171 456	171 456	171 457	176 145	165 789
Subventions dispositifs	**249 089**	**251 962**	**273 088**	**402 072**	**637 497**
ANI Jeunes		3 618	53 982	77 385	81 713
PPAE	77 280	77 280	77 280	72 680	77 280
VAE	40 561	40 357	40 462	69 688	68 723
Accompagnement CAQ					20 375
Accompagnement EAV				50 680	96 230
PLIE	25 128	21 320	23 258	21 404	26 712
Parrainage	12 810	12 160	11 895	16 656	15 274
Garantie Jeunes				20 000	178 880
Appel à projets IEJ					10 903
Pass' mobilité emploi					54 202
FDAJ et FIPJ	84 193	70 256	64 948	49 214	14 451
Autres dispositifs	9 117	26 970	1 263	24 365	-7 245

Source : Cour des comptes d'après données mission locale Val-de-Reuil, comptes annuels 2010 à 2014. La subvention de fonctionnement de l'État comprend les fonds au titre de l'accompagnement en CIVIS.

Outre la difficile hiérarchisation des priorités de chacun des financeurs, la gestion de ces nombreux financements suscite des demandes croissantes de statistiques et de comptes rendus. En effet, chaque catégorie de financeurs a, en la matière, ses propres exigences qui varient selon ses priorités : l'État pour les emplois d'avenir ou la Garantie jeunes ; la région pour son programme de formations et ses dispositifs d'orientation et d'insertion associés ; Pôle emploi pour le PPAE délégué ; jusqu'en 2015, les partenaires sociaux pour l'ANI Jeunes ; l'Union européenne pour la Garantie jeunes et les appels à projets financés par l'IEJ ; voire, dans certains cas, le département pour l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

Si ces exigences de comptes rendus sont fondées, elles induisent une multiplication des tâches administratives au détriment du travail de terrain. L'enquête de la Cour a montré qu'en mission locale, près d'un tiers du temps de service des conseillers chargés de la gestion des emplois d'avenir se trouve mobilisé par de telles tâches. La lourdeur des

procédures se traduit aussi par une accumulation de réunions : l'exemple du Val-de-Reuil, détaillé dans l'annexe 3, montre ainsi, pour ce seul site, un total de 314 réunions potentielles par année, dont 142 au niveau régional, 22 au niveau départemental et 150 au niveau local.

Enfin, les missions locales doivent gérer des dispositifs multiples dont le cloisonnement conduit à une rigidité de gestion particulièrement marquée. À l'occasion des 30 ans du réseau des missions locales en décembre 2012, ce cloisonnement a pu faire l'objet de critiques de la part des bénéficiaires eux-mêmes[60].

II - Une concurrence dommageable entre dispositifs

Conséquence de la multiplicité des acteurs et des stratégies, la superposition des dispositifs en faveur de l'accès des jeunes à l'emploi, entraîne une concurrence et parfois des effets d'éviction, qui peuvent s'avérer dommageables.

Dans ces conditions, une clarification et une simplification de l'offre, souhaitables en elles-mêmes vis-à-vis des usagers, seraient de bonne administration et de nature à faciliter l'action des intervenants publics chargés de la gestion des dispositifs.

A - De multiples effets de concurrence

Les dispositifs mis en place se concurrencent, du fait soit de leur mode de gestion - national ou local -, soit de leur objet - contrats aidés ou en alternance -, soit enfin de leur contenu qui peut les rendre en pratique équivalents.

[60] Certains jeunes accompagnés au sein du réseau, en relation avec des professionnels et des élus, ont particulièrement souligné ce cloisonnement dans un appel à l'intitulé significatif : « *Arrêtez de nous mettre dans vos cases* ! ».

1 - La concurrence entre dispositifs nationaux et territoriaux

a) La coexistence des dispositifs identiques : l'exemple de la Garantie jeunes en Auvergne

La région Auvergne a élaboré une offre de formations pré-qualifiantes destinées aux publics fragiles et peu qualifiés[61], majoritairement les jeunes. Par son contenu, cette offre se rapproche de la Garantie jeunes, expérimentée dès 2013 par la mission locale de Thiers qui a de ce fait moins orienté les jeunes vers les formations pré-qualifiantes régionales.

Cette expérimentation a également réduit le recours par la mission locale de Thiers au dispositif du département du Puy-de-Dôme qui, dès 2004, avait mis en place un plan d'action pour l'insertion des jeunes (PAIJ), également précurseur de la Garantie jeunes. Le PAIJ permet aux missions locales et aux associations d'insertion d'offrir une bourse d'autonomie comprise entre 125 € par mois et 425 € par mois, ainsi que des mesures d'accompagnement individuelles et collectives.

La généralisation de la Garantie jeunes amène à s'interroger sur le maintien de ces deux dispositifs, l'un départemental l'autre régional, pourtant éprouvés et qui coexistent à ce jour avec celle-ci.

En Rhône-Alpes, le dispositif CARED qui consiste en une « préparation opérationnelle à l'emploi », avait également été mis en œuvre avant le dispositif de même nom et de contenu identique géré par Pôle Emploi.

b) La superposition de dispositifs visant le même public : l'exemple de la mission locale de Saint-Etienne

La concurrence entre dispositifs peut résulter des avantages procurés par un nouveau dispositif, comme l'attribution d'une allocation plus importante, ou de la priorité politique qui lui est accordée sur le plan national, comme cela a été le cas pour les emplois d'avenir.

[61] Toutes les formations pré-qualifiantes de la région relèvent du service d'intérêt économique général (SIEG), dans le cadre du mandatement qui permet de confier à une entreprise une mission d'intérêt générale intégralement compensée par la personne publique. Cette procédure vise à sécuriser l'accès des publics fragiles à la formation, accès souvent difficile compte tenu des tests de sélection à l'entrée des formations dispensées dans le cadre de marchés publics.

À la mission locale de Saint-Etienne par exemple, la comparaison entre objectifs et réalisations pour les emplois d'avenir et le CIVIS a permis de constater en 2014 un report de l'un vers l'autre : - 28 jeunes pour le CIVIS et + 25 jeunes pour les emplois d'avenir. Dans ce cas, la création d'un nouveau dispositif plus attractif s'est effectuée au détriment d'un dispositif plus ancien, sans que le nombre de jeunes suivis par la mission locale ne s'accroisse.

De même, au sein de la même mission locale, la mise en œuvre de l'ANI Jeunes, qui vise des publics de niveau infra V qui constituaient déjà une cible prioritaire, a permis de renforcer l'accompagnement de certains jeunes, mais sans augmenter l'effectif total de jeunes pris en charge.

Tableau n° 11 : nombre d'entrées sur les dispositifs nationaux

Nombre d'entrée	2010	2011	2012	2013	2014	Variation moyenne annuelle
CIVIS	801	567	504	430	448	-13,5 %
dont CIVIS renforcé	337	269	201	206	177	-14,9 %
PPAE (cotraitance avec Pôle emploi)	655	639	641	634	634	-0,8 %
Emplois d'avenir			24	379	337	274,7 %
ANI Jeunes				107	90	-15,9 %
Garantie jeunes						
Nombre de jeunes suivis dans un dispositif	**1 793**	**1 475**	**1 370**	**1 756**	**1 686**	**-1,5 %**

Source : Cour des comptes d'après données mission locale de Saint-Etienne, Parcours 3.

D'autres exemples peuvent être cités, tels que la coexistence de contrats aidés institués dans certaines régions et des contrats aidés financés par l'État, ou encore le choix fait par certaines régions de confier l'accompagnement d'un nombre important de jeunes en difficulté d'insertion à des associations avec un cahier des charges peu différent de celui des dispositifs nationaux dont l'État a confié la mise en œuvre aux missions locales. Ces deux exemples se rencontrent en Île-de-France.

Cette redondance de l'offre ne se traduit pas toujours par la possibilité d'accueillir globalement davantage de jeunes, mais en revanche par une complexité difficile à gérer pour les prescripteurs de mesures et, en premier lieu, les missions locales.

2 - L'impact des contrats aidés sur les contrats en alternance

a) *La mobilisation des missions locales par rapport aux emplois d'avenir a pu réduire les orientations vers les contrats d'apprentissage et de professionnalisation*

Le nombre de contrats d'apprentissage a baissé de près de 12 % entre 2012 et 2014. Cette diminution a rompu une dynamique continue depuis dix ans, malgré la crise : + 5 % par an en moyenne de 2003 à 2008, stabilité de 2008 à 2010, + 6,6 % de 2011 à 2012.

La persistance d'une situation économique difficile ne peut expliquer à elle seule une baisse aussi marquée. Plusieurs autres raisons sont évoquées par les entreprises et les réseaux consulaires, comme la réforme en 2013 des indemnités compensatrices forfaitaires (ICF)[62].

Les missions locales et les services de l'État de Rhône-Alpes, Lorraine, Bourgogne ou Languedoc-Roussillon ont observé[63]que « les employeurs du secteur marchand ouverts aux emplois d'avenir peuvent préférer ceux-ci à l'apprentissage, ce qui a conduit les préfets de région à en limiter le périmètre ».

Cet effet, largement relevé, doit être cependant relativisé selon certaines missions locales, au regard des motivations des jeunes entrant en apprentissage et en emploi d'avenir, qui sont différentes.

[62] La diminution de 550 M€ des aides de l'État aux entreprises - sauf les TPE qui bénéficient d'une prime d'apprentissage - a réduit l'avantage comparatif de l'apprentissage par rapport aux autres contrats, notamment les emplois d'avenir.

[63] Cour des comptes, *Rapport au parlement, 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. décembre 2015, 191 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Le cas de Montpellier

Si l'accès à la formation est, en théorie, l'un des aspects essentiels de l'emploi d'avenir (EAV), le public concerné n'est pas le même que celui qui entre en apprentissage. Les jeunes apprentis sont, en général, moins âgés et ne poursuivent pas le même objectif : « Un jeune qui va en apprentissage, son objectif, c'est le diplôme. Le jeune qui entre en emploi d'avenir, son objectif, c'est d'abord l'emploi. Le pari, il est là : les jeunes ne veulent plus remettre les pieds à l'école, ils veulent aller au travail ; ils y vont et au bout d'un an, avec le tuteur à côté, les collègues, les perspectives d'évolution, les jeunes viennent petit à petit à la qualification. Certains disent « je veux bien passer un diplôme » (référent EAV). Pour la mairie de Castelnau, qui recrute une dizaine d'apprentis par an, il n'existe pas non plus de concurrence entre emploi d'avenir et apprentissage : « Le contrat d'apprentissage, c'est permettre d'acquérir un métier, d'obtenir un diplôme, sans avoir l'objectif d'être gardé. (…). Pour les emplois d'avenir, on est dans l'aspect contrat de travail, dans le professionnel avec une perspective, pourquoi pas, de pérennisation dans l'emploi ».

Même si l'apprentissage reflue globalement sur le territoire, le nombre de jeunes suivis par la mission locale des jeunes de l'agglomération de Montpellier (MLJAM) et entrant en apprentissage n'a pas diminué. La DIRECCTE estime également qu'il n'y a pas concurrence entre ces deux dispositifs.

Selon la DIRECCTE de Rhône-Alpes, le déploiement des emplois d'avenir dans le secteur marchand peut être considéré comme l'une des principales raisons de la baisse de 25 %, entre 2012-2014, des sorties en contrat de professionnalisation des jeunes issus des missions locales de la région.

D'autres exemples confirment cet effet d'éviction dû aux emplois d'avenir. Le projet Passerelle « Jeunes-PME », qui associe l'union régionale des missions locales (URML), la CGPME Rhône-Alpes et AGEFOS PME Rhône Alpes, n'a pu réaliser que 13 % des mises en emploi par le biais du contrat de professionnalisation, loin de l'objectif fixé de 50 %, essentiellement en raison de la concurrence des emplois d'avenir déployés durant la même période.

b) La multiplication des dispositifs entraîne une incertitude pour les employeurs soumis à des incitations contradictoires

En dépit des différences d'objectifs et de publics visés entre contrats en alternance et contrats aidés, le sondage effectué à la demande de la Cour auprès des employeurs, comme les entretiens menés au cours de l'enquête montrent qu'il existe une concurrence entre ces outils, notamment pour les TPE et PME.

Cette concurrence est particulièrement marquée pour les jeunes au niveau du baccalauréat (IV), où coexistent plusieurs dispositifs dont le coût figure dans le tableau n° 12 : apprentissage (26,3 % des apprentis préparent un niveau IV), contrat de professionnalisation (37 % des jeunes en contrat de professionnalisation ont un niveau IV), et emplois d'avenir (les jeunes ayant une formation infra bac sont éligibles aux emplois d'avenir).

La première année de l'apprentissage mise à part, l'analyse comparée du coût des contrats en alternance et des emplois d'avenir fait ressortir une proximité des coûts horaires nets[64]. Les emplois d'avenir, seuls à permettre une rémunération à hauteur du SMIC pour le jeune, reviennent à l'employeur moins cher que les contrats d'apprentissage en troisième année ou les contrats de professionnalisation en deuxième année, alors que les contraintes de formation, évaluées largement dans le tableau ci-dessous, sont moins fortes pour lui.

Le CIE Starter, nouveau contrat aidé destiné aux jeunes issus des quartiers de la politique de la ville, peut enfin concurrencer les emplois d'avenir et les contrats en alternance en raison d'un taux d'aide publique de 45 %, d'autant plus attractif pour les employeurs qu'il s'accompagne de moindres obligations de formation.

[64] 120 h de formation correspondent à 15 jours de formation. Dans le secteur marchand, 53 % des titulaires d'un emploi d'avenir ont passé moins d'une semaine en formation.

Tableau n° 12 : coûts salariaux : alternance et emplois d'avenir

	Apprentissage 1ère année	Apprentissage 2e année	Apprentissage 3e année	Contrat pro 1ère année	Contrat pro 2e année	EAV marchand
Âge	20 ans	21 ans	22 ans	20 ans	21 ans	indifférent
Base rémunération minimale	41 % SMIC	61 % SMIC	78 % SMIC	55 % SMIC	70 % SMIC	100 % SMIC
Salaire brut annuel	7 216 €	10 736 €	13 728 €	11 440 €	14 080 €	17 604 €
Coût salarial pour l'employeur avant exonérations	9 448 €	14 455 €	18 712 €	16 105 €	19 822 €	24 998 €
Coût salarial annuel	7 488 €	11 189 €	14 335 €	12 900 €	15 877 €	19 944 €
Aide de l'État pour contrats aidés (35% du SMIC ici)						6 161 €
Prime à l'apprentissage	1 000 €	1 000 €	1 000 €			
Coût net employeur principales aides incluses*	6 488 €	10 189 €	13 335 €	12 900 €	15 877 €	13 783 €
Durée minimale de formation (h)/an	400	400	400	150	150	non définie (par convention 120h)
Temps de travail annuel (heures)	1 207	1 207	1 207	1 457	1 457	1487
Coût horaire net	5,38 €	8,44 €	11,05 €	8,85 €	10,90 €	9,27 €

Source : Comparateur de l'alternance, chiffres 2016
**Les aides ne comprennent pas le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), ni l'aide à l'embauche d'un premier salarié, ni l'aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire.*

3 - La concurrence entre les dispositifs les plus intensifs

a) La Garantie jeunes exerce un effet d'attraction sur les jeunes destinés aux écoles de la 2ème chance

L'allocation versée aux jeunes en Garantie jeunes est plus élevée que celle qui est attribuée par les écoles de la 2ème chance (E2C), alors que les contraintes d'assiduité et le contenu en formation de ces établissements sont exigeants. Ces considérations peuvent donc inciter les jeunes à préférer la Garantie jeunes à l'accès en E2C. Cette situation peut donner lieu à une véritable concurrence, ainsi que l'a montré l'enquête, entre la mission locale de Saint-Etienne et l'E2C de la Loire.

b) L'EPIDe et le service militaire volontaire

Alors même que le ministère de la défense s'était désengagé de l'EPIDe, qu'il avait contribué à lancer en 2005, il a été amené à créer en juillet 2015 un nouveau dispositif de deuxième chance, le service militaire volontaire (SMV), inspiré du dispositif de service militaire adapté (SMA) existant outre-mer. Son objectif est, comme l'EPIDe, de proposer à des jeunes en difficulté un cycle dense de plusieurs mois combinant vie de groupe, remise à niveau scolaire et formation professionnelle.

Trois centres SMV ont été créés depuis, dont un à Brétigny-sur-Orge où est déjà implanté un centre de l'EPIDe, ce qui est révélateur d'une redondance manifeste de ces dispositifs. L'objectif est de parvenir à six centres à la fin de 2016 et d'accompagner vers l'emploi 5 000 jeunes par an.

B - Une simplification et un décloisonnement nécessaires

1 - Une offre à simplifier

L'offre de services à destination des jeunes doit être simplifiée en fonction de trois objectifs : accroître sa lisibilité pour les usagers, les jeunes et les employeurs, ainsi que pour les structures chargées de la mise en œuvre des dispositifs ; favoriser au sein de cette offre les dispositifs les plus efficaces ; et limiter les effets de concurrence et d'éviction, ainsi que les duplications entre dispositifs.

C'est dans cet esprit que la Cour a recommandé, dans un rapport remis en décembre 2015 à l'Assemblée nationale sur les dispositifs et les crédits mobilisés en faveur des jeunes sortis sans qualification du système scolaire, de réorganiser les dispositifs d'insertion en quatre ensembles correspondant à des publics différents :

- un dispositif d'accompagnement léger pour les jeunes les plus proches du marché du travail ;
- un dispositif inspiré de la Garantie jeunes pour les jeunes nécessitant un accompagnement plus intensif, associé au versement d'une indemnité pour les jeunes en situation de précarité ;
- un dispositif géré par les régions pour les décrocheurs les plus jeunes n'ayant pas vocation à rejoindre le système scolaire ;
- les dispositifs de deuxième chance pour les jeunes les plus en difficulté.

D'une façon générale, la présente enquête, dont le champ est plus large, reprend cette recommandation d'une simplification de l'offre.

Sur un point particulier, la généralisation de la Garantie jeunes en 2017, qui pourrait coïncider avec la fin de son financement par l'IEJ, comporte le risque de voir diminuer, à terme, le contenu en accompagnement du dispositif, à l'image de ce qui s'est produit avec le CIVIS renforcé. Dans ce cas, on pourrait voir s'étendre le nombre des bénéficiaires de l'allocation associée à la Garantie jeunes, sans que les exigences associées jusqu'ici aux financements européens soient maintenues en termes de suivi et d'insertion.

Afin de se prémunir contre ce risque, il apparaît nécessaire de rendre conditionnel l'octroi de l'indemnité allouée aux bénéficiaires, ainsi que l'avait préconisé la Cour dans le rapport précité, en la réservant prioritairement aux jeunes en situation de précarité. Simultanément, un redéploiement d'une partie des crédits aujourd'hui consacrés aux contrats aidés devrait permettre à des jeunes non éligibles à l'allocation de bénéficier de cet accompagnement intensif

2 - Un décloisonnement nécessaire

Au-delà de la simplification des dispositifs, il est nécessaire de les rendre moins rigides, de les décloisonner, et d'aménager entre eux des passerelles : en effet, le plus souvent, ce n'est pas la mise en œuvre isolée d'une aide ou d'une prestation d'accompagnement qui permet l'insertion professionnelle, mais la construction de parcours vers l'emploi pouvant combiner plusieurs aides ou dispositifs, successivement ou parallèlement.

L'agencement des dispositifs d'accompagnement doit être revu en ce sens. Cette orientation commence tout juste à être mise en œuvre. Le ministère chargé de l'emploi s'est engagé, avec les représentations nationales des missions locales, à mettre en œuvre le « parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi et l'autonomie » (PACEA) qui a été créé par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Ce parcours ne constitue pas un nouveau dispositif en tant que tel, mais vise à mobiliser, selon des degrés d'intensité variables, les différentes modalités d'accompagnement, les outils de la politique de l'emploi et de la formation, ainsi que les éventuelles allocations et autres aides individuelles tout au long des parcours des jeunes.

Cette démarche qui est encore trop récente pour qu'on puisse se prononcer sur son efficacité, pourrait permettre de gérer les dispositifs d'accompagnement avec plus de fluidité. Elle devrait également conduire à accorder davantage de latitude aux missions locales pour proposer aux jeunes un cheminement adapté entre les différentes aides à l'insertion et à la qualification professionnelle.

III - Une prise en compte de la performance insuffisante

En principe, la chaîne de décision de l'attribution des aides devrait comporter des étapes-clés : un diagnostic normalisé des compétences scolaires et non scolaires des jeunes ; une définition d'objectifs d'accès à l'emploi ou de formation ; une allocation des moyens financiers en fonction de ces objectifs ; un suivi du bénéficiaire dans son parcours vers l'emploi ; et une mesure partagée des résultats obtenus.

Une telle chaîne de suivi, reposant sur des critères d'évaluation communs à l'ensemble des opérateurs, permettrait de mesurer la performance des dispositifs, de les comparer, de les faire évoluer et d'orienter les financements vers les plus performants. Or, cette démarche n'est pas respectée et il subsiste d'importants obstacles techniques à sa mise en œuvre.

A - Une politique d'affichage quantitatif

1 - Un pilotage par la dépense

Les objectifs fixés par l'État sont, la plupart du temps, exprimés en termes d'effectifs de jeunes à accueillir dans les différents dispositifs, et non de résultats à atteindre du point de vue de l'emploi. À ce titre, les emplois d'avenir constituent un cas particulièrement éclairant : les missions locales doivent atteindre un quota de bénéficiaires fixé par les préfets de région.

Pour les opérateurs, ce « pilotage par la dépense » induit des biais significatifs. L'obligation d'atteindre un volume donné d'emplois d'avenir amène ainsi les missions locales à privilégier cet objectif, au détriment d'autres solutions comme l'alternance. De plus, la priorité accordée à l'affichage quantitatif des effectifs implique que les moyens financiers prévus sont systématiquement consommés, alors qu'ils auraient pu être redéployés au profit de dispositifs plus efficaces.

Un autre exemple est fourni par les dispositifs d'accompagnement ANI jeunes et CIVIS renforcé, dont, jusqu'à la suppression de ce dernier, les publics étaient sensiblement les mêmes (niveau de qualification infra IV) : les missions locales ont eu tendance à privilégier les prescriptions en faveur de l'ANI Jeunes, chaque suivi de jeune dans ce cadre entraînant l'attribution de 1 500 €, contre 500 € pour le CIVIS renforcé.

2 - Une allocation des moyens inadaptée

Le pilotage des aides à l'emploi des jeunes a encore peu recours à des modalités de financement qui seraient modulées en fonction d'objectifs quantifiés de sortie en emploi. Seule la Garantie jeunes comporte, pour satisfaire aux besoins de l'Initiative européenne pour la jeunesse, une part de financement allouée en fonction des sorties en emploi ou en formation constatées à l'issue du dispositif.

En outre, les critères de répartition des moyens alloués aux différents opérateurs ne tiennent pas compte de la difficulté particulière représentée par les publics bénéficiaires. Deux exemples illustrent ce constat :

- au sein de Pôle Emploi, la typologie des demandeurs d'emplois n'est pas intégrée dans le modèle OPERA, utilisé pour répartir les moyens humains entre les régions et les agences. Le modèle ne comporte pas de critère tenant compte - même de manière rudimentaire - de la distance à l'emploi ;
- les disparités régionales de moyens sont fortes entre les missions locales : pour une moyenne d'un peu moins de 600 € par jeune accompagné, les financements sont compris entre 407 € en Languedoc-Roussillon et 658 € en Rhône-Alpes, résultat d'un soutien inégal des collectivités territoriales, que l'État corrige peu : les modalités de financement qu'il retient tendent parfois, au contraire, à amplifier ces inégalités (tel est le cas en Provence-Alpes-Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon).

De façon générale, les moyens alloués aux missions locales ne sont pas corrélés aux difficultés des jeunes qu'elles suivent. En Haute-Normandie, la dotation de fonctionnement de l'État aux missions locales, rapportée au nombre de jeunes en demande d'insertion, peut varier de - 12 % à + 14 % par rapport à une moyenne de 323 € ; en Rhône-Alpes, les dotations nationales[65] s'élèvent en moyenne à 316 € par jeune, avec des écarts de - 13 % à + 27 %, mais ces variations sont sans lien avec les critères habituels d'éloignement à l'emploi du public jeune concerné.

[65] État, crédits ANI, crédits au titre du PPAE, etc.

L'allocation des moyens n'est pas en rapport avec le nombre de jeunes demandeurs d'emploi : certains départements, déjà sous-dotés par rapport à la moyenne, le sont encore davantage si on prend en compte ce critère, comme l'Ardèche. De même, les volumes de jeunes issus des QPV ou non qualifiés, n'influent pas sur les moyens alloués par l'État.

B - Un pilotage par la performance à développer

1 - Des outils de prise de décision et de suivi à compléter

De nombreuses instances procèdent à des études portant sur les évolutions de l'emploi et les résultats des politiques menées[66]. À l'échelon national, les enquêtes et les suivis statistiques de la DARES permettent ainsi de disposer d'une appréciation de qualité sur la mise en œuvre des dispositifs, même si cette direction souligne que les travaux d'évaluation par suivi de cohorte et groupe témoin qu'elle souhaiterait mener requièrent des moyens et des délais qui ne lui sont pas toujours accordés.

Toutefois, ces démarches de suivi se heurtent à trois obstacles techniques majeurs :

- il n'existe pas de grille d'évaluation harmonisée de la situation individuelle des jeunes, permettant un diagnostic partagé entre les nombreux prescripteurs d'aides ;
- il n'existe pas non plus de mesure homogène des résultats des dispositifs. Si le taux d'accès à l'emploi et notamment à l'emploi durable est la mesure la plus commune, cet indicateur n'est pas toujours calculé de la même manière : il peut être décompté, soit à la fin des dispositifs (taux de sortie), soit quelques mois après (taux d'insertion). La définition de l'emploi durable varie en outre d'un opérateur à l'autre, d'un CDD de 15 jours à quelques mois. En particulier, les dispositifs de deuxième chance incluent dans les « sorties positives », non seulement les sorties vers l'emploi, mais également les entrées en formation, en stage ou en emploi aidé ;
- enfin, par-delà le dossier unique du demandeur d'emploi, il manque un outil de suivi individuel des jeunes qui permettrait de suivre leur parcours d'un dispositif à l'autre : un identifiant spécifique aux politiques de l'emploi serait nécessaire à cette fin.

[66] Par exemple, l'évaluation des clubs « jeunes chercheurs d'emploi » ou l'évaluation statistique de la Garantie jeunes.

Les données statistiques disponibles permettent d'analyser chacun des dispositifs pris isolément, mais non d'en comparer l'efficacité pour des publics analogues, ni d'en apprécier la pertinence d'ensemble. L'absence de grille de diagnostic commune empêche de vérifier que les jeunes sont bien orientés vers les dispositifs le plus appropriés à leur situation.

Pour apprécier l'efficacité des dispositifs, il faudrait pouvoir en mesurer la valeur ajoutée dans le parcours des jeunes vers l'emploi, ce qui supposerait de les suivre tout au long des diverses étapes de celui-ci à travers différents dispositifs. Une telle « traçabilité » fait à ce jour défaut, en raison de l'absence de passerelles entre les différentes bases de données, en particulier celles des agences de Pôle emploi et des missions locales. La DARES a engagé un projet intitulé TRAJAM (trajectoires des jeunes appariées aux mesures actives du marché du travail) qui vise précisément à suivre le parcours des jeunes, tout en évitant les doubles comptes entre les opérateurs.

Ce travail en cours pourrait être complété par la mise en place d'une modalité technique de suivi des jeunes pris en charge, quels que soient les opérateurs concernés, permettant une connaissance fiable de leur parcours, et facilitant les démarches d'évaluation.

2 - Une rémunération à la performance des missions locales à développer

Concernant les missions locales, un processus de contractualisation associant tous les financeurs autour d'objectifs pluriannuels serait un progrès certain : la performance des missions locales devrait, dans ce cadre, être évaluée régulièrement à partir de critères partagés ; elles devraient également mutualiser davantage leurs fonctions de soutien, qui concernent non seulement la gestion administrative et financière, mais également l'ingénierie et le suivi des dispositifs proposés aux jeunes.

Rémunération à la performance : exemples étrangers

Afin de laisser aux opérateurs une plus grande latitude dans la définition des parcours des demandeurs d'emploi, l'Allemagne et le Royaume-Uni se sont engagés dès 2009 dans la voie d'une autonomie accrue de l'opérateur, en échange d'une rémunération à la performance. Cette plus grande autonomie s'applique au conseiller individuel mais également, collectivement, à l'agence en charge de suivre les jeunes.

La mesure du retour rapide à l'emploi durable a été complétée au Royaume-Uni, par des indicateurs d'impact financier : les économies réalisées pour les finances publiques en termes d'allocations non versées et d'augmentation des revenus fiscaux associés à la reprise d'emploi sont prises en compte pour inciter à un placement rapide et à un niveau de salaire le plus élevé possible.

Dans le *Work program*, opérationnel depuis 2011, le contenu des services proposés est laissé à l'entière discrétion des opérateurs selon un modèle dit de "boîte noire", mais, en contrepartie, le paiement intervient exclusivement sur le fondement d'indicateurs d'impact. En outre, la durée des contrats a été allongée (7 ans) afin de favoriser l'innovation.

En Australie également, l'évaluation des prestataires de l'accompagnement repose sur trois dimensions : la participation aux programmes d'accompagnement, leur efficacité (accès à l'emploi ou à de nouvelles compétences, réduction de la dépendance à l'assistance financière, "inclusion sociale" des publics les plus en difficulté) et leur efficience (réduction du temps moyen d'indemnisation, réduction des coûts de mise en œuvre des programmes et de réalisation des résultats).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'examen de la gestion des aides publiques en faveur de l'accès des jeunes à l'emploi fait apparaître d'importantes faiblesses. Certaines sont inhérentes au mode de gouvernance partagée qui caractérise les domaines de la formation professionnelle et de l'emploi. D'autres sont le fait des particularités historiques des structures chargées de la gestion des dispositifs d'aide à l'emploi des jeunes : il en va ainsi du réseau des missions locales, dispersé et dépendant de financements multiples.

La convergence des stratégies des différents acteurs territoriaux et les démarches de concertation doivent être renforcées. À cette fin, le bassin d'emploi constitue l'échelon de proximité le plus opérationnel pour assurer une coordination efficace entre intervenants et définir des politiques véritablement communes.

Les dispositifs nationaux sont, bien souvent, développés sans tenir compte des besoins réels des jeunes, ni de l'expérience de dispositifs antérieurs aux objectifs similaires. Le souci de l'affichage de nouveaux dispositifs tend également à biaiser la définition des outils d'aide et leur calibrage. Les dispositifs sont de ce fait devenus trop nombreux, sans pour autant inclure systématiquement le contenu en formation et en accompagnement qui paraîtrait nécessaire : un processus de redéfinition et de simplification de cet ensemble doit être engagé.

Faute d'une chaîne de traitement qui permette de mesurer le résultat des divers dispositifs et la performance des structures qui les prescrivent, sur la base de critères partagés au long de leurs parcours, le suivi des jeunes est insuffisant, de même que la prise en compte des résultats dans la définition des dispositifs et l'allocation des moyens.

Au demeurant, les opérateurs ne sont pas soumis à une régulation de leurs financements en fonction des résultats de l'accompagnement qu'ils mettent en œuvre et des caractéristiques de leurs publics : cette situation ne favorise pas la recherche d'une plus grande efficacité.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

5. *mettre en place, au niveau du bassin d'emploi, une instance partenariale unique, qui, à l'image de celle existant actuellement pour la seule Garantie jeunes, serait chargée de statuer sur l'admission et le suivi des jeunes dans l'ensemble des dispositifs ;*
6. *améliorer l'efficacité des missions locales en rationalisant et en professionnalisant leur gestion ; en particulier, mutualiser leurs fonctions administratives, financières et d'ingénierie des projets ;*
7. *conclure pour chaque mission locale un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens associant tous les financeurs et contenant un référentiel d'évaluation de leur performance ;*
8. *affecter les jeunes dans les dispositifs en fonction d'une grille de critères commune à l'ensemble des opérateurs ;*
9. *assurer la traçabilité du parcours des jeunes et la mesure des résultats des dispositifs, grâce à un identifiant commun à la politique de l'emploi des jeunes ;*
10. *réduire le nombre des dispositifs d'accompagnement et simplifier leur contenu ;*
11. *donner aux opérateurs davantage de liberté dans l'utilisation de leurs moyens pour organiser le contenu de l'accompagnement, en contrepartie d'une rémunération à la performance ;*
12. *favoriser l'accès des jeunes aux formations dans leur parcours vers l'emploi.*

Conclusion générale

Au terme de l'enquête conduite par les juridictions financières, force est de constater qu'en réponse à l'enjeu central que constitue l'accès des jeunes à l'emploi, de très nombreuses aides mises en œuvre par des opérateurs multiples ont été déployées, mais sans toujours obtenir les effets escomptés.

L'enquête de terrain a permis de mettre en lumière l'abondance et, très souvent, la grande qualité des initiatives locales et des personnes qui les gèrent ; elle a identifié de nombreuses bonnes pratiques, reflétées dans les rapports de synthèse territoriaux annexés au présent rapport général ; mais elle a aussi révélé les limites des politiques ainsi mises en œuvre.

La France a laissé s'accentuer une structure du marché du travail qui pénalise tout particulièrement les jeunes. Elle a, en contrepartie, déployé depuis plusieurs décennies des formes d'aides spécifiques pour corriger les conséquences de cette situation. Ainsi, à tous les échelons, des ressources importantes sont mobilisées en faveur des dispositifs d'aide, que ce soit dans le cadre de la formation professionnelle, de l'accompagnement collectif et individuel, de l'alternance ou des emplois aidés des secteurs marchand et non marchand.

Les limites de ces aides sont d'abord inhérentes à leur caractère correctif, qui en limite *a priori* les ambitions. Elles découlent aussi des modes de gestion retenus pour les mettre en œuvre.

À la différence d'autres pays, la France pâtit d'un déficit de pilotage dans ce domaine d'intervention publique. Au-delà de la multiplicité des financeurs et des opérateurs qui, s'ils se coordonnent, ne parviennent que rarement à organiser en commun leurs initiatives, une des défaillances majeures réside dans la trop faible prise en compte des résultats : les objectifs visent plus souvent le volume des aides que l'accès effectif à l'emploi ; les besoins sont insuffisamment quantifiés ; l'évaluation de l'efficacité des mesures existantes n'est que rarement un préalable pour en lancer de nouvelles ; les effets des interactions entre les multiples dispositifs sont mal connus ; enfin, les financements ne sont que faiblement corrélés à la performance.

De nombreuses difficultés compliquent par ailleurs la gestion des aides : les financements s'enchevêtrent ; leur mise en œuvre engendre des lourdeurs administratives ; les mesures des résultats sont partielles et ne se fondent pas sur l'exploitation de données partagées, ni de critères communs ; les dispositifs se concurrencent inutilement et exercent les uns sur les autres des effets d'éviction.

D'autres faiblesses affectent l'ensemble des dispositifs en faveur de l'accès à l'emploi des jeunes : l'offre de prestations est éparpillée entre une multitude d'opérateurs. Si la multiplicité des points d'accès aux informations et aux opportunités de formation et d'insertion professionnelle permet, en théorie, de répondre à la diversité des besoins des jeunes, elle aboutit, en pratique, à un paysage peu lisible, et à une absence de continuité dans le suivi des jeunes.

Il est essentiel dans ces conditions de mettre au centre de ces politiques la notion de parcours des jeunes vers l'emploi.

À ce titre, il est nécessaire de constituer un référentiel permettant de fiabiliser le diagnostic initial des besoins des jeunes en demande d'insertion, afin de garantir la pertinence des décisions d'orientation entre les dispositifs. Il faut également assurer un suivi précis des parcours des jeunes au sein des opérateurs et des dispositifs, grâce à la création d'un identifiant individuel permettant une « traçabilité » des prestations dont ils ont bénéficié. Et il est enfin indispensable de mettre au point des critères de résultats partagés par tous les opérateurs : il est anormal que le critère d'efficacité le plus significatif de ces politiques, qui est l'accès à un emploi, fasse encore l'objet d'interprétations dissemblables d'un dispositif à l'autre, selon les intervenants et selon les lieux où il s'applique.

Par ailleurs, l'enquête a fait apparaître le rôle central que joue l'accompagnement de proximité dans les réponses apportées au problème de l'emploi des jeunes, dont le cadre de gestion opérationnel doit être le bassin d'emploi. Une rationalisation du réseau des missions locales tendant à inscrire leur action dans ce cadre doit être poursuivie. Parallèlement, il faut améliorer leurs performances et renforcer leurs outils de gestion, tout en coordonnant davantage leurs multiples donneurs d'ordre.

Une reconfiguration des dispositifs selon une logique de décloisonnement; une rationalisation et une mutualisation des moyens des missions locales, à ce jour trop souvent éloignées de la taille critique, et une démarche contractuelle comportant l'évaluation de leur performance sont autant de voies visant renforcer leur efficacité.

Quant aux aides dont bénéficient les jeunes, il convient de privilégier d'une part les dispositifs de courte durée assortis d'un accompagnement intensif ; et d'autre part l'accès à des formations en alternance. Le contenu de ces aides devrait être adapté aux besoins diversifiés des jeunes dans leurs parcours vers l'emploi, en alliant accompagnement, soutien financier dans les cas de plus grande précarité, et accès rapide à des formations et à une expérience de la vie professionnelle.

S'agissant de l'alternance et des contrats aidés, des choix doivent être faits. Il convient de réduire la priorité accordée aux emplois aidés du secteur non marchand, en raison de leur coût élevé, de leur trop faible contenu en formation et de leur médiocre efficacité en termes d'accès à l'emploi. L'articulation insuffisante entre contrats aidés et formation, en particulier, appelle un rééquilibrage au profit des formations en alternance. Les moyens ainsi libérés devraient être également redéployés au profit des dispositifs de deuxième chance et pour financer la généralisation de la Garantie jeunes.

Enfin, en raison des contraintes fortes qui pèsent sur les finances publiques, des efforts doivent être faits pour concentrer davantage les aides publiques sur les jeunes qui sont les plus éloignés de l'emploi. Une plus forte différenciation des aides au bénéfice des publics les plus fragiles et les moins qualifiés et une prise en charge à la fois plus rapide et plus intensive dans leur accompagnement vers l'emploi constituent des orientations qui doivent devenir prioritaires.

Récapitulatif des orientations

et des recommandations

Orientations

1. Concentrer davantage les aides publiques sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi ;
2. privilégier les réponses rapides et les dispositifs intensifs.

Recommandations

1. réduire la durée des contrats aidés, en particulier des emplois d'avenir ;
2. faciliter la transition des contrats aidés vers des formations pré-qualifiantes et qualifiantes pour les jeunes qui en ont besoin ;
3. redéployer progressivement les crédits budgétaires des contrats aidés du secteur non marchand vers les dispositifs d'accompagnement les plus intensifs, comme la Garantie jeunes ou les dispositifs de deuxième chance, ainsi que vers les formations en alternance ;
4. mettre en place un contrôle de l'assiduité pour tout dispositif comportant le versement d'une allocation ;
5. mettre en place, au niveau du bassin d'emploi, une instance partenariale unique, qui, à l'image de celle existant actuellement pour la seule Garantie jeunes, serait chargée de statuer sur l'admission et le suivi des jeunes dans l'ensemble des dispositifs ;

6. améliorer l'efficacité des missions locales en rationalisant et en professionnalisant leur gestion ; en particulier, mutualiser leurs fonctions administratives, financières et d'ingénierie des projets ;
7. conclure pour chaque mission locale un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens associant tous les financeurs et contenant un référentiel d'évaluation de leur performance ;
8. affecter les jeunes dans les dispositifs en fonction d'une grille de critères commune à l'ensemble des opérateurs ;
9. assurer la traçabilité du parcours des jeunes et la mesure des résultats des dispositifs, grâce à un identifiant commun à la politique de l'emploi des jeunes ;
10. réduire le nombre des dispositifs d'accompagnement et simplifier leur contenu ;
11. donner aux opérateurs davantage de liberté dans l'utilisation de leurs moyens pour organiser le contenu de l'accompagnement, en contrepartie d'une rémunération à la performance ;
12. favoriser l'accès des jeunes aux formations dans leur parcours vers l'emploi.

Glossaire

ANDML ..... Association des directeurs de mission locale
ANI ..... Accord national interprofessionnel
CAE..... Contrat d'accompagnement dans l'emploi
CEREQ ..... Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CFA..... Centre de formation d'apprentis
CIE ..... Contrat initiative emploi
CIO..... Centres d'information et d'orientation (Éducation nationale)
CIVIS ..... Contrat d'insertion dans la vie sociale
CNEFOP ..... Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles
CREFOP..... Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles
CNML ..... Conseil national des missions locales
CPO..... Convention pluriannuelle d'objectifs (entre l'État et chaque mission locale)
CUI..... Contrat unique d'insertion (appellation générique des emplois aidés, CAE et CIE)
DARES ..... Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques du Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
DGEFP ..... Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
DIRECCTE .. Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi
E2C ..... École de la deuxième chance
EAV ..... Emplois d'avenir
EPIDe ..... Établissement public d'insertion de la défense
FAJ ..... Fonds d'aide aux jeunes
FEJ ..... Fonds d'expérimentation pour la jeunesse
FIPJ ..... Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes
FPSPP ..... Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
FSE..... Fonds social européen

GEIQ ..... Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification
IEJ ..... Initiative pour l'emploi des jeunes (Union européenne)
ML..... Missions locales
MLDS ..... Mission de lutte contre le décrochage scolaire (Éducation nationale)
NEET ..... *Not in Education, Employment or Training* (ni en emploi, ni en études, ni en formation)
OPCA ..... Organisme paritaire collecteur agréé
PAIO ..... Permanences d'accueil, d'information et d'orientation
PPAE..... Projet personnalisé d'accès à l'emploi (Pôle Emploi)
PSAD ..... Plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs
RNCP ..... Répertoire national des certifications professionnelles
SPE..... Service public de l'emploi
UNML..... Union nationale des missions locales

Annexes

Annexe n° 1 : le coût des politiques en faveur de l'emploi des jeunes 112
Annexe n° 2 : l'accompagnement des jeunes vers l'emploi : données détaillées 114
Annexe n° 3 : exemple d'instances de coordination au niveau régional, départemental et local 121

Annexe n° 1 : le coût des politiques en faveur de l'emploi des jeunes

2015 (sauf précision)	Total (en M €)	Part 16-29 ans	Au prorata (en M€)
Allègements de charges (a)	**26 257**	**32%**	**8 402**
Contrats aidés (b)	**2 432**		**2 024**
EAV	*1 320*	*97%*	*1 280*
accompagnement des EAV en ML	*28*	*100%*	*28*
CAE	*1 714*	*16%*	*278*
CIE	*179*	*21%*	*38*
Contrat de générations	*119*	*50%*	*59*
Exonérations non compensées CAE, CIE, EAV (c)	*1 122*	*30%*	*341*
Apprentissage	**5 953**	**100%**	**5 953**
Exonération de cotisations sociales des contrats d'apprentissage	*1 291*	*100%*	*1 291*
aide au recrutement d'apprentis	*36*	*100%*	*36*
aide TPE jeunes apprentis	*2*	*100%*	*2*
exonérations compensées	*912*	*100%*	*912*
Exonérations non compensées	*99*	*100%*	*99*
Ressource régionale pour l'apprentissage (d)	*1 690*	*100%*	*1 690*
fraction de TICE transférée au régions (ex-ICF) (e)	*255*	*100%*	*255*
23% de la Taxe d'apprentissage (Quota) (f)	*1 002*	*100%*	*1 002*
23% de la Taxe d'appretissage (Hors quota) (g)	*666*	*100%*	*666*
Contrat de professionnalisation (h)			**16**
Exonérations de cotisations sociales	*16*	?	16
Formation professionnelle continue (2013) (i)			**1 009**
Régions			899
Pôle emploi			110
Accompagnement			**1 448**
E2C			*85*
EPIDE (2014)			*80*
PPAE			*600*
Missions locales			*500*
Garantie jeunes allocation			*54*
Garantie jeunes suivi			*40*
CIVIS allocation			*37*
FIPJ (j)			*8*
Parrainage			*4*
FDAJ (2013) (k)			*36*
NACRE	*20*	*14%*	*3*
TOTAL (hors allègements de charges)			**10 451**

Source : Cour des comptes d'après
(a) PLFSS 2016, annexe 5 : Les allégements généraux ont représenté en 2015, 26,3 Md€ sur un montant total estimé des allégements et exonérations de 40,6 Md€. En moyenne (données Acoss, 2013) 32 % des exonérations « Fillon », visent les salariés de 16 à 29 ans, soit une part supérieure à la part qu'ils représentent dans la population active.
(b) DGEFP, programme 102 et 103, exécution CP 2015.
(c) PLFSS 2016, annexe 5.
(d) Pour 2015, la ressource régionale de l'apprentissage correspond ainsi à 1,690 Md€ composée d'une part fixe de 1,544 Md€, soit 51 % de la taxe d'apprentissage pour 1,398 Md€ et

0,146 Md€ de TICPE, et d'une part dynamique pour 0,100 Md€. (PLF 2015). Les régions financent les centres de formations et donnent des primes et des aides aux apprentis et entreprises (1,95 Md€ de dépenses régionales au total soit plus que la ressource régionale dont elles bénéficient).
(e) La fraction du tarif de la TICPE affectée au financement de la prime d'apprentissage, créée en remplacement de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF). Elle est ciblée sur les entreprises de moins de 11 salariés. Le montant de TIPCE affecté au financement de la prime d'apprentissage atteint 255 M€ en 2015.
(f) Évaluation des voies et moyens, PLF 2016, prévision 2015, dont les pénalités.
(g) Évaluation des voies et moyens, PLF 2016, prévision 2015.
(h) DGEFP, programme 102 et 103, exécution CP 2015.
(i) PLF 2016, Jaune Formation professionnelle, dépenses Régions en 2013 pour les jeunes hors apprentissage, formations sanitaires et hors jeunes demandeurs d'emploi.
(j) DGEFP, programme 102 et 103, exécution CP 2015. Les crédits du FIPJ sont mobilisables pour les mineurs, notamment pour rembourser les frais de déplacement ou d'hébergement, par exemple pendant des stages.
(k) DREES, Les aides du FDAJ ont bénéficié à 97 000 jeunes en 2013.

Annexe n° 2 : l'accompagnement des jeunes vers l'emploi : données détaillées

Pôle Emploi

Répartition des jeunes par dispositif

Répartition des jeunes entre modalités d'accompagnement, par niveau de formation (France entière, 2015)

	Niveau I+II+III	Niveau IV	Niveau V	Niveau Vbis+VI	Tous niveaux
Suivi	105 421	98 922	86 064	14 651	305 058
	47,8 %	*28,7 %*	*23,5 %*	*15,2 %*	*29,7 %*
Guidé	80 451	150 130	158 520	40 580	429 681
	36,4 %	*43,5 %*	*43,3 %*	*42,2 %*	*41,8 %*
Renforcé	34 904	96 189	121 237	40 896	293 226
	15,8 %	*27,9 %*	*33,1 %*	*42,5 %*	*28,5 %*
Total	220 776	345 241	365 821	96 127	1 027 965
	100,0 %	*100,0 %*	*100,0 %*	*100,0 %*	*100,0 %*

Source : Cour des comptes d'après données Pôle Emploi, nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) de moins de 26 ans inscrits en catégories A, B ou C à fin décembre 2015.

Même répartition, pour les <u>jeunes demandeurs d'emploi depuis plus de 24 mois</u> (France entière, 2015)

	Niveau I+II+III	Niveau IV	Niveau V	Niveau Vbis+VI	Tous niveaux
Suivi	4 104	7 344	8 469	1 597	21 514
	44,8 %	*31,4 %*	*25,9 %*	*20,5 %*	*29,5 %*
Guidé	3 622	9 982	14 359	3 389	31 352
	39,6 %	*42,7 %*	*43,9 %*	*43,4 %*	*42,9 %*
Renforcé	1 425	6 041	9 846	2 822	20 134
	15,6 %	*25,9 %*	*30,1 %*	*36,1 %*	*27,6 %*
Total	9 151	23 367	32 674	7 808	73 000
	100,0 %	*100,0 %*	*100,0 %*	*100,0 %*	*100,0 %*

Source : Cour des comptes d'après données Pôle Emploi, nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) de moins de 26 ans inscrits en catégories A, B ou C à fin décembre 2015.

Même répartition, pour les jeunes résidant en QPV (France entière, 2015)

	Niveau I+II+III	Niveau IV	Niveau V	Niveau Vbis+VI	Tous niveaux
Suivi	5 918	8 790	8 737	2 294	25 739
	40,7 %	*23,2 %*	*18,5 %*	*13,0 %*	*21,9 %*
Guidé	5 267	16 148	20 217	7 345	48 977
	36,2 %	*42,6 %*	*42,9 %*	*41,6 %*	*41,8 %*
Renforcé	3 358	12 997	18 198	8 035	42 588
	23,1 %	*34,3 %*	*38,6 %*	*45,5 %*	*36,3 %*
Total	14 543	37 935	47 152	17 674	117 304
	100,0 %	*100,0 %*	*100,0 %*	*100,0 %*	*100,0 %*

Source : Cour des comptes d'après données Pôle Emploi, nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) de moins de 26 ans inscrits en catégories A, B ou C à fin décembre 2015.

Même répartition, pour les jeunes résidant en QPV demandeurs d'emploi depuis plus de 24 mois (France entière, 2015)

	Niveau I+II+III	Niveau IV	Niveau V	Niveau Vbis+VI	Tous niveaux
Suivi	257	589	894	225	1 965
	39,9 %	*24,4 %*	*22,3 %*	*17,0 %*	*23,4 %*
Guidé	237	1 041	1 723	567	3 568
	36,8 %	*43,1 %*	*42,9 %*	*42,9 %*	*42,5 %*
Renforcé	150	784	1 400	530	2 864
	23,3 %	*32,5 %*	*34,9 %*	*40,1 %*	*34,1 %*
Total	644	2 414	4 017	1 322	8 397
	100,0 %	*100,0 %*	*100,0 %*	*100,0 %*	*100,0 %*

Source : Cour des comptes d'après données Pôle Emploi, nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) de moins de 26 ans inscrits en catégories A, B ou C à fin décembre 2015.

Résultats d'accès à l'emploi

Nombre mensuel d'accès à l'emploi comparé au nombre de jeunes suivis, par modalité d'accompagnement (France entière, 2015)

	Suivi	Guidé	Renforcé	Total
Nombre mensuel moyen d'accès à l'emploi	21 249	28 986	17 311	67 546
Ratio	12,4 %	9,4 %	7,7 %	9,6 %

Source : Cour des comptes d'après données Pôle Emploi, fichier historique des demandeurs d'emploi ; et ACOSS – CCMSA, déclarations préalables à l'embauche (DPAE).

Précisions méthodologiques :

Nombre mensuel d'accès à l'emploi : nombre de reprises d'emploi au cours du mois M pour les jeunes de moins de 26 ans de catégories A et B inscrits au mois M-1. Ce nombre est cumulé sur un an, d'octobre 2014 à septembre 2015, puis divisé par 12 pour obtenir une moyenne mensuelle.

Ratio : division du nombre précédent par le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) de moins de 26 ans inscrits en catégories A et B à fin décembre 2015, dans les différentes modalités de suivi. Il s'agit donc d'un flux comparé à un stock.

Missions locales

Répartition des jeunes par dispositif

Répartition des jeunes par dispositif, en fonction de leur niveau de formation (France, année 2015)

	Niveau I+II+III	Niveau IV	Niveau V	Niveau Vbis+VI	Tous niveaux
PPAE	8 933	94 602	101 374	60 842	276 215
	71,7 %	*67,9 %*	*69,0 %*	*54,5 %*	*65,8 %*
CIVIS classique	3 200	56 531	28 693	47	88 901
	25,7 %	*40,6 %*	*19,5 %*	*0,0 %*	*21,2 %*
CIVIS renforcé	22	630	25 952	53 802	80 737
	0,2 %	*0,5 %*	*17,7 %*	*48,2 %*	*19,2 %*
ANI	5	1 921	5 560	9 852	17 526
	0,0 %	*1,4 %*	*3,8 %*	*8,8 %*	*4,2 %*
Garantie jeunes	272	4 870	6 760	4 809	16 733
	2,2 %	*3,5 %*	*4,6 %*	*4,3 %*	*4,0 %*
Parrainage	1 091	2 682	1 838	926	6 563
	8,8 %	*1,9 %*	*1,3 %*	*0,8 %*	*1,6 %*
Total programmes nationaux	12 463	139 274	146 903	111 541	419 925
	108,5 %	*115,8 %*	*115,8 %*	*116,8 %*	*115,9 %*

Source : Cour des comptes d'après données I-Milo, données au 21/02/2016, traitements DARES.

Même répartition, pour les jeunes résidant en QPV (France, année 2015)

	Niveau I+II+III	Niveau IV	Niveau V	Niveau Vbis+VI	Tous niveaux
PPAE	963	12 569	14 057	11 036	39 113
	63,0 %	*63,1 %*	*64,5 %*	*52,7 %*	*60,5 %*
CIVIS classique	491	8 528	3 980	8	13 050
	32,1 %	*42,8 %*	*18,3 %*	*0,0 %*	*20,2 %*
CIVIS renforcé	7	130	4 370	10 432	14 985
	0,5 %	*0,7 %*	*20,1 %*	*49,8 %*	*23,2 %*
ANI	2	348	958	1 650	2 992
	0,2 %	*1,7 %*	*4,4 %*	*7,9 %*	*4,6 %*
Garantie jeunes	46	1 004	1 398	1 033	3 487
	3,0 %	*5,0 %*	*6,4 %*	*4,9 %*	*5,4 %*
Parrainage	172	553	376	213	1 318
	11,3 %	*2,8 %*	*1,7 %*	*1,0 %*	*2,0 %*
Total programmes nationaux	1 528	19 909	21 781	20 946	64 643
	110,1 %	*116,2 %*	*115,4 %*	*116,4 %*	*115,9 %*

Source : Cour des comptes d'après données I-Milo, données au 21/02/2016, traitements DARES.

Précisions méthodologiques pour les deux tableaux *supra* :

Répartition des jeunes par dispositif : stocks moyens annualisés = nombre de jours en programme sur l'année / 365,25.

Le *total des dispositifs nationaux* diffère de la somme des lignes pour deux raisons : (i) la méthode de calcul diffère : il s'agit de la moyenne des stocks en fin de mois ; (ii) les jeunes peuvent être dans plusieurs dispositifs en même temps.

Le *total tous niveaux confondus* diffère de la somme des colonnes car le niveau de formation de certains jeunes n'est pas renseigné dans I-Milo.

Actes d'accompagnement

Nombre d'entretiens et accès à la formation, par dispositif (France, année 2015)

	PPAE	CIVIS classique	CIVIS renforcé	ANI	Garantie jeunes	Parrainage	Total dispositifs nationaux
Nombre d'entretiens	1 299 912	722 005	647 181	147 853	1 058 687	79 502	3 955 140
soit par jeune et par mois	*0,39*	*0,68*	*0,67*	*0,70*	*5,27*	*1,01*	*0,78*
dont entretiens individuels	1 020 536	623 222	566 844	130 226	289 941	52 948	2 683 717
soit par jeune et par mois	*0,31*	*0,58*	*0,59*	*0,62*	*1,44*	*0,67*	*0,53*
Accès à une formation	50 113	33 885	36 177	8 872	2 743	1 542	133 332
soit par jeune, sur l'année	*0,32*	*0,30*	*0,34*	*0,44*	*0,31*	*0,22*	*0,32*

Source : Cour des comptes d'après données I-Milo, données au 21/02/2016, traitements DARES.
Lecture : accès à une formation : en PPAE, 18 % des jeunes inscrits ont accédé à une formation en moyenne sur l'année 2015.

Précisions méthodologiques :

Nombre d'entretiens : nombre d'entretiens réalisés sur l'année par les conseillers des missions locales au titre de chaque dispositif. *Le ratio par jeune* est obtenu en divisant le nombre d'entretiens par le nombre de jeunes en programme, tel que défini dans les tableaux précédents. Ce *ratio* est lui-même divisé par 12.

Accès à une formation : nombre de formations suivies, alternance comprise, au cours ou à l'issue du programme dans lequel le jeune est inscrit (année 2015). Le ratio par jeune est obtenu en divisant le nombre de formations par le nombre de sorties de jeunes au cours de l'année.

Résultats d'accès à l'emploi

Sorties vers l'emploi ramenées au nombre de jeunes sortant de dispositif (France, année 2015)

	PPAE	CIVIS classique	CIVIS renforcé	ANI	Garantie jeunes	Parrainages	Total dispositifs nationaux
Niveau I+II+III	59,8 %	58,6 %	ns	ns	ns	65,0 %	60,0 %
Niveau IV	55,6 %	54,4 %	50,3 %	38,0 %	60,4 %	54,6 %	54,7 %
Niveau V	52,0 %	53,8 %	42,4 %	30,1 %	50,4 %	49,0 %	49,1 %
Niveau Vbis+VI	39,8 %	ns	35,7 %	23,9 %	39,0 %	38,1 %	35,9 %
dont QPV	*38,6 %*	*ns*	*32,9 %*	*17,7 %*	*37,5 %*	*31,4 %*	*33,5 %*
Tous niveaux	50,6 %	54,3 %	38,0 %	27,5 %	49,9 %	52,4 %	47,3 %
dont QPV	*47,4 %*	*50,6 %*	*34,9 %*	*22,2 %*	*47,5 %*	*48,9 %*	*43,3 %*

Source : Cour des comptes d'après données I-Milo, données au 21/02/2016, traitements DARES.

Précisions méthodologiques :

Nombre de jeunes sortant de dispositif : nombre de sorties de dispositif au cours de l'année 2015, que ces sorties aient lieu à l'issue ou au cours des programmes dans lesquels les jeunes sont inscrits.

Sorties vers l'emploi : nombre d'accès à l'emploi, alternance comprise, au cours ou à l'issue du programme dans lequel le jeune est inscrit (année 2015). Cette quantité est déterminée par les situations renseignées dans le système d'information I-Milo, complétées par les motifs de sortie. Ces données présentent des limites de fiabilité certaines, compte tenu de l'absence de renseignement de la situation du jeune dans certains cas.

Les chiffres présentés dans le tableau ci-dessus sont le résultat de la division de ces deux quantités. Dans le cas d'effectifs trop restreints pour être significatifs (nombre de sorties inférieures à 150), la mention « *ns* » a été portée dans les cases correspondantes.

Annexe n° 3 : exemple d'instances de coordination au niveau régional, départemental et local

	Instances	Participants (listes non exhaustives)	Réunions par an
Niveau régional (Haute-Normandie)			**142**
Service public de l'emploi régional (SPER)		Préfecture, DIRECCTE, autres services de l'État sur le volet emploi, conseil régional, conseils départementaux, Pôle Emploi, ARML, Chambres consulaires, AGEFIPH	11
Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP)		État, Région, partenaires sociaux représentant les salariés et les employeurs	20
Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDF)	Comité directeur	Préfecture, DIRECCTE, autorités académiques (Éducation nationale, DRAAF, DRJSCS), conseil régional	1
	Comité technique	Préfecture, DIRECCTE, autorités académiques (Éducation nationale, DRAAF, DRJSCS), conseil régional	4
	Réunion de branche		33
Contrats d'objectifs des branches professionnelles	Comité de pilotage	Préfecture, Éducation nationale, Conseil régional, branches professionnelles	22
CREFOR	Conseil d'administration		3
	Réunion préparatoire CA		3
Décrochage scolaire	Groupe de pilotage régional	Autorités académiques (Éducation nationale, DRJSCS, DRAAF), préfecture, conseil régional, ARML, EPIDE, maisons familiales et rurales, établissements privés	
Plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs	Comité technique régional de coordination	Éducation nationale (échelon régional et départemental) et responsables de plateformes locales	
Partenariat Pôle emploi / ARML	Comité de pilotage	Pôle emploi, ARML	
Emploi aidés	Cellule opérationnelle régionale	Préfecture, DIRECCTE, services de l'État sur leur versant emploi, Pôle Emploi, ARML, Cap Emploi	45
Emplois d'avenir	Comité stratégique régional	Préfecture, service de l'État chargés de l'emploi, conseil régional, Pôle emploi, ARML, CAP Emploi et OPCA	
Parrainage	Comité de pilotage régional	DIRECCTE, DRJSC, ARML	

Niveau départemental (Eure)			**22**
Service public de l'emploi départemental (SPED)		Préfecture, DIRECCTE, autres services de l'État sur le volet emploi, conseils départementaux, Pôle Emploi, ARML, Chambres consulaires, AGEFIPH	11
Insertion par l'activité économique (IAE)	Comité départemental		
Garantie jeunes	Commission départementale d'attribution et de suivi	Préfecture, sous-préfectures, Éducation nationale, services de l'État sur le volet emploi, protection judiciaire de la jeunesse, conseil régional, conseil départemental, ARML, chambres consulaires	11
Niveau local			**150**
Service public de l'emploi local (SPEL)		Sous-préfecture, DIRECCTE, conseil départemental (UTAS), prescripteurs, opérateurs	11
Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDF)	Réunion territoriale		1
Partenariat agence Pôle emploi Louviers / Mission locale Val-de-Reuil	Comité de pilotage	Agence Pôle emploi Louviers, mission locale Val-de-Reuil	4
	Comité technique	Agence Pôle emploi Louviers, mission locale Val-de-Reuil	11
Emplois d'avenir	Comité de suivi agence Pôle emploi Louviers / mission locale Val-de-Reuil	Agence Pôle emploi Louviers, mission locale Val-de-Reuil	45
CIVIS	Comité de suivi	Agence Pôle emploi Louviers, mission locale Val-de-Reuil	11
Contrat d'accès à la qualification (CAQ)	Comité de suivi local		11
Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)	Comité de fonctionnement		
Garantie jeunes	Comité local	Conseil départemental, Éducation Nationale, Protection judiciaire de la jeunesse, associations prestataires logement…	11
	Comité d'intégration	Agence Pôle emploi Louviers, mission locale Val-de-Reuil	45

Source : Cour des comptes d'après questionnaires et entretiens d'instruction

Réponses des administrations et des organismes concernés

Sommaire

Réponse de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche	127
Réponse de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social	127
Réponse du secrétaire d'État chargé du budget	131
Réponse du directeur général de Pôle emploi	133
Réponse du président de l'union nationale des missions locales (UNML)	137

Destinataire n'ayant pas souhaité rendre ses observations publiques

Ministre de l'intérieur

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Cette communication n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

Après avoir fait le constat que, dans la période récente, les jeunes sont confrontés à des difficultés croissantes d'accès à l'emploi notamment ceux qui ont un bas niveau de qualification ou qui vivent dans des zones défavorisées comme les quartiers prioritaires de la politique de la ville, la Cour a centré ses analyses sur les jeunes les plus en difficulté.

À ce titre, je tiens à souligner que je partage pleinement la préoccupation de la Cour quant au ciblage des aides publiques vers les jeunes les plus éloignés de l'emploi et à la mobilisation à leur égard de dispositifs plus intensifs.

C'est dans ce sens que le Gouvernement a souhaité orienter sa politique en faveur de l'emploi des jeunes, notamment par le déploiement de nouveaux dispositifs, portés par les missions locales, tels que les Emplois d'avenir depuis 2012 ou la Garantie jeunes à compter de 2013.

Ainsi, les Emplois d'avenir s'adressent aux jeunes de 16 à 25 ans peu ou pas qualifiés. Fin juin 2016, 79 % des jeunes recrutés n'ont pas le baccalauréat et 34% résident dans les zones prioritaires (quartiers prioritaires de la politique de la ville et zones de revitalisation rurale). Dans ce cadre, l'exigence de formation a été renforcée et rendue opérante par un parcours plus long que les contrats aidés classiques.

De même, la Garantie jeunes est destinée à accueillir les jeunes en situation de précarité qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation. Au 30 juin 2016, 80 % des jeunes entrés dans le dispositif avaient un niveau de qualification inférieur au niveau IV. Le déploiement de la Garantie jeunes s'est poursuivi de façon à ce que, fin 2016, toutes les régions françaises (hors Mayotte), 91 départements et 358 Missions locales (80% du réseau) puissent proposer ce dispositif. À cette date, plus de 100 000 jeunes auront intégré cet accompagnement intensif qui se déroule sur 12 mois.

Avec le même objectif, dans la continuité de l'ANI 2011-2014, Pôle emploi a installé dans son offre de services un Accompagnement intensif vers l'emploi durable des jeunes qui en ont le plus besoin (AIJ), avec l'appui du Fonds social européen et de l'Initiative pour l'emploi des jeunes, en vue de l'accompagnement de 95 400 jeunes du 1er août 2014 au 31 décembre 2016. L'AIJ est destiné prioritairement aux jeunes qui ne parviennent pas à s'insérer sur le marché du travail ou récemment inscrits et pour lesquels il est précocement détecté un risque de chômage de longue durée. 278 conseillers dédiés à cet accompagnement ont été déployés dans les agences situées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou dans celles dont le nombre de demandeurs d'emploi résidant dans ces quartiers est supérieur à 15 %.

La Cour formule par ailleurs un certain nombre d'observations sur les contrats aidés. Elle mentionne en particulier l'intérêt qu'il y aurait à déployer les moyens qui leur sont consacrés vers des accompagnements plus intensifs et vers les formations en alternance.

Je souhaite souligner que les dispositifs de contrats aidés et d'alternance poursuivent des finalités différentes et doivent pouvoir être mobilisés alternativement par le service public de l'emploi en fonction des besoins des publics bénéficiaires. L'analyse montre au demeurant que les profils de bénéficiaires ne sont pas les mêmes.

Les contrats aidés permettent de proposer un accès à l'emploi à des jeunes non qualifiés qui rencontrent des difficultés particulières d'accès au marché du travail et pour lesquels une orientation vers une formation qualifiante n'est pas envisageable à court et moyen termes. À titre d'illustration, les jeunes orientés vers les Emplois d'avenir sont en majorité des jeunes aptes à occuper un emploi à temps plein, pour lesquels l'alternance n'est pas envisagée (réticences vis-à-vis de l'institution scolaire par exemple) et qui ont connu une période de recherche d'emploi significative. Plus généralement, pour les jeunes les plus en difficulté, le passage par un contrat aidé ou un accompagnement tel que la Garantie jeunes peut s'avérer nécessaire avant d'intégrer une formation.

L'alternance vise pour sa part à accroître le niveau de qualification et à répondre aux besoins des entreprises en compétences.

Concernant la recommandation de la Cour en faveur d'une réduction de la durée des contrats aidés, je souhaite souligner qu'un allongement de la durée des contrats a été recherché depuis 2012 pour sécuriser les parcours des bénéficiaires et favoriser l'accès à des actions de formation. Il répondait à une recommandation de la Cour dans son rapport d'octobre 2011 sur les Contrats aidés dans la politique de l'emploi et représentait une des priorités du plan pluriannuel contre la pauvreté et l'inclusion sociale du 12 février 2013.

Les Emplois d'avenir sont ainsi la traduction de l'engagement du Président de la République de donner à des jeunes peu ou pas qualifiés l'opportunité d'un emploi suffisamment durable pour qu'ils accèdent à une première expérience professionnelle, voire à une qualification, leur permettant de former des projets professionnels dans le cadre d'une pérennisation de leur poste ou d'un recrutement par un autre employeur. Au regard de ces objectifs ambitieux, notamment en matière de formation, la loi de 2012 a institué une durée maximale de trois ans, spécifique aux Emplois d'avenir.

L'allongement progressif de la durée des contrats aidés a favorisé l'accès à la formation si on se réfère aux enquêtes annuelles de la DARES1. La part des personnes en CUI-CAE qui ont réalisé une formation pendant leur contrat est passée de 29 % en 2010 à 43 % en 2013 ; pour les bénéficiaires de CUI-CIE cette part est passée de 17 % à 23 % au cours de la même période. De même, on constate à fin juin 2016 que 86 % des jeunes recrutés en Emplois d'avenir sont concernés par un engagement de formation.

Je rappelle par ailleurs que l'accès des jeunes à la formation devrait être facilité dans le cadre du plan « 500 000 formations supplémentaires pour les personnes en recherche d'emploi » mis en place suite à l'annonce du Président de la République le 18 janvier 2016. J'ai également souhaité que le compte personnel de formation des jeunes sans qualification puisse être spécifiquement abondé à partir du 1er janvier 2017.

La Cour développe d'autres recommandations qui visent l'amélioration de l'orientation et du suivi des parcours des jeunes et de leurs résultats.

Parmi ces recommandations, j'adhère pleinement à l'objectif de simplification des dispositifs d'accompagnement, pour en faciliter la lisibilité et le pilotage par les opérateurs du service public de l'emploi ainsi que pour garantir la fluidité des parcours pour les bénéficiaires. Ainsi, la réforme du droit à l'accompagnement portée par la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels supprime le CIVIS et institue un cadre unique de l'action du service public de l'emploi vis-à-vis des jeunes : le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie. Ce parcours constitue le nouveau cadre d'un accompagnement adapté et gradué dans son intensité en fonction de la situation et des besoins de chaque jeune, dont la Garantie jeunes (qui sera généralisée à l'ensemble du territoire et deviendra un droit ouvert à tous les jeunes en difficulté de 16 à 25 ans) constitue la modalité la plus intensive.

S'agissant de la mise en place d'une instance partenariale au niveau de chaque bassin d'emploi en charge de l'orientation et du suivi de l'ensemble des jeunes vers les dispositifs, si son intérêt en termes de partage des problématiques entre acteurs de l'insertion n'est pas contestable, elle se heurte à une difficulté opérationnelle de moyens. Toutefois, l'élaboration des principes d'intervention dans le cadre d'une stratégie partagée par les acteurs de l'éducation, de l'orientation et de l'insertion, de même que l'articulation d'un ensemble plus large de dispositifs en faveur des jeunes pourraient être confiées à des instances existantes. Le CREFOP pourrait être le lieu d'élaboration d'une stratégie partagée en la matière.

Il convient de souligner que l'accord cadre de partenariat renforcé entre Pôle emploi et les missions locales 2015-2017 prévoit l'élaboration de projets locaux de coopération entre les acteurs du territoire qui doivent identifier notamment « les critères d'orientation et les modalités de prise en charge des jeunes accompagnés pour chaque opérateur ». Ces projets permettent ainsi de partager le diagnostic de la situation des jeunes, de définir les critères de leur prise en charge par les opérateurs, de garantir la connaissance réciproque des offres de services et de mettre en œuvre une offre de services partenariale, au bénéfice d'une cohérence accrue de l'action.

Concernant la traçabilité du parcours des jeunes, les marges de progrès existent compte tenu du nombre d'opérateurs. Peuvent être toutefois mentionnés les travaux lancés dans le cadre de la Garantie européenne pour la jeunesse entre la DARES et la DGEFP pour définir des indicateurs de résultat communs à l'ensemble des organismes qui accompagnent les jeunes (mission de lutte contre le décrochage scolaire de l'Éducation nationale, missions locales, Pôle Emploi, Protection Judiciaire de la Jeunesse, dispositifs 2eme chance, Service Civique, APEC...).

Est également privilégié le développement du protocole d'échange de données relatives aux jeunes suivis, comme entre Pôle emploi et les missions locales.

Enfin, le rapport aborde les questions du pilotage des missions locales.

Les missions locales occupent, en effet, une place déterminante dans l'accompagnement des jeunes vers l'emploi et la qualification à travers les dispositifs qui leur sont confiés par l'État. La loi leur donne la responsabilité de mettre en œuvre le Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie prévu par la loi relative

au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Dans cette perspective, la capacité de l'État à mobiliser ce réseau d'associations, à accompagner sa structuration et la professionnalisation de sa gestion constitue un enjeu majeur pour garantir l'efficacité des dispositifs pour l'emploi des jeunes.

C'est la raison pour laquelle j'ai décidé de faire évoluer la gouvernance des missions locales en créant un cadre national d'animation et de coordination facilement mobilisable par l'État, dans le respect de leur statut particulier, sous l'égide d'un délégué ministériel aux missions locales placé auprès du secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales.

Par ailleurs, afin de documenter les réflexions sur les modalités de financement des missions locales en fonction de leur activité et de leur performance, j'ai demandé à l'Inspection générale des affaires sociales de conduire une mission sur le modèle économique de ces structures. Ses conclusions, prévues en octobre, devraient permettre une rationalisation et une sécurisation des financements auxquelles pourraient être associés l'ensemble des financeurs des missions locales.

RÉPONSE DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET

J'ai pris connaissance de ce rapport, qui dresse un panorama complet des nombreux dispositifs existants en faveur de l'emploi des jeunes et procède à leur analyse critique, et j'en partage l'essentiel des constats et recommandations. À cet égard, je ne peux que m'associer au souhait de la Cour d'une simplification et d'une rationalisation des dispositifs existants, en lien avec une réorganisation de la gouvernance.

De manière générale, je rejoins la Cour s'agissant de la nécessité de réduire le nombre des dispositifs d'accompagnement dédiés aux jeunes et de simplifier leur contenu. En particulier, la suppression du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), prévue dans la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, constitue une avancée. Dans cette perspective, le parcours contractualisé d'accompagnement, dont les contours sont encore incertains, devra devenir l'outil du suivi que vous recommandez, sans se cumuler aux dispositifs existants ni venir en simple remplacement du CIVIS.

Je note avec intérêt la recommandation de la Cour de réduire la durée des contrats aidés et de redéployer progressivement les crédits budgétaires des contrats aidés du secteur non marchand vers les dispositifs d'accompagnement en faveur des jeunes plus intensifs.

Le ciblage des jeunes les plus éloignés de l'emploi et les moins qualifiés doit constituer une priorité, tant pour les emplois d'avenir que pour la Garantie jeunes qui sera généralisée en 2017. Je souhaite toutefois préciser que ce redéploiement pourrait s'accompagner d'une réduction du volume des contrats aidés, notamment dans le secteur marchand afin de limiter l'important effet d'aubaine dont ils font l'objet.

Enfin, l'amélioration de la gouvernance m'apparait essentielle. Pour renforcer la lisibilité du système et son pilotage, une rationalisation du réseau des missions locales ainsi qu'une mutualisation de leurs moyens doivent être poursuivies en s'appuyant sur les évaluations de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et des comités scientifiques. À cet égard, il convient de rappeler que, faute d'un effort soutenu dans la consolidation des données en amont, les évaluations de la DARES reposent aujourd'hui sur les comportements de cohortes parfois trop anciennes, notamment pour les contrats aidés.

Enfin, comme la Cour le relève pour les emplois d'avenir - devenus prioritaires sans que la plus-value de leurs caractéristiques de contenu et de durée n'ait été démontrée - je note que la Garantie jeunes a été généralisée sans que le comité scientifique en charge de l'évaluation de l'expérimentation et créé par le décret n° 2013-880 du 1er octobre 2013 n'ait rendu ses conclusions.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PÔLE EMPLOI

D'une manière générale, il me semble que l'appréciation portée par les auteurs du rapport sur les dispositifs repose principalement sur des taux d'accès à l'emploi observés à l'issue de ces dispositifs, sans que soit posée la question du « contrefactuel » (quel aurait été le taux d'accès à l'emploi de ces mêmes jeunes en l'absence de ces dispositifs ?). Certes, les évaluations scientifiques sont par définition moins nombreuses que les simples mesures de taux de retour à l'emploi, et tous les dispositifs n'en ont pas fait l'objet. Mais je perçois assez mal, à la lecture du rapport, le fondement des conclusions portées sur l'efficacité de ces dispositifs sans que ces évaluations ne soient mises en avant pour les étayer. La Cour pourrait ainsi s'appuyer en priorité sur les évaluations satisfaisant les critères minimums de rigueur scientifique, telles que, pour ne citer que quelques exemples, l'évaluation randomisée du dispositif d'accompagnement sous forme de clubs « jeunes chercheurs d'emploi », l'évaluation randomisée de programmes d'accompagnement de jeunes demandeurs d'emploi, l'évaluation de la garantie jeunes...

Cette remarque préliminaire étant faite, vous trouverez ci-après quelques commentaires ayant trait aux orientations et aux recommandations formulées dans le rapport et, point par point, un certain nombre de réactions et/ou correctifs demandés.

Concernant les préconisations qui sont reprises dans le Récapitulatif des orientations et des recommandations :

Lorsque vous proposez de « Concentrer davantage les aides publiques sur les jeunes les plus éloignés de l'emploi », je tiens à préciser que, dans le cadre de l'ANI de 2011, Pôle emploi a mis en place un accompagnement individualisé à l'attention des jeunes demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés récurrentes d'intégration au marché du travail, afin d'accélérer et de sécuriser leur accès à un emploi durable. Fin 2014, au-delà de son offre de services de droit commun, et en mettant à profit l'expérience acquise, Pôle emploi a installé durablement dans son offre de services un accompagnement intensif vers l'emploi durable des jeunes qui en ont le plus besoin (AIJ). Cette modalité d'accompagnement est cofinancée par le Fonds social européen (FSE) et l'Initiative européenne pour la jeunesse (IEJ) dans les territoires éligibles. La subvention FSE-IEJ d'un montant maximum de 42 516 790,94 € vise à financer l'accompagnement de 95 400 jeunes du 1er août 2014 au 31 décembre 2016. La subvention FSE, sur les territoires non éligibles à I'IEJ, représente un montant maximum de 47 230 000 € au titre de l'AIJ réalisé par Pôle emploi du 1er janvier 2014 au 31 décembre 2017.

L'objectif de cette modalité d'accompagnement est de :

- *favoriser une trajectoire constructive vers l'emploi pouvant passer transitoirement par un emploi aidé, par l'alternance, ou par le recours à une formation ;*
- *sécuriser les périodes de transition (immersions, emplois de courte durée, formation, etc.) et l'intégration professionnelle.*

Les résultats enregistrés sur ce dispositif sont plutôt encourageants. Ainsi, de mi-2014 à mi-2015 :

- *36 343 DE ont été accompagnés, dont 47 % des femmes et 53 % d'hommes ;*
- *97 % des jeunes ont été accompagnés dans le cadre d'un accompagnement individuel et 3 % dans le cadre de clubs ;*
- *46 % de sorties positives en emploi ont été enregistrées ;*
- *la durée moyenne de parcours d'accompagnement est de 5 mois.*

Les données 2016, par projection de celles enregistrées pour 2014 et 2015, peuvent être estimées sur les mêmes bases à 47 000 jeunes.

Lorsque les auteurs du rapport proposent de « Privilégier les réponses rapides et les dispositifs intensifs », je rappelle que la convention tripartite fixe à Pôle emploi l'objectif d'atteindre 460 000 demandeurs d'emploi en accompagnement intensif d'ici fin 2017 et que le plan stratégique «Pôle emploi 2020 » vise à faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin et de renforcer la personnalisation des services. Les jeunes inscrits à Pôle emploi bénéficient ainsi d'un accompagnement adapté à leur situation professionnelle, accompagnement dont l'intensité dépend de leur degré d'éloignement par rapport au marché du travail. L'accompagnement suivi, renforcé et global bénéficie donc aux jeunes les plus éloignés du marché du travail.

Pour ce faire, 278 conseillers dédiés à l'accompagnement intensif des jeunes sont déployés dans certaines agences dont toutes celles situées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Au 1er trimestre 2016, 173 000 reprises d'emploi ont concerné les demandeurs d'emploi de moins de 25 ans, représentant une hausse de 4,8 % sur un an.

Concernant la recommandation numéro 8 qui suggère d' « Affecter les jeunes dans les dispositifs en fonction d'une grille de critères commune à l'ensemble des opérateurs », plusieurs dispositifs définissent des modalités d'affectation communs à l'ensemble des opérateurs compétents, tels que les contrats aidés, les PMSMP, les prestations de suivi dans l'emploi, le conseil en évolution professionnelle

(CEP), etc. Les partenariats mis en place entre les opérateurs leur permettent également de définir des critères communs d'affectation. Ainsi, l'accord cadre de partenariat renforcé entre Pôle emploi et les missions locales 2015-2017 prévoit l'élaboration de projets locaux de coopération entre les acteurs du territoire. Ces projets sont élaborés sur la base des orientations nationales et régionales de la politique de l'emploi, d'orientation et de formation professionnelle. Ils permettent notamment de partager le diagnostic de la situation des jeunes, de définir des critères de prise en charge des jeunes entre les opérateurs, de garantir la connaissance réciproque des offres de services et de mettre en œuvre l'offre de services partenariale. Ils identifient notamment « les critères d'orientation et les modalités de prise en charge des jeunes accompagnés pour chaque opérateur ». Début 2016, l'ensemble des projets locaux de coopération étaient signés à l'exception d'un seul territoire, la situation de la mission locale ne le permettant pas. Les résultats constatés sont particulièrement positifs. Le partenariat permet une amélioration de la fluidité des échanges et de la connaissance partagée de l'offre de services de chacun des réseaux. Les acteurs locaux indiquent qu'il a permis la mise en place d'un véritable diagnostic partagé sur les territoires.

Concernant la recommandation numéro 9 qui propose « d'assurer la traçabilité du parcours des jeunes et la mesure des résultats des dispositifs, grâce à un identifiant commun à la politique de l'emploi des jeunes », il me faut rappeler qu'aujourd'hui, chaque structure dispose de son logiciel de suivi (I Milo pour les missions locales, AUDE pour Pôle emploi, etc.). Les passerelles et les échanges entre ces différents outils se développent depuis quelques années via le DUDE (dossier unique du demandeur d'emploi). Ainsi, l'accord cadre de partenariat renforcé entre Pôle emploi et les missions locales 2015-2017 définit les modalités d'échange entre les deux systèmes d'information des partenaires, pour la mise en œuvre du PPAE des jeunes demandeurs d'emploi accompagnés. Des indicateurs permettent de suivre les échanges d'information entre Pôle emploi et les missions locales. Ainsi, fin 2015, plus de 15000 jeunes, orientés par Pôle emploi vers une mission locale, ont effectivement démarré un parcours d'accompagnement.

Concernant la recommandation numéro 12 qui demande de « Favoriser l'accès des jeunes aux formations dans leur parcours vers l'emploi », je rappelle que les jeunes font partie des publics particulièrement visés par le « plan 500 000 formations ». Un suivi des entrées en formation par groupe d'âge, et plus spécifiquement pour les moins de 26 ans, est mis en place au niveau national. Les chiffres définitifs seront connus au deuxième trimestre 2017.

Par ailleurs, des actions sont également développées pour permettre aux jeunes de confirmer leur projet professionnel. Ainsi, s'inscrivant dans une démarche préventive (bénéficiaire salarié en recherche d'emploi ou de réorientation professionnelle) et proactive (bénéficiaire privé d'emploi, inscrit ou non auprès de Pôle emploi), les périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP) s'adressent à toute personne faisant l'objet d'un accompagnement social ou professionnel personnalisé. D'une durée d'un mois maximum, les PMSMP permettent de se confronter à des situations réelles pour découvrir un métier ou un secteur d'activité, confirmer un projet professionnel ou initier une démarche de recrutement. À la suite de la PMSMP, dès lors que le bénéficiaire confirme son projet professionnel, il peut accéder à une formation ou à d'autres expériences professionnelles.

Vous trouverez enfin quelques remarques complémentaires sur les points suivants :

Chapitre II-II-B : dans leur conclusion les rédacteurs affirment que « la nature des réponses publiques au problème de l'accès des jeunes à l'emploi implique que leur efficacité ne peut être que limitée et qu'elles ne peuvent que compenser à la marge les difficultés rencontrées par certains publics » : en l'absence de référence à toute évaluation d'impact, les conclusions sur la plus ou moins grande efficacité des différents dispositifs devraient être nuancées. Il en va de même des affirmations de l'introduction du chapitre III (« Ces interrogations concernent principalement les contrats aidés et certains dispositifs d'accompagnement » ou « Elles amènent à souligner le rôle joué dans ce contexte par les mécanismes de formation en alternance, qui pourrait être accru »).

Chapitre III-II-A : il est écrit : ***« pour la résidence en QPV, la différence entre dispositifs n'est que de 3 points autour de la moyenne (11,4 %) »****. Les statistiques présentées dans le tableau montrent en fait une différence de 6 points autour de la moyenne (de 8,4 % à 14,5 %), soit un écart de 72 %.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'UNION NATIONALE DES MISSIONS LOCALES (UNML)

L'UNML concentre ses remarques et ses propositions sur ce rapport thématique concernant :

- *Les responsabilités, l'organisation et les financements des Missions Locales :*
- *Les dispositifs d'accompagnement des jeunes.*

1. La gouvernance et les financements des Missions Locales

a) Les responsabilités associatives au sein des Missions Locales

L'UNML tient d'emblée à marquer son étonnement sur l'analyse de la Cour qui indique à nouveau que « les Missions Locales présentent des faiblesses particulières, tant dans leur gouvernance que dans leur fonctionnement » chapitre IV-I-B.

À l'exception de deux exemples non illustratifs et spécifiques au regard de la quasi-totalité des structures (Missions Locales de Saint-Dié et de Woippy), mentionnés dans ce rapport chapitre IV-I-B, rien ne permet de soutenir cette affirmation, dont les fondements ne correspondent pas du tout à la réalité associative des 446 Missions Locales.

À ce titre, l'échantillon des Missions Locales retenu par la Cour des Comptes ne saurait être considéré comme représentatif de la réalité du réseau et les analyses qui en ressortent ne peuvent donc pas être généralisées.

L'UNML rappelle que les Missions Locales sont gérées et administrées par des conseils d'administration réunissant l'ensemble des acteurs des territoires engagés dans l'insertion socioprofessionnelle des jeunes, dont font partie les principaux financeurs : représentants des collectivités territoriales dont la Région, des services déconcentrés de l'État, dont l'UT de la DIRECCTE.

Il n'est donc pas juste d'affirmer (chapitre IV-I-B) qu'« en cas de difficultés de gestion ou de conflit interne, la Mission Locale peut être paralysée, faute d'autorité clairement responsable ». En application de la loi 1901, les statuts des Missions Locales définissent les responsabilités des différentes instances associatives.

Les présidents et les instances associatives des Missions Locales assument pleinement leurs fonctions d'employeurs et de responsables d'une structure associative assurant une mission de service public.

La composition interinstitutionnelle des conseils d'administration et leurs compétences de coordination des acteurs reconnues par le Code du travail, leur permettent d'assurer une « gouvernance locale efficace des politiques d'insertion des jeunes » comme la Cour des Comptes l'a reconnu[67].

Ce rôle fédérateur des Missions Locales, a été également mis en exergue par les membres de l'IGF dans leur rapport n° 2010-M-019-02[68].

Le Président de la Mission Locale, contrairement aux affirmations mentionnées chapitre IV-I-B, maitrise en grande partie la gestion des moyens financiers qu'il négocie avec les représentants de l'État dans le cadre des dialogues de gestion et avec les représentants des autres financeurs, dont les collectivités locales et territoriales. Ces financements ne sont pas seulement limités à la mise en œuvre de dispositifs publics nationaux, mais bien à l'ensemble des dispositifs et mesures nationales comme territoriales qui contribuent à l'insertion socioprofessionnelle des jeunes.

b) La taille des Missions Locales et les mutualisations

L'UNML tient à ce que soient apportées des corrections aux données indiquées dans ce rapport public sur la taille et l'organisation territoriale des Missions Locales sur le territoire national (page 80), car celles-ci sont erronées.

Les données de bilan fournies à l'UNML par le CNML (2014) à partir d'ICARE, mentionnent que seulement 11 Missions Locales comptent moins de 10 salariés et non 44 comme indiqué dans le rapport et 169 structures ont entre 10 et 19 salariés et non 207 comme mentionné.

Bien que la recherche d'une meilleure mutualisation de fonctions entre les Missions Locales permette d'accroître leur efficience, (proposition n°7, récapitulatif des orientations et des recommandations), l'UNML met en garde contre les risques de création de superstructures regroupant ou mutualisant les fonctions de plusieurs Missions Locales.

[67] Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale – décembre 2015

[68] Les Missions Locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes - juillet 2010 - rapport n°2010-M-019-02

L'expérience montre que ces opérations sont non seulement coûteuses au démarrage, moins souples dans leur fonctionnement, mais également moins performantes et adaptées aux enjeux de proximité et de qualité à relever dans les territoires, notamment à l'échelle des bassins d'emploi.

Ainsi, les modèles de mutualisation repris (chapitre IV-I-B) ne sont pas adaptés à la promotion du projet de la Mission Locale dans sa fonction d'acteur des politiques d'insertion des jeunes dans son territoire, qui disparaît souvent dans un projet mutualisé avec d'autres structures poursuivant des objectifs différents.

Toutefois, des modèles de coopération et de mutualisation de moyens entre les Missions Locales d'un même territoire, peuvent être imaginés et construits pour renforcer leurs capacités d'ingénierie, la gestion des fonctions support et leur qualité d'intervention auprès des jeunes.

Les projets de coopération et de mutualisation doivent donc être construits au cas par cas, avec les acteurs concernés notamment les élus, afin de trouver les organisations les plus efficientes avec l'ajustement de la taille de la structure qui leur paraît pertinente au regard de la proximité des jeunes et de la spécificité des territoires.

En effet, le modèle d'organisation décentralisée et territorialisée des Missions locales, est pertinent au regard des évolutions prévues dans le cadre de la Loi NOTRe.

c) Les financements des Missions Locales

L'UNML rappelle que le budget des Missions Locales a perdu près de 60 millions d'€ depuis 2014, dont 30 millions au titre de l'ANI, 7 millions au titre du FIPJ, 20 millions au titre des emplois d'avenir, sans compter la réserve budgétaire de 2 % appliquée sur les crédits du parrainage (- 3,8 millions).

Les financements attribués dans le cadre de la Garantie jeunes ne compensent pas ces pertes, car ils induisent des dépenses nouvelles en termes de locaux et de personnels, sans compter les conséquences financières de la suradministration liée à ce dispositif. À ces difficultés s'ajoutent les conséquences des modalités des financements des subventions pour la Garantie jeunes en 3 versements de 50 % à la signature, 20 % en fonction de l'atteinte de l'objectif quantitatif, 20 % selon le taux d'accès des jeunes à l'emploi et 10 % pour la qualité du reporting.

Après analyse des premiers versements, les Missions Locales ne perçoivent pas les 1 600 € annoncés par jeune accompagné et les versements sont plutôt entre 55 à 60 % de cette somme la 1ère année et de 75 à 80 % les années suivantes.

Le rapport public ne mentionne pas ces difficultés financières auxquelles les Missions Locales sont confrontées en 2016 et ne comporte aucune proposition pour restructurer leur mode de financement structurel.

L'UNML partage l'analyse de la Cour des Compte sur les conséquences de l'éclatement des financements des Missions locales, « qui induisent des procédures lourdes et rigides » (chapitre IV-I-B), avec « des demandes croissantes de statistiques et de comptes rendus » (chapitre IV-I-B).

L'UNML rappelle que le recours aux financements européens (FES, IEJ) peut être un atout, mais qu'ils doivent rester limités afin de ne pas fragiliser la situation financière des structures, à cause des délais longs de règlement.

Sans vouloir remettre en cause la prise en compte de la performance dans une partie des financements, l'UNML rappelle que le réseau des Missions Locales est le service public d'accompagnement des jeunes vers l'emploi et l'autonomie. Ses budgets doivent donc être stables et pérennes pour assurer un accompagnement de qualité des jeunes confrontés à de nombreuses difficultés d'accès au droit commun.

Ainsi, l'évaluation de l'efficience de l'action des Missions Locales ne doit pas être seulement axée sur les indicateurs d'accès à l'emploi et à la formation, mais elle doit prendre en compte également les indicateurs d'accès à l'autonomie et au droit commun des jeunes accompagnés.

Pour faire évoluer ce mode de financement, un cadre de référence national de l'action et de rémunération des Missions Locales doit être élaboré, afin d'assurer la pérennité, la neutralité la cohésion du réseau national et de garantir sa mission de service public, avec un traitement équitable des jeunes quels que soient leurs territoires d'appartenance.

Les financements des Missions Locales avec la mise en œuvre du parcours d'accompagnement contractualisé vers l'autonomie et l'emploi globalisant l'ensemble des crédits, devraient permettre d'atteindre ces objectifs.

Enfin, l'adaptation en cours du SI i-milo permettra d'intégrer des indicateurs robustes définis pour l'ensemble du réseau, rendant compte des effets et des résultats de la globalité des actions menées par les Missions locales dans le cadre des séquences d'accompagnement organisées avec les jeunes, répondant ainsi aux interrogations de la Cours des Comptes (chapitre II-II-A).

d) Les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens

Les objectifs et le cadre de la nouvelle CPO, à laquelle l'UNML a fortement contribué, sont en rupture avec les approches antérieures des dialogues de gestion entre l'État et les Missions Locales. Cependant, il est nécessaire que les ambitions affichées soient réellement prises en compte notamment en ce qui concerne l'accompagnement qui part des attentes et des projets des jeunes et non des dispositifs, d'une part, et d'autre part, du projet et de la globalité des fonctions de la Mission Locale.

Le financement des Missions Locales dans le cadre d'un « Contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) associant tous les financeurs » proposé par les enquêteurs (chapitre IV-III-B-recommandation n° 7) est une perspective intéressante qui va dans ce sens, car il permettrait d'inscrire dans la durée (3 ans), l'action de la structure et le développement de ses projets.

Comme l'UNML l'a proposé lors des travaux menés avec la DGEFP sur la nouvelle CPO, une conférence des différents financeurs devrait pouvoir être organisée pour mettre en cohérence les objectifs poursuivis et les financements de l'État et de la Région, avec une base commune, prenant en compte la situation des jeunes, le projet de la Mission Locale et les moyens à mettre en œuvre pour sa réalisation.

e) Le financement dans le cadre du PPAE.

Nous tenons à souligner l'erreur d'appréciation du financement des Missions locales dans le cadre du PPAE (chapitre II-I-B-graphique n° 5) estimé à hauteur de 450 € (par jeune), pour l'accompagnement de 153 079 nouveaux jeunes en 2015 (sources i-milo et Pôle emploi) sur les 276 215 jeunes en stock (chapitre II-I-B-graphique n° 4).

L'UNML rappelle que les Missions locales ont perçu 41,812 millions d'€ de Pôle emploi dans le cadre de la cotraitance en 2015 (17,250 au 1er semestre et 24,562 millions d'€ au second semestre 2015), représentant un financement maximum de 279 € par jeune nouvellement accompagné.

Les agents affectés par Pôle emploi, ne devant pas être mobilisés par les Missions Locales pour la mise en œuvre du PPAE, il ne nous parait pas pertinent de les intégrer dans le cadre du calcul des moyens affectés aux Missions Locales.

Si tel était le cas, le financement accordé serait de 369 € par accompagnement unitaire, ce qui reste dans tous les cas en deçà des 450 € notés dans le -graphique n°5 au chapitre II-I-B de ce rapport.

2. Les dispositifs d'accompagnement des jeunes

a) L'instance partenariale locale unique

Comme l'UNML l'a déjà indiqué lors du rapport d'observations précédent[69], elle ne partage pas la proposition de la Cour des Comptes, qui vise à « mettre en place, au niveau du bassin d'emploi, une instance partenariale unique « qui à l'image des commissions d'attribution et de suivi de la Garantie jeunes « serait chargée de statuer sur l'admission et le suivi des jeunes dans l'ensemble des dispositifs » (recommandation n° 5).

L'UNML rappelle les travaux menés par le SGMAP de mai à septembre 2015 sur les commissions locales d'attribution de la Garantie jeunes. L'analyse des différents schémas de gouvernance à l'œuvre faite par le SGMAP, met en évidence que les temps de préparation de ces commissions locales et départementales sont selon les territoires, très chronophages et donc coûteux pour les Missions Locales, comme pour leurs partenaires qui en font partie.

*Ce temps de travail préparatoire des commissions d'attribution est estimé à 25,8 jours/homme par mois (1,4 ETP) pour une Mission Locale de petite taille dans un département rural et de 64,5 jours/homme (3,6 ETP) pour une Mission Locale de taille importante dans un département urbain (*cf. *document provisoire du SGMAP).*

Cette proposition est irréaliste, car la surcharge administrative de ce type de gouvernance comme c'est le cas pour la Garantie jeunes, est déjà très importante pour les acteurs des territoires, alors qu'elle ne concerne que 60 000 jeunes en 2016, soit dix fois moins que le nombre des jeunes en dispositifs nationaux d'accompagnement (630 000) chaque année.

Les membres du conseil scientifique d'évaluation de la Garantie jeunes comme les travaux récents de l'UNML, mentionnent également cette nécessité d'alléger cette lourdeur administrative, préjudiciable tant à l'accès des jeunes au droit commun qu'à la qualité des conditions de travail des professionnels qui les accompagnent.

[69] « Les dispositifs et les crédits mobilisés en faveur des jeunes sortis du système scolaire sans qualification ».

b) Le décloisonnement et la simplification des dispositifs d'État d'accompagnement des jeunes

L'UNML souscrit aux propositions de décloisonnement des dispositifs d'accompagnement (chapitre IV-II-B-2). En effet, comme le mentionne le rapport au chapitre III-II-A, « il faut avant tout que les dispositifs soient suffisamment souples pour s'adapter aux difficultés de certains jeunes […] ou confrontés à des difficultés pratiques comme l'absence de compte bancaire ou un logement précaire ».

L'enquête réalisée par l'UNML sur la gestion administrative de la Garantie jeunes révèle que sur 11 pièces identifiées comme difficiles à réunir pour les jeunes, 3 pièces sont considérées par plus d'une Mission Locale sur deux comme bloquantes compte tenu des efforts et des délais nécessaires pour constituer le dossier avant même d'entrer en Garantie jeunes : pièce d'identité et attestation de domicile des « hébergeants » pour les jeunes en situation de logement précaire et avis d'imposition des parents pour la plupart des jeunes.

L'UNML a contribué à faire évoluer ceux-ci dans le cadre des travaux avec la DGEFP sur la nouvelle CPO des Missions Locales, en proposant une approche non pas centrée sur des objectifs par dispositif, mais sur la prise en compte des différentes séquences d'accompagnement des jeunes, avec des objectifs définis à partir des parcours des jeunes. Les textes de la CPO[70] s'appuient sur les principes de l'accompagnement global des jeunes repris par la DGEFP et confirment que l'accompagnement global des jeunes reste le cœur de métier des Missions Locales.

c)Le Service civique

Il n'est pas souhaitable de considérer le Service civique comme un dispositif d'insertion sociale et professionnelle des jeunes, comme le rapport public le mentionne dans le tableau au chapitre II-I-A concernant « les dispositifs d'aide à l'accès des jeunes à l'emploi ». Le Service civique doit conserver son caractère d'outil favorisant la participation citoyenne de tous les jeunes, pour contribuer « au mieux vivre ensemble » par leur engagement citoyen.

Le réduire à un dispositif d'insertion sociale et professionnelle des jeunes confrontés à des difficultés sociales ou professionnelles réduirait fortement la portée de cette politique publique.

[70] Instruction du 17 décembre 2015 et ses annexes, relative à la CPO entre l'État et les ML.

d) Les propositions de la Cour concernant les dispositifs d'accompagnement

L'UNML rappelle que l'accompagnement ne peut pas reposer que sur des « réponses rapides et des dispositifs intensifs » (orientation n°2), car la diversité des situations des 1,569 million de jeunes accompagnés ont des attentes, des projets et donc des parcours de nature différente, avec une durée adaptée à chaque situation.

De même, elle n'est pas favorable à la recommandation n°3 et elle rappelle son attachement à la durée de 3 ans du parcours des jeunes de faible niveau de formation en emploi d'avenir, qui leur permet d'avoir une vraie expérience du monde du travail et d'entreprendre un parcours de formation adapté à leur situation.

L'UNML ne partage pas non plus, la proposition n°9 concernant la création d'un identifiant commun. Elle propose à la Cour de privilégier la proposition du CNEFOP de créer un « eportfolio » en application de l'article R 6323-5 du code du travail, relatif au passeport d'orientation, de formation et de compétences.

Enfin, l'UNML ne souscrit pas du tout à la proposition n°8 qui vise à « affecter les jeunes dans les dispositifs en fonction d'une grille de critères, commune à l'ensemble des opérateurs ». Cette proposition aura pour conséquence de profiler les publics et d'aboutir à des orientations qui ne sont pas conformes aux politiques publiques visant à personnaliser les réponses et à rendre la personne actrice de son parcours (Loi du 5 mars 2014 et conseil en évolution professionnelle).

Conclusion

L'UNML souscrit aux analyses de la Cour des Comptes, concernant les conséquences de l'éclatement des financements des Missions Locales et du manque de coordination entre les financeurs. Elle partage les propositions concernant la nécessaire simplification administrative et le décloisonnement des dispositifs d'accompagnement.

En effet, l'accompagnement des parcours des jeunes doit partir de leurs projets et de leurs attentes avec une personnalisation des réponses, des objectifs et de leur durée, le jeune devant être sujet, auteur et acteur de son projet.

L'UNML rappelle que le modèle économique et financier des Missions locales, membres du service public de l'emploi, doit être sécurisé, dans le cadre d'une concertation entre les financeurs, afin d'assurer la cohérence et la pérennité de leur financement, condition essentielle à la réussite de leur mission de service public auprès des jeunes, notamment en situation de vulnérabilité.

Les Missions locales présidées par des élus, doivent être reconnues dans leur double fonction : acteurs territoriaux de l'adaptation des politiques publiques en concertation avec les autres partenaires et opérateurs des dispositifs d'accompagnement des jeunes vers l'autonomie et l'emploi.

Les Missions Locales ont prouvé que leur modèle d'organisation associative et leur mode d'intervention auprès des jeunes et avec les partenaires sont non seulement pertinents, mais en plus restent modernes. En effet les Missions Locales sont en capacité à s'adapter aux enjeux à relever pour permettre, d'une part, à tous les jeunes de trouver leur place dans la société et d'autre part, pour réussir la mise en œuvre des différentes politiques publiques de jeunesse.