

Évaluation de l'impact du programme européen « Initiative pour l'emploi des jeunes » en 2015

Avril 2016



L'emploi des jeunes constitue un enjeu de société majeur au sein de l'Union Européenne avec un taux de chômage des jeunes de 22% en 2014 et particulièrement en France (24%). Dans ce contexte, l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes (IEJ) traduit l'engagement de l'Union européenne face à l'urgence de la situation des jeunes NEET (*Not in Education, Employment or Training*).

A partir de 2014, la France a bénéficié de l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes pour 16 de ces territoires, dont 3 départements. Pour la mettre en œuvre, les 13 autorités de gestion se sont inscrites dans quatre grands objectifs stratégiques : une action rapide et massive, une recherche de novation et de diversification des actions, une volonté de renforcer la qualité de l'accompagnement proposé aux jeunes, la plus grande sécurisation des parcours des jeunes NEET.

Face à ces objectifs, différentes approches ont été retenues dans la mise en œuvre.

Le présent rapport propose une analyse des premiers résultats obtenus sur ces différents objectifs, et de la contribution des approches retenues par les autorités de gestion à ces objectifs. Une première réponse aux questions évaluatives posées en amont de l'étude est ainsi proposée, ainsi que des recommandations pour poursuivre la mise en œuvre de l'IEJ.

Le présent document constitue le rapport national de synthèse de l'évaluation d'impact de l'IEJ au 31 décembre 2015

Rapport national

Sommaire

1. Introduction : Eléments de contexte sur la mise en œuvre de l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes en France	Page 3
2. Données de cadrage sur l'architecture institutionnelle et financière de l'IEJ en France	Page 17
3. Quels impacts du choix initial d'une stratégie volontariste, privilégiant une action rapide et massive ?	Page 24
4. Quels premiers résultats sur la recherche de novation et de diversification des actions ?	Page 36
5. En quoi l'IEJ a-t-elle pu contribuer à apporter une réponse plus qualitative aux jeunes NEET ?	Page 47
6. L'IEJ a-t-elle favorisé une plus grande sécurisation du parcours des jeunes NEET ?	Page 53
7. Quels premiers résultats de l'IEJ sur les publics NEET ?	Page 60
8. Conclusion sur les questions évaluatives et recommandations	Page 65
9. Annexes	Page 73

SECTION 1

INTRODUCTION

**Quelques éléments de contexte sur la mise en œuvre de
l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes
en France**



1.1 L'emploi des jeunes constitue un enjeu de société majeur au sein de l'Union Européenne et particulièrement en France

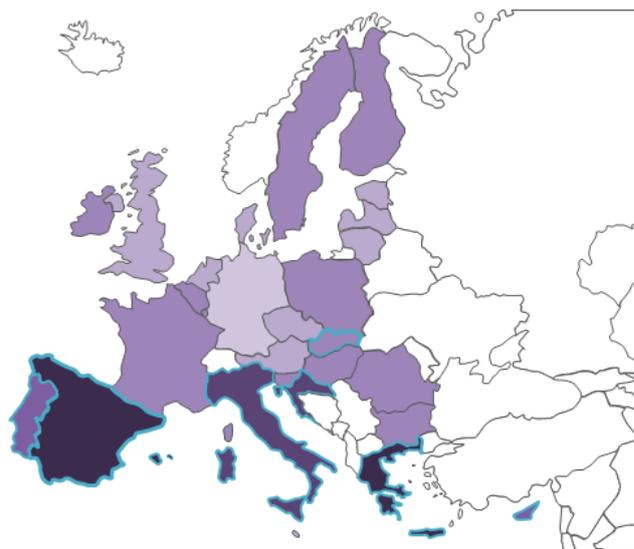
1.1.1 L'emploi des jeunes européens constitue un défi de taille pour l'Union Européenne

Consécutivement à la crise qui sévit en Europe depuis 2008, les chiffres du chômage ont explosé et les taux d'emploi n'ont cessé de décroître. Ce constat se vérifie particulièrement pour la **population jeune dont l'insertion sur le marché du travail est nettement plus difficile**. L'emploi des jeunes souffre, en effet, d'une plus forte fragilité que l'emploi dans sa globalité, les jeunes travaillant davantage dans des secteurs plus exposés aux récessions économiques ou dans le cadre de contrats plus précaires. A cela, peuvent venir s'ajouter, pour certains jeunes, d'autres facteurs de complexité comme le déficit de qualification, le décrochage scolaire ou des freins de type social à l'emploi.

Ainsi, le **taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans a atteint 22% en juin 2014 dans l'Union européenne [1]** et plus que jamais, le chômage des jeunes représente un **défi majeur pour l'ensemble des États membres** (cf. illustration ci-dessous). D'importants écarts dans le taux de chômage des jeunes sont constatés entre les États membres (de moins de 10% en Allemagne à plus de 50% en Espagne et en Grèce), masquant par ailleurs d'autres disparités, relatives notamment au taux d'emploi et au taux d'activité.

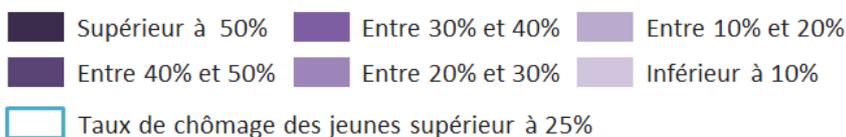
Le nombre de jeunes européens de 15 à 24 ans qui ne travaillent pas et ne suivent ni études ni formation (NEET) est évalué à **7,2 millions de jeunes [1]** et le risque de voir se développer une population de jeunes NEET paupérisée et socialement exclue paraît critique.

Illustration 1 : Taux de chômage des jeunes de 15 à 24 ans au sein de l'Union Européenne [1]



Taux de chômage des jeunes en 2014 par État membre :

- **Supérieur à 50%** : Espagne (53,2%) et Grèce (52,4%) ;
- **Entre 40% et 50%** : Croatie (45,5%) et Italie (42,7%) ;
- **Entre 30% et 40%** : Chypre (36,0%) et Portugal (34,8%) ;
- **Entre 20% et 30%** : Slovaquie (29,7%), France (24,2%), Roumanie (24,0%), Irlande (23,9%), Pologne (23,9%), Bulgarie (23,8%), Belgique (23,2%), Suède (22,9%), Luxembourg (22,6%), Finlande (20,5%), Hongrie (20,4%), Slovénie (20,2%) ;
- **Entre 10% et 20%** : Lettonie (19,6%), Lituanie (19,3%), Royaume-Uni (16,9%), République Tchèque (15,9%), Estonie (15,0%), Pays-Bas (12,7%), Danemark (12,6%), Malte (11,8%), Autriche (10,3%) ;
- **Moins de 10%** : Allemagne (7,7%).





1.1.2 La situation des jeunes face à l'emploi apparaît tout aussi préoccupante en France

Le **taux de chômage des jeunes en France est élevé** en comparaison des autres pays de l'Union européenne. Au premier trimestre 2015, d'après l'INSEE, le taux de chômage des 15-24 ans en France métropolitaine s'élevait à **24,1%** soit une progression de 0,2 points par rapport au dernier trimestre 2014 [2]. En 2013, ce taux était trois fois plus élevé que celui du reste de la population française [3]. En outre, le **taux d'emploi des jeunes français reste faible** en comparaison de celui de leurs voisins européens : il s'élevait à 25% en 2013 contre 47% en Allemagne.

Ces chiffres sont d'autant plus préoccupants que la France affichait en 2013 un **taux de chômage de longue durée** (12 mois et plus) de **5,5% pour les 15-29 ans**, le taux le plus élevé depuis 2003 d'après Eurostat et l'OCDE.

► **L'absence de formation et de qualification constitue un facteur de chômage aggravant, qui éloigne davantage les jeunes de l'emploi et les maintient dans l'emploi précaire**

Les jeunes sont inégaux face au risque de chômage. **L'absence de formation et de qualification constitue un facteur de chômage aggravant qui éloigne davantage les jeunes de l'emploi** et les maintient dans l'emploi précaire. Les données du Céreq sur les trajectoires professionnelles des jeunes diplômés de 2010 montrent ainsi que 76% des diplômés du supérieur et 56% des diplômés du secondaire accèdent à un emploi à durée indéterminée trois ans après leur sortie du système éducatif. C'est le cas pour 56% des jeunes diplômés de niveau V et seulement de 40% des non diplômés. Pour ces derniers, le taux de chômage s'élève ainsi à 49% trois ans après leur sortie du système scolaire. [4].

Les jeunes sans diplôme sont ainsi particulièrement touchés par le chômage de longue durée, une situation préoccupante au vu des 140 000 jeunes qui sortent chaque année du système de formation initiale sans diplôme du second cycle secondaire [5] et des 620 000 jeunes de 18 à 24 ans qui, en 2010, se trouvent en dehors de tout système de formation et sans diplôme du second cycle du secondaire [6].

► **La population de jeunes NEET en France, déjà importante, continue d'augmenter**

ZOOM SUR LE CONCEPT DE NEET

Issue d'un rapport du gouvernement britannique en 1999 [7], l'appellation NEET fait référence à la population de jeunes qui ne sont ni en situation d'emploi, ni dans le système d'enseignement ni en formation (Not in Education, Employment or Training). Usuelle notamment au sein de la Commission Européenne, cette notion vise à rendre « pleinement compte de la situation des jeunes » [8] et à pallier les limites du taux de chômage. La Commission Européenne a introduit cet indicateur sur les NEET à sa stratégie « Europe 2020 » pour mieux analyser la situation des jeunes. **Eurostat est en charge du calcul du nombre de NEET dans les pays européens tous les ans.** Cette définition est également utilisée par l'OIT et l'OCDE. En France, la DARES utilise le terme de « part des NEET » [21] à partir des enquêtes Emploi. Ont été retenus comme faisant partie des NEET les jeunes au chômage ou inactifs au sens du BIT, qui ne poursuivent pas leurs études initiales et qui n'ont pas déclaré suivre – à la date de l'enquête – une autre formation.

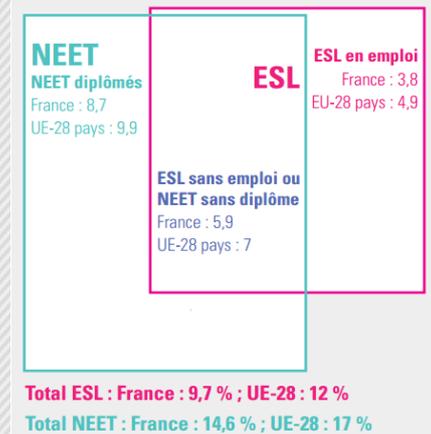
Il reste difficile de bien caractériser la population de jeunes NEET en France, pour plusieurs raisons. D'une part, dans sa définition, **le concept de NEET renvoie à une catégorie très large et fluctuante** : tous les jeunes de moins de 26 ans sont potentiellement NEET à un moment donné de leur parcours, à partir du moment où ils ne sont ni en études, ni en formation, ni en emploi. Il s'agit bien **d'un flux de publics** : certains jeunes peuvent donc temporairement intégrer cette catégorie de NEET (notamment les jeunes diplômés qui ont terminé leurs études et qui sont temporairement en dehors de l'emploi), alors que d'autres restent NEET plus durablement (comme les jeunes qui ont quitté le système



scolaire de manière précoce et qui peinent à s'insérer sur le marché du travail). La population des NEET est donc non seulement hétérogène mais **se renouvelle aussi constamment**, certains jeunes (les moins vulnérables) pouvant se trouver dans une situation de NEET très temporairement. Les probabilités de devenir NEET dépendent de plusieurs facteurs : le « risque » serait trois fois plus élevé pour les jeunes peu qualifiés par rapport aux jeunes diplômés de l'enseignement supérieur, il serait plus élevé de 40% chez les jeunes concernés par un handicap ou par des difficultés de santé [22].

Parmi les NEET se trouvent donc à la fois des jeunes **diplômés**, des jeunes « **sortants sans diplôme** », des jeunes « **sortants précoces** », des « **décrocheurs** », des jeunes **demandeurs d'emploi**,... En France, près de 60% de la population des NEET est composée de jeunes demandeurs d'emploi. Les autres « composantes » de cette population ne sont cependant pas identifiées précisément. Les jeunes « décrocheurs », au sens du code de l'éducation, sont ainsi les jeunes qui ont quitté un cursus de formation de l'enseignement secondaire sans obtenir le diplômé visé par ce cursus. Ils peuvent être diplômés ou non diplômés. Les définitions des « sortants sans diplôme » et des « sortants précoces » sont quant à elles relativement proches. Les premiers (sortants sans diplôme) correspondent aux jeunes qui sortent de formation initiale sans aucun diplôme ou uniquement avec le brevet des collèges. En moyenne, à la fin des années 2000, environ 122 000 jeunes sont concernés chaque année en France (soit 17% des sortants) [27]. Il s'agit d'un indicateur français, estimé à partir d'une moyenne de trois années de l'enquête Emploi en continu de l'INSEE. Le second indicateur (celui des sortants précoces) est quant à lui utilisé par l'Union Européenne, et est également calculé à partir de l'enquête Emploi. Il s'agit là de la part des jeunes ayant quitté le système scolaire sans diplôme (ni CAP, ni BEP, ni BAC), et qui n'ont pas suivi de formation après leur sortie. La part des sortants précoces parmi les 18-24 ans s'élevait à 9,7% en 2013. Parmi ces « sortants précoces » (*ESL – Early School Leaving*), une part importante de jeunes se trouve dans une situation de NEET, comme l'illustre le schéma ci-contre [28].

Illustration 2 : Sorties précoces (ESL) et NEET en 2013, en % du nombre de jeunes de 18 à 24 ans [28]



Ce concept de NEET, avant tout issu du champ de la recherche et repris par l'Union Européenne, **n'a pas constitué en France une clé de lecture et une cible des politiques publiques**. Les interventions du service public de l'emploi sont avant tout centrées sur des profils de jeunes, à partir de critères permettant de caractériser leur éloignement de l'emploi et les types de difficultés rencontrées (les jeunes faiblement qualifiés par exemple, d'un niveau de formation « infra V », ou encore les jeunes vulnérables, rencontrant des difficultés sociales...).

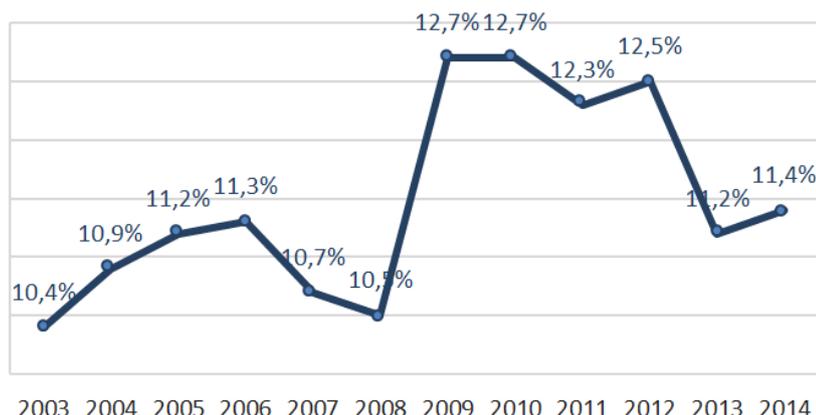
De fait, il **n'existe pas de bases de données consolidées** permettant de recenser ou de cartographier la population de jeunes NEET. Il est par définition également difficile d'estimer la part qui échappe à une prise en charge institutionnelle : s'ils sont nombreux à être accompagnés par les missions locales, Pôle Emploi et le tissu associatif, l'hypothèse peut être faite qu'une partie du public ne bénéficie pas des dispositifs d'accompagnements mis en place par les pouvoirs publics. Sous l'impulsion des acteurs de l'éducation et de l'insertion, des travaux sont menés pour mieux les caractériser mais leur connaissance demeure encore relativement peu structurée. Les analyses menées en France relèvent tout de même que les femmes sont moins représentées dans la population NEET que les hommes, mais les NEET femmes apparaissent, en moyenne, plus éloignées de l'emploi que les NEET hommes. Leur repérage, leur accompagnement et leur réintégration dans un parcours d'emploi et de formation constitue donc un enjeu pour les autorités françaises.



En France, en 2014, **plus d'un jeune de 15 à 24 ans sur dix est un NEET (11,4%)**, soit **891 000 personnes** [1]. Cette proportion est supérieure à la part de jeunes NEET dans d'autres pays européens tels que les Pays-Bas (5,5%), l'Allemagne (6,4%), ou encore la Finlande (10,2%). Ce phénomène s'est **accentué depuis la crise économique** ; la part des NEET chez les 15 à 24 ans en France étant passée d'environ 10,5% à 12,7% sous l'effet de la conjoncture entre 2008 et 2009 [1].

Pour les NEET diplômés comme pour les non-diplômés, le chômage est lourd de conséquences en termes de distanciation du marché du travail, de désocialisation et d'exposition à la précarité [11]. En 2013, les 15-29 ans en risque de pauvreté ou d'exclusion représentaient 25,1% de la population [12]. Les NEET peu ou pas qualifiés sont particulièrement exposés à ces risques. L'**absence de diplôme** et le **manque d'expérience professionnelle** constituent des **barrières pour l'accès à l'emploi** que les NEET cumulent. Leurs **risques de se retrouver en situation de précarité et exclusion sociale sont accrus** : 5% des personnes diplômées de l'enseignement supérieur sont pauvres contre 16% des personnes sans diplôme ou ayant au plus le brevet des collèges et 12 % des personnes ayant un autre diplôme inférieur au baccalauréat [13].

Illustration 3 : Part des NEET chez les 15-24 ans en France [1]



Note de lecture : attention, la baisse observée entre 2012 et 2013 peut s'expliquer par un changement des modalités de calcul entraînant une rupture de séries dans l'enquête Emploi en continu de l'INSEE, à partir de laquelle sont calculés les chiffres sur la part des NEET.

1.2 Dans ce contexte, l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes traduit l'engagement de l'Union européenne face à l'urgence de la situation des jeunes

1.2.1 La Commission Européenne a mobilisé un instrument financier, l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes, pour renforcer et démultiplier les mesures en faveur de l'emploi des jeunes

Consciente de la criticité de la situation des jeunes dans la crise de 2009 et des impacts socio-économiques à long terme, la Commission Européenne a adopté, en **décembre 2012**, le **paquet de mesures « Emploi jeunes »**. Ce paquet « Emploi jeunes » s'inscrit dans le prolongement du paquet global « Emploi » et de l'ambition de l'Union européenne de parvenir à un taux d'emploi de 75% de la population en âge de travailler (20-64 ans). Le paquet « Emploi Jeunes » inclut notamment une proposition **sur l'établissement d'une Garantie pour la jeunesse**. Cette Garantie Européenne pour la Jeunesse vise à garantir que les jeunes NEET âgés de 15 à 24 ans se voient proposer une « offre de qualité portant sur un emploi, un complément de formation, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant le début de leur période de chômage ou leur sortie de l'enseignement formel ». La mise en place d'une telle garantie implique également une « **étroite coopération** entre les principaux intervenants: pouvoirs publics, services pour l'emploi, conseillers d'orientation, établissements d'enseignement et de formation, services d'aide aux jeunes, entreprises, employeurs, syndicats, etc. ».

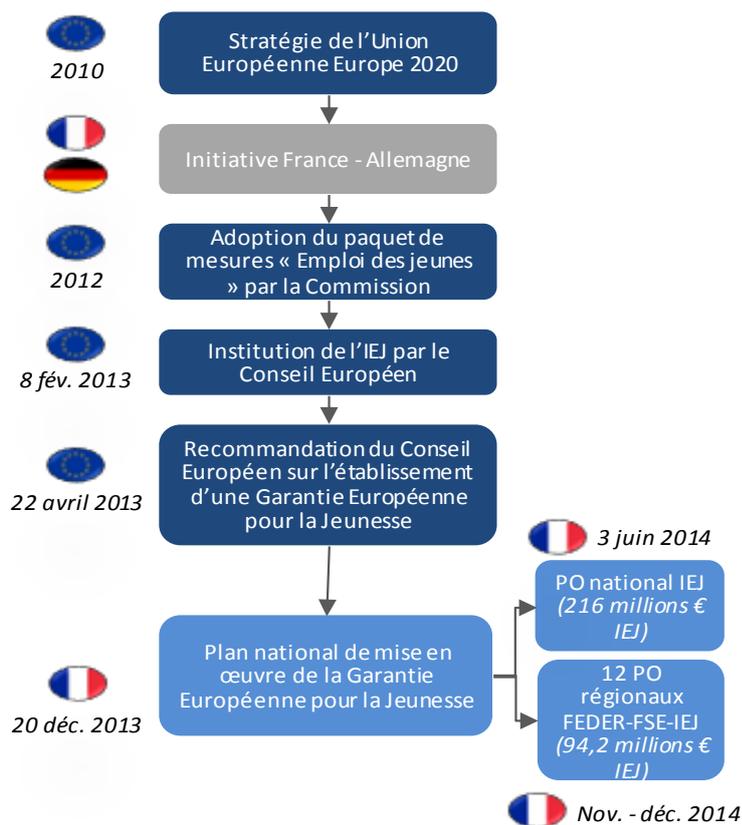


Dès 2013, les Etats membres de l'Union Européenne ont adopté ce principe d'établissement d'une **Garantie Européenne pour la Jeunesse**, chacun des pays étant ensuite chargé d'établir un **plan d'action pour la mettre en œuvre**. En France, le plan national de mise en œuvre de la Garantie Européenne pour la Jeunesse a été adopté à la fin de l'année 2013 (nous reviendrons plus en détail sur le plan français dans la suite du document). La Garantie Européenne pour la Jeunesse correspond bien à un engagement pris par chaque Etat membre (formalisé par un plan d'action) de lutter contre le chômage des jeunes en renforçant les dispositifs en faveur de leur insertion (accompagnement renforcé, meilleure articulation des acteurs du service public de l'emploi...). Cette Garantie Européenne pour la Jeunesse ne constitue cependant pas un « dispositif » européen en tant que tel et n'est pas assorti d'un financement dédié (il est demandé aux Etats membres d'accorder une priorité à l'emploi des jeunes dans leurs financements nationaux).

Le **Conseil Européen de février 2013** a, par la suite, validé le lancement de l'**Initiative pour l'Emploi des Jeunes (IEJ)**, fonds spécifique abondé par le **Fonds Social Européen (FSE)** dotée à hauteur de 8 milliards d'euros dont 6 milliards sur les années 2014 et 2015, avec pour objectif de renforcer le Paquet « Emploi des jeunes » et d'accélérer la mise en place de la Garantie Européenne pour la Jeunesse. Cette dotation spécifique IEJ constitue une « rallonge budgétaire » devant permettre de faciliter la mise en œuvre du plan d'action relatif à la Garantie Européenne pour la Jeunesse dans les Etats membres où le taux de chômage des jeunes est le plus important (supérieur à 25%).

L'IEJ a alors été conçue comme un **instrument financier complémentaire aux fonds européens existants** (FEDER, FSE, FEADER, etc.) dont les règles de mise en œuvre sont intégrées au règlement du FSE 2014-2020. Les orientations plus opérationnelles de cet instrument sont précisées par un document thématique du FSE. Il est important de rappeler que l'IEJ n'est donc pas un dispositif en tant que tel, mais bien un instrument financier devant permettre de financer des actions en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes NEET. Il s'agit **de l'un des outils** devant permettre de faciliter la mise en place de la Garantie Européenne pour la Jeunesse. L'Organisation Internationale du Travail (l'OIT) a en effet estimé à 21 milliards d'euros par an la mise en place d'une telle Garantie Européenne pour la Jeunesse [22] (l'enveloppe IEJ s'élève à 6 milliards d'euros pour 2014-2015). Les principales caractéristiques de l'outil financier IEJ sont décrites dans le tableau ci-dessous.

Illustration 4 : Etapes de l'institution de l'IEJ





ZOOM SUR LES CARACTERISTIQUES DE L'OUTIL FINANCIER IEJ [14]

<p>Public éligible à l'IEJ</p>	<ul style="list-style-type: none"> « Tous les jeunes âgés de moins de 25 ans sans emploi et ne suivant ni enseignement ni formation qui résident dans ces régions [éligibles] et sont inactifs ou chômeurs (y compris les chômeurs de longue durée), qu'ils soient inscrits ou non en tant que demandeurs d'emploi. Les États membres peuvent, sur une base volontaire, décider d'élargir le groupe cible aux jeunes âgés de moins de 30 ans ».
<p>Public prioritaire de l'IEJ</p>	<ul style="list-style-type: none"> « L'IEJ vise à renforcer l'aide que le FSE offre déjà à des groupes plus larges de jeunes en ciblant les jeunes qui ne bénéficieraient normalement pas d'une aide à l'emploi ou à l'éducation ». « Les États membres sont libres de décider de la composition de ce groupe cible ».
<p>Types d'actions soutenues par l'IEJ</p>	<ul style="list-style-type: none"> « L'IEJ vient directement en aide à des individus, et non à des structures ou des systèmes ». « Quelques exemples typiques d'interventions bénéficiant [...] de l'IEJ [...] : stages et apprentissages ; première expérience professionnelle ; [...] ; mesures de mobilité pour l'emploi et la formation ; aide au démarrage pour les jeunes entrepreneurs ; enseignement et formation professionnels de qualité ; programmes de deuxième chance pour les jeunes en décrochage scolaire ».
<p>Ressources de l'IEJ</p>	<ul style="list-style-type: none"> Conformément au règlement relatif au FSE, chaque Etat membre complète la dotation IEJ par une somme au moins égale prélevée sur l'allocation nationale FSE. Une contrepartie nationale est ajoutée, en fonction du taux de cofinancement des différents PO. Le calcul de cette contrepartie est fondé uniquement sur le complément FSE ; la dotation IEJ n'étant pas soumise au cofinancement.

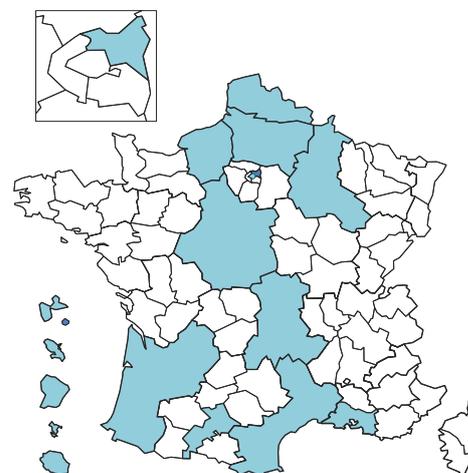
1.2.2. La France est éligible à l'IEJ au titre de ses régions dans lesquelles le taux de chômage des jeunes est supérieur à 25%

L'IEJ s'adresse donc aux **régions des Etats membres ayant des taux de chômage des jeunes de plus de 25 %** en 2012. 20 pays (pour lesquels au moins une région est éligible) sont donc concernés par l'IEJ.

A ce titre, la France, dont le taux de chômage des 15-24 ans était de 24,5% en 2012 [1], bénéficie de l'IEJ pour **16 de ses régions dont 3 pour un seul département** : Aquitaine, Auvergne, Centre-Val-de-Loire, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Île-de-France (Seine Saint-Denis), Midi-Pyrénées (Haute-Garonne), Provence-Alpes-Côte-D'azur (Bouches du Rhône), Guyane, Martinique, Guadeloupe, Réunion, Mayotte.

Les 3 départements retenus sont situés dans des régions non éligibles à l'IEJ. En effet, le règlement IEJ prévoit la possibilité de **ventiler jusqu'à 10% des crédits alloués hors des régions éligibles à l'IEJ**. En France, le choix a été fait de flécher ces crédits à un échelon départemental. Les données relatives au taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans n'étant pas disponibles à ce niveau, l'indicateur « taux d'emploi » a finalement été retenu. Parmi les

Illustration 5 : Territoires éligibles à l'IEJ en France





territoires dont le taux d'emploi est inférieur à 30% (données INSEE de 2010), 12 départements français sont concernés, dont 3 hors des régions éligibles à l'IEJ (Seine Saint-Denis, Haute-Garonne et Bouches du Rhône) [21].

La prise en compte du taux de chômage des jeunes comme critère d'éligibilité à l'IEJ peut par ailleurs être interrogée, à plusieurs niveaux. D'une part, **cet indicateur connaît d'importantes variations d'une année à l'autre** (en lien notamment avec les modes de calcul dans l'enquête Emploi). La carte des régions françaises qui auraient été éligibles à l'IEJ en 2014 n'est pas la même qu'en 2012. D'autre part, **le taux de chômage des jeunes masque d'autres disparités, relatives notamment au taux d'activité**. En France, le taux d'activité des jeunes est faible (53,7% pour les 15-29 ans en 2012) [26] du fait de la part importante des jeunes encore en études dans l'enseignement supérieur.

1.3 La mise en œuvre de l'IEJ s'inscrit dans un contexte français spécifique

1.3.1 Les politiques en faveur de l'emploi des jeunes reposent sur un système de mesures dense et riche

Depuis 40 ans, les gouvernements successifs ont mis en place des mesures de réduction du coût du travail, des mesures de promotion de la qualification couplée à l'occupation d'un emploi et des mesures visant à créer des emplois dans le secteur non-marchand.

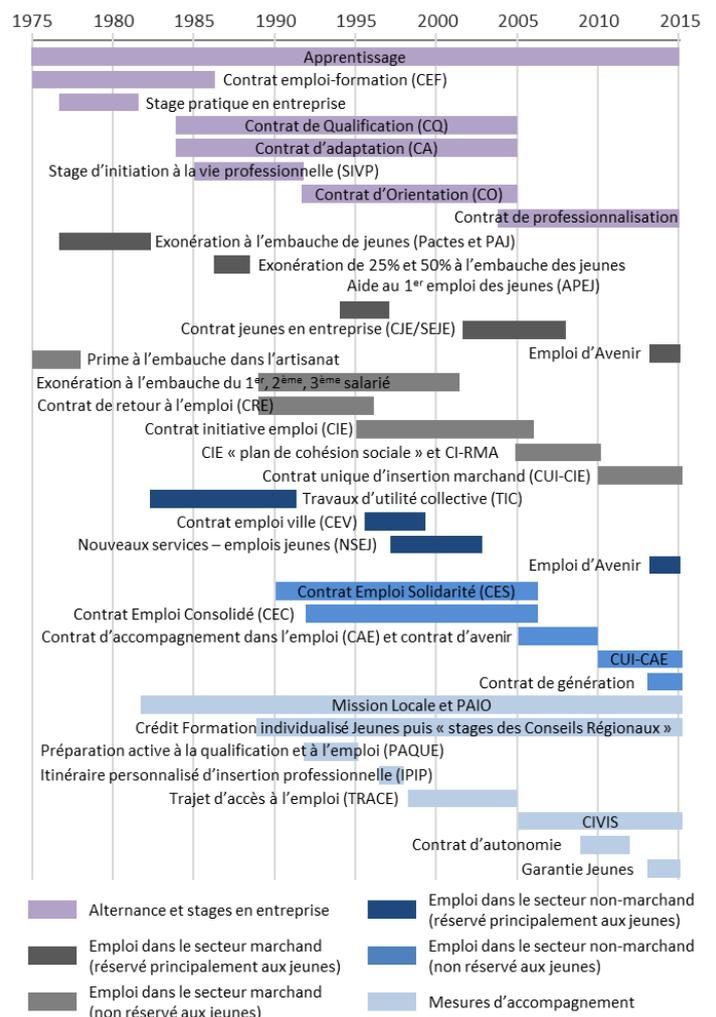
En 2012, François Hollande a fait de l'emploi des jeunes l'une des questions centrales de sa campagne présidentielle en promettant notamment la signature de 150 000 Emplois d'Avenir avant la fin de l'année 2014, cet objectif ayant été atteint.

Les mesures mises en place par le Gouvernement depuis 2012 s'articulent autour de deux objectifs :

- L'activation et l'accompagnement des jeunes les plus en difficulté dans une 1^{ère} expérience professionnelle (Emplois d'avenir, Garantie jeunes) ;
- Le soutien à l'embauche des jeunes dans le secteur marchand (Contrats de génération, loi sur la sécurisation de l'emploi pour l'embauche de jeunes en CDI).

L'IEJ intervient ainsi dans un écosystème déjà riche de mesures pour l'emploi, ce qui peut **contraindre les possibilités de développement de dispositifs structurants ou de dispositifs novateurs majeurs**.

Illustration 6 : Principales mesures d'aide à l'emploi des jeunes [16]





En 2014, les principales mesures pour l'emploi (voir illustration ci-contre) ont fait l'objet de **plus d'un million d'entrées** bien qu'elles connaissent, entre 2012 et 2014, un **ralentissement**. Cela se vérifie d'autant plus pour l'apprentissage, dispositif majeur pour les jeunes, qui est en difficultés depuis plusieurs années [17]. La décrue des CUI s'explique en partie par l'essor des Emplois d'Avenir depuis 2012-2013.

Illustration 7 : Entrées dans les principaux dispositifs en 2014 de jeunes de moins de 26 ans et évolution 2012-2014 [18]

Contrat d'apprentissage	265 294 (-11%)	▼
Contrat de professionnalisation	135 537 (-5%)	▼
CUI	~ 60 720 (-26%)	▼
Emplois d'Avenir	96 319	▲
Contrat de génération	~ 17 000	
CIVIS	167 930 (-1%)	▶

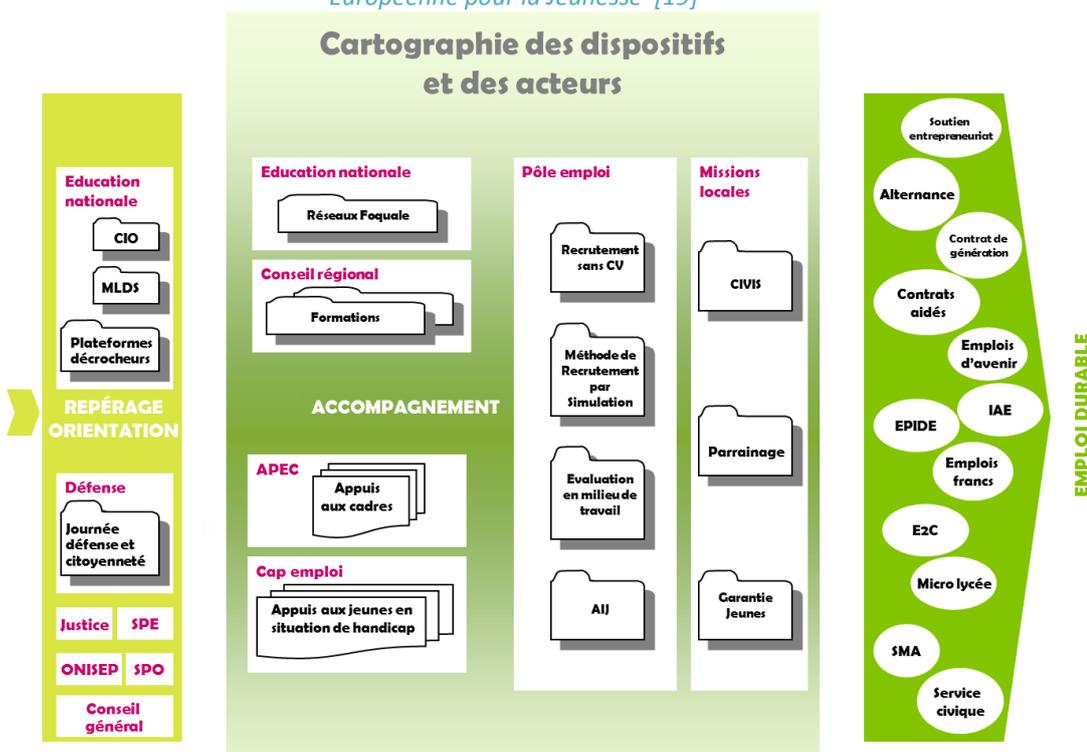
1.3.2 Le plan national de mise en œuvre de la Garantie Européenne pour la Jeunesse vise à renforcer l'articulation de ces dispositifs entre eux

Pour répondre à la recommandation du Conseil Européen sur la mise en place de la Garantie Européenne pour la Jeunesse et faire écho à la mobilisation de l'IEJ, la France a **construit un plan national de mise en œuvre de cette Garantie**. En effet, les autorités françaises y ont vu l'opportunité de « progresser vers une démarche de résultats, en visant l'obtention par tout jeune NEET d'une proposition d'emploi ou de formation dans les 4 mois, soit par la mobilisation de dispositifs existants, soit par leur extension ou la création de nouveaux dispositifs appuyés notamment par le financement apporté au titre de l'IEJ ».

Son ambition est de formaliser un plan multi-acteurs qui :

- « Valorise la palette de l'offre de service française pour les jeunes ;
- Traduit la **dynamique partenariale** de nature à garantir la cohérence et la complémentarité de la mise en œuvre de l'offre de service ;
- Porte un **engagement stratégique visant au renforcement des solutions existantes** et à l'activation de nouvelles démarches d'accompagnement au profit des jeunes NEET, avec une démarche de résultat. »

Illustration 8 : Cartographie des différents dispositifs du plan français de la Garantie Européenne pour la Jeunesse [19]





Ainsi, dans le plan français, les autorités françaises ont mis en exergue deux partis pris majeurs pour la mise en œuvre de la Garantie Européenne pour la Jeunesse et pour l'IEJ.

Face à un éventail riche de mesures existantes, les financements européens doivent permettre, en priorité, de **renforcer l'offre de services existante** mais aussi de contribuer au développement de nouvelles démarches d'accompagnement (parcours vers la qualification et activation des mises en situation professionnelles).

Face à la multiplicité des acteurs intervenant tout au long du parcours des jeunes et au schéma de gestion de l'IEJ en France, les autorités françaises insistent sur la **nécessaire dynamique partenariale** pour « renforcer la complémentarité des dispositifs existants et assurer une bonne couverture des publics en termes de réponses » ; « favoriser la fluidité des parcours » et « améliorer la construction des trajectoires d'autonomisation des jeunes ».

L'IEJ s'inscrit donc dans un paysage institutionnel déjà riche en opérateurs et en actions destinés à favoriser l'insertion des jeunes. Le plan français de mise en œuvre de la Garantie Européenne pour la Jeunesse vise avant tout à renforcer ces interventions et à mieux les articuler. L'IEJ, en tant qu'outil financier pour appuyer la mise en place de cette Garantie Européenne pour la Jeunesse, s'inscrit dans ces objectifs. Si l'IEJ et la Garantie Européenne pour la Jeunesse sont donc liées, **elles s'inscrivent cependant dans des cadres différents** : le plan français de mise en œuvre de la Garantie Européenne pour la Jeunesse répond à une *recommandation* du Conseil Européen, tandis que l'IEJ s'inscrit dans un *règlement d'application direct*, beaucoup plus prescriptif pour les Etats membres.



1.4 L'évaluation française de l'IEJ en 2015 vise à apporter un éclairage sur les grands choix de mise en œuvre de l'IEJ en France

1.4.1 L'évaluation de l'IEJ en 2015 doit permettre, conformément aux obligations réglementaires européennes, de qualifier l'impact de l'IEJ

Cette évaluation de l'IEJ s'inscrit dans le cadre **des obligations réglementaires** en matière d'évaluation des fonds européens. Pendant la durée de la programmation (2014-2020), les autorités de gestion sont en effet chargées d'évaluer l'efficacité, l'efficience et l'impact de leur programmation. Sur l'IEJ, l'article 19 (6.) du règlement UE 1304/2013 relatif au FSE précise qu'« au moins deux fois pendant la période de programmation, une évaluation [doit porter] sur l'efficacité, l'efficience, et l'impact de la contribution du FSE et des fonds spéciaux alloués à l'IEJ et à la Garantie pour la jeunesse. La première évaluation est réalisée au plus tard le 31 décembre 2015 et la seconde évaluation au plus tard le 31 décembre 2018 ». La guidance européenne sur l'évaluation accorde également une attention particulière à l'amélioration de la qualité des évaluations, qui doivent permettre de faciliter le management des programmes, et la mise en place d'orientations politiques. Elles doivent permettre d'alimenter les rapports annuels demandés par l'Union européenne et doivent faciliter la synthèse par la Commission Européenne des différents résultats. Ces obligations réglementaires **s'appliquent à chacune des 13 autorités de gestion de l'IEJ en France**. Soucieuses d'assurer une compréhension partagée de la mise en œuvre de l'IEJ en France, **d'articuler les analyses et de mutualiser les réflexions et les données**, les 13 autorités de gestion concernées par l'IEJ ont décidé de s'associer dans le cadre d'une seule étude en 2015. La DGEFP porte seule la responsabilité financière de cette évaluation, mais les 12 Conseils régionaux qui gèrent de l'IEJ ont été parties prenantes des comités de pilotage de l'étude et en ont validé toutes les étapes.

Compte tenu de l'état d'avancement de l'IEJ et des données disponibles, l'évaluation de 2015 est une **évaluation d'impact basée sur la théorie : elle doit permettre d'analyser la logique d'intervention de l'IEJ en France, sa mise en œuvre, et ses effets attendus**. Cette approche basée sur la théorie est complémentaire de l'approche dite « contrefactuelle », et doit permettre de comprendre « pourquoi, comment, pour qui, et dans quelles conditions l'IEJ peut produire des effets, intentionnels ou non ». **Cette évaluation de 2015 doit également permettre de préparer l'évaluation de l'impact de l'IEJ auprès des jeunes, qui est prévue pour 2018.**

ZOOM SUR L'ÉVALUATION BASÉE SUR LA THÉORIE

L'objectif des méthodes d'évaluation fondées sur la théorie est de comprendre *comment* une intervention fonctionne, celui des évaluations d'impact contrefactuelles de comprendre *si* elle fonctionne.

L'évaluation fondée sur la théorie permet d'analyser la manière dont une intervention est prévue, conçue et la manière dont elle est censée fonctionner. Elle consiste à coopérer avec les parties prenantes d'une intervention afin d'élaborer une théorie du changement reposant sur le cadre logique d'une intervention. Elle suppose donc d'identifier des méthodes pour collecter de l'information sur les hypothèses qui sous-tendent la logique de l'intervention et les liens de causalité entre les étapes du modèle en utilisant des enquêtes, entretiens, focus groupes, études de cas, analyses bibliographiques et analyse du *reporting* FSE et administratif.

La conception d'une théorie du changement permet de conduire une évaluation des processus de mise en œuvre de l'intervention et de comprendre dans quelle mesure la réalisation d'une intervention est fidèle à sa conception.



L'évaluation de l'IEJ en 2015 doit permettre d'analyser en particulier les points suivants :

- Les choix de mise en œuvre de l'IEJ sont-ils pertinents ? Ont-ils permis d'atteindre les objectifs stratégiques fixés lors de la mise en place de l'IEJ ?
- Les interventions réalisées avec l'IEJ sont-elles cohérentes avec ce qui était prévu par les programmes ?
- Le processus de mise en œuvre de l'intervention publique et les modalités de l'intervention (dispositifs prévus) sont-ils efficaces au regard des cibles fixées et des résultats attendus ?
- Les premières réalisations sont-elles satisfaisantes au regard des moyens mobilisés ?
- Peut-on observer de premiers impacts de l'IEJ en France sur les jeunes pris en charge, sur les partenariats locaux et la gouvernance des politiques en faveur de l'emploi des jeunes ?

Pour apporter cet éclairage, le présent rapport se structure autour de **4 questions concernant les premiers effets de l'IEJ perçus ou mesurés fin 2015** avant de répondre aux questions évaluatives mentionnées ci-dessus et de proposer des recommandations aux acteurs pour la suite de l'IEJ (section 6) :

- Quels impacts du choix initial d'une stratégie volontariste privilégiant une réponse rapide et massive (section 2) ?
- Quels premiers résultats sur la recherche de novation et de diversification des actions au service d'une meilleure insertion des jeunes dans l'emploi (section 3) ?
- En quoi l'IEJ a-t-elle pu contribuer à apporter une réponse plus qualitative aux jeunes NEET (section 4) ?
- L'IEJ a-t-elle favorisé une plus grande sécurisation du parcours des jeunes NEET (section 5) ?

Ces 4 grandes questions renvoient à des effets attendus de l'IEJ, tels qu'ils apparaissent dans le PO national IEJ et dans les PO régionaux :

- **La volonté d'agir vite et massivement** en faveur de l'insertion des jeunes NEET, en déployant des moyens centrés sur des dispositifs « phare » (Garantie Jeunes, Accompagnement Intensif Jeunes de Pôle Emploi...), dans un temps resserré.
- Une ambition également de **favoriser l'émergence de dispositifs expérimentaux et innovants**, conformément à l'esprit du FSE.
- L'objectif d'apporter **une réponse plus qualitative** aux jeunes NEET, en développant des dispositifs d'accompagnement renforcé et personnalisé.
- Et enfin, la volonté, conformément à l'ambition du plan français de réponse à la Garantie Européenne pour la Jeunesse, de **mieux articuler les interventions entre elles au profit des parcours des jeunes**.

Sur chacun de ces grands axes, le présent rapport d'évaluation vise à apporter des réponses quant aux premiers résultats obtenus, aux effets attendus, et aux limites de l'IEJ, telle qu'elle a été mise en œuvre jusqu'au 31 décembre 2015.

Ces travaux permettent à la France de respecter l'obligation réglementaire d'effectuer une première évaluation de l'impact de l'IEJ au 31 décembre 2015



1.4.2 Pour répondre à ces enjeux d'évaluation, la démarche mise en place s'est articulée autour de 3 grandes phases

La phase 2 « Réalisation des travaux de terrain et d'analyse évaluative » constitue le cœur de la démarche d'évaluation. C'est à travers les travaux menés sur le terrain, combinés à l'analyse des documents et données, que l'analyse évaluative pourra être réalisée et traduite dans les rapports nationaux et régionaux.

D'octobre à mi-décembre, environ 140 entités ont été consultées : 74 opérateurs bénéficiaires ; 23 directions ou services de Conseils régionaux ; 26 directions ou services de DIRECCTE ; 16 directions ou services de l'Etat et 2 services de la Commission Européenne.

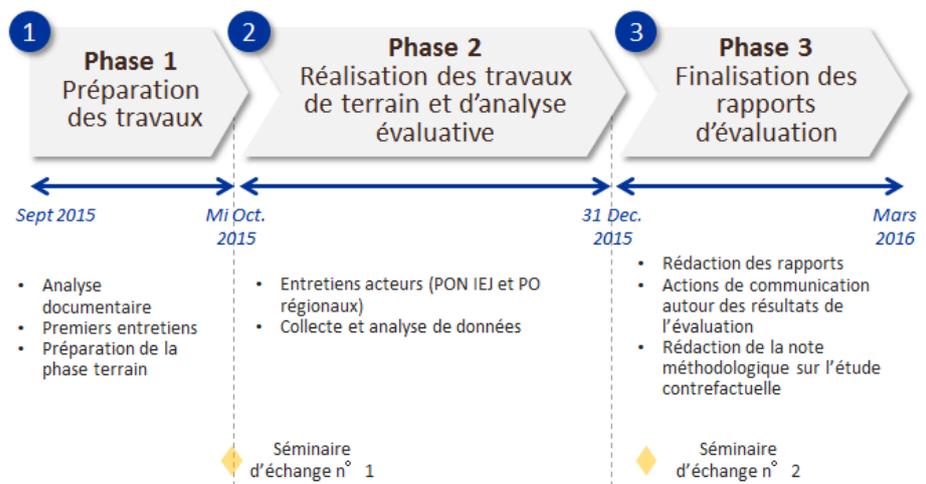
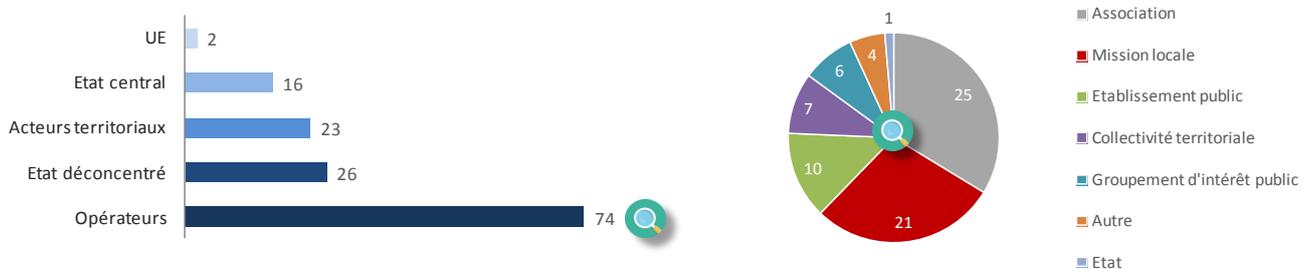


Illustration 9 : Panel d'acteurs consultés (gauche) et zoom sur le panel d'opérateurs consultés (droite)



- De multiples sources de données ont été utilisées pour établir les analyses :**
- PO national IEJ et PO FEDER-FSE-IEJ des régions concernées
 - Données Eurostat, INSEE et DARES sur la politique de l'emploi et la situation de l'emploi des jeunes des territoires,
 - Données issues de Ma Démarche FSE (MDFSE) sur les opérations et les participants (à la date du 31/12/2015)
 - Données chiffrées des conseils régionaux sur leur programmation
 - Appels à projets Etat, DIRECCTE et Conseils régionaux
 - Documents des DIRECCTE et Conseils régionaux restituant l'instruction des dossiers et les décisions de financement
 - Documents des opérateurs (dossiers de demande, exemples de livrables et de dossiers jeunes)



PRECAUTIONS METHODOLOGIQUES

Ce rapport s'appuie sur un recueil d'information qualitatif et quantitatif. Les entretiens réalisés au niveau national et sur les territoires ont notamment permis d'analyser les différentes logiques d'action des autorités de gestion, des partenaires et opérateurs dans la mise en œuvre de l'IEJ.

Les éléments objectifs s'appuient quant à eux principalement sur **les données issues de « Ma Démarche FSE »** (qui est le logiciel de suivi des actions du PO national). Il n'existe cependant pas de source de données fiable et homogène pour les PO régionaux en fin d'année 2015. **Concernant l'analyse des premiers parcours de jeunes concernés par l'IEJ, celle-ci n'est que très parcellaire et est mentionnée à titre indicatif** : les actions financées par l'IEJ se mettent en place, certaines ne débutent qu'en 2016, et la saisie dans « Ma Démarche FSE » peut par ailleurs connaître du retard pour certaines opérations. **Ces données doivent donc être interprétées avec précaution.**

Plus généralement, la programmation étant encore pour partie en cours, de nombreuses données ne sont pas encore disponibles au 31/12/2015 ou sont incomplètes.

Enfin, ces travaux ont aussi pour objectif de préparer l'étude d'impact de l'IEJ en 2018. L'analyse terrain et les échanges avec les opérateurs ont vocation à identifier les approches d'évaluation possibles pour l'étude d'impact 2018. Les travaux doivent en outre permettre pour chacune de ces approches, de creuser les protocoles d'évaluation envisageables, les données disponibles, leur avantages et limites. Il s'agit également d'analyser la faisabilité et l'acceptabilité des méthodes du point de vue des porteurs de projet.

Le présent document constitue le rapport national de synthèse réalisé fin 2015 à l'issue des travaux de terrain et d'analyse évaluative

SECTION 2

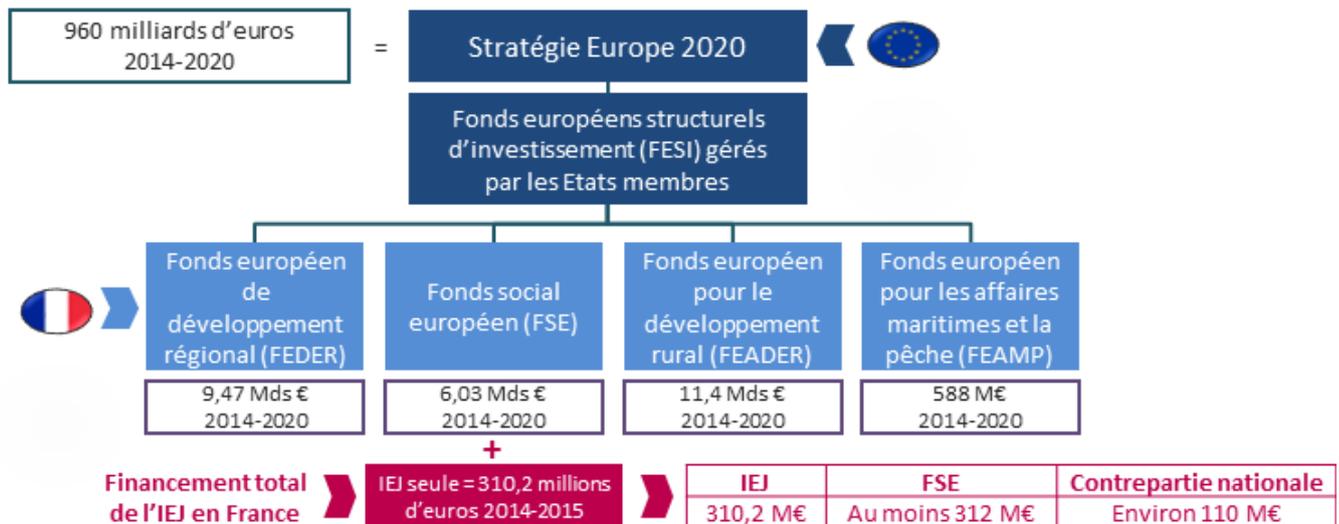
**Éléments de cadrage sur l'architecture institutionnelle et financière
de l'IEJ en France**



2.1. La France bénéficie d'une dotation spéciale de 310,2 millions d'euros d'IEJ

Le budget total consacré à l'IEJ par l'Union européenne s'élève à **6,4 milliards d'euros** pour la période 2014-2020. Sur cette enveloppe, **3,2 milliards d'euros proviennent d'une dotation spéciale** affectée à l'emploi des jeunes, auxquels s'ajoutent **3,2 milliards d'euros en provenance du FSE**. La contribution du FSE est ensuite complétée par des « **contributions nationales** » (ressources financières propres) des Etats membres concernés. L'enveloppe globale IEJ est donc composée de **3 sources de financements** : la dotation spéciale affectée à l'emploi des jeunes par l'Union européenne, complétée par une somme au moins équivalente prélevée sur l'enveloppe nationale FSE de chaque Etat membre, ainsi qu'une contrepartie nationale dont le montant est calculé sur la base de ce complément FSE (en fonction du taux de cofinancement en vigueur).

Illustration 10 : Ressources IEJ dans l'architecture des fonds européens 2014-2020



En France, l'enveloppe globale IEJ s'élève à **environ 730 millions d'euros, dont 310,2 millions d'euros pour la dotation spéciale IEJ seule et 312 millions d'euros de FSE**. Le montant légèrement supérieur de la contrepartie FSE tient à la prise en compte de **crédits dédiés à l'assistance technique** (celle-ci ne pouvant pas être financée directement par l'IEJ, 2 millions d'euros de crédits d'intervention ont été pris sur le FSE). L'enveloppe globale de 730 millions correspond à un ordre de grandeur : au 31 décembre 2015, il n'est pas possible de donner le montant exact de l'enveloppe totale IEJ (dotation spéciale, FSE et contreparties nationales), dans la mesure où les autorités de gestion pourraient, à la marge, réaliser un abondement plus important du FSE et apporter des contreparties nationales plus importantes (cf. Zoom sur les caractéristiques de l'outil financier IEJ).



2.2. L'architecture de l'IEJ en France est fortement déterminée par les réformes récentes, s'inscrivant dans un processus de décentralisation des politiques de formation et d'orientation en direction des jeunes

Dans le choix de mise en œuvre de l'IEJ en France, les 310,2 millions d'euros de dotation spécifique IEJ sont gérés par **plusieurs autorités de gestion : l'Etat et 12 Conseils régionaux.**

70% de l'enveloppe, soit 216 millions d'euros (uniquement pour la dotation spécifique IEJ), est ainsi gérée par la Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), qui est également autorité de coordination sur l'IEJ et le FSE. Ces fonds sont gérés dans le cadre d'un **Programme Opérationnel national spécifique IEJ (PO IEJ)**. Le taux de cofinancement européen atteint 92% dans le cadre du PO IEJ (qui s'explique par l'application à l'ensemble du programme du taux de cofinancement des collectivités d'Outre-mer qui bénéficient également de l'IEJ).

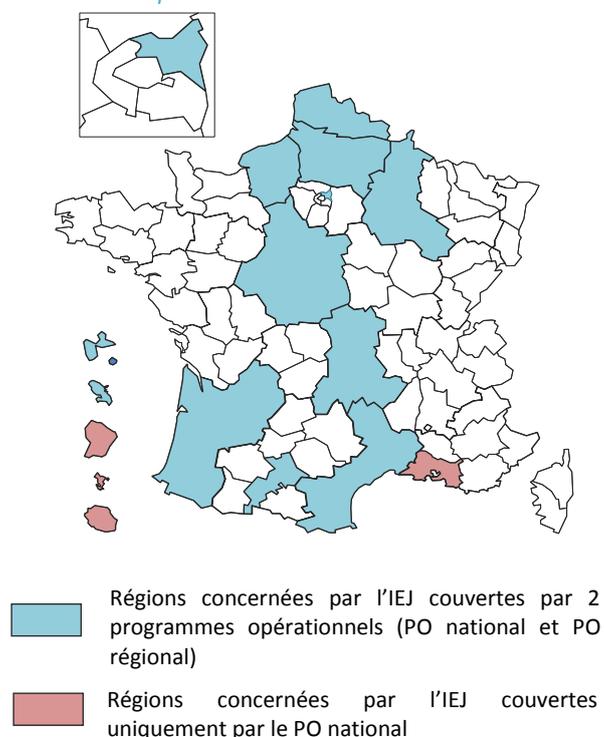
Ces crédits gérés par l'Etat sont répartis entre un **volet « central »** (environ 38% de l'enveloppe pour financer des grands dispositifs nationaux) et un **volet « déconcentré »** (environ 62% de l'enveloppe pour financer des actions sur les territoires), qui est mis en œuvre par les Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

30% de l'enveloppe, soit 94,2 millions d'euros (uniquement pour la dotation spécifique IEJ), est gérée par les Conseils régionaux des territoires bénéficiaires de l'IEJ, dans le cadre de leur **programme inter-fonds FEDER-FSE** (dans le cadre d'un axe prioritaire ou d'un objectif spécifique) La contribution au FSE y dépend du taux de cofinancement propre à chaque région (selon la catégorisation de l'Union européenne : taux de cofinancement à 92% pour les régions les moins développées, à 75% pour les régions en transition, et à 67% pour les régions les plus développées).

12 Conseils régionaux sont ainsi autorités de gestion sur l'IEJ : l'Aquitaine, l'Auvergne, le Centre, la Champagne-Ardenne, la Guadeloupe, la Haute-Normandie, l'Île-de-France (pour la Seine Saint-Denis), le Languedoc-Roussillon, la Martinique, Midi-Pyrénées (pour la Haute-Garonne), le Nord Pas-de-Calais, et la Picardie. **Pour les 4 autres territoires éligibles** (la Réunion, Mayotte, la Guyane, et Provence Alpes Côtes d'Azur pour les Bouches du Rhône), **le Conseil régional a confié la gestion des fonds IEJ à l'Etat** (pour ces territoires, l'ensemble des crédits IEJ et des contreparties FSE sont donc gérés dans le cadre du PO IEJ).

Les choix français se distinguent en ce sens de ceux des autres Etats membres, la France étant le seul pays à avoir fléchi l'IEJ sur plusieurs programmes opérationnels.

Illustration 11 : Les PO mis en place sur les territoires concernés par l'IEJ





QUELQUES CHIFFRES CLES SUR LA REPARTITION DES ENVELOPPES IEJ EN FRANCE [20]

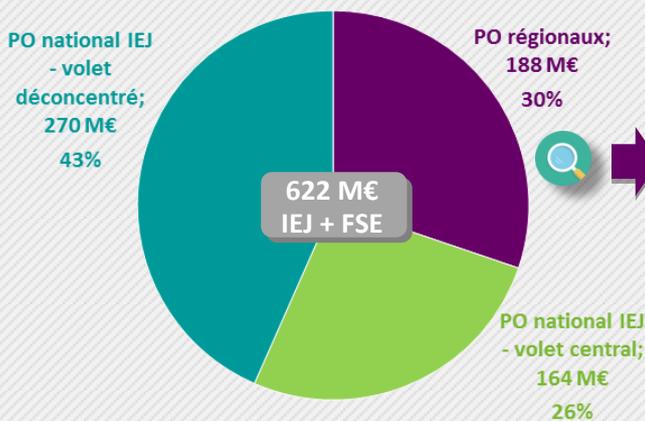
Illustration 12 : Répartition des fonds de l'IEJ entre le PO national et les PO régionaux

	IEJ	FSE	Contrepartie nationale	Total
PO national IEJ (DGEFP)	216 M€	218 M€	38 M€	470 M€
PO inter-fonds FEDER-FSE (Conseils régionaux)	94 M€	~94 M€	~70 M€	~258 M€
Total	310 M€	312 M€	~108 M€	~730 M€
	622 M€ IEJ + FSE			

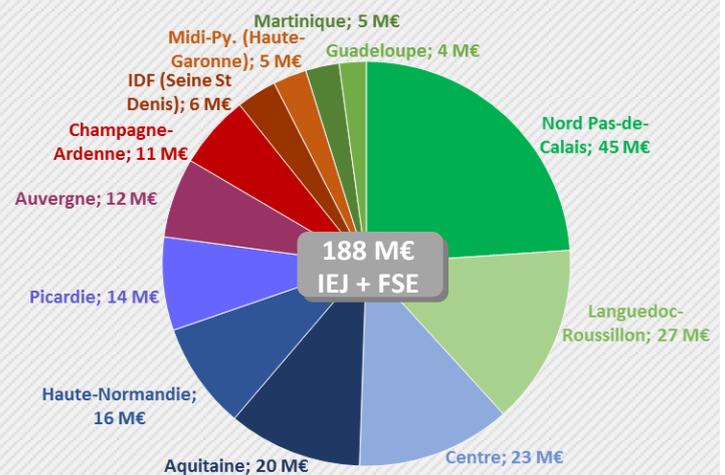


Illustration 13 : Zoom sur la répartition de l'enveloppe IEJ abondée du FSE (hors contreparties nationales)

La répartition entre le PO national IEJ (volet central et déconcentré) et les PO régionaux



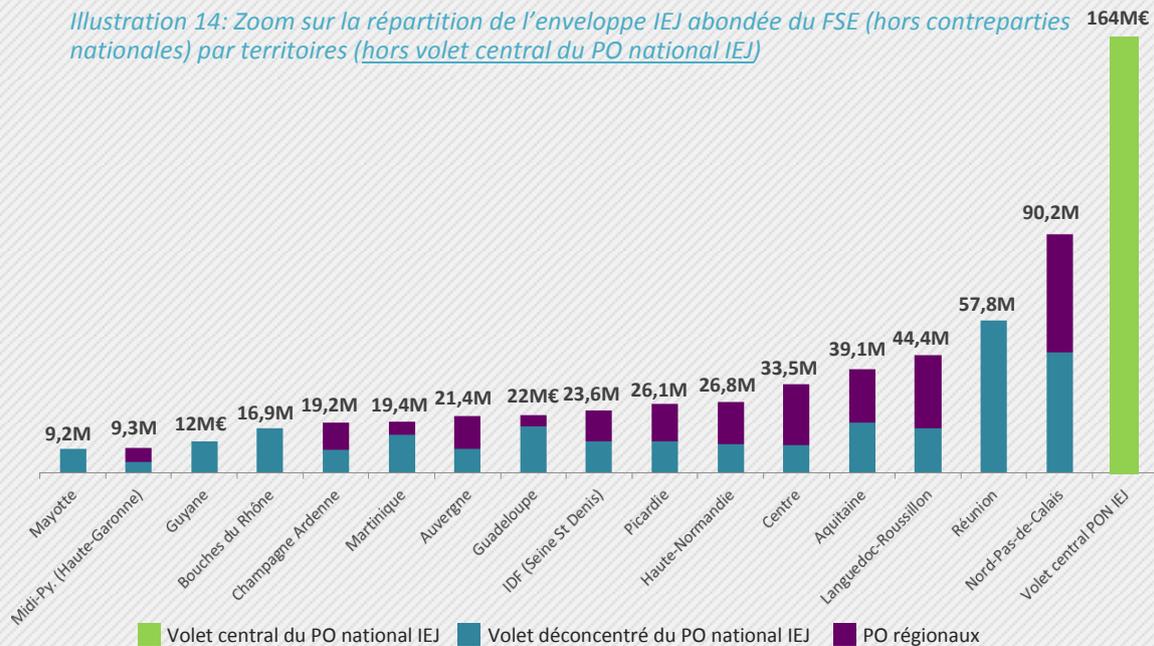
La répartition de l'enveloppe IEJ-FSE pour les PO régionaux





Lorsque sont cumulées les enveloppes du volet déconcentré du PO national IEJ et des PO régionaux, le Nord Pas-de-Calais (14%), la Réunion (9%), et le Languedoc-Roussillon (7%) sont les 3 territoires qui bénéficient des enveloppes IEJ+FSE les plus importantes. Mayotte (1%), Midi-Pyrénées (1%) pour le département de Haute-Garonne et Provence-Alpes-Côte-D'azur (2%) pour le département des Bouches-du-Rhône bénéficient des enveloppes les moins importantes. Il est à noter que ces enveloppes par territoire ne prennent pas en compte le volet central du PO national IEJ (les données sur la répartition territoriale des crédits du volet central ne sont pas disponibles), qui finance également des actions (accompagnement intensif jeunes Pôle Emploi, Garantie Jeunes...) qui se tiennent sur les différents territoires éligibles à l'IEJ.

Illustration 14: Zoom sur la répartition de l'enveloppe IEJ abondée du FSE (hors contreparties nationales) par territoires (hors volet central du PO national IEJ)



Il est à noter que ces enveloppes par territoire ne prennent pas en compte le volet central du PO national IEJ (les données sur la répartition territoriale des crédits du volet central ne sont pas disponibles), qui finance également des actions (accompagnement intensif jeunes Pôle Emploi, Garantie Jeunes...) qui se tiennent sur les différents territoires éligibles à l'IEJ.

D'un territoire à l'autre, la part du volet déconcentré du PO national IEJ et la part du PO régional varie cependant fortement : en Guadeloupe et en Martinique plus de 70% de l'enveloppe IEJ-FSE du territoire relève du volet déconcentré du PO national IEJ. A l'inverse, dans le Centre et dans le Languedoc-Roussillon, la part de l'enveloppe IEJ-FSE relevant du Conseil régional est beaucoup plus forte (moins de 40% de l'enveloppe IEJ-FSE prévue relève du volet déconcentré du PO national IEJ).

La répartition des enveloppes résulte notamment de décisions politiques et de négociations entre les autorités de gestion. En effet, lorsque les enveloppes IEJ-FSE de chaque territoire (volet déconcentré du PO national IEJ et PO régional) sont rapportées au nombre de NEET comptabilisés sur les territoires en question, de fortes différences sont observées : moins de 900 euros d'IEJ-FSE disponible par NEET pour la Haute-Garonne, les Bouches du Rhône, la Picardie et la Champagne-Ardenne, et plus de 1500 euros par NEET pour l'Auvergne, la Martinique, la Réunion et la Guadeloupe.

Illustration 15 : Zoom sur le montant d'IEJ-FSE disponible (volet déconcentré du PO national IEJ et PO régional) par NEET recensé sur le territoire





Cette répartition de l'enveloppe entre 13 autorités de gestion s'inscrit dans **un contexte français de décentralisation. Depuis le 1^{er} janvier 2014, est mise en œuvre une gestion partagée du FSE entre l'Etat et les Conseils régionaux** (65% de l'enveloppe FSE est gérée par l'Etat, 35% par les Conseils régionaux). L'IEJ étant adossée au FSE, cette même logique a donc prévalu dans la répartition de l'enveloppe IEJ. Elle reflète également la demande politique forte des Conseils régionaux d'être associés à la gestion des fonds européens. La contrainte réglementaire consistant à adosser l'IEJ au FSE a par ailleurs été structurante pour les autorités de gestion, les obligeant à disposer d'une enveloppe FSE suffisante (au moins équivalente à la dotation IEJ).

Si la mise en place de l'IEJ précède d'autres réformes en cours en France (notamment la loi NOTRe de 2015 et la fusion des Régions), **elle s'inscrit bien dans cette lignée de renforcement des compétences des Conseils régionaux en matière de développement économique et d'aménagement du territoire** (avec la fusion des Régions, les Conseils régionaux, en plus de leurs anciennes compétences en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage, participent désormais à la coordination des acteurs du service public de l'emploi).

Cette architecture a constitué un **élément structurant de la réponse des autorités françaises en matière de mise en œuvre de l'IEJ**. En effet, la multiplicité des autorités de gestion a induit :

- La définition de lignes de partage, validées en fin d'année 2014 entre les autorités de gestion dans les régions (cf. encadré) ;
- La rédaction de 12 PO régionaux adoptés en novembre-décembre 2014, 6 mois après l'adoption du PO national IEJ en juin 2014 ;
- Dans certains cas, l'élaboration et la mise en place de mécanismes de coordination opérationnels spécifiques (appel à projets commun Etat-Région pour garantir la complémentarité des interventions ; outils et actions de communication communs auprès des opérateurs potentiels).

2.3. La coexistence du PO national IEJ et des PO régionaux a nécessité la mise en place d'une gouvernance particulière

La répartition de l'enveloppe IEJ entre l'Etat et les Conseils régionaux a nécessité l'instauration d'un système de gouvernance national et territorial spécifique. **L'accord de partenariat français 2014-2020**, adopté par la Commission Européenne en août 2014, **définit la stratégie française d'intervention sur les fonds européens ainsi que les lignes de partage entre l'Etat et les Régions sur l'ensemble des fonds européens. Le PO national FSE géré par l'Etat a ainsi vocation à couvrir prioritairement les actions menées au titre de la promotion de l'emploi, du soutien à la mobilité professionnelle (objectif thématique 8), de la promotion de l'inclusion sociale et de la lutte contre la pauvreté (objectif thématique 9). Les PO régionaux gérés par les Conseils régionaux ont quant à eux vocation à couvrir prioritairement les actions répondant à l'enjeu d'investissement « dans l'éducation, les compétences et la formation tout au long de la vie » (objectif thématique 10), et peuvent également – de manière plus secondaire – financer des mesures qui s'inscrivent dans les objectifs thématiques 8 et 9. L'accord de partenariat précise également que des accords sur les lignes de partage entre Etat et Région doivent être mis en place lorsqu'une même priorité d'investissement est retenue par le PO régional et par un PO géré par l'Etat (FSE ou IEJ). Il préconise également la conclusion d'un tel accord sur les territoires « non concernés par un chevauchement des priorités d'investissement ».**

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'IEJ, **des accords sur les lignes de partage ont été signés sur l'ensemble des territoires concernés**, afin de clarifier les champs d'intervention de l'Etat et des Conseils régionaux et d'éviter des double-financements. Ces accords reprennent les trois axes d'intervention de l'IEJ, tels qu'ils ont été définis dans le cadre du PO national IEJ et de l'accord de partenariat. **Les actions mises en œuvre dans le cadre de l'IEJ en France s'articulent en**



effet autour des 3 axes du plan national de la Garantie pour la jeunesse, à savoir :

- **Le repérage de jeunes NEET**, via le soutien de dispositifs existants (plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs de l'Education Nationale, Service Militaire Adapté en Outre-Mer...), et en s'appuyant sur le service public de l'emploi (notamment Pôle Emploi et les missions locales).
- **L'accompagnement renforcé des jeunes NEET**, dans la perspective de leur fournir l'appui nécessaire à la recherche d'une solution d'emploi, de stage ou de formation, tel que prévu par la Garantie Européenne pour la Jeunesse (en s'appuyant sur Pôle Emploi, les Missions Locales, l'APEC...).
- **La facilitation de l'insertion professionnelle**, via la formation (jeunes en Emplois d'Avenir, formations qualifiantes...) et la mise en situation professionnelle (alternance...).

Compte tenu des compétences respectives de l'Etat et des Conseils régionaux, **les deux premiers axes ont prioritairement été développés dans le cadre du PO national IEJ, tandis que le troisième (formation) a été pris en charge dans le cadre des PO régionaux.** Au plan territorial, ces accords sur les lignes de partage ont été doublés par des mécanismes de coordination (plus ou moins développés) entre les DIRECCTE et les Conseils régionaux.

Au plan national, **le pilotage de l'IEJ s'inscrit dans les instances de gouvernance du FSE (Comité National de Suivi du FSE). Il n'existe cependant pas de gouvernance interministérielle dédiée à l'IEJ, au-delà des réunions techniques de coordination qui mobilisent l'ensemble des autorités de gestion** et qui permettent de coordonner le suivi de la programmation et de répondre aux questions techniques liées à la mise en œuvre de l'IEJ. Par ailleurs, **le suivi du plan français de mise en œuvre de la Garantie Européenne pour la Jeunesse s'effectue dans une autre instance spécifique** (le comité de pilotage stratégique du plan français de mise en œuvre de la Garantie Européenne pour la Jeunesse). Tel qu'évoqué précédemment, si l'IEJ vise bien à contribuer à la mise en œuvre de la Garantie Européenne pour la Jeunesse, ces deux sujets sont traités simultanément, sur la base d'instances et de cadres différents (la recommandation du Conseil européen pour la Garantie Européenne pour la Jeunesse et le règlement d'application pour l'IEJ).

SECTION 3

Quels impacts du choix initial d'une stratégie volontariste, privilégiant une action rapide et massive ?



3.1 Une volonté des pouvoirs publics d'agir vite et massivement en faveur de l'emploi des jeunes

Dans ses 60 engagements présidentiels, le candidat François Hollande avait clairement fait de la **lutte contre le chômage des jeunes une des priorités de son quinquennat**. Dès 2013, lors de la grande conférence sociale qui a réuni l'ensemble des partenaires sociaux, ces derniers se sont engagés sur l'élaboration d'une feuille de route pour mettre en œuvre la Garantie Européenne pour la Jeunesse et la mise en œuvre accélérée de l'IEJ :

« Cette initiative doit être opérationnelle au plus vite dans les territoires concernés, en métropole comme dans les régions ultra-périphériques. Afin que le fonds de 6 milliards joue pleinement son rôle, et pour parvenir à un effet de levier, son utilisation devra être concentrée sur les deux premières années de la prochaine période de programmation financière. » (Feuille de route de la grande conférence sociale 20 et 21 juin 2013, p.40)

Les **orientations stratégiques affichées par les différentes autorités de gestion** pour la mise en œuvre de l'IEJ mentionnent également clairement le **double enjeu en termes d'urgence et de volume** pour la réponse française.

Au niveau national, le PO national IEJ indique explicitement :

« L'IEJ sera mise en œuvre comme un levier permettant d'optimiser les effets des dispositifs existants en France et correspondants aux objectifs de la garantie jeunesse afin de maximiser le nombre de bénéficiaires en s'appuyant sur les grands opérateurs et réseaux associatifs compétents, ce qui correspond à la temporalité d'urgence dans laquelle s'inscrit ce programme de 2 ans. [...] Il s'agit d'apporter sans délai une réponse aux difficultés économiques et sociales auxquelles se trouve confrontée une partie des jeunes de notre pays. »

De même, 9 des 12 PO régionaux mettent en avant la nécessité d'une « **action immédiate, forte et ciblée en faveur de l'emploi des jeunes** » (PO Aquitaine, Picardie, Guadeloupe) ou encore d'une « **action d'envergure en faveur de ces publics** » (PO Midi-Pyrénées), et insistent sur l'objectif de résultat en termes de volume de jeunes pris en charge : il s'agit d'« **accueillir davantage de participants aux formations** » (PO Haute Normandie, Languedoc-Roussillon, Aquitaine, Champagne-Ardenne, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Guadeloupe). Les 3 autres PO ne mentionnent pas explicitement l'enjeu d'une action rapide et massive, mais insistent plutôt sur les priorités qu'elles souhaitent financer dans le cadre de l'IEJ : la formation qualifiante des jeunes NEET en région Auvergne, la formation pré-qualifiante et qualifiante avec un focus particulier sur la découverte des métiers et les mises en situation professionnelles en région Centre, un dispositif d'innovation sociale (Action Pluriactivité Poly-compétence Immersion – APPI) en Martinique.

L'ambition de l'IEJ est bien de pouvoir **accélérer la lutte contre le chômage des jeunes**, en débloquant des fonds supplémentaires, sur un temps resserré, pour accompagner plus de jeunes NEET. En agissant vite et auprès de nombreux jeunes, le pari est bien celui de la **réduction du nombre de jeunes NEET**, et donc d'une baisse du taux de chômage. « L'effet masse » attendu repose bien sur ces deux éléments :

- Une mobilisation de ces fonds dans un calendrier resserré, **pour agir rapidement en faveur de l'emploi des jeunes et dans une logique de concentration des financements à la fois dans le temps** (sur les 8 milliards d'euros de dotation IEJ débloqués par l'Union européenne, 6 milliards sont concentrés sur les deux premières années, 2014 et 2015, la France ayant par ailleurs fait le choix de s'inscrire dans cette perspective de mobilisation rapide des fonds), **et dans les types de dispositifs ciblés** (des dispositifs « phare » qui font du volume, au moins pour le volet central du PO national IEJ et pour les PO régionaux).
- Une volonté de **prendre en charge un volume important de jeunes** (plus de 365 000 jeunes NEET ciblés dans le cadre de l'IEJ lorsque sont cumulées les cibles du PO national IEJ et des PO régionaux).



3.2 Une logique de concentration des financements dans le temps, et sur les grands opérateurs du SPE

3.2.1 La majeure partie de l'enveloppe a été programmée dans un calendrier resserré

L'IEJ s'inscrit bien dans une logique d'action rapide, avec pour ambition de cibler un volume important de jeunes NEET dans un temps court. **La France a clairement choisi de s'inscrire dans ce calendrier resserré qui a demandé une mobilisation forte des services de l'Etat centraux et déconcentrés, comme des Conseils régionaux.** Ainsi, le PO national IEJ et les PO régionaux ont été écrits et validés rapidement, alors même que des échanges nombreux ont eu lieu avec les services de la Commission Européenne :

- Le PO national IEJ est le premier au sein de l'Union européenne à être validé par la Commission Européenne le 3 juin 2014 ;
- L'ensemble des PO FEDER-FSE des Conseils régionaux ont été validés en décembre 2014.

La France s'est également fixé un **objectif national de programmer l'ensemble des fonds avant le 31/12/15.**

Dans les faits, **la programmation à fin 2015 est quasiment finalisée**, conformément à l'engagement initial. **Au 31 décembre 2015, les fonds IEJ sont programmés à hauteur de 84% des enveloppes allouées** (PO national IEJ et PO régionaux confondus).

Sur le PO national IEJ, la programmation est globalement en phase de finalisation : **pour le volet central, l'enveloppe IEJ a été programmée rapidement sur des dispositifs « phare » nationaux** (Garantie Jeunes, Accompagnement Intensif Jeunes de Pôle Emploi...), qui prévoient de prendre en charge un volume important de jeunes. Pour le volet déconcentré, la programmation a – le plus souvent – été réalisée via la mobilisation d'opérateurs dans le cadre d'appels à projets. **La plupart des DIRECCTE sont parvenues à programmer l'enveloppe initiale qui leur été attribuée** (Midi-Pyrénées, Mayotte, Martinique, Haute-Normandie et Picardie). Pour d'autres territoires, une partie des fonds reste à programmer (PACA, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Auvergne et Champagne-Ardenne)¹.

Sur le terrain, différentes interrogations ont en effet émergé, concernant la gestion opérationnelle de la programmation : éligibilité des dépenses, modalités de justification du caractère de NEET, gestion des avances de trésorerie, contenu des modèles de convention, disponibilité des outils de suivi (« Ma démarche FSE » pour le PO national IEJ et Synergies pour les Conseils régionaux), règles de cumul des dispositifs entre eux etc. Ce dernier point, relatif aux possibilités de cumul des dispositifs entre eux, a fait l'objet d'interprétations différentes selon les territoires (certains territoires ont fait le choix par exemple d'autoriser le cumul d'un accompagnement « parcours autonomie » IEJ par les missions locales et d'un CIVIS, alors que d'autres l'ont refusé). Si la plupart de ces questions sont aujourd'hui réglées et ont fait l'objet d'un travail approfondi des services de la DGEFP avec la Commission Européenne, les opérateurs auraient souhaité des réponses plus rapides pour se sentir sécurisés dans le fait de se positionner sur des financements IEJ. Les incertitudes de départ, couplées à une représentation parfois négative du FSE de la part des opérateurs, ont contraint la mise en œuvre de l'IEJ sur les territoires :

- **Les opérateurs se sont souvent positionnés tardivement sur l'IEJ**, retardant la programmation et le lancement des opérations. Quand ils ont déjà démarré les prestations vers les jeunes NEET, les opérateurs soulignent le

¹ Ce retard dans la programmation n'est pas toujours un retard « réel », dans la mesure où il est dans certains cas lié à un retard de saisie sur « Ma Démarche FSE » pour quelques opérations ou à un décalage lié aux différentes étapes de la piste d'audit.



risque qu'ils prennent compte-tenu des incertitudes évoquées plus haut.

- Enfin, quelques opérateurs ont pu décider de retirer leur projet ou de ne pas le déposer, du fait de la trop grande insécurité juridique pesant sur eux, limitant ainsi le champ des actions financées dans le cadre de l'IEJ.

Pour les PO régionaux, la programmation est elle aussi bien avancée, notamment pour les Régions qui ont fait le choix de programmer la totalité (ou une part significative) de leur enveloppe IEJ sur des actions de formation du Programme Régional de Formation ou d'autres dispositifs préexistants.

Illustration 16 : Niveau de programmation pour le PO national IEJ et les PO régionaux des enveloppes FSE-IEJ au 31/12/2015

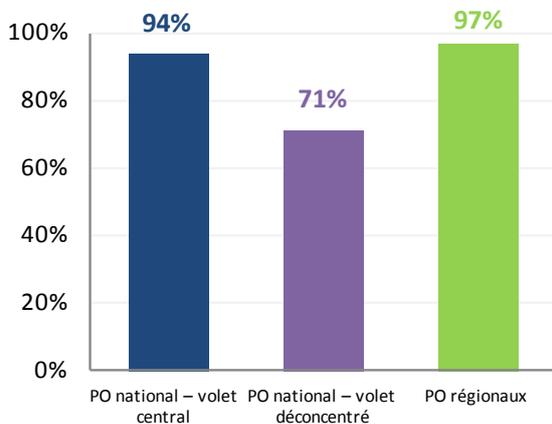
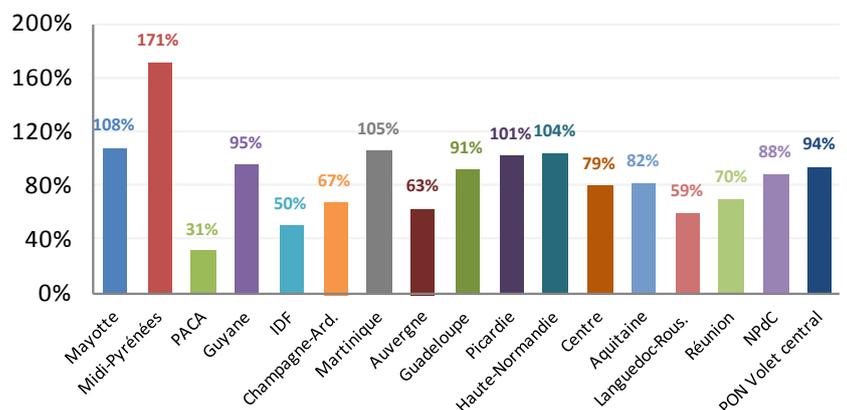


Illustration 17: Niveau de programmation pour le volet déconcentré du PO national IEJ



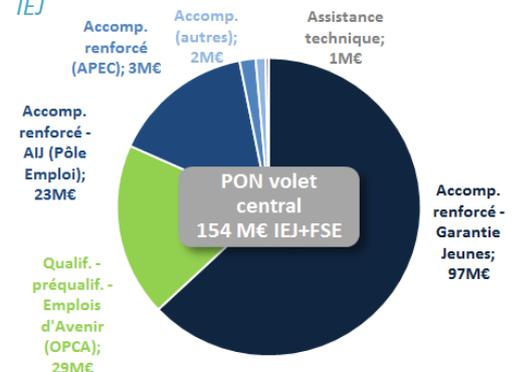
Si les enveloppes ont bien été programmées rapidement, **la réalisation des opérations est en cours et est plus ou moins avancée selon les territoires et les opérateurs** : beaucoup d'actions ont démarré au second semestre 2015, voire débutent en 2016.

3.2.2 Les financements sont concentrés sur des actions d'accompagnement renforcé et de formation

Pour le PO national IEJ au niveau central, l'enveloppe IEJ-FSE de 154 millions d'euros est concentrée sur 4 principales opérations : la **Garantie Jeunes** mise en œuvre par les missions locales (97M€), l'**Accompagnement Intensif Jeunes de Pôle Emploi** (23 M€), la **formation des Emplois d'Avenir** via des conventions passées avec les OPCA (29 M€), et l'accompagnement renforcé destiné aux jeunes diplômés mis en place par l'**APEC** (3 M€).

Ces dispositifs étaient déjà pour partie déployés sur le territoire français avant la mise en place de l'IEJ. C'est le cas notamment de la Garantie Jeunes (expérimentée dès 2013 sur plusieurs territoires), mais également des Emplois d'Avenir (mis en place en 2012). L'Accompagnement Intensif Jeunes de Pôle Emploi ainsi que l'accompagnement jeunes diplômés de l'APEC étaient quant à eux pressentis.

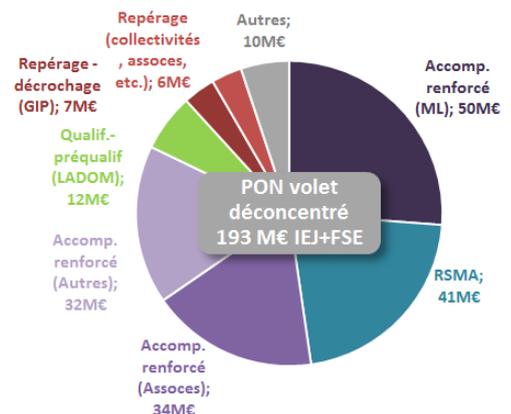
Illustration 18: Répartition de l'enveloppe IEJ-FSE pour le volet central du PO national IEJ





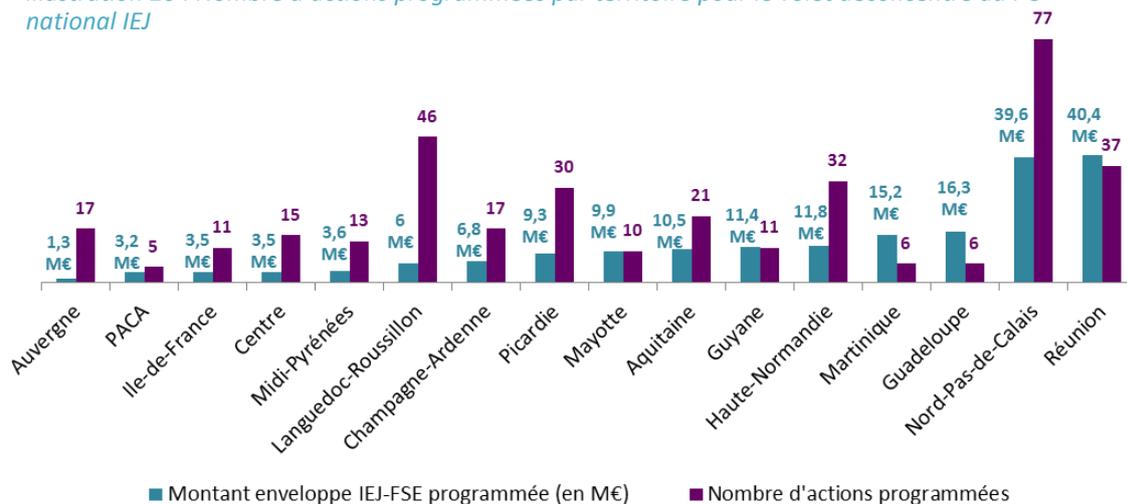
Pour le volet déconcentré du PO national IEJ, cette logique de concentration des financements est moins vraie. **Les 193 millions d'euros d'IEJ-FSE ont en effet été programmés sur 354 opérations** différentes [20]. Les financements sont en revanche **concentrés sur le segment « accompagnement »** (60% de l'enveloppe pour 263 actions d'accompagnement renforcé), dont une part non négligeable sur des actions d'accompagnement portées par les missions locales (50 M€). **Le volet « repérage »**, mis en œuvre via les Plateformes de Suivi et d'Appui aux Décrocheurs ou encore par d'autres porteurs (tels que les collectivités locales ou les associations) est quant à lui moins développé (7% de l'enveloppe pour 24 actions). **Quelques actions de type « qualification-préqualification »** ont également été financées dans le cadre du volet déconcentré : c'est le cas notamment du Service Militaire Adapté (41 M€), et des actions portées par l'Agence de l'Outre-Mer pour la Mobilité (LADOM), et de quelques actions (marginales) portées par des OPCA.

Illustration 19: Répartition de l'enveloppe IEJ-FSE pour le volet déconcentré du PO national IEJ



Sur ce volet déconcentré du PO national IEJ, **le nombre d'actions financées dans le cadre de l'IEJ est par ailleurs très variable d'un territoire à l'autre** (atteignant 77 actions pour le Nord-Pas-de-Calais par exemple). Plus encore, ce nombre d'actions n'est pas proportionnel à l'enveloppe IEJ-FSE programmée à ce stade : **les financements ont été plus ou moins « dispersés » selon les territoires**. Dans les DROM notamment (en particulier la Martinique et la Guadeloupe), l'enveloppe IEJ-FSE a été programmée sur un nombre restreint d'actions, alors que sur d'autres territoires (notamment Le Languedoc-Roussillon, la Picardie ou la Haute-Normandie), l'enveloppe IEJ-FSE – moins importante – a été ventilée sur un nombre plus important d'opérations.

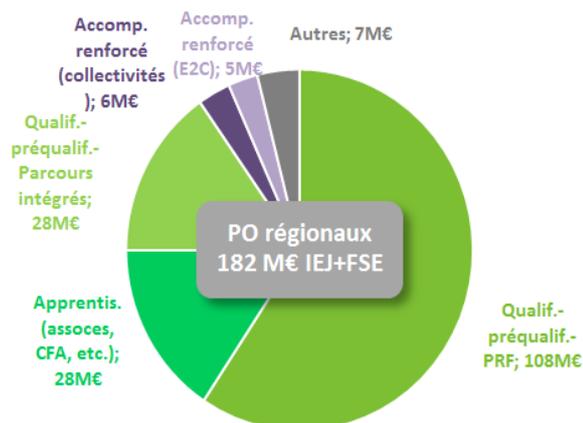
Illustration 20 : Nombre d'actions programmées par territoire pour le volet déconcentré du PO national IEJ





Concernant les PO régionaux, 59% de l'enveloppe IEJ-FSE de 182 millions d'euros a été programmée sur des actions des Programmes Régionaux de Formation (PRF) des Conseils régionaux. C'est un choix qui a été fait par la majorité des Régions, pour une partie ou la totalité de leur enveloppe (5 Conseils régionaux ont programmé plus de 80% de leur enveloppe sur des actions du PRF). Environ 15% de l'enveloppe a également été consacrée aux actions d'apprentissage (62 actions, mises en place par 4 Conseils régionaux : la Guadeloupe, l'Aquitaine, la Champagne-Ardenne et le Nord-Pas-de-Calais), et 15% également à des actions visant à faciliter l'accès à la qualification sous la forme de parcours « intégrés » (dispositifs développés par 2 Conseils régionaux : la Haute-Normandie et le Languedoc-Roussillon). Enfin, les Conseils régionaux ont également pu financer des actions d'accompagnement renforcé, mises en place notamment par les Ecoles de la 2^e Chance, par des collectivités ou par des associations.

Illustration 21 : Répartition de l'enveloppe IEJ-FSE pour les PO régionaux



La part la plus importante de l'enveloppe IEJ-FSE a donc été consacrée à des actions d'accompagnement renforcé (252M€ lorsque sont cumulées les actions financées dans le cadre du volet central du PO national IEJ, du volet déconcentré, et dans le cadre des PO régionaux – soit 48% de l'enveloppe programmée à ce stade). Parmi ces actions d'accompagnement renforcé, près de 60% des financements sont fléchés sur le réseau des missions locales (147M€ sur le PO national IEJ, lorsque sont cumulées la Garantie Jeunes et les actions d'accompagnement renforcé du volet déconcentré – soit 28% de la totalité de l'enveloppe IEJ-FSE de la France).

Arrivent en seconde position les dépenses de formation (165M€ lorsque sont cumulées les actions financées par les Conseils régionaux sur les PRF et les parcours « intégrés » ainsi que la formation des emplois d'avenir sur le PO national IEJ – soit 31% de l'ensemble de l'enveloppe IEJ-FSE française programmée au 31/12/2015).

Parmi les autres actions, à noter qu'en Outre-Mer, le Service Militaire Adapté est également un bénéficiaire majeur des fonds européens, avec 41,5 millions d'euros de fonds programmés pour les 5 DROM.

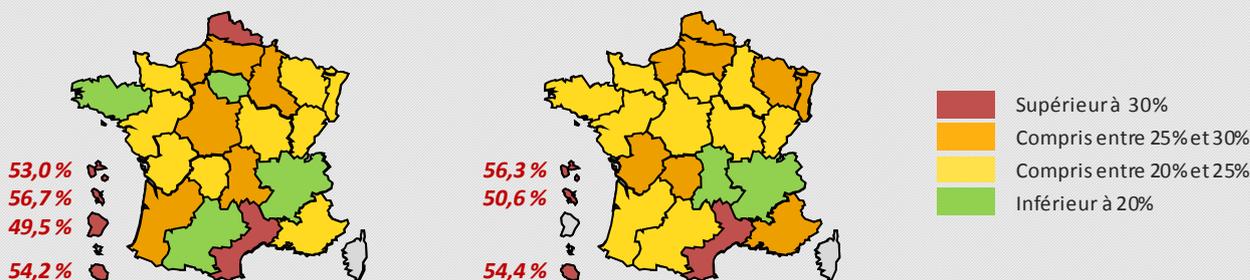
Une part moins importante de l'enveloppe a été consacrée aux actions de repérage (13 M€, sur le volet déconcentré du PO national IEJ), ce qui tient notamment aux contraintes de l'outil financier IEJ, qui suppose que l'action financée bénéficie directement aux jeunes (et ne permet pas de financer des actions de « repérage pur », qui ne seraient pas suivies d'un temps d'accompagnement).



ZOOM SUR L'IEJ DANS LES DEPARTEMENTS ET REGIONS D'OUTRE-MER

La situation concernant les chances d'insertion dans l'emploi des jeunes, et en particulier des jeunes NEET, est particulièrement alarmante dans les départements et régions d'Outre-mer. Selon Eurostat, **les taux de chômage y sont, en effet, parmi les plus élevés de l'Union Européenne** (plus de 50% en moyenne en 2014) tout comme les taux de jeunes NEET (de 21,8 % en Martinique à 32,3% en Guyane pour une moyenne nationale de 11,0% en 2014).

Taux de chômage chez les jeunes de 15 à 24 ans par région en 2012 en % Taux de chômage chez les jeunes de 15 à 24 ans par région en 2014 en %



Cette situation peut s'expliquer par différents facteurs structurels spécifiques à ces territoires et notamment :

- Des problématiques majeures en matière de **décrochage scolaire, de sous-qualification et d'illettrisme** avec, par exemple des taux de jeunes de 19 à 24 ans sortis précocement du système scolaire et des taux d'illettrisme souvent à plus de 20% ;
- Un **dynamisme économique plus en retrait** que dans les régions métropolitaines, les territoires d'Outre-mer entrant dans la catégorie des « régions moins développées » de l'Union Européenne avec un PIB par habitant inférieur à la moyenne nationale (de 16 300 € pour la Guyane à 22 600 € pour la Martinique en 2014 pour une moyenne nationale à 32 200 € en 2014) ;
- Des marchés de l'emploi, bien qu'en hausse entre 2009 et 2014 en Guadeloupe, en Guyane et à La Réunion, **qui demeurent assez fermés** (souvent centrés sur le tertiaire marchand) et qui n'offrent pas de débouchés locaux suffisants pour les jeunes.

Ainsi, en 2013, la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion et la Guyane comptaient près de **47 000 jeunes au chômage** au sens du BIT selon Eurostat (sur une population de 260 000 jeunes de 15 à 24 ans) et plus largement **66 000 jeunes NEET** (dont 31 000 à la Réunion).

C'est, dans ce contexte délicat pour les jeunes, qu'intervient l'IEJ dans ces territoires. **En effet, ces 4 territoires et Mayotte ont bénéficié d'une enveloppe FSE-IEJ de 120 M€** répartie de la manière suivante : 58 M€ de crédits pour la Réunion, 22 M€ de crédits pour la Guadeloupe, 19 M€ de crédits FSE-IEJ pour la Martinique, 12 M€ de crédits FSE-IEJ pour la Guyane et 9 M€ de crédits FSE-IEJ pour Mayotte ; ces 5 enveloppes représentant **26% des fonds alloués aux 16 territoires éligibles hors volet central**.

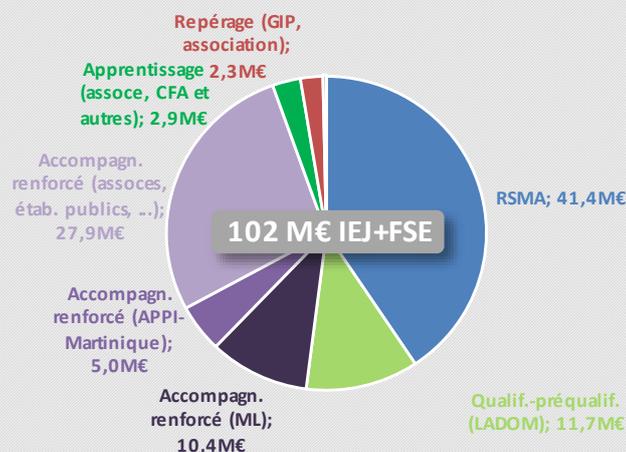
Les Diectes de ces 5 territoires d'Outre-mer ont globalement cherché à sécuriser la programmation et la consommation à terme de cette enveloppe. En effet, elles se sont attachées à concentrer les financements sur les dispositifs structurants et spécifiques aux territoires d'Outre-mer qui ont fait leurs preuves en matière d'accompagnement et de formation des jeunes (les RSMA, Régiments du Service Militaire Adapté et LADOM, L'Agence de l'Outre-mer pour la Mobilité) mais aussi auprès des missions locales. La Diecte de la Réunion et les Conseils régionaux de Martinique et de Guadeloupe ont, quant à eux, manifesté la volonté de diversifier les porteurs ou les opérations soutenus par l'IEJ (ex. : dispositif intégré repérage-accompagnement-formation APPI pour la Martinique ou accompagnement vers l'apprentissage en Guadeloupe). **Ainsi, dans les Départements et Régions d'Outre-mer, la programmation, réalisée, à hauteur de 85%, est la suivante :**

- 41,4 M€ (41% de l'enveloppe programmée) auprès des 5 Régiments du Service Militaire Adapté ;
- 11,7 M€ (11% de l'enveloppe programmée) auprès de LADOM dans les 5 territoires ;
- 10,4 M€ (10% de l'enveloppe programmée) auprès des 4 missions locales à la Réunion, de la mission locale de Guadeloupe, de la mission locale de Mayotte et d'une mission locale de Martinique dans le cadre de leur accompagnement renforcé ;



- 27,9 M€ (27% de l'enveloppe programmée) pour l'accompagnement renforcé porté par une quinzaine d'associations, plusieurs collectivités territoriales, établissements publics... ;
- 5,0 M€ (5% de l'enveloppe programmée) pour le dispositif APPI programmé par le Conseil régional de Martinique ;
- 2,9 M€ (3% de l'enveloppe programmée) pour les actions d'accompagnement à l'apprentissage programmées à la Réunion et par le Conseil régional de Guadeloupe ;
- Enfin, 2,3 M€ (2% de l'enveloppe programmée) pour des actions de repérage portées principalement par les GIP académiques de la Réunion et en Guyane.

Typologie d'actions programmées dans les DROM



3.3 Une cible au périmètre « assez lâche »

3.3.1 La France vise 365 000 jeunes NEET à l'horizon 2018 au travers des dispositifs financés par l'IEJ

Il est en premier lieu nécessaire de rappeler que **le cadre européen concernant le choix des publics-cibles sur l'IEJ est relativement large**. Le document relatif aux orientations pour la mise en œuvre de l'IEJ précise que l'enveloppe doit bénéficier directement aux jeunes NEET de moins de 25 ans, inactifs ou chômeurs, inscrits ou non en tant que demandeurs d'emploi. Les Etats membres ont toutefois la possibilité d'étendre la cible jusqu'aux moins de 30 ans. Chaque Etat membre doit ainsi pouvoir préciser le « groupe cible » de l'IEJ pour ses territoires concernés : « La définition du groupe cible de NEET qu'appliqueront les Etats membres doit être clairement présentée dans les programmes opérationnels ou les critères de sélections relatifs aux opérations de l'IEJ ».

La France a fait le choix de cibler tous les jeunes NEET âgés de moins de 26 ans. Le PO national IEJ précise d'ailleurs que :

« Elle concerne donc autant les jeunes chômeurs indemnisés, qui peuvent être diplômés, que les jeunes « décrocheurs », qui ne fréquentent pas le service public de l'emploi ».

Autrement dit, la France n'a pas ciblé de catégorie spécifique de jeunes au sein de cette population des NEET. **Ce choix d'un ciblage très large s'inscrit là aussi dans le cadre d'une action rapide et massive**, qui vise à réduire le nombre de jeunes NEET, et donc le taux de chômage. Mais ce choix tient également à la faiblesse des données disponibles sur cette population : quels sont les différents profils de NEET et combien représentent-ils dans la totalité de cette population ? Quelles sont les éventuelles différences dans les profils selon les territoires ? Au-delà du taux de NEET pour chaque région éligible, la France ne disposait pas de données précises sur cette population au moment de l'écriture des PO.



L'Etat, dans le cadre du PO national IEJ, s'est fixé une cible de **300 000 jeunes NEET** à atteindre au travers des dispositifs financés par l'IEJ (avant 2018). Cette cible a été fixée à un niveau « global », pour l'ensemble du PO national IEJ, **mais n'a pas fait l'objet d'une ventilation par territoire**. Pour les DIRECCTE, il n'y a pas d'objectifs fixés en termes de nombre de jeunes à atteindre via les opérations financées dans le cadre de l'IEJ.

Les **PO régionaux** ont également fixé une cible, en termes de nombre de jeunes à atteindre à horizon 2018, qui s'élève à 65 222 jeunes NEET pour les 12 territoires concernés par un PO régional.

Illustration 22: Nombre de jeunes NEET ciblés par les PO (PO national IEJ et PO régionaux)

Territoires	Nombre de NEET présents sur le territoire à fin 2012 (ratio part des NEET calculée par Eurostat / nombre de jeunes 15-24 ans INSEE 2012)	Nombre de jeunes NEET ciblés par le PO national IEJ à horizon 2018	Nombre de jeunes NEET ciblés par les PO régionaux à horizon 2018
Aquitaine	39 275	Non ventilé	11 000
Auvergne	13 814	Non ventilé	2 232
Centre	25 214	Non ventilé	7 150
Champagne-Ardenne	26 764	Non ventilé	3 780
Haute-Normandie	26 720	Non ventilé	4 500
Seine-St-Denis	19 522	Non ventilé	2 313
Languedoc-Roussillon	41 664	Non ventilé	11 564
Haute-Garonne	21 822	Non ventilé	1 200
Nord-Pas-de-Calais	76 813	Non ventilé	5 300
Picardie	37 795	Non ventilé	13 733
Guadeloupe	11 033	Non ventilé	1 450
Martinique	10 877	Non ventilé	1 000
Guyane	12 430	Non ventilé	Pas de PO régional
Réunion	32 359	Non ventilé	Pas de PO régional
Mayotte	8 740	Non ventilé	Pas de PO régional
Bouches du Rhône	29 682	Non ventilé	Pas de PO régional
TOTAL 16 TERRITOIRES	434 524	300 000	65 222

Lorsque sont cumulées ces deux cibles, ce sont donc un peu plus de **365 000 jeunes NEET qui sont visés par la France sur les territoires éligibles à l'IEJ**. En 2012, **434 524 jeunes NEET de 15 à 24 ans étaient recensés sur ces 16 territoires** [1]. Si à première vue la cible que s'est donnée la France peut paraître ambitieuse, il est toutefois nécessaire de rappeler que les données sur les NEET correspondent bien à une photographie à un « instant T ». Autrement dit, les 434 524 jeunes NEET recensés sur ces 16 territoires, étaient NEET au moment où le recensement de population a été réalisé. **Cette catégorie de population étant très fluctuante, de nombreux autres jeunes ont pu être dans une situation de NEET à un moment donné au cours de l'année 2014**, et font donc partie des publics potentiellement bénéficiaires de l'IEJ. **Plus encore, la cible fixée dans le cadre de l'IEJ s'étale sur plusieurs années** (4 années en théorie). Il serait donc inexact de rapprocher la cible des 365 000 jeunes NEET visés dans le cadre de l'IEJ, à la seule population des 434 500 jeunes qui ont été NEET à un



« instant T » en 2012.

Afin de calculer la part des jeunes NEET visés par l'IEJ parmi les jeunes NEET de ces 16 territoires, il est nécessaire d'ajouter les flux d'entrées de 2014, 2015, 2016 et 2017 au stock des jeunes NEET présents sur ces territoires à fin 2013. **Les données permettant de réaliser ces calculs et apprécier la part des NEET ciblés dans le cadre de l'IEJ ne sont pas disponibles.** Cela supposerait de disposer d'une vision fine de la population des NEET et de connaître : le taux de renouvellement de la population des jeunes NEET (afin de calculer les flux d'entrées à ajouter au stock de NEET), ainsi que la part des NEET pouvant être concernés par plusieurs actions dans le cadre de l'IEJ. En tout état de cause, il est nécessaire de garder à l'esprit que le concept de NEET reste un concept fragile : potentiellement tous les jeunes de moins de 26 ans peuvent être dans une situation de NEET un jour, à un moment donné de leur parcours. De plus, le taux de couverture de la cible est bien entendu à mettre en perspective avec la notion de NEET. En l'absence de ciblage plus précis il est difficile de qualifier l'impact volumétrique potentiel de la cible.

3.3.2 De premiers effets encourageants sont anticipés sur le nombre de jeunes NEET effectivement pris en charge sur les dispositifs nationaux

Sur la cible de 300 000 jeunes NEET du PO national IEJ, **près de 100 000 jeunes visent à être pris en charge par les grands dispositifs nationaux** : Garantie Jeunes, Accompagnement Intensif Jeunes, formation des Emplois d'Avenir et accompagnement APEC. Début 2016, un **peu plus de 51 000 jeunes NEET ont effectivement bénéficié de ces actions**. Pour la Garantie Jeunes, la montée en charge se fait surtout à partir de 2015. Elle a été amorcée un peu plus tôt, dès 2014, pour l'AIJ et l'accompagnement APEC. Quant à la formation des Emplois d'Avenir, la mise en œuvre effective a connu davantage de retard.

Ces chiffres sont encourageants dans la mesure où les opérateurs ne sont probablement pas tous à jour dans leurs saisies sur Ma Démarche FSE.

Sur ces grands dispositifs nationaux, le nombre de jeunes ciblés, comme les premiers éléments sur le nombre de jeunes d'ores et déjà pris en charge dans ces dispositifs, paraît donc réaliste. Avec les cibles du volet déconcentré, et une projection sur deux années complémentaires, on peut anticiper que la cible de 300 000 jeunes sur le PO national IEJ sera couverte par la somme du nombre de jeunes ciblés sur l'ensemble des opérations.

Illustration 23: Nombre de jeunes visés et premières entrées sur les actions du PO national IEJ – volet central

	Nombre prévisionnel de jeunes ciblés dans les dispositifs nationaux du PON IEJ	Part de la cible 2018 du PON	Nb de jeunes entrés en dispositif et enregistrés dans le SI au 13/1/2016
Garantie Jeunes	29 308 sur 2015-2016 [Source : Convention DGEFP]	9,8%	10 995 [source : MDFSE participants du 13/01/2016]
AIJ	53 000 sur 2014-2015 [Source : Convention Pôle emploi]	17,7%	36 327 [source : MDFSE participants du 13/01/2016]
Emplois d'Avenir	9 092 sur 2014-2015 [Source : Conventions OPCA]	3%	861 [source : MDFSE participants du 13/01/2016]
APEC	6 910 sur mi 2014-2016 [Source : Convention APEC]	2,3%	2 958 [source : MDFSE participants du 13/01/2015]
TOTAL	98 310	32,8%	51 141, soit 52% de la cible prévisionnelle 2016

Sur les autres PO, le manque de données ne permet pas de disposer d'une analyse à ce stade.

- **Sur le volet déconcentré**, la mission n'a pas pu à date consolider les prévisions de nombre de participants des différentes opérations, mentionnées dans les conventions qui ont pu être signées entre les DIRECCTE et les opérateurs (ces chiffres n'ont pas pu être fournis). Dès lors, la comparaison avec le déroulement des projets et le nombre de participants effectivement rentrés dans les opérations au 31/12/2015 n'a pu être établie.



- **Concernant les Conseils régionaux**, il en va de même. La mission ne dispose pas toujours des prévisions de nombre de participants pour les différentes opérations et de très peu de données à date sur le nombre de participants pris en charge dans les opérations financées.

Afin d'approfondir l'analyse des résultats et une estimation de l'effet volume plus aboutie, une consolidation de ces éléments chiffrés paraît indispensable.

L'effet « volume » attendu mérite d'être explicité et nuancé :

- Ces 300 000 NEET visés ne correspondent pas pour la plupart à de nouveaux jeunes qui n'auraient pas été accompagnés sans le recours à IEJ.

Les données disponibles ne permettent pas d'identifier la part des « nouveaux jeunes » parmi les publics accompagnés dans le cadre d'actions financées par l'IEJ. Il est toutefois possible de faire l'hypothèse **qu'une partie du public était déjà « connue » des opérateurs du SPE**. C'est le cas notamment des jeunes accompagnés par Pôle Emploi dans le cadre de l'AJI ou encore par les missions locales, **d'autant plus que peu d'actions portant spécifiquement sur le volet « repérage » ont été programmées dans le cadre de l'IEJ**. Cela ne signifie pas pour autant que cette prise en charge de publics déjà connus n'a pas d'impacts positifs : si les jeunes étaient « connus », ils n'étaient sans doute pas tous accompagnés de manière renforcée et individualisée.

- En outre, **il est difficile de dire si les actions auraient été financées en l'absence de l'IEJ**, et encore plus d'analyser l'utilisation qui aurait été faite des fonds dégagés. Cette analyse devra être réalisée ex-post, dans le cadre de l'évaluation de 2018.

3.4. L'enveloppe IEJ-FSE a donc d'abord été programmée dans une logique de sécurisation

Que cela soit du côté de l'Etat ou des Conseils régionaux, **les fonds IEJ ont donc d'abord été programmés dans un impératif de sécurisation** : afin de tenir le calendrier prévu et pour concrétiser « l'effet masse », il a été nécessaire de programmer rapidement l'enveloppe IEJ-FSE, en s'appuyant sur des opérateurs facilement mobilisables et « sans risques ». L'enjeu était en effet de **sécuriser les fonds engagés**, en anticipant les questions liés au contrôle du service fait via la mobilisation d'opérateurs familiers du FSE. **L'enjeu était aussi de pouvoir sécuriser les crédits rapidement pour ne pas procéder à un dégageant d'office**. Mais il s'agissait également de **s'assurer de la capacité à faire des opérateurs**, en mobilisant principalement des opérateurs de taille importante et qui connaissent bien le public des jeunes NEET.

Cette logique de sécurisation se traduit dans les faits par **la mobilisation des grands opérateurs du SPE** (Pôle Emploi et les missions locales), qui bénéficient d'une part importante de l'enveloppe IEJ-FSE du PO national IEJ. Pour les Conseils régionaux, cela s'illustre par le fléchage de l'enveloppe sur des actions préexistantes du Programme Régional de Formation. **La plupart des territoires se sont inscrits dans cette logique de programmation, au moins dans un premier temps.**

Cette logique de sécurisation comprend plusieurs avantages. Elle permet notamment de pérenniser des actions ou d'accélérer le déploiement de grands dispositifs, de programmer rapidement l'enveloppe, et de limiter la concurrence entre opérateurs. **Elle limite cependant l'émergence de nouvelles actions et de nouveaux opérateurs, et contribue à conforter le segment « accompagnement » et « formation »** au détriment d'actions de type « repérage » (qui nécessitent souvent d'aller chercher de nouveaux opérateurs ou partenaires). Ce type de programmation est également plus attentif aux volumes de fonds engagés **qu'à l'efficacité** (une première analyse des enveloppes par action révèle d'importants écarts). De plus, si les autorités de gestion ont été attentives à la sécurisation de la programmation, **un risque existe toutefois sur la réalisation des actions**. Ce risque est lié à la fois à une possible « saturation » de certains opérateurs (lorsqu'ils sont amenés à développer de nombreux dispositifs visant une cible proche sur une même période), mais également à leur capacité à fournir les éléments nécessaires pour attester la réalisation de leur action (règles du FSE



en termes de justification des opérations).

Dans un second temps, les Conseils régionaux et les DIRECCTE pour le volet déconcentré du PO national ont toutefois pu sortir de cette logique de sécurisation, pour ouvrir la programmation à d'autres opérateurs ou à d'autres types d'actions.

EN CONCLUSION

La France a fortement relayé l'objectif porté par l'Union européenne d'une réponse à la hauteur des enjeux de l'emploi des jeunes NEET. En effet, à tous les niveaux, la programmation s'est faite dans un calendrier très resserré et dans une logique de concentration des financements sur des dispositifs « phare » et qui visent à accompagner de nombreux jeunes. A ainsi été privilégié le financement d'actions d'accompagnement renforcé, portées par les grands opérateurs du SPE. Ces actions, mêmes si elles ciblent souvent des jeunes NEET déjà « connus », permettent toutefois à ces jeunes de bénéficier d'un accompagnement individualisé et renforcé, dont ils n'auraient pas bénéficié à ce niveau sans l'IEJ. **Ce choix s'inscrit dans une volonté de sécurisation des fonds et des opérateurs. Si de premières entrées sur les actions sont bien constatées, l'effet volume sur le nombre de jeunes NEET pris en charge doit cependant être nuancé :** la part des jeunes NEET « nouveaux », qui n'auraient pas été accompagnés sans l'IEJ, et la part des actions « nouvelles », qui n'auraient pas été financées sans l'IEJ, devront faire l'objet d'une analyse plus précise dans le cadre de l'évaluation d'impact de 2018.

SECTION 4

Quels premiers résultats sur la recherche de novation et de diversification des actions ?



4.1. Dans la mise en œuvre de l'IEJ, les autorités de gestion ont été attentives à la diversification des modalités d'accompagnement des jeunes NEET

4.1.1 L'objectif d'innovation de l'IEJ a été appréhendé plus difficilement

L'ambition de l'IEJ en matière d'effet volume, exposée précédemment, est clairement appréhendée dès le départ. Mais dans le PO national IEJ, cette enveloppe financière doit également permettre de favoriser « l'innovation » :

« Cette ressource exceptionnelle permet aussi le développement de dispositifs expérimentaux et innovants, conformément à l'esprit du FSE » et que « les opérations innovantes et les opérations collectives sont à privilégier ».

Le rôle de l'IEJ s'entend ainsi également comme **un rôle d'impulsion de nouveaux projets et de nouvelles modalités d'accompagnement des jeunes**.

Cette ambition est moins présente dans les PO régionaux. Seule une minorité y fait référence, comme par exemple le PO régional de la Martinique qui prévoit la mise en place d'une Action Pluriactivité Poly-compétences Immersion (APPI), nouvelle et innovante dans sa démarche :

« La Région Martinique prend l'initiative d'une démarche audacieuse d'innovation sociale financée par une mise en synergie des fonds IEJ/FSE et par le FEDER au titre de l'innovation sociale (domaine en incubation ciblé par la S3) au bénéfice de l'emploi des NEET martiniquais. Le dispositif envisagé s'intitule 'Action Pluriactivité Poly-compétences Immersion' (APPI) ».

Si les notions de novation et d'innovation sont donc bien présentes dans les PO, elles ont été déclinées différemment d'un territoire à l'autre. D'abord parce que la volonté de la France a prioritairement été d'agir vite et massivement en faveur de l'emploi des jeunes NEET et que cette ambition a eu tendance à l'emporter sur les autres finalités que pouvait avoir l'IEJ à son origine. Ensuite, parce que le temps d'élaboration du diagnostic et de définition des priorités d'intervention a été limité, **induisant un manque de partage et d'explicitation sur les finalités de l'IEJ, à tous les niveaux**. La réflexion sur les finalités de l'IEJ en matière « d'innovation », de « qualité de l'offre », et de « parcours » a été moins poussée, et les moyens d'atteindre ces objectifs également moins identifiés.

Plus spécifiquement, **le terme « d'innovation » est difficile à appréhender en soi**. Il peut être interprété sous l'angle de la « nouveauté », et donc de l'émergence de nouveaux opérateurs, de nouvelles actions et formes d'accompagnement. Mais il peut également renvoyer au concept « d'innovation sociale », beaucoup plus normé et qui inclut bien d'autres dimensions que celles de la « nouveauté » (en France, le Conseil supérieur de l'Economie sociale et solidaire a défini l'innovation sociale comme consistant « à élaborer des réponses nouvelles à des besoins sociaux nouveaux ou mal satisfaits dans les conditions actuelles du marché et des politiques sociales, en impliquant la participation et la coopération des acteurs concernés, notamment des utilisateurs et usagers. Ces innovations concernent aussi bien le produit ou service, que le mode d'organisation, de distribution, dans des domaines comme le vieillissement, la petite enfance, le logement, la santé, la lutte contre la pauvreté, l'exclusion, les discriminations... Elles passent par un processus en plusieurs démarches : émergence, expérimentation, diffusion, évaluation. » Cette définition s'accompagne d'une grille de critères, composée de 8 critères socles et 12 critères complémentaires, permettant aux acteurs de l'innovation sociale de pouvoir caractériser un projet socialement innovant). Dans la suite du rapport, nous analysons **la contribution de l'IEJ à la novation**, dans la mesure où – à l'exception du PO régional de la Martinique – c'est bien la recherche d'une meilleure prise en charge des jeunes NEET qui était visée, et non explicitement l'appui à l'émergence de projets « d'innovation sociale ».



Cette novation peut être recherchée à plusieurs niveaux. Il s'agit de mobiliser de nouveaux opérateurs, dans la perspective de mieux couvrir les besoins des jeunes NEET : à la fois en diversifiant les modalités de prise en charge (nouvelles actions) mais également en couvrant davantage de jeunes NEET, en particulier ceux qui ne seraient pas déjà accompagnés par des dispositifs existants (nouveaux publics). **Dans cette partie nous reviendrons sur la contribution de l'IEJ à la mobilisation de nouveaux opérateurs, son incidence sur la typologie de publics pris en charge étant évoqué dans un encart spécifique de la partie précédente** (Quels impacts du choix initial d'une stratégie volontariste, privilégiant une action rapide et massive ?), **et ses effets sur les contenus des actions proposées étant examinés dans la partie suivante** (« En quoi l'IEJ a-t-elle permis d'apporter une réponse plus qualitative aux jeunes NEET ? »).

4.1.2 La logique d'appels à projets contribue à l'ouverture de l'offre à de nouveaux opérateurs

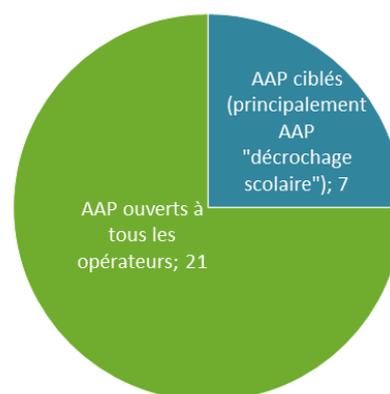
Pour le volet déconcentré du PO national IEJ, mais également dans une certaine mesure pour les PO régionaux, **les autorités de gestion ont fait le choix de programmer l'IEJ à partir d'une logique d'appels à projets**. Ce choix est intéressant dans la mesure où il laisse des marges de liberté à la fois aux autorités de gestion mais également aux opérateurs, et peut donc **potentiellement être porteur de novation**.

► Pour le PO national – volet déconcentré

La majorité des DIRECCTE (à l'exception de la Guadeloupe) ont programmé leur enveloppe IEJ à partir d'appels à projets. A cet effet, la DGEFP a mis en place et diffusé aux DIRECCTE **des appels à projets types**, dont le contenu pouvait être adapté aux enjeux locaux. L'appel à projets « priorité à l'autonomie » (permettant de financer des actions d'accompagnement renforcé) a été très relayé par les DIRECCTE, avec toutefois des approches différentes dans sa déclinaison. Certains territoires ont ainsi fait le choix de ne le diffuser qu'aux missions locales, tandis que d'autres l'ont ouvert à l'ensemble des opérateurs. L'appel à projet « repérer, accompagner et suivre les jeunes décrocheurs » (visant à renforcer les Plateformes de Suivi et d'Appui aux Décrocheurs) a également été lancé par la moitié des DIRECCTE environ. Quant à l'appel à projets « réussite apprentissage », celui-ci a en revanche été moins mis en œuvre, compte tenu des lignes de partage définies avec les Régions. Si toutes les DIRECCTE ont utilisé le même levier – celui de l'appel à projets – pour mobiliser les acteurs locaux et programmer leur enveloppe IEJ, elles ont en revanche pu faire **des choix différents dans l'usage qu'elles en ont fait**.

Le nombre d'appels à projets lancés varie ainsi fortement d'un territoire à l'autre : alors que certains ont lancé jusqu'à 4 appels à projets différents (par exemple dans le Languedoc-Roussillon ou en Picardie), d'autres DIRECCTE n'en ont lancé qu'un seul (le Centre, ou encore l'Aquitaine par exemple). Ces choix vont souvent de pair avec **des logiques différentes en matière de ciblage** des actions et des opérateurs. Alors que des DIRECCTE ont fait le choix de ne lancer qu'un appel à projet très large, ouvert à tous les opérateurs, d'autres ont privilégié des logiques plus ciblées visant à mobiliser successivement le réseau d'opérateurs (par exemple en Haute-Normandie, la DIRECCTE a d'abord lancé un appel à projet réservé aux missions locales, puis un second destiné à l'ensemble des opérateurs, a ensuite ciblé le GIP via l'appel à projets sur le décrochage, et a enfin mis en place l'appel à projets sur l'apprentissage). **Dans l'ensemble, ces logiques ciblées restent toutefois marginales** : le plus souvent, les appels à projets ont été ouverts à tous les opérateurs du territoire, l'enjeu étant de pouvoir

Illustration 24 : Types d'appels à projets lancés par les DIRECCTE dans le cadre de la programmation IEJ





faire remonter rapidement et en quantité des propositions d’actions pour programmer l’enveloppe IEJ dans les temps impartis. Les choix des DIRECCTE ont par ailleurs pu évoluer avec le temps et être ajustés à partir des résultats des premiers appels à projets. Des appels à projets très larges ont ainsi pu être suivis d’appels à projets plus ciblés pour ajuster la programmation et compléter l’offre, tout comme des appels à projets initialement très spécifiques ont pu être ouverts à d’autres opérateurs pour élargir le spectre des actions.

► **Pour les PO régionaux**

Pour les PO régionaux, **le recours aux appels à projets a été plus limité**, qu’il s’agisse du nombre d’appels à projets, et de la volumétrie des fonds programmés (moins de 20% de l’enveloppe IEJ le plus souvent) via ce levier. 8 Conseils régionaux ont ainsi programmé une partie de leur enveloppe IEJ à partir d’appels à projets. **Ceux-ci portent principalement sur les volets « apprentissage » et « entrepreneuriat des jeunes »**, compte tenu des lignes de partage définies avec l’Etat. Dans l’ensemble, ces appels à projets ont surtout été mobilisés dans un second temps pour compléter la programmation, après le fléchage de l’enveloppe IEJ sur des actions du programme régional de formation ou des actions spécifiques (Ecoles de la Deuxième Chance, dispositifs préexistants dédiés aux NEET...).

En théorie, le recours aux appels à projets vise donc bien à ouvrir l’offre : il vise à mobiliser un cercle large d’opérateurs pour les DIRECCTE, et il permet également aux Conseil régionaux de diversifier leurs modalités d’intervention dans le cadre de l’IEJ. Le contenu des appels à projets étant par ailleurs assez peu pré-fléché, le spectre des actions, leurs contenus et modalités pédagogiques étaient également à la main des opérateurs, leur laissant – toujours en principe – des marges pour définir les actions qu’ils souhaitaient faire financer via l’IEJ. Si cette logique d’appels à projets se veut donc bien, a priori, ouverte, **elle n’en comporte pas moins des limites**. La mise en place de réponses « novatrices » est laissée à la main des porteurs de projets, dont il était attendu qu’ils imaginent des actions nouvelles ou innovantes, dans des délais contraints. Elle n’implique pas non plus une prospection systématique de la part des autorités de gestion, pour identifier et mobiliser des porteurs potentiels. **Selon que ces appels à projets aient été accompagnés par les autorités de gestion par une recherche et un appui aux opérateurs, l’ouverture à de nouveaux porteurs de projets a donc été plus ou moins poussée.**

4.2 Ces orientations de diversification et d’ouverture à de nouveaux opérateurs ont été plus ou moins prononcées

4.2.1 Dans les faits, le cercle des partenaires mobilisés est à géométrie variable selon les territoires

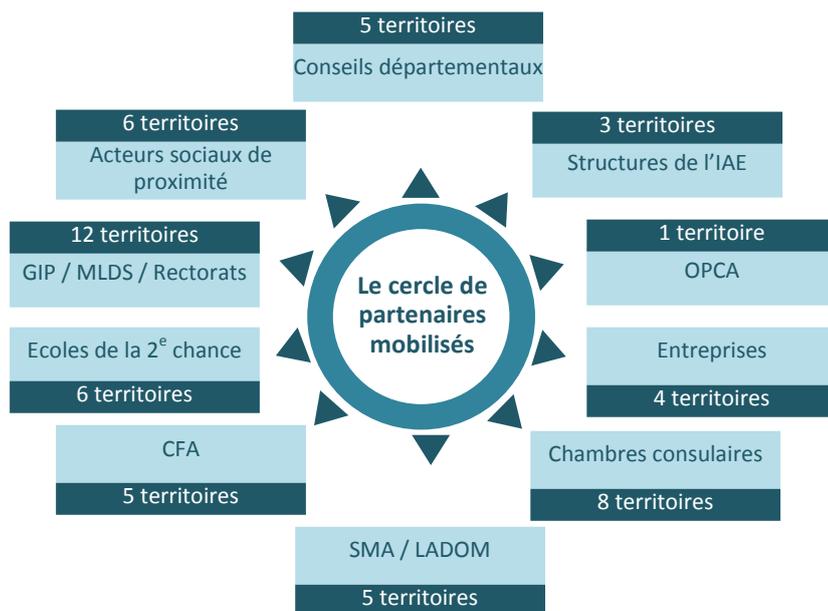
Ces choix différents dans le recours aux appels à projets, mais surtout dans la manière dont ils ont été accompagnés, **se traduisent donc par des réalités territoriales différentes quant aux types d’opérateurs effectivement mobilisés sur l’IEJ**. Les démarches d’ouverture à de nouveaux opérateurs ont en effet été plus ou moins poussées. Alors que dans certains cas, la programmation a bien été formellement pensée comme étant ouverte, dans les faits ce sont principalement les opérateurs et les actions habituels et qui ont fait leurs preuves qui ont été mobilisés. Plusieurs territoires ont en revanche doublé cette démarche d’ouverture formelle (appels à projets ouverts) par **une intervention plus forte en matière de recherche et de mobilisation d’opérateurs**. Cela peut se traduire par un ciblage plus précis d’opérateurs ou de champs d’intervention au moment des appels à projets (par exemple en Champagne Ardenne, les autorités de gestion ont ciblé des opérateurs spécifiques pour développer une offre déjà très pré-fléchée). Très à la marge, les autorités de gestion ont également pu se coordonner avec des partenaires institutionnels du territoire pour parvenir à atteindre des opérateurs au-delà de leur réseau habituel (par exemple dans le Languedoc-Roussillon, la DIRECCTE a mobilisé le réseau des associations de proximité sur la politique de la ville et du champ « jeunesse et sports » en mobilisant la DRJSCS). **Une bonne connaissance de l’écosystème des acteurs locaux, un appui sur les partenaires institutionnels « relais », un tissu**



associatif dense, mais aussi la capacité d'animation territoriale et d'appui à l'émergence de projets sont autant de facteurs qui facilitent l'ouverture de l'offre à un panel large d'opérateurs.

Ces différentes logiques d'intervention en matière d'animation territoriale et d'accompagnement à l'émergence des porteurs de projets se concrétisent par un cercle de partenariats plus ou moins étendu d'un territoire à l'autre. Le schéma ci-contre identifie les types de partenaires mobilisés, à la fois par les DIRECCTE et par les Conseils régionaux, à l'échelle des 16 territoires couverts par l'IEJ.

Illustration 25: Les porteurs de projets financés par les DIRECCTE et les Conseils régionaux dans les 16 territoires éligibles à l'IEJ



Sur le volet « repérage », si les Missions de Lutte contre le Décrochage Scolaire, via les GIP académique, ont souvent été mobilisées (cela a été le cas sur 12 territoires), **cela est moins vrai pour les acteurs de la « sphère sociale »**. 7 territoires ont déployé des efforts importants pour mobiliser les associations de proximité, les CCAS ou encore les Départements pour identifier des jeunes NEET « non accompagnés ». La mobilisation des Conseils départementaux fait écho à des besoins territoriaux de long cours, identifiés et partagés en amont par les acteurs emploi et jeunesse du territoire. Les autorités de gestion ont joué un rôle majeur dans l'implication des Conseils départementaux et dans leur positionnement de pivot territorial sur le repérage et la remédiation sociale.

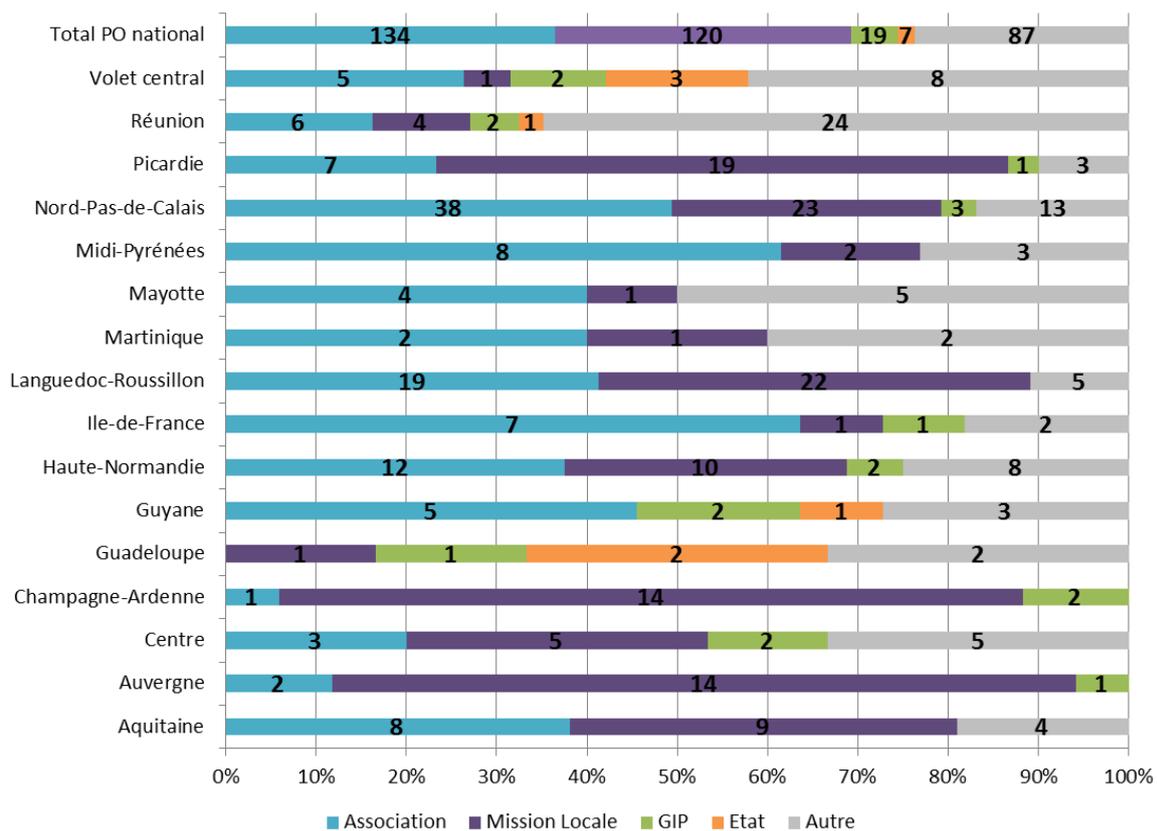
Sur le volet « accompagnement », l'appui sur les partenaires spécialisés, en contact direct avec les entreprises, a été moins investi : si les chambres consulaires ont finalement été mobilisées sur 8 territoires, cela est beaucoup moins vrai pour les Structures de l'Insertion par l'Activité Economique (mobilisés sur 3 territoires). Cette plus faible mobilisation des acteurs de l'Insertion par l'Activité Economique tient à notamment à la réforme de l'IAE de 2014 qui posait une difficulté sur le recours au FSE, et donc à l'IEJ (les modalités de recours ont été levées tardivement en 2014 et 2015, et de manière dérogatoire). Le public-cible habituel de l'IAE va par ailleurs bien au-delà de celui des jeunes NEET (29% de moins de 26 ans bénéficiaires de l'IAE en 2012 [23]). Quant aux acteurs tels que les OPCA, ils ne l'ont été qu'à la marge sur les territoires, dans la mesure où les OPCA ciblent notamment des salariés des entreprises qui cotisent, et qui ne sont donc pas des NEET (les OPCA ont en revanche été mobilisés au niveau national dans le cadre de la formation des emplois d'avenir).

Quelques opérateurs, autres que les missions locales et Pôle emploi, ont donc bien été mobilisés. Sur les territoires, il est intéressant d'observer la répartition des actions entre ces opérateurs habituels du service public de l'emploi (autrement dit les missions locales, dans la mesure où Pôle Emploi a été mobilisé via le niveau central du PO national IEJ), et les autres porteurs de projets. Le graphique ci-dessous indique la répartition des actions financées par l'IEJ dans le cadre du PO national. **Globalement, à l'échelle de l'ensemble du PO national IEJ, la répartition entre les porteurs de projets de type mission locale et les autres opérateurs est équilibrée**. 37% des actions financées par l'IEJ dans le cadre du PO national sont ainsi portées par des acteurs associatifs (autres que les missions locales), et 33% sont portées par des



missions locales, attestant bien de cet effort d'ouverture de l'offre. **Selon les territoires, des écarts sont cependant observés.** La part des actions portées par les missions locales peut ainsi atteindre plus de 80% des actions programmées sur quelques territoires (c'est le cas pour la Champagne-Ardenne et l'Auvergne). Dans d'autres, les missions locales sont beaucoup moins mobilisées (Guyane, Mayotte, Réunion, Ile-de-France, Midi-Pyrénées notamment). Pour les DOM, cela tient notamment à un fléchage de l'IEJ sur de « gros dispositifs » (SMA et LADOM) et la mobilisation d'autres opérateurs, tels que les Chambres consulaires ou encore les Conseils départementaux. Pour d'autres territoires, la mobilisation du réseau des missions locales a pu être plus difficile, notamment en raison d'un historique parfois « douloureux » de ces dernières par rapport au FSE.

Illustration 26: Nombre d'opérations programmées par type de porteur pour le PO national IEJ (volet central et déconcentré)

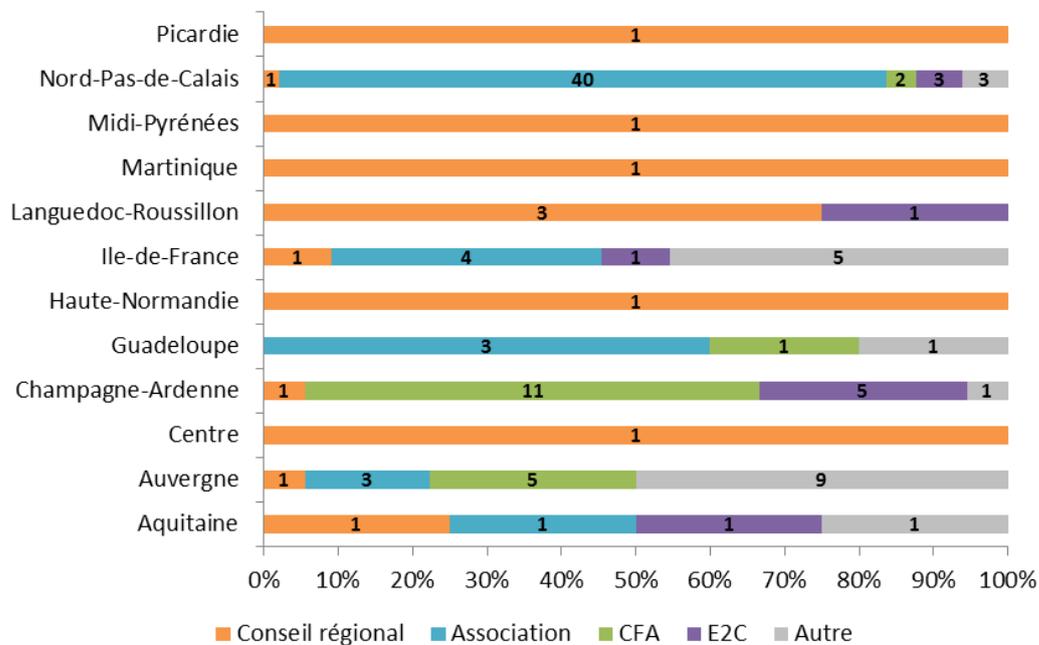


Sur les PO régionaux, **le cercle des partenaires mobilisés est moins étendu sur la plupart des territoires.** Le graphique ci-dessous représente les bénéficiaires de l'IEJ pour chaque PO régional (le Conseil régional étant compté comme un bénéficiaire lorsque l'enveloppe IEJ a été programmée sur des actions du Programme Régional de Formation). Quelques territoires se distinguent par une mobilisation plus forte d'autres acteurs : c'est le cas notamment du Nord-Pas-de-Calais qui a mobilisé une quarantaine de porteurs associatifs, dans le cadre d'appels à projets communs avec la DIRECCTE. Le Conseil régional d'Ile-de-France a également mobilisé des associations pour développer des projets spécifiques (autour



du numérique et de l'entrepreneuriat notamment), ainsi que le Conseil départemental sur des actions d'accompagnement renforcé), tout comme l'Auvergne et la Guadeloupe qui ont fléché une partie de leur enveloppe IEJ-FSE sur des porteurs de projets associatifs, des missions locales et des CFA. Enfin, le Conseil régional de Champagne-Ardenne a quant à lui fortement mobilisé les CFA autour d'un dispositif spécifique sur l'apprentissage (développeurs-accompagnateurs de l'apprentissage).

Illustration 27: Nombre d'opérations programmées par type de porteur pour les PO régionaux



Note de lecture : attention, le Conseil régional apparaît comme porteur dans le cas où l'IEJ a été programmée sur des actions du PRF ou d'autres dispositifs de la Région (les organismes de formation étant alors les opérateurs mettant en œuvre ces actions). Une seule opération peut ainsi recouvrir plusieurs actions (plusieurs actions de formation par exemple, dans le cas de la programmation de l'IEJ sur les PRF), et a fortiori plusieurs opérateurs.

4.2.2. L'IEJ n'a que rarement permis de faire émerger des opérateurs « nouveaux »

Si des opérateurs autres que les missions locales ont bien été mobilisés, **il ne s'agit pas pour autant d'opérateurs « nouveaux », ni sur le champ de l'accompagnement des jeunes NEET, ni sur le champ des fonds européens.**

Quelques opérateurs ont pu se saisir de l'IEJ comme une occasion d'élargir leur intervention et se sont positionnés sur l'IEJ alors que les jeunes NEET ne font pas partie de leurs publics habituels. Ces exemples restent cependant marginaux, et peuvent par ailleurs interroger la plus-value des actions en question (dans la mesure où ces opérateurs « découvrent » les spécificités de ce public de jeunes NEET et peuvent faire état de questionnements, voire de difficultés pour bien calibrer leur accompagnement).

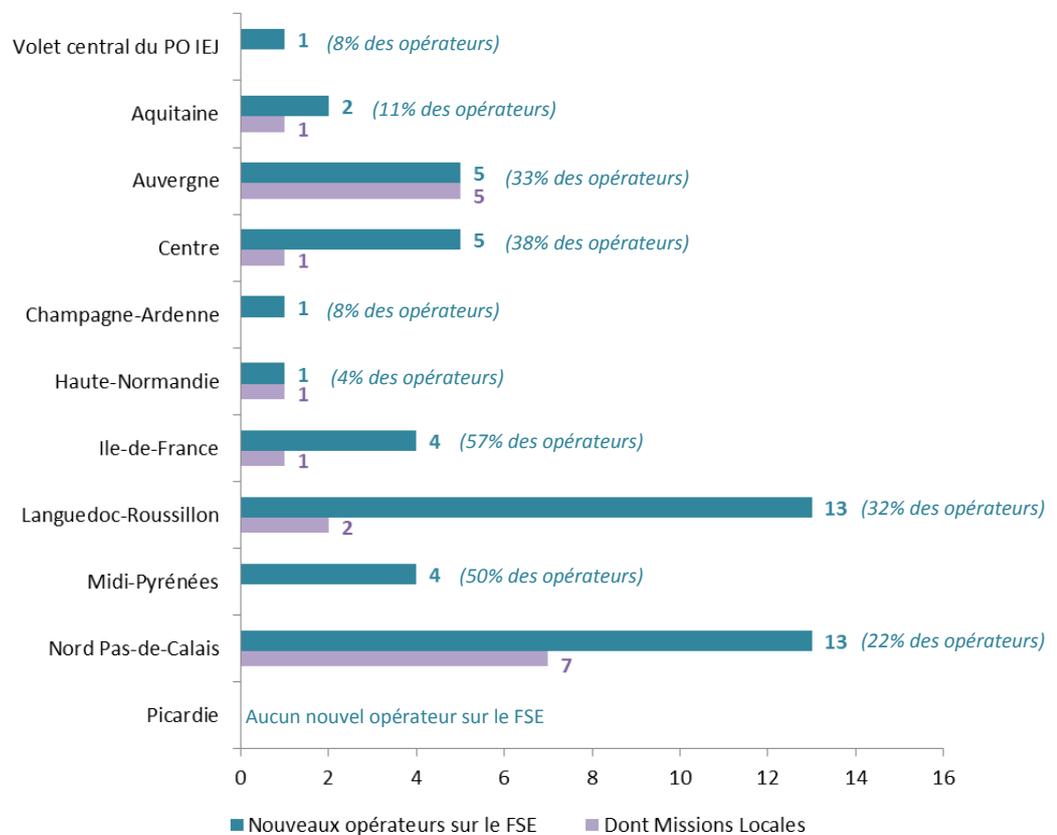
Sur le champ du FSE, un croisement des bases de données issues de Ma Démarche FSE (sur la programmation IEJ pour le



PO national IEJ) et du logiciel Présage (sur la programmation FSE 2007-2013) a permis **d'identifier les opérateurs qui sont entrés sur les fonds européens avec l'IEJ** (autrement dit, les opérateurs non financés dans le cadre de la programmation FSE mais qui l'ont été sur l'IEJ). **Un opérateur sur cinq financé dans le cadre du PO national IEJ, n'a pas été financé dans le cadre de la programmation FSE précédente**². La part des opérateurs nouveaux sur le champ du FSE est par ailleurs variable d'un territoire à l'autre (plus de la moitié des opérateurs en Seine Saint Denis, alors qu'aucun nouvel opérateur sur le FSE n'a été identifié pour la Picardie).

Illustration 28 : Opérateurs financés dans le cadre du PO national IEJ qui ne l'étaient pas dans le cadre de la programmation FSE 2007-2013

Ces résultats doivent être pris avec précaution. Une analyse plus approfondie démontre que **plus d'un tiers de ces « nouveaux opérateurs sur le FSE » sont des missions locales**. Ce ne sont donc finalement que 30 porteurs de projets, autres que les missions locales, qui entrent sur le FSE avec l'IEJ. Ces résultats traduisent bien le **réflexe de sécurisation** des autorités de gestion dans la mise en œuvre de l'IEJ : la mobilisation des porteurs de projets a avant tout concerné les opérateurs habituellement mobilisés sur l'insertion des jeunes NEET, mais également familiers des fonds européens.



² 49 opérateurs sur 231 sont financés dans le cadre du PO national IEJ (dossiers instruits, validés en comités ou conventionnés), mais ne l'ont pas été dans le cadre de la programmation FSE. Attention, les DOM n'ont pas été pris en compte dans l'analyse (la mission ne disposait pas d'informations sur la programmation FSE pour la Guyane, la Guadeloupe, la Martinique, la Réunion, et Mayotte). Le périmètre retenu est donc celui des 10 territoires métropolitains, à savoir : Auvergne, Aquitaine, Centre, Champagne-Ardenne, Picardie, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Nord Pas-de-Calais et Picardie.



4.3 Dans les faits, les pratiques des autorités de gestion confortent davantage l'existant qu'elles n'ouvrent sur de la novation

4.3.1 L'IEJ a principalement contribué à financer des actions préexistantes ou pressenties

L'entretien de dispositifs existants, dédiés ou non aux jeunes NEET. Dans un contexte budgétaire contraint, l'IEJ a pu permettre de pérenniser des actions dédiées à un public de jeunes NEET qui risquaient de s'arrêter ou de perdre en volume, faute de financements suffisants. Dans ce cas, la plus-value tient surtout au taux de co-financement élevé de l'instrument financier IEJ. C'est le cas par exemple du Service Militaire Adapté, mis en place dans les DOM depuis de longues années, même si l'IEJ a servi à en accroître les capacités d'accueil, ou encore pour le dispositif financé dans le cadre de l'IEJ par le Conseil régional de Haute-Normandie : le Contrat d'Accès à la Qualification (CAQ). Ce dispositif existait déjà avant la mise en place de l'IEJ. Il cible un public de jeunes NEET auquel il offre un parcours d'accompagnement en plusieurs temps, ayant vocation à favoriser l'accès à la qualification. Ce dispositif se distingue par la dimension « renforcée » et « intégrée » de l'accompagnement qu'il propose. Plus coûteux que les autres dispositifs de la Région, l'IEJ permet de le maintenir à niveau dans un contexte de contrainte budgétaire et d'incertitudes liées à la fusion des Régions. Mais l'IEJ a également pu financer d'autres dispositifs, habituellement pris en charge dans le cadre du droit commun, qui ne sont pas dédiés à un public de NEET dans leur totalité. **Dans ce cas, l'évaluation de 2018 devra permettre d'analyser l'impact de l'IEJ sur les jeunes NEET, en termes de volume (l'apport de fonds supplémentaires a-t-il permis d'accompagner plus de jeunes ?) et de qualité de prise en charge (a-t-il permis de renforcer l'intensité et la qualité de l'accompagnement ?).**

L'essaimage d'expérimentations. Via l'apport de fonds supplémentaires, l'IEJ permet aussi d'accélérer le déploiement d'expérimentations et leur montée en charge. Ce sont principalement les dispositifs nationaux qui sont concernés (la Garantie Jeunes et l'Accompagnement Intensif Jeunes de Pôle Emploi en sont l'illustration).

La concrétisation d'actions pressenties. De manière plus marginale, l'IEJ a également permis de financer des actions qui n'auraient sans doute pas pu émerger à court terme et/ou sous cette forme sans cet apport de fonds supplémentaires. L'IEJ facilite en ce sens la concrétisation d'actions nouvelles, même si elles étaient le plus souvent pressenties. Cette fonction de l'IEJ reste minoritaire, à la fois dans le nombre d'opérations concernées et dans leur ampleur. Dans quelques cas, des opérateurs ont ainsi pu s'inspirer d'actions déjà existantes pour les dédier à un public de jeunes NEET ou alors amorcer une réflexion de fond pour ajuster le contenu et la pédagogie de leurs actions. C'est le cas par exemple d'un opérateur financé dans le cadre d'un appel à projet de la DIRECCTE Haute-Normandie. Le Groupement Régional des Associations d'Insertion de Normandie (GRAIN) a ainsi mis en place, dans le cadre de l'IEJ, une action d'accompagnement renforcé pour des jeunes pris en charge par des associations intermédiaires. Il s'est saisi de l'IEJ comme occasion de mutualiser davantage les pratiques d'accompagnement et outils des associations intermédiaires, et s'est également inspiré d'un autre projet qu'il mène par ailleurs, celui d'un accompagnement renforcé destiné aux allocataires du RSA, pour penser son action en faveur des jeunes NEET. Dans le cadre d'appels à projets, les PO régionaux ont également permis de financer des actions expérimentales, comme c'est le cas par exemple en Auvergne où l'Institut de Travail social de la Région Auvergne (ITSRA) met en place une action expérimentale de découverte des métiers du secteur social et médico-social, visant à préparer l'entrée en qualification.

4.3.2 Cette faible ouverture tient à une orientation dominante de sécurisation de l'utilisation des fonds et des projets

A ce stade de la mise en œuvre, l'IEJ a principalement contribué à financer des actions et des opérateurs déjà connus, et a assez peu permis de développer de la novation. Tel qu'évoqué précédemment, si quelques tentatives ont bien été amorcées, celles-ci restent relativement marginales. Cela tient à plusieurs facteurs.



► **En premier lieu, des contraintes qui tiennent à l’outil financier.**

D’une part, les autorités de gestion tendent à privilégier les financements « plus sûrs » pour faire émerger de nouveaux projets alors que le FSE est davantage associé à un levier financier pour pérenniser et déployer. **Les autorités de gestion ont ainsi eu tendance à limiter la prise de risque relative au financement de nouveaux opérateurs, notamment de petite taille et peu habitués au FSE.** Cette logique de sécurisation recouvre plusieurs dimensions. Une volonté d’abord de sécuriser les opérateurs et d’éviter à ceux qui seraient moins habitués au FSE une mise en péril de leur situation financière au moment du contrôle du service fait. Mais une volonté également pour les autorités de gestion de sécuriser leur réseau de partenaires et d’éviter un « effet boomerang » en cas de « mauvaises surprises » ou de difficultés trop importantes des opérateurs dans la gestion du FSE. L’introduction de seuils minimum dans les critères de sélection des réponses aux appels à projets a permis à certaines DIRECCTE d’exclure les porteurs trop « fragiles ». Pour les opérateurs, le caractère conjoncturel des financements IEJ a également été freinant, celui-ci n’encourageant pas à se positionner sur des dispositifs totalement nouveaux.

D’autre part, **certains types d’actions ne sont pas compatibles avec les critères de financements de l’IEJ.** C’est le cas notamment de l’ingénierie de projet, pourtant nécessaire pour penser de nouvelles actions, en améliorer la qualité, ou encore développer les partenariats pour mieux repérer les jeunes ou diversifier les débouchés. Les actions dites de « prévention » n’entrent pas non plus dans le périmètre de l’IEJ, ce qui n’est pas sans incidences sur la mobilisation de certains partenaires, notamment l’Education Nationale et des Missions de Lutte contre le Décrochage Scolaire. Ce choix est par ailleurs regretté par les autorités de gestion et opérateurs, questionnant la cible de l’IEJ (faut-il attendre qu’un jeune décroche pour pouvoir le prendre en charge ?). Le parrainage et le service civique, initialement prévus dans le PO, n’ont pas pu être financés non plus.

► **Cette plus faible incidence de l’IEJ sur la novation tient également au calendrier de mise en œuvre.**

Le calendrier de mise en œuvre de l’IEJ a également conforté cette logique de sécurisation. Pour les autorités de gestion, l’enjeu était de pouvoir sécuriser le volume des fonds programmés dès fin décembre 2015. Il a donc été nécessaire d’enclencher les procédures d’appels à projets et de sélection des opérateurs dans un temps resserré. Cette mobilisation rapide s’est faite au détriment de l’élaboration d’un diagnostic partagé des besoins du territoire, des ressources disponibles et des lacunes de l’offre existante. Enfin, l’animation territoriale, et plus encore l’appui à l’émergence de projets, ont eu peu de temps pour réellement se déployer.

EN CONCLUSION

Dans la mise en œuvre, **la volonté de favoriser une action rapide et massive, tout en appelant à l’émergence d’actions nouvelles ou innovantes apparait comme contradictoire compte tenu de l’outil financier et du calendrier retenus.** La logique d’appels à projets peut bien contribuer à renouveler les ressources des territoires ainsi que les pratiques des autorités de gestion. Pour que ce changement se concrétise, cela nécessite en revanche un accompagnement à l’émergence de projets et de nouveaux opérateurs. Quelques nouveaux opérateurs, qui peuvent potentiellement aussi détecter de nouveaux publics, ont bien été mobilisés. Mais ils restent quantitativement marginaux et il reste difficile à ce stade de mesurer la pertinence et la qualité de leur intervention. Enfin, cette mise en concurrence des opérateurs au profit d’une meilleure couverture des publics induit aussi un risque en termes de redondances et de complexification des parcours pour les jeunes.

SECTION 5

En quoi l'IEJ a-t-elle pu contribuer à apporter une réponse plus qualitative aux jeunes NEET ?



5.1 Les autorités françaises ont mobilisé l'IEJ en se fixant pour objectif de privilégier des dispositifs proposant un accompagnement renforcé

5.1.1 Lors du cadrage de la mise en œuvre de l'IEJ, la France a manifesté sa volonté de renforcer qualitativement l'offre d'accompagnement à destination des jeunes

L'IEJ a également été mobilisée dans une perspective de renforcement des actions existantes. En ciblant largement les grands opérateurs du SPE (missions locales et Pôle Emploi) qui connaissent bien le public des jeunes NEET, et en fléchant l'IEJ sur des postes dédiés de conseillers/d'accompagnateurs, le parti pris a été celui d'un **renforcement des actions en termes de qualité et d'intensité**. Cette volonté de renforcer qualitativement les actions apparaît clairement dans les partis pris du PO national IEJ, qui indique que :

« Les crédits alloués à la France au titre de l'IEJ seront mobilisés pour le renforcement de l'activation et de l'intervention précoce, ainsi que [...] l'activation des jeunes à travers l'accompagnement renforcé et la formation » mais aussi dans les exemples d'actions pressenties : « Les missions locales, à compter également d'un entretien de diagnostic, proposent un accompagnement global personnalisé et adapté aux jeunes NEET [...] qui cible les jeunes sans qualification. »

Plusieurs PO régionaux évoquent aussi ce renforcement qualitatif mais avec **des approches plus focalisées sur la formation et l'apprentissage** :

« La qualification des NEET nécessitera probablement différentes étapes. En premier lieu, l'accent sera mis sur des actions ayant pour objet de faire découvrir, à partir de situations concrètes de travail, des métiers et l'environnement de l'entreprise » (PO du Centre-Val-de-Loire) ; « Des actions proposant des parcours d'accompagnement et de formation renforcés pour les jeunes en grande difficultés d'insertion » (PO Languedoc-Roussillon) ; L'objectif de « renforcer la personnalisation des différentes solutions d'accompagnement en formation, ou d'orientation » (PO de Guadeloupe) ; Ou l'objectif de « renforcement des sas préparatoires à l'apprentissage au sein des CFA » (PO Nord Pas-de-Calais).

Lancé dans une très grande majorité des 16 territoires éligibles en tant que tel (quelques territoires l'ayant adapté à la marge ou fusionné avec d'autres types d'actions), l'**appel à projets « Priorité à l'autonomie »** élaboré par la DGEFP, prévoit des « actions d'entretien de diagnostic avec le jeune » et des « actions d'accompagnement social et professionnel : redynamisation par l'approche collective facilitant l'acquisition des savoirs fondamentaux ; valorisation des compétences existantes ou à faire émerger la formalisation d'un socle de compétences ; multiplication des opportunités professionnelles, par toute forme de mise en situation professionnelle (MSMP) ou toute forme de situation de travail y compris de courte durée ». L'enjeu est de pouvoir couvrir une large « palette » des besoins des NEET (de l'insertion sociale à l'insertion professionnelle), et de diversifier les pédagogies et formes d'accompagnement. Cet accompagnement personnalisé et renforcé accorde également – dans son ambition – une large place à la mise en relation avec les entreprises (périodes d'immersion, mises en situation de travail... Il s'est agi pour les autorités de gestion de permettre aux opérateurs de renforcer ou d'ajouter des actions à leur boîte à outils dans une optique qualitative via différents leviers :

- L'intensification de la relation conseiller - jeune en mettant en place des référents dédiés, ayant en charge un portefeuille plus limité de jeunes à accompagner.
- Le renforcement de la dynamique « ateliers collectifs / entretiens individuels » en misant souvent sur une alternance des séquences collectives (valorisation, dynamisation) et des temps individuels (sur-mesure et personnalisation de l'accompagnement).



- La démultiplication des mises en situation professionnelles : les actions financées dans le cadre de l'IEJ (notamment la Garantie Jeunes, l'accompagnement renforcé en mission locale) s'appuient également sur le recours aux périodes d'immersion en entreprise, dans la perspective à la fois de favoriser l'acquisition des « codes professionnels » mais aussi de travailler le projet professionnel des jeunes.
- L'enrichissement thématique de l'accompagnement à travers des ateliers (ex. : connaissance de son bassin d'emploi, maîtrise des Nouvelles Technologies de l'Information et de Communication, expression artistique, etc.), et donc une approche de l'insertion à la fois sur le registre professionnel, mais aussi social, culturel, personnel...
- L'amélioration de la prise en charge et de la levée des freins à l'insertion (ex. : illettrisme).
- Le renforcement des étapes de formation pré-qualifiante pour faciliter l'accès à la qualification.

Quelques Conseils régionaux se sont également appuyés sur des appels à projets visant à apporter une réponse plus qualitative aux jeunes NEET, comme c'est le cas par exemple pour l'appel à projets « Développeurs-accompagnateurs de l'apprentissage » en Champagne-Ardenne, ou encore le volet 3 de l'appel à projets « Service Régional de l'apprentissage » en Aquitaine, ou encore en Auvergne des actions financées sur le PO régional visant à renforcer l'accès à la formation continue pour des publics rencontrant des difficultés particulières (par exemple des problématiques culturelles et linguistiques)

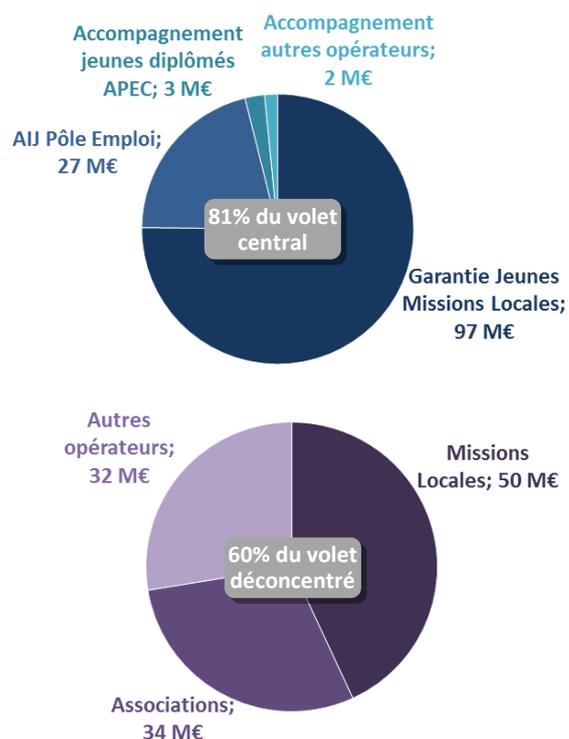
5.1.2 Près de 70% des fonds IEJ programmés du PO national IEJ le sont sur des actions d'accompagnement renforcé

Que ce soit sur le volet central ou sur le volet déconcentré du PO national IEJ, près de 70% des fonds FSE-IEJ sont programmés sur des actions de type accompagnement renforcé :

- 97M€ sur la Garantie Jeunes (missions locales) ;
- 50 M€ sur l'accompagnement renforcé des missions locales ;
- 34 M€ sur l'accompagnement renforcé des structures associatives ;
- 32 M€ sur l'accompagnement renforcé réalisé par d'autres structures (SCOP en Nord Pas-de-Calais Picardie, chambres consulaires, collectivités locales notamment en DROM) ;
- 23 M€ pour l'AIJ de Pôle Emploi.

Cette programmation est le fruit d'une orientation mixte des autorités de gestion sur une programmation à la fois majoritairement « sécurisée » (missions locales, Pôle Emploi) mais aussi une démarche parfois plus ouverte (mobilisation formelle d'associations ou d'autres structures via l'appel à projets « Priorité à l'autonomie »).

Illustration 29 : part des fonds FSE-IEJ du PO national IEJ programmés sur des actions d'accompagnement renforcé





Concernant les PO régionaux, la majeure partie des enveloppes a été fléchée sur des actions du programme régional de formation (compte tenu des lignes de partage mises en place sur les territoires). Néanmoins, une partie des financements a été consacrée à des actions d'accompagnement renforcé, autour **de 3 principaux dispositifs** :

- Les actions d'accompagnement vers et dans l'apprentissage (notamment dans le Nord Pas-de-Calais, en Champagne-Ardenne, en Guadeloupe, en Auvergne ou encore en Aquitaine) ;
- L'accompagnement renforcé réalisé par des collectivités (notamment en Martinique) ;
- L'accompagnement renforcé proposé par les Ecoles de la 2ème Chance (notamment en Champagne-Ardenne et en Languedoc-Roussillon).

5.2 L'IEJ a effectivement constitué un renfort de moyens pour une amélioration de la qualité de l'accompagnement

5.2.1. Cette plus-value qualitative se concrétise sur le terrain à travers une approche en « ETP dédiés »...

Cette **approche en « ETP dédiés »** des actions soutenues par l'IEJ a une incidence à la fois sur la **lisibilité** des actions et sur leur **qualité**. En effet, elle favorise, pour les autorités de gestion et les opérateurs, la visibilité sur les moyens affectés mais surtout l'intensification de la relation entre le jeune et son conseiller grâce à un nombre de jeunes par conseiller plus restreint grâce à l'IEJ : « *Un conseiller dédié à un petit nombre de jeunes, ça facilite, c'est bien meilleur. C'est [ndlr. l'accompagnement renforcé] une action qui donne des moyens* » (mission locale).

Par ailleurs, cette approche est aussi un moyen de sécuriser la gestion du FSE en facilitant les opérations de contrôle des dépenses éligibles.

Ci-après sont détaillées 3 actions ayant adopté cette approche :

- Pour le PO national IEJ, l'Accompagnement Intensif des Jeunes de Pôle Emploi et l'Accompagnement « Priorité à l'autonomie » des missions locales ;
- Pour les PO régionaux, les développeurs-accompagnateurs de l'apprentissage en Champagne-Ardenne.

Illustration 30 : zooms sur 2 actions illustrant l'approche en « ETP dédiés »

Nom de l'action	Accompagnement renforcé « Priorité à l'autonomie »	
Type d'action	Accompagnement renforcé	
Nom de l'opérateur	107 Missions locales	
Type d'opérateur	Missions locales	
Montant FSE-IEJ programmé	50,8 M€ de fonds FSE-IEJ (26% volet déconcentré du PO national)	
Description de l'action	• Renforcement moyen de 2 ETP dédiés IEJ par mission locale (~ 200 conseillers IEJ) destiné à renforcer l'accompagnement de jeunes	

Nom de l'action	Développeurs-accompagnateurs de l'apprentissage	
Type d'action	Apprentissage (Accompagnement renforcé)	
Nom de l'opérateur	11 CFA (CFA agricole d'Avizé, CFA interpro. des Ardennes, etc.)	
Type d'opérateur	Centre de Formation des Apprentis (CFA)	
Montant FSE-IEJ programmé	1,0 M€ de fonds FSE-IEJ (< 1% des PO régionaux)	
Description de l'action	• Recrutement d'environ 14 développeurs-accompagnateurs chargés de la mise en relation entre 465 NEETs et des entreprises afin de leur permettre de signer des contrats d'apprentissage durables	



5.2.2. ... Mais aussi à travers le renouvellement des modalités pédagogiques d'accompagnement avec de premiers résultats encourageants constatés sur le terrain

Conformément aux objectifs visés par les choix de mise en œuvre, l'IEJ semble bien contribuer à **renouveler les modalités d'accompagnement** des jeunes ou du moins à **améliorer la qualité** (enrichissement thématique des ateliers, démultiplication des mises en situation professionnelle, prise en charge des freins à l'insertion, etc.).

Ci-après sont détaillées 2 actions ayant adopté cette approche :

- Pour le PO national IEJ, l'Accompagnement « Priorité à l'autonomie des missions locales » ;
- Pour les PO régionaux, les actions des E2C soutenues par l'IEJ en Champagne-Ardenne.

Illustration 31: zooms sur 2 actions illustrant le renouvellement des modalités pédagogiques

Nom de l'action	Accompagnement renforcé « Priorité à l'autonomie »	Nom de l'action	Accompagnement renforcé en E2C
Type d'action	Accompagnement renforcé	Type d'action	Accompagnement renforcé
Nom de l'opérateur	106 Missions locales	Nom de l'opérateur	E2C (ADPS, CFPPA Rethel, AFPA, Centre Alfor, CFAI Chaumont)
Type d'opérateur	Missions locales	Type d'opérateur	E2C
Montant FSE-IEJ programmé	50,5 M€ de fonds FSE-IEJ (26% volet déconcentré du PO national)	Montant FSE-IEJ programmé	2,1 M€ de fonds FSE-IEJ (1% des PO régionaux)
Résultats de l'action	<ul style="list-style-type: none"> • Retours terrain : « On prend le temps de construire de nouveaux ateliers » • ML de Troyes : 105 parcours réalisés ; plus de 200 actions de type ateliers/forums réalisées et plus 50% de jeunes en CDD-intérim à la sortie pour les 2 premières cohortes (35 jeunes) • ML de Thiérache : 60 parcours réalisés et 42 sorties positives (formation, emploi ou en retour scolarité) • GIP Réussir en Sambre Avesnois : 50 parcours réalisés , environ 20 sorties positives et 17 abandons 	Résultats de l'action	<ul style="list-style-type: none"> • Formation des formateurs et mise en place de pédagogies innovantes relatives à l'illettrisme ; • Renforcement du suivi du jeune via des entretiens individualisés et renforcement du suivi post-parcours pour éviter les ruptures au cours de l'insertion.
Résultats de l'action		Résultats de l'action	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction de 2 pts de l'absentéisme (de 14% à 12%) entre 2014 et 2015 • Réduction de 2 pts du taux de rupture post-parcours en E2C (de 10% à 8%) entre 2014 et 2015

5.3 En investissant fortement sur des dispositifs d'accompagnement renforcé, la France a fait le pari d'augmenter le taux de sortie des jeunes vers l'emploi

L'impact de l'IEJ a vocation à être analysé dans le cadre d'une évaluation contrefactuelle en 2018. **A ce stade, il est toutefois possible de mettre en perspective les choix français dans la mise en œuvre de l'IEJ et leurs effets attendus avec la littérature scientifique existante.** La France a en effet privilégié le financement de dispositifs dits « d'accompagnement renforcé ». Que peut-on attendre de ces dispositifs ?

Plusieurs travaux de recherche mettent en avant la plus-value d'un accompagnement de type renforcé. En France, un rapport de Luc Behaghel, Bruno Crépon et Marc Gurgand [24] analyse l'impact de deux dispositifs d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi, présentant un risque de chômage de longue durée : la prise en charge déléguée par des opérateurs de placement (OPP), et le dispositif Cap vers l'entreprise (CVE) qui avait été déployé par l'ANPE. Les résultats montrent notamment que le dispositif Cap vers l'entreprise a « un effet positif et rapide sur les taux de sortie



vers l'emploi » pour tous les types de publics (un effet de 9 points dans le flux indemnisable et un effet de 5,4 points dans le flux non indemnisable pour un taux de sortie en emploi de 10% en l'absence de dispositif d'accompagnement renforcé). Les résultats montrent également que le programme OPP « apporte une plus-value à partir de 6 mois » (le taux de sortie des bénéficiaires passe de 20% en l'absence de dispositif renforcé à 24,2% avec ce dispositif, soit un gain de 4,2 points).

A une plus grande échelle, une littérature s'est développée au sujet des programmes de mesures actives en faveur de l'emploi, afin d'en évaluer les effets sur les participants. Card et al. [25] présentent une synthèse de ces évaluations économétriques menées dans différents pays, portant sur différents types de programmes et de participants. Ils mobilisent ainsi 207 études, à partir desquelles ils constituent un échantillon de 526 combinaisons « type de programme – type de participants », associées à leur impact moyen mesuré en termes de probabilité d'emploi des participants à l'issue du programme. Dans l'ensemble, ces programmes ont un effet limité, et statistiquement non significatif, à court terme (jusqu'à 12 mois après la fin du programme). Cet effet devient significatif et plus important à moyen et long terme (entre un et trois ans après la fin du programme). De manière générale, l'incidence de ces programmes s'accroît en période de récession. **Cependant, les effets et leur temporalité sont très variables selon le type de mesures mises en œuvre : l'accompagnement à la recherche d'emploi, ainsi que les mesures de sanction, se révèlent être relativement efficaces à court terme. Les mesures en faveur de la formation, de même que les emplois aidés dans le secteur privé, présentent à l'inverse des effets plus importants à moyen et long terme.** Quant aux emplois aidés dans le secteur public, leurs effets semblent négligeables voire négatifs, quelle que soit la temporalité. **L'efficacité d'une mesure est aussi fortement dépendante du profil des participants.** Les femmes et les chômeurs de longue durée en retirent davantage de bénéfices ; tandis que les effets sur les jeunes et les travailleurs âgés sont en moyenne moins importants. Plus spécifiquement, l'accompagnement à la recherche d'emploi et les mesures de sanction apparaissent relativement plus efficaces pour les participants défavorisés. La formation et les emplois aidés dans le secteur privé ont davantage d'effets parmi les chômeurs de longue durée.

EN CONCLUSION

Dans la mise en œuvre de l'IEJ, la France a fait le choix de renforcer les actions d'accompagnement : en finançant des « postes dédiés » via l'IEJ permettant aux opérateurs de prendre en charge des portefeuilles plus réduits de jeunes et de gagner en intensité dans l'accompagnement, et en confortant les grands opérateurs du SPE, et notamment les missions locales, dans l'accompagnement des publics NEET. **Cette logique de fléchage de l'IEJ sur des actions d'accompagnement renforcée est bien cohérente compte tenu de l'ambition d'action rapide.** A court terme, ce type de dispositif a en effet une plus-value sur les sorties vers l'emploi, ce qui ne préjuge en revanche pas l'impact sur le moyen/long terme.

SECTION 6

**L'IEJ a-t-elle favorisé une plus grande sécurisation
du parcours des jeunes NEET ?**



6.1. La notion de « parcours des jeunes » est valorisée et fait l'objet de quelques bonnes pratiques

6.1.1. Un parcours pensé autour de 3 séquences : « repérage », « accompagnement » et « formation »

Dans le PO national IEJ, la notion de « parcours » est plus implicite qu'explicite. Ce sont davantage les différentes séquences de parcours qui ont été pensées (repérage, accompagnement et formation) que les modalités d'articulation de ces séquences entre elles. La notion de « fluidité » des parcours est moins présente que celle « d'étape ». **L'IEJ a été pensée dans le cadre d'un parcours décliné en 3 séquences** : un temps de « repérage » pour identifier et mobiliser le public de jeunes NEET, notamment ceux qui ne seraient pas connus ou pas accompagnés par le SPE, un temps « d'accompagnement » pour lever les freins à l'insertion, et un temps de « formation » pour appuyer les jeunes dans l'acquisition des compétences et des qualifications nécessaires à leur insertion. Ces 3 séquences sont décrites dans le PO national IEJ comme différentes étapes d'un parcours d'insertion :

« Le programme opérationnel, en cohérence avec la Garantie Européenne pour la Jeunesse, vise à proposer aux jeunes NEET, en particulier ceux d'entre eux qui sont les plus éloignés du marché du travail, des solutions d'emploi, de stage, de formation ou d'apprentissage. Il articule ainsi un parcours d'insertion autour de trois temps forts dans lesquels s'inscrivent les actions soutenues par l'IEJ. Ces différents temps doivent être adaptés aux besoins de chaque jeune NEET. »

Il est à noter que **cette notion de « parcours » est également présente dans une partie des PO régionaux ou des accords régionaux sur les lignes de partage**, sous l'angle de la nécessaire articulation des actions et des PO entre eux (le PO national IEJ et les PO régionaux). En effet, la mobilisation isolée de l'IEJ sur l'une ou plusieurs des 3 séquences prévues par le PO national IEJ (repérage, accompagnement et formation) ne peut être suffisante pour assurer l'inscription des jeunes NEET dans des parcours d'insertion. **C'est bien l'articulation de ces 3 temps entre eux, via le maillage et la bonne coordination des acteurs, à un échelon territorial et à un échelon individuel, qui permet de le garantir.**

Ce maillage des différentes étapes de parcours **peut s'opérer selon deux logiques différentes**. Cette articulation peut être réalisée au sein d'un dispositif donné, comprenant différents modules permettant d'accompagner le jeune jusqu'à son insertion. Ces « **dispositifs de parcours intégrés** » prennent en charge les jeunes sur un temps relativement long depuis leur repérage, jusqu'à leur accès à l'emploi ou à la formation, via une offre diversifiée permettant souvent de lever différents types de freins à l'insertion. Lorsque le jeune n'intègre pas ce type de dispositif intégré, la construction de son parcours repose sur une meilleure articulation des différents dispositifs et opérateurs entre eux. Cette notion de **parcours articulant plusieurs dispositifs** est quant à elle fortement valorisée **dans le plan français de Garantie Européenne pour la Jeunesse** : dans un contexte français déjà riche en dispositifs, l'enjeu est avant tout de pouvoir mieux sécuriser les parcours des jeunes, de mieux articuler les interventions entre elles, pour éviter les ruptures de parcours. **C'est également cette logique de parcours (dans une logique d'articulation de plusieurs dispositifs) qui est sous-tendue dans le PO national IEJ**, l'enjeu étant finalement d'intervenir en complémentarité de l'existant, de renforcer les séquences de parcours les moins développées, et de mieux articuler ces temps entre eux (ces différentes séquences pouvant par ailleurs être financées dans le cadre de l'IEJ, par le PO national IEJ ou par les PO régionaux, ou par d'autres crédits nationaux).

6.1.2. L'IEJ a permis de financer des dispositifs constituant des parcours intégrés des jeunes NEET

Même s'il ne s'agissait pas là de l'ambition première du plan français de Garantie Européenne pour la Jeunesse et de l'IEJ, des « dispositifs de parcours intégrés » ont été financés dans le cadre du PO national IEJ ou des PO régionaux. Dans ce



cas, le dispositif en lui-même comprend bien plusieurs étapes (pouvant aller de la remobilisation à l'accès à la formation par exemple), qui forment un parcours en soi, dont la mise en œuvre repose sur un opérateur principal. La **Garantie Jeunes** par exemple s'inscrit complètement dans cette logique de parcours : l'accompagnement est pensé sur un temps long, avec plusieurs étapes successives (remobilisation, insertion sociale, levée des freins, travail sur le projet professionnel, immersions en entreprise...). De même, dans les DOM, le **Service Militaire Adapté** est construit sur la même logique : il délivre une formation citoyenne et professionnelle aux jeunes ultra-marins en intervenant via différents modules (attestation de formation citoyenne, de formation professionnelle, au secourisme, remise à niveau scolaire, certificat d'aptitude personnelle à l'insertion, instruction élémentaire de conduite...).

D'autres actions, portées par des Conseils régionaux, répondent également à cette ambition. Le Conseil régional de Haute-Normandie a ainsi fléché la totalité de son enveloppe IEJ-FSE sur le **Contrat d'Accès à la Qualification**, qui est articulé autour de 3 étapes (élaboration du projet professionnel, double-accompagnement missions locales et organismes de formation, et entrée en formation qualifiante). C'est aussi le cas par exemple **des parcours vers et dans l'apprentissage** en Nord Pas-de-Calais, ou encore du dispositif **Action Pluriactivité Poly-compétence Immersion** en Martinique (cf. description ci-dessous).

Illustration 32 : zooms sur des dispositifs de parcours intégrés

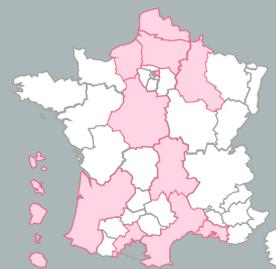
Nom des actions	Accompagnement vers et dans l'apprentissage		Nom de l'action	Action Pluriactivité Poly-compétence Immersion	
Type d'action	Offres diverses de parcours d'orientation, d'accompagnement et de préparation à l'apprentissage		Type d'action	Parcours destiné aux jeunes NEETs, leur permettant de développer la poly-compétence et la pluriactivité	
Type d'opérateur	Associations, CFA, E2C, chambres consulaires		Nom opérateur	Conseil régional Martinique	
Montant FSE-IEJ programmé	25 030 000 M€ de fonds FSE-IEJ (62% du PO régional)		Type d'opérateur	Collectivité territoriale	
Description des actions	Développement et renforcement d'une offre régionale de parcours plus intégrés vers l'apprentissage à travers une mobilisation large d'acteurs sur des actions d'accompagnement et de préparation à l'apprentissage via des sas adaptés pour le public de jeunes NEETs (activation d'aides individuelles, circuits courts jeunes-entreprises, etc.)		Description de l'action	Parcours de découverte d'environnements professionnels et métiers par le biais d'immersions diverses et variées, en 7 étapes : repérage s'appuyant sur les structures et dispositifs existant, sélection des jeunes par un comité, travail sur le projet professionnel via de l'immersion notamment, construction du parcours d'insertion (stage, emploi, formation, apprentissage), suivi du parcours du jeune pour éviter les ruptures, évaluation des actions mises en œuvre	

6.1.3. Dans quelques cas, l'IEJ a permis de financer des actions visant à articuler plusieurs dispositifs en vue de construire une logique de parcours des jeunes NEET

Mais la structuration de réels parcours des jeunes suppose aussi une coordination (par les autorités de gestion ou directement par les opérateurs) de différents dispositifs entre eux.

Les autorités de gestion, dans l'orientation des appels à projets, dans le choix des opérateurs, et dans les modalités d'animation territoriale, ont été plus ou moins attentives à cette logique de parcours. Lorsqu'elles l'ont été, cela se traduit a minima par une attention particulière au maillage des opérateurs entre eux au moment des appels à projets.

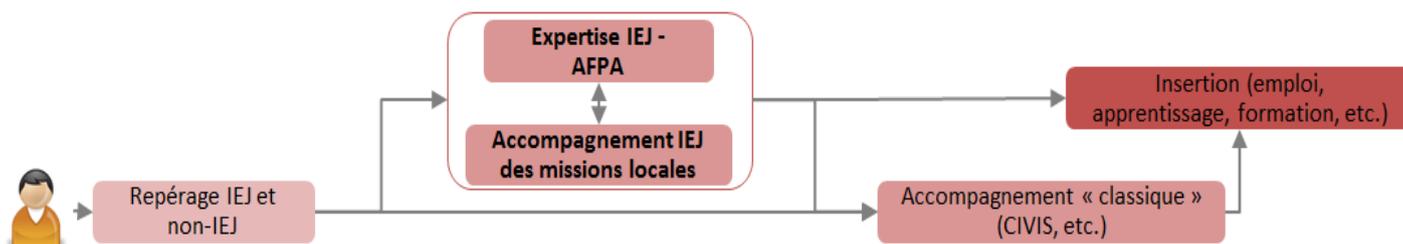
Dans plusieurs cas, les autorités de gestion **font explicitement référence à la nécessité d'articuler entre elles** les actions financées dans le cadre de l'IEJ. C'est le cas par exemple de la DIRECCTE Haute-Normandie qui introduit dans son appel à projets « diversifier l'offre de services à destination des jeunes NEET en parcours d'accompagnement » une obligation



pour les opérateurs de s'inscrire en complémentarité de l'intervention des missions locales. Dans ce cas, les autorités de gestion se montrent souvent attentives aux modalités d'articulation proposées par les opérateurs au moment de la sélection des projets, mais interviennent peu dans la régulation de cette coordination au moment de la mise en œuvre, qui repose avant tout sur les opérateurs. **Sur le terrain, cette articulation spontanée des opérateurs entre eux reste marginale.** Dans quelques cas, les porteurs de projets se sont directement concertés pour mailler leurs actions entre elles et organiser des parcours. En raison de phénomènes de concurrence et du manque de visibilité des opérateurs sur les actions des autres porteurs, ces coopérations restent faiblement développées. Lorsque c'est le cas, elles s'inscrivent souvent dans des partenariats préexistants. Cela a notamment été le cas en Haute-Normandie dans le maillage de deux opérateurs intervenant sur des registres complémentaires (un réseau de Structures de l'Insertion par l'Activité Economique : le GRAIN, et un OPCA : AGEFOS PME).

D'autres territoires sont allés plus loin, en se montrant plus prescriptifs dans l'organisation de ces parcours. C'est le cas par exemple de la Champagne-Ardenne, qui a mobilisé spécifiquement les opérateurs qui pourraient s'inscrire dans un parcours pensé en amont par les autorités de gestion.

Illustration 33 : exemple de mobilisation des opérateurs dans une logique de parcours (Champagne-Ardenne)



6.2. Si rien n'interdit la construction de parcours, ils sont cependant complexes à mettre en œuvre

6.2.1. Des incompréhensions sur les règles de l'IEJ, liés à une logique de « sur-sécurisation » de l'IEJ ont pu freiner la mise en place de parcours

Tel que décrit précédemment, l'IEJ a donc bien permis de financer des actions relevant des différentes séquences de parcours identifiées dans le PO national IEJ. Le volet « accompagnement » a été fortement enrichi, le volet « formation » a également été investi dans le cadre de l'action des Conseils régionaux. Enfin, le volet « repérage » a été moins développé, et est décliné différemment selon les territoires, surtout dans le cadre des actions des Plateformes de Lutte contre le Décrochage Scolaire et beaucoup moins via la mobilisation des acteurs associatifs de proximité et de la sphère sociale. **Dans la mise en œuvre de l'IEJ, l'articulation de ces différentes séquences entre elles est cependant plus difficile.**

Les acteurs prêtent bien entendu une attention particulière à cette notion de « parcours ». Pour les opérateurs notamment, l'enjeu est de pouvoir anticiper la fin de leur intervention, et donc les suites de parcours pour les jeunes qu'ils accompagnent. Il s'agit avant tout de pouvoir orienter le jeune vers les relais adaptés, de bien mailler les interventions entre elles, pour que le parcours du jeune soit fluide et sans ruptures. L'attention portée aux suites de parcours n'est évidemment pas spécifique à l'IEJ. Avec l'IEJ (et les fonds européens) cette attention sur les suites de



parcours se double cependant d'une **vigilance accrue sur les modalités possibles d'articulation et de cumul des actions entre elles**. En soi, **l'IEJ autorise bien la construction de parcours** en permettant de cumuler des actions financées par l'IEJ à condition qu'elles ne portent pas sur le même objet.

Ces règles relatives aux possibilités de cumul des dispositifs ont cependant été mal appropriées par les opérateurs, voire par les autorités de gestion : un même jeune peut-il bénéficier du CIVIS et d'un accompagnement renforcé financé dans le cadre de l'IEJ au sein d'une même mission locale ? Peut-il bénéficier d'une action d'accompagnement renforcé financée dans le cadre de l'IEJ par la DIRECCTE en même temps que d'une action de formation financée dans le cadre de l'IEJ par le Conseil régional ? Les réponses à ces questions ont fait l'objet **d'interprétations différentes selon les territoires**. Plus encore, pour plusieurs territoires, en cas d'incertitude des opérateurs ou des autorités de gestion, **la règle a été celle du « non cumul » et d'une séparation claire des interventions dans le temps, au détriment même de la notion de « parcours »**. Enfin, si la compréhension des règles de l'IEJ a eu une incidence sur la mise en place de parcours, l'organisation de la coopération locale entre autorités de gestion en a eu une également.

6.2.2. Les lignes de partage mises en place dans le cadre de l'IEJ contribuent par ailleurs davantage à « séparer » qu'à « articuler » les actions et les opérateurs

La multiplicité des autorités de gestion sur les territoires a impliqué la **définition de lignes de partage** destinées à répartir les périmètres d'intervention entre services de l'Etat et Conseils régionaux. Sur chacun des territoires, les lignes de partage IEJ ont été négociées par le Préfet de Région et le président du Conseil régional en lien avec les champs de compétences et les acteurs traditionnellement mobilisés par les 2 autorités de gestion. Ces lignes de partage ont systématiquement été formalisées dans des accords régionaux, voire dans des plans d'action régionaux (PAR) qui déclinent de manière plus opérationnelle les actions menées par chaque autorité de gestion. Dans la définition des lignes de partage, **les deux premiers volets (« repérage » et « accompagnement ») ont principalement été couverts par l'Etat, le troisième (« formation ») a surtout été pris en charge par les Conseils régionaux**, compte tenu de leurs compétences respectives. Seuls 3 territoires font figure d'exception dans la répartition « classique » des périmètres d'intervention sur l'IEJ : en Ile-de-France, le repérage est pris en charge par le Conseil régional, et en Guadeloupe et Martinique les 3 volets sont traités conjointement par les 2 autorités de gestion. Si ces modèles diffèrent de ceux des autres territoires, ils reflètent dans les 3 cas le choix de respecter le partage habituel des compétences entre l'Etat et la Région. Compte tenu de leur inscription dans des modèles territoriaux, la répartition sur les lignes de partage est par ailleurs apparue lisible aux opérateurs.

Ce travail sur les lignes de partage avait avant tout pour but **d'éviter le double financement d'actions et de limiter les phénomènes de concurrence** entre programmes en clarifiant leur positionnement sur le parcours des jeunes dans un souci de lisibilité des PO pour les porteurs de projets. Mais les lignes de partage et les plans d'action régionaux (PAR) devaient aussi permettre de **renforcer la coordination** des actions des autorités de gestion dans la mise en œuvre de l'IEJ. Les instances mises en place sur les territoires (comités régionaux de suivi, comités régionaux uniques de programmation) visent cependant **surtout à assurer le pilotage institutionnel des programmes IEJ et FSE**. La préoccupation est avant tout de pouvoir éviter les doubles financements, et **non de garantir l'articulation opérationnelle des actions entre elles**. Seuls quelques territoires ont mis en place des modalités d'articulation plus opérationnelles, dans la perspective de mieux articuler les interventions de l'Etat et du Conseil régional (cf partie suivante).

Opérationnellement, il apparaît donc que les lignes de partage ont souvent fonctionné comme un outil institutionnel et technique traçant des « lignes de démarcation » voire des « lignes de séparation » entre autorités de gestion ; les territoires étant allés plus ou moins loin en matière de synergie et de mutualisation pour le parcours des jeunes. **La définition et le suivi des lignes de partage contribue bien à éviter les phénomènes de double financement mais n'agit pas comme facteur facilitant de la coordination entre actions.**



6.2.3. Malgré les instances prévues, la coordination entre les autorités de gestion et entre les opérateurs des territoires est peu fluide

La mise en place de lignes de partage, bien que lisibles, n'est donc pas suffisante pour garantir une bonne coordination des autorités de gestion entre elles.

Deux facteurs principaux semblent déterminer le niveau de coordination entre autorités de gestion. D'une part, l'historique des relations et des coopérations entre autorités de gestion a une incidence forte, l'IEJ s'étant inscrit dans la lignée des relations et des modes de fonctionnement existants. Et d'autre part, la **déclinaison plus opérationnelle des mécanismes de coordination** en complémentarité des lignes de partage peut s'avérer facilitatrice, certains territoires ayant bien mis en place ce type de dispositifs (comme par exemple dans le Nord Pas-de-Calais où un Plan d'Actions Régional détaillé a été formalisé en amont de la mise en œuvre et des actions de communication communes et un appel à projets Etat-Région ont été réalisées).

Trois grandes modèles de coordination Etat-Région se dégagent finalement, dont les caractéristiques sont décrites dans le tableau ci-dessous :

- **Un modèle dominant de pilotage « juxtaposé ».** Il s'agit là du modèle dominant, qui se concrétise dans la plupart des territoires par des lignes de partage claires et qui font figure de lignes de démarcation. La coopération entre autorités de gestion se traduit avant tout par du partage d'information et la participation formelle à des instances de suivi communes sur l'IEJ. Les temps de rencontre sont peu nombreux et visent principalement à s'assurer du respect des lignes de partage et d'éviter les doubles financements. Chaque autorité de gestion raisonne sur son propre périmètre d'intervention, et a en charge l'animation de « son » réseau d'opérateurs et de « ses actions » financées dans le cadre de l'IEJ.
- **Un modèle de pilotage « concerté ».** Ce modèle se retrouve de manière plus marginale sur les territoires qui ont poussé un peu plus loin les modalités de coopération entre la DIRECCTE et le Conseil régional. Si les lignes de partage restent bien là aussi des lignes de démarcation, les autorités de gestion ont été davantage attentives à la cohérence et à l'articulation de leurs actions entre elles et ont développé des instances de coordination complémentaires.
- **Un modèle de pilotage « co-construit » et « co-porté ».** Ce dernier modèle fait figure d'exception. Il se concrétise à la fois par une coordination renforcée dans l'élaboration du plan d'action et des priorités territoriales d'intervention sur l'IEJ, mais également par des modalités communes de pilotage et de suivi des actions financées dans le cadre de l'IEJ. Les deux autorités de gestion mobilisent ensemble le réseau des opérateurs (en mettant en place par exemple des appels à projets communs).



	Pilotage juxtaposé	Pilotage concerté	Co-construction et co-portage
Modalités de coordination stratégiques	<ul style="list-style-type: none"> Des lignes de partage agissant souvent comme des lignes fixes de « démarcation » des périmètres d'intervention de l'IEJ Des procédures d'information auprès des opérateurs et de programmation des fonds élaborées de manière disjointes Des visions parallélisées des objectifs de l'intervention de l'IEJ 	<ul style="list-style-type: none"> Des procédures d'information auprès des opérateurs et de programmation des fonds élaborées de manière plus concertée Des réflexions plus poussées sur l'ambition régionale de l'IEJ et sur les points de complexité tels que la cohérence des actions des deux PO au service du parcours du jeune 	<ul style="list-style-type: none"> Des lignes de partage, bien que classiques, issues d'un travail de concertation important Des procédures d'information auprès des opérateurs et de programmation des fonds élaborées de manière conjointe (plan de communication et appel à projets communs) Une vision commune formalisée à travers un plan d'actions régional détaillé
Modalités de coordination opérationnelles	<ul style="list-style-type: none"> Des instances formelles et une coordination entre services reposant principalement sur des échanges d'informations et le suivi « classique » des lignes de partage et de l'avancement de la programmation Une mise en place très marginale de mécanismes de coordination complémentaires aux lignes de partage et aux instances (outils et actions de communication, de partage d'informations ou de réflexions) 	<ul style="list-style-type: none"> Une mise en place ponctuelle de mécanismes de coordination complémentaires (actions de communication communs, réunions de coordination sur les dossiers spécifiques ou complexes) 	<ul style="list-style-type: none"> Une co-animation plus installée dans les modes de fonctionnement (ex. : groupes de travail multipartenaires) De nombreux mécanismes de coordination (actions et outils de communication communs, réunions de coordination sur les dossiers spécifiques ou complexes)

6.2.4. L'animation territoriale a eu peu de temps et de moyens pour se développer

Qu'elles s'inscrivent dans le modèle du « pilotage juxtaposé », du « pilotage concerté » ou encore de la « co-construction », **les autorités de gestion se sont mobilisées pour communiquer sur les finalités et modalités de mise en œuvre de l'IEJ sur leur territoire.** Cette communication s'est souvent concrétisée par la mise en place de réunions d'information auprès leur réseau d'opérateurs, cible des appels à projets. Au-delà des temps de communication, les elles ont également mené **un travail d'appui aux opérateurs dans le cadre de la constitution des dossiers de subvention.** Attentifs à la sécurisation des porteurs et des projets, les services FSE et Europe des DIRECCTE et Conseils régionaux se sont en effet attachés à appuyer les opérateurs en amont et au moment du dépôt des projets, à la fois pour mieux définir les actions, mais aussi pour sécuriser le respect des obligations européennes (plans de financements, dépenses éligibles, identification des conditions nécessaires à la justification et au contrôle du service fait...). Ces efforts sont également constatés du côté des opérateurs et démontrent une professionnalisation des autorités de gestion sur leur connaissance des fonds européens.

Dans l'ensemble, l'animation territoriale autour de l'IEJ est cependant restée relativement peu développée. Malgré le travail d'information et d'accompagnement au dépôt des projets, deux dimensions ont été beaucoup moins investies par les autorités de gestion : **l'appui à l'émergence de projets et la coordination des offres.** Tel qu'évoqué précédemment, la mobilisation des porteurs de projets s'est surtout centrée sur des opérateurs déjà connus des autorités de gestion, et



beaucoup moins sur la recherche de nouveaux porteurs dans une perspective de construction de l'offre au plan territorial. Faire de l'appui à l'émergence de projets nécessite en effet de disposer d'une part d'un diagnostic territorial suffisamment précis pour définir et cibler des modalités d'intervention spécifiques. Mais cela suppose aussi une ingénierie de projet importante pour appuyer les porteurs dans la construction d'une offre. De même, dans l'animation du réseau de porteurs de projets, les autorités de gestion ont plus souvent raisonné « opérateur par opérateur » et « action par action » que dans une logique de maillage des offres entre elles. Les opérateurs d'un même territoire ne se connaissent pas toujours entre eux et manquent de visibilité sur les offres des autres porteurs de projets. Quelques « bonnes pratiques » ont émergé localement mais se font surtout au cas par cas : des échanges de listes de jeunes accompagnés entre porteurs de projets à l'échelle de certains territoires ou bassins d'emploi, l'organisation spontanée de réunions régulières de coordination locale par des Unités Territoriales des DIRECCTE, voire par des opérateurs directement. Dans l'ensemble, ces instances de coordination restent peu développées et peu structurées à un niveau infra-régional (les Unités Territoriales ont été assez peu mobilisées).

Ces difficultés tiennent principalement à trois raisons. A une **contrainte de calendrier** d'une part, qui a contribué à orienter les efforts du côté de la programmation et de la sécurisation, plutôt que du côté de l'appui à l'émergence et de la coordination. Mais cela tient aussi à **une lecture de l'IEJ très centrée sur ses aspects « techniques »**. Que cela soit du côté des DIRECCTE ou des Conseils régionaux, les services métiers ont bien été associés aux choix de programmation, mais avec une place variable. Alors que certains ont pu être associés par les services FSE au travail d'instruction et de mobilisation des opérateurs, dans d'autres cas ces services métier ont simplement été consultés pour les choix de programmation. Sur les territoires, mais également au niveau national, le pilotage de l'IEJ reste principalement à la main des services FSE. Enfin, la mise en place et la régulation de parcours **supposent également une ingénierie importante, qui n'a pas pu être financée en raison des contraintes liées à l'outil IEJ**. Les actions financées devant bénéficier directement aux jeunes, l'IEJ n'a permis de financer que de façon très marginale des fonctions de pilotage, d'animation et de soutien à l'ingénierie.

Ces trois éléments (le calendrier, une lecture très technique de l'IEJ et les contraintes de financement de l'outil IEJ) ne sont pas sans incidence sur les modalités d'animation territoriale. **Et cette faiblesse de l'animation territoriale, le manque d'instances de coordination et d'articulation des opérateurs ne sont pas sans risques pour le déploiement de l'IEJ** : le risque est bien de voir des actions se recouper plutôt que de s'articuler (et donc engendrer des phénomènes de concurrence) et de perdre en visibilité de fluidité sur les parcours des jeunes.

EN CONCLUSION

Si l'IEJ a bien permis d'enrichir l'offre, la question de l'articulation des actions et des opérateurs reste donc entière. Si l'IEJ a dans quelques cas permis de financer des « dispositifs de parcours intégré », les bonnes pratiques en termes de maillage des différents dispositifs entre eux et de sécurisation de parcours restent marginales et n'ont que très rarement fait l'objet d'une stratégie territoriale volontaire. Deux questions se posent finalement : l'outil financier IEJ est-il adéquat pour construire des parcours ? Comment l'animation et la coopération territoriale peuvent-elles y contribuer ? L'outil financier induit en effet un réflexe de sécurisation, à la fois des autorités de gestion et des opérateurs. Cette recherche de sécurisation pose de fait une difficulté dans la mise en place des parcours puisqu'elle incite à la séparation des actions. Le pilotage territorial s'inscrit aujourd'hui dans cette logique également, soulevant la question du « chef d'orchestre » ou du « chef de file » dans la construction, la régulation et le maillage de l'offre destinée à ce public de jeunes NEET.

SECTION 7

Quels premiers résultats de l'IEJ ?



7.1 Qui sont les jeunes bénéficiaires des actions financées par l'IEJ ?

La France a fait **le choix de ne pas cibler de catégorie spécifique de jeunes NEET** dans ses différents PO. Tous les jeunes NEET de moins de 26 ans sont donc ciblés, qu'il s'agisse de jeunes temporairement NEET ou de jeunes qui ne sont pas scolarisés, ni en emploi et ni en formation depuis un temps plus long. Si ce choix a été fait dans une logique de **réponse rapide et massive**, il a cependant pu **limiter la capacité des territoires à agir dans une perspective de complémentarité à l'existant**. En effet, la programmation rapide, le peu de données disponibles sur cette catégorie de « NEET », n'ont pas permis aux territoires de s'inscrire dans une démarche de diagnostic partagé : quels sont les jeunes NEET qui échappent à une prise en charge du SPE ? Quelles sont les lacunes de l'offre d'accompagnement destinées à ce public ? **Seules quelques actions ont ciblé des profils particuliers de jeunes NEET** : l'action d'accompagnement destinée aux jeunes diplômées portée par l'APEC dans le cadre du volet central du PO national IEJ, des actions ciblant des jeunes relevant de la Protection judiciaire de la jeunesse ou encore des jeunes en situation de handicap sur le volet déconcentré.

Même si le ciblage a donc été relativement large, il semble y avoir tout de même eu **une priorité « officieuse » sur les jeunes NEET les plus éloignés de l'emploi**, confirmée par la plupart des autorités de gestion chargées de programmer les fonds et par l'investissement fort sur certains dispositifs comme la Garantie Jeunes notamment, qui introduit des critères de vulnérabilité dans son public-cible.

Il est donc intéressant de regarder dans quelle mesure l'objectif d'une réponse massive a, ou n'a pas, permis d'atteindre les publics les plus éloignés de l'emploi et d'élargir la typologie des jeunes pris en charge.

D'un point de vue **qualitatif**, de **premiers résultats positifs** peuvent être observés. Certains acteurs ont fait des **efforts importants pour aller chercher des publics non atteints habituellement** : jeunes vivant dans des zones rurales pour les missions locales (grâce à des permanences de conseillers IEJ), jeunes sous-main de justice en lien avec la PJJ, etc. Ces **initiatives** restent cependant relativement **marginales** et **touchent un petit nombre de jeunes**. Ce travail de repérage de nouveaux jeunes NEET a en effet été plus difficile à mettre en place, à la fois pour des questions de temps et de moyens disponibles, et en raison des contraintes de l'outil financier (qui ne permet pas de financer des actions de « repérage pur » et limite les possibilités de financement de fonctions d'ingénierie). Par ailleurs, les actions « d'accompagnement » et de « parcours intégrés » comprennent bien entendu une part de repérage et de sélection des publics, réalisée en interne (parmi les jeunes NEET déjà « connus »), ou via la mobilisation de partenaires extérieurs.

Sur le plan quantitatif, **les premières données issues de « Ma démarche FSE » donnent quelques indications partielles sur 89 680 participants enregistrés au 31/12/2015 sur le périmètre des opérations du PO national IEJ. A ce stade, les opérations sont en cours de réalisation et peu de données sont disponibles**. Les premiers éléments saisis dans « Ma démarche FSE » pour le PO national IEJ et décrits ci-dessous doivent donc être interprétés avec précaution.

- 54,2% sont des hommes et 45,8% sont des femmes
- 81,6% ont des niveaux de diplôme dans la Classification internationale type de l'éducation (CITE) de 0 à 4 (au plus Bac) et 48,7% ont des niveaux de diplôme CITE de 0 à 2 (au plus Niveau V : CAP/BEP)*
- 26,1% vivent dans un ménage où personne n'est en emploi
- 2,1 % bénéficient d'une reconnaissance officielle d'un handicap
- 7,0% sont allocataires des minimas sociaux (RSA, ASS, AAH...)
- 3,3% sont sans domicile fixe ou confrontés à une exclusion du logement

Pour autant, ces éléments chiffrés ne se démarquent pas notablement de ceux observés habituellement sur les publics jeunes des dispositifs s'adressant à un public proche. A titre d'exemple, parmi les jeunes entrés en CIVIS en 2011 et 2012, 98% ont un niveau Bac (avec diplôme), 76% ont un niveau Bac (sans diplôme) et 68% un niveau CAP/BEP (avec diplôme). 4% sont sans hébergement, hébergement nomade ou autre. [Source : entrepôt national Parcours 3, extraction août 2013, traitement Dares].



Il serait nécessaire d'aller plus loin et comparer les données des participants IEJ à une cartographie précise et détaillée de la population des jeunes NEET de moins de 26 ans des 16 territoires éligibles. Or, ces données ne sont pas disponibles à ce jour, ni à l'échelle nationale, ni à l'échelle régionale, la Dares devant conduire au préalable un important travail d'appariement de fichiers et de vérification des doublons.

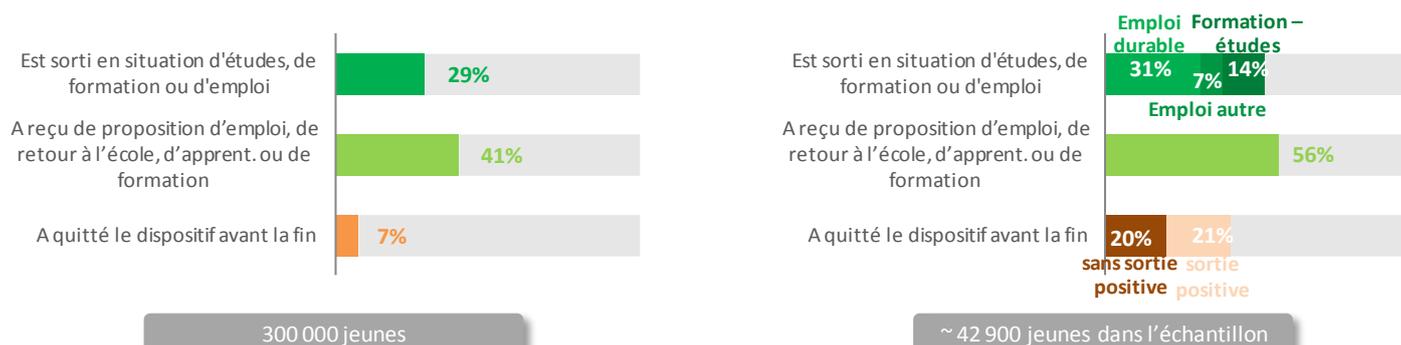
Au-delà des profils des jeunes NEET, les données disponibles ne permettent pas d'identifier si les jeunes étaient déjà connus ou accompagnés avant d'entrer sur une action financée par l'IEJ. Dans ses choix de programmation, la France a **surtout conforté les grands opérateurs du SPE et a fléchi une part importante de l'enveloppe IEJ sur des dispositifs d'accompagnement renforcé**. Elle a en revanche moins investi le segment « repérage de nouveaux jeunes », qui fait partie des cibles prioritaires que fixe la Commission Européenne dans les orientations de l'IEJ : « Il convient de noter que l'IEJ vise à renforcer l'aide que le FSE offre déjà à des groupes plus larges de jeunes en ciblant des jeunes qui ne bénéficieraient normalement pas d'une aide à l'emploi ou à l'éducation ».

7.2 Quels premiers résultats en termes d'accès à l'emploi et à la formation à l'issue d'une action financée par l'IEJ ?

Sur la cible des 300 000 jeunes du PO national IEJ, l'objectif de sortie positive (sortie en étude, en formation ou en emploi) **est fixé à 29%**, soit **87 000 jeunes qui ne seraient plus NEET** à l'issue d'une action financée par l'IEJ. Les données disponibles sur « Ma démarche FSE » montrent qu'à l'issue des actions soutenues par l'IEJ et au 31 décembre 2015, les **taux de sortie positive** (emploi, formation ou études) sont **supérieurs aux objectifs fixés dans le PO national IEJ**.

- En effet, 31% des participants de l'échantillon ayant répondu de manière complète au questionnaire de sortie ont obtenu un CDD de plus de 6 mois ou un CDI ; 7% sont dans d'autres situations d'emploi (intérim, CDD de moins de 6 mois, contrats aidés ou entrepreneuriat) et 14% sont en formation ou en études, soit **52% de sorties positives au total** (près du double que l'objectif du PO national IEJ).
- On constate également que plus de la moitié des participants (56%) ont reçu une proposition d'emploi, de retour en études ou de formation (soit 15 points de plus que les prévisions du PO national IEJ).
- En revanche, le taux de sortie anticipée en cours de dispositif est nettement plus élevé, ce qui s'explique partiellement par le fait que plus de la moitié de ces sorties anticipées (52%) ont pour motif une sortie positive.

Illustration 34: Objectifs en matière de sortie des participants sur le PO national (gauche) et état des lieux des sorties réelles des participants sur le PO national IEJ (droite) [Source : PO national IEJ et Ma Démarche FSE 13/01/2016]



300 000 jeunes

~ 42 900 jeunes dans l'échantillon



Ces résultats révélateurs des premières tendances sur l'efficacité du renforcement qualitatif, **posent aussi la question du niveau d'ambition fixé dans le PO national IEJ, qui semble faible au regard des résultats généralement observés** en termes de sorties positives au niveau des Missions Locales par exemple (593 000 signatures de contrat de travail pour 1 224 000 jeunes reçus en mission locale en 2014 soit 48%).

Les premiers résultats présentés ci-dessus sont à interpréter avec précaution : ils ne constituent que des résultats partiels à ce stade (les actions sont en cours, certaines n'ont démarré qu'au second semestre 2015, voire en 2016). L'évaluation de 2018 viendra éclairer plus précisément l'impact de l'IEJ sur les parcours des jeunes NEET. En effet, les données disponibles à ce stade **ne permettent pas d'appréhender finement le contenu des parcours des jeunes NEET bénéficiaires d'une action financée par l'IEJ, notamment en termes d'accès à des périodes d'immersion, qui est un enjeu majeur de la Garantie Européenne pour la Jeunesse** (les indicateurs ne permettent que de mesurer la part des jeunes ayant reçu une proposition d'emploi, de retour à l'école, d'apprentissage ou de formation). Plus largement, cette évaluation de 2018 permettra également de disposer **d'un plus grand recul sur l'impact de l'IEJ sur les pratiques des acteurs** : dans quelle mesure l'IEJ est-elle venue modifier les pratiques d'accompagnement ? Comment les opérateurs se sont-ils organisés pour atteindre l'une des 4 solutions (emploi, formation, stage, études) ? Comment les opérateurs ont-ils « sélectionné » les jeunes NEET bénéficiaires et quelle est l'incidence de ces choix sur les types de sorties ?

7.3 Quelle contribution de l'IEJ à la Garantie Européenne pour la Jeunesse ?

L'IEJ, en tant qu'instrument financier destiné aux Etats membres les plus touchés par le chômage des jeunes, a – parmi ses différents objectifs – celui de **faciliter la mise en place d'une Garantie Européenne pour la Jeunesse**. Tel qu'évoqué précédemment, la Garantie Européenne pour la Jeunesse, telle qu'elle a été pensée par l'Union européenne, répond à deux ambitions principales :

- Un principe de **prise en charge « précoce »** ;
- Un principe de **« qualité » des offres** proposées aux jeunes.

La Garantie Européenne pour la Jeunesse vise à garantir sur tous les jeunes NEET âgés de 15 à 24 ans se voient proposer « une offre de qualité, portant sur un emploi, un complément de formation, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant le début de leur période de chômage ou de leur sortie d'enseignement formel ».

Alors que dans la Garantie Européenne pour la Jeunesse pensée par l'Union européenne, l'enjeu est de proposer rapidement aux jeunes une offre de qualité (emploi, formation, apprentissage ou stage), dans les 4 mois qui suivent leur sortie d'enseignement ou leur perte d'emploi, **la réponse française nuance ces principes** :

«Le délai de 4 mois n'est pas inscrit aujourd'hui en tant que tel dans le cadre des parcours des jeunes repérés, dans la mesure où **les solutions d'accompagnement ou les sorties offertes aux jeunes peuvent être immédiatement mobilisables ou à l'inverse émerger dans le cadre de la construction d'un parcours d'accompagnement** vers l'emploi, avec des délais variables selon les besoins des jeunes. La mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse sera l'occasion de progresser vers une démarche de résultats, **en visant l'obtention par tout jeune NEET d'une proposition dans les 4 mois, soit par la mobilisation des dispositifs existants, soit par leur extension ou la création de nouveaux dispositifs**, appuyées notamment par le financement apporté au titre de l'initiative pour l'emploi des jeunes ».

Concernant l'offre de service de Pôle Emploi : « **l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID) constitue le point de départ des 4 mois**. Le contenu de cet entretien sera adapté au profil du demandeur d'emploi primo-entrant, en particulier en renforçant le diagnostic, ce qui permettra de mettre en œuvre dans le délai de 4 mois des dispositifs et des prestations répondants à ses besoins. Pôle Emploi s'engage donc, dans le cadre du présent plan d'action, à proposer à (...) environ 170 000 jeunes une action labellisée « garantie pour la jeunesse », dans l'intervalle des 4 mois, en vue de favoriser leur accès au marché du travail. ».



Concernant l'offre de services des missions locales : « le réseau des missions locales proposera aux jeunes accueillis pour la première fois, notamment les jeunes en demande d'insertion (JDI), **un accompagnement personnalisé et renforcé en mobilisant l'ensemble de l'offre de services permettant d'organiser dans les 4 mois des actions individuelles ou collectives** ».

Deux modifications sont apportées :

- La notion « d'offre de qualité » n'est pas reprise en tant que telle et est remplacée par la notion de « **proposition** », incluant la **mobilisation de dispositifs** au service de l'insertion des jeunes.
- **Le point de départ des 4 mois n'est pas le même** : les opérateurs du SPE (Pôle Emploi et missions locales) s'engagent à mobiliser des dispositifs d'accompagnement renforcé dans les 4 mois qui suivent le premier diagnostic des besoins ou le premier entretien d'accueil des jeunes dans leurs services.

Ces éléments sont repris dans le PO national IEJ : **l'engagement pris est celui de la mise en place d'un parcours d'accompagnement dans les 4 mois qui suivent le diagnostic par les opérateurs** (et non dans les 4 mois qui suivent leur perte d'emploi ou leur sortie de formation).

Concernant la mise en place d'un dispositif de type « CIVIS renforcé » : « **dans un délai de 4 mois après la conclusion du contrat, le référent unique du jeune doit construire avec lui un parcours d'insertion vers et dans l'emploi, dont l'apprentissage. Ce parcours est à la fois professionnel (...) et social (...) en vue de développer ou restaurer son autonomie sur le marché du travail** ».

Les appels à projets lancés dans le cadre du volet déconcentré du PO national IEJ reprennent bien ces principes, en définissant également clairement les types de solutions à apporter aux jeunes NEET :

« Proposer une solution d'emploi, de stage, de formation, d'apprentissage par un repérage précoce, un accompagnement personnalisé ou des opportunités d'insertion professionnelle aux jeunes NEET ».

Si les opérateurs doivent bien s'engager à enclencher un parcours d'accompagnement dans les 4 mois, il n'y a pas d'engagement pris sur les délais dans lesquels ils doivent pouvoir apporter une solution (d'emploi, de formation, de stage ou d'apprentissage) aux jeunes concernés. Dans ces appels à projets, la référence à la Garantie Européenne pour la Jeunesse telle qu'elle a été pensée par l'Union européenne (« il s'agit de proposer à ces jeunes un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou de leur sortie de l'enseignement formel ») – inscrite dès la première page – **a cependant été source de confusion chez les opérateurs, mais également chez les autorités de gestion.** Dans une logique de sécurisation des fonds, plusieurs opérateurs ont ainsi interprété cette référence à la Garantie Européenne pour la Jeunesse **comme une obligation d'apporter une solution aux jeunes (d'emploi, de formation, de stage ou d'apprentissage) dans les 4 mois qui suivent leur entrée dans une action d'accompagnement.** Cette interprétation a pu les amener à réduire à 4 mois la durée de leur accompagnement et à faire sortir les jeunes de leur action ce délai passé.

L'IEJ contribue donc pour partie à la Garantie Européenne pour la Jeunesse, en finançant des actions **d'accompagnement renforcé vers l'emploi** qui doivent – en principe – comporter des séquences d'immersion et déboucher sur des sorties vers une solution d'emploi, de stage, de formation ou d'apprentissage. Cependant, ces actions **ne prennent pas systématiquement la forme d'un parcours fluide et articulé, et s'appuient relativement peu sur des dispositifs de repérage « précoce »**, qui sont deux enjeux majeurs de la Garantie Européenne pour la Jeunesse. L'évaluation d'impact de 2018 permettra d'analyser plus précisément les résultats de l'IEJ sur les jeunes et leurs parcours. Il est également nécessaire de garder à l'esprit que la Garantie Européenne pour la Jeunesse et l'IEJ s'inscrivent dans des cadres différents (recommandation du Conseil Européen et règlement d'intervention), dont le niveau de « contraintes » n'est pas le même pour les Etats membres.

SECTION 8

Conclusion sur les questions évaluatives et recommandations



8.1 Les choix de mise en œuvre de l'IEJ sont-ils pertinents ? Ont-ils permis d'atteindre les objectifs stratégiques fixés lors de la mise en place de l'IEJ ?

L'IEJ, en tant qu'instrument financier destiné à faciliter la mise en place de cette Garantie Européenne pour la Jeunesse sur les territoires où le taux de chômage des jeunes est particulièrement élevé, **cible la population des « NEET », les jeunes ni en emploi, ni en formation, ni en études**. En France, cette catégorie de NEET n'est pas un « objet » en soi des politiques publiques et il n'existe pas de données précises sur cette population, sur les différentes réalités qu'elle recouvre. De plus, le concept de NEET renvoie dans les faits à une population très large et fluctuante (des NEET « frictionnels », qui ne le restent qu'un temps, et des NEET « structurels », qui sont plus éloignés de l'emploi). Si en soi il y a donc bien un intérêt à cibler cette population pour lutter contre l'inactivité des jeunes, le concept nécessite toutefois d'être davantage « déconstruit » et objectivé, pour bien identifier les différents profils de NEET et leurs besoins. La Garantie Européenne pour la Jeunesse et l'IEJ contribuent ainsi à apporter un éclairage sur la population des jeunes NEET. Pour autant, il n'est pas certain que la population des NEET devienne une catégorie de lecture en soi pour les politiques publiques françaises, fortement structurées autour d'autres types de populations (jeunes non qualifiés, jeunes décrocheurs...). **L'Union européenne a également fait le choix d'adosser l'IEJ au FSE**. Ce choix permet à la fois d'augmenter la part des financements réservés aux jeunes NEET (pour 1 euro d'IEJ il est nécessaire de mobiliser 1 euro de FSE), et a également permis à la France de bénéficier d'un taux de cofinancement attractif (à hauteur de 92% pour le PO national IEJ). Si le couplage IEJ-FSE entraîne donc un effet levier sur le plan financier, il n'est pas sans contraintes sur la mise en œuvre opérationnelle. Il induit un réflexe de « sécurisation » de la part des autorités de gestion et des opérateurs, voire des réticences liées à des mauvaises expériences sur les fonds européens, et implique une charge administrative importante (saisie des indicateurs FSE, auxquels sont ajoutés les indicateurs spécifiques IEJ). **Enfin, dans les choix de mise en œuvre de l'IEJ, l'Union européenne a également introduit un critère d'éligibilité des territoires à l'IEJ, basé sur le taux de chômage des jeunes en 2012**. Ce critère a permis à la France de bénéficier de l'IEJ sur 16 territoires. Une analyse de l'évolution de ce taux de chômage des jeunes dans le temps sur les territoires concernés montre que cet indicateur fluctue beaucoup. Ainsi, entre 2012 et 2014, la carte des territoires français éligibles à l'IEJ varie sensiblement. Ces variations posent la question de la pertinence de ce critère d'éligibilité, calculé sur la base d'une seule année de référence (2012), et non dans la durée.

Dans la déclinaison de l'IEJ sur ses territoires, la France a également réalisé différents choix de mise en œuvre. **Elle s'est appuyée sur une architecture institutionnelle reposant sur plusieurs autorités de gestion** : la DGEFP d'une part, et les Conseils régionaux des territoires éligibles, qui ont bénéficié d'environ un tiers de l'enveloppe IEJ-FSE attribuée à la France. En cela, elle accompagne le mouvement de décentralisation, mais pose aussi des enjeux spécifiques en termes de coordination. La présence d'une autorité de gestion (Conseil régional) et d'une autorité de gestion déléguée (Direccte) sur chaque territoire éligible suppose des mécanismes de régulation pour concevoir et réguler l'offre, et pour penser ensemble un diagnostic et un plan d'action. Ces enjeux de coordination se posent particulièrement pour les autorités de gestion française, la France étant le seul Etat membre à avoir fléchi de l'IEJ sur différents programmes opérationnels. **La France a également fait le choix de mettre en œuvre l'IEJ dans un calendrier resserré** : le PO national IEJ et les PO régionaux ont tous été écrits et validés rapidement, et l'engagement a été pris de programmer l'ensemble des fonds IEJ-FSE avant le 31 décembre 2015. L'enjeu était celui d'un « effet masse », devant permettre d'atteindre de nombreux NEET dans un temps réduit. Ce choix a fortement mobilisé l'ensemble des autorités de gestion et des opérateurs, mais a laissé peu de marges à l'émergence d'actions nouvelles ou innovantes. Enfin, dans ses choix de programmation, la France s'est appuyé sur la réponse française sur la Garantie Européenne pour la Jeunesse pour déterminer la typologie des actions à financer dans le cadre de l'IEJ. **Elle a ainsi souhaité investir les différentes étapes des parcours des jeunes : du repérage vers l'insertion, en mobilisant des temps d'accompagnement et de formation**. Ce choix permet – a priori – de couvrir l'ensemble des besoins des jeunes NEET, de prendre en charge de nouveaux publics, et d'intensifier l'accompagnement de ceux qui l'étaient déjà.



8.2 Les interventions réalisées avec l'IEJ sont-elles cohérentes avec ce qui était prévu dans les programmes ?

Le PO national IEJ prévoit le financement d'actions sur les 3 segments évoqués précédemment (repérage, accompagnement et formation) et identifie de premiers dispositifs qui pourront faire l'objet d'un financement IEJ-FSE : les Plateformes de Suivi et d'Appui aux Décrocheurs, le Service Militaire Adapté, un Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale (CIVIS) « renforcé », le parrainage ou encore la mission de service civique. Dans la mise en œuvre de l'IEJ, le parrainage et le service civique n'ont finalement pas pu être financés, en raison de contraintes liées à l'outil financier IEJ. Dans les faits, le segment « repérage » a également été moins investi : les GIP académiques (pour le financement des Plateformes de Suivi et d'Appui aux Décrocheurs) ont été mobilisés sur une majeure partie des territoires, mais relativement tardivement, et les acteurs sociaux de proximité (tels que les CCAS, les Départements, les associations de la politique de la ville) l'ont peu été. Une faible part de l'enveloppe IEJ-FSE (13 M€) a été consacrée aux actions « pures » de repérage (les actions de type « accompagnement » pouvant par ailleurs comprendre un volet « repérage »). A l'inverse, près de la moitié de l'enveloppe IEJ-FSE française (PO national IEJ + PO régionaux) programmée au 31/12/2015 a été fléchée sur des actions d'accompagnement renforcé, mises en œuvre par les opérateurs du service public de l'emploi (Pôle Emploi et missions locales) ou par d'autres porteurs. Ce choix se comprend également dans une logique d'action rapide : à court terme, de nombreuses études ont démontré de la plus-value d'un accompagnement de type « renforcé » sur les sorties des participants vers l'emploi. Enfin, l'ambition de soutenir les actions de formation destinées aux jeunes NEET se concrétise également dans la mise en œuvre de l'IEJ : les Conseils régionaux ont largement mobilisé l'enveloppe IEJ-FSE sur des actions de formation (pré-qualification ou qualification), dont le financement représente 31% de l'ensemble de l'enveloppe française programmée à fin décembre.

Les objectifs visés par les PO régionaux sont souvent moins précis (l'IEJ est programmée dans un axe spécifique des PO régionaux multi-fonds FEDER-FSE), et visent à réduire ou à contribuer à la baisse du chômage des jeunes, en facilitant l'accès des NEET à l'apprentissage, à la qualification, ou encore à l'entrepreneuriat, selon les territoires. Les interventions réalisées avec l'IEJ sont en ce sens cohérentes avec les objectifs visés initialement : la plupart des Conseils régionaux ont fléchi une partie (voire la totalité) de leur enveloppe IEJ-FSE sur des actions de leur Programme Régional de Formation, sur de l'apprentissage, ou encore sur des dispositifs de « parcours intégrés » visant le plus souvent à faciliter et à sécuriser les parcours d'accès à la qualification.

8.3 Le processus de mise en œuvre de l'intervention publique et les modalités d'intervention (dispositifs prévus) sont-ils efficaces au regard des cibles fixées et des résultats attendus ?

Conformément à la volonté d'agir vite et massivement, la DGEFP – dans le cadre du PO national IEJ – a fortement investi sur des grands dispositifs nationaux, mis en place par les acteurs du service public de l'emploi ou d'autres opérateurs clés : l'Accompagnement Intensif Jeunes de Pôle Emploi, la Garantie Jeunes mise en œuvre par les missions locales, le Service Militaire Adapté, la formation des Emplois d'Avenir, ainsi que l'accompagnement jeunes diplômés de l'APEC. Ce choix est à la fois un choix de renfort de moyens sur des dispositifs « phare », celui d'une recherche d'impact sur la volumétrie des jeunes NEET pris en charge, mais aussi celui d'une sécurisation de l'utilisation des fonds. En effet, cette stratégie a permis à la DGEFP de programmer rapidement l'enveloppe IEJ-FSE du volet central du PO national IEJ, tout en prenant assez peu de risques sur la réalisation effective des actions (des dispositifs qui ont une capacité à drainer un nombre important de publics) ainsi que sur la sécurisation des financements engagés (des opérateurs habitués au FSE).

Sur le volet déconcentré du PO national IEJ, la DGEFP a par ailleurs élaboré des appels à projets types (sur



l'accompagnement, le repérage et l'accompagnement des jeunes décrocheurs et sur l'apprentissage), faisant écho aux différents axes que le PO a vocation à couvrir. Ces appels à projets ont été plus ou moins relayés par les **Direccte** . Ils l'ont surtout été sur le volet « accompagnement », l'ensemble des Direccte ayant lancé des appels à projets destinés à financer des actions d'accompagnement renforcé, ainsi que sur le volet « repérage ». **Alors que le volet central devait permettre de faire « du volume » rapidement, sur le volet déconcentré, l'enjeu était avant tout de pouvoir financer des initiatives locales répondant aux besoins spécifiques des jeunes NEET sur le territoire et de combler les lacunes dans l'offre.** Répondre à de telles ambitions suppose en revanche *a minima* de pouvoir poser un diagnostic territorial sur la situation des jeunes NEET et l'état des lieux de l'offre. Compte tenu du calendrier, de la faiblesse des données disponibles sur cette population des NEET et des mécanismes de coordination avec les Conseils régionaux, un tel diagnostic territorial n'a pas été posé. **En résultant, dans les faits, des logiques de programmation à géométrie variable** : si certains territoires sont parvenus à programmer l'ensemble des fonds assez rapidement et ont mobilisé un large cercle de partenaires, d'autres ont principalement fléchi l'enveloppe sur le réseau des missions locales et les partenaires « habituels », tandis que d'autres Direccte encore ont rencontré des difficultés à programmer l'ensemble de leur enveloppe. Ces difficultés tiennent souvent au cumul des contraintes liées à l'outil, au calendrier de mise en œuvre, et à un contexte local déjà riche en mesures compte tenu de la population de NEET présente sur le territoire.

Dans les choix des Conseils régionaux, comme pour le volet central du PO national IEJ, **une logique de sécurisation des fonds et de recherche d'un effet volume a dominé.** L'investissement massif sur les actions des Programmes Régionaux de Formation ou sur d'importants dispositifs préexistants doit permettre de toucher de nombreux jeunes NEET rapidement. Là aussi, la majeure partie de la programmation a pu être réalisée rapidement, la plupart des actions financées par l'IEJ étant déjà en place. Quelques Conseils régionaux ont « réservé » une partie de leur enveloppe IEJ-FSE pour lancer des appels à projets, s'inscrivant – comme pour les Direccte – dans une volonté de faire émerger des réponses complémentaires à l'offre territoriale existante.

8.4 Les premières réalisations sont-elles satisfaisantes au regard des moyens mobilisés ?

Compte tenu de l'avancement de la mise en œuvre des actions, **il n'est pas possible d'apprécier l'efficience des actions qui ont été financées dans le cadre de l'IEJ.** Cela supposerait en effet de pouvoir disposer des résultats de ces actions, alors même que certaines viennent juste de débuter.

Il est cependant intéressant **d'analyser les premières données disponibles sur la montée en charge des dispositifs.** L'ensemble du PO national IEJ (volet central + volet déconcentré) vise à atteindre **300 000 jeunes NEET** dans le cadre des dispositifs financés par l'IEJ. Sur ces 300 000 jeunes NEET, **un tiers** doit pouvoir être pris en charge par les grands dispositifs nationaux programmés sur le volet central (Accompagnement Intensif Jeunes, Garantie Jeunes, formation des Emplois d'Avenir, et accompagnement jeunes diplômés de l'APEC). A fin 2015, plus de **51 000 participants** sont comptabilisés sur ces actions, soit 52% de la cible prévisionnelle pour ces 4 dispositifs nationaux. Compte tenu du rythme de déploiement des actions et de la montée en charge progressive, ces premières données sont encourageantes et devraient permettre d'atteindre la cible initiale à l'horizon 2016. Sur l'ensemble des actions financées dans le cadre du volet déconcentré, ce sont un peu plus de **57 000 participants** qui sont comptabilisés à ce stade. 108 000 jeunes NEET qui sont entrés sur une action financée par l'IEJ dans le cadre du PO national (volet central + volet déconcentré), soit **36% de la cible fixée à 300 000 jeunes NEET.**

Lorsque sont cumulées les cibles des PO régionaux, ce sont plus de **65 200 jeunes NEET** qui sont visés par les actions financées par les Conseils régionaux dans le cadre de l'IEJ. Les données disponibles à ce jour ne permettent cependant pas d'analyser la montée en charge de ces actions.



8.5 Peut-on observer de premiers impacts de l'IEJ en France sur les jeunes pris en charge, sur les partenariats locaux, et sur la gouvernance des politiques en faveur de l'emploi des jeunes ?

Concernant l'impact de l'IEJ sur les jeunes, il apparaît que l'IEJ permet avant tout de renforcer les dispositifs d'accompagnement. En mettant à disposition davantage de moyens au profit d'un accompagnement individualisé et intensif, l'IEJ permet donc de mettre en place **des actions qui visent à accompagner « mieux » et « plus » de nombreux jeunes**. Plus à la marge, l'intervention de l'IEJ permet également **d'atteindre d'autres jeunes**, qui n'étaient pas toujours connus ou pris en charge par les opérateurs. En donnant plus de moyens aux opérateurs, en élargissant le cercle des partenaires mobilisés et en investissant (même si cela reste marginal, compte tenu des contraintes spécifiques de l'IEJ) sur un segment « repérage », l'IEJ permet de cibler d'autres profils de jeunes : des jeunes ruraux, des jeunes suivis par la Protection Judiciaire de la Jeunesse, des jeunes en situation de handicap, des jeunes issus des quartiers politique de la ville non accompagnés par les missions locales, ou encore des jeunes plus diplômés. Enfin, avec l'investissement fort sur la Garantie Jeunes (pour laquelle l'IEJ contribue à la montée en charge), la France a également **cherché à atteindre les jeunes les plus vulnérables et les plus éloignés des processus traditionnels de prise en charge**. Les premières données disponibles sur les sorties (attention, elles ne sont que partielles à ce stade), indiquent par ailleurs des taux de sorties positives supérieurs aux objectifs fixés initialement (52% de sorties positives pour les jeunes ayant terminé leur parcours – avec 31% de sorties vers l'emploi durable, 14% de sorties vers la formation ou la reprise d'études, et 7% de sorties vers d'autres types d'emplois).

Sur les partenariats, le déploiement de l'IEJ permet avant tout de **conforter les deux principaux réseaux d'accompagnement traditionnels** : Pôle Emploi et les missions locales. **L'ouverture à d'autres opérateurs a été plus ou moins prononcée selon les territoires**, notamment sur le champ du « repérage » (mobilisation variable des Départements, des acteurs sociaux de proximité...). Dans l'ensemble, faute de temps, d'ingénierie et de diagnostic initial, cette ouverture de l'offre reste relativement « timide ». Plus encore, **la régulation de l'offre des différents opérateurs a eu peu de temps pour se mettre en place**. La mise en place de « parcours » s'en trouve impactée, malgré quelques bonnes pratiques locales qui ont permis, soit de financer des dispositifs de type « parcours intégrés » (qui à eux seuls cumulent différentes phases de prise en charge), soit de mailler l'offre locale en articulant les interventions des différents opérateurs dans une logique de parcours.

Cette question de l'articulation des interventions des opérateurs **s'est posée pour les Direccte**, pour les actions financées dans le cadre de ses appels à projets, mais également **dans son lien avec le Conseil régional** qui, lui aussi, finance des actions dans le cadre de l'IEJ. Au plan territorial, des « lignes de partage » ont été négociées entre l'Etat et la Région, afin de définir leurs périmètres d'intervention. **Ces lignes de partage sont avant tout des lignes de « séparation », qui ont eu vocation à bien délimiter les interventions et à éviter des double-financements**. Dans les faits, ce travail permet bien de sécuriser l'utilisation des fonds en évitant les redondances, mais ne permet pas de mailler les différentes offres de services territoriales. Au fond, la question du « maillage de l'offre », soulève celle de la désignation d'un « chef de file », à même de porter cette régulation. Dans le contexte de la décentralisation, de la loi NOTRe, la désignation de ce chef de file ne va pas de soi car suppose une légitimité sur plusieurs champs : à la fois sur celui de l'orientation et du repérage des jeunes, sur celui de l'insertion, de la qualification et de l'emploi. La mise en œuvre de l'IEJ s'est inscrite dans ce contexte territorial complexe, qui n'a pas facilité la mise en œuvre d'une action très concertée et régulée. **Mais cette faiblesse en termes d'animation et de régulation tient également à la particularité de l'IEJ : il s'agit d'un instrument financier et non d'un dispositif ou d'une politique publique**. Les autorités de gestion ont ainsi privilégié une lecture « financière » de l'IEJ, au détriment sans doute de l'établissement d'une stratégie territoriale concertée sur l'insertion des jeunes NEET. Un tel diagnostic territorial n'a pu être réalisé, et tout l'enjeu pour demain est ainsi de parvenir à poser un regard plus précis sur la population des jeunes NEET et ses différentes composantes, sur l'offre existantes et les interventions à prioriser.



8.6 Recommandations

Les recommandations portent sur deux grands axes, qui dépendent des décisions prises quant à une éventuelle prolongation/reconduction de l'IEJ par la Commission Européenne.

→ Un premier cas de figure possible est la **prolongation de l'IEJ au-delà de 2017**.

→ Le second cas est celui d'une **non-reconduction de l'IEJ**. Les recommandations portent donc sur la finalisation de la mise en œuvre de la programmation actuelle.

8.6.1. Les préconisations stratégiques en cas d'un renouvellement de l'IEJ

Il ne s'agit à ce jour que d'une hypothèse. Si celle-ci était avérée, deux grands scénarii peuvent être imaginés.

→ Le scénario de la « prolongation » : IEJ est reconduite dans ses grandes lignes

Dans ce scénario, l'IEJ pourrait être prolongée pour quatre années. Les grandes caractéristiques de l'outil financier ne sont pas modifiées. L'IEJ est ainsi toujours adossée au FSE et relève donc du règlement du FSE. Ce scénario s'inscrit dans la prolongation de l'investissement d'ores et déjà consenti par l'ensemble des acteurs concernés par la mise en œuvre de l'IEJ. Il s'agit en quelque sorte de **capitaliser sur les actions mises en œuvre et de s'appuyer sur l'expérience et l'expertise de l'IEJ déployées** ces deux dernières années.

Compte tenu des enseignements de cette première étude d'impact, la prolongation de l'IEJ serait plus efficace avec :

- **Un temps de mise en œuvre plus conséquent** : une programmation sur quatre années permettrait ainsi aux acteurs de poser un réel diagnostic au plan territorial, de cibler des populations et des territoires par rapport aux besoins et aux lacunes de l'offre actuelle.
- **Un accroissement du volume d'actions dédiées au repérage des jeunes NEET**. L'objectif est notamment de se centrer sur les publics les plus en difficultés et/ou les publics insuffisamment pris en charge par les dispositifs de droit commun.
- **La possibilité de financer de manière conséquente de l'ingénierie** dans la perspective de soutenir les actions visant le repérage des jeunes NEET, des actions nouvelles et innovantes, des opérateurs nouveaux, et non nécessairement rompus à l'utilisation des fonds européens.

Au plan de la mise en œuvre de l'IEJ, il sera nécessaire – dans ce scénario comme dans les autres – **de veiller à la mise en place d'une animation territoriale de proximité** permettant aux différents acteurs institutionnels et aux opérateurs d'articuler au mieux leurs offres de services, dans la perspective de construire des parcours d'insertion fluides et cohérents. Il s'agira notamment de :

- **Réaliser un diagnostic territorial précis**, tant sur la demande que sur l'offre existante à un échelon infra régional.
- **Identifier des cibles prioritaires** parmi la cible générique « NEET », afin de mieux calibrer les actions et les moyens par rapport aux problématiques d'insertion professionnelle des jeunes.
- **Mettre en place des appels à projets communs** Etat-Conseils régionaux pour favoriser l'émergence de « parcours ».
- **Inscrire ce diagnostic et les priorités d'action dans le cadre partenarial des CREFOP**.
- **Veiller à la bonne communication et à l'articulation entre les services métiers et les services FSE** des différentes autorités de gestion.



Le scénario du « renouvellement »

Ce scénario du renouvellement donne **davantage de marges de manœuvre, à la fois pour penser la programmation, mais également pour apporter des évolutions à l'instrument financier.**

- **Le concept de NEET est précisé**, la cible visée est clairement celle des publics les plus en difficulté par rapport à l'insertion professionnelle, et notamment les publics « décrocheurs » et les publics les moins qualifiés.
- **Les territoires retenus pour l'IEJ sont choisis sur des critères de taux de chômage sur plusieurs années** (au moins sur trois ans), et sur la proportion de jeunes sans qualification ou de bas niveau de qualification.
- Les caractéristiques de l'outil financier **permettent de financer de l'ingénierie.**
- **Les modalités de mise en œuvre de l'IEJ reposent sur des appels à projets** pour l'ensemble des autorités de gestion.
- **L'IEJ pourrait devenir un instrument financier ad hoc au service de la mise en œuvre de la Garantie Européenne de la Jeunesse en s'affranchissant des règles du FSE**, permettant d'alléger les contraintes liées à l'outil financier FSE.

Comme dans le scénario précédent, il est nécessaire de **veiller à la mise en place d'une animation territoriale de proximité** pour optimiser l'effet de levier des financements et optimiser la cohérence des différentes offres de services en matière d'orientation, d'accès à la formation et à l'emploi pour les publics les plus fragiles.

8.6.2. Les préconisations opérationnelles pour la finalisation de la mise en œuvre de la programmation IEJ actuelle

Ces préconisations sont de fait limitées compte tenu de l'état d'avancement de la programmation actuelle. Ces préconisations doivent faciliter la finalisation de ce qui a été déployé jusqu'à aujourd'hui, et permettre de tirer les enseignements de la mise en œuvre de l'IEJ sur le plan des politiques de l'emploi en faveur des jeunes.

- Veiller au développement d'une animation territoriale afin de finaliser la mise en œuvre de la programmation. Il s'agit de développer **des instances d'échanges entre opérateurs et autorités de gestion afin d'éviter les « doublons »** en termes d'entrées sur des dispositifs financés par l'IEJ et de faciliter la continuité et la fluidité des parcours.
- **Finaliser rapidement l'interfaçage des différents systèmes d'information** des autorités de gestion afin de disposer d'une visibilité sur les résultats obtenus (« Ma démarche FSE » pour l'Etat et Synergies pour les Conseils régionaux).
- **Identifier les indicateurs nécessaires à l'évaluation de 2018** et préparer le recueil des données.
- **Restituer les enseignements de cette évaluation** à l'ensemble des acteurs et partenaires afin de déterminer un plan d'action à court, moyen et long terme pour optimiser la mise en œuvre et l'articulation des politiques, dispositifs et moyens de financement destinés à l'insertion professionnelle des jeunes.

Ce rapport a été supervisé par :

Frédéric Guillemine, frederic.guillemine@emploi.gouv.fr
 Tristan Klein, tristan.klein@emploi.gouv.fr

DGEFP – sous-direction du FSE, Mission d'appui au déploiement des programmes

ANNEXES



Annexe 1 : Sources documentaires

- [1] Eurostat, 2014, <http://ec.europa.eu/eurostat/fr/data/database>
- [2] INSEE, *Principaux indicateurs n° 136*, juin 2015
- [3] Eurostat et OCDE in Institut Montaigne, *L'apprentissage, un vaccin contre le chômage des jeunes*, 2015, http://www.institutmontaigne.org/res/files/publications/etude_apprentissage.pdf
- [4] Céreq, données issues de l'enquête enquête Génération 2010
- [5] DEPP, *Mesurer le décrochage : quels indicateurs ?*, novembre 2013
- [6] INSEE, *Enquêtes Emploi 2010 et Enquêtes emploi 2009* ; Direction Générale du Trésor, *Le chômage des jeunes : quel diagnostic ?*, Trésor Eco n°92, septembre 2011
- [7] Social exclusion Unit (SEU) – Gouvernement britannique, *rapport « Bridging the gap »*, 1999
- [8] Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Les NEET – jeunes sans emploi, éducation ou formation: caractéristiques, coûts et mesures prises par les pouvoirs publics en Europe*, 2012
- [9] Eurostat, *Enquête sur les forces de travail*, 2013
- [10] Insee, *Enquêtes Emploi de 2003-2012* ; calculs Dares
- [11] Conseil d'Orientation pour l'Emploi, *Le chômage de longue durée*, 2011
- [12] Eurostat, 2013, <http://ec.europa.eu/eurostat/fr/data/database>
- [13] INSEE, http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ES469C.pdf
- [14] Commission Européenne, *Orientations pour la mise en œuvre de l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes, Document thématique du FSE*, septembre 2014
- [15] Dares, *La dépense nationale pour la formation professionnelle et l'apprentissage en 2012*, 2015
- [16] INSEE, *Les politiques d'accès à l'emploi en faveur des jeunes : qualifier et accompagner*, 2011
- [17] [18] Dares, *séries annuelles*, 2015, <http://dares.travail-emploi.gouv.fr/dares-etudes-et-statistiques/statistiques-de-a-a-z>
- [19] DGEFP, *Support du Comité de pilotage stratégique du plan national de mise en œuvre de la Garantie Européenne pour la Jeunesse*, 28 mars 2014
- [20] Ma Démarche FSE et données de programmation des Conseils Régionaux, 31 décembre 2015
- [21] Fondation ALPHAOMEGA, *La part des NEET, quels atouts et quelles limites pour ce nouvel indicateur ? Les essentiels*.
- [22] Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *Les NEET- sans emploi, éducation et formation : caractéristiques, coûts et mesures prises par les pouvoirs publics en Europe*, Synthèse.
- [23] DARES Analyses, *Les salariés des structures de l'Insertion par l'Activité Economique, Profils, accompagnement et situation à la sortie*, N°020, mars 2014.
- [24] Luc Behaghel, Bruno Crépon et Marc Gurgand, *Evaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise*, Rapport final, Septembre 2009
- [25] Card D., Kluve J., Weber A. 2015. What works ? A meta analysis of recent active labor market program evaluations. IZA DP No. 9236.
- [26] Dares, *Emploi et chômage des 15-29 ans en 2012*, Novembre 2013, n°073
- [27] Ministère de l'Education Nationale, *Sortants sans diplôme et sortants précoces – deux estimations du faible niveau d'études des jeunes*, Note d'information 12-15, 2015
- [28] Direction de l'Evaluation, de la Prospective et de la Performance, *La lutte contre les sorties précoces de l'Union européenne*, Note d'information n°09, Mars 2015



Annexe 2 : Exemple de guide d'entretien

Question 1 : Votre vision de l'IEJ et de sa pertinence au regard de votre région et des objectifs de la Garantie pour la Jeunesse

- Quelles sont les principales caractéristiques / tendances de votre territoire sur les thématiques emploi et jeunesse ?
- Quels sont les principaux acteurs de l'emploi / jeunesse sur votre région ?
- Quelle est votre vision des orientations stratégiques de l'IEJ au regard des enjeux et objectifs poursuivis : la mise en place de la Garantie pour la jeunesse ?
- L'enveloppe et le montage financier global (FSE-IEJ) vous paraissent-ils adaptés ?
- Les types d'actions (3 axes : repérage / accompagnement et insertion) et les publics éligibles vous paraissent-ils adaptés ?
- Plus globalement, quels sont, selon vous, les points forts et les points d'amélioration du dispositif dans sa conception (ce qui aurait pu / dû être conçu différemment) ?

Question 2 : Votre vision du processus et des modalités de mise en œuvre de l'IEJ sur son territoire

- Reprendre la mise en place de l'IEJ depuis son origine : l'IEJ est annoncé par l'UE puis la DGEFP, que se passe-t-il ensuite ?
- Quelles ont été les grandes étapes pour préparer la mise en place des actions ? Les acteurs clés impliqués ?
- [Pour les autorités de gestion uniquement] Sur quoi reposent les choix qui ont été faits ? Et qu'est-ce qui aurait éventuellement pu être différent ? Concernant :
 - Le fait d'avoir un PO national dédié (volet central + volet déconcentré), et des PO pluri-fonds FEDER-FSE-IEJ ?
 - Les financements accordés à chaque territoire ?
 - L'articulation IEJ-FSE ?
 - Les types d'actions prévues : les actions prévues dans le PO national, la déclinaison en 3 axes (repérage/accompagnement/insertion) ?
 - Les lignes de partage ?
 - Les opérateurs retenus / opérateurs absents ?
- [Pour les autorités de gestion] Avec quels autres programmes / dispositifs s'articulent les actions IEJ ?
- Quelle est votre vision des modalités de pilotage et de gestion de l'IEJ au sein de la région (les points forts, les points d'amélioration et les difficultés rencontrées en matière de pilotage et de gestion) ?
- Quelles articulations avec les dispositifs et instances de pilotage préexistants ?

Question 3 : Les choix qui ont été réalisés pour mettre en œuvre l'IEJ (les contenus, les objectifs, les spécificités) et leurs apports au regard des enjeux de l'IEJ

- Quelle démarche de programmation / préparation des projets une fois les enveloppes allouées par territoire ?
- [Pour les autorités de gestion] Quels choix ont été réalisés en matière de programmation ?
- Sur quoi reposent les choix qui ont été faits (choix d'actions, de public, de financement) ?
- Quels objectifs visés sur les politiques « jeunesse & emploi » ; sur les jeunes ; la dynamique territoriale des actions ?
- Quel effet de substitution / levier / innovation attendu ?
- [Pour les opérateurs] L'enveloppe et le montage financier vous paraissent-ils adaptés ?
- Plus globalement, quels sont, selon vous, les points forts et les points d'amélioration des actions des opérateurs dans leur conception (ce qui aurait pu / dû être conçu différemment) ?

Question 4 : Votre vision de la mise en œuvre effective de l'IEJ

- Où en est-on dans le déploiement des actions aujourd'hui ? Qu'est-ce qui a bien avancé/pris du retard ?
- Quels sont, selon vous les bonnes pratiques, les actions emblématiques / qui fonctionnent, les freins et difficultés ?
- Quels sont finalement, dans ce que vous en percevez à ce stade, les grands changements qu'amène l'IEJ ?

Question 5 : Votre vision de la réussite de l'IEJ

- Quels seraient de votre point de vue les indicateurs de réussite de l'IEJ du point de vue des types de dispositifs mis en place, des partenariats sur les territoires, des profils de jeunes concernés, des modalités de financement ?



Annexe 3 : Tableau de synthèse des approches privilégiées par les autorités de gestion pour leur programmation

Le tableau ci-dessous synthétise l'orientation privilégiée par les différentes autorités de gestion sur chacun des territoires concernés. Les résultats obtenus dans le cadre de ces différentes approches sont analysés dans la section 3.

Légende pour la lecture du tableau et synthèse de la répartition des DIRECCTE et Conseils régionaux

Approche de programmation sécurisée	Démarche d'ouverture formelle			Démarche volontariste dans la construction de l'offre	
	Modèle mixte		Modèle 3	Modèle mixte	
	Modèle 1	Modèle 2		Modèle 4	Modèle 5
0 DIRECCTE 3 Conseil régional	5 DIRECCTE 3 Conseils régionaux	6 DIRECCTE 2 Conseil régional	3 DIRECCTE 2 Conseils régionaux	2 DIRECCTE 2 Conseils régionaux	

	DIRECCTE/DIECCTE					Conseil régional				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Aquitaine				X			X			
<ul style="list-style-type: none"> Cadrage fort de la DIRECCTE Démarchage des Départements et volonté d'articulation Département/missions locales Quelques remontées terrain 'initiatives associatives' 						<ul style="list-style-type: none"> Programmation à 80% sur le PRF qui s'ouvre progressivement vers d'autres opérations et acteurs (associations, chambres consulaires) 				
Auvergne		X					X			
<ul style="list-style-type: none"> Volonté théorique d'ouverture Finalement peu car cela paraissait risqué : pistes IAE abandonnée, piste Conseil départemental abandonnée 						<ul style="list-style-type: none"> Programmation à 80% sur le PRF 20% pour innover 				
Centre		X				X				
<ul style="list-style-type: none"> Une sous-programmation forte qui reflète probablement une sur-sécurisation de la piste d'audit dans la programmation Dans l'intention, une volonté d'ouvrir la programmation, en choisissant des projets qui apportent une réelle plus-value par rapport à l'offre existante 						<ul style="list-style-type: none"> Fléchage de l'IEJ sur du PRF uniquement Financement de l'apprentissage et des E2C sur du FSE 				
Champagne-Ardenne				X				X		
<ul style="list-style-type: none"> Lancement de 2 appels à projets ayant abouti à la mobilisation des acteurs structurants du territoire sur l'accompagnement Travail important réalisé sur le positionnement des opérateurs pour développer un parcours fluide et renforcé 						<ul style="list-style-type: none"> Programmation à 50% sur le PRF complétée avec la mobilisation des Ecoles de la 2^{ème} Chance régionales et de 11 CFA (à travers un appel à projets sur l'apprentissage) 				



	1	2	3	4	5		1	2	3	4	5	
Haute-Normandie				X		<ul style="list-style-type: none"> D'abord une stratégie de sécurisation en mobilisant fortement le réseau des missions locales Puis une vraie volonté d'ouverture à d'autres opérateurs (OPCA, SIAE...), en insistant dans les AAP sur la nécessité d'articulation de ces opérateurs avec les missions locales 		X				<ul style="list-style-type: none"> L'IEJ permet de financer le Contrat d'Accès à la Qualification, dispositif "phare" destiné aux jeunes NEET, qui risquait de perdre en volume
Ile de France (Département Seine-Saint-Denis)		X				<ul style="list-style-type: none"> Volonté de privilégier des actions nouvelles Probablement sur-sécurisation de la programmation, qui a conduit à écarter certains projets qui auraient pu être intéressants (frustrations de certains opérateurs) 			X			<ul style="list-style-type: none"> Une programmation assez variée avec des dépenses sur le marché de formation, un appel à projet ouvert, une délégation de financement au conseil départemental qui a porté des projets avec des acteurs intéressants (EDI, SIAE) Cependant, dans l'AAP, choix de projets relevant de la formation essentiellement Auraient souhaité aller plus sur des actions de repérage
Languedoc-Roussillon					X	<ul style="list-style-type: none"> Volonté de diversification de l'offre d'accompagnement et d'élargissement de la prise en charge des NEET (AMO) Investissement fort du volet repérage (avec une entrée politique de la ville) Travail en proximité avec la DRJSCS pour mobiliser de nouveaux opérateurs sur ce champ du repérage. 				X		<ul style="list-style-type: none"> Refonte des actions préqualifiantes de la Région en même temps qu'arrive l'IEJ. Le système est pensé en prenant en compte ce nouveau paramètre : Renforcement de la qualité des actions, hausse du volume...
Midi-Pyrénées (département Haute-Garonne)			X			<ul style="list-style-type: none"> Réelle volonté d'ouverture. N'est pas allée rechercher explicitement des opérateurs nouveaux mais souhaitait réellement ouvrir le champ. 	X					<ul style="list-style-type: none"> Investissement dans le PRF en utilisant des formations où les NEET sont très présents
Nord-Pas-de-Calais					X	<ul style="list-style-type: none"> Un travail très important d'information et de mobilisation des opérateurs. Une démarche plutôt ouverte (plus de 100 dossiers) avec un démarchage / mobilisation des Départements 					X	<ul style="list-style-type: none"> Programmation de 80% de l'enveloppe sur des dispositifs de sas préparatoires vers l'apprentissage, priorité politique régionale sur la base d'une démarche ouverte



	1	2	3	4	5	
Provence-Alpes-Côte d'Azur (Département Bouches-du-Rhône)			X			<ul style="list-style-type: none"> • Une volonté d'ouverture traduite dans les opérateurs programmés. • Un investissement à nuancer au regard du contexte local
Picardie			X			<ul style="list-style-type: none"> • Fléchage de l'IEJ sur du PRF uniquement
Guadeloupe		X				<ul style="list-style-type: none"> • Démarche de programmation ouverte suite à des actions de communication auprès des acteurs-pivots • Volonté de cohérence et de renforcement du schéma régionale des politiques jeunesse
Martinique		X				<ul style="list-style-type: none"> • Ciblage de l'IEJ sur un dispositif nouveau et spécifique (APPI), mise en œuvre grâce à l'IEJ, qui répond à un besoin territorial (diagnostic selon lequel les jeunes n'accèdent pas à l'emploi, faute de qualification et stratégie régionale de favoriser la double qualification des jeunes) et dont l'ingénierie s'est faite dans le temps
La Réunion			X			
Mayotte			X			<ul style="list-style-type: none"> • Opérateurs assez variés, pas que le SMA et LADOM
Guyane			X			<ul style="list-style-type: none"> • Opérateurs assez variés, pas que le SMA et LADOM

