

Synthèse des travaux

Evaluation de l'impact de l'IEJ en France, 2018

Lot 6 – Assistance à maîtrise d'ouvrage

Nicolas Farvaque (ORSEU)

n.farvaque@orseu.com

La présente note synthétise le travail réalisé dans le cadre du « Lot 6 – Assistance à maîtrise d'ouvrage sur l'évaluation d'impact de l'IEJ 2018 ». Il s'agit de la seconde évaluation de l'IEJ après celle réalisée en 2015. Comme pour cette première évaluation, celle de 2018 est mutualisée : elle est pilotée par la DGEFP et porte sur le programme opérationnel national (PON IEJ) et les 12 programmes opérationnels régionaux (POR IEJ), sur la période 2014-2017. Le cahier des charges a été découpé en plusieurs lots, correspondant à différentes logiques d'évaluation qui se complètent. Le lot 1, attribué aux cabinets Quadrant Conseil et KPMG, constitue l'évaluation « socle » (selon le terme utilisé dans le cahier des charges) ou « ombrelle » (selon le terme utilisé par les auteurs du rapport) de l'évaluation. Celle-ci devait s'inscrire dans une approche fondée sur la théorie. Les lots 2, 3 et 4, attribués aux cabinets Edater et Amnyos, devaient suivre une approche quantitative contrefactuelle afin d'évaluer les impacts de l'IEJ à différents niveaux : d'abord au niveau national sur la situation des jeunes, en comparant les bénéficiaires des non-bénéficiaires (du point de vue des territoires et des catégories d'âge) (Lot 2), ensuite au niveau de dispositifs particuliers financés par l'IEJ, dans le cadre du programme national (3 dispositifs à évaluer à ce niveau) et des programmes régionaux (3 autres dispositifs). La liste de ces dispositifs à évaluer n'était pas déterminée. Cette démarche d'« évaluabilité » a constitué une étape importante du travail évaluatif, notamment en temps. Le lot 5, attribué au cabinet Itinere Conseil, portait spécifiquement sur l'évaluation de projets expérimentaux ou innovants financés par l'IEJ. La définition de l'innovation et la sélection des études de cas relevait ici aussi de choix évaluatifs menés dans une phase amont. 15 projets ont été retenus.

Un dernier lot a été ajouté à cet ensemble sous la forme d'une « assistance à maîtrise d'ouvrage ». Il s'agissait d'appuyer la DGEFP dans son travail de pilotage des travaux d'évaluation d'impact pour garantir la cohérence globale des travaux des lots 1 à 5 du présent marché. L'auteur de la présente note a dans ce cadre été en contact avec la DGEFP et les responsables des différents Lots, a participé aux différents comités de pilotage et a réalisé des lectures critiques des projets de livrables à leurs différentes étapes. Son rôle avait été aussi conçu dans une logique prudentielle, à savoir veiller à la bonne entente et à une coordination effective entre les différents prestataires. Cette position d'extériorité et d'interface entre la DGEFP et les cabinets a été d'autant plus facile à conduire que les différents intervenants se sont fortement coordonnés par eux-mêmes, avec un accompagnement constant de la DGEFP, tous ont partagé le souci d'œuvrer conjointement à la réussite de cette évaluation. Dans le cadre du Lot 6, il était attendu une valorisation de la démarche globale de l'évaluation d'impact IEJ 2018, par la rédaction d'une note de synthèse des messages. La présente note propose dans cette perspective un « retour sur expérience » issu de notre position d'extériorité, en pointant les principaux résultats de l'évaluation mais aussi en insistant sur les conditions de réalisation de cette évaluation. Nous insistons d'abord sur les principaux messages de l'évaluation, ensuite sur l'apport des différents travaux, pour aborder dans un dernier temps la pertinence de la démarche retenue et ce que la démarche nous enseigne pour le futur.

1. Une évaluation permettant de saisir les logiques d’action de l’IEJ

Au travers de l’instrument financier, des concepts d’action

Les travaux d’évaluation permettent de bien saisir la logique d’intervention de l’IEJ et ses principes d’action.

Un premier message pourrait être le suivant : l’IEJ n’est, basiquement, qu’un instrument financier ; or elle est bien plus que cela au final. Le premier versant de cette affirmation rappelle ce qu’est l’initiative européenne de la jeunesse : il s’agit d’un instrument financier, complémentaire aux fonds sociaux européens, dont les règles de mise en œuvre sont intégrées au règlement du FSE 2014-2020. Instaurée en février 2013, l’IEJ est ainsi un fonds spécifique destiné à injecter des financements en faveur de l’emploi des jeunes, dans une logique contractuelle alors que le chômage des jeunes atteignait depuis la fin des années 2000 des niveaux inquiétants en Europe. Il s’agit donc d’une injection massive d’argent public destinée à lutter contre le chômage conjoncturel et, de façon plus structurelle, à encourager les jeunes à participer au marché du travail ou à des dispositifs de formation. En France, l’IEJ représente 671 millions d’euros de crédits programmés sur la période 2014-2017. Seules les régions dont le taux de chômage juvénile dépassait 25 % en 2012 ont été initialement éligibles à l’IEJ.

Néanmoins – et c’est le second versant de la précédente affirmation – l’IEJ est bien plus qu’un simple instrument financier.

D’une façon générale, on peut avancer l’idée qu’en matière d’action publique, il n’y a pas d’instrument financier « pur » ou neutre, non associé à des finalités politiques plus larges. L’IEJ est en effet un outil de la Garantie européenne pour la Jeunesse (GEJ), qui représente un ensemble important de mesures encourageant sinon la convergence, au moins l’établissement de références communes entre Etats membres au sujet de politiques en faveur des jeunes. En l’absence d’une politique commune en ce qui concerne l’emploi (et a fortiori l’emploi des jeunes), les Etats restent pleinement souverains sur cet aspect. Toutefois la Commission fixe un cadre et des principes communs que les autorités nationales doivent suivre dans le cadre d’un plan d’action, et ce depuis une vingtaine d’années (Raveaud, 2006).

Parmi ces principes et ces références communes issues des recommandations liées à la GEJ, deux notions sont particulièrement centrales :

d’abord, la référence à la situation de « NEET » pour désigner les jeunes ; ensuite l’idée de « solution » à apporter de façon précoce – les Etats membres devant veiller à ce que chaque jeune de moins de 25 ans se voit proposer un emploi de qualité, une formation, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte d’un emploi ou la sortie de l’école. Cette seconde idée puise dans les approches promues depuis la fin des années 1990 au niveau européen sous l’appellation de politiques actives du marché du travail (et plus précisément au travers l’idée d’une intervention précoce du service public de l’emploi). La référence aux jeunes en tant que « NEETs » modifie la nature du ciblage, puisqu’il ne s’agit pas uniquement de viser les jeunes chômeurs mais bien l’ensemble des jeunes d’une tranche d’âge, actifs ou inactifs. Cela s’inscrit une nouvelle fois dans des référentiels développés depuis la fin des années 1990 avec le passage du taux de chômage au taux d’emploi comme indicateur central au niveau européen (Salais, 2004).

Nous entendons donc par là rappeler que l’IEJ charrie plus que des financements publics eux-mêmes : elle porte des orientations, des pensées et des concepts précis,

qui sont retraduits en pratique dans une chaîne de mise en œuvre complexe et multi-niveaux. La Commission européenne ainsi que d’autres acteurs promeuvent des stratégies d’action en faveur des jeunes (avec des concepts précis sur *ce que* doivent être ces actions et sur *qui* doit en bénéficier). Ces stratégies et concepts sont retraduits en modalités d’action dans les différents périmètres de gestion de l’IEJ (niveau national, niveau régional) puis interprétés en situation par les acteurs de terrain. L’IEJ est ainsi « porteuse d’une ambition politique » (visant à impliquer davantage les acteurs à s’investir sur l’emploi des jeunes) et « diffuseur de concepts » pour reprendre les termes utilisés dans le rapport final. C’est tout l’intérêt de la théorie d’action proposée dès les débuts de l’évaluation par les auteurs de ce rapport que de positionner l’IEJ dans un tel ancrage réaliste. Dans cette théorie d’action générale comportant plusieurs sous-théories, les dimensions financières (l’IEJ en tant qu’apporteur de financements) sont incluses à côté de ces éléments relatifs à la transformation des représentations des acteurs. L’effet catalyseur de l’IEJ en tant qu’instrument financier doit être évalué autant que son effet transformatif sur la conception des politiques d’emploi.

Un faible impact transformatif de l’IEJ sur les politiques conduites

Un message central de l’évaluation est que cet effet transformatif a été très nuancé dans le cas français.

Etant donné l’ancienneté (une quarantaine d’années) et la forte structuration de politiques d’emploi et d’insertion en faveur des jeunes en France (Aeberhardt et al., 2011 ; Farvaque, 2018), l’IEJ a un impact transformatif assez faible. Il serait intéressant de comparer ici avec d’autres pays de l’UE ayant une moindre expérience de l’action publique en la matière. Les travaux d’évaluation de la Commission européenne sur l’implémentation de la Garantie européenne pour la jeunesse montrent ainsi un impact variable des recommandations européennes selon les pays (Commission européenne, 2016a, 2016b). Les autorités françaises savent adapter et faire évoluer leurs politiques nationales pour les faire correspondre aux référentiels européens. Dès la fin des années 1990, les formes d’accompagnement et de suivi proposées par le SPE (Pôle emploi ex-ANPE et Missions locales) ont ainsi évolué pour agir de façon plus individualisée, plus intensive selon les profils et les besoins des demandeurs d’emploi, et plus précoce. Plus récemment, la présentation de l’appréhension nationale de la GEJ montre ainsi bien comment les autorités s’appuient sur l’existant et « valorisent la palette de l’offre de service française pour les jeunes ». ¹

L’analyse conduit alors à montrer, dans ce contexte, le peu d’effets de l’IEJ sur les politiques menées. Selon l’estimation réalisée par les évaluateurs du Lot 1, environ 20 % des dispositifs financés en montant seraient réellement novateurs. Du point de vue de l’impact sur les autorités de gestion, les cas de « transformation » représentent une minorité de situations selon l’analyse typologique menée par l’équipe Quadrant-KPMG. Il s’agit principalement de DIRECCTE et de quelques AG régionales qui ont intégralement repensé leurs façons de faire à l’occasion de l’IEJ. Les situations dominantes sont des cas d’« abondement » : les AG ont déjà une politique d’emploi des jeunes et utilisent l’IEJ comme un financement complémentaire ou parfois en substitution. Les grands programmes nationaux pilotés par la DGEFP suivent cette démarche. L’opportunité financière a été saisie, mais pas l’opportunité de repenser les façons de faire notamment en partant de l’hétérogénéité des jeunes NEETS.

Les politiques conduites ont donc été fortement pensées dans une logique de continuité avec l’existant, ce qui ne signifie pas qu’elles ne comportent pas des degrés variables d’innovation. Par exemple, au niveau national, la Garantie jeunes innove sur de nombreux aspects. Au niveau des POR, le développement de sas préparatoires à la formation et l’apprentissage représente une modalité nouvelle, issue des constats tirés du terrain (abandons nombreux en formation notamment) que l’IEJ permet de financer. Les véritables innovations sont relatives. Le rapport du Lot 5 permet de bien les caractériser dans leur diversité, à partir d’études de cas approfondies. De nouveaux formats de l’accompagnement sont ainsi mis en œuvre, liés souvent à différentes cultures des structures qui les pilotent (par exemple issues de l’insertion par l’économique, d’universités, du champ social, etc.). Pour l’essentiel comme le note le rapport d’évaluation, ces novations restent toutefois « extérieures » à l’IEJ. Le financement est au final utilisé principalement sur des actions d’accompagnement, de formation et de repérage dans une moindre mesure. L’accompagnement est parfois considéré comme plus intensif mais cette notion d’« intensivité » de l’accompagnement reste souvent une énigme empirique (Fretel, 2013) car cela renvoie ici à des financements de postes dédiés, permettant une réduction du portefeuille de jeunes par conseiller, ailleurs cela va renvoyer à des méthodes plus actives envers les jeunes, etc. Les actions de repérage représentent véritablement des modalités nouvelles, pour beaucoup dépassant le champ d’action traditionnel des acteurs de l’emploi et de l’insertion (logique d’accueil et d’orientation) pour emprunter aux logiques d’action du travail social (« aller vers ») (cf. Farvaque et al. 2016). Le souci d’alimentation des dispositifs reste conséquent et montre la très forte prévalence de soucis gestionnaires lorsque les actions sont menées sur le terrain. Ces actions de repérage permettent de faire entrer plus de jeunes dans des dispositifs, d’atteindre un rayon de jeunes plus large (comme dans le cas de la Garantie jeune) ou, plus rarement, de cibler véritablement les jeunes « NEETS » dans leur hétérogénéité. Peu d’actions de repérage (du point de vue des montants financiers) ont cependant été directement financées par l’IEJ, et celles-ci se sont avant tout effectuées de façon informelle. Dans certains cas, l’instrument financier permet de dédier des postes à ces

¹ Cf par exemple la présentation au Comité de pilotage stratégique du Plan national de mise en œuvre de la Garantie européenne pour la jeunesse, 28 mars 2014.

actions de repérage ce qui contribue à l’amélioration transversale des pratiques (cas des GIP Education nationale dans leur action auprès des décrocheurs scolaires).

Le rapport 2015 avait déjà fait le constat d’une programmation urgente et sécurisée (Capgemini, ASDO, 2015) et le présent rapport 2018 permet de mieux comprendre pourquoi les AG « ont peu fait évoluer leurs politiques de l’emploi des jeunes » (p. 28). Il existe des raisons structurelles, relatives notamment aux compétences et prérogatives des différents acteurs (par exemple au sujet des « décrocheurs » qui sont dans le périmètre d’action de l’Éducation nationale) ; le rapport rappelle la force des incertitudes gestionnaires en les rapportant au contexte fortement évolutif (fusion des régions et évolution des rôles au sein du système emploi-formation). Mais l’explication principale tirée du rapport d’évaluation est **la faible effectivité de « l’approche par les NEETs », contribuant à ces logiques peu transformatives et de continuation de l’existant.** Cela nous semble un enseignement majeur de cette évaluation sur laquelle il importe de revenir.

Quelle approche par les NEETs ?

Les acteurs de l’IEJ, en privilégiant l’existant, n’ont pas véritablement permis l’élaboration de nouvelles politiques destinées à l’ensemble des jeunes NEETS, dans leur diversité. Mais, chemin faisant, et bien que concentrées sur certains types de jeunes NEETs et non l’ensemble, ces politiques ont construit de la connaissance sur ce public. Toutefois il reste beaucoup à faire en la matière et le besoin de mieux appréhender *qui* sont ces jeunes reste entier. C’est, nous semble-t-il, un apport véritablement central de la démarche d’évaluation, tant dans une perspective d’analyse que dans une logique plus normative, invitant à la conduite des politiques publiques. Parmi les conclusions du rapport d’évaluation, celle-ci est forte : « La méconnaissance des jeunes, de leurs caractéristiques et de leurs besoins est une difficulté majeure sur laquelle butent les AG depuis le démarrage de l’IEJ, et déjà relevée dans l’évaluation de 2015. »

Notre sentiment est que le terme de NEET a été perçue par les acteurs comme une catégorie déjà connue et maîtrisée. « C’est ce qu’on a toujours fait, c’est notre public habituel » est une phrase que l’on peut entendre chez de nombreux acteurs du terrain. Les Missions locales n’interviennent-elles pas auprès des jeunes en recherche d’emploi ou de formation et qui ne sont plus suivis par l’Éducation nationale ? Le changement produit par le fait de parler des NEETs est de s’adresser à une population composite. « Être NEET » est au final une expérience commune. Comme le rappelle un graphique du rapport final, emprunté à Eurofound et mis à jour sur données françaises, les profils des jeunes NEETS sont variés. Il s’agit d’une population dans les interstices des institutions : 40 % ne sont pas inscrits auprès du SPE et 80 % ne perçoivent pas d’allocations. On compte parmi eux de jeunes adultes dont la situation est un problème de déqualification, parfois résultant d’un décrochage scolaire ; et des adultes plus âgés ayant enchaîné des expériences et dont le problème d’insertion durable peut être rattaché au fonctionnement du marché du travail.

Parler de « NEET » a le désavantage de parler de façon indifférenciée de tous ces jeunes, alors que traditionnellement les politiques d’insertion sont centrées sur les jeunes « en difficulté ». D’un point de vue macro, cela n’a pas de sens à concevoir des politiques uniques pour l’ensemble de ces jeunes partageant une même situation « négative » à un moment donné. L’intérêt de l’approche par les NEETs se trouve cependant dans le fait de partir de la situation du jeune et de saisir pour quelles raisons ce dernier n’est ni en emploi ni en formation initiale ou continue. Cela incite à ne pas recourir à l’approche classique, administrative, par des catégories de dispositif : jeunes « infra bac », jeunes « QPV », etc. Toutefois l’utilisation de cet acronyme nous paraît souvent malheureuse. Avec Bourdieu, la jeunesse n’était qu’un mot, pour reprendre une citation connue de l’auteur, désormais elle est un énième acronyme d’apparence technocratique. Il s’agit d’une conception négative de la jeunesse et de leurs parcours, fortement stigmatisante, les appréhendant par le prisme du manque, de l’absence, de la négation. Comme l’a très bien montré le récent article de Julie Couronné et François Sarfati (2018) au sujet des jeunes de la Garantie jeunes, contre l’idée que véhicule ce terme de NEET, ce ne sont pas des jeunes « sans » mais au contraire des jeunes « avec » : avec des expériences (parfois éparses ou mal valorisées), des compétences (mais pas forcément des qualifications), des projets, etc., soit autant de leviers pour les acteurs de l’insertion. Ces derniers « s’appuient davantage sur ce que les jeunes sont, sur leurs atouts à faire valoir dans la recherche d’emploi, plutôt que sur le fait qu’ils soient "ni-ni-ni" ». A force de parler

de NEETs, on risque d’oublier cette « épaisseur sociale » qu’ont ces individus, malgré leurs difficultés réelles d’insertion.

Il faut donc identifier des publics NEETs ayant besoin d’un soutien particulier. La catégorie de NEET « vulnérable » peut être mobilisée pour cela, afin de tenir compte des privations multiples qu’ont certains de ces jeunes. Ces jeunes vulnérables, parfois décrits comme « invisibles », sont « hors des radars » des institutions traditionnelles et parfois méconnus par les concepteurs des politiques, ce qui tend in fine à ne pas les inclure dans le périmètre des initiatives conduites. La notion de vulnérabilité permet de plus, au sens de Robert Castel, de tenir compte de parcours dans une dynamique individuelle, faite de positions déstabilisées, à la fois relativement à l’emploi et au travail, aux revenus et aux relations sociales. Dans la conception des politiques publiques, la façon de définir *qui* est la cible et *comment* l’atteindre devient donc un passage incontournable.

Toutefois, et c’est l’un des enseignements du rapport final, l’approche du public s’est resserrée autour d’une interprétation fortement inspirée des « grands » dispositifs pilotés au niveau national : en clair, un ciblage classique et non interrogé sur les jeunes peu qualifiés avec des difficultés d’insertion dans l’emploi. Entre 40 et 60 % des jeunes de 18 à 21 ans de niveau CITE 1-4 ont ainsi été visés par l’IEJ, « au détriment des autres profils » (p. 63). Au total environ un cinquième des NEETs a été touché les meilleures années. Certains publics spécifiques (comme les jeunes migrants, les jeunes parents, les travailleurs handicapés, etc.) n’ont pas été l’objet d’une attention large hormis dans le cadre d’initiatives spécifiques, locales, issues des compétences particulières de certains porteurs de projet. Cela conduit au final à œuvrer avec le public traditionnel des ML. « La concurrence entre dispositifs s’est donc cristallisée autour du jeune chômeur peu qualifié, une "ressource abondante" et facile à atteindre mais pour laquelle les dispositifs sont nombreux et déjà en place avant la mise en œuvre de l’IEJ » (p. 63). Il n’y a pas eu de recherche d’innovation ni de volonté de faire autrement en ce qui concerne le type de public visé. On retrouve un enseignement que nous avons constaté pour la GJ : la catégorie des Neets vulnérables a fait l’objet d’une définition ex ante, conduisant à des outils de mesure de la performance, quand on aurait pu l’imaginer davantage comme l’objet en soi de l’expérimentation (Farvaque, Tuchzsirer, 2018).

Repartir des jeunes plutôt que des logiques de dispositifs

L’idée de « repartir des jeunes » est donc exigeante. Elle suggère de casser les différents « silos » existants dans la conduite des politiques en direction des jeunes. Une évolution probable est celle consistant à l’élaboration d’actions à la fois « sur mesure » et « sans coutures », pour reprendre une notion elle aussi de plus en plus promue au niveau européen, et inspirée des méthodes du travail social. Il s’agit de développer des parcours véritablement individualisés et anticipant les passages d’un dispositif ou institution à un autre. La conséquence de ces silos est l’existence de situations de non-recours, volontaire ou involontaire, qu’avait notamment souligné le récent rapport Vérot-Dulin « Arrêtons de les mettre dans des cases » (2017) proposant un « choc de simplification » en faveur de la jeunesse. **Les prochaines politiques doivent nécessairement partir d’une meilleure connaissance des jeunes et d’un tel souci de simplification de façon à favoriser l’accès aux droits.** Le rapport d’évaluation introduit cette question de l’accès aux droits qui permet de faire des préconisations importantes en faveur d’actions de repérage et de simplification des procédures administratives : « L’IEJ et ses modalités apparaissent peu adaptées à cette logique, ne serait-ce que parce que les pures actions de repérage n’étaient pas éligibles et que la justification du statut représente une barrière dans cette approche. Pourtant, c’est aussi sur ces actions que la valeur ajoutée de l’IEJ a été la plus forte ».

2. L’impact des politiques sur la situation des jeunes NEETs

Des évaluations d’impact combinées et mutualisées

L’évaluation part d’un protocole méthodologique avancé pour saisir l’impact des politiques financées sur les parcours des jeunes bénéficiaires. L’évaluation mutualisée porte sur des dispositifs introduits dans le cadre du programme national et de douze programmes régionaux. A cette échelle régionale, certains dispositifs ont fait

l’objet d’un focus par le biais de l’analyse contrefactuelle (« Sas apprentissage », « Cap Avenir/Cap métiers » et les Ecoles de la 2^{ème} Chance – Lot 4), mais ces travaux gardent vocation à une certaine généralité. En effet, ils offrent des résultats surtout intéressants pour ce qui est des méthodologies d’intervention particulières, notamment la mise en place de parcours intégrés vers la qualification et la préparation des jeunes en amont d’un cursus formatif. Le réseau national des E2C offre une forme d’intervention originale envers des publics connaissant des difficultés importantes, et n’avait pas encore fait l’objet d’évaluation globale. En revanche, la dimension régionale (au sens de l’inscription sur un territoire particulier ou dans des stratégies politiques locales) à proprement parler reste secondaire dans ces évaluations. Une des trois évaluations contrefactuelles menée au niveau national porte elle pour des raisons pratiques sur la déclinaison régionale d’un dispositif national (Parcours autonomie en Champagne-Ardenne). Les monographies régionales offrent davantage de précisions sur les stratégies conduites au niveau de chaque AG régionale, mais il ne s’agit pas d’évaluations stricto sensu, en raison pour l’essentiel d’absence de données suffisamment précises. Il n’est pas possible en raison de l’appareillage de données d’évaluer les résultats des actions sur les parcours de jeunes à un niveau régional. L’évaluation a donc surtout porté sur les autorités et les groupes cibles (les opérateurs), plutôt que sur les conséquences des dispositifs financés sur les bénéficiaires finaux. Cela a bien été précisé aux régions, même si les attentes pouvaient être différentes de leur part. Des séminaires régionaux ont permis de construire la démarche d’évaluation avec ces autorités, et non de façon surplombante.

Une pertinence de l’évaluation contrefactuelle plus grande pour évaluer des dispositifs que sur données agrégées

L’impact sur la situation des jeunes au niveau national a fait l’objet d’une évaluation contrefactuelle dans le cadre du Lot 2. Il s’agissait de comparer la situation des jeunes résidant dans les territoires éligibles à l’IEJ et celle des jeunes dans les autres territoires. L’impact de l’IEJ est faible à ce niveau, ce qui confirme une hypothèse qui pouvait être faite en amont, en raison du faible poids de l’IEJ dans l’ensemble des dépenses des politiques d’emploi et de formation des jeunes (6,6% du total des dépenses annuelles nationales dédiées). Ce faible impact est aussi lié au fait que les mêmes dispositifs nationaux à destination des jeunes NEET (Garantie jeunes, Parcours autonomie, AIJ de Pôle emploi, Emplois d’avenir etc.) se déploient parallèlement dans les territoires IEJ et non IEJ via d’autres sources de financement (FSE, financements nationaux, ...). En conséquence on n’observe pas à ce niveau global de différence significative majeure en ce qui concerne la « mise en activité », entre les jeunes des régions financées ou non, toutes choses égales par ailleurs. L’évaluation met cependant en évidence un effet net avéré à la baisse sur le taux de chômage de longue durée et une augmentation de la précarité des emplois pour les territoires IEJ. Le comportement des acteurs du SPE peut être une source d’explication pour comprendre ce résultat positif sur le chômage de longue durée : les financements nouveaux leur permettraient d’accompagner des jeunes qu’ils auraient écartés ou renvoyés vers d’autres acteurs auparavant (moindre « écrémage ») – c’est notamment le cas pour la GJ, un des dispositifs phares du PON IEJ, qui a concerné une proportion importante de jeunes demandeurs d’emploi depuis plus de 6 mois (40 % des bénéficiaires contre 28 % sur l’ensemble du PON volet central). De son côté le retour sur des emplois majoritairement instables ou sur des situations de sous-emploi ne constitue hélas pas une surprise, étant donné les tendances durables d’entrée sur le marché du travail pour les jeunes en France, comme les travaux longitudinaux du Cereq en attestent pour les dernières générations.²

Cette appréciation au niveau macro rend compte de l’hétérogénéité de l’IEJ. Il est difficile d’évaluer un effet global de l’IEJ en comparant les régions bénéficiaires ou non tout en neutralisant les différences entre elles (étant donné que les premières ont des indicateurs plus dégradés que les secondes), étant donné l’aspect protéiforme de l’IEJ. Ce financement venant abonder partiellement des dispositifs variables et parfois déjà en place (selon le principe de l’abondement), « les approches contrefactuelles sont difficilement mobilisables pour apprécier un effet macroéconomique d’une politique préexistante et protéiforme », comme le conclut le rapport du Lot 2. Ceci est un enseignement de l’approche méthodologique dont il faudra tenir compte pour les prochaines évaluations. On pourra à ce niveau regretter que l’évaluation globale s’arrête en 2016 en raison de

² « Quand l’école est finie. Premiers pas dans la vie active de la Génération 2013 », Valentine Henrard et Valérie Ilardi (coordination), Céreq Enquêtes n°1, octobre 2017.

l’utilisation des données de l’Enquête emploi (non disponibles pour les années plus récentes), ce qui conduit à limiter le champ de l’analyse.

Au niveau national, le rapport d’évaluation du Lot 1 rend compte de son côté d’une approche descriptive et non contrefactuelle, mobilisant les données de suivi administratives de « Ma démarche FSE » pour le PON et les résultats des enquêtes à 6 mois. Il s’agit d’une tentative de modélisation de la relation entre caractéristiques des jeunes et sortie positive, à partir de la base disponible de 300 000 bénéficiaires. Un résultat général est qu’à la sortie des dispositifs, 31% des bénéficiaires sont en emploi, et cette part augmente à 50 % à 6 mois. Mais ces résultats ne font pas l’objet d’une évaluation en contrefactuel. De façon exploratoire, l’impact du passage dans un dispositif financé par l’IEJ est testé, en comparant les statuts à la sortie et à 6 mois (Fig. 23 du rapport d’évaluation, p. 58). Ces données ont l’avantage de permettre un retour quantitatif sur des données plus récentes, en l’occurrence sur la période 2016-2018. Ce suivi de cohorte permet de montrer les effets de plusieurs variables notamment individuelles (âge, durée du chômage) et relatives à l’accompagnement notamment en ce qui concerne sa durée. Les premiers modèles testés montrent l’importance de ces variables en ce qui concerne les dispositifs financés sur le PON. A 6 mois, le niveau de formation devient déterminant sur les parcours. Ce modèle est donc moins centré sur des indicateurs macroéconomiques que sur des données longitudinales individuelles. Il part bien de l’IEJ comme « panier de dispositifs », ainsi que la note méthodologique préparatoire de Luc Behaghel (2017) l’avait présentée : ce faisant, il s’agit d’évaluer l’impact de l’IEJ à travers les dispositifs qu’elle finance. Ce type d’approche à un niveau global pourrait être poursuivi. Il s’agit d’une démarche exploratrice et à prolonger ; en l’état le modèle ne prédit environ que 50 % des sorties, ce qui montre l’importance des variables non observables et l’hétérogénéité intrinsèque des dispositifs, du point de vue des actions menées et de leur efficacité propre.

Ces éléments posent aussi la question de l’évaluabilité. Le cahier des charges des lots contrefactuels repose en partie sur le test d’hypothèses de travail incluses dans cette note méthodologique initiale, non validées empiriquement au préalable. On pourra discuter de la pertinence d’inclure dans l’évaluation à proprement parler une telle phase d’évaluabilité, consommatrice de moyens importants, notamment financiers et temporels.

Le traitement des données disponibles par la méthode contrefactuelle a rencontré des limites assez importantes. Les bases de données existantes ne permettent pas un suivi individuel des jeunes, pour des raisons de confidentialité et de durée du suivi. Pour résoudre ce problème d’accès à la donnée pour comparer les groupes, l’évaluation a recouru à des quasi-panels, ce qui conduit à l’inclusion d’individus potentiellement différents dans le groupe bénéficiaire et dans le groupe témoin sur les différentes années étudiées. La construction des groupes témoins de comparaison fait l’objet d’une négociation avec le réel : il s’agit de trouver des données disponibles. Cela conduit par exemple dans le cas de l’évaluation nationale de Parcours Autonomie à faire des choix forts concernant la construction du groupe bénéficiaires (jeunes passés par le dispositif dans la région Champagne-Ardenne) et du groupe témoin (jeunes d’un autre dispositif – CIVIS – dans une autre région).

Une base de donnée « idéale » serait de disposer d’un suivi de cohorte sur la durée avec les mêmes individus, représentatifs des différents territoires. Il s’agit bien de partir de la situation des individus et non à un niveau agrégé. A l’instar des travaux de cohorte du Céreq ou des évaluations sur données de panel réalisées par la DARES, il s’agirait bel et bien d’évaluer les effets des dispositifs financés par l’IEJ sur les trajectoires individuelles. Une telle approche longitudinale permet d’aller plus loin que la mesure de l’impact sur l’emploi à 6 mois « qui n’est pas une situation exceptionnelle » comme il est écrit dans le rapport d’analyse contrefactuelle. Le coût de la constitution d’une telle base de données qui serait spécifique à l’évaluation de l’IEJ pose néanmoins question. Il reste à voir les possibilités de coopération avec les données de panel ou de cohorte existantes ou en cours de constitution, notamment la base TRAJAM de la DARES, tout en notant bien que ces bases n’ont pas été constituées pour évaluer précisément l’IEJ.

Un enseignement méthodologique de ces évaluations contrefactuelles est donc que cette approche s’avère davantage appropriée à l’examen d’un dispositif, d’autant plus s’il est nouveau, qu’à l’obtention de données globales. L’expérience de la présente évaluation montre des difficultés d’accès à la donnée qui n’ont pas été anticipées et qui ont conduit à des travaux menés de façon sous-optimale (accès aux données en livraisons

successives, réalisation tardive, conditions administratives complexes, etc.). L'intérêt de la présente évaluation était certainement de ne pas fermer a priori le choix des dispositifs à évaluer. Ainsi que pour le lot 5 sur les dispositifs innovants, la méthode de sélection et le choix des dispositifs à évaluer faisait intégralement partie du travail à conduire, ce qui est tout à fait intéressant mais réclame du temps. Pour les évaluations contrefactuelles, une étude d'évaluabilité en amont aurait certainement permis de gagner en temps et en qualité de travail. Les équipes des Lots 3-4 et du Lot 5 ont ainsi partagé la démarche avec l'ensemble du comité d'évaluation, ont fait part des options possibles et ont identifié les avantages et difficultés pressenties. Dans le cas de la sélection des dispositifs nationaux et régionaux (six au total), le processus de sélection a été rendu complètement transparent ce qui a été un point fort de la démarche. Les choix ont été effectués en fonction de la représentativité des dispositifs au regard du volume de financement total IEJ, des gains attendus en matière d'aide à la décision et au regard de la faisabilité du contrefactuel. Le nombre de dispositifs à évaluer s'est avéré au final élevé au regard de ceux qu'il était possible effectivement d'étudier : beaucoup avaient déjà fait l'objet d'un contrefactuel ou bien étaient impossibles à évaluer de cette façon (c'est le cas des plus petits dispositifs).

Le cas de la Garantie jeunes s'est avéré problématique à cet égard : ce dispositif majeur du PON IEJ a fait l'objet d'une première évaluation contrefactuelle ayant mobilisé d'importants moyens financiers et humains au sein de la DARES sur la période 2014-2016. Cette évaluation portait sur un dispositif encore expérimental et sur des territoires pilotes, avant sa généralisation en 2017. Elle concluait à des résultats positifs en termes d'accès à l'emploi pour une première cohorte suivie, mais à aucun résultat significatif pour une seconde cohorte. En accord avec la DARES, il a été décidé d'inclure la GJ dans les dispositifs nationaux à évaluer, malgré l'existence de cette première évaluation³. L'idée était de pouvoir réaliser une évaluation supplémentaire sur la base de nouvelles données issues de l'ACOSS permettant un suivi plus lointain dans le temps des deux cohortes interrogées au préalable. L'accès aux données par le prestataire a été fortement complexe. En janvier 2018, l'appariement de ces données n'avait pu être réalisé ce qui conduit à ne pas avoir d'évaluation propre de la GJ pour la présente évaluation à ce jour. D'un point de vue temporel, il n'était pas certain dès le départ qu'une telle démarche empirique, lourde, pouvait être réalisée dans un temps restreint, tenant compte de la première phase préalable de sélection des dispositifs.

La mesure de l'impact de dispositifs nationaux ou régionaux

Les autres évaluations contrefactuelles ont pu être conduites essentiellement sur le second semestre 2018. Elles offrent une connaissance plus précise de certains dispositifs novateurs, à l'instar des dispositifs « Sas apprentissage » ou « Cap avenir – Cap métiers » conduits dans le cadre de deux POR. Les E2C ont fait l'objet de la première évaluation quantitative et contrefactuelle dans ce cadre. Les résultats quantitatifs s'appuient sur des analyses qualitatives complémentaires menées par les équipes des Lots 2-3-4 ou des autres Lots.

Ces évaluations offrent des résultats intéressants sur les impacts de ces dispositifs, allant ou non dans le sens attendu (et donc confirmant ou non des théories d'action qui ont pu être construites dans le cadre de l'analyse globale). L'accompagnement des jeunes diplômés de l'APEC produit des effets positifs sur l'accès à l'emploi (retour accéléré et meilleure qualité des emplois retrouvés). Le rapport global d'évaluation permet une montée en généralité de ces résultats, en les comparant à d'autres travaux déjà existants, soulignant que les dispositifs de placement dans l'emploi (28 % des jeunes) obtiennent les meilleurs résultats à court terme. Pour certains dispositifs, on peut parler d'un « impact de rattrapage », permettant à certains jeunes de rejoindre la courbe d'accès à l'emploi des personnes de leur génération. Ce résultat s'observe par exemple sur certaines mesures d'emploi aidé permettant de compenser des discriminations territoriales (cas des Emplois d'avenir). L'impact de variables cachées telles que la motivation reste potentiellement fort (probablement dans le cas de l'accompagnement APEC, puisque la motivation est un facteur de sélection dans le dispositif, même si le protocole contrefactuel tente de tenir compte de ce biais de sélection). D'une façon générale, la sélection à l'entrée dans les dispositifs reste un élément de résistance à l'analyse contrefactuelle quand il s'agit de dispositifs pour l'emploi (à la différence par exemple de protocoles de recherche médicale où la sélection

³ Concernant les autres dispositifs nationaux qui faisaient également l'objet d'une évaluation contrefactuelle par ailleurs, le choix de ne pas retenir en compte l'AIJ pour la présente évaluation a été discuté en amont avec Pôle emploi.

engage moins de facteurs décisionnels et comportementaux). Dans le cas de la Garantie jeunes par exemple, les modalités de sélection sont très variables, en fonction de l’atteinte des résultats et afin de sécuriser le placement en emploi, ou bien de l’objectif de « mixer » les groupes de jeunes et de « tenter des coups », etc. La sélection est une composante même du fonctionnement des dispositifs, très rarement aléatoire ; elle fait partie de la « sagesse pratique » des acteurs du terrain, de leur cœur de métier, difficilement modélisable.

Pour ces dispositifs d’accès à l’emploi, l’indicateur phare du retour à l’emploi reste valable et adapté. Cela est plus discutable pour d’autres types de dispositifs notamment d’accompagnement, en particulier ceux visant à mieux « arrimer » les jeunes, à les remettre dans un parcours. Les dispositifs d’accompagnement et de formation-insertion intégrés ont concerné 35 % des jeunes. Un des impacts de ces dispositifs est de sécuriser le retour en formation, d’éviter les abandons précoces, tout ceci constituant un « rempart » contre le maintien dans un statut de NEET. C’est le cas de dispositifs tels que Cap avenir - Cap métiers ou du SMA. Mais globalement pour ce qui est de ces dispositifs, la question reste posée de la pertinence d’une évaluation par le retour à l’emploi à court terme. En raison des données existantes, l’évaluation contrefactuelle est plus difficile à réaliser sur des indicateurs plus qualitatifs tels que la levée des freins ou des obstacles, alors qu’il s’agit d’indicateurs statistiques pertinents (Boisson-Cohen et al., 2017). On pourrait aussi réfléchir à l’inclusion d’autres indicateurs relatifs au sentiment de confiance en soi, pouvant caractériser l’effet des dispositifs sur le sentiment d’efficacité personnelle (Bandura, 2003) ou l’autonomie des jeunes. Le mix entre les théories et les méthodes d’analyse produit des schèmes explicatifs intéressants, par exemple dans le cas des E2C afin de saisir les résultats contre-intuitifs auxquels le contrefactuel conduit : en l’occurrence, le fait que plus de financements IEJ mènent à de moins bons résultats sur le front de l’accès à l’emploi. Une nouvelle fois, pour reprendre ce qui a été mentionné ci-dessus, cela nécessite d’entrer dans la « boîte noire » des dispositifs, à savoir ici les logiques d’intervention de tel ou tel programme. Ces nouveaux financements permettent d’élargir le périmètre du recrutement et d’inclure des jeunes plus en difficulté, nécessitant un accompagnement plus long. Ces résultats émanent d’une confrontation pertinente avec la démarche qualitative.

L’association entre les méthodes

Ce dernier exemple montre la richesse d’une association entre les méthodes. Ce mix de méthodes est d’ailleurs encouragé par la Commission européenne, très incitative envers les méthodes contrefactuelles mais qui favorise un recours à l’approche basée sur la théorie. Cette dernière permet d’expliquer les mécanismes derrière les évaluations contrefactuelles (Riché, 2012). Derrière les grandes promesses théoriques d’une combinatoire de méthodes, la présente évaluation montre les difficultés pratiques auxquelles les évaluateurs ont été confrontés. Dans un temps relativement bref, limité par les phases préalables de sélection des dispositifs puis d’accès effectif aux données (phases qui ont pris plus de temps que prévu), un nombre important d’analyses contrefactuelles ont dû être simultanément conduites. Les résultats ont été obtenus dans les derniers mois du calendrier d’évaluation, alors que dans l’idéal ils auraient dû être fournis plus tôt et faire l’objet de discussions avec l’équipe en charge de l’analyse de contribution. Pour réaliser autant d’analyses contrefactuelles dans le futur, il serait nécessaire de sécuriser l’accès aux données en amont et de prévoir des temps plus longs.

Il s’agit de la première évaluation française de financements sociaux européens avec la méthode contrefactuelle, en combinaison avec une approche basée sur la théorie, donc l’expérience a nécessairement fait l’objet d’imprévus. L’intérêt de la combinaison des approches est au final confirmé. L’approche basée sur la théorie propose des hypothèses reliées aux questions évaluatives et est ouverte à différentes méthodes pour les tester. L’analyse contrefactuelle permet de répondre à la mesure d’impact de certains dispositifs, dans le sens proposé par la note de Behaghel, avec le risque lié au choix effectif des dispositifs et la difficulté inhérente à l’objet évalué. Comme le concluent les responsables de l’analyse contrefactuelle, « l’approche contrefactuelle est plus appropriée à l’examen d’un dispositif, d’autant plus s’il est nouveau, mais nécessite d’être mieux anticipée notamment pour disposer de données de suivi et de l’identification d’un groupe témoin. » Le travail du Lot 5 sur les dispositifs innovants permet un retour à maille fine en direction du terrain, avec de son côté aussi un biais inhérent à la méthode, celui de sélectionner des initiatives sortant du lot. Le travail du lot 1 est

donc indispensable en tant qu’évaluation « socle » pour tirer des enseignements de ces travaux et effectuer une démarche de montée en généralité, ce qui a été noté précédemment.

Bilan de l’exécution du cahier des charges

Au final en ce qui concerne l’exécution du cahier des charges, il faut rappeler l’extrême ambition de celui-ci au regard de la temporalité disponible. L’évaluation mutualisée conduit à un nombre considérable de livrables :

- Pour ce qui est du Lot 1 : 1 rapport national, 7 études de cas de dispositifs, 12 monographies régionales, 1 note méthodologique, 1 synthèse
- Lots 2-3-4 : 3 rapports finaux d’évaluation contrefactuelle, 3 synthèses
- Lot 5 : 1 rapport final, 15 études de cas, 1 synthèse
- Lot 6 : la présente note de synthèse

On passe ainsi du premier rapport unique de 2015 à un ensemble très vaste qui sera disponible pour les acteurs intéressés, qui risquent de s’y perdre. Cette variété des travaux témoigne de l’ampleur du protocole retenu. La coordination s’est réalisée de façon spontanée et dans une visée de produire une évaluation de qualité. Mais le cahier des charges de l’évaluation reste au final d’une complexité élevée dans les conditions temporelles de sa réalisation. Cela n’est-il pas lié au final à la complexité même de la politique d’insertion des jeunes en France, passant par de multiples strates administratives et, dans le cas présent, ayant fait le choix de s’appuyer sur diverses mesures déjà existantes ? La difficulté de l’évaluation était irréductible compte tenu de l’objet à évaluer. Il sera intéressant de comparer les choix réalisés par les autorités françaises à ceux des autres pays européens ayant reçu de l’IEJ et reposant sur d’autres modèles d’action : quelle association entre contrefactuel et analyse basée sur la théorie dans ces autres pays ? Quels choix méthodologiques pour évaluer de façon contrefactuelle une politique qui se dilue potentiellement dans un vaste nombre de dispositifs et d’AG ? La comparaison reste cependant limitée car dans de nombreux pays il n’y a qu’une seule AG... et un seul dispositif financé. L’approche basée sur la théorie est moins indispensable tandis que les conditions d’un contrefactuel sont davantage réunies. La présente note rend compte d’un travail d’assistance à maîtrise d’ouvrage qui, s’il peut prendre un peu de recul par rapport aux travaux réalisés, manque de points de comparaison pour évaluer la pertinence des choix au regard de la construction du cahier des charges. La comparaison avec d’autres expériences nationales permettra de rendre compte des points forts et des difficultés liés à cette construction. Il convient donc de diffuser largement les résultats et enseignements de cette évaluation d’une ampleur inédite, au niveau national et européen.

Bibliographie

- Aeberhardt R., Crusson L., Pommier P. (2011), « Les politiques d’accès à l’emploi en faveur des jeunes : qualifier et accompagner », in *INSEE : France, portrait social*, Edition 2011.
- Bandura A. (2003), *Auto-efficacité. Le sentiment d’efficacité personnelle*, Paris : Éditions De Boeck Université.
- Boisson-Cohen M., H. Garner, P. Zamora (2017), *L’insertion professionnelle des jeunes*, France stratégie – DARES, Rapport, janvier.
- Commission européenne, (2016a), “The Youth Guarantee and Youth Employment Initiative three years on”, *Commission Staff Working Document*.
- Commission européenne, (2016b), *Report on PES Implementation of the Youth Guarantee*, DG EMPL.
- Couronné J., F. Sarfati (2018), « Une jeunesse (in)visible : les « Neets vulnérables » de la Garantie jeunes », *Travail et Emploi*, 153, 41-66.
- Farvaque N. (2018), « 20 ans de politiques de l’emploi à destination des jeunes, constances et évolutions », in CEREQ, *20 ans d’insertion professionnelle des jeunes : entre permanences et évolutions*, Céreq Essentiels n°1
- Farvaque N., C. Tuchsirer (2018), « La Garantie jeunes en pratique dans les missions locales : une expérimentation encadrée », *Travail et Emploi*, 153 , 15-40.

Farvaque N., C. Kramme, C. Tuchsirer (2016), *La Garantie Jeunes du point de vue des Missions locales : un modèle d'accompagnement innovant, mais source de bouleversements organisationnels*, Rapport d'évaluation de la Garantie Jeunes, DARES, Ministère du travail.

Fretel A. (2013), « La notion d'accompagnement dans les dispositifs de la politique d'emploi : entre centralité et indétermination », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 11, no. 1, pp. 55-79.

Raveaud, G. (2006) « Au cœur de la stratégie européenne pour l'emploi, le taux d'emploi », *Education et sociétés*, vol. 18, no. 2, pp. 17-33

Riché, M. (2012). « Theory Based Evaluation: A wealth of approaches and an untapped potential ». <http://doi.org/10.1089/hum.2015.29008.abstracts>

Salais R. (2004), « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la Stratégie Européenne pour l'Emploi » in B. Zimmermann (dir.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action : le savant, le politique et l'Europe*, Paris, Éditions de la MSH, pp. 287-331