

3

Le plan #1jeune1solution en faveur de l'emploi des jeunes

PRÉSENTATION

De manière persistante, le chômage des jeunes de 15 à 24 ans est en France au moins deux fois plus élevé que celui de l'ensemble de la population. L'emploi des jeunes est une préoccupation constante du Gouvernement, qui met en œuvre de longue date une large palette d'instruments pour le soutenir : incitation des employeurs à l'embauche de jeunes par le biais de primes ou de contrats aidés, actions de remobilisation, découverte du milieu professionnel, aide à la construction d'un projet professionnel, formation, accompagnement social, assistance à la recherche d'emploi. Cette politique publique met en jeu les services de l'État à l'échelon national et déconcentré, les régions titulaires de la compétence de principe en matière de formation, l'opérateur national Pôle emploi¹⁴⁶, le réseau des missions locales¹⁴⁷ et des organismes spécifiques de statuts divers, notamment associatifs¹⁴⁸, qui sont spécialisés ou non dans l'accueil et l'accompagnement des jeunes.

¹⁴⁶ Pôle emploi répond aux besoins des jeunes rencontrant principalement des difficultés d'insertion dans le marché du travail, tandis que les missions locales répondent aux besoins de ceux qui cumulent des difficultés d'insertion sociale et professionnelle.

¹⁴⁷ Il existe quelque 450 missions locales pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes sur le territoire. Ce sont des structures associatives présidées le plus souvent par un élu local et qui contractualisent avec les différents partenaires finançant leur action (État, région, département, communes).

¹⁴⁸ Tels que l'Apec (Association pour l'emploi des cadres), l'Afpa (Association pour la formation professionnelle des adultes) ou les centres de formation d'apprentis (CFA).

La Cour a publié en 2016 une enquête sur les dispositifs en faveur de l'emploi des jeunes, qui avait mis en évidence d'importantes faiblesses : fragilité structurelle de certains acteurs de l'insertion, en particulier les missions locales, défaut de coordination des acteurs, concurrence entre des dispositifs multiples et faible performance de certains d'entre eux, en particulier des contrats aidés¹⁴⁹. Dans les années récentes, cette politique a été profondément réformée selon les trois axes qu'avait recommandés la Cour : développement des modes intensifs d'accompagnement, tels que la Garantie jeunes¹⁵⁰ mise en œuvre par les missions locales, réduction du nombre de contrats aidés, développement de l'apprentissage.

Face à la perspective de l'arrivée sur le marché du travail d'une nouvelle génération de 750 000 jeunes sortant du système scolaire en septembre 2020 et dans un contexte économique dégradé par la crise sanitaire, le Gouvernement a annoncé, le 23 juillet 2020, un ensemble de mesures appelé « plan #1jeune1solution ». La Cour a examiné les conditions de déploiement, les premiers résultats et le coût de ce plan, dont le montant total pourrait avoisiner 10 Md€.

Face aux conséquences potentielles de la crise sanitaire sur l'emploi des jeunes, une intervention des pouvoirs publics était légitime, mais celle-ci a été parfois mal proportionnée (I). Malgré une forte mobilisation pour la mise en œuvre du plan, son succès est à relativiser (II). Au total, la période est riche d'enseignements pour la gestion de crise dans le domaine du travail et de l'emploi (III).

¹⁴⁹ Cour des comptes, *L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides*, rapport public thématique, octobre 2016.

¹⁵⁰ Le Pacea (Parcours contractualisés d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie) est le dispositif d'accompagnement de droit commun offert par les missions locales aux jeunes en recherche d'insertion professionnelle. Fondé sur un diagnostic individuel, il combine des actions de bilan, de conseil et orientation, de découverte du milieu professionnel, de prescription de formations. La Garantie jeunes, généralisée à partir de 2017, en est la version renforcée. Elle se déroule pendant une période de 12 mois, qui débute par une phase collective de remobilisation, et est assortie d'une allocation. Ces deux dispositifs sont mis en œuvre par le réseau des missions locales.

I - Face aux conséquences redoutées de la crise sanitaire sur les jeunes, une intervention légitime mais parfois mal proportionnée de l'État

A - Dans un contexte déjà défavorable, la nécessité de répondre aux menaces pesant sur l'emploi des jeunes

Malgré une amélioration entre 2015 et 2019, les jeunes demeuraient, à la veille de la crise, dans une situation défavorable par rapport aux adultes au regard de l'ensemble des indicateurs d'insertion sur le marché du travail et de qualité de l'emploi. Ainsi, fin 2019, le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 24 ans s'établissait à 21,2 %, contre 8,1 % pour l'ensemble de la population.

Le début de la pandémie justifiait que le Gouvernement prenne une série de mesures en faveur des jeunes. Lors de la crise financière de 2008-2009, le taux de chômage de ces derniers avait en effet crû davantage, en proportion, que celui de l'ensemble de la population. En outre, la qualité des emplois occupés par les jeunes s'était détériorée.

Les caractéristiques propres à la crise sanitaire laissaient craindre un phénomène similaire mais amplifié, en raison de l'impact marqué de la crise sur les secteurs de l'économie qui recourent davantage à une main-d'œuvre jeune : commerce, tourisme, culture et hôtellerie-restauration. En outre, les salariés de moins de 30 ans sont en général les plus concernés par les licenciements économiques, du fait d'une moindre ancienneté. Surtout, les jeunes sont plus fréquemment que le reste de la population active embauchés sur des contrats de courte durée, dont le non-renouvellement est la principale forme d'ajustement des entreprises confrontées à une chute d'activité.

B - Le plan #1jeune1solution : de multiples dispositifs

1 - Des dispositifs existants amplifiés et le recours à des outils spécifiques

Le lancement du plan « #1jeune1solution », initialement doté pour 2020 et 2021 de 6,5 Md€, dont 5,3 Md€ de mesures gérées par le ministère chargé du travail, a été annoncé le 23 juillet 2020.

Si la catégorie des « jeunes chômeurs » au sens de l’Insee vise les jeunes âgés de 15 à 24 ans, dans le contexte des politiques de l’emploi, la notion de « jeunes » varie selon les dispositifs : les missions locales suivent les jeunes jusqu’à 25 ans révolus et les contrats aidés visent les moins de 26 ans. Cependant, les politiques de formation ciblées sur les jeunes et l’accompagnement intensif mis en place par Pôle emploi s’adressent désormais aux personnes âgées de moins de 30 ans. Les mesures du plan ne s’adressent donc pas toutes à une tranche d’âge identique.

Pour permettre sa montée en charge rapide, le plan prévoit d’augmenter le nombre de bénéficiaires de mesures déjà en vigueur. Ainsi, le nombre d’entrées en formation de jeunes de moins de 30 ans doit passer de 345 000 en 2020 à 415 000 en 2021, puis 375 000 en 2022.

Dans le domaine de l’accompagnement, il a été prévu 80 000 entrées supplémentaires en Pacea en 2021, soit 420 000 au lieu de 340 000. A été annoncée, en outre, une hausse de 50 % du nombre de places en Garantie jeunes pour atteindre 150 000 entrées en 2021, objectif par la suite porté à 200 000. Des places supplémentaires (+ 70 000 places en 2020 et + 140 000 places en 2021) ont aussi été ouvertes dans le dispositif d’accompagnement intensif jeunes (AIJ¹⁵¹) instauré par Pôle emploi et qui avait bénéficié à 100 000 jeunes en 2019. S’y ajoutent l’expérimentation d’un parcours d’accompagnement destiné à 35 000 « décrocheurs¹⁵² », qui sera mis en œuvre par l’Afpfa (objectif ramené ensuite à 30 000), ainsi qu’une nouvelle prestation, offerte par l’Apec, d’accompagnement renforcé des jeunes diplômés en recherche d’emploi.

Des objectifs ont également été fixés pour la signature de contrats aidés, alors que ces contrats avaient disparu ou n’étaient plus ciblés prioritairement sur les jeunes. Ainsi, dans le secteur non-marchand, l’objectif de 20 000 jeunes en parcours emploi compétences (PEC)¹⁵³ a été fixé pour 2020 et il est de 80 000 pour 2021, alors qu’auparavant ce

¹⁵¹ Accompagnement de courte durée (trois à six mois) des jeunes de moins de 30 ans, assuré par des conseillers spécialisés, dont le nombre moyen de demandeurs d’emploi suivis est limité à 50 par conseiller (au lieu de 70).

¹⁵² Jeunes de 16 à 18 ans ayant quitté le système scolaire sans qualification.

¹⁵³ Les parcours emploi compétence sont une forme de contrat aidé introduite en 2018 en remplacement des contrats d’accompagnement dans l’emploi. Ils comportent la formalisation d’engagements de l’employeur en matière d’acquisition de compétences et d’accompagnement du bénéficiaire par un conseiller référent. L’aide attribuée à un employeur du secteur non marchand dans le cadre des « PEC-jeunes » atteint 65 % du Smic horaire brut sur une durée minimale de 6 mois renouvelable dans la limite de 24 mois et un minimum hebdomadaire de 20 heures.

dispositif ne visait pas les jeunes prioritairement. Dans le secteur marchand, 10 000 jeunes peuvent bénéficier de contrats initiative emploi (CIE¹⁵⁴) en 2020 et 50 000 en 2021, alors que ces contrats avaient disparu (sauf en outre-mer). L'aide allouée pour l'embauche en CDI ou en CDD pour au moins six mois d'un résident d'un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), dite « emploi franc », a été majorée pour le recrutement d'un jeune de moins de 26 ans, entre le 15 octobre 2020 et le 31 mai 2021¹⁵⁵.

Le plan « #1jeune1solution » comporte aussi l'introduction de nouvelles mesures favorisant l'accès à une expérience professionnelle, avec deux aides exceptionnelles à l'embauche : l'une pour les jeunes, quel que soit leur profil, d'un montant de 4 000 €¹⁵⁶, l'autre pour le recrutement d'alternants, d'un montant de 5 000 € ou 8 000 € selon l'âge des bénéficiaires¹⁵⁷. Cette aide, plus avantageuse, remplace pendant la crise l'aide unique à l'apprentissage versée aux employeurs d'apprentis. D'autres mesures de moindre ampleur complètent cet ensemble¹⁵⁸.

Enfin, les jeunes bénéficient des dispositifs de droit commun, et en particulier de l'activité partielle, ainsi que de mesures spécifiques, notamment l'augmentation des places en service civique, dont le nombre est passé de 145 000 à 245 000, auxquels s'ajoute l'objectif de 26 500 places supplémentaires pour permettre la poursuite d'études.

¹⁵⁴ L'employeur du secteur marchand reçoit une aide à hauteur de 47 % du Smic horaire brut pour tout jeune embauché dans le cadre d'un CIE ; les conditions de durée et de quotité de travail sont identiques à celles des PEC-jeunes.

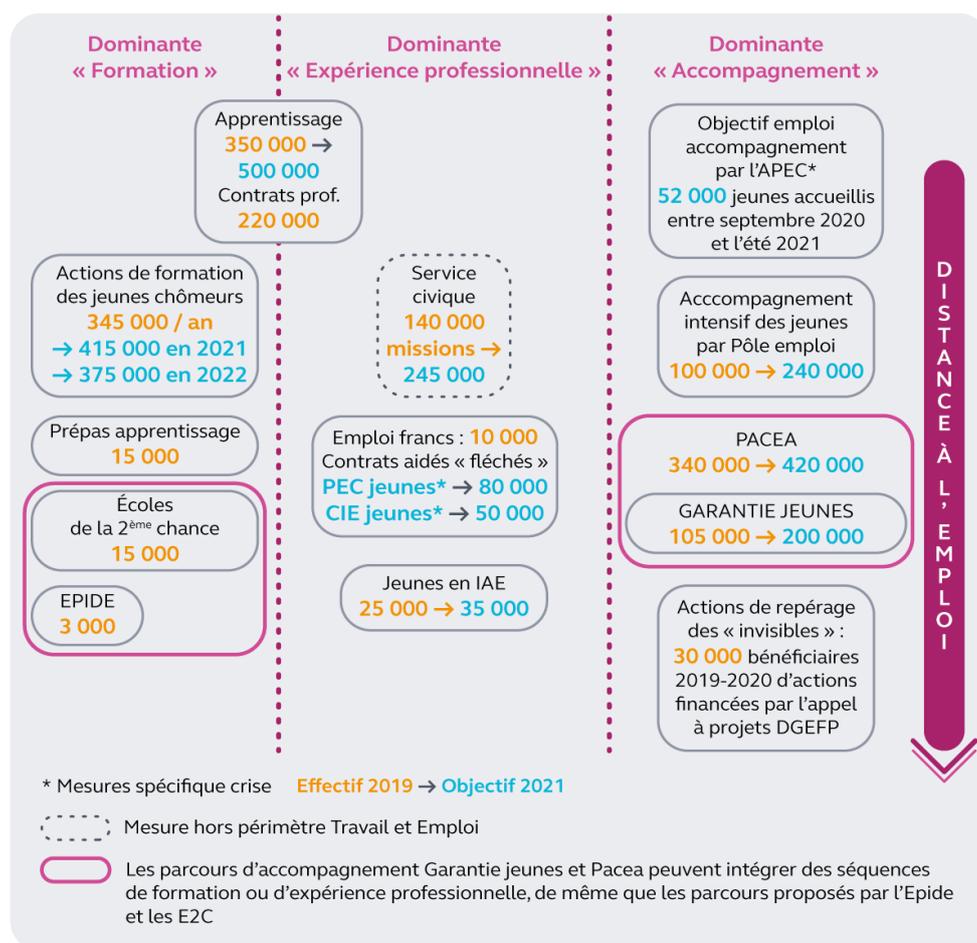
¹⁵⁵ Pour un temps plein, l'aide est de 15 000 € sur trois ans pour une embauche en CDI (5 000 € par an) et de 5 000 € sur deux ans pour une embauche en CDD d'au moins six mois (2 500 € par an). La bonification temporaire a porté ces montants respectivement à 17 000 € et à 8 000 € pour maintenir un avantage par rapport aux autres emplois aidés. Ces montants sont proratisés en fonction du temps de travail et de la durée du contrat.

¹⁵⁶ Par compensation de charge, d'abord pour tout jeune recruté entre août 2020 et le 1^{er} janvier 2021, échéance reportée au 31 janvier, puis au 31 mars, et enfin au 31 mai 2021, mais avec un ciblage sur les salaires inférieurs à 1,6 fois le Smic.

¹⁵⁷ Aide de 5 000 € pour recruter un alternant âgé de moins de 18 ans (en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation) ou de 8 000 € pour recruter un alternant majeur. Cette aide, qui devait s'éteindre fin 2020, a été prolongée jusqu'à la fin de l'année 2021, puis jusqu'au 30 juin 2022.

¹⁵⁸ À titre d'exemple, une aide financière à la création d'entreprise de 3 000 € pour les jeunes en insertion créateurs d'entreprises.

Schéma n° 1 : impact du plan sur les principaux dispositifs



Source : Cour des comptes d'après données de la DGEFP

Lors de la présentation initiale du plan, le Gouvernement estimait qu'au total près d'un million de jeunes bénéficieraient d'un accompagnement en 2021. Au moins 615 000 de ces « solutions » résultaient de l'effort supplémentaire consenti pour cette année¹⁵⁹.

¹⁵⁹ + 100 000 places en Garantie jeunes, + 80 000 en Pacea, + 100 000 en service civique, + 35 000 en accompagnement par l'Afpa, + 140 000 en AIJ de Pôle emploi, + 130 000 en contrats aidés (PEC et CIE), + 30 000 formations, soit 615 000 places, sans compter certains dispositifs annexes de moindre ampleur et l'effet des aides à l'embauche.

2 - Un plan sans équivalent dans des pays comparables

De nombreux pays ont pris des décisions en faveur de l'emploi, mais très peu ont prévu des mesures spécifiques pour les jeunes. Seul le Royaume-Uni a mis en œuvre une mesure de grande ampleur ciblée sur cette population.

Une aide à l'embauche au Royaume-Uni, le *Kickstart scheme*

Lancé en juillet 2020, le *Kickstart scheme* est doté de près de 2 Md£ pour financer le coût des CDD de 250 000 jeunes âgés de 15 à 24 ans, par l'intermédiaire de l'opérateur national d'aide à la recherche d'emploi. Les employeurs, quelle que soit leur taille, peuvent demander un financement qui couvre 100 % du salaire minimum national (ou du salaire de subsistance national, en fonction de l'âge du participant), 25 heures par semaine, sur une période de six mois, le coût unitaire pour le Trésor britannique étant estimé à 6 700 £. Les emplois ne doivent pas remplacer des postes vacants existants ou prévus, ni entraîner de perte de travail ou de réduction du temps de travail pour les autres salariés.

Selon le *National Audit Office*¹⁶⁰, le dispositif a été conçu dans la perspective de la relance, en retenant l'hypothèse d'une sortie de crise rapide qui serait accompagnée de la fin du chômage partiel, massivement utilisé au Royaume-Uni. Toutefois, le report, à plusieurs reprises, de la fin du chômage partiel et la poursuite des restrictions sanitaires ont réduit la demande de travail des entreprises et leur appétence pour ce programme, qui n'avait pas encore véritablement pris son essor au printemps 2021.

C - L'insuffisante prise en compte des besoins et des capacités des territoires

Les objectifs en volume de contrats aidés et d'entrées en Garantie jeunes ont été fixés à l'échelon régional par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Ils ont ensuite été déclinés à l'échelon départemental, voire au niveau du bassin d'emploi (contrats aidés) ou à celui de chaque mission locale (Garantie jeunes).

¹⁶⁰ *Employment support, Report by the Comptroller and Auditor General, HC291, 9 juin 2021.*

Or, ces objectifs de volumes à atteindre localement n'ont qu'à la marge tenu compte des disparités territoriales. La Garantie jeunes en offre un exemple. En pratique, les valeurs cibles fixées ont été presque systématiquement doublées, alors que la demande d'emploi locale des jeunes était très différente d'une région à l'autre, notamment en raison de la spécialisation sectorielle de chacune d'entre elles et de l'impact variable de la crise selon les secteurs. Ainsi, en Île-de-France, alors que la demande d'emploi¹⁶¹ avait augmenté de 17 % de septembre 2019 à septembre 2020, date à laquelle les cibles régionales ont été fixées, l'objectif d'entrées en Garantie jeunes pour 2021 a été doublé par rapport à 2020. Un objectif tout aussi ambitieux a été retenu pour la Normandie, alors que, sur la même période de septembre 2019 à septembre 2020, la demande d'emploi des jeunes n'y avait progressé que de 3 %.

De même, fin juillet 2020, l'objectif de 100 000 formations supplémentaires a donné lieu à une répartition entre régions, sans distinction entre les bassins d'emploi les plus touchés par la crise et ceux qui l'étaient le moins.

II - Malgré une forte mobilisation pour la mise en œuvre du plan, un succès à relativiser

A - Des moyens supplémentaires et des obstacles levés

1 - Des moyens supplémentaires

Des moyens supplémentaires ont été accordés aux opérateurs pour leur permettre de faire face aux dépenses suscitées par l'augmentation en volume des dispositifs et pour financer des recrutements, voire des locaux nécessaires. Les missions locales ont ainsi bénéficié de 140 M€ de crédits supplémentaires en 2021, les sommes effectivement versées dépendant toutefois, pour moitié, des résultats effectivement atteints. De même, Pôle emploi s'est vu octroyer 69 M€ de crédits supplémentaires.

Plusieurs mesures complémentaires ont été prises simultanément à l'annonce du plan ou par la suite, pour permettre d'atteindre ses objectifs ambitieux. Pour rendre plus attractive l'entrée en formation, notamment par rapport à d'autres dispositifs, tels que la Garantie jeunes, le Gouvernement a augmenté de près de 50 %, à compter du 1^{er} mai 2021, la rémunération des stagiaires, qui n'avait pas été revalorisée de longue date. Un décret du 31 décembre 2020 a prévu que l'entrée dans le dispositif

¹⁶¹ La demande d'emploi correspond au nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi.

accompagnement intensif jeunes de Pôle emploi et l'accompagnement de jeunes par l'Apec puissent donner lieu à la perception d'une allocation, dont le montant maximum est aligné sur celui de la Garantie jeunes (497,01 € par mois). Enfin, certains critères d'admission dans le dispositif de la Garantie jeunes ont été assouplis en février 2021.

2 - Une forte mobilisation du service public de l'emploi dans un contexte perturbé

La définition et le suivi d'un objectif quantitatif pour chaque dispositif et dans chaque territoire, appelé « objectif territorial partagé », a constitué la principale modalité de mise en œuvre du plan par les services déconcentrés de l'État. À ce titre, des objectifs chiffrés ont été répartis entre Pôle emploi et les missions locales pour améliorer leur rôle en matière d'orientation vers la formation. Dans leur majorité, les services déconcentrés ont su piloter les actions de façon serrée, avec de fréquentes réunions et des remontées d'indicateurs rapides. En relation avec les réseaux accompagnant les jeunes dans leur parcours d'insertion professionnelle, ils ont su développer des initiatives destinées aux jeunes et aux entreprises.

Exemples d'actions mises en œuvre localement

Dans la région Grand Est, un groupe de travail spécifique s'est constitué, copiloté par le conseil régional et la Direccte¹⁶², afin de définir un projet de plan d'action spécifique pour « préparer aux emplois de demain », fondé sur une première expérience professionnelle avec tutorat au sein d'entreprises candidates. Dans la région Hauts-de-France, une campagne de communication (« laisse pas traîner ton futur ») a été lancée par les missions locales, avec l'appui de la Dreets, sur les réseaux sociaux et les dispositifs ont été popularisés auprès des acteurs par des webinaires. En Martinique, un Village emploi formation a été organisé par la mission locale du Nord de l'île, permettant notamment des rencontres entre les jeunes et les centres de formation d'apprentis.

L'accès des jeunes aux différentes offres a fait l'objet d'une attention particulière : offres mises en ligne sur une plateforme électronique commune et meilleure coordination entre Pôle emploi et les missions locales, principaux réseaux assurant le service public de l'emploi local.

¹⁶² Au 1^{er} avril 2021, les directions régionales de l'économie, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) ont laissé place aux directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (Dreets).

Les deux réseaux ont eu à coopérer sur des projets concrets. L'orientation générale est indéniablement positive, même si, dans les faits, les progrès ont été inégaux d'un territoire à l'autre.

En outre, malgré cette mobilisation, la crise sanitaire a pesé sur la capacité des missions locales à offrir l'accompagnement attendu.

La crise sanitaire et les missions locales d'Île-de-France

La Drieets Île-de-France a recensé, à mi-2021, diverses causes de difficultés rencontrées par les missions locales : éléments internes (*turn-over* du personnel, manque de conseillers, nouveaux conseillers à recruter puis à former, espaces manquants ou locaux à réaménager), facteurs sanitaires (baisse de fréquentation de la mission locale en raison de la crise, cohortes de jeunes réduites face aux contraintes sanitaires, salariés travaillant à distance, conseillers ou jeunes testés positifs à la covid 19 entraînant la fermeture temporaire de la mission locale, etc.). Par exemple, à la mission locale Nord-Essonne, sept collaborateurs étaient en télétravail à 100 % et la plupart des collaborateurs n'étaient présents sur site que 40 % du temps. La mission locale de Massy-les Ulis a raccourci de trois à deux semaines la phase initiale collective de remobilisation. Cette phase a été purement et simplement supprimée à Argenteuil. À Pantin, des cas de covid 19 parmi les salariés ont obligé à fermer la mission locale pendant plusieurs semaines. À Clichy et à Épinay, les missions locales ont été confrontées à la difficulté à trouver des salles pour l'accueil collectif et à recruter sur les postes nouveaux.

Ces constats ne sont pas propres à l'Île-de-France, comme en témoignent d'autres missions locales récemment contrôlées par les juridictions financières, par exemple dans les Pays de la Loire.

B - Un succès inégal

1 - Un calibrage parfois approximatif

Le plan soulevait quatre questions : la pertinence de son volume global ; celle du recours à l'emploi aidé et aux aides à l'embauche ; la place de la formation ; l'équilibre d'ensemble des moyens affectés au regard des différents profils de jeunes en difficulté face au marché du travail.

Le volume global du plan a été défini¹⁶³ à partir de l'hypothèse d'une diminution du produit intérieur brut (PIB) calculée au début de la crise (- 12 % en 2020), des corrélations antérieures entre croissance et chômage des jeunes et dans la perspective d'une sortie rapide de l'activité partielle. Ces travaux prévoyaient, à horizon de la fin de l'année 2020, une hausse du nombre de jeunes chômeurs comprise entre 250 000 et 300 000 par rapport aux 572 000 jeunes chômeurs sans aucune activité à fin 2019. L'impact de la crise sur le PIB en 2020 a été par la suite révisé à - 7,9 % et l'activité partielle a été prolongée sans que le dimensionnement du plan ne soit revu. Par ailleurs, l'objectif du nombre de bénéficiaires assigné à chaque dispositif n'a pas été déterminé à partir d'une projection des besoins réels des jeunes selon leurs profils, mais a été fixé principalement en fonction de la capacité des organisations à monter en charge.

L'inclusion d'un volet consacré à la formation pouvait paraître légitime, puisqu'il s'agit d'une composante fondamentale des politiques de l'emploi. Pour autant, les politiques de formation ne constituent pas forcément une réponse adéquate à une dégradation conjoncturelle¹⁶⁴, car il s'agit de politiques qui demandent une mise en œuvre allant de 18 mois à deux ans. Elles ont donc davantage vocation à préparer la reprise et à améliorer sa qualité. De ce point de vue, la solution consistant à assigner à chacun des deux réseaux un objectif de nombre de jeunes orientés vers la formation est une innovation pertinente qui mériterait d'être pérennisée.

Le recours aux contrats aidés en faveur des jeunes avait quasi disparu de l'arsenal des politiques de l'emploi. Leur nombre était ainsi passé de près de 110 000 en 2016 à environ 17 500 en 2019. La réactivation d'un tel instrument n'allait donc pas de soi, même si certaines études l'envisagent, sous certaines conditions strictes¹⁶⁵, comme réponse à une crise conjoncturelle. Dans le passé, les évaluations faites sur la valeur ajoutée des mesures d'insertion des contrats aidés dans le secteur non marchand ont le plus souvent fait apparaître des résultats décevants. Les améliorations apportées par le dispositif des parcours emplois compétences par rapport aux formes antérieures de contrat aidé peuvent accréditer l'hypothèse d'une meilleure performance, mais ceci reste encore à établir.

Enfin, en amplifiant l'existant, le plan ne proposait pas de réponse à la question des « invisibles », c'est-à-dire celle des jeunes inconnus des services de l'emploi, trop éloignés des institutions pour pouvoir intégrer les dispositifs d'accompagnement usuels, et dont il y avait lieu de croire

¹⁶³ Sur la base de travaux de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion.

¹⁶⁴ Cf. Cour des comptes, *Préserver l'emploi : le ministère du travail face à la crise sanitaire*, rapport public thématique, juillet 2021.

¹⁶⁵ Voir Trésor-Eco n° 177, *Les aides à l'embauche : un outil efficace de soutien à l'emploi ?*, août 2016, qui identifie notamment la nécessité d'une fenêtre temporelle brève, d'un effet de surprise et d'un critère de durée minimale des contrats.

que le nombre risquait d'augmenter avec la crise. Certaines mesures ont pu les concerner¹⁶⁶, mais n'ont mis en jeu que des montants très faibles (quelques dizaines de millions d'euros) au regard du coût total du plan et de la population concernée, estimée par des travaux récents entre 150 000 et 220 000 jeunes¹⁶⁷.

2 - De nombreux dispositifs n'atteindront pas leurs objectifs

Le tableau ci-après récapitule l'avancée du plan à fin août 2021 (dernières données disponibles).

Tableau n° 1 : avancement du plan #1jeune1solution

	État fin août 2021	Objectif 2021	Rappel objectif 2020	Constaté 2020
<i>Aide à l'embauche des jeunes</i>	471 012	660 000*	-	232 490
<i>Prime apprentissage*</i>	661 880	284 422	278 449	-
<i>Prime contrat de professionnalisation*</i>	73 729	108 000	100 000	-
<i>Emplois francs + *</i>	5 590	4 586	-	-
<i>Entrées de jeunes en PIC ¹⁶⁸ parcours qualifiant</i>	197 425	415 000	200 000	345 000**
<i>PEC-jeunes</i>	21 543	79 329	20 000	18 484
<i>CIE-jeunes</i>	37 680	46 769	5 000	2 236
<i>Afpa promotion 16-18 ans</i>	4 391	30 000		-
<i>Entrées de jeunes en IAE</i>	61 904	37 495	30 000	-
<i>Entrées en Pacea</i>	288 026	429 918	340 000	350 310
<i>Entrées en Garantie jeunes</i>	103 308	195 955	100 000	92 028
<i>Apec Objectif premier emploi</i>	24 500	33 000	-	-

Source : Cour des comptes. * Pour les lignes marquées d'un astérisque, les données sont en cumul 2020-2021 pour l'objectif et les résultats. ** chiffre constaté en 2019

Deux dispositifs peinent particulièrement à atteindre leurs objectifs : les PEC-jeunes et le programme « Promotion 16-18 », géré par l'Afpa pour répondre à l'obligation de formation des jeunes âgés de 16 à 18 ans.

Les contrats aidés PEC-jeunes ont démarré très lentement. Des employeurs ont pu être freinés par le contexte : les associations dans le domaine du sport ou de l'économie sociale et solidaire ont souvent été fermées durant la crise ou ont dû réduire leur activité ; quant aux collectivités territoriales, elles ont pu manquer de visibilité budgétaire. De

¹⁶⁶ En particulier, un nouvel appel à projets pour le repérage des « invisibles » de 38 M€.

¹⁶⁷ Selon une estimation récente de la délégation interministérielle à la transformation publique.

¹⁶⁸ Plan d'investissement dans les compétences.

plus, les employeurs et les réseaux d'accompagnement ont en partie perdu la compétence sur ce type de dispositifs qui n'étaient plus usités. Enfin, le reste à charge a été jugé dissuasif par certains employeurs par comparaison avec d'autres dispositifs plus incitatifs.

La « Promo 16-18 », nouveau dispositif lancé à la rentrée 2020 sans réelle communication dans un premier temps, a été présenté comme un programme de mobilisation de 13 semaines, susceptible de bénéficier en 2021 à 30 000 jeunes décrocheurs âgés de 16 à 18 ans. À l'issue d'un premier projet de « délocalisation » visant à rendre les jeunes autonomes pour un déplacement loin de leur domicile, l'Afpa a fait appel à ses partenaires pour faire découvrir les métiers aux jeunes et susciter ainsi chez eux un projet professionnel. Jusqu'en juin 2021, le déroulement de la prestation a été contrarié par la persistance des contraintes sanitaires. Plus fondamentalement, le maillage des centres Afpa s'est révélé insuffisamment fin. Enfin, la concurrence d'autres dispositifs a pu jouer au détriment de celui-ci. Des efforts de communication et d'articulation avec la Garantie jeunes ont été réalisés, qui permettent d'espérer un déploiement plus marqué par la suite.

Par ailleurs, s'agissant des principaux dispositifs d'accompagnement et malgré une forte croissance, ni les entrées en Pacea, ni celles en accompagnement intensif jeunes, ni surtout en Garantie jeunes, ne semblent, au vu des données de mai 2021, pouvoir atteindre les objectifs fixés, tant ceux-ci étaient ambitieux.

Dans la mesure où ces objectifs ont été fixés de manière fruste et où la demande d'emploi des jeunes n'a pas progressé partout de manière aussi défavorable qu'on pouvait le redouter, ce résultat n'est pas alarmant. Au contraire, le pilotage aurait dû prendre acte des évolutions de la conjoncture et adapter les cibles en conséquence.

3 - Un effet apparemment limité des aides à l'embauche sur le nombre de jeunes en emploi

La mesure généraliste d'aide à l'embauche des jeunes (AEJ) a fait l'objet d'évaluations mitigées.

Une étude du Conseil d'analyse économique (CAE)¹⁶⁹ estime que son impact est positif, robuste et statistiquement significatif : la prime aurait permis une augmentation moyenne du nombre d'embauches en CDD d'environ 8 % sur la période d'août 2020 à février 2021, mais de l'ordre de 6 % sur l'ensemble des CDD et CDI. Les secteurs particulièrement touchés par la crise (hôtel-café-restaurant et arts) semblent avoir davantage bénéficié de la mesure.

¹⁶⁹ Philippe Martin et Roland Rathelot, *Focus n° 60*, Conseil d'analyse économique, mai 2021.

Une étude de la Dares¹⁷⁰ a toutefois relativisé cet effet positif : le dispositif aurait permis une hausse de l'emploi en CDI ou en CDD long des jeunes âgés de 22 à 25 ans, estimée à 7 %, soit 60 000 emplois, ce qui confirme l'ordre de grandeur évalué par le CAE. Toutefois, ce dispositif n'aurait pas eu d'effets sur l'emploi total de cette catégorie d'actifs, en raison notamment d'un impact négatif sur l'emploi non salarié et sur l'emploi intérimaire.

Ces premières évaluations suggèrent ainsi que la mesure aurait favorisé un déplacement de l'emploi des jeunes vers des CDD longs et des CDI, sans conduire à une hausse globale de leur taux d'emploi.

Par ailleurs, entre 2019 et 2020, le nombre de contrats d'apprentissage est passé de 368 968 à 525 600. Cette hausse a cependant eu pour contrepartie la forte baisse des contrats de professionnalisation (- 48 % entre 2019 et 2020). Pour les jeunes, la hausse nette serait de 70 000 places supplémentaires en prenant en compte les deux formes de contrat en alternance.

Cette croissance demeure soutenue, dans des proportions jamais atteintes, par l'entrée en apprentissage de jeunes issus de l'enseignement supérieur. La part des diplômés entrés en apprentissage et préparant des diplômes de niveau bac + 2 et plus est passée de 45 % en 2019 à 56 % en 2020, celle des jeunes préparant des diplômes de niveau CAP-BEP de 36 % à 27 %. Autrement dit, sur les quelque 157 000 entrées nouvelles en apprentissage, 43 000 ont profité aux moins qualifiés, 88 000 aux plus diplômés. Or, dans plusieurs filières, l'insertion dans l'emploi des diplômés de l'enseignement supérieur est déjà très bonne et n'est améliorée qu'à la marge par l'apprentissage¹⁷¹.

4 - La Garantie jeunes a vu sa performance se dégrader pendant la crise

Dans le contexte d'une crise prolongée, l'accès à l'emploi des jeunes entrés en Garantie jeunes s'est considérablement dégradé.

¹⁷⁰ Dares Analyses n° 22, *Quels ont été les effets de l'aide à l'embauche des jeunes sur l'emploi des jeunes ?*, mai 2021.

¹⁷¹ Au 1^{er} décembre 2019, pour les diplômés de licence professionnelle et de master LMD (hors master enseignement), le taux moyen d'insertion professionnelle après 30 mois des diplômés de licence professionnelle était de 91 % pour ceux sous statut d'étudiant et de 95 % pour les apprentis ; pour les diplômés de master, il était de 91 % sous statut d'étudiant et de 96 % pour les apprentis. Cf. Note flash du SIES n° 8, *Une meilleure insertion sur le marché du travail pour les diplômés par la voie de l'alternance*, mai 2021.

Tableau n° 2 : sorties à l'issue de la Garantie jeunes et du Pacea

	En emploi	Alternance	Formation	Création d'entreprise
2019	27,55 %	6,56 %	10,71 %	0,56 %
2020	23,78 %	7,07 %	11,06 %	0,62 %
2021 (à fin mai)	19,86 %	9,28 %	13,6 %	0,37 %

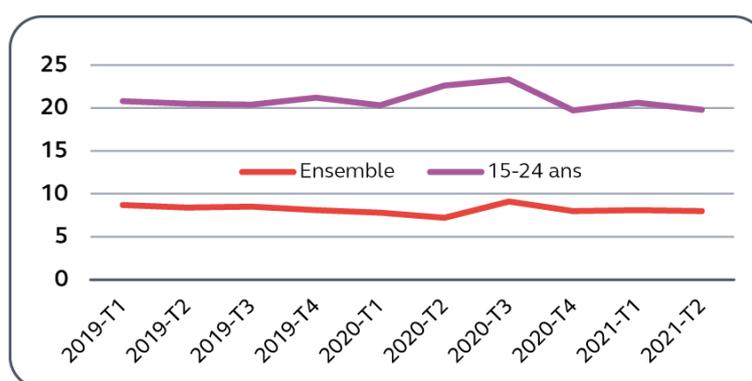
Source : calculs Cour des comptes d'après données DGEFP I-Milo. Le ratio est calculé sur les jeunes ayant achevé le programme.

Par ailleurs, la proportion de jeunes ayant bénéficié de quatre mois d'immersion dans le monde du travail au cours de leur parcours a été presque divisée par deux (elle est passée de 12,7 % à 6 %). Cette évolution met en évidence la perte de substance de cette modalité d'accompagnement.

C - Une situation de l'emploi des jeunes préservée, l'impact spécifique du plan à relativiser et son coût à maîtriser

1 - Le taux de chômage des jeunes ne s'est pas aggravé en sortie de crise

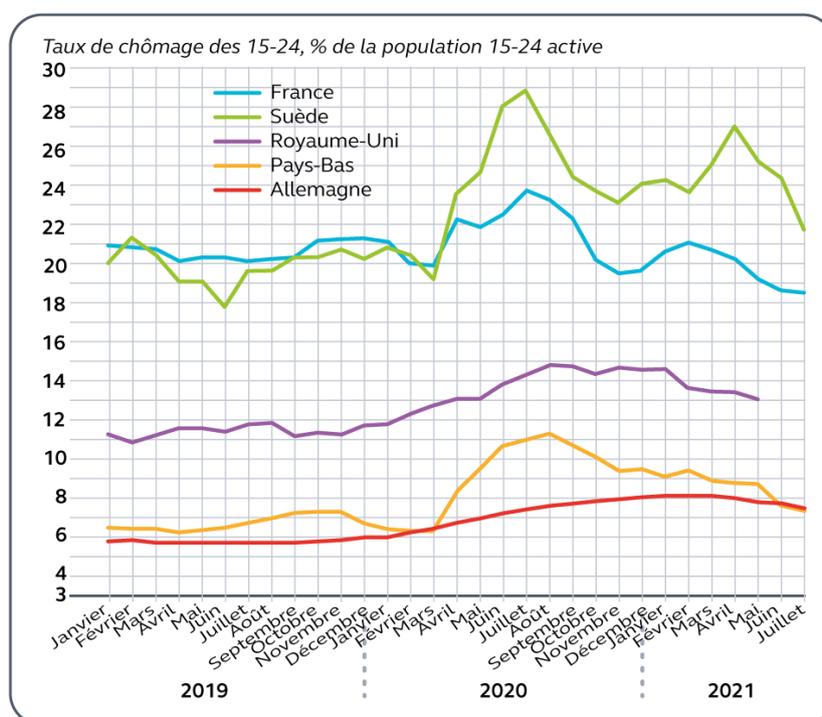
Le taux de chômage des jeunes s'est établi à 20 % au troisième trimestre 2021, en baisse de 1,2 point par rapport au niveau d'avant-crise.

Graphique n° 1 : taux de chômage des 15-24 ans et de l'ensemble de la population, 2019-2021

Source : Insee, enquête emploi

Cette évolution ne s'explique pas par le retrait des jeunes du marché du travail. Au contraire, leur taux d'activité atteignait 41,1 % au troisième trimestre 2021, un niveau supérieur de 3,2 points à celui observé fin 2019. Le graphique ci-après montre que le chômage des jeunes a même évolué plus favorablement en France que dans certains pays rencontrant moins de difficultés pour assurer leur insertion sur le marché de l'emploi.

Graphique n° 2 : évolution du chômage des jeunes en France et dans certains pays comparables, 2019-2021



Source : données OCDE

Par ailleurs, au troisième trimestre 2021, la part des jeunes âgés de 15 à 29 ans qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET¹⁷²), soit 11,6 %, est inférieure de 0,8 point par rapport à son niveau d'avant-crise. Quant au nombre de jeunes âgés de 15 à 24 ans inscrits en catégories A, B et C¹⁷³ à Pôle emploi, il est identique, au troisième trimestre 2021, à celui observé à la veille de la crise (soit 686 000) et leur part au sein de la demande d'emploi totale est restée stable.

¹⁷² Neither in employment, nor in education or training.

¹⁷³ C'est-à-dire sans aucune activité professionnelle ou en activité réduite et tenus d'effectuer des actes positifs de recherche d'emploi.

2 - Le coût du plan tient principalement aux aides à l'embauche, notamment à celle versée aux employeurs d'apprentis

Les données de suivi de l'exécution budgétaire pour 2020 et de prévision budgétaire pour 2021 des principales mesures sont retracées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 3 : dépenses réalisées en 2020 et prévues pour 2021 au titre des principales mesures du plan « #1jeune1solution »

<i>En M€</i>	Trajectoire initiale 2020 - Plan de relance (CP)	Exécution 2020 (CP)	Trajectoire initiale 2021 - Plan de relance (CP)	Prévision d'exécution 2021 (CP)	Coût total – prévision initiale	Coût total prévu
<i>CIE Jeunes</i>	13,00	6,49	171,97	152,97	269	381,62
<i>PEC Jeunes</i>			239,58	236,21	416,3	673,24
<i>Garantie jeunes (allocation)</i>			95,00	95,00	211,00	211,06
<i>Missions locales</i>			100,00	100,00	100,00	100,00
<i>Aide exceptionnelle pour les contrats de professionnalisation</i>	160,00	140,00	640,00	451,14	800,00	858,88
<i>Aide exceptionnelle à l'apprentissage</i>	404,08	630,47	801,32	2 932,39	1 237,3	5 145,4
<i>PIC - Formations jeunes (+ 100 000 entrées)</i>			175,00	326,17	700,00	980,00
<i>PIC - Revalorisation de la rémunération des jeunes stagiaires de la formation professionnelle</i>			85,00	35,96	85	nd
<i>PIC - Obligation de formation des 16-18 ans</i>	17,50		122,50	122,50	245	170,50
<i>Aide à l'embauche des jeunes (AEJ) de moins de 26 ans</i>	200,00	174,01	900,00	721,81	1 100	990,48
<i>Accompagnement intensif jeunes de Pôle emploi (AIJ)</i>	0,00		69,00	nd	69,00	nd
Total					5,3 Md€	9,7 Md€

* CP : crédits de paiement

Source : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Les dépassements financiers qui sont observés pour l'aide exceptionnelle à l'apprentissage s'expliquent par une première prolongation de cette aide. Compte tenu de décalages de paiement sur 2022, le coût total des mesures avoisinerait *in fine* 9,7 Md€, dont près de 6 Md€ pour les seules aides à l'embauche en contrat d'apprentissage ou de professionnalisation. Cette estimation ne tient pas compte de l'annonce, le 6 septembre 2021, d'une nouvelle prolongation de ces aides jusqu'au 30 juin 2022.

3 - L'impact du plan sur l'emploi des jeunes demeure difficile à évaluer

L'aide à l'apprentissage, mesure dont le coût est le plus élevé, a certainement permis d'augmenter significativement le nombre d'apprentis, mais surtout au bénéfice de diplômés dont l'insertion sur le marché du travail n'est le plus souvent pas problématique. L'effet net sur l'emploi en volume est donc vraisemblablement faible. Quant à l'aide généraliste à l'embauche des jeunes, deuxième mesure en termes de coût, elle n'a pas eu d'effet sur le volume total de l'emploi. S'agissant des contrats aidés, ils apporteront une solution temporaire à quelques dizaines de milliers de jeunes, mais au prix d'effets d'aubaine qui demeurent à évaluer : le nombre de créations nettes d'emplois pourrait donc être faible. Le surcroît d'entrées en Garantie jeunes, qui pourraient être de l'ordre de 60 000, ne permet pas de conclure à une amélioration importante de l'insertion dans l'emploi. En effet, les performances d'insertion dans l'emploi de ce dispositif, qui étaient déjà faibles (de l'ordre d'un bénéficiaire sur quatre), se sont dégradées pendant la crise.

L'indemnisation de l'activité partielle a également favorisé le maintien dans l'emploi des jeunes actifs, dans des proportions qui restent à affiner. Ces derniers ont aussi bénéficié des mesures prises hors du champ du travail et de l'emploi. Les données disponibles à mi-2021 montrent notamment que l'objectif de 100 000 entrées supplémentaires en service civique pourrait être atteint. Par ailleurs, les mesures visant à favoriser la poursuite d'études supérieures ont porté leurs fruits : selon la Dares, la population étudiante s'est accrue de 110 000 personnes entre fin 2019 et fin 2020. Les effets de ces mesures paraissent à tout le moins aussi forts, à court terme, que ceux des mesures prises par le ministère du travail.

III - Les enseignements à tirer de la crise en matière de politique de l'emploi des jeunes

A - Sélectionner les dispositifs les plus efficaces face à une crise de nature conjoncturelle

Les acteurs de terrain estiment ne pas être en mesure de déployer simultanément un aussi grand nombre de dispositifs en atteignant un objectif chiffré pour chacun d'entre eux, surtout en temps de crise. En pratique, beaucoup se sont concentrés sur une partie seulement des mesures proposées. Le souhait d'apporter une réponse différenciée à chaque situation et d'en prescrire la déclinaison concrète devient, à un certain degré, contre-productif.

En outre, lorsqu'une mesure nécessite une appropriation par ses bénéficiaires (en l'occurrence les jeunes et leurs employeurs potentiels), notamment parce qu'elle est nouvelle, un délai significatif est indispensable avant qu'elle ne produise ses pleins effets, comme cela a été observé pour les contrats aidés. Ce délai peut ne pas être compatible avec la volonté d'agir rapidement. Dans ce contexte, il est préférable de sélectionner les dispositifs qui relèvent bien d'une réponse conjoncturelle et dont la mise en place est très rapide.

B - Décliner plus finement les objectifs

Le dimensionnement initial d'une réponse à une crise est nécessairement indicatif, surtout lorsque celle-ci est d'une évolution peu prévisible, peu propice pour maintenir la mobilisation des acteurs. Une solution serait d'annoncer dès le départ selon quels critères et dans quel calendrier les moyens budgétaires et les objectifs pourront évoluer en fonction de la situation du marché du travail.

Si l'emploi des jeunes a progressé en moyenne nationale, l'impact de la crise demeurait, au printemps 2021, différencié selon les territoires. Entre avril 2019 et avril 2021, la demande d'emploi des jeunes âgés de moins de 25 ans a baissé dans plusieurs départements (- 12 % dans le Cantal, - 10 % dans la Creuse), alors qu'elle a fortement progressé dans d'autres (+ 20 % à Paris, + 25 % dans les Hauts-de-Seine). Face à de telles disparités, sensibles dès les premiers mois de la crise et accrues par la suite, les objectifs de volume des dispositifs auraient dû être régulièrement revus à l'aune des besoins réels.

C - Mieux cibler les publics et préserver la qualité des prestations

Formuler des objectifs insuffisamment adaptés aux besoins et aux potentialités de chaque territoire ne conduit pas seulement à des mesures de reprogrammation budgétaire, mais comporte le risque d'inciter des publics mal ciblés à entrer dans des dispositifs qui ne répondent pas parfaitement à leurs besoins. De fait, la part de bacheliers dans le public de la Garantie jeunes est passée de 30 % depuis le début de la crise à 36 % dans les premiers mois de 2021. Dans les départements où l'activité a subi de fortes restrictions, il n'était pas possible d'accroître les volumes de jeunes accueillis en maintenant la qualité de l'accompagnement, au moins en matière de première expérience professionnelle.

Les pouvoirs publics doivent donc, le cas échéant, modérer leurs ambitions quantitatives pour garantir le contenu qualitatif des dispositifs qu'ils souhaitent amplifier, et prendre en compte, dans chaque territoire, la capacité des acteurs locaux à accompagner ce développement. De plus, un effort particulier doit être fait en temps de crise pour aller vers les publics éloignés des organismes qui mettent en œuvre ces dispositifs, faute de quoi leur sort sera comparativement plus défavorable encore.

Dans une certaine mesure, le Gouvernement semble avoir choisi l'outil des parcours d'accompagnement dit intensif, assortis d'une allocation, comme un début de réponse à la question des ressources des jeunes en difficulté. Or, cette question n'est pas seulement de nature conjoncturelle. Il en est résulté, dans certains territoires, une moindre intensité du contenu des prestations proposées et un élargissement à des publics n'ayant pas besoin d'un accompagnement aussi intensif. Pour assurer un soutien financier à des jeunes en grande difficulté pendant la crise, objectif qui aurait pu être plus clairement énoncé, il aurait été plus cohérent de mettre davantage l'accent sur le Pacea (qui n'implique pas un programme intensif, mais permet une aide financière ponctuelle).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La situation des jeunes sur le marché du travail apparaissait relativement préservée à l'automne 2021, ce qui pourrait laisser augurer d'une réussite des mesures du plan « #1jeune1solution », grâce à une meilleure coordination des acteurs et une indéniable mobilisation de l'État et de ses partenaires.

Ce diagnostic mérite toutefois d'être nuancé. L'efficacité de certaines mesures sur l'emploi, notamment les plus coûteuses, n'est pas avérée, et le résultat observé est à mettre au moins autant au crédit des dispositifs de droit commun (indemnisation de l'activité partielle) et aux mesures situées hors du périmètre du ministère chargé du travail (service civique, places supplémentaires en établissements scolaires et universitaires).

En définitive, une grande partie des crédits du plan a financé la poursuite, avec un changement d'échelle, d'orientations antérieures : développement des modes intensifs d'accompagnement, de la formation, et de l'apprentissage. Ce changement d'échelle n'était pas justifié par la seule réponse à la conjoncture, en tout cas pas sur tous les territoires, et nécessite d'être en partie réexaminé en sortie de crise. De plus, la réponse par la hausse des volumes de bénéficiaires a, à nouveau, posé avec une acuité accrue la question de l'orientation des jeunes vers les dispositifs réellement adaptés à leurs besoins.

À l'issue de cette enquête, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. orienter les jeunes vers les dispositifs en fonction d'un diagnostic et de critères communs à l'ensemble des opérateurs, et poursuivre l'harmonisation de l'indemnisation des bénéficiaires, de manière à limiter la concurrence entre dispositifs (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion, Pôle emploi) ;*
 - 2. moduler le montant des aides à l'apprentissage en faveur des filières et des niveaux de diplôme où leur valeur ajoutée en termes d'insertion est la plus importante (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion).*
 - 3. évaluer, au plus tard en 2023, la valeur ajoutée en termes d'insertion sur le marché du travail des emplois aidés dans le secteur non-marchand (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion) ;*
 - 4. mieux proportionner les objectifs à atteindre pour l'entrée de jeunes dans les dispositifs à la réalité de l'évolution de l'emploi des jeunes dans les territoires (ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion).*
-

Réponses

Réponse du Premier ministre	159
Réponse du directeur général de Pôle emploi	164

Destinataire n'ayant pas d'observation

Monsieur le président de l'Union nationale des missions locales (UNML)
--

RÉPONSE DU PREMIER MINISTRE

Par courrier en date du 10 novembre, la Cour des comptes m'a adressé un chapitre : « le plan #1jeune1solution en réponse aux effets de la crise sanitaire sur l'emploi des jeunes », destiné à figurer dans son rapport public annuel de 2022. Il m'inspire les remarques suivantes.

Je souhaite rappeler au préalable que la conception et la mise en œuvre du plan #1 jeune1solution ont reposé sur la volonté assumée :

- D'une part, d'assurer une intervention d'une ampleur exceptionnelle, liée comme le souligne la Cour à la vulnérabilité très particulière des jeunes sur le marché du travail, et à ses conséquences économiques et sociales potentielles au regard des caractéristiques de la crise liée à la covid 19 ;*
- D'autre part, d'apporter une très large palette de solutions aux besoins des jeunes, en proposant des réponses visant prioritairement à soutenir l'accès à l'emploi et à l'activité des jeunes, toutes catégories confondues, mais aussi des réponses ciblées sur les besoins des jeunes les plus éloignés du marché du travail ;*
- Enfin, d'assurer la plus grande efficacité et effectivité dans la mise en œuvre des mesures, au travers notamment d'un pilotage resserré du plan aux différentes échelles territoriales, d'un renforcement de la coordination entre opérateurs, et d'un recours à une solution numérique de grande ampleur, mise en exergue à juste titre par la Cour.*

Dans ce cadre, je tiens à souligner le contexte d'urgence et d'incertitudes majeures sur le plan socioéconomique dans lequel le plan a été conçu.

Il importe en effet d'avoir ce contexte à l'esprit pour apprécier la nature et la pertinence des réponses apportées au défi de la situation des jeunes en matière d'emploi, dans le contexte inédit de la crise liée à la covid 19. Ce contexte a en effet rendu nécessaire la construction d'une réponse à la fois massive, rapide, et lisible pour les jeunes et les entreprises. Il est ainsi apparu nécessaire de privilégier la mise en œuvre très rapide de dispositifs particulièrement simples et accessibles, notamment concernant les aides à l'embauche et les aides à l'alternance, dont les paramètres ont été définis en conséquence. Au regard de la nécessité de répondre vite et bien aux attentes des jeunes comme aux besoins des entreprises, le Gouvernement a déployé pour le recrutement des jeunes et des apprentis des aides simples et forfaitaires, dont l'intelligibilité immédiate par les usagers a permis le succès rapide.

C'est également ce contexte qui a conduit le Gouvernement, avec le plan #1 jeune!solution, à recourir principalement à des dispositifs et des cadres préexistants, déjà précédemment évalués et immédiatement mobilisables et opérationnels, tels le parcours d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA), la garantie jeunes mise en œuvre par les missions locales ou l'accompagnement intensif jeunes (AIJ) mis en œuvre par Pôle emploi, mais tout en changeant d'échelle (augmentation de plus de 50 % des cohortes de garanties Jeunes de 2019 à 2020 puis doublement pour 2021). Ces réponses ont été complétées par des mesures nouvelles, tels la nouvelle offre de service de l'Association pour l'emploi des cadres (APEC) en direction des jeunes diplômés – dont la reconduction a été actée au titre de 2021/2022 –, le dispositif « Promo 16-18 » mis en place par l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) en direction des jeunes mineurs décrocheurs qui sera reconduit jusqu'au mois de juillet 2022 et évalué au printemps prochain, ou encore certaines mesures de soutien à la création d'activité.

C'est enfin dans ce contexte, marqué au-delà de la rentrée 2020 par les épisodes successifs de confinement et de restrictions sanitaires, que le Gouvernement s'est attaché à ajuster au « fil de l'eau » et en temps voulu les réponses apportées dans le cadre du plan. À titre d'exemple, comme le rappelle la Cour, après une mise en place rapide visant à maximiser l'impact de la mesure¹⁷⁴, l'aide exceptionnelle à l'embauche des jeunes (AEJ) a été ajustée et resserrée en avril 2021 au bénéfice des jeunes dont le salaire est inférieur à 1,6 SMIC, avant d'être mise en extinction fin mai 2021. À ce titre, le déplacement de l'emploi des jeunes éligibles à cette aide, observé par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), vers des CDD longs et des CDI constitue en lui-même un résultat positif. Cette mesure a par ailleurs été source d'économies induites par la baisse du nombre de contrats courts.

Un autre exemple peut être cité, avec la fongibilité totale entre les enveloppes de contrats aidés dans le secteur non marchand (PEC) et dans le secteur marchand (CIE) qui a été instaurée courant 2021, et dont les préfets se sont largement emparés pour conforter la dynamique constatée dans le secteur marchand, en réduisant à due proportion les objectifs dans le secteur non marchand.

Comme le souligne la Cour, les données disponibles montrent que la situation de l'emploi des jeunes a été préservée, et ce non pas dans le cadre d'un retrait du marché du travail de ces derniers, mais dans celui d'une augmentation de leur taux d'activité, particulièrement remarquable

¹⁷⁴ Le bénéfice de l'aide à l'embauche des jeunes était d'ailleurs réservé aux jeunes recevant un salaire inférieur à 2 fois le SMIC dès sa mise en place le 1^{er} août 2020.

dans le contexte de crise. Ceci semble de nature à caractériser l'impact très positif du plan en tant que tel sur la situation des jeunes sur le marché du travail. Le niveau record du taux d'emploi des jeunes, estimé à 32,8 % au 3^{ème} trimestre 2021, est également à mettre au crédit du plan.

Concernant plus spécifiquement les différentes mesures mises en œuvre dans le cadre du plan #1 jeune1solution, je souhaite formuler un certain nombre de remarques en réponses aux recommandations de la Cour.

Concernant l'orientation des jeunes et l'harmonisation de l'indemnisation des différents dispositifs de façon à limiter la concurrence entre dispositifs (recommandation n°1) :

Le contrat d'engagement jeune (CEJ) répond très largement à cette recommandation. Il s'adresse à tous les jeunes de moins de 26 ans (et de moins de 30 ans pour ceux en situation de handicap) qui sont durablement éloignés de l'emploi et sans formation et qui souhaitent s'engager activement dans un parcours vers l'emploi, à compter du 1^{er} mars 2022.

Le CEJ consiste en :

- un programme intensif d'accompagnement de 15 à 20 heures par semaine minimum, avec une mise en activité systématique et régulière du jeune du premier au dernier jour, pendant une période pouvant aller jusqu'à 12 mois (et jusqu'à 18 mois sous conditions) ;*
- un référent unique tout au long du parcours du jeune, conseiller de mission locale ou de Pôle emploi ;*
- une allocation pouvant aller jusqu'à 500 euros par mois pour les jeunes sans ressources qui ne sont pas en mesure de suivre un accompagnement exigeant tout en subvenant à leurs besoins. Ce montant est aligné sur la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle. La rémunération des volontaires en établissement pour l'insertion dans l'emploi (Evide) est également revalorisée à hauteur de 500 euros, à compter du 1^{er} janvier 2022 ;*
- une application numérique pour mettre le jeune au centre de l'accompagnement, lui faciliter les échanges avec son référent et le suivi de son parcours.*

Le CEJ s'inspire de la garantie jeunes qui a fait ses preuves, mais la refonde en tirant les enseignements des programmes lancés depuis le début du quinquennat pour atteindre davantage d'efficacité dans le retour à l'emploi et pour accompagner des jeunes plus éloignés de l'emploi.

Toutefois, contrairement à la garantie jeunes, uniquement mise en œuvre par les missions locales, le CEJ sera proposé par Pôle emploi et par d'autres opérateurs qui connaissent bien ces publics (notamment les jeunes

les plus en rupture). Il obéira à des règles communes et mobilisera une application unique. Il sera basé sur une plus grande coopération entre tous les acteurs qui interviennent auprès des jeunes et favorisera une offre de proximité. Désormais, les 900 agences de Pôle emploi et les 1 400 sites et antennes des missions locales répartis sur tout le territoire le proposeront.

S'agissant plus particulièrement de la garantie jeunes :

Si la Cour mentionne que la garantie jeunes ne semble pas, dans les faits, s'adresser aux jeunes les plus éloignés de l'emploi, il faut relever que, depuis son lancement, 76,5 % des bénéficiaires ont moins de 21 ans et 71,5 % n'ont pas le baccalauréat. Ces chiffres soulignent que la garantie jeunes, dédiée à un public de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET) et se trouvent en situation de précarité financière, s'adresse de plus à un public particulièrement jeune (18-21 ans surtout), qui a donc moins d'expérience professionnelle et qui est peu diplômé. Le dispositif atteint donc bien sa cible. En outre, le constat qui est fait de la dégradation de l'efficacité de la garantie jeunes en termes d'insertion à la sortie doit être fortement relativisé, car une telle dégradation pourrait être liée au net recul du nombre de jeunes en garantie jeunes qui ont bénéficié d'une immersion dans le monde du travail, possiblement en raison des périodes de confinement ou des effets de la crise. En outre, le taux d'insertion dans l'emploi est à mettre en regard de son contrefactuel, les populations traitées étant très éloignées de l'emploi et l'effet de la conjoncture entrant également en ligne de compte. Les évaluations de la garantie jeunes publiées jusqu'ici révèlent un effet d'une dizaine de points sur le taux d'insertion dans l'emploi, ce qui est remarquable.

Concernant les aides à l'alternance :

Concernant la recommandation n°2 formulée par la Cour, il importe de préciser que lors de la mise en œuvre du plan de relance de l'alternance, plusieurs hypothèses ont été étudiées pour l'aide unique aux employeurs d'apprentis et l'aide exceptionnelle, reposant sur des critères différents (en termes de niveaux de diplôme et de montant de l'aide notamment) de ceux finalement appliqués. Toutefois, le confinement du printemps 2020 a montré que les difficultés de recrutement rencontrées par les employeurs et les freins à la formation pour les jeunes étaient moins marqués par le niveau de diplôme préparé que par les contraintes rencontrées dans certains secteurs d'activité. Pour ces raisons, il n'est pas apparu opportun au Gouvernement de limiter l'aide exceptionnelle. Les résultats 2020 montrent que les bénéficiaires de cette aide ont été observés pour tous les niveaux de diplômes, même les moins élevés. En outre, le développement des formations par apprentissage dans le supérieur donne à cette voie de formation une plus grande visibilité ainsi qu'une meilleure image, contribuant ainsi à son essor dans tous les secteurs d'activité.

Concernant la valeur ajoutée des contrats aidés dans le secteur non marchand (recommandation n° 3) :

La transformation qualitative des contrats aidés en parcours emploi compétences (PEC) en 2018 a conduit à fixer comme objectif unique l'insertion durable dans l'emploi des publics en difficulté. L'orientation vers un PEC dépasse désormais le raisonnement par catégorie administrative (demandeurs d'emploi de longue durée, quartiers prioritaires de la ville...) et s'appuie sur un diagnostic global conduit par le conseiller du service public de l'emploi. Aussi, le critère de catégorie administrative ou de niveau de diplôme pour l'évaluer ne permet pas de constituer à lui seul un critère pertinent pour évaluer le degré d'éloignement au marché du travail de ces bénéficiaires.

En 2020, en réponse à la crise sanitaire, le Gouvernement a pris la décision de recourir plus fortement aux contrats aidés dans une logique de mesure contra-cyclique (en lien avec les études réalisées sur l'efficacité de ce type de dispositif, cf. Dares analyses n° 21, mars 2017 à titre d'exemple).

Depuis plusieurs années, le taux d'insertion dans l'emploi des contrats aidés est en constante amélioration : 49 % de salarié entrés en emploi 6 mois après un PEC en 2018, 53 % en 2019, 57 % en 2020 (données issues du projet annuel de performances, source : enquêtes sortants de contrats aidés, Dares).

Concernant la proportionnalité des objectifs pour l'entrée des jeunes dans les dispositifs avec la réalité de l'évolution de l'emploi des jeunes dans les territoires (recommandation n° 4) :

Les objectifs territoriaux des dispositifs emploi (garantie jeunes, contrats aidés, insertion par l'activité économique en particulier) sont assis sur des données socioéconomiques locales, notamment la situation de l'emploi et des publics cibles, et sur des remontées de besoins par les directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités. Cette méthodologie permet de prendre en compte les disparités territoriales du marché du travail.

À cet égard, l'année 2020 a constitué une année atypique, dans un contexte de changement d'échelle massif induit par la mise en œuvre du plan #1Jeune1Solution. S'agissant par exemple de la garantie jeunes, la volatilité des variables socioéconomiques territoriales au cours de l'année 2020, très dépendantes des contraintes sanitaires locales, n'a pas semblé constituer une base suffisamment robuste pour définir des objectifs. Aussi, pour faire face au choc de la crise de 2020 sur la situation des jeunes, l'État a fixé au réseau des missions locales l'ambition d'un doublement de l'objectif national en 2021, qui s'est traduit, pour l'essentiel, par un doublement de l'objectif de chaque mission locale. De fait, l'atteinte

constatée des cibles ne fait pas apparaître de lien évident avec ce qu'aurait conduit à prédire la prise en compte de la demande d'emploi en fin de mois (DEFM) des jeunes. Le doublement des objectifs, qui résultait d'une estimation moyenne de l'évolution par ailleurs difficilement prédictible de la situation dans les territoires, a ainsi permis de donner un horizon volontariste à la gouvernance du réseau dans le but d'anticiper le plus tôt possible les conséquences de la crise sur la situation des jeunes. Pour autant, ces objectifs n'introduisent aucune rigidité dans le pilotage du réseau puisque, par un mécanisme de conditionnalité partielle, le financement de chaque mission locale est, en fin d'exercice, ajusté au plus près de la situation finalement constatée.

De la même façon, les préfets de région se sont emparés des opportunités qui leur ont été ouvertes pour adapter leurs objectifs à la réalité de leur territoire, dès la fin de l'année 2020 où une fongibilité encadrée a été rendue possible entre les objectifs du Plan #1Jeune1Solution, puis pendant l'année 2021, au soutien du dynamisme observé des contrats initiative emploi (CIE) Jeunes. Dans le cadre du déploiement du contrat d'engagement jeune, un suivi encore plus fin et régulier de la mise en œuvre des dispositifs de la politique de l'emploi sera par ailleurs initié : l'objectif est d'outiller les services déconcentrés de l'État et le service public de l'emploi pour renforcer leur pilotage de ces dispositifs.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE PÔLE EMPLOI

À titre liminaire, je relève avec satisfaction que la Cour reconnaît :

- la forte mobilisation de l'État et du service public de l'emploi, notamment celle de Pôle emploi, dans le cadre du plan #1Jeune1solution, et ce, dans un contexte perturbé ;*
- le renforcement de la coopération entre Pôle emploi et les Missions locales sur des projets concrets témoignant d'une orientation générale positive ;*
- la répartition des objectifs chiffrés entre Pôle emploi et les Missions locales pour améliorer leur rôle en matière d'orientation vers la formation ;*
- l'attention particulière de Pôle emploi en faveur de l'accessibilité des offres d'emploi, rendues disponibles aux jeunes via une plateforme électronique commune, optimisée grâce à une meilleure coordination entre les principaux réseaux (Pôle emploi et Missions locales) assurant le service public de l'emploi local ;*
- le développement des initiatives destinées aux jeunes et aux entreprises par les services déconcentrés, en relation avec les réseaux accompagnant les jeunes dans leur parcours d'insertion professionnelle.*

En complément de ces constats, je souhaiterais souligner la mobilisation de Pôle emploi en lien avec ses partenaires dans le cadre du plan #1jeune1solution afin de ne laisser aucun jeune sans solution :

- *en démultipliant les solutions mobilisables (parcours d'insertion, formations qualifiantes, contrats aidés, aides à l'embauche et aides aux jeunes, etc.) ;*
- *en fluidifiant, sécurisant et adaptant les parcours aux besoins des jeunes ;*
- *en garantissant l'accès à l'ensemble des offres de service portées par les Missions locales, Pôle emploi et les Cap emploi ;*
- *en mettant en place des actions coordonnées en faveur de l'accès à la formation et de l'engagement vers les dispositifs de volontariat en entreprise, du service civique, d'accompagnement par le sport, etc. ;*
- *en assurant la gestion de l'aide financière exceptionnelle à destination des jeunes demandeurs d'emploi bénéficiant de l'accompagnement intensif pour les jeunes (AIJ) ou d'un autre dispositif d'accompagnement intensif¹⁷⁵. En effet, depuis le 20 juillet 2021 et dans un objectif de simplification, les demandes d'attribution de cette aide sont traitées directement par les conseillers de Pôle emploi, sans intermédiaire.*

À titre complémentaire, je souhaite formuler les remarques suivantes :

1. Les bons résultats des dispositifs suivis par Pôle emploi particulièrement dans ce contexte de crise, mériteraient d'être davantage soulignés

Selon la Cour, malgré une forte croissance, les principaux dispositifs d'accompagnement (Pacea, accompagnement intensif jeunes (AIJ), Garantie jeunes) « ne semblent pas, au vu des données de mai 2021, pouvoir atteindre les objectifs fixés, tant ceux-ci étaient ambitieux ».

Je souhaiterais toutefois rappeler que 210 000¹⁷⁶ jeunes ont pu bénéficier du dispositif d'accompagnement intensif des jeunes (AIJ) depuis le 1^{er} janvier 2021. La projection des entrées pour l'année 2021 est de l'ordre de 225 000, soit proche de la cible de 240 000 jeunes. Ainsi, force est de constater que les objectifs d'entrées en AIJ sont quasiment atteints, ce qui constitue une performance incontestable, compte tenu du contexte

¹⁷⁵ Ces dispositions s'appliquent désormais aux jeunes en AIJ et par extension aux jeunes demandeurs d'emploi en accompagnement renforcé, en accompagnement global, pris en charge dans les dispositifs Equip'emploi et Equip'recrut, ou dans le cadre d'autres dispositifs territoriaux d'accompagnement.

¹⁷⁶ Chiffre au 27 novembre 2021.

de mise en œuvre de ce dispositif et des décisions tardives concernant l'affectation de ressources complémentaires accordées par l'État pour l'accompagnement des jeunes.

S'agissant des objectifs territoriaux en matière de formation, la Cour mentionne que « le plan prévoit d'augmenter le nombre de bénéficiaires de mesures déjà en vigueur. Ainsi, le nombre d'entrées en formation de jeunes de moins de 30 ans doit passer de 345 000 en 2020 à 415 000 en 2021, puis 375 000 en 2022 ».

Comme indiqué lors de l'audition du 4 octobre dernier dans le cadre du projet de rapport relatif à l'entrée des jeunes sur le marché du travail à la rentrée 2020, Pôle emploi est au rendez-vous de ses objectifs cadencés avec plus de 179 000 inscriptions de jeunes de moins de 30 ans en formation (hors formations prescrites par les ML et hors CPF autonomes) au 31 octobre 2021, soit 20 % de plus que prévu à cette date.

La recommandation de la Cour en faveur d'un diagnostic et de critères communs à l'ensemble des opérateurs pour l'orientation des jeunes s'inscrit dans le sens de l'action de Pôle emploi.

2. La recommandation de la Cour consistant à orienter les jeunes vers les dispositifs en fonction d'un diagnostic commun à l'ensemble des opérateurs est au cœur de la contribution de Pôle emploi dans le cadre des travaux de préfiguration du service public de l'insertion et de l'emploi.¹⁷⁷

Par ailleurs, des lignes directrices guidant l'orientation vers les différentes modalités d'accompagnement existent déjà. Ainsi, un kit d'orientation vers les services de Pôle emploi et de ses partenaires a été élaboré dans le cadre du plan #IjeuneIsolution pour aider à la bonne orientation en fonction de la situation individuelle de la personne. Un effort particulier a été porté auprès de notre réseau afin de faciliter l'appropriation de ces repères par les agents de Pôle emploi. Un dispositif de contrôle interne a été mis en place pour sécuriser la qualité du diagnostic, la connaissance et la mobilisation de l'offre de service adéquate.

En outre, les échanges d'informations entre Pôle emploi et les Missions locales ont été renforcés. Ces dernières ont accès, via le système d'information de Pôle emploi, aux différentes informations concernant le parcours des jeunes entrants et sortants du Pacea et de la Garantie jeune. Allant plus loin, Pôle emploi conduit actuellement une transformation d'ampleur de l'infrastructure de son système d'information qui permettra, à partir de 2023, un meilleur arrimage avec celui des Missions locales.

¹⁷⁷ Travaux engagés dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

L'objectif est d'assurer un parcours sans couture pour les jeunes et de permettre aux conseillers Pôle emploi de leur proposer une offre de services cohérente et plus adaptée, en tenant compte de l'antériorité de leur parcours.

Enfin, l'harmonisation des critères d'orientation et d'indemnisation préconisée par la Cour trouvera sans doute un écho dans le dispositif Contrat d'Engagement Jeune (CEJ), annoncé par le gouvernement en novembre dernier et dont les dispositions législatives et réglementaires sont en cours d'adoption.

Ce dispositif répond en outre à la problématique soulignée par la Cour concernant les jeunes les plus éloignés du marché du travail et les plus en difficulté. Dans la lignée du plan #1jeune1solution, le gouvernement entend ainsi leur proposer un accompagnement profondément renouvelé avec un objectif d'entrée plus rapide dans l'emploi.

Aussi, à compter du 1er mars 2022, les jeunes de moins de 26 ans durablement sans emploi ni formation, souhaitant s'engager activement dans un parcours vers l'emploi se verront proposer par Pôle emploi ou par les Missions locales ou par tout autre acteur qui sera désigné :

- un programme intensif d'accompagnement de 15 à 20 h par semaine minimum ;*
- une allocation pouvant aller jusqu'à 500 euros par mois, sous condition de revenus ;*
- une application numérique pour mettre le jeune au centre de l'accompagnement, lui faciliter les échanges avec son référent et le suivi de son parcours.*

Chaque jeune sera accompagné par un conseiller Pôle emploi ou Mission locale qui demeurera son référent tout au long de son parcours, y compris quand le jeune suit un programme extérieur à la Mission locale ou à Pôle emploi (ex. : formation, école de la deuxième chance, Epide, etc.).

Naturellement, Pôle emploi prendra une part active dans la mise en œuvre de ce dispositif, l'objectif étant d'accompagner 100 000 jeunes l'année prochaine, avec un démarrage en mars 2022.

Il reste certainement des marges de progrès dans l'accompagnement des jeunes et leur orientation vers l'organisme le plus adapté tout en évitant les effets potentiels de concurrence entre les dispositifs.

Toutefois, à la lumière des éléments mis en exergue dans la présente réponse, l'apport de Pôle emploi dans la mise en œuvre du plan #1jeune1solution semble indéniablement positif, y compris concernant l'AIJ qui constitue un réel succès qu'il faudra capitaliser pour les projets à venir.