



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



UNION EUROPEENNE

Comité de pilotage de l'évaluation du FSE et de l'IEJ

Avis relatif à l'évaluation de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)

A l'occasion de l'évaluation de l'IEJ fin 2015¹, le comité de pilotage de l'évaluation a examiné le 15/03/2016 le rapport de synthèse France qui portait sur le programme opérationnel national IEJ et les 12 autres programmes comportant de l'IEJ en France. Le comité avait examiné le cahier des charges de l'étude puis assisté à une présentation lors des séances précédentes des 16/06/2015 et 9/09/2015.

Dans ce cadre et conformément à l'article 3 du règlement intérieur du comité, un avis est émis sur cette étude et le présent document en est la traduction.

Le constat général émis par le comité est que les travaux d'évaluation actuellement disponibles sont intéressants mais incomplets, notamment sur les méthodes d'évaluation contrefactuelles de l'impact. L'étude repose sur une évaluation basée sur la théorie, qui décline la stratégie de mise en œuvre de l'IEJ sur les territoires en répondant notamment à une sélection de questions évaluatives.

Toutefois, cette sélection n'est pas exhaustive de l'ensemble des questions que pose l'IEJ. À terme, il faudra nécessairement disposer d'informations sur les effets de l'IEJ sur les jeunes qui ont participé aux opérations cofinancées. Leur situation s'est-elle améliorée (en particulier au regard de l'emploi) ? Cette amélioration peut-elle être imputée à l'IEJ ou à d'autres facteurs ? S'est-elle faite à un coût (financier et humain) maîtrisé ? Le comité d'évaluation prend acte qu'une nouvelle évaluation est prévue réglementairement en 2018 et que la DGEFP envisage de recourir à des méthodes contrefactuelles pour y répondre.

¹ comme prévu par le règlement UE n° 1304/2013 du 17 décembre 2013

Au-delà de cet avis général sur l'étude, le comité a identifié quatre questions qui méritent d'être soulevées concernant la mise en œuvre de l'IEJ :

1. L'utilisation de la notion de Neet pour identifier les personnes qui peuvent bénéficier de l'IEJ.

Le terme Neet désigne les personnes qui ne sont ni en emploi, ni en étude ni en formation. Les textes qui régissent l'IEJ considèrent que les jeunes bénéficiaires des actions qu'elle cofinance doivent faire partie de la catégorie des Neet. L'idée qui soutient cette position est que ce sont les jeunes qui font face aux plus nombreuses difficultés. Ce ciblage est le même que celui retenu pour la Garantie européenne de la jeunesse (GEJ). Le comité de pilotage de l'évaluation n'est pas opposé à ce que les personnes les plus en difficulté soient la cible particulière des actions de l'IEJ. Cependant, l'utilisation de la catégorie Neet pose trois problèmes.

- La catégorie ne recouvre pas parfaitement celle des jeunes les plus en difficulté. Ainsi en font partie des jeunes récemment diplômés du supérieur et en recherche d'emploi. Cela alors même que leur situation peut s'améliorer à court terme (quand leurs démarches de recherche d'emploi auront abouti). À l'inverse, des jeunes présents dans le système scolaire mais dont l'échec est fortement probable, ne font pas partie des Neet, alors même que leur situation justifierait qu'ils soient soutenus par l'IEJ.
- Prouver qu'une personne fait partie de la catégorie des Neet peut en pratique s'avérer difficile. Cela a rendu complexe l'activité des structures bénéficiaires et des gestionnaires pendant au moins les premiers mois du dispositif.
- Enfin, le nombre de jeunes Neet par territoire fin n'est pas connu en France. Dès lors, les éléments les plus basiques permettant l'évaluation de l'IEJ ne sont pas accessibles (par exemple l'évolution du nombre de Neet sur le territoire d'une commune ou d'un département). A cet égard, il est important de constituer des outils statistiques pour permettre un suivi adapté des actions de l'IEJ et de la GEJ.

2. Le choix de restreindre l'IEJ à certaines régions.

Seules les régions où le taux de chômage des jeunes dépasse 25 % sont éligibles à l'IEJ (ainsi que certains départements relevant de ce cas de figure de régions où le taux de chômage global est inférieur à 25 %). L'idée qui soutient cette restriction est probablement que les régions au taux de chômage des jeunes inférieur ont les moyens de mener des politiques en faveur des jeunes qui font face aux plus nombreuses difficultés. Ainsi, il ne serait pas utile de financer ces régions.

Cependant, si l'on se place du point de vue des jeunes, cette organisation n'est pas juste. Quelle théorie de la justice pourrait justifier qu'un jeune en difficulté dans une région au taux de chômage plus faible n'aurait pas le droit aux mêmes aides qu'un jeune en difficulté dans une région au taux de chômage plus élevé ?

De plus, certains opérateurs de terrain qui travaillent sur plusieurs départements dont certains sont éligibles à l'IEJ et d'autres non ont signalé des difficultés du fait de cette situation.

C'est pourquoi le comité de pilotage considère que la restriction à certaines régions a probablement plus d'effets négatifs que positifs.

La Commission européenne considère cependant que la restriction à 25 % de taux de chômage évoquée ci-dessus est liée à la volonté de mettre en place un ciblage territorial qui évite le saupoudrage des ressources et d'assurer un impact des interventions. L'IEJ a d'ailleurs été conçue pour intervenir en complément d'autres fonds (nationaux, FSE) qui peuvent être déployés dans le même but dans les autres régions.

3. Un arbitrage entre sécurisation de la dépense et innovation ?

Les travaux d'évaluation et les débats qui ont eu lieu autour ont montré que les acteurs de l'IEJ avaient deux objectifs.

Le premier, que l'on peut qualifier d'objectif de sécurisation des financements, de la dépense et de réalisation financière s'assure que les structures qui ont recours à l'IEJ sauront utiliser les ressources qui leur sont allouées, en respectant les différentes règles de fonctionnement. Cela conduit les gestionnaires à privilégier les acteurs connus par eux, par exemple les grands réseaux disposant de la plus grande capacité administrative.

Le second, que l'on peut qualifier d'objectif d'innovation est de « trouver de nouveaux acteurs ». Ceux-ci sauront éventuellement mieux « repérer » des jeunes en grande difficulté et mal connus des grands réseaux alors qu'ils auraient particulièrement besoin d'être accompagnés. En effet, l'évaluation a mis en exergue la nécessité de développer le segment repérage des jeunes. Ce second objectif n'a été qu'insuffisamment atteint. Est-ce que cela serait dû à une absence de connaissance de l'IEJ ? A une complexité (au moins apparente) des formalités administratives ? Ou à un trop grand cloisonnement des dispositifs publics ciblés sur les jeunes ?

Il serait souhaitable que dans le cadre de la prochaine évaluation d'impact, une analyse des contraintes spécifiques à chacun des deux objectifs de sécurisation et d'innovation soit réalisée et que la question du repérage soit analysée. De fait, se pose également la question du pilotage territorial des politiques publiques en faveur des jeunes et de leur articulation.

4. Le rapport coût bénéfice de l'IEJ.

Cette évaluation a montré que dans le cadre de l'IEJ et de la garantie européenne pour la jeunesse, la volonté d'articuler les actions des différents organismes sur les politiques de l'emploi et de la formation des jeunes a entraîné une charge de travail importante, mais non quantifiée, charge renforcée par la complexité de l'IEJ. Le comité considère que les travaux

d'évaluation réalisés à la demande de la DGEFP devraient s'attacher à évaluer l'efficience des différentes actions mises en œuvre. Il est nécessaire de rapporter l'efficacité de ces actions à leur coût, y compris ceux de gouvernance et de gestion.