



## Comité d'évaluation du FSE et de l'IEJ

### • Avis relatif au plan d'évaluation du 9 septembre 2015

Le comité de pilotage de l'évaluation du FSE et de l'IEJ émet un avis largement positif sur le plan présenté par la DGEFP. Il partage les objectifs du plan et considère que les travaux d'évaluation programmés doivent permettre de piloter efficacement l'évaluation.

Il émet cependant trois recommandations.

#### Recommandation 1.

Dans le champ couvert par la programmation FSE/IEJ, de nombreux acteurs interviennent et mènent des politiques ayant des objectifs proches avec leurs propres moyens. De plus, ces politiques sont bien souvent discutées et évaluées dans des instances ad hoc. C'est pourquoi le comité de pilotage recommande que l'autorité de gestion se coordonne avec les instances d'évaluation ayant des thèmes connexes avec ceux couverts par la programmation FSE/IEJ. Ont été cités (mais la liste n'est pas exhaustive) Pôle Emploi, le Cnefop et les Crefop, les organismes d'évaluation dans le champ de l'exclusion.

#### Recommandation 2.

Plusieurs membres du comité ont fait part de difficultés concrètes, sur le terrain, de mise en œuvre de certains instruments nécessaires à une programmation efficace de leurs actions et de leurs évaluations. Le comité de pilotage recommande que l'autorité de gestion tienne compte de ces difficultés dans la réalisation du plan d'évaluation.

#### Recommandation 3.

La répartition des ressources affectées à l'évaluation obéit à une règle simple : la contribution financière apportée par la DGEFP est de l'ordre de 400 000 euros pour une étude quantitative et de l'ordre de 100 000 euros pour une étude qualitative. Le comité de pilotage considère favorablement ces ordres de grandeur, mais recommande que l'autorité de gestion affine progressivement les montants financiers qu'elle compte engager et précise les partenaires attendus de chaque évaluation.

### • Avis relatif à la première évaluation de l'IEJ du 15 mars 2016

A l'occasion de l'évaluation de l'IEJ fin 2015<sup>1</sup>, le comité de pilotage de l'évaluation a examiné le 15/03/2016 le rapport de synthèse France qui portait sur le programme opérationnel national IEJ et les 12 autres programmes comportant de l'IEJ en France. Le comité avait examiné le cahier des charges de l'étude puis assisté à une présentation lors des séances précédentes des 16/06/2015 et 9/09/2015.

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

Le constat général émis par le comité est que les travaux d'évaluation actuellement disponibles sont intéressants mais incomplets, notamment sur les méthodes d'évaluation contrefactuelles de l'impact. L'étude repose sur une évaluation basée sur la théorie, qui décline la stratégie de mise en œuvre de l'IEJ sur les territoires en répondant notamment à une sélection de questions évaluatives. Toutefois, cette sélection n'est pas exhaustive de l'ensemble des questions que pose l'IEJ. À terme, il faudra nécessairement disposer d'informations sur les effets de l'IEJ sur les jeunes qui ont participé aux opérations cofinancées. Leur situation s'est-elle améliorée (en particulier au regard de l'emploi) ? Cette amélioration peut-elle être imputée à l'IEJ ou à d'autres facteurs ? S'est-elle faite à un coût (financier et humain) maîtrisé ? Le comité d'évaluation prend acte qu'une nouvelle évaluation est prévue réglementairement en 2018 et que la DGEFP envisage de recourir à des méthodes contrefactuelles pour y répondre.

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

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

Le terme Neet désigne les personnes qui ne sont ni en emploi, ni en étude ni en formation. Les textes qui régissent l'IEJ considèrent que les jeunes bénéficiaires des actions qu'elle cofinance doivent faire partie de la catégorie des Neet. L'idée qui soutient cette position est que ce sont les jeunes qui font face aux plus nombreuses difficultés. Ce ciblage est le même que celui

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

retenu pour la Garantie européenne de la jeunesse (GEJ). Le comité de pilotage de l'évaluation n'est pas opposé à ce que les personnes les plus en difficulté soient la cible particulière des actions de l'IEJ. Cependant, l'utilisation de la catégorie Neet pose trois problèmes.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **4. Le rapport coût bénéfice de l'IEJ.**

Cette évaluation a montré que dans le cadre de l'IEJ et de la garantie européenne pour la jeunesse, la volonté d'articuler les actions des différents organismes sur les politiques de l'emploi et de la formation des jeunes a entraîné une charge de travail importante, mais non quantifiée, charge renforcée par la complexité de l'IEJ. Le comité considère que les travaux d'évaluation réalisés à la demande de la DGEFP devraient s'attacher à évaluer l'efficacité des différentes actions mises en œuvre. Il est nécessaire de rapporter l'efficacité de ces actions à leur coût, y compris ceux de gouvernance et de gestion.

### **• Avis relatif à l'évaluation 2018 de l'Initiative pour l'emploi des jeunes**

Le comité de pilotage de l'évaluation a examiné le 21/09/2016 la note méthodologique rédigée par Luc Behaguel relative à l'évaluation de l'IEJ pour 2018. Le comité avait précédemment, suite à sa séance du 16/03/2016 porté un avis sur l'étude d'évaluation 2015 de l'IEJ.

Conformément à l'article 3 du règlement intérieur du comité et par la voie du présent document, un avis en deux points est émis sur l'évaluation d'impact de l'IEJ pour 2018.

## 1. Le COPIL souhaite qu'une évaluation contrefactuelle soit réalisée

Comme cela était rappelé à l'occasion de l'avis sur l'évaluation 2015 de l'IEJ, les travaux d'évaluation actuellement disponibles sont incomplets, notamment sur les méthodes d'évaluation contrefactuelles de l'impact.

Dans ce cadre, le COPIL juge pertinente la proposition de Luc Behaguel de réaliser une telle évaluation, notamment en cherchant à estimer l'effet global de l'IEJ par le recours à la méthode des tendances parallèles entre régions IEJ et non IEJ mais également entre personnes éligibles (moins de 26 ans) et personnes légèrement plus âgées. Le COPIL prend acte de l'incertitude qui existe sur la capacité d'une telle étude à dégager des résultats statistiquement significatifs.

## 2. Le COPIL souhaite participer à l'élaboration d'une évaluation qui mobilise toutes les techniques disponibles et utiles

Le COPIL souhaite qu'une pluralité d'approches soit utilisée tant dans les sujets abordés - l'évaluation par dispositifs proposée par Luc Behaguel est indispensable et complémentaire de l'approche globale pour disposer d'éléments plus précis sur chaque dispositif, que dans les méthodes utilisées. Il convient sur ce dernier point de ne pas se limiter aux seules approches contrefactuelles mais de mobiliser l'ensemble des techniques d'évaluation qui pourraient contribuer à mettre en avant l'effet de l'IEJ ou des dispositifs qu'elle contribue à financer sur la situation des jeunes sur le marché du travail et à mieux comprendre les effets de la mise en œuvre des programmes sur les territoires éligibles, y compris par des approches qualitatives.

A cet égard, pour favoriser la participation de membres du COPIL aux travaux d'élaboration du cahier des charges de l'évaluation d'impact 2018 de l'IEJ, un groupe de travail *ad hoc* du CopilEval doit être mis en place par la DGEFP d'ici la fin de l'année 2016.

La mobilisation de la base de données Trajam qui permet de suivre les trajectoires professionnelles des jeunes et leur participation à des mesures actives du marché du travail doit notamment être un des sujets abordés lors de ce groupe de travail. Un rapprochement préalable de la DGEFP avec la DARES doit donc être conduit afin d'étudier toutes les possibilités ouvertes par cette base mais également envisager les options alternatives en cas de non disponibilité de Trajam pour l'évaluation IEJ.

Parallèlement, l'évaluation d'impact de l'IEJ doit pouvoir s'appuyer sur des analyses approfondies des résultats 6 mois après la sortie des participants des opérations. En particulier, il apparaît important de ventiler les résultats par types de dispositifs cofinancés, d'affiner le questionnement sur la notoriété de l'IEJ et d'être attentifs à la correction des éventuels biais d'échantillon.

- **Avis sur le programme des travaux d'évaluation et l'enquête IEJ à 6 mois du 3 octobre 2017**

Cet avis est rendu conformément à l'article 3 du règlement intérieur du comité.

### 1- Travaux d'évaluation

Le comité de pilotage de l'évaluation accueille favorablement le programme de travail présenté par la DGEFP :

- L'étude sur la plus-value du FSE ;
- L'étude relative à l'évaluation de l'impact des opérations de l'axe 3 du POn FSE ;
- La première enquête sur les sortants à 6 mois du FSE ;
- Le suivi de l'étude d'évaluation d'impact de l'IEJ.

### 2- Mise en place d'un groupe technique sur l'étude relative à la plus-value du FSE

Le comité de pilotage de l'évaluation prend acte de la décision de la DGEFP de lancer une étude sur « la plus-value du FSE ». Il demande qu'un groupe technique soit réuni pour permettre aux membres du comité d'échanger sur cette notion de plus-value.

### 3- Trajectoire des sortants de l'IEJ à 6 mois

#### 3-1. Prise en compte des données de gestion des bénéficiaires

À la suite des remarques de la représentante de l'Alliance Ville Emploi sur l'enquête 2017 (sur les sortants à 6 mois de l'IEJ), le comité de pilotage souhaite qu'une réflexion soit conduite sur la possibilité d'utiliser les données de gestion des différents partenaires dans la conduite de l'évaluation.

#### 3-2. Mesure des effets de structure sur les résultats

Le comité de pilotage de l'évaluation souhaite que les travaux réalisés (comme par exemple ceux sur les sortants de l'IEJ) prennent en considération les effets de structure liés aux caractéristiques moyennes des bénéficiaires, au besoin en utilisant les techniques économétriques adéquates.

- **Avis sur la prise en compte du handicap dans les POn FSE et IEJ et sur la note du plus-value du FSE du 5 juin 2018**

Lors de la séance du 5 juin 2018, la DGEFP a présenté deux études devant le Comité de pilotage de l'évaluation du FSE et de l'IEJ.

**La première étude a trait à la prise en compte du handicap dans les POn FSE et IEJ.** Elle a été réalisée entre mars et juin 2018 par Amnyos/Edater. La discussion a été introduite par Farbod Khansari, Conseil Français des Personnes Handicapées pour les Questions Européennes (CFHE).

Le comité de pilotage se félicite de la réalisation de cette étude sur la place des personnes handicapées dans le FSE, première du genre sur le sujet. Il note qu'elle a été rendue possible notamment grâce à la mise en place de la collecte de données individuelles. Les résultats présentés permettent d'avoir une première approche statistique et descriptive du « poids » des personnes handicapées dans l'ensemble du dispositif FSE et de le comparer à la prévalence du handicap dans la population ou dans la population active. De plus, une enquête a été réalisée auprès des 32 000 participants en situation de handicap (4 000 réponses).

Si la réalisation d'une telle étude est positive, plusieurs critiques apparaissent :

- L'analyse de chiffres bruts et non de résultats redressés ne permet pas de prendre en considération des effets de structure, en particulier ceux liés à l'âge ou au genre. Cela limite l'intérêt des comparaisons. Ainsi par exemple, les écarts observés entre régions auraient mérité d'être analysés plus finement.
- La restriction du statut de personne en situation de handicap à la seule reconnaissance administrative exclut potentiellement de l'analyse une part de la population handicapée.
- Les travaux statistiques ne permettent pas d'identifier de manière entièrement satisfaisante, malgré l'illustration apportée par quelques opérations, la nature des opérations qui visent directement les personnes handicapées. Nous pouvons donc difficilement conclure à l'intérêt relatif de politiques ciblées par rapport à des politiques générales.

Le comité de pilotage considère qu'il est souhaitable de développer à l'avenir les analyses effectuées sur la prise en compte du handicap dans les POn FSE et IEJ. L'enquête pourrait par ailleurs être élargie aux prescripteurs, qu'ils soient ou non spécialisés, pour déterminer dans quelle mesure leur offre correspond bien aux attentes spécifiques des personnes handicapées et comment le FSE pourrait mieux les prendre en compte.

**La seconde étude qui répond à une demande spécifique de la DGEFP, a trait à la « plus-value » du FSE.** Confiée également à Amnyos/Edater, elle a été réalisée entre mars et juin 2018. Elle se compose de deux notes distinctes : l'une de Yusuf Kocoglu, Université de Toulon et LEAD, met plus l'accent sur des considérations économiques et l'autre de Marjorie Jouen et Eulalia Rubio, Institut Jacques Delors, sur des considérations politiques. La discussion a été introduite par Christel Gilles, France Stratégie.

Le comité de pilotage considère que les travaux présentés sont très intéressants. Ils mettent en évidence l'intérêt potentiel d'un dispositif à dimension européenne tel que le FSE. Celui-ci permet en particulier de développer et d'assurer des partenariats entre acteurs du FSE au niveau local, national, voire même européen afin de renforcer une politique publique. L'étude propose un cadre théorique, définit les concepts et précise la démarche évaluative.

Plus précisément, Yusuf Kocoglu aborde la démarche évaluative à partir de deux questions :

- 1- Dans quelle mesure les programmes du FSE apportent-ils une plus-value par rapport aux politiques nationales ?
- 2- Dans quelle mesure les programmes financés par le FSE permettent-ils d'améliorer la situation des participants du FSE d'une part et du pays d'autre part ?

Marjorie Jouen et Eulalia Rubio retiennent six effets additionnels potentiels du FSE : effet de volume budgétaire, effet transnational, effet de portée, effet de rôle, effet de processus, effet de soutien aux réformes.

Les documents présentés indiquent les limites éventuelles du FSE liées aux effets d'aubaine et de substitution et également à l'horizon temporel retenu. Le recours aux études d'impact est préconisé.

Selon l'analyse de Yusuf Kocoglu, les programmes FSE visant l'insertion professionnelle par la formation et l'accompagnement vers l'emploi des populations les plus éloignées de l'emploi ont sur le plan théorique un potentiel important de valeur ajoutée ; ils seraient moins concernés par les effets d'aubaine que les programmes visant des populations avec un niveau de qualification et de productivité plus élevé.

Ces travaux sur la valeur ajoutée permettront probablement d'améliorer à l'avenir les démarches évaluatives portant sur le FSE. Le Comité considère par ailleurs qu'il convient de faire converger les travaux relatifs au FSE vers ceux portant sur les politiques publiques nationales. Un rapprochement avec la DARES et la DREES, toutes deux directions statistiques chargées de l'évaluation, apparaît souhaitable.

Certains membres du Comité de pilotage s'interrogent sur la pertinence de mesurer d'autres effets plus qualitatifs pouvant être communs à d'autres fonds, comme l'effet d'accélération de la prise en compte des priorités européennes.

L'Alliance Ville Emploi souligne l'effet de processus permis par le FSE qui entraîne les résultats quantitatifs obtenus par les PLIE.

L'ADF souligne l'importance du FSE pour les politiques d'insertion qui relèvent de la responsabilité des départements.