

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

L'ACCÈS DES JEUNES À L'EMPLOI

Construire des parcours, adapter les aides

Territoire de Saint-Etienne

Rapport public thématique

Sommaire

Avant-propos	5
Synthèse	7
Introduction.....	11
Chapitre I Une large palette d’outils.....	13
I - Un nombre élevé d’acteurs aux compétences enchevêtrées	13
II - Des outils empilés au fil du temps	16
Chapitre II Des aides insuffisamment ciblées sur les jeunes en difficulté	19
I - Une offre de formation mal adaptée aux besoins des jeunes en plus grande difficulté	19
A - Près de la moitié des bénéficiaires des formations continues sont des jeunes.....	20
B - Cependant les jeunes peu qualifiés y accèdent peu.....	21
C - Le choix de l’apprentissage ne va pas de soi	23
II - Un accompagnement peu intensif	24
A - Des jeunes plus nombreux en mission locale	24
B - Un suivi moins intensif.....	26
III - Les dispositifs d’accès à l’emploi, une solution de court terme	28
A - Les emplois d’avenir, des objectifs partiellement atteints	28
B - Une priorité en faveur des emplois d’avenir au détriment des dispositifs plus exigeants	31
Chapitre III Des coûts importants pour un résultat difficile à estimer.....	33
I - Des lourdeurs de gestion	33
A - Des financements en tuyaux d’orgue.....	33
B - Une gouvernance qui se cherche.....	34
II - Des aides conséquentes mais qui profitent peu aux jeunes les plus fragiles	35
A - L’apprentissage mobilise la moitié des moyens consacrés à l’insertion professionnelle.....	35
B - Des résultats mitigés pour les publics les plus en difficulté.....	37
C - Des indicateurs de suivi peu adaptés.....	39
Conclusion générale	41
Glossaire	43

Annexes	47
Réponses des administrations et des organismes concernés.....	55

Avant-propos

Le rapport sur *L'accès des jeunes à l'emploi : construire des parcours, adapter les aides*, constitue en huit volumes – analyse générale d'une part, analyses régionales résultant des investigations conduites dans sept territoires d'autre part – la synthèse définitive de l'enquête de la Cour. Il a été délibéré le 27 septembre 2016 par la chambre du conseil en formation ordinaire.

Le présent cahier territorial permet, au-delà de certains constats communs aux six autres cas examinés, d'apporter un éclairage particulier sur les organisations mises en place pour favoriser l'accès des jeunes à l'emploi sur le territoire de Saint-Etienne.

Synthèse

Le présent rapport porte sur les dispositifs destinés à favoriser l'accès à l'emploi des jeunes Rhônalpins âgés de 15 à 25 ans. Les investigations ont porté plus particulièrement sur le territoire de la mission locale de Saint-Etienne dans la Loire.

La Région Rhône-Alpes est une région industrielle et touristique de première importance. Les emplois dans ces deux domaines y sont proportionnellement plus nombreux qu'au niveau national – 25 % des salariés travaillent dans l'industrie, contre 20 % au niveau national. La part de l'intérim dans l'emploi y est également plus importante.

Ces spécificités expliquent, pour partie, une première insertion des jeunes Rhônalpins, qui étaient 800 000 en 2015, relativement plus rapide que pour la moyenne nationale, y compris pour les jeunes non-diplômés : 65 % d'entre eux trouvent un emploi en moins de cinq mois contre 60 % en France.

Cependant, comme d'autres régions, Rhône-Alpes a été touchée par la crise, ce qui a retardé pour les jeunes leur première insertion dans l'emploi. Cela est particulièrement vrai pour les non-diplômés touchés par la réduction des embauches dans les secteurs habituellement employeurs de jeunes faiblement qualifiés (bâtiment, restauration, etc.), mais également pour les diplômés.

Si le chômage, y compris celui des jeunes, est moins important dans la région qu'ailleurs en France, il concerne néanmoins près de 10 % des jeunes, soit entre 70 000 et 80 000 jeunes selon le mode de calcul retenu.

S'y ajoutent les jeunes durablement éloignés du marché du travail et qui ne sont pas à la recherche d'un emploi. Cette situation peut être subie (mères de famille seules, jeunes isolés géographiquement), ou relever de choix temporaires (refus de s'engager dans une démarche active de recherche d'emploi).

Les jeunes non insérés, dont le nombre a été estimé à 118 000, soit près de 15 % des jeunes Rhônalpins, constituent ce que l'on appelle dans la terminologie européenne les NEET (*Neither in Employment nor in Education and Training*), les jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation. Ils constituent la cible prioritaire des politiques publiques d'emploi des jeunes.

Face à l'hétérogénéité des profils des jeunes en termes de formation, de motivation, de stabilité de leur projet professionnel, les réponses publiques et privées sont tout aussi variées. En l'absence d'un guichet unique pour les jeunes, les aides publiques sont accessibles par de nombreux canaux. Il y a par exemple 20 réseaux de l'orientation en Rhône-Alpes qui comptent ensemble 650 lieux physiques d'accueil, d'information et d'aide à la construction du projet professionnel.

Les politiques et dispositifs favorisant l'accès des jeunes à l'emploi se déclinent essentiellement en trois grandes catégories en fonction de l'objectif poursuivi : compléter la formation initiale par la formation professionnelle continue ; favoriser l'embauche et la première expérience professionnelle par des aides aux employeurs ; accompagner les jeunes dans la construction de leur projet professionnel et leur recherche d'emploi, cette dernière tâche revenant au service public de l'emploi et particulièrement aux missions locales.

Compte tenu de leurs compétences respectives la mise en œuvre de ces dispositifs associe l'État, les collectivités territoriales, et les partenaires sociaux selon des modes de coordination perfectibles. La mise en œuvre du contrat d'aide et de retour à l'emploi (CARED) créé par la Région en 2005, a nécessité une articulation renforcée avec Pôle emploi qui a déployé à partir de 2009 un outil similaire, la préparation opérationnelle à l'emploi. Si globalement la coexistence d'outils nationaux et locaux proches peut conduire à une prise en charge plus large des jeunes, encore que ce ne soit pas toujours le cas, elle affaiblit la lisibilité de l'offre.

L'ensemble des acteurs est associé dans différentes instances régionales et locales spécialisées, la coordination de l'ensemble revenant au Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP), issu de la loi du 5 mars 2014. Ce dernier, auparavant, centré sur la formation professionnelle, a vu ses prérogatives élargies aux politiques de l'emploi. Il n'exerce à ce jour, de rôle opérationnel ni en termes d'appariement des outils de la politique de l'emploi aux besoins des publics, ni de coordination des financeurs pour les structures partenariales.

En termes d'offre de formation, la Région et Pôle emploi financent des formations pré-qualifiantes et qualifiantes pour les jeunes « décrocheurs » ou jeunes chômeurs ayant un faible niveau de qualification. En 2014, 14 000 jeunes ont bénéficié d'une formation financée par la Région, soit la moitié des heures réalisées, essentiellement dans les parcours pré-qualifiants. Toutefois, les jeunes des missions locales y accèdent peu, faute de prérequis scolaires ou comportementaux

ou d'incitations suffisantes. Dans la Loire, à peine un jeune sur dix connus des missions locales a bénéficié d'une formation, alors que le ratio tient compte de l'ensemble des modalités d'acquisition des compétences, y compris les contrats en alternance. Si des ateliers de préparation à l'entrée en formation, existent, le taux d'abandon en formation reste important, avec plus de 11 % d'abandons.

La Région finance par ailleurs 61 824 places en apprentissage dans les 61 CFA régionaux, pour 40 478 apprentis en 2014. Alors que l'apprentissage est souvent évoqué comme une solution prioritaire pour l'insertion professionnelle des jeunes et notamment des jeunes ayant abandonné leurs études de manière précoce, il s'agit d'un outil exigeant auquel les jeunes les plus éloignés de l'emploi ne peuvent souvent avoir accès que moyennant préparation et soutien. L'analyse des motifs de rupture, encore insuffisamment suivis par les centres de formation des apprentis (CFA), démontre l'importance de l'accompagnement pendant l'apprentissage.

Les dispositifs de l'emploi dont bénéficient les jeunes sont essentiellement nationaux. Deux réseaux principaux permettent leur mise en œuvre : Pôle emploi et les missions locales.

L'accueil large proposé par la mission locale de Saint-Etienne, qui ne se limite plus aux publics « décrocheurs » ou peu qualifiés, illustre le repositionnement des missions locales comme acteurs généralistes du service public de l'emploi. L'accompagnement qu'elles assurent aux jeunes dans le cadre des dispositifs nationaux apparaît peu intensif (un entretien toutes les 6 semaines en moyenne).

Les dispositifs d'accompagnement (CIVIS supprimé par la loi du 8 août 2016, PPAE, ANI Jeunes)¹ ne diffèrent ainsi guère dans leur contenu ; l'ajout de nouveaux dispositifs permet d'améliorer les prestations, mais n'accroît pas *ipso facto* le nombre de jeunes pris en charge. Le taux de retour en emploi reste sensiblement identique d'un dispositif à l'autre, près de la moitié des jeunes en demande d'insertion inscrits sortant en emploi. Cet indicateur ne tient cependant pas compte de la durée de leur prise en charge ni de leur éloignement initial de l'emploi.

Parmi les outils permettant aux jeunes d'avoir une première expérience professionnelle, les missions locales ont particulièrement

¹ CIVIS, contrat d'insertion dans la vie sociale ; PPAE, projet personnalisé d'accès à l'emploi ; ANI Jeunes, crédits consacrés par les partenaires sociaux dans le cadre de l'accord national interprofessionnel.

recours aux contrats aidés et aux périodes d'immersion en entreprise. Les emplois d'avenir, créés en 2012 et prescrits uniquement par les missions locales sont un outil apprécié des jeunes et des employeurs pour leur durée portée à trois ans et l'aide publique importante qui leur est associée. Cependant les objectifs que le législateur leur a assignés en termes de ciblage des publics et de formation qualifiante ne sont pas toujours atteints : un quart des promesses de formation à la signature de contrat seulement concerne une formation qualifiante.

Leur niveau de rémunération et les obligations limitées de formation qualifiante qu'ils comportent amènent les emplois d'avenir à faire concurrence aux solutions plus exigeantes comme l'apprentissage ou les contrats de professionnalisation. Les entrées des jeunes des missions locales en contrats d'alternance ont ainsi diminué, concomitamment au déploiement des emplois d'avenir.

Les emplois d'avenir sont ainsi utilisés au-delà de leur public-cible initial, les jeunes sans qualification en plus grande difficulté d'insertion, et au détriment d'autres dispositifs qui seraient sans doute plus adaptés comme les contrats en alternance mais sont moins avantageux pour les jeunes et les employeurs en termes financiers.

En dépit des moyens conséquents qui y sont consacrés en Rhône-Alpes, près de 840 M€, l'impact des aides est peu connu. Cela tient en partie à la structure des indicateurs retenus qui mesurent l'activité et non la performance des dispositifs et des opérateurs d'accompagnement, en premier lieu des missions locales.

La gouvernance de ces dernières, la multiplicité des financeurs et la lourdeur de gestion qui en découlent plaident pour un renouveau de ce réseau, une mutualisation de ses moyens, et la mise en place de modes de financement associant tous les financeurs et tenant compte de la performance des missions locales.

Introduction

Sur le plan national, la majorité des jeunes accèdent rapidement à un premier emploi, mais leur parcours vers l'emploi durable est marqué par une phase d'instabilité et une précarité dont la longueur tend à s'accroître sous l'effet de la crise et qui atteint actuellement trois ans après leur sortie du système éducatif.

Ce constat national se retrouve en Rhône-Alpes, moyennant des spécificités tenant à la situation économique de la région. Le chômage, y compris celui des jeunes, y est moins important qu'ailleurs en France. Il concerne près de 10 % des 800 000 jeunes âgés entre 15 et 24 ans, soit entre 70 000 et 80 000 jeunes selon le calcul retenu².

Cependant comme d'autres régions, Rhône-Alpes a été touchée par la crise. Avant 2008, la première insertion sur le marché du travail y était plus rapide qu'ailleurs en France, y compris pour les publics non diplômés, dont l'insertion relativement meilleure s'expliquait par la part que représentait l'intérim dans les emplois occupés. Si ce type d'emploi augmente à nouveau depuis 2013, il n'atteint pas encore en 2015 son niveau d'avant la crise.

La situation des jeunes diplômés en Rhône-Alpes s'est également dégradée. Du fait de la concurrence avec les publics adultes, plus diplômés qu'en moyenne nationale, les jeunes diplômés sont plus touchés par le phénomène du déclassement : il touche près de 199 000 salariés bacheliers ou diplômés du supérieur, soit près de 14 % des salariés surdiplômés par rapport à l'emploi qu'ils occupent (contre 13 % en France)³.

Une partie des jeunes se trouve durablement éloignée de l'emploi et reste à l'écart de l'insertion professionnelle. Cette situation peut être subie (mères de famille isolées, jeunes isolées géographiquement), ou choisie (refus de s'engager dans une démarche d'insertion active).

² Voir l'annexe n° 2 pour le détail.

³ Source : Insee, recensement 2007, Pôle emploi Rhône Alpes, *Études et statistiques*, janvier 2015.

Ces jeunes non insérés, dont le volume a été estimé à 118 000, soit près de 15 % de la population jeune, constituent ce que l'on appelle dans la terminologie européenne les NEET (*Neither in Employment nor in Education and Training*), les jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation, et qui constituent désormais une priorité des politiques publiques de l'emploi.

Les jeunes présentent ainsi des profils extrêmement variés quant à leur passé scolaire, leurs aptitudes et leur disposition à s'insérer rapidement, leur capacité à y parvenir. Les réponses publiques et privées à cette situation sont tout aussi variées, et accessibles par de nombreux canaux. Elles comportent trois composantes principales : des compléments de formation professionnelle ; des aides à l'emploi pour bénéficier d'une expérience professionnelle ; l'accueil et l'accompagnement.

Au-delà de la cartographie des acteurs et des outils disponibles, le présent rapport s'attachera à examiner l'adéquation des solutions proposées aux besoins des jeunes, en examinant plus particulièrement la situation de ceux qui se sont adressés aux missions locales de la Région, principal acteur de l'emploi chargé d'accompagner les jeunes en difficulté. Les investigations ont eu lieu sur le territoire de la mission locale de Saint-Etienne, dont les activités ont été plus spécifiquement examinées.

Chapitre I

Une large palette d'outils

Les politiques et dispositifs favorisant l'accès des jeunes à l'emploi comprennent l'ensemble de mesures directes et indirectes cherchant à assurer le passage de la formation initiale vers la vie active, de préférence dans un emploi stable.

La définition et le financement de ces dispositifs revient à l'État, aux Régions, et aux acteurs publics locaux ; leur mise en œuvre est le fait d'opérateurs publics, semi-publics ou privés auxquels les financeurs font appel, principalement dans le cadre de la commande publique, d'appels à projets ou de subventions.

Le champ d'activité des acteurs intervenant dans ce domaine peut être limité à une mission, par exemple l'information des publics jeunes. Il englobe la plupart du temps plusieurs domaines d'intervention (les missions locales accompagnent les jeunes, cherchent à les placer en entreprise, les aident à définir leur projet professionnel, etc.).

I - Un nombre élevé d'acteurs aux compétences enchevêtrées

Il n'existe pas de guichet unique pouvant couvrir l'ensemble des problèmes auxquels les jeunes ont à faire face dans leur parcours vers l'emploi. Ils doivent d'abord identifier les services auxquels ils doivent s'adresser si nécessaire, ce qui peut être relativement rapide à condition toutefois que leurs besoins aient été clairement identifiés. Le regroupement d'acteurs (mission locale, Pôle Emploi, services sociaux) dans les mêmes locaux, et leur mise en réseau, favorisent ce cheminement.

Parmi les intervenants chargés du suivi des jeunes à titre général, il y a les acteurs du service public de l'emploi, essentiellement les missions locales et Pôle emploi⁴. Les missions locales, ont été créées dans les années 1980, pour répondre à la problématique du chômage des jeunes en proposant une approche globale - emploi, santé, vie sociale- des difficultés que les jeunes peuvent rencontrer. Elles sont chargées du suivi des jeunes de 16 à 25 ans rencontrant des problèmes d'insertion et des obstacles dans leur parcours vers l'emploi.

Pôle emploi accueille et accompagne également les jeunes demandeurs d'emploi, qu'ils soient indemnisés ou non. L'orientation vers la mission locale ou Pôle Emploi relève de l'appréciation des conseillers. Les partenaires sociaux ont également missionné l'APEC (l'Association pour l'emploi des cadres) pour conduire des actions d'accompagnement en direction des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur.

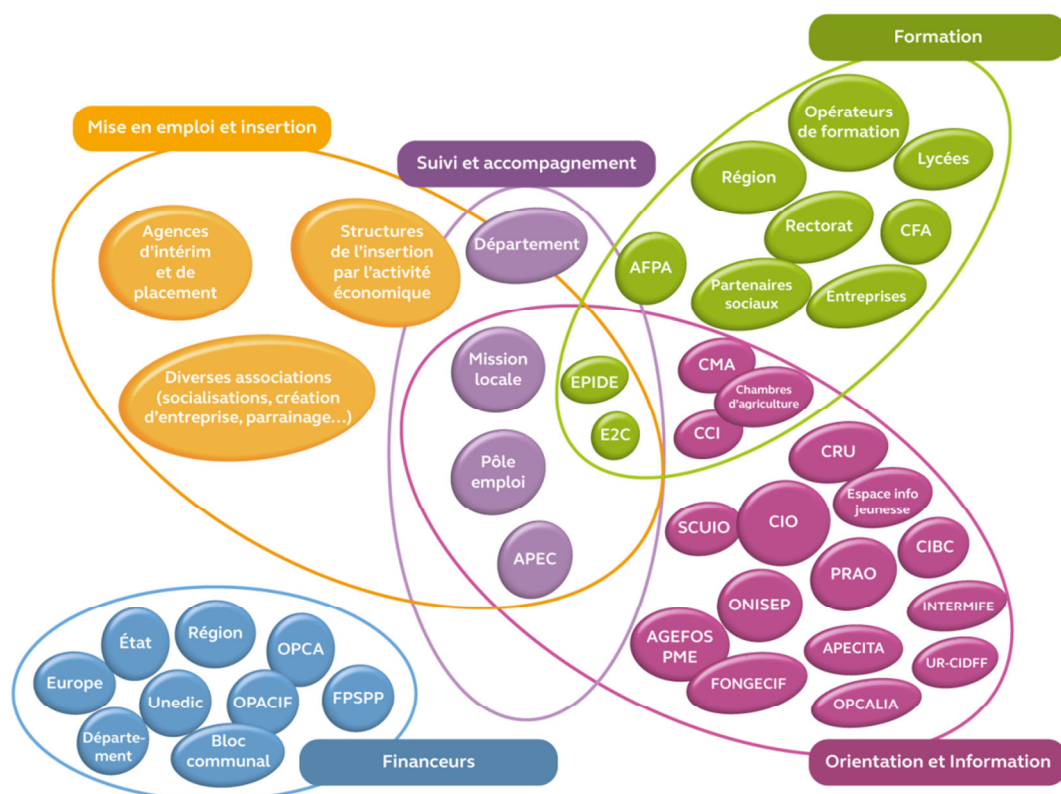
Parmi les structures plus spécialisées, certaines ont une activité principale d'information (CRIJ, Centre Régional d'information jeunesse, mais également des structures locales comme la Maison de l'Emploi et de la Formation Loire Sud ou le Bureau Information Jeunesse de Saint-Etienne). D'autres œuvrent dans le domaine de l'orientation (Maison des métiers, CIO, SCIO) ; de l'accompagnement vers l'emploi (PLIE, plan local pour l'insertion et l'accompagnement vers l'emploi) ; de la création d'entreprise (ADIE, Association pour le droit à l'initiative économique), de l'insertion par l'activité économique (comme les ateliers et chantiers d'insertion, GEIQ).

Les acteurs économiques jouent, par le biais des chambres consulaires⁵ et de leurs organisations, un rôle essentiel dans le domaine de l'apprentissage. En partenariat avec l'Éducation nationale, ils sont un acteur clé de la promotion et de la découverte du monde professionnel par les jeunes. Ensemble avec les organisations syndicales des salariés, ils participent à l'élaboration de la stratégie régionale en matière de formation professionnelle que les entreprises cofinancent.

⁴ Le Service Public de l'Emploi dans les territoires, piloté par l'État, comprend les représentants des principaux opérateurs chargés de la mise en œuvre des politiques de l'emploi au niveau territorial : Pôle emploi, Missions locales et organismes spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Cap emploi).

⁵ Sont comprises dans ce rapport, sous le vocable des « chambres consulaires », les chambres des métiers et d'artisanat (CMA) et les chambres de commerce et d'industrie (CCI).

Schéma n° 1 : cartographie des acteurs rhônalpins
[hors publics handicapés et structures spécialisées (Capemploi, PJJ, etc.)]



Source : Cour des comptes

Lecture : Les domaines d'intervention des acteurs agissant en faveur de l'emploi des jeunes s'entrecroisent. Ainsi, si le suivi et l'accompagnement (en bleu sur le schéma) est le cœur de métier des missions locales, certaines structures relevant davantage de la formation comme les écoles de la deuxième chance (E2C) (en vert) en font également.

La cartographie démontre également la multiplicité d'intervenants relevant du même champ comme dans le domaine de l'orientation (en rose).

Gouvernance d'ensemble

La loi du 5 mars 2014 charge les Régions de piloter la concertation entre tous les acteurs et opérateurs dans le domaine de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle. Une instance unique est créée par la fusion des deux structures partenariales préexistantes, le Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP).

Le CREFOP a pour mission d'assurer l'articulation entre le service public de l'emploi (SPE) relevant de la compétence de l'État, et le service public régional de la formation (SPRF) et le service public régional d'orientation (SPRO) de la compétence de la Région.

Le CREFOP associe à la Région et à l'État, les partenaires sociaux.

Les travaux du CREFOP s'appuient sur les diagnostics territoriaux élaborés dans les 27 zones territoriales emploi formation (ZTEF) définies par la Région, qui a très tôt territorialisé une partie de ses moyens d'intervention. Les enveloppes allouées annuellement à chaque ZTEF restent modérées, 40 M€ en tout en 2014, soit 8 % du budget de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Pour ne pas faire doublon avec les réunions de coordination sur l'emploi animées par l'État (les SPEL), il a été convenu que le comité stratégique des ZTEF soit l'unique cadre de coordination au niveau local. Cette coordination constitue l'exemple le plus abouti de la territorialisation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle en France.

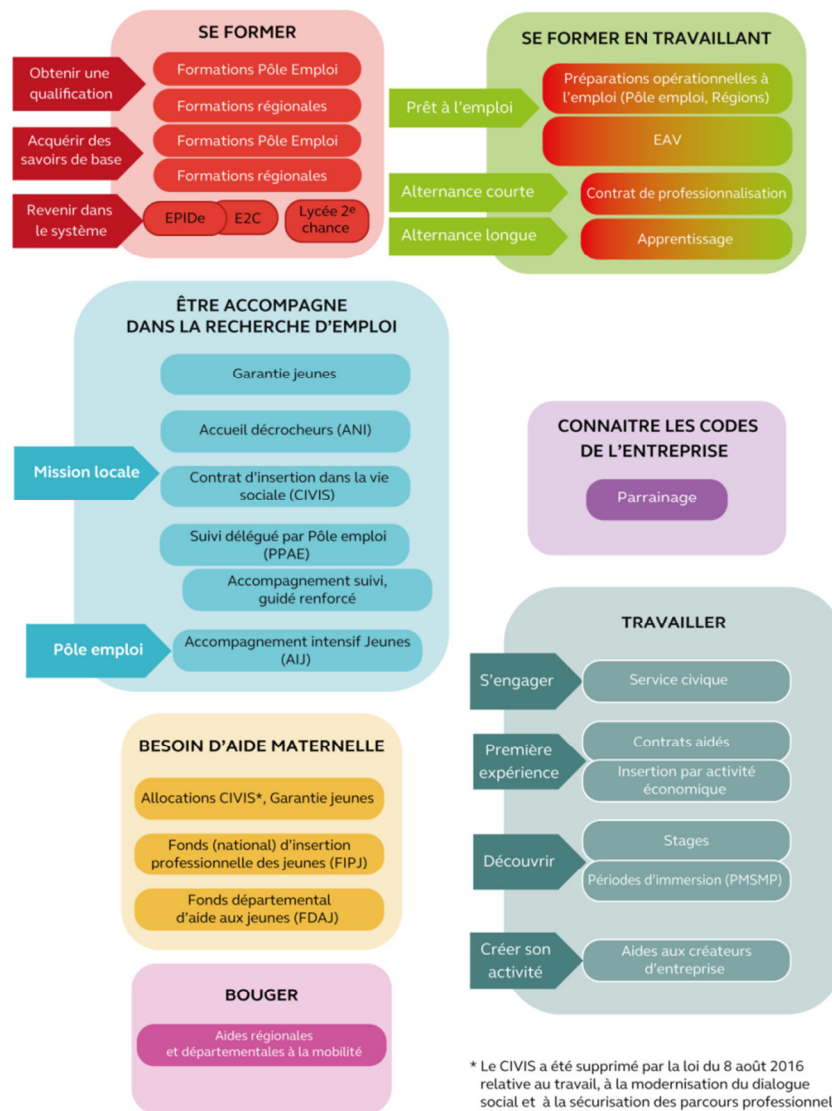
*
**

II - Des outils empilés au fil du temps

La question de l'accès à l'emploi des jeunes constitue un sujet prioritaire, se prêtant à des initiatives nombreuses, qui ont conduit à une accumulation de dispositifs et une offre constamment enrichie. Ces outils se déclinent essentiellement en trois grandes catégories selon le besoin dominant : la formation, l'accompagnement, l'expérience professionnelle.

On trouvera ci-après dans le schéma n° 2 une description graphique des aides dont peuvent bénéficier les jeunes dans leur parcours vers l'emploi.

Schéma n° 2 : les outils disponibles en fonction des besoins



Source : Cour des comptes.

Lecture : Si le jeune souhaite se former tout en travaillant, en fonction de l'intensité et de la durée de formation, il peut choisir entre 4 dispositifs. La préparation opérationnelle à l'emploi proposée par Pôle Emploi étant la formule la plus rapide, à l'inverse l'apprentissage dure 3 ans.

Chapitre II

Des aides insuffisamment ciblées

sur les jeunes en difficulté

I - Une offre de formation mal adaptée aux besoins des jeunes en plus grande difficulté

À l'issue de la formation initiale, un jeune peut bénéficier de la formation continue en tant que salarié ou en tant que chômeur, qui a vocation à compléter la formation initiale et à maintenir l'employabilité des salariés.

Depuis 1983, les lois successives de décentralisation ont transféré aux Régions les principales compétences en matière de formation professionnelle initiale et continue. La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, a élargi les publics pris en charge par les Régions notamment aux jeunes sortis sans qualification du système éducatif.

Si près de la moitié des heures de formation continue financées par la Région bénéficie aux jeunes, le public le moins qualifié, qui est suivi par les missions locales, y accède peu, faute d'avoir su construire une offre qui soit adaptée à ses besoins.

A - Près de la moitié des bénéficiaires des formations continues sont des jeunes

En 2014, près de 34 500 stagiaires ont été inscrits dans une formation régionale dont les jeunes représentent 39 % et la moitié des heures réalisées. 8 350 bilans d'orientation, prestations qui sont réservées exclusivement aux jeunes, ont également été financés par la Région.

Les jeunes bénéficient surtout du parcours « compétences premières » (44 % des bénéficiaires en moyenne). Ils ne représentent qu'un tiers des stagiaires des formations qualifiantes et certifiantes (36 %).

Si les jeunes font partie des publics prioritaires, aucun mécanisme objectif n'existe pour départager les publics prioritaires alors même que les places en formation sont inférieures à la demande (1 place pour 3 prescriptions) : la question se pose de la concurrence des jeunes avec les demandeurs d'emploi plus âgés, notamment les moins qualifiés.

Préparation opérationnelle à l'emploi : des outils nationaux et régionaux

Le Contrat d'Aide et de Retour à l'Emploi Durable (CARED) dispositif développé depuis 2005, consiste pour la Région à financer les actions de formation à l'emploi même pour lequel le salarié a reçu une promesse d'embauche.

Les 16-25 ans bénéficiaient en 2014 de plus de la moitié des places financées dans ce dispositif, sensiblement plus que la proportion des salariés de la même tranche d'âge en Rhône-Alpes.

57 % de jeunes bénéficiaires en 2014 ont décroché un CDI ou un contrat de professionnalisation à l'issue de la formation. 23 % des jeunes, notamment ceux des missions locales, sont sortis en emploi saisonnier, en lien avec l'action de la Région pour la mobilité et la saisonnalité. Le coût moyen d'un parcours, hors rémunération du stagiaire, s'est élevé à 3 889 €.

Au dispositif régional sont venus s'ajouter en 2009 des dispositifs nationaux semblables : L'action de formation préalable au recrutement (AFPR) financée par Pôle emploi, et la préparation opérationnelle à l'emploi individuelle et collective (POE), issues de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 7 janvier 2009 et qui associe les OPCA à leur financement. Leur existence concomitante a permis globalement d'augmenter le nombre de bénéficiaires : 2 000 en 2005 pour le CARED

seul, 8 800 en 2014 dont 1 500 pour le CARED. Si le nombre de bénéficiaires du CARED a baissé de 32 % (- 13 % pour les jeunes) entre 2010 et 2014, les moyens financiers de ce dispositif ont progressé de 17 %. Cela est en partie dû au financement par la Région de formations certifiantes plus longues.

B - Cependant les jeunes peu qualifiés y accèdent peu

La mobilisation de la formation pour les jeunes issus des missions locales reste insuffisante. Dans la Loire, à peine un jeune sur dix ayant poussé la porte des missions locales y a accédé, alors que le ratio tient compte de l'ensemble des modalités d'acquisition de compétences dont les contrats en alternance. Par ailleurs, le taux de rupture en cours de formation reste important, plus de 11 %.

Cette question fait l'objet d'une évaluation à mener dans le cadre du nouveau protocole cadre entre l'État, la Région et l'Union régionale des missions locales pour la période 2015-2017. Elle vise notamment à identifier les leviers d'accompagnement vers et pendant la formation susceptibles d'améliorer le taux de réussite des jeunes des missions locales.

Pour garantir l'entrée effective en formation et l'assiduité des jeunes, certaines missions locales, dont celle de Saint-Etienne, leur proposent des ateliers de « coaching » qui les préparent aux entretiens d'entrée en formation, voire assurent en une remise à niveau de leurs savoirs fondamentaux. Malgré cela, le taux d'abandon reste important (11 %), notamment pour les jeunes issus des quartiers de la politique de la ville (16 %)⁶.

Selon la Région, l'accès insuffisant aux formations n'est pas lié à un nombre insuffisant de places disponibles mais au manque d'appétence des jeunes pour rejoindre une formation. C'est également l'opinion de la mission locale, qui peine à motiver les jeunes pour une action dont le bénéfice n'est pas immédiat.

Après l'entrée en formation, l'assiduité, y compris pour des actions courtes, est difficile à maintenir notamment pour les jeunes issus des territoires ruraux ou périurbains où l'offre de proximité est limitée, ce qui

⁶ DIRECCTE, 2014, périmètre Loire (Rhône-Alpes), soit 17 909 jeunes suivis.

les oblige à se déplacer pour suivre la formation. En dépit des moyens dont disposent les missions locales pour améliorer la mobilité (aides aux permis de conduire, cartes de transports payées par les régions ou les départements), les difficultés des jeunes en matière de mobilité restent une barrière difficile à lever, nombre d'entre eux préférant renoncer à se former.

Une partie de la faible motivation pour les formations tient aussi au profil des jeunes des missions locales pour lesquels le retour en formation est synonyme d'un retour vers l'institution scolaire où ils ont connu, sinon l'échec et le décrochage, du moins le découragement. C'est donc probablement l'offre dans son contenu, ses modalités pédagogiques et sa proximité qu'il conviendrait de revoir.

L'une des pistes imaginées par les acteurs associatifs serait de davantage associer les formations à un projet de création ou production mis en œuvre dans un temps limité. Cette pédagogie par l'action a le mérite de remobiliser les jeunes sur des projets concrets à la réalisation rapide.

Programme BOOSTER

Le programme Booster d'Unis-Cité⁷ profite de la nouvelle possibilité d'une alternance entre le service civique et la formation au sein d'un établissement scolaire pour les jeunes décrocheurs. Depuis 2013, le programme a été testé dans quelques villes pilotes en France avec des résultats encourageants : quelques semaines après la fin de leur service civique, 66 % des participants ont repris une formation et 10 % ont trouvé un emploi.

En décembre 2014, Unis-Cité Rhône-Alpes a mobilisé 20 jeunes dans l'Ain. Le programme a accueilli 10 mineurs en situation de décrochage et 10 volontaires âgés de plus de 18 ans qui poursuivaient leurs études. Les décrocheurs ont un statut de volontaire du service civique, avec indemnisation. Pendant sept mois, le groupe participe aux missions solidaires de proximité (accompagnement sportif des personnes handicapées, création d'outils de communication pour la banque alimentaire,...), tout en gardant deux jours par semaine un temps scolaire dans des établissements volontaires avec un programme pédagogique adapté. Les jeunes montent également un micro-projet d'entreprise.

⁷ *Uni-Cité* créée en 1995, est une association qui s'inspire de son modèle américain *City Year* qui a été à l'origine du service civique américain *AmeriCorps* (1993).

C - Le choix de l'apprentissage ne va pas de soi

L'alternance est un moyen d'accès à l'emploi que les pouvoirs publics souhaitent développer compte tenu des taux d'insertion importants dans l'emploi qu'il permet. L'on en attend notamment qu'il permette l'insertion professionnelle des jeunes ayant quitté de manière précoce le système scolaire.

Toutefois, n'est pas l'apprenti qui veut. L'apprentissage est avant tout un contrat de travail que les jeunes doivent dénicher, en mobilisant leur réseau, principal moyen pour trouver un maître de stage. Il s'adresse ainsi à des jeunes autonomes, dont la motivation et la persévérance sont mises à l'épreuve par le temps, trois ans, que peut prendre cette formation.

Même ainsi, la démotivation et les raisons personnelles constituent les principales causes de rupture de contrats d'apprentissage dont 14 % sont définitivement rompus sans être suivis par un nouveau contrat⁸.

Le succès de la formation en apprentissage nécessite ainsi de s'assurer que les jeunes, notamment ceux préparant les premiers niveaux de qualification où les ruptures sont les plus importantes (taux de ruptures brut est de 25 % pour les formations de niveau V, mais seulement de 6 % pour les niveaux I et II) soient accompagnés. L'accompagnement de la phase amont (choix de l'orientation et l'aide à la recherche des maîtres des stages) est relativement bien assuré notamment par le réseau consulaire.

Il convient désormais de réserver les moyens pour un suivi durant la formation. L'action des CFA régionaux en la matière est encore faible. L'allocation des moyens par la Région n'est pas à ce jour modulée en fonction de la performance en matière de prévention des ruptures des contrats bien que les conventions de subventionnement le prévoient.

L'intérêt d'un accompagnement par le spécialiste de l'entreprise

L'expérimentation « Hirsch » conduite par la chambre des métiers et d'artisanat (CMA) de Roanne (intégrée depuis dans la CMA de la Loire) en 2010 et en 2011, avait pour objectif de proposer aux jeunes se destinant à l'apprentissage un accompagnement renforcé allant de l'aide à la définition du projet professionnel au suivi du contrat jusqu'à son terme.

⁸ Pour le détail voir l'annexe n° 2.

L'expérimentation devait permettre de mesurer l'impact de l'accompagnement renforcé en comparant la réussite des jeunes suivis en « service plus » à celle d'un groupe de jeunes bénéficiaires du service de « droit commun ».

Pour le groupe de jeunes en accompagnement renforcé, le taux de ruptures était inférieur de 3 points, comparativement au groupe en suivi de droit commun, les contrats signés étaient plus nombreux pour le premier groupe.

Cette expérimentation tend à confirmer l'intérêt d'un accompagnement durant les périodes d'immersion ou de contrat en alternance par un spécialiste du monde professionnel. Une étude similaire conduite en Corrèze sur « l'accompagnement + » des jeunes envoyés en apprentissage par les missions locales, a conclu que cet accompagnement n'a pas produit de résultats significatifs, voire a eu un effet inverse. Les jeunes avaient moins de réticences à rompre le contrat en se sachant accompagnés par leur mission locale pour les aider à trouver un autre maître d'apprentissage...

II - Un accompagnement peu intensif

A - Des jeunes plus nombreux en mission locale

La mission locale de Saint-Etienne et de la couronne stéphanoise est l'une des plus importantes parmi les 47 missions locales de la région⁹. Elle emploie 50 ETP en 2014, dont 32 dédiés à l'insertion sociale et professionnelle (à titre de comparaison, la mission locale de Lyon compte 56 ETP).

En 2014, 6 339 jeunes ont poussé sa porte parmi lesquels 2 300 sont venus pour la première fois. Le nombre de jeunes accueillis a progressé de 6 % en moyenne par an depuis 2011.

⁹ 47 missions locales incluant 92 antennes et 391 permanences d'accueil. La Mission locale de Saint-Etienne tient sept permanences d'accueil et de suivi dont une dans la Maison d'arrêt de la Talaudière. 46 missions locales ont le statut associatif, une est un GIP.

Parmi eux, 60 % ont un niveau scolaire inférieur ou égal au niveau V, soit une sortie du système scolaire avant le baccalauréat. La part des niveaux supérieurs a progressé pour représenter 5 % des jeunes suivis en 2014. Une partie de cette hausse est due à la disparition de l'AFIJ, l'Association pour faciliter l'insertion des jeunes diplômés, très active à Saint-Etienne dont les publics se sont reportés sur la mission locale, d'autant plus facilement que les deux structures partageaient les mêmes locaux.

Parmi les jeunes suivis, 20 % (634 en 2014), l'ont été par délégation de Pôle emploi (dispositif PPAE-projet personnalisé d'accès à l'emploi). Pôle emploi a délégué aux missions locales de la région le suivi de 13 000 jeunes en 2013.

Selon une enquête réalisée par la mission locale, 71 % des jeunes interrogés y sont venus pour être aidés dans leurs démarches d'orientation et de formation, 63 % pour chercher un emploi¹⁰, et 30 % pour y trouver des aides financières (logement, transports). Ce dernier chiffre, en hausse, confirme l'image de guichet de prestations que les jeunes ont de la mission locale, dont l'offre d'accompagnement global reste peu connue des jeunes. Seule la moitié des jeunes accueillis (3 196)¹¹ a fait l'objet d'un suivi, nombre en progression de 3 % en moyenne annuelle depuis 2011.

L'augmentation du public accueilli ou suivi ne se traduit pas par une augmentation équivalente du nombre "d'actes métiers" (activités des conseillers en faveur des jeunes) renseignés dans le système de gestion des missions locales¹² (+ 1,3 %). Le nombre des entretiens individuels notamment est resté stable, voire a diminué.

Ces constats illustrent le changement dans le positionnement de la mission locale dont les jeunes attendent davantage de services d'information et d'insertion dans l'emploi, au détriment de sa mission historique d'accompagnement global.

¹⁰ Enquête de satisfaction réalisée le second semestre 2014 auprès de 200 jeunes qui représentent 10 % des nouveaux accueillis et 2,5 % des jeunes suivis.

¹¹ Il s'agit de jeunes en demande d'insertion (JDI), ayant eu au moins une actualité dans les cinq derniers mois.

¹² Parcours3 puis iMilo depuis 2015.

B - Un suivi moins intensif

Mise à part la Garantie jeunes qui n'était pas encore déployée à Saint-Etienne au moment de l'enquête, l'intensité de l'accompagnement dans les autres dispositifs nationaux (CIVIS, CIVIS renforcé, ANI, PPAE) est faible, de l'ordre d'un entretien individuel toutes les 6 semaines ou hors sessions d'informations collectives.

Ces dispositifs n'ont pas de durée maximale, contrairement à ce qui existe désormais dans la Garantie Jeunes. Les jeunes en bénéficient en moyenne pendant 6 à 18 mois. Or la fréquence des entretiens décroît dans le temps. Il en ressort une impression de dilution de l'accompagnement qui s'éternise, au risque de revêtir un caractère de plus en plus « occupationnel ». Loin de constituer un outil de remobilisation sur une période courte, les dispositifs actuels d'accompagnement permettent surtout de garder le contact avec les jeunes lorsqu'ils se prolongent.

Les mêmes publics étant éligibles à la plupart des dispositifs nationaux, des effets de concurrence et d'éviction se produisent en fonction des avantages (notamment l'existence d'une allocation) procurés par certains dispositifs, ou des priorités nationales, qui conduisent à privilégier un dispositif au détriment des autres.

Il a été ainsi demandé à la mission locale de placer en priorité les jeunes en emplois d'avenir, ce qui a eu pour effet de déplacer une partie des publics les plus proches de l'emploi vers cette solution. La comparaison entre les objectifs d'entrée en dispositifs et la réalisation en 2014 pour le CIVIS et les emplois aidés a permis de constater une hausse du nombre des jeunes affectés en emplois d'avenir (+ 25), compensée par une baisse équivalente des entrées prévues en CIVIS (- 28).

Le tableau ci-dessous montre cet effet report ; le nombre de jeunes suivis reste globalement stable, en dépit de la création de nouveaux dispositifs. La mise en œuvre de l'ANI qui a représenté un apport financier supplémentaire pour la mission locale de Saint-Etienne, a ainsi permis de renforcer l'accompagnement de certains jeunes sans augmenter le nombre de jeunes suivis.

Tableau n° 1 : nombre d'entrées sur les dispositifs nationaux

Nombre d'entrée	2010	2011	2012	2013	2014	Variation moyenne annuelle
CIVIS	801	567	504	430	448	-13,5 %
dont CIVIS renforcé	337	269	201	206	177	-14,9 %
PPAE (cotraitance avec Pôle emploi)	655	639	641	634	634	-0,8 %
Emplois d'avenir			24	379	337	274,7 %
ANI Jeunes				107	90	-15,9 %
Garantie jeunes						
Nombre de jeunes suivis en dispositif	1793	1475	1370	1756	1686	-1,5 %

Source : mission locale, Parcours 3, traitement Cour des comptes.

L'offre d'accompagnement à Pôle emploi

Pôle emploi accompagne directement un tiers des jeunes demandeurs d'emploi, les autres l'étant par délégation de Pôle emploi. Pour l'ensemble de la Loire, plus de 3 800 jeunes sont rattachés au portefeuille actif des conseillers de Pôle emploi. À titre de comparaison, les missions locales de la Loire suivent près de 9 200 jeunes.

Les jeunes demandeurs d'emploi bénéficient de l'offre de droit commun de Pôle Emploi, qui propose trois types d'accompagnement -suivi, guidé et renforcé.

Profitant des crédits de l'Initiative européenne pour la jeunesse (IEJ), Pôle emploi a lancé en 2015 sa propre offre d'accompagnement renforcé, l'*accompagnement intensif jeunes (AIJ)* qui fait écho à la Garantie jeunes déployée à titre expérimental par les missions locales. Il vise à mettre rapidement en emploi les jeunes bénéficiant de l'AIJ, grâce à un accompagnement intensif de courte durée.

L'AIJ innove, en proposant un suivi du jeune dans l'emploi. Il s'adresse à des jeunes ayant un projet professionnel et ne rencontrant pas autant de difficultés d'insertion que les jeunes en Garantie jeune.

III - Les dispositifs d'accès à l'emploi, une solution de court terme

De nombreux jeunes peu ou faiblement qualifiés s'adressent à la mission locale pour y rechercher un emploi mais refusent d'entrer en formation. Les contrats aidés sont, pour la mission locale, un instrument prioritaire pour répondre à ces demandes et offrir aux jeunes concernés une première expérience professionnelle.

Cependant, il s'agit d'une solution temporaire, tant pour les jeunes que pour les employeurs concernés. Les contrats aidés, et notamment les emplois d'avenir, sont en concurrence auprès des jeunes avec des solutions plus exigeantes et meilleures garantes, à terme, de l'insertion dans l'emploi durable, comme l'apprentissage.

A - Les emplois d'avenir, des objectifs partiellement atteints

Les contrats aidés sont des contrats de travail destinés aux publics fragiles qui, dans les conditions normales du marché peineraient à être embauchés (jeunes sans qualification, chômeurs de longue durée, seniors) et qui sont subventionnés par l'État. L'aide publique est de 35 % dans le secteur marchand, et peut atteindre 95 % dans le secteur non-marchand.

En théorie, l'utilisation des contrats aidés répond à un triple objectif : réduire le chômage à court terme ; lutter contre le chômage structurel des jeunes en développant leur employabilité ; orienter les embauches sur certaines catégories de jeunes (les jeunes pas ou peu qualifiés, résistant dans des zones spécifiques).

Les contrats aidés, harmonisés depuis 2010 sous le nom de contrats uniques d'insertion (CUI)¹³ ont été complétés depuis 2012 par des nouveaux dispositifs, à savoir le contrat de génération, les emplois d'avenir ainsi que le contrat « Starter »¹⁴.

¹³ Il y a les CUI dans le secteur non marchand, encore appelés les contrats d'accès à l'emploi (CUI- CAE) et dans le secteur marchand, appelés contrats initiative emploi (CUI-CIE).

¹⁴ Le contrat « starter » est destiné aux jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ce contrat peut constituer une étape supplémentaire dans le parcours des jeunes suivis dans le cadre d'un dispositif deuxième chance (E2C, EPIDe), de la Garantie jeunes, ou ayant bénéficié d'un emploi d'avenir dans le secteur non-marchand.

Les emplois d'avenir, contrats réservés aux jeunes, ont été conçus avec un objectif de ciblage et de contenu en formation renforcés. La durée du contrat (jusqu'à trois ans) ainsi que le temps de travail hebdomadaire (91 % des contrats conclus au niveau national le sont pour une durée hebdomadaire de 35 heures) permettent de donner aux jeunes plus de visibilité, de stabilité et un véritable salaire permettant une meilleure autonomie, contrairement aux CUI-CAE signés habituellement pour 20 heures, soit un salaire de l'ordre de 780 € par mois.

Les emplois d'avenir sont de ce fait appréciés par des jeunes. Ils le sont également par les missions locales qui, en tant qu'uniques prescripteurs¹⁵, disposent avec eux d'une réponse concrète aux demandes d'accès à l'emploi des jeunes. Au-delà du fait qu'ils permettent d'acquérir une première expérience professionnelle et de resocialiser certains jeunes en grande difficulté, la question se pose du public auquel ils sont destinés, et du respect des objectifs élevés en matière de formation au regard du coût de cet outil, le plus élevé dans la palette des dispositifs d'intervention¹⁶.

Il convient de rappeler que les jeunes visés par les emplois d'avenir sont normalement des jeunes ayant un faible niveau de qualification (infra IV), une dérogation sur le niveau de formation étant possible pour les jeunes résidant dans les quartiers de la politique de la ville (ZUS) ou dans des zones de revitalisation rurale.

Selon une étude interne de la DIRECCTE¹⁷, 8 % des contrats signés en Rhône-Alpes dans le secteur non marchand et 7 % dans le marchand ne correspondent pas aux critères retenus par le législateur, les jeunes ayant une qualification supérieure au bac.

La quasi-totalité de jeunes en emplois d'avenir a bénéficié d'au moins une action de formation ou d'accompagnement professionnel. Cependant, le contenu de ces actions peut aller d'un simple entretien à une formation de plusieurs semaines. L'objectif du législateur était de permettre aux jeunes d'acquérir dans le cadre d'un emploi de plus longue durée que les contrats aidés classiques, un premier niveau de formation qualifiante.

¹⁵ Hors public handicapé pour lequel Capemploi prescrit également les emplois d'avenir.

¹⁶ Le coût moyen unitaire annuel d'un emploi d'avenir en 2016 est de l'ordre de 11 000 €.

¹⁷ Source : DIRECCTE, *Contrats aidés-Ruptures, aubaine, respect des conditions d'accès*, octobre 2014

Or seul un emploi d'avenir sur quatre a comporté, en Rhône-Alpes, des actions de formation qualifiantes. Cela est dû notamment au fait que le financement de ces actions par les OPCA ou par les collectivités territoriales a buté sur la difficulté de réunir les co-financements nécessaires.

Tableau n° 2 : nombre de contrats par type d'accompagnement

Type d'accompagnement	Nombre de contrats concernés	% de contrats concernés
Actions de formation	2 427	99%
Acquisition de nouvelles compétences	2 210	90%
Adaptation au poste de travail	2 031	83%
Formation qualifiante	602	25%
Remise à niveau	509	201%
Préqualification	154	6%
Actions d'accompagnement professionnel	2387	97%
Aide à la prise de poste	2 152	88%
Elaboration du projet professionnel et appui à sa réalisation	1 688	69%
Evaluation des capacités et des compétences	1 465	60%
Aide à la recherche d'emploi	736	30%
Remobilisation vers l'emploi	898	37%
Autres types d'actions d'accompagnement professionnel	73	3%
Actions d'accompagnement social	515	21%

Source : DIRECCTE Rhône-Alpes, Analyse des ruptures prématurées d'Emplois d'avenir en Rhône-Alpes, octobre 2014.

Prospecter les entreprises grâce aux réseaux professionnels : le projet Passerelle « Jeunes-PME »

Déployé entre juin 2012 et décembre 2013, dans trois zones territoriales d'emploi et de formation (ZTEF), dont celle de Saint-Etienne, le projet Passerelle « Jeunes-PME » associait l'Union régionale des missions locales (URML), la CGPME Rhône-Alpes et AGEFOS PME Rhône Alpes afin de faciliter les immersions professionnelles et les mises en emploi des jeunes des missions locales.

Sur les 1 125 jeunes qui ont bénéficié de ces offres, 278 ont été placés en emploi et 265 en parcours préalable à l'emploi (CARED, POE, stage d'expérience professionnelle, mini stage), soit un taux de transformation positive des offres de 46 % , légèrement en dessous des objectifs fixés.

L'objectif d'avoir 50 % des mises en emploi par le biais du contrat de professionnalisation, n'a pas pu être atteint (13 % de réalisé), compte tenu essentiellement, selon les acteurs, de la concurrence des emplois d'avenir déployés durant la même période, mais également du niveau de formation minimal recherché par les employeurs (niveau bac ou plus), qui ne correspondait pas au public majoritaire des missions locales.

Ce projet a permis aux missions locales de mobiliser le réseau PME/TPE en passant par les interlocuteurs habituels des entreprises. L'exclusivité de l'offre étant réservée pour un temps aux missions locales, ces dernières ont pu travailler sur les candidatures des jeunes. Il a également confirmé la difficulté de mobiliser les jeunes sur les visites des entreprises lorsqu'il n'y avait pas d'offre d'emploi identifiée.

B - Une priorité en faveur des emplois d'avenir au détriment des dispositifs plus exigeants

La succession des priorités attachées au dispositif au fur et à mesure de leur mise en œuvre contrarie les opérateurs qui imputent à cette instabilité les baisses constatées sur des outils pré-existants.

Le déploiement des emplois d'avenir par les missions locales a ainsi eu pour effet de diminuer le nombre de jeunes orientés vers des contrats en alternance. Entre 2012-2014, on observe un lien entre la montée du nombre des emplois d'avenir et la baisse de 25 % des entrées en contrat de professionnalisation et de 4 % des entrées en apprentissage des jeunes issus des missions locales de la région Rhône Alpes.

La concurrence entre les emplois d'avenir et des contrats en alternance se fait surtout pour des jeunes ayant une qualification inférieure au bac, niveau où ces dispositifs se recoupent.

En Rhône-Alpes, 28 % des apprentis préparent un diplôme de niveau IV (+2 points par rapport à la moyenne nationale), et sont ainsi en concurrence avec les jeunes ayant une formation infra bac, qui sont éligibles aux emplois d'avenir.

Dans la mesure où l'obligation de formation des emplois d'avenir a été renforcée sans toutefois qu'un volume horaire minimal soit imposé comme c'est le cas pour les contrats en alternance, les employeurs et les jeunes peuvent être à arbitrer entre ces solutions en fonction de critères essentiellement financiers. Les emplois d'avenir sont de ce point de vue clairement avantagés avec une meilleure prise en charge financière pour l'employeur que dans le contrat en alternance, un salaire mensuel supérieur pour le jeune et une contrainte en termes de formation et d'encadrement moindres tant pour l'employeur que pour le jeune.

Chapitre III

Des coûts importants pour un résultat difficile à estimer

L'effort financier consenti pour favoriser l'accès des jeunes à l'emploi en Rhône Alpes est conséquent, tout comme sur le plan national où il s'élève à 10,5 Md€, mais difficile à retracer dans les comptes des différents intervenants publics qui ne suivent pas systématiquement leurs dépenses en fonction de l'âge des bénéficiaires âge et du lieu où s'effectue la dépense.

La valeur ajoutée des actions de formation, d'accompagnement, d'aides à l'embauche pour l'insertion durable des jeunes est quant à elle impossible à mesurer avec exactitude, faute d'un véritable suivi de cohortes des jeunes qui en ont bénéficié. À défaut d'un tel suivi, il existe des indicateurs d'activité, qui permettent de quantifier la mise en œuvre des dispositifs et les sorties immédiates en emploi ou en formation qu'ils permettent.

I - Des lourdeurs de gestion

A - Des financements en tuyaux d'orgue

Pour le financement des structures, telles que les missions locales, la règle est le cofinancement, essentiellement par l'État et ses opérateurs (dont le principal est Pôle emploi), et les collectivités territoriales. Il peut prendre principalement la forme d'une subvention, d'une aide aux postes, de la mise à disposition de personnels et de locaux.

Ce qu'on appelle communément un dispositif, correspond en réalité à un financement spécifique, assorti d'objectifs d'entrées, d'indicateurs propres de suivi, et d'obligations de reporting. Il n'existe pas de coordination des financeurs, et les financements restent, comme les dispositifs, cloisonnés.

Le financement actuel relève donc d'un modèle en « tuyaux d'orgue ». Cela a des conséquences pour la prise en charge des jeunes que les conseillers « mettent dans les boîtes » correspondant aux différents dispositifs en fonction des financements disponibles parfois davantage qu'en fonction des besoins des jeunes ou de l'adéquation de leur profil aux dispositifs.

Cela est source de rigidités, tant dans la définition des solutions proposées aux jeunes, que sur le plan de la gestion. Bien souvent, les conseillers sont amenés à faire coïncider les besoins des jeunes avec les conditions d'éligibilité à un dispositif donné, alors que c'est la solution proposée qui devrait être adaptée à la consistance réelle de leurs besoins.

B - Une gouvernance qui se cherche

Comme les autres missions locales en Rhône-Alpes à l'exception notable de celle de Lyon qui est un groupement d'intérêt public (GIP), la mission locale de Saint-Etienne est une association. Sa présidence est assurée par la commune centre. Son conseil d'administration comprend sept collègues et 49 membres.

La gouvernance politique de la structure ne correspond pas à sa gouvernance financière, l'échelon communal ne représentant que 8 % des ressources, tout en en assurant la présidence. L'État et la Région Rhône-Alpes sont ses principaux financeurs. Ils mènent avec elle un dialogue de gestion commun, ce qui est exceptionnel parmi les missions locales.

La subvention au titre de l'activité principale, soit 63 % du budget de la mission locale, rapportée au nombre de jeunes suivis¹⁸, représente 525 € par jeune, moins que la moyenne des missions locales du département (560 €) et de la région (690 €). À l'inverse le coût du suivi

¹⁸ Jeunes en demande d'insertion (JDI), 3 196 en 2014.

par jeune en demande d'insertion qui s'élève à 847 €¹⁹ est supérieur à la moyenne de la Loire (700 €) et de la région (824 €).

En 2014, selon les données transmises par la mission locale, 26 % des ressources financières, y compris celles correspondant aux crédits perçus au titre des dispositifs nationaux (emplois d'avenir, PPAE, ANI), sont constituées par des financements ponctuels au titre des différents projets. Il y en a eu 20 en 2014²⁰. Ces subventions spécifiques, et donc non pérennes, financent parfois des activités relevant du cœur de métier de la mission et qui pourraient être financées par la subvention socle. En 2012 et 2013, la mission a ainsi mis en place un atelier de rédaction de CV et de coaching avant l'embauche (projet « Médiation vers et dans l'emploi »). Ce projet financé par le Fonds social européen (FSE), sur la période 2012 et 2013 à hauteur de 150 K€ par an, n'a pas été reconduit en 2014, conduisant à l'arrêt de cette prestation.

Cet exemple confirme les limites d'un financement multiple dont les contreparties ne sont pas clairement définies par les financeurs de la subvention socle.

II - Des aides conséquentes mais qui profitent peu aux jeunes les plus fragiles

A - L'apprentissage mobilise la moitié des moyens consacrés à l'insertion professionnelle

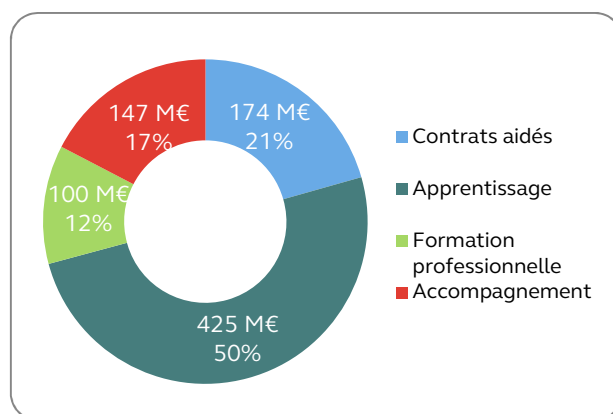
Il n'existe pas de compte analytique du territoire retraçant l'ensemble des dépenses en faveur de l'emploi des jeunes. La consolidation proposée ci-dessous a été faite sur la base des coûts réels ou au prorata du poids de la région dans des coûts nationaux. Il ne s'agit que d'un ordre de grandeur.

¹⁹ Chiffres 2013 : 3 168 JDI ; montant des charges : 2,7 M€.

²⁰ Exemples de financements spécifiques de l'État : parrainage, action justice. Exemples de financements ponctuels non reconduits : ADIE projet de création d'activité, trousse santé.

Les dépenses d'intervention directes en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes rhônalpins représentent environ 840 M€ (voir l'annexe n° 3).

Graphique n° 1 : répartition de l'effort public financier global en Rhône-Alpes en fonction des domaines d'intervention (2015)



Source : Cour des comptes.

La moitié de cette dépense finance l'apprentissage. La Région en assume près de la moitié, soit 191 M€ en 2014. Son intervention prend la forme de subventions de fonctionnement aux CFA, d'investissements et d'aides aux apprentis et aux entreprises. Sur la base de 40 478 apprentis inscrits en 2014, l'effort moyen par apprenti s'élève à 4 716 €.

Dans le domaine de la formation professionnelle des chômeurs et des jeunes sans qualification, la Région a dépensé au total près de 163 M€ en 2014 dont 56 M en rémunération des stagiaires. Au prorata des jeunes, soit 51 % des heures stagiaires et des rémunérations, cela représente 83 M€. Le coût moyen par stagiaire de formation continue s'élève ainsi à 4 700 €.

1/5^e de la dépense concerne les aides aux employeurs pour l'embauche de jeunes.

Les dépenses au titre de l'accompagnement comprennent le suivi en mission locale, les solutions de 2^{nde} chance (E2C, EPIDe), le coût des dispositifs (Garantie jeunes, PPAE) et l'allocation dont elle est assortie quand c'est le cas (CIVIS, Garantie jeunes). L'accompagnement en mission locale (hors Garantie jeunes) représente un gros tiers des dépenses d'accompagnement (36 %). La subvention publique, tous financeurs confondus, au titre de l'activité principale des missions locales (soit près de 46 M), rapportée au nombre de jeunes en demande

d'insertion, s'élève en moyenne à 672 €, avec un écart entre les départements de – 15 % (la Loire) à + 14 % (l'Ardèche)²¹.

26 M€, soit 3 % seulement de la dépense, sont consacrés à des solutions d'accompagnement intensif (la Garantie jeunes) et à des dispositifs de deuxième chance, qui combinent sur une période inférieure à un an formation, accompagnement et immersion en milieu professionnel.

B - Des résultats mitigés pour les publics les plus en difficulté

En l'absence d'un suivi par cohortes il est impossible d'établir avec exactitude la relation entre les moyens en jeu et les résultats produits (efficacité), de comparer l'efficacité de l'accompagnement entre les structures, et d'apprécier si les résultats auraient pu être atteints avec moins de moyens (efficience).

Les choses sont appelées à évoluer avec le déploiement de la Garantie jeunes et de l'accompagnement intensif jeunes à Pôle emploi, deux dispositifs dont le financement comprend des crédits européens. Du fait des exigences imposées par l'Union européenne en matière de justification des dépenses, ces programmes comportent un suivi de cohortes et un suivi dans l'emploi des bénéficiaires.

Les données disponibles pour évaluer la « performance » concernent les sorties en emploi ou en formation dans l'année des jeunes inscrits dans ces dispositifs. Cependant, ces mesures ne tiennent pas compte de l'ancienneté des jeunes dans le dispositif et de leur éloignement de l'emploi. Plutôt que de performance, il s'agit dans ces conditions d'une mesure de l'activité et des résultats.

Concernant les jeunes en demande d'insertion de la mission locale de Saint-Etienne, près de la moitié est sortie en emploi (48 %). Un cinquième est entré en formation (20 %). Les données sont assez proches pour les jeunes dont le suivi lui a été délégué par Pôle emploi (PPAE).

Les résultats obtenus au titre de l'ANI Jeune sur les trois ans de son existence, restent en deçà des attentes : les entrées et l'accompagnement sont effectifs, mais les résultats de sorties en emploi sont proches de ceux d'un accompagnement ordinaire en mission locale.

²¹ Données 2013.

Tableau n° 3 : insertion des jeunes en demande d'insertion

2014	Rhône-Alpes	Loire	dont ZUS	part ZUS	ML de Saint-Etienne
JDI	68 838	9 176	678	7 %	3 155
JDI entrés en formation	12 625	1 687	107	6 %	640
<i>en part</i>	18 %	18 %	16 %	//	20 %
JDI en emploi/formation	3 507	415	26	6 %	141
<i>en part</i>	5 %	5 %	4 %	//	4 %
dont CARED	449	40	4	10 %	10
dont apprentissage	2002	248	17	7 %	88
dont contrat de professionnalisation	1136	131	5	4 %	45
JDI sortis en emploi	35 745	4 836	356	7 %	1 503
<i>en part</i>	52 %	53 %	53 %	//	48 %

Source : DIRECCTE, suivi du CPO 2012-2014, traitement Cour des comptes.

Ce sont les jeunes en CIVIS qui obtiennent les résultats les plus faibles : un gros tiers est sorti en emploi (37 %) et seulement 8 % en formation, ce qui tient en partie au profil des jeunes concernés et à des biais statistiques²².

Tableau n° 4 : insertion des jeunes en demande d'insertion et des CIVIS

2014	Rhône-Alpes	Loire	ML de Saint-Etienne
CIVIS (flux)	12 106	1 373	451
Entrées en formation	851	103	34
<i>en part</i>	7 %	8 %	8 %
Sorties en alternance	667	88	18
<i>en part</i>	6 %	6 %	4 %
Sorties en emploi	4 770	545	165
<i>en part</i>	39 %	40 %	37 %
dont emploi durable	3 361	367	123
<i>part de l'emploi durable</i>	70 %	67 %	75 %

Source : DIRECCTE, suivi du CPO 2012-2014, traitement Cour des comptes.

²² Cet indicateur n'étant pas exigé par le financeur, les missions locales ne le renseignent donc pas systématiquement dans leur système informatique.

On constate également que pour les publics plus en difficulté (jeunes issus des quartiers de la politique de la ville QPV), l'action des missions locales ne semble pas compenser leurs handicaps initiaux. Ainsi, la part des jeunes issus des QPV ayant accédé à l'emploi durable (9,6 %) reste inférieure de quatre points à la part qu'ils représentent parmi l'ensemble des jeunes en demande d'insertion (14 %). Les résultats sont cependant meilleurs pour les jeunes issus des QPV ayant un très bas niveau de qualification (VI et Vbis) qui accèdent davantage à l'emploi durable (24 %), que la moyenne des jeunes en demande d'insertion de même niveau de qualification (16 %).

Concernant l'accompagnement renforcé (AIJ) proposé par Pôle emploi, quatre cohortes (janvier-avril 2015) ont pu être étudiées. 436 jeunes ont fait l'objet d'un suivi par sept conseillers dédiés, soit des portefeuilles de 50 à 70 jeunes. La moitié est sortie en emploi (51 %), 9 % en formation.

Sous les réserves méthodologiques déjà mentionnées, le taux de sortie en emploi est meilleur pour l'AIJ que pour l'accompagnement renforcé par les missions locales (hors Garantie jeunes). Cependant, cette performance est à relativiser. Les jeunes en AIJ sont, selon Pôle emploi, plus proches de l'emploi, et leur suivi est fait par des équipes dédiées ayant des portefeuilles plus réduits que leurs homologues en missions locales.

C - Des indicateurs de suivi peu adaptés

Le calcul des taux de sortie en emploi et en formation, qui n'est pas satisfaisant dans sa méthodologie, ne permet pas non plus d'apprécier réellement la performance des opérateurs.

Ces taux de sorties ne sont pas pondérés par la distance à l'emploi du jeune qui a bénéficié du dispositif. Un jeune démotivé que la mission locale a réussi à mettre en formation vaut statistiquement autant qu'un jeune proche de l'emploi qui n'est resté qu'un mois à la mission. Les facteurs d'éloignement de l'emploi que sont, pour certains jeunes, le contexte social, familial et géographique, et notamment leur faible mobilité, ne sont pas pris en compte dans la mesure des résultats, ce qui en relativise la portée. Le travail parfois considérable nécessaire pour lever ces « freins périphériques » à l'emploi, n'est pas pris en compte.

Or plusieurs exemples de projets conduits en Rhône-Alpes montrent l'ampleur du travail de terrain nécessaire pour lever ces obstacles.

800 permis pour l'emploi

L'exemple de cette action²³, montre l'importance du travail à mener par différents intervenants pour lever les freins à la mobilité des jeunes et parvenir à un succès : ¾ des jeunes ayant terminé leur formation ont obtenu leur permis de conduire.

Cependant sur les 885 jeunes inscrits, 415 ont abandonné en dépit de leur participation financière et du travail d'accompagnement dont ils ont bénéficié. Ces ruptures ont été essentiellement imputables à des problèmes de motivation des jeunes, dont l'investissement dans le projet a évolué en fonction de changements dans leur situation personnelle (entrée en formation, en emploi, problème de santé...). L'investissement était d'autant plus difficile à pérenniser que la préparation prenait du temps.

L'opération a confirmé l'intérêt qu'il y a pour les missions locales à mutualiser leurs moyens (+10pts sur le taux de réussite dans les missions locales ayant mutualisé leurs moyens), et à confier le projet à une structure unique souvent un prestataire en charge de la mise en relation avec les auto-écoles, du traitement de la partie administrative avec l'ASP et la DIRECCTE. Les relations avec les auto-écoles ont en effet nécessité un travail conséquent pour les missions locales (négociation des tarifs, facturation). L'absence d'auto-écoles dans certains territoires, ainsi que l'effet pervers de leur classement par la préfecture les incitant à ne présenter que les jeunes proches de la réussite ont démontré la nécessité d'un travail partenarial en amont du lancement du projet pour définir ses conditions optimales de faisabilité.

²³ Cette action a pris la suite d'une opération nationale, « 10 000 permis pour réussir » dite « Hirsch », déclinée sur certains territoires de Rhône-Alpes. Une expérimentation semblable était conduite par la Région, « Permis de travailler pour 700 jeunes rhônalpins ». Dans le cadre de « 800 permis pour l'emploi », l'État complétait à hauteur de 1 000€, la participation du jeune qui s'élevait à 400 €.

Conclusion générale

L'accès à l'emploi est un processus complexe aux déterminants multiples. Il dépend autant des moyens et de l'engagement quotidien des intervenants publics que des jeunes concernés, de leur situation personnelle et de leur motivation.

Si la matière est complexe, et si le succès dépend souvent de facteurs difficilement quantifiables, il convient néanmoins d'avoir des exigences élevées en matière d'appréciation de la performance des politiques visant à accompagner les jeunes vers l'emploi. Cette mesure de la performance est en effet indispensable, dans un contexte de maîtrise de la dépense, si l'on veut allouer les moyens en priorité aux publics dont les difficultés d'insertion professionnelle sont les plus lourdes.

Or les procédures actuelles d'allocation rigide des moyens entre intervenants et dispositifs nombreux et parfois concurrents, privilégie une prise en charge large, une dispersion des moyens et l'étalement dans le temps de l'accompagnement des jeunes, plutôt que la rapidité de réaction, l'intensité de l'accompagnement et la concentration sur les publics prioritaires.

Les solutions intensives combinant l'accompagnement, la formation et l'immersion professionnelle ne concernent ainsi que peu de jeunes, face à des besoins qui sont mal circonscrits par les acteurs publics au niveau régional. Le nouveau Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP) devrait davantage se saisir de la question du ciblage des outils et de l'identification des publics prioritaires.

Toutefois, pour apprécier la performance des aides, il faut se doter d'outils et d'indicateurs qui rendent justice au travail accompli en faveur de jeunes pour beaucoup très éloignés de l'emploi.

La refonte des indicateurs actuels de suivi pour les transformer en véritables indicateurs de performance est une condition de leur efficacité, et de la mise en place de procédures de financement prenant effectivement en compte -ne serait-ce qu'en partie- les résultats de l'action menée.

Les missions locales se trouvent de plus en plus mobilisées pour attribuer des dispositifs nationaux, sans que l'on puisse apprécier leur valeur ajoutée véritable dans le parcours d'insertion des jeunes.

La simplification des outils de l'emploi, un financement tenant compte de la performance et une plus grande liberté d'allocation des moyens sont nécessaires pour tirer le meilleur parti des missions locales et de leurs atouts, notamment leurs qualités de proximité et de réactivité.

Glossaire

Acsé.....	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ADIE	Association pour le droit à l'initiative économique
AFIJ.....	Association pour faciliter l'insertion des jeunes diplômés
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AFPR.....	Action de formation préalable au recrutement
AGEFIPH.....	Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées
AIG	Accueil information généraliste
AIJ	Accompagnement intensif jeunes
ANI	Accord national interprofessionnel
APEC	Association pour l'emploi des cadres
APECITA.....	Association paritaire pour le recrutement dans l'agriculture, l'agroalimentaire et l'environnement
ASP	Agence de services et de paiement
BAC	Baccalauréat
BEP	Brevet d'études professionnelles
BIJ	Bureau Information Jeunesse
BIT	Bureau international du travail
CAP.....	Certificat d'aptitude professionnelle
CARED	Contrat d'aide au retour à l'emploi durable
CCI.....	Chambre de commerce et d'industrie
CCREFP.....	Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle
CÉREQ	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CFA.....	Centre de formation d'apprentis
CGPME.....	Confédération générale des petites et moyennes entreprises
CIBC	Centre de bilan de compétences
CIO.....	Centre d'information et d'orientation
CIVIS	Contrat d'insertion dans la vie sociale
CMA	Chambres des métiers et d'artisanat
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale

COPAREF....	Comité paritaire interprofessionnel régional pour l'emploi et la formation
CPRDFP.....	Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles
CREFOP.....	Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle
CRIJ	Centre régional d'information jeunesse
CUI-CAE	Contrat unique d'insertion-Contrat d'accompagnement vers l'emploi
CUI-CIE.....	Contrat unique d'insertion-Contrat d'initiative emploi
DARES	Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques
DEFM	Demandeur d'emploi en fin de mois
DIRECCTE ..	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DRJSCS	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
EPIDE	Établissement public d'insertion de la défense
E2C	École de la 2ème Chance
ETP	Équivalent temps plein
FAJ.....	Fonds d'aide aux jeunes (appelé aussi FDAJ, Fonds départemental d'aide aux jeunes)
FIPJ	Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes
FSE.....	Fonds social européen
GEIQ	Groupeement d'employeurs d'insertion et de qualification
IEJ	Initiative pour l'emploi des jeunes
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JANO	Jeunes actifs non occupés du territoire
JDI.....	Jeunes en demande d'insertion
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
NEET	<i>Neither in Employment nor in Education and Training</i>
ONISEP.....	Office national d'information sur les enseignements et les professions
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
PFE.....	Projet formation emploi
PLIE	Plan local pour l'insertion et l'emploi
PME	Petite et moyenne entreprise
POE.....	Préparation opérationnelle à l'emploi

PPAE.....	Projet personnalisé d'accès à l'emploi
PQ	Parcours Qualifiant
PRAO	Pôle Rhône-Alpes de l'orientation
PSAD	Plateforme de suivi et d'appui aux décrocheurs
PSMPM.....	Période de mise en situation en milieu professionnel
RNCP	Répertoire national des certifications professionnelles
SCUIO.....	Service commun universitaire d'information, d'orientation et d'insertion professionnelle
SIAE.....	Structure d'insertion par l'activité économique
SIEG.....	Service d'intérêt économique général
SMIC	Salaire minimum de croissance
SPEL	Service public d'emploi local
TPE	Très petite entreprise
UNAT	Union Nationale des Associations de tourisme
URML.....	Union régionale des missions locales
URCIDFF.....	Union régionale des centres d'information sur les droits des femmes et des familles
ZTEF	Zone territoriale emploi formation en Rhône-Alpes
ZUS	Zone urbaine sensible

Annexes

Annexe n° 1 : classification des niveaux de formation	48
Annexe n° 2 : statistiques régionales	49
Annexe n° 3 : coût des politiques en faveur de l'emploi des jeunes	53

Annexe n° 1 : classification des niveaux de formation

Niveau VI : sorties du système éducatif avant une classe de troisième générale ou avant une classe de quatrième non générale.

Niveau V bis : sorties du système éducatif avant la dernière année de CAP ou de BEP, après une classe de troisième générale ou une classe de quatrième ou de troisième d'enseignement non général.

Niveau V : sorties à l'issue de la dernière année de CAP ou BEP (avec ou sans diplôme) ou d'une classe de seconde ou de première.

Niveau IV : sorties de terminale ou d'un niveau équivalent avec ou sans baccalauréat, de l'enseignement supérieur sans diplôme, de classes préparatoires sans avoir réussi à intégrer une école de commerce ou d'ingénieur.

Niveau III : diplômés d'une formation de niveau bac+2 : premier cycle de l'enseignement supérieur (DEUG, BTS...), de formations du secteur de la santé, paramédical, social.

Niveau I et II : diplômés des premier et deuxième cycles de l'enseignement supérieur (licence universitaire ou davantage), d'une école de commerce ou d'ingénieur.

Les jeunes dits « sans qualification » sont les jeunes de niveaux VI ou V bis. Les jeunes dits « peu ou pas qualifiés » sont les jeunes de niveau VI, V bis.

Annexe n° 2 : statistiques régionales

Données générales

Comparativement à d'autres régions, la région Rhône-Alpes connaît le plus faible taux de chômage de jeunes en métropole (19,7 %²⁴).

Outre les dynamiques propres au marché du travail en Rhône-Alpes, la faiblesse relative du chômage des jeunes s'explique par un taux d'emploi (34,1 %) supérieur à la moyenne nationale (28,4 %)²⁵ qui traduit une durée d'études inférieure à la moyenne nationale. Ce dernier élément s'explique par une préférence plus marquée pour des études professionnalisantes courtes.

Région unifiée Auvergne Rhône-Alpes (2016)

	Population (en milliers) (a)	15-24	% jeunes	nb DEFM A,B,C (b)	nb jeunes DEFM A, B, C	% jeunes DEFM	Population active 15-24	% jeunes actifs dans total 15-24 ans	Taux d'emploi 15-24
Auvergne	1 359,4	146 944	10,8%	104 835	16 332	15,6%	65 153	44,3%	32,9%
Rhône-Alpes	6 448,9	787 315	12,2%	514 403	74 812	14,5%	352 283	44,7%	34,1%
Auvergne Rhône Alpes	7 808,3	934 259	12,0%	619 238	91 144	14,7%	417 436	44,7%	33,9%
<i>France</i>	<i>65 800,7</i>	<i>7 813 639</i>	<i>11,9%</i>	<i>5 422 700</i>	<i>791 800</i>	<i>14,6%</i>	<i>3 478 724</i>	<i>44,5%</i>	<i>28,4%</i>

Source : Insee, Panorama des nouvelles régions françaises, traitement Cour des comptes.

(a) au 1^{er} janvier 2014

(b) en septembre 2015

²⁴ Eurostat, septembre 2015, taux de chômage BIT 2014. Le taux de chômage pour les jeunes est optiquement plus important car la population active pour cette tranche d'âge est proportionnellement moins importante que pour le reste de la population, les jeunes étant majoritairement en études donc comptabilisés comme inactifs.

²⁵ Insee, 1^{er} trimestre 2015. Le taux d'emploi se calcule en rapportant le nombre d'individus de la classe ayant un emploi au nombre total d'individus dans la classe.

Globalement, le chômage concerne entre 70 000 et 80 000 jeunes par an, soit 8 à 10 % de la tranche 15-24 ans²⁶.

Nombre de jeunes potentiellement concernés par les politiques de l'emploi

	en part	en nombre
Population 15-24 ans (Insee, estimée 1/1/2015)	12,2 %	787 315
Actifs 15-24 ans	45 %	352 283
Chômage au sens du BIT	19,7 %	69 758
Chômage au sens du recensement Insee	9,0 %	70 858
Jeunes inscrits à Pôle emploi (cat A, B, C) (juin 2015)	15,0 %	76 487
Jeunes non insérés Insee recensement 2012 ²⁷	15 %	118 097

Source : Cour des comptes.

Les chômeurs ou les demandeurs d'emplois sont considérés statistiquement comme des actifs, c'est-à-dire à la recherche d'emploi. Si l'on y ajoute des jeunes inactifs qui ne sont pas en formation, on atteint un volume de plus de 118 000 jeunes non insérés, soit près de 15 % des 15-24 ans en Rhône-Alpes²⁸.

Ces jeunes non insérés, concept français, constituent ce que l'on appelle dans la terminologie européenne les NEET (*Neither in Employment nor in Education and Training*), soit les jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation.

²⁶ Les mesures du chômage font appel aux deux calculs. D'une part, **le taux de chômage** au sens du Bureau international du travail, qui est de l'ordre de 20 % et dont l'importance s'explique par le faible nombre de jeunes actifs, la plupart des jeunes entre 15 et 24 ans sont encore en études et donc considérés statistiquement comme inactifs. D'autre part, **la part du chômage**, qui correspond à la proportion des jeunes chômeurs dans l'ensemble de la population "jeunes" incluant les jeunes en formation initiale, soit près de 9 % contre 7 % pour les adultes. Ces calculs diffèrent du nombre **de demandeurs d'emploi inscrits** à Pôle emploi.

²⁷ Les jeunes non insérés comprennent les jeunes qui ne sont pas inscrits dans un établissement d'enseignement secondaire ou supérieur et n'ont pas d'emploi.

²⁸ En France, les jeunes non insérés représentent 15,7 % des 15-24 ans (Insee, RP 2010, Observatoire des territoires).

Le nombre de jeunes au chômage (70 000-80 000) est à rapprocher des 100 000 offres d'emploi offertes mensuellement par le marché du travail rhônalpin, soit une offre pour cinq demandeurs d'emploi²⁹. En dépit de l'existence des offres priorisées pour certains publics, les jeunes sont en majorité en concurrence avec les autres publics.

Le volume de jeunes non insérés (118 000) dont 30 000 sans diplôme peut quant à lui être comparé au nombre de bénéficiaires jeunes dans les principaux dispositifs d'accompagnement ou de formation.

En 2014, plus de 14 000 jeunes ont bénéficié des formations financées par la Région, soit l'équivalent du nombre des jeunes décrocheurs; 12 500 jeunes ont été suivis par les missions locales de la région en accompagnement renforcé (CIVIS), ce qui équivaut à près de 11 % des NEET.

L'apprentissage

En 2014, la Région comptait 40 478 apprentis pour 61 824 places en apprentissage dans les 61 CFA régionaux (393 sites de formation), soit un taux d'occupation brute de 65 %. 67 % des apprentis Rhônalpins préparent un diplôme de niveau V ou IV (Bac pro), proportion en baisse, concomitamment à l'accroissement des effectifs sur des formations du supérieur (niveaux III à I). L'évolution positive des effectifs au niveau III correspond à la volonté régionale d'améliorer le passage du niveau IV au niveau III.

65 % des apprentis sont formés dans le domaine de la production, 6 points de plus que la moyenne nationale. Bien que plus de 600 formations soient proposées en Rhône-Alpes, 12 diplômes concentrent un quart des apprentis, essentiellement de niveau V préparant aux métiers traditionnels (cuisine, coiffure, boulangerie, maintenance automobile).

L'apprentissage est majoritairement soutenu par des entreprises de moins de 20 salariés (de l'ordre de 70 % environ). Ce sont les entreprises de 250 à 499 salariés qui embauchent le moins d'apprentis (entre 2 et 3% en fonction des années). L'apprentissage reste un mode de formation privilégié dans l'artisanat où l'apprenti permet de pallier l'absence de salariés.

²⁹ Sur la base des offres collectées par Pôle emploi (29 000 offres collectées en juillet 2015), qui représentent 1/3 des offres.

Le suivi des ruptures

Dans le cadre du développement et du suivi de l'apprentissage, les services de la Région étudient les ruptures de contrats³⁰.

L'étude distingue principalement deux taux de rupture. Le taux de rupture brut et le taux de rupture net, soit les ruptures hors période d'essai et après l'obtention de diplôme qui n'ont pas donné suite à un nouveau contrat avant la fin de la formation.

Si le taux de rupture brut est de 28,1 %, au final seuls 13,5 % des apprentis rompent leur contrat en période intermédiaire et ne signent pas un nouveau contrat.

Le taux de rupture net des contrats d'apprentissage est ainsi proche de ce qui peut être observé pour les CDI, dont 14 % sont rompus entre la première et avant la deuxième année du contrat. Toutefois, l'impact tant pour le jeune (risque du décrochage scolaire) que pour l'employeur (réticence à réembaucher un apprenti) a conduit la Région à analyser depuis 2011 les motifs de rupture.

Il ressort de cette analyse que la faiblesse du travail préalable de définition du projet professionnel notamment par la connaissance du futur métier conduit au tiers des ruptures (ruptures pour cause de démotivation, et de réorientation). Le comportement et les raisons personnelles sont à l'origine d'un autre tiers.

³⁰ Source : *Panorama de l'apprentissage 2013*, mars 2014. L'enquête porte sur 27 211 contrats.

Annexe n° 3 : coût des politiques en faveur de l'emploi des jeunes

2015 (sauf précision)	Total (en M€)	Part 16-29	Au prorata (en M€)	Part Rhône-Alpes (%)	Part Rhône-Alpes (en M€)
Allègements de charges (a)	26 257	32%	8 402	10%	840
Contrats aidés (b)	2 432		2 024		174
EAV	1 320	97%	1 280	8%	102
accompagnement des EAV en ML	28	100%	28	10%	3
CAE	1 714	16%	278	11%	31
CIE	179	21%	38	9%	3
Contrat de générations	119	50%	59	13%	8
Exonérations non compensées CAE, CIE, EAV (c)	1 122	30%	341	8%	27
Apprentissage	5 953	100%	5 953		425
Exonération de cotisations sociales des contrats d'apprentissage	1 291	100%	1 291	10%	129
aide au recrutement d'apprentis	36	100%	36	10%	4
aide TPE jeunes apprentis	2	100%	2	10%	0
exonérations compensées	912	100%	912	10%	91
Exonérations non compensées	99	100%	99	10%	10
Ressource régionale pour l'apprentissage (d)	1 690	100%	1 690	réel	191
fraction de TICE transférée aux régions (ex-ICF) (e)	255	100%	255		
23% de la Taxe d'apprentissage (Quota) (f)	1 002	100%	1 002		
23% de la Taxe d'apprentissage (Hors quota) (g)	666	100%	666		
Formation professionnelle continue (2013) (i)			1 009		94
Régions			899	réel	83
Pôle emploi			110	10%	11
Accompagnement			1 448		147
E2C			85	10%	9
EPIDE (2014)			80	10%	8
PPAE			600	10%	60
Missions locales			500	réel	53
Garantie jeunes allocation			54	10%	5
Garantie jeunes suivi			40	10%	4
CIVIS allocation			37	10%	4
FIPJ (j)			8	réel	1
Parrainage			4	réel	0,2
FDAJ (2013) (k)			36	réel	4
NACRE	20	14%	3	10%	0,3
TOTAL (hors allègements de charges)			10 451		840

Sources : voir ci-dessous, traitement Cour des comptes.

(a) PLFSS 2016, annexe 5 : Les allègements généraux ont représentés en 2015, 26,3 Md€ sur un montant total estimé des allègements et exonérations de 40,6 Md€. En moyenne (données Acoss, 2013) 32 % des exonérations « Fillon », visent les salariés de 16 à 29 ans, soit une part supérieure à la part qu'ils représentent dans la population active

(b) DGEFP, programme 102 et 103, exécution CP 2015

(c) PLFSS 2016, annexe 5

(d) Pour 2015, la ressource régionale de l'apprentissage correspond ainsi à 1,690 Md€ composée d'une part fixe de 1,544 Md€, soit 51 % de la taxe d'apprentissage pour 1,398 Md€ et 0,146 Md€ de TICPE, et d'une part dynamique pour 0,100 Md€. (PLF 2015). Les régions financent les centres de formations et donnent des primes et des aides aux apprentis et entreprises (1,95 Md€ de dépenses régionales au total soit plus que la ressource régionale dont elles bénéficient).

(e) La fraction du tarif de la TICPE affectée au financement de la prime d'apprentissage, créée en remplacement de l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF). Elle est ciblée sur les entreprises de moins de 11 salariés. Le montant de TICPE affecté au financement de la prime d'apprentissage atteint 255 M€ en 2015.

(f) *Évaluation des voies et moyens, PLF 2016, prévision 2015, dont les pénalités.*

(g) *Évaluation des voies et moyens, PLF 2016, prévision 2015:*

(h) *DGEFP, programme 102 et 103, exécution CP 2015*

(i) *PLF 2016, Jaune Formation professionnelle, dépenses Régions en 2013 pour les jeunes hors apprentissage, formations sanitaires et hors jeunes demandeurs d'emploi.*

(j) *DGEFP, programme 102 et 103, exécution CP 2015. Les crédits du FIPJ sont mobilisables pour les mineurs, notamment pour rembourser les frais de déplacement ou d'hébergement, par exemple pendant des stages.*

(k) *DREES, Les aides du FDAJ ont bénéficié à 97 000 jeunes en 2013.*

La part régionale est calculé au prorata des bénéficiaires lorsque les données sont disponibles (essentiellement les données de la DIRECCTE, tableau de pilotage SPER), ou à défaut, au taux forfaitaire de 10 % soit la part de la région dans le PIB national.

**Réponses des administrations
et des organismes concernés**

Sommaire

Réponse du président du conseil départemental de la Loire	58
Réponse de la présidente de la mission locale de Saint-Etienne.....	58

Destinataire n'ayant pas répondu

Président du conseil régional d'Auvergne, Rhône-Alpes

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE LA LOIRE**

*Après examen de ce document, je vous précise que celui-ci
n'appelle pas d'observation de la part du Département de la Loire.*

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA MISSION LOCALE
DE SAINT-ETIENNE**

Chapitre II-II-A :

Seule la moitié des jeunes (3 196) fait l'objet d'un suivi

*Les 3 196 jeunes ce sont les JDI (jeunes en demande d'insertion)
qui est calculé à un instant T (c'était au 31/12 /2014) et correspond aux
jeunes reçus en entretien individuel sur les 4 ou 5 derniers mois et ayant
bénéficié d'une proposition d'ordre professionnel . L'indicateur pris seul
occulte complètement le reste de l'activité de l'année.*

*De notre point de vue, il ne peut pas être le seul indicateur de
suivi.*

Chapitre II-III-A : *les emplois d'avenir, des objectifs
partiellement atteints*

*Si c'est d'une manière générale peut-être, pour ce qui est de la
Mission Locale de Saint-Etienne, nos objectifs quantitatifs sont atteints.*
