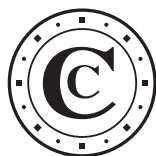


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

L'INSERTION DES JEUNES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

LES ENJEUX STRUCTURELS
POUR LA FRANCE
DÉCEMBRE 2021

SOMMAIRE

5	AVERTISSEMENT
7	SYNTHÈSE
9	INTRODUCTION
11	1 - UN ENSEMBLE DE MESURES QUI PEINE À COMPENSER LES DIFFICULTÉS D'INSERTION DES JEUNES
11	A - Face à une grande variété de situations, de nombreux dispositifs et des acteurs multiples
14	B - Une politique publique qui s'est réformée dans la période récente
14	C - Une situation pourtant toujours défavorable pour les jeunes, et des dispositifs aux résultats modestes
15	2 - QUATRE DÉFIS À RELEVER POUR UNE ACTION PLUS EFFICACE
17	A - Systématiser et approfondir la démarche en direction des publics dits « invisibles »
17	B - Mieux cibler les dispositifs
19	C - Garantir la qualité du contenu des parcours « intensifs »
20	D - Renforcer la coopération entre les acteurs
25	CONCLUSION
26	RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

AVERTISSEMENT

La présente note fait partie d'un ensemble de travaux destinés à présenter, sur plusieurs grandes politiques publiques, les principaux défis auxquels seront confrontés les décideurs publics au cours des prochaines années et les leviers qui pourraient permettre de les relever. Cette série de publications, qui s'étale d'octobre à décembre 2021, s'inscrit dans le prolongement du rapport remis en juin 2021 au Président de la République, *Une stratégie des finances publiques pour la sortie de crise*. Ce travail de synthèse vise à développer, sur quelques enjeux structurels essentiels, des éléments de diagnostic issus de précédents travaux de la Cour et des pistes d'action à même de conforter la croissance dans la durée tout en renforçant l'équité, l'efficacité et l'efficience des politiques publiques.

La Cour, conformément à sa mission constitutionnelle d'information des citoyens, a souhaité développer une approche nouvelle, qui se différencie de ses travaux habituels, et ainsi apporter, par cette série de notes volontairement très synthétiques et ciblées, sa contribution au débat public, tout en veillant à laisser ouvertes les différentes voies de réformes envisageables.

Cette note a été délibérée par la 5^e chambre et approuvée par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes.

Les publications de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

SYNTHÈSE

Malgré des dispositifs nombreux, résultat de réformes successives, l'insertion professionnelle des jeunes demeure difficile dans notre pays, et leur parcours vers l'emploi incertain et heurté. L'accent mis dans la période récente sur un accompagnement plus intensif des jeunes demandeurs d'emploi et sur l'apprentissage, plutôt que sur l'emploi aidé, n'a pas encore permis une amélioration décisive de leur situation. En particulier, les résultats des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi qui leur sont destinés demeurent modestes.

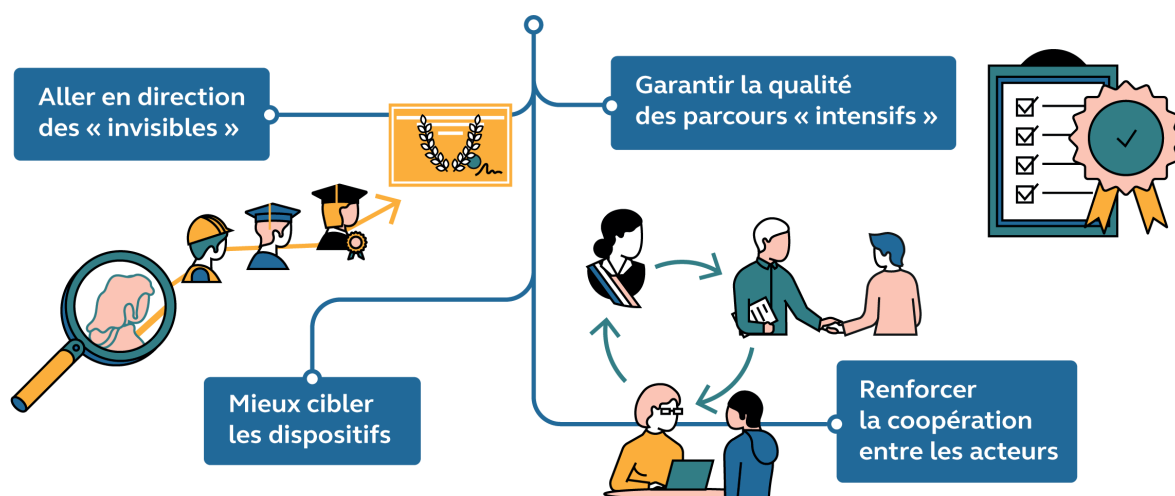
Pour améliorer cette performance, quatre enjeux ont été identifiés par la Cour. Il s'agit tout d'abord de mieux orienter les jeunes vers les dispositifs adaptés à leurs besoins. Il convient ensuite de garantir la qualité et l'intensité de chacune des phases des parcours d'accompagnement qui leur sont proposés, et donc de veiller à la performance des acteurs qui les mettent en œuvre. Il est aussi nécessaire d'étendre la capacité du service public de l'emploi à s'adresser à tous les jeunes qui en ont besoin, même à ceux qui ne viennent pas spontanément se faire connaître de lui. Enfin, pour atteindre l'objectif d'un parcours « sans couture », les différents acteurs impliqués dans l'accompagnement d'un jeune jusqu'à l'emploi doivent encore faire des progrès en matière de coordination.

Face à ce constat, et dans le contexte de l'annonce de la mise en œuvre d'un « contrat d'engagement », qui consacre l'orientation vers une offre d'accompagnement intensif du jeune, accompagnée du versement d'une indemnité, la Cour développe plusieurs pistes de progrès. Un meilleur ciblage des dispositifs implique d'évaluer la situation de chaque jeune de manière objective et partagée, et de bien définir la cible de chaque dispositif, en réservant les plus coûteux aux jeunes les plus éloignés de l'emploi. Garantir la qualité de l'accompagnement proposé suppose un resserrement du cahier des charges des dispositifs et une meilleure prise en compte de la performance dans les financements accordés. Enfin, pour une meilleure coordination des acteurs, la Cour identifie deux leviers d'action, qui peuvent commander des réformes institutionnelles : simplifier le parcours des jeunes et redistribuer les compétences en matière de formation.

Chiffres clés :

- **698 000** demandeurs d'emploi âgés de moins de 25 ans en France métropolitaine au 3^e trimestre 2021 inscrits à Pôle emploi en catégories A, B et C (c'est-à-dire exerçant ou non une activité et tenus de rechercher un emploi) ; un taux de chômage des jeunes âgés de **15 à 24 ans** égal à **19,8 %** au 2^e trimestre 2021, un peu meilleur qu'avant la crise sanitaire (20 % au dernier trimestre 2019) ;
- Environ **750 000** jeunes sortant du système éducatif par an, dont près de 10 % sans qualification ;
- Hors mesures exceptionnelles, des crédits en faveur de l'insertion des jeunes dans l'emploi de l'ordre de **10 Md€** par an.

MIEUX INSÉRER LES JEUNES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL



INTRODUCTION

Si l'emploi des jeunes a retrouvé son niveau d'avant-crise, leur situation demeure préoccupante, à la fois par comparaison avec celle des générations plus âgées et par rapport aux résultats observés dans d'autres pays. La situation des jeunes sur le marché du travail est, dans la plupart des pays, plus difficile que celle de leurs aînés. En France, les jeunes actifs ont 2,5 fois plus de risques d'être au chômage que l'ensemble des actifs, alors que ce ratio est inférieur à 2 en Allemagne et aux Pays-Bas où, de surcroît, le taux de chômage est plus faible. Le passage par l'intérim ou par des contrats de courte durée est plus marqué pour les jeunes que pour le reste de la population. Au cours de la décennie écoulée, le nombre de demandeurs d'emploi âgés de moins de 25 ans et disponibles pour travailler a varié entre 700 000 et 800 000 par an en France. L'emploi des jeunes est, dès lors, une préoccupation constante des pouvoirs publics qui ont progressivement mis en œuvre une palette de mesures spécifiques, allant de la formation aux contrats aidés, en passant par des dispositifs spécifiques d'accompagnement vers l'emploi.

La Cour a publié en 2016 un diagnostic des dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes, qui mettait en évidence d'importantes faiblesses. Elle relevait alors la fragilité structurelle de certains acteurs de l'insertion et montrait que les dispositifs mis en œuvre étaient à la fois trop nombreux et mal articulés entre eux. Leur efficacité apparaissait problématique, malgré un coût alors estimé à 10,5 Md€ par an.

À l'occasion de la mise en œuvre du plan « #1jeune1solution » en réponse à la crise sanitaire, la Cour a mené de nouveaux travaux qui l'ont conduite à réexaminer les limites structurelles de cette politique publique, à un moment où la question de l'insertion des jeunes dans l'emploi, et plus généralement de leur intégration dans la société dans toutes ses dimensions (logement, revenu, santé, citoyenneté), paraît opposer, plus que jamais, les intérêts des jeunes générations à ceux de leurs aînés.

La présente note n'a pas pour ambition d'embrasser toutes les problématiques liées à l'insertion des jeunes sur le marché du travail, ni de trancher la question des conditions dans lesquelles les jeunes pourraient percevoir plus systématiquement un revenu, mais d'examiner les conditions d'un accompagnement vers l'emploi plus efficace et plus efficient.

1 - UN ENSEMBLE DE MESURES QUI PEINE À COMPENSER LES DIFFICULTÉS D'INSERTION DES JEUNES

A - Face à une grande variété de situations, de nombreux dispositifs et des acteurs multiples

La politique en faveur de l'emploi des jeunes en France est mise en œuvre, sous l'égide du ministère chargé du travail (à l'échelon national, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et en région, les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets)), principalement par Pôle emploi, qui assure un accompagnement professionnel des demandeurs d'emploi inscrits, quel que soit leur âge, et par les quelque 450 missions locales pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, qui assurent celui des jeunes âgés de moins de 26 ans, dès lors qu'ils rencontrent des difficultés autres que professionnelles à l'entrée sur le marché du travail. Ces associations présidées par des élus locaux ont l'objectif d'offrir à chaque jeune le parcours vers l'emploi qui lui est adapté, en combinant des actions de remobilisation, d'aide à la construction d'un projet professionnel, d'orientation vers des formations et de soutien à la recherche d'emploi. Elles favorisent aussi l'accès à l'autonomie et apportent des solutions aux problèmes de mobilité, de logement ou de santé des jeunes.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, les jeunes en difficulté d'insertion sont suivis par les missions locales dans le cadre du « parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie » (Pacea), dont le contenu varie selon les besoins du jeune - et qui peut donner lieu ponctuellement à une rémunération - ou de la Garantie jeunes, qui en est la forme supposée la plus intensive. La Garantie jeunes, expérimentée à partir de 2014 et généralisée en 2017, est fondée sur

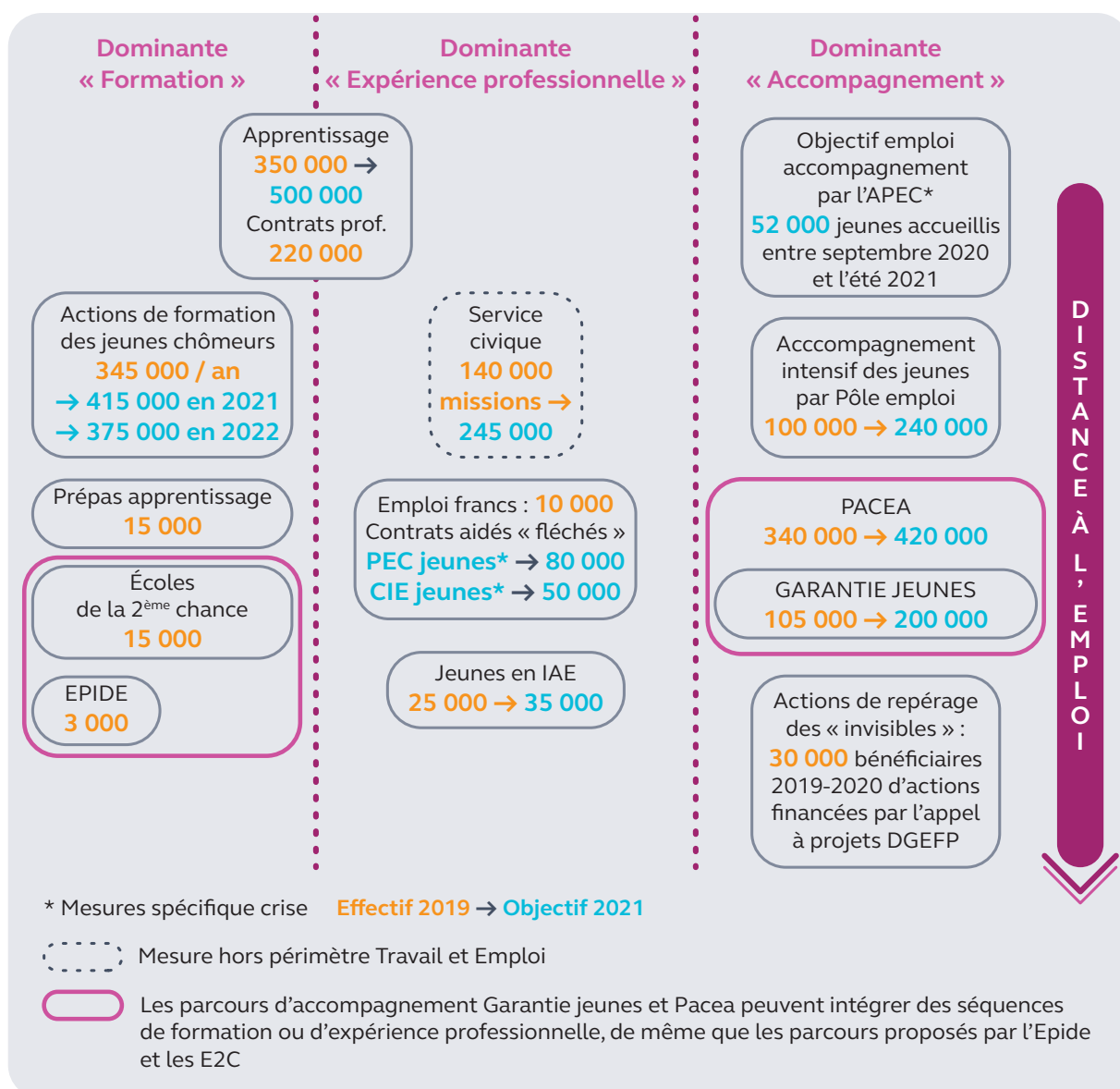
une démarche de remobilisation collective dans les premières semaines, puis sur un accompagnement individuel et des périodes de mises en situation professionnelle avec des entreprises partenaires ; elle est assortie d'une allocation d'un montant mensuel maximum aujourd'hui fixé à 497,50 € pendant une période de douze mois au plus, contrepartie de l'engagement demandé au jeune en matière de présence à des ateliers de mobilisation ou de soutien, ou de participation à des mises en situation professionnelle. Cette allocation a vocation à permettre au jeune de résoudre certaines difficultés d'ordre social dans l'accès à l'emploi, de faire l'expérience de l'autonomie financière et de s'investir dans son projet professionnel. Sur la base de premières évaluations favorables, la Garantie jeunes est rapidement devenue la principale réponse des pouvoirs publics à la question des jeunes éloignés de l'emploi.

Pôle emploi et les missions locales agissent ainsi comme les « ensembleurs » du parcours des jeunes, en leur apportant directement un service améliorant leur capacité à occuper un emploi par des conseils, des formations et des ateliers - internes - et en les orientant vers d'autres acteurs, si nécessaire (organismes de formation, associations et entreprises accueillant des stagiaires, des personnes en insertion ou des jeunes en service civique, employeurs de contrats aidés, etc.). Ces parcours sont d'autant plus longs et complexes que les jeunes sont éloignés du marché du travail. En outre, des actions de repérage et de remobilisation de publics dits « invisibles », c'est-à-dire des jeunes inconnus des acteurs du service public de l'emploi, sont expérimentées à ce titre dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences lancé en 2018.

Les régions, quant à elles, établissent des catalogues de formations collectives et assurent leur financement pour tous les publics en recherche d'emploi, y compris les jeunes. Des dispositifs dits « de deuxième chance », financés sur fonds publics, offrent un accompagnement spécifique aux jeunes les moins qualifiés : les « écoles de la deuxième chance » offrent un programme de remobilisation et d'aide à la construction

d'un parcours professionnel, l'établissement public pour l'insertion dans l'emploi (Épide) propose une offre du même type en incluant un hébergement. Les associations subventionnées qui accueillent des personnes en difficulté et qui dispensent une offre en matière d'acquisition des savoirs de base, d'assistance dans les démarches administratives et d'hébergement comptent également des jeunes parmi les publics accueillis.

Schéma n° 1 : acteurs et dispositifs spécifiques de l'insertion des jeunes dans l'emploi



Source : Cour des comptes d'après les données du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion

Enfin, les pouvoirs publics peuvent recourir à divers mécanismes pour baisser le coût du travail des jeunes, tels que les primes à l'embauche, les « emplois francs » qui s'adressent aux habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville, les contrats aidés dans les secteurs marchand ou non-marchand ou les aides au poste versées aux entreprises et associations de l'insertion par l'activité économique. Ces dispositifs visent à faciliter chez les jeunes la découverte du monde du travail et d'une première expérience professionnelle. Cette offre multiple, dont les modalités varient le plus souvent en fonction de la distance à l'emploi des jeunes, a vu ses objectifs en nombre de bénéficiaires relevés en réponse à la crise sanitaire (cf. schéma n° 1).

Ainsi, en fonction de ses besoins, chaque jeune peut, en principe, bénéficier d'un parcours d'accès à l'emploi qui lui est adapté. Si la multiplicité des dispositifs peut y contribuer, celle des acteurs est potentiellement un inconvénient qui ne peut être surmonté que si ceux-ci, en particulier Pôle emploi et les missions locales, coopèrent efficacement, se transmettent les informations nécessaires et disposent de repères partagés sur la cible de chacun de ces dispositifs.

B - Une politique publique qui s'est réformée dans la période récente

De façon générale, les réformes mises en œuvre depuis 2016 en matière d'insertion des jeunes dans l'emploi ont permis un recentrage vers la formation et l'accompagnement renforcé.

Dans le domaine des emplois aidés (hors apprentissage), le nombre de bénéficiaires a été fortement réduit avant la crise pour recentrer le dispositif vers les personnes les plus éloignées de l'emploi. Ainsi, de près de 110 000 emplois aidés pour les jeunes en 2016, ce nombre a chuté à environ 17 500 en 2019. Cette diminution tient pour beaucoup à la

suppression des « emplois d'avenir », décidée en 2017, au bénéfice d'un développement plus volontariste de l'apprentissage.

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a modifié le paysage de l'alternance, avec pour ambition de susciter davantage d'offres d'apprentissage et d'accroître au total le nombre de places d'apprentis dans les centres de formation ; les entrées en apprentissage ont augmenté de plus de 40 % en 2020.

S'agissant de l'offre de formation aux jeunes en recherche d'emploi, la période est marquée par le passage de la logique de plans successifs ne ciblant pas particulièrement les jeunes, à celle du plan d'investissement dans les compétences (PIC), qui, au contraire, leur réserve explicitement une large place, avec pour objectif de former entre autres un million de jeunes sans qualification sur 2018-2022.

Enfin, les dispositifs d'accompagnement dits intensifs destinés aux jeunes, notamment ceux éloignés de l'emploi, ont été généralisés sur la période 2016-2019, non seulement avec la Garantie jeunes pour les missions locales, mais aussi, à Pôle emploi, avec le dispositif « accompagnement intensif jeunes » (AIJ), qui prévoit un suivi resserré par des conseillers spécialisés.

Par ailleurs, la mise en place du plan « #1jeune1solution », en réponse à la crise sanitaire, comporte diverses mesures en faveur de l'insertion des jeunes et a permis d'améliorer l'articulation des acteurs et des dispositifs. Sous l'égide de l'État, les deux réseaux de Pôle emploi et des missions locales ont été réunis dans les instances de pilotage du plan, ce qui a été propice à leur coopération à différents échelons. Ce rapprochement a permis de leur fixer, dans chaque territoire, un objectif commun et de les mobiliser autour de projets concrets. D'autre part, le plan a permis de réduire la

concurrence entre certains dispositifs. Ainsi, le relèvement de l'indemnité versée aux stagiaires de la formation professionnelle au niveau de celle de la Garantie jeunes a permis de rendre plus attractive l'orientation des jeunes vers la formation. Enfin, les situations dans lesquelles l'accompagnement peut ouvrir droit à une indemnité ont été multipliées (en particulier dans le cadre de l'AIJ de Pôle emploi), supprimant, là encore, une source de biais dans l'orientation des jeunes vers les différentes solutions.

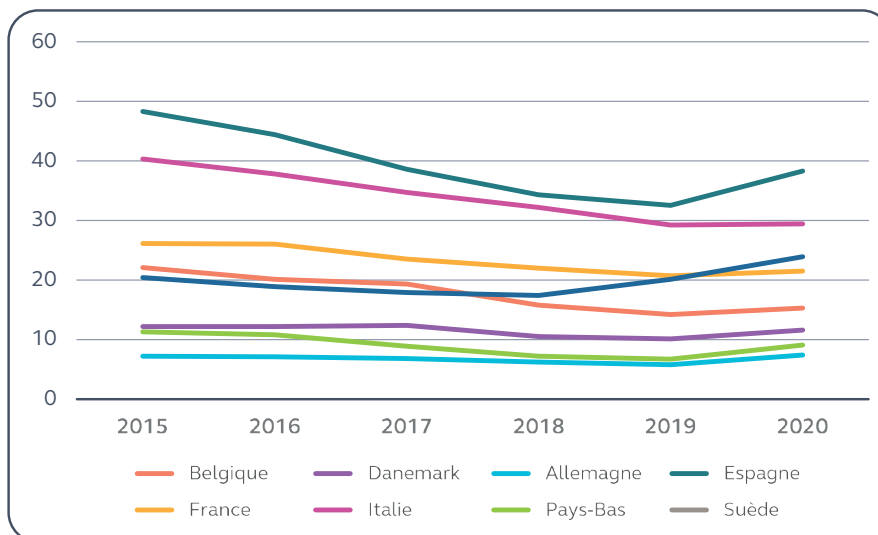
C - Une situation pourtant toujours défavorable pour les jeunes, et des dispositifs d'insertion aux résultats modestes

Malgré les réformes et l'amélioration des performances en matière d'emploi des jeunes, leur taux de chômage est demeuré, au cours de la période 2016-2019, plus élevé que celui du reste de la population, et ce, dans une proportion quasi inchangée. La crise sanitaire et les mesures prises pour y faire face n'ont pas amélioré cette situation. La Cour, dans son rapport *Une stratégie des*

finances publiques pour la sortie de crise de juin 2021, a ainsi souligné que les jeunes ont été particulièrement affectés par la crise sanitaire et ses conséquences et que, insuffisamment performant, notre système de formation conduit à un niveau trop faible de compétences, qui ne facilite pas l'insertion professionnelle des jeunes éloignés du marché de l'emploi et nuit à la compétitivité de l'économie : il est essentiel de mieux orienter les jeunes actifs et en formation vers des filières et les métiers dans lesquels la demande de travail et la valeur ajoutée seront élevées dans les prochaines années, tels ceux créés par la transition écologique et la révolution numérique.

Durant la même période, la situation de l'emploi s'est améliorée dans la plupart des pays comparables au même rythme qu'en France, cette dernière conservant une place intermédiaire entre les pays du Sud de l'Europe, où le chômage des jeunes est élevé, et ceux du Nord, où il est faible. Cette situation, malgré les moyens engagés et la succession des dispositifs depuis de nombreuses années, conduit donc à s'interroger sur l'efficacité de ceux-ci.

Graphique n° 1 : taux de chômage des jeunes sur la période 2015-2020 dans différents pays de l'Union européenne



Source : Eurostat

Qu'il s'agisse de recenser le nombre de sorties en emploi de l'ensemble des bénéficiaires ou de comparer la situation d'une cohorte de jeunes ayant suivi tel ou tel de ces dispositifs, par rapport à une autre qui n'en a pas bénéficié, les résultats sont dans les deux cas assez ténus.

Pour s'en tenir aux principaux dispositifs, selon une étude du ministère chargé du travail, le taux d'emploi, un mois après la sortie de la Garantie jeunes, est en baisse d'année en année de 2015 à 2019 : il est passé de 28,7 % en 2015 à 23,9 % en 2019, alors que la situation de l'emploi s'est améliorée dans l'intervalle et que le profil des bénéficiaires n'a pas changé.

D'après les données recueillies par la Cour des comptes à partir d'un échantillon significatif établi dans la population de jeunes sortis de l'AIJ entre début 2018 et mars 2020, le taux de sortie vers l'emploi, un mois après la sortie de ce dispositif, était de 46 %. S'il est supérieur à celui observé pour le Pacea et la Garantie jeunes, cela s'explique en partie par le fait qu'il s'agit d'un public moins éloigné de l'emploi.

La mesure de la « valeur ajoutée » du passage par l'un de ces programmes sur l'insertion d'un jeune dans l'emploi représente mieux la performance des dispositifs. Selon une étude de la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares) réalisée sur les premières cohortes

de bénéficiaires de la Garantie jeunes, entrés dans le dispositif en 2014, l'effet sur le taux d'emploi des bénéficiaires serait de + 9,9 points de pourcentage 11 mois après l'entrée dans le dispositif et de + 11,4 points 22 mois après. Encore cette performance a-t-elle été réalisée dans des territoires-pilote, armés et mobilisés sur ce dispositif ; elle n'a pas été mesurée depuis sa généralisation.

S'agissant de l'AIJ, par rapport à une population témoin comparable, en 2017, les jeunes bénéficiaires de l'accompagnement intensif jeunes étaient plus souvent en emploi huit mois après leur entrée dans le dispositif (+ 10 points).

S'agissant enfin des contrats aidés, le dernier dispositif de grande ampleur ciblé sur les jeunes, les « emplois d'avenir », présentait des résultats encore inférieurs en matière d'amélioration de l'accès à l'emploi : la probabilité des bénéficiaires d'être en emploi trois ans après l'entrée dans le dispositif était de deux points supérieure à celle qu'ils auraient eue sans avoir bénéficié du dispositif, et de huit points quatre ans après. Le recul manque encore pour analyser l'effet sur l'emploi des jeunes des « parcours emplois compétences », dispositif qui a succédé aux contrats aidés du secteur non-marchand et qui, avant la crise, ne s'adressait pas spécifiquement à eux.

2 - QUATRE DÉFIS À RELEVER POUR UNE ACTION PLUS EFFICACE

Les politiques d'insertion des jeunes dans l'emploi ne peuvent pas remédier aux défaillances de la formation initiale, ni aux choix sociaux tacites qui conduisent à donner une priorité de fait à des salariés plus expérimentés. Pour autant, leur enjeu principal doit être d'offrir aux jeunes les parcours vers

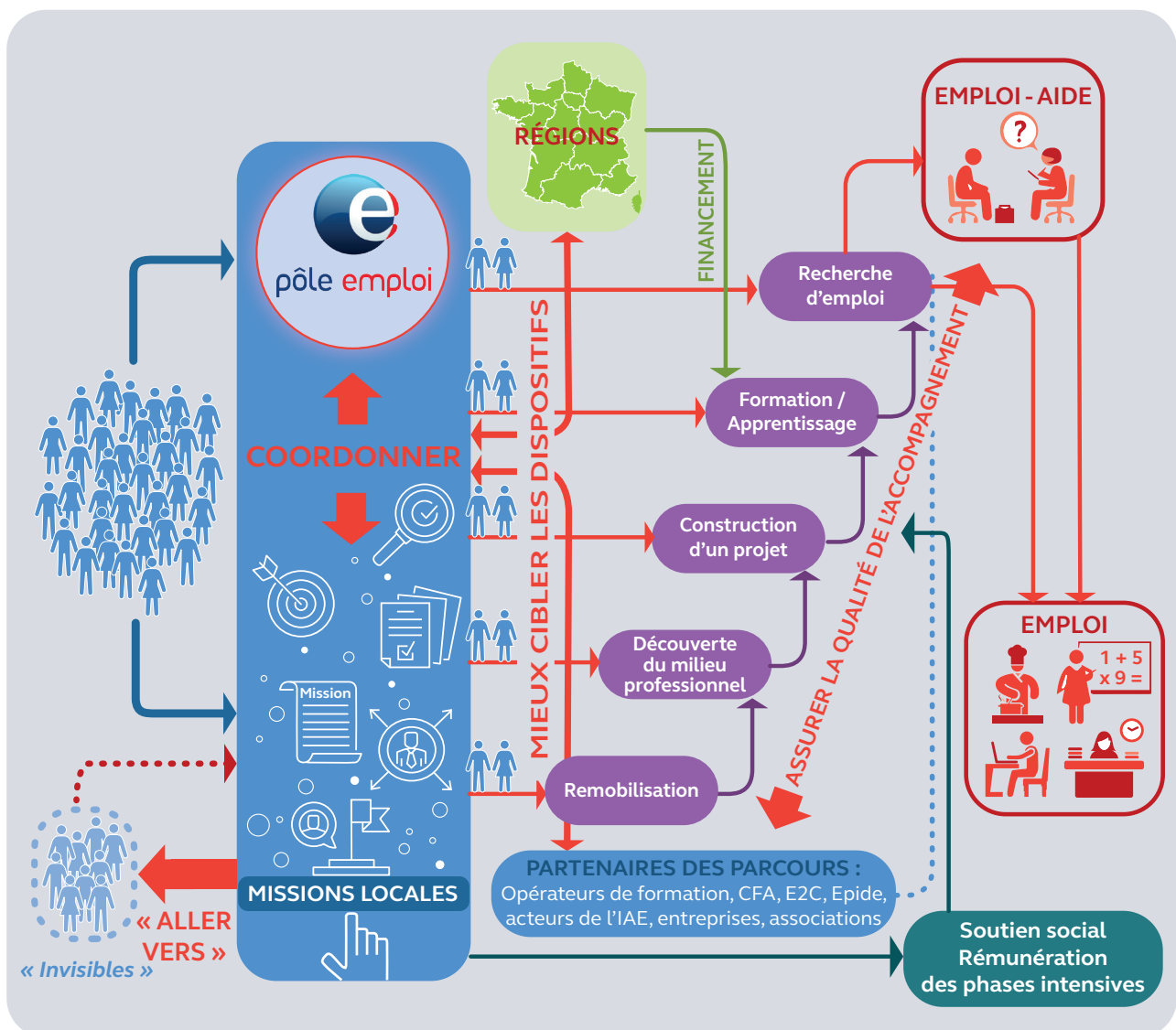
l'emploi de qualité et adaptés à leurs besoins. Pour y parvenir, quatre défis sont à relever. Le premier est de parvenir à atteindre les jeunes dits « invisibles » qui ne sont pas en contact avec les institutions censées leur apporter une réponse. Le deuxième est de parvenir à orienter chaque jeune vers le ou les dispositifs adéquats,

ce qui suppose de parvenir à diagnostiquer le besoin, puis à construire un parcours qui peut comporter différentes étapes. Le troisième est d'assurer la qualité de l'accompagnement proposé à chacune de ces étapes. Enfin, le dernier est de faire en sorte que les acteurs qui

concourent à la réalisation d'un tel parcours vers l'emploi parviennent à coordonner leurs actions de manière à ce que le jeune ne connaisse pas de rupture dans sa prise en charge.

Ces principaux défis peuvent se résumer de la manière suivante :

Schéma n° 2 : les défis du service public de l'emploi des jeunes



Source : Cour des comptes

A - Systématiser et approfondir la démarche en direction des publics dits « invisibles »

Comme la Cour le soulignait, dans son rapport *Une stratégie des finances publiques pour la sortie de crise* de juin 2021, il apparaît indispensable d'accroître dans la durée l'efficacité des mesures en faveur des jeunes décrocheurs vers l'emploi. L'acronyme « *jeunes NEET* » (*Neither in education, nor in employment or training*) désigne les jeunes sortis du système scolaire et qui ne sont ni en emploi, ni en formation, soit environ 13 % des 16-25 ans et 28 % des 16-25 ans sortis de formation initiale. Parmi ceux-ci, il est difficile d'estimer la part des jeunes « invisibles », inconnus du service public de l'emploi.

Cependant, selon un récent travail de la direction interministérielle de la transformation publique, parmi les « *jeunes NEET* », en 2018, 37 % seraient sans contact avec le service public de l'emploi ou tout autre organisme d'insertion. De plus, entre 150 000 et 220 000 jeunes précaires seraient « sans solution » dans le système existant. Les modes usuels d'accompagnement proposés ne sont pas adaptés à ces jeunes en grande difficulté, notamment parce qu'ils peinent à s'adapter à un programme, à respecter des règles dans la continuité, mais aussi à cause de leurs réticences vis-à-vis des institutions : le Pacea, la Garantie jeunes, l'inscription à Pôle emploi représentent des contraintes trop fortes pour eux. Il apparaît nécessaire d'engager une démarche active envers eux pour les faire entrer dans les dispositifs d'accompagnement et d'insertion.

Cette problématique commence à être prise en compte. Dans le cadre du PIC, un premier appel à projets en faveur du « repérage des invisibles », doté de 60 M€, a financé

237 projets. Le ministère chargé du travail en a fait l'une de ses priorités, qu'il encourage auprès des missions locales. Certaines collectivités locales mettent en œuvre des actions « hors les murs », avec l'appui de missions locales et d'associations implantées dans les quartiers où vivent ces jeunes. De plus, un effort important en direction des décrocheurs scolaires, dont le flux peut alimenter ces « invisibles », a été initié depuis quelques années, et la Cour en a déjà souligné les succès et les limites dans un rapport de janvier 2016.

Pour autant, l'investissement en direction des « invisibles » est très variable selon les territoires. Un premier bilan a été réalisé de l'appel à projets lancé en 2019, mais il est essentiellement quantitatif et descriptif. Il ne permet pas de tirer de conclusions sur les facteurs de succès des différentes initiatives, ni sur la possibilité de les reproduire dans d'autres territoires. Il convient donc de mener une évaluation qualitative des expérimentations déjà effectuées. Dans son prolongement, la généralisation des actions les plus efficaces serait encouragée au profit du public le plus éloigné de l'emploi, qui aujourd'hui est le moins bien pris en charge.

B - Mieux cibler les dispositifs

Trois dispositifs clés de l'insertion dans l'emploi s'avèrent aujourd'hui insuffisamment ciblés sur les jeunes qui seraient les plus à même d'en bénéficier : l'apprentissage, les dispositifs d'accompagnement intensif (Garantie jeunes et AIJ) et les contrats aidés.

Comme la Cour le soulignait, dans son rapport *Une stratégie des finances publiques pour la sortie de crise* de juin 2021, les dispositifs d'aide à l'apprentissage se sont multipliés. Toutefois, la politique d'incitation au développement

de l'apprentissage s'est faite d'une manière indifférenciée pendant la crise sanitaire : la prime à l'embauche exceptionnelle de 5 000 € à 8 000 € selon l'âge de l'apprenti, prolongée jusqu'au 30 juin 2022, a été attribuée sans considération du niveau de diplôme. Ainsi, le développement de l'apprentissage, avec des entrées passant de 289 000 en 2016 à 368 000 en 2019 et 525 600 en 2020, a eu lieu au prix d'un élargissement vers les niveaux de diplôme élevés. La part des diplômés de niveau bac+2 et plus est en effet passée de 35 % en 2016 à 56 % en 2020. L'essentiel des nouvelles places créées a profité aux élèves capables de suivre un cursus long et a peu bénéficié aux publics vulnérables. Si ce choix peut être justifié pour développer l'apprentissage dans notre pays, il n'améliore qu'à la marge l'insertion sur le marché du travail des jeunes les plus diplômés, au demeurant déjà bonne.

Par ailleurs, le profil des jeunes en dispositif d'accompagnement intensif ne se distingue pas véritablement de celui des autres jeunes suivis. Ainsi, les critères qui déterminent la difficulté d'accès à l'emploi (niveau de diplôme, situation de chômage de longue durée, résidence en quartier prioritaire de la politique de la ville) ne se différencient qu'à la marge pour les publics du Pacea ou de la Garantie jeunes, de même que les résultats en matière d'insertion dans l'emploi. Le choix de l'orientation vers la Garantie jeunes est souvent principalement guidé par la motivation du jeune et par ses difficultés financières, et non par l'ampleur objective des difficultés auxquelles il est confronté. « L'accompagnement intensif jeunes » de Pôle emploi n'est pas non plus orienté vers les plus éloignés du marché du travail. Ces résultats observés en 2019 n'ont pas été modifiés en 2020 dans le contexte de crise et d'augmentation du nombre de jeunes accompagnés.

S'agissant enfin des contrats aidés, moins de la moitié des jeunes en « parcours emplois compétences » étaient non-bacheliers (48 %) en 2020. Même si le baccalauréat ne suffit pas à assurer un meilleur accès à l'emploi, cette proportion demeure trop limitée.

Ce manque de ciblage des publics de jeunes s'explique aussi par l'absence persistante de critères précis et partagés pour apprécier la pertinence de l'orientation proposée par les conseillers de Pôle emploi et des missions locales, tout particulièrement vers les dispositifs intensifs, avec une insuffisante délimitation des frontières entre les deux réseaux. Le profilage est pourtant devenu une procédure standardisée pour les services de l'emploi de nombreux pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), notamment les pays nordiques, afin d'offrir le dispositif le plus adapté et d'identifier les difficultés d'ordre social (santé, logement, mobilité, etc.). Il permet aussi de proportionner les financements dévolus aux acteurs de l'accompagnement, en fonction des progrès effectivement réalisés par les bénéficiaires dans leur parcours vers l'emploi.

Pour améliorer le ciblage des dispositifs et proposer à chaque jeune le dispositif qui lui est adapté, plusieurs voies peuvent être suivies.

Une première voie porte sur l'amélioration des outils de diagnostic. Une plus grande formalisation gagnerait à être mise en place, sans pour autant transformer en algorithme l'affectation des jeunes dans les dispositifs. Ces outils pourraient être mieux partagés entre les missions locales et Pôle emploi, afin d'assurer une cohérence d'approche entre les deux réseaux. Par ailleurs, en poursuivant l'harmonisation de la rémunération attachée aux dispositifs suffisamment intensifs, il sera

possible de lutter contre les biais en défaveur de l'orientation vers des solutions aujourd'hui assorties d'une rémunération plus faible.

Pour assurer que l'orientation vers une entrée en formation est suffisamment prise en considération par les missions locales, l'expérimentation faite à l'occasion du plan « #1jeune1solution » consistant à leur fixer des objectifs chiffrés en la matière pourrait être pérennisée, pour autant que ces objectifs soient adaptés à la réalité des profils des jeunes sur chaque territoire concerné.

Ensuite, compte tenu du coût des parcours intensifs, ceux-ci pourraient s'adresser davantage aux jeunes les plus éloignés de l'emploi, alors qu'ils privilégient aujourd'hui souvent, dans les faits, les jeunes dont le projet a une certaine maturité ou qui peuvent se confronter rapidement au marché du travail.

Enfin, pour assurer l'adéquation entre les besoins des jeunes et les dispositifs qui leurs sont proposés, il pourrait être envisageable d'offrir le bénéfice d'un accompagnement intensif également aux jeunes disposant de petits revenus pour lequel il constitue une solution adaptée, quitte à moduler l'allocation servie en conséquence. Les annonces récentes concernant le futur « contrat d'engagement » paraissent aller dans ce sens.

C - Garantir la qualité du contenu des parcours « intensifs »

Le service public de l'emploi propose une prise en charge à chaque jeune (accompagnement de droit commun à Pôle emploi ; Pacea dans les missions locales) mais la difficulté réside surtout dans la capacité à l'accorder sur un mode intensif lorsque c'est nécessaire.

Cet enjeu est d'autant plus important qu'il croise, dans notre pays, la question du niveau de vie des jeunes et de leurs moyens d'existence.

De nombreux pays assurent par principe une allocation aux jeunes, avec des obligations plus ou moins fortes en contrepartie. Schématiquement, dans ces modèles, un jeune a droit à une allocation, en contrepartie de laquelle il prend divers engagements, contrairement à la France, qui a plutôt choisi de faire émerger un droit à l'accompagnement et à l'assortir d'une allocation versée à certaines conditions, dès lors que cet accompagnement est suffisamment intensif.

Or, l'objectif consistant à proposer un parcours de qualité à chaque jeune n'est pas aisément atteignable. D'une part, le réseau des missions locales, aux performances inégales, n'est pas en mesure, aujourd'hui, de garantir uniformément l'intensité de l'accompagnement proposé. D'autre part, la qualité des parcours ne dépend pas que des opérateurs, mais aussi de l'écosystème local de l'emploi et du dynamisme économique, notamment lorsque l'offre de mise en situation professionnelle dans certains territoires fait défaut, là où elle est la plus nécessaire.

De manière préoccupante, la Cour a pu observer que le degré d'intensité de la Garantie jeunes tend à baisser. Ainsi, à Paris, entre 2017 et 2019, le nombre d'actions d'accompagnement par jeune est passé de 19 à 15. La Garantie jeunes se présente davantage comme l'enveloppe, assortie d'une rémunération assurée sur sa durée (douze à dix-huit-mois), d'un accompagnement devenu variable dans ses objectifs et ses modalités. Son contenu réel apparaît peu suivi par les pouvoirs publics. En particulier, le nombre de journées de mise en situation professionnelle, phases qui constituent la clé de voûte de ce parcours, est parfois comptabilisé, mais peu exploité.

L'expérience du plan « # 1jeune1solution » montre, en outre, que la forte augmentation des effectifs en Garantie jeunes a pu s'accompagner

d'une baisse de l'intensité de la prestation, notamment, dans certains territoires, en raison de trop faibles possibilités de mise en situation professionnelle dans les entreprises ou d'un vivier trop étroit de jeunes capables de s'engager. L'augmentation forte du nombre de bénéficiaires présente ainsi, même hors situation de crise, des limites selon les territoires.

Plus fondamentalement, lorsqu'une mission locale connaît des difficultés de fonctionnement, l'État ne dispose pas des prérogatives pour y remédier, ces structures associatives, présidées par un élu local, mettant en œuvre les actions décidées par plusieurs financeurs (État, mais aussi région, département et communes) dans des cadres conventionnels distincts. En outre, lorsque les performances d'une mission locale ne sont pas satisfaisantes, malgré le cadre de conventionnement qui prévoit d'en tenir compte dans la subvention versée par l'État, celui-ci n'est pas appliqué ou ses effets sont compensés, faute d'une alternative pour rendre le service attendu. Le cadre de la contractualisation pluriannuelle sur les objectifs et les moyens des missions locales gagnerait à être élargi et renforcé, pour donner à l'État les leviers nécessaires au pilotage des dispositifs dont il leur confie la mise en œuvre.

Assurer la qualité des parcours passe aussi par un lien plus étroit avec les entreprises, un encadrement plus strict de leur contenu, un contrôle accru de leur mise en œuvre concrète, et un lien plus affirmé entre financement, qualité et performance.

La récente annonce de la mise en place d'un « contrat d'engagement », qui associe le versement d'une allocation et un volume horaire hebdomadaire d'accompagnement de 15 à 20 heures, va dans ce sens, en fixant une exigence minimale en nombre d'heures d'accompagnement. Il restera néanmoins à garantir la qualité du contenu de celui-ci.

Pour améliorer cette qualité, la Cour considère que chacune des étapes du futur contrat d'engagement devrait être définie, inscrite dans un calendrier, et ses résultats évalués en tant que tels. Seuls des programmes dont la qualité est ainsi avérée pourraient continuer à bénéficier des financements de l'État.

Une alternative à un suivi très rapproché par l'État de la réalité du contenu des contrats d'engagement serait de poser le principe d'un financement de Pôle emploi et des missions locales, et des autres intervenants (associations, prestataires), qui soit davantage en relation avec leur performance d'insertion dans l'emploi. Il pourrait être expérimenté en tenant compte du degré d'éloignement de l'emploi des publics accompagnés.

D - Renforcer la coopération entre les acteurs

Il paraît indispensable de renforcer la coopération entre les acteurs pour assurer le meilleur service aux jeunes accompagnés. Elle suppose une organisation concrète pour accueillir les jeunes et répondre à leur demande, l'instauration de circuits d'échange d'informations utiles pour basculer de façon fluide d'un dispositif à l'autre, une limitation des effets de concurrence. Elle implique aussi une meilleure articulation des compétences entre l'État et les régions en matière de formation, ainsi qu'une meilleure coordination des acteurs de l'éducation nationale et de l'insertion dans l'emploi.

Selon les travaux menés par l'OCDE, disposer de services intégrés est une bonne pratique pour mener des politiques en faveur de l'insertion des jeunes. Cette intégration nécessite soit un réseau unique, soit un partage de l'information et une prestation de services coordonnée entre réseaux. Près de la moitié des pays de l'Union européenne propose un guichet unique, répondant à tous

les besoins des jeunes en un seul endroit. À l'inverse, en France, la dualité des réseaux est source de coûts de coordination élevés et de complexité pour les usagers.

Malgré les progrès constatés à l'occasion du plan « #1jeune1solution », la bonne coopération au niveau local entre les deux réseaux demeure aléatoire. Les tensions se nourrissent d'une concurrence sur les publics, résultant d'une ligne de partage peu claire entre Pôle emploi et les missions locales. De fait, les cas où les difficultés d'ordre social empêchent d'orienter directement un jeune vers la recherche d'emploi ne font pas l'objet d'une définition harmonisée. Les missions locales demeurent attachées à l'idée qu'elles peuvent accueillir tous les jeunes qui se présentent à elles, et non pas seulement ceux qui présentent de telles difficultés.

Par ailleurs, les échanges d'information sont insuffisants. En premier lieu, le déploiement du partage d'informations concernant les jeunes âgés de 16 à 18 ans soumis à l'obligation de formation n'est toujours pas achevé, alors que cette obligation édictée par la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance repose précisément sur la transmission par les établissements scolaires de listes de jeunes sortis du système éducatif aux missions locales, à charge pour celles-ci d'identifier ceux qui refusent les solutions proposées. Le partage entre tous les acteurs concernés des données sur les formations disponibles et sur les affectations de jeunes dans celles-ci n'est pas non plus entièrement finalisé. Parmi les priorités, il convient aussi d'accélérer la dématérialisation des dossiers de mise en paiement de la Garantie jeunes, désormais programmée pour 2022, la procédure papier étant source de retards de traitement, de perte de temps pour les conseillers et d'incompréhension de la part des bénéficiaires.

Des cas de concurrence entre les solutions offertes persistent, en particulier en ce qui concerne la formation. Les missions locales ne sont pas toujours incitées à programmer des formations pendant la durée de la Garantie jeunes, car cette solution concurrence, par exemple, les immersions en entreprise. Elles ne sont pas non plus incitées à le faire à l'issue de la Garantie jeunes, car cette orientation n'est pas considérée comme une « sortie positive », bien que cette option constitue un indicateur de leur performance.

En outre, la coordination entre l'État et les régions en matière de formation n'est pas complètement assurée. Si la loi du 5 septembre 2018 précitée permet désormais à l'État d'intervenir en matière de formation professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi, la compétence de principe des régions n'a pas été remise en cause. Or, le PIC puis le plan « #1jeune1solution » fixent de fait des orientations, soit en contrepartie des financements complémentaires des plans régionaux de formation, soit par des appels à projets nationaux (« 100% inclusion », « repérage des invisibles », « formations numériques », « tiers-lieux », etc.), qui conduisent parfois, selon les régions, à dupliquer des actions qu'elles ont déjà engagées. Dans le cadre actuel, l'État devrait s'assurer que son action ne vient qu'en complément des initiatives régionales. Certaines régions, de leur côté, devraient renoncer à financer des formations ou des initiatives déjà financées au niveau national, par exemple dans le domaine des aides financières au passage du permis de conduire.

Enfin, les pouvoirs publics n'ont que récemment pris la mesure de la nécessité de développer dès le collège et le lycée la connaissance des réalités de marché du travail par les jeunes.

Une articulation entre les politiques d'insertion et le milieu scolaire encore en devenir

Plusieurs études récentes de l'OCDE (dont l'enquête *Dream Jobs*, publiée en 2020) se sont concentrées sur l'intérêt de faciliter une bonne connaissance du marché du travail par les jeunes dès leur formation initiale, afin de leur permettre de mûrir leur projet et leur orientation. Selon ces études, les situations de prise de connaissance précoce des réalités du marché du travail en milieu scolaire sont peu développées en France.

Cette question commence toutefois à être mieux prise en compte. La loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants a renforcé l'accompagnement des élèves pour l'élaboration de leur projet d'orientation. Elle prévoit un créneau dans l'emploi du temps scolaire consacré à l'accompagnement à l'orientation. Ce temps peut inclure, au choix des établissements, l'accueil d'intervenants extérieurs et des expériences de découverte du milieu professionnel. Ainsi, Pôle emploi, à titre expérimental, va prochainement intervenir dans certains lycées. Cette réforme se met en œuvre progressivement, dans le contexte de la crise sanitaire ; ses résultats ne peuvent donc pas encore être évalués.

Le défi d'une meilleure coordination n'est pas seulement un but en soi, mais constitue la condition de l'efficacité de la réponse apportée aux jeunes. Les pistes de progrès énoncées ci-dessus ont déjà été identifiées à diverses occasions par la Cour, et n'ont donné lieu qu'à des avancées limitées, en particulier du fait de la multiplicité des acteurs et de la gouvernance particulière des missions locales. Si certaines améliorations en matière de coordination sont possibles à cadre institutionnel constant (par exemple, en menant à bien les projets de partage d'informations en cours), des progrès décisifs requerraient des réformes plus profondes dans la répartition des rôles entre les parties prenantes.

Aussi, deux leviers pour progresser dans cette voie ont été identifiés par la Cour. Le succès de telles évolutions suppose, en toute hypothèse, de créer l'adhésion des acteurs autour du projet retenu.

Premier levier d'action : la simplification de l'offre pour les usagers

Certaines difficultés de positionnement des acteurs dans la construction des parcours peuvent être surmontées par une répartition différente des fonctions. Ainsi, un recentrage des missions locales pourrait s'effectuer au profit du seul objectif de mobilisation vers l'emploi, Pôle Emploi étant chargé de la recherche de placement en emploi. Dans ce schéma, dès sa prise en charge par le service public de l'emploi, le jeune serait orienté conjointement et selon une grille commune par Pôle emploi et par la mission locale ; vers le premier, s'il est apte à occuper un emploi, vers la seconde, s'il nécessite un accompagnement préalable. Dans ce second cas, sa situation ferait l'objet d'un réexamen commun régulier, jusqu'à ce qu'il rejoigne Pôle emploi au travers d'un passage de relai formalisé.

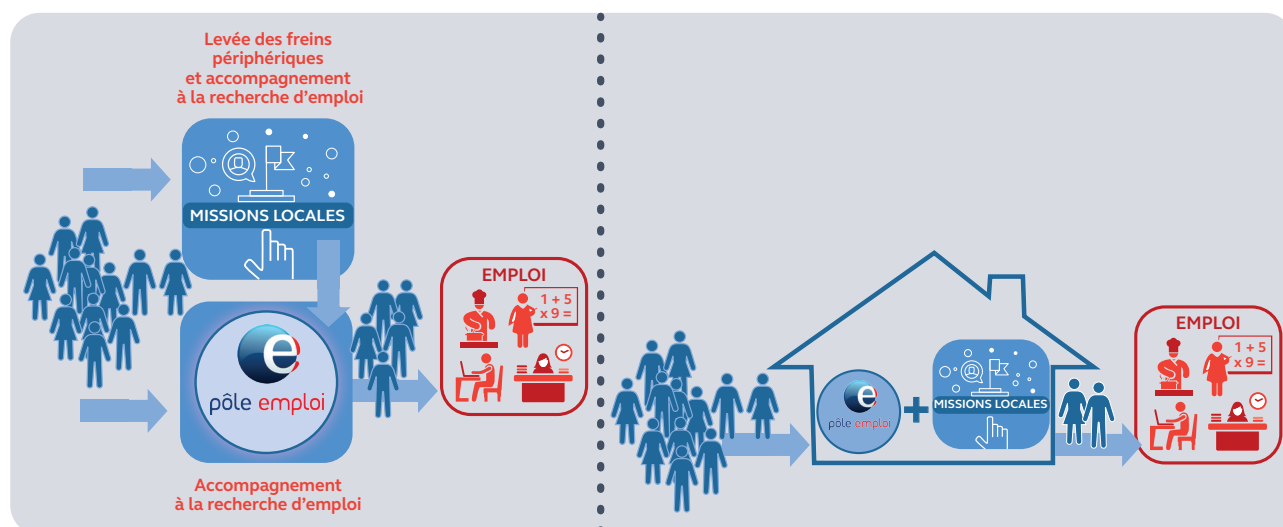
Les missions locales se consacraient à l'accompagnement social, la remobilisation, l'identification d'un projet, l'orientation en formation, éventuellement en relation avec les conseils départementaux. Dans cette option, la performance des missions locales serait évaluée à l'aune de l'accompagnement social et de la préparation vers l'emploi, et non de l'entrée dans l'emploi.

Cette option présente l'avantage d'encourager une spécialisation des acteurs sur leur cœur de métier, en facilitant le découpage du parcours en « modules » dont chacun peut être évalué en fonction de ses objectifs propres. Elle peut présenter l'inconvénient d'une discontinuité de parcours pour certains jeunes, d'une démobilitation de certaines missions locales à qui serait retirée une phase pouvant être jugée la plus gratifiante du parcours, celle de la mise en emploi, et pourrait être considérée comme une forme de retour en arrière.

Les défauts récurrents de coordination des acteurs pourraient aussi être surmontés par une organisation visant à proposer un « guichet unique ». Cette formule éviterait les risques de discontinuité dans la prise en charge du jeune, sans pour autant contraindre les acteurs à fusionner, perspective qui avait soulevé de fortes résistances en 2018. L'offre de services pourrait être conçue au travers de conventionnements négociés dans chaque région, associant les services déconcentrés du ministère chargé du travail, la région, Pôle emploi et les associations régionales de missions locales. Ces conventionnements prévoiraient les conditions pratiques de l'accueil réalisé dans chaque bassin d'emploi sous un même toit.

Une telle évolution pourrait faire l'objet d'une expérimentation dans un petit nombre de régions volontaires, en complément du référent unique annoncé dans le cadre du futur contrat d'engagement. Le schéma ci-dessous illustre les deux possibilités évoquées :

Schéma n° 3 : deux possibilités de simplification du parcours des jeunes usagers du service public de l'emploi



Source : Cour des comptes

Second levier d'action : une redistribution des compétences en matière de formation

Outre l'instauration d'un guichet unique pour un parcours intégré, une modification des compétences respectives de l'État et des régions permettrait une meilleure intégration de la formation dans les parcours et une plus grande efficacité des politiques de formation des jeunes.

Il s'agirait de se donner les moyens d'atteindre l'objectif d'un « parcours sans couture », en unifiant l'action, aujourd'hui dispersée, des acteurs, soit autour de l'État, soit autour de la région.

Dans la première direction, l'État assurerait la fonction de planification et d'achat de formation professionnelle des demandeurs d'emploi, en lieu et place des régions, et l'attribuerait aux services déconcentrés ou plus probablement à Pôle emploi : l'achat de formations et l'orientation vers la formation seraient ainsi étroitement imbriqués. Cette réorientation devrait être rendue compatible avec les autres compétences régionales transférées pour assurer la cohérence des nouvelles attributions : en effet, les régions ont reçu, au cours des années précédentes, une compétence en matière de formation, mais aussi d'orientation et de politiques de jeunesse.

Les transferts à opérer vers l'État seraient donc potentiellement importants.

Dans la seconde, l'État opèrerait une nouvelle étape de décentralisation en faveur des régions. Il leur serait conféré un rôle prépondérant dans l'animation et le financement des missions locales, ainsi qu'une place plus affirmée dans le pilotage régional de Pôle emploi, sous forme de conventions conditionnant l'allocation de certains financements. Cette perspective se heurterait cependant au fait, qu'en période de crise au moins, une approche unifiée par l'État des questions de travail et d'emploi demeurerait nécessaire.

Une telle évolution comporterait des risques opérationnels pendant la phase transitoire, résultant notamment de la difficulté d'unifier les cultures d'entreprise des personnels de Pôle emploi et des régions. Dans l'hypothèse d'une recentralisation, les réticences des collectivités territoriales perdant leurs compétences devraient être surmontées, notamment en leur garantissant un espace de dialogue et d'échanges sur les résultats obtenus. Dans l'hypothèse d'une décentralisation accrue, un cadre garantissant une égalité de déploiement dans les différentes régions devrait être trouvé et les modalités de fonctionnement de Pôle emploi réinventées avec une présence régionale plus forte.

CONCLUSION

Quatre priorités doivent guider l'action publique dans le domaine de l'insertion des jeunes : aller vers les publics dits « invisibles », mieux cibler les dispositifs selon les profils, assurer leur qualité et améliorer la coordination entre les acteurs. En parallèle, il convient de finaliser de manière cohérente l'articulation des dispositifs d'insertion dans l'emploi avec la question du revenu des jeunes dans le cadre du futur contrat d'engagement, dont le déploiement est prévu à compter du 1^{er} mars 2022. Sur ces différents plans, compte tenu de l'ampleur des moyens financiers mobilisés et de l'importance de l'enjeu que constitue l'insertion de la jeunesse, l'impératif de la performance, en termes quantitatifs et qualitatifs, doit davantage guider l'action de l'État, notamment en ce qui concerne le financement qu'il octroie aux différents acteurs.

L'objectif final d'insertion dans l'emploi sera d'autant mieux atteint que des évolutions institutionnelles seront entreprises pour surmonter les difficultés persistantes de coordination. Les évolutions proposées s'inscrivent dans des temporalités différentes : si le guichet unique d'accueil peut être expérimenté assez rapidement, une redistribution de compétences entre État et régions ne saurait s'inscrire que dans une réflexion globale de moyen terme.

RÉFÉRENCES AUX TRAVAUX DE LA COUR DES COMPTES

Outre l'instruction menée au cours des derniers mois en matière d'emploi des jeunes, la Cour a conduit de nombreux travaux ces dernières années sur lesquels elle s'est appuyée, en particulier les publications suivantes :

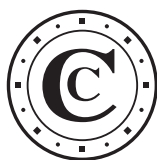
- *Une stratégie de finances publiques pour la sortie de crise*, communication au Premier ministre, juin 2021 ;
- *L'Établissement pour l'insertion dans l'emploi (Épide)*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, juin 2021 ;
- *Les relations entre le ministère du travail et les acteurs associatifs : un pilotage à renforcer*, rapport public annuel 2021, mars 2021 ;
- *La gestion de Pôle emploi, dix ans après sa création*, rapport public thématique, juillet 2020 ;
- *L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides*, rapport public thématique, octobre 2016 ;
- *Les dispositifs et les crédits mobilisés en faveur des jeunes sortis sans qualification du système scolaire*, communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, janvier 2016.

Plusieurs travaux des chambres régionales des comptes ont également été exploités, parmi lesquels :

- *Observations définitives de la chambre régionale des comptes Pays de Loire sur l'association mission locale de l'agglomération mancelle*, 2021 ;
- *Observations définitives de la chambre régionale des comptes Pays de Loire sur le Groupement d'intérêt public mission locale de la Mayenne*, 2021.

Les publications de la Cour des comptes sont consultables sur le site Internet :

www.ccomptes.fr



Le présent rapport
est disponible sur le site internet
de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr

LES ENJEUX STRUCTURELS
POUR LA FRANCE
DÉCEMBRE 2021
