

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. Guérault, 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. Génetaud, 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'activité¹ 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 allongée² ; 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 territoires³ : 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 CEREQ⁴, 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 minimum⁵, parmi lesquels les jeunes sont surreprésentés⁶, 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 précarité⁷ 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 de 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 1^{er} janvier 2015, 11,1 % des salariés du secteur marchand, hors apprentissage et intérim étaient payés au SMIC (10,8 % au 1^{er} janvier 2014 et 12,3 % au 1^{er} 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 mois⁸, 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.

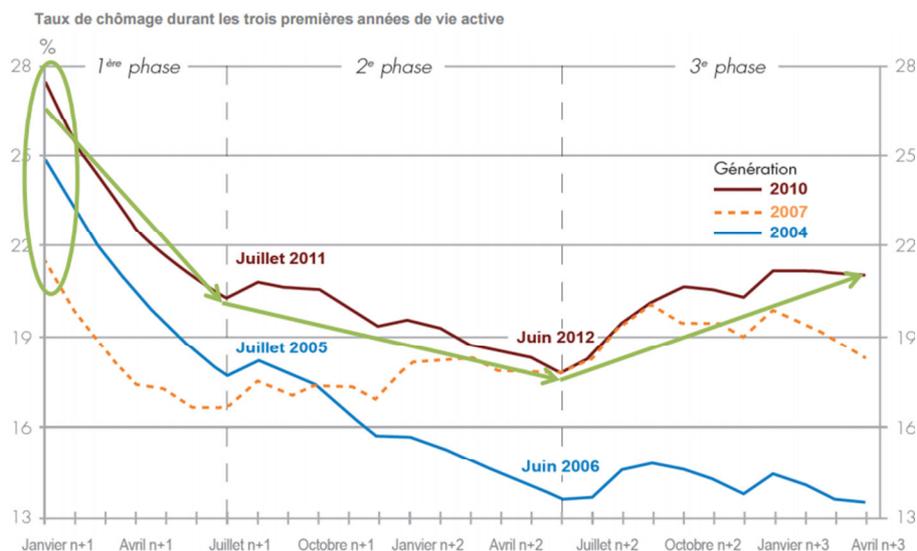
Il est plus inquiétant encore de constater qu'au cours de la troisième année de l'entrée en vie active⁹, le taux d'accès à l'emploi de cette génération se détériore de nouveau. En ce sens, celle-ci se distingue des précédentes qui avaient vu leur taux de chômage se réduire avec le temps. Aussi, les trajectoires 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 emplois¹¹.

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'emploi¹² 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'emploi¹³.

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'accroissent 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 (6^{ème} à 3^{ème}) 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 2^{nde} ou 1^{ère} - 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.

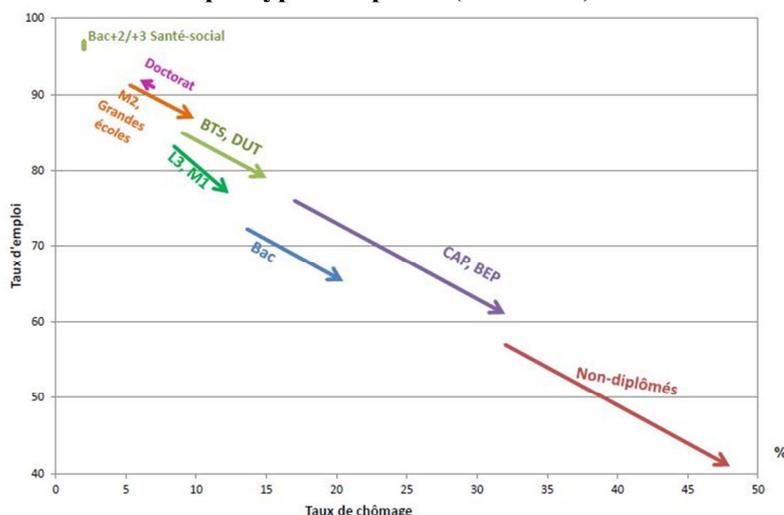
2 - Des difficultés moindres, mais croissantes pour les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur

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 chômage¹⁵.

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 études¹⁶ montrent ainsi qu'un *curriculum vitae* est plus souvent rejeté lorsqu'il mentionne un quartier ou un département considérés comme défavorisés.

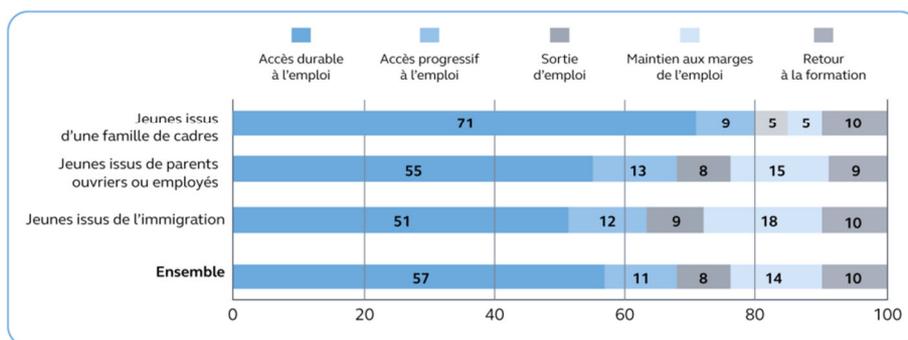
¹⁵ Source : *L'Observatoire des inégalités*, 2013 : le chômage des 15-24 ans en ZUS est de 45 %, contre 22 % en France métropolitaine.

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'immigration¹⁷ (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 54¹⁸.

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 subsistent¹⁹.

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 3^{ème} 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 3^{ème}, 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 aiguës 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 minimum²⁰ et d'aides publiques à l'embauche, essentiellement pour les contrats aidés et les contrats en alternance.

En incluant les allègements 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 mensuelle²¹.

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 aidé²².

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 2010²³, 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 senior²⁴ ; 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 Starter²⁵ 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 « contractuel ».

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 Jeunes²⁶, 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 recherche²⁷, 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 gratification²⁸.

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 effectués 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 | | | | | |
| AU | 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'APPEC | 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 | | < 1/5° des contrats sont signés suite à l'intervention des Missions locales ou de Pôle emploi | 400 800 | | | | | saalaire |
| Contrat de professionnalisation | | à l'initiative du jeune | 164 900 | | | | | saalaire |
| EAV | Emplois d'avenir (non marchand et marchand) | Missions locales, Cap emploi | 121 672 | | | | | saalaire |
| CUI-CAE | Contrat unique d'insertion-contrat d'accompagnement dans l'emploi (secteur non marchand) | Missions locales, Pôle emploi | 29 100 | | | | | saalaire |
| CUI-CIE | Contrat unique d'insertion-contrat initiative emploi (secteur marchand) | Missions locales, Pôle emploi | 5 400 | | | | | saalaire |
| IAE | Insertion par l'activité économique | Agrément des demandeurs d'emploi par Pôle emploi | 37 000 | | | | | saalaire |
| 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 |
| AU | 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 TAPEC | 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 | | < 1,5* 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 |

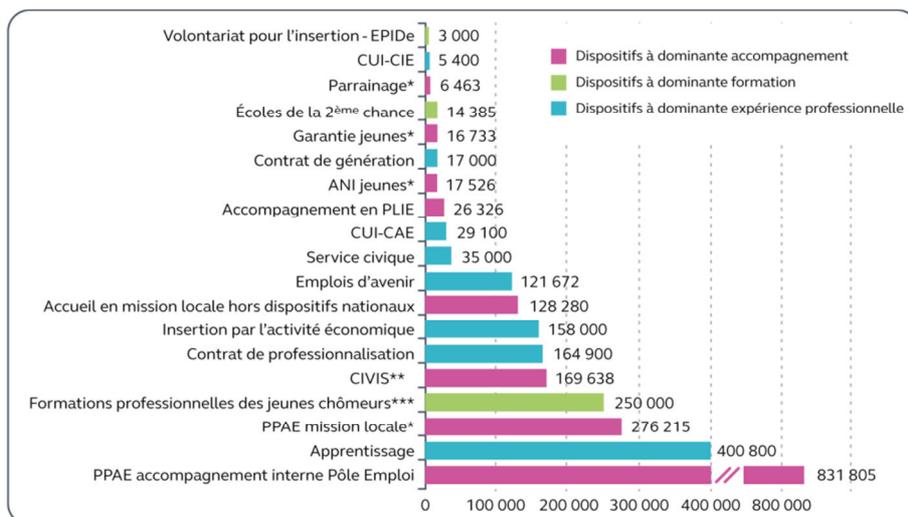
Source : Cour des comptes d'après données : (a) DARES, 2015, stocks moyens annualisés (b) Pôle emploi, chiffres 2015 (c) chiffres 2013 (d) DARES, Formation professionnelle, chiffres 2013, financeurs : Régions, État, Pôle emploi, OPCA, stagiaire...

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



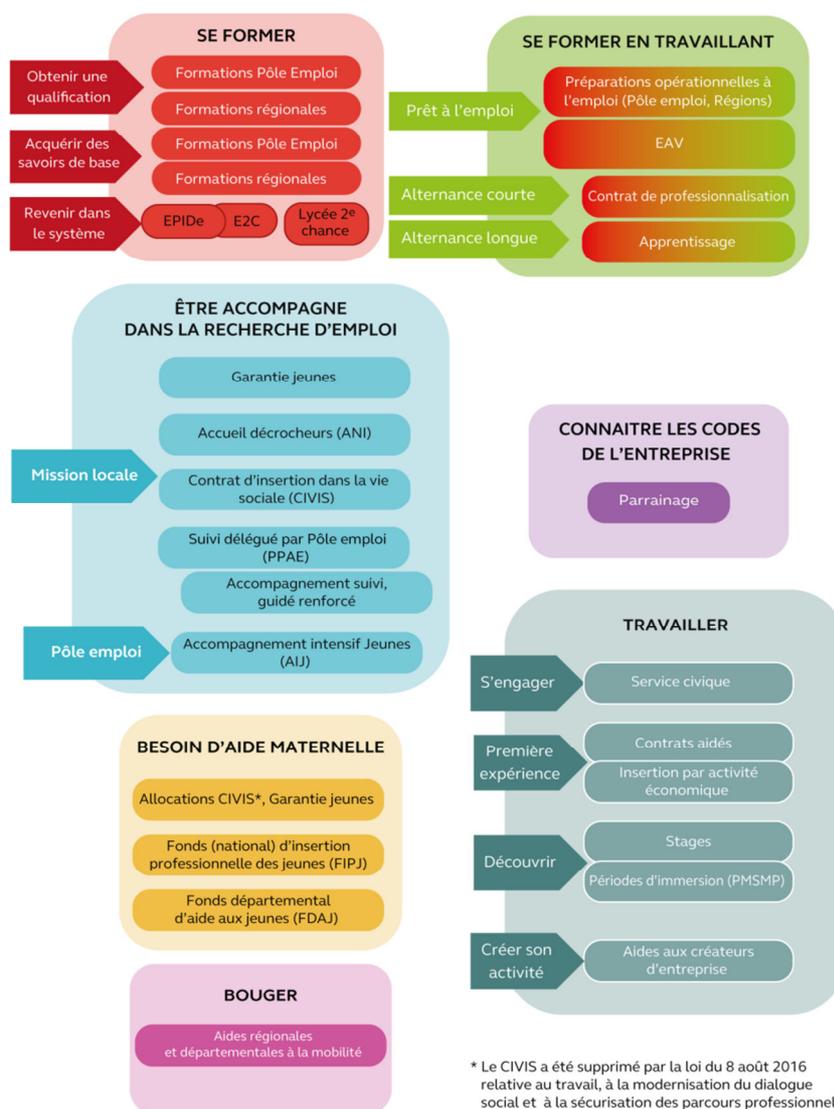
Source : DARES, Pôle emploi. Traitement Cour des comptes.

* DARES, stocks moyens annualisés, chiffres 2015, - Légende : en rose : 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

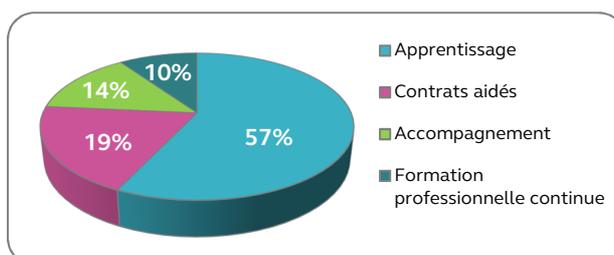
B - Un coût élevé et croissant

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 %.

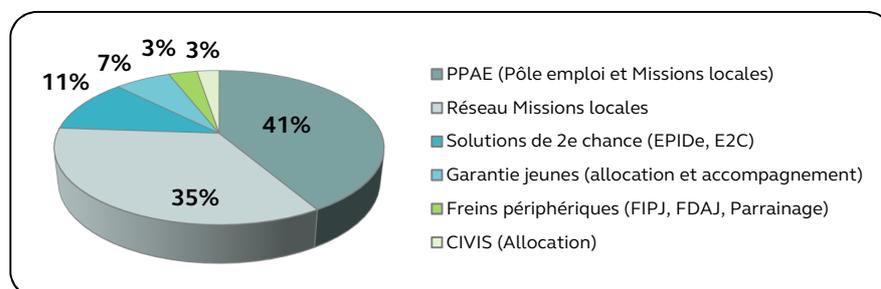
Graphique n° 5 : 10,5 Md€ d'effort public en faveur de l'emploi des jeunes en 2015



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 formation²⁹.

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

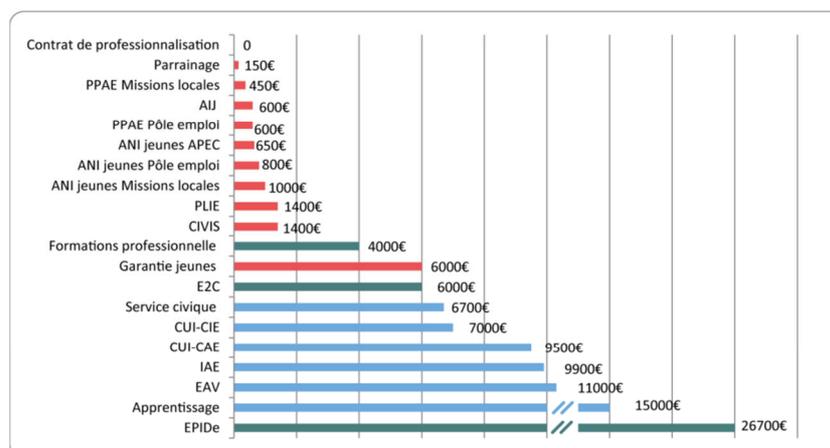
Après une progression continue des dépenses de l'État en faveur des emplois d'avenir sur la période 2013-2015, les crédits votés en loi de finances initiale pour 2016 ont marqué une forte décroissance des autorisations d'engagements, en baisse de 46 %, alors que les crédits de paiement, correspondant 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 Emploi³¹.

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 complètement 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 emploi³² : 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'emploi³⁴ 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.

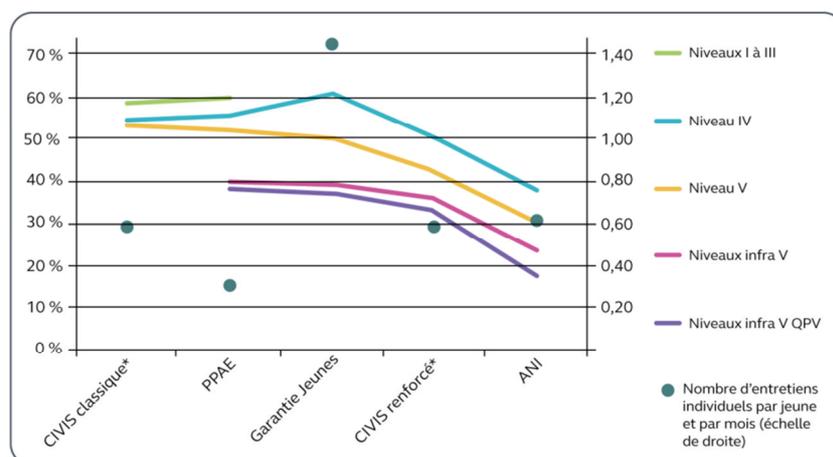
³³ Taux définis également comme le nombre d'accès à l'emploi sur un mois, comparé à la demande d'emploi en fin de mois pour les jeunes de moins de 26 ans (catégories A et B).

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 taux³⁵ 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 suivants³⁶.

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'alternance³⁷. 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'État³⁹, 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 marchand⁴¹. 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 Poitou⁴²).

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 surnombre⁴³.

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 2011⁴⁴.

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 travail⁴⁵.

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 déterminé⁴⁸ : 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 (agrée 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 contrats⁴⁹.

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 marchand⁵⁰, 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 contrats⁵¹.

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'adjoind 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 |
|----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| <i>Nombre de jeunes</i> | 305 058 | 429 681 | 293 226 | 1 027 965 |
| <i>Moins de 12 mois</i> | 77,0 % | 76,1 % | 76,3 % | 76,4 % |
| <i>Entre 12 et 24 mois</i> | 16,0 % | 16,6 % | 16,8 % | 16,5 % |
| <i>Plus de 24 mois</i> | 7,1 % | 7,3 % | 6,9 % | 7,1 % |
| <i>Total</i> | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % |
| <i>Niveau I+II+III</i> | 34,6 % | 18,7 % | 11,9 % | 21,5 % |
| <i>Niveau IV</i> | 32,4 % | 34,9 % | 32,8 % | 33,6 % |
| <i>Niveau V</i> | 28,2 % | 36,9 % | 41,3 % | 35,6 % |
| <i>Niveau Vbis+VI</i> | 4,8 % | 9,4 % | 13,9 % | 9,4 % |
| <i>Total</i> | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % | 100,0 % |
| <i>Hors QPV</i> | 91,6 % | 88,6 % | 85,5 % | 88,6 % |
| <i>QPV</i> | 8,4 % | 11,4 % | 14,5 % | 11,4 % |
| <i>Total</i> | 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 CIVIS⁵² ;
- 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 | | | | |
| <i>Jeunes en programme</i> | 276 215 | 169 638 | 88 901 | 80 737 | 17 526 | 16 733 | 6 563 | 419 925 |
| <i>dont : niveau renseigné</i> | 265 751 | 168 878 | 88 471 | 80 407 | 17 338 | 16 710 | 6 537 | 410 182 |
| <i>Niveau I+II+III</i> | 3,4 % | 1,9 % | 3,6 % | 0,0 % | 0,0 % | 1,6 % | 16,7 % | 3,0 % |
| <i>Niveau IV</i> | 35,6 % | 33,8 % | 63,9 % | 0,8 % | 11,1 % | 29,1 % | 41,0 % | 34,0 % |
| <i>Niveau V</i> | 38,1 % | 32,4 % | 32,4 % | 32,3 % | 32,1 % | 40,5 % | 28,1 % | 35,8 % |
| <i>Niveau Vbis+VI</i> | 22,9 % | 31,9 % | 0,1 % | 66,9 % | 56,8 % | 28,8 % | 14,2 % | 27,2 % |
| Total | 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 |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|----------------|
| <i>PPAE</i> | 276 215 | 60 842 | 39 113 | 11 036 |
| | 65,8 % | 54,5 % | 60,5 % | 52,7 % |
| <i>CIVIS classique</i> | 88 901 | 47 | 13 050 | 8 |
| | 21,2 % | 0,0 % | 20,2 % | 0,0 % |
| <i>CIVIS renforcé</i> | 80 737 | 53 802 | 14 985 | 10 432 |
| | 19,2 % | 48,2 % | 23,2 % | 49,8 % |
| <i>ANI</i> | 17 526 | 9 852 | 2 992 | 1 650 |
| | 4,2 % | 8,8 % | 4,6 % | 7,9 % |
| <i>Garantie jeunes</i> | 16 733 | 4 809 | 3 487 | 1 033 |
| | 4,0 % | 4,3 % | 5,4 % | 4,9 % |
| <i>Parrainage</i> | 6 563 | 926 | 1 318 | 213 |
| | 1,6 % | 0,8 % | 2,0 % | 1,0 % |
| <i>Total</i> | 486 675 | 130 278 | 74 945 | 24 371 |
| <i>Total programmes nationaux</i> | 419 925 | 111 541 | 64 643 | 20 946 |
| <i>soit</i> | 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 entretien⁵⁵. 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 |
|---|------|-----------------|----------------|------|-----------------|------------|--------------------------|
| <i>Nombre d'entretiens par jeune et par mois</i> | 0,39 | 0,68 | 0,67 | 0,70 | 5,27 | 1,01 | 0,78 |
| <i>dont entretiens individuels</i> | 0,31 | 0,58 | 0,59 | 0,62 | 1,44 | 0,67 | 0,53 |
| <i>Accès à une formation par jeune, sur l'année</i> | 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-Cité⁵⁷

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 préqualifiantes 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 recourent 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

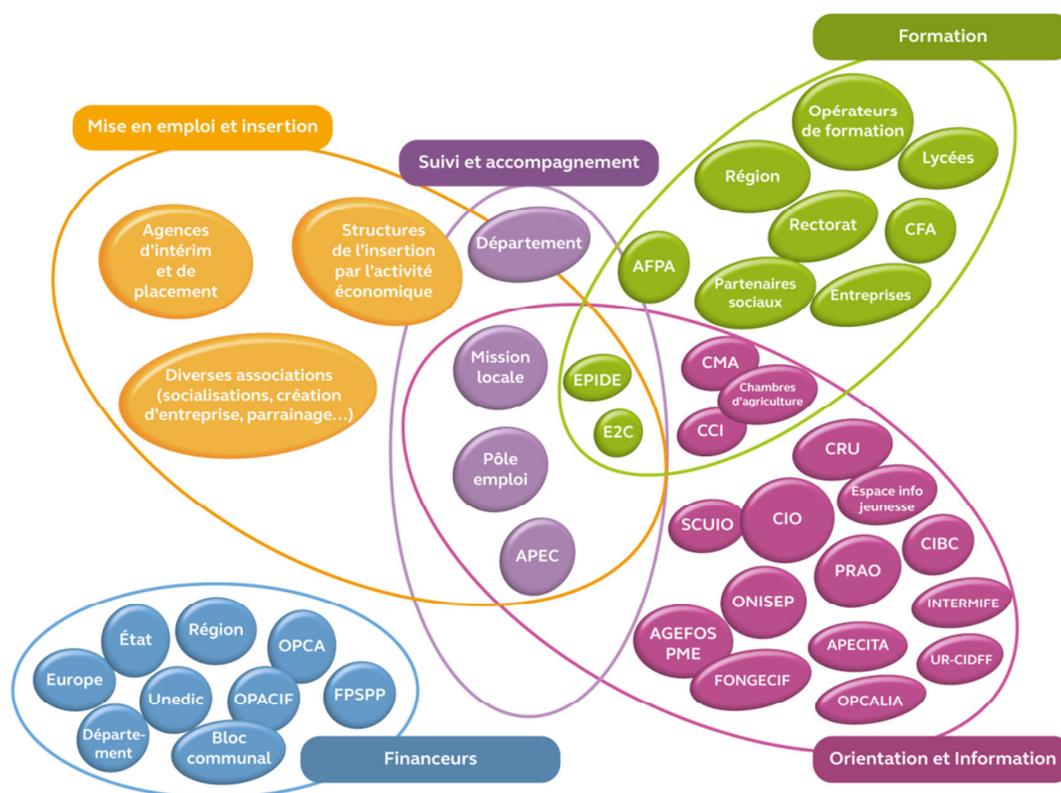
1 - Des acteurs et stratégies multiples

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, garantit 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 scolaire⁵⁹.

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-mêmes⁶⁰.

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 qualifiés⁶¹, 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 observé⁶³ 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 » (réfèrent 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 nets⁶⁴. 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 1 ^{ère} année | Apprentissage 2 ^e année | Apprentissage 3 ^e année | Contrat pro 1 ^{ère} année | Contrat pro 2 ^e 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 2^{ème} chance

L'allocation versée aux jeunes en Garantie jeunes est plus élevée que celle qui est attribuée par les écoles de la 2^{ème} 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 nationales⁶⁵ 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 menées⁶⁶. 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 efficacité (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'accroître 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 | <i>Not in Education, Employment or Training</i> (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'apprentissage (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 allègements généraux ont représenté en 2015, 26,3 Md€ sur un montant total estimé des allègements et exonérations de 40,6 Md€. En moyenne (données Acoiss, 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 TICPE 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 47,8 % | 98 922 28,7 % | 86 064 23,5 % | 14 651 15,2 % | 305 058 29,7 % |
| Guidé | 80 451 36,4 % | 150 130 43,5 % | 158 520 43,3 % | 40 580 42,2 % | 429 681 41,8 % |
| Renforcé | 34 904 15,8 % | 96 189 27,9 % | 121 237 33,1 % | 40 896 42,5 % | 293 226 28,5 % |
| Total | 220 776 100,0 % | 345 241 100,0 % | 365 821 100,0 % | 96 127 100,0 % | 1 027 965 100,0 % |

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 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 | 4 104 44,8 % | 7 344 31,4 % | 8 469 25,9 % | 1 597 20,5 % | 21 514 29,5 % |
| Guidé | 3 622 39,6 % | 9 982 42,7 % | 14 359 43,9 % | 3 389 43,4 % | 31 352 42,9 % |
| Renforcé | 1 425 15,6 % | 6 041 25,9 % | 9 846 30,1 % | 2 822 36,1 % | 20 134 27,6 % |
| Total | 9 151 100,0 % | 23 367 100,0 % | 32 674 100,0 % | 7 808 100,0 % | 73 000 100,0 % |

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 40,7 % | 8 790 23,2 % | 8 737 18,5 % | 2 294 13,0 % | 25 739 21,9 % |
| Guidé | 5 267 36,2 % | 16 148 42,6 % | 20 217 42,9 % | 7 345 41,6 % | 48 977 41,8 % |
| Renforcé | 3 358 23,1 % | 12 997 34,3 % | 18 198 38,6 % | 8 035 45,5 % | 42 588 36,3 % |
| Total | 14 543 100,0 % | 37 935 100,0 % | 47 152 100,0 % | 17 674 100,0 % | 117 304 100,0 % |

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 39,9 % | 589 24,4 % | 894 22,3 % | 225 17,0 % | 1 965 23,4 % |
| Guidé | 237 36,8 % | 1 041 43,1 % | 1 723 42,9 % | 567 42,9 % | 3 568 42,5 % |
| Renforcé | 150 23,3 % | 784 32,5 % | 1 400 34,9 % | 530 40,1 % | 2 864 34,1 % |
| Total | 644 100,0 % | 2 414 100,0 % | 4 017 100,0 % | 1 322 100,0 % | 8 397 100,0 % |

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

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

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 |
| <i>soit par jeune et par mois</i> | <i>0,39</i> | <i>0,68</i> | <i>0,67</i> | <i>0,70</i> | <i>5,27</i> | <i>1,01</i> | <i>0,78</i> |
| dont entretiens individuels | 1 020 536 | 623 222 | 566 844 | 130 226 | 289 941 | 52 948 | 2 683 717 |
| <i>soit par jeune et par mois</i> | <i>0,31</i> | <i>0,58</i> | <i>0,59</i> | <i>0,62</i> | <i>1,44</i> | <i>0,67</i> | <i>0,53</i> |
| Accès à une formation | 50 113 | 33 885 | 36 177 | 8 872 | 2 743 | 1 542 | 133 332 |
| <i>soit par jeune, sur l'année</i> | <i>0,32</i> | <i>0,30</i> | <i>0,34</i> | <i>0,44</i> | <i>0,31</i> | <i>0,22</i> | <i>0,32</i> |

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 % |
| <i>dont QPV</i> | 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 % |
| <i>dont QPV</i> | 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 1^{er} 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 1^{er} 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 2ème 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'apparaît 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 1^{er} août 2014 au 31 décembre 2016. La subvention FSE, sur les territoires non éligibles à l'IEJ, représente un montant maximum de 47 230 000 € au titre de l'AIJ réalisé par Pôle emploi du 1^{er} 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 1^{er} 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 reconnu⁶⁷.

Ce rôle fédérateur des Missions Locales, a été également mis en exergue par les membres de l'IGF dans leur rapport n° 2010-M-019-02⁶⁸.

Le Président de la Mission Locale, contrairement aux affirmations mentionnées chapitre IV-I-B, maîtrise 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 efficacité, (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 efficaces 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 Comptes 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'efficacité 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 Cour 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 1^{er} 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 paraît 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 précédent⁶⁹, 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 CPO⁷⁰ 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.

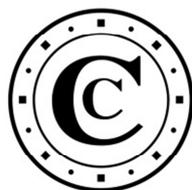
En effet, l'accompagnement des parcours des jeunes doit partir de leurs projets et de leurs attentes avec une personnalisation des réponses, des objectifs et de leur durée, le jeune devant être sujet, auteur et acteur de son projet.

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.

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

L'ACCÈS DES JEUNES À L'EMPLOI

Construire des parcours, adapter les aides

Communauté d'agglomération Est Ensemble

Rapport public thématique

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| Avant-propos | 5 |
| Synthèse | 7 |
| Introduction | 11 |
| Chapitre I Les dispositifs de l'accès des jeunes à l'emploi | 13 |
| I - La politique régionale en matière de formation professionnelle des jeunes et d'apprentissage | 13 |
| A - Les priorités régionales concernant la formation professionnelle des jeunes..... | 13 |
| B - La politique régionale de l'apprentissage : un enjeu pour les jeunes ayant un bas niveau de qualification | 15 |
| C - L'exemple du centre de formation pour apprentis de Seine-Saint-Denis : le Campus des métiers | 16 |
| D - Les actions de promotion de l'apprentissage de l'État et de la région | 17 |
| II - La mise en œuvre des dispositifs nationaux d'accompagnement des jeunes | 18 |
| A - Caractéristiques des jeunes accompagnés par les missions locales et Pôle emploi | 18 |
| B - L'entrée dans les dispositifs d'accompagnement : CIVIS, ANI, Garantie jeunes, parrainage, cotraitance | 19 |
| III - Les organismes locaux spécialisés dans l'insertion professionnelle des publics très éloignés de l'emploi | 23 |
| A - L'exemple des Écoles de la deuxième chance | 23 |
| B - Le plan local pour l'insertion et l'emploi Est-Ensemble | 24 |
| C - Les maisons de l'emploi | 24 |
| D - Le club FACE de Seine-Saint-Denis | 24 |
| Chapitre II Les conditions de l'employabilité du jeune | 27 |
| I - L'accueil et le suivi des jeunes par Pôle emploi..... | 27 |
| II - L'accueil et le suivi des jeunes dans les missions locales | 27 |
| III - L'élaboration du projet professionnel..... | 29 |
| A - Les actions de la région Île-de-France visant à faciliter l'orientation des collégiens et lycéens | 29 |
| B - Le dispositif « FACE à l'école » de l'association FACE : un dispositif original de sensibilisation aux métiers | 29 |
| C - L'élaboration du projet professionnel dans les missions locales..... | 29 |
| IV - La prescription des formations à la MIEJ et à la MIRE | 31 |
| V - La levée des freins périphériques à l'emploi | 33 |
| A - Les fonds mobilisés, le FIPJ et FDAJ | 33 |
| B - Les aides à la mobilité | 34 |
| C - L'intermédiation entre l'offre et la demande d'emploi | 34 |

| | |
|--|-----------|
| Chapitre III Les contrats et emplois aidés | 37 |
| I - Le contrat d'apprentissage..... | 37 |
| A - Une tendance à la diminution des effectifs | 37 |
| B - La question préoccupante des ruptures anticipées des contrats d'apprentissage | 38 |
| II - Les contrats de professionnalisation | 39 |
| III - Les contrats initiative emploi et les contrats d'accompagnement dans l'emploi..... | 41 |
| A - Le contrat initiative emploi..... | 41 |
| B - Le contrat d'accompagnement dans l'emploi | 42 |
| IV - Les emplois d'avenir | 42 |
| Chapitre IV L'effort financier des collectivités locales..... | 45 |
| I - L'effort financier de la région Île-de-France | 45 |
| II - L'effort financier du département | 46 |
| III - L'effort financier de la CAEE | 47 |
| Chapitre V Les résultats obtenus..... | 49 |
| I - Le suivi et l'évaluation des actions menées par les collectivités territoriales | 49 |
| II - Les résultats comparés des différents dispositifs | 50 |
| A - À l'issue d'un contrat d'apprentissage..... | 50 |
| B - À l'issue d'un contrat aidé..... | 51 |
| C - À l'issue d'un dispositif de la seconde chance : les jeunes sortant d'une École de la deuxième chance | 52 |
| D - À l'issue d'un accompagnement renforcé..... | 53 |
| Chapitre VI La cohérence d'ensemble | 57 |
| I - L'émergence d'un pilotage régional de la politique de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'apprentissage | 57 |
| II - L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie globale se heurte à la pluralité des acteurs et des dispositifs | 58 |
| A - Elle se heurte à la pluralité, voire à la fragilité des opérateurs..... | 58 |
| B - Elle se heurte à la pluralité des acteurs institutionnels..... | 59 |
| Glossaire | 61 |
| Réponses des administrations et des organismes concernés..... | 63 |

Avant-propos

Le rapport sur *L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides*, constitue en huit volumes – analyse générale d'une part, analyses régionales résultant des investigations conduites dans sept territoires d'autre part – la synthèse définitive de l'enquête de la Cour. Il a été délibéré le 27 septembre 2016 par la chambre du conseil en formation ordinaire.

Le présent cahier territorial permet, au-delà de certains constats communs aux six autres cas examinés, d'apporter un éclairage particulier sur les organisations mises en place pour favoriser l'accès des jeunes à l'emploi sur le territoire de la communauté d'agglomération Est Ensemble.

Synthèse

L'Île-de-France est la première région économique française et l'une des premières au niveau européen. Son produit intérieur brut, 612 Md€ en 2012, représente 31 % de la richesse nationale. Elle compte plus de six millions d'emplois et un taux de chômage de 8,6 %, au premier trimestre 2014, sensiblement inférieur à la moyenne nationale, 9,7 %.

Ce dynamisme masque cependant des inégalités très marquées. Ainsi, la Seine-Saint-Denis, et, à son image, le territoire de la communauté d'agglomération Est-Ensemble (CAEE), sont caractérisés par un nombre important de ménages en situation de pauvreté, des taux de chômage très élevés, au regard de la situation nationale et régionale, et la part très significative du nombre de jeunes qui y résident. L'agglomération Est-Ensemble enregistre ainsi un taux de chômage de 14,3 %, mais qui s'élève à 23 % pour les jeunes de 16 à 25 ans, en moyenne moins qualifiés et interrompant leur scolarité de manière plus précoce que les jeunes franciliens.

Dans ce cadre, le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP) 2013-2015 constitue un outil essentiel de définition des politiques publiques de la formation et de l'apprentissage. En 2013, l'action globale de la région Île-de-France en termes de formation concernait 215 830 bénéficiaires et la part des moins de 26 ans s'élevait à 66 %. La présence des jeunes est particulièrement élevée dans les formations d'insertion sociale ou professionnelle, où ils représentent 98 % des effectifs.

De la même façon, la présence de 84 000 apprentis franciliens en 2014, soit 30 % des effectifs nationaux, a justifié l'engagement conséquent de la région et de l'État à travers le contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la modernisation et le développement de l'apprentissage 2011-2015, et la mise en œuvre d'interventions novatrices telles que le recours, par exemple, à des développeurs chargés de prospecter les offres auprès des entreprises. Ces engagements n'ont toutefois pas permis d'enrayer la baisse du nombre des apprentis qui a connu un recul de 3 % par an depuis 2012, accompagné d'une

augmentation de leur niveau de qualification. D'autre part, 28 % des contrats d'apprentissage sont rompus avant leur terme.

L'activité des missions locales du territoire Est Ensemble s'inscrit dans le contexte difficile du département de la Seine-Saint-Denis. Elles accueillent et suivent des jeunes en grande difficulté d'insertion professionnelle : plus de 60 % d'entre eux, en 2014, disposaient d'un niveau V et moins de formation et se trouvaient majoritairement sans ressources et sans projet professionnel. De la même façon, la part des jeunes sans formation, ou de niveau collège, accueillis par Pôle emploi, représente 44 % des jeunes demandeurs d'emploi pour la région et 48 % pour l'agence locale de Montreuil.

L'absence de projet professionnel constitue le premier frein à leur accès à l'emploi. Les pouvoirs publics, en particulier l'État et la région, ont donc mis en place des dispositifs visant à y pallier. Par ailleurs, un ensemble de fonds et d'aides est mobilisé afin de lever les freins périphériques à l'emploi, par exemple le Fonds d'aide aux jeunes ou les aides à la mobilité. Cependant, si ces aides et dispositifs peuvent faire levier, ils ne suffisent pas à résoudre la question de l'employabilité des publics visés.

De fait, ces publics ont d'importants besoins en accompagnement qui justifient la mise en œuvre de dispositifs renforcés, pilotés la plupart du temps par les missions locales et Pôle emploi. Les flux d'entrées enregistrent cependant des variations dont l'origine est probablement à rechercher dans leur empilement et dans les effets de concurrence qui s'exercent entre eux.

Ainsi, le rythme des entrées dans le dispositif de « l'ANI jeunes » comme dans le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS supprimé par la loi du 8 août 2016) connaît une décroissance continue que les missions locales mettent en relation avec la montée en charge de la Garantie jeunes. Le parrainage, pour sa part, connaît une progression très sensible. La Garantie jeunes, qui a fait l'objet d'une expérimentation sur le territoire communautaire, est plébiscitée par les acteurs dans la mesure où elle semble répondre véritablement aux besoins des jeunes les plus en difficulté. De même, l'Accompagnement intensif jeunes, mis en place par Pôle emploi en 2015, a permis la prise en charge de 3 951 jeunes de Seine-Saint-Denis.

Les acteurs locaux se mobilisent également pour favoriser la mise en place de dispositifs tournés vers les publics les plus éloignés de l'emploi. Ainsi, la création en 2015 du PLIE communautaire Ensemble pour l'Emploi a pour objectif de permettre l'accompagnement renforcé au

sein des missions locales et de Pôle emploi, de 3 500 à 4 000 personnes sur la période 2015-2020. Les trois maisons de l'emploi du territoire Est-Ensemble proposent des actions en direction des jeunes et des entreprises. La fondation Agir contre les exclusions de Seine-Saint-Denis a mis en œuvre un ensemble de dispositifs intéressants, allant de la simulation d'entretien de recrutement au parrainage, assurés par des collaborateurs d'entreprises. Enfin, l'école de la deuxième chance de Seine-Saint-Denis, dont le projet pédagogique est basé sur l'alternance et qui s'adresse à des jeunes en rupture avec le système scolaire, a intégré 625 d'entre eux en 2014.

Les jeunes peuvent bénéficier en outre de mesures directes d'accès à l'emploi, tout particulièrement les emplois aidés, quand bien même les flux d'entrées dans ces mesures connaissent, pour les mêmes motifs que les dispositifs d'accompagnement, des variations importantes.

Le contrat d'apprentissage est la mesure d'accès à l'emploi et à la formation qui draine le plus grand nombre de jeunes, même si les effectifs ont diminué au cours des dernières années.

Les contrats de professionnalisation ont également enregistré une baisse significative de 9,7 % sur le territoire francilien. Sur le territoire Est-Ensemble, comme dans le reste de la région Île-de-France, le nombre d'entrées dans les contrats initiative emploi (CIE) et dans les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) a diminué de 2010 à 2014. Cette baisse semble s'expliquer, notamment, par la montée en charge du dispositif des emplois d'avenir. En Île-de-France, les jeunes entrés en emploi d'avenir étaient au nombre de 8377, à la fin de 2014, et au nombre de 377 sur le seul territoire d'Est-Ensemble.

Les budgets dédiés par les collectivités locales à l'accès des jeunes à l'emploi sont significatifs. En 2013, pour les seuls 16-25 ans, la région a consacré 333,71 M€ à la politique de formation et d'apprentissage et les crédits dédiés à la formation et les aides fléchées vers l'accompagnement à l'emploi ont enregistré des hausses respectives de 4 % et de 13 %. Les crédits du département, en matière d'accompagnement vers l'emploi des jeunes, ont progressé de 2 % et se sont élevés à 3,70 M€ en 2014. Enfin, la CAEE pour sa part a consacré 1,20 M€ en 2014 en faveur de l'emploi et de l'insertion.

Il est incontestable que ces crédits, dispositifs et mesures en faveur de l'accès à l'emploi des jeunes contribuent à leur insertion professionnelle. Ainsi, 70 % des apprentis franciliens sont en emplois sept mois après leur sortie de formation, dont 64 % en emploi durable. Pour le dispositif de l'ANI jeune, le taux de sortie en emploi ou en

formation serait de 28 % en Île-de-France. Ce taux, au titre du CIVIS, s'établirait à 50 % et à 51,3 % pour le territoire Est-Ensemble. Au titre du parrainage, le taux de sortie en emploi ou en formation pour la région Île-de France est évalué à 60,3 %, il atteindrait 40,6 % au titre de la Garantie jeunes. Le taux de sortie positive de l'école de la deuxième chance de Seine-Saint-Denis s'établirait à 50 %. Enfin les missions locales du territoire Est-Ensemble parviennent à des taux de sortie en emploi qui oscillent entre 16 et 25 %.

Cependant, l'évaluation des dispositifs, lorsqu'elle existe, demeure très complexe : ils ne ciblent pas toujours les mêmes publics ; ils ne reposent pas sur les mêmes critères à l'entrée, ni sur les mêmes mécanismes ou la même organisation pendant l'accompagnement du jeune. Par ailleurs la performance, ou la moindre performance, de ces dispositifs peut être liée à des phénomènes qui leur sont exogènes : difficultés internes aux missions locales, pressions pour atteindre des objectifs chiffrés amenant à privilégier un dispositif plutôt qu'un autre.

Dans ce contexte complexe et mouvant, on assiste en Île-de-France à l'émergence d'un pilotage régional de la politique de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'apprentissage, comme en témoigne la démarche d'élaboration et de mise en œuvre du CPRDFP. Elle trouve des déclinaisons territoriales à travers les pactes pour le développement des territoires, tels que le pacte conclu avec la communauté d'agglomération Est-Ensemble et les huit COM territoriaux signés avec l'ensemble des départements franciliens

L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie globale de l'accès des jeunes à l'emploi se heurtent cependant à la pluralité des politiques, des acteurs et des dispositifs. De ce fait, les principes de l'accompagnement global du jeune doivent composer avec la diversité des opérateurs, des financements et, souvent, avec le déficit de pilotage coordonné des politiques publiques.

Introduction

Le présent document porte sur les constats effectués sur le territoire de la communauté d'agglomération Est-Ensemble, mais également le département de la Seine-Saint-Denis et la région Île-de-France.

Les acteurs

À ce titre ont été rencontrés : les services de l'État, pour la région Île-de-France et le département de la Seine-Saint-Denis, la délégation régionale Pôle emploi et l'agence locale Pôle emploi de Montreuil, la région Île-de-France, le département de la Seine-Saint-Denis, la communauté d'agglomération Est-Ensemble, la chambre des métiers et de l'artisanat de Seine-Saint-Denis, en particulier son centre de formation pour apprentis, la Mission intercommunale pour l'emploi des jeunes 4/93 (MIEJ 4/93), la Mission intercommunale réunie pour l'emploi (MIRE), le Plan local pour l'insertion et l'emploi Est-Ensemble, l'École de la deuxième chance de Seine-Saint-Denis et le club FACE de Seine-Saint-Denis.

Les caractéristiques du territoire

L'Île-de-France est la première région économique française et l'une des premières au niveau européen. Son produit intérieur brut de 612 milliards en 2012, représente 31 % de la richesse nationale. Elle compte plus de six millions d'emplois et un taux de chômage, au premier trimestre 2014, de 8,6 %, très inférieur à la moyenne nationale de 9,7 %.

Ce dynamisme masque cependant des inégalités très marquées. Ainsi, la Seine-Saint-Denis, et à son image le territoire de la communauté d'agglomération Est-Ensemble, sont caractérisés par un nombre important de ménages en situation de pauvreté, des taux de chômage très élevés au regard de la situation nationale et régionale et la part très significative du nombre de jeunes qui y résident. L'agglomération Est-Ensemble enregistre un taux de chômage de 14,3 % mais qui s'élève à 23 % pour les jeunes de 16 à 25 ans. Ces derniers sont en outre souvent moins qualifiés que la moyenne des jeunes de leur âge et interrompent leur scolarité de manière plus précoce que les autres jeunes franciliens.

Chapitre I

Les dispositifs de l'accès des jeunes à l'emploi

I - La politique régionale en matière de formation professionnelle des jeunes et d'apprentissage

En 2014, sur un budget global de fonctionnement de la région Île-de-France de 4,77 Md€, la part de l'apprentissage, de la formation professionnelle et de l'emploi s'est élevée à 731,5 M€, soit 15,30 %.

A - Les priorités régionales concernant la formation professionnelle des jeunes

1 - Les grandes orientations de l'État et de la région

Le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP) 2013-2014, a été adopté en Île-de-France par l'État, la région et les trois académies de Paris, Créteil et Versailles, le 25 juin 2013. Il s'organise autour de trois grandes orientations :

- adapter l'offre de formation initiale et continue aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux ;

- déployer le pacte régional de réussite éducative et professionnelle, avec pour objectifs, de soutenir et valoriser la formation professionnelle initiale ;
- développer l'accès à la formation professionnelle des demandeurs d'emplois.

Le CPRDFP a vocation à trouver des déclinaisons territoriales. Dans ce cadre, la région a conclu une vingtaine de « pactes pour la formation professionnelle et l'emploi », avec des collectivités territoriales, dont la communauté d'agglomération Est-Ensemble (CAEE).

2 - Les actions de la région en matière de formation

La région finance trois grandes catégories de dispositifs : la formation professionnelle, qui regroupe 54 % des bénéficiaires et 91 % des dépenses de fonctionnement d'une part, d'autre part les évaluations et les aides à l'orientation qui touchent 17 % des bénéficiaires et concernent 5 % des dépenses de fonctionnement, il s'agit par exemple des actions de parrainage ou d'orientation professionnelle, et enfin, des prestations visant à lever les freins périphériques à la formation, telles que les aides à la mobilité.

En 2013, l'action régionale en termes de formation concernait 215 830 bénéficiaires¹, contre 179 573 en 2012, pour une dépense de 241 M€ dont 68,5 M€ dédiés à la seule rémunération des personnes sans emploi. Les moins de 26 ans, présents à raison de 66 % dans les actions régionales de formation, demeurent le public le plus concerné. Leur présence est particulièrement significative dans les formations d'insertion sociale ou professionnelle où ils représentent 98 % des effectifs.

¹ Source DARES

B - La politique régionale de l'apprentissage : un enjeu pour les jeunes ayant un bas niveau de qualification

Avec 84 000 apprentis² en 2014, soit plus de 30 % des effectifs nationaux, l'apprentissage constitue en Île-de-France un enjeu majeur, nombre cependant très éloigné de l'objectif fixé par le contrat d'objectifs et de moyens pour le développement et la modernisation de l'apprentissage, conclu entre l'État et la région au titre de la période 2011-2015 (le COM apprentissage), et dont le financement repose sur une contribution annuelle de 65 M€ pour chacun des cocontractants. Les grandes priorités en sont en effet les suivantes :

- atteindre 118 000 apprentis en 2015, soit une augmentation de 23 %, ils étaient 100 000 en 2010, en maintenant une croissance des niveaux IV et V ;
- harmoniser le développement des formations en apprentissage sur les niveaux supérieurs ;
- sécuriser les parcours des jeunes en centre de formation pour apprentis (CFA) par une alternance de qualité ;
- renforcer l'accès à l'apprentissage des publics en insertion ;
- développer l'éco-responsabilité des CFA ;
- mettre en place des contrats d'objectifs et de moyens territoriaux (COM-T) afin de développer l'apprentissage avec les acteurs locaux en réponse aux spécificités des territoires. À ce titre huit COM territoriaux ont été adoptés, ils couvrent la totalité des départements.

Au plan opérationnel, les efforts de la région en matière d'apprentissage portent essentiellement sur :

- le financement des 163 centres de formation pour apprentis. 59 % du budget régional consacré à l'apprentissage est dédié au fonctionnement des CFA et 8 % à leurs investissements ;
- la prime régionale versée aux employeurs : la région aide financièrement les entreprises qui accueillent des apprentis et y consacre un peu plus du quart du budget de l'apprentissage ; en 2012, 71 217 primes ont été versées ;

² Le nombre d'apprentis diverge quelque peu entre la région d'une part, et d'autre part les services de l'État, ces derniers arrêtant le nombre d'apprentis au 31 décembre de chaque année.

- l'aide à l'acquisition et au renouvellement des matériels et équipements pédagogiques ;
- l'aide aux apprentis dans leur condition de vie (transport, hébergement, restauration, équipement professionnel, livres) et l'accompagnement des jeunes les plus éloignés de l'emploi vers la signature d'un contrat d'apprentissage ; en 2012, 8 % du budget de l'apprentissage est allé aux dispositifs d'accompagnement des apprentis ;
- l'aide à la mobilité et aux séjours à l'étranger des apprentis, en 2012, 132 CFA et 9 312 apprentis en ont bénéficié ;
- la mise en place de « développeurs de l'apprentissage » (cf. *infra*) ;
- la prévention des ruptures des contrats d'apprentissage par la mise en place de « projets qualité », 67 CFA ont été concernés ;
- la professionnalisation des acteurs de l'apprentissage ;
- la mise en place d'ateliers éducatifs afin de développer l'intégration des jeunes qui affichent des comportements inadaptés, 13 CFA et 406 apprentis ont été impliqués ;
- des actions en direction des apprentis visant à les aider à travailler sur leur savoir-être ; 522 apprentis en ont bénéficié.

S'agissant plus spécifiquement de la Seine-Saint-Denis, le COM-T apprentissage a permis de financer un développeur exclusivement dédié à la recherche d'employeurs. Un site internet dédié à l'alternance a également été mis en place (www.lepassalternance93.fr).

C - L'exemple du centre de formation pour apprentis de Seine-Saint-Denis : le Campus des métiers

Implanté sur une superficie de 23 000 m², le CFA de la chambre des métiers et de l'artisanat de Seine-Saint-Denis propose un choix de plus de 30 formations diplômantes, du préapprentissage au niveau III et accueille plus de 2 000 apprentis.

Le nombre de contrats d'apprentissage est passé de 1 859, en 2010, à 1 494 en 2014, soit une diminution de 19,6 %. Le nombre de ruptures de contrat est passé de 558, soit un taux de 30 %, à 486, soit un taux de 32,5 %. S'il a régressé de 2,5 % sur la période, ce taux reste malgré tout élevé et supérieur à la moyenne francilienne de 28 % (cf. étude sur l'apprentissage *infra*).

D - Les actions de promotion de l'apprentissage de l'État et de la région

À la suite des états généraux de l'apprentissage organisés le 10 juillet 2014, l'État et la région ont mis en place un dispositif de mobilisation des employeurs. Dans ce cadre, la région a lancé l'opération annuelle « places disponibles » en diffusant aux acteurs locaux la liste des places vacantes en CFA. Elle a aussi apporté son soutien à la Confédération de l'artisanat et des entreprises du bâtiment (CAPEB) pour ses actions de promotion des métiers du bâtiment.

Surtout, la région a financé une centaine de postes (115 en 2015) de « développeurs de l'apprentissage ». Ils sont chargés de la collecte des offres et de la promotion de l'apprentissage et ont un rôle majeur dans le rapprochement entre les CFA et les entreprises. L'État participe à ce dispositif en finançant une trentaine de postes supplémentaires.

Si la plupart de ces postes ont été créés dans les CFA, une centaine en 2015, on les trouve également dans les missions locales, les chambres des métiers et de l'artisanat, ou les maisons de l'emploi, deux ont été attribués au Mouvement des entreprises de France (MEDEF), six à la confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME).

Ainsi, en 2015, plus de 46 000 entreprises ont été contactées, 13 873 contrats ont été signés et 41 221 jeunes ont reçu une information. Ce dispositif semble donc opérant, même si, dans un contexte de repli sensible de l'apprentissage, il est assez difficile d'en mesurer précisément l'efficacité.

II - La mise en œuvre des dispositifs nationaux d'accompagnement des jeunes

A - Caractéristiques des jeunes accompagnés par les missions locales et Pôle emploi

1 - Les jeunes des missions locales

En Seine-Saint-Denis, les jeunes peu ou pas qualifiés constituent la majorité du public accueilli par les missions locales, ils étaient en effet 54 % à avoir un niveau V et moins de formation en 2013³.

L'activité des missions locales du territoire Est-Ensemble s'inscrit dans le contexte difficile du département de la Seine-Saint-Denis, tant sur le plan de l'emploi que de la formation. 60,4 % des jeunes accueillis à la MIEJ 4/93 ont un niveau de qualification qui n'excède pas le niveau V, et leur part atteint 62,5 % pour la MIRE.

Tableau n° 1 : niveau de formation des jeunes MIEJ 4/93 et MIRE

| | Niveau VI | Niveau V bis | Niveau V | Niveau IV | Niveau III |
|-----------|-----------|--------------|----------|-----------|------------|
| MIEJ 4/93 | 14 % | 16,9 % | 28,7 % | 34,1 % | 5,5 % |
| MIRE | 12 % | 19 % | 31,5 % | 33,5 % | 4 % |

Source : MIEJ et MIRE

2 - Les jeunes accueillis à Pôle emploi

La part des jeunes sans formation ou de niveau collège suivis par Pôle emploi est élevée : en Île-de-France, ils représentent 44 % de l'ensemble des jeunes demandeurs d'emploi.

³ Source : DIRECCTE

L'agence pôle Emploi de Montreuil recensait pour sa part 11 556 demandeurs d'emploi de catégorie A, en février 2015, dont 13,3 % de moins de 26 ans. 48 % avaient une formation de niveau V et moins, proportion donc plus élevée qu'au niveau régional.

B - L'entrée dans les dispositifs d'accompagnement : CIVIS, ANI, Garantie jeunes, parrainage, cotraitance

L'entrée dans les dispositifs d'accompagnement résulte de la nécessité de soutenir les jeunes en difficulté sociale et professionnelle.

Tableau n° 2 : l'entrée dans les dispositifs à la MIEJ 4/93

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Progression 2010/2014 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------------|
| <i>Jeunes en suivis</i> | 4 668 | 4 716 | 5 077 | 4 822 | 4 814 | 3 % |
| <i>Jeunes en CIVIS</i> | 743 | 646 | 547 | 561 | 448 | -7 % |
| <i>Jeunes en ANI</i> | | | 131 | 150 | 207 | +50 % |
| <i>Jeunes en cotraitance</i> | 541 | 565 | 653 | 612 | 535 | -1 % |
| <i>Jeunes en Garantie jeunes</i> | | | | | 378 | |
| <i>Part des jeunes en accompagnement</i> | 27,7 | 23,1 | 26,93 | 28,1 | 25,5 | -9,74 % |

Source : MIEJ 4/93

Depuis 2011, la part des jeunes entrés dans un dispositif, pour la MIEJ 4-93 comme pour la MIRE, représente environ 27 % des jeunes.

Tableau n° 3 : l'entrée dans les dispositifs à la MIRE

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Progression 2010/2014 |
|--|--------|--------|--------|---------|--------|--------------------------|
| <i>Jeunes en suivis</i> | 3 255 | 3 551 | 4 144 | 4 148 | 2 175 | +28 % |
| <i>Jeunes en CIVIS</i> | 710 | 593 | 572 | 602 | 550 | -22 % |
| <i>Jeunes en ANI</i> | | | 105 | 118 | 173 | +65 % |
| <i>Jeunes en cotraitance</i> | 384 | 383 | 413 | 423 | 423 | +10 % |
| <i>Jeunes en Garantie jeunes</i> | | | | | 298 | |
| <i>Part des jeunes en accompagnement</i> | 35,5 % | 27,4 % | 26,3 % | 27,54 % | 27,4 % | -18 % |

Source : MIRE

La stabilité de cet ordre de grandeur paraît indiquer que ces différentes formes d'accompagnement se concurrencent. L'arrivée d'un nouveau dispositif, tel que la Garantie jeunes, en 2014, s'accompagne de la diminution des entrées dans les autres dispositifs.

1 - Les jeunes entrés dans le dispositif CIVIS sur le territoire Est-Ensemble

Sur le territoire de la communauté d'agglomération Est-Ensemble, le nombre de jeunes ayant bénéficié d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) de 2010 à 2014 s'est élevé à 7 152 dont 3 792 ayant bénéficié d'un CIVIS renforcé. La part des jeunes sans qualification, à qui s'adresse le CIVIS renforcé, a été de 53 %, comparable à celle de la région Île-de-France de 54 %.

Tableau n° 4 : les entrées en CIVIS

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Progression 2010/2014 |
|--------------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------------------|
| <i>MIRE</i> | 832 | 593 | 572 | 602 | 580 | -30,29 % |
| <i>Dont de niveau V et infra</i> | 560 | 383 | 383 | 388 | 380 | -32,14 % |
| <i>MIEJ 4/93</i> | 755 | 646 | 547 | 561 | 448 | -40,66 % |
| <i>Dont de niveau V et infra</i> | 436 | 335 | 246 | 245 | 133 | -69,49 % |
| <i>Est-Ensemble</i> | 2 435 | 1 824 | 1 651 | 1 703 | 1 549 | -36,39 % |
| <i>Île-de-France</i> | 28 698 | 22 842 | 22 026 | 22 423 | 22 250 | -22,47 % |

Source : DIRECCTE

Le nombre d'entrées dans le dispositif a cependant connu une décroissance continue, de - 36,4 %, entre 2010 et 2014. Cette décélération a été plus accentuée que celle constatée en Île-de-France, de - 22,4 %.

Selon les missions locales, la création de la Garantie jeunes a entraîné un détournement des jeunes du CIVIS dans la mesure où il s'adresse à des publics ayant un profil proche sans en offrir les avantages.

2 - Les jeunes entrés dans le dispositif de l'ANI jeunes

Dans le cadre de l'ANI jeunes, la MIEJ 4/93 a accompagné 314 jeunes de 2012 à 2014, la MIRE en a accompagné 396 pour les mêmes années de référence.

À ce jour seul un bilan au niveau de l'Île-de-France portant sur la cohorte 2011-2012 a été produit, en février 2014. À cette date, 6 201 jeunes étaient entrés dans le dispositif et 3 454, donc environ 56 %, étaient entrés en phase 2 dite d'accompagnement.

3 - Les entrées dans la Garantie jeunes sur le territoire Est-Ensemble

La Garantie jeunes a fait l'objet d'une expérimentation sur le territoire Est-Ensemble et a mobilisé l'ensemble des missions locales. 907 jeunes étaient entrés dans le dispositif au 31 décembre 2014, 85 % d'entre

eux avaient un faible niveau de qualification, de niveau V et infra, et 24 % vivaient en ZUS.

Les mises en situation professionnelle étaient encore limitées en 2014 : seulement 28 % des jeunes avaient bénéficié d'une mise en situation professionnelle, soit en contrat de travail, soit en immersion en milieu professionnel.

La MIEJ 4/93 et la MIRE, qui ont accompagné plus des deux-tiers de ces jeunes, plébiscitent la Garantie jeunes, considérant qu'elle répond véritablement aux besoins des jeunes les plus en difficulté.

4 - Les entrées en parrainage en Île-de-France

Le parrainage pour l'emploi est un dispositif déjà ancien puisque il existe en Île-de-France depuis son lancement, en 1994. Un bilan régional du parrainage a été réalisé en 2013, portant sur 95 structures opératrices dont 66 missions locales⁴.

Ce bilan fait état de 5 312 bénéficiaires, dont 3 885 jeunes de moins de vingt-six ans, soit presque 74 %, et la part de ceux qui disposaient d'un niveau supérieur au bac atteignait 42,3 %.

5 - La cotraitance, le projet personnalisé d'accompagnement à l'emploi

Pôle emploi a passé un accord cadre avec les missions locales qui vise à une meilleure complémentarité de l'offre de service en direction des jeunes. Dans ce cadre, en Île-de-France, 150 000 jeunes, majoritairement sans expérience professionnelle, ont été orientés vers le réseau des missions locales afin de bénéficier d'un projet personnalisé d'accompagnement à l'emploi. À ce titre en 2014, la MIEJ 4/91 a accompagné 535 jeunes et la MIRE, 423, dont plus de 55 % de niveau de formation V et infra.

⁴ Bilan réalisé par la DIRECCTE, la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSSCS) et la région Île-de-France.

6 - L'accompagnement par Pôle emploi pour les jeunes très éloignés de l'emploi

Pôle emploi a mis en place, pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi, des dispositifs spécifiques d'accompagnement, en dehors de la cotraitance précitée. Ainsi, si l'ANI jeune a pris fin en décembre 2014, elle a été remplacée par l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ) avec un équivalent temps plein pour accompagner 70 jeunes. En un an, cet accompagnement a permis la prise en charge de 3 951 jeunes de Seine-Saint-Denis.

III - Les organismes locaux spécialisés dans l'insertion professionnelle des publics très éloignés de l'emploi

A - L'exemple des Écoles de la deuxième chance

Les huit Écoles de la deuxième chance (E2C) d'Île-de-France, soit une par département, ont accueilli, en 2013, 3 194 stagiaires de la formation professionnelle.

En Seine-Saint-Denis, l'École accueille environ 600 jeunes par an et en intègre environ 300 après la période d'essai. En 2014, 47 % des stagiaires avaient un niveau scolaire VI ou V bis, contre 40 % pour la moyenne des E2C franciliennes, trois jeunes sur quatre n'avaient aucune expérience professionnelle et 56 % étaient issus des quartiers de la politique de la ville, contre 40 % pour la région.

Le projet pédagogique de l'école se décline sur 1 400 heures conventionnées mais en pratique la durée moyenne du parcours est de cinq mois. Le taux d'abandon, après période d'essai, s'élève à 21,6 % et est sensiblement supérieur à la moyenne nationale et à la moyenne régionale.

B - Le plan local pour l'insertion et l'emploi Est-Ensemble

Le plan local pour l'insertion et l'emploi Est-Ensemble (Ensemble pour l'Emploi) a été mis en place à compter du 1^{er} janvier 2015.

Il a pour objectif de permettre l'accompagnement de 3 500 à 4 000 personnes, 50 % d'entre elles devant accéder à l'emploi durable. Cet accompagnement est réalisé par 21 référents mis à disposition des missions locales, de Pôle emploi, de CAP emploi et du projet Ville-RSA de Montreuil. Ses actions concernent environ 25 à 30 % de jeunes.

C - Les maisons de l'emploi

La communauté d'agglomération Est-Ensemble assure la gestion des trois maisons de l'emploi situées sur son territoire. Elles accueillent, au quotidien, les publics en demande d'emploi ou de formation, au total 22 600 personnes⁵ en 2013.

Leur offre de services prévoit, des prestations sur mesure à destination des organismes de formation ou des entreprises, ainsi que des opérations ponctuelles : opération jobs d'été pour les 15-25 ans en 2015, avec près de 200 mises en relation avec des employeurs ou encore l'organisation des matins de l'emploi, manifestation qui a pour objectif de présenter une filière professionnelle à destination à tous les publics y compris les 16-25 ans. (288 personnes en 2014).

D - Le club FACE de Seine-Saint-Denis

La Fondation agir contre les exclusions (FACE) de Seine-Saint-Denis a été créée en 2004. Elle réunit à ce jour 140 entreprises adhérentes. La crédibilité de la fondation repose sur sa connaissance du secteur privé marchand et de ses attentes. Ses actions sont toutes animées et dirigées par des collaborateurs ou salariés d'entreprises.

Elle a mis en place un dispositif particulier d'accompagnement professionnel en Seine-Saint-Denis, le dispositif « FACE à l'emploi »

⁵ Source : CAEE

qui, s'il concerne des effectifs limités, constitue une approche innovante. Il coordonne les actions conduites en partenariat avec les collectivités territoriales, Pôle Emploi, les missions locales, les référents du PLIE, telles que :

- le parrainage : il repose sur des entretiens avec un collaborateur d'entreprise centrés sur les techniques de recherche d'emploi et prévoit une période d'immersion de 3 à 5 jours au sein d'une entreprise. Il se déroule sur une durée moyenne de trois mois, reconductible jusqu'à six mois. Il peut éventuellement se prolonger après la prise de poste. Le parrainage a concerné 150 jeunes en 2014 ;
- les entretiens conseils et les simulations d'entretien individuels : le Club Face organise pour les demandeurs d'emploi des entretiens individuels au sein de l'entreprise qui portent sur leur projet professionnel ou les techniques de recherche d'emploi. Ils peuvent déboucher sur un parrainage. Les entretiens ont concerné une centaine de personnes en 2014 ;
- les ateliers collectifs : l'association intervient dans le cadre de la Garantie jeunes. Son intervention est structurée autour d'ateliers collectifs et d'entretiens individuels qui permettent aux jeunes de travailler sur leur savoir-être et sur leurs techniques de recherche d'emploi. Elle intègre des visites et des périodes d'immersion de trois à cinq jours en entreprises. Le programme a concerné 105 jeunes en 2014.

Chapitre II

Les conditions de l'employabilité du jeune

I - L'accueil et le suivi des jeunes par Pôle emploi

L'agence Pôle emploi de Montreuil qui couvre les communes de Montreuil et Bagnolet est la première agence de Seine-Saint-Denis et la quatrième agence d'Île-de-France. Elle reçoit de 400 à 500 personnes par jour dont 10 à 15 % de jeunes alors même que 40 % des relations entre l'agence et les demandeurs d'emploi sont dématérialisées.

II - L'accueil et le suivi des jeunes dans les missions locales

La région parisienne réunit 76 missions locales dont 14 pour le seul département de la Seine-Saint-Denis. Ce maillage territorial en fait un véritable service public de proximité. Un peu plus de 84 000 jeunes sont entrés en premier accueil dans les missions locales franciliennes en 2012, au total 206 337 étaient en contact et 174 000 d'entre eux, soit 85 %, faisaient l'objet d'un suivi⁶. La Seine-Saint-Denis compte le plus

⁶ Chiffres publiés dans Défi métiers d'octobre 2013.

grand nombre de jeunes accueillis en premier accueil avec 19 % des entrées d'Île-de-France.

Pour la MIEJ 4/93, après une progression régulière entre 2010 et 2012, le nombre de jeunes accueillis pour la première fois ainsi que le nombre de jeunes suivis tendent à diminuer.

Tableau n° 5 : accueil à la MIEJ 4/93

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Progression 2010/2014 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|-----------------------|
| <i>Nombre d'entretiens individuels</i> | 17 054 | 17 170 | 16 083 | 15 484 | 21 183 | +24,2 % |
| <i>Jeunes accueillis pour la 1ère fois</i> | 1 936 | 1 949 | 2 024 | 1 926 | 1 844 | -9,6 % |
| <i>Jeunes suivis</i> | 4 668 | 4 716 | 5 077 | 4 822 | 4 814 | +3 % |

Source : MIEJ 4/93

Dans la mesure où, au niveau national, l'ensemble des missions locales a vu le nombre de jeunes accueillis pour la première fois augmenter de 10 % de 2011 à 2013, l'activité d'accueil de la MIEJ 4/93 est atypique. Selon son directeur, cette évolution serait liée à des difficultés d'ordre interne, notamment l'absentéisme des conseillers d'insertion, dont certains pour une longue durée.

Au contraire, en ce qui concerne la MIRE le nombre de jeunes accueillis pour la première fois au cours de la période 2010-2014 affiche une progression soutenue de + 24 %, chiffre est très supérieur à la moyenne nationale. Le nombre de jeunes suivis a également augmenté.

Tableau n° 6 : accueil à la MIRE

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Progression 2010/2014 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------------|
| <i>Jeunes accueillis pour la 1ère fois</i> | 1 573 | 1 708 | 1 803 | 1 930 | 1 955 | +24 % |
| <i>Jeunes suivis</i> | | 3 551 | 3 733 | 4 148 | 4 175 | +17 % |

Source : MIRE

III - L'élaboration du projet professionnel

A - Les actions de la région Île-de-France visant à faciliter l'orientation des collégiens et lycéens

La région Île-de-France intervient pour faciliter l'orientation et l'insertion professionnelle des jeunes en formation pré-bac à travers différents dispositifs tels que le Salon européen de l'éducation, l'Olympiade des Métiers, lesmétiers.net, l'Onisep.

B - Le dispositif « FACE à l'école » de l'association FACE : un dispositif original de sensibilisation aux métiers

En Seine-Saint-Denis, l'association FACE a mis en place, à l'intention des collégiens, le dispositif « FACE à l'école » en partenariat avec l'Éducation nationale. Il intègre en particulier l'action « Wi-Filles », qui a pour objectifs de sensibiliser et d'orienter les jeunes filles des classes de quatrième et de troisième vers les métiers de l'informatique.

Ce programme, d'une durée de 180 heures, comprend des sessions de formation, des visites d'entreprises et des mises en situation, organisées lors des vacances scolaires, le mercredi après-midi et le samedi. Il concerne chaque année une vingtaine de jeunes filles, une quinzaine d'entreprises et de huit à dix collèves.

C - L'élaboration du projet professionnel dans les missions locales

Si les conseillers d'insertion des missions locales réalisent systématiquement un bilan de la situation professionnelle des jeunes qu'ils accueillent, la question de leur projet professionnel est rarement approfondie et cette démarche est peu valorisée. Ainsi, ni la MIEJ 4/93 ni la MIRE ne comptabilisent ces entretiens dans les actes « métier » des conseillers.

À cet égard, deux initiatives de la région Île-de-France peuvent être mentionnées : l'élaboration d'un référentiel commun à l'ensemble des acteurs visant à favoriser la définition d'un véritable projet professionnel et la mise en place de modules d'insertion sociale et professionnelle.

1 - Un référentiel de repérage des compétences : la carte des compétences de la région Île-de-France

Afin d'aider les jeunes à définir leur projet professionnel, la région a élaboré, en partenariat avec l'Éducation nationale, une « carte des compétences ». Il s'agit d'un référentiel qui permet d'évaluer les acquis et les besoins du jeune. Elle prend en compte de façon globale ses savoirs de base, son niveau de diplôme mais aussi ses compétences, son degré d'autonomie et ses aspirations. Cette carte, déjà utilisée par les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs, a également vocation à l'être par les missions locales.

2 - Le parcours d'orientation professionnel

Le « parcours d'orientation professionnelle (POP) » est un dispositif financé par la région Île-de-France qui a pour objectif de permettre aux jeunes de définir un projet professionnel réaliste. Il s'agit d'un accompagnement court, d'une durée de 25 à 61 heures, de jeunes de 16 à 25 ans en priorité sans qualification. Le POP se réalise soit sous forme collective soit sous forme individuelle au sein des missions locales.

En 2012, 67 723 parcours au titre du POP ont été financés en Île-de-France. 57 % des jeunes ont réalisé un parcours complet, 30 % d'entre eux étaient en situation d'emploi dans les six mois suivant la fin de leur parcours et 19 % en formation

Dans la communauté d'agglomération Est-Ensemble, le dispositif POP est porté par la mission intercommunale MIRE pour le compte des missions locales du territoire. En 2013, elle a accueilli 151 jeunes dans des POP collectifs, 33 % de ces jeunes habitaient en ZUS et 44 % avaient un niveau de formation V et moins. Elle a également accueilli 93 jeunes en POP individuels, 18 % d'entre eux habitaient en ZUS. 19 % des jeunes avaient un niveau V ou *infra*.

3 - Le dispositif « Avenir jeunes »

Avenir jeunes est un dispositif de formation également mis en œuvre par la région Île-de-France à destination des jeunes sortis du système scolaire, peu ou pas qualifiés, en difficulté d'insertion. Le recours au dispositif Avenir jeunes est prescrit principalement par les missions locales. La formation se déroule sur 6 mois et comprend deux programmes distincts, les espaces dynamiques d'insertion et les pôles de projet professionnel.

Les espaces dynamiques d'insertion (EDI) ont concerné plus de 2 600 jeunes franciliens âgés de 16 à 26 ans, sans emploi et en situation de grande exclusion en 2012. Les objectifs pédagogiques des EDI visent à permettre aux stagiaires de définir un projet professionnel et d'acquérir les savoir-être et les compétences personnelles et sociales nécessaires à leur insertion. Il existe vingt-quatre EDI en Île-de-France, à raison de trois par département.

Les pôles de projet professionnel (PPP) permettent à environ 10 000 jeunes franciliens, chaque année, de définir un projet professionnel réaliste en vue d'accéder à un emploi ou à une formation pré-qualifiante ou qualifiante ou encore à un contrat en alternance. En 2012, 57 % du public accueilli avait un niveau de formation V et infra. Il existe aujourd'hui vingt-cinq pôles de projet en Île-de-France, fédérant plus de 200 opérateurs répartis sur près de 300 sites.

IV - La prescription des formations à la MIEJ et à la MIRE

La part des jeunes suivis à la MIEJ 4/93 ou à la MIRE, pour lesquels une formation est prescrite est supérieur à 40 %, mais elle a diminué de 2010 à 2014. Le nombre de jeunes entrés réellement en formation a également décliné.

Tableau n° 7 : la prescription des formations à la MIEJ 4/93

| | Nombre | Nombre | Nombre | Part des jeunes en suivi | Nombre | Part des jeunes en suivi | Nombre | Part des jeunes en suivi |
|--|--------|--------|--------|--------------------------|--------|--------------------------|---------|--------------------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2012 | 2013 | 2014 | 2014 | 2014 |
| Jeunes suivis | 4 668 | 4 716 | 5 077 | | 4 822 | 4 814 | | |
| Prescriptions de formations | 2 653 | 2 652 | 2 656 | 52,3 % | 2 264 | 1 971 | 40,94 % | |
| Nombre de jeunes entrés en formation | 881 | 905 | 767 | 15,11 % | 667 | 552 | 11,46 % | |
| dont formation d'une durée d'au moins 6 mois | 651 | 733 | 590 | 11,6 % | 483 | 339 | 7 % | |
| dont orientation vers l'EPIDe ou l'E2C | 32 | 20 | 17 | 0,33 % | 24 | 26 | 0,54 % | |

Source : MIEJ 4/93

L'écart entre le nombre de jeunes pour lesquels une formation est prescrite et ceux entrant réellement en formation est très important. Il résulterait, selon les directeurs, du fait que, « soit après l'orientation le jeune ne se présente jamais en formation, soit il abandonne rapidement, soit ni lui, ni le centre de formation ne nous confirme qu'il a commencé ou terminé sa formation ; nous n'avons matériellement pas le temps de vérifier auprès de tous les jeunes et de tous les organismes ».

Enfin, le nombre de jeunes entrés dans une formation de plus de 6 mois est très faible pour la MIEJ 4/93, 7 % en 2014, un peu plus élevé pour la MIRE, sans jamais dépasser 14 %.

Tableau n° 8 : la prescription des formations à la MIRE

| | Nombre | Nombre | Part des jeunes en suivi |
|--|--------|--------|--------------------------|--------|--------------------------|--------|--------------------------|--------|--------------------------|
| | 2010 | 2011 | % | 2012 | % | 2013 | % | 2014 | % |
| Jeunes suivis | nc | 3 551 | | 3 722 | | 4 144 | | 4 175 | |
| Prescription de formations | 1 889 | 1 693 | 47,6 % | 1 775 | 47,68 % | 1 651 | 39,84 % | 1 755 | 42,03 % |
| Nombre de jeunes entrés en formation | 807 | 708 | 19,93 % | 683 | 18,35 % | 759 | 18,31 % | 744 | 17,82 % |
| dont formation d'une durée d'au moins 6 mois | 538 | 493 | 13,88 % | 497 | 13,35 % | 447 | 10,78 % | 504 | 12,07 % |

Source : MIRE

V - La levée des freins périphériques à l'emploi

A - Les fonds mobilisés, le FIPJ et FDAJ

Le Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) est un dispositif d'appui qui permet de favoriser l'accès à l'emploi ou la qualification des jeunes de 16 à 25 ans. En Île-de-France, environ 4,7 M€ ont été mobilisés entre 2010 et 2014.

De 2010 à 2012, il a permis d'octroyer des aides directes aux jeunes : aides à la mobilité, aides pour le logement, aides alimentaires, ... En 2013 et 2014, le FIPJ a permis de financer des aides indirectes exclusivement orientées vers le réseau des missions locales : formations, achat de « bornes explorateurs de métiers », etc.

Le Fonds départemental d'aide aux jeunes (FDAJ) est piloté directement par le département et a pour objet de favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes âgés de 18 à 25 ans. L'aide apportée peut revêtir plusieurs formes, urgence, alimentation, frais de présentation, hébergement, soutien à la formation, santé, secours temporaires. De 2010 à 2014, le montant du FDAJ est resté globalement stable à hauteur d'environ 220 000 € par an. Les aides alimentaires représentent le poste de dépenses le plus important, les aides à la formation venant en second. Le nombre de bénéficiaires est relativement stable, environ 1 000 jeunes par an.

Tableau n° 9 : les aides allouées au titre du FDAJ

| En € | Urgence | Aide alimentaire | Aide à la présentation | Aide à la formation | Aide à la santé | Autre | Nombre de bénéficiaires | Total |
|-------------------|---------|------------------|------------------------|---------------------|-----------------|-------|-------------------------|---------|
| 2011 | 48 455 | 81 781 | 33 509 | 65 186 | 3 410 | 3 399 | 1 358 | 231 330 |
| 2012 | 42 983 | 63 492 | 28 785 | 69 923 | 2 660 | 2 788 | 2 788 | 207 472 |
| 2013 | 55 611 | 65 105 | 23 320 | 37 295 | 4 500 | 2 100 | 1 029 | 187 931 |
| 2014 | 63 775 | 70 740 | 32 644 | 49 547 | 4 970 | 3 166 | 949 | 224 843 |
| Part moy. | 22,2 % | 32,1 % | 14 % | 26,4 % | 1,8 % | 1,4 % | 1 531 | 212 643 |
| Progression 11/14 | +24 % | -13 % | -2,5 % | -27 % | +1,8 % | 1,4 % | 12,7 % | -2,8 % |

Source : département de la Seine-Saint-Denis

B - Les aides à la mobilité

La région Île-de-France assure la gratuité des transports pour tous les jeunes entrés dans un dispositif d'insertion ou de formation. Elle met également à la disposition des missions locales le dispositif « chèques mobilité », pour des déplacements ponctuels, ainsi qu'un dispositif d'aide financière à l'obtention du permis de conduire. En 2013, 43 545 jeunes ont bénéficié du chèque mobilité, 17 128 de la gratuité des transports et 1 587 de l'aide au permis de conduire. La région finance également des dispositifs de mobilité européenne ou internationale dont la durée varie d'une semaine à six mois, pour les apprentis et les jeunes suivis par les missions locales. L'aide à la mobilité et aux séjours à l'étranger des apprentis a concerné 9 312 apprentis en 2012, dont 48 % disposant d'une formation de niveau IV et V.

Pour sa part, le département de la Seine-Saint-Denis a participé à l'expérimentation « 10 000 permis pour réussir » de 2010 à 2013. En trois ans, 400 jeunes ont obtenu le code et 200 le permis. Le département apporte également des aides financières individuelles au permis et à des actions collectives d'apprentissage de la conduite. Il a participé à l'appel à projets « mobilité européenne » pour les jeunes en insertion. Les aides à la mobilité ont représenté plus de 205 000 € en 2014.

Par ailleurs, les difficultés d'accès à un mode d'accueil des jeunes enfants constituent un frein important à l'entrée en formation ou à la reprise d'activité des publics allocataires du revenu de solidarité active (RSA). À ce titre, le département agit en faveur des jeunes parents isolés, lorsqu'ils sont allocataires du RSA et en phase d'insertion.

C - L'intermédiation entre l'offre et la demande d'emploi

Depuis la fin du monopole de l'ANPE, de nombreux acteurs collectent et diffusent des offres d'emploi, qu'il s'agisse de la communauté d'agglomération Est-Ensemble, des missions locales et de la chambre des métiers et de l'artisanat au titre de l'apprentissage.

Les missions locales MIEJ 4/93 et MIRE mobilisent chacune un chargé de relations entreprises. Elles privilégient trois modes de prospection : le recours à un vivier fidèle d'entreprises, la mise en œuvre de plans d'action spécifiques, avec les grandes enseignes par exemple et un travail en partenariat avec Pôle emploi. Les missions locales admettent cependant ne pas assurer le suivi des offres tant pour les jeunes que pour les entreprises.

Tableau n° 10 : offres d'emploi pourvues par les missions locales

| <i>Offres pourvues</i> | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Progression 2010/2014 |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------------------------|
| <i>MIEJ 4/93</i> | 1 707 | 1 777 | 1 657 | 1 355 | 1 400 | -17 % |
| <i>MIRE</i> | 1 212 | 1 113 | 1 821 | 1 541 | 1 451 | +19,7 % |

Source : MIEJ 4/93 et MIRE

Depuis 2012, Pôle emploi a repensé sa stratégie de prospection. Il ne s'agit plus de collecter le plus grand nombre possible d'offres d'emploi, mais de rechercher l'adéquation entre le profil d'un demandeur d'emploi et l'offre d'emploi disponible.

Pôle emploi organise également, ou participe, à de nouvelles formes de rapprochement demandeurs d'emploi/entreprises. Par exemple, les directeurs d'agence organisent sur leur territoire les « rendez-vous de l'emploi », qui permettent aux demandeurs d'emploi de rencontrer des entreprises. De même, l'agence locale de Montreuil participe à de nombreux forums, organise des ateliers et informations collectives et des opérations de « jobdating ».

Enfin, chaque agence a défini le nombre de postes dédiés à l'approche entreprise, 87 ETP pour la Seine-Saint-Denis et 8,5 ETP pour l'agence de Montreuil.

Chapitre III

Les contrats et emplois aidés

I - Le contrat d'apprentissage

A - Une tendance à la diminution des effectifs

Le contrat d'apprentissage constitue le mode d'accès à l'emploi et à la formation qui draine le plus grand nombre de jeunes. En décembre 2014, le nombre d'apprentis en Île-de-France s'est élevé à plus de 80 000.

Pour autant, si de 2004 à 2012, les effectifs ont augmenté de manière continue, jusqu'à atteindre le pic de 85 000 apprentis, ils ont en revanche diminué de 5,4 % sur les deux dernières années⁷.

Tableau n° 11 : évolution de l'apprentissage par niveau de diplôme

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Évolution 2013-2014 | Évolution précédente |
|-------------------|--------|--------|--------|--------|------------------------|-------------------------|
| <i>Niveau I</i> | 14 184 | 16 101 | 17 612 | 18 389 | 4 % | +9 % |
| <i>Niveau II</i> | 10 677 | 10 605 | 10 008 | 9 982 | -0,2 % | - 5 % |
| <i>Niveau III</i> | 16 403 | 17 767 | 17 440 | 16 982 | - 3 % | - 2 % |
| <i>Niveau IV</i> | 20 218 | 18 781 | 17 589 | 16 555 | - 6 % | - 6 % |
| <i>Niveau V</i> | 21 318 | 20 613 | 18 882 | 17 400 | - 8 % | - 8 % |
| <i>Total</i> | 84 384 | 85 210 | 82 621 | 80 348 | - 3 % | - 3 % |

Source : DIRECCTE

⁷ Données transmises par la DIRECCTE – Nombre d'apprentis au 31 décembre.

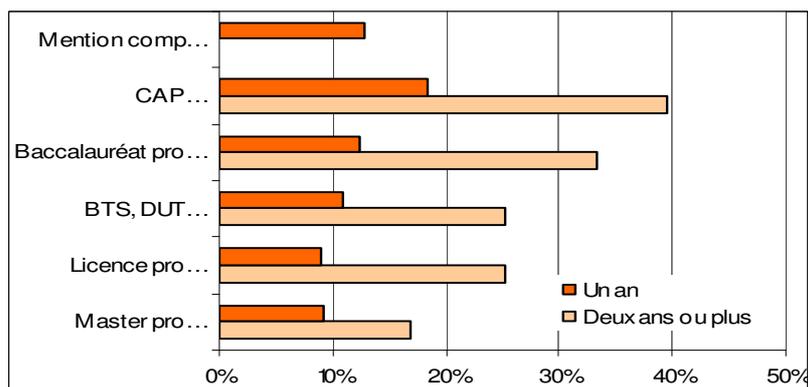
Parallèlement, l'augmentation du niveau de qualification des apprentis s'est poursuivie. Ainsi, sur les dernières années, dans un contexte global de diminution des effectifs, seul les effectifs d'apprentis de niveaux I ont continué à augmenter alors que cette érosion a été rapide et continue pour les niveaux IV et V.

B - La question préoccupante des ruptures anticipées des contrats d'apprentissage

En 2012, l'État et la région Île-de-France, préoccupés par la question des ruptures anticipées des contrats d'apprentissage, ont mené une étude sur ce sujet⁸. En effet, si les trois-quarts des contrats d'apprentissage conclus en 2009 et en 2010 étaient allés à leur terme, un quart, soit 12 000 contrats, avaient été rompus avant leur terme.

Cette étude a mis en évidence que les ruptures augmentaient fortement avec la durée du contrat : ainsi si 11,3 % des contrats d'un an sont rompus, cette proportion atteint 30,6 % pour les contrats de deux ans et augmente encore, à 35,6 %, pour les contrats de trois ans. Par ailleurs, les ruptures deviennent sensiblement moins fréquentes avec l'élévation du niveau de diplôme préparé.

Graphique n° 1 : taux de rupture selon le niveau de diplôme



Source : DIRECTE

⁸ Bref thématique n° 36, de décembre 2012.

Les taux de rupture les plus élevés s'observent dans les métiers traditionnels de l'apprentissage, où les recrutements ont eu tendance à diminuer ces dernières années : agroalimentaire, 28 %, hôtellerie et tourisme, 29 %, coiffure et esthétique, 32 %, et alimentation et cuisine, 33 %. Enfin, les ruptures sont trois fois moins fréquentes dans les établissements de plus de 250 salariés que dans les établissements de moins de 10 salariés.

Une deuxième étude a également été menée dans le cadre de l'évaluation du COM apprentissage 2005-2010 et a permis d'observer que les ruptures pouvaient être liées :

- à la place donnée à l'apprenti dans l'entreprise et au contenu effectif du travail : il s'agit de situations où l'apprenti est sous-employé ou au contraire sur-mobilisé ;
- au comportement de l'apprenti : l'employeur se plaint d'un manque de motivation du jeune ;
- aux conditions de travail, lorsque l'apprenti ne se sent pas respecté dans son travail ou sa personne (autoritarisme de l'employeur ou non-respect du droit du travail) ;
- au fait que l'une des deux parties n'a plus besoin de l'autre, lorsque l'entreprise n'a pas une charge de travail suffisante pour garder l'apprenti ou lorsque l'apprenti a réussi son examen et ne souhaite pas continuer dans l'entreprise.

II - Les contrats de professionnalisation

Les contrats de professionnalisation enregistrent une baisse significative de presque 9 % sur le territoire francilien au cours de la période 2011-2014. En Seine-Saint-Denis, la diminution des contrats de professionnalisation n'a atteint que 2 %, un niveau faible au regard de la tendance observée en Île-de-France⁹.

Cette évolution cependant est plus ou moins marquée selon le niveau de formation des personnes recrutées. Ainsi, le nombre de jeunes relevant des niveaux de formation I et II représente en moyenne 24 % des jeunes en contrat de professionnalisation et il a progressé très

⁹ Les données concernant le contrat de professionnalisation ont été transmises par la DIRECCTE

significativement en passant, de 2011 à 2014, de 9 167 à 11 062. 35 % des jeunes embauchés relèvent du niveau IV de formation et leur part tend à rester relativement stable sur la période, passant de 14 923 à 14 169. En revanche, le nombre de jeunes ayant un niveau de formation inférieur à V diminue significativement passant de 3 582 à 2 480, il représente en moyenne 10,3 % des jeunes entrés en contrat de professionnalisation.

Tableau n° 12 : évolution des contrats de professionnalisation

| | 2011-2012 | 2013-2014 | Progression 2010/2014 |
|------------------|-----------|-----------|-----------------------|
| <i>Total IDF</i> | 44 600 | 40 696 | -8,7 % |
| <i>Dont 93</i> | 4 232 | 4 147 | -2 % |

Source : DIRECCTE

Quant au nombre de jeunes résidant sur le territoire de la communauté d'agglomération Est-Ensemble et entrés en convention initiale, il a connu une baisse régulière depuis 2011, évolution similaire à celle de la région Île-de-France (- 8,6 %).

Tableau n° 13 : contrats de professionnalisation sur la CAEE

| <i>Entrées dans un contrat de professionnalisation des jeunes de la CAEE</i> | 2010 | 2011 | 2012 | 2013* | 2014 | Total |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <i>Nombre total de jeunes sur le territoire</i> | 1 063 | 1 104 | 1 082 | 1 087 | 953 | 5 289 |
| <i>Nombre de jeunes ayant un niveau CAP non obtenu ou inférieur</i> | 198 | 157 | 161 | 165 | 146 | 827 |
| <i>Part des jeunes ayant un niveau CAP non obtenu ou inférieur dans les entrées totales</i> | 18,6 % | 14,2 % | 14,9 % | 15,2 % | 15,3 % | 15,6 % |

Source : DIRECTTE

III - Les contrats initiative emploi et les contrats d'accompagnement dans l'emploi

A - Le contrat initiative emploi

31 700 chômeurs sont entrés en contrat unique d'insertion-contrat initiative emploi (CUI-CIE) chez un employeur francilien entre 2010 et 2013¹⁰ et 2 180 jeunes étaient en CIE en 2014¹¹. Une majorité des embauches se sont faites en CDI à temps plein. Comme au niveau national, près d'un contrat sur trois a été rompu avant la fin prévue du versement de l'aide financière à l'entreprise.

Sur le territoire Est-Ensemble, comme sur la région Île-de-France, les entrées en CIE n'ont cessé de diminuer de 2010 à 2014, et la part des jeunes non-qualifiés ne cesse de décroître.

Tableau n° 14 : les entrées en CIE

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Nombre total de jeunes en IDF entrés en CIE</i> | 4 483 | 1 160 | 2 273 | 1 180 | 2 182 |
| <i>Jeunes ayant un niveau CAP et moins en IDF</i> | 1 648 | 541 | 852 | 602 | 442 |
| <i>Part des jeunes ayant un niveau CAP et moins en IDF</i> | 37 % | 47 % | 37 % | 28 % | 20 % |
| <i>Total de jeunes d'Est-Ensemble</i> | 156 | 34 | 82 | 65 | 74 |
| <i>Jeunes ayant un niveau CAP d'Est-Ensemble</i> | 71 | 25 | 29 | 18 | 23 |
| <i>Part des jeunes ayant un niveau CAP et moins d'Est-Ensemble</i> | 46 % | 74 % | 35 % | 28 % | 31 % |

Source : DIRECCTE

¹⁰ Les données concernant le CIE et le CAE ont été transmises par la DIRECCTTE.

¹¹ Les chiffres de 2014 ont été donnés pour provisoires.

B - Le contrat d'accompagnement dans l'emploi

4 178 jeunes franciliens sont entrés en contrat unique d'insertion-contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) en 2014, représentant 17,5 % des recrutements contre 18,9 % en 2013.

Cette diminution de la part des jeunes s'expliquerait notamment par la montée en charge du dispositif des emplois d'avenir. Ainsi, les bénéficiaires jeunes ayant un niveau de diplôme CAP, cibles des emplois d'avenir, ne représentaient plus que 24 % des jeunes recrutés en CAE en 2014 contre 37 %, en 2012. Sur le territoire Est-Ensemble, comme sur la région Île-de-France, les entrées en CAE n'ont cessé de diminuer de 2010 à 2014, et la part des jeunes non-qualifiés ne cesse de décroître.

Tableau n° 15 : les entrées en CAE

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| <i>Nombre total de jeunes en IDF entrés en CAE</i> | 8 690 | 4 962 | 6 262 | 5 023 | 4 178 |
| <i>Jeunes ayant un niveau CAP et moins en IDF</i> | 3 323 | 2 168 | 2 315 | 1 607 | 1 004 |
| <i>Part des jeunes ayant un niveau CAP et moins en IDF</i> | 33 % | 44 % | 37 % | 32 % | 24 % |
| <i>Total de jeunes d'Est-Ensemble</i> | 401 | 208 | 307 | 238 | 211 |
| <i>Jeunes ayant un niveau CAP d'Est-Ensemble</i> | 175 | 113 | 130 | 85 | 52 |
| <i>Part des jeunes ayant un niveau CAP et moins d'Est-Ensemble</i> | 44 % | 54 % | 42 % | 36 % | 25 % |

Source : DIRECCTE

IV - Les emplois d'avenir

En Île-de-France, 8 377 jeunes étaient entrés en emploi d'avenir fin 2014, ils étaient 377 pour le territoire Est-Ensemble. Le recrutement des jeunes est largement dominé par le secteur non-marchand, les associations représentent le tiers des employeurs et les collectivités territoriales plus du quart.

Tableau n° 16 : les entrées en emploi d'avenir

| | |
|-----------------------------------|-------|
| Total secteur marchand en IDF | 2 095 |
| Total secteur non-marchand en IDF | 6 233 |
| Total général IDF | 8 377 |
| Dont jeunes d'Est-Ensemble | 377 |

Source : fichier ASP/DARES/DIRECCTE

La part des jeunes séquano-dyonisiens résidant en ZUS et ayant un bas niveau de formation était plus importante que la région Île-de-France. Ainsi, 35,4 % des jeunes recrutés en Seine-Saint-Denis étaient issus d'une ZUS, contre 30,5 % pour la région Île-de-France. 38,5 % d'entre eux étaient de niveau V et infra, contre 31,4 %, enfin, 35,7 % étaient de niveau IV, contre 31 %.

Les collectivités locales participent à ce dispositif. Ainsi, le conseil régional s'est fixé un objectif de recrutement de 100 jeunes en emplois d'avenir, 72 postes étant pourvus au 31 mars 2014. Par ailleurs il a participé à la rémunération des emplois d'avenir recrutés en contrat à durée indéterminé par les associations en 2013 et 2014.

Le département de la Seine-Saint-Denis, pour sa part, s'est fixé un objectif pluriannuel de recrutement de 200 emplois d'avenir, 100 au service du département, 95 jeunes ayant été recrutés mi-2015, et 100 au service d'associations auxquelles il apporte son soutien.

Quant à la communauté d'agglomération Est-Ensemble, elle s'est donnée pour objectif de recruter 50 jeunes en emploi d'avenir avant la fin de 2015 ; 38 jeunes étaient déjà recrutés mi-2015.

Chapitre IV

L'effort financier

des collectivités locales

Les collectivités locales se mobilisent financièrement en faveur des politiques de l'emploi des jeunes. Les budgets qui leur sont affectés sont importants.

I - L'effort financier de la région Île-de-France

En 2014, la région a consacré 333,71 M€ à la politique de la formation, de l'apprentissage et de l'accompagnement à l'emploi pour les seuls 16-25 ans.

Tableau n° 17 : dépenses de formation et d'apprentissage - Région

| En M€ | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Var 2010/2014 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------|
| Fonctionnement de l'apprentissage | 186,83 | 192,93 | 214,23 | 205,96 | 197,26 | +10,5 % |
| Aide aux CFA | 14,47 | 16,74 | 12,69 | 8,79 | 7,55 | -5,2 % |
| Sous-total 1 | 201,30 | 209,67 | 226,93 | 214,75 | 204,81 | 1,5 % |
| Rémunération stagiaires 15-25 ans de la formation professionnelle | 29,35 | 28,46 | 22,31 | 24,77 | 24,78 | -8,4 % |
| Achats de formation jeunes demandeurs d'emploi | 44,95 | 38,09 | 43,95 | 47,92 | 50,57 | +11,2 % |
| Subventions aux organismes de format. des jeunes | 1,69 | 1,39 | 2,27 | 2,06 | 3,25 | +19,2 % |
| Sous-total 2 | 75,99 | 67,94 | 68,53 | 74,74 | 78,60 | 4 % |
| Total dépenses | 279,30 | 277,61 | 295,46 | 289,50 | 283,42 | 1,5 % |

Source : région IDF

Les dépenses de la région en matière d'apprentissage ont été en hausse de 1,5 % de 2010 à 2014 et les crédits dédiés à la formation ont augmenté de 11,5 %. Les aides fléchées sur l'accompagnement à l'emploi, pour leur part, ont enregistré une hausse de plus de 13 %. L'aide aux missions locales a été confirmée.

Tableau n° 18 : dépenses d'accompagnement vers l'emploi - Région

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Var 2010/2014 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------|
| <i>Missions Locales</i> | 13 270 000 | 13 270 000 | 13 270 000 | 14 270 000 | 14 270 000 | +10,7 % |
| <i>CARIF –Défi Métier</i> | 1 753 617 | 1 166 690 | 1 153 692 | 914 607 | 942 000 | -5,4 % |
| <i>Autres AIO</i> | 437 850 | 443 850 | 473 850 | 438 751 | 478 850 | +10,9 % |
| <i>Dispositifs d'accompagnement vers l'emploi</i> | 22 811 300 | 23 139 837 | 30 422 208 | 29 004 920 | 34 606 571 | +15,2 % |
| Total | 38 272 767 | 38 020 377 | 45 319 750 | 44 628 278 | 50 297 421 | 13,1 % |

Source : région IDF

II - L'effort financier du département

Les crédits du département en matière d'accompagnement vers l'emploi des jeunes, 3,7 M€ en 2014, ont progressé de 2 % sur la période 2010-2014.

Les aides allouées aux missions locales se sont accrues de 1,6 % avec un montant moyen 632 000 € par an. Le Fonds d'aide aux jeunes a conservé un niveau moyen de 222 214 €. Le département a contribué au fonctionnement de l'École de la deuxième chance de Seine-Saint-Denis et à des espaces dynamiques d'insertion. L'aide aux apprentis et aux emplois aidés a été importante.

Tableau n° 19 : dépenses d'accompagnement vers l'emploi du département

| <i>En €</i> | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Var 2014/2010 |
|---|------------------|------------------|------------------|-------------------|------------------|--------------------------|
| <i>Missions locales</i> | 630 000 | 630 000 | 630 000 | 630 000 | 640 000 | 1,6 % |
| <i>Espaces de dynamique d'insertion (EDI)</i> | 192 000 | 192 000 | 192 000 | 192 000 | 192 000 | 0,00 % |
| <i>Jeunes employés dans la collectivité en contrats aidés</i> | | | | 257 820 | 594 370 | |
| <i>Fonds d'aide aux jeunes</i> | 224 486 | 206 833 | 206 957 | 222 901 | 221 528 | - 1,32 % |
| <i>E2C - fonctionnement</i> | 375 000 | 375 000 | 375 000 | 375 000 | 375 000 | 0,00 % |
| <i>E2C - bourses</i> | 110 000 | 110 000 | 110 000 | 110 000 | 110 000 | 0 % |
| <i>Freins à l'accès à l'emploi (logement, mobilité, etc.,)</i> | 225 696 | 253 576 | 173 822 | 222 234 | 205 847 | - 8,8 % |
| <i>Actions collectives de formation au permis de conduire</i> | 176 500 | 176 500 | 101 500 | 151 500 | 131 900 | - 25,7% |
| <i>Aides financières individuelles au permis de conduire</i> | 49 196 | 77 076 | 72 322 | 70 734 | 73 947 | +50,3 % |
| <i>Apprentis</i> | 638 247 | 470 188 | 530 013 | 567 550 | 534 678 | - 16,23 % |
| <i>Soutien aux emplois tremplin et emploi d'avenir associatifs</i> | 719 726 | 727 394 | 560 154 | 308 842 | 228 288 | - 68,28 % |
| <i>Plateforme de stages pour collégiens de 3^{ème} et parcours découverte des métiers</i> | | | | 75 448 | 45 552 | |
| <i>gestion 8 CIO</i> | 331 693 | 306 834 | 321 393 | 332 358 | 329 074 | - 0,79 % |
| <i>appel à projet mobilité européenne</i> | | | 40 330 | 31 500 | 38 000 | |
| <i>prépa été étudiants et découverte ESS</i> | | | | | 27 000 | |
| Total mandaté au titre de l'emploi des jeunes | 3 672 543 | 3 525 402 | 3 313 492 | 35 478 882 | 3 747 173 | + 2 % |

Source : département de Seine-Saint-Denis

III - L'effort financier de la CAEE

L'effort financier de la CCAE, pour l'ensemble des publics concernés par les politiques de l'emploi et de l'insertion, s'est élevé à 1,2 M€ en 2014. Il s'est porté essentiellement sur le PLIE, les maisons de l'emploi, et le financement d'appels à initiative.

Chapitre V

Les résultats obtenus

I - Le suivi et l'évaluation des actions menées par les collectivités territoriales

La région Île-de-France définit chaque année un programme d'évaluations relatif aux politiques de l'apprentissage, de l'emploi, de la formation professionnelle, du développement économique et de l'enseignement supérieur et de la recherche.

L'accord-cadre d'objectifs et de moyens en faveur du développement et de la modernisation de l'apprentissage 2005-2009 a ainsi donné lieu à une étude sur les ruptures anticipées des contrats d'apprentissage. Par ailleurs, les organismes financés par la région, par exemple les missions locales, réalisent des bilans annuels qui sont exploités par les services.

Le département de la Seine-Saint-Denis adapte et réajuste ses actions, et ses subventions, pour chacun des dispositifs qu'il finance, en particulier à partir des instances de pilotage de ces dispositifs auxquels il participe et des bilans et rapports d'activité des organismes financés.

Une étude réalisée par l'observatoire départemental des données sociales, en juillet 2014, portant sur « Les jeunes de 15 à 29 ans vivant en Seine-Saint-Denis », lui a par ailleurs permis de mieux appréhender la demande des jeunes et l'efficacité de ses interventions. Plus globalement, une évaluation du projet éducatif départemental 2013-2015 est en cours afin de proposer, courant 2016, une politique mieux ciblée en faveur de l'accès à l'emploi des jeunes

Pour évaluer les résultats de ses interventions, la CAEE prend en compte les bilans d'activités remis par les porteurs de projets.

II - Les résultats comparés des différents dispositifs

A - À l'issue d'un contrat d'apprentissage

En février 2013¹², 70 % des apprentis sortants franciliens étaient en emploi ou en formation sept mois après leur sortie de formation. Parmi eux, 64 % occupaient un emploi durable en CDI, 30 % un CDD et 6 % un emploi aidé.

Le niveau de formation préparé joue un rôle déterminant dans l'entrée des apprentis sur le marché du travail. En effet le taux d'emploi baisse avec le niveau de formation, allant de 76 % pour les niveaux I et II à 60 % pour les apprentis sortis au niveau V.

Tableau n° 20 : sorties en emploi/Niveau de formation

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|-----------------------|------|------|------|
| <i>Niveau I et II</i> | 77 % | 80 % | 76 % |
| <i>Niveau III</i> | 77 % | 78 % | 74 % |
| <i>Niveau IV</i> | 75 % | 73 % | 71 % |
| <i>Niveau V</i> | 58 % | 63 % | 60 % |

Source : DIRECCTE

¹² Pour le contrat d'apprentissage, le CUI-CIE, le CUI-CAE, et les emplois d'avenir, les données, lorsqu'elles étaient disponibles, ont été transmises par la DIRECCTE.

B - À l'issue d'un contrat aidé

1 - Après un CIE

En 2013, six mois après leur sortie de CUI-CIE, 60 % des bénéficiaires franciliens occupaient un emploi salarié classique, 4 % avaient retrouvé un autre emploi aidé et 29 % étaient au chômage, chiffres comparables à ceux des autres régions.

Parmi les personnes en emploi salarié, 82 % avaient obtenu un CDI ou étaient titulaires de la fonction publique, 10 % disposaient d'un CDD de 6 mois et plus, et 8 % détenaient un emploi très précaire (intérim, CDD court). Chiffres allant dans le sens d'une insertion durable dans l'emploi.

2 - Après un CAE

En 2013, six mois après leur sortie de CUI-CAE, 38 % des bénéficiaires franciliens occupaient un emploi salarié classique, 8 % avaient retrouvé un autre emploi aidé et 44 % étaient au chômage, chiffres également comparables à ceux des autres régions.

Parmi les personnes en emploi salarié, 39 % étaient en emploi pérenne, en CDI ou titulaires de la fonction publique, 42 % des sortants se trouvaient dans une situation intermédiaire, avec un CDD de six mois et plus, et une personne sur six se trouvait en emploi précaire (intérim ou CDD court).

3 - Après un emploi d'avenir

Au sein des collectivités territoriales, les échecs à l'intégration des jeunes en emploi d'avenir sont peu élevés. À la CAEE, pour 35 postes créés, 38 jeunes avaient été recrutés en avril 2015 : 3 jeunes seulement n'avaient donc pas été pérennisés dans l'emploi. Pour le département de la Seine-Saint-Denis, sur 71 postes pourvus au 31 décembre 2014, seuls 5 jeunes avaient quitté leur emploi.

Le secteur associatif reste plus fragile. En effet, au niveau régional, la part des CDI représente presque le tiers des contrats, et la part de CDD de 1 à 2 ans, plus de la moitié des contrats. La part des CDD de moins d'un an, qui représente les ruptures de contrats, est toutefois très limitée.

C - À l'issue d'un dispositif de la seconde chance : les jeunes sortant d'une École de la deuxième chance

Les résultats des Écoles franciliennes de la deuxième chance sont à nuancer dans la mesure où elles présentent un taux d'abandon assez élevé, 19 % en 2013, la moyenne nationale étant de 15 %.

Pour les stagiaires ayant achevé leur parcours, les résultats des E2C en Île-de-France étaient cependant supérieurs à la moyenne nationale : plus de 64 % des jeunes étaient sortis du dispositif avec une issue positive, contre 57,6 % pour l'ensemble des E2C. Globalement les sorties en emploi durable (CDI, CDD de plus de 6 mois, alternance, emplois d'avenir) représentaient 30 % des sorties.

Pour l'École de la Seine-Saint-Denis, le taux d'abandon en 2014, soit 21,6 %, était particulièrement élevé. Les ruptures de parcours se sont accrues de manière significative depuis 2012.

Tableau n° 21 : résultats de l'E2C de Seine-Saint-Denis

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|------|------|------|------|------|
| <i>Total jeunes accueillis</i> | 580 | 599 | 603 | 630 | 625 |
| <i>Stagiaires présents après période d'essai</i> | 265 | 294 | 311 | 310 | 321 |
| <i>Élèves sortis de l'E2C hors abandon en période d'essai</i> | 279 | 298 | 287 | 313 | 290 |
| <i>Abandon pour cas de force majeure</i> | 15 | 18 | 15 | 14 | 10 |
| <i>Rupture en cours de parcours</i> | 59 | 69 | 69 | 71 | 86 |
| <i>Sorties positives après extraction des abandons</i> | 143 | 157 | 141 | 169 | 141 |
| <i>Jeunes sortis en formation</i> | 48 | 48 | 68 | 80 | 63 |
| <i>Jeunes sortis en alternance</i> | 23 | 42 | 33 | 31 | 20 |
| <i>Jeunes sortis en emploi</i> | 72 | 67 | 40 | 58 | 58 |
| <i>Fin de parcours sans solution immédiate</i> | 62 | 54 | 62 | 59 | 53 |

Source : rapports d'activité de l'E2C

Le taux de sorties positives s'établissait à environ 50 % et celui des sorties en emploi durable à 25 %, soit des taux également inférieurs aux moyennes précitées. Les résultats limités de l'E2C de Seine-Saint-Denis s'expliquent, selon le directeur, par les problèmes financiers de l'École qui induisent un climat d'incertitude et une grande difficulté à motiver les formateurs-tuteurs de l'établissement.

D - À l'issue d'un accompagnement renforcé

1 - À l'issue d'un accompagnement réalisé par la MIEJ 4/93 et la MIRE

En ce qui concerne la MIEJ 4/93, le nombre de jeunes entrés en emploi a connu un tassement sensible de 2010 à 2014. En 2014, le taux de sorties en emploi était de 29 %, et, parmi eux, les taux de sorties en emploi aidé et en contrat d'apprentissage étaient respectivement de 8 % et 10,6 %. Le taux de sorties en emploi durable s'établissait à 17 %.

Tableau n° 22 : sorties en emploi des jeunes de la MIEJ 4/93

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Var 2014/2010 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|------------------|
| <i>Jeunes suivis</i> | 4 668 | 4 716 | 5 077 | 4 822 | 4 814 | +0,3 % |
| <i>Nombre de jeunes suivis entrés en premier emploi</i> | 1 707 | 1 777 | 1 657 | 1 345 | 1 400 | - 18 % |
| <i>dont emplois classiques</i> | 1 259 | 1 337 | 1 215 | 1 040 | 1 083 | - 14 % |
| <i>dont emplois aidés</i> | 218 | 267 | 202 | 114 | 168 | - 23 % |
| <i>dont contrats en alternance</i> | 230 | 273 | 240 | 191 | 149 | - 35 % |
| <i>dont emplois d'une durée au moins égale à 6 mois</i> | 995 | 961 | 1025 | 833 | nc | |
| <i>Nombre de jeunes suivis entrés en formation</i> | 881 | 905 | 767 | 667 | 552 | - 37,5 % |
| <i>dont formation d'une durée au moins égale à 6 mois</i> | 651 | 733 | 590 | 483 | 339 | - 48 % |
| <i>dont orientations vers l'EPIDE et l'E2C</i> | 27 | 29 | 27 | 24 | 26 | 0 % |

Source : MIEJ 4/93

Pour la MIRE au contraire, le nombre de jeunes entrés en emploi a connu une progression très significative à partir de 2012 de 73,7 %. En 2014, le taux de sorties en emploi des jeunes était de plus de 38 %, les taux de sorties en emploi aidé et en alternance s'élevant respectivement à 16,8 % et à 9,5 %. Le taux de sorties en emploi durable était de 23 %.

Tableau n° 23 : sorties en emploi de la MIRE

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Var 2014/2010 |
|---|------|-------|-------|-------|-------|------------------|
| <i>Jeunes suivis</i> | nc | 3 551 | 3 722 | 4 144 | 4 175 | |
| <i>Nombre de jeunes suivis entrés en premier emploi</i> | 405 | 494 | 1 138 | 1 730 | 1 611 | 298 % |
| <i>dont emplois classiques</i> | 276 | 324 | 969 | 1271 | 1187 | 330 % |
| <i>dont emplois aidés</i> | | | | 304 | 271 | |
| <i>dont contrats en alternance</i> | 129 | 170 | 169 | 155 | 153 | 19 % |
| <i>dont emplois d'une durée au moins égale à 6 mois</i> | 329 | 440 | 598 | 997 | 978 | 197% |
| <i>Nombre de jeunes suivis entrés en formation</i> | 807 | 708 | 683 | 759 | 744 | -7,8% |

Source : MIRE

Selon la DIRECCTE, les taux de sorties en emploi durable de l'ensemble des missions locales Est-Ensemble, compris entre 16 % et 25 %, sont globalement inférieurs à la moyenne nationale, de 25 % en 2014. Par ailleurs, les chiffres donnés par les missions locales sont à considérer avec prudence dans la mesure où elles admettent ne pas assurer de suivi dans l'emploi des jeunes.

2 - À l'issue d'un CIVIS sur le territoire Est-Ensemble

Au titre du CIVIS, l'accès à l'emploi s'est stabilisé en Île-de-France au-dessus de 10 000, et concernait encore, en 2014, près de 50 % des jeunes entrés dans ce dispositif, l'accès à l'emploi durable ayant concerné plus du tiers des jeunes.

Sur le territoire de la communauté d'agglomération Est-Ensemble, l'accès à l'emploi durable s'est stabilisé autour de 30 % des jeunes entrés dans le dispositif.

3 - À l'issue de la Garantie jeunes

Le dispositif de la Garantie jeunes a été mis en place récemment, il est donc difficile d'en dresser le bilan. En 2014, 913 jeunes du territoire d'Est-Ensemble avaient intégré le dispositif. Parmi les 47 jeunes sortis du dispositif après un an d'accompagnement, 40,6 % d'entre eux étaient en situation professionnelle et 10 % en formation qualifiante ou certifiante.

4 - À l'issue d'un parrainage

Le bilan régional du parrainage est globalement positif mais fait apparaître un recul des sorties positives. Ainsi, en 2013, 60,3 % des bénéficiaires du parrainage étaient en emploi ou en formation à l'issue de cet accompagnement, contre 69,5 % en 2011.

31,6 % des parrainés avaient trouvé un CDI ou un CDD de plus 6 mois, soit une baisse de 9,5 % par rapport à 2011. 5,33 % des parrainés avaient obtenu un contrat d'apprentissage ou un contrat de professionnalisation, contre 10 % en 2011. 10 % étaient en formation, contre 15 % en 2011 et 30 % étaient encore en recherche d'emploi à contre 19,6 % en 2011.

5 - À l'issue de l'ANI jeunes

À ce jour, seul un bilan au niveau de l'Île-de-France de la cohorte 2011-2012 a été réalisé. 6 201 jeunes étaient alors entrés dans le dispositif et 3 454 étaient entrés en phase 2 d'accompagnement ce qui représentait un taux d'abandon ou de réorientation élevé, d'environ 45 %. 28 % des jeunes entrés dans la phase d'accompagnement avaient obtenu une sortie positive, en emploi, en formation ou par un retour à la scolarité. Enfin, au terme des six mois de la phase 3, 722 jeunes en Île-de-France étaient toujours en emploi ou en formation, soit 80 % des inscrits en phase 3, mais moins de 12 % des jeunes entrés dans le dispositif.

Chapitre VI

La cohérence d'ensemble

I - L'émergence d'un pilotage régional de la politique de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'apprentissage

Il n'existe pas à strictement parler une politique d'accès des jeunes à l'emploi, mais plusieurs politiques qui y concourent : la politique de l'emploi pilotée par l'État, la politique de la formation et de l'apprentissage, pilotée par la région, la politique d'insertion sociale et professionnelle, pilotée par le département. Par ailleurs ces politiques associent des acteurs qui peuvent s'y impliquer fortement, comme les communautés d'agglomération et les communes. Pour autant, on assiste bien en Île-de-France à l'émergence d'un pilotage régional des politiques de l'apprentissage, de la formation professionnelle et de l'emploi.

Ainsi, la démarche d'élaboration du CPRDFP, lancée en décembre 2010 a reposé sur une ample concertation en vue de son élaboration, plus de 300 acteurs franciliens de la formation professionnelle et de l'emploi y ayant participé.

Le diagnostic des besoins en formation est mis à jour tous les ans en partenariat entre la région et Pôle emploi et favorise la programmation des formations.

Le suivi, la coordination des interventions et l'évaluation du CPRDFP ont été confiés au comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CREFOP) qui a été installé en décembre 2014. Il a pour objectif de créer les conditions d'une vision partenariale, sinon commune, de ces politiques.

Le CPRDFP a également pour vocation d'inclure le contrat d'objectifs et de moyens pour le développement de l'apprentissage. Par ailleurs, la politique de l'apprentissage a reçu une nouvelle impulsion en 2014 avec l'organisation par l'État et la région des états généraux de l'apprentissage.

Enfin, le pilotage de la politique régionale trouve des déclinaisons territoriales, pour le CPRDFP par la conclusion de pactes pour le développement des territoires, par exemple le pacte passé avec la communauté d'agglomération Est-Ensemble, ou, pour le contrat d'objectifs et de moyens pour le développement de l'apprentissage, par la signature de huit COM territoriaux avec tous les départements franciliens.

II - L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie globale se heurte à la pluralité des acteurs et des dispositifs

A - Elle se heurte à la pluralité, voire à la fragilité des opérateurs

L'élaboration d'une stratégie globale se heurte cependant à la pluralité des opérateurs. Ainsi, la démarche d'élaboration du CPRDFP a associé plus de 300 acteurs franciliens de l'emploi et de la formation professionnelle mais ils estiment que cette démarche, pour méritoire qu'elle soit, s'est *in fine* révélée décevante, dans la mesure où la région a rencontré des difficultés pour associer effectivement tous les organismes concernés.

Parallèlement, la région se heurte à l'absence de représentants, au niveau régional, de certains de ses interlocuteurs, qui pourraient contribuer à la définition d'une stratégie régionale. Il existe par exemple 76 missions locales en Île-de-France et, à cet égard, la région souhaiterait s'appuyer sur l'Association régionale des missions locales (ARML) en sa qualité d'organe représentatif.

En ce qui concerne la Seine-Saint-Denis, l'association « Convergence » réunit les présidents et directeurs de dix missions locales du département sur quatorze, et permet aux services de l'État, de la région, du département, d'échanger avec un interlocuteur représentatif

unique. Mais il semble que cette coordination soit la seule qui existe en Île-de-France.

De même, les CFA, qui sont très nombreux en Île-de-France, 163, ne sont pas organisés en réseau national ou régional et il n'est pas exclu qu'il puisse y avoir une certaine concurrence entre eux.

Enfin, la mise en œuvre d'une stratégie globale peut être compromise par la fragilité de certains opérateurs, en particulier les opérateurs associatifs. Par exemple les difficultés internes de la MIEJ 4/93 ou de l'E2C de Seine-Saint-Denis ont eu un retentissement sur le pilotage et les résultats de ces structures.

B - Elle se heurte à la pluralité des acteurs institutionnels

Les pouvoirs publics sont fortement mobilisés en Île-de-France et tout particulièrement en Seine-Saint-Denis. Il n'existe cependant pas de mise en réseau des acteurs institutionnels, ou de logique de « conférence des financeurs ». Chaque institution passe ses conventions, de façon bilatérale, et dispose de ses propres indicateurs de pilotage. Pour les missions locales par exemple, la norme est l'existence de plusieurs financeurs et au minimum : l'État, Pôle emploi, la région, le département, la commune pour le territoire Est-Ensemble et l'Union européenne, chacun avec leurs exigences. Aux financements pérennes s'ajoutent les financements spécifiques, associés à un projet.

Enfin, le grand nombre de dispositifs et leurs modalités de financement ne favorisent pas la lisibilité, la rationalisation ou la complémentarité des interventions publiques. L'ensemble rend cette politique difficilement lisible pour les premiers concernés, les jeunes en insertion professionnelle et en recherche d'emploi, mais aussi, pour les acteurs.

Glossaire

- ADIE : Association pour le droit à l'initiative économique
- AIJ : accompagnement intensif des jeunes
- ANI : Accord national interprofessionnel
- ARML : Association régionale des missions locales
- CAEE : communauté d'agglomération Est-Ensemble
- CAPEB : Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment.
- CUI : contrat unique d'insertion
- CFA : centre de formation des apprentis
- CGPME : Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises.
- CIVIS : contrat d'insertion à la vie sociale
- COM apprentissage : contrat d'objectifs et de moyens pour le développement et la modernisation de l'apprentissage
- CPRDFP : contrat de plan régional de développement des formations professionnelles
- CUI-CAE : contrat unique d'insertion – contrat d'engagement dans l'emploi
- CUI-CIE : contrat unique d'insertion – contrat initiative emploi
- DRJSCS : direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
- DGEFP : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
- DIRECCTE : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
- E2C : École de la deuxième chance
- EDI : espace dynamique d'insertion

FACE : Fondation agir contre l'exclusion

FDAJ : Fonds départemental d'aide aux jeunes

FIPJ : Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes

FSE : Fonds social européen

MEDEF : Mouvement des entreprises de France

MIEJ 4/ 93 : Mission intercommunale pour l'emploi de jeunes

MIRE : Mission intercommunale réunie pour l'emploi

PDI : programme dynamique d'insertion (cf. EDI *supra*)

POP : parcours d'orientation professionnelle

PLIE : plan local d'insertion pour l'emploi

PPAE : projet personnalisé d'accès à l'emploi

PPP : pôle de projet professionnel

ZUS : zone urbaine sensible

**Réponses des administrations
et des organismes concernés**

Sommaire

| | |
|--|----|
| Réponse de la présidente du conseil régional d'Île-de-France..... | 66 |
| Réponse du président de la communauté d'agglomération Est-Ensemble | 66 |
| Réponse du président de la chambre des métiers et de l'artisanat de la Seine-Saint-Denis..... | 67 |
| Réponse du président de la mission intercommunale réunie pour l'emploi (MIRE)..... | 67 |
| Réponse de la présidente de l'Association de l'école de la deuxième chance du département de Seine-Saint-Denis | 67 |

Destinataires n'ayant pas répondu

| |
|--|
| Président du conseil départemental de la Seine-Saint-Denis |
| Président de la mission intercommunale pour l'emploi des jeunes (MIEJ) |
| Président du club FACE Seine-Saint-Denis |

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL
D'ÎLE-DE-FRANCE**

Ce rapport n'appelle aucune remarque particulière de la part de la Région Île-de-France.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION EST-ENSEMBLE**

Je me permets d'ajouter quelques éléments qui permettront d'affiner légèrement quelques aspects du document.

Tout d'abord, un simple détail de dénomination : l'association porteuse du dispositif PLIE communautaire se nomme Ensemble Pour l'Emploi et non PLIE Est Ensemble (voir synthèse et chapitre I-III-B).

Concernant le dispositif Garantie Jeunes (chapitre I-II-B), Est Ensemble a souhaité que son territoire soit le premier à expérimenter ce dispositif. Elle a ainsi très fortement soutenu le projet dans sa conception avec les Missions locales et a pris toute sa place dans les différentes instances de gouvernance (commission départementale notamment).

Le chapitre V-I est consacré aux résultats obtenus et en particulier au suivi et à l'évaluation des actions menées. Vous avez en effet raison de souligner cet aspect car l'évaluation de nos politiques publiques et spécifiquement celles à destination des publics les plus fragiles (jeunes et seniors) est un enjeu majeur pour Est Ensemble. Les outils de suivi qualitatifs, d'ores et déjà mis en place, contribuent à affiner les actions proposées aux demandeurs d'emploi.

Je vous confirme qu'Est Ensemble s'associera à toute initiative en matière d'évaluation, permettant d'améliorer l'impact de nos propositions.

Enfin, concernant l'effort financier de notre établissement, les 1M2€ consacrés aux politiques de l'emploi, s'entendent bien hors charges de personnel et charges de fonctionnement de nos Maisons de l'emploi.

Je vous remercie encore pour la qualité du travail effectué par vos services, travail qui je l'espère contribuera à clarifier et améliorer les interventions dans le domaine de l'emploi. En effet, dans une période où les acteurs institutionnels cherchent à créer du sens pour une société où les jeunes ont tant de mal à trouver des repères et à croire que « c'est possible », nous avons une responsabilité collective à rendre lisible et porteuse d'espoir, l'intervention de chacun.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES MÉTIERS
ET DE L'ARTISANAT DE LA SEINE-SAINT-DENIS**

***Sur le chapitre I I-C - L'exemple du centre de formation pour
apprentis de Seine-Saint-Denis : le Campus des métiers***

Implanté sur une superficie de 23 000 m², le CFA de la chambre de métiers et de l'artisanat de Seine-Saint-Denis propose un choix de plus de 30 formations diplômantes, du préapprentissage au niveau III et accueille plus de 2000 apprentis.

Le nombre de contrats d'apprentissage est passé de 1859, en 2010 à 1494 en 2014, soit une diminution de 19,6 %. Le taux de rupture de contrat est passé de 30 % à 27,5 %. S'il a régressé de 2,5 % sur la période, ce taux reste malgré tout élevé par rapport à la moyenne francilienne de 28 % (cf. étude sur l'apprentissage infra).

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA MISSION INTERCOMMUNALE
RÉUNIE POUR L'EMPLOI (MIRE)**

Nous n'avons pas de remarque particulière à formuler au rapport de la synthèse territoriale.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE L'ASSOCIATION
DE L'ÉCOLE DE LA DEUXIÈME CHANCE DU DÉPARTEMENT
DE SEINE-SAINT-DENIS**

Je vous informe que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

L'ACCÈS DES JEUNES À L'EMPLOI

Construire des parcours, adapter les aides

Communauté urbaine Le Creusot - Montceau-les-Mines

Rapport public thématique

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Avant-propos | 5 |
| Synthèse | 7 |
| Introduction | 9 |
| Chapitre I Caractéristiques territoriales | 11 |
| Chapitre II Les actions déployées en faveur de l'emploi des jeunes | 13 |
| I - Les orientations stratégiques | 13 |
| II - Le rapprochement école-entreprise | 15 |
| III - L'alternance | 16 |
| IV - L'action des chambres consulaires | 18 |
| V - Les dispositifs de « seconde chance »..... | 19 |
| Chapitre III L'accompagnement vers l'emploi | 21 |
| I - Pôle Emploi | 21 |
| II - La mission locale d'AgIRE | 22 |
| III - L'insertion par l'activité économique | 24 |
| IV - Les autres initiatives | 25 |
| Chapitre IV Le parcours des jeunes dans les dispositifs | 27 |
| I - L'accès à l'information et le point de vue des jeunes..... | 27 |
| II - L'accueil dans les dispositifs | 29 |
| III - L'élaboration du projet professionnel..... | 33 |
| IV - La prescription de formations..... | 34 |
| V - La levée des freins périphériques à l'emploi et le soutien au revenu | 35 |
| VI - L'intermédiation entre offre et demande d'emploi..... | 36 |
| Chapitre V L'embauche de jeunes et la création d'entreprises | 39 |
| I - Les contrats et emplois aidés..... | 39 |
| II - La création ou reprise d'entreprise..... | 42 |
| Chapitre VI Les résultats obtenus | 45 |
| I - Le suivi et l'évaluation des actions menées..... | 45 |
| II - Les résultats obtenus en matière d'insertion professionnelle | 47 |
| III - Les limites des dispositifs | 52 |

| | |
|--|-----------|
| Glossaire | 55 |
| Réponses des administrations et des organismes concernés..... | 57 |

Avant-propos

Le rapport sur *L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides*, constitue en huit volumes – analyse générale d'une part, analyses régionales résultant des investigations conduites dans sept territoires d'autre part – la synthèse définitive de l'enquête de la Cour. Il a été délibéré le 27 septembre 2016 par la chambre du conseil en formation ordinaire.

Le présent cahier territorial permet, au-delà de certains constats communs aux six autres cas examinés, d'apporter un éclairage particulier sur les organisations mises en place pour favoriser l'accès des jeunes à l'emploi sur le territoire de la communauté urbaine Le Creusot - Montceau-les-Mines.

Synthèse

Des jeunes confrontés à d'importantes difficultés d'insertion

En raison, d'une part, du faible dynamisme démographique et, d'autre part, du départ des jeunes les plus diplômés vers les métropoles dijonnaise, lyonnaise et parisienne, la Communauté urbaine du Creusot-Montceau-les-Mines (CUCM) présente une population de jeunes limitée en nombre mais qui présente des difficultés lourdes en termes d'insertion professionnelle. Cette population souffre également d'une faible mobilité géographique, ce qui constitue un « frein périphérique » particulièrement fort.

Aussi, l'examen de la situation de l'emploi des jeunes de la CUCM fait-il apparaître l'importance des difficultés sociales qui accentuent le contraste entre les jeunes les plus diplômés qui quittent la CUCM pour se former ou exercer un métier, et ceux qui y restent en raison d'une employabilité insuffisante et d'une mobilité limitée.

Une multiplicité de financeurs et de donneurs d'ordre

L'examen de la gouvernance des dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes à l'échelon de la Bourgogne ne fait pas apparaître de divergences ou de conflits entre les différents financeurs et donneurs d'ordre qui partagent des éléments de diagnostic et poursuivent des objectifs cohérents.

Toutefois, cette politique publique est caractérisée par un foisonnement d'initiatives qui ne paraît guère porter ses fruits. Ainsi, malgré les efforts déployés de toute part pour promouvoir et développer l'apprentissage, la région Bourgogne connaît une baisse continue de ses effectifs d'apprentis. De plus, ce foisonnement rend leur mise en œuvre particulièrement lourde par les opérateurs de terrain.

Des dispositifs multiples et parfois concurrents

L'examen des modalités de prise en charge des jeunes dans des dispositifs d'accompagnement aboutit aux constats suivants : des effets de concurrence entre l'ANI jeunes et le CIVIS (supprimé par la loi du 8 août 2016) renforcé ; des effets d'éviction liés à l'âge, notamment en ce

qui concerne l'accès des jeunes mineurs aux aides ; l'équilibre est difficile à trouver entre les préoccupations d'accès à l'emploi et la mission d'accompagnement social des missions locales ; une saturation des entreprises par rapport à leur capacité d'accueil ou de recrutement de jeunes dans un contexte d'incertitudes économiques.

L'examen des mesures en faveur de l'embauche des jeunes et de la création d'entreprise aboutit aux constats suivants : de forts taux de rupture des contrats aidés dans le secteur marchand ; une stratégie de développement des emplois d'avenir qui a eu pour conséquence de concurrencer le secteur de l'apprentissage.

Des résultats mitigés

L'analyse des résultats des dispositifs en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes aboutit à un bilan mitigé : l'insertion professionnelle au terme d'une formation en apprentissage varie fortement selon les secteurs d'activité, d'autant plus que le taux de rupture de contrat en cours de formation est élevé ; l'accès à un emploi durable après un contrat aidé paraît meilleur dans le secteur marchand que dans le secteur non marchand.

Il est difficile de se prononcer définitivement sur les performances des autres dispositifs, les seuls éléments disponibles concernant l'accompagnement par la chambre des métiers et de l'artisanat de Bourgogne des jeunes créateurs ou repreneurs d'entreprises, comparativement à ceux qui n'en ont pas bénéficié.

Le rôle central de la mission locale

La mise en œuvre des dispositifs en faveur de l'accès des jeunes à l'emploi dans le territoire de la CUCM montre le rôle central qu'y exerce la mission locale d'AgIRE. Elle est le point d'entrée pour les jeunes confrontés à des difficultés d'insertion professionnelle, mais tout autant à des « freins périphériques ».

L'action de cette structure se situe dans un environnement complexe où les stratégies des financeurs et des donneurs d'ordre s'accumulent et où les dispositifs se juxtaposent, ce qui engendre des effets de concurrence entre ces derniers.

Une simplification paraît devoir être recherchée et des choix opérés pour limiter le nombre des dispositifs, mais également pour inscrire leur mise en œuvre dans la durée.

Introduction

La Communauté Urbaine du Creusot-Montceau-les-Mines (CUCM) présente une population de jeunes limitée en nombre mais qui présente des difficultés lourdes en termes d'insertion professionnelle. En effet, l'examen de la situation de l'emploi des jeunes de la CUCM montre l'importance des freins périphériques qui accentuent le contraste entre les jeunes les plus diplômés qui quittent le territoire pour se former ou exercer un métier, et ceux qui y restent en raison d'une employabilité insuffisante et d'une mobilité limitée.

L'examen des modalités de prise en charge des jeunes dans des dispositifs d'accompagnement aboutit aux constats suivants : des effets de concurrence entre l'ANI jeunes et le CIVIS (supprimé par la loi du 8 août 2016) renforcé ; des effets d'éviction liés à l'âge, notamment en ce qui concerne l'accès des jeunes mineurs aux aides ; un certain malaise de la mission locale de la CUCM à l'égard des dispositifs qui sont perçus comme trop fortement axés sur les seules considérations d'insertion professionnelle, ce qui conduit à ne pas suffisamment valoriser l'action des conseillers en tant que travailleurs sociaux ; une saturation des entreprises par rapport à leur capacité d'accueil ou de recrutement de jeunes dans un contexte d'incertitudes économiques. L'examen des mesures en faveur de l'embauche des jeunes et de la création d'entreprise aboutit aux constats suivants : de forts taux de rupture des contrats aidés dans le secteur marchand ; une stratégie de développement des emplois d'avenir qui a eu pour conséquence de concurrencer le secteur de l'apprentissage.

L'analyse des résultats des dispositifs en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes aboutit à un bilan mitigé : l'insertion professionnelle au terme d'une formation en apprentissage varie fortement selon les secteurs d'activité, d'autant plus que le taux de rupture de contrat en cours de formation est élevé ; l'accès à un emploi durable après un contrat aidé paraît meilleur dans le secteur marchand que dans le secteur non marchand ; il est difficile de se prononcer définitivement sur les performances des autres dispositifs, les seuls éléments disponibles concernant l'accompagnement par la chambre de métiers et de l'artisanat de Bourgogne des jeunes créateurs ou repreneurs d'entreprises, comparativement à ceux qui n'en ont pas bénéficié.

Chapitre I

Caractéristiques territoriales

La Bourgogne présente les caractéristiques suivantes : une faible densité de population et une dynamique démographique réduite ; un flux migratoire négatif des jeunes, notamment en raison de l'attraction des métropoles parisiennes et lyonnaises : la part des jeunes qui ne résident plus en Bourgogne trois ans après la fin d'études secondaires atteint 20 %, contre 12 % en moyenne nationale ; une forte représentation des secteurs agricoles et industriels, même si la Bourgogne a perdu depuis 2000 un cinquième de ses effectifs dans l'industrie ; l'orientation professionnelle des jeunes résulte moins de choix délibérés que de l'offre de formation présente sur le territoire, ce qui conduit à renforcer le poids des préjugés négatifs à l'égard de certains métiers pourtant porteurs d'emploi, notamment dans la filière industrielle.

Le département de Saône-et-Loire présente les caractéristiques suivantes : une tradition agricole liée à la viticulture et à l'élevage ; une réduction d'un quart au cours des deux dernières décennies des emplois de la filière industrielle, cette dernière regroupant toutefois encore 20 % des emplois (métallurgie et plasturgie), contre 17 % en Bourgogne et 14 % en France ; une part importante de jeunes faiblement qualifiés, seuls 40 % d'entre eux ayant le baccalauréat ou un diplôme supérieur, contre 42 % en Bourgogne et 49 % en France ; des demandeurs d'emploi qui sont principalement des ouvriers et des employés, les ingénieurs et les cadres ne représentant que 3 % des demandeurs d'emploi ; une forte prégnance de l'illettrisme, 17 % des 17-25 ans étant concernés contre 11 % à l'échelon national.

Créée en 1970, la CUCM regroupe 27 communes et environ 96 000 habitants dont 22 800 au Creusot et 19 500 à Montceau-les-Mines. Elle compte 2 700 entreprises pourvues de 35 000 emplois. Si le reste du territoire présente de fortes caractéristiques rurales, le site du Creusot-Montceau-les-Mines a connu un important développement industriel au dix-neuvième siècle. Les évolutions économiques ont remis en cause ces industries lourdes et expliquent une réorientation vers l'industrie de transformation, avec l'implantation de groupes internationaux, tels qu'Areva, General Electric, Arcelor Mittal, Alstom ou la Snecma. On peut également relever la présence de « Mecateamcluster » qui est un réseau d'entreprises spécialisées dans le domaine des engins mobiles de la filière ferroviaire et qui s'est investie dans le domaine de la formation en alternance en partenariat avec le ministère de l'éducation nationale.

En raison, d'une part, du faible dynamisme démographique et, d'autre part, du départ des jeunes les plus diplômés vers les métropoles dijonnaises, lyonnaises et parisiennes, la CUCM présente une population de jeunes limitée en nombre mais qui présente des difficultés lourdes en termes d'insertion professionnelle. Cette population souffre également d'une faible mobilité géographique, ce qui constitue un « frein périphérique » à l'accès à l'emploi particulièrement fort.

La CUCM se distingue de la Bourgogne par un plus fort taux de demandeurs d'emploi pour les niveaux I à IV et par un taux légèrement plus faible pour les niveaux V et Vbis. Ces données doivent toutefois être interprétées avec précaution car elle ne reflète pas la proportion totale de jeunes en difficulté d'insertion sociale et professionnelle, une part d'entre eux n'étant pas inscrits en qualité de demandeurs d'emploi dans les fichiers de Pôle Emploi, notamment à la sortie immédiate du système scolaire. Ainsi, s'agissant de la part des jeunes de 16 à 25 ans qui sont recensés comme non insérés en 2015, c'est-à-dire ni en formation, ni en stage et ni en emploi, le taux moyen constaté en Bourgogne est, pour les hommes, de 16,4 % et, pour les femmes, de 18,3 % alors qu'ils sont supérieurs dans la CUCM en atteignant respectivement 17,6 % et 24,4 %.

Chapitre II

Les actions déployées en faveur de l'emploi des jeunes

I - Les orientations stratégiques

La Bourgogne ne présente pas de particularités notables dans la gouvernance des dispositifs en faveur de l'accès des jeunes à l'emploi. Les interlocuteurs rencontrés en cours d'enquête ont souligné une concertation étroite autour d'objectifs qui se concilient. Le Préfet de région a notamment relevé la qualité du travail avec les autorités académiques et les services du Conseil régional.

La Bourgogne est dotée d'un comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP) co-présidé par le Préfet de région et le Président du Conseil régional. Sa vice-présidence est assurée conjointement par un représentant des organisations professionnelles d'employeurs et un représentant des organisations syndicales de salariés. Sa séance d'installation s'est tenue le 16 janvier 2015. Au-delà du comité plénier qui réunit une quarantaine de membres, le CREFOP est doté d'un bureau, d'un secrétariat permanent assuré par le centre régional de ressources (C2R) et de quatre commissions thématiques portant sur l'accueil, l'information et l'orientation ; la formation professionnelle ; l'emploi et les continuités professionnelles ; l'évaluation.

Le caractère récent du CREFOP limite les possibilités de se prononcer sur l'impact de ses travaux. Toutefois, l'étendue de la composition de son comité plénier peut conduire à s'interroger sur le caractère opérationnel de cette structure dont un des premiers atouts reste toutefois d'assurer une information mutuelle entre les différents donneurs d'ordre et financeurs.

Trois principaux documents explicitent les priorités de la Bourgogne en matière de formation professionnelle des jeunes et d'apprentissage.

Un Plan Régional de Développement des Formations (PRDF) a été adopté en 2004 et a été mis en œuvre jusqu'en 2010. Avec la loi relative à l'orientation et à la formation tout au long de la vie votée le 24 novembre 2009, le PRDF est devenu le Contrat de Plan Régional de Développement de la Formation Professionnelle (CRPDF) dont l'objet est de définir la programmation à moyens termes des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes et d'assurer un développement cohérent des filières de formation.

Le CRPDF prévoit la mise en place de « comités territoriaux formation » dans douze zones qui réunissent des élus, les services de l'État (DIRECCTE, rectorat), les partenaires sociaux, les chambres consulaires, les structures de l'information et de l'orientation dont les missions locales et Pôle emploi. Un autre objectif est, dans le cadre de la charte régionale de l'accueil, de l'information et de l'orientation (AIO), de labelliser les structures intervenant dans ce secteur. Le but de cette démarche est de développer avec les réseaux prescripteurs de formations une démarche de qualité et d'ainsi réduire le nombre d'abandons en cours de formation. S'agissant enfin de l'apprentissage, l'objectif est de mettre en place un dispositif régional pertinent, notamment en direction des jeunes les plus éloignés de l'emploi, tout en assurant la cohérence avec les évolutions des formations professionnelles initiales.

Par ailleurs, un contrat d'objectifs et de moyens apprentissage (COM apprentissage) couvrant la période 2011 à 2015 a été signé le 28 novembre 2011 par le Préfet de Bourgogne et le Président du Conseil régional de Bourgogne. Constatant un vieillissement de la population régionale et le départ de nombreux jeunes bourguignons, il relève un niveau de qualification plus faible et un taux de sortie sans qualification aux niveaux V et IV supérieur à celui constaté au niveau national. Il précise que la Bourgogne a fortement développé l'apprentissage, la part des apprentis parmi les jeunes de 16 à 25 étant de 6,4 % en 2008 contre 5,1 % en moyenne nationale.

Le COM identifie les opérations d'investissement en faveur des Centres de formation d'apprentis (CFA) et fait mention de projets visant le développement du préapprentissage. Il prévoit également l'ouverture de formations dans le secteur sanitaire et social, dans le secteur industriel (outillage, énergies et fluides) et en relation avec les activités agricoles de la région (transformation alimentaire). Il identifie enfin les actions à mettre en œuvre pour renforcer les aides aux apprentis en matière notamment de transport, d'hébergement et de restauration.

Plus récemment, la Bourgogne s'est dotée en 2013 d'un Plan régional pour la jeunesse (PRJ). Ce plan s'articule autour de « valeurs fondatrices » destinées à orienter les politiques régionales en faveur des jeunes. L'une d'elles concerne l'autonomie et la « transversalité ». À ce titre, le document porte un jugement particulièrement éclairant sur les faiblesses affectant les politiques en faveur de la jeunesse : « le conseil régional doit s'adresser à l'ensemble de la jeunesse de son territoire. Or, aucune politique n'est aussi segmentée que celle à destination des jeunes. La multiplicité des acteurs, la sectorisation des dispositifs, la création de nouvelles politiques ont engendré un millefeuille administratif difficilement compréhensible par les jeunes et leurs familles qui contribue à renforcer les inégalités d'accès aux services publics. La Région agit ainsi pour rendre son action plus lisible, plus accessible et pour promouvoir une vision articulée et cohérente de son intervention ». Le PRF prévoit également la mise en place d'un forum annuel d'échanges et de débats ouvert aux jeunes, dénommé « Bouje ».

Le PRF comporte, en outre, des dispositions sur l'amélioration des conditions de vie et d'études des jeunes. S'agissant de l'apprentissage, le but est d'en faire une voie d'excellence vers la qualification et l'emploi. Il fait, en cela, écho au COM apprentissage précité et réaffirme l'effort régional en faveur de cette modalité de formation. Enfin, des aides à la mobilité sont prévues : permis de conduire et politique tarifaire TER (carte « Bourgogne liberté » pour les moins de 26 ans).

II - Le rapprochement école-entreprise

La Bourgogne comprend 32 CFA, dont 31 privés. L'offre du seul CFA public de la Région dont le support est le lycée Niepce à Chalon-sur-Saône, s'appuie sur une « stratégie de niche », le but étant de développer des formations qui ne sont pas proposées par les CFA privés et qui répondent en même temps à des besoins de recrutement ciblés.

L'enquête a donné lieu à l'examen d'une unité de formation d'apprentis (UFA) implantée au lycée Henri Parriat de Montceau-les-Mines. Cette unité présente le double intérêt de s'adosser à un regroupement d'entreprises et de viser à surmonter le clivage entre formation initiale et formation en alternance. Il est toutefois trop tôt pour se prononcer sur l'efficacité de cette formation qui n'a été ouverte qu'en septembre 2013 dans le cadre d'un BTS d'électrotechnique dit « à coloration ferroviaire ».

Six apprentis ont été accueillis en première année à la rentrée 2013-2014 et douze en première et seconde années à la rentrée 2014-2015. La formation dure deux ans et se compose de 28 semaines en entreprise et de 19 semaines en formation. L'UFA est ouverte aux titulaires d'un baccalauréat technologique, professionnel ou scientifique. À l'appui de cette formation, plusieurs dispositifs ont été développés : mise en place d'une formation en ligne proposée aux tuteurs en entreprise pour améliorer l'accompagnement des apprentis et prévenir les ruptures de contrat, préparation des apprentis au « job dating », chambres pré-réservées au Foyer de jeunes travailleurs situé à proximité du lycée.

L'UFA a développé des relations avec les entreprises susceptibles d'accueillir des apprentis via un réseau dénommé « Mecateamcluster » qui regroupe 80 sociétés. Ces dernières interviennent dans le secteur des travaux ferroviaires et de la construction et maintenance d'engins, ce secteur connaissant une forte demande du fait du renouvellement progressif du parc de TGV.

À ce jour, aucune rupture de contrat des apprentis de l'UFA n'a été constatée. Le proviseur du lycée Henri Parriat souligne que ceci s'explique par un encadrement concerté des apprentis : en entreprise, avec la désignation d'un maître de stage, au lycée avec un tuteur qui fait au moins deux visites sur place en entreprise par an. Une autre particularité de cette UFA est que ses effectifs sont formés au lycée dans les mêmes structures pédagogiques et en même temps que les élèves en formation initiale.

III - L'alternance

L'objectif de 13 000 apprentis fixé par le COM apprentissage signé pour la période 2011 à 2015 n'a pas été atteint. La réduction des effectifs est continue depuis 2010 (- 19 % entre 2010 et 2014). Seuls 6 491 contrats ont été signés au cours de l'année 2014.

La Bourgogne se trouve confrontée depuis vingt ans à un déficit démographique qui aboutit à une réduction du potentiel de jeunes à former. La dégradation économique y a été particulièrement marquée qui a enregistré trois fois plus de pertes d'emplois qu'au niveau national. En raison de leurs carnets de commandes incertains, les entreprises des secteurs les plus atteints - notamment celui de la construction - ont différé les embauches et notamment celles des jeunes.

D'autres éléments d'explication tiennent à l'agencement des dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes. D'une part, la transformation qui, depuis 2009, vise à remplacer les CAP en deux ans par des baccalauréats professionnels en trois ans a contrarié les recrutements d'apprentis jeunes de niveau V, les employeurs étant réticents à prendre en charge des apprentis pour une durée jugée trop longue au regard des incertitudes économiques. D'autre part, l'alternance dans certains secteurs, et notamment dans l'hôtellerie-restauration, a été concurrencée par les emplois d'avenir, les jeunes concernés étant attirés par une rémunération plus élevée qu'en apprentissage.

Pour tenter d'enrayer la chute des effectifs d'apprentis, plusieurs mesures ont été prises. L'effort financier de la Région en faveur de l'alternance (en tout, 50,2 M€ inscrits au budget 2014) a permis la modernisation des CFA et l'amélioration des conditions de vie des apprentis (transport, hébergement, restauration). Le Conseil régional s'est doté d'un « Plan de soutien à l'apprentissage » qui concerne notamment l'accompagnement des jeunes, l'appui et le conseil aux entreprises et la promotion de l'alternance. Ce plan spécifique est doté de 4,1 M€. S'agissant des actions de promotion, une information des chefs d'établissement a notamment été réalisée lors des réunions de bassins de début d'année scolaire 2014-2015 pour promouvoir l'apprentissage comme un levier efficace en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes. Une semaine des métiers et de l'apprentissage a également été mise en place.

Enfin, le Préfet de région a tenté de corriger les effets de concurrence entre les emplois d'avenir et l'apprentissage pour tenter d'enrayer la diminution des effectifs de ce dernier. À la fin de l'été 2014, il avait pris la décision de fermer l'accès aux emplois d'avenir à trois secteurs (hôtellerie-restauration, construction, commerce-réparation automobile) qui constituent la base traditionnelle de l'apprentissage en Bourgogne, ce qui a pu contribuer à limiter la baisse des effectifs d'apprentis qui aurait sans doute été encore plus forte.

Par ailleurs, depuis 2007, le nombre de contrats de professionnalisation signés en Bourgogne présente des évolutions erratiques : quatre années de hausse (2007, 2010, 2011 et 2014), quatre années de baisse (2008, 2009, 2012, 2013). Depuis 2010, le nombre de contrats conclus est passé de 3 034 à 2 817 (- 7,2 %).

Le contrat de professionnalisation se caractérise en Bourgogne par une prédominance des niveaux IV et plus, alors que le niveau V est privilégié dans le cadre du contrat d'apprentissage. Cette différence peut, selon la DIRECCTE, s'expliquer par la structure sectorielle spécifique à chacun des deux dispositifs.

Dans le contrat de professionnalisation, les activités de services occupent une place centrale (65 %), loin devant l'industrie (23 %) et la construction (11 %). Les établissements de moins de dix salariés sont minoritaires dans ce dispositif (25 %) qui, en fait, est préféré par les établissements de 200 salariés et plus : bien que ne représentant que 17 % de l'emploi régional, ces grands établissements totalisent plus de 42 % des contrats de professionnalisation. Les PME de 10 à 200 salariés sont, pour leur part, sous-représentées (60 % de l'emploi régional, mais à peine 30 % des contrats de professionnalisation). Les petits établissements de moins de 10 salariés (soit 25 % de l'emploi) ne recourent au contrat de qualification que pour les besoins qu'ils ne parviennent pas à couvrir par l'apprentissage.

IV - L'action des chambres consulaires

Plusieurs actions montrent la mobilisation des chambres consulaires en matière de promotion de l'apprentissage. À ce titre, on peut citer « Bourgogne Alternance » qui est un site Internet réservé à l'inscription et à la publication des offres et des demandes de contrats d'apprentissage pour l'ensemble de la région. Ce service est à l'initiative des chambres consulaires et du Conseil régional. Par ailleurs, en 2015, s'est déroulée la sixième édition du salon « Apprentissimo » qui se tient à Dijon et qui est organisé par la chambre de métiers et de l'artisanat de Bourgogne (CMA) et la chambre de commerce et d'industrie de Côte-d'Or (CCI). L'objectif est de promouvoir l'alternance en Bourgogne en présentant la diversité des formations offertes et en confrontant les publics de jeunes avec les entreprises intéressées par l'accueil d'apprentis.

Force est pourtant de constater que de telles initiatives ne rencontrent qu'un succès limité, comme le montre la baisse continue des apprentis dans la Région Bourgogne. On peut donc s'interroger sur l'efficacité des multiples opérations de sensibilisation et de promotion concernant l'apprentissage.

En tout état de cause, l'examen des orientations vers l'apprentissage à l'échelon de la mission locale de la CUCM fait apparaître une très forte chute au fil des ans (-63 % entre 2010 et 2014) qui tient, à la fois, à la désaffection des jeunes mais également au nombre décroissant d'entreprises souhaitant accueillir des apprentis dans un contexte économique incertain.

V - Les dispositifs de « seconde chance »

L'EPIDe de Bourgogne, implanté à Étang-sur-Aroux, est l'un des trois premiers EPIDe ouverts en France. Situé en zone rurale, cet établissement se distingue des autres qui sont généralement situés en milieu urbain, souvent à proximité des quartiers urbains prioritaires. La DIRECCTE a souligné que cette caractéristique géographique constitue un atout car elle permet d'éloigner les jeunes des réseaux et des influences de leurs milieux d'origine.

Par ailleurs, il existe en Bourgogne une école de la deuxième chance (E2C) par département depuis 2013. Ce dispositif est donc récent : si l'E2C de la Nièvre a été ouverte en 2006, les autres écoles l'ont été entre 2011 et 2013. L'E2C de la Nièvre accueille chaque année environ 200 nouveaux « apprenants » qui lui sont majoritairement envoyés par les missions locales. L'E2C de Côte-d'Or est portée par la Ligue de l'enseignement de Côte-d'Or. L'E2C de l'Yonne créée en octobre 2012 était initialement portée par l'association de gestion et de promotion – AGP. Depuis janvier 2015, la Ligue de l'enseignement de Bourgogne a repris la gestion de cette école. L'E2C de Saône-et-Loire a ouvert ses portes en mars 2013 dans les locaux de l'AFPA à Montceau-les-Mines. À la fin 2014, elle comptait 114 jeunes. Bien qu'à vocation départementale, elle accueille majoritairement des jeunes du territoire de la CUCM. Selon la DIRECCTE, le partenariat avec la mission locale est effectif et le fichier des entreprises partenaires s'est rapidement étoffé pour atteindre les 200, ce qui facilite la mise en place des périodes en entreprises.

Chapitre III

L'accompagnement vers l'emploi

I - Pôle Emploi

À l'échelon de la Bourgogne, les jeunes représentent le quart des bénéficiaires des prestations réalisées par Pôle emploi (19 000 jeunes en 2014). 37 % de ces jeunes bénéficient d'un accompagnement. Dans ce cadre, Pôle Emploi a, depuis novembre 2014, complété son offre de services. Deux modalités d'intervention coexistent : un accompagnement individualisé d'une durée de six mois pouvant être prolongé en cas de suivi dans l'emploi durable ou de formation longue. Chaque conseiller dédié à ce dispositif est chargé de 50 à 70 jeunes ; un accompagnement collectif intensif d'une durée de trois mois pouvant être prolongé en cas de suivi dans l'emploi durable ou de formation longue. Chaque conseiller dédié à ce dispositif est chargé de moins de 15 jeunes. Ces deux modalités d'accompagnement mobilisent en tout 17 conseillers de Pôle Emploi à l'échelle de la Bourgogne.

La CUCM comporte deux agences de Pôle emploi respectivement implantées au Creusot et à Montceau-les-Mines. L'agence du Creusot se trouve à quelques dizaines de mètres de la mission locale. Selon les directrices de ces agences, la CUCM se caractérise, d'une part, par la faible mobilité des demandeurs d'emploi et notamment des jeunes et, d'autre part, par un « effet grossissant » des difficultés d'insertion des jeunes, en raison du départ des plus diplômés et des plus employables.

S'agissant des relations entre les deux agences de Pôle Emploi et la mission locale de la CUCM, la logique est que cette dernière prend en charge les jeunes confrontés à des freins périphériques lourds. Une bonne coopération entre les deux agences et la mission locale a été constatée en cours d'enquête, même si, de part et d'autre, est regrettée la suppression des deux détachements d'agents de Pôle emploi au sein de la mission

locale. Une salariée de Pôle Emploi était, en effet, jusqu'à mi 2015 détachée sur chaque site de la mission, à raison d'un demi temps par agent, soit un ETP en tout.

Cette analyse est confirmée par l'examen de la « fiche bilan » de la mise en œuvre de l'accord de partenariat renforcé pour l'année 2014 qui a été co-rédigée par la mission locale et les agences de Pôle emploi. Cette fiche distingue au titre des éléments facilitateurs, outre l'existence des détachements précités, la proximité géographique des implantations et la participation commune à des actions partenariales. Au titre des freins à la coopération entre la mission locale et les deux agences, ce document identifie des systèmes d'information non compatibles, la complexité des dispositifs qui sont qualifiés de millefeuilles, l'incertitude sur l'évolution des enveloppes financières et les changements trop fréquents des décrets d'application, faisant référence aux arrêtés du Préfet de Région pour fermer certains secteurs professionnels aux emplois d'avenir en vue d'enrayer la chute des effectifs en apprentissage.

II - La mission locale d'AgIRE

Il existe en Bourgogne 16 missions locales qui couvrent des zones allant de 50 à 260 communes. Ces disparités géographiques tiennent à la coexistence de quelques pôles urbains et de larges zones agricoles. En 2014, les missions concernées ont accueilli 32 000 jeunes en entretiens individuels.

La mission locale de la CUCM couvre 52 communes et présente deux implantations : au Creusot et à Montceau-les-Mines. Elle était une association autonome jusqu'à fin 2011 et est devenue en janvier 2012 un service intégré de l'association « Agir pour l'insertion, la réussite et l'emploi » (AGIRE) qui comprend 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).

Outre les services transversaux chargés respectivement des relations avec les entreprises et de l'ingénierie des projets, AGIRE est actuellement composée de trois pôles : accueil, information, orientation qui comprend les activités de la MIFE et l'accueil commun à l'ensemble d'AGIRE ; insertion et emploi qui englobe les activités de la mission locale et du PLIE ; administration et finances. Le public d'AgIRE dépasse les seules jeunes générations puisque cette association comporte également un service d'aide personnalisée au retour à l'emploi qui concerne les bénéficiaires du RSA, un point-relais-conseil pour la validation des acquis de l'expérience et un service de documentation sur le droit du travail et les évolutions de l'emploi.

Envisagée en 2010, la création d'AgIRE a eu pour objectif de faciliter l'accès et la prise en charge des publics par une même structure. Cette démarche impulsée par la CUCM s'est faite en concertation avec Pôle emploi avec la fusion progressive des associations dans une même entité. Les deux agences de Pôle emploi sont présentes au tour de table mais avec un rôle consultatif. Le modèle intégré d'AgIRE paraît intéresser d'autres agglomérations de communes, notamment dans l'Yonne.

Après trois ans de fonctionnement, AgIRE se consolide, selon sa directrice générale. Les équipes apprennent à travailler ensemble, notamment dans le cadre d'une réunion hebdomadaire du comité de direction et d'une réunion également hebdomadaire de coordination des équipes. En termes de gestion financière, la création d'AgIRE a permis de mutualiser le fonctionnement courant et de renégocier à la baisse certains contrats (assurances, télécommunication, entretien des locaux...).

S'agissant des services proposés, l'avantage d'AgIRE réside dans l'existence d'un accueil unique et dans une prise en charge décloisonnée des publics. À titre d'exemple, les entretiens avec les conseillers de la mission locale peuvent, le cas échéant, faire apparaître des situations d'illettrisme qui sont alors prises en charge par la plateforme LUTILEA. De même, les jeunes de la mission locale bénéficient des actions que le PLIE finance dans le cadre de sa programmation annuelle. Les jeunes de moins de 26 ans ont ainsi accès à des actions de redynamisation ou peuvent être inscrits dans des ateliers d'insertion. Pour ceux qui entrent dans leur 26^{ème} année, le PLIE peut prendre le relais de l'accompagnement de la mission locale et ainsi surmonter les effets d'éviction liés à l'âge. En termes de coordination entre services, la mission locale est présente aux instances techniques mensuelles du PLIE et les animatrices d'équipes de la mission locale et du PLIE se réunissent plusieurs fois par mois afin d'échanger les informations relatives aux deux dispositifs.

Le plus important financeur de la mission locale d'AgIRE est l'État (51 % des subventions allouées en 2014), même si les financements versés ont baissé de 24 % depuis 2010. La baisse concerne également les subventions versées par le département (en raison de la suppression d'une action spécifique : les ateliers jeunes parents) et, dans une moindre mesure, celles de Pôle emploi et de la Région. En revanche, l'apport de la CUCM augmente de 31 %, même s'il ne représente en 2014 que 18 % des subventions reçues. En tout, les subventions allouées à la mission locale d'AGIRE ont baissé de 11 % entre 2010 et 2014.

AgIRE qui regroupe en tout 42 agents salariés, a mobilisé en 2014 17,82 ETP au titre de sa mission locale. Parmi ceux-ci, on dénombre 14,95 ETP chargés de l'insertion sociale et professionnelle dont 8,4 ETP de conseillers et 4,8 ETP chargés de projets. Cet effectif n'a connu que des fluctuations limitées depuis 2010, même si l'on peut relever que

l'effectif de conseillers était plus élevé au cours des années antérieures avec 12 ETP de conseillers en 2010. Toutefois, à la même date, la mission locale ne comprenait qu'un seul ETP de chargé de projets. Ces variations montrent une montée en charge des fonctions de conduite de projet, mais également celle des procédures administratives qui sont devenues plus lourdes avec la multiplication des dispositifs d'accompagnement.

Par ailleurs, selon AgIRE, il est difficile de calculer un coût moyen d'accompagnement par dispositif car certains jeunes peuvent avoir une entrée dans un ou plusieurs dispositifs au cours d'une année. Toutefois, AGIRE a produit les données suivantes : 472 € en 2010 ; 468 € en 2011 ; 392 € en 2012 ; 395 € en 2013 ; 404 € en 2014. De telles données sont toutefois très imprécises car elles conduisent à considérer que l'ensemble des jeunes font l'objet d'un suivi identique.

Enfin, le lancement de la Garantie Jeunes à compter du printemps 2015 et la constitution progressive de cohortes de bénéficiaires posent des problèmes d'ordre logistique liés à l'aménagement d'espaces destinés aux séances collectives que prévoit ce nouveau dispositif. Pour l'heure, des déménagements sont progressivement opérés dans l'antenne de la mission locale située à Montceau-les-Mines. Un réaménagement des portefeuilles des conseillers de la mission locale sera également mis en œuvre. À ce jour, chaque conseiller à temps plein dispose d'un portefeuille de 100 à 130 jeunes. Ce volume de dossiers est supérieur à celui des portefeuilles des conseillers de Pôle Emploi en charge de l'accompagnement spécifique (en moyenne 70 dossiers).

III - L'insertion par l'activité économique

De 2010 à 2014, sur 19 564 salariés accueillis dans une structure d'insertion par l'activité économique (SIAE) en Bourgogne, 5 777 étaient des jeunes de moins de 26 ans (soit 29,5 %) et 3 163 d'entre eux présentaient une faible qualification (16,2 %). Les jeunes sont plus représentés dans les Entreprises de Travail Temporaire d'Insertion (ETTI) (38,3 %, 24,8 % pour les peu qualifiés). En revanche ils sont moins présents dans les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) (15,4 %, 10,8 % pour les peu qualifiés).

Sur le territoire de la CUCM, l'intégration de jeunes dans les ACI est de l'ordre de quelques unités. L'AI et l'ETTI ont des proportions plus significatives de jeunes dans leurs fichiers (26 % pour l'AI et 31 % pour l'ETTI). Cet écart peut s'expliquer par les permanences de la SIAE « Bourgogne Intérim » dans les locaux d'AGIRE, ce qui facilite les

contacts entre les jeunes et la structure d'intérim dont, qui plus est, les deux bureaux se trouvent dans le même bâtiment. Les jeunes de moins de 26 ans non qualifiés représentent environ le tiers des personnes orientées par la mission locale vers « Bourgogne Intérim ». La répartition des offres est la suivante : 50 % dans l'industrie, 40 % dans le secteur du BTP, 10 % dans les services de la CUCM pour la voierie et les postes d'éboueurs.

AGIRE estime que cette seule entreprise d'insertion est insuffisante au regard de l'étendue de la CUCM. En revanche, il existe cinq Ateliers et Chantiers d'Insertion représentant 68 postes en insertion auxquels les jeunes (CIVIS) pourraient avoir accès. Toutefois, AGIRE souligne que ce dispositif reste peu accessible au jeune public s'il n'est pas bénéficiaire du RSA. En effet, le département de Saône-et-Loire finance les ACI au prorata du nombre de bénéficiaires du RSA recrutés en contrat à durée déterminée d'insertion.

IV - Les autres initiatives

Sept groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) sont présents en Bourgogne. Selon la DIRECCTE, ils offrent une réponse adaptée à l'insertion professionnelle des publics en difficulté, notamment des jeunes. Le double tutorat prévu dans ce dispositif permet, selon elle, un accompagnement au plus près des personnes en contrat de professionnalisation. Les effectifs concernés de jeunes restent toutefois limités avec 18 contrats de professionnalisation de moins de 26 ans en 2014 au GEIQ industrie de Saône-et-Loire qui compte plusieurs entreprises adhérentes du secteur industriel de la CUCM, notamment des entreprises du Pôle nucléaire bourguignon (Areva, Industeel), mais aussi de l'éolien (Francéole) et du ferroviaire (Alstom).

À l'échelon régional, le programme « 100 chances, 100 emplois » mis en œuvre par le Grand Dijon, est destiné à faciliter l'accès à l'emploi des jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ce dispositif existe également sur Chalon-sur-Saône.

Le dispositif « Profession Sport » qui fonctionne depuis 25 ans, avait initialement pour objet de promouvoir l'emploi sportif et socioculturel en suscitant la création d'emplois permanents par le regroupement d'emplois saisonniers et en assistant les clubs dans la création et la gestion d'emplois stables. Depuis lors, les associations « Profession Sport » ont été chargées d'une mission de structuration et de développement du marché de l'emploi sportif et des loisirs : elles proposent des services allant de l'accompagnement des personnes en recherche d'emploi à l'accompagnement des structures qui souhaitent créer et gérer des emplois.

À l'échelon départemental, il faut relever le Centre d'expérimentation à la vie active du Mâconnais (CEVAM) dont le département est membre aux côtés de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), de l'association Prado Bourgogne (gestionnaire d'établissements de protection de l'enfance) et de la mission locale du Mâconnais. Cette structure propose douze places à des jeunes en rupture et bénéficiaires de mesures de la PJJ ou de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou enfin repérés par la prévention spécialisée. Depuis 2009, cette structure propose à des jeunes de 16 à 20 ans, qui ne sont pas ou plus pris en charge dans le cadre des dispositifs de droit commun, un parcours d'insertion sociale et professionnelle. Ce parcours comprend 45 semaines de formation en alternance (culture générale, savoirs de base, activités sportives et culturelles, immersion en entreprise accompagnée d'ateliers de technique de recherche d'emploi). Sur une moyenne de 45 jeunes engagés dans le dispositif chaque année, un tiers bénéficie d'une sortie qualifiée de positive (formation qualifiante, accès à l'emploi ou contrat d'apprentissage).

Enfin, la structure « Adosphère » est rattachée au département de Saône-et-Loire et à l'agence régionale de santé (ARS) et a pour vocation de recevoir, seul ou accompagné par ses parents, tout jeune de 12 à 25 ans rencontrant des difficultés de toute nature, et ceci de façon anonyme. Ce lieu d'écoute gratuit et confidentiel propose un regard pluri-professionnel, notamment avec des permanences de psychologues, d'éducateurs spécialisés, de médecins et d'avocats.

Chapitre IV

Le parcours des jeunes dans les dispositifs

I - L'accès à l'information et le point de vue des jeunes

Les responsables rencontrés en cours d'enquête ont tous souligné la multiplication des sources d'accès à l'information concernant les jeunes et l'emploi. Ce foisonnement se retrouve, en effet, à tous les niveaux.

À l'échelon de la mission locale d'AGIRE, le recours aux services numériques est à l'ordre du jour. Facebook permet la mise en ligne des offres d'emploi et la diffusion d'informations sur les manifestations (visites d'entreprises, communiqués de partenaires...).

À l'échelon du département de Saône-et-Loire, la mise en place d'un « conseil numérique » est à relever. Ainsi, le département a proposé, par décision de l'Assemblée départementale du 27 septembre 2013, la constitution d'un « collectif numérique » chargé de réfléchir à la préfiguration de ce conseil.

Issue de cette réflexion, la page Facebook « Jeunes du 71 » a été lancée par le département en février 2014. Destinée aux jeunes de Saône-et-Loire, elle a aujourd'hui environ 7 000 « fans » âgés de 13 à 24 ans. Ils peuvent y trouver des informations susceptibles de les intéresser : dispositifs pour la jeunesse, événements, « bons plans », stages... Les jeunes peuvent aussi partager leurs idées, leurs projets et leurs initiatives personnelles ou collectives. Le département de Saône-et-Loire a indiqué qu'il « souhaite construire par ce biais un Conseil des jeunes « nouvelles

générations », qui quitte les bancs de l'assemblée pour aller là où les moins de 20 ans s'expriment le plus : sur Internet. »

Le département a également participé aux assises départementales de la jeunesse qui se sont déroulées en décembre 2014 dans le cadre du programme national « Priorité Jeunesse ». Des ateliers thématiques et des groupes de travaux avec des élus et des professionnels ont été organisés. L'un des axes de réflexion de cette journée était intitulé « Entrer dans la vie active : emploi, mobilité, logement ». Ces assises ont réuni environ 60 jeunes.

Face à ces multiples sources d'information, la question se pose de l'appréciation que les jeunes utilisateurs portent sur elles. À ce titre, une enquête de satisfaction des jeunes a été réalisée par ASSOR. Publiée début 2013, son but était de connaître le jugement des jeunes sur les services proposés par les missions locales. Elle s'est appuyée sur l'exploitation de questionnaires conçus par l'association régionale des missions locales de la Région PACA. 3 000 jeunes environ ont participé, soit environ 20 % des jeunes accompagnés par les missions locales. Les jeunes concernés étaient volontaires, ce qui peut introduire un biais car il n'est pas sûr que ceux qui étaient mécontents des missions locales se soient mobilisés pour répondre.

Pour 89 % des jeunes, la mission locale est facile à trouver ; 96 % sont satisfaits de l'accueil qui leur a été réservé ; 70 % des jeunes se déclarent satisfaits de l'information globale sur les métiers, les formations et les aides, ainsi que sur les offres d'emploi ; 89 % des jeunes ont un conseiller unique et 88 % en sont satisfaits ; s'agissant des points positifs des relations avec les conseillers, 71 % des jeunes apprécient l'utilité des conseils dispensés, 62,5 % la possibilité d'aborder tous les sujets, 62,2 % l'exactitude des informations fournies, 57 % la compréhension de la situation personnelle, 37 % les propositions faites dans les différents domaines, 34 % la possibilité de venir voir son conseiller quand le jeune le souhaite, et 33 % la discrétion ; s'agissant de l'accompagnement, 79 % des jeunes sont satisfaits du délai pour obtenir un rendez-vous avec leur conseiller, 89 % déclarent avoir une vision claire sur les démarches à entreprendre après le rendez-vous et 82 % sont satisfaits des conseils concernant leur orientation professionnelle ou leur formation ; respectivement 84 % et 81 % des jeunes sont satisfaits de leur accompagnement au long de leur formation et de leur contrat d'apprentissage ou de professionnalisation ; 70 % des jeunes déclarent avoir repris confiance en eux et en leur projet depuis leur venue en mission locale et 85 % se disent prêts à inciter leurs amis à s'y rendre ; enfin, s'agissant des raisons pour revenir en mission locale, 56 % mettent en avant le fait de trouver des solutions à leurs problèmes, 55 % l'utilité des informations recueillies, 48 % la qualité de leur relation avec leur

conseiller, 32 % l'évolution de leur situation, 27 % le caractère agréable du lieu et 24 % le fait de trouver beaucoup de services au même endroit ; seuls 3 % des jeunes déclarent ne pas avoir envie de revenir.

II - L'accueil dans les dispositifs

La création d'AgIRE en janvier 2012 a eu pour but de rendre l'accès aux prestations d'accompagnement des publics, à la fois, plus lisible et plus aisé, grâce à un point d'entrée unique et à l'implantation dans un même lieu des différents services qui constituaient jusqu'alors des associations distinctes.

Le service d'accueil propose à chaque jeune l'inscription à une première séance hebdomadaire d'information collective dite « de premier accueil ». Cette séance est animée par un conseiller de la mission locale d'AGIRE. L'enquête sur place a permis d'assister à une telle séance qui paraît utile pour présenter aux jeunes l'ensemble des services et des prestations. À l'issue de la séance, un conseiller référent est attribué à chaque jeune.

Les jeunes qui décident de recourir aux prestations d'accompagnement d'AgIRE peuvent soit y accéder spontanément, soit être envoyés par Pôle emploi dans le cadre de la mise en œuvre de la cotraitance. Les effectifs concernés par cette dernière ne constituent qu'un nombre limité et, au demeurant, décroissant des jeunes accompagnés par les services d'AgIRE (315 en 2010, 245 en 2014).

L'évolution des effectifs de jeunes suivis par la mission locale d'AgIRE et la fréquence de leurs séances d'accompagnement sont présentées dans le tableau suivant.

Tableau n° 1 : effectifs suivis par la mission locale d'AgIRE et fréquence des séances d'accompagnement

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|------|------|------|------|------|
| Nombre total de jeunes suivis (ayant une actualité dans les 12 derniers mois) | 2255 | 2186 | 2392 | 2381 | 2304 |
| Nombre de jeunes en demande d'insertion (une actualité dans les 5 derniers mois) | 1429 | 1316 | 1305 | 1503 | 1322 |

Source : AgIRE

Le suivi repose essentiellement sur des entretiens individuels avec les conseillers de la mission locale. Les jeunes peuvent aussi être reçus pour des questions ponctuelles. Des contacts téléphoniques réguliers sont effectués pour prendre connaissance de la situation et des coupons réponses sont envoyés en l'absence de nouvelles des jeunes. Pour la mise en œuvre du CIVIS, un point mensuel par conseiller est fait par les animatrices d'équipe au moment de l'attribution de l'allocation.

Pour compléter le suivi individuel des jeunes, AgIRE propose des ateliers collectifs en fonction des besoins repérés : préparation aux visites d'entreprises, ateliers d'orientation, ateliers pour jeunes parents, gestion d'un budget, etc.

Si les questions d'accès à l'emploi constituent le principal motif d'accompagnement des jeunes, d'autres thématiques sont abordées, notamment en ce qui concerne la citoyenneté. De plus, les besoins des jeunes suivis par la mission locale peuvent être multiples et non pas limités à un seul thème par entretien. Les sujets abordés peuvent également évoluer au fil des rendez-vous avec les conseillers.

L'examen du niveau de formation des jeunes accompagnés par la mission locale montre que ce sont majoritairement des jeunes peu qualifiés car sortis du système scolaire avant le baccalauréat, et classés aux niveaux V et Vbis.

S'agissant des modalités d'accompagnement, la mission locale d'AgIRE a indiqué qu'elle essaie au maximum de respecter le cahier des charges des dispositifs en ce qui concerne la fréquence des séances de suivi. Pour les jeunes sans solution, un entretien mensuel est impérativement organisé. Toutefois, la mission locale a reconnu que cette règle souffre des exceptions liées à des arbitrages. Afin de dégager du temps pour suivre en priorité les jeunes les plus en difficulté, les jeunes en situation plus favorable sont vus moins fréquemment et davantage à leur demande. Par ailleurs, les agendas des conseillers ne permettent, en fonction des périodes de l'année, pas toujours de respecter à la lettre les modalités prévues par le cahier des charges.

Enfin, le comportement des jeunes eux-mêmes aboutit parfois à devoir faire face à des situations imprévues. À titre d'exemple, alors que certains jeunes ne font pas preuve d'une grande assiduité et nécessitent des relances pour qu'ils respectent les rendez-vous, d'autres peuvent, au contraire, venir jusqu'à trois fois par semaine et considèrent la mission locale comme un refuge ou un lieu de sociabilité. Enfin, les échanges avec les agents d'AGIRE en cours d'enquête ont révélé des cas de jeunes ayant des comportements agressifs ou menaçants à l'encontre de leur conseiller, ce qui nécessite l'intervention des forces de l'ordre.

S'agissant enfin de l'intégration des jeunes dans les différents dispositifs d'accompagnement, les données suivantes montrent le nombre limité de jeunes concernés, comparativement à l'ensemble de la fréquentation d'AGIRE.

Tableau n° 2 : entrées dans les dispositifs d'accompagnement effectuées par la mission locale d'AGIRE

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------------------------|------|------|------|------|------|
| Entrées dans CIVIS | 521 | 423 | 404 | 402 | 433 |
| Entrées dans l'ANI Jeunes | | | 39 | 31 | 56 |
| Entrées dans la Garantie Jeunes | | | | | |

Source : AGIRE

La mission locale joue un rôle beaucoup plus large que celui de la seule gestion des dispositifs en faveur de l'accès des jeunes à l'emploi, en tentant de répondre aux besoins multiformes des jeunes qui la fréquentent. Il est, dès lors, difficile d'apprécier la performance de cette structure au seul regard de la prescription de dispositifs d'accompagnement vers l'emploi qui, si elle engendre des contraintes administratives qui sont jugées lourdes par les conseillers (formulaires, montage des dossiers, fiches de suivi individuel), ne reflète pas la réalité des échanges avec les jeunes.

S'agissant du CIVIS, la DIRECCTE a indiqué que, de 2011 à 2014, les objectifs d'entrées pour la mission locale de la CUCM ont légèrement diminué en passant de 421 en 2011 à 402 en 2014. Les taux de réalisation d'entrées CIVIS en global ont été réalisés pratiquement à 100 % chaque année, voire dépassés. La difficulté principale porte toutefois sur le taux de réalisation d'entrées en CIVIS renforcé qui devrait être de 50% de l'ensemble des entrées en CIVIS. Dans les faits, ce taux de réalisation qui était à 40,9 % en 2011, a baissé en 2012 à 31,43 % puis remonté en 2013 à 36,40 % et connu un nouveau tassement en 2014 en se situant à 33 %.

Comme l'a confirmé AGIRE, un effet de concurrence entre dispositifs explique la faiblesse des prescriptions de CIVIS renforcé. En effet, depuis l'entrée des jeunes dans le dispositif ANI jeunes, ceux-ci ont fait diminuer l'effectif des CIVIS renforcés. Le même constat peut être fait à l'échelle de la Région Bourgogne. En effet, la DIRECCTE a indiqué que l'objectif global d'entrées en CIVIS (fixé à 5 470) est systématiquement dépassé (5 621 en 2014). Toutefois, la part des CIVIS renforcés n'atteint pas les 50 %, du fait du dépassement de l'objectif global d'entrée en CIVIS.

S'agissant des entrées dans l'ANI jeunes à l'échelon de la CUCM, AGIRE a atteint ses objectifs d'entrées depuis 2012. Toutefois, le devenir des jeunes concernés paraît limité puisque, sur les 39 jeunes de la cohorte 2012, seuls 14 ont accédé à un emploi ou à une formation. À l'échelon de la région Bourgogne, la DIRECCTE a ainsi précisé que les objectifs d'entrées dans ce dispositif en 2012 et 2013 ont été atteints. Les très jeunes décrocheurs constituent le public cible puisque 87,8 % des jeunes entrés en ANI n'ont aucune qualification. Les jeunes de niveau VI et Vbis représentent 57 % des entrées et près de 60 % d'entre eux ont entre 16 et 17 ans. L'examen du devenir des jeunes accompagnés dans le cadre d'un CIVIS montre que 71 % des jeunes en phase 2 ont accédé à un emploi ou une formation, mais que 28 % n'y accèdent pas, le reste correspondant à des abandons en cours d'accompagnement.

Si l'on compare les dispositifs ANI et CIVIS, des effets de concurrence peuvent être relevés. Les publics de jeunes des deux dispositifs sont sensiblement les mêmes (niveau de qualification infra IV). Toutefois, les missions locales tendent, selon la DIRECCTE, à privilégier les prescriptions de l'ANI pour des raisons financières puisque chaque suivi de jeune entraîne l'attribution pour ce dispositif de 1500 € (en cas de sortie positive du jeune), contre 500 € environ pour le CIVIS renforcé.

Enfin, le printemps 2015 a été marqué pour AGIRE par la mise en œuvre de la Garantie Jeunes. À l'échelon bourguignon, des cohortes de 300 jeunes à Dijon et de 260 en Saône-et-Loire ont été prévues. Dans ce cadre, une première cohorte de 14 jeunes a été constituée à AGIRE, sur la base de 18 « profils » qui ont été examinés par la commission départementale regroupant, outre la mission locale, des représentants de l'État et des élus, mais également des représentants de Pôle emploi et de la PJJ. Les responsables et les conseillers d'AGIRE se sont montrés motivés, même si le démarrage a nécessité une préparation administrative assez lourde et une organisation logistique liée au besoin de salles adaptées à l'organisation des séances collectives. Quant à la nature de

l'accompagnement prévu par la Garantie Jeunes, ils ont mis en avant que les jeunes fréquentant la mission locale aspirent à plus d'autonomie financière. De ce fait, l'allocation mise en œuvre avec la Garantie Jeunes devrait permettre de sécuriser le parcours d'accompagnement et d'éviter les abandons. La complémentarité entre le suivi individuel et les séances collectives leur paraît également un facteur favorable pour renforcer la motivation des jeunes.

III - L'élaboration du projet professionnel

Les motifs de recours à la mission locale concernent certes des préoccupations d'insertion professionnelle, mais également des questions tenant à la subsistance, à la mobilité, à la santé ou à la situation familiale.

Au-delà de la CUCM, des initiatives peuvent être mentionnées en matière d'aide au projet professionnel des jeunes.

Financée par le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) et gérée par la mission locale de Beaune, une action de tutorat externe est assurée par un conseiller de cette mission. Ce conseiller est donc, à la fois, extérieur à l'entreprise et au centre de formation et ne dépend ni de l'une, ni de l'autre, ce qui n'est pas le cas dans l'organisation habituelle de l'apprentissage où il existe généralement un tuteur en entreprise et un référent en CFA. L'avantage attendu de ce tutorat externe est de prévenir les risques d'abandon des jeunes en décelant au plus vite les éventuelles difficultés pour tenter d'y remédier, à la demande des jeunes, des employeurs ou des centres de formation, et pour envisager à temps des changements d'entreprise ou d'orientation.

Enfin, la DIRECCTE participe au financement du dispositif de parrainage à hauteur de de 130 000€ chaque année. Les structures porteuses des réseaux de parrainage sont pour la plupart les missions locales. Les objectifs sont globalement atteints avec 570 actions de parrainage chaque année, dont 500 environ au profit de jeunes. L'efficacité de ce dispositif paraît satisfaisante puisque trois personnes parrainées sur quatre trouvent un emploi ou une formation à l'issue du parrainage.

IV - La prescription de formations

À l'échelon de la Bourgogne, un groupement d'achat a été mis en place par Pôle Emploi et le Conseil régional afin d'assurer la cohérence du programme régional de formation. Au niveau des missions locales de Bourgogne, la moitié des 6 000 prescriptions annuelles de formations se fait dans le cadre de ce programme. La DIRECCTE a indiqué que la cohérence avec les besoins des entreprises est assurée par les « groupes locaux formations » animés par le Conseil régional à l'échelon des bassins d'emploi.

Les jeunes demandeurs d'emploi sont de plus en plus nombreux chaque année à suivre des formations dispensées par Pôle emploi (720 en 2011 ; 1 340 en 2014). Ils représentaient 22,5 % des bénéficiaires en 2014, contre 19,6 % en 2011.

Par ailleurs, une expérimentation est en cours pour mettre en place une action courte préparatoire à l'apprentissage pour des jeunes demandeurs d'emploi de niveau IV. Cette expérimentation de préapprentissage vise un effectif de 200 jeunes.

Il faut également mentionner le programme « compétences clés » à l'insertion professionnelle dans la région. Ce dispositif de formation personnalisée ne s'adresse pas qu'aux jeunes, mais à l'ensemble des personnes souhaitant élever leur niveau de qualification. En Bourgogne, 10 000 personnes ont été orientées vers ce dispositif entre début 2010 et fin 2014, dont 26 % de jeunes de 16 à 24 ans. 5 900 ont participé à une formation dont 24 % de jeunes et 3 940 l'ont achevée dont 24,3 % de jeunes. Les jeunes accompagnés par les missions locales représentent 20 % des « apprenants », dont la moitié relève d'un accompagnement en CIVIS.

S'agissant du département de Saône-et-Loire, on peut relever la mise en place en 2012 d'un dispositif de préparation aux concours administratifs. Ce dernier propose cinq semaines de préparation au concours d'adjoint administratif à des jeunes de niveau baccalauréat + 2 inscrits à Pôle Emploi et issus de quartiers difficiles. Onze jeunes ont suivi cette action organisée en partenariat avec la Région, Pôle emploi et le CNFPT. Chaque semaine comporte quatre jours de théorie et une journée en immersion dans un service choisi en rapport avec le projet professionnel du jeune. Le département s'est également investi dans le Service civique. Depuis début 2011, il accueille sept jeunes volontaires pour une durée de douze mois. Ils sont affectés dans des centres médico-sociaux où ils contribuent aux tâches d'animation et d'administration.

V - La levée des freins périphériques à l'emploi et le soutien au revenu

S'agissant des aides et des prestations, on peut citer celles du Conseil régional, les aides financées par le fonds d'aide aux jeunes (FDAJ) ou les aides d'urgence financées par le fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ).

Les aides du Conseil régional concernent le soutien financier au permis de conduire. La Région verse également aux CFA environ 2,8 M€ au titre du « forfait transport-hébergement-restauration », le but étant d'alléger le coût des journées de formation pour les apprentis et leur famille.

Les aides du FDAJ sont calculées en fonction des ressources du foyer du jeune. En moyenne, l'aide annuelle allouée est de 150 € mais elle varie très fortement d'un département à l'autre : en 2013, 70 € dans la Nièvre pour 1 150 bénéficiaires, 207 € dans l'Yonne pour 162 bénéficiaires. Ces disparités s'expliquent par le fait que le FDAJ relève de la compétence des départements depuis le 1er janvier 2005, en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Une grande partie des aides concerne des jeunes sans aucune ressource financière et une aide sur deux est mobilisée pour la subsistance. En Saône-et-Loire, on peut noter, en direction de ce public en grande difficulté, un dispositif départemental d'accompagnement social individualisé. D'une durée de six mois, ce dernier concerne les jeunes exclus ou proches de l'exclusion, dans des situations psychologiques graves et qui ne peuvent pas être pris en charge à courte échéance dans le cadre des dispositifs ordinaires d'insertion.

Les aides du FIPJ visent notamment à soutenir les jeunes mineurs qui ne peuvent pas bénéficier du FDAJ : les aides à la mobilité (entre 50 et 100 attribuées par an) sous la forme de carnets de tickets de bus ou de cartes d'abonnement ; les aides ponctuelles mobilisables rapidement (environ 100 par an) pour l'alimentation ou les frais de déplacement en vue d'un entretien d'embauche ; les aides au parcours d'insertion (environ 20 par an) concernant les démarches de recherche d'emploi, la tenue professionnelle ou les frais d'inscription à un concours ; les aides au logement (environ 5 par an) pour des hébergements ponctuels liés à la recherche d'emploi, pour passer un concours ou dans l'attente d'un premier salaire ; les aides aux parcours des mineurs (environ 10 par an) pour des frais liés à l'entrée en CFA. L'enveloppe annuelle du FIPJ de Bourgogne est de 650 000 €. Sur le territoire de la CUCM, la mission locale a bénéficié en 2014 de 50 000 €.

Selon la DIRECCTE, le FIPJ et le FDAJ sont complémentaires car ils ne s'adressent pas aux mêmes publics et ne répondent pas aux mêmes besoins. Les aides au titre du FDAJ ne peuvent être attribuées aux jeunes qu'après instruction des demandes et examen par une commission avec un délai moyen d'un à deux mois et, comme déjà mentionné, sont soumises à des plafonds de ressources. Le FIPJ permet d'apporter une réponse rapide à un besoin dans le cadre du parcours d'accès à l'emploi.

S'agissant des relations avec des partenaires spécialisés, la gestion des aides par la mission locale d'AgIRE la conduit à travailler notamment avec les ateliers Santé de la Ville et les associations d'aide à l'hébergement des jeunes. Parmi les services intégrés d'AGIRE, figure la plateforme de lutte contre l'illettrisme (LUTILEA). Cette structure présente dans les locaux d'AgIRE s'adresse à tous les publics, mais environ 20 % des personnes suivies sont des jeunes qui rencontrent des difficultés de maîtrise de lecture soit en langue française, soit en français langue étrangère. La prise en charge des personnes est assurée par un réseau d'une soixantaine de bénévoles qui établissent un diagnostic initial et assurent un accompagnement soit individuel, soit collectif. 311 personnes en tout ont été suivies en 2014.

Enfin, le département de Saône-et-Loire verse une subvention annuelle de fonctionnement à six foyers de jeunes travailleurs, à hauteur de 30 000 € pour chaque structure. Le soutien départemental aux FJT remonte à 1982. Les missions des FJT sont larges et concernent aussi bien la préparation à l'autonomie, à la vie collective qu'à l'insertion professionnelle. Les foyers accueillent des jeunes de 16 à 30 ans qui sont inscrits dans un parcours professionnel, mais aussi des jeunes en difficulté (bénéficiaires du RSA, jeunes confiés à l'ASE, familles monoparentales, etc.). Parmi les jeunes accueillis, 40 % disposent de ressources mensuelles inférieures à 610 € et la moitié d'entre eux ne relève d'aucun dispositif de formation et d'insertion professionnelle.

VI - L'intermédiation entre offre et demande d'emploi

Au sein de la mission locale d'AgIRE, les relations avec les entreprises se concrétisent par l'organisation de visites de jeunes dans les entreprises de la CUCM pour leur faire connaître les métiers dans lesquels elles recrutent et pour préparer en amont les périodes en milieu professionnel (PMP). En moyenne, les visites d'entreprises concernent 150 jeunes par an et les PMP proprement dits 130.

La mission locale d'AgIRE développe une action de prospection directe auprès des employeurs de la CUCM. Elle travaille régulièrement avec 223 entreprises dont 80 du secteur tertiaire, 58 du secteur industriel, 24 du secteur BTP, 28 du secteur hôtellerie - restauration et 33 du secteur de la santé. Le nombre annuel d'offres d'emploi collectées est toutefois assez irrégulier avec 110 offres en 2011, 164 en 2012, 239 en 2013 et 159 en 2014.

S'agissant du suivi individuel des jeunes recrutés par une entreprise, les coordonnées du référent du jeune sont laissées au chef d'entreprise qui, de ce fait, dispose d'un interlocuteur identifié. L'entreprise ou le jeune appelle le conseiller référent pour l'alerter sur les éventuels problèmes rencontrés. AgIRE a souligné que les jeunes en situation d'emploi ont cependant du mal à répondre ou à rappeler le conseiller. En effet, ce n'est souvent plus leur priorité, car ils sont dans une situation d'emploi et se sentent donc « en sécurité ». Ce comportement explique les difficultés rencontrées par les conseillers d'AGIRE pour recueillir des informations sur l'intégration des jeunes dans leur nouvel emploi.

S'agissant du développement de l'apprentissage, la mission locale d'AGIRE est dotée, depuis 2010 et sur la base d'un financement FIPJ, d'un poste de « chargé de relations alternance ». Cet agent est chargé des relations avec les CFA, notamment en ce qui concerne les aides mobilisables (mobilité, logement, équipement professionnel) et des actions de médiation entre les jeunes et les entreprises pour éviter les ruptures de contrats.

S'agissant enfin des emplois d'avenir (EAV), AgIRE a signalé que le suivi des jeunes est facilité par le fait que les employeurs sollicitent très fréquemment la mission locale, ce qui permet notamment d'anticiper les fins de contrat aidé et d'examiner les possibilités de renouvellement.

Il reste que, comme les services de la DIRECCTE l'ont souligné, tous ces dispositifs d'intermédiation entre les jeunes et les employeurs rencontrent des limites qui tiennent aux possibilités d'offre de stages ou de recrutement par les entreprises, notamment dans un contexte d'incertitudes économiques. De plus, un effet de saturation est, selon les interlocuteurs rencontrés, perceptible dans de nombreuses entreprises.

Chapitre V

L'embauche de jeunes et la création d'entreprises

I - Les contrats et emplois aidés

En 2014, 835 jeunes bourguignons de moins de 26 ans ont bénéficié d'un CAE, soit 10,7 % du total des bénéficiaires. Ce taux était plus fort en 2010 (24 %). Parmi ces jeunes, 69 % sont des femmes. 9,7 % des contrats ont été rompus au cours de la période sous revue. 40 % de ces ruptures ont été à l'initiative du salarié. En comparaison, les autres publics (plus de 26 ans) ont été 6,6 % à rompre leur contrat.

En 2014, 302 jeunes bourguignons de moins de 26 ans ont bénéficié d'un CIE, soit 26 % du total des bénéficiaires. Parmi ces jeunes, 58 % sont des hommes. 14 % des contrats ont été rompus. 72 % de ces ruptures ont été à l'initiative du salarié. En comparaison, les autres publics (plus de 26 ans) ont été 12 % à rompre leur contrat. Ces données régionales montrent que, d'une part, les ruptures de contrat sont plus fréquentes chez les jeunes et que, d'autre part, elles concernent davantage le secteur marchand que le secteur non-marchand.

Des dispositifs spécifiques peuvent être mentionnés en faveur des bénéficiaires des contrats. S'agissant des services du département de Saône-et-Loire accueillant des CAE, un accompagnement de ce public est mis en œuvre depuis mai 2011. Une demi-journée (accueil, présentation du statut de la collectivité et des mesures d'accompagnement) est organisée chaque mois, ainsi qu'un entretien individuel avec une conseillère sociale et une visite médicale avec un médecin du travail. Pendant le contrat, un plan de formation individualisé est également établi.

Par ailleurs, à l'échelon de la Bourgogne, 2 903 emplois d'avenir (EAV) ont été prescrits en 2013 et 2 685 en 2014. En cumul depuis le début du dispositif, 75,1 % des jeunes bénéficiaires d'un EAV sont des jeunes non titulaires du baccalauréat, dont 38,1 % sans diplôme et 37 % de niveau V avec diplôme. Le public-cible des EAV est donc atteint mais se situe un peu en-deçà du taux constaté au niveau national (76,3 %). En effet, 19,2 % des EAV de Bourgogne ont un niveau IV et supérieur. Cette population est en augmentation en 2014 par rapport à 2013 de près de quatre points. Il s'agit des dérogations pour les jeunes issus des ZUS, qui, une fois le baccalauréat obtenu, peuvent entrer dans le dispositif en raison de leur lieu de résidence.

L'examen de la répartition des EAV montre que seul un quart relève du secteur marchand (26,3 %), les autres employeurs étant des services publics et des associations (29,2 % en associations, 22,6 % en collectivités territoriales, 21,9 % en établissements publics dont la moitié relève du secteur sanitaire).

La faible représentation du secteur marchand peut, pour partie, s'expliquer par des choix des services de l'État. Ainsi, en janvier 2013, le préfet de Région avait ouvert le dispositif des EAV à tous les secteurs marchands. Or, en fin d'année 2013, il a été constaté que 37 % des contrats étaient rompus dans le secteur de l'hôtellerie-café-restaurant. Le préfet a alors décidé d'exclure ce secteur du dispositif à compter de mai 2014.

Interrogée sur le suivi des EAV, la DIRECCTE a précisé que chaque jeune fait l'objet d'un dossier d'engagement qui donne le nom du tuteur, le descriptif du poste et les compétences associées, ainsi que le parcours prévisionnel de formation qui doit être stabilisé au plus tard lors du premier bilan d'intégration, soit trois mois après la signature du contrat. Le dossier indique également le calendrier des échanges entre la mission locale et l'employeur. À chaque phase, un compte-rendu écrit mentionne le niveau de compétences développées par le jeune et la réalisation des formations prévues.

À l'échelon de la Bourgogne, 98,1 % des jeunes en emplois d'avenir ont eu au moins une « actualité » avec leur conseiller référent au cours du premier mois de contrat et 91 % ont eu au moins un entretien au cours des trois premiers mois de contrat. En tout, 27 910 « actualités » ont été réalisées par les conseillers au titre du suivi des EAV, soit environ six actualités par jeune (entretiens, échanges téléphoniques, etc.).

La DIRECCTE a opéré en 2014 des contrôles qualitatifs qui conditionnent le versement des crédits alloués aux missions locales pour l'accompagnement des EAV. Ces contrôles, réalisés dans les quatre départements et auprès de chaque mission locale, ont porté sur la qualité des dossiers d'engagement, la réalisation des différents bilans et les engagements en termes de formation. Ils n'ont pas, à ce jour, fait apparaître d'anomalies.

S'agissant de la gestion des EAV à l'échelon de la mission locale d'AGIRE, les EAV sont gérées par une référente EAV qui leur consacre un temps plein. Par ailleurs, la cible de ce dispositif paraît avoir été atteinte puisque 83,52 % en 2013 et 79,1 % en 2014 des jeunes en EAV sont sans qualification ou de niveau V. Comme à l'échelon de la Bourgogne, le nombre d'EAV en secteur marchand reste limité : seulement 34 sur 168 EAV en 2013, 44 sur 146 en 2014. Les responsables d'AGIRE ont souligné la lourdeur administrative de ce dispositif qui nécessite un temps important de médiation et de préparation avec les entreprises et les institutions accueillant les jeunes. Ils ont également indiqué les effets perturbateurs des décisions préfectorales prises courant 2013 pour fermer les secteurs de l'automobile et de la restauration aux EAV.

Parmi les structures d'accueil des EAV figurent les services de la CUCM. La CUCM a recruté 15 EAV qu'elle a affectés prioritairement à des postes techniques vacants en voirie ou aux ordures ménagères. Dans la mesure où les jeunes sont recrutés sur des postes existants et vacants et sous réserve que leur manière de servir donne entière satisfaction, la CUCM cherche à intégrer les jeunes à l'issue de leur période de contrat sur des grades d'adjoint technique de 2^{ème} classe stagiaire. Deux jeunes ont été intégrés au sein de la collectivité depuis la fin décembre 2014. En revanche, la CUCM se réserve la possibilité de ne pas reconduire les contrats lorsque la manière de servir n'est pas satisfaisante. En 2014, elle a ainsi dû faire face à un licenciement pour abandon de poste et au non-renouvellement d'un contrat pour insuffisance professionnelle.

Le département de Saône-et-Loire est également une structure d'accueil des EAV. 19 EAV ont été recrutés en 2013 pour une durée de trois ans et en fonction des départs prévisibles d'agents titulaires. Tout au long des trois années de contrat, les jeunes peuvent postuler sur les postes ouverts au recrutement.

Après le constat d'une baisse des contrats d'apprentissage dans les secteurs construction et commerce réparation automobile, le préfet de la Région Bourgogne a décidé d'exclure ces secteurs des EAV à compter de juillet 2014. Au regard du faible impact de ces mesures sur l'apprentissage dont les effectifs ont continué de décroître, ces deux secteurs ont été de nouveau ouverts par arrêté du 12 février 2015. Selon la mission locale d'AGIRE, ces hésitations ont été fortement perturbatrices et illustrent le manque de continuité et de stabilité des dispositifs en faveur de l'accès des jeunes à l'emploi.

La DIRECCTE a souligné les risques de concurrence entre CAE et EAV et précisé les mesures prises pour les limiter. Le choix du préfet de la Région Bourgogne a été de privilégier le dispositif des emplois d'avenir (EAV) qui, à ses yeux, constitue un levier central en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes. C'est la raison pour laquelle l'arrêté préfectoral qui fixe le montant des aides associées aux CAE, prévoit une aide limitée à 50 % du SMIC pour les jeunes qui sont éligibles aux EAV. L'objectif est ainsi de rendre plus attractif les EAV qui prévoient une durée plus longue de contrat et des engagements plus forts des employeurs que dans le cadre des CAE. Pour les jeunes qui ne sont pas éligibles aux EAV, l'aide associée aux CAE est de 60 % du SMIC. S'agissant des CIE, la distinction entre jeunes éligibles ou non aux EAV n'est pas opérée.

II - La création ou reprise d'entreprise

Entre 2010 et 2014, 800 jeunes ont en moyenne annuelle bénéficié de l'aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise (ACCRE) en Bourgogne. Ils représentent environ 20 % de l'ensemble des bénéficiaires de ce dispositif. S'agissant du nouvel accompagnement pour la création ou reprise d'entreprise (NACRE) et depuis le début de ce dispositif en 2009, le public jeune représente en Bourgogne 13 % des bénéficiaires (359 sur 2 795). Si la part du public jeune dans ce dispositif est passée de 12,6 % en 2010 à 14,3 % en 2014, les jeunes ne bénéficient donc qu'assez peu de ce dispositif. Interrogée sur ce constat, la DIRECCTE a indiqué qu'un travail devrait être réalisé pour sensibiliser les missions locales à ce dispositif.

D'autres dispositifs d'accompagnement peuvent être mentionnés. La Chambre de métiers et de l'artisanat de Bourgogne met en œuvre, au titre de ses missions principales, une action de conseil en faveur des candidats à la création ou la reprise d'entreprises. Les « points info installation » des chambres d'agriculture permettent un accompagnement jusqu'à l'installation des jeunes agriculteurs. En Saône-et-Loire, 100 jeunes agriculteurs en ont bénéficié. Sur le territoire de la CUCM, il existe des permanences régulières de la boutique de gestion (BGE) « Perspectives » qui accueillent les porteurs de projets de création d'entreprises et anime des ateliers à Pôle Emploi.

Le dispositif CAP'JEUNES qui a démarré en Bourgogne au début de 2015, vise le public des demandeurs d'emploi de moins de 26 ans qui souhaitent créer une entreprise. Il doit leur permettre de faire face au manque de ressources financières et au manque d'accompagnement : mise en relation avec les banquiers, 2 000 € d'aide à l'investissement dans l'entreprise, suivi individuel et collectif pour accompagner les jeunes dans les démarches.

Une initiative analogue du département de Saône-et-Loire peut être relevée : le « Kit créateur-repreneur ». Par décision de l'Assemblée départementale du 13 décembre 2004, le département a mis en place ce dispositif en faveur de la création ou la reprise de petites entreprises artisanales, industrielles et commerciales de moins de dix salariés. En effet, partant du constat que le département a une configuration principalement rurale, ce dispositif est axé prioritairement sur les publics en situation précaire, isolés en milieu rural et rencontrant des difficultés de mobilité. L'aide du département vise à consolider le plan de financement proposé par le créateur ou repreneur d'entreprise et à faciliter les relations avec les établissements bancaires pour l'obtention d'un prêt.

Des actions de sensibilisation à la création d'entreprises sont enfin à relever dans le système éducatif. Les « Boutiques de Gestion » développent depuis une dizaine d'années des programmes éducatifs destinés à sensibiliser les élèves des collèges et des lycées à l'entrepreneuriat, aux mécanismes de l'entreprise et, plus largement, à la prise d'initiatives. Le « Réseau Entreprendre pour apprendre » concerne la création d'une mini-entreprise en grandeur réelle. Durant l'année scolaire, une équipe de jeunes, accompagnés par un enseignant ou un entrepreneur, se mobilise pour ouvrir une entreprise. À l'échelon de l'enseignement supérieur, la « start-up Programme-EPA » concerne des étudiants, des enseignants et des entrepreneurs qui construisent et gèrent collectivement une entreprise.

Chapitre VI

Les résultats obtenus

I - Le suivi et l'évaluation des actions menées

Interrogée sur le pilotage et le suivi des dispositifs en faveur de l'accès des jeunes à l'emploi, la DIRECCTE a indiqué que « l'ensemble est suivi dispositif par dispositif, avec un souci de cohérence d'ensemble ». Dans ce cadre, une séance du service de l'emploi régional (SPER) est organisée chaque mois sous la présidence du préfet de Région, avec les préfets de département, le SGAR, la DIRECCTE et l'ensemble des membres du Service public de l'emploi (Pôle Emploi, Conseil régional, ASSOR, Rectorat ...). Au niveau départemental, le préfet de département préside un SPE départemental (SPED), alors qu'à l'échelon des arrondissements les sous-préfets président des SPE de proximité (SPEP). Concernant plus spécifiquement les missions locales ou encore les E2C, la DIRECCTE organise des dialogues de gestion avec ces structures.

S'agissant des collectivités territoriales, leur participation à de nombreux comités peut être relevée. Les services du département de Saône-et-Loire participent aux comités de pilotage de l'E2C qui sont organisés par la Région, aux comités de pilotage annuels des missions locales, au comité de pilotage annuel de Pôle Emploi... Dans ses missions relatives à l'insertion et au RSA, le département organise des comités territoriaux d'insertion.

Sur le territoire de la CUCM, la mission locale d'AGIRE est mobilisée par de très nombreuses séances de coordination avec les partenaires qui interviennent dans le champ de l'accompagnement des jeunes, qu'ils soient institutionnels comme les services des mairies de la CUCM, ou associatifs comme les régies de quartiers. Le sentiment est que ce dispositif est utile, mais également chronophage.

Plusieurs instances procèdent à des études sur les évolutions de l'emploi et notamment celui des jeunes. Parmi elles, le centre régional de ressources (C2R) est co-administré par les partenaires sociaux. Il met à disposition du public et met en ligne des données et des études sur les évolutions de l'emploi et des formations professionnelles. Il intervient également auprès des professionnels et des élus dans le cadre d'études préalables ponctuelles, en particulier lors de la préparation des contrats d'objectifs. L'examen des publications mises en ligne par le C2R montre une diversité d'approches, avec des synthèses régionales sur l'emploi et des analyses plus fouillées par départements et par filières professionnelles. Par ailleurs, plusieurs démarches d'évaluation ont été engagées par l'association régionale des missions locales de Bourgogne (ASSOR), notamment en matière de premier bilan de la mise en œuvre des contrats d'avenir dans la région entre 2012 et 2015.

Il reste qu'au-delà des approches globales précitées, il n'existe pas réellement d'évaluation à un niveau plus fin qui permettrait d'identifier l'efficacité et l'efficience respective des dispositifs en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes.

À titre d'exemple, la CUCM a indiqué que les structures qu'elle finance réalisent un bilan annuel de leur activité qui fait l'objet d'une présentation détaillée au sein de leurs instances de gouvernance et au sein du Conseil communautaire lorsque ce dernier est amené à délibérer sur le versement des subventions annuelles. Elle a précisé que « l'évaluation de l'efficacité de leurs actions est annuelle et repose sur la fourniture de statistiques précises sur le nombre de bénéficiaires par dispositif et par action ». Toutefois, la CUCM a admis qu'elle n'est pas en mesure d'évaluer l'efficience de ses actions.

S'agissant du département de Saône-et-Loire, s'il s'est donné des objectifs quantitatifs notamment pour l'accueil d'EAV dans ses services, il a, comme la CUCM, reconnu qu'il ne dispose pas de véritable évaluation qui permettrait d'apprécier, au-delà des seules activités mesurées par les effectifs de jeunes pris en charge, l'efficacité de son soutien en faveur de l'emploi des jeunes. Pour fixer les financements des missions locales et de l'E2C, l'analyse est effectuée lors de production des bilans des actions transmis avant chaque versement de solde, conformément aux termes des conventions. Pour les EAV, le département a une transmission chaque semestre, par l'employeur, des justificatifs de formations réalisées par le jeune et d'un point de situation sur les compétences acquises ou restant à développer au regard du projet professionnel défini. Toutefois, selon le département, il s'agit d'un dispositif trop récent pour permettre un jugement pertinent. Enfin, de façon générale, le département estime que les objectifs fixés dans les conventions liées aux versements des subventions de fonctionnement restent insuffisamment détaillés en termes quantitatifs et qualitatifs.

II - Les résultats obtenus en matière d'insertion professionnelle

À l'issue des formations en alternance

Selon les enquêtes de la DARES, en février 2013, 58 % des apprentis bourguignons qui étaient sortis de formation en juin 2012 occupaient un emploi non aidé (CDI, CDD, intérim) et 32 % étaient au chômage, contre respectivement 62 % et 30 % en février 2012.

Interrogée sur la dégradation constatée, la DIRECCTE a souligné que les apprentis ont subi les effets de la situation économique bourguignonne. Toutefois, ce constat global recouvre des situations contrastées. Après l'apprentissage, les modalités d'entrée dans la vie active sont moins favorables pour la population féminine (accès moins rapide à l'emploi, CDD et contrats à temps partiel plus fréquents, rémunération inférieure, etc.). La nature des secteurs économiques induit de forts écarts en termes d'insertion professionnelle des apprentis. Les sortants de la filière agricole se distinguent par des embauches rapides et un chômage relativement faible mais les contrats à durée déterminée et à temps partiel sont prédominants. Les jeunes des spécialités de transformation (agroalimentaire, cuisine) ont des opportunités professionnelles avec une part élevée de CDI, tandis que les anciens apprentis de commerce-vente se caractérisent par un chômage important. Les sortants du domaine des services aux personnes (hôtellerie, tourisme, coiffure...) connaissent une augmentation du taux d'emploi (57 %) et se singularisent par de nombreuses embauches à durée déterminée, à temps partiel et sur contrats de professionnalisation. Enfin, l'analyse de l'insertion des jeunes diplômés de niveau IV du champ « sport et animation » qui sont sortis depuis au moins sept mois de formation (sorties entre avril 2013 et juillet 2014), aboutit aux résultats suivants qui paraissent assez satisfaisants : 69 % d'apprentis en emploi ; 19 % sont de nouveau en formation ; 12 % sont demandeurs d'emploi.

Les autres responsables sollicités en cours d'enquête ont souligné que l'apprentissage est, à leurs yeux, un vecteur efficace pour aider les jeunes à accéder à un emploi. Comme l'a mentionné la CMA de Bourgogne « toutes les enquêtes démontrent le bon taux d'insertion des jeunes à l'issue de l'apprentissage. D'autant qu'il ne faut pas oublier que, parmi ceux qui ne sont pas en emploi, certains poursuivent tout simplement leur formation, soit par l'acquisition d'une autre spécialité (boulangier/ pâtissier, maçon/peintre par exemple) ou d'un niveau de formation supérieur ». Pour la CCI de Saône-et-Loire, les apprentis ont un

bon taux d'insertion professionnelle et de poursuite de formation, mais « les difficultés se posent plus au niveau des ruptures de contrat, le plus souvent par manque de motivation des apprentis et en raison du manque de travail scolaire des jeunes en formation ».

En effet, au-delà de la question de l'accès à l'emploi au terme de l'apprentissage, celle de la fréquence des ruptures de contrats en cours de formation présente une forte acuité. À ce titre, le Conseil régional a mentionné des taux de rupture en augmentation au cours de la période 2011-2014 : année scolaire 2011- 2012 : taux de rupture de 14,37 % ; année scolaire 2012-2013 : taux de rupture de 15,22 % ; année scolaire 2013-2014 : taux de rupture de 15,56 %. Si ces taux sont inférieurs à la moyenne constatée à l'échelon national (28 %), cette évolution défavorable montre, en définitive, que la sécurisation du parcours des jeunes durant l'apprentissage constitue un enjeu central pour tenter d'enrayer la baisse de ce dispositif en Bourgogne.

À l'issue d'un contrat aidé

À l'échelon de la Bourgogne, le taux d'insertion des jeunes de moins de 26 ans en CAE a été de 28,5 % en 2010, de 32,12 % en 2011 et de 26,08 % en 2012. Pour le CIE, ce taux a été de 63,6 % en 2010, de 66,14 % en 2011 et de 56,21 % en 2012. Ces données tendent à montrer que les contrats aidés permettent proportionnellement mieux aux jeunes d'obtenir un emploi durable dans le secteur marchand que dans le secteur non-marchand. En ce sens, l'enquête fait apparaître que, via un contrat aidé, les jeunes s'intègrent progressivement aux entreprises qui les accueillent, la moitié d'entre eux étant ensuite recrutés sur un contrat de droit commun.

S'agissant des EAV, est intervenue en mars 2015 la publication d'un bilan de leur mise en œuvre en Bourgogne entre 2012 et 2015. Cette étude a été réalisée par l'association ASSOR qui anime le réseau des missions locales. Elle souligne les principaux points suivants.

Depuis le premier EAV conclu le 1er novembre 2012, 4 448 ont été signés en Bourgogne, soit 98,7 % de l'objectif annuel pour 2014. Parmi les jeunes recrutés, 81,2 % étaient peu ou pas qualifiés (dont 37,8 % sans qualification). 55 % des contrats ont été conclus pour une durée supérieure ou égale à trois ans et 25,6 % étaient des CDI. 80,1 % des jeunes recrutés ont un engagement de formation en cours de réalisation ou réalisé.

Toutefois, 17,1 % des emplois d'avenir ont été rompus (dont 51,5 % après les trois premiers mois de contrat). En comparaison, ce taux est moins fort que dans les autres dispositifs (25 % pour les CUI à six mois et 28 % pour les contrats d'apprentissage selon les moyennes nationales de la DARES). L'étude souligne toutefois que 7,2 % des ruptures d'emploi d'avenir s'expliquent par des raisons qualifiées de positives : 5,9 % pour un changement d'emploi et 1,3 % pour une reprise de formation.

Si ces données montrent donc une plus grande stabilité des jeunes dans le cadre des EAV comparativement aux autres dispositifs, elles restent encore lacunaires. Elles ne distinguent pas les EAV des secteurs marchand et non-marchand ni ne donnent d'élément de jugement sur le devenir à moyens termes des bénéficiaires de ce dispositif.

À l'issue d'un dispositif « seconde chance » et de l'insertion par l'activité économique

L'E2C de la Nièvre présentait, fin 2014, 59,4 % de sorties positives pour un objectif de 60 %. Toutefois, on constate un plafonnement des sorties vers les contrats en alternance, avec 9 % réalisés pour un objectif de 13%. Toutefois, la DIRECCTE estime que les résultats de cette école sont satisfaisants. L'E2C de Côte-d'Or a connu, en 2014, 54 % de sorties positives : 20 % vers une formation qualifiante ou diplômante ; 20 % vers un contrat de travail ; 6 % vers un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation ; 8 % vers des contrats aidés. S'agissant de l'E2C de Saône-et-Loire, le démarrage de l'école est trop récent pour apprécier l'impact de la scolarité sur l'accès des jeunes à un emploi durable. Toutefois, 50 % des jeunes ont connu en 2014 une sortie positive vers une formation.

Par ailleurs, au cours de la période 2010 à 2014 et à l'échelon de la Bourgogne, on dénombre, tous publics confondus, 12 135 sorties de contrats d'intérim de SIAE dont 33 % sont considérées par la DIRECCTE comme des sorties « dynamiques ». Toutefois, le taux d'accès à un emploi durable n'est que de 13,7 %.

Concernant la population des jeunes (soit 3 411 sorties), le taux de sorties « dynamiques » est de 29,9 %, soit trois points de moins que la moyenne tous publics confondus. Le taux d'accès à un emploi durable est de 11,7 %, soit deux points de moins que la moyenne tous publics confondus. Si l'on ne prend en compte que les jeunes les moins qualifiés (soit 2 018 sorties), les sorties « dynamiques » représentent 28,9 % et le taux d'accès à un emploi durable chute à 11,1 %. En d'autres termes, il n'apparaît pas que l'insertion par l'activité économique constitue, à l'échelon de la Bourgogne, un levier puissant en faveur de l'insertion des jeunes dans un emploi durable, notamment de ceux les plus en difficulté.

Performances des différentes modalités de suivi au sein des missions locales

L'association ASSOR a fourni les données suivantes sur l'accès à l'emploi des 32 893 jeunes qui ont été reçus en 2014 en entretien par les missions locales de Bourgogne.

42,4 % des jeunes pris en charge ont accédé à une formation ou à toute forme d'emploi la même année. Ce pourcentage se décompose de la façon suivante : 19,2 % ont accédé à un emploi « classique » ; 10,2 % à un emploi aidé ; 12,1 % à une formation dont 5,1 % à une formation qualifiante ; 2,6 % à un emploi en alternance ; 5,3 % à un stage d'insertion en entreprise ; 0,8 % ont été rescolarisés.

En l'état, ces données sont délicates à interpréter car elles concernent l'ensemble des jeunes reçus en entretien, y compris les premiers entretiens. Au regard des difficultés rencontrées par le public des missions locales, il paraît clair que leur probabilité d'accès à une formation ou un emploi dès le début de leur accompagnement est faible. Autrement dit, les pourcentages précités doivent être interprétés avec prudence et tendent vraisemblablement à minimiser les performances des missions locales.

Sous réserve de ces précautions d'interprétation, on peut s'interroger sur le devenir des 57,8 % des jeunes qui n'ont accédé ni à une formation, ni à un emploi, ce taux élevé pouvant révéler une efficacité limitée de l'accompagnement des missions locales. Toutefois, il convient de tenir compte du profil des jeunes qui s'adressent aux missions locales et qui rencontrent des difficultés en termes de qualification, mais également d'insertion sociale. En effet, l'accompagnement pour nombre de ces jeunes vise à leur apporter des compétences sociales et des savoir-être, mais aussi des aides sociales au logement ou à la subsistance.

Tout ceci aboutit à un paradoxe qui fait que, si les missions locales accompagnent les jeunes les plus éloignés de l'emploi, elles n'auront que peu de résultats en termes d'insertion professionnelle. À l'inverse, les jeunes qui sont directement « employables » n'ont pas besoin de recourir aux missions locales.

Enfin, les données de l'association ASSOR montrent que le taux d'accès à un emploi durable des jeunes accompagnés en CIVIS par la mission locale d'AGIRE est plus faible que celui constaté à l'échelon régional (20,8 % contre 31,7 %).

Cette situation peut s'expliquer par le taux de chômage très élevé de la CUCM et par les difficultés auxquelles sont confrontés les jeunes recourant à l'accompagnement de cette mission locale. Pour étayer ce constat, les données suivantes montrent en 2014 une baisse des effectifs de jeunes accompagnés accédant à un emploi, tous statuts confondus.

Tableau n° 3 : accès à l'emploi des jeunes accompagnés par la mission locale d'AGIRE

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Evol.10/14 |
|--|------|------|------|------|------|------------|
| Nbre de jeunes suivis entrés en premier emploi | 868 | 1008 | 783 | 831 | 634 | -27 % |
| dont emplois classiques | 602 | 797 | 645 | 554 | 418 | -31 % |
| dont emplois aidés | 193 | 146 | 71 | 229 | 189 | -2 % |
| dont CDI | 80 | 110 | 93 | 91 | 47 | -41 % |

Source : AGIRE

Si la majorité des jeunes concernés accèdent à des emplois classiques, une très faible part d'entre eux bénéficie d'un CDI (47 sur 418).

À l'issue d'un accompagnement à la création d'entreprise

Un seul exemple de mesure précise de l'impact des actions d'accompagnement a été produit en cours d'enquête. Il s'agit des données produites par la CMA de Bourgogne en matière de soutien à la création ou à la reprise d'entreprises.

En effet, le public pris en charge par la chambre consulaire est précisément identifié et les performances de l'accompagnement en sa faveur peuvent être clairement appréhendées par le calcul de la viabilité à moyens termes des entreprises qui ont été créées ou reprises. Les données suivantes présentent, de plus, l'intérêt de comparer la viabilité des entreprises créées ou reprises par des jeunes de 29 ans avec celle des autres entreprises et, par ailleurs, en distinguant parmi ces jeunes ceux qui ont eu ou non recours aux prestations de la CMA.

Tableau n° 4 : viabilité des entreprises créées ou reprises par des jeunes de moins de 29 ans

| | 2011 | 2012 |
|---|--------|--------|
| Taux de viabilité des entreprises après 2 ans | 76,3 % | 79,2 % |
| Taux de viabilité des entreprises après 2 ans (-29 ans) | 72,5 % | 72,0 % |
| Taux de viabilité des entreprises après 2 ans créateurs accompagnés | 85,0 % | 86,1 % |
| Taux de viabilité des entreprises après 2 ans créateurs accompagnés (-29 ans) | 85,7 % | 84,3 % |

Source : CMA Bourgogne

Ces données mettent en lumière une plus forte viabilité des entreprises créées ou reprises par des jeunes lorsqu'ils ont été accompagnés, ce qui tend à montrer que l'impact des actions de conseil menées par la chambre consulaire est particulièrement positif.

III - Les limites des dispositifs

Des critiques ont été formulées en cours d'enquête sur la très grande fragmentation des dispositifs. Les directrices des agences de Pôle Emploi de la CUCM ont estimé qu'il faut simplifier les dispositifs ou les agencer autrement. Un conseiller d'AGIRE a regretté une certaine contradiction entre l'accumulation d'objectifs « trop saucissonnés » avec la globalité des besoins des jeunes.

Pour les services du département de Saône-et-Loire, il existe, à leurs yeux, de nombreux dispositifs en faveur des jeunes qui sont en nombre suffisant depuis la mise en œuvre de la Garantie Jeunes, le risque étant toutefois celui d'un chevauchement des publics et des interventions des acteurs, mais aussi « un manque d'identification précise des problématiques transversales (en l'absence d'outils informatiques de suivi partagés). » Ils ont aussi souligné que les dispositifs sont très souvent liés au statut et à l'âge des jeunes, et non pas aux besoins recensés pour l'ensemble des publics.

Pour les services de la CUCM, il existe aujourd'hui une palette de dispositifs couvrant l'ensemble des champs de l'insertion et de l'accès des jeunes à l'emploi, ce qui permet de faire face à un large éventail de situations. C'est, en revanche, une source de complexité pour les bénéficiaires qui ont besoin de structures identifiées jouant le rôle d'un point unique d'accès.

Interrogée sur la prescription des dispositifs aux jeunes qu'elle prend en charge, la mission locale d'AGIRE a répondu qu'elle est appréciée « en fonction de la situation globale du jeune ». Cette réponse fait apparaître l'absence de protocoles ou de référentiels formalisés qui aideraient les conseillers dans l'orientation d'un jeune vers tel ou tel dispositif.

Si cette situation peut être interprétée comme une relative souplesse d'adaptation aux besoins individuels de chaque jeune, elle peut également conduire à des effets de concurrence entre dispositifs. L'examen des activités d'accompagnement de la mission locale de la CUCM a, en effet, fait apparaître de tels effets qui ont été confirmés par la DIRECCTE. À ce titre, elle a cité, d'une part, le CIVIS qui s'adresse à tout public qui a besoin d'un accompagnement renforcé (CIVIS renforcé) ou pour qui être dans ce dispositif permet d'accéder à un emploi aidé ou à une formation et, d'autre part, l'ANI jeunes qui s'adresse aux publics ayant une qualification inférieure au niveau IV et prioritairement les jeunes mineurs. Or, dans les faits, les publics pris en charge ont des profils similaires.

Pour l'État, la DIRECCTE pose la question d'une possible redondance entre trois dispositifs d'accompagnement des jeunes qu'elle estime assez proches : CIVIS, ANI et Garantie Jeunes. Ces dispositifs s'adressent sensiblement aux mêmes publics caractérisés par un faible niveau de qualification et par de nombreux freins périphériques à l'emploi. Elle a souligné la nécessité d'une clarification du paysage de l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, afin de rompre avec l'empilement des dispositifs. Elle a précisé toutefois que « la Garantie Jeunes introduit de nouvelles modalités d'accompagnement intensif et en groupe, ce qui va questionner les pratiques des missions locales ».

Par ailleurs, l'enquête a fait apparaître une grande incertitude sur l'efficacité relative des dispositifs et sur la comparabilité de leurs résultats. Selon la mission locale d'AGIRE, le dispositif ANI n'a notamment pas donné tous les résultats escomptés, notamment en matière d'emploi. Il s'adresse à une population très éloignée de l'emploi et souvent aux prises avec des difficultés familiales et financières. La durée d'accompagnement par rapport au profil du public concerné ne serait pas suffisante.

Pour la DIRECCTE, le dispositif des EAV est celui qui correspond le mieux aux attentes des entreprises et des jeunes en raison de la formation et de l'accompagnement proposé. À l'inverse, elle estime que le CIE ne reste aujourd'hui qu'une alternative lorsque le jeune ne peut pas bénéficier d'un EAV. Elle a souligné que « la situation économique est pré-déterminante dans l'acte de recrutement dans le secteur marchand.

Une fois la décision prise, les incitations à l'embauche des jeunes peuvent constituer un facteur dans le choix de l'employeur de s'orienter plutôt vers un jeune en contrat aidé. Une entreprise qui a un besoin de recrutement mais qui a une situation financière tendue, sera attirée par les contrats aidés, compte tenu de la baisse du coût du travail induite. D'autres critères jouent comme, par exemple, le profil recherché. Lorsque le poste requiert une qualification particulière, l'employeur aura tendance à ne pas s'orienter vers une réponse contrat aidé. »

Par ailleurs, la DIRECCTE a indiqué que, dans certains secteurs d'activité, les dispositifs d'incitation à l'embauche des jeunes ont un réel impact sur les décisions de recrutement. C'est le cas dans le secteur du bâtiment où, grâce aux aides à l'embauche d'un jeune en EAV, il est possible de négocier un CDI, alors que l'employeur souhaitait initialement un CDD.

Concernant enfin les lacunes des dispositifs, la DIRECCTE a souligné qu'il est constaté dans la Nièvre que le pourcentage de jeunes illettrés est élevé, ce qui est un véritable frein pour l'accès à l'emploi. Or, elle a précisé qu'aujourd'hui « aucune structure n'est en capacité d'apporter une formation rémunérée à ce public car aucun centre de formation ne prend en charge les 16 à 18 ans. Les écoles de la deuxième chance prennent en formation les jeunes à partir de 18 ans et de façon très exceptionnelle les jeunes mineurs. »

Glossaire

| | |
|------------|---|
| ACI | Atelier et chantier d'insertion |
| ACCRE | Aide au chômeur créant ou reprenant une entreprise |
| AGIRE | Association « Agir pour l'insertion, la réussite et l'emploi » |
| ANI jeunes | Accord national interprofessionnel pour les jeunes |
| ARS | Agence régionale de santé |
| ASE | Aide sociale à l'enfance |
| ASSOR | Association régionale des missions locales de Bourgogne |
| BGE | Boutique de gestion |
| CAE | Contrat d'accompagnement dans l'emploi |
| CCI | Chambre de commerce et d'industrie |
| C2R | Centre de ressources régional |
| CEVAM | Centre d'expérimentation à la vie active (Mâcon) |
| CFA | Centre de formation d'apprentis |
| CIE | Contrat initiative emploi |
| CIVIS | Contrats d'insertion dans la vie sociale |
| CMA | Chambre de métiers et de l'artisanat |
| COM | Contrat d'objectifs et de moyens |
| CPRDF | Contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle |
| CREFOP | Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles |
| CUCM | Communauté urbaine Le Creusot-Montceau-les-Mines |
| 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 | Emploi d'avenir |
| EPIDe | Établissement public d'insertion de la défense |
| ETTI | Entreprise de travail temporaire d'insertion |
| FDAJ | Fonds départemental d'aide aux jeunes |
| FEJ | Fonds d'expérimentation pour la jeunesse |
| FIPJ | Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes |
| FJT | Foyer de jeunes travailleurs |
| FSE | Fonds social européen |
| GEIQ | Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification |
| LUTILEA | Plateforme de lutte contre l'illettrisme |
| MIFE | Mission d'information sur la formation et l'emploi |
| ML | Mission locale |
| NACRE | Nouvel accompagnement pour la création ou la reprise d'entreprise |
| PFIP | Plateforme d'insertion professionnelle (université) |
| PJJ | Protection judiciaire de la jeunesse |
| PLIE | Plan local pour l'insertion et l'emploi |
| PPAE | Projet personnalisé d'accès à l'emploi (Pôle Emploi) |
| PRDF | Plan régional de développement des formations |
| PRJ | Plan régional pour la jeunesse |
| SIAE | Structure d'insertion par l'activité économique |
| SPE | Service public de l'emploi |
| UFA | Unité de formation d'apprentis |

**Réponses des administrations
et des organismes concernés**

Sommaire

| | |
|--|----|
| Réponse du conseil départemental de Saône-et-Loire | 60 |
| Réponse du président de la communauté urbaine Le Creusot - Montceau-les-Mines | 60 |
| Réponse du proviseur du lycée Henri Parriat | 61 |
| Réponse du président de l'AGIRE..... | 61 |

Destinataires n'ayant pas répondu

| |
|---|
| Présidente du conseil régional de Bourgogne, Franche-Comté |
| Président de la chambre de commerce et d'industrie de Bourgogne, Franche-Comté |
| Président de la chambre des métiers et de l'artisanat de Saône-et-Loire |

**RÉPONSE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE SAÔNE-ET-LOIRE**

Le Département de Saône-et-Loire a été amené à présenter dans ce cadre son dispositif d'intervention ainsi que les actions partenariales qu'il mène en lien avec les acteurs institutionnels et associatifs impliqués dans cette politique transversale.

Les efforts menés conjointement avec les services de l'État autour de la garantie jeune doivent notamment permettre, dans l'avenir, de renforcer la complémentarité et l'efficience de nos actions.

Je n'ai donc pas de remarque particulière à formuler concernant les constats effectués par la Cour des Comptes, si ce n'est rappeler que le Fonds de solidarité logement et le Fonds d'aide aux jeunes en difficulté sont des dispositifs financés par le Département, qui apporte par ailleurs une subvention de fonctionnement aux missions locales et aux foyers de jeunes travailleurs.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE
LE CREUSOT - MONTCEAU-LES-MINES**

Un certain nombre de remarques et de précisions vous ont, d'ores et déjà, été transmises directement par Monsieur le Président d'AgIRE.

En ma qualité de Président de la Communauté urbaine, je souhaite revenir sur les propos du chapitre VI-I pour vous confirmer que notre collectivité effectue, annuellement, l'évaluation des actions des structures qu'elle finance en contrôlant la réalisation des objectifs fixés dans les conventions annuelles de financement et de partenariat.

Concernant l'évaluation de l'efficience des actions financées, entendu comme le rapport entre les résultats obtenus et les moyens mis en œuvre pour se faire, vous conviendrez avec moi qu'elle est peu évidente à évaluer dans le domaine de l'insertion et de l'accès des jeunes à l'emploi. La quantification de ces efforts est en effet particulièrement difficile à déterminer du fait de la nature même de l'intervention en matière d'insertion. Aucune quantification ou critère précis ne saurait qualifier la qualité du travail entrepris pour favoriser l'insertion de personnes souvent en grandes difficultés sociales et très éloignées du monde du travail.

Comme vous le soulignez, il s'agit d'une problématique particulièrement prégnante sur notre territoire et il me semble que tous les moyens, tant humains que financiers, doivent être mis en œuvre pour accompagner les Jeunes vers l'emploi.

RÉPONSE DU PROVISEUR DU LYCÉE HENRI PARRIAT

Je n'ai pas d'observation à formuler.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'AGIRE

Ce rapport n'appelle pas d'observation de ma part.

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

L'ACCÈS DES JEUNES À L'EMPLOI

Construire des parcours, adapter les aides

Arrondissement de Limoux

Rapport public thématique

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Avant-propos | 5 |
| Synthèse | 7 |
| Introduction | 11 |
| Chapitre I Une diversité d’actions en faveur de l’accès des jeunes à l’emploi qui ne tient pas compte du caractère rural du territoire | 15 |
| I - Une offre variée de formation, d’information et de remise à niveau en faveur du développement des compétences et de l’insertion progressive dans l’emploi | 15 |
| A - Une politique régionale déterminée en matière de formation professionnelle des jeunes et d’apprentissage..... | 16 |
| B - Une préoccupation des acteurs : veiller à rapprocher l’école et l’entreprise..... | 19 |
| C - L’action discrète des OPCA et des branches professionnelles sur le territoire..... | 21 |
| D - Les dispositifs « seconde chance » tournés vers l’insertion professionnelle relèvent d’une initiative originale mais leurs résultats sont mitigés | 22 |
| II - Les actions menées en matière d’accompagnement vers l’emploi et d’intégration durable dans l’emploi ne sont pas exclusivement réservées aux jeunes..... | 26 |
| A - L’adéquation des offres de services proposées par les différentes structures chargées de l’accompagnement aux besoins des publics accueillis..... | 26 |
| B - Les dispositifs d’accompagnement vers l’emploi relèvent de modalités classiques mais diversement mises en œuvre..... | 31 |
| III - Les actions menées en faveur de l’embauche de jeunes et de la création d’entreprises sont d’une efficacité relative en dépit de l’engagement des acteurs | 40 |
| A - Le pilotage des contrats et emplois aidés est en partie contrarié par la concurrence entre les dispositifs et la réalité du marché du travail | 40 |
| B - La création ou la reprise d’entreprise par des jeunes, un dispositif dont la pertinence se pose pour les jeunes demandeurs d’emploi en milieu rural | 42 |
| C - Les clauses d’insertion dans les marchés publics pour les jeunes commencent à essaimer conduisant à une forte implication du conseil départemental de l’Aude..... | 43 |

| | |
|--|-----------|
| IV - Synthèse sur le coût des politiques menées en faveur des jeunes | 43 |
| A - L'effort financier des principaux acteurs met en relief la complexité des circuits de financement et le caractère lacunaire des sources statistiques | 43 |
| B - Les coûts de structure révèlent une évaluation approximative dont les modalités doivent être consolidées | 44 |
| C - Les disparités régionales ou la question de l'approche méthodologique | 45 |
| Chapitre II Les résultats obtenus | 47 |
| I - Le suivi et l'évaluation des actions menées..... | 47 |
| A - L'organisation du pilotage et du suivi | 47 |
| B - L'évaluation des actions menées conduit à des appréciations satisfaisantes | 48 |
| II - Les résultats comparés des différents dispositifs en matière d'insertion professionnelle font apparaître de réelles divergences..... | 48 |
| A - Les résultats sont positifs à l'issue des formations en alternance | 48 |
| B - Les résultats sont encourageants à l'issue d'un contrat aidé | 49 |
| C - L'essai est souvent transformé au terme d'un dispositif « seconde chance » | 50 |
| D - A l'issue d'un accompagnement à la recherche d'emploi ou à la création d'entreprise, les résultats sont erratiques..... | 50 |
| Chapitre III La cohérence d'ensemble..... | 53 |
| I - L'absence d'une stratégie globale et territoriale en faveur de l'accès des jeunes à l'emploi..... | 53 |
| A - Il n'existe pas de stratégie d'ensemble, articulée et cohérente, déclinée sur le territoire étudié en faveur de l'accès des jeunes à l'emploi..... | 53 |
| B - Les freins à l'élaboration d'une stratégie d'ensemble en faveur des jeunes..... | 54 |
| II - Le pilotage et la gouvernance | 56 |
| A - Complexité de la comitologie et de la coordination opérationnelle | 56 |
| B - L'adaptation au territoire emprunte des formes diverses | 57 |
| C - Une meilleure organisation pour une plus grande efficacité et une plus grande efficacité..... | 58 |
| III - Le ciblage actuel des moyens est perfectible | 59 |
| A - Au regard des besoins des publics et de l'efficacité relative des dispositifs..... | 59 |
| B - Au regard de l'objectif d'égalité de traitement entre les territoires et des indicateurs de performance..... | 59 |
| IV - L'appréciation des jeunes rencontrés sur le terrain | 60 |
| Glossaire | 61 |
| Annexe | 63 |
| Réponses des administrations et des organismes concernés..... | 67 |

Avant-propos

Le rapport sur *L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides*, constitue en huit volumes – analyse générale d'une part, analyses régionales résultant des investigations conduites dans sept territoires d'autre part – la synthèse définitive de l'enquête de la Cour. Il a été délibéré le 27 septembre 2016 par la chambre du conseil en formation ordinaire.

Le présent cahier territorial permet, au-delà de certains constats communs aux six autres cas examinés, d'apporter un éclairage particulier sur les organisations mises en place pour favoriser l'accès des jeunes à l'emploi sur l'arrondissement de Limoux.

Synthèse

Comme de nombreux jeunes Français, ceux du territoire de Limoux n'accèdent pas facilement à un emploi stable au début de leur vie active. Les données socio-économiques de leur bassin d'emploi, son enclavement et la mobilité réduite, volontaire ou subie, qui en résulte, conduisent à isoler ces jeunes des zones économiques qui bénéficient d'une densité d'emploi plus élevée.

Le territoire de Limoux présente en effet des spécificités géographique (territoire rural étendu, faible densité, transports collectifs limités), démographique (vieillesse de la population) et économique (crise durable, secteurs traditionnels en recul, nombreuses petites entreprises, part importante d'emplois courts, faiblesse des revenus) qui ne sont pas favorables à l'emploi des jeunes.

Le marché local du travail est le reflet de ces caractéristiques. Il conditionne, en retour, les offres d'emplois disponibles, les qualifications requises et sa capacité à accueillir les jeunes à la recherche d'un emploi.

La jeunesse du bassin ne dispose pas d'atouts à l'issue du cursus de formation initiale. Elle est peu diplômée, les sorties de l'école sans diplôme sont importantes et le taux de scolarisation diminue. Les modalités d'hébergement ne permettent pas une émancipation personnelle et professionnelle (70 % en famille ou dans divers foyers) ou se caractérisent par une réelle précarité (foyer CHS, hôtel, nomadisme, absence d'hébergement).

Les acteurs qui mettent en œuvre les politiques publiques et privées en faveur de l'accès des jeunes à l'emploi sont présents sur le territoire à des degrés variés. Ils participent par leurs financements, sinon à la résorption du chômage des jeunes, du moins à en limiter la croissance et à en corriger les effets négatifs sociaux et personnels. Dans l'ensemble, les outils de la politique en faveur de l'accès des jeunes à l'emploi déployés dans la Région et le territoire de Limoux sont assez complets.

Ce territoire a su attirer certaines expérimentations, comme l'école de l'apprentissage et la Garantie jeunes, et développer divers partenariats en faveur des jeunes. L'action de la MLI DR 11 qui intervient au-delà du territoire de Limoux est reconnue.

Les intervenants mettent en place des passerelles multiples entre la formation initiale des jeunes, le secteur de l'entreprise et le marché du travail. L'accent mis sur l'apprentissage est une donnée majeure positive. L'accompagnement des jeunes est fonction de l'entité qui le met en œuvre et du profil de la personne accompagnée. La MLI DR 11 s'attache à résoudre les difficultés périphériques et à inscrire le jeune dans un dispositif menant à terme, si possible, à l'emploi. Pôle emploi vise principalement l'accès à l'emploi même si le portrait du demandeur d'emploi conditionne les modalités retenues (formation, mise en situation professionnelle, insertion). Les structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) pratiquent un accompagnement global qui lie l'emploi et l'accompagnement socio-professionnel.

Toutefois, l'efficacité des actions mises en œuvre par les acteurs est amoindrie à plusieurs égards.

La concurrence entre les dispositifs d'accompagnement et d'insertion dans l'emploi n'est pas suffisamment maîtrisée. Certains mécanismes de soutien, comme celui à la création ou à la reprise d'entreprise, ne sont pas adaptés à tous les bassins d'emploi.

La typologie des territoires, notamment ruraux, n'est pas réellement prise en compte.

Les moyens engagés par les organismes ne sont pas en adéquation avec l'hétérogénéité des bassins d'emploi. Le faible niveau de formation des jeunes et la ruralité du territoire de Limoux devraient conduire à une répartition fine des actions destinées à rapprocher les jeunes de l'emploi. En matière de formation professionnelle, l'offre n'est pas toujours compatible avec les souhaits et possibilités de formation des jeunes ruraux. Les centres de formation, comme l'École de la deuxième chance et les centres de formation des apprentis ne sont pas implantés dans les territoires ruraux. Aucun quota de formation professionnelle n'est réservé aux jeunes ruraux. La prise en charge des frais de séjour et de repas des stagiaires apparaît limitée pour des jeunes démunis de ressources.

Les études relatives aux caractéristiques économiques et sociales des jeunes demandeurs d'emploi de chaque bassin sont rares ou anciennes. Cette carence ne permet pas de procéder aux adaptations régulières et efficaces des dispositifs et de la stratégie des acteurs.

La connaissance exhaustive des financements dédiés à l'emploi des jeunes, quel que soit le volet d'intervention, et des coûts précis passe par une harmonisation des méthodes de gestion et de recueil des données des différents organismes qui fait actuellement défaut.

Le périmètre des actions en faveur de l'accès des jeunes à l'emploi est organisé de manière cloisonnée par mode d'intervention, circuit de financement ou type d'organismes. Les acteurs ont mis en place des niveaux de coordination et d'échanges qui ne permettent pas l'émergence de politiques concertées. Il en résulte une couverture insuffisante des besoins réels et un fonctionnement qui est perçu comme complexe et opaque par les jeunes demandeurs d'emploi. Les acteurs eux-mêmes regrettent l'absence d'une politique d'emploi en faveur des jeunes qui soit unifiée, claire et cohérente.

La mise en place de structures réellement partenariales, associant l'ensemble des parties prenantes et des compétences, est nécessaire pour élaborer une stratégie commune, partagée et opérationnelle en faveur de l'emploi des jeunes, notamment en milieu rural.

Introduction

Un territoire rural exposé à un risque de dévitalisation qui offre de faibles perspectives d'emploi à sa jeunesse

L'arrondissement de Limoux a été retenu par l'enquête des juridictions financières pour ses caractéristiques (bassin d'emploi en zone de revitalisation rurale, taux de chômage élevé, expérimentation de la garantie jeunes).

Une épineuse combinaison de facteurs socio-économiques

La région Languedoc-Roussillon regroupe 2 670 046 habitants (RP 2011) au taux de croissance annuel moyen de 1,1 %. La population active régionale (1 153 083 habitants) croît à un rythme soutenu (1,6 % l'an). L'économie régionale présente des spécificités qui pèsent sur le marché du travail (déficit d'emploi significatif, prédominance de très petites entreprises, importance du travail saisonnier).

Selon l'Atlas des missions locales, les jeunes de 16 à 25 ans de la région (11,8 % de la population régionale) sont confrontés à un taux de chômage élevé (31,2 % contre 23,7 % au niveau métropolitain). Leurs taux d'activité et d'emploi sont respectivement de 48,9 % (52,1 % France métropolitaine) et de 33,6 % (39,7 % France métropolitaine). Le taux des jeunes non insérés (ni scolarisés, ni en emploi, ni stagiaires) atteint 21,6 % (17,1 % France métropolitaine).

L'arrondissement de Limoux correspond géographiquement à la Haute-Vallée de l'Aude (zone rurale de 1 780 km²). Il regroupe 44 712 habitants (RP 2012). Sa densité est faible. La commune de Limoux (10 180 habitants), chef-lieu de l'arrondissement, accueille 23 % de la population du bassin.

Selon le portrait territorial de juin 2015 de Pôle emploi, la population est plus âgée qu'au niveau régional (34 % de plus de 60 ans), moins diplômée (42 % sans diplôme ou seulement le CEP ou BEPC), a des revenus plus faibles (58 % de foyers non-imposables) et un taux d'emploi inférieur (56 % des actifs en emploi). La population active (18 122 en 2012) a augmenté de 1 % l'an en moyenne entre 1999 et 2011. Les actifs en emploi sont de 13 800 en juin 2015. La part importante de non-salariés (25 % contre 17 % en région) conduit nombre d'actifs à cumuler deux métiers (salariés sur contrats courts et indépendants).

Le nombre de demandeurs d'emploi toutes catégories (4 571 en mai 2015) a augmenté de 29,53 % entre 2010 et 2014. Un quart des demandeurs d'emploi habitent Limoux. Le chômage de longue durée atteint 46,8 %. La mobilité professionnelle est réduite. Les niveaux de formation et de qualification des demandeurs d'emploi sont faibles (82 % de niveau IV ou inférieur).

La Haute-Vallée de l'Aude pâtit de la désindustrialisation des années 2000. Depuis la crise économique de 2008, les perspectives de création d'emploi se sont raréfiées. Le territoire limouxin n'est pas parvenu à amortir les effets de la crise. Cette situation est d'autant plus préjudiciable pour l'emploi local, que son taux de chômage est l'un des plus bas de la région (13,1 % premier trimestre 2015, Aude 13,2 %, région 14,2 %).

Plus de 90 % des 8 908 établissements sont de très petites entreprises. La ruralité du territoire qui imprègne les modes d'organisation et de fonctionnement des activités productives est un frein à la coordination sectorielle. Le diagnostic territorial 2014 de Pôle emploi Limoux indique des perspectives économiques limitées. Les offres d'emploi ont chuté de 60 %. Les contrats à durée indéterminée ont diminué de 30 %. La nouvelle zone du parc régional d'activités économiques (PRAE) donne lieu à des estimations de création d'emplois très divergentes (200 selon Pôle emploi, 400 à 1000 selon la ville de Limoux). L'activité saisonnière est forte mais de durée réduite. Les offres d'emploi indiquent que les employeurs proposent beaucoup de contrats à durée déterminée de moins de quatre mois. Hors intérim, la proportion de contrats très courts (1 à 31 jours) est supérieure à la moyenne régionale. Les missions d'intérim sont peu nombreuses.

Des jeunes mal armés face à un marché de l'emploi en crise

La région compte 313 000 jeunes de 15 à 24 ans. L'arrondissement de Limoux en comprend 3 822 (RP 2012) dont 1 720 sont actifs et 1 056 ont un emploi. Les taux d'activité et d'emploi de ces jeunes s'élèvent à 45 % et 27,6 %. Leur taux de chômage atteint 38,6 %. La part des jeunes au chômage est de 17,37 %. Selon l'Insee (RP 2012), la part des jeunes dans la structure par âge de la population du bassin de Limoux est faible (12,5 %). Le bassin continue de «vieillir» malgré l'apport d'actifs (4 700 personnes en cinq ans).

Les données de Pôle emploi sur la situation des jeunes demandeurs d'emploi du bassin de Limoux sont reproduites dans le tableau ci-dessous. Il souligne que la croissance des jeunes demandeurs d'emploi toutes catégories (ABCDE, 16-25 ans) est plus élevée (22,4 % entre 2010 et 2014) qu'au niveau régional (21,3 %). Toutefois, le taux d'évolution des inscrits en catégories ABC étant moins important (21,29 %) qu'au niveau régional (23,27 %), la croissance tient à ceux qui figurent en catégorie D (demandeurs en stage ou en formation notamment) et E (demandeurs en contrats aidés) qui atteint 28,42 % (6,41 % pour la région).

Tableau n° 1 : indicateurs relatifs à l'emploi et au chômage des jeunes du territoire de Limoux

| Années | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|------|------|------|------|------|
| Rubriques | | | | | |
| Nombre de demandeurs d'emploi (ABC) | 512 | 595 | 647 | 643 | 621 |
| Nombre de demandeurs d'emploi (ABCDE) | 607 | 684 | 724 | 733 | 743 |
| Nombre de demandeurs d'emploi (ABC de moins d'1 an) | 439 | 490 | 530 | 530 | 521 |
| Nombre de demandeurs d'emploi (ABC de 1 an à moins de 2 ans) | 57 | 85 | 93 | 85 | 79 |
| Nombre de demandeurs d'emploi (ABC de 2 ans à moins de 3 ans) | 16 | 12 | 16 | 22 | 15 |
| Niveaux de formation I et II des demandeurs (ABC) | 20 | 33 | 28 | 37 | 36 |
| Niveaux de formation III des demandeurs (ABC) | 52 | 63 | 69 | 70 | 50 |
| Niveaux de formation IV des demandeurs (ABC) | 135 | 146 | 166 | 189 | 204 |
| Niveaux de formation V des demandeurs (ABC) | 237 | 274 | 303 | 268 | 263 |
| Niveaux de formation V bis et VI des demandeurs (ABC) | 67 | 76 | 80 | 79 | 67 |

Source : Pôle emploi – STMT (données brutes – fin décembre)

Le chômage de longue durée n'épargne pas les jeunes du bassin. Le nombre des inscrits en catégories ABC (1 an à moins de 2 ans) est de 79 en décembre 2014 (38,6 % depuis 2010) tandis que 12 à 22 jeunes (15 en décembre 2014) se situent dans un chômage de très longue durée (2 ans à moins de 3 ans). Certaines caractéristiques de l'emploi du bassin (importance des contrats à durée limitée, proportion élevée d'emplois non-salariés) constituent des freins pour des jeunes dont les niveaux de formation et de vie sont modestes.

En septembre 2015, 768 jeunes (ABCDE, 16-25 ans) étaient inscrits à l'agence Pôle emploi de Limoux (3,36 % depuis 2014, 26,52 % depuis décembre 2010). À la même date, 664 jeunes étaient inscrits en catégories ABC. Le nombre d'inscrits en catégorie D (30 en septembre 2015) et E (66 en septembre 2015) a baissé depuis décembre 2014.

La formation initiale des jeunes demandeurs d'emploi du bassin de Limoux se concentre sur les niveaux IV (32,85 %), V (42,35 %), V bis et VI (10,78 %). Les jeunes ayant le niveau des études supérieures représentent 13,85 % avec une prédominance pour les études courtes (niveau III de 58,14 %). Les sorties précoces du système scolaire sans diplôme atteignent un taux significatif (28,5 % des jeunes actifs de 15 à 24 ans en 2011). Le taux de scolarisation des jeunes de 15-17 ans baisse (93,7 % en 2012, 95 % en 2007). À la rentrée 2014, le taux de retard scolaire des jeunes du territoire de Limoux s'élève à 22,8 % en fin de collège (20,5 % pour la région) et à 20,8 % au niveau de la terminale générale (18,7 % pour la région). Le taux de réussite aux examens varie selon le diplôme préparé. Il est bon au niveau du baccalauréat (88,7 %) mais inférieur pour le CAP (76,9 %) au niveau régional (83,1 %).

Enfin, les jeunes du bassin sont confrontés à d'importantes difficultés de mobilité. Ils sont souvent dépourvus de moyen de déplacement personnel et recourent peu à des transports en commun qui sont faiblement développés.

Chapitre I

Une diversité d'actions en faveur de l'accès des jeunes à l'emploi qui ne tient pas compte du caractère rural du territoire

I - Une offre variée de formation, d'information et de remise à niveau en faveur du développement des compétences et de l'insertion progressive dans l'emploi

Plusieurs acteurs (collectivités territoriales, établissements publics, associations, sociétés privées) interviennent sur le territoire limouxin pour favoriser l'accès des jeunes à l'emploi après leur sortie du système scolaire. Ils peuvent être regroupés en quatre catégories (acteurs du réseau de l'accueil-information-orientation ou AIO, organismes de formation, financeurs de la formation professionnelle, acteurs de l'insertion, du parrainage et de la création ou reprise d'entreprise).

A - Une politique régionale déterminée en matière de formation professionnelle des jeunes et d'apprentissage

Depuis la loi quinquennale du 20 décembre 1993, les régions sont responsables de la coordination de la formation professionnelle des jeunes de moins de 26 ans. Le législateur leur a confié le soin d'assurer l'articulation des interventions des acteurs en élaborant un plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFPJ). La région Languedoc-Roussillon s'est inscrite dans le rôle d'animation et de coordination voulu par la loi.

1 - Une prise en compte effective de leur faible qualification dans les actions concernant la formation des jeunes apprentis et des jeunes sortis du système scolaire

Les priorités régionales concernant la formation des jeunes apprentis et de ceux qui sont sortis du système scolaire figurent dans le Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP). Élaboré au sein du Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), co-présidé par l'État et la région et réunissant tous les acteurs (partenaires sociaux, chambres consulaires), le CPRDFP repose sur un diagnostic partagé et se traduit par des programmes d'action. Ce document quinquennal (2011 à 2015), signé par l'État, la région et les partenaires sociaux, constitue une référence pour les signataires. Les programmes d'action du CPRDFP reposent sur trois axes principaux, l'accompagnement du développement économique régional, la prise en compte des besoins de sécurisation des parcours individuels et le soutien à la dynamique des territoires, et une volonté, l'approfondissement de l'organisation de la gouvernance de la formation professionnelle.

En matière d'apprentissage, les signataires considèrent que cette voie de formation est efficace pour remédier aux nombreuses difficultés (baisse du taux d'emploi des jeunes, décrochage scolaire important, profils inadéquats des jeunes demandeurs d'emploi).

L'apprentissage apporte aux jeunes une qualification professionnelle facilitant leur insertion dans le marché du travail. L'apprentissage dépend de l'activité des entreprises. C'est la formule privilégiée en matière d'alternance par les employeurs locaux. Ils y voient

une certaine assurance de recruter un salarié avec un savoir-faire et certains codes de la vie en entreprise. Par ailleurs, le tissu économique du Languedoc-Roussillon est propice à l'apprentissage, compte tenu du poids des très petites entreprises et des petites et moyennes entreprises qui accueillent le plus grand nombre d'apprentis en formation, et qui relèvent des filières en croissance (tourisme, services, bâtiment, artisanat notamment).

Un contrat quinquennal (2011-2015) d'objectifs et de moyens (COM) relatif au développement de l'apprentissage a été signé entre l'État et la région le 1^{er} juin 2011. Son enveloppe financière prévisionnelle de 140 M€ est répartie à parité entre l'État et celle-ci. La région souhaitait contribuer avec une cible de 22 500 apprentis, à l'objectif national fixé à 600 000 apprentis au 31 décembre 2015. Plusieurs moyens ont été prévus, comme réduire les ruptures de contrats, créer de nouveaux diplômés et centres de formation des apprentis (CFA), améliorer l'accueil, la formation et l'aide sociale des stagiaires et renforcer l'accès des personnes en situation de handicap. Le contrat d'objectifs et de moyens mobilise tous les acteurs de l'apprentissage, tels que les représentants des secteurs clés de l'économie régionale (BTP, métallurgie, commerce et industrie, transport-logistique, agriculture, artisanat) et les chambres consulaires.

Hors apprentissage, comme l'indique le livret de la Région « *Ma formation, c'est mon emploi* » l'offre de formation régionale est inspirée par des orientations stratégiques identiques à celles de l'apprentissage. Sa décomposition en deux volets, celui des formations pré-qualifiantes et celui des formations qualifiantes met à disposition des jeunes sortis du système scolaire, un éventail de formations destinées à répondre à leurs besoins (aisance dans les savoirs fondamentaux, définition d'un projet professionnel, acquisition de prérequis et de compétences pour une certification professionnelle ou un perfectionnement) sous réserve d'une inscription préalable à Pôle Emploi.

Le Languedoc-Roussillon compte la part la plus élevée (14,7 % pour 9,7 % en moyenne métropolitaine, source Insee) de jeunes de 18 à 24 ans ayant prématurément quitté l'éducation et la formation. Les flux annuels de sortie prématurée du système scolaire y sont évalués à environ 4 500. Au regard de ces données, le programme régional de formation ouvert aux jeunes apparaît adapté. En effet, en matière d'apprentissage, la région comptait, à la rentrée 2013, 16 333 apprentis tous niveaux confondus, dont 8 287 étaient en dernière année du diplôme préparé. La part de ces stagiaires de niveau V (CAP, BEP) s'élevait à 45 % et celle correspondant au niveau IV (Bac, BP, BT) à 24 %. Les apprentis

diplômés sont à 49 % au niveau V, quel que soit le diplôme obtenu. Les formations régionales qui ont un objectif d'insertion en visant les demandeurs d'emploi les plus en difficulté (Action préparatoire à l'insertion, Cap métiers d'avenir, École d'apprentissage, École de la 2^{ème} chance) comptent 7 200 stagiaires en 2013 pour un total de 19 100 stagiaires en insertion et certification, hors apprentissage, soit près de 38 % des stagiaires.

2 - Un partenariat actif dans l'élaboration de la stratégie régionale

Comme l'ensemble des politiques publiques régionales, la politique de formation professionnelle repose sur le Pacte régional (juin 2008). La région a organisé une vaste concertation avec tous les acteurs (organismes de formation, entreprises, partenaires sociaux, réseaux d'accueil et d'orientation, administrations publiques) qui a conduit à la création de divers organismes (Observatoire régional de l'emploi et de la formation, Centre d'animation, de recherche et d'information sur la formation, Comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle). Les études réalisées (bassins d'emploi, métiers des branches, portraits territoriaux et sectoriels) ont permis d'établir un diagnostic sur l'emploi et la formation professionnelle dans la région.

Le Plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP) de 2007 reposait sur cette démarche et ces travaux. La même méthode a été appliquée pour le Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP) prévu par la loi du 24 novembre 2009. La concertation a permis ensuite la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2014. Le CREFOP (Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle) a été installé en janvier 2015. Le nouveau Contrat de plan régional pour le développement de la formation et de l'orientation professionnelle (CPRDFOP) devrait être adopté dans le cadre de la nouvelle région. Dans l'intervalle, la mise à jour des fiches-action du CPRDFP et la mise en place progressive du Service public régional de l'orientation (SPRO) se poursuivent.

B - Une préoccupation des acteurs : veiller à rapprocher l'école et l'entreprise

1 - Des actions régulières permettent de mettre en contact les élèves avec le monde professionnel en cours de scolarité

L'Académie de Montpellier et la région mettent en œuvre chaque année divers événements pour rapprocher les jeunes des réalités économiques et sociales, les initier aux rudiments de l'entreprise et favoriser leur insertion professionnelle et sociale. Plusieurs actions (« portes ouvertes », « semaines de l'apprentissage », « esplanades des métiers », salons TAF travail, avenir, formation, « bus de l'apprentissage ») sont organisées chaque année par la région avec des partenaires pour informer les jeunes sur l'enseignement professionnel et les filières en croissance. L'Académie de Montpellier participe à l'organisation de manifestations destinées à consolider les liens entre l'école et le monde du travail. Au cours de l'année scolaire 2015-2016 plusieurs opérations sont prévues (semaine « École Entreprise », concours « Raconte moi une entreprise et ses métiers », « semaine de l'industrie », « salon des métiers et des formations de l'aéronautique »).

Au niveau du territoire limouxin, des initiatives sont régulièrement prises par les établissements d'enseignement scolaires (opération « tremplin avenir découverte » du lycée Jacques Ruffié, rencontres organisées par le Club entreprendre et les structures éducatives de Limoux et de la Haute vallée de l'Aude, forum des métiers, de l'emploi et de la pluriactivité).

2 - La mission d'insertion professionnelle confiée aux établissements d'enseignement : des modalités et des résultats différents selon les publics

a) L'insertion professionnelle des étudiants est bonne

L'orientation et l'insertion professionnelle sont des missions importantes des universités depuis la loi de 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités. La loi prévoit la publication de statistiques sur l'insertion professionnelle des étudiants. Les résultats révèlent que les conditions ne sont pas homogènes pour tous les étudiants au regard de la

rémunération, de la pérennité de l'emploi ou de l'amplitude du temps de travail. Toutefois, la situation des diplômés de l'enseignement supérieur est plus favorable que celle des non-diplômés. L'observatoire interuniversitaire des étudiants-Languedoc Roussillon a produit une étude en 2011 sur les diplômés 2008 des universités du Languedoc-Roussillon sortis au niveau de la licence professionnelle, du master ou du doctorat qui donne une vision régionale de l'insertion des diplômés des universités.

La région présente une forte attractivité et offre des emplois de niveau technicien ou cadre, mais ils sont un peu moins stables et moins rémunérés que sur le reste de la métropole. Le tissu régional a permis à 50 % des titulaires d'une licence professionnelle de débiter une carrière. Les taux des autres diplômés sont inférieurs (42 % pour les docteurs et 39 % pour les diplômés de Master). Au terme de leur cursus de formation, les diplômés de l'enseignement supérieur de la région disposent d'une bonne connaissance du milieu professionnel acquise grâce aux espaces de transition entre la formation et l'emploi qui ont jalonné leurs années d'étude. Ils exercent d'emblée des métiers en relation avec leurs compétences et leurs projets professionnels.

b) L'insertion professionnelle des apprentis est une nécessité reconnue par les acteurs

La mise en relation entre les jeunes et les entreprises intervient en amont de la relation d'apprentissage (jeunes à la recherche d'une orientation ou d'un apprentissage). Le jeune doit mettre à profit les moyens disponibles pour rechercher le métier qui l'intéresse et l'entreprise qui pourra l'accueillir. Des événements (forums, salons professionnels) sont organisés pour permettre la rencontre avec les entreprises cherchant des candidats à l'alternance.

La MLI départementale rurale 11 met en place annuellement des actions (« Jobs café », « l'entreprise on en discute ») permettant aux chefs d'entreprise d'exposer leurs expériences et besoins d'emploi. La région organise chaque année des semaines sur l'apprentissage (« Esplanades des métiers », « Journées portes ouvertes des établissements de formation par apprentissage ») destinées aux jeunes et à leur famille pour visiter des CFA et s'inscrire aux journées de « job datings ».

L'utilisation d'internet est un moyen efficace de contact avec les entreprises et de recherche de contrats d'apprentissage (site régional « bourse de l'apprentissage », sites des entreprises, site Pôle emploi jeunes sur l'« Alternance »). Les jeunes à la recherche d'un centre de formation et d'une entreprise ont besoin d'un accompagnement par des structures professionnelles qui existent au niveau local (Missions locales, Centres d'information et d'orientation, Centres d'aide à la décision des chambres de métiers et de l'artisanat, Points A des chambres de commerce et d'industrie).

À la Chambre de métiers et de l'artisanat de l'Aude, l'accompagnement des jeunes postulants emprunte diverses voies. Les responsables d'unités pédagogiques et le développeur de l'apprentissage ont des liens avec les secteurs d'activité qui facilitent la mise en relation des jeunes et des entreprises pour obtenir des contrats. La prévention des ruptures précoces des contrats d'apprentissage dépend d'une bonne orientation. La validation du projet professionnel des jeunes est un préalable à l'engagement dans l'apprentissage. Le responsable du Centre d'aide aux projets professionnels (CAPP) procède à l'examen des projets des futurs apprentis et intervient dans leur réorientation. Les écoles de l'apprentissage de la région participent aux actions visant à réduire les taux de rupture des contrats en consolidant l'accompagnement professionnel des CFA et en renforçant les liens entre le CFA, l'entreprise et le jeune. L'élaboration de l'offre de formation contribue aussi à la prévention des ruptures de contrat comme à la Chambre de métiers et de l'artisanat de l'Aude.

C - L'action discrète des OPCA et des branches professionnelles sur le territoire

Il ressort des indications communiquées par les interlocuteurs rencontrés sur le territoire que l'intervention des OPCA et des branches professionnelles est ponctuelle. L'agence de Pôle emploi a mentionné la participation des OPCA pour le recrutement d'un jeune, comme pour tout demandeur d'emploi, pour satisfaire au mieux les besoins des employeurs. Selon la MLI départementale rurale 11, l'intervention des OPCA a lieu pour la mise en œuvre des obligations de formation des employeurs dans le cadre des emplois d'avenir. L'OPCA Uniformation, à laquelle la MLI départementale rurale 11 adhère, participe au financement du plan de formation et du compte personnel de formation des personnels.

Les accords de partenariat conclus au niveau national ou régional (convention nationale du 5 janvier 2012 entre l'OPCA Transport et Services et le Conseil national des missions locales, accord du 3 novembre 2014 entre Opcalia Languedoc-Roussillon et l'Association régionale des présidents des missions locales) fixent des objectifs précis. Ainsi, l'OPCA Transport et Services vise à faciliter le développement de l'alternance en rapprochant les besoins des entreprises et les potentiels des jeunes. Les actions projetées (élaboration d'une cartographie des besoins par bassin d'emploi mise à disposition des missions locales, organisation d'ateliers de découverte des métiers, recrutement en alternance de jeunes sur critères de motivation) n'ont pas pu être retracées au niveau local par les professionnels de l'accompagnement.

Le rapport d'activité 2014 de l'Association régionale des présidents des missions locales indique de nombreux partenariats conclus avec de grandes entreprises (32), des branches professionnelles (66) et des OPCA (23) pour les associer à l'action des missions locales. Ces partenariats ne trouvent pas d'application en termes de formation et d'emplois sur le territoire limouxin. Ils semblent se traduire, principalement, par des rencontres annuelles entre des chefs d'entreprise et des jeunes. Les opérations de recrutement, comme l'embauche de six jeunes en contrat à durée indéterminée en 2013 par un supermarché de Limoux, restent exceptionnelles.

D - Les dispositifs « seconde chance » tournés vers l'insertion professionnelle relèvent d'une initiative originale mais leurs résultats sont mitigés

L'offre de formation professionnelle de la région comprend, au titre de l'insertion professionnelle, deux modalités de « seconde chance » pour des jeunes sans qualification sortis du système scolaire, et souvent confrontés à d'importantes difficultés. Il s'agit des écoles de la deuxième chance (E2C) qui relèvent d'un réseau labellisé encadré par le code de l'éducation, et des écoles de l'apprentissage dont l'objectif est de préparer le jeune à la recherche d'une formation en alternance.

1 - Les écoles de la deuxième chance constituent une réussite qu'il faut amplifier

La région a mis en place un réseau, à partir de 2006 année de création de la première école de la deuxième chance à Montpellier, de huit écoles de la deuxième chance dont les structures de gestion (organismes de formation) sont choisies au terme d'une procédure de marché public. Ces écoles de la deuxième chance, qui accueillent plus d'un millier de stagiaires par an, sont situées dans les principales agglomérations régionales (Montpellier, Carcassonne, Béziers, Narbonne, Nîmes, Mende, Alès, Perpignan) et travaillent en réseau.

Le dispositif a pour cible prioritaire les jeunes qui ont quitté le système scolaire sans disposer d'un diplôme, d'une qualification ou d'une certification. L'objectif des écoles de la deuxième chance est de permettre aux jeunes, désireux de rompre avec l'absence de perspectives, de s'engager dans un processus actif de reconstruction personnelle, de formation et d'immersion professionnelle.

Les conditions d'accès à ces écoles portent sur l'âge (18 à 25 ans), la nécessité d'avoir quitté le système scolaire depuis plus de six mois, une inscription préalable à Pôle emploi et l'absence de toute formation de type qualifiant financée par la région, au cours de l'année écoulée. Le jeune qui a le statut de stagiaire de la formation professionnelle, est rémunéré et bénéficie d'une protection sociale. L'orientation dépend des prescripteurs des actions de formation (mission locale, pôle emploi, services d'insertion du Conseil départemental, Cap emploi, CIDFF). Les entrées en scolarité s'effectuant selon les décisions d'admission, le comité local de suivi (CLS) de la région n'intervient pas formellement dans le processus.

La pédagogie se veut innovante et adaptée aux difficultés de chaque jeune. L'accent est mis sur la maîtrise des savoirs, du savoir-faire (capacité d'apprentissage, technique de recherche d'emploi, pratique d'activité sportive) et du savoir-être (confiance en soi, argumentation). L'intensité et le rythme de la scolarité sont réels pour des jeunes qui ont perdu le sens du temps et de la discipline. La durée est un temps plein de 35 heures par semaine. Le parcours moyen est d'environ 800 heures en alternance avec des immersions (plus d'un tiers) en milieu professionnel. La durée de la scolarité ne peut excéder un an. L'accompagnement est renforcé. Chaque jeune est suivi par un référent de l'école deux fois par mois et un référent-entreprise pour faire le point sur la progression des apprentissages, les difficultés rencontrées et les ajustements nécessaires.

La sortie de la scolarité est considérée comme positive lorsque les stagiaires accèdent à l'emploi, à une formation qualifiante ou diplômante, ou reviennent en formation initiale. En 2014, le taux d'insertion des jeunes à six mois étaient de 63 % (24 % formation, 9 % alternance, 12 % emploi durable, 18 % emploi non durable). En comparaison des taux d'insertion à six mois des autres dispositifs pré-qualifiant régionaux (Actions préparatoires à l'insertion 58 %, Cap métiers d'avenir 62 %), le taux mentionné est satisfaisant. Dans le territoire de Limoux, la MLI départementale rurale 11 dirige en moyenne une quinzaine de jeunes par an vers l'école de la deuxième chance de Carcassonne.

Une étude réalisée en 2013, par le Centre régional d'études, d'actions et d'informations (CREAI-ORS-LR), sur les conditions de vie et l'état de santé des jeunes des écoles de la deuxième chance de la région donne des indications intéressantes. La moyenne d'âge des stagiaires est de 20,6 ans. Il s'agit en majorité (61 %) de jeunes femmes. La précarité touche 73,9 % de ces jeunes qui vivent à 67 % dans un milieu social défavorisé. Un élève sur cinq perçoit une aide sociale régulière.

2 - Les écoles régionales de l'apprentissage obtiennent des résultats contrastés et ont une efficacité discutable

La région a créé ce dispositif en 2005 pour apporter des réponses spécifiques aux difficultés des jeunes sans qualification, en soutenant les actions d'accompagnement proposées par les CFA. Les écoles de l'apprentissage accueillent près de 600 stagiaires par an.

Les objectifs sont de favoriser l'insertion du jeune en l'aidant à construire et consolider son projet professionnel, à découvrir les métiers accessibles par l'apprentissage et à rechercher une entreprise qui accepte de signer un contrat d'apprentissage. Le public visé est celui des jeunes de 16 à 26 ans, inscrits ou non à Pôle emploi. Les jeunes sont dirigés par les prescripteurs (MLI, Pôle emploi). La région rémunère les stagiaires qui disposent d'une protection sociale. Elle verse au CFA une subvention de 1 500 € par jeune et des aides à l'équipement des intéressés, et participe aux frais de restauration (2 € par repas et jour de présence) et d'hébergement (5 € par nuitée) des stagiaires.

Les sessions de formation sont organisées dans les CFA des chambres consulaires. L'accompagnement dure trois mois. Deux sessions sont organisées annuellement. Chaque session est ouverte à un groupe de huit à quinze jeunes. Pendant douze semaines dont six en entreprise, les jeunes suivent une formation pédagogique de 10 heures au CFA et une immersion en entreprise d'un même volume horaire.

Le volet pédagogique vise à donner des connaissances sur l'environnement socio-économique, les techniques de recherche d'emploi et à consolider le projet d'apprentissage. La présence en entreprise revêt un aspect pratique, adapté au parcours de chaque jeune et à l'objectif de signature d'un contrat d'apprentissage. Le jeune est suivi par un tuteur, et évalué à chaque retour d'une période en entreprise par le référent du CFA, pour déterminer les acquis et les inflexions nécessaires.

Trois écoles de l'apprentissage ont été créées dans l'Aude (Carcassonne, Narbonne, Limoux). Celle de Limoux accueille à la session de printemps une dizaine de stagiaires. Deux formateurs assurent le parcours pédagogique et bénéficient du soutien du développeur de l'apprentissage. La MLI départementale rurale 11 met en relation chaque année, en moyenne, plus d'une quarantaine de jeunes.

Les jeunes des écoles de l'apprentissage de l'Aude présentent des caractéristiques (difficultés sociales et personnelles, faible niveau de formation) qui expliquent les abandons et les résultats de sorties. Selon les données des sessions 2012 à 2014, la typologie des jeunes à leur entrée est celle d'un public majoritairement masculin, âgé de 16 ans à 20 ans et ayant principalement un niveau de formation V bis et VI. Le taux d'abandon dans les deux premiers mois est élevé (30 % en 2013 et 53 % en 2014).

Les stagiaires qui achèvent le parcours obtiennent l'attestation de suivi de session. Les sorties positives après la formation sont erratiques. En 2014, sur une promotion assidue de 15 stagiaires, 73 % ont obtenu un contrat d'apprentissage ou une formation qualifiante. En 2013, 43 % des stagiaires ont pu se diriger vers l'apprentissage (4) ou d'autres solutions (8). En 2012 le taux de sortie positive était de 42,5 %.

La Chambre de métiers et de l'artisanat de l'Aude estime qu'il ne faudrait pas intégrer dans ce dispositif des jeunes qui présentent une distance importante avec les réalités sociales et professionnelles au double point de vue éducatif et comportemental. Le temps de formation de l'école de l'apprentissage n'est pas suffisant pour préparer sérieusement l'insertion professionnelle de certains jeunes. L'atteinte des deux principaux objectifs, développer l'apprentissage et prévenir les ruptures de contrats d'apprentissage, apparaît subordonnée à l'exercice attentif de la fonction de filtre des prescripteurs.

II - Les actions menées en matière d'accompagnement vers l'emploi et d'intégration durable dans l'emploi ne sont pas exclusivement réservées aux jeunes

A - L'adéquation des offres de services proposées par les différentes structures chargées de l'accompagnement aux besoins des publics accueillis

1 - Pôle emploi ne dispose pas d'un accompagnement dédié aux jeunes, à l'exception récente de l'accompagnement intensif des jeunes réservé à un effectif réduit

L'agence de Pôle emploi de Limoux assure la prise en charge de 4 662 demandeurs d'emploi en septembre 2015 dont 2 103 chômeurs de longue durée. Les jeunes de 16 à 25 ans représentent, toutes catégories confondues, 768 (16,47 % de la DEFM totale) et 664 en catégories ABC. Doté d'un effectif d'une trentaine de personnes, l'agence dispose de vingt-deux conseillers répartis en deux équipes.

L'agence n'applique pas une politique spécifique pour les jeunes demandeurs d'emploi, qu'ils soient ou non qualifiés, jeunes diplômés ou pas, à l'exception de ceux qui sont intégrés dans le dispositif de l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ). Les jeunes sont inclus dans les portefeuilles de tous les conseillers, en fonction principalement de leur degré d'autonomie comme tous les autres demandeurs d'emploi. Ils sont aptes à l'emploi et ne présentent pas de freins périphériques (sociaux, médicaux, logement) qui justifieraient de les diriger vers la MLI départementale rurale 11. En septembre 2015, la typologie des jeunes inscrits révèle que les moins de 20 ans sont minoritaires (29 %) et que ceux qui n'ont aucun diplôme (1,32 % soit 10 jeunes de 18 à 25 ans) ou une faible qualification du niveau du collège ou du CAP-BEP (48 %) sont proportionnellement proches de ceux qui disposent d'une formation scolaire et universitaire (50,68 %).

Les jeunes sont suivis par l'agence de Limoux selon deux modes d'accompagnement. L'accompagnement de droit commun qui ne discrimine pas les demandeurs selon l'âge et l'accompagnement renforcé, à destination des jeunes qui se heurtent à des difficultés récurrentes pour intégrer le marché du travail, mis en place à la fin de 2014 dans le cadre de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ). L'établissement public vise, dans ce dernier cas, un accompagnement plus individualisé du jeune demandeur d'emploi et un accompagnement collectif de forte intensité.

En ce qui concerne l'accompagnement de droit commun, Pôle emploi différencie l'accompagnement en fonction des besoins des demandeurs et de leur autonomie. Aux jeunes qui sont autonomes, Pôle emploi propose une démarche graduelle allant du suivi à l'accompagnement guidé. Aux autres, l'agence propose un accompagnement plus soutenu, d'une durée de six mois, permettant de déterminer une cible professionnelle et d'élaborer une stratégie de recherche d'emploi.

L'AIJ vise à accélérer l'insertion dans l'emploi durable des jeunes qui ne parviennent pas à s'intégrer dans le marché du travail, soit parce qu'ils sont durablement à la recherche d'emploi, soit parce qu'ils sont récemment inscrits et présentent un risque de chômage de longue durée. Une conseillère à temps plein accompagne un flux permanent de 56 jeunes de l'AIJ pendant six mois. Il s'agit de mettre en place une trajectoire vers l'emploi durable qui peut passer transitoirement par des contrats aidés, en alternance ou une formation, en veillant à sécuriser les périodes de transition (immersion, emploi de courte durée, formation). Les jeunes suivis à l'agence de Limoux lors de l'enquête correspondent à la cible du dispositif.

L'agence de Limoux affecte quatre conseillers ayant une dominante entreprise pour 70 % de leur temps à l'activité « services entreprise ». L'objectif est d'améliorer les contacts avec les entreprises, de mieux comprendre les besoins et d'assurer la promotion de profils ciblés en fonction des demandes des entreprises et des chômeurs. Le nombre de demandeurs d'emploi suivis est très variable selon les conseillers, allant d'une trentaine de personnes à plusieurs centaines. Selon Pôle emploi, ces écarts tiendraient à divers paramètres (besoin d'accompagnement, quotité de travail du conseiller).

2 - La mission locale d'insertion rurale 11 intervient sur un périmètre étendu et son public est en croissance

La MLI départementale rurale 11 exerce ses attributions au-delà du bassin de Limoux puisque son périmètre comprend les pays du Lauragais, de la Haute-Vallée et des Corbières-Minervois. Elle couvre 290 communes. Elle intervient au croisement des périmètres de compétence de trois agences de Pôle emploi. Elle dispose de 3 antennes (Limoux, Castelnaudary, Lézignan-Corbières), dont deux (Limoux, Lézignan-Corbières) ont des quartiers prioritaires de la politique de la ville, et 9 permanences.

Les caractéristiques des jeunes des différents territoires sont proches. Ils sont à 70 % âgés de plus de 20 ans et le niveau de formation de 60 % d'entre eux est inférieur ou égal au CAP-BEP, sauf pour le territoire de Castelnaudary où le niveau est plus élevé. La part des jeunes demandeurs d'emploi de ces territoires est d'environ 15 % en 2014. En décembre 2014, 1 435 jeunes étaient inscrits à Pôle emploi (catégories ABC).

Le nombre de jeunes « suivis » (ayant eu au moins une « actualité » dans l'année) en 2014 par la MLI départementale rurale 11 était de 2 463 (12 % par rapport à 2010), dont 216 jeunes (8,8 %) relevaient de la cotraitance de Pôle emploi. Ces jeunes étaient majoritairement des hommes (52 %). Dépourvus de couverture sociale à 60 %, ils ne disposaient d'un véhicule qu'à 39 % et d'un logement autonome qu'à 25 %. En 2014, la formation de ces jeunes est à 30 % au niveau IV et à 57 % aux niveaux V et Vbis. Si le niveau de formation s'élève depuis 2010 (progression de 23 % du niveau IV) les sorties précoces du système scolaire augmentent également (croissance de 20 % du niveau VI : sorties avant la classe de 3^{ème} générale ou la 4^{ème} non générale).

La MLI départementale rurale 11 applique tous les dispositifs d'accompagnement des jeunes, qu'ils soient principalement accés sur l'emploi (contrats aidés, emplois d'avenir, garantie jeune, initiative pour l'emploi des jeunes), se traduisent par un accompagnement plus ouvert et plus long (PPAE, CIVIS premier niveau, alternance), ou qu'ils aient pour but d'accompagner intensément et durablement ceux qui éprouvent le plus de difficultés (ANI jeunes, CIVIS renforcé, bénéficiaires du RSA).

L'organisation interne de la MLI départementale rurale 11 repose sur le regroupement des dispositifs par pôle (formation, accompagnement social, entreprise, appui, garantie jeune, initiative pour l'emploi des jeunes), ce qui conduit à une spécialisation des conseillers d'insertion sociale et professionnelle (CISP) par dispositif au sein des pôles de rattachement. Cette spécialisation ne nuit pas aux jeunes, compte tenu de la relative homogénéité de leur situation et de la nécessité pour les CISP de maîtriser divers dispositifs.

Les modalités d'accompagnement mises en œuvre par les CISP découlent des cahiers des charges des dispositifs. Deux types d'accompagnement se dégagent selon les objectifs du parcours et la situation des jeunes. Dans les dispositifs (emplois d'avenir, garantie jeune, ANI jeune, CIVIS renforcé, RSA) ayant une durée limitée et qui s'adressent à des jeunes, sans formation suffisante, en situation de précarité ou dans un cursus d'insertion, qu'il faut encadrer de près, le suivi est intense durant les premiers mois avant de décroître soit en raison

d'une sortie positive soit en raison d'un abandon du processus (ANI jeunes, CIVIS renforcé). Dans les dispositifs qui reposent sur une plus grande autonomie du jeune (CIVIS, PPAE, contrats par alternance) les entretiens sont espacés mais peuvent devenir insuffisants pour maintenir un rythme actif.

L'efficacité d'un parcours repose sur la combinaison de trois facteurs, le versement d'une allocation, l'intensité de l'accompagnement et une durée raisonnable de mise en œuvre. Les multiples dispositifs appliqués par la MLI départementale rurale 11 présentent à bien des égards des similitudes (public cible, modalités, rythme) qui suscitent chez les interlocuteurs rencontrés des réserves sur l'efficacité d'une telle addition.

La MLI départementale rurale 11 met en œuvre divers moyens en matière de collecte d'offre d'emploi (demandes directes des employeurs, prospection des référents entreprise et du développeur de l'apprentissage, activation des réseaux locaux, retombées des rencontres annuelles jeunes-entreprises). La collaboration avec Pôle emploi sur ce volet ne paraît pas suffisante à la MLI départementale rurale 11, en dépit des rapprochements liés aux contrats d'avenir. Entre 2010 et 2014, le nombre d'offres collectées par la MLI départementale rurale 11 a augmenté de 318 % (115 en 2010 et 481 en 2014) tandis que celui des mises en relation avec ces offres (contrats aidés ou classiques, quelle qu'en soit la durée) s'est accru de 300 % (107 en 2010 et 429 en 2014).

3 - L'insertion par l'activité économique accompagne peu les jeunes

Le secteur de l'insertion par l'activité économique (I.A.E) intervient dans le bassin de Limoux. L'article L. 5132-1 du code du travail dispose que « l'insertion par l'activité économique a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement. L'insertion par l'activité économique, notamment par la création d'activités économiques, contribue également au développement des territoires ».

L'insertion par l'activité économique n'est pas une voie activement mobilisée (hors ETTI) au niveau régional pour l'insertion des jeunes non qualifiés. Les jeunes de moins de 26 ans représentent 26 % des publics accueillis par l'I.A.E dans la région. Ce taux varie en fonction des structures d'accueil (48 % pour les ETTI, 10 % pour les EI) et des territoires (11 % dans l'Aude, 16 % en Lozère).

L'association Le Parchemin à Limoux est conventionnée par l'État pour son programme d'action d'atelier et chantier d'insertion par l'activité économique (ACI). Elle a trois activités permettant de recruter des salariés en insertion par contrat de six mois. La durée hebdomadaire de travail est de 26 heures. Le Parchemin contribue à l'accompagnement d'une part croissante de jeunes du bassin de Limoux à partir de 18 ans (14 % en 2011, 17 % en 2012, 24 % en 2013, 25 % en 2014) qui sont éloignés de l'emploi, éprouvent des difficultés sociales et pour lesquels l'accès à l'emploi nécessite une préparation et un suivi. Ces jeunes ont majoritairement un niveau de formation V ou VI.

L'objectif est d'appliquer un accompagnement global aux salariés en insertion, en combinant un suivi des problématiques sociales et une mise en situation de travail dans une activité professionnelle. Le projet d'insertion est adapté aux besoins des salariés en insertion, aux conditions du marché du travail et à la stratégie d'animation et de pilotage de l'offre d'insertion déterminée par le Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE).

La convention pluriannuelle n°11-2014 signée avec l'État et Pôle emploi pour deux ans (2014-2015) indique 29,7 ETP de salariés en insertion. La subvention prévisionnelle de l'État est fixée à 175 830 €. Elle comprend une aide à l'accompagnement et une aide au poste. À la suite de la réforme du financement de l'IAE en 2014, le pilotage de l'association a dû s'adapter. Le financement du Parchemin ne fait toutefois pas apparaître une baisse des ressources publiques, qu'il s'agisse de l'État (482 k€ en 2010 et 531 k€ en 2014) ou du Conseil départemental (218 k€ en 2010 et 290 k€ en 2014). L'association n'a pas eu de financements européens en 2014 (53 k€ en 2010 et 59 k€ en 2013).

L'accompagnement des jeunes ne se différencie pas de ce qui est dispensé aux autres salariés. Les accompagnateurs socio-professionnels sont les référents de tous les salariés sans distinction d'âge.

Pôle emploi est chargé de suivre et de coordonner les structures de l'I.A.E. Dans ce cadre, Le Parchemin signe annuellement une convention de coopération avec Pôle emploi. Les offres d'emploi des employeurs d'insertion sont déposées auprès de Pôle emploi qui les traite. La décision d'embauche est soumise à un agrément préalable de Pôle emploi. Le dispositif du chantier d'insertion fait intervenir des organismes de formation. Dans le bassin de Limoux, le Centre de formation professionnelle du Midi (CFPM) assure une prestation de service aux salariés des chantiers d'insertion financés par la commune de Limoux et la communauté de communes du Limouxin.

4 - L' action contrastée des collectivités territoriales et l' implication du Conseil départemental

L' action directe des collectivités territoriales envers les jeunes du territoire de Limoux est mesurée pour les collectivités de proximité. Elle est plus significative pour le Conseil départemental mais présente la difficulté de ne pouvoir être précisément évaluée. La commune de Limoux et la communauté de communes du Limouxin mobilisent chacune l' association Le Parchemin pour la conduite de deux chantiers d' insertion qui bénéficient en partie à des jeunes. La politique en direction des jeunes du Conseil départemental de l' Aude s' inscrit dans deux importants schémas départementaux (« enfance famille », « action sociale et insertion ») qui s' appliquent sur le territoire de Limoux comme sur tout le département. Dans le cadre de ces deux schémas, la collectivité développe des actions de prévention envers les jeunes et favorise l' insertion des jeunes de 16 à 25 ans. L' action du Conseil départemental se déploie dans tous les domaines (détection des jeunes « décrocheurs scolaires », accompagnement socio-professionnel, levée des freins périphériques).

B - Les dispositifs d' accompagnement vers l' emploi relèvent de modalités classiques mais diversement mises en œuvre

1 - L' orientation et l' accès effectif aux dispositifs d' accompagnement

L' orientation des jeunes dans le secteur de l' I.A.E repose sur un diagnostic effectué par Pôle emploi et par des prescripteurs sociaux habilités (référénts RSA). Tous les acteurs locaux de l' accompagnement peuvent orienter un jeune vers une structure de l' I.A.E.

La MLI départementale rurale 11 est un acteur reconnu pour l' accueil des jeunes dans le bassin de Limoux. Elle dispose d' un réseau qui diffuse son action. Les jeunes y sont diversement orientés (plateforme d' appui aux décrocheurs, CIO, Pôle emploi, Centre médico-social, etc...) mais la majorité s' y rend spontanément (52,35 % des jeunes en 2014). La MLI départementale rurale 11 accueille un public qui correspond par sa tranche d' âge (89 % de 16-24 ans), son niveau de formation (66,7 % aux niveaux V, V bis et VI) et le temps d' errance avant l' inscription à la MLI départementale rurale 11 (38 % de plus de 24 mois) à la cible à laquelle elle doit s' adresser et apporter des solutions.

2 - L'accueil et l'information par les structures d'accompagnement

La MLI départementale rurale 11 affecte des agents à l'accueil des jeunes (information simple ou documentée aux demandes rapides). La rencontre d'un conseiller se fait sur rendez-vous. La MLI a travaillé sur un « profilage » des jeunes pour faciliter leur orientation. À l'agence de Pôle emploi de Limoux, les demandeurs d'emploi sont reçus à l'accueil où ils disposent d'informations et d'un espace numérique et bureautique. La relation avec le conseiller a eu lieu, notamment, sur rendez-vous. L'agence prévoit l'installation de visio-guichets dans certaines communes.

Les jeunes bénéficiaires du RSA, ceux qui sont en grande difficulté, et plus généralement tous ceux qui ont besoin d'informations et de conseils sont accueillis, informés et orientés par des structures et des intervenants du Conseil départemental. D'autres professionnels (PAEJ, le CIDFF, section de la Croix Rouge, FJT de Limoux, AASM et l'USSAP) accueillent les jeunes, les informent et les orientent.

3 - L'élaboration du projet professionnel est le cœur et la fragilité de l'accompagnement

L'accompagnement dans la définition et la construction du projet professionnel est la phase du suivi des jeunes la moins formalisée et la plus difficile à expliciter et à réaliser par les conseillers et les accompagnateurs socio-professionnels. Les souhaits du jeune sont généralement pris en compte puisqu'il doit participer à la construction de son parcours.

Les intervenants mettent l'accent sur l'importance du diagnostic qui doit être ouvert, réaliste, complet et neutre de la part du conseiller socio-professionnel, qui ne doit pas se projeter dans le parcours d'autrui.

Après le diagnostic vient la phase d'élaboration du projet professionnel qui est souvent fragmentaire au début. Il convient de mettre rapidement à l'épreuve ce projet en le confrontant au réel. Les prescriptions d'évaluation en milieu de travail, de périodes d'immersion ou encore de mise en situation en milieu professionnel sont destinées à tester le comportement du jeune et ses aptitudes, mais surtout à évaluer la pertinence du projet.

Si les conseillers font valoir que la phase d'élaboration du projet professionnel est cruciale, leur pratique est celle d'un questionnement souvent encadré. Le conseiller semble agir dans le cadre d'une démarche prescriptive où, tout en écoutant les souhaits des jeunes, il dirige et oriente la construction du projet professionnel. L'écueil inverse est tout autant préjudiciable. Si le principe du libre choix et celui des droits des jeunes doivent être respectés, ils peuvent générer une forme de distance du conseiller susceptible d'amoindrir son apport. L'équilibre entre la neutralité nécessaire et l'implication professionnelle est délicat.

La phase d'élaboration du projet professionnel exige des qualités de psychologie, de bonnes connaissances sur les métiers et les parcours professionnels, et des informations précises sur la situation du marché du travail. La formation initiale et permanente des conseillers contribue à assurer la qualité de leur accompagnement.

Au regard des modalités d'élaboration des projets professionnels mises en œuvre à la MLI départementale rurale 11 et à Pôle emploi, l'accompagnement des S.I.A.E présente des avantages.

Le dispositif de l'atelier-chantier d'insertion s'inscrit dans une logique sociale et professionnelle en associant une mise en situation de travail, une action pédagogique, une formation et un accompagnement individualisé. L'accompagnement des conseillers-référents consiste à aider à l'élaboration et la mise en œuvre des parcours d'insertion sociale. Ils sont adaptés en fonction des difficultés rencontrées pour déterminer des parcours précis, préparer la sortie du chantier d'insertion et accompagner dans le nouveau milieu professionnel.

La formalisation du conseil en évolution professionnelle (CEP) est récente. Sa mise en œuvre requiert une mise à niveau des systèmes d'information. Les conseillers des structures d'accompagnement ne perçoivent pas précisément les avantages du CEP. Leurs attentes portent sur la mise à disposition d'une « boîte à outils » et de formations pour adapter leurs compétences. Aucun enseignement ne peut être tiré actuellement de cette nouvelle modalité.

4 - La prescription de formations est une voie obligée de l'accompagnement

Les jeunes qui rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi et qui sont accompagnés par la MLI départementale rurale 11, Pôle emploi ou les structures d'insertion par l'activité économique, ont généralement un faible niveau de formation. Ils ont souvent quitté le système scolaire assez tôt vers, en moyenne vers 14 ans. Ceux qui sont parvenus au baccalauréat n'ont pas toujours obtenu le diplôme.

Les jeunes auditionnés lors de l'enquête (MLI départementale rurale 11, école de l'apprentissage, association le Parchemin) gardent majoritairement de leur passage dans le système scolaire le souvenir d'une expérience difficile dont ils repoussent toute éventualité d'une reprise. Or, le niveau d'entrée dans l'entreprise exige des formations professionnelles minimales du niveau du CAP ou du BEP. La sélection des employeurs nécessite que les jeunes disposent d'au moins deux diplômes professionnels ou d'un CAP avec une mention complémentaire. La réussite d'une embauche pour un jeune sans expérience dépend de la polyvalence professionnelle qu'il peut offrir. Par ailleurs, les difficultés d'acclimatation au rythme de la vie active sont souvent rédhibitoires, au niveau de l'apprentissage et, a fortiori, sous contrat salarié.

Dès lors, les structures d'accompagnement sont contraintes d'inscrire dans le parcours des jeunes une partie substantielle consacrée au renforcement du niveau de formation et à l'élévation de la qualification professionnelle. Les structures d'accompagnement recourent à quatre réseaux principaux de financement de la formation dans la région. Le premier réseau, le plus important, est celui de la région dont l'offre couvre toute la palette nécessaire (formation d'insertion, formation de pré-qualification, formation qualifiante). Le deuxième réseau est propre à Pôle emploi dont l'offre est complémentaire de celle de la région. Les structures de l'I.A.E recourent, en complément des offres régionales, à deux autres sources de financement de formation, celle des organismes paritaires collecteurs agréés et celle du Conseil départemental de l'Aude.

Pôle emploi et la MLI départementale rurale 11 ne mentionnent pas de difficultés importantes dans la prescription de formations mais soulignent certains défauts dans le dispositif actuel de la région. Le programme de formation de la région est assez largement ouvert aux jeunes mais les prescripteurs, notamment les missions locales d'insertion, relèvent une certaine inadéquation de l'offre de formation avec les souhaits des jeunes qui ont des profils qui ne leur permettent pas de suivre des formations principalement conçues en fonction des besoins des employeurs. Les lieux de formation sont souvent situés dans des centres urbains, ce qui constitue un frein pour de jeunes ruraux dépourvus de moyens de transport. Certaines formations sont supprimées faute d'un nombre minimal de stagiaires, et à l'inverse d'autres formations disposent d'un nombre limité de places. Le fonctionnement des comités locaux de suivi (CLS) de la région, au sein desquels sont représentés le service de la formation professionnelle régional, les organismes de formation et les différents prescripteurs, est généralement perçu comme ayant introduit un manque de souplesse et constituant un frein à l'efficacité des prescripteurs.

En ce qui concerne l'accès aux formations de la région, la MLI départementale rurale 11 et Pôle emploi n'ont pas pu préciser le nombre de prescriptions de formation qui ont été demandées pour les jeunes et qui n'ont pas été satisfaites. Pôle emploi ne tient pas non plus de statistiques sur les prescriptions de formation de la région qui ont été acceptées. L'établissement public n'a pu communiquer que les données concernant les actions de formation des jeunes de moins de 26 ans qu'il a financées en 2014 pour le niveau régional et le bassin de Limoux. Ces données figurent dans le tableau qui suit.

Tableau n° 2 : nombre de formations financées par Pôle emploi en 2014

| <i>Type de formation financée par Pôle emploi (2014)</i> | Région Languedoc-Roussillon | Bassin de Limoux |
|---|------------------------------------|-------------------------|
| <i>Action de formation conventionnée</i> | 731 | 9 |
| <i>Action de formation préalable au recrutement</i> | 457 | 5 |
| <i>Action individuelle à la formation</i> | 449 | 4 |
| <i>Préparation opérationnelle à l'emploi collective</i> | 389 | 1 |
| <i>Préparation opérationnelle à l'emploi individuelle</i> | 261 | |
| <i>Ensemble</i> | 2 287 | 19 |

Source : Pôle emploi Languedoc-Roussillon (études et statistiques)

Les jeunes formés par Pôle emploi sont moins nombreux sur le territoire de Limoux (14 % des formés) qu'au niveau régional (20 %). Le taux d'accès à l'emploi des jeunes de moins de 26 ans formés par Pôle emploi dans les six mois, sur le territoire de Limoux, est de 63 % mais doit être relativisé compte tenu du faible nombre de stagiaires.

Les prescriptions de la MLI départementale rurale 11 en matière de formation et d'alternance réalisées au cours des années 2010 à 2014 sont retracées dans le tableau qui suit.

Tableau n° 3 : nombre de contrats en alternance et de formations prescrits de 2010 à 2014 par la MLI départementale rurale 11

| <i>Rubriques/Années/Variation</i> | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | % |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------|
| <i>Contrats en alternance</i> | 137 | 145 | 145 | 93 | 86 | -37,23 |
| <i>dont contrat d'apprentissage</i> | 114 | 115 | 122 | 70 | 59 | -48,24 |
| <i>dont contrat de professionnalisation</i> | 23 | 30 | 23 | 23 | 27 | 17,39 |
| <i>Formation</i> | 572 | 445 | 454 | 424 | 467 | -18,36 |
| <i>dont formations de la région</i> | 450 | 389 | 388 | 350 | 356 | -21 |

Source : MLI DR 11 (support au dialogue de gestion 2015)

Les deux principales prescriptions de la MLI départementale rurale 11 (formations diverses et formation en alternance) sont orientées à la baisse depuis 2010, ce qui place les jeunes suivis dans une situation plus difficile pour s'insérer dans le marché du travail.

5 - La levée des freins périphériques à l'emploi et le soutien au revenu constituent des zones de convergence des interventions publiques

La MLI départementale rurale 11 prend en compte la globalité de la situation et des attentes des jeunes dans leur accompagnement, ce qui implique d'apporter des solutions à tous les problèmes rencontrés, et notamment aux difficultés dites périphériques (logement, santé, ressources, mobilité, etc.). Les collectivités territoriales, Conseil régional et Conseil départemental, contribuent à la résolution des difficultés des jeunes.

a) Mobilité : des efforts insuffisants pour pallier les contraintes de la ruralité

En 2014, les jeunes de la MLI départementale rurale 11 étaient à 71,65 % dépourvus de moyens de transport. Ce pourcentage est constant depuis 2010. La MLI départementale rurale 11 informe les jeunes sur les dispositifs financés par les collectivités territoriales et les met en œuvre. En matière de transports en commun, le partenariat entre la région, l'Association régionale des missions locales (ARML) et la SNCF permet aux jeunes des missions locales d'insertion de bénéficier depuis 2009 d'une carte Via plus donnant droit à une réduction de 75 % sur les lignes

ferroviaires régionales. Depuis la même année, le Conseil départemental de l'Aude finance l'accès gratuit des jeunes des missions locales aux lignes de bus. Le partenariat liant la MLI départementale rurale 11 et le Conseil départemental de l'Aude a permis la mise en place de l'opération « passeport mobilité » qui finance 45 % du coût du permis de conduire. Par ailleurs, le Fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) intervient dans le financement d'une partie des démarches administratives liées à l'obtention du permis de conduire. Les jeunes bénéficiaires du RSA disposent d'aides financières pour acquérir le permis de conduire et pour couvrir les frais de déplacement liés à une action de formation ou d'insertion par le biais de l'aide personnelle de retour à l'emploi (APRE).

*b) Soutien au revenu : un outil indispensable à mettre en œuvre
judicieusement*

Les aides d'urgence sont allouées sous forme de tickets services de 50 € attribués aux jeunes en situation de précarité. Elles sont financées par le fonds d'aide aux jeunes (FAJ) ou le fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ). La MLI départementale rurale 11 a accordé en 2014, 3 000 € au titre des aides directes du FIPJ et 9 970 € au titre du FAJ.

Dans le cadre des dispositifs d'accompagnement à l'emploi, le soutien au revenu est versé à tous les jeunes inscrits dans le dispositif de la garantie jeune et, si nécessaire, à certains d'entre eux dans le cadre du CIVIS. Le versement d'une allocation permet aux jeunes de surmonter les difficultés liées à l'absence de revenus. Elle contribue à favoriser l'intégration dans le dispositif de la garantie jeune, ou sert de motif de persévérance dans le dispositif d'accompagnement du CIVIS. Les jeunes de la MLI départementale rurale 11 rencontrés ont mis en avant le rôle déterminant d'une garantie de ressource, même limitée dans le temps, pour se consacrer plus sereinement aux mises à niveau, apprentissages, démarches et formations qui égrènent le parcours d'entrée sur le marché du travail. Selon les jeunes, c'est l'absence de revenus qui diffère l'obtention d'un emploi et non le contraire, notamment dans des situations personnelles, économiques et sociales difficiles.

Au regard des caractéristiques des jeunes qui sont accompagnés, la garantie d'une ressource ne peut être efficace que si elle est attribuée à des jeunes préalablement choisis pour leur détermination à s'engager et à suivre le parcours d'accompagnement.

c) Logement et santé : une diversité d'approche

Les données de la MLI départementale rurale 11 soulignent que les jeunes sont en majorité hébergés chez leurs parents. La part des jeunes concernés s'est même élevée, passant de 48,86 % en 2010 à 52,82 % en 2014. La proportion des jeunes qui dispose d'un logement autonome atteint 26 % et décroît depuis 2010 (30,7 %). Les autres situations de logement qu'on peut qualifier de transitoires ou d'instables (famille élargie ou amis, nomade, foyers, CHRS) représentent un taux de 20,9 % et restent constantes depuis 2010.

Les structures d'accompagnement ont des positions différentes sur le sujet de la levée des freins périphériques. La MLI départementale rurale 11 estime que la levée des freins doit intervenir dès le début du parcours d'accompagnement au risque de compromettre le bon déroulement de l'accompagnement professionnel. L'association Le Parchemin pense que l'exercice d'une activité professionnelle conditionne cette situation. Les freins périphériques devraient être levés concomitamment à l'accès au travail. En matière de logement, la MLI départementale rurale 11 a contribué à la création d'un foyer de jeunes travailleurs à Limoux et y dispose de places pour son public. Les interventions relatives au logement représentent 1,55 % du total des actualités de la MLI départementale rurale 11. Le suivi psychologique et en matière de santé des jeunes accompagnés sont pris en charge par les partenaires de la MLI départementale rurale 11.

*d) Soutien à la motivation et techniques de recherche d'emploi :
des lacunes*

Pôle emploi et l'association Le Parchemin ne différencient pas les publics suivis en fonction de l'âge et leur appliquent des techniques similaires de motivation et de recherche d'emploi. Compte tenu de l'homogénéité de son public, la MLI départementale rurale 11 ne se pose pas la question de la différenciation des techniques mises en œuvre. Ces intervenants relativisent le sujet en soulignant que l'accompagnement dépend de la situation de la personne suivie et non pas des techniques appliquées : il relève de la compétence du conseiller ou du référent de choisir les techniques les plus appropriées aux jeunes suivis.

*e) Intermédiation entre l' offre et la demande d' emploi :
une mission sous-exploitée*

La recherche des offres d' emploi est principalement confiée à des conseillers spécialisés dans la relation avec les entreprises. Ces conseillers peuvent être chargés de suivre des jeunes (MLI départementale rurale 11) ou non (Pôle emploi), voire de dispositifs spécifiques comme les emplois d' avenir à la MLI départementale rurale 11 qui impliquent des relations fréquentes avec les entreprises.

La collecte des offres est diversement réalisée. Certains employeurs communiquent directement leurs offres aux conseillers. Ces derniers sont aussi amenés à solliciter les entreprises régulièrement ou ponctuellement pour une demande particulière. La prospection directe des offres est prévue chez tous les opérateurs. Mais elle dépend beaucoup de la disponibilité des conseillers compte tenu de la nécessité d' entretenir des relations régulières avec les entreprises et du travail d' analyse des offres qu' elle requiert.

Il n' existe pas de partenariats locaux dans la prospection des offres, à l' exception de la coordination entre la MLI départementale rurale 11 et Pôle emploi pour assurer la diffusion des emplois d' avenir et de la communication par la MLI départementale rurale à Pôle emploi des offres collectées en faveur des jeunes 11. Les champs prospectés dépendent du périmètre de compétence des organismes. Pôle emploi ne s' attache pas spécifiquement à la prospection des offres destinées aux jeunes demandeurs d' emploi. La MLI départementale rurale 11 ne collecte que des propositions destinées aux jeunes qu' elle accompagne. Dans le cadre de leur organisation respective, l' appariement entre les offres collectées et les demandes d' emploi est principalement réalisé par le système d' information à Pôle emploi et par les conseillers d' insertion à la MLI départementale rurale 11.

III - Les actions menées en faveur de l'embauche de jeunes et de la création d'entreprises sont d'une efficacité relative en dépit de l'engagement des acteurs

A - Le pilotage des contrats et emplois aidés est en partie contrarié par la concurrence entre les dispositifs et la réalité du marché du travail

L'action des services de l'État est guidée par la volonté d'éviter une concurrence entre les différents dispositifs (emplois d'avenir-apprentissage, CAE-CIE et emplois d'avenir). Les CAE-CIE ne sont ouverts qu'aux jeunes ayant moins de 26 ans qui ne peuvent accéder aux emplois d'avenir. Les orientations données aux prescripteurs visent à privilégier l'alternance, s'il est plus adapté au profil et au parcours des jeunes, et d'articuler le contrat d'alternance avec le contrat de génération pour permettre une embauche durable des jeunes. L'État privilégie pour tous les dispositifs de contrats aidés les jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville, en prévoyant un taux préférentiel de prise en charge pour les CIE et CAE. Les taux de prise en charge des contrats aidés CUI (CIE, CAE) ont été fixés par plusieurs arrêtés préfectoraux (5 février 2013, 25 novembre 2013, 19 mars 2014, 30 juin 2014, 7 août 2014, 18 novembre 2014, 11 février 2015, 16 avril 2015).

L'apport des contrats aidés (CAE et CIE) à l'insertion des jeunes a diminué en 2014 dans la région. Selon les indications de la Direccte LR, la baisse des contrats aidés (CAE ou CIE), entre 2013 et 2014, semble imputable à la croissance des emplois d'avenir, notamment dans le secteur marchand, résultant d'une plus grande implication des missions locales d'insertion sur ce dernier dispositif. Ainsi les jeunes constituaient 20,3 % (3 571 jeunes) des CAE et 24,8 % (716 jeunes) des CIE en 2013. En 2014, la part des jeunes s'établissait à 15,7 % pour les CAE et à 13,5 % pour les CIE. Dans le secteur non marchand, la part des jeunes sans qualification (V bis et VI) dans le contrat CAE demeure stable à 12 %. À l'inverse, les jeunes sans qualification ont moins accès aux contrats CIE (11 % de l'ensemble des jeunes depuis 2010) avec une baisse à partir de 2012 (10 % en 2014).

Les données de la MLI départementale rurale 11, pour les années 2010 à 2014, du territoire limouxin montrent une part faible de CIE (3 en 2010, 16 en 2012, 1 en 2014), une croissance des CAE entre 2010 et 2012 (37 en 2010, 107 en 2012) et une baisse (41 en 2013, 11 en 2014) à partir de la montée en puissance des emplois d'avenir (85 en 2013, 64 en 2014).

En ce qui concerne les emplois d'avenir, au niveau régional, 18 % des contrats en cumul 2013 et 2014, sont en CDI et 46 % sont en CDD de trois ans. La part des CDD de 2 à 3 ans est faible (6 % en cumul), celle des CDD de 1 à 2 ans est plus élevée (29 % en cumul). Il faut cependant souligner que la part des CDI a augmenté en 2014 (24 % au lieu de 12 % en 2013) comme celle des CDD de 1 à 2 ans (34% en 2014 contre 25 % en 2013) conduisant à un certain affaiblissement de l'insertion des jeunes à terme. Les réticences à conclure des contrats de trois ans s'expliquent par les incertitudes sur les qualités du jeune recruté (ponctualité, motivation, réactivité, etc.), sur la conjoncture économique dépréciée, sur le fait que certains accords nationaux prévoient 18 mois (SNCF, La Poste, etc.) et sur les capacités de financement réduites des collectivités locales.

La mesure a toutefois permis à 7 500 jeunes au niveau régional d'obtenir un emploi (environ 1 400 en CDI et 3 500 en contrat de trois ans), ce qui est plutôt positif dans le contexte actuel. La plus grande part de ces emplois d'avenir se situe dans le secteur non marchand (76,87 %). Dans le secteur marchand (23,13 %), les recrutements sont principalement réalisés dans l'hôtellerie-restauration (23 %), le commerce (20 %), les autres services (23 %) et la construction (15 %).

Les sorties à la suite d'un emploi d'avenir sont à 45 % consolidées en emploi, soit en CDI (20 %) soit en CDD (25 %), chez le même employeur ou un autre. Les autres jeunes suivent une formation (4 %) ou continuent à être suivis par la mission locale ou Pôle emploi. Certaines collectivités territoriales envisagent de conserver les jeunes recrutés en emplois d'avenir et leur propose de s'inscrire aux préparations des concours administratifs.

Les données cumulées à la fin décembre 2012 de la MLI départementale rurale 11 en matière d'emplois d'avenir indiquent 423 contrats signés avec un taux de rupture de 16,07 %. Les jeunes ayant un faible niveau de formation ont une part significative (59,81 % de niveau V et 33,56 % de niveau IV) et relèvent à 54,84 % d'une zone de revitalisation rurale.

L'emploi d'avenir, y compris l'obligation de formation des entreprises, est un dispositif apprécié par les employeurs en raison de la continuité de l'accompagnement de la mission locale. La logique de co-construction des parcours des jeunes avec la mission locale et l'implication de la MLI départementale rurale 11 sont soulignées.

B - La création ou la reprise d'entreprise par des jeunes, un dispositif dont la pertinence se pose pour les jeunes demandeurs d'emploi en milieu rural

Les opérateurs chargés de l'accompagnement prévoient tous un volet sur la création d'entreprise. L'accession des jeunes à ce dispositif d'insertion dans l'emploi reste cependant très dépendante de la maîtrise préalable des savoirs de base, de l'acquisition d'un savoir-faire professionnel réel et de la disponibilité d'un niveau suffisant de fonds propres. Le dispositif NACRE, gratuit et assuré par des professionnels conventionnés, prévoit un parcours d'accompagnement renforcé d'au moins trois ans qui repose sur trois phases (aide à la finalisation du projet, appui pour solliciter le financement bancaire, suivi après la création).

En Languedoc-Roussillon, 867 jeunes ont été accompagnés entre 2009 et 2014 dans le cadre du parcours NACRE. Une part importante de ces jeunes disposait d'un niveau de formation inférieur ou équivalent au baccalauréat (67,6 %). Entre 2009 et 2013, la proportion des jeunes de moins de 26 ans entrés dans le parcours NACRE est de 14,2 % (14 % en France). Leur présence dans ce dispositif a diminué entre 2013 (15,2 %) et 2014 (12,2 %). Dans le territoire de Limoux, les prêts NACRE pour les moins de 26 ans ont représenté en moyenne quatre prêts par an entre 2010 et 2014. La MLI départementale rurale 11 a mis au point un partenariat avec la plate-forme d'initiative locale d'accompagnement à la création ou à la reprise d'entreprise de la Haute-Vallée de l'Aude (HVAI) agréée par le ministère de l'économie et des finances. Les conseillers d'insertion professionnelle du pôle entreprise orientent vers cette structure les jeunes porteurs de projets.

Le programme de formation financé par la Région dénommé « programme d'accompagnement à la création et à la transmission d'entreprise » (PACTE) est réservé au salarié « porteur d'un projet de création ou de reprise d'entreprise ». Le programme de formation ouvert aux jeunes demandeurs d'emploi de moins de 25 ans ne fait d'ailleurs pas mention du PACTE. En pratique, de jeunes créateurs ou repreneurs d'entreprises peuvent bénéficier du soutien de la Région au travers des subventions apportées à des organismes intervenant dans ce secteur (chambres consulaires, boutiques de gestion, couveuses, pépinières, coopératives d'activités et diverses associations). Selon la Région, le programme PACTE serait ouvert aux demandeurs d'emploi y compris de moins de 25 ans.

C - Les clauses d'insertion dans les marchés publics pour les jeunes commencent à essaimer conduisant à une forte implication du conseil départemental de l'Aude

Certaines collectivités territoriales, comme la ville de Limoux et le département de l'Aude, prévoient des clauses d'insertion dans leurs marchés publics, à destination notamment des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle. À Limoux, certaines entreprises confient l'accompagnement des personnes recrutées dans le cadre d'une clause d'insertion à l'association Le Parchemin. Le Conseil départemental de l'Aude est particulièrement actif. Il pratique l'insertion des clauses sociales dans ses marchés, incite ses partenaires à mettre en œuvre cette procédure et accompagne des établissements dans cette démarche. Il a créé des postes de « facilitateurs de clauses » qui apportent un appui technique et assurent la coordination entre la MLI départementale rurale 11, le jeune et l'employeur. Entre 2010 et 2014, 59 jeunes de moins de 26 ans ont effectué 30 305 heures de travail dans le cadre des clauses sociales. Les entreprises retenues sont incitées à recruter les personnes en insertion sous la forme de contrats d'une durée minimale de trois mois, pour pouvoir valoriser une expérience professionnelle suffisante et accroître les chances de trouver un emploi pérenne à la fin du contrat.

IV - Synthèse sur le coût des politiques menées en faveur des jeunes

A - L'effort financier des principaux acteurs met en relief la complexité des circuits de financement et le caractère lacunaire des sources statistiques

L'effort financier des principaux acteurs est difficile à circonscrire en raison de la tenue différente des statistiques, des types variés d'actions réalisées et du public suivi. Ainsi pour le Département de l'Aude la catégorie des jeunes correspond à la tranche de 15 à 29 ans, alors que les missions locales d'insertion exercent leur mission au bénéfice des 16 à 25 ans. Certains financements sont difficiles à évaluer faute d'une source statistique certaine (financements FSE, NACRE, ACCRE).

B - Les coûts de structure révèlent une évaluation approximative dont les modalités doivent être consolidées

1 - L'état des lieux dans les services de l'État, les collectivités territoriales et les structures chargées de l'accompagnement

Les coûts de structure des acteurs sont difficiles à évaluer compte tenu des insuffisances méthodologiques.

La Région n'a pas pu déterminer un équivalent temps plein (ETP) pour les agents chargés d'élaborer et de mettre en œuvre la politique de formation professionnelle à l'égard des jeunes en indiquant que « la direction de la formation professionnelle comporte 83 agents répartis en quatre services tous concernés par la formation professionnelle des jeunes ». À l'inverse, le Département de l'Aude a une connaissance précise du coût de structure des interventions en faveur des jeunes qui est de 11,42 ETP en 2014. Le bloc communal de Limoux ne consacre pas de personnel au suivi des politiques d'insertion des jeunes. L'association Le Parchemin ne tient pas de comptabilité analytique aboutie permettant de déterminer le coût d'intervention de la structure en faveur des jeunes. Le coût de structure de la MLI départementale rurale 11 est de 27,61 ETP (2014). L'État (les services de la Direccte) évalue l'effectif affecté à la politique en faveur de l'emploi des jeunes à 6 ETP.

2 - L'évolution des coûts de structure suit la multiplication des dispositifs

Selon la MLI départementale rurale 11, le déploiement de plusieurs dispositifs d'accompagnement a pour effet d'augmenter les coûts de structure en raison des recrutements complémentaires qu'il implique et des réaménagements internes à réaliser.

Ainsi, la mise en œuvre de la Garantie jeunes a conduit la MLI départementale rurale 11 à recruter des salariés dédiés et à prévoir des espaces supplémentaires pour permettre la bonne réalisation des travaux collectifs et des entretiens individuels. Les recrutements rendus nécessaires par la mise en œuvre des nouveaux dispositifs sont réalisés en contrats à durée déterminée, ce qui place les CISP dans des situations précaires qui ne sont pas satisfaisantes.

C - Les disparités régionales ou la question de l'approche méthodologique

1 - Le coût par apprenti et par région

Il ressort des données communiquées par la région sur l'apprentissage en 2013 un coût par apprenti de 3 623 € (61 475 k€ de dépenses et 16 968 apprentis) qui comprend le fonctionnement des CFA et les aides aux apprentis et employeurs, y compris les aides au permis de conduire (500 € aux apprentis inscrits en dernière année d'un diplôme de niveau V) et celles en faveur de la mobilité européenne (séjours collectifs de deux à trois semaines, frais de déplacement et de séjour pris en charge par la région au maximum de 120 € par semaine), hors dépenses d'investissement.

2 - Le nombre de jeunes par conseiller au sein des réseaux de structures chargées de l'accompagnement

a) Pôle emploi

Divers paramètres conduisent l'agence de Pôle emploi de Limoux à affecter un nombre différent de dossiers de demandeurs d'emploi à ses conseillers. Dès lors, les comparaisons entre les agences de bassins d'emploi différents, au niveau régional ou au niveau national, ne sont pas possibles.

b) Missions locales

Les conseillers d'insertion de la MLI départementale rurale 11 sont chargés de la mise en œuvre d'un ou de plusieurs dispositifs. Le nombre de jeunes accompagnés est très variable selon les conseillers. Au mois de juin 2015, compte tenu de 1 515 jeunes suivis activement, la moyenne est de 65 jeunes suivis par conseiller. Les écarts par rapport à cette moyenne sont importants (plus de 100 dossiers pour certains conseillers ou moins de 10 dossiers pour d'autres).

Chapitre II

Les résultats obtenus

I - Le suivi et l'évaluation des actions menées

A - L'organisation du pilotage et du suivi

Le pilotage et le suivi ont des périmètres d'intervention différents.

Le pilotage a une vocation stratégique et repose en partie sur une appréciation historique des activités réalisées. Il est mis en œuvre lors des réunions des organes de gouvernance ou des comités de direction des structures d'accompagnement. Il fait aussi intervenir les financeurs, notamment l'État et la région, à l'occasion des dialogues de gestion ou du renouvellement des conventions de financement, annuelles ou pluriannuelles.

L'organisation du suivi au sein des structures d'accompagnement s'effectue principalement par dispositif, selon des régularités différentes, et sur la base des cahiers des charges de chaque dispositif. Le suivi des actions de formation financées par la région est réalisé mensuellement au sein des comités locaux de suivi qui sont chargés, notamment, de valider les entrées en formation, principalement pour deux types de formation pré-qualifiantes (Cap avenir et Cap métiers).

Les principaux opérateurs (MLI départementale rurale 11 et Pôle emploi) ont convenu de l'accès par la MLI départementale rurale 11 à quelques applicatifs du système d'information de Pôle emploi (DUDE, OPUS, APIMT), ce qui permet un suivi transversal plus précis de la situation des jeunes.

B - L'évaluation des actions menées conduit à des appréciations satisfaisantes

Les formations financées par la région donnent lieu à des enquêtes de satisfaction pour déterminer l'impact des opérations de communication et la pertinence des dispositifs. La région envisage la création d'une fonction « webmarketing » pour se rapprocher des modes de communication des jeunes et mieux diffuser son offre de formation.

La MLI départementale rurale 11 a réalisé deux enquêtes de satisfaction, l'une auprès des jeunes (2012) et l'autre auprès des entreprises (2014) dont les résultats sont satisfaisants. Les jeunes notent un accès facile à la MLI départementale rurale 11 et leur satisfaction d'être suivi par un conseiller. L'offre de services en matière d'accès au droit, de parrainage et d'aide au logement est privilégiée par rapport à l'orientation professionnelle et à la recherche d'emploi. Les entreprises ont principalement connu les actions de la MLI départementale rurale 11 par ses initiatives et par ses relais dans les collectivités territoriales. Ces enquêtes n'ont pas donné lieu à des évolutions particulières.

Le Conseil départemental de l'Aude réalise une évaluation régulière de ses actions. Il prévoit de réaliser l'évaluation d'une « cohorte » du dispositif de la garantie jeune auquel de jeunes bénéficiaires du RSA participent.

II - Les résultats comparés des différents dispositifs en matière d'insertion professionnelle font apparaître de réelles divergences

A - Les résultats sont positifs à l'issue des formations en alternance

1 - Les jeunes sortant d'apprentissage

Le nombre d'apprentis à la rentrée 2013 dans la région Languedoc-Roussillon était de 16 333, tous niveaux confondus, dont 8 287 en dernière année du diplôme préparé. En dernière année, la proportion des garçons était majoritaire (68 %) et le niveau V de formation rassemblait 45 % des stagiaires. L'apprentissage est un dispositif globalement performant. Le taux de réussite dans l'apprentissage est de 80 %. Le taux moyen de rupture serait de 12 %. Le taux d'emploi atteint 66 % en 2014

selon les indications de la région. La chambre de métiers et de l'artisanat de l'Aude mentionne un taux d'insertion global dans l'emploi de 70 % à six mois mais souligne qu'il est inférieur à 50 % pour les titulaires d'un seul CAP alors qu'il est supérieur à 80 % pour les niveaux IV et III voire 90 % pour les stagiaires diplômés de ces deux niveaux. Ceci confirme que l'apprentissage s'est déplacé au niveau du baccalauréat ces dernières années.

2 - Les jeunes sortant d'un contrat de professionnalisation

Le dispositif des contrats de professionnalisation est sensible à la conjoncture avec un volume tout public variant entre 4 700 et 5 700 ces dernières années. Son niveau est en baisse en 2012 et 2013. Les contrats en faveur des moins de 26 ans sont majoritaires (entre 74 % et 82 % des contrats signés). Les contrats sont à 70 % conclus en faveur de personnes disposant au moins du niveau IV. Les niveaux de formation inférieurs (V bis et VI) ne regroupent que 10 % de l'ensemble des contrats conclus en 2011. Le taux d'insertion dans l'emploi serait, selon les interlocuteurs locaux, supérieur à 50 % à six mois pour les jeunes de moins de 26 ans, avec un avantage pour les titulaires de contrats de professionnalisation à durée indéterminée et pour ceux qui ont réussi l'évaluation de leur formation. La première enquête nationale du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels de 2014 sur l'impact du contrat de professionnalisation mentionne un taux d'insertion supérieur à 70 % (tout public) pour le Languedoc-Roussillon.

B - Les résultats sont encourageants à l'issue d'un contrat aidé

Il ressort des données de la revue Escales d'avril 2015 (Directe Languedoc-Roussillon) que l'insertion en emploi des titulaires d'un CUI-CAE est meilleure que la moyenne nationale puisque 39 % des sortants sont en emploi six mois après la fin du contrat dont 25 % en emploi durable. Toutefois, plus de 60 % des sortants de CUI-CAE indiquent n'avoir eu aucune formation en cours de contrat. Les données relatives aux CUI-CIE révèlent qu'en moyenne 60 % ont occupé un emploi six mois après la fin du contrat aidé et que 51 % sont en emploi durable. Huit sortants d'un CUI-CIE sur 10 indiquent n'avoir bénéficié d'aucune formation durant leur contrat.

C - L'essai est souvent transformé au terme d'un dispositif « seconde chance »

Selon les données communiquées par la Direccte Languedoc-Roussillon, les résultats des écoles de la deuxième chance de la région sont intéressants quantitativement et qualitativement. Ces écoles accueillent environ 1 200 stagiaires par an. À l'issue du dispositif, 59 % ont trouvé un emploi (66 %) ou une formation qualifiante. Les stagiaires en emploi sont embauchés à 48 % en emploi durable par un contrat de travail supérieur à six mois. Ces éléments sont aussi positifs au regard du public (jeunes en situation de précarité) accueilli et formé par ces écoles.

D - A l'issue d'un accompagnement à la recherche d'emploi ou à la création d'entreprise, les résultats sont erratiques

1 - Les performances contrastées des structures d'accompagnement en fonction des caractéristiques des publics suivis

Les missions locales d'insertion du Languedoc-Roussillon ont accompagné 40 920 jeunes en demande d'insertion (jeunes ayant bénéficié d'au moins une actualité au cours des cinq derniers mois) au 31 décembre 2014. Ce chiffre a augmenté de 3,42 % par rapport à 2013. Parmi ces jeunes, 49 % ont entre 18 et 21 ans et 61,81 % ont un niveau scolaire de VI à V. Selon les données 2014 de l'Association régionale des missions locales du Languedoc-Roussillon (ARML), l'accompagnement des jeunes suivis par les dix-sept missions locales de la région a permis de diriger 5 164 jeunes vers un emploi aidé (CAE, CIE, EAV), 8 866 jeunes vers une formation et 3 375 jeunes vers un contrat en alternance.

En ce qui concerne les jeunes de la MLI départementale rurale 11, les orientations vers l'emploi (-9,98 %) et l'alternance (-7,53 %) diminuent en 2014. À l'inverse, les entrées en formation (10,14 %) et les immersions en entreprise augmentent.

Les performances des structures d'insertion par l'activité économiques et de Pôle emploi sont difficiles à déterminer dès lors que l'accompagnement ne concerne pas uniquement les jeunes. Toutefois, il résulte des données communiquées par l'association Le Parchemin que sur les 19 jeunes de moins de 26 ans suivis entre 2010 et 2014, six (6) ont eu un accès à l'emploi ou un retour en formation (31,57 %).

2 - Les performances des différentes modalités de suivi au sein des missions locales soulignent le rôle de la formation mais surtout l'importance des expériences professionnelles

Les données communiquées par la MLI départementale rurale 11 pour la période 2010 à 2015 (au 9 octobre) révèlent des parcours différents selon le type d'accompagnement. Toutefois, les prescriptions des principaux dispositifs soulignent la faible part des expériences professionnelles par rapport aux formations. Les jeunes sont demandeurs d'emploi en cours d'accompagnement, qu'ils soient inscrits ou non à Pôle emploi, et indemnisés ou non.

L'ANI jeunes a permis d'accompagner 490 jeunes de 2012 à 2015. L'entrée en formation a concerné 123 jeunes (25 %) et 9 % ont bénéficié de mises en situation professionnelle. Les jeunes demandeurs d'emploi représentent 57,57 %. Le CIVIS classique a concerné 1 433 jeunes. Certains ont bénéficié d'une mise en situation professionnelle (5,4 %) ou de formations variées (23 %). Environ 62 % des jeunes sont demandeurs d'emploi. Dans le cadre du CIVIS renforcé, l'accompagnement de 2 025 jeunes a conduit à des formations (27 %), des mises en situation professionnelle (6 %) et près de 56 % sont demandeurs d'emploi. Les 391 bénéficiaires du RSA suivis entre 2010 et 2012 ont été dirigés à 22 % dans un cursus de formation et 63 % sont demandeurs d'emploi. Les jeunes intégrés dans le dispositif des Emplois d'avenir ont été 16 % à rejoindre une formation et 5 % ont été dirigés vers différentes expériences professionnelles. Environ 66 % sont demandeurs d'emploi. La garantie jeune a concerné 485 jeunes depuis 2014. Environ 24 % ont été orientés vers la formation, 22 % ont bénéficié de mises en situation professionnelle et 44 % sont demandeurs d'emploi.

L'examen des sorties définitives des dispositifs d'accompagnement pour la période 2010 au 9 octobre 2015 révèle une pluralité de motifs (abandon, diagnostic défavorable, déménagement, emploi, fin de période d'accompagnement, formation qualifiante, rupture de formation, rupture de contrat, réorientation).

Dans le dispositif de l'ANI jeunes, 222 jeunes sont définitivement sortis du dispositif pour des motifs d'abandon et de diagnostic défavorable (49,55 %), de déménagement (10,8 %) ou de fin d'accompagnement (16,66 %). La part des jeunes ayant obtenu un emploi durable ou non est de 8,10 %. Dans le CIVIS classique, 601 jeunes sont définitivement sortis du dispositif pour des motifs d'abandon et de déménagement (22,13 %) ou non renouvellement et fin de la durée du programme (40 %). La part des jeunes ayant obtenu un emploi durable est

de 31,8 %. En matière de CIVIS renforcé, 733 jeunes sont définitivement sortis du dispositif en raison d'abandons et de déménagements (39,56 %) ou non renouvellement et fin de la durée du programme (34,51 %). La part des jeunes ayant obtenu un emploi durable est de 20,32 %. Le nombre de jeunes définitivement sortis du RSA est de 196 sur la période. Ces sorties tiennent à 61,22 % à des motifs divers et déménagement, à 24 % à des réorientations et à 14,8 % à un emploi durable. En ce qui concerne les Emplois d'avenir, 149 jeunes ont quitté le dispositif. Les motifs tiennent à 75 % à des ruptures anticipées (conventionnelle, rupture anticipée employeur changement d'emploi, formation, raisons personnelles) ou à une mise en relation non aboutie, à 14,8 % pour un contrat de travail, à durée déterminée ou non, chez le même employeur ou non, à 9,4 % par la poursuite d'une autre type d'accompagnement (MLI ou Pôle emploi). Les sorties définitives de la garantie jeune (2014 et 2015) concernent 121 jeunes dont 44,62 % s'expliquent par des motifs d'abandon, de déménagement, de limite d'âge ou de non-respect des engagements. L'accès à l'autonomie concerne 43,8 % des jeunes et 9 % des jeunes ont été réorientés.

Chapitre III

La cohérence d'ensemble

I - L'absence d'une stratégie globale et territoriale en faveur de l'accès des jeunes à l'emploi

A - Il n'existe pas de stratégie d'ensemble, articulée et cohérente, déclinée sur le territoire étudié en faveur de l'accès des jeunes à l'emploi

Les acteurs présents sur le bassin de Limoux contribuent à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Les modalités visant l'accès des jeunes à l'emploi couvrent tous les volets (formation, contrats aidés, alternance, immersions dans l'entreprise, prises en charge de nature sociale et sanitaire). Les instances de coordination et d'échanges entre les opérateurs existent sous des diverses formes : comité de suivi, comité technique d'animation, rencontres, manifestations, partenariats, conventions de financement.

Toutefois, l'organisation et le fonctionnement actuels ne s'inscrivent pas dans une stratégie d'ensemble articulée et cohérente appliquée au territoire de Limoux. Les actions sont réalisées dans le cadre de procédures et de positionnements propres aux acteurs, en dépit des relations qu'ils entretiennent. Le territoire donne l'image d'interventions cloisonnées avec des passerelles sous la forme d'échanges ponctuels.

La MLI départementale rurale 11 témoigne de cette situation quand elle met l'accent sur l'absence d'un plan d'action cohérent sur le territoire, en soulignant la déconnexion entre le travail d'accompagnement et le partenariat opérationnel, notamment dans la mise en place d'une complémentarité des offres de services et l'intervention en direction des entreprises.

B - Les freins à l'élaboration d'une stratégie d'ensemble en faveur des jeunes

L'élaboration d'une stratégie d'ensemble est diversement contrariée.

Chaque acteur est régi par un mode de gouvernance et une organisation qui décident des orientations en matière de formation ou de dispositif de suivi des jeunes. Leur mise en œuvre se traduit par des contraintes pour les autres intervenants, malgré les prises de position officielles, et par des situations de concurrence entre les missions dévolues à chaque intervenant.

La cartographie des acteurs locaux peut être décrite comme un rattachement à des zones d'influence organisées par une instance principale qui détermine les politiques sectorielles et alloue les financements nécessaires.

Trois zones d'influence majeures et une zone complémentaire participent à la mise en œuvre des politiques destinées à favoriser l'accès des jeunes à l'emploi. L'État élabore les principaux dispositifs d'accompagnement dont il confie la mise en œuvre aux missions locales d'insertion. Pôle emploi accompagne les demandeurs d'emploi quel que soit leur âge. La région élabore et finance la politique en matière d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Enfin, l'Union européenne intervient, en complément des acteurs précédents, en apportant des financements additionnels.

Les relations entre la MLI départementale rurale 11 et Pôle emploi sont définies et organisées par une convention locale de coopération. Or, la mise en œuvre de la cotraitance qui conduit à orienter vers la mission locale d'insertion une part des jeunes inscrits à Pôle emploi répond plus à la nécessité de satisfaire aux objectifs chiffrés fixés par la convention qu'à l'orientation des jeunes les plus éloignés de l'emploi dont la mission locale d'insertion a la charge. Le partenariat de 2015 apporte des corrections qu'il faudra évaluer. En 2014, la décision de Pôle emploi de

participer à la lutte contre le chômage des jeunes en mettant en place le dispositif de l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ) avec le soutien du fonds européen de l'Initiative européenne pour la jeunesse est une source d'incertitude au sein des missions locales d'insertion et d'incompréhension pour d'autres acteurs.

Le positionnement de la région en matière d'apprentissage et d'offres de formation est une autre source de tensions sous-jacentes entre les opérateurs. L'animation par la région d'instances de concertation, avec les principaux prescripteurs (Pôle emploi, mission locale), pour élaborer son offre de formation annuelle, en tenant compte du diagnostic territorial et des besoins des jeunes, ne parvient pas à répondre complètement à la demande de formation des jeunes dès lors que les besoins exprimés par les employeurs apparaissent privilégiés.

Le fonctionnement des comités locaux de suivi de la région, qui examinent toutes les demandes de formation, notamment les formations pré-qualifiantes (Cap métier, Cap avenir) qui intéressent particulièrement les jeunes de la MLI départementale rurale 11, est perçu comme une immixtion dans la compétence de prescription des structures d'accompagnement et un élément de tension avec les organismes de formation. La lourdeur de l'organisation de ces comités est aussi une source d'insatisfaction.

Le choix de la région de ne pas prendre part aux réunions territoriales du service public de l'emploi départemental (SPED) et du service public de l'emploi local (SPEL) transformé en service public de l'emploi de proximité (SPEP) ne contribue pas à la cohérence d'ensemble des interventions.

La MLI départementale rurale 11 dépend notamment de l'État et de la région, qui participent à son conseil d'administration et lui apportent les financements destinés à l'accompagnement et à la formation des jeunes. Elle doit, par ailleurs, à Pôle emploi une part de son activité et de son financement grâce à la cotraitance, bien que l'appréciation de son action dans ce domaine revienne à l'État dans le cadre du dialogue de gestion.

Ces dépendances croisées de la MLI départementale rurale 11 à l'égard de l'État, de la région et de Pôle emploi ne favorisent pas l'élaboration d'une stratégie conçue de manière coordonnée en faveur de l'accès des jeunes à l'emploi.

II - Le pilotage et la gouvernance

A - Complexité de la comitologie et de la coordination opérationnelle

Les instances de coordination entre les acteurs locaux sont nombreuses.

Les collectivités locales du territoire de Limoux sont en relation fréquente avec la MLI départementale rurale 11 en raison des liens de proximité, des financements apportés et de la participation au conseil d'administration. La participation de la MLI départementale rurale 11 à la politique d'insertion du Conseil départemental conduit à mettre en œuvre les orientations de cette collectivité dans l'accompagnement des jeunes bénéficiaires du RSA et ouvre l'accès aux divers fonds d'intervention (FUL, FAJ) permettant d'abonder les actions de formation et d'accompagnement de tous les jeunes.

L'État assure un pilotage attentif. Plusieurs structures de coordination sont en place, celles au titre du service public de l'emploi (SPED et SPEP), celles semestrielles au titre du suivi des contrats aidés (COCA) et celle au titre du suivi de l'activité de la MLI départementale rurale 11 dans le cadre du dialogue de gestion.

La MLI départementale rurale 11 entretient des liens avec l'éducation nationale dans le cadre, notamment, de sa participation à la plateforme d'appui aux décrocheurs. Ces relations gagneraient cependant à être intensifiées pour permettre une détection précoce des « décrocheurs » et la mise en place d'un parcours adapté pour ces jeunes qui entrent souvent dans une errance de plusieurs mois avant de rejoindre la mission locale.

Les relations entre Pôle emploi et la MLI départementale rurale 11 interviennent au sein de comités de pilotage local (rencontres entre les directeurs) et départemental (direction territoriale de Pôle emploi et directeurs des MLI) qui ont pour objet le suivi de la co-traitance, de la garantie jeune et des emplois d'avenir.

La multitude des structures de coordination où les mêmes intervenants se retrouvent sur des thématiques souvent similaires ou voisines constitue, selon certains participants, une source de rigidité, de lourdeur et de complexité.

B - L'adaptation au territoire emprunte des formes diverses

L'État adapte ses dispositifs au niveau régional au travers de l'adoption des arrêtés du Préfet fixant le montant de l'aide publique pour les différents contrats aidés.

En matière d'emplois d'avenir, le pilotage régional est réalisé au sein du SPER, élargi au moins une fois l'an à divers représentants (association des maires et des principales collectivités territoriales, partenaires sociaux, OPCA, CNFPT, FIPHFP) et un suivi au minimum annuel est effectué au sein du Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP devenu le CREFOP). Ce pilotage s'accompagne d'un suivi opérationnel réalisé par un comité régional qui se compose de la Direccte, du Conseil régional, de Pôle emploi, de l'ARML, d'un représentant des Cap emploi et de la CRES (Chambre régionale de l'économie sociale).

La mise en place de l'ANI jeunes a conduit à l'installation d'un comité de pilotage (Direccte, les trois opérateurs, rectorat, partenaires sociaux) qui a permis de suivre la mise en œuvre du dispositif et de veiller à la mobilisation constante des opérateurs.

Au niveau du territoire de Limoux, le degré d'adaptation est plus limité. L'unité territoriale de la Direccte procède à une répartition des enveloppes de contrats aidés entre les prescripteurs. La commission départementale d'attribution et de suivi de la garantie jeune se prononce sur les admissions dans le dispositif et les sorties pour non-respect des dispositions contractuelles. Le pilotage local et le traitement des problématiques opérationnelles des emplois d'avenir sont effectués au niveau du SPEP (prescripteurs, Pôle emploi, Direccte) dans le prolongement du pilotage départemental assuré sous la responsabilité du préfet (UT Direccte, Pôle emploi, Missions locales, Cap emploi et Conseil régional, Conseil départemental). Les initiatives locales dépendent des contraintes découlant des cahiers des charges des dispositifs nationaux.

C - Une meilleure organisation pour une plus grande efficacité et une plus grande efficience

L'intervention de plusieurs acteurs est imputable à l'existence historique de divers réseaux, collectivités et administrations qui couvrent des publics présentant des problématiques similaires (jeunes sortis du système scolaire, jeunes suivis en MLI, jeunes demandeurs d'emploi de Pôle emploi, jeunes bénéficiaires du RSA). Cette pluralité d'interventions est une source de déperdition de moyens financiers, d'interventions diffuses, de perte d'unité de vue et d'action.

L'accompagnement unifié des jeunes dès leur sortie prématurée du système scolaire devrait être confié à un seul opérateur quel que soit le financement dédié à l'accompagnement spécifique. L'existence de ruptures dans le processus de prise en charge des jeunes est patent à la sortie précoce du système scolaire puisque les jeunes « décrocheurs » font difficilement l'objet d'un repérage par l'éducation nationale avant d'être éventuellement dirigé vers la mission locale.

Aux ruptures s'ajoutent les doublons générés par les dispositifs voisins. Ainsi la coexistence de l'AIJ et de l'IEJ conduit parfois les opérateurs à accompagner pendant un certain temps les mêmes jeunes ou à attirer certains jeunes déjà accompagnés par ailleurs dans leur propre dispositif.

La répartition actuelle des missions entre les opérateurs n'est pas optimale.

L'articulation de la politique de l'emploi et de celle de la ville est réalisée au niveau du territoire par une mobilisation des acteurs concernés par la mise en œuvre du contrat de ville de Limoux (quartier Aude 2015-2020) qui comprend des objectifs opérationnels précis dont un pilier intitulé « emploi et développement économique » vise à « réduire les écarts de taux d'emplois entre les territoires prioritaires et l'agglomération de référence, en particulier au bénéfice des jeunes et des femmes en intégrant la lutte contre les discriminations ».

III - Le ciblage actuel des moyens est perfectible

A - Au regard des besoins des publics et de l'efficacité relative des dispositifs

Les dispositifs réglementés actuels (État, Union européenne, Conseil départemental) couvrent la totalité du champ concerné par l'accès à l'emploi des jeunes.

En matière de formation, l'offre régionale, principalement orientée sur la satisfaction des besoins des entreprises, conduit à des ruptures que les opérateurs pallient selon leurs moyens (offre de Pôle emploi, recours à d'autres financements pour la mission locale), et parfois difficilement. Ainsi, les ACI sont confrontés à des difficultés de financement des formations de leurs salariés en voie d'insertion qui ne trouvent pas de solution auprès des OPCA sans pouvoir se tourner vers l'offre régionale qui ne les considère pas comme des prescripteurs.

Le repérage et l'accompagnement des jeunes sans qualification nécessitent des moyens importants et recentrés. La fin du dispositif de l'ANI jeunes pose la question du programme à mettre en œuvre pour le remplacer ainsi que celle de l'ouverture au public concerné de tous les dispositifs appropriés sans restriction.

Les opérateurs et les interlocuteurs locaux sont unanimes pour considérer que les dispositifs actuels sont nombreux, concurrents (ANI jeunes, CIVIS renforcé, IEJ) et qu'ils conduisent à un saupoudrage de moyens financiers qui nuit à la lisibilité de l'intervention publique et à l'efficacité des actions des opérateurs. L'allocation des moyens n'apparaît corrélée ni à la performance des dispositifs ni à celle des opérateurs.

B - Au regard de l'objectif d'égalité de traitement entre les territoires et des indicateurs de performance

En Languedoc-Roussillon, le constat d'un sous-financement chronique des missions locales d'insertion par l'État et par la région, depuis plusieurs années, a conduit à modifier les enveloppes financières. L'État a accru sa dotation de 800 k€. La région a procédé à une augmentation de son financement de 150 k€ par an. Toutefois, le financement des collectivités territoriales serait inférieur à la moyenne nationale.

Le financement des missions locales d'insertion par l'État repose sur un dispositif concerté avec les opérateurs. Les indicateurs de suivi et de résultat retenus associent des critères de contexte, d'activité et de résultat. Un mécanisme de lissage des évolutions annuelles est prévu pour tenir compte du fait qu'elles ne sont pas exclusivement imputables à la mission locale mais aussi au contexte et aux partenariats. Cependant, l'évaluation de la performance n'a pas de répercussion sur la subvention de l'année courante mais sur celle de l'année suivante.

IV - L'appréciation des jeunes rencontrés sur le terrain

1 - Lisibilité, accès à l'information, accès aux dispositifs, complexité administrative

Les missions locales d'insertion et Pôle emploi sont connus des jeunes même s'ils ont peu d'informations sur les dispositifs d'accompagnement, le rôle des acteurs et les modes de financement. Ils considèrent que l'accès à l'information est difficile et que l'organisation administrative est complexe.

2 - L'efficacité des dispositifs

L'appréciation des jeunes sur les dispositifs d'accompagnement est fonction de leur parcours et de leur âge.

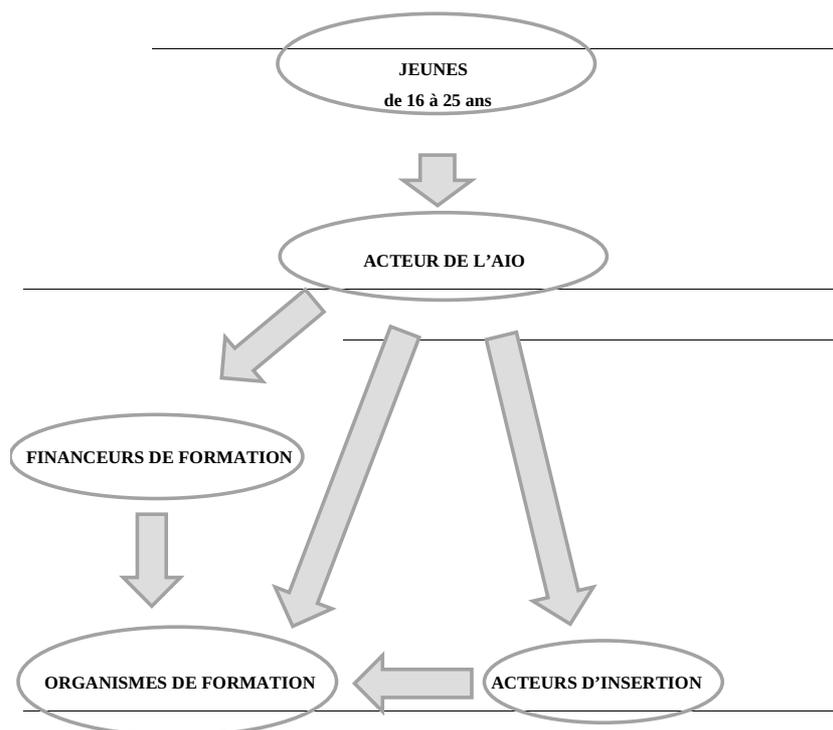
Ceux qui ont cumulé les parcours et vécu des périodes d'errance considèrent souvent que les dispositifs sont inefficaces. Ils reconnaissent avoir intégré certains dispositifs (école de l'apprentissage, garantie jeune) parce qu'ils comportent une allocation. D'autres jeunes ont à cœur de suivre le parcours proposé en s'investissant et en y voyant une chance, après des mois d'inactivité et de difficultés sociales et personnelles. Enfin, certains jeunes ont fait le choix de ne plus suivre d'études, même en alternance, assument leur sortie précoce du système scolaire, et souhaitent s'insérer dans le monde du travail près de leur résidence actuelle.

Glossaire

| | |
|--------------|--|
| AASM | Association audoise sociale et médicale |
| ACI..... | Chantier d'insertion par l'activité économique |
| AIO | Accueil, Information et Orientation |
| APRE | Aide personnelle de retour à l'emploi |
| ARML | Association régionale des missions locales |
| CARIF..... | Centre d'animation, de recherche et d'information sur la formation |
| CCREFP..... | Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle |
| CDIAE | Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique |
| CFA..... | Centre de formation des apprentis |
| CFPM | Centre de formation professionnelle du midi |
| CIDFF | Centre d'information sur les droits des femmes et des familles |
| CLS | Comité local de suivi |
| CISP | Conseiller d'insertion sociale et professionnelle |
| CIRFA..... | Centre d'information et de recrutement des forces armées |
| COM | Contrat d'objectifs et de moyens |
| CREFOP..... | Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle |
| ETTI..... | Entreprise de travail temporaire d'insertion |
| EPLEFPA..... | Établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole |
| FIPJ | Fonds d'insertion professionnelle des jeunes |
| FJT Limoux.. | Foyer de jeunes travailleurs de Limoux |
| IEJ | Initiative pour l'emploi des jeunes |
| OREF | Observatoire régional de l'emploi et de la formation |
| PAEJ | Point accueil écoute jeunes |
| PRDFP | Plan régional de développement des formations professionnelles |
| SPER | Service public de l'emploi régional |
| SPEP | Service public de l'emploi de proximité |
| SPRO..... | Service public régional de l'orientation |
| UDAF..... | Union départementale des associations familiales |
| USSAP | Union sanitaire et sociale aude pyrénées |

Annexe

Annexe n° 1 : Cartographie des acteurs sur le territoire



Dans le cadre de leurs compétences respectives, plusieurs acteurs interviennent sur le territoire pour favoriser l'accès des jeunes à l'emploi après leur sortie du système scolaire, même si un retour dans ce dernier est possible.

Ces acteurs présentent des formes juridiques différentes (collectivités territoriales, établissements publics, associations, sociétés privées). Ils peuvent être regroupés en quatre catégories.

Le premier ensemble est celui des acteurs du réseau de l'accueil, de l'information et de l'orientation (AIO) qui comprend le Service d'insertion du Conseil départemental de l'Aude, la Mission locale d'insertion rurale DR 11, l'agence Pôle emploi de Limoux, le Centre de bilan Éducation nationale, Cap emploi, la Chambre des métiers et de l'artisanat, la Chambre de commerce et de l'industrie, la Maison de la

région, le Centre d'information et de l'orientation, le Point information jeunesse, le Point information conseil VAE et la Chambre d'agriculture.

La deuxième catégorie regroupe les organismes de formation. Il se compose des Centres de formation des apprentis, des établissements scolaires professionnels, du Greta et d'entités privées comme le CFPM (Centre de formation professionnelle du midi), Irfa Sud (Institut régional de formation des adultes) et le Centre de formation Batipôle en Limouxin.

Le troisième groupe est celui des financeurs de la formation professionnelle qu'il s'agisse d'un financement public (État, Conseil régional de Languedoc-Roussillon, Pôle emploi, Agefiph, Conseil départemental, FSE) ou privé avec les OPCA (organisme paritaire collecteur agréé). Ces derniers interviennent sur le territoire de Limoux pour financer les formations des entités appartenant aux branches professionnelles couvertes. Certains OPCA disposent d'une délégation dans la région Languedoc-Roussillon (Opcalia, Uniformation, Opcalim, Opca transports, Constructys, Agefos Pme, Anfh, Fongecif, Unagecif, Formation des indépendants, Opca PL, Forco, Agefice, Unifaf, etc...).

La quatrième catégorie réunit des acteurs qui interviennent dans le cadre d'une modalité spécifique d'insertion, qu'elle soit professionnelle, avec les Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (Geiq Btp 66-11, Geiq Agri 66, Geiq ATEP), ou qu'elle se réalise par des activités économiques avec les Structures d'insertion par l'activité (ACI Parchemin), du parrainage (Club Entreprendre en HVA et Initiative Haute Vallée de l'Aude) et de la création ou de la reprise d'entreprise (Initiative Haute Vallée de l'Aude, Airdie).

**Réponses des administrations
et des organismes concernés**

Sommaire

| | |
|--|----|
| Réponse de la présidente du conseil régional Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées..... | 70 |
| Réponse du président du conseil départemental de l'Aude | 72 |
| Réponse du maire de Limoux et président de la mission locale d'insertion départementale rurale de l'Aude..... | 73 |
| Réponse du président de la chambre des métiers et de l'artisanat de l'Aude | 72 |

Destinataires n'ayant pas répondu

| |
|--|
| Maire de Limoux (a apporté une réponse en sa qualité de président de la mission locale d'insertion départementale rurale de l'Aude) |
| Président de la communauté de communes du Limouxin |
| Président de l'Association Le Parchemin |

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL LANGUEDOC-ROUSSILLON, MIDI-PYRÉNÉES

La typologie des territoires et les besoins de formation des jeunes sont bien pris en compte par la Région dans le développement de l'offre de formation professionnelle. Afin de répondre aux problématiques des jeunes du territoire de Limoux, une école de l'apprentissage est ouverte, les actions pré-qualifiantes Cap Compétences Clés, Cap Avenir et Cap Métiers sont également proposées sur ce territoire et ouvertes aux jeunes limouxins.

L'ER2C n'est en revanche pas présente sur ce territoire en raison d'un public insuffisant : l'expérience de la fermeture de l'ER2C de Mende fermée pour déficit de candidats, ayant guidé le choix vers les dispositifs pré-qualifiants précédemment cités.

Concernant le constat d'absence d'une politique d'emploi unifiée, claire et cohérente, il s'avère que le service public de l'emploi traite aujourd'hui de compétences exclusives de la Région, hors du cadre des instances de concertation dédiées. Ce constat partagé d'une sur-sollicitation des acteurs induit un manque de lisibilité et peut nuire, le cas échéant, à l'efficacité de l'action collective. Les lois du 5 mars 2014, relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale et du 7 août 2015, portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, confient aux Régions des compétences importantes en matière d'orientation, de développement économique et d'emploi. La Région entend s'en saisir afin de coordonner les actions menées sur le territoire et permettre une réelle gouvernance intégrant les missions de chaque acteur, en vue d'améliorer la cohérence et la lisibilité des interventions publiques.

Enfin, il faut préciser dans le rapport que dans ce territoire a été expérimentée la structuration des réseaux AIO.

Au chapitre I-I-B, il n'est fait nullement mention, à l'initiative des structures concernées, de l'expérimentation menée par la Région de 2009 à 2014, dans la cadre de la structuration des réseaux d'orientation sur ce territoire. Ces travaux de coordination des acteurs, très fructueux et auxquels ont pleinement participé les Missions Locales et Pôle Emploi, ont permis une mise en place rapide et adaptée du Service Public Régional de l'Orientation dès le 1er janvier 2015.

Au chapitre I-II-B, concernant les Comités de Suivi Locaux, la Région souhaite que soit supprimée la phrase suivante « Le fonctionnement des comités locaux de suivi (CLS) de la région,..., est

généralement perçu comme ayant introduit un manque de souplesse et constituant un frein à l'efficacité des prescripteurs » et que soit introduite la précision suivante : « Néanmoins, s'il est exact, en ce qui concerne les formations qualifiantes, que les besoins en compétences détectés sont prioritairement pris en compte afin de répondre aux besoins de l'économie et proposer des formations permettant d'accéder à un emploi, en revanche, les dispositifs de formation pré qualifiantes sont des outils conçus pour accompagner les publics les plus éloignés de l'emploi vers les dispositifs de formation qualifiante et prennent donc en compte les besoins et profils des jeunes ».

Au chapitre II-III-B, le programme de formation financé par la Région dénommé « Programme d'Accompagnement à la Création et à la Transmission d'Entreprise » (PACTE) apparaît réservé au salarié porteur d'un projet de création ou de reprise d'entreprise. Le programme de formation ouvert aux jeunes demandeurs d'emploi de moins de 25 ans ne fait d'ailleurs pas mention du PACTE.

En pratique, de jeunes créateurs ou repreneurs d'entreprises peuvent bénéficier du soutien de la Région au travers des subventions apportées à des organismes intervenant dans ce secteur (chambres consulaires, boutiques de gestion, couveuses, pépinières, coopératives d'activités et diverses associations). Selon la Région, le programme PACTE serait ouvert aux demandeurs d'emploi y compris de moins de 25 ans ».

La Région souhaite que la rédaction soit modifiée dans ce sens :

Le programme de formation financé par la Région dénommé « Programme d'Accompagnement à la Création et à la Transmission d'Entreprise » (PACTE) est réservé à tout « porteur d'un projet de création ou de reprise d'entreprise » (salarié ou demandeur d'emploi).

Au chapitre III-I-B, concernant la question de la gouvernance, la Région tient à rappeler qu'elle est pleinement compétente sur le champ de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi et qu'elle mène, bien au contraire, son action dans un souci majeur d'articulation de l'offre de formation avec les dispositifs existants, pour accompagner les jeunes vers l'emploi. C'est même là une de ses préoccupations majeures, dans le contexte actuel caractérisé, par des difficultés croissantes d'accès à l'emploi, pour nombre de nos compatriotes.

Au chapitre III-I-B, le rapport pointe également la complexité des instances de coordination en mettant en exergue « le choix de la Région de ne pas prendre part aux réunions territoriales du service public de

l'emploi départemental et du service public de l'emploi local (...) qui ne contribue pas à la cohérence d'ensemble des interventions ».

Il s'avère que le service public de l'emploi traite aujourd'hui de compétences exclusives de la Région, hors du cadre des instances de concertation dédiées et je partage avec vous le constat d'une sur-sollicitation des acteurs concernés, ce qui crée de la confusion, finit par manquer de lisibilité et peut nuire, le cas échéant, à l'efficacité de l'action collective. Les lois du 5 mars 2014, relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale et du 7 août 2015, portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République, confient aux Régions des compétences importantes en matière d'orientation, de développement économique et d'emploi. La Région Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées entend s'en saisir afin de coordonner les actions menées sur le territoire, de permettre une réelle gouvernance intégrant les missions de chacun des acteurs, en vue d'améliorer la cohérence et la lisibilité des interventions publiques.

Au chapitre III-III-A, le rapport mentionne, que « l'allocation des moyens n'apparaît ni corrélée à la performance des dispositifs ni à celle des opérateurs ». La Région tient à préciser que, bien au contraire, les financements attribués aux opérateurs sont corrélés à la fois à l'offre de formation, à ses résultats et à l'activité des opérateurs.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE L'AUDE**

Ce rapport n'appelle aucune observation particulière de ma part.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES MÉTIERS
ET DE L'ARTISANAT DE L'AUDE**

Notre compagnie n'a pas d'observation à formuler sur ce rapport.

**RÉPONSE PRÉSIDENT DE LA MISSION LOCALE D'INSERTION
DÉPARTEMENTALE RURALE DE L'AUDE**

La Cour évoque que les acteurs regrettent l'absence d'une politique de l'Emploi en faveur des jeunes qui soit unifiée, claire et cohérente.

Réponse de la MLI DR11 :

L'observation est pertinente. C'est la raison pour laquelle la MLIDR11 initie sur chaque bassin de l'Emploi des Comité d'Animation Territoriaux permettant de réunir l'ensemble des acteurs.

La Cour indique qu'il n'existe pas de partenariats locaux dans la prospection des offres. Réponse de la MLIDR11 :

Il est à regretter effectivement que le partenariat MLI DR11 /Pôle Emploi soit le seul à ce jour.

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

L'ACCÈS DES JEUNES À L'EMPLOI

Construire des parcours, adapter les aides

Territoire de Saint-Etienne

Rapport public thématique

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Avant-propos | 5 |
| Synthèse | 7 |
| Introduction | 11 |
| Chapitre I Une large palette d’outils | 13 |
| I - Un nombre élevé d’acteurs aux compétences enchevêtrées | 13 |
| II - Des outils empilés au fil du temps | 16 |
| Chapitre II Des aides insuffisamment ciblées sur les jeunes en difficulté | 19 |
| I - Une offre de formation mal adaptée aux besoins des jeunes en plus grande difficulté | 19 |
| A - Près de la moitié des bénéficiaires des formations continues sont des jeunes..... | 20 |
| B - Cependant les jeunes peu qualifiés y accèdent peu..... | 21 |
| C - Le choix de l’apprentissage ne va pas de soi | 23 |
| II - Un accompagnement peu intensif | 24 |
| A - Des jeunes plus nombreux en mission locale | 24 |
| B - Un suivi moins intensif..... | 26 |
| III - Les dispositifs d’accès à l’emploi, une solution de court terme | 28 |
| A - Les emplois d’avenir, des objectifs partiellement atteints | 28 |
| B - Une priorité en faveur des emplois d’avenir au détriment des dispositifs plus exigeants | 31 |
| Chapitre III Des coûts importants pour un résultat difficile à estimer | 33 |
| I - Des lourdeurs de gestion | 33 |
| A - Des financements en tuyaux d’orgue..... | 33 |
| B - Une gouvernance qui se cherche..... | 34 |
| II - Des aides conséquentes mais qui profitent peu aux jeunes les plus fragiles | 35 |
| A - L’apprentissage mobilise la moitié des moyens consacrés à l’insertion professionnelle..... | 35 |
| B - Des résultats mitigés pour les publics les plus en difficulté..... | 37 |
| C - Des indicateurs de suivi peu adaptés..... | 39 |
| Conclusion générale | 41 |
| Glossaire | 43 |

| | |
|--|-----------|
| Annexes | 47 |
| Réponses des administrations et des organismes concernés..... | 55 |

Avant-propos

Le rapport sur *L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides*, constitue en huit volumes – analyse générale d'une part, analyses régionales résultant des investigations conduites dans sept territoires d'autre part – la synthèse définitive de l'enquête de la Cour. Il a été délibéré le 27 septembre 2016 par la chambre du conseil en formation ordinaire.

Le présent cahier territorial permet, au-delà de certains constats communs aux six autres cas examinés, d'apporter un éclairage particulier sur les organisations mises en place pour favoriser l'accès des jeunes à l'emploi sur le territoire de Saint-Etienne.

Synthèse

Le présent rapport porte sur les dispositifs destinés à favoriser l'accès à l'emploi des jeunes Rhônalpins âgés de 15 à 25 ans. Les investigations ont porté plus particulièrement sur le territoire de la mission locale de Saint-Etienne dans la Loire.

La Région Rhône-Alpes est une région industrielle et touristique de première importance. Les emplois dans ces deux domaines y sont proportionnellement plus nombreux qu'au niveau national – 25 % des salariés travaillent dans l'industrie, contre 20 % au niveau national. La part de l'intérim dans l'emploi y est également plus importante.

Ces spécificités expliquent, pour partie, une première insertion des jeunes Rhônalpins, qui étaient 800 000 en 2015, relativement plus rapide que pour la moyenne nationale, y compris pour les jeunes non-diplômés : 65 % d'entre eux trouvent un emploi en moins de cinq mois contre 60 % en France.

Pendant, comme d'autres régions, Rhône-Alpes a été touchée par la crise, ce qui a retardé pour les jeunes leur première insertion dans l'emploi. Cela est particulièrement vrai pour les non-diplômés touchés par la réduction des embauches dans les secteurs habituellement employeurs de jeunes faiblement qualifiés (bâtiment, restauration, etc.), mais également pour les diplômés.

Si le chômage, y compris celui des jeunes, est moins important dans la région qu'ailleurs en France, il concerne néanmoins près de 10 % des jeunes, soit entre 70 000 et 80 000 jeunes selon le mode de calcul retenu.

S'y ajoutent les jeunes durablement éloignés du marché du travail et qui ne sont pas à la recherche d'un emploi. Cette situation peut être subie (mères de famille seules, jeunes isolés géographiquement), ou relever de choix temporaires (refus de s'engager dans une démarche active de recherche d'emploi).

Les jeunes non insérés, dont le nombre a été estimé à 118 000, soit près de 15 % des jeunes Rhônalpins, constituent ce que l'on appelle dans la terminologie européenne les NEET (*Neither in Employment nor in Education and Training*), les jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation. Ils constituent la cible prioritaire des politiques publiques d'emploi des jeunes.

Face à l'hétérogénéité des profils des jeunes en termes de formation, de motivation, de stabilité de leur projet professionnel, les réponses publiques et privées sont tout aussi variées. En l'absence d'un guichet unique pour les jeunes, les aides publiques sont accessibles par de nombreux canaux. Il y a par exemple 20 réseaux de l'orientation en Rhône-Alpes qui comptent ensemble 650 lieux physiques d'accueil, d'information et d'aide à la construction du projet professionnel.

Les politiques et dispositifs favorisant l'accès des jeunes à l'emploi se déclinent essentiellement en trois grandes catégories en fonction de l'objectif poursuivi : compléter la formation initiale par la formation professionnelle continue ; favoriser l'embauche et la première expérience professionnelle par des aides aux employeurs ; accompagner les jeunes dans la construction de leur projet professionnel et leur recherche d'emploi, cette dernière tâche revenant au service public de l'emploi et particulièrement aux missions locales.

Compte tenu de leurs compétences respectives la mise en œuvre de ces dispositifs associe l'État, les collectivités territoriales, et les partenaires sociaux selon des modes de coordination perfectibles. La mise en œuvre du contrat d'aide et de retour à l'emploi (CARED) créé par la Région en 2005, a nécessité une articulation renforcée avec Pôle emploi qui a déployé à partir de 2009 un outil similaire, la préparation opérationnelle à l'emploi. Si globalement la coexistence d'outils nationaux et locaux proches peut conduire à une prise en charge plus large des jeunes, encore que ce ne soit pas toujours le cas, elle affaiblit la lisibilité de l'offre.

L'ensemble des acteurs est associé dans différentes instances régionales et locales spécialisées, la coordination de l'ensemble revenant au Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP), issu de la loi du 5 mars 2014. Ce dernier, auparavant, centré sur la formation professionnelle, a vu ses prérogatives élargies aux politiques de l'emploi. Il n'exerce à ce jour, de rôle opérationnel ni en termes d'appariement des outils de la politique de l'emploi aux besoins des publics, ni de coordination des financeurs pour les structures partenariales.

En termes d'offre de formation, la Région et Pôle emploi financent des formations pré-qualifiantes et qualifiantes pour les jeunes « décrocheurs » ou jeunes chômeurs ayant un faible niveau de qualification. En 2014, 14 000 jeunes ont bénéficié d'une formation financée par la Région, soit la moitié des heures réalisées, essentiellement dans les parcours pré-qualifiants. Toutefois, les jeunes des missions locales y accèdent peu, faute de prérequis scolaires ou comportementaux

ou d'incitations suffisantes. Dans la Loire, à peine un jeune sur dix connus des missions locales a bénéficié d'une formation, alors que le ratio tient compte de l'ensemble des modalités d'acquisition des compétences, y compris les contrats en alternance. Si des ateliers de préparation à l'entrée en formation, existent, le taux d'abandon en formation reste important, avec plus de 11 % d'abandons.

La Région finance par ailleurs 61 824 places en apprentissage dans les 61 CFA régionaux, pour 40 478 apprentis en 2014. Alors que l'apprentissage est souvent évoqué comme une solution prioritaire pour l'insertion professionnelle des jeunes et notamment des jeunes ayant abandonné leurs études de manière précoce, il s'agit d'un outil exigeant auquel les jeunes les plus éloignés de l'emploi ne peuvent souvent avoir accès que moyennant préparation et soutien. L'analyse des motifs de rupture, encore insuffisamment suivis par les centres de formation des apprentis (CFA), démontre l'importance de l'accompagnement pendant l'apprentissage.

Les dispositifs de l'emploi dont bénéficient les jeunes sont essentiellement nationaux. Deux réseaux principaux permettent leur mise en œuvre : Pôle emploi et les missions locales.

L'accueil large proposé par la mission locale de Saint-Etienne, qui ne se limite plus aux publics « décrocheurs » ou peu qualifiés, illustre le repositionnement des missions locales comme acteurs généralistes du service public de l'emploi. L'accompagnement qu'elles assurent aux jeunes dans le cadre des dispositifs nationaux apparaît peu intensif (un entretien toutes les 6 semaines en moyenne).

Les dispositifs d'accompagnement (CIVIS supprimé par la loi du 8 août 2016, PPAE, ANI Jeunes)¹ ne diffèrent ainsi guère dans leur contenu ; l'ajout de nouveaux dispositifs permet d'améliorer les prestations, mais n'accroît pas *ipso facto* le nombre de jeunes pris en charge. Le taux de retour en emploi reste sensiblement identique d'un dispositif à l'autre, près de la moitié des jeunes en demande d'insertion inscrits sortant en emploi. Cet indicateur ne tient cependant pas compte de la durée de leur prise en charge ni de leur éloignement initial de l'emploi.

Parmi les outils permettant aux jeunes d'avoir une première expérience professionnelle, les missions locales ont particulièrement

¹ CIVIS, contrat d'insertion dans la vie sociale ; PPAE, projet personnalisé d'accès à l'emploi ; ANI Jeunes, crédits consacrés par les partenaires sociaux dans le cadre de l'accord national interprofessionnel.

recours aux contrats aidés et aux périodes d'immersion en entreprise. Les emplois d'avenir, créés en 2012 et prescrits uniquement par les missions locales sont un outil apprécié des jeunes et des employeurs pour leur durée portée à trois ans et l'aide publique importante qui leur est associée. Cependant les objectifs que le législateur leur a assignés en termes de ciblage des publics et de formation qualifiante ne sont pas toujours atteints : un quart des promesses de formation à la signature de contrat seulement concerne une formation qualifiante.

Leur niveau de rémunération et les obligations limitées de formation qualifiante qu'ils comportent amènent les emplois d'avenir à faire concurrence aux solutions plus exigeantes comme l'apprentissage ou les contrats de professionnalisation. Les entrées des jeunes des missions locales en contrats d'alternance ont ainsi diminué, concomitamment au déploiement des emplois d'avenir.

Les emplois d'avenir sont ainsi utilisés au-delà de leur public-cible initial, les jeunes sans qualification en plus grande difficulté d'insertion, et au détriment d'autres dispositifs qui seraient sans doute plus adaptés comme les contrats en alternance mais sont moins avantageux pour les jeunes et les employeurs en termes financiers.

En dépit des moyens conséquents qui y sont consacrés en Rhône-Alpes, près de 840 M€, l'impact des aides est peu connu. Cela tient en partie à la structure des indicateurs retenus qui mesurent l'activité et non la performance des dispositifs et des opérateurs d'accompagnement, en premier lieu des missions locales.

La gouvernance de ces dernières, la multiplicité des financeurs et la lourdeur de gestion qui en découlent plaident pour un renouveau de ce réseau, une mutualisation de ses moyens, et la mise en place de modes de financement associant tous les financeurs et tenant compte de la performance des missions locales.

Introduction

Sur le plan national, la majorité des jeunes accèdent rapidement à un premier emploi, mais leur parcours vers l'emploi durable est marqué par une phase d'instabilité et une précarité dont la longueur tend à s'accroître sous l'effet de la crise et qui atteint actuellement trois ans après leur sortie du système éducatif.

Ce constat national se retrouve en Rhône-Alpes, moyennant des spécificités tenant à la situation économique de la région. Le chômage, y compris celui des jeunes, y est moins important qu'ailleurs en France. Il concerne près de 10 % des 800 000 jeunes âgés entre 15 et 24 ans, soit entre 70 000 et 80 000 jeunes selon le calcul retenu².

Pendant comme d'autres régions, Rhône-Alpes a été touchée par la crise. Avant 2008, la première insertion sur le marché du travail y était plus rapide qu'ailleurs en France, y compris pour les publics non diplômés, dont l'insertion relativement meilleure s'expliquait par la part que représentait l'intérim dans les emplois occupés. Si ce type d'emploi augmente à nouveau depuis 2013, il n'atteint pas encore en 2015 son niveau d'avant la crise.

La situation des jeunes diplômés en Rhône-Alpes s'est également dégradée. Du fait de la concurrence avec les publics adultes, plus diplômés qu'en moyenne nationale, les jeunes diplômés sont plus touchés par le phénomène du déclassement : il touche près de 199 000 salariés bacheliers ou diplômés du supérieur, soit près de 14 % des salariés surdiplômés par rapport à l'emploi qu'ils occupent (contre 13 % en France)³.

Une partie des jeunes se trouve durablement éloignée de l'emploi et reste à l'écart de l'insertion professionnelle. Cette situation peut être subie (mères de famille isolées, jeunes isolées géographiquement), ou choisie (refus de s'engager dans une démarche d'insertion active).

² Voir l'annexe n° 2 pour le détail.

³ Source : Insee, recensement 2007, Pôle emploi Rhône Alpes, *Études et statistiques*, janvier 2015.

Ces jeunes non insérés, dont le volume a été estimé à 118 000, soit près de 15 % de la population jeune, constituent ce que l'on appelle dans la terminologie européenne les NEET (*Neither in Employment nor in Education and Training*), les jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation, et qui constituent désormais une priorité des politiques publiques de l'emploi.

Les jeunes présentent ainsi des profils extrêmement variés quant à leur passé scolaire, leurs aptitudes et leur disposition à s'insérer rapidement, leur capacité à y parvenir. Les réponses publiques et privées à cette situation sont tout aussi variées, et accessibles par de nombreux canaux. Elles comportent trois composantes principales : des compléments de formation professionnelle ; des aides à l'emploi pour bénéficier d'une expérience professionnelle ; l'accueil et l'accompagnement.

Au-delà de la cartographie des acteurs et des outils disponibles, le présent rapport s'attachera à examiner l'adéquation des solutions proposées aux besoins des jeunes, en examinant plus particulièrement la situation de ceux qui se sont adressés aux missions locales de la Région, principal acteur de l'emploi chargé d'accompagner les jeunes en difficulté. Les investigations ont eu lieu sur le territoire de la mission locale de Saint-Etienne, dont les activités ont été plus spécifiquement examinées.

Chapitre I

Une large palette d'outils

Les politiques et dispositifs favorisant l'accès des jeunes à l'emploi comprennent l'ensemble de mesures directes et indirectes cherchant à assurer le passage de la formation initiale vers la vie active, de préférence dans un emploi stable.

La définition et le financement de ces dispositifs revient à l'État, aux Régions, et aux acteurs publics locaux ; leur mise en œuvre est le fait d'opérateurs publics, semi-publics ou privés auxquels les financeurs font appel, principalement dans le cadre de la commande publique, d'appels à projets ou de subventions.

Le champ d'activité des acteurs intervenant dans ce domaine peut être limité à une mission, par exemple l'information des publics jeunes. Il englobe la plupart du temps plusieurs domaines d'intervention (les missions locales accompagnent les jeunes, cherchent à les placer en entreprise, les aident à définir leur projet professionnel, etc.).

I - Un nombre élevé d'acteurs aux compétences enchevêtrées

Il n'existe pas de guichet unique pouvant couvrir l'ensemble des problèmes auxquels les jeunes ont à faire face dans leur parcours vers l'emploi. Ils doivent d'abord identifier les services auxquels ils doivent s'adresser si nécessaire, ce qui peut être relativement rapide à condition toutefois que leurs besoins aient été clairement identifiés. Le regroupement d'acteurs (mission locale, Pôle Emploi, services sociaux) dans les mêmes locaux, et leur mise en réseau, favorisent ce cheminement.

Parmi les intervenants chargés du suivi des jeunes à titre général, il y a les acteurs du service public de l'emploi, essentiellement les missions locales et Pôle emploi⁴. Les missions locales, ont été créées dans les années 1980, pour répondre à la problématique du chômage des jeunes en proposant une approche globale - emploi, santé, vie sociale- des difficultés que les jeunes peuvent rencontrer. Elles sont chargées du suivi des jeunes de 16 à 25 ans rencontrant des problèmes d'insertion et des obstacles dans leur parcours vers l'emploi.

Pôle emploi accueille et accompagne également les jeunes demandeurs d'emploi, qu'ils soient indemnisés ou non. L'orientation vers la mission locale ou Pôle Emploi relève de l'appréciation des conseillers. Les partenaires sociaux ont également missionné l'APEC (l'Association pour l'emploi des cadres) pour conduire des actions d'accompagnement en direction des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur.

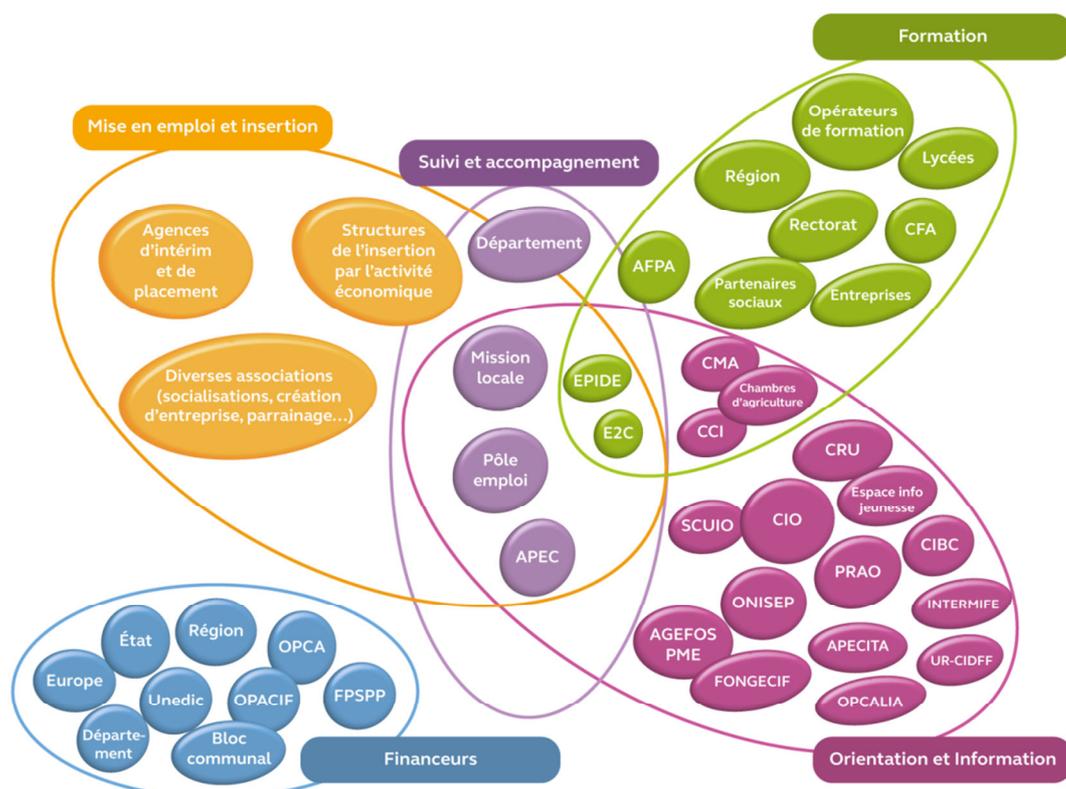
Parmi les structures plus spécialisées, certaines ont une activité principale d'information (CRIJ, Centre Régional d'information jeunesse, mais également des structures locales comme la Maison de l'Emploi et de la Formation Loire Sud ou le Bureau Information Jeunesse de Saint-Etienne). D'autres œuvrent dans le domaine de l'orientation (Maison des métiers, CIO, SCIO) ; de l'accompagnement vers l'emploi (PLIE, plan local pour l'insertion et l'accompagnement vers l'emploi) ; de la création d'entreprise (ADIE, Association pour le droit à l'initiative économique), de l'insertion par l'activité économique (comme les ateliers et chantiers d'insertion, GEIQ).

Les acteurs économiques jouent, par le biais des chambres consulaires⁵ et de leurs organisations, un rôle essentiel dans le domaine de l'apprentissage. En partenariat avec l'Éducation nationale, ils sont un acteur clé de la promotion et de la découverte du monde professionnel par les jeunes. Ensemble avec les organisations syndicales des salariés, ils participent à l'élaboration de la stratégie régionale en matière de formation professionnelle que les entreprises cofinancent.

⁴ Le Service Public de l'Emploi dans les territoires, piloté par l'État, comprend les représentants des principaux opérateurs chargés de la mise en œuvre des politiques de l'emploi au niveau territorial : Pôle emploi, Missions locales et organismes spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapés (Cap emploi).

⁵ Sont comprises dans ce rapport, sous le vocable des « chambres consulaires », les chambres des métiers et d'artisanat (CMA) et les chambres de commerce et d'industrie (CCI).

**Schéma n° 1 : cartographie des acteurs rhônalpins
[hors publics handicapés et structures spécialisées (Capemploi, PJJ, etc.)]**



Source : Cour des comptes

Lecture : Les domaines d'intervention des acteurs agissant en faveur de l'emploi des jeunes s'entrecroisent. Ainsi, si le suivi et l'accompagnement (en bleu sur le schéma) est le cœur de métier des missions locales, certaines structures relevant davantage de la formation comme les écoles de la deuxième chance (E2C) (en vert) en font également.

La cartographie démontre également la multiplicité d'intervenants relevant du même champ comme dans le domaine de l'orientation (en rose).

Gouvernance d'ensemble

La loi du 5 mars 2014 charge les Régions de piloter la concertation entre tous les acteurs et opérateurs dans le domaine de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle. Une instance unique est créée par la fusion des deux structures partenariales préexistantes, le Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP).

Le CREFOP a pour mission d'assurer l'articulation entre le service public de l'emploi (SPE) relevant de la compétence de l'État, et le service public régional de la formation (SPRF) et le service public régional d'orientation (SPRO) de la compétence de la Région.

Le CREFOP associe à la Région et à l'État, les partenaires sociaux.

Les travaux du CREFOP s'appuient sur les diagnostics territoriaux élaborés dans les 27 zones territoriales emploi formation (ZTEF) définies par la Région, qui a très tôt territorialisé une partie de ses moyens d'intervention. Les enveloppes allouées annuellement à chaque ZTEF restent modérées, 40 M€ en tout en 2014, soit 8 % du budget de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Pour ne pas faire doublon avec les réunions de coordination sur l'emploi animées par l'État (les SPEL), il a été convenu que le comité stratégique des ZTEF soit l'unique cadre de coordination au niveau local. Cette coordination constitue l'exemple le plus abouti de la territorialisation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle en France.

*

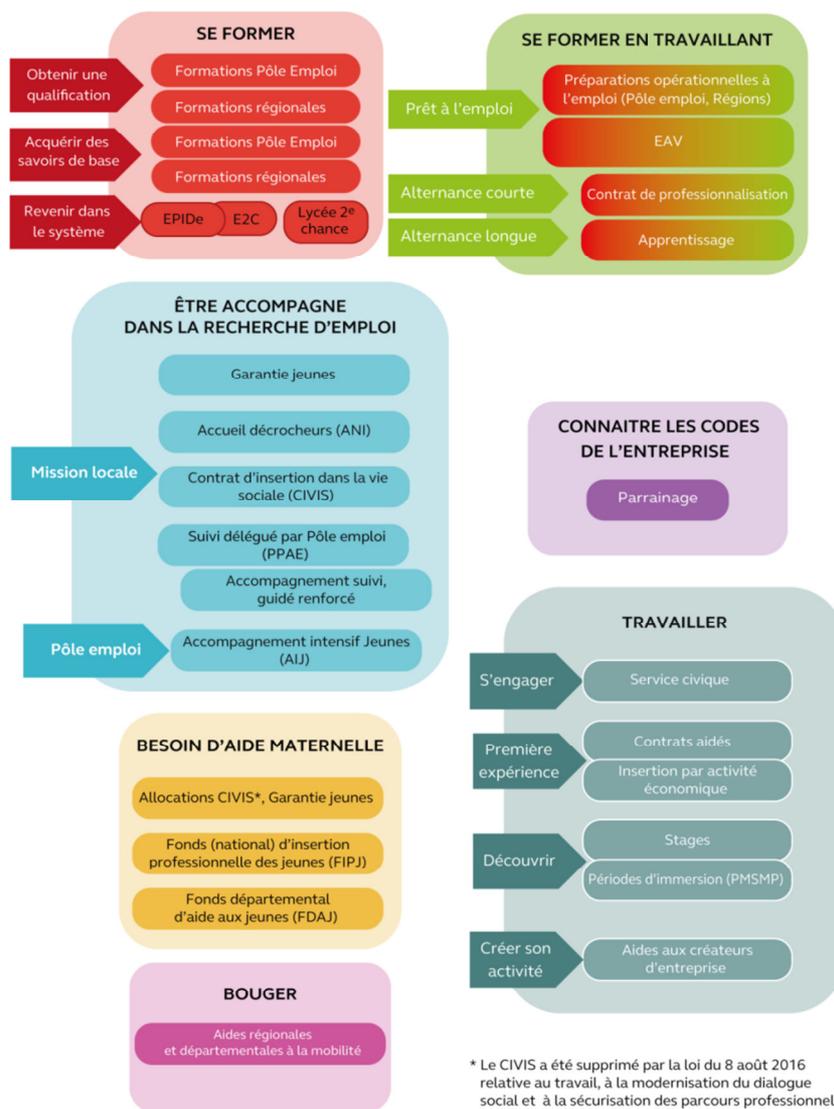
**

II - Des outils empilés au fil du temps

La question de l'accès à l'emploi des jeunes constitue un sujet prioritaire, se prêtant à des initiatives nombreuses, qui ont conduit à une accumulation de dispositifs et une offre constamment enrichie. Ces outils se déclinent essentiellement en trois grandes catégories selon le besoin dominant : la formation, l'accompagnement, l'expérience professionnelle.

On trouvera ci-après dans le schéma n° 2 une description graphique des aides dont peuvent bénéficier les jeunes dans leur parcours vers l'emploi.

Schéma n° 2 : les outils disponibles en fonction des besoins



Source : Cour des comptes.

Lecture : Si le jeune souhaite se former tout en travaillant, en fonction de l'intensité et de la durée de formation, il peut choisir entre 4 dispositifs. La préparation opérationnelle à l'emploi proposée par Pôle Emploi étant la formule la plus rapide, à l'inverse l'apprentissage dure 3 ans.

Chapitre II

Des aides insuffisamment ciblées

sur les jeunes en difficulté

I - Une offre de formation mal adaptée aux besoins des jeunes en plus grande difficulté

À l'issue de la formation initiale, un jeune peut bénéficier de la formation continue en tant que salarié ou en tant que chômeur, qui a vocation à compléter la formation initiale et à maintenir l'employabilité des salariés.

Depuis 1983, les lois successives de décentralisation ont transféré aux Régions les principales compétences en matière de formation professionnelle initiale et continue. La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, a élargi les publics pris en charge par les Régions notamment aux jeunes sortis sans qualification du système éducatif.

Si près de la moitié des heures de formation continue financées par la Région bénéficie aux jeunes, le public le moins qualifié, qui est suivi par les missions locales, y accède peu, faute d'avoir su construire une offre qui soit adaptée à ses besoins.

A - Près de la moitié des bénéficiaires des formations continues sont des jeunes

En 2014, près de 34 500 stagiaires ont été inscrits dans une formation régionale dont les jeunes représentent 39 % et la moitié des heures réalisées. 8 350 bilans d'orientation, prestations qui sont réservées exclusivement aux jeunes, ont également été financés par la Région.

Les jeunes bénéficient surtout du parcours « compétences premières » (44 % des bénéficiaires en moyenne). Ils ne représentent qu'un tiers des stagiaires des formations qualifiantes et certifiantes (36 %).

Si les jeunes font partie des publics prioritaires, aucun mécanisme objectif n'existe pour départager les publics prioritaires alors même que les places en formation sont inférieures à la demande (1 place pour 3 prescriptions) : la question se pose de la concurrence des jeunes avec les demandeurs d'emploi plus âgés, notamment les moins qualifiés.

Préparation opérationnelle à l'emploi : des outils nationaux et régionaux

Le Contrat d'Aide et de Retour à l'Emploi Durable (CARED) dispositif développé depuis 2005, consiste pour la Région à financer les actions de formation à l'emploi même pour lequel le salarié a reçu une promesse d'embauche.

Les 16-25 ans bénéficiaient en 2014 de plus de la moitié des places financées dans ce dispositif, sensiblement plus que la proportion des salariés de la même tranche d'âge en Rhône-Alpes.

57 % de jeunes bénéficiaires en 2014 ont décroché un CDI ou un contrat de professionnalisation à l'issue de la formation. 23 % des jeunes, notamment ceux des missions locales, sont sortis en emploi saisonnier, en lien avec l'action de la Région pour la mobilité et la saisonnalité. Le coût moyen d'un parcours, hors rémunération du stagiaire, s'est élevé à 3 889 €.

Au dispositif régional sont venus s'ajouter en 2009 des dispositifs nationaux semblables : L'action de formation préalable au recrutement (AFPR) financée par Pôle emploi, et la préparation opérationnelle à l'emploi individuelle et collective (POE), issues de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 7 janvier 2009 et qui associe les OPCA à leur financement. Leur existence concomitante a permis globalement d'augmenter le nombre de bénéficiaires : 2 000 en 2005 pour le CARED

seul, 8 800 en 2014 dont 1 500 pour le CARED. Si le nombre de bénéficiaires du CARED a baissé de 32 % (- 13 % pour les jeunes) entre 2010 et 2014, les moyens financiers de ce dispositif ont progressé de 17 %. Cela est en partie dû au financement par la Région de formations certifiantes plus longues.

B - Cependant les jeunes peu qualifiés y accèdent peu

La mobilisation de la formation pour les jeunes issus des missions locales reste insuffisante. Dans la Loire, à peine un jeune sur dix ayant poussé la porte des missions locales y a accédé, alors que le ratio tient compte de l'ensemble des modalités d'acquisition de compétences dont les contrats en alternance. Par ailleurs, le taux de rupture en cours de formation reste important, plus de 11 %.

Cette question fait l'objet d'une évaluation à mener dans le cadre du nouveau protocole cadre entre l'État, la Région et l'Union régionale des missions locales pour la période 2015-2017. Elle vise notamment à identifier les leviers d'accompagnement vers et pendant la formation susceptibles d'améliorer le taux de réussite des jeunes des missions locales.

Pour garantir l'entrée effective en formation et l'assiduité des jeunes, certaines missions locales, dont celle de Saint-Etienne, leur proposent des ateliers de « coaching » qui les préparent aux entretiens d'entrée en formation, voire assurent en une remise à niveau de leurs savoirs fondamentaux. Malgré cela, le taux d'abandon reste important (11 %), notamment pour les jeunes issus des quartiers de la politique de la ville (16 %) ⁶.

Selon la Région, l'accès insuffisant aux formations n'est pas lié à un nombre insuffisant de places disponibles mais au manque d'appétence des jeunes pour rejoindre une formation. C'est également l'opinion de la mission locale, qui peine à motiver les jeunes pour une action dont le bénéfice n'est pas immédiat.

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 limitée, ce qui

⁶ DIRECCTE, 2014, périmètre Loire (Rhône-Alpes), soit 17 909 jeunes suivis.

les oblige à se déplacer pour suivre la formation. En dépit des moyens dont disposent les missions locales pour améliorer la mobilité (aides aux permis de conduire, cartes de transports payées par les régions ou les départements), les difficultés des jeunes en matière de mobilité restent une barrière difficile à lever, nombre d'entre eux préférant renoncer à se former.

Une partie de la faible motivation pour les formations tient aussi au profil des jeunes des missions locales pour lesquels le retour en formation est synonyme d'un retour vers l'institution scolaire où ils ont connu, sinon l'échec et le décrochage, du moins le découragement. C'est donc probablement l'offre dans son contenu, ses modalités pédagogiques et sa proximité qu'il conviendrait de revoir.

L'une des pistes imaginées par les acteurs associatifs serait de davantage associer les formations à un projet de création ou production mis en œuvre dans un temps limité. Cette pédagogie par l'action a le mérite de remobiliser les jeunes sur des projets concrets à la réalisation rapide.

Programme BOOSTER

Le programme Booster d'Unis-Cité⁷ profite de la nouvelle possibilité d'une alternance entre le service civique et la formation au sein d'un établissement scolaire pour les jeunes décrocheurs. Depuis 2013, le programme a été testé dans quelques villes pilotes en France avec des résultats encourageants : quelques semaines après la fin de leur service civique, 66 % des participants ont repris une formation et 10 % ont trouvé un emploi.

En décembre 2014, Unis-Cité Rhône-Alpes a mobilisé 20 jeunes dans l'Ain. Le programme a accueilli 10 mineurs en situation de décrochage et 10 volontaires âgés de plus de 18 ans qui poursuivaient leurs études. Les décrocheurs ont un statut de volontaire du service civique, avec indemnisation. Pendant sept mois, le groupe participe aux missions solidaires de proximité (accompagnement sportif des personnes handicapées, création d'outils de communication pour la banque alimentaire,...), tout en gardant deux jours par semaine un temps scolaire dans des établissements volontaires avec un programme pédagogique adapté. Les jeunes montent également un micro-projet d'entreprise.

⁷ *Uni-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).

C - Le choix de l'apprentissage ne va pas de soi

L'alternance est un moyen d'accès à l'emploi que les pouvoirs publics souhaitent développer compte tenu des taux d'insertion importants dans l'emploi qu'il permet. L'on en attend notamment qu'il permette l'insertion professionnelle des jeunes ayant quitté de manière précoce le système scolaire.

Toutefois, n'est pas l'apprenti qui veut. L'apprentissage est avant tout un contrat de travail que les jeunes doivent dénicher, en mobilisant leur réseau, principal moyen pour trouver un maître de stage. Il s'adresse ainsi à des jeunes autonomes, dont la motivation et la persévérance sont mises à l'épreuve par le temps, trois ans, que peut prendre cette formation.

Même ainsi, la démotivation et les raisons personnelles constituent les principales causes de rupture de contrats d'apprentissage dont 14 % sont définitivement rompus sans être suivis par un nouveau contrat⁸.

Le succès de la formation en apprentissage nécessite ainsi de s'assurer que les jeunes, notamment ceux préparant les premiers niveaux de qualification où les ruptures sont les plus importantes (taux de ruptures brut est de 25 % pour les formations de niveau V, mais seulement de 6 % pour les niveaux I et II) soient accompagnés. L'accompagnement de la phase amont (choix de l'orientation et l'aide à la recherche des maîtres des stages) est relativement bien assuré notamment par le réseau consulaire.

Il convient désormais de réserver les moyens pour un suivi durant la formation. L'action des CFA régionaux en la matière est encore faible. L'allocation des moyens par la Région n'est pas à ce jour modulée en fonction de la performance en matière de prévention des ruptures des contrats bien que les conventions de subventionnement le prévoient.

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

L'expérimentation « Hirsch » conduite par la chambre des métiers et d'artisanat (CMA) de Roanne (intégrée depuis dans la CMA de la Loire) en 2010 et en 2011, avait pour objectif de proposer aux jeunes se destinant à l'apprentissage un accompagnement renforcé allant de l'aide à la définition du projet professionnel au suivi du contrat jusqu'à son terme.

⁸ Pour le détail voir l'annexe n° 2.

L'expérimentation devait permettre de mesurer l'impact de l'accompagnement renforcé en comparant la réussite des jeunes suivis en « service plus » à celle d'un groupe de jeunes bénéficiaires du service de « droit commun ».

Pour le groupe de jeunes en accompagnement renforcé, le taux de ruptures était inférieur de 3 points, comparativement au groupe en suivi de droit commun, les contrats signés étaient plus nombreux pour le premier groupe.

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

II - Un accompagnement peu intensif

A - Des jeunes plus nombreux en mission locale

La mission locale de Saint-Etienne et de la couronne stéphanoise est l'une des plus importantes parmi les 47 missions locales de la région⁹. Elle emploie 50 ETP en 2014, dont 32 dédiés à l'insertion sociale et professionnelle (à titre de comparaison, la mission locale de Lyon compte 56 ETP).

En 2014, 6 339 jeunes ont poussé sa porte parmi lesquels 2 300 sont venus pour la première fois. Le nombre de jeunes accueillis a progressé de 6 % en moyenne par an depuis 2011.

⁹ 47 missions locales incluant 92 antennes et 391 permanences d'accueil. La Mission locale de Saint-Etienne tient sept permanences d'accueil et de suivi dont une dans la Maison d'arrêt de la Talaudière. 46 missions locales ont le statut associatif, une est un GIP.

Parmi eux, 60 % ont un niveau scolaire inférieur ou égal au niveau V, soit une sortie du système scolaire avant le baccalauréat. La part des niveaux supérieurs a progressé pour représenter 5 % des jeunes suivis en 2014. Une partie de cette hausse est due à la disparition de l'AFIJ, l'Association pour faciliter l'insertion des jeunes diplômés, très active à Saint-Etienne dont les publics se sont reportés sur la mission locale, d'autant plus facilement que les deux structures partageaient les mêmes locaux.

Parmi les jeunes suivis, 20 % (634 en 2014), l'ont été par délégation de Pôle emploi (dispositif PPAE-projet personnalisé d'accès à l'emploi). Pôle emploi a délégué aux missions locales de la région le suivi de 13 000 jeunes en 2013.

Selon une enquête réalisée par la mission locale, 71 % des jeunes interrogés y sont venus pour être aidés dans leurs démarches d'orientation et de formation, 63 % pour chercher un emploi¹⁰, et 30 % pour y trouver des aides financières (logement, transports). Ce dernier chiffre, en hausse, confirme l'image de guichet de prestations que les jeunes ont de la mission locale, dont l'offre d'accompagnement global reste peu connue des jeunes. Seule la moitié des jeunes accueillis (3 196)¹¹ a fait l'objet d'un suivi, nombre en progression de 3 % en moyenne annuelle depuis 2011.

L'augmentation du public accueilli ou suivi ne se traduit pas par une augmentation équivalente du nombre "d'actes métiers" (activités des conseillers en faveur des jeunes) renseignés dans le système de gestion des missions locales¹² (+ 1,3 %). Le nombre des entretiens individuels notamment est resté stable, voire a diminué.

Ces constats illustrent le changement dans le positionnement de la mission locale dont les jeunes attendent davantage de services d'information et d'insertion dans l'emploi, au détriment de sa mission historique d'accompagnement global.

¹⁰ Enquête de satisfaction réalisée le second semestre 2014 auprès de 200 jeunes qui représentent 10 % des nouveaux accueillis et 2,5 % des jeunes suivis.

¹¹ Il s'agit de jeunes en demande d'insertion (JDI), ayant eu au moins une actualité dans les cinq derniers mois.

¹² Parcours3 puis iMilo depuis 2015.

B - Un suivi moins intensif

Mise à part la Garantie jeunes qui n'était pas encore déployée à Saint-Etienne au moment de l'enquête, l'intensité de l'accompagnement dans les autres dispositifs nationaux (CIVIS, CIVIS renforcé, ANI, PPAE) est faible, de l'ordre d'un entretien individuel toutes les 6 semaines ou hors sessions d'informations collectives.

Ces dispositifs n'ont pas de durée maximale, contrairement à ce qui existe désormais dans la Garantie Jeunes. Les jeunes en bénéficient en moyenne pendant 6 à 18 mois. Or la fréquence des entretiens décroît dans le temps. Il en ressort une impression de dilution de l'accompagnement qui s'éternise, au risque de revêtir un caractère de plus en plus « occupationnel ». Loin de constituer un outil de remobilisation sur une période courte, les dispositifs actuels d'accompagnement permettent surtout de garder le contact avec les jeunes lorsqu'ils se prolongent.

Les mêmes publics étant éligibles à la plupart des dispositifs nationaux, des effets de concurrence et d'éviction se produisent en fonction des avantages (notamment l'existence d'une allocation) procurés par certains dispositifs, ou des priorités nationales, qui conduisent à privilégier un dispositif au détriment des autres.

Il a été ainsi demandé à la mission locale de placer en priorité les jeunes en emplois d'avenir, ce qui a eu pour effet de déplacer une partie des publics les plus proches de l'emploi vers cette solution. La comparaison entre les objectifs d'entrée en dispositifs et la réalisation en 2014 pour le CIVIS et les emplois aidés a permis de constater une hausse du nombre des jeunes affectés en emplois d'avenir (+ 25), compensée par une baisse équivalente des entrées prévues en CIVIS (- 28).

Le tableau ci-dessous montre cet effet report ; le nombre de jeunes suivis reste globalement stable, en dépit de la création de nouveaux dispositifs. La mise en œuvre de l'ANI qui a représenté un apport financier supplémentaire pour la mission locale de Saint-Etienne, a ainsi permis de renforcer l'accompagnement de certains jeunes sans augmenter le nombre de jeunes suivis.

Tableau n° 1 : 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 en dispositif | 1793 | 1475 | 1370 | 1756 | 1686 | -1,5 % |

Source : mission locale, Parcours 3, traitement Cour des comptes.

L'offre d'accompagnement à Pôle emploi

Pôle emploi accompagne directement un tiers des jeunes demandeurs d'emploi, les autres l'étant par délégation de Pôle emploi. Pour l'ensemble de la Loire, plus de 3 800 jeunes sont rattachés au portefeuille actif des conseillers de Pôle emploi. À titre de comparaison, les missions locales de la Loire suivent près de 9 200 jeunes.

Les jeunes demandeurs d'emploi bénéficient de l'offre de droit commun de Pôle Emploi, qui propose trois types d'accompagnement -suivi, guidé et renforcé.

Profitant des crédits de l'Initiative européenne pour la jeunesse (IEJ), Pôle emploi a lancé en 2015 sa propre offre d'accompagnement renforcé, l'*accompagnement intensif jeunes (AIJ)* qui fait écho à la Garantie jeunes déployée à titre expérimental par les missions locales. Il vise à mettre rapidement en emploi les jeunes bénéficiant de l'AIJ, grâce à un accompagnement intensif de courte durée.

L'AIJ innove, en proposant un suivi du jeune dans l'emploi. Il s'adresse à des jeunes ayant un projet professionnel et ne rencontrant pas autant de difficultés d'insertion que les jeunes en Garantie jeune.

III - Les dispositifs d'accès à l'emploi, une solution de court terme

De nombreux jeunes peu ou faiblement qualifiés s'adressent à la mission locale pour y rechercher un emploi mais refusent d'entrer en formation. Les contrats aidés sont, pour la mission locale, un instrument prioritaire pour répondre à ces demandes et offrir aux jeunes concernés une première expérience professionnelle.

Cependant, il s'agit d'une solution temporaire, tant pour les jeunes que pour les employeurs concernés. Les contrats aidés, et notamment les emplois d'avenir, sont en concurrence auprès des jeunes avec des solutions plus exigeantes et meilleures garantes, à terme, de l'insertion dans l'emploi durable, comme l'apprentissage.

A - Les emplois d'avenir, des objectifs partiellement atteints

Les contrats aidés sont des contrats de travail destinés aux publics fragiles qui, dans les conditions normales du marché peineraient à être embauchés (jeunes sans qualification, chômeurs de longue durée, seniors) et qui sont subventionnés par l'État. L'aide publique est de 35 % dans le secteur marchand, et peut atteindre 95 % dans le secteur non-marchand.

En théorie, l'utilisation des contrats aidés répond à un triple objectif : réduire le chômage à court terme ; lutter contre le chômage structurel des jeunes en développant leur employabilité ; orienter les embauches sur certaines catégories de jeunes (les jeunes pas ou peu qualifiés, résistant dans des zones spécifiques).

Les contrats aidés, harmonisés depuis 2010 sous le nom de contrats uniques d'insertion (CUI)¹³ ont été complétés depuis 2012 par des nouveaux dispositifs, à savoir le contrat de génération, les emplois d'avenir ainsi que le contrat « Starter »¹⁴.

¹³ Il y a les CUI dans le secteur non marchand, encore appelés les contrats d'accès à l'emploi (CUI-CAE) et dans le secteur marchand, appelés contrats initiative emploi (CUI-CIE).

¹⁴ Le contrat « starter » est destiné aux jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ce contrat peut constituer une étape supplémentaire dans le parcours des jeunes suivis dans le cadre d'un dispositif deuxième chance (E2C, EPIDe), de la Garantie jeunes, ou ayant bénéficié d'un emploi d'avenir dans le secteur non-marchand.

Les emplois d'avenir, contrats réservés aux jeunes, ont été conçus avec un objectif de ciblage et de contenu en formation renforcés. La durée du contrat (jusqu'à trois ans) ainsi que le temps de travail hebdomadaire (91 % des contrats conclus au niveau national le sont pour une durée hebdomadaire de 35 heures) permettent de donner aux jeunes plus de visibilité, de stabilité et un véritable salaire permettant une meilleure autonomie, contrairement aux CUI-CAE signés habituellement pour 20 heures, soit un salaire de l'ordre de 780 € par mois.

Les emplois d'avenir sont de ce fait appréciés par des jeunes. Ils le sont également par les missions locales qui, en tant qu'uniques prescripteurs¹⁵, disposent avec eux d'une réponse concrète aux demandes d'accès à l'emploi des jeunes. Au-delà du fait qu'ils permettent d'acquérir une première expérience professionnelle et de resocialiser certains jeunes en grande difficulté, la question se pose du public auquel ils sont destinés, et du respect des objectifs élevés en matière de formation au regard du coût de cet outil, le plus élevé dans la palette des dispositifs d'intervention¹⁶.

Il convient de rappeler que les jeunes visés par les emplois d'avenir sont normalement des jeunes ayant un faible niveau de qualification (infra IV), une dérogation sur le niveau de formation étant possible pour les jeunes résidant dans les quartiers de la politique de la ville (ZUS) ou dans des zones de revitalisation rurale.

Selon une étude interne de la DIRECCTE¹⁷, 8 % des contrats signés en Rhône-Alpes dans le secteur non marchand et 7 % dans le marchand ne correspondent pas aux critères retenus par le législateur, les jeunes ayant une qualification supérieure au bac.

La quasi-totalité de jeunes en emplois d'avenir a bénéficié d'au moins une action de formation ou d'accompagnement professionnel. Cependant, le contenu de ces actions peut aller d'un simple entretien à une formation de plusieurs semaines. L'objectif du législateur était de permettre aux jeunes d'acquérir dans le cadre d'un emploi de plus longue durée que les contrats aidés classiques, un premier niveau de formation qualifiante.

¹⁵ Hors public handicapé pour lequel Capemploi prescrit également les emplois d'avenir.

¹⁶ Le coût moyen unitaire annuel d'un emploi d'avenir en 2016 est de l'ordre de 11 000 €.

¹⁷ Source : DIRECCTE, *Contrats aidés-Ruptures, aubaine, respect des conditions d'accès*, octobre 2014

Or seul un emploi d'avenir sur quatre a comporté, en Rhône-Alpes, des actions de formation qualifiantes. Cela est dû notamment au fait que le financement de ces actions par les OPCA ou par les collectivités territoriales a buté sur la difficulté de réunir les co-financements nécessaires.

Tableau n° 2 : nombre de contrats par type d'accompagnement

| Type d'accompagnement | Nombre de contrats concernés | % de contrats concernés |
|---|------------------------------|-------------------------|
| Actions de formation | 2 427 | 99% |
| Acquisition de nouvelles compétences | 2 210 | 90% |
| Adaptation au poste de travail | 2 031 | 83% |
| Formation qualifiante | 602 | 25% |
| Remise à niveau | 509 | 201% |
| Préqualification | 154 | 6% |
| Actions d'accompagnement professionnel | 2387 | 97% |
| Aide à la prise de poste | 2 152 | 88% |
| Elaboration du projet professionnel et appui à sa réalisation | 1 688 | 69% |
| Evaluation des capacités et des compétences | 1 465 | 60% |
| Aide à la recherche d'emploi | 736 | 30% |
| Remobilisation vers l'emploi | 898 | 37% |
| Autres types d'actions d'accompagnement professionnel | 73 | 3% |
| Actions d'accompagnement social | 515 | 21% |

Source : DIRECCTE Rhône-Alpes, Analyse des ruptures prématurées d'Emplois d'avenir en Rhône-Alpes, octobre 2014.

Prospecter les entreprises grâce aux réseaux professionnels : le projet Passerelle « Jeunes-PME »

Déployé entre juin 2012 et décembre 2013, dans trois zones territoriales d'emploi et de formation (ZTEF), dont celle de Saint-Etienne, le projet Passerelle « Jeunes-PME » associait l'Union régionale des missions locales (URML), la CGPME Rhône-Alpes et AGEFOS PME Rhône Alpes afin de faciliter les immersions professionnelles et les mises en emploi des jeunes des missions locales.

Sur les 1 125 jeunes qui ont bénéficié de ces offres, 278 ont été placés en emploi et 265 en parcours préalable à l'emploi (CARED, POE, stage d'expérience professionnelle, mini stage), soit un taux de transformation positive des offres de 46 % , légèrement en dessous des objectifs fixés.

L'objectif d'avoir 50 % des mises en emploi par le biais du contrat de professionnalisation, n'a pas pu être atteint (13 % de réalisé), compte tenu essentiellement, selon les acteurs, de la concurrence des emplois d'avenir déployés durant la même période, mais également du niveau de formation minimal recherché par les employeurs (niveau bac ou plus), qui ne correspondait pas au public majoritaire des missions locales.

Ce projet a permis aux missions locales de mobiliser le réseau PME/TPE en passant par les interlocuteurs habituels des entreprises. L'exclusivité de l'offre étant réservée pour un temps aux missions locales, ces dernières ont pu travailler sur les candidatures des jeunes. Il a également confirmé la difficulté de mobiliser les jeunes sur les visites des entreprises lorsqu'il n'y avait pas d'offre d'emploi identifiée.

B - Une priorité en faveur des emplois d'avenir au détriment des dispositifs plus exigeants

La succession des priorités attachées au dispositif au fur et à mesure de leur mise en œuvre contrarie les opérateurs qui imputent à cette instabilité les baisses constatées sur des outils pré-existants.

Le déploiement des emplois d'avenir par les missions locales a ainsi eu pour effet de diminuer le nombre de jeunes orientés vers des contrats en alternance. Entre 2012-2014, on observe un lien entre la montée du nombre des emplois d'avenir et la baisse de 25 % des entrées en contrat de professionnalisation et de 4 % des entrées en apprentissage des jeunes issus des missions locales de la région Rhône Alpes.

La concurrence entre les emplois d'avenir et des contrats en alternance se fait surtout pour des jeunes ayant une qualification inférieure au bac, niveau où ces dispositifs se recoupent.

En Rhône-Alpes, 28 % des apprentis préparent un diplôme de niveau IV (+2 points par rapport à la moyenne nationale), et sont ainsi en concurrence avec les jeunes ayant une formation infra bac, qui sont éligibles aux emplois d'avenir.

Dans la mesure où l'obligation de formation des emplois d'avenir a été renforcée sans toutefois qu'un volume horaire minimal soit imposé comme c'est le cas pour les contrats en alternance, les employeurs et les jeunes peuvent être à arbitrer entre ces solutions en fonction de critères essentiellement financiers. Les emplois d'avenir sont de ce point de vue clairement avantagés avec une meilleure prise en charge financière pour l'employeur que dans le contrat en alternance, un salaire mensuel supérieur pour le jeune et une contrainte en termes de formation et d'encadrement moindres tant pour l'employeur que pour le jeune.

Chapitre III

Des coûts importants pour un résultat difficile à estimer

L'effort financier consenti pour favoriser l'accès des jeunes à l'emploi en Rhône Alpes est conséquent, tout comme sur le plan national où il s'élève à 10,5 Md€, mais difficile à retracer dans les comptes des différents intervenants publics qui ne suivent pas systématiquement leurs dépenses en fonction de l'âge des bénéficiaires âge et du lieu où s'effectue la dépense.

La valeur ajoutée des actions de formation, d'accompagnement, d'aides à l'embauche pour l'insertion durable des jeunes est quant à elle impossible à mesurer avec exactitude, faute d'un véritable suivi de cohortes des jeunes qui en ont bénéficié. À défaut d'un tel suivi, il existe des indicateurs d'activité, qui permettent de quantifier la mise en œuvre des dispositifs et les sorties immédiates en emploi ou en formation qu'ils permettent.

I - Des lourdeurs de gestion

A - Des financements en tuyaux d'orgue

Pour le financement des structures, telles que les missions locales, la règle est le cofinancement, essentiellement par l'État et ses opérateurs (dont le principal est Pôle emploi), et les collectivités territoriales. Il peut prendre principalement la forme d'une subvention, d'une aide aux postes, de la mise à disposition de personnels et de locaux.

Ce qu'on appelle communément un dispositif, correspond en réalité à un financement spécifique, assorti d'objectifs d'entrées, d'indicateurs propres de suivi, et d'obligations de reporting. Il n'existe pas de coordination des financeurs, et les financements restent, comme les dispositifs, cloisonnés.

Le financement actuel relève donc d'un modèle en « tuyaux d'orgue ». Cela a des conséquences pour la prise en charge des jeunes que les conseillers « mettent dans les boîtes » correspondant aux différents dispositifs en fonction des financements disponibles parfois davantage qu'en fonction des besoins des jeunes ou de l'adéquation de leur profil aux dispositifs.

Cela est source de rigidités, tant dans la définition des solutions proposées aux jeunes, que sur le plan de la gestion. Bien souvent, les conseillers sont amenés à faire coïncider les besoins des jeunes avec les conditions d'éligibilité à un dispositif donné, alors que c'est la solution proposée qui devrait être adaptée à la consistance réelle de leurs besoins.

B - Une gouvernance qui se cherche

Comme les autres missions locales en Rhône-Alpes à l'exception notable de celle de Lyon qui est un groupement d'intérêt public (GIP), la mission locale de Saint-Etienne est une association. Sa présidence est assurée par la commune centre. Son conseil d'administration comprend sept collègues et 49 membres.

La gouvernance politique de la structure ne correspond pas à sa gouvernance financière, l'échelon communal ne représentant que 8 % des ressources, tout en en assurant la présidence. L'État et la Région Rhône-Alpes sont ses principaux financeurs. Ils mènent avec elle un dialogue de gestion commun, ce qui est exceptionnel parmi les missions locales.

La subvention au titre de l'activité principale, soit 63 % du budget de la mission locale, rapportée au nombre de jeunes suivis¹⁸, représente 525 € par jeune, moins que la moyenne des missions locales du département (560 €) et de la région (690 €). À l'inverse le coût du suivi

¹⁸ Jeunes en demande d'insertion (JDI), 3 196 en 2014.

par jeune en demande d'insertion qui s'élève à 847 €¹⁹ est supérieur à la moyenne de la Loire (700 €) et de la région (824 €).

En 2014, selon les données transmises par la mission locale, 26 % des ressources financières, y compris celles correspondant aux crédits perçus au titre des dispositifs nationaux (emplois d'avenir, PPAE, ANI), sont constituées par des financements ponctuels au titre des différents projets. Il y en a eu 20 en 2014²⁰. Ces subventions spécifiques, et donc non pérennes, financent parfois des activités relevant du cœur de métier de la mission et qui pourraient être financées par la subvention socle. En 2012 et 2013, la mission a ainsi mis en place un atelier de rédaction de CV et de coaching avant l'embauche (projet « Médiation vers et dans l'emploi »). Ce projet financé par le Fonds social européen (FSE), sur la période 2012 et 2013 à hauteur de 150 K€ par an, n'a pas été reconduit en 2014, conduisant à l'arrêt de cette prestation.

Cet exemple confirme les limites d'un financement multiple dont les contreparties ne sont pas clairement définies par les financeurs de la subvention socle.

II - Des aides conséquentes mais qui profitent peu aux jeunes les plus fragiles

A - L'apprentissage mobilise la moitié des moyens consacrés à l'insertion professionnelle

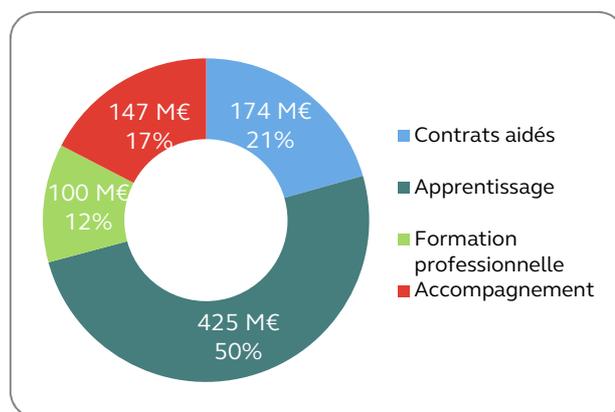
Il n'existe pas de compte analytique du territoire retraçant l'ensemble des dépenses en faveur de l'emploi des jeunes. La consolidation proposée ci-dessous a été faite sur la base des coûts réels ou au prorata du poids de la région dans des coûts nationaux. Il ne s'agit que d'un ordre de grandeur.

¹⁹ Chiffres 2013 : 3 168 JDI ; montant des charges : 2,7 M€.

²⁰ Exemples de financements spécifiques de l'État : parrainage, action justice. Exemples de financements ponctuels non reconduits : ADIE projet de création d'activité, trousse santé.

Les dépenses d'intervention directes en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes rhônalpins représentent environ 840 M€ (voir l'annexe n° 3).

Graphique n° 1 : répartition de l'effort public financier global en Rhône-Alpes en fonction des domaines d'intervention (2015)



Source : Cour des comptes.

La moitié de cette dépense finance l'apprentissage. La Région en assume près de la moitié, soit 191 M€ en 2014. Son intervention prend la forme de subventions de fonctionnement aux CFA, d'investissements et d'aides aux apprentis et aux entreprises. Sur la base de 40 478 apprentis inscrits en 2014, l'effort moyen par apprenti s'élève à 4 716 €.

Dans le domaine de la formation professionnelle des chômeurs et des jeunes sans qualification, la Région a dépensé au total près de 163 M€ en 2014 dont 56 M en rémunération des stagiaires. Au prorata des jeunes, soit 51 % des heures stagiaires et des rémunérations, cela représente 83 M€. Le coût moyen par stagiaire de formation continue s'élève ainsi à 4 700 €.

1/5^e de la dépense concerne les aides aux employeurs pour l'embauche de jeunes.

Les dépenses au titre de l'accompagnement comprennent le suivi en mission locale, les solutions de 2^{hde} chance (E2C, EPIDe), le coût des dispositifs (Garantie jeunes, PPAE) et l'allocation dont elle est assortie quand c'est le cas (CIVIS, Garantie jeunes). L'accompagnement en mission locale (hors Garantie jeunes) représente un gros tiers des dépenses d'accompagnement (36 %). La subvention publique, tous financeurs confondus, au titre de l'activité principale des missions locales (soit près de 46 M), rapportée au nombre de jeunes en demande

d'insertion, s'élève en moyenne à 672 €, avec un écart entre les départements de - 15 % (la Loire) à + 14 % (l'Ardèche)²¹.

26 M€, soit 3 % seulement de la dépense, sont consacrés à des solutions d'accompagnement intensif (la Garantie jeunes) et à des dispositifs de deuxième chance, qui combinent sur une période inférieure à un an formation, accompagnement et immersion en milieu professionnel.

B - Des résultats mitigés pour les publics les plus en difficulté

En l'absence d'un suivi par cohortes il est impossible d'établir avec exactitude la relation entre les moyens en jeu et les résultats produits (efficacité), de comparer l'efficacité de l'accompagnement entre les structures, et d'apprécier si les résultats auraient pu être atteints avec moins de moyens (efficience).

Les choses sont appelées à évoluer avec le déploiement de la Garantie jeunes et de l'accompagnement intensif jeunes à Pôle emploi, deux dispositifs dont le financement comprend des crédits européens. Du fait des exigences imposées par l'Union européenne en matière de justification des dépenses, ces programmes comportent un suivi de cohortes et un suivi dans l'emploi des bénéficiaires.

Les données disponibles pour évaluer la « performance » concernent les sorties en emploi ou en formation dans l'année des jeunes inscrits dans ces dispositifs. Cependant, ces mesures ne tiennent pas compte de l'ancienneté des jeunes dans le dispositif et de leur éloignement de l'emploi. Plutôt que de performance, il s'agit dans ces conditions d'une mesure de l'activité et des résultats.

Concernant les jeunes en demande d'insertion de la mission locale de Saint-Etienne, près de la moitié est sortie en emploi (48 %). Un cinquième est entré en formation (20 %). Les données sont assez proches pour les jeunes dont le suivi lui a été délégué par Pôle emploi (PPAE).

Les résultats obtenus au titre de l'ANI Jeune sur les trois ans de son existence, restent en deçà des attentes : les entrées et l'accompagnement sont effectifs, mais les résultats de sorties en emploi sont proches de ceux d'un accompagnement ordinaire en mission locale.

²¹ Données 2013.

Tableau n° 3 : insertion des jeunes en demande d'insertion

| 2014 | Rhône-Alpes | Loire | dont ZUS | part ZUS | ML de Saint-Etienne |
|--------------------------------------|-------------|-------|----------|----------|---------------------|
| JDI | 68 838 | 9 176 | 678 | 7 % | 3 155 |
| JDI entrés en formation | 12 625 | 1 687 | 107 | 6 % | 640 |
| <i>en part</i> | 18 % | 18 % | 16 % | // | 20 % |
| JDI en emploi/formation | 3 507 | 415 | 26 | 6 % | 141 |
| <i>en part</i> | 5 % | 5 % | 4 % | // | 4 % |
| dont CARED | 449 | 40 | 4 | 10 % | 10 |
| dont apprentissage | 2002 | 248 | 17 | 7 % | 88 |
| dont contrat de professionnalisation | 1136 | 131 | 5 | 4 % | 45 |
| JDI sortis en emploi | 35 745 | 4 836 | 356 | 7 % | 1 503 |
| <i>en part</i> | 52 % | 53 % | 53 % | // | 48 % |

Source : DIRECCTE, suivi du CPO 2012-2014, traitement Cour des comptes.

Ce sont les jeunes en CIVIS qui obtiennent les résultats les plus faibles : un gros tiers est sorti en emploi (37 %) et seulement 8 % en formation, ce qui tient en partie au profil des jeunes concernés et à des biais statistiques²².

Tableau n° 4 : insertion des jeunes en demande d'insertion et des CIVIS

| 2014 | Rhône-Alpes | Loire | ML de Saint-Etienne |
|---------------------------------|-------------|-------|---------------------|
| CIVIS (flux) | 12 106 | 1 373 | 451 |
| Entrées en formation | 851 | 103 | 34 |
| <i>en part</i> | 7 % | 8 % | 8 % |
| Sorties en alternance | 667 | 88 | 18 |
| <i>en part</i> | 6 % | 6 % | 4 % |
| Sorties en emploi | 4 770 | 545 | 165 |
| <i>en part</i> | 39 % | 40 % | 37 % |
| dont emploi durable | 3 361 | 367 | 123 |
| <i>part de l'emploi durable</i> | 70 % | 67 % | 75 % |

Source : DIRECCTE, suivi du CPO 2012-2014, traitement Cour des comptes.

²² Cet indicateur n'étant pas exigé par le financeur, les missions locales ne le renseignent donc pas systématiquement dans leur système informatique.

On constate également que pour les publics plus en difficulté (jeunes issus des quartiers de la politique de la ville QPV), l'action des missions locales ne semble pas compenser leurs handicaps initiaux. Ainsi, la part des jeunes issus des QPV ayant accédé à l'emploi durable (9,6 %) reste inférieure de quatre points à la part qu'ils représentent parmi l'ensemble des jeunes en demande d'insertion (14 %). Les résultats sont cependant meilleurs pour les jeunes issus des QPV ayant un très bas niveau de qualification (VI et Vbis) qui accèdent davantage à l'emploi durable (24 %), que la moyenne des jeunes en demande d'insertion de même niveau de qualification (16 %).

Concernant l'accompagnement renforcé (AIJ) proposé par Pôle emploi, quatre cohortes (janvier-avril 2015) ont pu être étudiées. 436 jeunes ont fait l'objet d'un suivi par sept conseillers dédiés, soit des portefeuilles de 50 à 70 jeunes. La moitié est sortie en emploi (51 %), 9 % en formation.

Sous les réserves méthodologiques déjà mentionnées, le taux de sortie en emploi est meilleur pour l'AIJ que pour l'accompagnement renforcé par les missions locales (hors Garantie jeunes). Cependant, cette performance est à relativiser. Les jeunes en AIJ sont, selon Pôle emploi, plus proches de l'emploi, et leur suivi est fait par des équipes dédiées ayant des portefeuilles plus réduits que leurs homologues en missions locales.

C - Des indicateurs de suivi peu adaptés

Le calcul des taux de sortie en emploi et en formation, qui n'est pas satisfaisant dans sa méthodologie, ne permet pas non plus d'apprécier réellement la performance des opérateurs.

Ces taux de sorties ne sont pas pondérés par la distance à l'emploi du jeune qui a bénéficié du dispositif. Un jeune démotivé que la mission locale a réussi à mettre en formation vaut statistiquement autant qu'un jeune proche de l'emploi qui n'est resté qu'un mois à la mission. Les facteurs d'éloignement de l'emploi que sont, pour certains jeunes, le contexte social, familial et géographique, et notamment leur faible mobilité, ne sont pas pris en compte dans la mesure des résultats, ce qui en relativise la portée. Le travail parfois considérable nécessaire pour lever ces « freins périphériques » à l'emploi, n'est pas pris en compte.

Or plusieurs exemples de projets conduits en Rhône-Alpes montrent l'ampleur du travail de terrain nécessaire pour lever ces obstacles.

800 permis pour l'emploi

L'exemple de cette action²³, montre l'importance du travail à mener par différents intervenants pour lever les freins à la mobilité des jeunes et parvenir à un succès : ¾ des jeunes ayant terminé leur formation ont obtenu leur permis de conduire.

Cependant sur les 885 jeunes inscrits, 415 ont abandonné en dépit de leur participation financière et du travail d'accompagnement dont ils ont bénéficié. Ces ruptures ont été essentiellement imputables à des problèmes de motivation des jeunes, dont l'investissement dans le projet a évolué en fonction de changements dans leur situation personnelle (entrée en formation, en emploi, problème de santé..). L'investissement était d'autant plus difficile à pérenniser que la préparation prenait du temps.

L'opération a confirmé l'intérêt qu'il y a pour les missions locales à mutualiser leurs moyens (+10pts sur le taux de réussite dans les missions locales ayant mutualisé leurs moyens), et à confier le projet à une structure unique souvent un prestataire en charge de la mise en relation avec les auto-écoles, du traitement de la partie administrative avec l'ASP et la DIRECCTE. Les relations avec les auto-écoles ont en effet nécessité un travail conséquent pour les missions locales (négociation des tarifs, facturation). L'absence d'auto-écoles dans certains territoires, ainsi que l'effet pervers de leur classement par la préfecture les incitant à ne présenter que les jeunes proches de la réussite ont démontré la nécessité d'un travail partenarial en amont du lancement du projet pour définir ses conditions optimales de faisabilité.

²³ Cette action a pris la suite d'une opération nationale, « 10 000 permis pour réussir » dite « Hirsch », déclinée sur certains territoires de Rhône-Alpes. Une expérimentation semblable était conduite par la Région, « Permis de travailler pour 700 jeunes rhônalpins ». Dans le cadre de « 800 permis pour l'emploi », l'État complétait à hauteur de 1 000€, la participation du jeune qui s'élevait à 400 €.

Conclusion générale

L'accès à l'emploi est un processus complexe aux déterminants multiples. Il dépend autant des moyens et de l'engagement quotidien des intervenants publics que des jeunes concernés, de leur situation personnelle et de leur motivation.

Si la matière est complexe, et si le succès dépend souvent de facteurs difficilement quantifiables, il convient néanmoins d'avoir des exigences élevées en matière d'appréciation de la performance des politiques visant à accompagner les jeunes vers l'emploi. Cette mesure de la performance est en effet indispensable, dans un contexte de maîtrise de la dépense, si l'on veut allouer les moyens en priorité aux publics dont les difficultés d'insertion professionnelle sont les plus lourdes.

Or les procédures actuelles d'allocation rigide des moyens entre intervenants et dispositifs nombreux et parfois concurrents, privilégie une prise en charge large, une dispersion des moyens et l'étalement dans le temps de l'accompagnement des jeunes, plutôt que la rapidité de réaction, l'intensité de l'accompagnement et la concentration sur les publics prioritaires.

Les solutions intensives combinant l'accompagnement, la formation et l'immersion professionnelle ne concernent ainsi que peu de jeunes, face à des besoins qui sont mal circonscrits par les acteurs publics au niveau régional. Le nouveau Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP) devrait davantage se saisir de la question du ciblage des outils et de l'identification des publics prioritaires.

Toutefois, pour apprécier la performance des aides, il faut se doter d'outils et d'indicateurs qui rendent justice au travail accompli en faveur de jeunes pour beaucoup très éloignés de l'emploi.

La refonte des indicateurs actuels de suivi pour les transformer en véritables indicateurs de performance est une condition de leur efficacité, et de la mise en place de procédures de financement prenant effectivement en compte -ne serait-ce qu'en partie- les résultats de l'action menée.

Les missions locales se trouvent de plus en plus mobilisées pour attribuer des dispositifs nationaux, sans que l'on puisse apprécier leur valeur ajoutée véritable dans le parcours d'insertion des jeunes.

La simplification des outils de l'emploi, un financement tenant compte de la performance et une plus grande liberté d'allocation des moyens sont nécessaires pour tirer le meilleur parti des missions locales et de leurs atouts, notamment leurs qualités de proximité et de réactivité.

Glossaire

| | |
|--------------|--|
| Acsé..... | Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances |
| ADIE | Association pour le droit à l'initiative économique |
| AFIJ..... | Association pour faciliter l'insertion des jeunes diplômés |
| AFPA | Association nationale pour la formation professionnelle des adultes |
| AFPR..... | Action de formation préalable au recrutement |
| AGEFIPH..... | Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées |
| AIG | Accueil information généraliste |
| AIJ | Accompagnement intensif jeunes |
| ANI | Accord national interprofessionnel |
| APEC | Association pour l'emploi des cadres |
| APECITA..... | Association paritaire pour le recrutement dans l'agriculture, l'agroalimentaire et l'environnement |
| ASP | Agence de services et de paiement |
| BAC | Baccalauréat |
| BEP | Brevet d'études professionnelles |
| BIJ | Bureau Information Jeunesse |
| BIT | Bureau international du travail |
| CAP..... | Certificat d'aptitude professionnelle |
| CARED | Contrat d'aide au retour à l'emploi durable |
| CCI..... | Chambre de commerce et d'industrie |
| CCREFP..... | Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle |
| CÉREQ | Centre d'études et de recherches sur les qualifications |
| CFA..... | Centre de formation d'apprentis |
| CGPME..... | Confédération générale des petites et moyennes entreprises |
| CIBC | Centre de bilan de compétences |
| CIO..... | Centre d'information et d'orientation |
| CIVIS | Contrat d'insertion dans la vie sociale |
| CMA | Chambres des métiers et d'artisanat |
| CNFPT | Centre national de la fonction publique territoriale |

| | |
|---------------|---|
| COPAREF.... | Comité paritaire interprofessionnel régional pour l'emploi et la formation |
| CPRDFP..... | Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles |
| CREFOP..... | Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle |
| CRIJ | Centre régional d'information jeunesse |
| CUI-CAE | Contrat unique d'insertion-Contrat d'accompagnement vers l'emploi |
| CUI-CIE | Contrat unique d'insertion-Contrat d'initiative emploi |
| DARES | Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques |
| DEFM | Demandeur d'emploi en fin de mois |
| DIRECCTE .. | Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi |
| DRAAF | Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt |
| DRJSCS | Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale |
| EPIDE | Établissement public d'insertion de la défense |
| E2C | École de la 2 ^{ème} Chance |
| ETP | Équivalent temps plein |
| FAJ | Fonds d'aide aux jeunes (appelé aussi FDAJ, Fonds départemental d'aide aux jeunes) |
| FIPJ | Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes |
| FSE..... | Fonds social européen |
| GEIQ | Groupement d'employeurs d'insertion et de qualification |
| IEJ | Initiative pour l'emploi des jeunes |
| INSEE | Institut national de la statistique et des études économiques |
| JANO | Jeunes actifs non occupés du territoire |
| JDI..... | Jeunes en demande d'insertion |
| MEDEF | Mouvement des entreprises de France |
| NEET | <i>Neither in Employment nor in Education and Training</i> |
| ONISEP..... | Office national d'information sur les enseignements et les professions |
| OPCA | Organisme paritaire collecteur agréé |
| PFE..... | Projet formation emploi |
| PLIE | Plan local pour l'insertion et l'emploi |
| PME | Petite et moyenne entreprise |
| POE..... | Préparation opérationnelle à l'emploi |

| | |
|--------------|---|
| PPAE..... | Projet personnalisé d'accès à l'emploi |
| PQ | Parcours Qualifiant |
| PRAO | Pôle Rhône-Alpes de l'orientation |
| PSAD | Plateforme de suivi et d'appui aux décrocheurs |
| PSMPM..... | Période de mise en situation en milieu professionnel |
| RNCP | Répertoire national des certifications professionnelles |
| SCUIO..... | Service commun universitaire d'information, d'orientation et d'insertion professionnelle |
| SIAE..... | Structure d'insertion par l'activité économique |
| SIEG..... | Service d'intérêt économique général |
| SMIC | Salaire minimum de croissance |
| SPEL | Service public d'emploi local |
| TPE | Très petite entreprise |
| UNAT | Union Nationale des Associations de tourisme |
| URML..... | Union régionale des missions locales |
| URCIDFF..... | Union régionale des centres d'information sur les droits des femmes et des familles |
| ZTEF | Zone territoriale emploi formation en Rhône-Alpes |
| ZUS | Zone urbaine sensible |

Annexes

| | |
|--|----|
| Annexe n° 1 : classification des niveaux de formation | 48 |
| Annexe n° 2 : statistiques régionales | 49 |
| Annexe n° 3 : coût des politiques en faveur de l'emploi des jeunes | 53 |

Annexe n° 1 : classification des niveaux de formation

Niveau VI : sorties du système éducatif avant une classe de troisième générale ou avant une classe de quatrième non générale.

Niveau V bis : sorties du système éducatif avant la dernière année de CAP ou de BEP, après une classe de troisième générale ou une classe de quatrième ou de troisième d'enseignement non général.

Niveau V : sorties à l'issue de la dernière année de CAP ou BEP (avec ou sans diplôme) ou d'une classe de seconde ou de première.

Niveau IV : sorties de terminale ou d'un niveau équivalent avec ou sans baccalauréat, de l'enseignement supérieur sans diplôme, de classes préparatoires sans avoir réussi à intégrer une école de commerce ou d'ingénieur.

Niveau III : diplômés d'une formation de niveau bac+2 : premier cycle de l'enseignement supérieur (DEUG, BTS...), de formations du secteur de la santé, paramédical, social.

Niveau I et II : diplômés des premier et deuxième cycles de l'enseignement supérieur (licence universitaire ou davantage), d'une école de commerce ou d'ingénieur.

Les jeunes dits « sans qualification » sont les jeunes de niveaux VI ou V bis. Les jeunes dits « peu ou pas qualifiés » sont les jeunes de niveau VI, V bis.

Annexe n° 2 : statistiques régionales

Données générales

Comparativement à d'autres régions, la région Rhône-Alpes connaît le plus faible taux de chômage de jeunes en métropole (19,7 %²⁴).

Outre les dynamiques propres au marché du travail en Rhône-Alpes, la faiblesse relative du chômage des jeunes s'explique par un taux d'emploi (34,1 %) supérieur à la moyenne nationale (28,4 %)²⁵ qui traduit une durée d'études inférieure à la moyenne nationale. Ce dernier élément s'explique par une préférence plus marquée pour des études professionnalisantes courtes.

Région unifiée Auvergne Rhône-Alpes (2016)

| | Population (en milliers) (a) | 15-24 | % jeunes | nb DEFM A,B,C (b) | nb jeunes DEFM A, B, C | % jeunes DEFM | Population active 15-24 | % jeunes actifs dans total 15-24 ans | Taux d'emploi 15-24 |
|-----------------------------|------------------------------------|------------------|--------------|----------------------|------------------------------|------------------|-------------------------------|---|---------------------------|
| Auvergne | 1 359,4 | 146 944 | 10,8% | 104 835 | 16 332 | 15,6% | 65 153 | 44,3% | 32,9% |
| Rhône-Alpes | 6 448,9 | 787 315 | 12,2% | 514 403 | 74 812 | 14,5% | 352 283 | 44,7% | 34,1% |
| Auvergne Rhône Alpes | 7 808,3 | 934 259 | 12,0% | 619 238 | 91 144 | 14,7% | 417 436 | 44,7% | 33,9% |
| <i>France</i> | <i>65 800,7</i> | <i>7 813 639</i> | <i>11,9%</i> | <i>5 422 700</i> | <i>791 800</i> | <i>14,6%</i> | <i>3 478 724</i> | <i>44,5%</i> | <i>28,4%</i> |

Source : Insee, Panorama des nouvelles régions françaises, traitement Cour des comptes.

(a) au 1^{er} janvier 2014

(b) en septembre 2015

²⁴ Eurostat, septembre 2015, taux de chômage BIT 2014. Le taux de chômage pour les jeunes est optiquement plus important car la population active pour cette tranche d'âge est proportionnellement moins importante que pour le reste de la population, les jeunes étant majoritairement en études donc comptabilisés comme inactifs.

²⁵ Insee, 1^{er} trimestre 2015. Le taux d'emploi se calcule en rapportant le nombre d'individus de la classe ayant un emploi au nombre total d'individus dans la classe.

Globalement, le chômage concerne entre 70 000 et 80 000 jeunes par an, soit 8 à 10 % de la tranche 15-24 ans²⁶.

Nombre de jeunes potentiellement concernés par les politiques de l'emploi

| | en part | en nombre |
|---|---------|-----------|
| Population 15-24 ans (Insee, estimée 1/1/2015) | 12,2 % | 787 315 |
| Actifs 15-24 ans | 45 % | 352 283 |
| Chômage au sens du BIT | 19,7 % | 69 758 |
| Chômage au sens du recensement Insee | 9,0 % | 70 858 |
| Jeunes inscrits à Pôle emploi (cat A, B, C) (juin 2015) | 15,0 % | 76 487 |
| Jeunes non insérés Insee recensement 2012 ²⁷ | 15 % | 118 097 |

Source : Cour des comptes.

Les chômeurs ou les demandeurs d'emplois sont considérés statistiquement comme des actifs, c'est-à-dire à la recherche d'emploi. Si l'on y ajoute des jeunes inactifs qui ne sont pas en formation, on atteint un volume de plus de 118 000 jeunes non insérés, soit près de 15 % des 15-24 ans en Rhône-Alpes²⁸.

Ces jeunes non insérés, concept français, constituent ce que l'on appelle dans la terminologie européenne les NEET (*Neither in Employment nor in Education and Training*), soit les jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation.

²⁶ Les mesures du chômage font appel aux deux calculs. D'une part, **le taux de chômage** au sens du Bureau international du travail, qui est de l'ordre de 20 % et dont l'importance s'explique par le faible nombre de jeunes actifs, la plupart des jeunes entre 15 et 24 ans sont encore en études et donc considérés statistiquement comme inactifs. D'autre part, **la part du chômage**, qui correspond à la proportion des jeunes chômeurs dans l'ensemble de la population "jeunes" incluant les jeunes en formation initiale, soit près de 9 % contre 7 % pour les adultes. Ces calculs diffèrent du nombre **de demandeurs d'emploi inscrits** à Pôle emploi.

²⁷ Les jeunes non insérés comprennent les jeunes qui ne sont pas inscrits dans un établissement d'enseignement secondaire ou supérieur et n'ont pas d'emploi.

²⁸ En France, les jeunes non insérés représentent 15,7 % des 15-24 ans (Insee, RP 2010, Observatoire des territoires).

Le nombre de jeunes au chômage (70 000-80 000) est à rapprocher des 100 000 offres d'emploi offertes mensuellement par le marché du travail rhônalpin, soit une offre pour cinq demandeurs d'emploi²⁹. En dépit de l'existence des offres prioritaires pour certains publics, les jeunes sont en majorité en concurrence avec les autres publics.

Le volume de jeunes non insérés (118 000) dont 30 000 sans diplôme peut quant à lui être comparé au nombre de bénéficiaires jeunes dans les principaux dispositifs d'accompagnement ou de formation.

En 2014, plus de 14 000 jeunes ont bénéficié des formations financées par la Région, soit l'équivalent du nombre des jeunes décrocheurs; 12 500 jeunes ont été suivis par les missions locales de la région en accompagnement renforcé (CIVIS), ce qui équivaut à près de 11 % des NEET.

L'apprentissage

En 2014, la Région comptait 40 478 apprentis pour 61 824 places en apprentissage dans les 61 CFA régionaux (393 sites de formation), soit un taux d'occupation brute de 65 %. 67 % des apprentis Rhônalpins préparent un diplôme de niveau V ou IV (Bac pro), proportion en baisse, concomitamment à l'accroissement des effectifs sur des formations du supérieur (niveaux III à I). L'évolution positive des effectifs au niveau III correspond à la volonté régionale d'améliorer le passage du niveau IV au niveau III.

65 % des apprentis sont formés dans le domaine de la production, 6 points de plus que la moyenne nationale. Bien que plus de 600 formations soient proposées en Rhône-Alpes, 12 diplômes concentrent un quart des apprentis, essentiellement de niveau V préparant aux métiers traditionnels (cuisine, coiffure, boulangerie, maintenance automobile).

L'apprentissage est majoritairement soutenu par des entreprises de moins de 20 salariés (de l'ordre de 70 % environ). Ce sont les entreprises de 250 à 499 salariés qui embauchent le moins d'apprentis (entre 2 et 3% en fonction des années). L'apprentissage reste un mode de formation privilégié dans l'artisanat où l'apprenti permet de pallier l'absence de salariés.

²⁹ Sur la base des offres collectées par Pôle emploi (29 000 offres collectées en juillet 2015), qui représentent 1/3 des offres.

Le suivi des ruptures

Dans le cadre du développement et du suivi de l'apprentissage, les services de la Région étudient les ruptures de contrats³⁰.

L'étude distingue principalement deux taux de rupture. Le taux de rupture brut et le taux de rupture net, soit les ruptures hors période d'essai et après l'obtention de diplôme qui n'ont pas donné suite à un nouveau contrat avant la fin de la formation.

Si le taux de rupture brut est de 28,1 %, au final seuls 13,5 % des apprentis rompent leur contrat en période intermédiaire et ne signent pas un nouveau contrat.

Le taux de rupture net des contrats d'apprentissage est ainsi proche de ce qui peut être observé pour les CDI, dont 14 % sont rompus entre la première et avant la deuxième année du contrat. Toutefois, l'impact tant pour le jeune (risque du décrochage scolaire) que pour l'employeur (réticence à réembaucher un apprenti) a conduit la Région à analyser depuis 2011 les motifs de rupture.

Il ressort de cette analyse que la faiblesse du travail préalable de définition du projet professionnel notamment par la connaissance du futur métier conduit au tiers des ruptures (ruptures pour cause de démotivation, et de réorientation). Le comportement et les raisons personnelles sont à l'origine d'un autre tiers.

³⁰ Source : *Panorama de l'apprentissage 2013*, mars 2014. L'enquête porte sur 27 211 contrats.

Annexe n° 3 : coût des politiques en faveur de l'emploi des jeunes

| 2015 (sauf précision) | Total (en M€) | Part 16-29 | Au prorata (en M€) | Part Rhône-Alpes (%) | Part Rhône-Alpes (en M€) |
|--|---------------|-------------|--------------------|----------------------|--------------------------|
| Allègements de charges (a) | 26 257 | 32% | 8 402 | 10% | 840 |
| Contrats aidés (b) | 2 432 | | 2 024 | | 174 |
| EAV | 1 320 | 97% | 1 280 | 8% | 102 |
| accompagnement des EAV en ML | 28 | 100% | 28 | 10% | 3 |
| CAE | 1 714 | 16% | 278 | 11% | 31 |
| CIE | 179 | 21% | 38 | 9% | 3 |
| Contrat de générations | 119 | 50% | 59 | 13% | 8 |
| Exonérations non compensées CAE, CIE, EAV (c) | 1 122 | 30% | 341 | 8% | 27 |
| Apprentissage | 5 953 | 100% | 5 953 | | 425 |
| Exonération de cotisations sociales des contrats d'apprentissage | 1 291 | 100% | 1 291 | 10% | 129 |
| aide au recrutement d'apprentis | 36 | 100% | 36 | 10% | 4 |
| aide TPE jeunes apprentis | 2 | 100% | 2 | 10% | 0 |
| exonérations compensées | 912 | 100% | 912 | 10% | 91 |
| Exonérations non compensées | 99 | 100% | 99 | 10% | 10 |
| Ressource régionale pour l'apprentissage (d) | 1 690 | 100% | 1 690 | | |
| fraction de TICE transférée au régions (ex-ICF) (e) | 255 | 100% | 255 | réel | 191 |
| 23% de la Taxe d'apprentissage (Quota) (f) | 1 002 | 100% | 1 002 | | |
| 23% de la Taxe d'apprentissage (Hors quota) (g) | 666 | 100% | 666 | | |
| Formation professionnelle continue (2013) (i) | | | 1 009 | | 94 |
| Régions | | | 899 | réel | 83 |
| Pôle emploi | | | 110 | 10% | 11 |
| Accompagnement | | | 1 448 | | 147 |
| E2C | | | 85 | 10% | 9 |
| EPIDE (2014) | | | 80 | 10% | 8 |
| PPAE | | | 600 | 10% | 60 |
| Missions locales | | | 500 | réel | 53 |
| Garantie jeunes allocation | | | 54 | 10% | 5 |
| Garantie jeunes suivi | | | 40 | 10% | 4 |
| CIVIS allocation | | | 37 | 10% | 4 |
| FIPJ (j) | | | 8 | réel | 1 |
| Parrainage | | | 4 | réel | 0,2 |
| FDAJ (2013) (k) | | | 36 | réel | 4 |
| NACRE | 20 | 14% | 3 | 10% | 0,3 |
| TOTAL (hors allègements de charges) | | | 10 451 | | 840 |

Sources : voir ci-dessous, traitement Cour des comptes.

(a) PLFSS 2016, annexe 5 : Les allègements généraux ont représentés en 2015, 26,3 Md€ sur un montant total estimé des allègements 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 TICPE 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.*

La part régionale est calculé au prorata des bénéficiaires lorsque les données sont disponibles (essentiellement les données de la DIRECCTE, tableau de pilotage SPER), ou à défaut, au taux forfaitaire de 10 % soit la part de la région dans le PIB national.

**Réponses des administrations
et des organismes concernés**

Sommaire

| | |
|---|----|
| Réponse du président du conseil départemental de la Loire | 58 |
| Réponse de la présidente de la mission locale de Saint-Etienne..... | 58 |

Destinataire n'ayant pas répondu

| |
|---|
| Président du conseil régional d'Auvergne, Rhône-Alpes |
|---|

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE LA LOIRE**

Après examen de ce document, je vous précise que celui-ci n'appelle pas d'observation de la part du Département de la Loire.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA MISSION LOCALE
DE SAINT-ETIENNE**

Chapitre II-II-A :

Seule la moitié des jeunes (3 196) fait l'objet d'un suivi

Les 3 196 jeunes ce sont les JDI (jeunes en demande d'insertion) qui est calculé à un instant T (c'était au 31/12 /2014) et correspond aux jeunes reçus en entretien individuel sur les 4 ou 5 derniers mois et ayant bénéficié d'une proposition d'ordre professionnel . L'indicateur pris seul occulte complètement le reste de l'activité de l'année.

De notre point de vue, il ne peut pas être le seul indicateur de suivi.

Chapitre II-III-A : *les emplois d'avenir, des objectifs partiellement atteints*

Si c'est d'une manière générale peut-être, pour ce qui est de la Mission Locale de Saint-Etienne, nos objectifs quantitatifs sont atteints.

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

L'ACCÈS DES JEUNES À L'EMPLOI

Construire des parcours, adapter les aides

Communauté d'agglomération Seine-Eure

Rapport public thématique

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| Avant-propos | 5 |
| Synthèse | 7 |
| Introduction | 11 |
| Chapitre I Des difficultés contrastées d'accès à l'emploi | 13 |
| I - Une population de jeunes contrastée | 13 |
| A - Une population des 15-29 ans en baisse | 13 |
| B - Une situation de chômage dégradée, mais à remettre en perspective..... | 14 |
| C - Un enjeu de qualification, qui touche également le reste de la population..... | 16 |
| II - Des priorités stratégiques régionales..... | 19 |
| A - Élever le niveau général de formation et amener les jeunes au niveau V | 19 |
| B - Accompagner de manière renforcée les publics plus éloignés de l'emploi, dont les jeunes en difficulté..... | 20 |
| Chapitre II Des dispositifs multiples et empilés | 23 |
| I - Des dispositifs nombreux au bénéfice des jeunes..... | 23 |
| A - Accompagnement vers l'emploi | 23 |
| B - Contrats aidés | 26 |
| C - Apprentissage et formation professionnelle..... | 29 |
| II - Des effets de substitution et de concurrence entre dispositifs | 32 |
| III - Une gestion territoriale rendue complexe | 33 |
| A - Des financements fractionnés | 33 |
| B - Une comitologie importante, conséquence de l'empilement des dispositifs et des responsabilités | 34 |
| Chapitre III Une adéquation des dispositifs aux besoins qui pourrait être améliorée | 37 |
| I - Une répartition des moyens peu ciblée au sein des réseaux des opérateurs | 38 |
| A - Répartition des effectifs entre agences Pôle emploi | 38 |
| B - Répartition des moyens entre missions locales | 38 |
| II - Une différenciation des dispositifs en fonction des besoins des publics qui pourrait être améliorée..... | 41 |
| A - Accompagnement vers l'emploi | 41 |
| B - Contrats aidés | 49 |
| C - Apprentissage et formation professionnelle..... | 50 |
| III - Un accompagnement peu intensif..... | 51 |
| A - Une intensité variable mais globalement faible | 51 |
| B - Des liens distendus entre les opérateurs et les entreprises | 53 |

| | |
|--|-----------|
| Chapitre IV Des résultats mal connus..... | 59 |
| I - Un défaut majeur d'évaluation | 59 |
| A - Les enquêtes du CARIF-OREF : apprentissage et PRFP..... | 59 |
| B - Des données insuffisantes sur les autres dispositifs | 61 |
| II - Un suivi par les objectifs quantitatifs..... | 64 |
| A - Le nombre de bénéficiaires par dispositif..... | 64 |
| B - L'évolution du nombre de jeunes demandeurs d'emploi | 65 |
| Glossaire | 67 |
| Annexes | 69 |
| Réponses des administrations et des organismes concernés..... | 83 |

Avant-propos

Le rapport sur *L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides*, constitue en huit volumes – analyse générale d'une part, analyses régionales résultant des investigations conduites dans sept territoires d'autre part – la synthèse définitive de l'enquête de la Cour. Il a été délibéré le 27 septembre 2016 par la chambre du conseil en formation ordinaire.

Le présent cahier territorial permet, au-delà de certains constats communs aux six autres cas examinés, d'apporter un éclairage particulier sur les organisations mises en place pour favoriser l'accès des jeunes à l'emploi sur le territoire de la communauté d'agglomération Seine-Eure.

Synthèse

Le présent document rassemble les constats et observations des juridictions financières réalisés dans le cadre de l'enquête sur l'accès des jeunes à l'emploi, pour le territoire de la Haute-Normandie et, en son sein, celui de la communauté d'agglomération Seine-Eure (CASE).

Ces territoires ont été choisis à raison de plusieurs caractéristiques, notamment : le caractère industriel de la Haute-Normandie (cinquième région la plus industrialisée de France en 2012) ; un territoire, celui de la CASE, composé de petites communes pourtant confrontées à des problématiques de quartiers prioritaires de politique de la ville (QPV) et à une situation de l'emploi dégradé ; le déploiement de la Garantie jeunes à titre expérimental ; et l'implantation d'un EPIDe.

Une situation des jeunes plus dégradée qu'en moyenne nationale, avec des contrastes forts entre territoires

La situation des jeunes Hauts-normands au regard de l'emploi présente les mêmes caractéristiques d'ensemble qu'au niveau national :

- le taux de chômage des 15-24 ans, le plus élevé toutes classes d'âge confondues, est en partie lié à une forte inactivité (études) ; leur taux d'activité est le seul de toutes les tranches d'âge, en Haute-Normandie, à être supérieur à la moyenne nationale, et la proportion de chômage de longue durée est la plus faible de toutes les tranches d'âge ;
- les jeunes sont les plus diplômés toutes tranches d'âge confondues et présentent le retard de qualification le plus faible de toutes les tranches d'âge par rapport à la moyenne nationale ;
- une partie des jeunes présente des difficultés importantes, notamment : les peu ou pas diplômés (niveaux infra V), alors que la pression à la qualification est maximale pour les jeunes actifs ; les jeunes cumulant plusieurs types de difficultés, le cas échéant concentrées (environnement social défavorisé, « effet de quartier », combinées parfois avec un bas niveau de qualification).

Le territoire de la CASE fournit une illustration de cette concentration de difficultés des jeunes. Contrairement à la région prise

dans son ensemble, ce sont les jeunes qui présentent le retard de qualification le plus important parmi les classes d'âge ; leur taux de chômage atteint 36,0 % en 2012, soit 5,3 points de plus qu'en moyenne régionale, et leur taux d'emploi est inférieur à la moyenne régionale ; enfin, la part des demandeurs d'emploi de longue durée chez les 16-25 ans atteint 29,2 %, soit 2,4 points de plus que la moyenne régionale.

En conséquence, dans la stratégie régionale d'emploi et de formation professionnelle, les jeunes occupent une place contrastée. Pour Pôle emploi, la stratégie consiste à personnaliser ses services en fonction de la typologie des problématiques rencontrées par les demandeurs d'emplois, mais non en fonction de l'âge – Pôle emploi a au demeurant mis en place, depuis 2015, un « accompagnement intensif jeunes » (AIJ) dédié à ces derniers. Concernant les aides aux contrats aidés décidées par la préfecture, les jeunes ne sont pas considérés comme plus prioritaires que les demandeurs d'emploi de très longue durée ou certains bénéficiaires du RSA.

Des moyens importants au bénéfice des jeunes, prévus à tous les niveaux territoriaux

En l'absence de typologie des problématiques et des besoins, il n'est pas possible de juger de façon fiable le niveau absolu des moyens consacrés aux jeunes. Cependant, si l'on considère que l'enveloppe totale des moyens est limitée tous bénéficiaires confondus, force est de constater que les jeunes bénéficient d'une abondance relative de dispositifs :

- le cumul du réseau de Pôle emploi avec celui des missions locales, qui leur est dédié ;
- des dispositifs d'accompagnement propres : 15 219 bénéficiaires en moyenne annuelle (2011-2014), à l'échelle de la Haute-Normandie ;
- l'émargement aux dispositifs de droit commun, où ils représentent 42 % du total des bénéficiaires pour les emplois aidés, soit quatre fois plus que leur part dans la population active et deux fois plus que leur proportion parmi les demandeurs d'emploi ;
- de nombreuses initiatives régionales et locales leur sont consacrées, qui montrent l'importance politique accordée à cette tranche d'âge.

Cet empilement est par ailleurs la source de substitutions et de concurrence entre dispositifs, comme l'a montré l'introduction des emplois d'avenir en 2013, vis-à-vis des CUI, et de la Garantie Jeunes et de l'IEJ, vis-à-vis du CIVIS (supprimé par la loi du 8 août 2016) et du

PLIE. Il crée aussi une complexité croissante du point de vue de la coordination des acteurs - l'enquête a permis de recenser plusieurs centaines de réunions de comités par an, aux différents niveaux territoriaux - et du financement des dispositifs, de plus en plus fractionné. En 2014, le budget de la mission locale de Val-de-Reuil (1,5 M€) est ainsi composé de la superposition de 18 subventions.

Un accompagnement trop peu différencié en fonction des besoins des jeunes

Face à une population de jeunes aux difficultés contrastées, la question du ciblage des dispositifs est primordiale. Il n'existe pas de typologie claire du public jeune, qui permettrait de fournir une base de repères. Mais plusieurs constats montrent les limites de la différenciation actuelle, y compris par rapport à des critères indirects, comme le chômage de longue durée, le niveau de formation, et la concentration géographique.

La répartition des moyens des opérateurs sur le territoire est réalisée essentiellement sur la base de critères quantitatifs, les critères permettant de moduler les moyens en fonction de la difficulté des publics étant soit inexistant, soit de second ordre. Par exemple, la dotation de fonctionnement de l'État aux missions locales ramenée au nombre de jeunes peut varier de - 12 % à + 14 % par rapport à une moyenne de 323 €, mais sans aucune corrélation avec la part des jeunes de niveau infra V parmi les demandeurs d'emploi. Le chômage de longue durée n'est pas pris en compte dans le modèle, qui est au demeurant le même pour la répartition des capacités d'accueil de certains dispositifs.

Concernant le ciblage des bénéficiaires par dispositif, le chômage de longue durée n'est pas pris en compte de manière satisfaisante : il bénéficie moins de l'accompagnement intensif de Pôle emploi, et la durée du chômage des jeunes est une donnée inconnue des missions locales. Les jeunes de bas niveau de formation bénéficient davantage des dispositifs spécifiques type ANI, Garantie Jeunes, ou de l'accompagnement intensif de Pôle emploi, mais la majorité est orientée vers des types d'accompagnement moins intensifs.

Enfin, l'accompagnement offert aux jeunes est d'une intensité variable d'un dispositif à l'autre, mais il reste faible en moyenne. Au sein de Pôle emploi, 76 % des demandeurs d'emploi ont au plus un contact tous les deux mois avec leur conseiller, tous les modes de contact confondus ; les actions proposées sont par ailleurs décroissantes avec le temps (et donc avec la durée du chômage). Pour la mission locale, les jeunes intégrés dans un dispositif bénéficient d'un entretien tous les deux

mois environ, fréquence qui peut aller jusqu'à un par semaine dans la Garantie jeunes (taux d'encadrement de 1 conseiller pour 37 jeunes).

Pôle emploi, et plus encore la mission locale, ont des liens distendus avec l'entreprise. La part du temps de travail des conseillers de Pôle emploi consacré à l'entreprise n'est que de 11,5 % en Haute-Normandie, dont 1,8 % pour les visites et la prospection. A la mission locale, le nombre d'entreprises contactées est de 13 à 14 fois plus bas que le nombre de jeunes suivis, et moins d'un quart des jeunes bénéficient d'une mise en relation sur une offre d'emploi.

Des résultats d'accès à l'emploi mal connus, auxquels se substitue une logique de consommation de l'argent public

L'efficacité des différents dispositifs est mal connue. En effet, les publics bénéficiaires n'étant pas homogènes d'un dispositif à l'autre, il est difficile de tirer des conclusions à partir de la simple lecture des taux de retour à l'emploi.

Les études les plus précises actuellement sont réalisées par le CARIF-OREF de Haute-Normandie, au sujet de l'apprentissage et du plan régional de formation, sur la base d'une méthodologie commune qui permet de comparer les résultats.

En ce qui concerne l'accompagnement et les contrats aidés, ni l'État, ni Pôle emploi, ni l'association régionale des missions locales n'ont fourni des données par dispositif distinguant des sous-populations selon une typologie simple, notamment le niveau de formation et la durée du chômage. Par ailleurs, les données d'accès à l'emploi, même globales, ne s'avèrent pas comparables entre les opérateurs, puisqu'elles sont produites avec des définitions et des conventions différentes.

En définitive, le suivi réalisé par l'État concerne en priorité l'atteinte des objectifs quantitatifs par dispositif. Ces objectifs ont été, sauf exception, dépassés dans des proportions importantes sur l'ensemble de la période. Cette logique de consommation est également mise en œuvre dans la dotation de fonctionnement aux missions locales, qui encourage le dépassement des cibles de contrats aidés de 15 %.

Le suivi du nombre de jeunes demandeurs d'emploi, réalisé à juste titre par l'État et la Région, ne donne pas davantage d'indications fiables sur l'efficacité des dispositifs, l'analyse devant au minimum être complétée par l'évolution concomitante de la population des jeunes, de la population active, par la durée de leur chômage, et par l'observation comparative de ces données pour les jeunes effectivement considérés comme en difficulté.

Introduction

Le présent document rassemble les constats et observations des juridictions financières réalisés dans le cadre de l'enquête sur l'accès des jeunes à l'emploi, pour le territoire de la Haute-Normandie et, en son sein, celui de la communauté d'agglomération Seine-Eure (CASE).

Cette introduction rappelle les données générales de contexte démographique et économique concernant les territoires étudiés.

La région Haute-Normandie

La population haut-normande est de 1 845 547 habitants selon le recensement de la population 2012 ce qui, compte tenu de la surface relativement petite de la région (2,3 % du territoire national), correspond à une densité de 150 habitants au km², supérieure à la moyenne métropolitaine (117).

L'économie de la région Haute-Normandie est marquée par une histoire industrielle forte. Sur les 710 800 emplois de la région, la part des emplois industriels, bien qu'en baisse, reste de 17,3 % en 2012 contre 12,9 % en moyenne nationale (rapport de 1,34 pour 1), ce qui place la Haute-Normandie au cinquième rang des régions les plus industrialisées de France. Moins représenté qu'au niveau national (73,0 % contre 75,4 % en 2012), le secteur tertiaire fournit l'essentiel des emplois et de leur dynamique. On peut, là aussi, noter l'importance indirecte de l'industrie, qui contribue à structurer plusieurs filières de premier plan pour les emplois de la région.

La Communauté d'agglomération Seine-Eure (CASE)

Située entre Rouen et Évreux, la CASE est composée de 37 communes de l'Eure, dont les plus importantes sont Louviers (17 973 habitants), Val-de-Reuil (13 407 habitants), Le Vaudreuil (3 652 habitants) et Pîtres (2 428 habitants). Au total, la Communauté compte 67 903 habitants selon le recensement de la population 2012, soit 3,7 % de la population régionale.

Caractéristique importante, ce territoire comprend trois quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) : deux à Louviers, et un à

Val-de-Reuil (centre-ville). Val-de-Reuil est l'une des neuf villes nouvelles créées *ex nihilo* en France au début des années 1970 ; elle n'a acquis le statut de commune qu'en 1981.

L'économie de ce territoire est marquée par une présence de l'industrie particulièrement forte : celle-ci représente 33,2 % des 30 350 emplois du territoire en 2012 (secteurs chimie, caoutchouc, plastique, pharmacie, parfumerie, métallurgie), contre une part de 17,3 % en moyenne en Haute-Normandie et 12,9 % au niveau national. Cela fait de ce territoire l'un des plus industriels du département de l'Eure.

Concernant le sujet de l'accès des jeunes à l'emploi, le territoire de la CASE relève, pour ce qui concerne Pôle emploi, de l'agence de Louviers, et pour les missions locales, de la mission locale Louviers - Val-de-Reuil - Andelle.

Selon l'agence Pôle emploi de Louviers, le bassin souffre d'une inadéquation entre l'offre et la demande d'emploi pour pratiquement l'ensemble des secteurs économiques. L'offre d'emploi est fortement qualifiée, alors que la proportion de demande d'emploi non qualifiée est importante.

Chapitre I

Des difficultés contrastées d'accès à l'emploi

L'analyse de la situation des jeunes sur les territoires de la Haute-Normandie et de la communauté d'agglomération Seine-Eure montre des difficultés contrastées d'accès à l'emploi. Pour certains d'entre eux, celles-ci sont très importantes. Cependant, le critère de l'âge n'est pas nécessairement prédominant pour caractériser la distance à l'emploi, ce qui justifie le fait que les priorités stratégiques régionales soient exprimées la plupart du temps en fonction d'autres dimensions, comme la demande d'emploi de longue durée ou les situations de précarité.

I - Une population de jeunes contrastée

A - Une population des 15-29 ans en baisse

Dotée d'une population de 1 845 547 habitants en 2012, à la dynamique plus faible que la moyenne nationale, la Haute-Normandie est une région relativement jeune. Les moins de 30 ans représentent 37,6 % de la population, contre 36,5 % en France métropolitaine (source : Insee, recensement de la population 2012).

C'est toutefois la tranche d'âge 0-14 ans, en dehors du champ de l'étude, qui est à l'origine de cette particularité. La population des 15-24 ans a quant à elle fortement décru entre 2007 et 2012, passant de

241 469 à 228 375 (- 5,4 %), et ramenant cette tranche d'âge dans la moyenne nationale, comme l'était déjà celle des 25-29 ans. *A contrario*, la démographie des 55-64 ans est très dynamique : + 14,6 %.

On retrouve ces mêmes caractéristiques, plus marquées encore, pour le territoire de la communauté d'agglomération Seine-Eure : la proportion importante des moins de 30 ans, 40,1 %, s'explique par une tranche d'âge 0-14 ans plus nombreuse, alors que les 15-29 ans connaissent une décroissance encore plus forte que la moyenne régionale.

B - Une situation de chômage dégradée, mais à remettre en perspective

1 - Activité, emploi et chômage

Le taux de chômage de la région est d'un point plus élevé environ que celui de la France métropolitaine : 10,9 % au premier trimestre 2015 contre 10,0 % en France. Cette situation est stable ; on la retrouve en moyenne depuis 1982 (10,0 contre 8,6), depuis 2007 (9,8 contre 8,8) ou depuis 2010 (10,5 contre 9,4) par exemple. (source : Insee, taux de chômage localisés).

Comme pour la France, c'est la population des 15-24 ans qui présente, au sein de la population active haut-normande, le taux de chômage le plus élevé : 30,7 % en 2012 contre 13,9 % en moyenne tous âges confondus. Ainsi, les 15-24 ans représentent 19 % de la population des 15-64 ans, mais 27 % des demandeurs d'emploi. Le taux de chômage des 15-24 ans est enfin supérieur de 3,1 points à la moyenne française (27,6 %), ce qui est la situation la plus défavorable toutes classes d'âge confondues (source : Insee, recensement de la population 2012¹).

Si cela justifie que l'accès des jeunes à l'emploi soit un enjeu important pour la région, cette situation doit être remise dans une perspective plus globale, qui permet de la relativiser :

- comme pour la France dans son ensemble, ce qui explique que le taux de chômage des jeunes soit si élevé est que le dénominateur du ratio (le nombre de jeunes actifs) est faible. Le taux d'activité des jeunes haut-normands (nombre de jeunes actifs comparé au nombre total de jeunes)

¹ Pour mémoire, le taux de chômage au sens du recensement n'est pas égal au taux de chômage CVS calculé par l'Insee pour ses données localisées trimestrielles.

est en effet de 46,7 %, contre 72,4 % en moyenne de la population des 15-64 ans. Cette situation s'explique notamment par le fait que de nombreux jeunes sont en études ;

- alors que le taux de chômage des 15-24 ans est plus défavorable en Haute-Normandie qu'en moyenne pour la France, leur taux d'emploi, c'est-à-dire le nombre de jeunes actifs en emploi comparé à la population totale des jeunes, est plus élevé : 32,4 % contre 31,6 %. La population des 15-24 ans est de surcroît la seule, parmi les différentes classes d'âge, pour laquelle le taux d'emploi haut-normand est supérieur au taux d'emploi national ;
- il est intéressant de comparer la situation des jeunes avec celle des 55-64 ans : en apparence plus favorable, le taux de chômage de ces derniers, 10,2 % en Haute-Normandie, masque un taux d'emploi particulièrement faible, de 38,6 %, contre 62,3 % en moyenne tous âges confondus. Ce taux d'emploi est de 3,5 points inférieur au taux national de la classe d'âge, contrairement à celui des jeunes. Cette situation est d'autant plus préoccupante que la classe d'âge des 55-64 ans est en croissance démographique rapide, alors que celle des 15-24 ans est en diminution (cf. *supra*) ;
- pour le territoire de la CASE, la situation des jeunes est en revanche particulièrement dégradée : leur taux de chômage atteint 36,0 % en 2012, soit 5,3 points de plus que la moyenne régionale de cette classe d'âge, et leur taux d'emploi est inférieur de 2,2 points à celui enregistré au niveau régional.

2 - Chômage de longue durée

La part des demandeurs d'emploi âgés de 16 à 25 ans au chômage depuis plus d'un an est de 26,8 % en Haute-Normandie en 2014, soit 5,4 points au-dessus de la moyenne nationale pour cette classe d'âge (21,4 %). Cette situation n'est pas satisfaisante, mais elle doit également être remise dans une perspective plus globale :

- le chômage de longue durée est un enjeu d'une acuité toute particulière en Haute-Normandie, mais de façon transversale à toutes les classes d'âge. Le problème concerne à la fois la proportion globale du chômage de longue durée (47,8 % contre 42,8 en moyenne métropolitaine), en son sein celle du chômage de plus de 2 ans (27,6 points contre 23,1 en moyenne) et leur rythme d'augmentation bien plus rapide que la tendance nationale ;

- les 16-25 ans sont, parmi les différentes classes d'âge identifiées, les moins touchés par le phénomène du chômage de longue durée : les plus touchés sont les 26-29 ans avec une part de 40,2 % de chômeurs de longue durée (+ 6,8 points par rapport au national) et surtout les plus de 30 ans, avec 56,2 % de chômage de plus d'un an, dont 35,2 de chômage de plus de 2 ans. C'est donc pour cette dernière classe d'âge, et non pour les jeunes, que le phénomène est le plus fort ; c'est aussi pour ces derniers que l'augmentation a été la plus importante entre 2010 et 2014 : 9,7 points d'augmentation pour le chômage de très longue durée ;
- on retrouve les mêmes tendances, encore amplifiées, sur le territoire de la CASE, où la part des demandeurs d'emploi de longue durée, de 29,2 % chez les 16-25 ans (+ 2,4 points par rapport à la moyenne régionale), atteint 58,5 % chez les plus de 30 ans (+ 2,3 points).

En définitive, ces constats font apparaître :

- globalement, dans la région, une réalité du chômage des jeunes plus nuancée que ne le laisse penser le taux de chômage brut, qui doit être complété d'une analyse en termes d'activité et d'emploi, mais aussi comparé avec la situation d'autres classes d'âge ;
- pour le territoire de la CASE, un phénomène de concentration des difficultés sur les jeunes dans un environnement social défavorisé, avec un « effet de quartier » (et, comme cela va être vu dans la sous-partie suivante, un niveau de formation faible).

C - Un enjeu de qualification, qui touche également le reste de la population

La population de Haute-Normandie est globalement moins qualifiée que la moyenne nationale et, en son sein, celle de la CASE présente elle-même une moindre qualification : les niveaux V, Vbis et VI représentent ainsi 58,1 % de la population des 15-64 ans (non scolarisée) en Haute-Normandie, contre 50,4 % en moyenne nationale, et 60,4 % pour la CASE.

Cette caractéristique est importante, dans la mesure où, de fait, les niveaux moyens de formation à l'embauche augmentent dans le temps, que cela soit dû à une technicité croissante des métiers, à une augmentation générale du niveau de formation de la population, ou plus vraisemblablement aux deux phénomènes simultanément.

Dans une perspective globale, les jeunes ont des niveaux de formation supérieurs aux autres classes d'âge :

- les jeunes sont ceux dont le niveau de formation est le plus élevé dans la population haut-normande : en 2012, les niveaux I à IV représentent 44,1 % des 15-24 ans non scolarisés et 59,1 % des 25-29 ans, contre 39,4 % des 30-64 ans et 26,3 % des 55-64 ans ;
- en Haute-Normandie, les jeunes sont ceux qui, comparés aux autres classes d'âge, présentent le « retard » de qualification le plus faible par rapport à la moyenne nationale : la part des niveaux I à IV est 4,2 % plus faible qu'au niveau national dans la tranche d'âge des 15-24 ans, 6,0 % pour les 25-29 ans, 8,4 % pour les 30-64 ans et 9,4 % pour les 55-64 ans. Le seul point singulier est la faiblesse des niveaux I à III hauts-normands parmi les 25-29 ans ;
- la répartition des demandeurs d'emploi par niveau de formation montre une surreprésentation du niveau V parmi les chômeurs comparé à la population. Cette surreprésentation est plus marquée pour la Haute-Normandie (14,1 points) qu'en moyenne nationale (12,5 points) : cela signifie que le lien entre chômage et bas niveau de qualification est plus fort qu'en moyenne métropolitaine. Mais cette question concerne avant tout les 25-29 ans et les 30-64 ans : pour les 15-24 ans, la surreprésentation des niveaux V au chômage est quasi identique à la moyenne nationale.

Les niveaux Vbis et VI sont quant à eux sous-représentés parmi les demandeurs d'emploi, dans une proportion plus grande en Haute-Normandie qu'en moyenne nationale. Ce constat peut recouvrir plusieurs situations, positives (existence d'une demande de main d'œuvre non qualifiée dans certains secteurs ou certains métiers) ou négatives (moins inscription chez Pôle emploi, inactivité, exclusion). Mais là aussi, le phénomène concerne toute la population et les 15-24 ans sont moins touchés que les autres classes d'âge.

Cette situation globalement plus satisfaisante des jeunes haut-normands ne fait cependant pas disparaître l'enjeu particulier existant pour les moins qualifiés d'entre eux. Selon les conclusions d'une étude du Céreq portant sur les trajectoires d'insertion dans l'emploi des jeunes (Enquête génération 2010, publiée en 2014) :

- les difficultés d'accès à l'emploi sont en moyenne d'autant plus importantes que le niveau de diplôme est faible : ce sont les jeunes de niveau V et infra V qui cumulent le plus de difficultés, et celles-ci se sont accentuées dans les dernières années davantage que pour les jeunes des autres niveaux de formation ;

- en période de chômage élevé, les jeunes sont particulièrement soumis au phénomène de file d'attente, les demandeurs d'emploi ayant plus facilement tendance à accepter des postes de niveau de qualification inférieur au leur, avec des répercussions en chaîne.

Cette perspective montre l'enjeu particulier de la qualification pour la CASE. Contrairement à la région prise dans son ensemble, ce sont les jeunes qui présentent le retard de qualification le plus important : les niveaux V, Vbis et VI représentent 64,3 % des 15-24 ans, soit 8,4 points de plus que la moyenne régionale, 46,9 % des 25-29 ans (+ 6,0 points) et 61,7 des 30-64 ans (+ 1,1 points). Le faible niveau moyen de formation des jeunes constitue un handicap pour l'accès à l'emploi.

Exemples de profils de jeunes (niveaux V et infra V) inscrits à la mission locale de Val-de-Reuil

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 ne s'occupe plus 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 intègre la formation CAQ [...], il réalise [...] un titre Professionnel Installateur Thermique et Sanitaire [...] avec l'AFPA d'Évreux. Il obtient 2 CCP sur 3. L'AFPA est prête à lui refaire passer son dernier CCP, malgré le tout petit niveau scolaire, pour lui donner toutes ses chances. Grâce à sa participation au CAQ de manière exemplaire il bénéficie de l'aide de la Région (Pass Région Mobilité Emploi : aide au permis de conduire). [...] A noter que ce jeune se rendait sur Évreux en vélo (30km) car les horaires de bus ne correspondaient pas à ses horaires de formation (2 heures de trajet aller). Il intègre l'IEJ le 9 juin 2015 [...]. M. vit avec sa mère qui perçoit du 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 3 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 2 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 Val-de-Reuil, fiches de liaison de candidats à la Garantie Jeunes, années 2014 et 2015.

II - Des priorités stratégiques régionales

A - Élever le niveau général de formation et amener les jeunes au niveau V

a) La stratégie vis-à-vis des jeunes s'inscrit dans la perspective plus large de la priorité régionale donnée à l'élévation du niveau de qualification de la population, dans le but de favoriser son insertion professionnelle. Le contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDF), signé par l'État et la Région en 2011, définit les grandes orientations suivantes :

- « offrir une solution formation quel que soit le statut des publics » ;
- « élever le niveau de qualification des hauts-normands pour leur assurer l'accès, le maintien, le retour en emploi et la promotion professionnelle » ;
- « amener le public jeune au niveau V : apporter une solution à tous les jeunes sortis sans qualification ».

Les priorités concernant les jeunes sont donc particulièrement larges, au risque de la dilution, puisqu'il s'agit à la fois d'amener le public jeune au niveau V au moins - priorité relativement ciblée qui

concerne effectivement un public en moyenne plus difficile - et en même temps de favoriser l'accès de l'ensemble des jeunes aux plus hauts niveaux de qualification.

b) Cette stratégie est déclinée dans trois autres documents de cadrage : le plan régional de formation professionnelle (PRFP), le contrat d'objectifs et de moyens 2011-2015 visant au développement de l'apprentissage et le contrat d'objectifs 2013-2017 entre l'académie de Rouen et l'administration centrale. On observe que la place des jeunes de niveau V y apparaît relativement amoindrie, au profit de l'élévation plus générale du niveau de formation.

Dans le PRFP 2015-2016 notamment, les actions de formation « s'adressent de manière générale aux demandeurs d'emploi quel que soit leur âge ». Sont désignés comme publics prioritaires une partie des jeunes, à côté d'autres sous-populations : les séniors ; les personnes sans qualification ou en situation de handicap ; les bénéficiaires du RSA ; les personnes recrutées en contrat aidé ; les travailleurs non-salariés ; et les bénéficiaires de l'obligation d'emploi. Les jeunes prioritaires ne sont pas strictement les jeunes de niveau infra V, mais ceux qui bénéficient d'un « contrat d'accès à la qualification » (ou CAQ, dispositif régional présenté dans la partie 2) : or, en termes de niveau de formation, ces contrats sont accessibles aux jeunes jusqu'au niveau IV non validé ; de plus, ce dispositif reste d'un volume limité avec environ 900 contrats par an (à comparer, en ordre de grandeur, aux 12 000 stagiaires de formation professionnelle du PRFP hors CAQ).

B - Accompagner de manière renforcée les publics plus éloignés de l'emploi, dont les jeunes en difficulté

1 - Une stratégie conçue par typologie de problématiques rencontrées par les individus, et non par tranche d'âge

Pour Pôle emploi, la priorité définie par la convention pluriannuelle 2012-2014 liant Pôle emploi à l'État et à l'Unédic, ainsi que le plan stratégique Pôle emploi 2015 est d'offrir un accompagnement plus intensif aux demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi.

Cette distance à l'emploi est déterminée au cas par cas lors du diagnostic initial de la situation du demandeur d'emploi, et permet de définir, en cohérence, un « axe de travail » individuel. Selon le « Guide

du conseiller », document opérationnel interne à Pôle emploi, l'accompagnement intensif est plus particulièrement proposé aux demandeurs d'emploi dont l'axe de travail principal est l'un des suivants : technique et stratégie de recherche d'emploi, adaptation au marché du travail, élaboration du projet professionnel ou levée des freins périphériques (c'est-à-dire des obstacles de nature sociale qui empêchent la disponibilité pour la recherche d'emploi). Ces axes de travail sont transverses aux classes d'âge : les jeunes peuvent en relever, mais en raison de leurs problématiques individuelles, et non directement de leur âge.

2 - Les jeunes en difficulté : un public sensible, qui reste moins prioritaire que d'autres sous-populations

En complément de cette approche, une priorité relative est accordée à certains publics sensibles. La fraction de la population des jeunes la plus en difficulté en fait partie, notamment les moins qualifiés ; mais elle est au demeurant moins prioritaire que certains autres publics sensibles, notamment les demandeurs d'emploi de très longue durée, les bénéficiaires du RSA ou les seniors.

Dans les dernières conventions pluriannuelles liant Pôle emploi à l'État et à l'Unédic, les jeunes, ou une fraction d'entre eux, font partie des populations à suivre. Dans la convention 2012-2014, l'indicateur mesurant les risques de chômage de longue durée est ainsi décliné pour deux sous-populations : les jeunes de moins de 25 ans et les seniors de 50 ans et plus. Dans la convention 2015-2018, sont cités – sans indicateur associé – les enjeux particuliers concernant les demandeurs d'emploi de longue durée, les demandeurs d'emploi en situation de chômage récurrent, les demandeurs d'emploi exerçant une activité réduite, et les jeunes non qualifiés. Pour ces derniers, la convention prévoit la mise en place d'une modalité d'accompagnement supplémentaire : l'accompagnement intensif jeune (ou « IEJ », voir partie 2).

Pour les services d'État, le projet annuel de performance du programme 102 - *Accès et retour à l'emploi* fixe un taux cible de retour à l'emploi pour tout public (5 % en 2017 selon le projet de loi de finances 2016), assorti de plusieurs autres cibles pour certaines populations sensibles : les bénéficiaires du RSA et de l'ASS (2,4 % en 2017), les seniors de plus de 50 ans (2,6 %), les travailleurs handicapés (2,1 %) et les personnes résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (3,8 %). Les jeunes ne sont pas spécifiquement identifiés.

La stratégie de hiérarchisation des publics sensibles trouve l'une de ses expressions les plus détaillées dans les arrêtés préfectoraux modulant les taux d'aide de l'État pour les contrats aidés (cf. annexe 2) :

- les aides concernant les jeunes sont d'un taux intermédiaire ou inférieur : elles sont moins importantes que celles bénéficiant aux titulaires du RSA et aux demandeurs d'emploi de très longue durée. Les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, ceux résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) et ceux inscrits dans la modalité d'accompagnement « global » de Pôle emploi bénéficient de taux d'aides soit supérieurs (pour les CIE) soit équivalents (pour les CAE) à ceux des jeunes ;
- les aides ne sont pas ciblées sur tous les jeunes, mais sur ceux qui résident en QPV ou qui ont des difficultés particulières justifiant leur suivi dans le cadre de certains dispositifs d'accompagnement (ces dispositifs sont développés dans la partie 2).

Chapitre II

Des dispositifs multiples et empilés

Si on les compare à d'autres sous-populations, comme les demandeurs d'emploi de longue durée ou les séniors, les jeunes bénéficient d'un nombre plus important de dispositifs, dont l'existence relève soit de décisions nationales, soit de décisions régionales ou locales. La superposition des initiatives et des financements en rend la gestion territoriale complexe.

I - Des dispositifs nombreux au bénéfice des jeunes

A - Accompagnement vers l'emploi

a) Au sein de Pôle emploi, depuis 2012, l'accompagnement interne a été organisé en trois, puis en quatre modalités de droit commun, d'intensités différentes (voir infra). Non seulement les jeunes, comme tous les autres publics, peuvent y émarger, mais ils bénéficient en plus :

- d'une nouvelle modalité interne à Pôle emploi qui leur est réservée, l'« accompagnement intensif jeunes » ou « AIJ ». [NB : l'AIJ bénéficiant d'un financement au titre de l'initiative pour l'emploi des jeunes de l'Union européenne ou « IEJ », c'est ce dernier acronyme qui sera utilisé pour le désigner, conformément à la pratique des acteurs locaux]. L'IEJ est la seule modalité interne qui soit accessible sur un critère d'âge ; elle représentait 1 322 jeunes haut-normands au 31 décembre 2014 ;

- des capacités du réseau des missions locales, cotraitant de Pôle emploi et dont la mission s'étend à l'accueil et à l'accompagnement des jeunes qui ne sont pas inscrits à Pôle emploi. Le seul autre cotraitant de Pôle emploi est le réseau des Cap emploi, compétent pour les demandeurs d'emploi handicapés. À travers les missions locales, les jeunes accèdent à un nombre important de dispositifs qui leur sont réservés, notamment : CIVIS classique, CIVIS renforcé, ANI Jeunes, Garantie Jeunes, Parrainage, accompagnement des emplois d'avenir ;
- de structures spécifiques : la région compte un EPIDE, implanté à Val-de-Reuil, sur le territoire de la CASE (en 2014, 87 % des jeunes de l'EPIDE sont originaires de Haute-Normandie). Il n'y a pas d'école de la deuxième chance dans la région.

La multiplication des dispositifs déployés pour les jeunes est d'autant plus remarquable que, dans le même temps, d'autres publics prioritaires, que Pôle emploi juge plus sensibles que les jeunes (comme les DELD ou les seniors), ne bénéficient quant à eux, à raison de leur situation, que des modalités d'accompagnement de droit commun proposées par Pôle emploi.

Tableau n° 1 : nombre de bénéficiaires des dispositifs spécifiques jeunes, hors IEJ (Haute-Normandie)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Moyenne 2011-2014 | Variation 2011-2014 |
|-----------------|-------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------------|---------------------|
| PPAE | nc | 3 259 | 8 689 | 8 189 | 7 460 | 6 899 | 128,9 % |
| CIVIS classique | 4 636 | 4 080 | 4 340 | 3 841 | 3 856 | 4 029 | -5,5 % |
| CIVIS renforcé | 3 772 | 2 925 | 2 781 | 2 627 | 2 403 | 2 684 | -17,8 % |
| Garantie Jeunes | 0 | 0 | 0 | 0 | 467 | 117 | ns |
| ANI Jeunes | 0 | 0 | 660 | 684 | 722 | 517 | ns |
| Parrainage | 890 | 703 | 550 | 822 | 759 | 709 | 8,0 % |
| EPIDE | 231 | 266 | 278 | 255 | 261 | 265 | -1,9 % |
| Total | | 11 233 | 17 298 | 16 418 | 15 928 | 15 219 | 41,8 % |

Source : Pôle emploi (PPAE) et DIRECCTE Haute-Normandie (reste)

Au total, les dispositifs réservés aux jeunes correspondent à des volumes d'accompagnement qui ne sont pas négligeables : 15 219 jeunes

bénéficiaires en moyenne annuelle entre 2011 à 2014, hors IEJ. À titre de comparaison², ce chiffre peut être rapproché :

- des 36 329 demandeurs d'emploi de 16 à 25 ans rattachés à un accompagnement de Pôle emploi en 2014, dont 35 323 hors suivi délégué aux missions locales ou aux sous-traitants ; La moitié environ est de niveau de formation V, Vbis ou VI (source : Pôle emploi, STMT) ;
- parmi eux, du nombre de jeunes de la même tranche d'âge effectivement accompagnés en interne par un conseiller de Pôle emploi, soit 17 400 environ.

On peut également noter que, entre 2011 et 2014, alors que le nombre de jeunes de 16 à 25 ans au chômage a augmenté de 5 % (source : Pôle emploi, DEFM ABC), le nombre de bénéficiaires des différents dispositifs est en augmentation de 42 % et que le niveau cible, qui correspond au cadrage quantitatif de cette politique du point de vue des autorités publiques, est également en augmentation de plus de 9 % si l'on prend en compte l'IEJ (voir partie 4).

b) L'importance relative des moyens dont bénéficient les jeunes est confirmée par la préfecture de Haute-Normandie, qui souligne que « la diversité des accompagnements, notamment depuis l'introduction de l'Initiative pour l'emploi des jeunes et de la Garantie jeunes, permet de penser que les moyens ne font pas défaut sur cette politique prioritaire. La question est plutôt posée quant à la capacité des structures, et en particulier des missions locales, à gérer la hausse très importante de leur activité, et des besoins en terme de formation des équipes ou de fonds de roulement qui se pose ». (source : réponses aux questionnaires d'instruction).

c) On peut enfin noter que des dispositifs d'accompagnement supplémentaires ont été mis en place à l'initiative de certains des acteurs.

La chambre des métiers et de l'artisanat a créé un « centre d'aide à la décision » (Cf. *infra* les développements concernant l'apprentissage).

La mairie de Val-de-Reuil propose plusieurs services d'accompagnement :

- le service « emploi » du centre communal d'action sociale (CCAS) a été doté d'un agent relais chargé d'accueillir, d'informer, d'orienter les

² Attention, la comparaison des chiffres ne peut pas être directe. Le chiffre de 14 705 est le flux des jeunes bénéficiaires de ces dispositifs spécifiques sur une année ; en revanche, les demandeurs d'emploi sont dénombrés par Pôle emploi à un instant donné, ici au 31 décembre 2014 : il s'agit de données de stock.

jeunes vers l'emploi et les structures adaptées. Il propose une action d'accompagnement socio-professionnel des jeunes de la commune, au titre d'un conventionnement avec Pôle emploi ;

- une cellule « emploi » rattachée à la direction générale des services de la mairie a été créée en juin 2014, afin de recevoir des publics et de les accompagner dans leur recherche d'emploi. Elle a mis en place un réseau d'entreprises locales sur lesquelles s'appuyer pour l'accès à l'emploi.

Des aides supplémentaires pour lever les freins périphériques

Afin de compléter les outils d'accompagnement, les collectivités locales ont créé des aides financières destinées à lever des freins périphériques à l'emploi, aides qui s'ajoutent à celles du FIPJ (dispositif État) et du FDAJ (dispositif Département). Dans le champ de la mobilité :

- le Pass' mobilité emploi, financé par le conseil régional et mis en œuvre par les missions locales, est destiné aux jeunes de 16 à 25 ans et se compose de deux volets : 1° l'aide au permis de conduire B (financement de 50 % du coût du permis, dans la limite de 1 000 €), pour les jeunes recrutés en emploi d'avenir ou en formation qualifiante suite à un CAQ ; 2° l'aide aux transports en commun (aide ponctuelle aux frais engagés pour les déplacements domicile-formation, plafonnée à 100 € par jeune), destinée aux jeunes en CAQ ou en formation qualifiante suite à un CAQ. Sur un an (juillet 2014-juillet 2015), 594 jeunes en ont été bénéficiaires, dont 253 pour le volet transport et 341 pour le permis de conduire (260 en EAV et 81 en CAQ) ; 27 permis B ont été obtenus.
- deux types d'action ont été mis en place par la CASE : la mise à disposition de moyens de déplacement (2 chauffeurs permanents, location de mobylettes) et l'apprentissage à la mobilité sous forme d'aide au permis. Au total, 39 jeunes en ont bénéficié en 2013, et 44 en 2014, pour un financement de la collectivité de 163 k€ en 2013 et 165 k€ en 2014.

B - Contrats aidés

a) La surreprésentation des jeunes au regard de leur niveau de priorité est également vérifiée en ce qui concerne les contrats aidés. Globalement, les jeunes de 16 à 25 ans représentent 42,2 % des bénéficiaires des différents types de contrats aidés sur 2011-2014.

**Tableau n° 2 : évolution quantitative des bénéficiaires de
contrats aidés (Haute-Normandie)**

| | | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Moyenne 2011-14 | Variation 2011-14 |
|-------------------|----------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------------------|----------------------|
| Contrat de pro | Nombre de bénéficiaires | nc | 4 304 | 3 401 | 3 158 | 3 231 | 3 523 | -24,9 % |
| | Bénéficiaires 16-25 ans | 2 747 | 3 323 | 2 598 | 2 423 | 2 490 | 2 709 | -25,1 % |
| | <i>soit</i> | | 77,2 % | 76,4 % | 76,7 % | 77,1 % | 76,7 % | |
| CUI- CAE | Nombre de bénéficiaires | 9 084 | 13 374 | 13 009 | 13 440 | 10 103 | 12 482 | -24,5 % |
| | Bénéficiaires 16-25 ans | nc | 1 252 | 3 448 | 3 305 | 2 288 | 2 573 | 82,7 % |
| | <i>soit</i> | | 9,4 % | 26,5 % | 24,6 % | 22,6 % | 24,7 % | |
| CUI- CIE | Nombre de bénéficiaires | 1 607 | 1 810 | 1 394 | 1 512 | 1 559 | 1 569 | -13,9 % |
| | Bénéficiaires 16-25 ans | nc | 254 | 658 | 519 | 418 | 462 | 64,6 % |
| | <i>soit</i> | | 14,0 % | 47,2 % | 34,3 % | 26,8 % | 35,7 % | |
| EAV | Nombre de bénéficiaires | 0 | 0 | 0 | 2 974 | 3 024 | 1 500 | |
| | Bénéficiaires 16-25 ans | 0 | 0 | 0 | 2 874 | 2 923 | 1 449 | |
| | <i>soit</i> | | | | 96,6 % | 96,7 % | 96,6 % | |
| Total | Nombre de bénéficiaires | | 19 488 | 17 804 | 21 084 | 17 917 | 19 073 | -8,1 % |
| | Bénéficiaires 16-25 ans | | 4 829 | 6 704 | 9 121 | 8 119 | 7 193 | 68,1 % |
| | <i>soit</i> | | 24,8 % | 37,7 % | 43,3 % | 45,3 % | 42,2 % | |

Source : DIRECCTE Haute-Normandie.

NB : le nombre de bénéficiaires des contrats de pro. est une donnée manquante en 2013. Il est estimé en prenant la moyenne 2012-2014 de la proportion des bénéficiaires 16-25 ans.

Outre les EAV qui leur sont réservés, la proportion des jeunes est élevée au sein des autres contrats aidés : contrats de professionnalisation (77,1 % en 2014), CUI-CAE (22,6 % la même année, contre 16,2 au niveau national) et CUI-CIE (26,8 % contre 21,1 % au niveau national). L'ensemble de ces taux, ainsi que la moyenne (42,2 %), sont supérieurs à :

- la part des 15-24 ans dans la population non scolarisée des 15-64 ans : 8,5 % (source : Insee, recensement 2012) ;
- la part des 15-24 ans dans la population active : 11,2 % (source : Insee, recensement 2012) ;
- la part des 16-25 ans dans les demandeurs d'emploi de catégorie ABC en 2014 : 22,1 % (source : Pôle emploi, STMT).

b) La part des 16-25 ans dans le total des bénéficiaires est en outre en augmentation : 24,8 % en 2011, 37,7 % en 2012 (forte augmentation des jeunes bénéficiaires de CUI) et 45,3 % en 2014 (impact de la mise en place des emplois d'avenir).

Il est intéressant de noter qu'en 2013, année de la mise en place des EAV, les deux dispositifs ont été cumulés : aux 14 900 CUI ont été ajoutés 3 000 EAV. En 2014, les EAV ont été maintenus à ce niveau tandis que les CUI ont diminué de 3 300. Cette substitution, prévue dès la conception des EAV, n'est pas neutre du point de vue des jeunes, car si les CUI ne leur sont pas réservés, c'est en revanche le cas des EAV. Il apparaît ainsi, en 2014, que le solde est positif pour les jeunes : avec un total des bénéficiaires quasi constant entre 2012 (CUI) et 2014 (CUI et EAV), les jeunes sont passés de 4 106 à 5 629.

c) L'État et les collectivités territoriales de Haute-Normandie sont eux-mêmes employeurs de nombreux jeunes en contrats aidés :

- à l'échelon régional, le rectorat emploie 407 jeunes de moins de 26 ans en CUI-CAE dans les établissements scolaires du second degré, et le conseil régional a embauché 50 jeunes en emploi d'avenir en 2013, au sein des lycées de la région (total : 457 jeunes) ;
- à l'échelon départemental, le conseil départemental de l'Eure a recruté 108 jeunes en emploi d'avenir, principalement en 2013 et 2014, et 3 jeunes en CUI-CAE (total : 111 jeunes) ;
- au niveau du bloc communal, la CASE a recruté 29 jeunes de moins de 26 ans en contrat aidé en 2013 et 2014 ; la commune de Val-de-Reuil en emploie 29, auxquels s'ajoutent 5 en CUI-CAE (total : 63 jeunes, auxquels il faut ajouter les jeunes employés par les autres communes de la CASE).

d) Diverses initiatives locales s'ajoutent à ces dispositifs.

Le conseil régional de Haute-Normandie a mis en place, comme dans d'autres régions, des « emplois tremplins », destinés à prendre le relais des « emplois-jeunes ». Ces contrats aidés s'adressent aux associations œuvrant dans les secteurs sportif et culturel, qui souhaitent embaucher en contrat à durée indéterminée un demandeur d'emploi inscrit à Pôle emploi depuis plus de trois mois. Le dispositif comprend : une aide financière à l'emploi, dégressive ; un bilan de positionnement du salarié, financé par la Région ; et une formation professionnelle pour laquelle la Région verse à l'employeur.

Sur le même modèle, le conseil régional finance également des aides aux emplois d'avenir, qui viennent s'ajouter aux aides de l'État :

- une aide complémentaire à l'emploi (depuis 2013) : aide au salaire versée à l'employeur en plus de celle accordée par l'État, si un tutorat et une formation professionnelle effective sont assurés. Son montant est de 100 ou 150 euros par mois et par jeune ;
- une aide complémentaire à la formation (depuis 2014) : aide aux employeurs destinée au financement des actions de formation des emplois d'avenir, dans la limite de 90 % du coût pédagogique.

Le conseil départemental de l'Eure a, de son côté, mis en place un dispositif d'aide directe de 8 000 € aux entreprises qui créent un emploi en CDI et le réservent à des publics en difficulté d'accès à l'emploi. Le Département accompagne les entreprises dans le recrutement des personnes éligibles et contractualise avec elles les modalités d'accueil et d'intégration du salarié. 159 emplois ont ainsi été soutenus en 2013 et 2014, dont 30 % concernent des jeunes.

C - Apprentissage et formation professionnelle

a) Concernant l'apprentissage, la question se pose dans des termes différents puisqu'il s'agit d'un dispositif de formation initiale dont les moins de 26 ans sont les bénéficiaires quasi-exclusifs. Cette voie d'accès à l'emploi est quantitativement importante en Haute-Normandie et l'offre ne fait pas défaut à l'égard des jeunes :

- d'après le contrat d'objectifs État - conseil régional de 2011, les apprentis sont au nombre de 13 848 au 31 décembre 2010, soit 5,7 % de la tranche d'âge 16-25 ans, contre 5,0 % en moyenne nationale, ce qui place la Haute-Normandie à la 7^{ème} place des régions métropolitaines. L'objectif quantitatif que fixe le contrat est d'accroître encore cette part, pour atteindre 16 500 apprentis fin 2015, soit 7,3 % de la population des 16-25 ans ;
- le contrat prévoit, en termes de moyens, l'ouverture de nouvelles formations et d'un CFA académique, le développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur, et des investissements pour la rénovation des structures actuelles. Les moyens contractualisés sont de 96 M€ entre 2011 et 2015, financés à parité État / Région ;
- en parallèle, le nombre d'entrées en contrat d'apprentissage est en baisse de 14 % entre 2011 et 2014. Les capacités d'accueil des 46 CFA de la région sont utilisées à 82,2 % seulement en 2011 et 78,5 % en 2013.

Les causes de cette tendance sont multiples. Selon la chambre de commerce et d'industrie de région, « parmi les freins à l'embauche, les entreprises mettent en avant : le manque de visibilité sur l'activité ; le manque de maturité de certains jeunes, le manque de compétences de base et de savoir être ; les contraintes de l'entreprise en termes d'organisation pour accueillir un jeune ; la difficulté à trouver des jeunes. » (source : réponses aux questionnaires d'instruction)

Tableau n° 3 : évolution du nombre d'apprentis en Haute-Normandie

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Moyenne 11-13 | Variation 11-13 ou 14 |
|---------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|------------------|--------------------------|
| Entrées en contrat d'app. | nc | 9 590 | 9 455 | 8 395 | 8 252 | 9 147 | -14,0 % |
| Effectif total d'apprentis | 13 848 | 13 801 | 13 842 | 13 325 | nc | 13 656 | -3,4 % |
| Cible COM 2011 | ns | 14 048 | 14 348 | 15 148 | 15 848 | 14 515 | 12,8 % |
| <i>Atteinte de la cible</i> | | 98,2 % | 96,5 % | 88,0 % | | 94,1 % | |
| Places existantes | nc | 16 789 | 16 903 | 16 968 | nc | 16 887 | 1,1 % |
| <i>Taux remplissage</i> | | 82,2 % | 81,9 % | 78,5 % | | 80,9 % | |

Source : DIRECCTE Haute-Normandie et COM apprentissage 2011

Les CAD, dispositif supplémentaire d'accompagnement des jeunes vers l'emploi

Parmi les nombreuses initiatives prises pour promouvoir et faciliter les parcours en matière d'apprentissage, on peut relever la mise en place de « centres d'aide à la décision » (CAD) par les chambres de métiers et de l'artisanat de l'Eure et de Seine-Maritime. Les CAD, qui existent également ailleurs en France, ont été développés en Haute-Normandie pour améliorer les recrutements d'apprentis et diminuer les taux de rupture de contrats, mais leur rôle s'étend au-delà :

- promotion des métiers de l'artisanat et l'apprentissage ;
- accompagnement du chef d'entreprise dans le recrutement d'apprentis et de salariés ;

- préparation et accompagnement des jeunes dans la construction de leur projet professionnel et dans leur recherche d'un contrat, en apprentissage, ou autre : travail sur le projet professionnel lors d'entretiens individuels, stages en entreprise, mise en relation jeunes/entreprises, suivi.

Il s'agit donc d'un véritable accompagnement vers l'emploi, qui s'ajoute aux autres dispositifs déjà décrits plus haut. Selon la chambre régionale des métiers, environ 3 000 jeunes sont accompagnés et 1 450 offres recueillies annuellement. Cofinancé par l'État, le conseil régional et les conseils départementaux, leur statut de dispositif d'accompagnement à part entière est confirmé par l'appel à projet spécifique dont ils font l'objet dans le cadre de l'IEJ.

b) Globalement, les jeunes émargent de façon plus que proportionnelle à leur importance relative aux dispositifs de formation professionnelle. Le PRFP du conseil régional bénéficie ainsi massivement aux jeunes : selon un rapport intermédiaire (juin 2015) du CARIF-OREF de Haute-Normandie portant sur les sortants du PRFP 2012-2013, les moins de 30 ans représentent 50 % des bénéficiaires des formations dispensées, dont 30 % pour les moins de 25 ans, alors que leur proportion dans la population non scolarisée des 15-64 ans est de 18,7 % pour les moins de 30 ans, dont 8,5 % pour les moins de 25 ans (source : Insee, recensement de la population 2012).

Par ailleurs, la région Haute-Normandie a mis en place en 2011 un dispositif de formation spécifique pour les jeunes, le « contrat d'accès à la qualification » (CAQ), qui s'ajoute aux autres dispositifs. Son objectif est de permettre aux jeunes de 16 à 25 ans sans emploi ni diplôme (niveaux infra V, V et IV non validé) d'accéder à un premier niveau de qualification grâce à un parcours de formation long et individualisé. En termes quantitatifs, le CAQ offre environ 1 000 places par an, chiffre comparable en ordre de grandeur avec les 1 210 formations achetées et indemnisées par Pôle emploi Haute-Normandie au bénéfice de jeunes demandeurs d'emploi en 2014.

II - Des effets de substitution et de concurrence entre dispositifs

La multitude de dispositifs pourrait être un facteur positif, si elle répondait à une demande importante. Mais, son caractère excessif aboutit à des effets de substitution entre dispositifs.

a) Concernant les contrats aidés, la concurrence entre CUI, EAV et contrats de génération est sensible.

Selon une analyse convergente de la préfecture de région et de Pôle emploi, la concurrence entre dispositifs est liée à l'aide financière proposée et à leur complexité relative pour les employeurs. Selon la préfecture, « on note une concurrence entre dispositifs sur certains publics : concernant le public 'jeune' notamment, les emplois d'avenir et dans une moindre mesure les CIE ont vraisemblablement attiré les employeurs davantage que le contrat de génération, nettement moins incitatif financièrement et plus complexe à mettre en œuvre (car concernant deux salariés) ».

Selon Pôle emploi, « le taux de prise en charge [des emplois d'avenir] dans les structures non marchandes et la souplesse des parcours de qualification constituent ses principaux atouts au regard des employeurs. L'efficacité des dispositifs de type CUI (CAE/CIE) [...] est directement corrélée aux taux de prise en charge appliqués. Elle a donc un caractère variable. Dans ce paysage de dispositif d'aides aux entreprises, le contrat de génération peut être considéré par les entreprises comme moins intéressant d'un point de vue pécuniaire. Celles-ci peuvent donc avoir tendance à y avoir recours par défaut en cas de non accès aux autres dispositifs ». (source : réponse aux questionnaires d'instruction).

b) Concernant les dispositifs d'accompagnement et de formation, l'introduction de la Garantie Jeunes en 2013 et de l'IEJ en 2014 a également provoqué un effet de redéploiement avec les dispositifs existants, notamment le CIVIS, l'accompagnement PLIE et le CAQ. Cette analyse est convergente entre acteurs :

- pour le CIVIS, la préfecture note que la « baisse de trois points [du taux de sortie en emploi entre 2013 et 2014] s'explique notamment par l'arrivée en 2013 du dispositif Garantie Jeunes dans le département l'Eure. Il est à noter que la mise en place de nouveaux dispositifs tels que Garantie Jeunes en 2013 dans l'Eure, en 2014 en Seine Maritime et l'IEJ en 2014 pour l'ensemble du territoire Haut Normand influe sur l'atteinte des objectifs des autres dispositifs ». La mission locale de

Val-de-Reuil confirme l'existence d'un recouvrement très net entre la Garantie Jeunes et le CIVIS assorti d'une allocation pour le jeune ;

- pour l'accompagnement PLIE, la multitude des dispositifs et notamment la proximité avec l'IEJ fait partie des raisons principales qui ont conduit la mission locale de Val-de-Reuil à ne pas reconduire, à partir de 2015, la convention passée avec le PLIE. Pour mémoire, le partenariat entre mission locale et PLIE faisait l'objet d'une convention de trois ans ; un conseiller (0,5 ETP) était affecté sur l'accompagnement PLIE pour les jeunes ;
- enfin, sur le CAQ, mis en place en 2011, le conseil régional a noté une baisse des entrées des jeunes les plus en difficulté à partir de 2013, baisse qu'il attribue à la mise en place de la Garantie jeunes. Ceci a justifié, avec le coût croissant de la rémunération des stagiaires de formation professionnelle, la baisse de l'enveloppe des parcours CAQ entre la génération 2013 (1 000 parcours) et 2014 (900 parcours).

III - Une gestion territoriale rendue complexe

A - Des financements fractionnés

En raison de la multitude de dispositifs, le financement des opérateurs est complexe et fractionné. Cette situation est moins sensible pour Pôle emploi, réseau de taille nationale, dont les agences n'ont pas la personnalité morale, n'ont pas la responsabilité de toutes leurs dépenses (par exemple : les dépenses de personnel) et dont les moyens sont délégués depuis la direction régionale. En revanche, le financement des missions locales est caractéristique du fractionnement actuel.

L'examen des comptes de la mission locale de Val-de-Reuil montre les points suivants :

- en 2014, le financement de la mission locale est composé de la superposition de 18 subventions – pour un budget total d'1,5 M€ –, versées par 6 financeurs principaux : État, conseil régional, conseil départemental, communes et EPCI (comptés ici pour un seul financeur), partenaires sociaux et Pôle emploi. Quatre subventions de fonctionnement représentent 51 % des ressources, tandis que le reste est composé de quatorze subventions, d'un montant moyen de 46 k€, reçues dispositif par dispositif. Hors subventions de fonctionnement,

l'État verse ainsi cinq subventions différentes à la mission locale, et la Région trois ;

- cet empilement de financements est croissant : en 2010, les quatre subventions de fonctionnement, ainsi que la contribution de l'ARML, représentaient 69 % des ressources, tandis que le nombre de subventions attribuées par dispositif était de huit ;
- cette évolution est intervenue alors que la structure des dépenses de la mission locale n'est pas modifiée : il s'agit, à 75 %, de dépenses de salaires, de charges sociales et d'impôts.

Sur la totalité du territoire régional, le fractionnement des subventions est à multiplier par le nombre de missions locales (12).

B - Une comitologie importante, conséquence de l'empilement des dispositifs et des responsabilités

L'empilement de dispositifs nombreux accentue l'enjeu de coordination entre acteurs et en amplifie le coût.

La multitude des dispositifs, des acteurs et des responsabilités aboutit à un système d'instances et de comités, dont les réunions sur des sujets ayant trait à l'accès des jeunes à l'emploi peuvent être estimées à plusieurs centaines par an. Sans prétendre à l'exhaustivité, ont été dénombrées, sur une base annuelle : au niveau régional, 142 réunions de 14 instances ; au niveau départemental, 22 réunions de 3 instances ; et au niveau local (zone CASE), 150 réunions de 10 instances.

Plusieurs observations complémentaires peuvent être faites.

a) Le nombre d'acteurs impliqués dans chaque instance va de deux à plus de dix, ce qui est notamment la conséquence du fractionnement des responsabilités entre institutions et de la nécessité de dialogue et de partage des informations.

b) Un nombre non négligeable de dispositifs est piloté et suivi par des instances dédiées, l'empilement des dispositifs aboutissant aussi à un empilement des instances, pour des raisons qui ne sont pas nécessairement critiquables : importance financière des dispositifs, échanges entre opérateurs d'informations individuelles sur les jeunes pour éviter des prises en charge doubles ou proposer des parcours cohérents, etc. Font ainsi l'objet de comités ad hoc : les emplois d'avenir (cellule opérationnelle régionale, comité de suivi local), le parrainage (comité de pilotage

régional), l'IAE (comité départemental), le CIVIS (comité de suivi local), le CAQ (comité de suivi local), la Garantie Jeunes (commission départementale, comités locaux) et l'IEJ (comité de fonctionnement).

c) L'agence Pôle emploi de Louviers et la mission locale de Val-de-Reuil ont pris l'initiative de mettre en place une coordination renforcée entre elles, au niveau des directeurs avec un comité de pilotage trimestriel, au niveau des adjoints (comité technique mensuel) et à un rythme plus soutenu sur les emplois d'avenir. Selon les deux directrices, cette coordination est à la fois le résultat et le signe d'une bonne entente réciproque ; elle est utile pour le partage d'information opérationnelle au-delà des contacts entretenus lors des autres instances dédiées.

Chapitre III

Une adéquation des dispositifs aux besoins qui pourrait être améliorée

L'analyse du ciblage des dispositifs est une question complexe, dans la mesure où les acteurs publics n'ont pas construit de typologie des jeunes en fonction de leurs difficultés. À défaut, sont examinés ici deux critères indirects qui, selon les constats de la première partie, sont liés en moyenne à des situations de plus grande difficulté :

- le ciblage territorial de la répartition des moyens, et notamment la situation du territoire de la CASE qui concentre des situations de distance à l'emploi en plus grand nombre ;
- la différenciation des dispositifs en fonction de plusieurs caractéristiques des jeunes qui ont un lien avec leur distance à l'emploi, notamment le chômage de longue durée et le niveau de formation - les plus bas niveaux de formation rencontrant statistiquement plus de difficultés -. Cette analyse est prolongée par des constats qualitatifs permettant de mieux caractériser les profils.

I - Une répartition des moyens peu ciblée au sein des réseaux des opérateurs

A - Répartition des effectifs entre agences Pôle emploi

La typologie des demandeurs d'emplois n'est pas prise en compte dans le modèle de répartition des moyens humains entre les agences de Pôle emploi : ne sont intégrés, notamment, ni critère d'âge des demandeurs d'emploi, ce qui est cohérent avec l'approche de Pôle emploi par type de problématique, ni critère (même très imparfait) de distance à l'emploi, ce qui l'est moins. Dans ce modèle, appelé OPERA, les critères utilisés pour répartir l'enveloppe des effectifs entre agences généralistes sont en effet (version OPERA 2012) :

- le nombre d'entretiens d'inscription et de diagnostic réalisé par l'agence, pondéré à 1,00 : ce critère permet de quantifier l'activité d'accueil des demandeurs d'emploi ;
- le nombre de bénéficiaires fin de mois, c'est-à-dire de demandeurs d'emploi indemnisés, pondéré à 0,57 : cette grandeur permet de prendre en compte la charge que représente l'activité d'indemnisation des demandeurs d'emploi ;
- la DEFM des catégories A et B, pondérée à 2,50, afin de quantifier l'activité d'accompagnement des demandeurs d'emploi ;
- le nombre d'établissements avec intention d'embauche (DPAE), pondéré à 0,26, et le nombre d'établissements parmi ceux-ci ayant entre 1 et 19 salariés, pondéré à 0,55, afin d'approcher l'activité de service aux entreprises.

Ces critères permettent de calculer le poids de chaque agence (l'agence de Louviers représente 5,65 % de la charge régionale), et les moyens à lui attribuer proportionnellement (52,3 ETP), avant ajustements qualitatifs le cas échéant.

B - Répartition des moyens entre missions locales

La répartition des moyens de fonctionnement entre missions locales fait l'objet de deux exercices séparés, l'un pour les subventions de l'État, l'autre pour celles du conseil régional – on peut toutefois noter que

les services du conseil régional assistent aux dialogues de gestion entre État et missions locales depuis trois ans. Ceux deux exercices intègrent, à titre non prépondérant toutefois, la difficulté relative du public jeune de chaque mission locale. Au total, le ciblage des moyens en fonction du profil de difficulté des jeunes apparaît limité.

a) Les indicateurs pris en compte pour la répartition de la subvention de l'État en 2015 sont les suivants :

- la DEFM ABC 16-25 ans de la mission locale (pondération : 20 %) ;
- la DEFM ABC des jeunes de niveau de formation infra V (20 %) ;
- le nombre de jeunes en demande d'insertion ou « JDI » (20 %), c'est-à-dire le nombre de jeunes ayant eu une actualité dans les cinq derniers mois au sein de la mission locale ;
- les jeunes actifs non occupés (20 %) ;
- deux indicateurs de performance : nombre de jeunes entrés en situation professionnelle dans l'année (10 %) et l'atteinte des objectifs quantitatifs en CUI-CAE, CUI-CIE et EAV de la mission locale (10 %).

Comme pour le modèle de répartition des moyens de Pôle emploi, ces critères permettent de calculer le poids relatif de chaque mission locale et les moyens à lui attribuer proportionnellement.

Le seul critère permettant d'approcher, au sein des jeunes sans emploi, ceux dont la distance à l'emploi est plus grande, est la DEFM de niveau de formation infra V, qui compte pour 20 % de la pondération. La prise en compte des situations de difficulté particulière est donc limitée, et ce d'autant plus que :

- la répartition des moyens en fonction de ces critères incluant une part de performance n'a été mise en place qu'en 2013 pour le budget 2014 et n'a été appliqué qu'à 30 % de la dotation - le reste étant réparti sur des critères quantitatifs et historiques -, pour éviter des ajustements trop brusques³. Le projet de la préfecture est de continuer, année après année, à réappliquer les nouveaux critères pour 30 % des dotations précédentes. Avec cette méthode itérative, la répartition cible est

³ La prise en compte des « éléments de contexte et de performance qui peuvent justifier annuellement une variation des dotations de chaque mission locale tant en fonction des besoins que des résultats », prévue par la circulaire DGEFP n° 2011-03 du 19 janvier 2011, a donc été appliquée en Haute-Normandie avec deux ans de retard, et de façon encore limitée.

atteinte à 76 % en 4 ans, et à 92 % en 7 ans. Pour la deuxième année de mise en œuvre (budget 2015), on peut observer que l'ajustement de dotation le plus important parmi les différentes missions locales reste limité à 5 % de sa dotation ;

- la préfecture a prévu une « enveloppe de sauvegarde » destinée à compenser si besoin une partie des écarts de dotation générés par l'application du modèle. Le montant de cette enveloppe est de 55 k€, alors que le total des dotations redistribuées pour 2015 est de 68,7 k€ (soit 0,9 % de la dotation totale de l'État de 7 539 k€). L'enveloppe de sauvegarde peut donc permettre de couvrir en moyenne 80 % des minorations de dotations.

En définitive :

- la dotation de fonctionnement de l'État ramenée au nombre de jeunes en demande d'insertion peut varier de - 12 % à + 14 % d'une mission locale à l'autre, par rapport à une moyenne de 323 €, mais sans aucune corrélation avec la part des jeunes de niveau infra V parmi les demandeurs d'emploi ;
- si l'on élimine du modèle le critère de la DEFM ABC des jeunes de niveau infra V, les dotations des missions locales ne sont modifiées qu'à hauteur de 1,1 % en moyenne (avant mobilisation éventuelle de l'enveloppe de sauvegarde), l'écart maximal étant de 2,5 %. Pour les trois missions locales présentant les plus forts taux de DEFM infra V de Haute-Normandie, les dotations ne seraient diminuées que de - 0,3, -0,5 et -2,4 %. En ce qui concerne la mission locale de Val-de-Reuil, qui a le 4e taux le plus élevé de DEFM infra V, sa dotation varierait paradoxalement de 0,5 % à la hausse. Cet effet contre-intuitif s'explique par l'impact plus important qui serait alors donné aux critères de performance : la mission locale de Val-de-Reuil a en effet le meilleur résultat de la région pour la prescription de contrats aidés.

b) Concernant les dotations des missions locales en termes de dispositifs, la préfecture procède à l'« application du [même] simulateur [...] aux dispositifs FIPJ, Parrainage, CIVIS renforcé et ANI », selon une note de la DIRECCTE Haute-Normandie du 9 avril 2015. Les mêmes observations concernant le ciblage limité sur les jeunes les plus en difficulté peuvent donc être faites.

c) Les critères utilisés par le conseil régional pour la répartition de sa dotation de fonctionnement entre missions locales ont été fixés en 2011 pour la période 2011-2014 et reconduits en 2015. Ils s'inscrivent dans « une vision globale de l'insertion des jeunes » selon la Région, qui

accorde par ailleurs des subventions dédiées pour le développement et la santé :

- caractéristiques du territoire : superficie géographique, nombre total d'habitants, taux de chômage tout public ;
- activité de la ML : nombre de jeunes inscrits dans la ML, nombre de jeunes ayant eu au moins un entretien avec un conseiller dans l'année, nombre de jeunes entrés en formation sur le PRFP ;
- caractéristiques des jeunes : nombre de jeunes de 16-25 ans inscrits en tant que demandeurs d'emploi tous niveaux confondus, part des jeunes de 16 à 25 ans dans les demandeurs d'emploi, nombre de jeunes demandeurs d'emploi ayant une qualification égale ou inférieure au niveau V, nombre d'actifs jeunes non occupés de 16 à 25 ans.

Ces critères sont en partie communs avec ceux de l'État, concernant notamment l'activité de la mission locale et les caractéristiques des jeunes. Ils n'incluent cependant pas de critères de performance, mais comprennent des caractéristiques de contexte absentes des critères État.

On peut également noter que, parmi des critères plus nombreux que ceux de l'État (10 contre 6), le seul permettant de distinguer des situations de difficultés éventuellement plus grandes est le nombre de jeunes demandeurs d'emploi de niveau V ou infra V (critère qui est donc plus large que celui de l'État, qui a retenu les niveaux infra V) : cette prise en compte est donc là aussi limitée.

Le conseil régional n'a toutefois fourni ni les pondérations des critères, ni les formules de calcul qui permettraient d'aller plus loin dans l'analyse.

II - Une différenciation des dispositifs en fonction des besoins des publics qui pourrait être améliorée

A - Accompagnement vers l'emploi

Les deux opérateurs principaux accueillent des jeunes de profils différents :

- les jeunes suivis à la mission locale ont en moyenne un niveau de qualification moins élevé que ceux inscrits à Pôle emploi. Ainsi, alors que la proportion de jeunes de niveau V est semblable à la mission locale de Val-de-Reuil et à l'agence Pôle emploi de Louviers, environ 40 %, les niveaux infra V représentent 27,7 % des jeunes suivis pour la première contre 12,5 % pour la seconde. Simultanément, les jeunes de niveau de formation supérieur, et particulièrement I, II et III, sont moins nombreux à la mission locale (4,6 % de niveau I, II et III) qu'à l'agence Pôle emploi (14,4 %) ;
- la part des jeunes de niveau IV est, pour les deux opérateurs, en hausse importante : elle atteint 30 % environ, en hausse de 6 points entre 2010 et 2014, et vient en contrepoint de la baisse des jeunes de niveau V (Pôle emploi) ou infra V (mission locale) ;
- les anciennetés d'inscription au sein des opérateurs sont plus importantes à la mission locale qu'à Pôle emploi : 34 mois en moyenne pour la première, contre 10 pour le second, mais cette différence est peu significative compte tenu de leurs natures et de leurs conditions propres. Il est en revanche à noter que l'ancienneté d'inscription au chômage des jeunes, qui est fait partie des indices d'éloignement de l'emploi, n'est pas une donnée que la mission locale a pu fournir ;
- les taux d'encadrement des jeunes par les conseillers ne sont pas directement comparables entre Pôle emploi (117,2 demandeurs d'emploi par conseiller à Louviers) et les missions locales (121,4 jeunes suivis par conseillers à Val-de-Reuil), compte tenu de méthodes de dénombrement des jeunes différente : nombre de jeunes inscrits à un instant donné pour Pôle emploi (« photographie d'un stock »), jeunes ayant été vus au moins une fois en entretien au cours de l'année pour la mission locale (« somme de flux »).

1 - Au sein de Pôle emploi

Au sein de Pôle emploi, on observe une gradation entre modalités d'accompagnement et niveaux de formation des jeunes : la part des jeunes de niveau infra V et surtout celle de niveau V sont plus importantes dans les modalités plus intensives. En effet, les quatre modalités de suivi et d'accompagnement proposées par Pôle emploi aux demandeurs d'emploi (tous âges confondus) sont, de la moins intensive à la plus intensive : « suivi », « guidé », « renforcé » et « global » :

**Tableau n° 4 : jeunes par modalité d'accompagnement
(agence Pôle emploi de Louviers, 2015)**

| | Suivi | Guidé | Renforcé (Hors IEJ) | IEJ | Global | Total |
|--|--------|--------|------------------------|--------|--------|---------|
| <i>Nombre de jeunes 16-25 ans</i> | 343 | 628 | 241 | 50 | 5 | 1 267 |
| <i>soit, répartition entre modalités</i> | 27,1 % | 49,6 % | 19,0 % | 3,9 % | 0,4 % | 100,0 % |
| <i>Répartition moyenne DE hors jeunes 16-25</i> | 32,7 % | 54,2 % | 12,3 % | 0,0 % | 0,8 % | 100,0 % |
| <i>Répartition moyenne jeunes 16-25 HN</i> | 21,8 % | 59,1 % | 15,1 % | 3,8 % | 0,3 % | 100,0 % |
| <i>Niveau I+II+III</i> | 27,1 % | 15,3 % | 8,7 % | 27,3 % | 0,0 % | 17,7 % |
| <i>Niveau IV</i> | 34,1 % | 31,4 % | 27,8 % | 36,0 % | ns | 31,7 % |
| <i>Niveau V</i> | 32,7 % | 43,5 % | 45,2 % | 26,0 % | ns | 40,2 % |
| <i>Niveau Vbis</i> | 4,7 % | 7,3 % | 14,5 % | 5,3 % | 0,0 % | 7,9 % |
| <i>Niveau VI</i> | 1,5 % | 2,5 % | 3,7 % | 5,3 % | 0,0 % | 2,6 % |
| <i>Ancienneté d'inscription moyenne</i> | 10,6 | 11,6 | 8,8 | nc | nc | 10,4 |
| <i>ancienneté moyenne Haute-Normandie</i> | 9,9 | 10,1 | 7,9 | nc | 7,5 | 9,6 |
| <i>Nombre de conseillers (effectifs physiques)</i> | 6 | 18 | 7 | 1 | 1 | 33 |
| <i>Nombre DE / conseiller</i> | 199,3 | 113,3 | 80,1 | 50,0 | 25,0 | 117,2 |
| <i>ratio moyen Haute-Normandie</i> | 203,4 | 123,1 | 55,6 | nc | nc | 125,5 |

Source : Pôle emploi, STMT. Calculs Cour des comptes.

Alors que la part des jeunes de niveau infra V est de 12,5 % en moyenne à l'agence de Louviers, elle est de 6,1 % en « suivi », 9,9 % en « guidé », 18,3 % en « renforcé » et 25,6 % en « global » (en se fondant, pour ce dernier, sur les chiffres régionaux, car les données de l'agence, avec 5 jeunes, ne sont pas significatives). A ces modalités correspondent des taux d'encadrement croissants, de 199,3 demandeurs d'emploi par conseiller en « suivi » à 113,3 en « guidé », 80,1 en « renforcé » et 25,0 en « global ».

Toutefois, deux observations complémentaires amènent à nuancer le constat du ciblage des modalités :

- il existe une cinquième modalité d'accompagnement, réservée aux jeunes : l'« IEJ », que Pôle emploi situe à un niveau d'intensité équivalent au « renforcé ». L'« IEJ » bénéficie cependant à un public de jeunes de niveau de formation beaucoup plus proche du « suivi » que du « renforcé », avec des proportions de niveaux I à IV de l'ordre de 60 % et infra V de 10 % (Louviers) ou moins (moyenne Haute-Normandie) ;

- même si la proportion de jeunes infra V est plus importante en « renforcé » et en « global », les effectifs totaux de ces deux modalités étant réduites, les jeunes de niveau infra V restent majoritairement accompagnés dans des modalités peu intensives. Ainsi, 73,8 % des jeunes haut-normands de niveau infra V sont en accompagnement peu intensif (c'est-à-dire hors « renforcé », « IEJ » ou « global »), proportion peu différente des jeunes de niveau V ou supérieur (81,6 %) ;
- enfin, le chômage de longue durée n'est pas pris en charge de façon satisfaisante. Parmi les trois modalités pour lesquelles des données sont disponibles, c'est pour l'accompagnement le plus intensif que la durée du chômage des jeunes haut-normands est la plus faible : 7,9 mois en « renforcé » contre 10 mois dans les autres modalités. Selon les données nationales également, toutes classes d'âge confondues, c'est la modalité d'accompagnement « renforcé » qui compte la part la plus faible de demandeurs d'emploi de longue durée, la part la plus forte étant paradoxalement en modalité « suivi », c'est-à-dire avec les demandeurs d'emploi considérés comme les plus proches de l'emploi et les plus autonomes.

2 - Au sein de la mission locale de Val-de-Reuil

a) Au sein de la mission locale, il existe également une gradation d'affectation des jeunes entre dispositifs. En dehors des conditions administratives d'éligibilité propres à chaque dispositif, les critères d'affectation ne sont pas définis de façon transversale, mais relèvent des pratiques de chaque mission locale. En ce qui concerne la mission locale de Val-de-Reuil, après un diagnostic initial individuel, le jeune est affecté à un dispositif et suivi par l'un des conseillers selon les principes suivants.

Si le jeune répond aux critères, il est affecté à l'un des dispositifs d'accompagnement ciblé : PLIE, et dorénavant IEJ, Garantie Jeunes et ANI Jeunes :

- PLIE : destiné à un public vulnérable, il ne traite pas de problématiques sociales fortes mais il ressemble dans sa vocation, selon la mission locale, à l'accompagnement « renforcé » de Pôle emploi. Avec un taux d'encadrement de 88,0 jeunes par conseiller, il concerne peu de jeunes de niveau infra V (11,9 % contre 24,8 % tous dispositifs confondus), mais davantage des niveaux V et surtout IV qui y sont surreprésentés.

Le dispositif est abandonné en 2015, compte tenu de sa proximité avec l'IEJ notamment ;

- Garantie Jeunes : accompagnement « très puissant » selon la mission locale, qui vise le traitement de problématiques sociales et professionnelles, il s'agit du dispositif présentant le taux d'encadrement le plus intensif : 37,0 jeunes par conseiller. Les jeunes sont choisis pour leur situation combinant problématiques professionnelles et sociales, mais également, selon la mission locale, leur « volonté et capacité à s'engager sur le long terme » ;
- IEJ : moins intensif que la Garantie Jeunes, cet accompagnement vient remplacer celui du PLIE à partir de 2015 et, comme ce dernier, est centré sur des problématiques moins fortement sociales que la Garantie Jeunes. Les jeunes sont orientés vers cet accompagnement quand, tout en étant NEET, ils ne sont pas en situation de précarité financière et sociale – c'est ce point qui fait la différence avec la Garantie Jeunes ;
- ANI Jeunes : dispositif spécifique, il concerne par vocation les jeunes sans qualification ayant décroché du système scolaire depuis un an au moins. Le dispositif, qui offre une capacité intermédiaire (89 entrées en 2014, pour 1,0 ETP de conseiller) comprend de fait la part la plus importante de jeunes de niveau infra V, 42,7 %.

À défaut de pouvoir bénéficier de l'un de ces dispositifs ciblés, le jeune est orienté vers le CIVIS. Au début de sa mise en place, en 2005, le taux d'encadrement y était de 70 jeunes par conseiller environ, taux qui a plus que doublé depuis (183,7 en 2014) au fur et à mesure de la transformation du dispositif en accompagnement de base. De fait, en 2014, le CIVIS totalise 643 entrées de jeunes de niveaux de formation semblables à la moyenne de la mission locale.

**Tableau n° 5 : jeunes par dispositif d'accompagnement
(mission locale de Val-de-Reuil, 2014)**

| | PPAE | CIVIS classique | CIVIS renforcé | PLIE | Garantie Jeunes | ANI | Parrainage | Acc. EAV | CAQ | Total |
|---|--------|-----------------|----------------|--------|-----------------|--------|------------|----------|--------|--------|
| Nombre de jeunes | 715 | 469 | 174 | 42 | 100 | 89 | 61 | 283 | 76 | 2 009 |
| soit | 35,6 % | 23,3 % | 8,7 % | 2,1 % | 5,0 % | 4,4 % | 3,0 % | 14,1 % | 3,8 % | 100 % |
| Niveau I+II+III | 2,9 % | 1,5 % | | 7,1 % | 1,0 % | 0,0 % | 18,7 % | 1,0 % | 0,0 % | 2,5 % |
| Niveau IV | 31,7 % | 33,2 % | | 38,1 % | 26,0 % | 11,2 % | 45,3 % | 21,7 % | 15,8 % | 29,7 % |
| Niveau V | 38,0 % | 38,7 % | | 42,9 % | 41,0 % | 46,1 % | 13,3 % | 57,0 % | 40,8 % | 40,7 % |
| Niveau Vbis | 16,0 % | 16,5 % | | 9,5 % | 22,0 % | 28,1 % | 4,0 % | 14,7 % | 38,2 % | 17,1 % |
| Niveau VI | 8,6 % | 8,4 % | | 2,4 % | 10,0 % | 14,6 % | 0,0 % | 4,5 % | 5,3 % | 7,7 % |
| <i>Ancienneté d'inscription moyenne des jeunes suivis (en mois)</i> | | | | | | | | | | |
| à la mission locale | 34,7 | 26,0 | 42,3 | 52,6 | 37,8 | 17,9 | 27,8 | 43,5 | 34,5 | 30,5 |
| dans ce dispositif | 13,3 | 12,7 | 19,2 | 39,9 | 10,3 | 4,9 | 4,7 | 17,2 | 12,0 | 13,9 |
| soit différence : | 21,4 | 13,3 | 23,1 | 12,7 | 27,5 | 13,0 | 23,1 | 26,3 | 22,5 | 20,2 |
| Inscrits à Pôle emploi | 93,7 % | 82,5 % | 79,9 % | 83,3 % | 94,0 % | 34,8 % | 70,5 % | 41,3 % | 46,1 % | 77,2 % |
| Conseillers (ETP) | 2,0 | 3,5 | | 0,5 | 2,7 | 1,0 | 0,5 | 1,3 | 0,5 | 12 |
| Jeunes / conseiller | 357,5 | 183,7 | | 84,0 | 37,0 | 89,0 | 122,0 | 217,7 | 152,0 | 167,4 |

Source : mission locale, Parcours 3. Calculs Cour des comptes.

Nombre de jeunes : il s'agit du nombre d'entrées dans les dispositifs, sur une année (cf. dénombrement en flux, et non en stock comme Pôle emploi). La limite de cette approche est qu'un même jeune peut intégrer plusieurs programmes dans l'année, ou cumuler son appartenance à plusieurs programmes en même temps.

Nombre de jeunes / conseiller : ratio du nombre de jeunes (c'est-à-dire du nombre d'entrées par dispositif) par le nombre de conseillers

Accueil généraliste : donnée non disponible.

En complément, la mission locale peut mobiliser CAQ et parrainage, qu'elle considère davantage comme des outils d'appui à un parcours :

- CAQ : il s'agit d'un dispositif de qualification avant d'être un outil d'accès à l'emploi. La part des jeunes de niveau infra V y est maximale : 43,4 % en 2014 ;
- parrainage : il est utilisé pour apporter au jeune un réseau de connaissances qu'il n'a habituellement pas notamment les plus petits niveaux de formation, et de voir s'il est concrètement motivé par le

métier. Cet outil est cependant celui qui comprend la plus faible part de niveaux V et infra : 17,3 % au total.

Quant au PPAE, qui est le dispositif de cotraitement des jeunes par la mission locale sur décision d'orientation de Pôle emploi, il ne fait pas partie de la gradation des dispositifs.

- Selon la direction régionale de Pôle emploi et l'agence de Louviers, le critère discriminant pour une orientation vers la mission locale est l'existence d'une problématique sociale importante, c'est-à-dire de freins sociaux ou socio-professionnels au retour à l'emploi. Si la problématique du jeune est majoritairement professionnelle, ou à mi-chemin en professionnelle et socio-professionnelle, Pôle emploi oriente le jeune vers une modalité de traitement interne. D'autres facteurs peuvent, dans certains cas spécifiques, décider d'une orientation vers la mission locale : ce pourrait être le cas par exemple pour un jeune très peu mobile habitant à proximité immédiate d'une mission locale mais à distance de l'agence Pôle emploi.
- De fait, les jeunes en accompagnement PPAE à la mission locale ont un niveau de formation inférieur à la moyenne des 16-25 ans suivis en interne à Pôle emploi : si la part des niveaux V est semblable, 40 % environ, la proportion des niveaux infra V est 2,4 fois plus importante en PPAE à la mission locale de Val-de-Reuil (24,6 %) que dans les modalités internes d'accompagnement de l'agence Pôle emploi de Louviers (10,5 %).
- Si la mission locale a des obligations contractuelles à remplir pour l'accompagnement PPAE, ce dispositif est davantage considéré, du point de vue de la mission locale, comme un « tuyau d'entrée » de jeunes. D'une part parce que quantitativement, le PPAE est le plus gros dispositif de la mission locale avec 715 entrées en 2014, qui excède les capacités convenues contractuellement sans rémunération supplémentaire de la part de Pôle emploi : 1 824 jeunes ont été orientés par Pôle emploi en PPAE à la mission locale de Val-de-Reuil entre 2010 et 2014, contre 1 680 prévus dans la convention. D'autre part, la mission locale affecte, de fait, les jeunes PPAE dans d'autres dispositifs plus intensifs dès que ceux-ci sont plus appropriés.

b) L'adéquation entre dispositifs et publics de jeunes présente cependant, là aussi, des limites à souligner :

- la durée du chômage des jeunes est une « donnée non connue en mission locale » selon la mission locale de Val-de-Reuil, alors que le chômage de longue durée constitue l'un des critères importants de distance à l'emploi, sinon univoque, au moins l'un des plus directs.

L'orientation dans les différents dispositifs des jeunes demandeurs d'emploi de longue durée ne peut donc être mesurée ;

- même si la proportion de jeunes de niveau infra V est plus importante au sein des dispositifs d'accompagnement intensif (PLIE, Garantie Jeunes et ANI), ces dispositifs ne bénéficient qu'à une faible minorité de jeunes de niveau infra V : ils ne représentent de fait que 14,7 % des flux d'entrée dans les différents dispositifs pour les jeunes de ces niveaux de formation ;
- dans le même temps, la mission locale indique avoir des difficultés à remplir une partie des objectifs d'entrée dans les dispositifs : en 2014, 100 jeunes sont entrés en Garantie Jeunes, contre un objectif de 169. De ce point de vue, selon la mission locale, les critères d'éligibilité (notamment précarité financière familiale) ont été discriminants, mais aussi la capacité à avoir des jeunes suffisamment volontaires et engagés sur le temps long pour un dispositif aussi intensif ;
- plus généralement, le nombre de « jeunes en demande d'insertion » de la mission locale, à 1 360 en 2014, est quantitativement couvert par les volumes de dispositifs que la mission locale peut mettre en œuvre : 2 057 entrées en dispositif en 2014, hors accueil généraliste par la mission locale, pour lesquelles un même jeune peut cependant compter plusieurs fois. La mission locale estime en définitive à une centaine seulement la JDI non couverte par au moins un dispositif. Le véritable problème n'est donc pas, selon elle, de créer de nouveaux dispositifs ajoutant de nouvelles capacités, mais de prévoir des dispositifs réellement adaptés aux jeunes. Les jeunes de plus petit niveau de formation ont ainsi besoin d'autres supports pédagogiques, de mises en situation pratique, d'exercices concrets qui mobilisent du temps conseiller. Certaines situations particulières (jeunes mères avec enfants, problématiques psychiques ou simplement absence de compte bancaire) peuvent de fait exclure de toute chance réelle de réussite des dispositifs tels que conçus ;
- la question de l'adéquation est également posée par la mission locale pour les jeunes qui ont au moins un contact dans l'année (2 707 en 2014) ou un entretien (2 256) sans être en JDI (une actualité dans les 5 derniers mois). Ces 1 000 à 1 300 jeunes peuvent correspondre à beaucoup de situations, positives (retour à l'emploi par exemple) ou plus négatives (marginalisation, faute de solution adaptée ou de volonté du jeune). Selon la mission locale, les cas de jeunes refusant de rentrer dans une démarche d'aide, temporairement ou à titre définitif, sans être le cas général, font aussi partie de la réalité.

B - Contrats aidés

À l'échelle de la Haute-Normandie, la part des jeunes bénéficiaires de niveau V n'est pas différente de la moyenne des jeunes inscrits chez Pôle emploi ou en mission locale. En revanche :

- la part des niveaux infra V (15 %) est inférieure à celle de la population non scolarisée de cette tranche d'âge (26,7 %), ainsi que de la population infra V inscrite en mission locale, tout en étant supérieure à celle des demandeurs d'emploi (10,9 %) ;
- les bénéficiaires de minimas sociaux sont à un niveau moyen (fin 2014, les bénéficiaires du RSA représentent 20,9 % des demandeurs d'emploi de catégories ABC en Haute-Normandie ; source : Pôle emploi, STMT) ;
- les jeunes ZUS sont un peu plus ciblés (fin 2014, les jeunes ZUS représentent 9,3 % des demandeurs d'emploi ABC de Haute-Normandie).

La situation est de plus contrastée d'un type de contrat à un autre :

- les contrats de professionnalisation bénéficient davantage aux niveaux I à IV, et en particulier aux niveaux I à III, tandis que les autres niveaux sont sous-représentés ;
- les CUI-CIE se distinguent moins de la moyenne que les CUI-CAE, qui bénéficient davantage aux niveaux infra V, et surtout aux jeunes aux minimas sociaux ;
- les emplois d'avenir sont les plus typés : un taux de jeunes ZUS plus que double par rapport aux demandeurs d'emploi, des jeunes aux minimas sociaux quasi absents, une surreprésentation très forte des jeunes de niveau V (phénomène déjà vu supra pour l'accompagnement EAV dispensé en mission locale) et, au second ordre, pour les infra V.

En définitive, les niveaux infra V bénéficient peu de ces contrats aidés.

**Tableau n° 6 : profils des jeunes bénéficiaires de contrats aidés
(Haute-Normandie, 2014)**

| | Contrat de pro. | CUI-CAE | CUI-CIE | EAV non marchand | EAV marchand | Total |
|--|-----------------|---------|---------|------------------|--------------|-------|
| <i>Bénéficiaires jeunes 16-25 ans</i> | 2 490 | 2 288 | 418 | 1 946 | 977 | 8 119 |
| <i>soit, en proportion de l'ensemble des bénéficiaires</i> | 77 % | 23 % | 27 % | 96 % | 98 % | 45 % |
| <i>Jeunes ZUS</i> | | 12 % | 12 % | 20 % | 20 % | 16 % |
| <i>Jeunes minima sociaux</i> | 20 % | 42 % | 28 % | 4 % | 2 % | 21 % |
| <i>Niveau I+II+III</i> | 43 % | 15 % | 17 % | 4 % | 1 % | 19 % |
| <i>Niveau IV</i> | 37 % | 27 % | 25 % | 20 % | 9 % | 26 % |
| <i>Niveau V</i> | 13 % | 39 % | 44 % | 58 % | 69 % | 39 % |
| <i>Niveau Vbis et VI</i> | 8 % | 19 % | 14 % | 18 % | 21 % | 15 % |

Source : DIRECCTE Haute-Normandie.

Contrat de pro. : données provisoires ; sortie en emploi année 2012 (source : Dares - Extrapro & Enquête enquête sur l'insertion à six mois des sortants d'un contrat de professionnalisation en 2012 ; traitements : DIRECCTE SESE)

C - Apprentissage et formation professionnelle

a) Les entrants en contrat d'apprentissage sont, en 2012, de niveau infra V dans 46,8 % des cas (contre 41,5 au niveau national), de niveau V dans 23,1 % (contre 21,3) et de niveau IV dans 21,9 % (contre 21,5). Les niveaux I à III représentent quant à eux une part plus faible : 8,2 % contre 15,7 en moyenne nationale.

L'existence d'une offre de formation accessible aux jeunes de bas niveau de qualification ne signifie pas que l'entrée en apprentissage est une voie uniformément empruntée par les jeunes les plus en difficulté. La CASE illustre cette situation.

La communauté d'agglomération accueille en effet le CFA inter consulaire de l'Eure, le premier du département par sa capacité (1 800 places, soit 38 % des 4 780 places des 8 CFA du département), mais aussi l'un des premiers de France. Il forme notamment aux métiers de la restauration et aux métiers de bouche (boucherie, charcuterie, boulangerie, pâtisserie, traiteur), aux services et commerce (coiffure, fleuristerie, commerce, vente) et à la mécanique automobile.

Le CFA a un taux de remplissage de 93 % fin 2014, supérieur à la moyenne du département (78 %), mais Pôle emploi note qu'il y a paradoxalement « peu de places de formation en apprentissage qui bénéficient aux jeunes du territoire, faute de trouver une entreprise d'accueil sur notre bassin », mais également faute de candidature. La

DIRECCTE note que « le volume de jeunes placés en apprentissage [par la mission locale de Val-de-Reuil] n'est pas élevé » : 279 au total entre 2011 et 2014, soit 70 par an en moyenne, avec une chute de 80 en 2012 à 56 en 2014 (source : réponses aux questionnaires d'instruction). Le maire de Val-de-Reuil a également souligné, en entretien, ce hiatus entre l'offre disponible et les jeunes bénéficiaires : « nous avons l'un des plus grands CFA de France ; mais 1 % seulement des places sont occupées par des Rolivalois ».

b) Les bénéficiaires du PRFP, tous âges confondus, sont à 35 % de niveau supérieur à V (source : conseil régional). Cela correspond globalement au poids des niveaux supérieurs à V dans la population non scolarisée des 15-64 ans (41,8 %) et des demandeurs d'emploi (35,8 %). En moyenne, la différenciation en fonction des niveaux de formation est donc limitée. La Région n'a pas communiqué de statistique spécifique pour les 16-25 et les 26-29 ans.

III - Un accompagnement peu intensif

A - Une intensité variable mais globalement faible

1 - Pôle emploi

Faute de chiffres concernant le territoire et la classe d'âge étudiés, l'analyse des données nationales montre la faible intensité de l'accompagnement de Pôle emploi, y compris pour la modalité « renforcé », pour l'ensemble des demandeurs d'emploi toutes tranches d'âge confondues :

- 76 % des demandeurs d'emploi ont au plus un contact tous les deux mois avec leur conseiller, en prenant en compte tous les modes de contact : rendez-vous, téléphone, email, etc. ;
- les propositions d'actions de la part de Pôle emploi (ateliers, formations, mises en contact avec les entreprises) décroissent avec la durée du chômage : entre 30 et 39 % des demandeurs d'emploi au chômage n'ont aucune préconisation d'action de la part de Pôle emploi entre 1 et 6 mois de chômage ; cette proportion double entre 13 et 18 mois.

2 - Mission locale de Val-de-Reuil

L'intensité d'accompagnement des jeunes inscrits à la mission locale apparaît également faible en moyenne, mais est variable d'un dispositif d'accompagnement à l'autre :

- en 2014, sur le nombre de jeunes qui ont eu un contact au moins une fois dans l'année avec la mission locale (2 707), ou un entretien (2 256), seuls 1 360 ont eu une actualité dans les cinq derniers mois ;
- sur le nombre de jeunes suivis, seuls 374 sont entrés en formation au cours de l'année 2014 – la moyenne 2010-2014 est de 334,2 par an ;
- les jeunes suivis dans le cadre d'un dispositif sont en moyenne 167,4 par conseiller. Ils bénéficient, en moyenne également, de 18,4 actes métier par an (1,5 par mois) de la part des conseillers, parmi lesquels 6,6 entretiens (soit un tous les deux mois environ), 2,3 ateliers et 0,4 formation ;
- ces actes métiers des conseillers, qui restent peu nombreux par jeune en moyenne, concernent majoritairement la définition du projet professionnel et l'accès à l'emploi (70 %, en hausse de 10 points par rapport à 2010), la formation (13 %, en baisse de 2 points), tandis que les autres axes d'intervention de la mission locale sont plus minoritaires (17 % au total, en baisse de 9 points) ;
- la situation est différenciée d'un dispositif à l'autre : la fréquence des entretiens est ainsi supérieure à une fois tous les deux mois pour quatre dispositifs seulement : le PLIE (une fois tous les 46 jours), l'ANI et le parrainage (un rendez-vous tous les 20 à 26 jours) et la Garantie Jeunes (pratiquement un entretien par semaine).

**Tableau n° 7 : actes métier par dispositif d'accompagnement
(mission locale de Val-de-Reuil, 2014)**

| | PPAE | CIVIS classique | CIVIS renforcé | PLIE | Garantie Jeunes | ANI | Parrainage | Acc. EAV | CAQ | Total |
|--|--------|--------------------|-------------------|--------|--------------------|--------|------------|-------------|--------|--------|
| <i>Nombre jeunes suivis</i> | 715 | 469 | 174 | 42 | 100 | 89 | 61 | 283 | 76 | 2 009 |
| <i>ETP conseillers</i> | 2,0 | 3,5 | | 0,5 | 2,7 | 1,0 | 0,5 | 1,3 | 0,5 | 12,0 |
| <i>Jeunes / ETP conseiller</i> | 357,5 | 183,7 | | 84,0 | 37,0 | 89,0 | 122,0 | 217,7 | 152,0 | 167,4 |
| <i>Nombre d'actes métier</i> | 11 866 | 8 771 | | 1 779 | 11 407 | 1 068 | 1 019 | 328 | 779 | 37 017 |
| <i>Nombre d'actes par jeune</i> | 16,6 | 13,6 | | 42,4 | 114,1 | 12,0 | 16,7 | 1,2 | 10,3 | 18,4 |
| <i>dont : entretiens par jeune</i> | 5,4 | 4,5 | 5,4 | 7,9 | 41,1 | 5,6 | 6,9 | 2,2 | 4,3 | 6,6 |
| <i>soit, par mois</i> | 0,45 | 0,40 | | 0,65 | 3,99 | 1,15 | 1,46 | 0,19 | 0,36 | 0,55 |
| <i>ateliers prescrits par jeune</i> | 1,3 | 0,5 | 0,6 | 0,1 | 30,9 | 0,7 | 2,0 | 0,0 | 0,3 | 2,3 |
| <i>formations prescrites par jeune</i> | 0,3 | 0,3 | 0,5 | 0,3 | 0,3 | 0,7 | 0,2 | 0,9 | 0,3 | 0,4 |
| <i>Actes métier par thématique</i> | | | | | | | | | | |
| <i>Accès à l'emploi</i> | 49,0 % | 55,8 % | | 47,5 % | 37,0 % | 41,9 % | 66,8 % | 65,5 % | 30,6 % | 46,9 % |
| <i>Définition projet professionnel</i> | 16,5 % | 9,3 % | | 12,5 % | 43,9 % | 12,0 % | 19,2 % | 7,3 % | 4,9 % | 22,7 % |
| <i>Formation</i> | 14,9 % | 16,6 % | | 10,1 % | 6,6 % | 29,4 % | 6,5 % | 7,0 % | 48,4 % | 13,3 % |
| <i>Citoyenneté</i> | 15,4 % | 14,6 % | | 23,5 % | 6,8 % | 15,1 % | 5,4 % | 16,5 % | 12,7 % | 12,6 % |
| <i>Loisirs, sport, culture</i> | 0,7 % | 0,1 % | | 0,0 % | 4,1 % | 0,2 % | 1,2 % | 0,0 % | 0,1 % | 1,6 % |
| <i>Logement</i> | 1,6 % | 1,5 % | | 2,9 % | 1,1 % | 0,6 % | 0,3 % | 2,4 % | 1,8 % | 1,4 % |
| <i>Santé</i> | 1,9 % | 2,0 % | | 3,5 % | 0,4 % | 0,8 % | 0,6 % | 1,2 % | 1,5 % | 1,4 % |
| <i>Total</i> | 100 % | 100 % | | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % |

Source : Mission locale, Parcours 3. Calculs Cour des comptes.

Le nombre d'actes métier concernant l'accompagnement des EAV est incohérent : 1,2 actes métier par jeunes, dont 2,2 entretiens.

B - Des liens distendus entre les opérateurs et les entreprises

1 - Pôle emploi : une mission d'intermédiaire qui n'est plus prioritaire

Dans le cadre de la convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi 2012-2014, Pôle emploi a profondément modifié sa stratégie, avec l'accord de l'État et de l'Unédic. Ce qu'il définit comme son cœur de

métier n'est plus d'être un intermédiaire entre les entreprises et les demandeurs d'emploi, mais d'accompagner de manière renforcée la fraction des demandeurs d'emploi la plus en difficulté⁴.

a) Cette orientation s'est traduite, au niveau national comme en Haute-Normandie, par l'abandon de tout objectif quantitatif de collecte des offres d'emploi, au profit (i) de la consolidation sur un portail internet unique des offres collectées par d'autres acteurs (notamment les divers sites internet de publication d'offres) et (ii) d'une prospection des entreprises ciblée au bénéfice des demandeurs d'emploi accompagnés par les agences qui sont le plus en difficulté.

Cette orientation participe, avec la conjoncture économique défavorable, à la baisse du nombre d'offres collectées par Pôle emploi. En Haute-Normandie, cette baisse est de 35,5 % entre 2010 et 2014, avec un décrochement net à partir de fin 2012. La hausse concomitante du nombre de demandeurs d'emploi (+ 24,2 %) crée un effet de ciseau : le nombre d'offres collectées ramené à la DEFM ABC passe de 0,67 en 2010 à 0,35 en 2014. Pour l'agence de Louviers, l'évolution est la même, mais le ratio est plus favorable – il est 1,3 fois plus élevé que la moyenne régionale en 2010, et 1,5 fois en 2014.

Tableau n° 8 : offres collectées par Pôle emploi en Haute-Normandie, période 2010-2014

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Variation |
|---------------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|-----------|
| Pôle emploi Haute-Normandie | | | | | | |
| <i>Offres collectées</i> | 88 304 | 89 972 | 82 987 | 65 097 | 56 966 | -35,5 % |
| <i>DEFM catégories ABC</i> | 132 119 | 139 852 | 150 240 | 157 719 | 164 140 | 24,2 % |
| <i>soit : ratio</i> | 0,67 | 0,64 | 0,55 | 0,41 | 0,35 | -48,1 % |
| Agence Pôle emploi de Louviers | | | | | | |
| <i>Offres collectées</i> | 4 998 | 4 866 | 5 214 | 3 900 | 3 626 | -27,5 % |
| <i>DEFM catégories ABC</i> | 5 677 | 6 095 | 6 553 | 6 813 | 6 928 | 22,0 % |
| <i>soit : ratio</i> | 0,88 | 0,80 | 0,80 | 0,57 | 0,52 | -40,6 % |

Source : Pôle emploi, STMT

Le « ratio » ne calcule pas le nombre d'offres d'emploi disponible par demandeur d'emploi, car le nombre d'offres pris en compte est la somme de la collecte annuelle, tandis que les demandeurs d'emploi sont dénombrés à un instant donné (31 décembre). L'utilité de ce ratio est de permettre des comparaisons dans la durée (2010 à 2014) et dans l'espace (agence de Louviers par rapport à la moyenne régionale).

⁴ Cf. précité 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

b) La stratégie de Pôle emploi s'est accompagnée d'un glissement vers une nouvelle conception du métier des conseillers :

- le temps de travail consacré à l'entreprise ne représente que de 11,5 % de l'emploi du temps des conseillers emploi en Haute-Normandie, contre 12,4 au niveau national. Dans ce total, les conseillers haut-normand passent cependant plus de temps au traitement des offres (7,8 %) que la moyenne (4,7 %), grâce à une activité d'accueil téléphonique et d'enregistrement des offres plus réduite (2,4 contre 5,9). En revanche, la prospection et les visites d'entreprise ne comptent que pour 1,3 % du temps de travail ;
- l'activité entreprise a en outre diminué de 20 % entre 2011 et 2013 et sert de marge d'ajustement dans l'emploi du temps des conseillers ;
- pour le recrutement des conseillers, la capacité relationnelle compte davantage que la connaissance du monde de l'entreprise. La formation continue des conseillers est également davantage orientée vers le développement des compétences liées aux seuls demandeurs d'emploi plutôt qu'à la connaissance des entreprises ;
- dans le cadre de la convention tripartite 2015-2018, Pôle emploi a adopté le principe d'une spécialisation de certains conseillers sur la relation avec les entreprises, ce qui expose les conseillers qui seront chargés des seuls demandeurs d'emploi au risque de perdre davantage la connaissance du marché du travail ;
- au final, la dimension de l'action des conseillers de Pôle emploi vis-à-vis de laquelle les demandeurs d'emploi comme les entreprises sont les moins satisfaits est la connaissance du marché du travail (avec, pour les premiers, les offres d'emploi et de formation), selon deux études réalisées en mars et mai 2014.

2 - Missions locales

a) Le renforcement des relations des missions locales avec les entreprises est un enjeu identifié par l'État et les missions locales elles-mêmes :

- le nombre total de contacts avec les entreprises (toutes voies confondues, sachant qu'une entreprise peut être contactée plusieurs fois) est deux fois plus faible que le nombre de jeunes suivis en 2014 ; la même année, le nombre d'entreprises contactées est de 13 à 14 fois plus faible que le nombre de jeunes suivis ;

- ces chiffres sont au demeurant en nette progression depuis 2010, où le nombre de contacts avec les entreprises était 6 à 7 fois plus faible que le nombre de jeunes suivis, et le nombre d'entreprises contactées 19 fois. L'amélioration de ces ratios est sensible en 2013, et peut être rapprochée de l'introduction des EAV. À cette occasion, l'agence Pôle emploi de Louviers et la mission locale ont mis en place une collaboration renforcée comprenant, en plus des comités de suivi hebdomadaires et des comités de pilotage déjà cités, des plans d'actions de prospection commun auprès des entreprises du territoire : prospection physique, promotions de profils, contacts téléphonique, réunions d'informations communes auprès des élus et des entreprises ;
- à la mission locale de Val-de-Reuil, le nombre d'offres collectées est de 1 pour 10 jeunes en 2014, et le ratio était de 1 pour 20 en 2010 ;
- en moyenne sur la période, seuls 23,5 % des jeunes en contact bénéficient d'une mise en relation sur une offre d'emploi (collectée par la mission locale ou par d'autres acteurs), proportion qui est équivalente pour la mission locale de Val-de-Reuil (26,7 %). Ces jeunes ont en moyenne 2,3 mises en relation sur l'année ;

Tableau n° 9 : contacts avec les entreprises (missions locales de Haute-Normandie)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Évolution 11-14 | Moyenne 11-14 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------------------|------------------|
| Missions locales Haute-Normandie | | | | | | | |
| Nombre de contacts avec entreprises | | 6 330 | 8 220 | 18 448 | 22 103 | 249,2 % | 13 775 |
| dont contacts ayant donné lieu à visite | | 27,3 % | 29,6 % | 38,9 % | 36,6 % | 33,9 % | 33,1 % |
| Nombre d'entreprises contactées | | 2 243 | 2 185 | 3 112 | 3 073 | 37,0 % | 2 653 |
| Nombre de jeunes en contact | 41 952 | 41 573 | 42 053 | 43 591 | 43 734 | 4,2 % | 42 738 |
| Jeunes MER / jeunes | | 21,2 % | 21,1 % | 27,6 % | 24,1 % | 13,6 % | 23,5 % |
| MER / jeunes MER | | 2,3 | 2,2 | 2,3 | 2,3 | -1,4 % | 2,3 |
| Mission locale de Val-de-Reuil | | | | | | | |
| Nombre de contacts avec entreprises | 449 | 424 | 446 | 1 175 | 1 117 | 163,4% | 791 |
| dont contacts ayant donné lieu à visite | 44,1 % | 32,3 % | 42,6 % | 61,5 % | 59,7 % | 84,8 % | 0 |
| Nombre d'entreprises contactées | 198 | 137 | 121 | 184 | 211 | 54,0% | 163 |
| Offres collectées | 145 | 71 | 197 | 318 | 263 | 270,4% | 199 |
| Offres pourvues | 83 | 41 | 84 | 277 | 227 | 453,7% | 157 |
| dont : contrats aidés | 55,4 % | 61,0 % | 50,0 % | 79,8 % | 74,4 % | 22,1 % | 72,7 % |
| Offres pourvues / collectées | 57,2 % | 57,7 % | 42,6 % | 87,1 % | 86,3 % | 49,5 % | 74,1 % |
| Nombre de jeunes en contact | 2 743 | 2 675 | 2 651 | 2 751 | 2 707 | 1,2 % | 2 696 |
| Offres collectées / jeunes | 0,05 | 0,03 | 0,07 | 0,12 | 0,10 | 266,0 % | 0,08 |
| Jeunes MER / jeunes | 31,6 % | 22,2 % | 23,5 % | 32,5 % | 28,4 % | 27,9 % | 26,7 % |
| MER / jeunes MER | 2,7 | 2,0 | 2,3 | 2,3 | 2,6 | 30,4 % | 2,3 |
| MER / offres pourvues | 7,3 | 8,1 | 6,9 | 4,0 | 5,0 | -37,8 % | 5,0 |

Source : Mission locale de Val de Reuil, Parcours 3, et dialogue de gestion État – mission locale. Calculs Cour des comptes.

MER : mise en relation ; jeunes MER : jeunes mis en relation

- Le nombre de mises en relation ramené aux offres pourvues (équivalent du ratio MER/MER+ de Pôle emploi) est passé de 7,3 en 2010 à 5,0 en 2014 pour la mission locale de Val-de-Reuil, ce qui est une évolution globalement favorable, mais avec une variabilité assez forte d'une année à l'autre.

b) Du point de vue des qualités attendues de la part des conseillers, la directrice de la mission locale de Val-de-Reuil indique l'importance primordiale des capacités d'écoute, d'accueil, en plus des compétences

d'encadrement, de pédagogie et d'adaptation à des sujets nombreux et variables dans le temps.

La connaissance du marché du travail n'occupe donc pas une place particulière dans les qualités recherchées. Les parcours professionnels des conseillers en poste le montrent : baccalauréat suivi d'une première expérience professionnelle, BTS, secteurs de l'éducation spécialisée et de la formation professionnelle, formation en psychologie du travail ou en psychologie clinique. La mission locale compte également un ancien ingénieur en installations thermiques et deux anciennes commerçantes.

Le projet de la mission locale n'est pas de répartir la mission de relation avec les entreprises de façon uniforme entre tous les conseillers, mais de spécialiser un poste sur cette compétence. On retrouve ici le même risque que celui mentionné plus haut pour Pôle emploi.

Chapitre IV

Des résultats mal connus

Alors que l'offre des dispositifs financée par l'État et les collectivités locales est importante, leur efficacité comparée n'est pas connue de façon fiable, car les acteurs ne réalisent pas les études statistiques nécessaires. Le pilotage des autorités consiste ainsi à suivre et encourager le niveau des dépenses sans preuve de leur efficacité.

I - Un défaut majeur d'évaluation

S'il est simple de dénombrer les retours à l'emploi des jeunes bénéficiaires de chaque dispositif, il est difficile en revanche d'interpréter ces résultats. En effet, au-delà de la question de la causalité réelle du retour à l'emploi (est-ce bien le dispositif lui-même qui a permis un accès à l'emploi ou l'origine est-elle externe ?), les résultats ne sont pas directement comparables d'un dispositif à l'autre, dans la mesure où les publics bénéficiaires ont des profils différents (différences de niveau de qualification, différences de secteur d'activité, etc.). Comparer l'efficacité des dispositifs suppose donc de réaliser des études de cohorte adaptées, qui n'existent pas actuellement.

A - Les enquêtes du CARIF-OREF : apprentissage et PRFP

Actuellement, la mesure des résultats la plus précise est réalisée par le CARIF-OREF de Haute-Normandie, le CREFOR, pour

l'apprentissage et plus récemment le PRFP, grâce à des enquêtes annuelles dédiées.

Les enquêtes SEINE du CREFOR

Développées initialement par le CARIF-OREF de Bretagne, les enquêtes SEINE du CREFOR, reprises également par le CARIF-OREF de Pays-de-la-Loire, ont pour objet l'étude des cohortes annuelles de sortants de formation.

Sur la base d'une méthodologie précise, elles permettent de chiffrer notamment le taux d'accès à l'emploi (personnes ayant au moins occupé un emploi) et le taux d'emploi, en distinguant l'âge et le sexe, le niveau de formation et le secteur professionnel. La stabilité de la méthodologie permet la comparaison annuelle des résultats.

a) Concernant l'apprentissage, le taux d'accès des jeunes à l'emploi à un an est de 77,3 %, et le taux d'emploi de 68,6 % (cohorte 2013) :

- les jeunes de niveau V ont une insertion plus difficile que la moyenne, avec un taux d'accès à l'emploi de 64,1 % et un taux d'emploi de 53,8 %. Selon la Région, cela peut s'expliquer notamment par des orientations par défaut en plus grand nombre, et par une confrontation parfois difficile à la réalité des métiers ;
- les résultats sont en baisse : ils étaient respectivement de 81,0 % et 70,9 % pour la cohorte 2009.

b) En ce qui concerne le PRFP, le taux d'accès des jeunes à l'emploi à un an est de 71,3 %, et le taux d'emploi de 62,4 % (cohorte 2013) :

- les 16-25 ans sont ceux qui obtiennent les plus forts taux d'insertion, toutes classes d'âge confondues ;
- contrairement à l'apprentissage, les jeunes de niveau V sont mieux insérés que la moyenne, avec un taux d'accès à l'emploi de 72,4 % et un taux d'emploi de 63,5 %.

Selon le CREFOR, ce dernier point s'explique notamment par la forte demande existant dans les secteurs transport-logistique et sanitaire et social, fortement représentés dans les niveaux V. Inversement, certaines formations théoriques (ex : langues étrangères) sont étiquetées niveau III par convention et baissent les taux d'insertion de ce niveau.

B - Des données insuffisantes sur les autres dispositifs

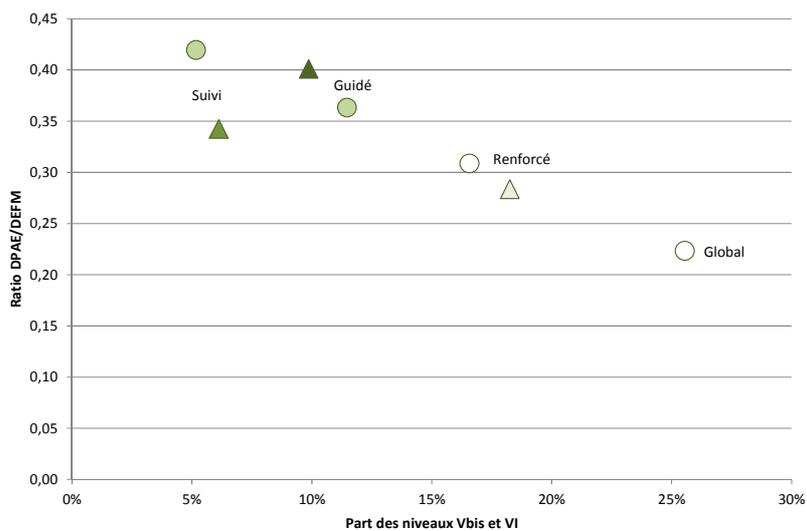
À défaut d'études de cohortes, les données d'accès à l'emploi ont été demandées à Pôle emploi, à l'ARML et à la DIRECCTE, pour l'ensemble des bénéficiaires de chaque dispositif, et pour certaines sous-populations déterminées, notamment les jeunes de niveau Vbis et VI et les jeunes ZUS. Aucune des trois institutions n'a pu fournir les résultats par sous-population et, pour Pôle emploi, la production des données globales a nécessité des manipulations informatiques difficiles. Les seules données disponibles ne sont pas suffisantes pour conclure de façon fiable à l'efficacité des différents dispositifs.

1 - Les dispositifs d'accompagnement

Les résultats d'accès à l'emploi sont définis de façon différente selon qu'il s'agit de Pôle emploi ou des missions locales. Les données ne sont donc pas comparables entre les deux institutions, ce qui constitue une limite supplémentaire à l'évaluation des dispositifs.

a) Concernant les modalités d'accompagnement de Pôle emploi, l'accès à l'emploi est mesuré par le rapport entre le nombre de déclarations préalables à l'embauche (DPAE) et le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM). Il est maximal en « suivi » et minimal en « global » pour la Haute-Normandie, comme pour l'agence de Louviers (avec une exception pour le « suivi » à l'agence de Louviers). La modulation de l'intensité de l'accompagnement ne compense donc pas, ou pas entièrement, les différences de profil.

Graphique n° 1 : intentions d'embauche des demandeurs d'emploi entre 16 et 25 ans, par modalité d'accompagnement (Pôle emploi Haute-Normandie et agence Pôle emploi de Louviers, 2014)



Source : Cour des comptes, à partir de Pôle emploi, STMT

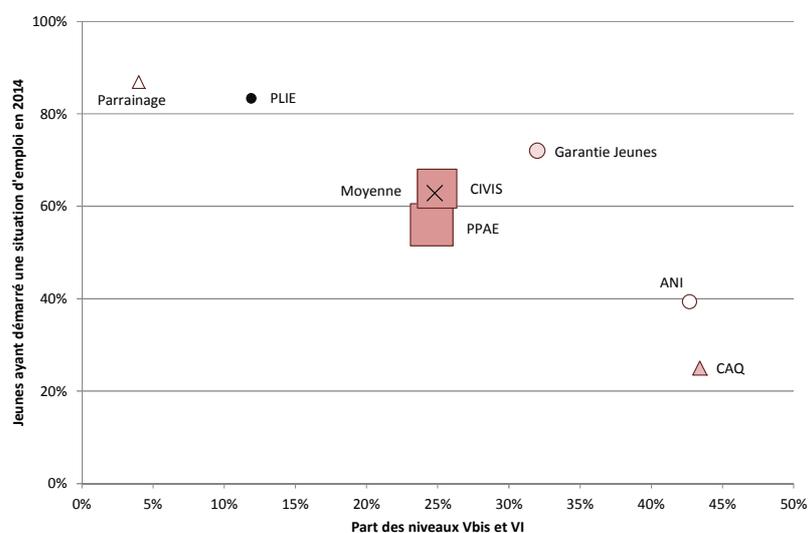
Les ronds correspondent aux données Haute-Normandie, les triangles à celles de l'agence de Louviers. La teinte représente la durée d'inscription moyenne dans les modalités, du plus clair (durées minimales) au plus foncé (durées maximales).

b) Concernant les missions locales, l'accès à l'emploi est mesuré par le nombre de jeunes ayant eu un emploi au cours de l'année, ramené au nombre de jeunes entrés dans le dispositif. En mettant de côté l'accompagnement des emplois d'avenir, puisque les jeunes y sont dans une situation particulière d'accès à l'emploi, on observe une relation décroissante entre les sorties en emploi et la part des niveaux infra V parmi les bénéficiaires des dispositifs, avec toutefois deux situations particulières :

- le dispositif CAQ présente un taux plus bas que l'ANI alors que la proportion des niveaux infra V dans les deux dispositifs est proche (43 %). Cela s'explique selon la mission locale par le fait que le CAQ a pour finalité première la qualification et non la sortie directe en emploi ;
- la Garantie jeunes a un taux de sortie haut malgré une forte proportion de jeunes de niveau infra V. Selon les données de la DIRECCTE à l'échelle régionale, ces résultats sont encore plus marqués à l'échelle

régionale : 97,8 % de sortie en emploi en 2014, résultat le plus élevé tous dispositifs confondus.

Graphique n° 2 : accès à l'emploi par dispositif d'accompagnement, mission locale de Val-de-Reuil, 2014



Source : Cour des comptes, à partir de mission locale de Val-de-Reuil, Parcours 3.

La taille des symboles est croissante en fonction du nombre de jeunes bénéficiaires.

La teinte représente la durée d'inscription moyenne dans les dispositifs, qui correspond aussi à la durée d'accompagnement : la teinte est de plus en plus foncée avec la durée d'inscription dans le dispositif.

Les formes distinguent les dispositifs en fonction de leur utilisation propre : les dispositifs de base, PPAE et CIVIS, sous forme carrée ; les accompagnements spécifiques, PLIE, Garantie Jeunes et ANI, sous forme ronde ; et les outils CAQ et parrainage sous forme triangulaire.

2 - Les contrats aidés

Aucun résultat de sortie en emploi n'a pu être fourni par la DIRECCTE, à l'exception du contrat de professionnalisation, qui est, parmi les contrats aidés, le type qui compte le moins de niveau V (12,7 %) et infra V (7,6 %) comme cela a été constaté dans la partie 3.

Le taux de sortie en emploi des jeunes en contrat de professionnalisation est de 75 %, dont 68 % en emploi durable et 50 % en emploi durable non aidé.

II - Un suivi par les objectifs quantitatifs

En l'absence de résultats fiables concernant l'efficacité des dispositifs, l'État et les collectivités pilotent les dispositifs par la dépense.

A - Le nombre de bénéficiaires par dispositif

a) Concernant les dispositifs d'accompagnement des missions locales, la logique quantitative est forte. Alors que la somme des cibles est d'environ 14 000 bénéficiaires annuels, chiffre pratiquement constant sur la période 2011-2014 :

- le dépassement des cibles par dispositif est quasi systématique, dans des proportions non négligeables : 9 % en moyenne, tous dispositifs confondus, sur 2011-2014, 1 24 % pour l'ANI Jeunes, 47 % pour l'EPIDE, 60 % pour le parrainage, et 37 % (2012-2014) pour le PPAE. Cela dénote un pilotage par la consommation des dispositifs ;
- CIVIS renforcé et Garantie Jeunes sont les seuls dispositifs dont le niveau de réalisation est en deçà de la cible, situation contrastée par rapport aux autres types d'accompagnement. Les interprétations sont multiples : conditionnalité de l'accès aux dispositifs, dimensionnement quantitatif, superposition des dispositifs, question de l'adéquation entre les dispositifs et les besoins des publics – et caractère récent de la mise en place pour la Garantie Jeunes.

b) On retrouve la logique de consommation quantitative des dispositifs dans la méthodologie de répartition des moyens aux missions locales et dans les incitations qui leur sont données par ce biais.

Comme cela a été constaté dans la partie 3, parmi les six critères utilisés par l'État pour répartir sa dotation de fonctionnement entre missions locales, quatre permettent de prendre en compte le nombre de jeunes, tandis que deux sont des critères de performance, comptant pour un total de 20 %. L'un de ces deux critères de performance est en réalité un critère de consommation : il s'agit de l'atteinte des objectifs quantitatifs de CUI-CAE, CUI-CIE et EAV de la mission locale.

Concrètement, les missions locales reçoivent un score en fonction du nombre de contrats aidés qu'elles atteignent sur l'année ; plus ce score est élevé et plus la mission locale reçoit une part importante de subvention au titre de ce critère de performance. Or, pour le calcul de la subvention 2015, le modèle de la DIRECCTE précise que « si la mission

locale n'a pas atteint son objectif, on lui attribue un score de 5 points ; si la mission locale a dépassé l'objectif de moins de 10 %, on lui attribue un score de 10 points ; si la mission locale a dépassé l'objectif de plus de 10 %, on lui attribue un score de 20 points. » Les missions locales sont donc incitées non à atteindre leur objectif quantitatif, mais à le dépasser.

c) Concernant Pôle emploi, le pilotage quantitatif de l'accompagnement proposé est également fort.

Dans le rapport public thématique Pôle emploi à l'épreuve du chômage de masse (juillet 2015), la Cour constatait que « le dimensionnement des différentes modalités d'accompagnement n'a pas été déterminé à partir d'une identification des besoins, mais à partir d'une répartition a priori des moyens disponibles. Une étude interne à Pôle emploi de septembre 2013 indique ainsi que le « calcul de répartition des modalités, [est] essentiellement arithmétique, basé sur la définition nationale d'une cible de [modalité] « renforcé », puis la répartition sur les modalités « suivi » et « guidé », avec la volonté de respecter les fourchettes indicatives des [nombres de demandeurs d'emploi par conseiller] ». Depuis lors, la nouvelle convention tripartite 2015-2018 a prévu d'augmenter les capacités d'accompagnement « renforcé », d'accompagnement « global » et du nouvel accompagnement spécifique « jeunes » mis en place en 2015 pour aboutir à un total de 460 000 demandeurs d'emploi d'ici fin 2017 », à partir d'un niveau de référence à 230 000 en 2014.

Cet objectif est en outre formalisé par un indicateur de résultat qui est, avec celui relatif au nombre d'ETP consacré au suivi et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, le seul des 14 indicateurs de la convention 2015-2017 à faire l'objet de la fixation d'une cible pluriannuelle.

B - L'évolution du nombre de jeunes demandeurs d'emploi

Les services de la préfecture comme ceux de la Région Haute-Normandie suivent l'évolution du nombre de jeunes demandeurs d'emploi et lient sa diminution constatée sur la période avec la mise en œuvre des différents dispositifs d'accès à l'emploi des jeunes. Ainsi, selon la préfecture, « le recul du nombre de demandeurs d'emploi jeunes peut s'expliquer par l'effet conjugué des différents dispositifs en faveur de leur insertion professionnelle : emplois d'avenir, garantie jeunes, contrats aidés. » (source : réponse aux questionnaires d'instruction).

S'il est légitime de suivre le nombre de jeunes demandeurs d'emploi et de le prendre en compte pour la gestion des dispositifs, cette donnée fournit des résultats peu probants.

En préalable, il est important de préciser que cet indicateur ne dit rien sur l'un des deux objectifs principaux des dispositifs étudiés : redonner aux jeunes les plus en difficulté leurs chances d'accès à l'emploi, c'est-à-dire « modifier l'ordre dans la file d'attente ». Il s'agit en réalité d'un indicateur centré sur l'autre objectif poursuivi : faire baisser le nombre de jeunes demandeurs d'emploi. Or, relativement à ce dernier objectif, le bilan est mitigé en termes d'efficience.

En effet, entre 2010 et 2014, le nombre de jeunes demandeurs d'emploi haut-normands est passé de 24 100 à 22 200, baisse proportionnellement supérieure à celle constatée au niveau national (- 7,9 % contre - 4,2 %), mais limitée en nombre absolu (- 1 900) quand on le replace dans son contexte : (données Eurostat, statistiques régionales du marché du travail)

- la population totale des 15-24 ans ayant reculé entre 2010 et 2014, la part des chômeurs dans la population de cette classe d'âge est en réalité passée de 10,7 % en 2010 à 10,2 % en 2014. On retrouve cette quasi-stabilité au niveau national également ;
- le taux de chômage des jeunes haut-normands est passé de 28,9 % en 2010 à 25,7 % en 2014, mais il reste moins favorable qu'au niveau national (24,2 % en 2014) ;
- on observe une variation du nombre de jeunes chômeurs de 3 000 à 4 000 d'une année à l'autre, à la hausse comme à la baisse, ce qui fait que, parallèlement, le taux de chômage varie de 4 à 5 points. Cela nuance la significativité d'une variation de 1 900 jeunes entre 2010 et 2014 ;
- comparé à la baisse globale de 1 900 jeunes demandeurs d'emploi entre 2010 et 2014, on compte chaque année parmi les jeunes environ 7 200 bénéficiaires de contrats aidés et 15 200 bénéficiaires de dispositifs d'accompagnement des missions locales, auxquels il faut ajouter ceux de Pôle emploi.

Glossaire

| | |
|----------------|---|
| ANI | Accord national interprofessionnel |
| AFFPA | Association pour la formation professionnelle des adultes |
| BEP | Brevet d'études professionnelles |
| CAQ | Contrat d'accès à la qualification |
| CASE | Communauté d'agglomération Seine-Eure |
| CCP | Certificat de compétences professionnelles |
| CEREPQ | Centre d'études et de recherches sur les qualifications |
| CFA..... | Centre de formation d'apprentis |
| CIVIS | Contrats d'insertion dans la vie sociale |
| CREFOP..... | Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle |
| CPO..... | Convention pluriannuelle d'objectifs (entre une collectivité publique et une association) |
| CUI-CAE | Contrat unique d'insertion - Contrat d'accompagnement dans l'emploi |
| CUI-CIE | Contrat unique d'insertion - Contrat initiative emploi |
| CVS..... | Correction des variations saisonnières |
| 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 |
| EAV | Emplois d'avenir |
| EPIDe | Établissement public d'insertion de la défense |
| FAJ | Fonds d'aide aux jeunes |
| FIPJ | Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes |
| FSE..... | Fonds social européen |
| GEIQ | Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification |
| IEJ | Initiative pour l'emploi des jeunes (Union européenne) |
| INSEE | Institut national de la statistique et des études économiques |

NEET Not in Education, Employment or Training (ni scolarisé ou étudiant, ni en emploi, ni en formation)
OPCA Organisme paritaire collecteur agréé
PPAE Projet personnalisé d'accès à l'emploi
PRFP Programme régional de formation professionnelle
RSA Revenu de solidarité active
SPE Service public de l'emploi

Annexes

| | |
|---|----|
| Annexe n° 1 : Territoire de la communauté d'agglomération Seine-Eure..... | 70 |
| Annexe n° 2 : données relatives à l'activité et au chômage des jeunes..... | 71 |
| Annexe n° 3 : données relatives aux aides de l'État pour le CUI-CAE et le CUI-CIE..... | 73 |
| Annexe n° 4 : données relatives aux instances de coordination entre acteurs territoriaux de l'emploi des jeunes..... | 74 |
| Annexe n° 5 : données relatives à la répartition des moyens au sein des réseaux des opérateurs..... | 76 |
| Annexe n° 6 : données relatives à la différenciation des dispositifs d'accompagnement (public et contenu)..... | 77 |
| Annexe n° 7 : données relatives aux résultats des dispositifs..... | 81 |

Annexe n° 2 : données relatives à l'activité et au chômage des jeunes

Activité, emploi et chômage de la population des 15-64 ans

| | France métropolitaine (F) | | | Haute-Normandie (HN) | | | Différence Taux 2012 HN - F | Communauté d'agglomération Seine-Eure (CASE) | | | Différence Taux 2012 CASE - HN |
|-----------|---------------------------|--------|---------------|----------------------|-------|-----------|-----------------------------------|--|-------|---------------|---|
| | Nbre 2012 | Taux | Evol/ 2007 | Nbre 2012 | Taux | Evol/2007 | | Nbre 2012 | Taux | Evol/ 2007 | |
| 15-24 ans | 7 648 325 | | | 228 375 | | | | 8 335 | | | |
| Activité | 3 333 979 | 43,6 % | 0,7% | 106 656 | 46,7% | 0,8% | 3,1% | 3 932 | 47,2% | 0,7% | 0,5% |
| Emploi | 2 414 349 | 31,6 % | -2,0% | 73 930 | 32,4% | -2,4% | 0,8% | 2 516 | 30,2% | -4,2% | -2,2% |
| Chômage | 919 630 | 27,6% | 6,0% | 32 726 | 30,7% | 6,4% | 3,1% | 1 416 | 36,0% | 10,0% | 5,3% |
| 25-54 ans | 24 912 621 | | | 717 622 | | | | 27 784 | | | |
| Activité | 22 558 695 | 90,6 % | 1,2% | 648 814 | 90,4% | 1,3% | -0,1% | 24 414 | 87,9% | 0,7% | -2,5% |
| Emploi | 20 069 329 | 80,6 % | -0,1% | 572 902 | 79,8% | -0,5% | -0,7% | 21 113 | 76,0% | -0,9% | -3,8% |
| Chômage | 2 489 366 | 11,0 % | 1,3% | 75 912 | 11,7% | 1,8% | 0,7% | 3 301 | 13,5% | 1,7% | 1,8% |
| 55-64 ans | 8 063 679 | | | 239 935 | | | | 8 149 | | | |
| Activité | 3 752 760 | 46,5 % | 5,4% | 103 034 | 42,9% | 5,9% | -3,6% | 3 538 | 43,4% | 6,7% | 0,5% |
| Emploi | 3 391 754 | 42,1 % | 4,3% | 92 523 | 38,6% | 4,5% | -3,5% | 3 119 | 38,3% | 5,2% | -0,3% |
| Chômage | 361 006 | 9,6 % | 1,3% | 10 511 | 10,2% | 2,0% | 0,6% | 419 | 11,8% | 2,1% | 1,6% |
| Total | 40 624 625 | | | 1 185 932 | | | | 44 268 | | | |
| Activité | 29 645 434 | 73,0 % | 1,4% | 858 504 | 72,4% | 1,3% | -0,6% | 31 884 | 72,0% | 1,2% | -0,4% |
| Emploi | 25 875 432 | 63,7 % | 0,0% | 739 354 | 62,3% | -0,5% | -1,4% | 26 748 | 60,4% | -0,7% | -1,9% |
| Chômage | 3 770 002 | 12,7 % | 1,7% | 119 150 | 13,9% | 2,3% | 1,2% | 5 136 | 16,1% | 2,5% | 2,2% |

Source : Insee, base de données des recensements 2007 et 2012 (juin 2015) ; exploitation Cour des comptes.

« Nbre 2012 » : effectif en 2012. « Taux » : taux d'activité, taux d'emploi et taux de chômage [NB : par définition, les taux d'activité et d'emploi sont calculés par rapport à la population totale alors que le taux de chômage est calculé par rapport à la population active]. « Evol / 200 » : différence entre les taux 2007 et 2012.

**Proportion de demandeurs d'emploi de longue
et de très longue durée**

| | France métropolitaine (F) | | | Haute-Normandie (HN) | | | Différence 2014 HN - F | Communauté d'agglomération Seine-Eure (CASE) | | | Différence 2014 CASE - HN |
|------------------|---------------------------|-------|-----------|----------------------|--------------|-------------|------------------------------|--|-------|-----------|------------------------------------|
| | 2010 | 2014 | Variation | 2010 | 2014 | Variation | | 2010 | 2014 | Variation | |
| 16-25 ans | 20,4% | 21,4% | 1,0% | 24,6% | 26,8% | 2,2% | 5,4% | 26,1% | 29,2% | 3,1% | 2,4% |
| Entre 1 et 2 ans | 15,2% | 15,0% | -0,2% | 17,3% | 17,1% | -0,1% | 2,1% | 17,3% | 18,8% | 1,5% | 1,6% |
| 2 ans et plus | 5,1% | 6,4% | 1,2% | 7,4% | 9,7% | 2,3% | 3,3% | 8,8% | 10,4% | 1,6% | 0,7% |
| 26-29 ans | 29,9% | 33,4% | 3,5% | 33,9% | 40,2% | 6,3% | 6,8% | 36,6% | 45,1% | 8,4% | 4,9% |
| Entre 1 et 2 ans | 19,8% | 19,7% | -0,1% | 21,2% | 21,1% | -0,1% | 1,4% | 22,0% | 21,9% | -0,2% | 0,8% |
| 2 ans et plus | 10,1% | 13,7% | 3,6% | 12,7% | 19,1% | 6,4% | 5,4% | 14,6% | 23,2% | 8,6% | 4,1% |
| 30 ans ou plus | 44,2% | 50,4% | 6,2% | 49,1% | 56,2% | 7,2% | 5,9% | 50,5% | 58,5% | 8,0% | 2,3% |
| Entre 1 et 2 ans | 22,6% | 21,1% | -1,5% | 23,6% | 21,0% | -2,5% | 0,0% | 24,4% | 22,1% | -2,3% | 1,1% |
| 2 ans et plus | 21,6% | 29,3% | 7,6% | 25,5% | 35,2% | 9,7% | 5,9% | 26,2% | 36,4% | 10,3% | 1,2% |
| Tous âges | 37,4% | 42,8% | 5,4% | 41,1% | 47,8% | 6,7% | 4,9% | 43,0% | 50,5% | 7,5% | 2,8% |
| Entre 1 et 2 ans | 20,7% | 19,8% | -0,9% | 21,7% | 20,2% | -1,5% | 0,4% | 22,4% | 21,4% | -1,0% | 1,2% |
| 2 ans et plus | 16,7% | 23,1% | 6,3% | 19,4% | 27,6% | 8,2% | 4,5% | 20,6% | 29,2% | 8,6% | 1,6% |

Source : Pôle emploi, demandeurs d'emplois en fin de mois (décembre), catégories ABC. Calculs Cour des comptes.

Annexe n° 3 : données relatives aux aides de l'État pour le CUI-CAE et le CUI-CIE

Montant des aides de l'État pour les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) et pour les contrats initiative emploi (CUI-CIE) en Haute-Normandie

| | févr-12 | juil-12 | mars-13 | févr-14 | avr-14 | févr-15 | mai-15 |
|---|---|---------|---------|---------|--------|---------|--------|
| CUI-CAE | Ateliers et chantiers d'insertion (ACI) | 105% | 105% | 105% | 105% | 105% | |
| | Établissements hospitaliers | 95% | 95% | | | | |
| | Association hébergement personnes démunies | 95% | 95% | | | | |
| | Bénéficiaires du RSA (contrats cofinancés département) | 90% | 90% | 90% | 90% | 90% | 90% |
| | Demandeurs d'emploi de très longue durée | 90% | 80% | 75% | 90% | 90% | 90% |
| | Travailleurs handicapés | 65% | 80% | 75% | 75% | 75% | 75% |
| | Bénéficiaires de minimas sociaux | 65% | 65% | 75% | 75% | 75% | 75% |
| | Demandeurs d'emploi de plus de 50 ans | 65% | 65% | 75% | 75% | 90% | 75% |
| | Demandeurs d'emploi résident en QPV | | | | 75% | 75% | 75% |
| | Jeunes résident en QPV | | 65% | 65% | 75% | 75% | 75% |
| | Jeunes en CIVIS renforcé | 65% | 80% | 75% | 75% | 75% | 75% |
| | Jeunes en EPIDE | 65% | 65% | 65% | 65% | 65% | 75% |
| | Jeunes en Garantie Jeunes | | | | 75% | 75% | 75% |
| | Jeunes en IEJ | | | | | | 75% |
| | Demandeurs d'emploi en accompagnement "global" | | | | | | 75% |
| | Recrutement établissements de l'éducation nationale | 70% | 70% | 70% | 70% | 70% | 70% |
| | Recrutement d'adjoints de sécurité | 70% | 70% | 70% | 70% | 70% | 70% |
| | CDI des associations | 70% | 70% | | | | |
| | Jeunes en ANI | 65% | 65% | 65% | 65% | 65% | 65% |
| | Jeunes en CIVIS | 65% | 65% | 65% | 65% | 65% | 65% |
| | Harkis | 65% | 65% | 65% | 65% | 65% | 65% |
| | Personnes placées sous la main de la justice / ex détenus | 65% | 65% | 65% | 65% | 65% | 65% |
| | Demandeurs d'emploi de longue durée | 65% | 65% | 65% | 65% | 65% | 65% |
| Demandeurs d'emploi avec difficultés particulières d'accès emploi | 65% | 65% | 65% | 65% | 65% | 65% | |
| CUI-CIE | Bénéficiaires du RSA (contrats cofinancés département) | 45% | 45% | 45% | 45% | 45% | 45% |
| | Demandeurs d'emploi de très longue durée | 45% | 35% | 35% | 45% | 45% | 45% |
| | Demandeurs d'emploi résident en QPV | | | | 45% | 45% | 45% |
| | Jeunes résident en QPV | 35% | 30% | 30% | 45% | 45% | 45% |
| | Bénéficiaires de minimas sociaux | 35% | 30% | 35% | 35% | 35% | 45% |
| | Demandeurs d'emploi de plus de 50 ans | 35% | 30% | 35% | 35% | 45% | 35% |
| | Demandeurs d'emploi en accompagnement "global" | | | | | | 35% |
| | Jeunes en CIE starter | | | | | | 45% |
| | Travailleurs handicapés | 45% | 35% | 35% | 35% | 35% | 35% |
| | Jeunes en CIVIS renforcé | 35% | 35% | 35% | 35% | 35% | 30% |
| | Jeunes en Garantie Jeunes | | | | 35% | 35% | |
| | Jeunes en IEJ | | | | | | 30% |
| | Jeunes en ANI | 35% | 30% | 30% | 30% | 30% | 35% |
| | Jeunes en CIVIS | 35% | 30% | 30% | 30% | 30% | 30% |
| | Jeunes en EPIDE | 35% | 30% | 30% | 30% | 30% | 30% |
| | Harkis | 35% | 30% | 30% | 30% | 30% | 30% |
| Personnes placées sous la main de la justice / ex détenus | 35% | 30% | 30% | 30% | 30% | 30% | |
| Demandeurs d'emploi de longue durée | 35% | 30% | 30% | 30% | 30% | 30% | |

Source : arrêtés du préfet de la région Haute-Normandie du 3 février 2012, 12 juillet 2012, 19 mars 2013, 5 février 2014, 30 avril 2014, 23 février 2015 et 29 mai 2015

Annexe n° 4 : données relatives aux instances de coordination entre acteurs territoriaux de l'emploi des jeunes

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 |

| | Instances | Participants (listes non exhaustives) | Réunions par an |
|---|---|---|-----------------|
| 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

Annexe n° 5 : données relatives à la répartition des moyens au sein des réseaux des opérateurs

Répartition des effectifs selon le modèle OPERA CAPE 2012 (données fin 2013)

| | Critères | | | | | Charge totale | | ETP | |
|--------------------|----------|---------|---------|---------|---------|---------------|---------|-------|-------|
| | EID | BFM | DEFM AB | Etbl | dt 1-19 | | | OPERA | réel |
| Pondération | 1 | 0,57287 | 2,49925 | 0,25711 | 0,54833 | | soit | | |
| Haute-Normandie | 77 464 | 82 479 | 79 376 | 72 977 | 49 553 | | | | |
| Charge pondérée | 77 464 | 47 250 | 198 379 | 18 763 | 27 171 | 369 028 | 100,00% | 925,5 | 925,5 |
| Agence de Louviers | 4 265 | 5 268 | 4 601 | 3 465 | 2 172 | | | | |
| Charge pondérée | 4 265 | 3 018 | 11 499 | 891 | 1 191 | 20 864 | 5,65% | 52,3 | 53,3 |

Source : Pôle emploi, calculs Cour des comptes. Périmètre : effectifs totaux (CDI, CDD, contrats aidés) hors OS.

Charge pondérée : produit de chaque critère par sa pondération. Charge totale : somme des charges pondérées. ETP OPERA : produit de l'enveloppe totale d'ETP (région) par la charge relative de l'agence au sein de la région.

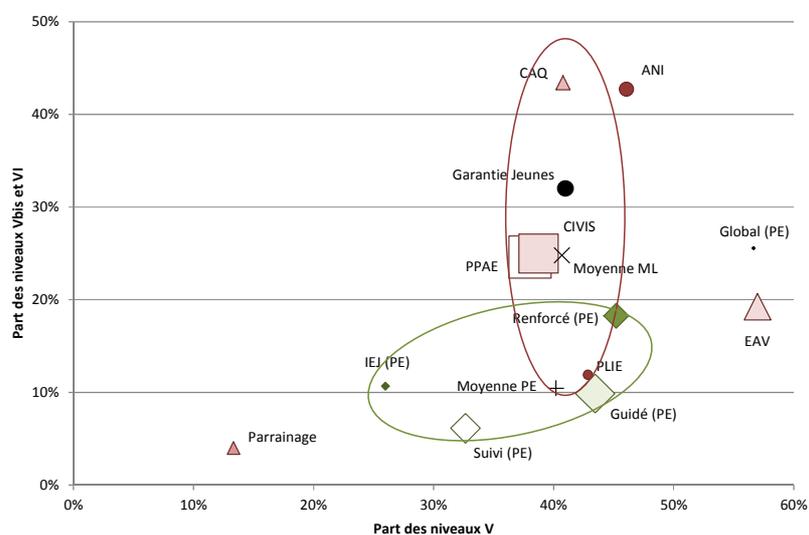
Jeunes infra V et dotation État des missions locales (2015)

| | DEFM 16-25 ans | | | | Dotation 2015 | JDI | Dotation / JDI | |
|--------------------------------------|----------------|-------|-------|-----------|---------------|--------|----------------|-----------|
| | Infra V | soit | | Ecart moy | | | | Ecart moy |
| PAIO Fécamp/Valmont | 799 | 105 | 13,1% | 21,1% | 195 974 | 645 | 303,6 | -6,0% |
| ML Pays d'Évreux et Eure Sud | 3 889 | 508 | 13,1% | 20,4% | 721 774 | 2 080 | 347,0 | 7,4% |
| ML Vernon - Seine - Vexin | 2 405 | 299 | 12,4% | 14,6% | 447 692 | 1 218 | 367,7 | 13,8% |
| ML Louviers - Val de Reuil - Andelle | 2 111 | 257 | 12,2% | 12,2% | 466 764 | 1 419 | 329,1 | 1,9% |
| ML Elbeuf | 1 388 | 162 | 11,7% | 7,6% | 350 914 | 1 125 | 312,0 | -3,4% |
| ML Agglomération de Rouen | 9 010 | 1 048 | 11,6% | 7,2% | 1 715 712 | 5 222 | 328,5 | 1,7% |
| ML Dieppe/Côte d'Albâtre | 2 340 | 241 | 10,3% | -5,1% | 476 485 | 1 427 | 333,9 | 3,4% |
| ML Le Havre | 6 155 | 615 | 10,0% | -7,9% | 1 307 189 | 4 249 | 307,7 | -4,7% |
| ML Ouest de l'Eure | 2 527 | 239 | 9,5% | -12,8% | 485 876 | 1 713 | 283,6 | -12,2% |
| ML Caux/Seine/Austreberthe | 1 773 | 163 | 9,2% | -15,3% | 424 077 | 1 440 | 294,4 | -8,8% |
| ML Pays de Caux/Vallée de Seine | 1 862 | 147 | 7,9% | -27,2% | 451 952 | 1 351 | 334,6 | 3,6% |
| ML Rurale du Talou | 2 108 | 161 | 7,6% | -29,6% | 494 848 | 1 455 | 340,2 | 5,3% |
| Ensemble | 36 367 | 3 945 | 10,8% | 0,0% | 7 539 257 | 23 342 | 323,0 | 0,0% |

Source : DIRECCTE Haute-Normandie. Calculs Cour des comptes.

Annexe n° 6 : données relatives à la différenciation des dispositifs d'accompagnement (public et contenu)

Modalités et dispositifs d'accompagnement de Pôle emploi (agence de Louviers) et de la mission locale de Val-de-Reuil, par niveau de formation des jeunes



Source : Cour des comptes, à partir de Pôle emploi, STMT, et mission locale de Val-de-Reuil, Parcours 3

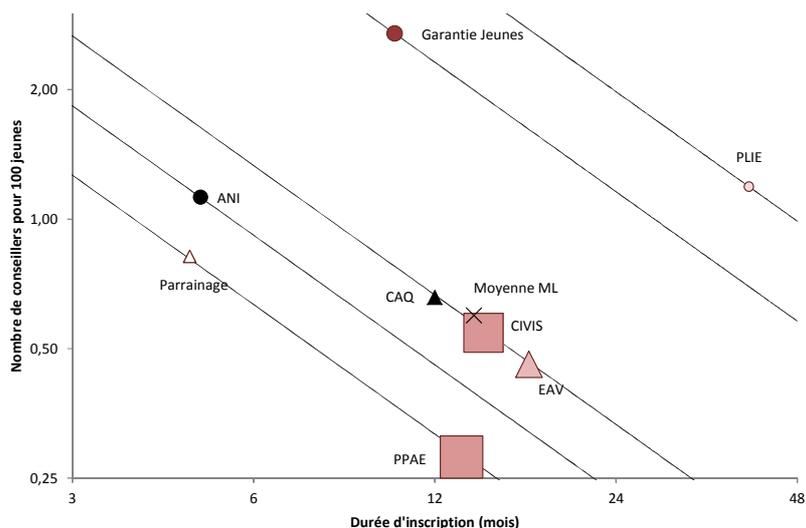
Les dispositifs sont placés sur le graphe en fonction du niveau de formation de leurs bénéficiaires : en abscisses la part des niveaux V et en ordonnées la part des niveaux infra V. Ils y sont représentés en couleur violette pour les dispositifs de la mission locale et en couleur verte pour les modalités d'accompagnement de Pôle emploi. La taille des symboles utilisés est croissante en fonction du nombre de jeunes bénéficiaires, mais selon deux échelles non comparables entre la mission locale (nombre d'entrées dans l'année) et Pôle emploi (DEFM de fin d'année). La teinte représente le taux d'encadrement des jeunes (nombre de conseillers pour 100 jeunes), du plus clair pour les plus faibles jusqu'au plus foncé pour les plus forts : ces teintes ne sont, pour les mêmes raisons, pas comparables entre les deux opérateurs.

Les dispositifs de la mission locale sont représentés par trois symboles de formes différentes afin de les distinguer en fonction de leur utilisation propre : les dispositifs de base, PPAE et CIVIS, sous forme carrée ; les accompagnements spécifiques, PLIE, Garantie Jeunes et ANI, sous forme ronde ; et les autres cas, c'est-à-dire les outils (CAQ et parrainage) et l'accompagnement des EAV, sous forme triangulaire. Ces différents dispositifs ont, à deux exceptions près, un taux de niveau V d'environ 40 %, mais différent par leur proportion de niveau infra V, du plus bas (PLIE) au plus élevé (CAQ). La gradation des affectations de jeunes est donc visible par l'alignement des dispositifs selon un axe quasi vertical, souligné par l'ellipse violette – avec l'ANI légèrement décalé à droite (taux de niveau V de 46 %). Deux exceptions majeures, apparaissent : le parrainage, utilisé en majorité pour les niveaux I à IV, et l'accompagnement des EAV (forte proportion de niveaux V et faible proportion de niveaux infra V).

Les cinq modalités d'accompagnement de Pôle emploi sont représentées par des losanges. Par rapport aux dispositifs de la mission locale, les modalités de Pôle emploi ont une part de niveau infra V plus basse, et sont relativement plus différenciés selon les niveaux V. Ceci est représenté par l'ellipse verte. L'accompagnement « global » fait figure d'exception, avec les parts de niveaux V et infra V les plus importantes toutes modalités confondues – sans dépasser nettement la proportion des niveaux infra V des dispositifs de base de la mission locale (CIVIS, PPAE). Le graphe met donc aussi en évidence une forme de gradation des affectations entre les deux opérateurs.

Enfin, on peut noter que les dispositifs intensifs type « global », ANI, ou Garantie Jeunes, ont des capacités limitées et malgré cela des taux de niveau infra V excédant rarement 40 %.

Dispositifs d'accompagnement de la mission locale de Val-de-Reuil, par durée et taux d'encadrement



Source : Cour des comptes, à partir de Mission locale de Val-de-Reuil, Parcours 3

Les dispositifs sont placés sur le graphe en fonction des moyens consacrés : en ordonnées le nombre de conseillers pour 100 jeunes et en abscisses la durée d'inscription des jeunes dans ces dispositifs. Ne sont représentés que les dispositifs de la mission locale, compte tenu de la non comparabilité des données avec celles de Pôle emploi. Les formes et tailles des symboles sont les mêmes que pour le graphique précédent. La teinte représente ici la part des jeunes bénéficiaires de niveau infra V, de la plus faible (teinte claire) à la plus forte (teinte foncée).

Les échelles utilisées sur les deux axes sont logarithmiques en base 2, ce qui signifie que les paramètres sont multipliés par 2 d'une graduation à l'autre. Le coût en conseiller, par jeune, sur la durée d'accompagnement, est approché par le produit de deux facteurs : le nombre de conseiller pour 100 jeunes et la durée d'inscription. Cinq niveaux de coûts sont représentés sur le graphique, correspondant aux cinq droites noires obliques : la droite la plus proche de l'origine du graphe correspond au coût le plus faible, la plus éloignée vers le coin supérieur droit au coût le plus élevé.

Les trois dispositifs comprenant la plus forte proportion de niveau infra V correspondent à trois situations fortement différenciées. La Garantie Jeunes a le plus fort taux d'encadrement et correspond à la 2^e plus forte consommation de moyens en conseillers. Le CAQ est quant à lui proche de la moyenne, par la durée d'inscription, le taux d'encadrement et le niveau de consommation. L'ANI, qui est dans une situation intermédiaire du point de vue du nombre de conseillers pour 100 jeunes, a en revanche une durée d'inscription nettement plus faible, qui ramène son niveau de consommation au 2^e rang le plus bas.

Les deux dispositifs comportant le moins de jeunes de niveau infra V ont des taux d'encadrement plus élevés que la moyenne, entre 0,8 et 1,2 conseillers pour 100 jeunes. Mais le parrainage a la durée d'inscription la plus faible, ce qui en fait le dispositif le moins consommateur avec le PPAE, tandis que les jeunes du PLIE sont inscrits dans cet accompagnement en moyenne depuis 40 mois, ce qui en fait le dispositif le plus consommateur de ressources en conseillers.

Annexe n° 7 : données relatives aux résultats des dispositifs

Sorties en emploi des 16-25 ans par modalité d'accompagnement de Pôle emploi (2014)

| | Suivi | Guidé | Renforcé | IEJ | Global | Total |
|------------------------------------|-------|--------|----------|-------|--------|--------|
| Pôle emploi Haute-Normandie | | | | | | |
| Nombre de jeunes 16-25 ans | 7 596 | 20 621 | 5 286 | 1 322 | 90 | 34 915 |
| Ancienneté d'inscription moyenne | 9,9 | 10,1 | 7,9 | nc | 7,5 | 9,6 |
| Niveau V | 33,7% | 41,4% | 44,8% | 34,0% | 56,7% | 40,0% |
| Niveau Vbis+VI | 5,2% | 11,5% | 16,6% | 6,2% | 25,6% | 10,7% |
| Ratio DPAE/DEFM | 0,42 | 0,36 | 0,31 | nc | 0,22 | 0,36 |
| Agence de Louviers | | | | | | |
| Nombre de jeunes 16-25 ans | 343 | 628 | 241 | 50 | 5 | 1 267 |
| Ancienneté d'inscription moyenne | 10,6 | 11,6 | 8,8 | nc | nc | 10,4 |
| Niveau V | 32,7% | 43,5% | 45,2% | 26,0% | 50,0% | 40,2% |
| Niveau Vbis+VI | 6,1% | 9,9% | 18,3% | 10,7% | 0,0% | 10,4% |
| Ratio DPAE/DEFM | 0,34 | 0,40 | 0,28 | nc | nc | 0,35 |

Source : Pôle emploi, STMT. Calculs Cour des comptes.

Ratio DPAE/DEFM : attention, ratio calculé à titre indicatif seulement, car il met en regard une donnée de flux (DPAE) et une donnée de stock (DEFM).

Sorties en emploi par dispositif d'accompagnement (mission locale de Val-de-Reuil, 2014)

| | PPAE | CIVIS classique | CIVIS renforcé | PLIE | Garantie Jeunes | ANI | Parrainage | Acc. EAV | CAQ | Total |
|--|-------|-----------------|----------------|-------|-----------------|-------|------------|----------|-------|-------|
| Nombre jeunes suivis | 715 | 469 | 174 | 42 | 100 | 89 | 61 | 283 | 76 | 2 009 |
| Niveau V | 38,0% | 38,7% | 42,9% | 41,0% | 46,1% | 13,3% | 57,0% | 40,8% | 40,7% | 40,7% |
| Niveau Vbis+VI | 24,6% | 25,0% | 11,9% | 32,0% | 42,7% | 4,0% | 19,2% | 43,4% | 24,8% | 24,8% |
| Ancienneté d'inscription dans cet accompagnement (en mois) | 13,3 | 12,7 | 19,2 | 39,9 | 10,3 | 4,9 | 4,7 | 17,2 | 12,0 | 9,2 |
| Jeunes ayant démarré une situation d'emploi en 2014 | 55,9% | 68,9% | 50,0% | 83,3% | 72,0% | 39,3% | 86,9% | 84,1% | 25,0% | 62,8% |
| <i>dont : emploi classique</i> | 45,0% | 45,0% | 31,0% | 66,7% | 52,0% | 20,2% | 65,6% | 12,7% | 14,5% | 38,4% |
| <i>alternance</i> | 2,2% | 2,1% | 5,2% | 7,1% | 1,0% | 12,4% | 14,8% | 0,7% | 6,6% | 3,3% |
| <i>emploi aidé</i> | 8,7% | 21,7% | 13,8% | 9,5% | 19,0% | 6,7% | 6,6% | 70,7% | 3,9% | 21,1% |

Source : Mission locale, Parcours 3. Calculs Cour des comptes.

Évolution de la population, de l'activité et du chômage chez les 15-24 ans

| En milliers | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Écart 10-14 | Variatio n 10-14 |
|---------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|----------------|---------------------|
| Haute-Normandie | | | | | | | |
| Actifs | 83,4 | 92,7 | 89,5 | 83,6 | 86,4 | 3,0 | 3,6% |
| Actifs occupés | 59,3 | 72,3 | 65,6 | 57,8 | 64,2 | 4,9 | 8,3% |
| Chômeurs | 24,1 | 20,4 | 23,9 | 25,8 | 22,2 | -1,9 | -7,9% |
| Inactifs | 141,9 | 125,9 | 133,4 | 147,8 | 130,2 | -11,7 | -8,2% |
| Population totale 15-24 ans | 225,3 | 218,6 | 222,9 | 231,4 | 216,6 | -8,7 | -3,9% |
| <i>Taux de chômage</i> | 28,9% | 22,0% | 26,7% | 30,9% | 25,7% | -3,2% | |
| <i>Taux d'activité</i> | 37,0% | 42,4% | 40,2% | 36,1% | 39,9% | 2,9% | |
| <i>Part des chômeurs / population</i> | 10,7% | 9,3% | 10,7% | 11,1% | 10,2% | -0,4% | |
| France | | | | | | | |
| Actifs | 2 968,5 | 2 872,6 | 2 810,9 | 2 791,7 | 2 752,6 | -215,9 | -7,3% |
| Actifs occupés | 2 272,4 | 2 215,1 | 2 122,8 | 2 094,4 | 2 086,0 | -186,4 | -8,2% |
| Chômeurs | 696,1 | 657,5 | 688,1 | 697,3 | 666,6 | -29,5 | -4,2% |
| Inactifs | 4 720,5 | 4 761,1 | 4 762,4 | 4 732,4 | 4 716,9 | -3,6 | -0,1% |
| Population totale 15-24 ans | 7 689,0 | 7 633,7 | 7 573,3 | 7 524,1 | 7 469,5 | -219,5 | -2,9% |
| <i>Taux de chômage</i> | 23,4% | 22,9% | 24,5% | 25,0% | 24,2% | 0,8% | |
| <i>Taux d'activité</i> | 38,6% | 37,6% | 37,1% | 37,1% | 36,9% | -1,8% | |
| <i>Part des chômeurs / population</i> | 9,1% | 8,6% | 9,1% | 9,3% | 8,9% | -0,1% | |

Source : Eurostat, base de données : statistiques régionales du marché du travail. Calculs Cour des comptes

**Réponses des administrations
et des organismes concernés**

Sommaire

| | |
|---|----|
| Réponse du président du conseil départemental de l'Eure..... | 86 |
| Réponse du président de la communauté d'agglomération Seine-Eure | 86 |
| Réponse de la présidente de la mission locale de Louviers | 88 |

Destinataires n'ayant pas répondu

| |
|--|
| Président du conseil régional de Normandie |
| Maire du Val-de-Reuil |
| Président de l'université de Rouen |
| Président de l'association régionale des missions locales de Normandie |

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE L'EURE**

Je vous informe, qu'après lecture de ce rapport, je n'ai pas de remarque particulière ou complémentaire qui nécessiteraient d'être publiées. Toutefois, je me permets de vous informer que le Département, dans le cadre du recentrage sur ses compétences obligatoires, va progressivement renforcer et spécialiser l'accompagnement qu'il propose aux bénéficiaires du Revenu de Solidarité Active âgés de moins de 35 ans dans un souci d'accès et/ou de retour à l'emploi.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION SEINE-EURE**

La Communauté d'agglomération est composée de 37 communes de l'Eure et compte environ 70 000 habitants. Notre territoire comporte trois quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

L'industrie sur le territoire Seine-Eure constitue un moteur économique puissant, fort d'une grande diversité de filières et de l'essor de la pharmacie (302 établissements industriels pour 10 600 salariés). Les services sont en très forte croissance, grâce aux services aux entreprises : logistique, intérim... (2/3 du secteur privé avec 9 400 salariés). Par ailleurs, le commerce emploie environ 1 800 salariés. L'Agglomération est marquée par une forte présence de l'industrie et notamment par des grands groupes pharmaceutiques.

La Communauté d'agglomération Seine-Eure compte sur son territoire un nombre important de demandeurs d'emploi en difficulté qui souhaitent s'insérer de façon durable.

Au vu de ce contexte, l'Agglomération a développé en 2013-2014 via son service « politique de la ville » différentes actions permettant de lever les freins périphériques à l'emploi :

Le pôle Mobilité et Insertion :

Le pôle mobilité et insertion a pour mission de favoriser les déplacements et de développer l'autonomie des personnes en difficulté de mobilité sur notre territoire. Le Pôle mobilité et insertion favorise l'insertion dans 3 domaines prioritaires : l'emploi, la formation et la santé.

La mobilité est appréhendée comme un élément du parcours d'insertion de la personne et doit, à ce titre, faire l'objet d'un accompagnement social spécifique. Les prestations mises en place ne se résument pas à la mise à disposition de moyens de transport, mais aussi à la mobilité de tous. La mobilité est favorisée par toute action de découverte, d'éducation, d'apprentissage, de formation, d'animation qui concourt à l'acquisition de l'autonomie. Le Pôle Mobilité et Insertion fonctionne sur 2 types d'action :

- *la mise à disposition de moyens de déplacement : le transport à la demande (TAD), la location de mobylettes et la location d'une voiture sans permis (cette dernière action n'étant pas adaptée, elle n'est pas mise en œuvre pour les moins de 25 ans) ;*
- *l'accompagnement, l'éducation, l'apprentissage à la mobilité (ASSR, BSR, appréhension des transports par la mise en place de parcours et d'itinéraires). Il a pour mission de favoriser les déplacements et de développer l'autonomie des personnes en difficulté de mobilité sur notre territoire dans 3 domaines prioritaires : l'emploi, la formation et la santé.*

Le développement des clauses d'insertion dans les marchés publics et le financement de places dans 2 chantiers d'insertion du territoire :

3 jeunes ont ainsi pu bénéficier de places sur les 2 chantiers d'insertion du territoire en contrat aidé.

Le Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (P.L.I.E.) :

Le Plan Local Pluriannuel pour l'Insertion et l'Emploi (P.L.I.E.) est un dispositif d'accompagnement partagé visant l'insertion professionnelle durable des demandeurs d'emploi les plus en difficulté porté par l'Agglomération Seine-Eure.

Il a notamment comme priorité d'intervention d'organiser et de coordonner des parcours d'insertion professionnelle individualisés vers l'emploi, avec un accompagnement renforcé des participants, en développant l'accompagnement dans l'emploi, de façon à faciliter l'intégration dans l'entreprise et donc le maintien dans l'emploi.

Le PLIE s'articule à partir des dispositifs existants et des politiques contractuelles du territoire qu'il accompagne en permettant un renforcement des actions et des moyens. Il inscrit son action en complémentarité avec les autres dispositifs nationaux, régionaux, départementaux et locaux, actuels et à venir et dans une logique de territoire.

Ainsi, le protocole d'accord fixe les objectifs quantitatifs et qualitatifs évaluables, la définition des publics cibles et les orientations du PLIE. Le protocole 2011-2013 défini, validé et signé par Pôle Emploi, l'État, le Conseil Général, la Région et l'Agglomération Seine-Eure fixait les objectifs suivants :

La capacité d'accompagnement (c'est à dire le nombre de personnes accompagnées en simultanée par un conseiller) est fixée à :

- 80 participants (demandeur d'emploi ou jeune) pour un conseiller à temps plein ;
- 70 participants RSA pour un conseiller à temps plein sur l'ensemble de la période.

Le PLIE devait permettre, grâce à son accompagnement renforcé, à la moitié des participants suivis, d'accéder à une sortie positive au 31 décembre 2013 (dont 42 % sur un emploi et 8 % sur des formations).

Une sortie positive vers emploi peut être actée après un temps de 6 mois continus passé en entreprise. Le suivi PLIE continue durant cette phase d'emploi.

Au vu des règles du PLIE, cela explique le temps d'un accompagnement PLIE ainsi que les moyens humains engagés.

Les « Jeunes de 18 à 25 ans en difficulté d'accès à l'emploi en complémentarité avec les dispositifs spécifiques développés par la Mission Locale » faisaient partie du public cible.

Suite à l'évaluation du dispositif réalisé en 2013 et aux nouveaux « accompagnements » proposés pour les jeunes sur le territoire, l'Agglomération, porteur du dispositif a fait le choix de ne plus fixer le « public jeune » comme critère d'éligibilité du dispositif et éviter ainsi la « concurrence » entre les dispositifs.

Le PLIE par son caractère territorial peut adapter son offre aux besoins du territoire tant au niveau des publics à accompagner que pour des actions spécifiques répondant aux besoins des publics accueillis dans le dispositif.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA MISSION LOCALE
DE LOUVIERS**

Je vous informe que je n'ai pas de réponse particulière à ajouter à ce rapport.

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

L'ACCÈS DES JEUNES À L'EMPLOI

Construire des parcours, adapter les aides

Territoire de Thiers

Rapport public thématique

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Avant-propos | 5 |
| Synthèse | 7 |
| Introduction | 11 |
| Chapitre I La palette d'aides disponibles à l'échelon local | 13 |
| I - La mission locale, acteur central au sein d'un paysage complexe..... | 14 |
| II - Une offre locale simplifiée..... | 16 |
| Chapitre II Une offre flexible mais sous-utilisée | 19 |
| I - Des jeunes peu intéressés par les parcours de formation en dépit des efforts faits pour les individualiser | 19 |
| II - Un accompagnement peu intensif | 21 |
| A - La motivation, facteur clef de l'insertion professionnelle..... | 21 |
| B - Un suivi extensif dans le temps plutôt qu'un parcours d'accompagnement organisé..... | 22 |
| III - Une première expérience professionnelle considérée comme prioritaire | 24 |
| Chapitre III Des financements importants pour des résultats incertains | 29 |
| I - Des lourdeurs de gestion | 29 |
| A - Une gouvernance politique qui ne reflète pas le financement de la mission..... | 29 |
| B - Une mobilisation difficile des fonds | 32 |
| II - Un effort public conséquent pour des résultats mitigés | 33 |
| A - L'apprentissage reste la principale mesure en faveur des jeunes..... | 33 |
| B - Des résultats difficiles à apprécier | 34 |
| Conclusion générale | 37 |
| Glossaire | 39 |
| Annexes | 43 |
| Réponses des administrations et des organismes concernés | 49 |

Avant-propos

Le rapport sur *L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides*, constitue en huit volumes – analyse générale d'une part, analyses régionales résultant des investigations conduites dans sept territoires d'autre part – la synthèse définitive de l'enquête de la Cour. Il a été délibéré le 27 septembre 2016 par la chambre du conseil en formation ordinaire.

Le présent cahier territorial permet, au-delà de certains constats communs aux six autres cas examinés, d'apporter un éclairage particulier sur les organisations mises en place pour favoriser l'accès des jeunes à l'emploi sur le territoire de Thiers.

Synthèse

Le présent rapport porte sur les dispositifs destinés à favoriser l'accès à l'emploi des jeunes âgés de 15 à 25 ans. Les investigations ont porté plus particulièrement sur le territoire de la mission locale de Thiers, dans le département du Puy-de-Dôme en Auvergne.

La population auvergnate est parmi les plus âgées en moyenne nationale, les jeunes représentent moins de 11 % de sa population, contre 12 % en moyenne nationale. Ils sont près de 150 000 contre 800 000 en Rhône-Alpes, la région avec laquelle l'Auvergne a fusionné le 1^{er} janvier 2016. Les deux régions connaissent l'un des plus faibles taux de chômage des jeunes en métropole, inférieur à 20 % contre 24 % en France.

Des différences importantes existent cependant entre les territoires. Le milieu rural est particulièrement marqué par la pauvreté, les difficultés de mobilité, le chômage. La part des chômeurs de longue durée dépasse ainsi 26 % dans le bassin Thiers alors qu'elle est inférieure à 23 % dans le Sud de l'Auvergne.

Les mesures du chômage ne rendent pas pleinement compte de l'éloignement de l'emploi de certains jeunes. Si le nombre de jeunes chômeurs varie entre 13 000 et 16 000 selon les estimations, ce sont environ 27 000 jeunes, soit plus de 18 % des 15-24 ans qui relèvent de ce que l'on appelle dans la terminologie européenne les NEET (*Neither in Employment nor in Education and Training*), les jeunes qui ne sont ni en emploi ni en études ni en formation.

L'Auvergne fait de ce fait partie des 16 régions qui bénéficient de près de 29 M€ de crédits européens de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) pour des actions de repérage et d'accompagnement des NEET.

Les projets financés sur ces crédits complètent une palette d'outils nationaux et locaux variés qui se décline essentiellement en trois grandes catégories en fonction de l'objectif poursuivi : compléter la formation initiale par la formation professionnelle continue ; favoriser l'embauche et la première expérience professionnelle par des aides aux employeurs ; accompagner les jeunes dans leur recherche d'emploi et la construction de leur projet professionnel, notamment grâce aux institutions spécialisées que sont les missions locales.

Compte tenu des compétences respectives de l'État et des collectivités territoriales, les dispositifs d'aide dont bénéficient les jeunes sont parfois mal coordonnés. Ainsi, l'expérimentation de la Garantie jeunes par la mission locale de Thiers depuis 2013, a entraîné une réduction du nombre des entrées dans le dispositif départemental équivalent existant depuis 2004, le Plan d'action pour l'insertion des jeunes (PAIJ). La Garantie jeunes a également conduit à une diminution des entrées en parcours de formation pré-qualifiants mis en place par la Région et dans le cadre desquels les jeunes peuvent effectuer une première immersion en milieu professionnel. La généralisation envisagée de la Garantie jeunes va rendre plus important ce problème de coordination entre dispositifs.

En matière de formation professionnelle initiale, l'offre devrait être répartie de façon à assurer une couverture territoriale minimale, ce qui n'est pas le cas en territoire rural. À Thiers, 68 % des élèves doivent se former ailleurs. L'offre de formation continue est également limitée dans le bassin d'emploi, où seuls 16 % des stagiaires en formation certifiante qui en sont issus se forment.

Peu de jeunes de la mission locale de Thiers accèdent aux formations offertes par la Région, alors qu'à l'échelle régionale, les jeunes représentent 43 % des bénéficiaires. Sont en cause une faible appétence de leur part pour un retour en formation, et la faiblesse de l'offre de proximité. Face à cette situation, la mission locale prône la pédagogie par l'action, et encourage les projets permettant de faire travailler manuellement les jeunes sur des micro-projets afin de les remotiver en matière de formation.

La motivation est selon la mission locale un facteur essentiel d'accès à la formation et d'insertion dans l'emploi, même dans un bassin où la situation de l'emploi est critique. Pour les jeunes les plus motivés, la mission locale joue essentiellement le rôle d'intermédiation vers l'emploi. Si les contrats d'avenir ont permis à la mission locale de disposer vis-à-vis d'eux d'une solution immédiatement disponible d'accès à l'emploi, l'on constate que l'objectif d'offrir aux jeunes une formation qualifiante par ce biais n'est pas atteint : seul un cinquième des contrats comportent de tels engagements.

Pour tous les autres jeunes, le travail des conseillers est plus long. L'importance des problèmes sociaux (l'hébergement, la santé, la maltraitance...) complique le travail sur le projet professionnel qui doit s'accompagner d'une prise en charge de ces problèmes.

L'accompagnement offert aux jeunes dans le cadre des différents dispositifs nationaux hors Garantie jeunes (CIVIS supprimé par la loi du 8 août 2016, PPAE, ANI jeunes¹) est globalement identique dans son contenu quel que soit le dispositif choisi. Il est peu intensif, et dépend dans ses effets de la disponibilité et de la volonté des jeunes concernés de s'y engager. Or certains n'ont avec la mission locale que des contacts occasionnels. Néanmoins, la mission locale accompagne ainsi les jeunes durant des périodes plus ou moins longues, en moyenne pendant 18 mois. L'accompagnement s'apparente davantage, dans ces conditions à un suivi distendu dans le temps qu'à un parcours organisé vers l'emploi.

Concernant les ressources financières de la mission locale, l'échelon communal qui assure la présidence, n'en représente que 4 %, et l'État est le principal financeur des missions locales auvergnates. Si globalement ses moyens financiers sont suffisants selon la mission locale, leur mobilisation est lourde du fait des contraintes dont chaque financeur assortit sa part de financement, et de l'absence d'un dialogue de gestion commun associant l'ensemble des financeurs.

De même, la mobilisation des crédits sur appel à projet, et en premier lieu des crédits européens, nécessite outre de la créativité pédagogique, des capacités administratives et financières suffisantes pour répondre au cahier des charges des financeurs. La mission locale qui déplore que la « gestion des conventions » soit ainsi devenue sa « nouvelle mission », pose ainsi la question de la mutualisation des fonctions administratives, financières et d'ingénierie des projets entre les missions locales.

La mesure de la performance de la mission locale en termes d'insertion professionnelle durable ne peut être qu'approchée, en recourant aux indicateurs de suivi des différents dispositifs. Ces derniers ne rendent toutefois pas compte de l'éloignement initial de l'emploi des jeunes suivis, ce qui fausse les comparaisons de performance entre organismes prenant en charge les jeunes.

¹ CIVIS, contrat d'insertion dans la vie sociale ; PPAE, projet personnalisé d'accès à l'emploi ; ANI Jeunes, crédits consacrés par les partenaires sociaux dans le cadre de l'accord national interprofessionnel.

Introduction

En France, la majorité des jeunes accèdent rapidement à leur premier emploi. Cette rapidité s'accompagne cependant d'une précarité croissante et qui perdure trois ans après leur sortie du système éducatif, contrairement à ce qui avait été constaté pour les générations précédentes.

Les jeunes sont particulièrement touchés par la situation macroéconomique générale et les spécificités du marché du travail français : les embauches en contrats à durée déterminée, devenus eux-mêmes plus courts, le temps partiel, la récurrence du chômage, avec des conséquences directes sur leur autonomie et leur niveau de vie.

Ce diagnostic national se retrouve en Auvergne et à Thiers mais avec des spécificités locales qui tendent à l'aggraver, sinon sur le plan quantitatif, du moins sur le plan qualitatif.

La population auvergnate est parmi les plus âgées en France : les 15-25 ans représentent moins de 11 % de sa population, contre 12 % en moyenne nationale, soit 150 000 jeunes. Comme en Rhône-Alpes, la région avec laquelle Auvergne a fusionné depuis 1^{er} janvier 2016, le taux de chômage des jeunes est parmi les plus faibles en France². Il concerne entre 13 000 et 16 000 jeunes selon le mode de calcul retenu.

Cependant, en Auvergne, la crise du secteur industriel a provoqué un chômage important dont les conséquences se font durement sentir dans un milieu rural particulièrement marqué par la pauvreté, les difficultés de mobilité, et le chômage de longue durée.

Le bassin de Thiers illustre à petite échelle ces problématiques : 11 % de la population thiernoise bénéficie des minimas sociaux, contre 9 % en moyenne régionale (7 % en Rhône-Alpes); entre 2010 et 2014, le nombre de jeunes demandeurs d'emploi a progressé de 22 %, contre 12 % au niveau régional, et un tiers des jeunes demandeurs d'emploi sont des chômeurs de longue durée. Le bassin de Thiers concentre une part proportionnellement très importante des 11 000 jeunes Auvergnats de 20 à 24 ans qui ne sont titulaires d'aucun diplôme.

² Pour le détail, voir l'annexe n° 2.

De plus, du fait de l'isolement géographique en milieu rural et montagnard, et des difficultés de mobilité, de nombreux jeunes s'éloignent durablement du marché du travail et cessent souvent de faire valoir leurs droits. Le nombre de ces jeunes ni en emploi ni en études ni en formation a été estimé à 27 000, soit plus de 18 % des 15-24 ans.

Sous l'impulsion de l'Union européenne, ce public dont le repérage constitue à lui seul un défi, devrait concentrer l'attention des acteurs publics de l'emploi. L'Auvergne fait ainsi partie des 16 régions qui bénéficient des crédits européens de l'Initiative européenne pour la jeunesse (IEJ) spécifiquement destinés à ces jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET, *Neither in Employment nor in Education and Training*).

Face au constat national d'une précarisation de l'entrée dans la vie active, complété en Auvergne par un problème spécifique de non recours aux droits, les réponses publiques forment une palette large censée couvrir les besoins de jeunes aux profils variés. Elle est complétée localement grâce à l'apport des crédits européens.

Toutefois, les jeunes ne bénéficient qu'en partie de cette palette de réponses, principalement en raison de l'éloignement géographique et de la mobilisation inégale des acteurs locaux : cela pose la question, non pas de la qualité de ces outils, mais de la capacité des jeunes à en bénéficier, que l'analyse faite de la mission locale de Thiers permet de mieux cerner.

Le présent rapport décrit dans sa première partie les acteurs locaux et les outils les plus communément utilisés par la mission locale, le principal intervenant pour la prise en charge des jeunes rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle. Il examine ensuite la façon dont sont utilisés les différents instruments, la formation, l'accompagnement et l'aide directe à l'emploi, et tente de mesurer l'effort public ainsi déployé ainsi que son impact sur l'insertion professionnelle des jeunes.

Chapitre I

La palette d'aides disponibles

à l'échelon local

Les dispositifs favorisant l'accès des jeunes à l'emploi comprennent des mesures directes et indirectes qui visent à faciliter le passage de la formation initiale vers la vie active, de préférence dans un emploi stable.

La définition et le financement de ces interventions relèvent de différents niveaux: l'État, les Régions, les acteurs publics locaux ; leur mise en œuvre est le fait d'opérateurs publics, semi-publics ou privés auxquels ces financeurs font appel, principalement dans le cadre de la commande publique, d'appels à projets ou de subventions.

Le champ d'activité de ces différents intervenants peut être limité à une mission, par exemple l'information des publics jeunes; mais il englobe la plupart du temps plusieurs domaines d'intervention. C'est ainsi que les missions locales accompagnent les jeunes sur le plan social, comme dans leur recherche d'emploi.

Cette palette d'acteurs et des outils est particulièrement large, et devrait pouvoir répondre à des besoins divers des jeunes, qui ont eux-mêmes des profils variés.

I - La mission locale, acteur central au sein d'un paysage complexe

Au niveau local et particulièrement dans les zones rurales, le nombre d'acteurs est réduit. Compte tenu de l'importance des difficultés sociales que rencontrent les jeunes dans leur chemin vers l'emploi, le Département joue un rôle important.

Il n'existe pas de guichet unique pouvant répondre à l'ensemble des problèmes auxquelles les jeunes sont confrontés. Ils doivent ainsi s'adresser à plusieurs intervenants pour faire le point sur leur offre et les droits dont ils peuvent bénéficier.

En matière de suivi et d'accompagnement, le point d'entrée dans le système dépend de la situation individuelle des jeunes: l'existence de problèmes sociaux importants peuvent ainsi les conduire au Centre d'action sociale communal (CCAS) ou à la permanence du Département.

Deux réseaux du service public d'emploi proposent leurs services aux jeunes dans leur insertion professionnelle : Pôle emploi et la mission locale. Si aucune règle n'établit de critères de répartition des publics, les jeunes les plus fragiles et cumulant les difficultés sont de fait majoritairement orientés vers la mission locale.

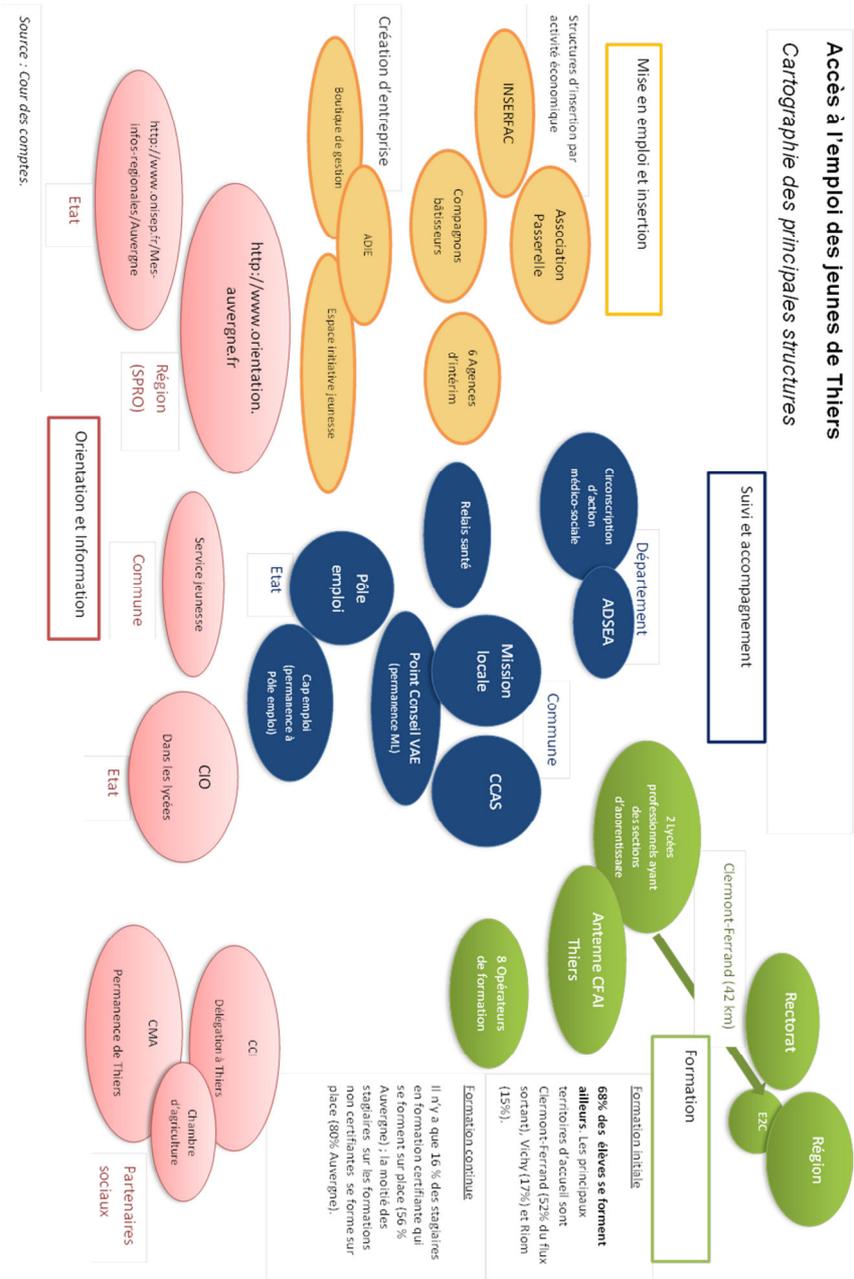
Tous les jeunes suivis par Pôle emploi bénéficient d'une information collective animée conjointement par les deux structures. Deux fois par an, les conseillers référents des deux structures croisent les listes des jeunes suivis.

Contrairement à Pôle emploi, la mission locale assure des permanences délocalisées sur le territoire de son ressort qui comprend 45 communes. La mission locale de Thiers tente ainsi de devenir, sinon le guichet unique en matière de l'accompagnement social et professionnel des jeunes, du moins le point d'entrée principal des jeunes, même si tous n'y seront pas forcément suivis.

L'offre de formation initiale et continue reste limitée à Thiers, obligeant les élèves et les stagiaires à se former ailleurs. Du côté des entreprises, il existe sur place des structures d'insertion par activité économique, et des associations de promotion de l'entrepreneuriat (notamment l'Association pour le droit à l'initiative économique). Les réseaux consulaires assurent également une permanence à Thiers.

Enfin, parmi les structures plus spécialisées dans l'information et l'orientation, il existe un centre (CIO) relevant de l'Éducation nationale. La commune dispose de son propre service jeunesse dont les interventions recourent en partie celles de la mission locale. L'offre régionale en matière d'orientation est entièrement dématérialisée.

Schéma n° 1 : cartographie des acteurs thiernois



II - Une offre locale simplifiée

Si la palette d'outils publics et privés est importante, en pratique, les conseillers de la mission locale utilisent surtout certains dispositifs, notamment les emplois d'avenir auxquels ils recourent en priorité par rapport aux autres dispositifs dont ils disposent.

Les dispositifs d'accompagnement - CIVIS, PPAE, ANI Jeunes- se distinguent principalement par leur mode de financement, et en termes de contenu, les services proposés par la mission locale varient peu selon les dispositifs.

Hors Garantie jeunes, la mission locale se réfère pour sa gestion en « enveloppe par jeune », qui correspond aux crédits dont elle dispose pour chaque jeune suivi.

Schéma n° 2 : principaux outils mobilisés par la mission locale de Thiers

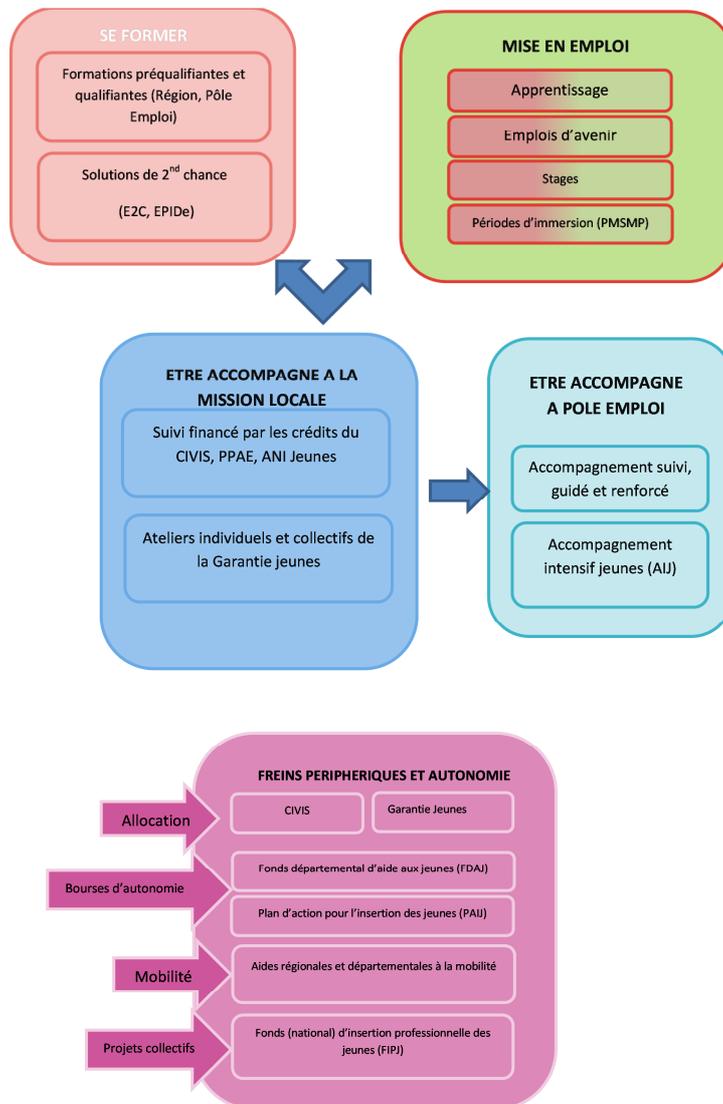
Voir la page suivante :

CIVIS : Contrat d'insertion dans la vie sociale

PPAE : projet personnalisé d'accès à l'emploi, outil de Pôle emploi. Le suivi des jeunes est délégué à la mission locale. 20 % des jeunes (133 en 2014) sont suivis en PPAE.

ANI Jeunes : Crédits fléchés par les partenaires sociaux pour l'accompagnement des décrocheurs. Entre 2012 et 2015, ils ont permis de proposer des activités supplémentaires aux jeunes décrocheurs, sans forcément augmenter le nombre de jeunes suivis.

Lecture : Si le jeune souhaite rapidement accéder à un emploi, la mission locale de Thiers est en mesure de lui proposer un stage ou une première immersion (PMSPM) ou un emploi d'avenir. Si le jeune est motivé et prêt à se former, l'apprentissage lui sera proposé.



Source : Cour des comptes.

Chapitre II

Une offre flexible mais sous-utilisée

Les aides à l'emploi des jeunes dans leurs trois principales composantes – la formation complémentaire, l'accompagnement vers l'emploi et l'accès à une première expérience professionnelle- sont mises en œuvre par des acteurs locaux de façon à les adapter de façon souple et individualisée à la situation des jeunes qu'ils prennent en charge.

Cependant, les facteurs de motivation personnelle, ainsi que des barrières sociales, géographiques, voire parfois psychologiques restent déterminantes, et limitent l'usage que les jeunes de Thiers peuvent en pratique faire de ces aides.

I - Des jeunes peu intéressés par les parcours de formation en dépit des efforts faits pour les individualiser

L'offre de formation professionnelle initiale et continue relève de la compétence de la région. La politique de la Région Auvergne en matière de formation professionnelle continue n'est pas définie en fonction de l'âge du bénéficiaire mais en fonction de sa situation par rapport à l'emploi et varie notamment selon que le bénéficiaire est demandeur d'emploi indemnisé ou pas.

Si les publics jeunes ne sont pas spécifiquement visés, ils bénéficient dans les faits de près de la moitié des formations en nombre

de stagiaires (43 % en 2014) et en volume horaire (50 %). En 2014, ils étaient 4 300 sur les 10 000 bénéficiaires des formations régionales.

Les jeunes se retrouvent surtout dans les parcours pré-qualifiants (43 % des stagiaires). Ils représentent un tiers des bénéficiaires des formations qualifiantes et certifiantes.

L'offre de formation continue est structurée selon une logique de sécurisation des parcours vers l'emploi. Elle s'efforce de tenir compte du caractère itératif et parfois tâtonnant des parcours professionnels, pour s'adapter au fur et à mesure que ceux-ci évoluent.

Ainsi le changement de formation, y compris lorsque ce choix concerne des formations relevant d'opérateurs différents, est possible et prévu dans la phase préqualifiante des parcours. À l'issue de celle-ci, la région encourage une poursuite de formation, soit en alternance soit en formation certifiante. À cette fin, des places sont réservées aux stagiaires des cursus préqualifiants ; en moyenne 10 % des stagiaires poursuivent leur cursus en formation qualifiante.

Afin d'éviter des ruptures de prises en charge consécutives à un changement de prestataire de formation, la rémunération des stagiaires est directement assurée depuis le 1^{er} janvier 2014 par la Région, qui a mis en place à cette fin un outil de gestion partagé avec les organismes de formation³.

En dépit d'une offre que l'on s'est ainsi efforcé d'adapter aux parcours vers l'emploi, les jeunes de Thiers accèdent peu aux formations régionales : 11 % des jeunes en contact avec la mission locale et 16 % des jeunes en demande d'insertion sont entrés en formation. Ces taux restent faibles, alors que l'on peut penser que les jeunes en phase de chômage ou d'inactivité auraient avantage à être dirigés en priorité vers des formations. Si la mission locale en convient, elle estime pouvoir difficilement faire davantage pour inciter à se former ses publics, qui ont souvent vécu leur expérience scolaire comme un échec.

Même en supposant que les conseillers réussissent à surmonter cette barrière, l'éloignement géographique et les barrières sociales et psychologiques à la mobilité des jeunes restent des obstacles importants à l'entrée en formation des jeunes. La formation reste ainsi une solution éloignée et parfois inaccessible aux jeunes de Thiers.

³ Voir l'annexe n° 3.

II - Un accompagnement peu intensif

A - La motivation, facteur clef de l'insertion professionnelle

Dans le champ strict de l'accès à l'emploi, deux éléments sont pris en compte par les conseillers pour apprécier schématiquement la distance à l'emploi que les jeunes qu'ils prennent en charge auront à franchir : la formation mesurée par le niveau de qualification atteint, et la motivation pour le travail.

En termes de qualification des publics accueillis, 68 % ont une formation infra bac (niveau VI, V bis et V), et 4 % un niveau supérieur au bac.

En ce qui concerne la motivation des jeunes pour s'inscrire avec succès dans un parcours vers l'emploi, trois profils ont été identifiés par les conseillers :

Il y a, d'une part, ceux qui viennent chercher à la mission locale un emploi et pour lesquels la mission locale est avant tout une *agence de placement*. Ce sont les jeunes les plus volontaires et les plus motivés, et donc les plus proches de l'emploi, quel que soit leur niveau de formation. La mission locale s'estime en mesure de leur trouver rapidement (15 jours-3 semaines) une situation d'emploi via l'intérim, le contrat aidé ou plus simplement par des immersions en milieu professionnel. Pour cette catégorie de jeunes, plus que le niveau de formation, le principal obstacle reste l'absence du permis de conduire, indispensable pour travailler en intérim dans une zone rurale. Ils représentent 1/3 des jeunes en contact.

De l'autre côté de l'échelle de motivation, il y a ceux, d'autre part, pour lesquels le travail n'est pas la priorité du moment et qui viennent la plupart du temps à la mission locale comme à un *guichet de prestations*. Ces jeunes ont un rapport au travail distendu, qui s'explique notamment par le milieu socio-professionnel dont ils sont issus : le chômage de longue durée des parents, bénéficiaires de minimas sociaux, est ainsi souvent un facteur aggravant. Avec eux, la mission locale, tout en répondant dans un premier temps à leurs besoins d'aide pécuniaires, cherche rapidement à engager des actions de resocialisation et de remobilisation, pour pouvoir ensuite engager un travail plus soutenu dans le cadre d'un dispositif d'accompagnement (la Garantie jeune ou le CIVIS). Cette catégorie représente une centaine de jeunes, soit moins de 10 % des jeunes en contact.

Entre les deux, il y a, enfin, des jeunes en situation intermédiaire pour lesquels le travail du conseiller prend diverses formes : stabilisation du jeune (trouver un logement, l'aider à prendre en charge ses problèmes de santé), construction du projet professionnel, acquisition d'un socle de compétences et de connaissances, obtention d'une qualification et mise en emploi. « Le dosage » et la succession de ces outils dépendent de la nature des freins auxquels il faut trouver une solution avant ou pendant la phase d'accès à l'emploi. Le travail d'insertion professionnelle s'en trouve compliqué.

Il convient de souligner que la mission locale n'est pas le seul interlocuteur thiernois que les jeunes peuvent solliciter pour résoudre des difficultés d'ordre social. Un travailleur social, financé par le Département, tient une permanence au point d'accueil jeunes du centre communal d'action social (CCAS).

Les compagnons bâtisseurs à Thiers

En matière de motivation c'est l'effet déclencheur qui est recherché par les conseillers de la mission locale de Thiers. Ils ont misé pour cela sur une action de groupe qui associe le travail artisanal, le sport et les mini-ateliers pratiques.

Le projet élaboré en 2015 en partenariat avec les compagnons bâtisseurs a duré deux mois et a concerné 14 jeunes parmi ceux qui étaient très éloignés de l'emploi et peu motivés pour définir leur projet professionnel. Une fois par semaine, les jeunes retrouvaient les compagnons bâtisseurs et réhabilitaient les logements mis à disposition par le bailleur social de la ville. Ils ont également fabriqué du mobilier à partir des matériaux de récupération. Pour les aider à surmonter leur isolement et à mieux respecter leur hygiène de vie, le projet comprenait des activités sportives régulières, ainsi que des ateliers pratiques concernant notamment la gestion du budget, la découverte du territoire, la mobilité etc. L'action a eu un effet très positif et, au bout de six semaines, seuls deux jeunes avaient abandonné.

B - Un suivi extensif dans le temps plutôt qu'un parcours d'accompagnement organisé

En 2014, 1 225 jeunes ont poussé au moins une fois la porte de la mission locale, parmi lesquels un tiers pour la première fois. Le nombre de jeunes qui sont ainsi "en contact" avec la mission locale baisse

régulièrement depuis 2010, de -8 % en moyenne par an. Le nombre annuel de jeunes accueillis pour la première fois est resté stable. Seule la moitié des jeunes en contact ont été suivis dans l'année par la mission locale (681). Le public de la mission présente ainsi une volatilité importante.

Le fait d'avoir bénéficié d'un dispositif d'accompagnement n'interdit pas aux jeunes de revenir à la mission locale à l'issue de celui-ci et d'être de nouveau orienté vers un autre dispositif, voire vers le même. La mission locale accompagne ainsi les jeunes durant des périodes plus ou moins longues, la durée moyenne étant de 18 mois. Les jeunes peuvent cependant rompre le contact durant plusieurs mois et revenir ensuite. Le suivi assuré par la mission locale, basé sur le volontariat des jeunes, le différencie ainsi d'une prise en charge par Pôle emploi où l'absence aux entretiens peut être sanctionnée.

Schéma n° 3 : exemple d'un enchaînement de dispositifs

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | | | | |
|----------------------------|---------------------|---------|-------------------------|---------|--------|---------------------|------------|-------------------------|---------|--------|--------|-----------------|
| janv-09 | 06-07/2009 | janv-10 | févr-11 | juin-11 | oct-12 | déc-12 | 10-12/2013 | 04-09/2014 | sept-15 | oct-15 | mai-16 | 11/06/2016 |
| Inscription Pôle emploi | | | | | | | | | | | | |
| | Formation régionale | | | | | | | | | | | |
| | | PPAE | | | | | | | | | | |
| | | PAJ | | | | | | | | | | |
| | | | Immersion en entreprise | | | | | | | | | |
| | | | | | | Formation régionale | | | | | | |
| | | | | | | | E2C | | | | | |
| | | | | | | | | Garantie jeunes | | | | |
| | | | | | | | | Immersion en entreprise | | | | |
| | | | | | | | | | | | | Service civique |

Source : Mission locale de Thiers. Le « parcours » d'un jeune de niveau Vbis ayant préparé le CAP agent polyvalent de restauration, sorti du système scolaire en décembre 2008 (à l'âge de 16 ans) sans avoir validé son diplôme.

L'enchaînement des dispositifs ne correspond pas pour autant à un parcours construit. Faute notamment d'évaluer l'apport des différentes aides, certains jeunes font « carrière » dans les dispositifs d'emploi jusqu'à ce qu'ils atteignent la limite d'âge des jeunes suivis en mission locale, c'est-à-dire 26 ans.

Le PAIJ, précurseur de la Garantie jeunes

Le département du Puy-de-Dôme a mis en place dès 2004 un dispositif, le Plan d'action pour l'insertion des jeunes (PAIJ) qui comprend des mesures d'accompagnement individuel et collectif, couplées à une bourse d'autonomie dont le montant varie entre 125 et 425 €/mois. Les missions locales du département et des associations d'insertion en sont les opérateurs. En 2014, 266 bourses d'autonomie ont été accordées. 509 jeunes ont bénéficié d'un accompagnement collectif ou individuel. Le coût annuel pour le département s'est stabilisé autour de 300 000 €. Le PAIJ est souvent la première solution utilisée pour des jeunes venus chercher une aide à la mission locale.

La Garantie jeunes a été conçue en 2013 dans le cadre d'une démarche de l'Union européenne, l'Initiative européenne pour la jeunesse (IEJ). Déployée à titre expérimental en France depuis 2013, elle combine sur une période limitée -six mois à un an- un accompagnement intensif, une remise à niveau, une mise en contact du monde professionnel incluant des stages, et versement d'une allocation qui peut mensuellement atteindre le niveau du RSA socle.

Sept missions locales d'Auvergne dont la mission locale de Thiers ont fait partie de la première vague de déploiement.

L'expérimentation de la Garantie jeunes a réduit le recours par la mission locale de Thiers au PAIJ (-6 %). Si elle a été compensée par la hausse sur les territoires non expérimentaux, la généralisation de la Garantie jeunes posera à terme la question du maintien d'un dispositif départemental parallèle.

III - Une première expérience professionnelle considérée comme prioritaire

Alors qu'elle constituait auparavant l'aboutissement de la construction du projet professionnel, les conseillers de la mission locale considèrent la mise en emploi comme prioritaire, et la proposent désormais à toutes les étapes du parcours des jeunes.

Cette politique de « job first » vise à répondre de façon concrète au refus récurrent de nombreux jeunes de se former qui résulte du fait que le bénéfice de la formation leur paraît trop lointain et incertain.

C'est essentiellement par le biais des contrats aidés que la mission locale parvient à placer ses jeunes en emploi. Pour préparer les jeunes à l'entreprise et dissiper les réticences des employeurs, la mise en emploi est parfois précédée de périodes d'immersion en milieu professionnel.

Travailler les représentations

L'idée que le jeune, ses parents et la société se font du métier joue un rôle important dans les choix d'orientation ou la volonté d'accepter l'offre d'emploi proposée. À Thiers, en dépit de la tradition industrielle locale, les vocations pour les métiers comme la coutellerie, la plasturgie et la chaudronnerie, trois secteurs industriels porteurs d'emploi sur le bassin, restent faibles. Cela est dû au chômage et aux reconversions que ces filières ont connu mais également à l'image « vieilloté », selon les jeunes, que ces métiers véhiculent.

La mission locale de Thiers a donc conduit plusieurs projets en 2014 autour de la découverte de ces métiers afin de surmonter les obstacles géographiques et psychologiques qui en détournent les jeunes et les orienter vers ces filières. L'un des projets a impliqué une trentaine de parents de jeunes de 16 à 25 ans en recherche d'emploi repérés par les professionnels du territoire dans le but de faire évoluer les représentations qu'ils avaient des emplois qui y étaient proposés.

En sens inverse, des actions seraient envisageables pour améliorer les représentations que entreprises se font des jeunes et notamment de jeunes issus de quartiers sensibles ou de la communauté des gens du voyage, et qui rencontrent des obstacles supplémentaires à l'accès à l'emploi.

Les contrats aidés sont des contrats de travail destinés aux publics fragiles qui, dans les conditions normales du marché peineraient à être embauchés (jeunes sans qualification, chômeurs de longue durée, seniors) et qui sont subventionnés par l'État. L'aide publique varie en fonction du secteur, marchand ou non marchand: elle est de 35 % pour les premiers (CUI-CIE) et peut atteindre jusqu'à 95 % dans le secteur non marchand (CUI-CAE).

Les emplois d'avenir, réservés aux jeunes pas ou peu qualifiés, ont une durée plus importante que les contrats aidés classiques et ont été assortis d'un contenu en formation renforcé. Ces caractéristiques font de cet outil l'un des plus coûteux des outils de la politique d'aide à l'emploi des jeunes⁴.

Les jeunes en emploi d'avenir sont davantage diplômés à Thiers que dans la France entière : 74 % sont peu ou pas diplômés contre 82 %. Cela s'explique par la proportion importante de territoires relevant des

⁴ Le coût moyen unitaire annuel d'un emploi d'avenir en 2016 est de l'ordre de 11 000€.

zones de revitalisation rurales, pour lesquelles des emplois d'avenir peuvent être conclus au bénéfice de jeunes légèrement plus diplômés qu'ailleurs⁵.

Concernant l'accès à la formation, 94 % des emplois d'avenir de Thiers comportent un engagement de formation (90,4 % sur le plan national). Cependant, dans la mesure où l'objectif du législateur était, en allongeant la durée des emplois d'avenir, de permettre aux jeunes d'acquérir dans ce cadre un premier niveau de formation qualifiante, c'est la part des formations qualifiantes qu'il convient d'apprécier.

Or, seuls 20 % des engagements concernent une formation qualifiante et près de la moitié de ces engagements n'a jamais été mise en œuvre, essentiellement du fait des difficultés de financement ou encore faute d'une offre adaptée dans le catalogue de formation des collectivités. Une expérimentation du CNFPT Auvergne est en cours pour 60 places de formation certifiante d'animateur périscolaire.

À la mission locale de Thiers, deux conseillers sont particulièrement impliqués dans la mise en œuvre de ces contrats. Une centaine de nouveaux contrats ont été signés en 2013 et en 2014. Cependant, les jeunes en contrats aidés rompent fréquemment leur contrat de travail: parmi les contrats signés en 2013, 29 % ont été rompus entre 2013 et 2014 ce qui est conséquent.

⁵ La part des dérogations non justifiées n'est pas suivie en Auvergne contrairement à Rhône-Alpes.

Des outils qui se concurrencent...

Face au taux de chômage des jeunes dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou QPV (42,1 % contre 22,6 % dans les ensembles urbains qui les abritent), les contrats « Starter » ont été lancés lors du Comité interministériel à l'égalité et la citoyenneté de mars 2015.

Il s'agit d'un CUI-CIE spécifiquement destiné aux jeunes de moins de 30 ans, sans emploi, rencontrant des difficultés particulières d'insertion et qui résident dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ou qui bénéficient de minima sociaux (RSA) ou encore qui sont demandeurs d'emploi de longue durée, travailleurs handicapés, etc. Ce public cible reste éligible au CIE Stater même s'il a bénéficié d'un emploi d'avenir dans le secteur non marchand.

Pour le début de la campagne de lancement, l'objectif en Auvergne, était de placer 800 jeunes des missions locales.

Tout comme les missions locales de Rhône-Alpes, celles d'Auvergne se sont inquiétées de la concurrence entre le contrat starter et les emplois d'avenir dans le secteur marchand. Avec une prise en charge plus importante (45 % contre 35 % pour les emplois d'avenir) et des obligations de formation moindres, les entreprises peuvent préférer cet outil aux emplois d'avenir, outil que privilégiaient les missions locales des deux régions.

D'une façon générale, la mission locale de Thiers et les services de l'État tendent à critiquer l'empilement et la succession rapide de dispositifs qui se concurrencent et remettent en cause les priorités qui ont été définies.

Chapitre III

Des financements importants pour des résultats incertains

Faute d'un suivi systématique de la dépense par âge et par territoire, il est difficile de retracer l'ensemble des dépenses qui concourent à favoriser l'accès des jeunes à l'emploi à Thiers. La dépense ne peut être véritablement approchée qu'au niveau régional.

La valeur ajoutée des actions de formation, d'accompagnement, d'aides à l'embauche pour l'insertion durable des jeunes est quant à elle très difficile à mesurer faute d'un suivi homogène dans le temps des bénéficiaires. À défaut d'indicateurs de performance établis scientifiquement grâce à des suivis de cohortes, les principaux indicateurs disponibles sont ceux qui mesurent l'activité des opérateurs de la politique de l'emploi et la consommation des crédits correspondants aux différents outils de cette politique.

I - Des lourdeurs de gestion

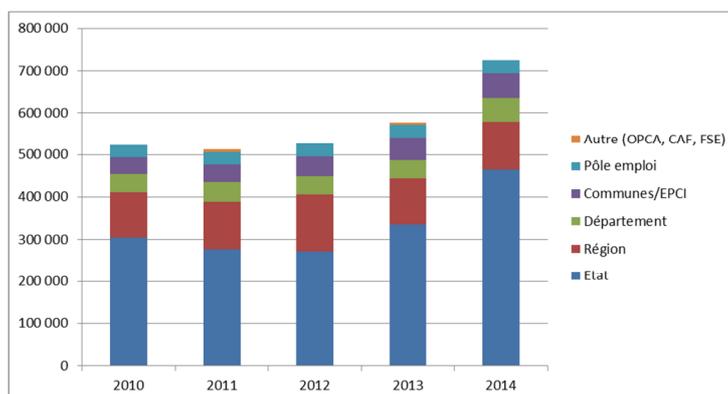
A - Une gouvernance politique qui ne reflète pas le financement de la mission

Comme les autres missions locales d'Auvergne, la mission locale de Thiers est une association. Sa présidence est assurée par le Maire de Thiers. Son conseil d'administration comprend 10 membres, tous représentants des communes. L'intercommunalité de Thiers n'en fait pas partie. Sa gestion quotidienne est assurée par un directeur et son équipe.

La gouvernance de la structure ne correspond pas à l'origine des financements de la mission locale. L'échelon communal ne représente en effet que 4 % des ressources de la mission locale. Trois communes du ressort (sur les 45) ne lui apportent pas de contribution financière.

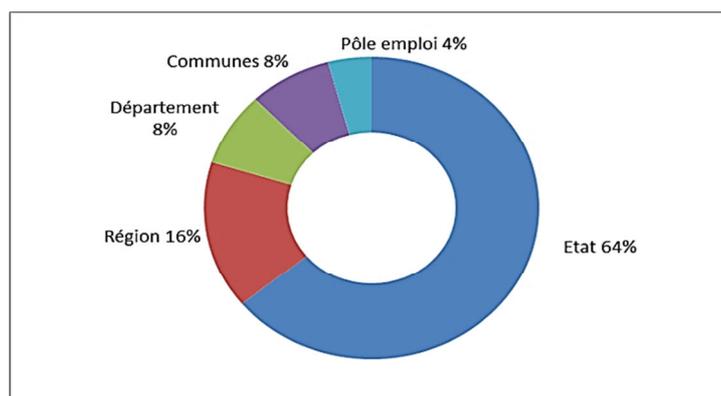
L'État est le principal financeur de la mission locale de Thiers. Son engagement pour les missions locales d'Auvergne dépasse en valeur absolue celui en Rhône-Alpes où la Région cofinance de manière plus importante : 31 % de subventionnement sociale en moyenne régionale contre 11 % en Auvergne.

Graphique n° 1 : évolution de l'effort des principaux financeurs de la mission locale de Thiers



Source : Mission locale de Thiers, traitement Cour des comptes.

Graphique n° 2 : répartition de l'effort des principaux financeurs de la mission locale de Thiers en 2014



Source : Mission locale de Thiers, traitement Cour des comptes.

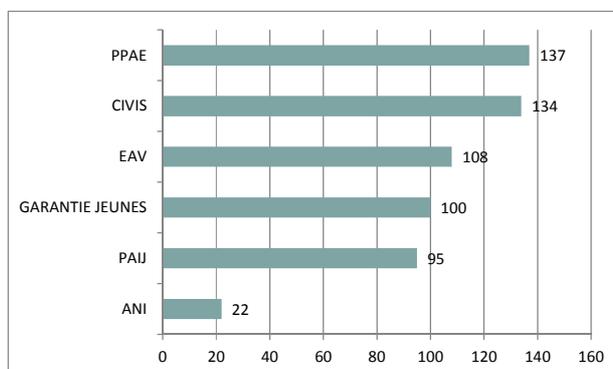
Les subventions de l'État et de Pôle emploi comprennent des financements au titre de certains dispositifs (le CIVIS, le PPAE, l'accompagnement des emplois aidés) mais qui sont acquis même si la mission locale n'atteint pas le nombre de jeunes prévus pour chacun de ces dispositifs. Cela permet de financer de façon générale l'accueil des jeunes qu'ils soient ou non suivis dans un dispositif.

Les coûts d'accompagnement de la Garantie jeunes

Le coût « normé » de l'accompagnement en Garantie jeune s'élève à 2 000 € (hors allocation). Il correspond au montant reçu par la mission locale pour chaque jeune en garantie jeunes.

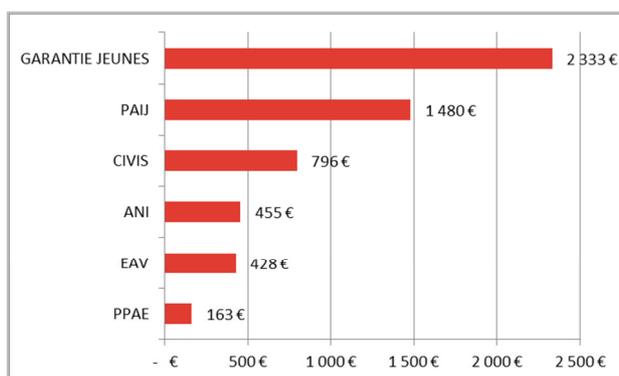
Le coût réel constaté, 2 333 € pour le premier exercice, est supérieur au coût normé. La mission locale devrait mettre à profit la période d'expérimentation de la Garantie jeunes, pour définir le nombre minimal de jeunes devant être accueillis pour lui permettre de couvrir les frais fixes engagés (locaux, conseillers spécialisés, formateurs, recours aux prestataires...).

**Graphique n° 3 : nombre de jeunes par dispositif
(moyenne 2012-2014)**



Source : Mission locale de Thiers, traitement Cour des comptes.

Graphique n° 4 : coût unitaire moyen par dispositif (2012-2014)



Source : Source : Mission locale de Thiers, traitement Cour des comptes.
 Pour le CIVIS et la Garantie jeunes, le montant ne comprend pas l'allocation.
 Le PAIJ comprend l'allocation. Le coût au titre des emplois d'avenir (EAV) correspond uniquement à la partie accompagnement par la mission locale.

B - Une mobilisation difficile des fonds

« Nous sommes devenus des gestionnaires de conventions »... constate le directeur de la mission locale. De fait, la multiplicité des financeurs entraîne deux principales lourdeurs pour la gestion de la mission locale :

- pour chaque subventions au titre de l'activité principale, un suivi de l'activité et un *reporting* séparé sont nécessaires ;
- même pour les deux principaux financeurs le dialogue de gestion est organisé de façon distincte pour chacun, contrairement à la pratique en Rhône-Alpes ;
- pour des financements complémentaires, à chaque appel à projet correspondent des contraintes administratives et financières lourdes.

Les appels à projets lancés par les différents financeurs imposent un seuil minimal d'engagement financier et nécessitent un cofinancement. Cela contraint les structures à se trouver un partenaire intéressé au même moment par le même projet. Trois conventions avec les financeurs ont par exemple été nécessaires du fait de l'obligation de cofinancement pour rassembler les 28 000 € du projet « Compagnons bâtisseurs ».

Concernant plus particulièrement les projets cofinancés par les crédits européens, dont la Garantie jeunes, la nécessité de disposer d'une trésorerie suffisante pour avancer les fonds, dissuade les structures de s'y engager. Ainsi entre 2010 et 2014, aucun projet mobilisant des fonds européens n'a été déposé par la mission locale.

Les conditions exigées pour pouvoir mobiliser les fonds plaident pour une mutualisation accrue entre les missions locales des fonctions d'ingénierie des projets qui leur permettrait de se concentrer sur les missions d'accompagnement des jeunes.

II - Un effort public conséquent pour des résultats mitigés

A - L'apprentissage reste la principale mesure en faveur des jeunes

Il n'existe pas de compte analytique du territoire retraçant l'ensemble des dépenses publiques en faveur de l'emploi des jeunes. Les principales dépenses d'intervention (hors coût de gestion pour les financeurs) peuvent être schématiquement rapportées au nombre de bénéficiaires comme suit :

Tableau n° 1 : coût unitaire des principales interventions

| <i>En 2014</i> | Formation continue financée par la Région | Formation financée par Pôle emploi | Financement Missions locales | Apprentissage |
|--------------------------------------|--|---|-------------------------------------|----------------------|
| <i>Total</i> | 38,7 M€ | 38,1 M€ | 8 M€* | 44,3 M€ |
| <i>Part jeunes</i> | 43 % (16,6 M€) | 20 % (7,6 M€) | 100 % | 100 % |
| <i>Nb bénéficiaires jeunes</i> | 4 297 | 1 125 | 27 980 | 9 000 |
| <i>Coût unitaire moyen par jeune</i> | 3 873 € | 6 770 € | 286 € | 4 019 € |

Source : Région Auvergne, DIRECCTE, traitement Cour des comptes.

* Dont l'État : 4,5 M€; la Région : 1,5 M€, Départements : 1,1 M€.

La Région a estimé son effort en faveur des jeunes à hauteur de 77,7 M€ en 2014, soit 12 % du budget régional, destinés essentiellement à l'apprentissage et la formation. Le coût unitaire moyen d'un apprenti (4 019 €) et d'un stagiaire de formation professionnelle (3 873 €), est inférieur en Auvergne à ce qu'il est Rhône-Alpes (respectivement 4 716 € et 4 700€).

L'effort des départements d'Auvergne au titre des dispositifs jeunesse (missions locales, E2C, bourses de l'autonomie, FDAJ, etc.) s'élève à 2,1 M€ en 2014 dont près de la moitié pour le Puy-de-Dôme.

L'apprentissage reste ainsi la principale intervention de la Région en faveur de l'emploi des jeunes.

Les crédits spécifiquement destinés aux publics jeunes fragiles (hors contrats aidés) avoisinent 11,7 M€ dont 1,8 M pour les Écoles de la 2^e chance⁶. Ils ont été complétés par des crédits européens sur projets, en faveur des jeunes ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET). Ces derniers s'élèvent à 28,65 M€, soit en théorie 1 060 € par jeune NEET.

B - Des résultats difficiles à apprécier

En l'absence d'un suivi par cohortes il est impossible d'établir avec exactitude la relation entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus (efficacité), ou de comparer l'efficacité de l'accompagnement entre les structures et d'apprécier si les résultats auraient pu être atteints avec moins de moyens (efficience).

Les choses sont appelées à évoluer avec le déploiement de la Garantie jeunes et de l'accompagnement intensif jeunes à Pôle emploi, deux dispositifs dont le financement comprend des crédits européens. Du fait des exigences imposées par l'Union européenne en matière de justification des dépenses, ces programmes comportent un suivi de cohortes et un suivi dans l'emploi de leurs bénéficiaires.

Hormis ces deux cas, les données actuellement disponibles pour évaluer la « performance » concernent les sorties en emploi ou en formation dans l'année des jeunes inscrits dans les dispositifs, indépendamment de leur ancienneté dans le dispositif et de leur

⁶ Soit les crédits pour les missions locales, les E2C, FDAJ.

éloignement de l'emploi. Plutôt que de performance, il convient de parler de suivi de la trajectoire vers l'emploi des jeunes.

Globalement, sur les 1 225 jeunes qui sont en contact avec la mission locale de Thiers, 38 % sont entrés en emploi durant l'année. Un quart de ces emplois étaient des contrats aidés.

Pour les jeunes suivis, le taux d'accès à l'emploi est plus important :

- 42 % pour les jeunes en CIVIS
- 53 % pour l'ensemble des jeunes suivis, quel que soit le dispositif auquel ils étaient affectés.

Les jeunes en suivi renforcé obtiennent des résultats d'insertion moindres, 20 % en Garantie jeunes.

Cela peut s'expliquer par un éloignement plus important de l'emploi des publics pris en charge dans ces modalités de suivi, éloignement que les indicateurs de suivi existants n'intègrent pas, ne permettant pas de mesurer l'effet correcteur de l'action de la mission locale.

La comparaison de la performance de l'accompagnement entre les structures n'est envisageable que pour la Garantie jeunes prescrite par les missions locales et le parcours en École de la 2^e chance (E2C)⁷, structure associative autonome.

Ces deux outils proposent une durée de parcours proche et s'adressent aux publics relativement comparables : 10 mois en moyenne pour les sortants de l'E2C, 8 en Garantie jeunes ; 96 % des stagiaires ont un niveau infra V en E2C, 70 % en Garantie jeunes à Thiers.

⁷ L'association régionale « École de la 2^{ème} Chance Auvergne » assure sur le plan régional, la coordination financière, administrative et pédagogique du dispositif mis en œuvre dans les quatre plateformes départementales (Clermont-Ferrand, Moulins, Aurillac et Le Puy-en-Velay). En raison de l'intégration de ces écoles dans l'offre de formation de la Région, l'association a pris, depuis le 1^{er} janvier 2014, le nom d'« École Régionale de la Deuxième Chance (ER2C) ». Outre le portage régional, l'ER2C Auvergne a la particularité d'accueillir les adultes.

Tableau n° 2 : résultats comparés Garantie jeunes –E2C

| | Périmètre | Jeunes dans le dispositif | Parcours finis, sorties dans l'année | Sortie emploi | % emploi | Formation | % formation |
|-----------------|-----------|---------------------------|--------------------------------------|---------------|----------|-----------|-------------|
| Garantie jeunes | Région | 2260 | 458 | 121 | 26% | 60 | 13% |
| | Thiers | 172 | 61 | 12 | 20% | 6 | 10% |
| E2C | Région | 522 | 245 | 85 | 35% | 23 | 9% |

Source : DIRECCTE Auvergne, traitement Cour des comptes.

Plus d'un tiers des jeunes ayant suivi un parcours intensif en E2C accède à l'emploi (hors alternance ; c'est 9 points de plus que le taux de suivi en emploi à l'issue de la Garantie Jeunes). La part de l'emploi durable reste identique selon le dispositif, de l'ordre de 15 %. Moins d'un jeune sur cinq accède ainsi à l'emploi durable à l'issue d'un dispositif intensif d'accompagnement.

L'accès à la formation est proche entre les deux outils, de l'ordre de 10 %. Ces taux restent globalement ceux que l'on constate pour les jeunes accueillis de manière générale en mission locale.

L'accompagnement intensif jeunes (AIJ) proposé par Pôle emploi s'adresse aux jeunes ne rencontrant pas des difficultés significatives d'accès l'emploi. Pour les 67 jeunes ayant fini leur accompagnement renforcé à Pôle emploi de Thiers en 2015, 39 ont accédé à l'emploi, soit 58 % des jeunes suivis. 2 seulement ont accédé à une formation.

Conclusion générale

Globalement les jeunes en France connaissent des parcours vers l'emploi difficiles, marqués par une précarité qui s'est aggravée depuis 2008 et qui tend à perdurer.

Certains jeunes, notamment les moins qualifiés, ont des handicaps supplémentaires. En Auvergne et particulièrement sur le territoire de la mission locale de Thiers, les jeunes sont confrontés à des difficultés spécifiques : l'éloignement géographique, l'absence de permis de conduire, les barrières de tous ordres à la mobilité, un milieu marqué par le chômage de longue durée.

Si, au plan national, le constat est celui d'une excessive complexité et d'une mauvaise adaptation des aides aux besoins des jeunes, on constate, à Thiers, que la principale difficulté pour les jeunes réside dans l'accès à des aides dont l'offre est, en qualité et en quantité, significative. Des obstacles sociaux, géographiques et psychologiques importants doivent être surmontés afin de permettre aux jeunes d'y accéder.

La mission locale de Thiers a su se positionner comme le référent local pour l'accueil des jeunes. Elle estime avoir à sa disposition les outils publics nationaux ou locaux dont elle a besoin. Elle a construit une offre « à la carte » pour tenir compte des besoins, et de la motivation des jeunes.

La région a également développé des parcours de formation continue individualisés ; pour autant les jeunes de Thiers y accèdent peu faute d'une offre de proximité.

La motivation, l'individualisation, la proximité sont trois conditions du succès des politiques d'aide à l'accès des jeunes à l'emploi que les praticiens de l'insertion professionnelle des publics éloignés de l'emploi ont clairement mis en lumière au cours de l'enquête.

La mission locale de Thiers dispose sur ces trois plans d'atouts importants. Elle estime que ses moyens financiers globaux sont suffisants. Ce qui pose en réalité problème, ce sont les conditions contraignantes de leur mise en œuvre : règles de cofinancement, conditions d'engagement des crédits obéissant à des calendriers distincts et selon des conditions propres à chaque financeur, conventionnements séparés, niveau de fonds

minimal... Autant de conditions de gestion légitimes mais qui absorbent une partie non négligeable de l'énergie des équipes.

Pour surmonter ces obstacles, on pourrait s'inspirer des pratiques d'autres pays européens. Au Royaume-Uni par exemple, la contractualisation dans le cadre du *work program* mis en œuvre depuis 2011, laisse entière liberté aux prestataires dans le contenu de l'accompagnement, en échange d'une rémunération à la performance sur la base d'indicateurs qui tiennent compte de la situation locale et de l'éloignement à l'emploi des publics. Les indicateurs de performance mesurent non seulement l'accès rapide à un emploi durable, mais également des coûts que celui-ci aura évité aux finances publiques (moindre sollicitation des prestations sociales par exemple).

Si une telle orientation devait être expérimentée, la mission locale de Thiers pourrait, compte tenu de son dynamisme, faire partie de l'échantillon.

Glossaire

| | |
|--------------|--|
| Acsé..... | Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances |
| ADIE | Association pour le droit à l'initiative économique |
| ADSEA | Association départementale de la sauvegarde de l'enfance et de l'adolescence |
| AFPA | Association nationale pour la formation professionnelle des adultes |
| AFPR..... | Action de formation préalable au recrutement |
| AGEFIPH..... | Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées |
| AIJ..... | Accompagnement intensif jeunes (dispositif Pôle emploi) |
| ANI | Accord national interprofessionnel (dispositif d'accompagnement ANI Jeunes) |
| APEC | Association pour l'emploi des cadres |
| ASP | Agence de services et de paiement |
| BEP | Brevet d'études professionnelles |
| BIJ | Bureau Information Jeunesse |
| BIT | Bureau international du travail |
| CAP..... | Certificat d'aptitude professionnelle |
| CCI..... | Chambre de commerce et d'industrie |
| CCREFP..... | Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle |
| CÉREQ | Centre d'études et de recherches sur les qualifications |
| CFA..... | Centre de formation d'apprentis |
| CGPME..... | Confédération générale des petites et moyennes entreprises |
| CIBC | Centre de bilan de compétences |
| CIO..... | Centre d'information et d'orientation |
| CIVIS | Contrat d'insertion dans la vie sociale |
| CLEE..... | Comité local école entreprise |
| CMA | Chambres des métiers et d'artisanat |
| CNFPT | Centre national de la fonction publique territoriale |
| COPAREF.... | Comité paritaire interprofessionnel régional pour l'emploi et la formation |

| | |
|---------------|---|
| CPRDFP..... | Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles |
| CREFOP..... | Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle |
| CRIJ | Centre régional d'information jeunesse |
| CUI-CAE | Contrat unique d'insertion-Contrat d'accompagnement vers l'emploi |
| CUI-CIE..... | Contrat unique d'insertion-Contrat d'initiative emploi |
| DARES | Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques |
| DEFM | Demandeur d'emploi en fin de mois |
| DIRECCTE.. | Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi |
| DRAAF..... | Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt |
| DRJSCS | Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale |
| EPIDE | Établissement public d'insertion de la défense |
| E2C | École de la 2ème chance |
| ER2C..... | École régionale de la 2ème chance |
| ETP | Équivalent temps plein |
| FAJ | Fonds d'aide aux jeunes (appelé aussi FDAJ, Fonds départemental d'aide aux jeunes) |
| FIPJ | Fonds pour l'Intervention Professionnelle des Jeunes |
| FSE..... | Fonds social européen |
| GEIQ..... | Groupement d'employeurs d'insertion et de qualification |
| IEJ | Initiative pour l'emploi des jeunes |
| IMA..... | Institut des métiers d'Auvergne |
| INSEE | Institut national de la statistique et des études économiques |
| JANO | Jeunes actifs non occupés |
| JDI..... | Jeunes en demande d'insertion |
| MEDEF | Mouvement des Entreprises de France |
| NEET | <i>Neither in Employment nor in Education and Training</i> |
| ONISEP..... | Office National d'Information Sur les Enseignements et les Professions |
| OPCA | Organisme Paritaire Collecteur Agréé |
| PAIJ..... | Plan d'action pour l'insertion des jeunes. |
| PME | Petite et Moyenne Entreprise |
| PMSPM..... | Période de mise en situation en milieu professionnel |
| POE..... | Préparation Opérationnelle à l'Emploi |

| | |
|------------|---|
| PPAE..... | Projet Personnalisé d'Accès à l'emploi |
| SIAE..... | Structure d'Insertion par l'Activité Économique |
| SIEG..... | Service d'Intérêt Économique Général |
| SMIC..... | Salaire Minimum de Croissance |
| TPE | Très petite entreprise |
| ZTEF | Zone territoriale emploi formation en Rhône-Alpes |
| ZUS | Zone Urbaine Sensible |

Annexes

| | |
|---|----|
| Annexe n° 1 : classification des niveaux de formation | 44 |
| Annexe n° 2 : statistiques régionales | 45 |
| Annexe n° 3 : offre de formations régionales | 47 |

Annexe n° 1 : classification des niveaux de formation

Niveau VI : sorties du système éducatif avant une classe de troisième générale ou avant une classe de quatrième non générale.

Niveau V bis : sorties du système éducatif avant la dernière année de CAP ou de BEP, après une classe de troisième générale ou une classe de quatrième ou de troisième d'enseignement non général.

Niveau V : sorties à l'issue de la dernière année de CAP ou BEP (avec ou sans diplôme) ou d'une classe de seconde ou de première.

Niveau IV : sorties de terminale ou d'un niveau équivalent avec ou sans baccalauréat, de l'enseignement supérieur sans diplôme, de classes préparatoires sans avoir réussi à intégrer une école de commerce ou d'ingénieur.

Niveau III : diplômés d'une formation de niveau bac+2 : premier cycle de l'enseignement supérieur (DEUG, BTS...), de formations du secteur de la santé, paramédical, social.

Niveau I et II : diplômés des premier et deuxième cycles de l'enseignement supérieur (licence universitaire ou davantage), d'une école de commerce ou d'ingénieur.

Les jeunes dits « sans qualification » sont les jeunes de niveaux VI ou V bis. Les jeunes dits « peu ou pas qualifiés » sont les jeunes de niveau VI, V bis

Annexe n° 2 : statistiques régionales

Région unifiée Auvergne Rhône-Alpes (2016)

| | Population (en milliers) (a) | 15-24 | % jeunes | nb DEFM A,B,C (b) | nb jeunes DEFM A, B, C | % jeunes DEFM | Population active 15-24 | % jeunes actifs dans total 15-24 ans | Taux d'emploi 15-24 |
|-----------------------------|------------------------------------|------------------|--------------|----------------------|------------------------------|------------------|-------------------------------|---|---------------------------|
| Auvergne | 1 359,4 | 146 944 | 10,8% | 104 835 | 16 332 | 15,6% | 65 153 | 44,3% | 32,9% |
| Rhône-Alpes | 6 448,9 | 787 315 | 12,2% | 514 403 | 74 812 | 14,5% | 352 283 | 44,7% | 34,1% |
| Auvergne Rhône Alpes | 7 808,3 | 934 259 | 12,0% | 619 238 | 91 144 | 14,7% | 417 436 | 44,7% | 33,9% |
| <i>France</i> | <i>65 800,7</i> | <i>7 813 639</i> | <i>11,9%</i> | <i>5 422 700</i> | <i>791 800</i> | <i>14,6%</i> | <i>3 478 724</i> | <i>44,5%</i> | <i>28,4%</i> |

Source : Insee, Panorama des nouvelles régions françaises, traitement Cour des comptes.

(a) au 1^{er} janvier 2014

(b) en septembre 2015

Globalement, le chômage concerne entre 13 000 et 17 000 jeunes par an, soit 9 à 12 % de la tranche 15-24 ans⁸.

Nombre de jeunes potentiellement concernés par les politiques de l'emploi

| | en part | en nombre |
|---|---------|-----------|
| Population 15-24 ans (Insee, estimée 1/1/2015) | 10,8% | 146 944 |
| Actifs 15-24 ans | 44,3% | 65 153 |
| Chômage au sens du BIT | 19,9% | 12 965 |
| Jeunes inscrits à Pôle emploi (cat A, B, C) (juin 2015) | 15,6% | 16 332 |
| Jeunes non insérés (Insee RP 2012) | 18,3% | 26 891 |
| Jeunes 20-24 ans sans diplôme en 2012 (Insee) | 14,8% | 10 628 |

Source : Cour des comptes.

⁸ Les mesures du chômage font appel aux deux calculs. D'une part, le **taux de chômage** au sens du Bureau international du travail, qui est de l'ordre de 20 % et dont l'importance s'explique par le faible nombre de jeunes actifs, la plupart des jeunes entre 15 et 24 ans sont encore en études et donc considérés statistiquement comme inactifs. D'autre part, le **part du chômage**, qui correspond à la proportion des jeunes chômeurs dans l'ensemble de la population "jeunes" incluant les jeunes en formation initiale, soit près de 9 % contre 7 % pour les adultes. Ces calculs diffèrent du nombre de **demandeurs d'emploi inscrits** à Pôle emploi.

Les chômeurs ou les demandeurs d'emplois sont considérés statistiquement comme des actifs, c'est-à-dire à la recherche d'emploi. Si l'on y ajoute des jeunes inactifs qui ne sont pas en formation, on atteint un volume de près de 27 000 jeunes non insérés, soit 18 % des 15-24 ans en Auvergne⁹.

Ces jeunes non insérés, concept français, constituent ce que l'on appelle dans la terminologie européenne les NEET (*Neither in Employment nor in Education and Training*), soit les jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation. L'Auvergne fait partie des 16 régions qui bénéficient des crédits de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) qui ciblent spécifiquement les jeunes NEET âgés de moins de 26 ans.

Le nombre de jeunes qui pourraient potentiellement avoir besoin de l'aide dans leur insertion professionnelle se situe ainsi entre 9 et 18 % des jeunes de 15 à 24 ans.

Parmi eux, un groupe prioritaire concentre les NEET sans diplôme, dont le nombre a été estimé à près de 11 000 en 2012. La part la plus importante des jeunes sans diplôme concerne Thiers.

Le flux annuel des jeunes sortis sans diplôme n'est pas connu avec précision. En 2014, le Rectorat a chiffré le décrochage infra baccalauréat à 2 066 jeunes. Il s'agit de jeunes de plus de 16 ans scolarisés l'année précédente, qui ont quitté une formation de niveau V ou IV sans avoir obtenu le diplôme sanctionnant cette formation, et qui ne sont plus inscrits dans un système de formation (scolaire, enseignement agricole ou apprentissage).

Le nombre de jeunes au chômage (13 000-17 000) est à rapprocher des 12 000 offres d'emploi offertes mensuellement le marché du travail auvergnant, soit une offre pour neuf demandeurs d'emploi. Le marché d'emploi auvergnant représente mensuellement environ 12 000 offres, ce qui fait une offre pour pr 9 demandeurs d'emploi. En dépit de l'existence des offres priorisées pour certains publics, les jeunes sont en majorité en concurrence avec les autres publics, notamment pour l'emploi peu qualifié.

En 2014, près de 4 300 jeunes ont bénéficié de la formation continue financée par la Région, soit près de la moitié des jeunes de la région sans diplôme, le double du flux annuel de jeunes sortis sans diplôme du système scolaire ; 3 000 jeunes ont été suivis par les missions locales de la région en accompagnement renforcé (CIVIS), équivalent à 11 % des NEET.

⁹ En France, les jeunes non insérés représentent 15,7% des 15-24 ans (Insee, RP 2010, Observatoire des territoires).

Annexe n° 3 : offre de formations régionales

Les formations préqualifiantes, un sas vers les formations qualifiantes

Toutes les formations préqualifiantes de la Région relèvent du service d'intérêt économique général (SIEG) mis en œuvre depuis janvier 2014. Cela signifie qu'elles sont acquises dans le cadre du mandatement qui permet de confier à une entreprise une mission d'intérêt générale intégralement compensée par la personne publique. La compensation intègre le bénéfice raisonnable de l'entreprise. Cette procédure exigeante à mettre en place, permet d'assurer l'accès à la formation des publics fragiles dont l'accès aux formations financées dans le cadre de marchés publics pourrait s'avérer difficile compte tenu des tests de sélection à l'entrée. Cette procédure permet d'assurer l'accès à la formation des publics fragiles dont l'entrée en formations acquises dans le cadre de marchés publics pourrait s'avérer difficile compte tenu des tests de présélection des candidats opérés par les organismes de formation.

Les formations préqualifiantes comprennent trois segments :

- Segment 1 : le parcours de remise à niveau (formations en compétences de base, principalement dispensées par les GRETA), pas de rémunération des stagiaires dans ce module ;
- Segment 2 : le parcours préparatoire multisectoriel basé essentiellement sur des prestations de construction du projet professionnel comprenant des prestations préparatoires à l'emploi ;
- Segment 3 : le parcours d'accompagnement renforcé qui s'adresse prioritairement à un public jeune fragilisé et très éloigné de l'emploi Il comprend un accompagnement renforcé associé à une offre de formation individualisée. C'est ce segment qui constitue la base du dispositif de « l'École de la Deuxième Chance Auvergne » lesquelles expérimentent désormais, en Auvergne, l'accueil de publics adultes.

Les principes et obligations du SIEG visent à sécuriser le parcours du stagiaire. Ainsi le stagiaire peut changer d'organisme de formation pour découvrir d'autres métiers. La « circulation des stagiaires » est possible grâce à un outil de suivi de formation et de la rémunération commun entre la Région et les organismes de formation (outil SESAR). L'internalisation de la rémunération du stagiaire par la Région vise à éviter des ruptures de prises en charge.

Part des jeunes en formation du SIEG et leur taux d'insertion

| 2014 | Nombre de stagiaires en flux annuel | Nombre de jeunes, en flux annuel | Part jeunes | Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel | Part jeunes sans qualification | Taux d'insertion | | | |
|-------------------|-------------------------------------|----------------------------------|-------------|---|--------------------------------|------------------|--------------------|------------|--|
| | | | | | | Emploi durable | Emploi non durable | Alternance | Formation (qualifiante, scolaire, universitaire) |
| Segment 1 | 1769 | 280 | 16% | 20 | 7% | 11% | 8% | 1% | 13% |
| Segment 2 | 3801 | 1994 | 52% | 536 | 27% | 11% | 8% | 5% | 11% |
| Segment 3 | 523 | 320 | 61% | 243 | 76% | 5% | 5% | 6% | 9% |
| Total SIEG | 6093 | 2594 | 43% | 799 | 31% | | | | |

Source : Région, Pôle formation professionnelle continue, traitement Cour des comptes.
En vert, lorsque le taux d'insertion des jeunes est supérieur ou égal à l'insertion de l'ensemble de stagiaires.

Les formations qualifiantes : des places réservées aux publics issues des actions de pré-qualification

Des actions de formation qualifiantes/certifiantes sont financées sous forme de marchés publics. Elles comportent des pourcentages de places réservées à des personnes ayant suivi une préparation dans le cadre du SIEG. Il est à noter que tous les marchés sont cofinancés par les fonds européens et notamment l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes pour les années 2014 et 2015, à hauteur de 75 %.

Un quart des jeunes ayant bénéficié des formations régionales accèdent à un emploi à leur issue.

Part des jeunes en formation qualifiantes et leur taux d'insertion

| 2014 | Nombre de stagiaires en flux annuel | Nombre de jeunes, en flux annuel | Part jeunes | Taux d'insertion jeunes | | | |
|------------------|-------------------------------------|----------------------------------|-------------|-------------------------|--------------------|------------|--|
| | | | | Emploi durable | Emploi non durable | Alternance | Formation (qualifiante, scolaire, universitaire) |
| Qualifiant Total | 2918 | 972 | 33% | 6% | 19% | 27% | 9,60% |

Source : Région, Pôle formation professionnelle continue, traitement Cour des comptes.
En vert, lorsque le taux d'insertion des jeunes est supérieur ou égal à l'insertion de l'ensemble de stagiaires.

**Réponses des administrations
et des organismes concernés**

Destinataires n'ayant pas répondu

| |
|---|
| Président du conseil régional d'Auvergne, Rhône-Alpes |
| Président du conseil départemental du Puy-de-Dôme |
| Directeur de la maison locale de Thiers |

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

L'ACCÈS DES JEUNES À L'EMPLOI

Construire des parcours, adapter les aides

Territoire de Toulouse

Rapport public thématique

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Avant-propos | 5 |
| Synthèse | 7 |
| Introduction | 11 |
| Chapitre I Les actions menées pour développer les compétences des jeunes et faciliter le passage de la formation à l'emploi | 13 |
| I - L'accès à la formation professionnelle des jeunes et l'apprentissage..... | 13 |
| A - La stratégie régionale | 13 |
| B - La recherche d'une complémentarité entre les acteurs de la formation | 14 |
| C - Le programme régional de formation professionnelle (PRFP) : les difficultés d'accès à la formation | 15 |
| D - La formation par la voie de l'apprentissage : la baisse des effectifs à partir de 2013..... | 17 |
| E - La formation financée par Pôle emploi : les difficultés d'accès des peu ou pas diplômés aux actions de formation préalables au recrutement | 19 |
| II - Le rapprochement école-entreprise au cours et à l'issue de la formation initiale..... | 20 |
| A - Les contacts des élèves avec le monde professionnel en cours de scolarité | 20 |
| B - La mission d'insertion professionnelle confiée aux établissements d'enseignement..... | 21 |
| III - Les dispositifs « seconde chance » tournés vers l'insertion professionnelle :l'École régionale de la deuxième chance de Midi-Pyrénées (ER2C)..... | 23 |
| Chapitre II Les actions menées en matière d'accompagnement vers l'emploi et d'intégration durable dans l'emploi | 27 |
| I - Les offres de services proposées par les différentes structures chargées de l'accompagnement | 27 |
| A - La mission locale de Toulouse | 27 |
| B - Pôle emploi..... | 29 |
| C - Le Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE) | 30 |
| D - La Maison commune emploi formation de Bellefontaine (MCEF) | 31 |
| E - L'APEC | 33 |
| II - L'adéquation des réponses aux besoins du public jeune | 34 |
| A - L'attractivité relative de la mission locale de Toulouse..... | 34 |
| B - La baisse des aides financières du FIPJ destinées à lever les freins périphériques à l'emploi | 35 |
| C - La multiplicité des dispositifs d'accompagnement | 36 |
| D - La lente émergence du parrainage | 39 |
| E - La recherche d'une complémentarité dans la prospection des offres d'emploi..... | 40 |

| | |
|--|-----------|
| Chapitre III Les actions menées en faveur de l'embauche de jeunes et de la création d'entreprises | 43 |
| I - Les contrats et emplois aidés : des mesures pouvant se concurrencer..... | 43 |
| II - L'insertion par l'activité économique : une faible présence du public jeune..... | 46 |
| III - Les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) : un moyen de renforcer l'employabilité des jeunes sans qualification | 47 |
| IV - Les clauses d'insertion sociale dans les marchés publics : un levier encore modeste pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes sans qualification | 48 |
| V - Les dispositifs d'aide à la création d'entreprise : la faible part des jeunes pas ou peu diplômés..... | 50 |
| Chapitre IV Les résultats comparés des différents dispositifs examinés et le coût des politiques menées | 53 |
| Chapitre V La lente émergence d'une politique territoriale en faveur de l'insertion des jeunes..... | 57 |
| I - Des structures de gouvernance qui ne sont pas toutes opérationnelles | 57 |
| A - Le comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP) : une mise en place récente qui laisse présager une lourdeur de fonctionnement | 57 |
| B - Le service public de l'emploi (SPE) : une instance d'information réciproque plutôt qu'un outil opérationnel stratégique | 58 |
| C - Le service public régional de l'orientation (SPRO) : la recherche d'une opérationnalité qui est limitée de fait par la fusion des régions | 59 |
| II - Une allocation des moyens qui repose sur une logique exclusivement quantitative..... | 60 |
| III - L'absence de définition d'objectifs communs entre financeurs de la mission locale de Toulouse | 62 |
| Glossaire | 63 |
| Annexes..... | 67 |
| Réponses des administrations et des organismes concernés..... | 73 |

Avant-propos

Le rapport sur *L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides*, constitue en huit volumes – analyse générale d'une part, analyses régionales résultant des investigations conduites dans sept territoires d'autre part – la synthèse définitive de l'enquête de la Cour. Il a été délibéré le 27 septembre 2016 par la chambre du conseil en formation ordinaire.

Le présent cahier territorial permet, au-delà de certains constats communs aux six autres cas examinés, d'apporter un éclairage particulier sur les organisations mises en place pour favoriser l'accès des jeunes à l'emploi sur le territoire de Toulouse.

Synthèse

Le présent rapport porte sur les dispositifs destinés à favoriser, au cours de la période 2010-2015, l'accès à l'emploi des jeunes âgés de 15 à 29 ans, qu'ils soient pas ou peu qualifiés. Il s'agit de constats effectués sur la ville de Toulouse. Cette tranche d'âge représente un tiers de la population toulousaine. Elle correspondait à 35% des demandeurs d'emploi sur Toulouse intra-muros au 31 décembre 2014, un tiers étant peu ou pas diplômé, de niveau V et *infra*.

L'accès à la formation est une problématique centrale afin d'assurer une insertion professionnelle durable, même si certains considèrent que le retour à l'emploi est d'abord prioritaire, qu'il soit ou non durable, la montée en qualification se réalisant par la formation tout au long de la vie.

Or, sur les 1 678 jeunes qui ont été orientés par la mission locale de Toulouse vers les formations régionales en 2014, seulement 911 ont pu y accéder, soit un taux global de 54 %. Le taux n'est que de 40% pour les parcours orientation insertion de la Région, qui sont pourtant des parcours de remise à niveau des savoirs de base et de définition d'un projet professionnel.

La prescription ne vaut donc pas entrée en formation compte tenu du nombre limité de places des dispositifs, de l'absence de priorité du public jeune et de la sélectivité des organismes de formation. Cette situation peut provoquer nombre d'abandons de la part de jeunes qui n'arrivent plus à se projeter sur un projet de formation structuré et planifié, compte tenu de rejets ou des délais des listes d'attente.

Également, l'objectif d'assurer une continuité entre les parcours orientation insertion (POI) et les parcours diplômants afin de favoriser l'insertion professionnelle est difficile à atteindre compte tenu des prérequis nécessaires et du niveau des concours. Seulement, 16,5 % des bénéficiaires des POI ont pu accéder, en 2015, à un parcours diplômant.

Enfin, la question de la sécurisation des parcours de formation en apprentissage est centrale. Une enquête du Conseil régional, fin 2014, fait ressortir que pour un tiers des apprentis en situation de rupture, le CFA concerné ne dispose d'aucune information sur leur nouvelle situation et n'assure donc aucun accompagnement pour la recherche d'un nouvel employeur leur permettant d'achever leur formation.

Par ailleurs, la logique de financements cloisonnés par dispositif est susceptible de conduire les prescripteurs à alimenter quantitativement les objectifs au détriment d'une logique qualitative et d'une cohérence d'élaboration et de suivi des parcours d'insertion, dans un contexte, de surcroît, de multiplication des dispositifs susceptibles de se concurrencer : emploi d'avenir et CAE ; emploi d'avenir et CIE et CIE starter, etc.

C'est ainsi que l'accès à l'emploi se réalise davantage par les emplois d'avenir, qui sont devenus le premier poste de sortie en emploi durable des élèves de l'École de la deuxième chance (25 % des sorties) ou des jeunes en CIVIS de la Mission locale de Toulouse (36 % des sorties), que par les contrats en alternance, ce qui pose la question plus globale de la concurrence des dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes et de possibles effets d'éviction.

Également, le développement des emplois d'avenir dans le secteur marchand (30 % des prescriptions d'EAV dans la Haute-Garonne au premier semestre 2015), sans compter la mise en œuvre du CIE-starter, qui s'adresse également aux jeunes en difficulté particulière d'insertion, et le différentiel d'aide financière qui en résulte, sont des facteurs limitatifs au développement des contrats de professionnalisation, dispositif qui connaît un recul de ses effectifs de 6 à 7 % chaque année depuis 3 ans.

D'une manière générale, les services de l'État ne disposent au plan local d'aucune statistique sur les sorties positives pour les contrats aidés comme d'ailleurs pour les contrats en alternance. Une approche qualitative, à partir de suivi de cohortes sur des territoires donnés, complèterait utilement le pilotage quantitatif actuel et permettrait de mesurer réellement les effets des différents dispositifs en termes d'insertion durable et de qualité dans l'emploi.

Par exemple, la dernière enquête régionale de l'État portait sur les contrats de professionnalisation arrivés à échéance en 2011. Cette enquête pourrait être actualisée, en parallèle de ce que fait le Conseil régional depuis plusieurs années sur l'insertion dans la durée des apprentis en sortie de formation.

Les dispositifs d'accompagnement renforcé (CIVIS, ANI), en particulier pour les jeunes de moins de 26 ans, sans emploi, ne suivant ni études, ni formation, se multiplient, avec les mêmes objectifs d'insertion mais avec des facteurs d'inégalités liés à la durée d'accompagnement, au suivi ou non dans l'emploi, à la perception ou non d'une allocation financière, etc. Au demeurant, la mise en œuvre de la Garantie jeunes dans le département de la Haute-Garonne au 1^{er} septembre 2015 devrait être une réponse intéressante, compte tenu notamment des expériences répétées de mise en situation professionnelle qu'elle devrait favoriser. Il est vrai que seulement 348 jeunes en CIVIS de la Mission locale de Toulouse ont pu bénéficier d'une immersion en entreprise en 2014, et que

si ce nombre est en augmentation, il ne représente à peine que 10 % des 3 415 jeunes accompagnés par ce dispositif au cours de l'exercice.

La Mission locale de Toulouse a mis en œuvre, en février 2015, une nouvelle organisation qui conduit à une spécialisation croissante des fonctions des conseillers, avec, notamment, la mise en place de chargés de relation entreprise, répartis par expertise métier. Des rencontres ont ponctuellement lieu avec les conseillers entreprise de Pôle emploi. Il n'y a pas, au demeurant, entre les deux entités, de stratégie commune formalisée de prospection des entreprises, de répartition des secteurs porteurs à défaut d'une prospection conjointe par des équipes communes. La coopération s'est réalisée, jusqu'à présent, essentiellement par des forums de recrutement organisés en partenariat («31 100 % de réussite à Bagatelle», «Rencontres et recrutements»...) et par des actions communes de communication et de promotion des mesures d'aide à l'emploi.

Enfin, l'émergence d'une politique territoriale en faveur de l'insertion des jeunes, articulant formation et emploi, pourrait s'inscrire dans le cadre d'un dialogue de gestion commun de tous les donneurs d'ordre avec les prescripteurs locaux, et la mission locale de Toulouse en particulier. Cela supposerait au préalable la définition d'un socle d'objectifs partagés, préalable à l'élaboration d'un contrat unique d'objectifs et de moyens. Or, si les instances d'échanges entre partenaires locaux sont nombreuses, ces derniers sont encore davantage dans l'information réciproque et dans la collaboration, que dans la co-construction.

De fait, ils modulent leurs financements à l'égard de la mission locale de Toulouse, par exemple, au regard de leurs propres objectifs et d'un dialogue de gestion séparé (dialogue du 10 juin 2015 avec la Région). D'autres, comme le Conseil départemental (le 12 décembre 2014) ou la ville de Toulouse (le 12 février 2015) définissent leur niveau de subvention davantage en fonction d'engagements de principe et de leurs propres contraintes budgétaires que d'objectifs chiffrés évaluables.

La loi du 5 mars 2014 vise à favoriser la coordination des politiques de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle. La mise en place du CREFOP en Midi-Pyrénées est trop récente (2 février 2015) pour mesurer son rôle dans l'émergence d'une stratégie territoriale emploi-formation coordonnée, voire intégrée. Elle laisse néanmoins présager une certaine lourdeur de fonctionnement et un certain formalisme institutionnel (39 membres titulaires en assemblée plénière). De surcroît, cette instance devrait évoluer dans sa composition avec la fusion des deux régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon depuis le 1^{er} janvier 2016.

Introduction

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de l'enquête conduite par la Cour des Comptes sur les dispositifs destinés à favoriser, au cours de la période 2010-2015, l'accès à l'emploi des jeunes, qu'ils soient pas ou peu qualifiés. Il s'agit de constats effectués sur le territoire de Toulouse, qui fait partie des territoires retenus dans l'échantillon de cette enquête.

Cette tranche d'âge représente un tiers de la population toulousaine. Elle correspondait à 35 % des demandeurs d'emploi sur Toulouse intra-muros au 31 décembre 2014, un tiers étant peu ou pas diplômé, de niveau V et infra.

Chapitre I

Les actions menées pour développer les compétences des jeunes et faciliter le passage de la formation à l'emploi

I - L'accès à la formation professionnelle des jeunes et l'apprentissage

A - La stratégie régionale

Un contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDF)¹ a été signé, pour la période 2011-2015, entre le préfet de région, le recteur de l'académie de Toulouse et le président du Conseil régional, autour de quatre axes stratégiques : anticiper les besoins de compétences et de qualifications de l'économie locale et régionale ; accroître le niveau de qualification des publics et accompagner les parcours pour un meilleur accès à un emploi durable ; développer l'attractivité de l'offre de formation professionnelle initiale et continue en alternance ; lutter contre les inégalités et réduire les déséquilibres sociaux et territoriaux en matière d'accès à la formation et à la qualification.

La mise en œuvre opérationnelle a reposé sur sept conventions d'application, elles-mêmes déclinées en plans d'actions.

¹ Avec la loi du 5 mars 2014, le CPRDFP devient un contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP). Son périmètre est étendu à l'orientation et aux conditions d'hébergement et de mobilité des jeunes.

B - La recherche d'une complémentarité entre les acteurs de la formation

La région Midi Pyrénées a été une des premières régions, avant même l'application des dispositions de la loi du 5 mars 2014, à connaître la mise en œuvre d'un groupement de commandes dans les achats de formations collectives entre le Conseil régional, coordinateur, et Pôle emploi. Ce partenariat renforcé a pris la forme d'un protocole d'accord signé le 20 août 2013, pour une durée de trois ans.

Le protocole vise, également, à rendre complémentaires les différents dispositifs individuels afin de faciliter et de sécuriser les parcours des demandeurs d'emploi. Pôle emploi se positionne ainsi sur des formations courtes inférieures ou égales à 400 heures et le Conseil régional davantage sur des formations supérieures à 400 heures.

Il permet, enfin, la mise en commun des procédures en matière de remontée des besoins. Le Conseil régional bénéficie de la connaissance des besoins des agences de Pôle emploi ainsi que des données de l'enquête « besoins de main d'œuvre » sur les métiers en tension.

La connaissance des besoins en matière de formations est aussi facilitée par l'élaboration de contrats d'objectifs triennaux que le Conseil régional conclut avec les branches professionnelles. C'est, ainsi, qu'un contrat d'objectifs triennal « transport et logistique » a été signé, le 19 mai 2014, par le préfet, par la rectrice, par le directeur régional de Pôle emploi, par l'OPCA et par les organisations professionnelles du secteur. La même démarche est en cours dans la filière numérique ainsi qu'en matière de rénovation énergétique performante des bâtiments.

En revanche, même si les missions locales ont été sollicitées lors de l'évaluation du programme régional de formation professionnelle 2013-2015, elles participaient peu, jusqu'à présent, aux remontées des besoins des publics suivis.

Pôle emploi a mis en place, par ailleurs, une programmation structurée semestrielle avec l'AGEFOS-PME. Des échanges ont, également, lieu avec le FAFTT (intérim) pour validation des remontées de besoins POEC des entreprises de travail temporaire. Les coopérations sont davantage « au fil de l'eau » avec les autres OPCA.

C - Le programme régional de formation professionnelle (PRFP) : les difficultés d'accès à la formation

Le programme de formation professionnelle 2013-2015 du Conseil régional repose majoritairement sur des formations collectives, incluant des parcours d'orientation insertion-POI (remise à niveau, orientation et validation en entreprise d'un projet professionnel), des parcours diplômants, et la qualification (formations préparatoires préqualifiantes ; formations à la création d'entreprise ; chèques formation et formations qualifiantes). Il inclut, également, des formations individuelles, de type dispositif accès individuel, dispositif FIER avec promesse d'embauche.

La dernière étude de suivi de la cohorte 2013 permet de constater, à partir d'un taux de réponse de 50 %, que 50 % des stagiaires de la formation professionnelle sont, six mois après, en emploi, 39 % au chômage, 8 % en formation et 3 % autres situations².

Plusieurs constats peuvent être faits sur le programme régional de formation professionnelle.

Tout d'abord, il concerne moins de demandeurs d'emploi (20 653 stagiaires en 2014, contre 24 153 en 2012), mais pour une durée moyenne de formation par stagiaire plus longue (+ 65 heures entre 2012 et 2014).

Par ailleurs, les deux derniers exercices 2013 et 2014 se caractérisent par une baisse des entrées en formation des jeunes de la Mission locale de Toulouse, respectivement de - 8 % et de - 11 %³. La baisse ressort à - 15 % pour les jeunes accompagnés en Civis (409 jeunes en 2014 contre 483 en 2013).

Cette situation résulte d'une baisse des prescriptions mais surtout de difficultés d'accès à ces formations. En effet, sur les 1 678 jeunes qui ont été orientés par la mission locale vers les formations régionales en 2014, seulement 911 ont pu y accéder, soit un taux global de 54 %.

S'il est vrai que le public orienté n'a pas toujours les prérequis nécessaires, on peut constater, néanmoins, un taux d'accès relativement faible de 40 % pour les parcours orientation insertion, qui sont pourtant des parcours de remise à niveau des savoirs de base et de définition d'un projet professionnel.

² Une étude de suivi à 18 mois de la cohorte 2012 montre que 64 % en emploi, 28 % au chômage, 5 % en formation et 3 % autres situations (le taux de réponse n'est que de 38 %).

³ 1 116 jeunes en 2012, 1 025 en 2013 et 911 en 2014

Tableau n° 1 : accès aux formations des jeunes de la mission locale en 2014

| 2014 | Prescriptions | Entrées | Taux d'accès |
|---------------------------------------|----------------------|----------------|---------------------|
| <i>Parcours orientation insertion</i> | 926 | 370 | 40% |
| <i>Parcours diplômant</i> | 412 | 59 | 14% |
| <i>Qualification</i> | 397 | 324 | 82% |
| <i>École 2^{ème} chance</i> | 160 | 120 | 75% |

Source : mission locale de Toulouse

Il est vrai que les principes d'accès aux formations régionales ne répondent à aucun pré-fléchage selon l'âge, ni d'ailleurs selon la catégorie de demandeurs d'emplois, mais à des critères spécifiques suivant le type de dispositif. Seul un dispositif particulier concerne la formation des jeunes de 18 à 30 ans en difficulté d'insertion, l'École de la deuxième chance, mais avec un nombre restreint de places disponibles.

La prescription ne vaut donc pas entrée en formation compte tenu du nombre limité de places des dispositifs, de l'absence de priorité du public jeune et de la sélectivité des organismes de formation. Cette situation peut provoquer nombre d'abandons de la part de jeunes qui n'arrivent plus à se projeter sur un projet de formation structuré et planifié, compte tenu de rejets ou des délais des listes d'attente.

Les bureaux territoriaux du Conseil régional assurent un suivi des actions de formation (suivi des dates des sessions et des places disponibles, visites et réalisation de bilans, etc.), mais, jusqu'à présent, au titre de l'animation territoriale, une seule rencontre annuelle est prévue entre les organismes de formation et les prescripteurs (Pôle emploi, missions locales, etc.) pour analyser les accès des publics au dispositif régional de formation professionnelle. Les prescripteurs ne sont pas davantage associés. Il n'y a pas, par exemple, d'instances territoriales de coordination entre les acteurs, de nature à assurer la sélection des candidats mais aussi le suivi des difficultés périphériques des stagiaires.

Enfin, l'objectif du Conseil régional d'assurer une continuité entre les parcours orientation insertion et les parcours diplômants pour favoriser l'insertion professionnelle est, jusqu'à présent, difficile à atteindre.

Le taux des bénéficiaires du POI en parcours diplômant n'est que de 16,5 % en 2015, selon le système d'information de la Région (13,9 % en 2014).

La recherche d'une continuité des parcours se heurte aux prérequis des parcours diplômants, comme au niveau des concours, trop élevés pour beaucoup de stagiaires des POI. Il est vrai que le parcours moyen d'un POI ressort à 260 heures, avec 76 heures pour le projet professionnel, 109 heures d'alternance et seulement 75 heures pour les savoirs de base et la remise à niveau générale, ce qui apparaît insuffisant pour des stagiaires de niveau 6 et 5 bis.

Le nouveau programme 2016-2018 vise d'ailleurs à y remédier, d'une part, en instaurant des prérequis pour entrer en POI afin de renforcer la continuité vers les parcours diplômants, d'autre part, en mettant en place une plateforme d'accès aux savoirs en amont du POI, ce qui permet de recentrer ce dernier sur le projet professionnel et sa validation en entreprise. La plateforme intègre un volet relatif à l'illettrisme ainsi qu'une remise à niveau en compétences de base et en préqualification générale de 200 heures

D - La formation par la voie de l'apprentissage : la baisse des effectifs à partir de 2013

L'apprentissage est une voie de formation en alternance, destinée aux jeunes de 16 à 25 ans. Elle a fait l'objet d'un contrat d'objectifs et de moyens entre l'État et la Région Midi-Pyrénées, signé le 29 novembre 2011 pour une durée de cinq ans. Ce contrat a toutefois pris fin avec la loi du 5 mars 2014, qui a modifié le mode de financement de l'apprentissage.

Au final, 78 M€ auront été affectés par les deux partenaires au fonctionnement des CFA, à des investissements ainsi qu'à des actions complémentaires de promotion de l'apprentissage, d'amélioration des conditions de vie des apprentis et de sécurisation de leurs parcours.

La Région Midi-Pyrénées s'engageait sur un objectif de 22 414 jeunes en apprentissage à fin 2015. Or, au 31 décembre 2014, elle comptait 17 371 apprentis, dont 3 602 apprentis toulousains. L'objectif ne sera pas atteint. Après avoir progressé jusqu'en 2012, le nombre d'apprentis est depuis en baisse de 3,2 % en 2013 et de 6,5 % en 2014.

Ainsi, pour la deuxième année consécutive, la région Midi-Pyrénées enregistre un recul des effectifs, ce qui la situe, d'ailleurs, dans la tendance nationale.

Tableau n° 2 : évolution des effectifs apprentis

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Evolution déc.14/déc.13 | Poids des niveaux (31/12/2014) |
|--------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------------------|--------------------------------------|
| Niveau I | 861 | 1 122 | 1 231 | 1 484 | 1 506 | 1 567 | 4,1% | 9,3% |
| Niveau II | 592 | 607 | 686 | 625 | 598 | 645 | 7,9% | 3,8% |
| Niveau III | 2 483 | 2 565 | 2 705 | 3 007 | 3 007 | 2 842 | -5,5% | 16,9% |
| Niveau IV | 4 205 | 4 403 | 4 346 | 4 233 | 4 163 | 3 883 | -6,7% | 23,0% |
| Niveau V | 9 624 | 9 175 | 9 116 | 9 102 | 8 691 | 7 921 | -8,9% | 47,0% |
| Total Apprentissage | 17 765 | 17 872 | 18 084 | 18 451 | 17 965 | 16 858 | -6,2% | |
| Niveau VI - DIMA | 754 | 798 | 753 | 740 | 613 | 513 | -16,3% | 3,0% |
| TOTAL GENERAL | 18 519 | 18 670 | 18 837 | 19 191 | 18 578 | 17 371 | -6,5% | |

Source : région Midi-Pyrénées

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette baisse des effectifs apprentis, comme, par exemple, la conjoncture économique peu porteuse (en particulier dans le BTP), la réforme du bac professionnel porté à trois ans en 2009, ou la modification du régime des aides aux employeurs depuis la loi de finances pour 2014⁴, autant de facteurs nationaux d'explication.

On constate aussi, localement, depuis 2011, une baisse de 36 % des effectifs régionaux en pré-apprentissage (DIMA)⁵, ainsi qu'un triplement des immatriculations des auto-entreprises qui ne favorise pas l'apprentissage⁶. À cela s'ajoute la tendance de la mission locale de Toulouse à orienter davantage les jeunes vers les contrats aidés que vers les contrats en alternance (et l'apprentissage en particulier).

C'est ainsi qu'en 2014, le nombre de contrats aidés signés par les jeunes de la mission locale (618⁷) représente le double de celui des contrats en alternance (331), ces derniers ayant d'ailleurs décliné de 42 % de 2010 à 2014 (- 34 % pour les seuls contrats en apprentissage). On peut s'interroger sur la «concurrence» des dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes, notamment pour les bas niveaux de qualification.

⁴ Suppression des aides aux employeurs de plus de 11 salariés et réduction de l'aide existante de 1 200 € à 1 000 €

⁵ Le DIMA est un dispositif d'initiation aux métiers en alternance, caractérisé par une formation en alternance sous statut scolaire des jeunes âgés de 15 ans pour une durée d'un an au maximum.

⁶ Répertoire des métiers de la Chambre des métiers et de l'artisanat de la Haute-Garonne : de 1 977 auto-entrepreneurs en 2011 à 6 079 auto-entrepreneurs en 2015
7 437 emplois d'avenir, 158 CAE et 23 CIE signés par des jeunes de la mission locale

Tableau n° 3 : nombre de jeunes de la mission locale ayant signé un contrat d'apprentissage

| <i>En nombre de jeunes</i> | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <i>Apprentissage</i> | 301 | 272 | 272 | 279 | 197 |
| <i>Professionnalisation</i> | 268 | 239 | 160 | 184 | 134 |

Source : mission locale de Toulouse

Or, l'apprentissage reste une voie déterminante d'insertion professionnelle. La dernière enquête réalisée par le Conseil régional en 2013 montre que huit apprentis sur dix de la cohorte 2012 sont, sept mois après leur sortie, soit en emploi, soit en formation. Le taux d'emploi ressort, pour la Haute-Garonne, à 44 % (dont 64 % en CDI) et le taux de formation à 35 % (formation de niveau supérieur ou complément).

E - La formation financée par Pôle emploi : les difficultés d'accès des peu ou pas diplômés aux actions de formation préalables au recrutement

L'effort de formation de Pôle emploi s'est accru sur les derniers exercices grâce à l'impact du plan 30 000 « formations prioritaires pour l'emploi », devenu « plan 100 000 » en 2014.

Selon les données communiquées au cours de l'instruction, 58 % des demandeurs d'emploi retrouvent un emploi⁸ dans les 6 mois suivant la sortie de leur formation financée par Pôle emploi.

Les moins de 30 ans représentent 41 % des bénéficiaires des actions de formation sur Toulouse intra-muros en 2014, alors que leur part dans la demande d'emploi ressort à 35 %. Le rapport est de 24 % / 18 % pour les moins de 26 ans.

⁸ Une DPAA supérieure à un mois, un changement de catégorie (passage en catégorie E ou en catégorie C, sans passage en catégorie A ou B le mois suivant) ou déclaration de l'intéressé lors de son actualisation mensuelle

**Tableau n° 4 : part des jeunes dans les entrées en formation
de la direction territoriale de pôle emploi de la Haute-Garonne-
Toulouse intra-muros**

| <i>Toulouse intra-muros</i> | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Total |
|------------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|
| -26 ans | 37 | 684 | 504 | 484 | 1 709 |
| -30 ans | 62 | 1 026 | 766 | 842 | 2 696 |
| <i>Total DEFM en formation</i> | 143 | 2 102 | 1 581 | 2 040 | 5 866 |
| <i>Part des -26 ans</i> | 26% | 32% | 32% | 24% | 29% |
| <i>Part des -30 ans</i> | 43% | 49% | 48% | 41% | 46% |

Source : direction Haute-Garonne de pôle emploi

La part des peu ou pas diplômés reste toutefois minoritaire dans les bénéficiaires des AFPR (29 %) et des POE (39 %), qui sont toutes deux des actions de formation préalables à l'embauche de 400 heures maximum. Ils sont davantage présents dans les actions de formation conventionnées AFC (51 %), pour lesquelles il n'y a pas de proposition d'emploi préalable.

Tableau n° 5 : part des peu ou pas diplômés

| | AFC | POE | AIF | AFPR |
|---|-----|-----|-----|------|
| <i>Part des peu ou pas diplômés</i> | 51% | 39% | 35% | 29% |

Source : direction Haute-Garonne de Pôle emploi

II - Le rapprochement école-entreprise au cours et à l'issue de la formation initiale

A - Les contacts des élèves avec le monde professionnel en cours de scolarité

Outre le stage d'observation en milieu professionnel obligatoire pour tous les élèves de 3ème, un nombre important d'actions partenariales sont menées pour rapprocher le monde éducatif de celui de l'entreprise, pour informer les élèves sur les métiers et les filières, et favoriser ainsi une orientation par choix et non par défaut : par exemple, la semaine école-entreprise organisée depuis 2000 ou la semaine de l'industrie (parcours de découverte des métiers).

Cependant, la difficulté est de pouvoir dépasser les représentations attachées à certains métiers, qui connaissent un déficit d'image et donc d'attractivité.

Par exemple, la CCI de Toulouse met en place, depuis 2012, la « nuit de l'orientation », en partenariat avec l'Éducation nationale. Sa 4^{ème} édition, organisée le 11 mars 2015, a rassemblé près de 3 000 visiteurs, dont 27 % de collégiens et 39 % de lycéens, autour de 150 métiers dans 8 espaces dédiés, notamment un espace « démonstration des métiers » par la voie de l'apprentissage et des espaces de mise en relation « *speed-dating* des métiers ».

Or, les secteurs en tension, qui recrutent comme le transport logistique, le commerce, vente et distribution, les métiers dans l'industrie aéronautique (ajusteur, tourneur, fraiseur), les métiers dans l'industrie automobile (carrossier...), ont été les moins visités (10 à 20 entretiens), comparativement à des secteurs comme la communication, la santé et le social, l'animation et loisirs... (40 à 70 entretiens).

B - La mission d'insertion professionnelle confiée aux établissements d'enseignement

1 - La plateforme de suivi et d'appui au décrochage scolaire

Six plateformes de lutte contre le décrochage scolaire existent dans le département de la Haute-Garonne, sous la direction des directeurs de CIO, dont quatre qui couvrent l'arrondissement de Toulouse.

Un travail de croisement des listes, issues du système interministériel d'échanges d'information, est réalisé deux fois par an, en avril et en novembre. Plus de 3 000 jeunes décrocheurs ont été identifiés. Sur les 941 décrocheurs inscrits à la mission locale de Toulouse, 730 étaient suivis régulièrement. Par contre, sur les 211 jeunes, dont le dossier était en veille et qui ont ainsi été relancés, seulement une trentaine ont repris un parcours d'insertion à la mission locale (14 %)

Un accueil commun existe, également, entre la Mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS), le CIO et la mission locale de Toulouse pour recevoir les jeunes décrocheurs et leur proposer le référent le mieux adapté à leur situation. Il s'avère toutefois, dans les faits, que la plateforme oriente peu vers la mission locale, qui dispose, pourtant, d'un service d'accompagnement spécifique (ADIVE) pour les jeunes mineurs de 16 à 18 ans. En effet, sur les 140 jeunes positionnés sur l'accueil commun, 97 se sont présentés et seulement 18 ont été pris en charge par la mission locale (18 %). 54 l'ont été par la MLDS et 25 ont repris un parcours scolaire.

Enfin, il n'apparaît pas que la plateforme ait de lien formalisé avec l'École régionale de la deuxième chance de Midi-Pyrénées. Il pourrait être aussi intéressant de lui associer les chambres consulaires afin de mettre en place des réunions d'information relatives à l'apprentissage à destination de ce public. Il ressort, également, des entretiens un manque de visibilité sur l'activité du réseau FOQUALE (formation, qualification, emploi), propre à l'Éducation nationale.

2 - L'insertion professionnelle des apprentis

Les chambres consulaires sont à l'initiative d'actions d'information à destination des jeunes (semaine nationale de l'apprentissage, salon de l'apprentissage, etc.) ou sont partenaires d'actions initiées par d'autres acteurs (forums d'apprentissage des maisons communes emploi-formation, etc.) pour promouvoir l'apprentissage.

Au demeurant, les actions de la Chambre des métiers de la Haute-Garonne n'ont pas toujours trouvé le relais souhaité auprès des établissements scolaires. C'est ainsi qu'en 2012, sur 104 envois d'une offre de services à tous les collèges du département pour présenter les métiers de l'artisanat et l'apprentissage aux classes de 3ème, seulement 25 interventions ont eu lieu pour des classes ou groupes d'élèves pré ciblés par les établissements, et donc susceptibles de venir naturellement vers le dispositif. Depuis, la proportion d'interventions par an est à peu près là même, sur demande des collèges. Elle n'a pas été généralisée.

La mise en relation entre l'offre et la demande d'apprentissage n'est pas, non plus, toujours aisée. La « bourse de l'alternance » de la CCI de Toulouse, fonctionnant en partenariat avec Pôle emploi, contenait des offres non pourvues dans l'hôtellerie-restauration en 2014. De surcroît, la bourse compte plus de jeunes qualifiés qui déposent leur CV (60 % des dépôts sont de niveau IV et plus) que de jeunes non diplômés, alors que la demande des entreprises porte à 58 % sur le niveau V pour l'hôtellerie-restauration.

La question de la sécurisation des parcours de formation est également centrale. Une enquête de suivi, lancée par le Conseil régional de Midi-Pyrénées auprès de tous les CFA entre la rentrée 2014 et le 31 décembre 2014, relève un taux moyen brut de rupture de 10 % dans la région. Elle fait surtout ressortir que pour 34 % des apprentis en situation de rupture, le CFA concerné ne dispose d'aucune information sur leur nouvelle situation et n'assure donc aucun accompagnement pour la recherche d'un nouvel employeur leur permettant d'achever leur formation.

Pour limiter ce phénomène, la Région incite les CFA à effectuer une relance téléphonique des apprentis confrontés à une rupture de contrat.

Deux éléments apparaissent importants pour prévenir les ruptures.

Le premier est la connaissance du métier («on ne découvre pas un métier par l'apprentissage»).

À cet effet, le Conseil régional de Midi-Pyrénées a mis en place, depuis 2013, le dispositif « Ambitions apprentis », qui porte sur la mise en place d'un parcours d'accompagnement en CFA de 400 heures sur 3 mois, dont 200 heures de découverte de l'entreprise. Ce « sas d'accès », qui permet de découvrir un métier et d'expérimenter en situation professionnelle, a pour ambition principale de lever les freins à l'entrée en formation, d'augmenter ainsi le nombre de contrats d'apprentissage, et de limiter les risques ultérieurs de rupture de contrat liés à une orientation par défaut. Cependant, seulement 31 % des sorties de ce dispositif en 2013, et 25 % en 2014, ont conduit à la signature d'un contrat d'apprentissage. De surcroît, comme nombre de dispositifs, le suivi statistique du Conseil régional se limite au taux de sortie du dispositif sans aucune étude de suivi pour voir si le taux de rupture des apprentis passés par ce sas est au final moins élevé.

Le second élément de prévention des ruptures est l'efficacité des dispositifs de médiation, notamment dans les premiers mois du contrat. C'est ainsi que la Chambre des métiers 31 a conclu une convention de partenariat avec la mission locale Toulouse, qui conduit à la transmission tous les mois à la mission locale de la liste des contrats d'apprentissage afin de pouvoir assurer un suivi. Des visites conjointes au sein des entreprises ont également lieu dans les deux premiers mois, afin de faire un point sur les problématiques rencontrées par les acteurs au contrat. La chambre des métiers fait aussi de l'intermédiation quand l'action du référent du CFA a échoué, profitant de sa position de neutralité et d'impartialité dans la relation apprenti / entreprise / CFA.

III - Les dispositifs « seconde chance » tournés vers l'insertion professionnelle : l'École régionale de la deuxième chance de Midi-Pyrénées (ER2C)

Les principes d'accès aux formations régionales ne répondent à aucun pré-fléchage selon l'âge, excepté l'École de la deuxième chance, créée en 2003 dans le cadre de la contribution du Conseil régional de

Midi-Pyrénées au Grand projet de ville de Toulouse et qui est ouverte aux jeunes âgés de 18 à 30 ans. La moyenne d'âge s'élève à 22 ans en 2014.

La structure a accueilli 319 jeunes en 2014⁹, dont 80 % sont toulousains.

À l'entrée en formation, 38 % des élèves déclarent un niveau V ou IV non validé, 37 % un niveau V bis et 25 % un niveau VI. Après les positionnements qui permettent de mesurer leur maîtrise des savoirs de base, il apparaît qu'1/3 des élèves ont un niveau inférieur au niveau VI en mathématiques et en français.

Également, 45 % des élèves ont déjà suivi sans succès des actions du parcours d'orientation insertion précédemment évoqué, ce qui montre que les prises en charges proposées dans ce cadre se sont révélées insuffisantes pour un public très éloigné de l'emploi, en situation d'échec depuis plusieurs années dans le système scolaire puis dans l'insertion professionnelle, avec un vécu social parfois lourd

Les résultats de l'École en termes d'insertion en sont d'autant plus encourageants¹⁰. Le taux de sorties positives ressort à 65 % en 2014¹¹. La part des sorties positives en formation (33 %) est équivalente à celle des sorties en emploi (32 %), avec une augmentation croissante de la part de sorties en formation depuis 2010, effet indirect de la crise économique, de la raréfaction des offres d'emplois accessibles et de la volonté de l'École d'amener vers la formation qualifiante ou diplômante (CAP petite enfance...) des jeunes qui en sont souvent exclus. Quant à l'accès à l'emploi, il se réalise davantage par les emplois d'avenir (25 % des sorties) que par les contrats en alternance, et l'apprentissage en particulier (18 % des sorties), ce qui pose, là encore, la question plus globale de la concurrence des dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes.

Certes, l'École de la deuxième chance de Midi-Pyrénées mobilise des moyens financiers importants pour un volume limité de jeunes. Ainsi, le coût par jeune accueilli ressortait à 6 028 € en 2013 et le coût horaire à 9,71 € l'heure, pour un budget de la structure de 1,881 M€.

⁹ 128 ayant débuté leur parcours en 2013 et 191 nouveaux accueillis a/c de janvier 2014. Depuis sa création, 1 574 jeunes ont été accueillis par l'École

¹⁰ Une enquête de suivi des élèves ayant quitté la structure en 2012 a mis en évidence que 60 % d'entre eux demeurent en sorties positives un an après (emplois, alternance, qualification ou reprise d'étude). Et 63 % de ceux sans emploi au moment de l'enquête ont travaillé en moyenne 7 mois après leur sortie de la formation.

¹¹ Le taux de rupture est de 21 % (15 % durant la période d'essai et 6 % de sorties non maîtrisées, liées à la maternité, maladie, décès, déménagement, incarcération).

Surtout, la structure propose, sur une durée longue de 9,4 mois en moyenne, une formation entièrement individualisée et modulaire, axée principalement sur la remise à niveau des savoirs de base fondamentaux.

Un coach, au portefeuille limité à 14 élèves, assure une prise en charge globale, intervenant ainsi dans la résolution des difficultés sociales afin de maintenir une dynamique d'insertion professionnelle¹².

L'École s'est engagée, de surcroît, dans une réflexion constante sur ses pratiques pédagogiques, avec, à partir de 2013, la mise en œuvre d'une démarche de remédiation cognitive visant à actualiser le potentiel intellectuel des élèves et à renforcer ainsi l'efficacité dans les prises en charge pédagogiques

La part de l'alternance dans les heures de formation, bien qu'en progression constante, reste toutefois insuffisante. Elle n'était que de 21 % en 2011 et représente actuellement 30 % du total des heures réalisées, alors qu'elle devrait représenter 40 % du temps de formation selon le cahier des charges du réseau des Écoles de 2^{ème} chance, et ce afin d'augmenter les chances d'insertion professionnelle.

Il est à noter, enfin, que les dispositifs destinés à favoriser l'insertion des jeunes en échec scolaire et en grande précarité tendent à se multiplier avec la mise en œuvre de la Garantie jeunes dans le département de la Haute-Garonne au 1^{er} septembre 2015 et la création annoncée d'un EPIDE¹³ dans l'agglomération toulousaine, qui vont s'ajouter à l'École régionale de la 2^{ème} chance.

Une complémentarité devra nécessairement être recherchée.

¹² Le jeune perçoit de la Région, en tant que stagiaire de la formation professionnelle, entre 401 € et 652 €, à comparer à l'allocation moyenne de 267 € d'un jeune en Civis à la mission locale de Toulouse en 2014.

¹³ EPIDE : Établissement Public d'Insertion de la Défense, qui devrait accueillir 150 jeunes de 18 à 25 ans pendant 10 mois en moyenne afin de favoriser leur insertion professionnelle mais aussi sociale.

Chapitre II

Les actions menées en matière d'accompagnement vers l'emploi et d'intégration durable dans l'emploi

I - Les offres de services proposées par les différentes structures chargées de l'accompagnement

A - La mission locale de Toulouse

Le département de la Haute-Garonne compte deux missions locales, l'une sur Toulouse présidée par un représentant de la ville de Toulouse et l'autre pour le territoire restant présidée par un représentant du Conseil départemental.

La mission locale de Toulouse¹⁴, concernée par la présente enquête, a limité son champ d'intervention à l'insertion des jeunes de 16 à 25 ans révolus, ayant au maximum une qualification Bac+2 non validé. C'est une orientation stratégique que l'on ne retrouve pas dans toutes les missions locales, visant à s'adresser prioritairement au public le plus en difficulté, peu ou pas qualifié, et le plus éloigné de l'emploi. Au demeurant, sur les 10 281 jeunes, qui ont eu un contact au moins avec elle en 2014, la part des niveaux IV et plus s'élève à 38 %, et représente jusqu'à 47 % des premiers accueils.

¹⁴ 89,2 salariés en ETP au 31 décembre 2014 (hors services civiques)

La file active de la mission locale est constituée de 5 411 jeunes en 2014, ayant eu au moins un entretien dans les cinq derniers mois (« jeunes en demande d'insertion »). Ce chiffre est en baisse de 4,5 % par rapport à 2013. Au 31 décembre 2014, 137 jeunes n'avaient eu aucune proposition pendant plus de trois mois (86 jeunes en 2013)

Pour améliorer sa réponse, la mission locale de Toulouse a mis en place une nouvelle organisation depuis le 2 février 2015.

Le pôle accueil diagnostic (PAD) vise à permettre un accueil, une inscription et un diagnostic immédiats, afin d'éviter les « pertes en ligne » liées à des prises de rendez-vous éloignées dans le temps. En effet, la durée moyenne entre l'inscription et le premier entretien était jusqu'alors de 3 semaines. Au demeurant, une inscription en ligne par internet n'est toujours pas possible.

En libérant des conseillers de l'accueil, du diagnostic et du suivi des jeunes les plus proches de l'emploi, le pôle accompagnement renforcé (PAR) a pour objectif de favoriser la constitution d'un portefeuille limité à 80 à 120 jeunes maximum par conseiller pour ceux les plus éloignés de l'emploi (CIVIS...). Il est vrai que le portefeuille moyen d'un conseiller à temps plein était particulièrement élevé en 2014, comprenant 250 jeunes, dont 150 dossiers actifs en moyenne.

Les intervenants du pôle appui aux parcours (PAP) ne sont plus référents de jeunes dans une antenne mais affectés à des services spécialisés inter-antennes. Parmi ceux-ci, figurent le service emploi et parrainage, le service formation et alternance d'appui et d'ingénierie, le pôle 3R de coaching des jeunes des quartiers prioritaires, le dispositif IEJ, le service DATIC d'appui à l'acquisition des savoirs de base et des usages numériques, le service bénévolat d'accompagnement social par des bénévoles.

L'organisation mise en place conduit donc à une spécialisation croissante des fonctions des conseillers, avec, depuis les emplois d'avenir, des conseillers formation et une conseillère en charge de l'alternance, mais surtout des chargés de relation entreprise¹⁵, qui n'ont plus de portefeuille individuel de jeunes mais sont répartis par expertise métier. Ils sont affectés au suivi des emplois d'avenir, mais aussi à la prospection en entreprise.

¹⁵ Le service emploi est composé d'une responsable, d'une assistante administrative, de 2 chargés de projet (relation avec les partenaires) et de 8 chargés de relation entreprise.

B - Pôle emploi

La réorganisation de Pôle emploi, inscrite dans la nouvelle convention nationale pour les 4 prochaines années (2014-2018), le conduit localement à réorienter ses moyens vers les demandeurs les plus éloignés de l'emploi, sans pré fléchage selon l'âge.

L'objectif fixé pour Toulouse intra-muros porte sur un suivi de 4 195 personnes en 2015. Les personnes cibles font l'objet d'un accompagnement renforcé dans le cadre d'un portefeuille par conseiller limité à 70 demandeurs (taille indicative nationale). La moyenne du portefeuille s'élevait à 73 demandeurs dans les agences intra-muros de Toulouse au 21 mai 2015, avec des variations par agence de 50 à 83 demandeurs par portefeuille. Ces personnes peuvent aussi faire l'objet d'un accompagnement global dans le cadre de la convention signée avec le Conseil départemental de la Haute-Garonne, le 11 décembre 2014, dont les services peuvent assurer un accompagnement social à «certains demandeurs d'emploi, en demande d'accompagnement professionnel, qui rencontrent des difficultés sociales bloquant de façon manifeste la recherche d'emploi ».

Pôle emploi a signé, par ailleurs, avec la mission locale de Toulouse¹⁶, une nouvelle convention locale de partenariat d'une durée de trois ans (2015-2017).

Cette convention, dont l'objectif premier devait être de clarifier la répartition des compétences entre Pôle emploi et la mission locale («renforcer leur complémentarité d'interventions»), ne fixe en définitive aucun critère objectif de répartition des flux des demandeurs d'emploi. Aucun critère d'âge, ni aucun critère administratif comme le niveau de formation, ne sont retenus.

L'existence de difficultés sociales périphériques à la recherche d'emploi («...seront orientés vers un suivi mission locale, les jeunes nécessitant une prise en charge combinant emploi et problématique périphérique significative... ») n'apparaît pas non plus comme un critère décisif de répartition des compétences entre les deux structures puisqu'il existe cette convention précitée entre Pôle emploi et le Conseil départemental, qui fonde l'intervention de ce dernier sur l'existence de « difficultés sociales bloquant de façon manifeste la recherche d'emploi ».

¹⁶ L'accompagnement de la mission locale de Toulouse a concerné 1 297 jeunes dans le cadre de la co-traitance avec Pôle emploi en 2014.

Pôle emploi répond que, pour éviter le risque d'un double d'accompagnement, les jeunes demandeurs d'emploi présentant des freins périphériques à l'emploi ne sont pas orientés vers l'accompagnement global et que, de surcroît, la mise en place d'un échange mensuel de données avec les missions locales est de nature à recaler les éventuels dysfonctionnements.

Toutefois, la convention avec le Conseil départemental de la Haute-Garonne ne fixe aucun critère d'âge d'éligibilité.

En fait, la répartition des publics entre Pôle emploi (éventuellement le Conseil départemental 31) et la mission locale n'obéit qu'à la seule logique du diagnostic réalisé par le conseiller de Pôle emploi (article 3.1.1 de la convention). Il ne s'agit pas, ici d'un diagnostic commun aux deux opérateurs, permettant l'identification des besoins du jeune et son orientation vers le dispositif d'accompagnement le plus pertinent, à l'instar de ce qui est défini, pourtant, dans la convention de partenariat que Pôle emploi a conclu avec la Mission locale des Hautes-Pyrénées.

Enfin, la réorganisation de Pôle emploi a conduit à la mise en place de conseillers dédiés principalement aux entreprises (dont 39 conseillers sur Toulouse intra-muros), pour traiter les offres et faire de la prospection ciblée. Cette spécialisation met un terme au conseiller polyvalent, qui assurait à la fois l'accompagnement de demandeurs d'emploi et le suivi des entreprises dans un souci d'intermédiation entre la demande et l'offre d'emploi, mais qui consacrait, de fait, de moins en moins de temps aux entreprises.

C - Le Plan local pour l'insertion et l'emploi (PLIE)

Il ressort du bilan du PLIE de l'agglomération toulousaine que 7273 personnes ont été accompagnées de 2007 à 2014. 54 % des participants résidaient sur la commune de Toulouse en 2014.

Le dispositif, dont Toulouse Métropole est la structure gestionnaire¹⁷, n'est pas spécifique aux jeunes. Seulement 13,5 % des entrées nouvelles concernent la tranche d'âge des 15-24 ans en 2014.

¹⁷ Le budget annuel du PLIE est passé de 1,7 million d'euros en 2007 à près de 3 millions d'euros en 2013, avec une subvention globale du Fonds Social Européen de 8,5 M€ pour le dernier PLIE 2007-2014.

Il s'adresse bien, par contre, aux personnes les plus éloignées de l'emploi puisque les deux tiers des entrées nouvelles ont un niveau V et infra, et 42 % sont de niveau VI et V bis, c'est à dire sans qualification.

La valeur ajoutée de ce dispositif repose sur un accompagnement individualisé renforcé sur 36 mois au maximum, avec un suivi dans l'emploi pendant les 6 premiers mois, et ce dans le cadre d'un portefeuille moyen par référent¹⁸ limité à 65 personnes en file active. L'intérêt du dispositif réside, aussi, dans la mise en place d'un programme d'actions, actualisé chaque année, pour lever les freins périphériques à l'emploi (logement, santé, mobilité, garde d'enfants).

Au demeurant, l'objectif fixé dans le protocole d'accord de conduire au moins 50% des participants à une sortie positive (42 % en emploi durable et 8 % en formation qualifiante) n'est pas atteint sur la période, même si le taux de sorties positives s'y rapproche d'une année sur l'autre. Sur 915 sorties du dispositif en 2014, 412 ont bénéficié d'une «sortie positive», hors emploi temporaire ou saisonnier, soit un taux de 45 % : 27,5 % sont sortis en emploi durable de plus de 6 mois, 8 % en contrat aidé, 8,6 % en formation qualifiante et 0,9 % en création d'activité (cf. bilan d'exécution FSE).

L'évaluation intermédiaire réalisée par un cabinet privé en avril 2013 a montré que le PLIE apportait une réelle plus-value « contribuant activement au développement de réponses nouvelles en matière d'insertion professionnelle sur son territoire d'intervention ». Cependant, le rapport mettait en exergue une action structurée insuffisante en direction des entreprises locales. Il y a là une marge de progression susceptible d'améliorer le taux de sorties positives du prochain PLIE.

D - La Maison commune emploi formation de Bellevue (MCEF)

Dans un souci de territorialisation de son action et de coordination des interventions, le Conseil régional de Midi-Pyrénées a impulsé, en 1999, la mise en place de 20 maisons communes emploi formation (MCEF), dont une est installée à Toulouse, au cœur du quartier prioritaire politique de la ville de Bellevue.

¹⁸ Réseau de 28 référents de parcours (dont 4 mis à disposition par la mission locale de Toulouse et 10 par Pôle emploi)

La MCEF de Bellefontaine est d'abord un centre de ressources permettant l'accès à un premier niveau d'information sur la formation et sur l'emploi. La création d'une cité des métiers, qui est une réflexion en cours du SPRO, pourrait d'ailleurs lui être adossée.

La structure a, également, mis en œuvre, depuis fin 2009, un dispositif « Pass emploi » d'accompagnement vers l'emploi ou la formation de jeunes de 18 à 30 ans, résidant dans les quartiers prioritaires de Toulouse. Les jeunes en CIVIS ou bénéficiant de la garantie jeune en sont exclus pour éviter les doubles financements.

La dernière cohorte 2014-2015 connaît un taux de sorties positives élevé de 75,8 %. Les deux tiers le sont en emploi contre un tiers en formation qualifiante. Il est à noter que les sorties en contrats en alternance sont marginales¹⁹.

Le dispositif a un coût d'accompagnement important de 1 902 €²⁰ par bénéficiaire en 2014, les coûts d'ingénierie et de structure étant ventilés sur de faibles volumes en effectifs.

Il présente toutefois des dispositions innovantes qui méritent d'être relevées. En premier lieu, ce dispositif ouvre le repérage et la prescription à l'ensemble des acteurs de terrain comme les associations de quartier, les animateurs du centre de ressources ou même les anciens bénéficiaires (35 % en cooptation). Il introduit aussi une diversification des parcours d'accompagnement, avec la présence de trois prestataires privés qui sont choisis, selon la situation du jeune, par une commission technique interne afin de conduire l'accompagnement le plus adapté pendant une année (suivi en moyenne de 20 personnes par prestataire). Enfin, ce dispositif propose une immersion professionnelle totale de 2 mois dans un pays européen, avec, sur place, 15 jours de cours intensifs de langue, suivis de 6 à 8 semaines de stage en entreprise pour découvrir un métier, valider son projet professionnel et acquérir une première expérience (18 jeunes en ont bénéficié en 2015)

Le dispositif est complété par la présence d'une coach, salariée de la MCEF, qui assure un suivi global du dispositif et, directement, le suivi de 60 jeunes en moyenne (entretiens réguliers, prospection ciblée, suivi dans l'emploi).

¹⁹ Cohorte 2014-2015 : sur 112 jeunes bénéficiaires, 17 abandons et sur les 95 qui ont suivi un parcours complet, 72 ont connu une sortie positive : 12 ont obtenu un CDI ; 24 un CDD de plus de 6 mois ; 5 un emploi aidé ; 8 un contrat de professionnalisation ; 0 un contrat d'apprentissage et 23 une formation qualifiante.
²⁰ Budget total du Pass Emploi : 222 549 € / 117 jeunes = 1 902 € / jeune

E - L'APEC

L'association pour l'emploi des cadres est une structure paritaire, financée par les cotisations des cadres et des entreprises. La délégation de Midi-Pyrénées reçoit des cadres, actifs salariés ou demandeurs d'emploi, et, pour 30 %, des jeunes issus de l'enseignement supérieur, soit 1 411 jeunes en 2014 (+ 24 % par rapport à 2013)

L'offre de services est uniforme et nationale. Elle inclut, pour le public jeunes diplômés, un programme personnalisé « clés d'emploi » pour démarrer la première recherche d'emploi, avec trois conseillers affectés en Midi-Pyrénées. La démarche est classique (référé unique, diagnostic et plan d'actions, 2 à 4 entretiens en face à face ou à distance) mais sur une période courte de trois mois au maximum, laissant une large part à l'autonomie. Ce programme est renforcé avec «clés d'emploi+ », programme qui a une durée plus longue d'un an maximum, combine une approche individuelle et une approche collective d'ateliers (présence également de cadres expérimentés demandeurs d'emploi), et assure un suivi dans l'entreprise jusqu'à 6 mois pour faciliter l'intégration. Il est utilisé actuellement par l'APEC dans le cadre du programme européen « Initiative pour l'emploi des jeunes » (suivi de 350 jeunes par an). Le taux de sorties durables, immédiatement mesuré à l'issue de « clés d'emploi+ », s'élève à 42,6 % pour l'APEC Midi-Pyrénées.

Il est intéressant de noter, au titre des bonnes pratiques, l'organisation des «journées tremplin jeunes», manifestation qui a permis, le 2 décembre 2014, la mise en relation dans les conditions réelles de recrutement de 300 jeunes de niveau Bac+3 et plus avec 25 entreprises présentes in situ²¹. Il est à regretter, au demeurant, qu'il n'y ait aucune mesure par l'APEC des recrutements réalisés à l'issue de cette journée.

Également, l'organisation de la soirée des « informels jeunes », le 31 mars 2015, a permis à une cinquantaine de jeunes accompagnés par l'APEC de rencontrer 6 témoins jeunes diplômés ayant trouvé un premier emploi.

²¹ Chaque jeune invité passe devant un jury de 2 personnes (un représentant d'entreprise et un consultant APEC) et se présente pendant 5 minutes. Il obtient son carnet de bord avec ses points forts et axes de progrès, et participe ensuite, au cours de la journée, aux ateliers les plus adaptés à ses besoins (placement de voix, communication non verbale, valorisation du profil, gestion du stress, structuration de l'argumentaire). Il teste ensuite ses apprentissages devant un représentant d'entreprise pour défendre son projet professionnel puis a un dernier entretien avec un consultant de l'APEC.

Ce partage d'expériences, permettant la délivrance de conseils sur les démarches de recherche d'emploi, préfigure le développement d'une forme de parrainage.

Ce sont autant d'expériences intéressantes de mises en relation pour fluidifier le marché de l'emploi des cadres, sans compter les fonctionnalités mises en place par l'APEC comme « candiapec » pour créer son CV et le publier en ligne, ou « affinité CV » qui permet aux candidats de recevoir automatiquement les dix offres qui correspondent le plus à leur CV, ou « offres similaires » qui permet de recevoir des offres comparables lors d'un clic sur une offre d'emploi.

II - L'adéquation des réponses aux besoins du public jeune

A - L'attractivité relative de la mission locale de Toulouse

Le principal prescripteur, qu'est la mission locale de Toulouse, dispose de six antennes d'accueil permanentes dans la commune, dont quatre sont implantées en ZUS (Reynerie, Bagatelle, Empalot et Izards), et une en zone CUCS (Jolimont).

La mission locale de Toulouse a, également, développé des outils de communication adaptés au public jeune, comme un site internet, la mise en place d'un blog jeunes, la présence dans les réseaux sociaux Facebook et Twitter. Le recrutement d'un adulte-relais depuis le 16 juin 2014, dans le cadre d'un appel à projet national lancé par l'ACSE, est une initiative intéressante dans la mesure où elle conduit à la mise en place d'une démarche davantage proactive de repérage et de médiation dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Toutefois le taux de couverture de la mission locale de Toulouse n'est que de 55 %, si le nombre de jeunes en file active (5 411) est rapporté au nombre de jeunes 16-25 ans actifs inoccupés présents sur le territoire couvert par la mission locale (9 845).

Cet indicateur est cependant à manier avec prudence, compte tenu du fait que la mission locale a limité volontairement son champ d'intervention aux BAC+2 non validé. Il témoigne néanmoins de l'attractivité relative de la structure.

Le nombre de premiers accueils est, d'ailleurs, en diminution de 6 % en 2014, avec une forte baisse de 24 % pour les premiers accueils de jeunes issus des ZUS²².

B - La baisse des aides financières du FIPJ destinées à lever les freins périphériques à l'emploi

La consolidation du parcours du jeune vers l'emploi consiste, dans certaines situations, à traiter les problèmes périphériques de soutien au revenu, d'aide à la mobilité, de garde d'enfants, d'accès au logement, de traitement de problèmes de santé..., qui sont autant d'obstacles à l'autonomie et de motifs d'abandon.

La mission locale de Toulouse dispose, notamment, d'un droit de tirage sur le fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ), destiné aux 16-25 ans et dont les crédits sont gérés par les unités territoriales de la Direccte.

Cette possibilité permet une réactivité certaine par rapport à l'urgence de certaines situations mais l'enveloppe attribuée par l'État à la mission locale est en forte baisse depuis plusieurs années. L'axe 1, qui est le plus sollicité, a varié de 64 260 € en 2010 à 51 210 € en 2015, soit une baisse de 20 %, et l'axe 3 de 75 000 € en 2011 (hors plan de relance) à 32 000 € en 2015, soit une baisse de 57 %

De fait, les quelques actions spécifiques de l'axe 3 sont limitées à la prise en charge de problèmes de santé et d'accès aux savoirs de base (illettrisme). Elles ne concernent plus, par exemple, le financement de permis de conduire. En 2014, l'axe 1 a porté principalement sur des aides liées à l'hygiène-habillement et à la subsistance, sous forme de tickets service. Le montant moyen attribué n'était que de 92 € par jeune (517 jeunes).

Certes, le fonds d'aide aux jeunes (FAJ), dont la responsabilité est confiée au Conseil départemental depuis la loi du 13 août 2004, peut intervenir à titre subsidiaire. Le fonds est plus long à mobiliser (de 15 jours à 3 semaines), même si les montants attribués sont relativement plus importants. En 2014, le montant moyen attribué par jeune de la mission locale de Toulouse ressortait à 317 €.

²² 3 965 premiers accueils en 2014 (4 209 en 2013), dont 665 de jeunes issus des ZUS (873 en 2013)

C - La multiplicité des dispositifs d'accompagnement

Le principal dispositif d'accompagnement des jeunes, mis en œuvre par le réseau des missions locales depuis 2005, est le contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis), avec un volet renforcé pour ceux n'ayant pas de qualification²³. C'est ainsi que 3 415 jeunes ont fait l'objet d'un accompagnement par la mission locale de Toulouse en 2014, soit 33 % des jeunes ayant eu un contact au moins avec elle au cours de l'exercice.

Sur la période étudiée 2010-2014, la mission locale de Toulouse n'a rempli ses objectifs quantitatifs de Civis renforcé que deux exercices sur cinq (en 2011 et en 2014), alors que le dispositif est consacré aux jeunes sans qualification. Corrélativement, le niveau de qualification des jeunes entrant en Civis classique s'élève régulièrement depuis 2010, puisque la part des jeunes avec un niveau IV est passée de 64 % en 2010 à 73 % en 2014, au détriment du niveau V diplômé.

L'accompagnement devrait reposer sur un portefeuille de 60 jeunes au maximum par conseiller et des rendez-vous de suivi toutes les semaines pendant les trois premiers mois, puis tous les mois. La mission locale de Toulouse n'a pas été en mesure d'assurer le volume d'entretiens et la fréquence préconisés par le cahier des charges national (3 à 4 entretiens individuels en réalité les trois premiers mois, puis 5 à 6 entretiens).

Ce dispositif reste, toutefois, un avantage pour le jeune par rapport au suivi de droit commun. Outre la perception d'une allocation de 267 € en moyenne, qui a concerné 47% des jeunes en Civis en 2014, ces derniers ont bénéficié d'un nombre plus élevé de propositions de leur conseiller (12,9 en moyenne contre 7,2 propositions pour un jeune hors Civis). Au demeurant, le taux de sortie en emploi durable n'a été que de 25 % en 2014 (15% en Civis classique et 10 % en Civis renforcé). Les emplois d'avenir apparaissent, là encore, comme le premier poste de sortie (36 % des sorties) devant les contrats en alternance (24 %), et l'apprentissage en particulier (15 %)²⁴.

²³ Le Civis de droit commun, ouvert aux jeunes de 16 à 25 ans ayant au plus un niveau Bac+2 non validé (niveau V avec diplôme ou niveau IV), a une durée d'un an, renouvelable une fois. La durée d'un an est renouvelable autant de fois que nécessaire jusqu'au 26ème anniversaire pour ceux n'ayant pas de qualification, c'est-à-dire de niveau VI, V bis ou V sans diplôme. Il s'agit du Civis renforcé.

²⁴ 36 % en emploi d'avenir, 24 % en CDI, 16 % en CDD, 15 % en apprentissage et 9 % en contrat de professionnalisation.

À compter de novembre 2011, jusqu'au 31 décembre 2014, les missions locales ont, également, mis en œuvre l'accord national interprofessionnel (ANI), destiné à un accompagnement renforcé des jeunes décrocheurs sortis du système éducatif sans qualification ou sans diplôme. C'est ainsi que 364 jeunes ont été accompagnés par la mission locale de Toulouse, dont 116 nouvelles entrées en 2014.

Il existait donc, jusqu'à fin 2014, deux dispositifs d'accompagnement par les missions locales, le CIVIS renforcé et l'ANI décrocheurs, qui s'adressaient au même public (les jeunes sans qualification), avec les mêmes objectifs mais avec des facteurs d'inégalités liés à la durée d'accompagnement d'un an renouvelable autant de fois pour l'un et d'un an maximum pour l'autre, à la perception d'une allocation pour l'un et d'aucune allocation pour l'autre, ainsi qu'au suivi ou non dans l'emploi pendant 6 mois. Le mode de financement différait également entre les deux dispositifs, avec, dans le cadre de l'ANI, des moyens importants affectés par les partenaires sociaux dans le cadre du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels et d'une facturation au résultat.

Le dispositif d'accompagnement renforcé des personnes les plus éloignées de l'emploi du PLIE de l'agglomération toulousaine intervient également même s'il n'est pas spécifique au public jeune. Au demeurant, il contribue à assurer une cohérence dans la continuité des parcours, notamment pour une fin de programme CIVIS ou ANI qui n'a pas pu déboucher sur une solution positive. Il permet, en effet, de prolonger des accompagnements renforcés pour des jeunes atteignant 26 ans, âge limite de prise en charge par la mission locale de Toulouse. Cette dernière a ainsi orienté 306 jeunes vers le PLIE en 2014.

Sont venus s'ajouter, en 2015, la réponse de la mission locale de Toulouse à l'appel à projet « Initiative européenne pour la jeunesse (IEJ) », et, depuis le 1^{er} septembre 2015, la mise en place de la Garantie jeunes dans le département de la Haute-Garonne.

La population concernée est à peu près la même que pour les autres dispositifs, à savoir les jeunes de moins de 26 ans, sans emploi, ne suivant ni études ni formation.

L'objectif pour la mission locale de Toulouse est d'accompagner 1 067 jeunes²⁵ de manière intensive, sur quatre mois, vers un emploi, une formation qualifiante ou professionnalisante, ou vers une mise en situation professionnelle

²⁵ 630 jeunes pour Pôle emploi sur Toulouse intra-muros.

L'IEJ ne semble pas créer d'effet de substitution entre dispositifs, faisant plutôt levier au sein des structures existantes pour renouveler et améliorer les modalités d'accompagnement²⁶. Cet appel à projet a été, en fait, l'opportunité pour les opérateurs de bénéficier d'un cofinancement du fonds social européen, ce qui a permis le recrutement de 13 personnes (dont 11 conseillers) pour la mission locale de Toulouse et de 9 conseillers sur Toulouse intra-muros pour Pôle emploi. La question de la pérennité de ces postes pourrait toutefois se poser lors de l'arrivée à terme du conventionnement IEJ.

Quant à la Garantie jeunes, sa mise en œuvre est progressive puisqu'elle concerne 172 jeunes de la mission locale de Toulouse jusqu'à décembre 2015 (43 jeunes par mois). Elle présente l'avantage d'un accompagnement intensif sur un an au maximum, accompagnement collectif pendant les six premières semaines puis personnalisé par la suite, avec attribution d'une allocation forfaitaire mensuelle de 452 €²⁷ et surtout des expériences répétées de mise en situation professionnelle pour que le jeune construise progressivement son projet (immersions, stages...). Il est vrai que les données transmises par la mission locale de Toulouse montrent que seulement 348 jeunes en Civis ont pu bénéficier d'une immersion en entreprise en 2014, principalement en PMP²⁸, et que si ce nombre est en augmentation, il ne représente à peine que 10 % des 3 415 jeunes accompagnés par ce dispositif au cours de l'exercice.

Il est trop tôt pour en mesurer les effets dans le département, mais il est vraisemblable que l'application de ce dispositif va impacter durablement l'organisation des missions locales, et de celle de Toulouse en particulier (travail de conseillers en binôme, portefeuille réduit de 50 jeunes par conseiller, mise en place d'un poste de coordonnateur technique, adaptation des locaux des antennes, développement du travail en partenariat et en réseau avec les entreprises...). De surcroît, sa pérennisation exigera vraisemblablement des arbitrages quant au maintien en l'état des dispositifs d'accompagnement antérieurs.

²⁶ Il a conduit, par exemple, à la constitution d'un pôle spécifique de 4 conseillers à la mission locale de Toulouse pour l'accompagnement de 600 jeunes issus des quartiers prioritaires, avec la création d'un club de recherche active d'emploi appuyé par un club d'entreprises partenaires.

²⁷ Allocation d'un montant équivalent à celui du RSA et supérieur à celle du CIVIS (267 € en moyenne en 2014)

²⁸ La période en milieu professionnel est proposée par le conseiller de la mission locale. La recherche de l'entreprise accueillante est effectuée par le jeune avec l'appui de son conseiller. Il s'agit de faire découvrir un ou plusieurs métiers, de sensibiliser aux conditions réelles de travail et de consolider le projet professionnel.

D - La lente émergence du parrainage

Le parrainage peut utilement compléter l'accompagnement classique dans le cadre d'une approche individualisée vers l'emploi (simulation d'entretien d'embauche, importance du savoir être, ouverture d'un réseau professionnel...), mais aussi dans l'emploi (anticipation des ruptures et du décrochage).

Un dispositif de parrainage s'est développé dans la région Midi-Pyrénées depuis 1993, co-piloté par la Direccte et la DRJSCS, animé par le CLAP, et mis en œuvre par 22 réseaux conventionnés.

Il connaît, toutefois, un développement limité (1218 parrains recensés). De surcroît, il profite paradoxalement peu aux jeunes peu ou pas qualifiés, puisque, en 2014, sur les 2 125 filleuls qui ont été accompagnés dans la région, 63 % ont un niveau IV et plus. Enfin, il s'agit à 96 % d'un parrainage vers l'emploi et non dans l'emploi. D'ailleurs, l'expérimentation de parrainage, lancée en septembre 2014 sur une cohorte de 20 bénéficiaires de contrats de professionnalisation pour prévenir et limiter les risques de rupture, a un bilan décevant²⁹

Sont venus s'ajouter à ce dispositif régional de parrainage, la mise en œuvre depuis 2014, à l'initiative du Préfet de région, et de la Sous-préfète à la ville, d'un dispositif de parrainage de demandeurs d'emploi par chacun des chefs de service de l'État et d'un dispositif «coup de pouce à l'emploi» qui vise des demandeurs d'emploi méritants issus des quartiers prioritaires, sans qu'il y ait pour autant un fléchage spécifique jeunes.

Il est prématuré d'en faire le bilan, mais les deux dispositifs portent sur un nombre limité de bénéficiaires, de 12 à 14 en file active.

²⁹ L'action a été lancée auprès de deux OPCA chargés de présenter le parrainage aux entreprises signataires d'un contrat de professionnalisation. Si l'entreprise adhère au dispositif, une demande était transmise par l'OPCA au CLAP, qui était chargé de mobiliser les réseaux de parrainage correspondants. Seulement 13 demandes ont été transmises par les OPCA et 3 parrains engagés (refus des entreprises, disponibilité relative des parrains, demandes de parrainage transmises trop tardivement par rapport à la signature du contrat de professionnalisation...).

E - La recherche d'une complémentarité dans la prospection des offres d'emploi

Les deux principaux prescripteurs pour le public jeunes, que sont Pôle emploi et la mission locale de Toulouse, ont vu leur nombre d'offres d'emploi diminuer sensiblement en 2014.

Au mois d'avril 2015, Pôle emploi connaissait une baisse des offres collectées de 7 % en cumulé sur un an sur la commune de Toulouse³⁰. Il est vrai que le contexte économique est la principale explication mais il ressort, aussi, des entretiens que les deux tiers des besoins de recrutement se réaliseraient sans que l'offre d'emploi n'émerge à Pôle emploi. La baisse est de 6 % pour la mission locale de Toulouse, qui a collecté 841 offres en 2014 (au lieu de 895 en 2013). Le nombre d'entreprises contactées est d'ailleurs en baisse : 766 entreprises en 2014 (contre 779 en 2013).

Pôle emploi a mis en place, en mars 2015, des conseillers dédiés à 100 % aux entreprises, dont 39 sur Toulouse intra-muros, ce qui est de nature à faciliter sa relation avec le secteur marchand par l'établissement d'un contact personnalisé. Ces conseillers dédiés ont pour mission de faire de la prospection ciblée d'employeurs potentiels, en fonction des profils des candidats inscrits à Pôle emploi.

Une complémentarité dans les démarches de prospection est à rechercher avec les missions locales, conformément à l'article 5.3 de l'accord cadre national du 10 février 2015, qui indique que «la mobilisation des entreprises pour l'insertion des jeunes peut s'organiser soit sur la base de coopération entre les réseaux, soit par la mise en place d'équipes communes dédiées à la relation entreprise».

Le fait que la mission locale de Toulouse dispose, depuis le 2 février 2015, d'un service emploi structuré autour de huit chargés de relation entreprise, répartis par expertise métier³¹, devrait faciliter le travail en commun entre les deux structures, qui connaissent ainsi leurs interlocuteurs respectifs. En effet, la direction territoriale Toulouse intra-muros de Pôle emploi est aussi organisée autour de 12 expertises sectorielles, les entreprises étant rattachées par secteur d'activité.

³⁰ Source : www.observatoire-emploi-mp.fr

³¹ Grands comptes / services à la personne / sport et socio-culturel et TIC / BTP, agro-alimentaire, industrie, espace vert, mécanique / hôtellerie, restauration, commerce, tourisme/ transport, logistique, grande distribution, sécurité.

Cependant, la convention locale de partenariat entre les deux structures, signée le 29 juin 2015 n'évoque pas la mise en place d'équipes communes dédiées à la relation entreprise mais une coordination entre les deux structures dans le cadre de plans d'actions partagés.

Or, la coopération s'est réalisée jusqu'à présent essentiellement par des forums de recrutement organisés en partenariat («31 100 % de réussite à Bagatelle», «Rencontres et recrutements»...) et par des actions communes de communication et de promotion des mesures d'aide à l'emploi.

Certes, comme le souligne Pôle emploi, les conseillers des missions locales ont accès sans restriction aux offres via l'outil OPUS. Des rencontres ont, également, lieu entre les conseillers entreprises des deux structures. Il n'y a pas, néanmoins, entre les deux entités, de stratégie commune formalisée de prospection des entreprises, de répartition des secteurs porteurs à défaut d'une prospection conjointe.

Il est vrai qu'elle est d'autant plus difficile à établir dans un contexte de rareté relative de l'offre d'emploi et de « concurrence » des différents dispositifs de contrats aidés dont les deux entités doivent préconiser la mise en œuvre, dans la mesure elles ont, chacune, des objectifs quantitatifs élevés de prescription à atteindre, fixés par l'État et pour lesquels elles sont rémunérées.

Elles peuvent ainsi se retrouver « en concurrence » pour faire la promotion dans le secteur non marchand, pour l'une des CAE³² (principalement Pôle emploi), pour l'autre des emplois d'avenir (missions locales), et dans le secteur marchand, pour l'une des CIE (principalement Pôle emploi), pour l'autre des emplois d'avenir.

**Tableau n° 6 : objectifs de prescription des contrats aidés
Haute-Garonne par opérateur pour le 1^{er} semestre 2015**

| | Pôle emploi | ML Toulouse | ML 31 | Cap Emploi | CAOM | TOTAL |
|------------|----------------|----------------|----------|---------------|------|-------------|
| <i>EAV</i> | - | 297 | 297 | 21 | | 615 |
| <i>CAE</i> | 1680 | 75 | 75 | 75 | 265 | 2170 |
| <i>CIE</i> | 654 | 22 | 22 | 40 | 50 | 788 |

Source : unité territoriale Haute-Garonne de la Direccte

³² À noter que les CAE peuvent concerner des jeunes de moins de 26 ans en difficulté d'insertion professionnelle et que les CIE, starter notamment, peuvent concerner des jeunes de moins de 30 ans en difficulté particulière d'insertion

De surcroît, la mission locale de Toulouse va devoir mobiliser davantage les entreprises dans le cadre de son offre de services au titre de la Garantie jeunes (développement des périodes d'immersion professionnelle)

Concernant plus généralement la prospection des offres d'emploi, la création de la plateforme emploi entreprise d'Empalot est un exemple intéressant de co-construction d'un dispositif avec le monde de l'entreprise (présence du MEDEF Haute-Garonne, accès à un réseau de 34 entreprises signataires de la charte de la diversité dans l'emploi), initiative qui est à porter à connaissance au titre des bonnes pratiques locales.

La plus-value de ce dispositif, créée en 2011 par l'État dans un quartier prioritaire de Toulouse, réside dans sa capacité à proposer, dans le secteur marchand, un guichet unique entre l'offre et la demande d'emploi, dans une démarche de circuit court de mises en relation directes et rapides : présence des associations de quartier comme prescriptrices ; accès à un réseau d'entreprises venant recruter in situ ; application de la méthode de recrutement IOD reposant sur la mise en relation directe sur le poste de travail (un poste / un candidat) et non sur les procédures traditionnelles de recrutement (CV, lettre de motivation) ; suivi dans l'emploi pendant 6 mois...

C'est ainsi que 386 personnes ont été accompagnées par la plateforme en 2014. Le taux de sortie en emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois) et en formation qualifiante/diplômante ressort à 48 % et celui en reprise d'emploi à 76 % (tous types de contrats).

Il est à regretter toutefois, comme pour nombre de dispositifs, que l'évaluation de l'action de la plateforme soit limitée à la réalisation du taux de sortie sans qu'aucune étude de suivi de la situation des bénéficiaires ne soit mise en œuvre afin de mesurer l'insertion durable.

Chapitre III

Les actions menées en faveur de l'embauche de jeunes et de la création d'entreprises

I - Les contrats et emplois aidés : des mesures pouvant se concurrencer

La situation du département de la Haute-Garonne en matière de contrats aidés est retracée dans l'annexe 1.

Le dispositif des emplois d'avenir est opérationnel depuis fin 2012. Leur durée moyenne en Midi-Pyrénées est la plus élevée des régions françaises dans le secteur non marchand (29 mois) et parmi les plus élevés dans le secteur marchand (34 mois)³³.

Aucune donnée sur les sorties durables n'était encore disponible au moment de l'élaboration de cette synthèse territoriale, puisque les premiers jeunes entrés dans le dispositif n'en sortaient que fin 2015. Toutefois, la durée moyenne élevée des conventions initiales, couplée à l'obligation de formation, sont de nature à assurer une réelle intégration du jeune dans la structure, avec de surcroît un taux de rupture jusqu'alors constaté plutôt faible de 9 %. L'accès à l'emploi se réalise davantage par les emplois d'avenir, qui sont devenus le premier poste de sortie en emploi durable des élèves de l'École de la deuxième chance ou des jeunes en CIVIS de la mission locale de Toulouse, que par les contrats en

³³ La durée moyenne des conventions initiales en France métropolitaine ressortait à 21,3 mois dans le secteur non marchand et à 29 mois dans le secteur marchand en 2014

alternance, ce qui pose la question plus globale de la concurrence des dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes et de possibles effets d'éviction.

Par sa longue durée, l'emploi d'avenir a mécaniquement restreint le nombre d'offres disponibles (peu de renouvellement de conventions), dans un contexte où l'offre est déjà limitée par les difficultés financières du secteur associatif mais aussi par l'engagement mesuré des principales collectivités du territoire étudié.

Les services de l'État ont ainsi assoupli, en 2015, les conditions de recours aux emplois d'avenir, puisque les dérogations sur la quotité de travail hebdomadaire et sur la durée de l'emploi d'avenir sont désormais laissées à la libre appréciation du prescripteur, dans le respect de la finalité d'un emploi d'avenir et dans le principe d'une confiance réciproque. Seules les demandes de dérogation, liées au niveau d'études, sont transmises à l'unité territoriale de la Direccte.

Le développement de la mesure a conduit, également, à porter à 30 % la part des emplois d'avenir prescrits dans le secteur marchand, alors qu'en 2013, cette part était limitée à 10 % dans le « schéma d'orientation régional pour la mise en œuvre des emplois d'avenir en Midi-Pyrénées » (article 4 alinéa 2). Les services de l'État ont ouvert la prescription de la mesure à de nouveaux secteurs. C'est ainsi qu'au 6 juillet 2015, la région Midi-Pyrénées comptait 472 emplois d'avenir dans le secteur marchand depuis le début de l'année sur un total de 1 390 prescriptions réalisées, soit un ratio de 34 %. La part ressortait à 30 % pour le département de la Haute-Garonne, contre 25 % en 2014.

Or, le développement des emplois d'avenir dans le secteur marchand, sans compter la mise en œuvre du CIE-starter, qui s'adresse également aux jeunes en difficulté particulière d'insertion, et le différentiel d'aide financière qui en résulte, sont des facteurs limitatifs potentiels au développement des contrats en alternance, en particulier à celui du contrat de professionnalisation, qui connaît déjà un recul de ses effectifs³⁴ et qui présente, pourtant, un taux de sorties durables élevé³⁵.

³⁴ Le nombre de jeunes entrants en professionnalisation a atteint un maximum de 5 800 contrats en 2011, il a depuis fortement reculé avec 4 740 contrats en 2014 et des baisses de 6 à 7 % chaque année depuis 3 ans.

³⁵ Six mois après un contrat de professionnalisation arrivé à échéance en 2011, 74 % des anciens bénéficiaires étaient en emploi, chez le même employeur dans la majorité des cas (enquête Direccte Midi-Pyrénées).

Le public du contrat de professionnalisation est, pour 11 % des contrats enregistrés en Haute-Garonne en 2014, un public similaire à celui des emplois d'avenir, à savoir un public jeune de moins de 26 ans et de niveau V et *infra*.

Tableau n° 7 : coût mensuel salarié au SMIC à 35 heures dans une entreprise de moins de 20 salariés

| <i>Secteur marchand</i> | Droit commun | EAV 35% SMIC | CIE 30% SMIC | CIE starter 45% SMIC | Contrat prof 2000 € (1ère année) |
|----------------------------|---------------------|-----------------------------|-----------------------------|---|---|
| <i>Salaire brut</i> | 1 430,22 | 1 430,22 | 1 430,22 | 1 430,22 | 1 430,22 |
| <i>Charges patronales*</i> | 211,60 | 211,60 | 211,60 | 211,60 | 211,60 |
| - <i>Aides</i> | | 500,58 | 429,06 | 643,60 | 166,67 |
| <i>Coût employeur</i> | 1 641,82 | 1 141,24 | 1 212,76 | 998,22 | 1 475,15 |

Source : Direccte

Il n'y a pas d'étude régionale sur les effets de bascule possibles d'une mesure à l'autre dans un secteur d'activité donné. Une enquête de l'AFPA transitions, conduite au second semestre 2011 auprès de 800 établissements de Midi-Pyrénées, montre tout de même que le coût du contrat de professionnalisation est un frein à l'embauche d'alternants.

En ce qui concerne les autres contrats aidés, l'expérimentation des emplois francs, lancée en 2013 pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes de moins de 30 ans résidant dans un quartier prioritaire politique de la ville, a été un échec (6 emplois). L'aide forfaitaire à l'embauche de l'État³⁶ n'était pas assez attractive dans un contexte de crise économique. Par ailleurs, il ressort de l'étude régionale de la Direccte³⁷ qu'au 31 juillet 2014, les contrats de génération ne profitent guère aux jeunes pas ou peu qualifiés (35 % de niveau V et *infra*), et qu'ils concernent, pour 45 %, des jeunes qui étaient déjà dans l'entreprise (apprentissage, contrat de professionnalisation, CDD, emploi saisonnier, etc.) et qui accèdent ainsi à un CDI.

³⁶ 2 500 € à la fin de la période d'essai, et 2 500 € à l'issue du 10ème mois du contrat de travail

³⁷ Instauré en 2013, le contrat de génération a pour but d'améliorer l'accès des jeunes de moins de 26 ans à un emploi en CDI, tout en maintenant dans l'emploi les salariés de 57 ans et plus, et ce afin d'assurer la transmission des savoirs et des compétences.

Les chefs d'entreprise rencontrés, déroutés par le « maquis » des dispositifs et des règles applicables, souhaitent, en fait, des dispositifs moins nombreux, plus simples et adaptés dans un mouvement incitatif de simplification générale couplée à une fluidification du marché du travail.

À cet égard, l'expérimentation nationale « contrats aidés-structures apprenantes » semble être une approche intéressante dans la mesure où elle consacre, dans son principe, un nouveau mode de gestion qui va au-delà des paramètres traditionnels de qualité d'un contrat aidé (durée, composante formation, accompagnement et suivi en emploi), pour reposer sur une approche métier.

Il s'agit, en effet, de sélectionner des métiers cibles, puis des employeurs, puis de mettre en place un parcours métier incluant des formations en amont et pendant le contrat unique d'insertion³⁸, destiné à des personnes en difficulté d'insertion sélectionnées par Pôle emploi. Midi-Pyrénées fait partie des régions expérimentatrices. Cependant, l'approche est encore très embryonnaire. Elle devrait a priori concerner le secteur médico-social.

II - L'insertion par l'activité économique : une faible présence du public jeune

Reconnue par la loi 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, l'insertion par l'activité économique propose à des personnes durablement exclues du marché du travail, un parcours d'insertion ou de réinsertion dans l'emploi dans le cadre d'un accompagnement à la fois social et professionnel afin de renforcer leur employabilité.

Elle n'est pas conçue spécifiquement pour les jeunes³⁹. Cependant, en Haute-Garonne, les jeunes y sont paradoxalement peu présents. Les moins de 26 ans ne représentent que 19 % en moyenne du public accueilli

³⁸ La possibilité de mobiliser en amont du recrutement la préparation opérationnelle à l'emploi (POE) de Pôle emploi pour préparer l'intégration du futur salarié / la sécurisation du financement de la formation par l'OPCA / une garantie de durée du contrat aidé avec les aides associées qui peut aller jusqu'à 24 mois / un taux de prise en charge de 70 % du SMIC / une durée hebdomadaire portée à 35 h (26 h pour les services à la personne) contre 20 h en droit commun.

³⁹ Elle concerne aussi les demandeurs d'emploi de longue durée, les bénéficiaires de minima sociaux, les bénéficiaires du RSA...

en 2014. La proportion varie peu depuis 2010. La part des jeunes peu qualifiés y est, également, faible, représentant 8 % en moyenne (cf. annexe 2 du rapport). À l'échelle de Midi-Pyrénées, leur part reste également faible. De 2010 à 2014, la part des jeunes ressort en cumulé à 24 %, et celle des jeunes peu qualifiés à 12 %.

Le public jeune est en fait davantage orienté par les prescripteurs vers les emplois d'avenir et vers les contrats en alternance.

C'est ainsi que l'intégration de jeunes dans les ateliers et chantiers d'insertion de la Haute-Garonne est très marginale (à peine 10 % de jeunes de moins de 26 ans peu qualifiés), alors que ce type de structure, favorisant l'immersion professionnelle, est de nature à permettre la définition ou la redéfinition d'un projet professionnel. Il est vrai que les bénéficiaires du RSA y sont fortement représentés (65 % du public accueilli).

La présence des jeunes dans les associations intermédiaires qui permettent la mise à disposition de salariés auprès des utilisateurs (aide à domicile, entretien des espaces verts, nettoyage...), est également faible, à peine 15 % du public accueilli.

La part des jeunes de moins de 26 ans est, en revanche, un peu plus élevée dans les entreprises intermédiaires (EI), représentant 22 % des salariés, et dans les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI), représentant 39 % des salariés, même si les structures s'adressent deux fois moins aux jeunes peu qualifiés.

III - Les groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ) : un moyen de renforcer l'employabilité des jeunes sans qualification

Les GEIQ sont des associations à but non lucratif, qui mettent à disposition de leurs entreprises adhérentes, des personnes en difficulté d'accès à l'emploi (jeunes sans qualification, demandeurs d'emploi de longue durée... : cf. annexe 5).

Cet outil permet de répondre aux besoins structurels de recrutement d'une branche.

Il existe ainsi, dans le département de la Haute-Garonne, les GEIQ BTP / espaces verts / propreté, et, depuis le 16 avril 2015, le GEIQ « aide à domicile », dont la constitution est, à la suite d'un diagnostic réalisé par Toulouse Métropole Emploi, une réponse à la problématique récurrente de rotation et de manque de qualification des salariés, dans un domaine qui est pourtant le 3ème secteur qui recrute en Midi-Pyrénées

Le GEIQ est un moyen de renforcer l'employabilité des jeunes sans qualification compte tenu du nombre important d'heures de formation suivies en alternance dans le cadre des contrats de professionnalisation.

Le GEIQ BTP 31, par exemple, a recruté 104 personnes en 2014, dont 56 % ont moins de 26 ans et dont 51 % sont sans qualification (85 % peu ou pas qualifiés si l'on prend en compte ceux de niveau V).

Le taux de sorties positives en emploi s'élève à 60 % en 2014 et le taux de maintien dans le GEIQ ressort à 30 %. Ce taux élevé de 30 % s'explique par le fait que le parcours du jeune au sein du groupement est constitué, dans un premier temps, d'un contrat de professionnalisation de 6 mois, qui permet l'obtention d'un certificat de capacité professionnelle (150 heures), puis, dans un second temps, d'un contrat de professionnalisation de 12 mois, permettant l'obtention d'un titre professionnel (350 heures). Le contrat de professionnalisation est donc scindé dans la pratique en deux contrats sur 18 mois, pour un taux d'obtention de qualification au final de 91 %. Le nombre d'heures de formation a augmenté de 73 % en 2014 (19 461 heures).

IV - Les clauses d'insertion sociale dans les marchés publics : un levier encore modeste pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes sans qualification

Pour assurer le développement et la mise en œuvre de la clause d'insertion sociale⁴⁰, Toulouse Métropole, aux côtés de l'État et de Pôle emploi, s'est dotée, en 2012, d'une organisation dédiée, « la cellule clause d'insertion », portée par la maison de l'emploi, Toulouse Métropole

⁴⁰ Il peut s'agir soit d'une condition d'exécution du marché (article 14), soit de l'objet même du marché (article 30), ou bien d'un critère de jugement des offres (article 14 combiné à l'article 53).

Emploi. Constituée de quatre personnes, elle joue un rôle utile d'interface, apportant un soutien aux maîtres d'ouvrage dans la définition et la rédaction des clauses d'insertion (ingénierie), comme un soutien aux entreprises attributaires pour rechercher du personnel en situation d'insertion et garantir la réalisation des heures d'insertion prévues (accompagnement ressources humaines).

C'est ainsi que 859 personnes en 2014 ont bénéficié, dans ce cadre, des heures d'insertion dans les marchés publics, auprès de 253 entreprises mobilisées pour 2/3 dans le BTP et pour 1/3 dans les services.

Près de la moitié de l'ensemble des bénéficiaires sont sans qualification (niveaux VI et V bis). La proportion s'élève à 80 % si l'on inclut le niveau V (BEP-CAP). Un tiers des bénéficiaires habitent en ZUS. Le public jeunes, tel que défini dans la présente enquête (29 ans au plus), représente 41 % des personnes concernées.

Au demeurant, le principal donneur d'ordre, Toulouse Métropole / ville de Toulouse, représente encore près des deux tiers des heures réalisées, malgré la progression du nombre de maîtres d'ouvrage concernés (État, universités, Pôle emploi...). Le Conseil régional comme le Conseil départemental 31 ne se sont pas associés à ce dispositif

Il ressort de son bilan que seulement 30 % des contrats conclus⁴¹ sont des embauches directes, dont 12,5 % en CDI. La part des contrats aidés est du reste assez faible (1 contrat de génération, 4 emplois d'avenir et 4 CIE). 70 % des contrats sont, en fait, des mises à disposition, avec prédominance de l'intérim, que ce soit des missions d'intérim d'insertion (36 %) ou de l'intérim classique (9 %). La part du contrat de professionnalisation, par le biais d'un GEIQ, ressort à 20 %.

Un an après, les bénéficiaires 2013 des clauses d'insertion sont pour 80 % d'entre eux toujours en emploi (18 % étant demandeurs d'emploi, 3 % inactifs et 2 % situation inconnue). La commande publique apparaît donc comme un levier d'insertion pour les jeunes peu ou pas diplômés, même si les effectifs demeurent encore modestes, bien qu'en progression.

⁴¹ Bilan de l'application des articles 14 et 14/53 par Toulouse Métropole / ville de Toulouse.

V - Les dispositifs d'aide à la création d'entreprise : la faible part des jeunes pas ou peu diplômés

Sur le territoire étudié, il existe nombre de dispositifs d'aide à la création d'entreprise.

Deux ont été analysés plus précisément : la plateforme « entreprise initiative et création » - EIC, mise en place en 2004 à l'initiative du Conseil régional de Midi-Pyrénées, et le « dispositif d'accompagnement renforcé économique » - DARE, créé à l'initiative de la communauté urbaine de Toulouse, devenue Toulouse Métropole le 1^{er} janvier 2015, et dont les accompagnements ont démarré en septembre 2013.

Ces deux dispositifs visent à soutenir la création d'entreprises dans les quartiers prioritaires de la ville de Toulouse, sans être ciblés spécifiquement sur les jeunes.

Il apparaît, toutefois, que la part des moins de 25 ans dans les porteurs de projet soutenus est particulièrement faible. Elle ressort à 7 % pour la plateforme EIC. Quant au dispositif DARE, sur les 129 projets inscrits au 31 janvier 2015, la proportion des moins de 25 ans n'était que de 11 % (36 % pour les moins de 30 ans). Les données régionales sur le dispositif d'accompagnement à la création d'entreprise NACRE confirment cette faible proportion de jeunes. En effet, 12 % des bénéficiaires ont moins de 26 ans sur la période 2010 à 2014.

La part des peu ou pas diplômés (niveau V et infra) est également faible dans la création d'entreprise. Elle ne représente, par exemple, que 28 % des porteurs de projet de la plateforme EIC en 2014.

L'ADIE a développé, depuis 2007, un dispositif d'accompagnement « Créajeunes », qui, lui, est directement orienté vers les porteurs de projet âgés entre 18 et 32 ans, résidant prioritairement dans les quartiers Politique de la Ville de Toulouse⁴².

⁴² Dispositif qui repose sur un accompagnement en amont à la fois collectif (formation de 4 semaines de 50 heures) et individuel (32 heures maximum), sur l'obtention d'un micro-crédit pour financer le démarrage de l'activité, et sur un accompagnement post création. En 2014, 49 micro-crédits ont été attribués par l'ADIE aux moins de 30 ans sur la ville de Toulouse, pour un montant total de 138 964 €, soit un prêt moyen par personne de 2 836 € sur 24 mois.

Les derniers chiffres communiqués montrent, toutefois, que le dispositif s'adresse peu aux jeunes résidant dans un quartier prioritaire (35 % en 2015). Il concerne, dans les faits, des jeunes diplômés en situation de précarité financière qui cherchent à se réorienter. En effet, 73 % des jeunes concernés en 2015 sont de niveau IV et plus, avec une proportion croissante de niveaux I à III qui représente 42 % du public accueilli.

Outre une aide financière ponctuelle, les dispositifs précités proposent un accompagnement global au porteur de projet. Sur la période 2010-2014, la plateforme EIC a conduit à la création de 582 entreprises (services aux particuliers et aux entreprises, commerce, bâtiment...) qui ont généré 732 emplois, soit 1,25 emplois en moyenne par création.

Le dispositif DARE est trop récent pour être pris en compte (démarrage septembre 2013). Sur les 337 jeunes qui ont terminé leur parcours d'accompagnement Créajeunes de 2007 à 2012, 40 % ont créé leur propre entreprise. L'accompagnement a été utile pour les autres puisque 21 % ont retrouvé un emploi ou une formation qualifiante et sur les 131 abandons, 91 ont retrouvé un emploi dans les 10 mois qui ont suivi.

Les éléments de bilan sont moins précis concernant le taux de pérennité des entreprises. Par exemple, la dernière étude de la plateforme EIC n'a été réalisée que par deux des quatre structures en charge des missions d'accompagnement et porte sur un peu plus de la moitié des bénéficiaires. Il en ressort, néanmoins, au 31 décembre 2013, un taux de pérennité de 75 % des entreprises financées en 2011 et de 69 % des entreprises financées en 2012.

Chapitre IV

Les résultats comparés des différents dispositifs examinés et le coût des politiques menées

Le présent rapport cherche à connaître l'impact des différents dispositifs d'accompagnement et d'aide à l'insertion professionnelle du public jeune. Les données transmises, qui portent sur l'indicateur habituellement utilisé «le taux de sorties positives», sont synthétisées dans le tableau suivant.

Tableau n° 8 : taux d'insertion durable du public jeune

| 2014 | Taux d'insertion | Remarques |
|---|--|--|
| <i>Accompagnement Civis</i> | 25 %* (15 % Civis classique et 10 % renforcé) | Dont 36 % des sorties en emploi d'avenir et 24 % en alternance |
| <i>Accompagnement PLIE</i> | 45,10 % | 35,6 % en emploi, 0,9 % création entreprise et 8,6 % en formation qualifiante |
| <i>Accompagnement Pass Emploi</i> | 75,25 % | 55,65 % en emploi et 19,6 % en formation |
| <i>Accompagnement Clés d'emploi+ (APEC)</i> | 42,6 % | |
| <i>École de la 2^{ème} chance</i> | 65 % | 32 % en emploi (dont 25 % en emploi d'avenir) et 33 % en formation qualifiante |
| <i>Programme régional de formation prof</i> | | Voir étude de suivi de cohorte |
| <i>Emploi d'avenir</i> | ND | lères sorties en 2015 |

*le taux ne mentionne que les sorties en emploi durable.

Source : Cour des comptes

Ce tableau ne porte que sur les dispositifs qui ont été examinés dans la présente enquête. La comparaison des taux de sortie est également délicate, faute d'une méthode de calcul homogène.

Il permet, toutefois, de constater que les seuls dispositifs qui présentent un taux de sorties positives supérieur à 50 % reposent en général sur des moyens financiers importants pour un volume limité de jeunes, ce qui permet un accompagnement effectif, renforcé et global. L'École de la 2^{ème} chance a, par exemple, accueilli 191 nouveaux élèves en 2014, pour un coût unitaire 6 000 €. Le dispositif « Pass emploi » repose sur une promotion de 112 jeunes pour un coût unitaire de 1 900 € (présence de trois prestataires, voyage de deux mois à l'étranger). À titre de comparaison, 703 jeunes sont entrés en Civis renforcé en 2014.

L'approche en termes d'efficience supposerait une mesure précise des coûts. La comparaison apparaît, également, délicate (variation importante du coût unitaire), faute d'une approche analytique standardisée.

D'une manière générale, les services de l'État ne disposent au plan local d'aucune statistique sur les sorties positives pour les contrats aidés comme d'ailleurs pour les contrats en alternance.

Ils ont à disposition les analyses et statistiques nationales de la DARES sur les contrats uniques d'insertion et les emplois d'avenir⁴³, mais ils n'effectuent localement aucun suivi dans la durée (6 mois, 18 mois) des personnes sorties des différents contrats aidés et de l'impact de ces dispositifs sur leurs trajectoires professionnelles.

La dernière enquête régionale de l'État portait sur les contrats de professionnalisation arrivés à échéance en 2011. Cette enquête pourrait être actualisée, en parallèle de ce que fait le Conseil régional depuis plusieurs années sur l'insertion dans la durée des apprentis en sortie de formation (cf. annexe 3 du rapport).

Cette approche qualitative, à partir de suivi de cohortes sur des territoires donnés, compléterait utilement le pilotage actuel, qui repose prioritairement sur la satisfaction des objectifs quantitatifs de prescription par les opérateurs locaux (Pôle emploi, missions locales, Cap emploi). Elle permettrait de mesurer réellement les effets des différents dispositifs en termes d'insertion durable et de qualité dans l'emploi.

⁴³ Cf. DARES Analyses septembre 2015 sur la situation 2014

Chapitre V

La lente émergence d'une politique territoriale en faveur de l'insertion des jeunes

I - Des structures de gouvernance qui ne sont pas toutes opérationnelles

A - Le comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP) : une mise en place récente qui laisse présager une lourdeur de fonctionnement

La loi du 5 mars 2014 a mis en place les conditions d'une gouvernance régionale quadripartite entre l'État, le Conseil régional et les partenaires sociaux, en créant le CREFOP, nouvelle instance chargée d'assurer la coordination entre les acteurs des politiques d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi.

Le CREFOP de Midi-Pyrénées a été installé officiellement par l'assemblée plénière du 2 février 2015. Suite à la réunion du bureau du 30 avril 2015, trois commissions ont été mises en place, portant sur le

handicap, l'alternance ainsi que sur la formation initiale et continue. Le caractère quadripartite de l'instance est affirmé, avec la présence de vice-présidents représentant les partenaires sociaux au sein du secrétariat permanent.

Il est trop tôt pour apprécier la plus-value de cette instance et son rôle dans l'émergence d'une stratégie territoriale emploi-formation coordonnée, voire intégrée.

Il n'en demeure pas moins que la composition de son assemblée plénière de 39 membres titulaires, représentant des organismes très différents⁴⁴, risque d'introduire une lourdeur de fonctionnement et un certain formalisme institutionnel. Le bureau, où ne siègent pas les établissements consulaires comme les opérateurs régionaux de l'emploi et de la formation, compte tout de même 16 membres titulaires, incluant les partenaires sociaux. Les commissions comprennent chacune 15 membres dont 3 personnes qualifiées non membres du CREFOP, à l'exception de la commission formation initiale et continue, qui comprend, elle, 20 membres dont 4 personnes qualifiées.

De surcroît, la fusion avec la région Languedoc-Roussillon au 1^{er} janvier 2016 va inévitablement modifier son fonctionnement.

B - Le service public de l'emploi (SPE) : une instance d'information réciproque plutôt qu'un outil opérationnel stratégique

L'organisation et les principales orientations du service public de l'emploi relèvent d'une stratégie régionale élaborée par l'État pour trois ans, 2015-2017, à partir d'un diagnostic territorial et d'un processus de consultation qui a conduit à une présentation à l'assemblée plénière du CREFOP, le 2 février 2015.

Le SPE régional associe le Conseil régional, les partenaires sociaux et les principaux opérateurs de l'emploi et autres acteurs

⁴⁴ Sont présents au sein de l'assemblée plénière, en sus du préfet et du président du conseil régional, 6 membres titulaires de l'État (dont la rectrice), 6 membres titulaires du conseil régional, 13 représentants des organisations professionnelles et organisations syndicales de salariés, 3 représentants des établissements consulaires, et 9 représentants des opérateurs régionaux de l'emploi et de la formation (COMUE-les universités, pôle emploi, Agefiph, cap emploi, Fongecif, ARML, APEC, CARIF-OREF, ONISEP), soit 39 membres titulaires.

intéressés. Il se réunit dans deux formations distinctes, une formation « stratégique », sous la présidence du Préfet de région, et une formation « technique », sous la présidence de la Direccte.

Au demeurant, l'ordre du jour du SPE plénier montre que ce type d'instance est davantage une instance d'information réciproque qu'un outil opérationnel de co-construction d'une stratégie territoriale.

Par exemple, celui du 19 février 2015 a porté sur la présentation par Pôle emploi de la situation de l'emploi en Midi-Pyrénées, sur la présentation par la Direccte de la circulaire de programmation des contrats aidés, sur la présentation par Pôle emploi de la situation des demandeurs d'emploi longue durée et de l'accompagnement global, sur la présentation par le Rectorat de la fusion des GRETA et sur la présentation par la Direccte de la stratégie régionale pour l'emploi.

Il est à noter, par ailleurs, que le préfet a constitué deux SPE de proximité dans la Haute-Garonne, dont la mise en place répond davantage aux besoins spécifiques de territoires qu'à une approche mécanique de création d'un SPE au niveau de chacun des arrondissements

C'est ainsi que l'un concerne le Comminges et l'autre les quartiers prioritaires de Toulouse et de sa Métropole. Dans ce dernier cas, le SPE ne couvre pas l'arrondissement de Toulouse mais bien les quartiers prioritaires, assurant, tous les deux mois, un suivi des indicateurs spécifiques aux territoires de la politique de la ville, un suivi des manifestations en matière d'emploi dédiées ou pouvant bénéficier au public issu de ces quartiers et facilitant par là-même la mise en œuvre des initiatives locales.

C - Le service public régional de l'orientation (SPRO) : la recherche d'une opérationnalité qui est limitée de fait par la fusion des régions

La loi du 5 mars 2014 élargit la compétence du Conseil régional à la politique régionale d'orientation, l'État continuant à définir au niveau national la politique d'orientation des élèves et des étudiants dans les établissements scolaires et dans les établissements d'enseignement supérieur.

Cinq groupes de travail ont été mis en place le 5 décembre 2014 par le comité de pilotage régional du SPRO. L'offre de service a été présentée en comité de pilotage le 1^{er} juillet 2015.

Il est envisagé la création d'un portail régional de l'information sur l'orientation et, pour ce faire, la structuration d'un réseau s'appuyant sur une cité des métiers à Toulouse, sur un ou deux centres associés par département (MCEF ou structures partenaires) et sur un ou plusieurs points relais (MCEF, EREF, CIDFF, le réseau information jeunesse PIJ et BIJ). Une charte de bonnes pratiques, destinée à favoriser la qualité des actions de promotion des métiers et des formations, est envisagée.

Le deuxième niveau de service du SPRO est de proposer des services et des prestations de conseil et d'accompagnement en orientation, en mobilisant les opérateurs du CEP⁴⁵. L'enjeu est de définir un programme opérationnel de professionnalisation, à partir d'une enquête sur la définition des besoins.

La première phase de travail s'est donc achevée, le 1^{er} juillet 2015, avec la définition des enjeux et de l'offre de service. Le SPRO entre dans une nouvelle phase avec l'installation de la gouvernance et la finalisation des axes de travail retenus. L'opérationnalité de la démarche se heurte, toutefois, à l'incertitude liée à la fusion des deux régions Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon au 1^{er} janvier 2016, et à la nécessité de rechercher une complémentarité entre des organisations régionales jusque-là différentes.

II - Une allocation des moyens qui repose sur une logique exclusivement quantitative

La programmation par l'État des contrats aidés se traduit par la gestion d'enveloppes régionales physico-financières, semestrielles et cloisonnées par dispositif.

Par exemple, en 2014, il ressort pour la région Midi-Pyrénées :

- ➔ un objectif de prescription de 1 837 emplois d'avenir pour le premier semestre et de 1 453 emplois d'avenir pour le second semestre ;
- ➔ un objectif de prescription de 6 335 CAE pour le premier semestre et de 5 223 CAE pour le second semestre ;

⁴⁵ Le Conseil en Evolution Professionnelle est un service gratuit, accessible à tous, créé par la loi du 5 mars 2014, dont l'ambition est de favoriser l'évolution et la sécurisation du parcours professionnel des actifs. Il est mis en oeuvre par les Opacif, pôle emploi, cap emploi, les missions locales et l'Apec.

➔ un objectif de prescription de 1 296 CIE pour le premier semestre et de 871 CIE pour le second semestre.

Il n'y a pas, actuellement, d'enveloppe unique régionale, avec fongibilité des crédits, qui permettrait de répartir les mesures en partant davantage d'une logique de public et de territoire, et de raisonner davantage en terme d'impact que de volumétrie.

Une notification annuelle, plutôt que semestrielle, des enveloppes apporterait, d'ailleurs, une visibilité aux prescripteurs dans le déploiement des contrats aidés et dans la prospection afférente de l'offre. Elle permettrait notamment d'éviter les effets de « stop and go » qui, par exemple, ont eu lieu dans la région Midi-Pyrénées, lors du déploiement du CIE en 2014⁴⁶.

Enfin, cette logique de financements spécifiques par dispositif est susceptible de conduire les prescripteurs à alimenter quantitativement les objectifs au détriment d'une logique qualitative et d'une cohérence d'élaboration et de suivi des parcours d'insertion.

La performance tend, en effet, à être mesurée davantage par l'atteinte des objectifs quantitatifs de prescription sous la forme d'effectifs-cibles par dispositif, que par une mesure avérée de la valeur ajoutée qui est réellement apportée par le dispositif aux bénéficiaires, dans un contexte, de surcroît, de multiplication des dispositifs susceptibles de se concurrencer : emploi d'avenir et CAE ; emploi d'avenir et CIE et CIE starter, etc.

⁴⁶ L'enveloppe notifiée par la DGEFP faisait état d'un objectif pour le premier semestre de 865 conventions CIE au niveau régional. Le service public de l'emploi régional du 27 mars 2014 a constaté une surconsommation de l'enveloppe du fait de prescriptions liées à des négociations faites fin 2013, et annoncé l'arrêt de la prescription de tout nouveau CIE au 1^{er} avril. Quatre semaines plus tard, le ministère annonçait une enveloppe nationale complémentaire pour le premier semestre, portant l'objectif de Midi-Pyrénées à 1 296 CIE, ce qui a conduit les services de l'État à relancer les prescriptions auprès des opérateurs. Ce n'est plus alors du pilotage mais de la réaction, voire de la surréaction, liée à une gestion semestrielle des enveloppes.

III - L'absence de définition d'objectifs communs entre financeurs de la mission locale de Toulouse

Les missions locales constituent des opérateurs centraux dans la mise en œuvre des dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes. Or, elles dépendent de financeurs et de donneurs d'ordre multiples. Cette pluralité de points de vue est censée être résolue par des instances d'échanges et de concertation mais dont l'agencement peut être chronophage.

La mission locale de Toulouse compte cinq financeurs pour son activité principale, que sont l'État (pour 55 %), la ville de Toulouse (pour 25 %), le Conseil régional (pour 9 %), Pôle emploi (pour 8 %) et le Conseil départemental 31 (pour 3 %), ce qui représente un montant total de 3,7 M€ en 2014.

Elle bénéficie, en sus, d'une multitude de financements d'actions spécifiques⁴⁷, de plus en plus dans le cadre d'un appel à projet. Ces financements sont soumis à des variations importantes d'une année sur l'autre et représentent tout de même 12 % de l'ensemble de ses recettes en 2014 (496 K€ sur un total de 4,2 M€).

Or si l'État partage avec l'ensemble des financeurs l'analyse de l'activité globale et des difficultés générales de la mission locale de Toulouse, ces derniers ne sont pas associés à la définition des objectifs et des indicateurs stratégiques lors du dialogue de gestion.

Les acteurs locaux sont davantage dans la collaboration que dans la co-construction. De fait, ils modulent leurs financements au regard de leurs propres objectifs et d'un dialogue de gestion séparé (dialogue du 10 juin 2015 avec la Région). D'autres, comme le Conseil départemental (le 12 décembre 2014) ou la ville de Toulouse (le 12 février 2015) définissent leur niveau de subvention davantage en fonction d'engagements de principe et de leurs propres contraintes budgétaires que d'objectifs chiffrés évaluables.

L'émergence d'une politique territoriale en faveur de l'insertion des jeunes, articulant formation et emploi, pourrait s'inscrire dans le cadre d'un dialogue de gestion commun de tous les donneurs d'ordre avec les opérateurs locaux, et la mission locale de Toulouse en particulier.

La définition d'un socle d'objectifs partagés, préalable à l'élaboration d'un contrat unique d'objectifs et de moyens, pourrait avoir lieu dans le cadre d'une conférence des financeurs.

⁴⁷ 13 activités spécifiques en 2014, principalement les emplois d'avenir et le FIPJ mais aussi des dispositifs locaux d'accompagnement pour les jeunes en situation d'errance, pour les jeunes sous-main de justice...

Glossaire

- AAH : allocation aux adultes handicapés
- ACI : Ateliers et chantiers d'insertion
- ACSE : Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
- ADIE : Association pour le droit à l'initiative économique
- AFPA : Association pour la formation professionnelle des adultes
- AFPR : Action de formation préalable au recrutement
- AGEFIPH : Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées
- AGEFOS-PME : Association pour la gestion de la formation des salariés des petites et moyennes entreprises
- AI : Associations intermédiaires
- ANI : Accord national interprofessionnel
- APEC : Association pour l'emploi des cadres
- ARML : Association régionale des missions locales
- ASS : Allocation de solidarité spécifique
- BIJ : Bureau information jeunesse
- BGE : Boutique de gestion des entreprises
- BTP : Bâtiment Travaux Publics
- CAE : Contrat d'accompagnement dans l'emploi
- CAP : certificat d'aptitude professionnelle
- CAP EMPLOI : label pour des associations accompagnant des personnes handicapées
- CARIF-OREF : Centre d'animation, de ressources et d'information sur la formation – Observatoire régional emploi formation
- CCIT : Chambre de commerce et d'industrie de Toulouse.

CDD : Contrat à durée déterminée

CDI : Contrat à durée indéterminée

CEP : Conseil en évolution professionnelle

CFA : Centre de Formation des Apprentis

CIDFF : Centre d'informations sur les droits des femmes et des familles

CIE : Contrat initiative emploi

CIO : Centre d'information et d'orientation

CIVIS : Contrat d'insertion dans la vie sociale

CLAP : Centre des ressources et de Liaison pour les Associations et les Porteurs de projets

CMA : Chambre des Métiers et de l'Artisanat

CNAM : Caisse nationale d'assurance maladie

CNFPT : Centre national de la fonction publique territoriale

COM : Contrat d'objectif et de moyen

COMUE : Communauté d'universités et d'établissements

CPAM : Caisse primaire d'assurance maladie

CPRDFP : Contrat de Plan Régional de Développement des Formations Professionnelles

CREFOP : Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle

CRIJ : Centre régional information jeunesse

CUCS : Contrat urbain de cohésion sociale

CUI : contrat unique d'insertion

CV : Curriculum vitae

DARE : Dispositif d'accompagnement renforcé économique

DARES : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

DATIC : Dispositif d'accompagnement aux technologies de l'information et de la communication

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

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

EAV : Emploi d'avenir

EI : entreprises d'insertion

EIC : Entreprise Initiative et Création

EMT : Evaluation en milieu de travail

EPIDE : établissement public d'insertion de la Défense

ER2C : Ecole régionale de la deuxième chance

EREF : Espace rural emploi formation

ERL : Entreprise à responsabilité limitée

ETTI : Entreprise de travail temporaire d'insertion

FAFTT : Fonds d'assurance formation du travail temporaire

FAJ : Fonds d'Aide aux Jeunes

FIER : Formation individuelle emploi recrutement

FIPJ : Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Jeunes

FNARS : Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale

FONGECIF : Fonds de gestion des congés individuels de formation

FPSP : Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnel

GEIQ : Groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification

GPV : Grand Projet de Ville

IAE : Insertion par l'activité économique

IEJ : Initiative pour l'emploi des jeunes

IOD : Intervention sur l'Offre et la Demande

MCEF : Maison Commune Emploi Formation

MEDEF : Mouvement des entreprises de France

ONISEP : Office national d'information sur les enseignements et les professions

OPACIF : Organisme paritaire au titre du congé individuel de formation

OPCA : Organismes paritaires collecteurs agréés

PAD : Pôle Accueil Diagnostic

PAP : Pôle Appui aux Parcours

PAR : Pôle Accompagnement Renforcé

PDIP : Parcours Diplômants

PIJ : Point information jeunesse

PLIE : Plan local pour l'insertion et l'emploi

POE : Préparation Opérationnelle à l'Emploi

POI : Parcours d'Orientation Insertion

PRFP programme régional de formation professionnelle

RCS : Registre du commerce et des sociétés

RSA : Revenu de solidarité active

SIAE : Structures de l'insertion par l'activité économique

SPE : Service Public de l'Emploi

SPRO : Service Public Régional de l'Orientation

TPE : Très petite entreprise (moins de 10 salariés)

VAE : Valorisation des Acquis de l'Expérience

ZRR : Zone de revitalisation rurale

ZUS : Zone urbaine sensible

Annexes

| | |
|--|------------------------------------|
| Annexe n° 1 : la situation du département de la Haute-Garonne en contrats aidés et emplois d'avenir (2010-2014) | 68 |
| Annexe n° 2 : le public des structures de l'insertion par l'activité économique dans le département de la Haute-Garonne en 2014 | 69 |
| Annexe n° 3 : des exemples de suivi de cohortes | 70 |
| Annexe n° 4 : définition des niveaux de formation..... | 71 |
| Annexe n° 5 : fonctionnement d'un GEIQ..... | 72 |
| Annexe n° 6 : liste des personnes rencontrées | Erreur ! Signet non défini. |

**Annexe n° 1 : la situation du département
de la Haute-Garonne en contrats aidés
et emplois d'avenir (2010-2014)**

| Nombre de Contrats | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|
| EMPLOIS D'AVENIR (16-25 ans, niveau V ou infra) | | | | 1 466 | 1011 |
| Secteur marchand | - | | | 158 | 247 |
| (en %) | | | | 11 % | 24 % |
| Secteur non marchand | | | | 1 308 | 764 |
| (en %) | | | | 89 % | 76 % |
| CAE (secteur non marchand) | 5 266 | 5 371 | 5 293 | 4 628 | 4 376 |
| Dont moins de 26 ans (en %) | 9 % | 20 % | 24 % | 15 % | 19 % |
| CIE (secteur marchand) | 1 671 | 761 | 665 | 774 | 843 |
| Dont moins de 26 ans (en %) | 13 % | 16 % | 21 % | 20 % | 15 % |

Source : Direccte

**Annexe n° 2 : le public des structures
de l'insertion par l'activité économique
dans le département de la Haute-Garonne en 2014**

| Type de structure | Public | Dont BRSA | Dont les -26 ans | Les -26 ans peu qualifiés | Dont DEFM <1 an | Dont DEFM 1 à <2 ans | Dont DEFM >2 ans | Dont Sans emploi 50 ans et + |
|-------------------|--------|---------------|------------------|---------------------------|-----------------|----------------------|------------------|------------------------------|
| ACI | 205 | 133 (65 %) | 33 (65 %) | 21 (10 %) | 67 (33 %) | 53 (26 %) | 67 (33 %) | 19 (9 %) |
| AI | 695 | 133 (65 %) | 105 (15 %) | 37 (5 %) | 187 (29 %) | 63 (9 %) | 91 (13 %) | 124 (18 %) |
| EI | 233 | 133 (65 %) | 52 (22 %) | 23 (10 %) | 89 (38 %) | 55 (24 %) | 78 (33 %) | 16 (7 %) |
| ETTI | 136 | 133 (65 %) | 53 (39 %) | 24 (18 %) | 46 (34 %) | 26 (19 %) | 12 (9 %) | 14 (10 %) |
| Total | 1 269 | 133 (65 %) | 243 (19 %) | 105 (8 %) | 389 (31 %) | 197 (16 %) | 248 (20 %) | 173 (14 %) |

Annexe n° 3 : des exemples de suivi de cohortes

| 2014 | En emploi | Autres | Taux de réponse |
|--|---|---|--------------------|
| Stagiaires de la formation professionnelle (parcours qualifiants et diplômants) -suivi à 6 mois de la cohorte 2013 -suivi à 18 mois de la cohorte 2012 | 50 % 64 % | 39% chômage et 8% en formation (3% autres) 28% chômage et 5% en formation (3% autres) | 50 % 38 % |
| Apprentissage (étude 2013) -suivi à 7 mois de la cohorte 2012 -suivi à 18 mois de la cohorte 2011 | 42 % 55 % | 26% poursuite apprentissage, 20% chômage et 10% en formation (2% autres) 20% poursuite apprentissage, 16% chômage et 6% en formation (3% autres) | 47 % 45 % |
| Contrat de professionnalisation -suivi à 6 mois de la cohorte 2011 | 74 % (dt 13% en contrat aidé) | 20% chômage et 4% en formation (2% autres) | |
| École de la 2 ^{ème} chance (étude 2014) -suivi des élèves sortis en 2012 | 36 % | 33 % chômage et 22 % en formation (9 % autres) | 60 % |

Annexe n° 4 : définition des niveaux de formation

Niveau I et II : diplômés des premiers et deuxièmes cycles de l'enseignement supérieur (licence universitaire ou davantage), d'une école de commerce ou d'ingénieur.

Niveau III : diplômés d'une formation de niveau bac+2 : premier cycle de l'enseignement supérieur (DEUG, BTS...), de formations du secteur de la santé, paramédical, social.

Niveau IV : sorties de terminales ou d'un niveau équivalent avec ou sans baccalauréat, de l'enseignement supérieur sans diplôme, de classes préparatoires sans avoir réussi à intégrer une école de commerce ou d'ingénieur.

Niveau V : sorties à l'issue de la dernière année de CAP ou BEP (avec ou sans diplôme) ou d'une classe de seconde ou de première.

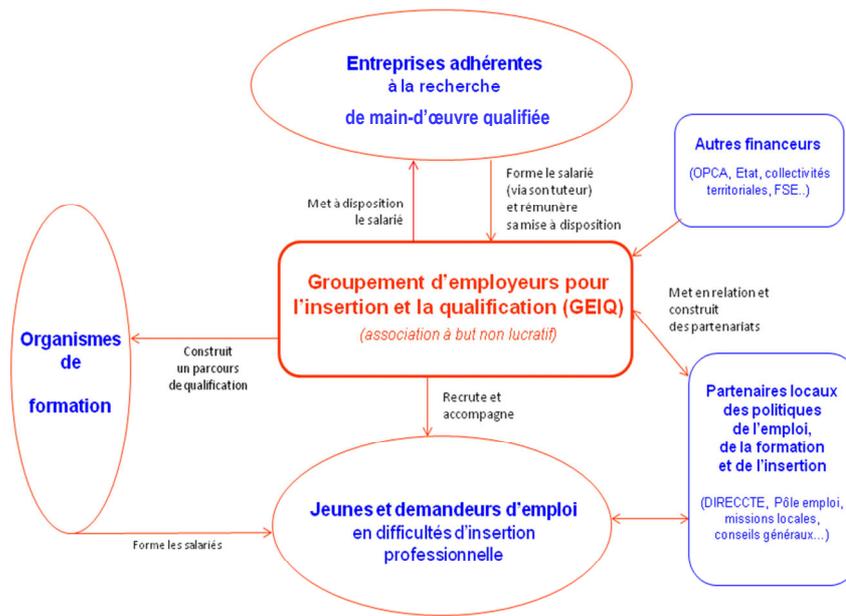
Niveau V bis : sorties du système éducatif avant la dernière année de CAP ou de BEP, après une classe de troisième générale ou une classe de quatrième ou de troisième d'enseignement non général.

Niveau VI : sorties du système éducatif avant une classe de troisième générale ou avant une classe de quatrième non générale.

Précisions catégorielles :

- Les jeunes dits « sans qualification » sont les jeunes de niveau VI et V bis.
- Les jeunes dits « peu ou pas qualifiés » sont les jeunes de niveau VI, V bis ou V sans diplôme.
- Les jeunes dits « peu ou pas diplômés » sont les jeunes de niveau VI, V bis ou V.

Annexe n° 5 : fonctionnement d'un GEIQ



(Source : rapport d'activité du GEIQ BTP 31)

**Réponses des administrations
et des organismes concernés**

Sommaire

| | |
|---|----|
| Réponse de la présidente du conseil régional de Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées..... | 76 |
| Réponse du président de Toulouse Métropole..... | 78 |
| Réponse du président de la chambre des métiers et de l'artisanat de Haute-Garonne..... | 78 |
| Réponse du président de la chambre de commerce et d'industrie de Toulouse..... | 79 |
| Réponse de la directrice du groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification dans le bâtiment et les travaux publics de Haute-Garonne (GEIQ BTP)..... | 80 |
| Réponse du directeur de la maison commune emploi formation de Toulouse-Bellefontaine..... | 80 |

Destinataires n'ayant pas répondu

| |
|--|
| Directeur régional de l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) |
| Délégué territorial de l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) |
| Directeur de l'école régionale de la deuxième chance |

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL RÉGIONAL
DE LANGUEDOC-ROUSSILLON, MIDI-PYRÉNÉES**

Au chapitre I-I-C, le rôle des Bureaux territoriaux est mentionné, mais pas assez précisément.

Il est proposé par la Région de rajouter que l'organisation territoriale, par la présence physique d'agents de la Région dans les bureaux territoriaux, permet aux partenaires et prescripteurs (et particulièrement aux Missions Locales) de disposer en proximité d'interlocuteurs privilégiés.

Ils permettent d'apporter une réponse adaptée aux enjeux et défis de la proximité, dans le domaine de la formation, au plus près des besoins et des individus. Cette présence permet d'être mieux à l'écoute et donc en situation de répondre en connaissance de cause aux besoins exprimés.

Au chapitre I-I-C, la Région souhaite préciser qu'à ce jour, deux données sont disponibles :

- Dans le système d'information, il apparaît que 16,5 % des bénéficiaires du POI poursuivaient en Parcours Diplômant en 2015. Cependant, ce taux évolue chaque année (13,9 % en 2014) et n'est pas significatif car incomplet. Il constitue seulement un minimum. En effet, cette donnée dépend de la saisie des organismes de formation qui n'ont pas d'obligation à saisir ce champ dans le système d'information.
- Dans les enquêtes insertion à 6 mois réalisées par un prestataire extérieur pour la Région pour l'année 2015, sur 5434 stagiaires du POI enquêtés, 2681 ont répondu (soit 49 % ce qui est significatif) et 1040 disent être entrés en formation qualifiante ou en parcours diplômant après leur POI soit 39 % et 578 sont en emploi (22 %) dont 232 en CDI ou CDD de plus de 6 mois.

L'évaluation de cette politique publique conduit donc à considérer qu'environ 40 % des publics des dispositifs POI poursuivent leur parcours pour une formation qualifiante.

Au chapitre I-II-B, la Région souhaite rajouter, après la phrase « les actions des Chambres Métiers de la Haute-Garonne auprès des établissements scolaires n'ont pas trouvé le relais auprès des établissements scolaires » la précision suivante : malgré la volonté de la Région qui, par son engagement au sein du Service public Régional de l'orientation, favorise avec la DRAAF et le Rectorat la mise en œuvre au sein des établissements scolaires d'actions de promotion de l'apprentissage en lien avec les CFA.

Au chapitre I-III, s'agissant du Dispositif Ambition Apprenti, le rapport indique que le Conseil régional n'a pris aucune mesure de suivi des jeunes rentrés en apprentissage à l'issue de leur passage par ce sas.

Des éléments conventionnels et factuels obligent la Région à contester cette affirmation. Il est pour le moins surprenant de lire pareil reproche, démenti par la réalité des pratiques et dispositifs mis en œuvre. En effet, dans le cadre des conventions que la Région passe avec chacune des Missions locales qu'elle finance (dont la mission locale de Toulouse, à hauteur de 350 000 € par an), une des actions concerne précisément le dispositif Ambition apprenti. Par cette convention la mission Locale de Toulouse s'engage à accompagner des jeunes vers le dispositif Ambition Apprenti, à les soutenir pour leur entrée en apprentissage, et à les suivre ensuite pendant trois mois, en lien étroit avec le CFA dans l'objectif explicite d'éviter les ruptures de parcours.

Dans le cadre de cette convention, le bénéficiaire s'engage, au titre du développement de l'alternance, dans le cadre du dispositif Ambition Apprenti :

1. à orienter a minima X et a maxima X jeunes sur le dispositif, pour lesquels auparavant il aura établi un diagnostic individuel de situation et se sera assuré que les jeunes possèdent les prérequis nécessaires, notamment en termes d'acquisition de savoirs de base et de validation de projet.
2. à faciliter le suivi coordonné des stagiaires, en désignant un correspondant qui sera le référent du CFA et du Bureau Territorial pour cette action. Ainsi, la mission locale pourra être sollicitée par le CFA pour soutenir le jeune dans la recherche de solutions pour les problèmes périphériques qu'il peut rencontrer (logement, financier, familial...) en cours de formation.
3. à assurer le suivi du jeune et le lien avec le CFA se poursuivra à l'issue du dispositif :
 - pendant trois mois, pour les jeunes qui auront signé un contrat d'apprentissage, dans l'objectif d'éviter une rupture de contrat
 - pour les jeunes qui n'auraient pas conclu un contrat d'apprentissage, la mission locale les accompagnera dès leur sortie afin de les orienter sur une suite de parcours et informera le CFA de cette suite de parcours. Le lien avec le CFA se poursuivra jusqu'à la clôture des signatures à l'occasion des rencontres annuelles avec la Région, les missions locales présentent leurs bilans d'actions et la Région estime à ce moment-là si les objectifs ont été atteints. Le non-respect de cet engagement entraînerait un non versement de la subvention régionale ».

La Région met donc tout en œuvre pour s'assurer du suivi qualitatif des jeunes apprentis, contrairement à ce qui est suggéré dans la rédaction du rapport.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE TOULOUSE MÉTROPOLÉ

À la lecture du Rapport Public Thématique, relatif à l'accès des jeunes à l'emploi, reçu le 1^{er} juillet 2016, il nous apparaît utile d'effectuer les modifications suivantes :

Chapitre-II-I-A : il convient de préciser que la mission Locale de Toulouse ne limite plus sa compétence au seuil de Bac+2 ;

Chapitre II-I-C : concernant le PLIE : depuis l'évaluation du dispositif en 2013 et en réponse à la nécessité d'améliorer ce dispositif, celui-ci est aujourd'hui engagé dans une procédure de professionnalisation des équipes faisant l'objet d'une IOD (intervention sur l'offre et la demande d'emploi, méthode proposée par le groupe Transfer). L'objectif ciblé est d'accroître le taux de sortie positive de 15 à 20 % d'ici trois ans.

Par ailleurs, afin de renforcer la lisibilité de l'intervention de Toulouse Métropole en faveur de l'emploi, je vous informe de la création d'une Direction de l'emploi depuis le 10 juin dernier. Sa mission est de coordonner les interventions et les financements de Toulouse Métropole en matière d'insertion et d'emploi (PLIE, Politique de la Ville, mission locale..) pour garantir la mise en cohérence, la complémentarité, l'harmonisation des procédures de suivi et d'évaluation, ainsi que la rationalisation des financements publics.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DES MÉTIERS ET DE L'ARTISANAT DE HAUTE-GARONNE

Nous n'avons pas d'observation complémentaire à rajouter à ce document qui nous semble complet et nous vous remercions d'avoir été associés à vos travaux.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA CHAMBRE DE COMMERCE
ET D'INDUSTRIE DE TOULOUSE**

Nous vous remercions d'avoir permis à la CCI de Toulouse de contribuer à ce projet de rapport en faveur de l'emploi des jeunes.

Face à l'enjeu de l'emploi des jeunes, les Chambres de Commerce et d'Industrie sont fortement engagées autour de la question de l'orientation, de l'accompagnement des entreprises et des jeunes ainsi que du développement de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

En effet, l'apprentissage est une voie privilégiée d'accès à l'emploi des jeunes alors que le taux de chômage est très élevé ; elle permet un mixage générationnel, un apport de modernité, de performance et de dynamisme au sein des entreprises. Cette filière de formation d'excellence vers un emploi durable est un moteur de promotion sociale accessible à tous les niveaux et dans tous les secteurs.

Mieux formés, les jeunes sont ainsi davantage incités à mettre en œuvre leur savoir-faire au sein des entreprises. Toutefois, nous constatons que la multiplicité des dispositifs et le nombre limité de places en formation ne permet pas aux jeunes de se projeter sur un projet de formation structuré et planifié.

Ainsi, nous aspirons à travers ce rapport à une meilleure visibilité des dispositifs.

Bien que ce document reprenne l'essentiel de nos échanges, nous vous proposons de rajouter à la fin du premier paragraphe du chapitre I-II-B quelques éléments sur le dispositif des mini-stages porté par les CCI permettant aux jeunes, dès la 4^{ème}, de se « tester » sur plusieurs métiers sous forme de stage durant les vacances scolaires. Cet outil répond parfaitement à l'objet de ce paragraphe.

La CCI de Toulouse délivre des conventions « mini-stage découverte en entreprise » à destination des jeunes scolarisés (collégiens dès la 4^{ème} et lycéens). Ces stages permettent à ces jeunes d'intégrer une entreprise durant les vacances scolaires et de valider leur projet professionnel.

Je suis persuadé que naîtront de ce rapport de nouvelles pistes d'actions visant à améliorer l'insertion professionnelle des jeunes et la transmission des compétences au sein des entreprises.

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE DU GROUPEMENT
D'EMPLOYEURS POUR L'INSERTION ET LA QUALIFICATION
DANS LE BÂTIMENT ET LES TRAVAUX PUBLICS
DE HAUTE-GARONNE (GEIQ BTP)**

Ce rapport n'appelle pas d'observations de la part du GEIQ BTP.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR DE LA MAISON COMMUNE EMPLOI
FORMATION DE TOULOUSE-BELLEFONTAINE**

Après lecture du document et notamment de la partie consacrée au Pass'Emploi, action menée par la Maison Commune Emploi Formation de Toulouse, je vous confirme que je n'ai aucune précision ni modification à faire valoir.
