



Evaluation d'étape de l'accompagnement des jeunes dans le cadre du contrat engagement jeunes

Rapport

Laurent VILBOEUF

Thomas WANECQ

Membres de l'inspection générale des affaires sociales

Léo ZABROCKI-HALLAK

Analyste de données à l'inspection générale des affaires sociales

Avec la participation de Lila TIJANI

Stagiaire à l'inspection générale des affaires sociales

2022-071R

Mars 2023

SYNTHÈSE

[1] Le contrat engagement jeune (CEJ) est un dispositif d'accompagnement et d'insertion professionnelle à destination des jeunes de 16 à 25 ans qui ne sont ni en formation, ni en emploi, ni en études (ceux qu'on appelle les NEET¹). Ce dispositif est déployé depuis le 1^{er} mars 2022 par les 900 agences locales de Pôle emploi et par les 440 missions locales pour l'emploi, où il prend la suite de la Garantie Jeune. Le Ministre du Travail, du Plein Emploi et de l'Insertion a chargé l'Igas de mener une « évaluation d'étape du dispositif, un an après son lancement ». Parmi les principaux sujets à examiner, la lettre de mission mentionne notamment la fiabilité des indicateurs, la qualité et la pertinence de l'offre de service et les questions relatives à la certification.

[2] Mener une évaluation d'un dispositif pendant sa première année de mise en œuvre ne va pas de soi et ce sont surtout les conditions du déploiement qui sont alors analysées plus que l'efficacité du dispositif, par principe encore incertaine. Pour mener ses travaux, la mission s'est appuyée sur les tableaux de bord disponibles, sur des données extraites des systèmes d'information, sur des entretiens avec des responsables nationaux, sur des déplacements terrain dans six régions et des entretiens approfondis dans un septième, mais également sur des enquêtes *ad hoc* qu'elle a réalisées auprès des directions et des conseillers des agences pour l'emploi et des missions locales. L'annexe 1 précise les éléments de méthodologie et présente l'ensemble des résultats des deux enquêtes réalisées auprès des conseillers. Ce travail d'enquête assez important, mené avec l'appui des deux réseaux et après des revues de dossiers menées avec des conseillers tirés au sort, a permis d'enrichir considérablement le diagnostic posé et d'améliorer la compréhension des tableaux de bord.

1. Trois éléments de contextes importants : la crise sanitaire, le dynamisme du marché du travail et les travaux de préfiguration de France Travail

[3] Trois éléments de contexte importants doivent être pris en compte dans l'évaluation du dispositif. En effet **la crise sanitaire** a entraîné une forte **dégradation de la santé mentale** de la population comme l'ont confirmé les études menées par Santé Publique France. Ces problèmes impactent plus particulièrement les jeunes les personnes en situation sociale fragile comme les NEET. **Le marché du travail a connu un dynamisme inédit** en 2022 avec 12 % des projets de recrutements et 74 % d'augmentation des emplois vacants au dernier trimestre par rapport à l'année précédente. Ce dynamisme a créé pour tous les jeunes en recherche d'emploi, quel que soit leur dispositif d'accompagnement, des perspectives d'emploi plus importantes. Enfin, **la création de France Travail** va entraîner une remise à plat de toute l'organisation, de la gouvernance et des modalités du service public de l'emploi, ce qui aura un impact majeur sur les relations entre les missions locales et le réseau de Pôle emploi, bien au-delà du CEJ. Le pilotage, les modalités de coopération des acteurs et même les outils du dispositif devront ainsi s'adapter à France Travail et non l'inverse

2. Le bilan du pilotage quantitatif : une dynamique incontestable, des tableaux de bord inadaptés et une évaluation problématique

[4] Avec 301 725 jeunes ayant intégré le CEJ fin janvier 2023, le volume global est proche de ce qui a été annoncé (300 000 fin décembre). Le **dynamisme est donc incontestable** à ce stade, en partie du fait d'une forte mobilisation des réseaux qui ont interprété « l'estimation » du Gouvernement

¹ Pour Not in Employment, Education or Training.

comme une cible. La composition des publics est également conforme aux attentes des pouvoirs publics avec une **surreprésentation importante des jeunes non diplômés** (en particulier en missions locales) sans exclure la participation de jeunes diplômés du supérieur, toutefois très minoritaires. Les jeunes des zones prioritaires de la politique de la ville (en missions locales) et de la revitalisation rurale (en agence pour l'emploi) sont également bien représentés. Les **demandeurs d'emploi handicapés** sont très légèrement surreprésentés en particulier au sein des missions locales, ce qui représente une amélioration par rapport à la garantie jeunes. Si la quasi-totalité des bénéficiaires du CEJ en mission locale touche l'allocation (ACEJ), ce n'est le cas que d'un jeune sur deux à Pôle Emploi.

[5] 70 % des bénéficiaires du CEJ étaient déjà suivis par le SPE. Cela montre que les deux réseaux poursuivent leurs efforts pour aller vers de nouveaux publics, mais que les bénéficiaires restent très majoritairement des jeunes déjà pris en charge. De ce point de vue, **la question est posée de la capacité du dispositif à prendre en charge l'intégralité des 900 000 NEET**. La mission estime que les caractéristiques du dispositif le rendent particulièrement adapté pour une large part d'entre eux mais que **ses exigences propres – et ses ambitions d'insertion professionnelle à court terme – le rendent sans doute moins accessible pour les autres**. Le déploiement en cours du dispositif CEJ-Rupture, plus adapté à des publics éloignés du SPE doit permettre de répondre à ce besoin mais il sera nécessaire de bien s'assurer que la couverture globale répond aux objectifs poursuivis.

[6] Le CEJ prévoit **15-20h « d'activité accompagnées »** chaque semaine pour chaque bénéficiaire et un **entretien hebdomadaire** avec son conseiller. Les tableaux de bord nationaux indiquent qu'en dépit d'une moyenne d'activité supérieure à 15h, 40 % des bénéficiaires n'atteignent pas ce seuil et 20 % sont en dessous de 5h. L'entretien hebdomadaire serait quant à lui réalisé dans moins d'un cas sur deux. Les investigations de terrain et les travaux complémentaires de la mission ont toutefois montré **la très faible signification de ces agrégats nationaux** du fait de la grande diversité des pratiques locales (référentiels, priorités, analyse des situations). Au-delà d'une amélioration ponctuelle de la computation des entretiens (par chat via l'application dédiée) la mission préconise de **limiter ce suivi au niveau local**, où il conserve un intérêt fort, car ces deux marqueurs renvoient à des caractéristiques spécifiques du CEJ (accompagnement renforcé et implication du bénéficiaire) dont le **principe n'est pas remis en question** par les conseillers et les bénéficiaires.

[7] **Le tableau de bord de suivi des sorties présente un intérêt encore plus limité**. L'information n'est pas toujours disponible, certains jeunes peuvent relever de plusieurs catégories (déménagement, abandon, fin du CEJ...) et le décompte global compare des situations qui ne devraient pas l'être. Au final, on aboutit à un tableau « ininterprétable » où, en dehors des 30 % à 40 % de jeunes qui ont un emploi durable, on dispose d'une information incertaine et discutable. Pour suivre l'objectif d'insertion professionnelle, la mission préconise un **suivi du taux d'emploi par cohorte** entrée dans le CEJ, déjà mis en place pour les bénéficiaires inscrits à Pôle Emploi. La mission propose ainsi de recentrer les tableaux de bord nationaux sur cet indicateur, sur ceux relatifs à la **composition des publics** et sur le suivi du **recours aux stages en entreprises** et aux **solutions structurantes**.

[8] Quant à **l'évaluation de l'impact du dispositif**, celle-ci apparaît prématurée. Les indicateurs de taux d'emploi sont incomplets (il manque les bénéficiaires suivis en mission locale et non- inscrits à Pôle Emploi) et surtout **manquent de situation de référence** : un taux d'emploi élevé n'est pas une garantie d'efficacité – encore moins d'efficience – si les chances d'obtenir un emploi sont particulièrement élevées dans la période. Les choix de déploiement complexifient l'évaluation mais la mission propose quelques pistes (en utilisant notamment la date de démarrage du dispositif et la limite d'âge) qui sont détaillées en annexe 2. L'exemple de la garantie jeunes montre en outre qu'il

faut parfois attendre deux ans pour observer un effet (très) significatif. Ce dernier exemple doit en outre inspirer d'éventuels ajustements du CEJ car les travaux des évaluateurs convergent pour montrer la très bonne efficacité du dispositif, au moins lors de son lancement.

3. Les conséquences et les ajustements nécessaires d'un déploiement national et sans phase de test par deux réseaux distincts

[9] Le déploiement du CEJ par deux réseaux différents constitue une nouveauté sans réel précédent du dispositif, dans le but de permettre au plus grand nombre de jeunes possible à pouvoir en bénéficier. Ce choix initial a sans doute participé de la bonne dynamique observée mais il a des conséquences importantes, non seulement sur le CEJ lui-même mais au-delà sur les relations entre le réseau de Pôle Emploi et les missions locales, d'autant que le choix de la structure ne relève pas du service public de l'emploi mais du choix du jeune. A travers la fixation d'objectifs quantitatifs distincts et déployés localement selon des modalités indépendantes et non coordonnées, ce choix a ainsi entraîné une **mise en concurrence des opérateurs** qui a **mis à mal le travail de coopération** opéré depuis plusieurs années, autour des notions de « partenariat renforcé » et de « cotraitance ». **L'adressage de jeunes** demandeurs d'emploi vers les missions qui s'opèrent dans ce cadre a ainsi **diminué de 38 %** au cours de l'année 2022 et les entretiens de terrain ont tous confirmé une difficulté nouvelle, que seules des initiatives locales fortes mais ponctuelles ont parfois permis de surmonter. Si une segmentation stricte des publics paraît inatteignable dans le contexte actuel, la mission préconise, a minima, de bien veiller à l'orientation ou à la réorientation des jeunes présentant des freins périphériques vers les missions locales. Pour atténuer les effets les plus négatifs de la concurrence, elle recommande également que le déploiement territorial se fasse selon une programmation coordonnée et transparente, avec des critères partagés. A moyen terme, la mise en place de France Travail doit être l'occasion de garantir cet effort de coordination indispensable.

[10] Le déploiement au sein des deux réseaux aussi distincts a d'autres conséquences liées aux différences les plus radicales, notamment en matière d'organisation. Ainsi, si les « portefeuilles » de **bénéficiaires du CEJ par conseiller de Pôle Emploi** (tous dédiés uniquement au CEJ) sont fixés nationalement à **30 personnes** pour des contrats de six mois, les **missions locales** ont fait des choix très divers, avec des conseillers accompagnant **20 à 50 jeunes en CEJ** mais également dans certains cas, une **centaine d'autre** dans le cadre du dispositif propre des missions locales (PACEA ou autres). Ces choix ont nécessairement un impact sur la nature et l'importance de l'accompagnement qui peut donc différer fondamentalement sur un territoire à partir de considérations qui ne sont pas toujours directement liées aux besoins des bénéficiaires. La mission recommande ainsi que **les différents modes d'organisation soient évalués** et leur adaptation aux publics intégrée dans la future **démarche de certification**, dont l'intérêt est manifeste mais qui paraît aujourd'hui **prématurée**. De même, le système d'information des missions locales (SI-MILO) et sa gouvernance, conjugué aux nouvelles exigences de suivi (cf. supra) a entraîné une **surcharge administrative importante en mission locale**, à l'origine de réticences parfois fortes à l'égard d'un dispositif dont l'intérêt de principe est pourtant salué au sein des deux réseaux. Pour résoudre – en partie – ce problème, la mission insiste sur l'importance du déploiement prévu de l'interfaçage entre l'appli CEJ et SI-MILO. Dans le cadre de France Travail, l'unification des outils et des démarches auprès des opérateurs doit permettre des progrès significatifs au regard de problèmes qui ne sont pas tous propres au CEJ.

[11] L'autre particularité du dispositif, par rapport à la garantie jeunes notamment, a été son **déploiement sur l'ensemble du territoire simultanément**. Ce choix dicté par des raisons juridiques (l'existence d'une prestation interdit un déploiement progressif) et politiques (le principe d'une expérimentation a été écarté) a eu des conséquences fortes sur son lancement, en particulier sur celui des deux réseaux qui ne bénéficie pas structurellement d'une capacité nationale de

planification. Les **frictions observées sur le terrain et les difficultés importantes** qui ont été relevées pendant les **premiers mois de mise en œuvre** lui sont sans doute imputables. Les structures n'ont pu bénéficier de l'ajustement des pratiques, des outils et des organisations qu'au bout d'une période d'adaptation qui a été vécue difficilement et a eu un impact, au moins sur l'orientation, si ce n'est sur l'accompagnement des bénéficiaires. Les modes de coopération entre les deux réseaux s'en ressentent encore, trop embryonnaires et sans doute pas à la hauteur des enjeux des offres de service mériteraient d'être mieux partagées voire mutualisées notamment dans le domaine de la **santé mentale** ou de la mobilité par exemple.

[12] Ce déploiement rapide a également laissé les services territoriaux de l'Etat dans une situation ambiguë ou leur rôle paraît peu clair et leur action dépourvue de leviers globaux. Si la mise en place à venir de France Travail doit permettre de clarifier les rôles de chacun et les modalités de **gouvernance locale** bien au-delà du CEJ, la mission préconise d'ores et déjà la mise en place d'outils pour une intégration plus poussée.

4. Le dispositif à l'épreuve des 12 premiers mois : des enseignements pour un déploiement plus qualitatif

[13] L'enquête de satisfaction réalisée sous l'égide des deux réseaux et de la DGEFP a montré la satisfaction des bénéficiaires du dispositif. Les entretiens de la mission ont confirmé cette satisfaction (avec néanmoins un biais de sélection lié au fait même de répondre à ce type d'enquête ou d'accepter de rencontrer une mission Igas). Les conseillers rencontrés ont également salué un dispositif qui les recentre sur leur « cœur de métier » avec un fort bémol lié à la charge administrative en mission locale (cf. *supra*). Le CEJ a ainsi entraîné beaucoup d'innovations et d'ajustements, comme les périodes collectives des missions locales (adaptées de la garantie jeune et raccourcies). Ces initiatives et plus généralement l'accompagnement renforcé permis par le CEJ paraissent particulièrement nécessaire pour certains bénéficiaires qui se définissent eux-mêmes comme perdus et ont des attentes fortes vis-à-vis de leur conseiller.

[14] Le principe des dispositifs d'accompagnement comme le CEJ consiste à construire ou préciser un projet professionnel et à aboutir in fine à une insertion professionnelle durable. Dans cette optique, **un stage (PMSMP) ou un contact avec la vie professionnelle précoces paraissent essentiels** et la Commission a déjà souligné le caractère tardif de ces expériences dans les dispositifs français. En proposant notamment de **recentrer le suivi** des tableaux de bord sur cet aspect, la mission recommande de fixer des **objectifs ambitieux** dans ce domaine. Pour y parvenir, les dispositifs de mobilisation des entreprises sont des outils potentiellement utiles mais donc l'impact actuel est limité ; la mission propose a minima de mieux suivre les déclinaisons locales des grands engagements nationaux mais surtout d'intensifier les démarches en commun entre missions locales et agences.

[15] Pour aboutir à l'insertion, les différentes « **solutions structurantes** » mises en avant dans le CEJ peuvent aussi jouer un rôle important. Cette catégorie hétéroclite (mais définie réglementairement) regroupe aussi bien des formations que des solutions d'accompagnement et de prise en charge aux buts identiques à ceux poursuivis dans les deux réseaux, qui peuvent concerner des publics plus ou moins restreints. Contrairement aux attentes, le déploiement du CEJ ne s'est pas accompagné d'une croissance particulière de ces solutions en dehors de la formation. Leur intérêt, leur disponibilité et leur pertinence pour les publics accompagnés par les conseillers ne sont pas toujours bien identifiés, ce qui pose la double question de l'établissement de leur **cartographie** locale et de leur **doctrine d'utilisation**. Si ces deux outils paraissent clairement ressortir des missions essentielles de France Travail au niveau national et local, la mission recommande d'ores et déjà de lancer sans attendre des travaux entre les deux réseaux et les porteurs de solutions pour avancer sur

la meilleure connaissance de ces outils qui permettra seule de les utiliser au mieux pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes.

[16] Autre caractéristique « innovante » du dispositif, le **mécanisme de sanction apparaît aujourd'hui inadapté et inefficace**, même si son principe est bien accepté par les conseillers. Ne faisant pas l'objet d'un suivi au niveau national – notamment du fait d'une absence dans le système d'information des missions locales – il apparaît complexe, trop lent et d'une portée pédagogique faible. En dépit de récentes améliorations, la mission propose de le rendre plus souple et plus rapide et de permettre une voie de recours auprès des services de l'Etat en cas d'exclusion. Deux considérations sont toutefois importantes qui nuancent ce constat : les bénéficiaires qui ne remplissent pas leur déclaration de ressources mensuelles ne peuvent percevoir l'allocation – ce qui constitue en pratique la sanction la plus importante – et l'accompagnement vers l'emploi de jeunes dans des situations personnelles parfois complexes ou très difficile nécessite pour le conseiller de savoir quelle sera la démarche la plus efficace pour y aboutir : quelle est la perspective d'insertion d'un jeune NEET qui a été exclu du CEJ ou qui a abandonné suite à une sanction ? La réponse à cette question est cruciale si on veut réduire durablement le nombre de NEET. Enfin, la-aussi, la perspective de France Travail doit inciter à réfléchir sur un rapprochement des différents dispositifs de sanction, aujourd'hui très incohérents entre eux : comment justifier qu'un bénéficiaire du CEJ qui touche l'ARE n'encoure pas les mêmes sanctions à comportement égal qu'un autre qui touche l'allocation CEJ ?

[17] A la lumière de l'expérience des 12 premiers mois, la mission propose d'ailleurs que cette **allocation CEJ évolue** autour de deux axes : une extension conditionnelle de l'allocation adulte aux **mineurs** et des **possibilités de cumul** plus cohérentes avec l'objectif d'insertion, en s'inspirant des règles de la Garantie jeunes.

Conclusion

[18] Au final, le bilan du CEJ un an après son lancement est loin d'être négatif mais il est contrasté. S'il est encore trop tôt pour une évaluation d'impact, la dynamique du dispositif est incontestable et il bénéficie de retours positifs des jeunes et des conseillers, malgré une charge administrative perçue comme trop importante. Des ajustements apparaissent ainsi nécessaires pour simplifier le suivi (allègement des tableaux de bord), adapter les outils (notamment informatiques), alléger les démarches administratives, mais aussi mieux mobiliser les entreprises ou revoir le système de sanction et de l'allocation. C'est toutefois dans la coopération entre les deux réseaux chargés du déploiement que les efforts les plus importants restent à accomplir. Pour mettre fin aux problèmes et aux frictions que ce choix inédit a pu engendrer, des efforts particuliers doivent être accomplis, et plus généralement la relation entre les différents acteurs doit être repensée : la mise en place de France Travail devra permettre une organisation qui évite les dysfonctionnements constatés. Dernier point que la mission ne saurait trop souligner, ce déploiement montre l'importance, pour un dispositif de cette ampleur et de cette ambition, de se donner *ex ante* les moyens de corriger les erreurs ou les imprécisions de conception, de se doter des outils pertinents et de bâtir un cadre d'évaluation robuste.

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
1	Intégrer les échanges par chat de l'appli CEJ dans les possibilités de suivi hebdomadaires, en particulier pour les jeunes en solution structurante ou dans la période précédant immédiatement une telle solution ou une sortie positive.	1	DGEFP	Deuxième trimestre 2023
2	Simplifier le dispositif de tableaux de bord en ne conservant au niveau national que les caractéristiques du public et le suivi des solutions structurantes et des contacts avec le monde professionnel et remplacer le tableau de bord des sorties par un suivi longitudinal du taux d'emploi des différentes cohortes du CEJ.	1	DGEFP/PÔLE EMPLOI/UNML	Deuxième trimestre 2023
3	Dans l'attente de la mise en place de France Travail, permettre aux deux réseaux de réorienter les jeunes lorsqu'ils l'estiment pertinent et en particulier, systématiser la <i>réorientation</i> par les agences locales de pôle emploi des jeunes avec des freins périphériques découverts au cours du parcours vers les missions locales correspondantes	2	CABINET /DGEFP	Troisième trimestre 2023
4	Mettre en œuvre une programmation plus transparente et coordonnée localement des volumes d'entrées en CEJ entre le réseau Pôle emploi, les missions locales et les services de l'Etat.	2	DGEFP/DREET S-DETS/Pôle emploi/UNML	2023
5	Evaluer avec les deux réseaux le nombre pertinent de jeunes CEJ qui peuvent être accompagnés par un conseiller en insertion, au regard des publics accompagnés et de l'intensité de l'accompagnement prévu.	3	DGEFP/Pôle emploi/UNML	2023
6	Faire évoluer en profondeur le système d'information des missions locales, soit en basculant vers outil commun dans le cadre de France Travail, soit en reprenant la conception et la gouvernance du SI actuel pour la confier au réseau des missions locales.	1		
7	Finaliser le déploiement effectif de l'interconnexion totale entre le SI-MILO et l'appli CEJ.	1		
8	Limiter le nombre de pièces administratives demandées au cours du déroulement du contrat d'engagement jeunes.	1	DGEFP	Deuxième trimestre 2023
9	Prioriser les demandes de CNI des jeunes engagés dans le processus de conclusion d'un CEJ	2	DGEFP/Préfets	Deuxième trimestre 2023

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
10	Faire élaborer par les deux réseaux un cahier des charges en vue d'un référentiel commun de certification permettant de garantir la qualité du dispositif dans la durée.	1	DGEFP/UNML/ Pôle emploi	Deuxième semestre 2023
11	Organiser un comité de pilotage présidé par la DGEFP du déploiement de la labellisation des missions locales en 2023 afin de garantir la cohérence des travaux avec l'évolution du service public de l'emploi	3	DGEFP	Second semestre 2023
12	Dans l'attente de la création de France Travail, ne pas ouvrir à ce stade à d'autres opérateurs le CEJ « de droit commun » compte tenu des modalités de mise en œuvre qui ne sont pas encore satisfaisantes et des marges de progrès identifiées	3	MTEI	2023
13	Systématiser avec les deux réseaux et l'ensemble des parties prenantes locales dans les territoires ruraux une offre mutualisée d'accès aux solutions de mobilité. Généraliser les « plateformes » de mobilité engagées sur certains territoires avec l'appui de l'ANCT ² .	1	Pôle emploi/UNML/ ARML/DREETS et DDETS	2023
14	Généraliser et en cas de carence de l'un des opérateurs mutualiser les modalités communes de prise en charge de la détresse psychologique des jeunes reçus ou en parcours, en généralisant le recours à des prestations spécialisées et en organisant les échanges entre professionnels, psychologues du travail et psychologues cliniciens au niveau des missions locales et des agences de référence.	1	Pôle emploi/UNML/ missions locales/ARS(?)	2023
15	Mettre en place au niveau des missions locales et des agences locales correspondantes un partage des offres de services, ateliers, prestations en organisant les modalités d'accès des jeunes de chaque réseau à l'offre de service de l'autre opérateur et en en suivant la mise en œuvre.	1	Pôle emploi/Missions locales	Deuxième trimestre 2023
16	Organiser par région, sous l'égide d'un comité de suivi composé de la DREETS, de la DR de Pôle emploi et de l'ARML le suivi sur les modalités de partage de l'offre de service entre les opérateurs locaux et recueillir les initiatives qui peuvent être généralisées.	2	Préfet de région/DREETS /Pôle emploi/ARML	Deuxième semestre 2023
17	Organiser au niveau national (DGEFP) une « banque des bonnes pratiques »	3	DGEFP/DREETS/DDETS et DDETS-PP	2023
18	Déléguer aux services de l'Etat une enveloppe budgétaire dédiée à l'accompagnement des projets de territoire afin de permettre un effet « levier » pour mobiliser les différents financeurs pour développer une offre de service adaptée et combler les lacunes observées.	2	DGEFP	Troisième trimestre 2023

² Voir l'appel à projet ANCT du ...qui a déjà permis de financerprojets territoriaux.

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
19	Favoriser un contact plus systématique et plus rapide des bénéficiaires du CEJ avec des situations professionnalisantes.	1	DGEFP	Deuxième trimestre 2023
20	Associer effectivement le réseau des missions locales aux actions des GIP « LES » et « plateforme de l'inclusion » et les missions locales aux actions des clubs départementaux.	2	GIP « LES »	Deuxième trimestre 2023
21	Décliner systématiquement les engagements nationaux pris par les entreprises au plan territorial le plus adapté	3	GIP « LES »/Préfets /DREETS et DDETS/Pôle empli/missions locales	2023
22	Organiser au niveau le plus opérationnel, des démarches d'information commune des employeurs sur l'offre de service qui leur est destinée, organiser une réponse co-construite autour des difficultés de recrutements par secteur constatées sur le territoire, organiser et suivre la mise en place d'équipes de prospection communes en direction des entreprises.	2	Pôle emploi/missions locales	2023
23	Clarifier la catégorie « solution structurante » en la réorganisant en 3 catégories, : 1) la formation, 2) l'accompagnement spécifique externe (facultative et mobilisable en fonction des besoins <i>spécifiques</i> du jeune et 3) « contacts avec le monde du travail », qui englobe les périodes d'emploi aidé déjà considérées comme des solutions structurantes en y ajoutant les PMSMP, les contrats courts, les CDD courts, les missions d'intérim.	1	DGEFP	Deuxième trimestre 2023
24	Etablir une cartographie adaptée et un « mode d'emploi » des solutions structurantes externes disponibles sur le territoire.	1	Agences locales de Pôle emploi /missions locales	Deuxième trimestre 2023
25	Intégrer dans I-IMILO la gestion du processus des sanctions et mettre en place un suivi à tous les niveaux des procédures engagées, des motifs retenus et des sanctions notifiées et intégrer cette donnée dans le tableau de bord national.	1	DGEFP/Bureau métier de l'UNML	Deuxième trimestre 2023
26	Alléger le formalisme et redéfinir la progressivité des sanctions du CEJ pour offrir plus de latitudes aux conseillers du simple avertissement à la suspension en permettant un recours devant les DDETS. Permettre une exclusion directe en cas de comportement fautif grave.	1	DGEFP	Deuxième trimestre 2023
27	Dans la perspective de France Travail, lancer la réflexion sur la convergence des dispositifs de sanction.	1	DGEFP	Deuxième semestre 2023
28	Réexaminer les conditions de cumul de l'ACEJ avec les revenus tirés de l'insertion par l'activité économique et des stages de formation, en posant le principe d'un alignement sur la Garantie jeunes.	1	DGEFP	Deuxième trimestre 2023

n°	Recommandation	Priorité	Autorité responsable	Échéance
29	Permettre au responsable de la structure sur proposition du conseiller de solliciter une majoration de l'allocation CEJ à un jeune mineur à partir d'un diagnostic de sa situation	1	DGEFP	Deuxième trimestre 2023

SOMMAIRE

SYNTHESE.....	3
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	9
RAPPORT.....	17
INTRODUCTION.....	17
1 DES ELEMENTS DE CONTEXTE DETERMINANTS : LA PERIODE POST COVID, LA REPRISE ECONOMIQUE ET LA MISE EN PLACE DE FRANCE TRAVAIL.....	20
1.1 L'IMPACT NEFASTE DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES JEUNES ET SON INCIDENCE SUR LEURS TRAJECTOIRES SCOLAIRES/PROFESSIONNELLES ET LEUR APTITUDE A L'EMPLOI.....	20
1.2 UNE ANNEE DE FORTE REPRISE DE L'EMPLOI AVEC UN CHOMAGE DES JEUNES ENCORE ELEVE.....	21
1.3 LA CREATION DE FRANCE TRAVAIL, UN ELEMENT DETERMINANT POUR LES ACTEURS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI.....	22
2 LE BILAN DU PILOTAGE QUANTITATIF : UNE DYNAMIQUE INCONTESTABLE, DES TABLEAUX DE BORD INADAPTES ET UNE EVALUATION PROBLEMATIQUE.....	22
2.1 UNE DYNAMIQUE D'ENTREE INCONTESTABLE, AVEC DES BENEFICIAIRES MAJORITAIREMENT JEUNES ET PEU DIPLOMES.....	22
2.2 LES 15-20H ET L'ENTRETIEN HEBDOMADAIRE RESPECTES : DERRIERE DES MOYENNES RASSURANTES, DES DONNEES PEU SIGNIFICATIVES AU NIVEAU NATIONAL.....	25
2.2.1 <i>Les difficultés de l'analyse des tableaux de bord.....</i>	25
2.2.2 <i>Les apports des travaux complémentaires.....</i>	27
2.3 UN EFFET SUR L'INSERTION DURABLEMENT INCERTAIN : LES LIMITES FORTES DE L'EVALUATION D'ETAPE.....	29
2.3.1 <i>Au-delà des indicateurs rassurants, des incertitudes fortes.....</i>	29
2.3.2 <i>Les travaux de Pôle emploi : une analyse plus fine mais des conclusions malgré tout limitées.....</i>	32
2.3.3 <i>Les pistes pour évaluer l'efficacité réelle, encore impossible à établir à ce stade.....</i>	34
2.4 UN DISPOSITIF DE PILOTAGE A SIMPLIFIER ET A NE PAS SURINTERPRETER.....	36
3 LES CONSEQUENCES ET LES AJUSTEMENTS NECESSAIRES D'UN DEPLOIEMENT NATIONAL ET SANS PHASE DE TEST PAR DEUX RESEAUX DISTINCTS.....	38
3.1 LES CONSEQUENCES IMPORTANTES DU DEPLOIEMENT D'UN MEME DISPOSITIF DANS DEUX RESEAUX DISTINCTS, ENTRE CONCURRENCE ET COOPERATION.....	38
3.1.1 <i>La structure d'accompagnement peut ne reposer que sur le seul choix du jeune.....</i>	39
3.1.2 <i>Des programmations quantitatives différentes, non coordonnées et parfois non communiquées.....</i>	40
3.1.3 <i>Des choix organisationnels très différents à l'impact difficile à estimer.....</i>	42
3.1.4 <i>Les inconvénients liés à la charge administrative au sein des missions locales.....</i>	44
3.1.5 <i>La certification du dispositif CEJ, une perspective pertinente mais prématurée.....</i>	47
3.2 LES CONSEQUENCES ET LES AJUSTEMENTS A OPERER DE LA MISE EN ŒUVRE RAPIDE ET SIMULTANEE DU CEJ SUR TOUT LE TERRITOIRE, SANS EXPERIMENTATION PREALABLE ET SOUS LA CONTRAINTE D'OBJECTIFS QUANTITATIFS.....	49
3.3 MALGRE UN CADRE DE COOPERATION CLAIR ET REAFFIRME AU NIVEAU NATIONAL, UNE COOPERATION LOCALE ENCORE EMBRYONNAIRE ET INSUFFISANTE ENTRE LES DEUX RESEAUX.....	51
3.3.2 <i>L'accompagnement à la mobilité des jeunes ou la prise en charge des sujets de fragilité psychologique, deux exemples d'offres de service à développer et parfois à mieux partager.....</i>	52
3.4 DES SERVICES TERRITORIAUX DE L'ÉTAT SANS REEL LEVIER AU NIVEAU LOCAL : LIMITES ET AMBIGUÏTE DE LA GOUVERNANCE LOCALE DU CEJ.....	54
3.4.1 <i>Une gouvernance territoriale qui n'a pas encore permis, à ce stade, d'organiser une offre de service territoriale fluide et bien articulée.....</i>	54
3.4.2 <i>Une transparence perfectible sur les modalités de déploiement du dispositif dans les territoires de la part de Pôle emploi au cours de cette première année de mise en œuvre.....</i>	55
3.4.3 <i>Des services de l'Etat peu outillés pour garantir la gouvernance et le pilotage prescrits par la circulaire du 21 février 2022.....</i>	56

4	LE DISPOSITIF A L'EPREUVE DES 12 PREMIERS MOIS : DES ENSEIGNEMENTS POUR LA POURSUITE D'UN DEPLOIEMENT PLUS QUALITATIF	57
4.1	LA REUSSITE DE PARCOURS EXIGEANTS IMPLIQUE LA MOBILISATION D'UNE OFFRE DE SERVICE DE QUALITE ET DE TOUS LES PARTENAIRES	57
4.1.1	<i>Un accompagnement davantage intensif et individualisé et qui a favorisé l'innovation</i>	57
4.1.2	<i>Un parcours d'accompagnement offert pour apporter des réponses à un public jeune parfois très désorienté</i>	59
4.1.3	<i>Des contacts avec le monde professionnel qui ne bénéficient pas encore à tous les jeunes</i>	60
4.1.4	<i>Une mobilisation des entreprises à conforter.....</i>	63
4.1.5	<i>Les solutions structurantes peu mobilisées en dehors de la formation</i>	66
4.2	LA SANCTION DU NON-RESPECT DES ENGAGEMENTS : UN ELEMENT-CLEF DU DISPOSITIF PEU SUIVI ET PILOTE	69
4.2.1	<i>Un suivi des sanctions lacunaire au moment des investigations menées par la mission.....</i>	69
4.2.2	<i>Un dispositif trop lourd et peu efficace dont l'économie globale doit être modifiée en simplifiant et en raccourcissant le processus</i>	70
4.3	L'ACEJ, UN DISPOSITIF A FAIRE EVOLUER POUR FACILITER LE PARCOURS D'INSERTION DU JEUNE	71
4.3.1	<i>Des règles de cumul de l'allocation moins incitatives que celles de la Garantie jeunes</i>	71
4.3.2	<i>Des mineurs en grande difficulté et dépourvus de soutien familial dont les parcours sont pénalisés par une allocation minorée :.....</i>	72
	CONCLUSION	74
	LETTRE DE MISSION	75
	LISTE DES ANNEXES	77
	ANNEXE 1 : ELEMENTS DE METHODOLOGIE	79
1	SUR PIECE ET SUR PLACE.....	79
1.1	ENTRETIENS ET DEPLACEMENTS.....	79
1.2	TABLEAUX DE BORD ET DONNEES.....	80
2	LES ENQUETES REALISEES	80
2.1	TROIS ENQUETES.....	80
2.2	ANALYSE DES QUESTIONNAIRES A DESTINATION DES CONSEILLERS DES MISSIONS LOCALES ET DE POLE EMPLOI.....	81
	ANNEXE 2 : COMPLEMENTS SUR L'EVALUATION DU CEJ	105
1	APPROCHES POSSIBLES POUR EVALUER LES EFFETS DU CEJ SUR L'EMPLOI.....	105
2	LES CONDITIONS DE MISE EN PLACE DU CEJ AINSI QUE SON CARACTERE RECENT COMPLIQUENT SON EVALUATION	105
3	MALGRE CES CONTRAINTES, LA MISSION PROPOSE DEUX STRATEGIES POUR ESTIMER L'EFFICACITE DU CEJ	107
3.1	COMPARER LES EFFETS SUR L'EMPLOI DU CEJ AVEC LES AUTRES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT DE POLE EMPLOI.....	107
3.2	MESURER LES EFFETS SUR L'EMPLOI DU CONTRAT D'ENGAGEMENT JEUNE PAR RAPPORT A LA GARANTIE JEUNE	109
3.3	LIMITES DE CES APPROCHES.....	111
	ANNEXE 3 : COMPARAISON DES DISPOSITIFS	113
	ANNEXE 4 : PRESENTATION DE QUELQUES SOLUTIONS STRUCTURANTES	115
1	LES SOLUTIONS D'ACCOMPAGNEMENT EXTERNE.....	115
1.1	DES SOLUTIONS STRUCTURANTES PARFOIS « REDONDANTES » ET POUVANT ETRE PERÇUES COMME CONCURRENTES PAR LES CONSEILLERS	115
1.2	LES SOLUTIONS STRUCTURANTES PLUS SPECIFIQUES AU PUBLIC PLUS RESTREINT	116
2	LE CAS DU SERVICE CIVIQUE : UNE SOLUTION STRUCTURANTE PAS TOUJOURS ADAPTEE AU PROFIL DES JEUNES CEJ TRES ELOIGNES DE L'EMPLOI	117

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	123
SIGLES UTILISES	135

RAPPORT

Introduction

[19] Par lettre de mission en date du 12 septembre 2022, le Ministre du Travail, du Plein emploi et de l'Insertion a chargé l'Igas de mener une évaluation d'étape de l'accompagnement des jeunes dans le cadre du contrat d'engagement jeune.

[20] Le CEJ est un dispositif intensif d'accompagnement prévu à l'article L. 5131-6 du code du travail et entré en vigueur le 1^{er} mars 2022. Mis en œuvre principalement par les missions locales et par Pôle emploi, il cible « les jeunes de 16 à 25 ans révolus, ou 29 ans révolus pour les jeunes reconnus travailleurs handicapés, qui rencontrent des difficultés d'accès à l'emploi durable, qui ne sont pas étudiants et qui ne suivent pas une formation »³. Ce dispositif se substitue, au sein des missions locales, à la Garantie jeune, fondée sur un accompagnement collectif et s'ajoute, au sein de Pôle emploi à l'Accompagnement Intensif Jeunes (AIJ) qui concerne des jeunes proches de l'Emploi.

Qui sont les NEET ?

Un jeune NEET (*neither in employment nor in education or training*) est un jeune qui n'est ni en emploi, ni en études, ni en formation. Les jeunes NEET sont moins diplômés, vivent plus souvent chez leurs parents et ont plus fréquemment un handicap reconnu que les autres jeunes⁴. Cette catégorie hétérogène regroupe des situations individuelles variées : dans certains cas, les difficultés sont liées à une forte précarité et à un manque de formation (décrochage ou échec scolaire). Pour d'autres, cette situation correspond seulement à un moment de latence ou de transition durant la période d'insertion.

Selon l'Insee, la part des jeunes de 15 à 29 ans qui ne sont ni en emploi, ni en études, ni en formation (NEET) s'élève à 12,5 % au quatrième trimestre 2022⁵. Cette part est relativement stable depuis plusieurs trimestres après une baisse observée en 2022 ⁶.

Ainsi, après la crise sanitaire, la part des NEET dans la population jeune est repartie à la baisse. Mais ces jeunes faisant partie des publics les plus éloignés de l'emploi sont en outre susceptibles d'appartenir au public dit « invisible ». En effet, en 2018, 37 % d'entre eux étaient sans contact avec le service public de l'emploi ou tout autre organisme d'insertion⁷.

Toujours selon l'INSEE, 45 % des NEET sont au chômage au sens du BIT au sens du BIT soit, 5,8 % des jeunes de 15 à 29 ans. L'INSEE indique aussi que 24 % appartiennent au « halo autour du chômage » c'est-à-dire qu'ils sont sans emploi, qui souhaitent travailler sans toutefois avoir entrepris de démarches ou être disponibles : enfin, 31 % de ces jeunes NEET déclarent qu'ils ne souhaitent actuellement pas travailler, cette population cumulant en règle générale des freins périphériques importants.

¹ Circulaire n° DGEFP/MAJE/2022/45 du 21 février 2022 relative à la mise en œuvre du contrat d'engagement jeune

⁴ DARES, *Les jeunes ni en études, ni en emploi, ni en formation (NEET) : quels profils et quels parcours ?*, 7 février 2020

⁵ En 2021 la part des NEET est légèrement supérieure en Europe (13,1%) par rapport à la France (12,8% à la même période.

⁶ Insee Conjonctures, n°295, paru le 15/11/2022

⁷ Travail de la direction interministérielle de la transformation publique cité par la Cour des comptes, dans *L'insertion des jeunes sur le marché du travail*, Les enjeux structurels pour la France, Décembre 2021

Pour tenir compte de cette diversité des profils le CEJ est complété par un dispositif prévoyant le lancement d'appels à projets régionaux « CEJ en rupture » destiné à développer « l'aller-vers » les « invisibles », c'est-à-dire les jeunes qui sont inconnus des institutions et notamment du service public de l'emploi⁸ et qui ne sont pas disponible pour le CEJ au regard des difficultés qu'ils rencontrent en matière de santé, logement, mobilité, ou isolement.

[21] Si le CEJ s'adresse bien au public NEET (ni en emploi, ni en étude, ni en formation) il convient de noter qu'il adopte une acception un peu plus large du concept. Soucieux de ne pas exclure les jeunes occupant des « emplois alimentaires » sur des contrats occasionnels et/ou de très courte durée, le CEJ inclue dans son public cible les travailleurs précaires qui présentent des difficultés d'accès à l'emploi durable⁹

[22] Dans la lettre de mission le ministre demande à l'Igas d'analyser notamment la fiabilité des indicateurs permettant la comptabilisation horaire ainsi que la qualité et la pertinence de l'offre de service proposée aux bénéficiaires. Il est demandé à la mission de conclure ses travaux pour le 1^{er} mars 2023. Les premiers travaux de la mission ont permis l'élaboration d'un rapport d'étape remis en décembre 2022¹⁰ qui a posé les premiers constats et formulé des pistes d'évolution tout en établissant le programme des investigations complémentaires à mener. Le présent rapport reprend et complète les différents éléments du rapport d'étape. Pour mener ses investigations, la mission a étudié l'ensemble des tableaux de bord du dispositif et rencontré l'ensemble des acteurs nationaux du dispositif, effectué six déplacements en région¹¹ au cours desquels elle s'est entretenue avec les pilotes locaux et surtout les responsables et les conseillers des missions locales et des agences pour l'emploi. Mais dans une deuxième phase, elle a également procédé à des revues de dossier auprès de conseillers tirés au sort et a adressé des questionnaires aux structures et aux conseillers. L'ensemble de ces démarches est détaillée en annexe 1.

[23] S'ils interviennent peu après le déploiement du CEJ, les travaux de la mission ne sont toutefois pas les premiers qui ont été menés sur le sujet. Il faut ainsi remarquer que la commission de l'insertion du conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ) a présenté à la première ministre le 3 mars 2023 un rapport sur le CEJ, intitulé « suivi et évaluation de la mise en œuvre dans les territoires ». Le rapport du COJ traite de sujets complémentaires de ceux abordés dans le présent rapport mais formule aussi des recommandations convergentes.

[24] Le présent rapport comporte quatre parties et quatre annexes : après une présentation du contexte et de son impact sur le déploiement, le rapport établit un bilan critique du dispositif de tableaux de bord et des perspectives d'évaluation, montre les conséquences du choix de confier le dispositif à deux réseaux et après avoir dressé le bilan d'une année de déploiement, présente les pistes d'évolution pour tirer le meilleur parti du dispositif.

⁸ Circulaire interministérielle n°DGEFP/MAJE/DIPLP/DIHAL/2022/117 du 22 avril 2022.

⁹ Il prend ainsi en compte une des recommandations qui avait été formulée par le Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ) dans son rapport *La Garantie Jeunes de demain, un droit ouvert à tous les jeunes* ; 17 décembre 2020

¹⁰ Rapport d'étape Igas n2022-071R, Evaluation du contrat engagement jeune.

¹¹ Déplacements en Auvergne-Rhône-Alpes, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Hauts de France, Bretagne, Ile de France auxquels s'ajoutent des entretiens à distance avec les acteurs de la région Grand-Est.

Le Contrat Engagement Jeune (CEJ)

Dans le prolongement du PIC et du Plan « 1 jeune 1 solution », le contrat engagement jeune propose « un accompagnement profondément renouvelé, dans un cadre exigeant, avec un objectif d'entrée plus rapide et durable dans l'emploi »¹² aux jeunes de moins de 26 ans (30 pour les jeunes en situation de handicap) « durablement sans emploi, ni formation, souvent par manque de ressources financières, sociales et familiale et qui souhaitent s'engager activement dans un parcours vers l'emploi »¹³. Le public cible est ainsi largement défini, puisque le dispositif est conçu comme « un droit ouvert à tous les jeunes ».

Deux aspects du dispositif, d'une durée de 12 mois (voire 18 sous conditions), sont particulièrement innovants : le pilotage partagé entre deux opérateurs, Pôle emploi et les missions locales d'une part ; et l'intensité, la programmation et la personnalisation de l'accompagnement (15 à 20 heures par semaine minimum, avec une mise en activité systématique et régulière du premier au dernier jour) d'autre part.

Les 15 à 20h d'activités traduisent non seulement l'engagement du jeune à fournir un effort assidu, mais aussi celui des opérateurs à proposer un cadre d'accompagnement particulièrement intensif. Elles reposent donc sur l'élaboration conjointe par le jeune et son conseiller d'un « plan d'action programmatique ».

Le référentiel **des activités d'accompagnement**¹⁴ souligne la diversité des typologies d'activités, **collectives ou individuelles**, pouvant être réalisées par le jeune dans le cadre de ses 15/20h d'engagement : les activités visant à développer ses compétences (formation aux compétences numériques, préparation au BAFA, PMSMP et stages...) comptent autant que celles visant à prendre confiance et se mobiliser (pratique d'activités sportives, activités culturelles, bénévolat...). Les **activités en autonomie** (rédaction de CV et recherche de stage notamment) sont également encouragées. Le périmètre des activités comptabilisées dans les 15-20h paraît ainsi particulièrement large. **Il faut d'ailleurs remarquer que la terminologie utilisée peut prêter à confusion** puisque les termes, « activités », « activités d'accompagnement » et même « accompagnement » sont indifféremment utilisés. Une activité en autonomie (mais encadrée par le conseiller) relève ainsi, selon la circulaire, de « l'accompagnement », ce qui n'est pas intuitif.

Au-delà de ces activités, des « **actions structurantes** » peuvent être mobilisées (EPIDE, E2C, Service civique...). Les points d'étape réguliers avec le conseiller font également partie intégrante des heures d'accompagnement comptabilisées : un **point hebdomadaire** et un **point mensuel** en face à face permettent ainsi d'encourager le jeune et de vérifier le respect du plan d'action.

En fonction des ressources du foyer fiscal dont relève le bénéficiaire, une allocation peut lui être proposée : 500 € lorsqu'il est non imposable à l'impôt sur le revenu et 300 € lorsqu'il est imposable à la première tranche. Dans le cas des mineurs, l'allocation est de 200 € que le foyer fiscal dont ils relèvent soit non imposable à l'impôt sur le revenu ou imposable à la première tranche.

¹² Article 208 de la loi 2021-1900 du 30 décembre 2021, loi de finances pour l'année 2022 codifiée à l'article L 5131-6 du code du travail et complété par le 2022-199 du 18 février 2022 et l'arrêté ministériel du 9 mars 2022 fixant la liste des parcours ou contrats retenus comme « solutions structurantes » pour application de l'article R 5131-16 du code du travail ; circulaire n°DGEFP/MAJE/2022/45 du 21 février 2022 relative à la mise en œuvre du contrat d'engagement jeune

¹³ Ibid

¹⁴ Ibid.

1 Des éléments de contexte déterminants : la période post COVID, la reprise économique et la mise en place de France Travail

1.1 L'impact néfaste de la crise sanitaire sur les jeunes et son incidence sur leurs trajectoires scolaires/professionnelles et leur aptitude à l'emploi

[25] Mis en place en mars 2022, le CEJ a été proposé à des individus ayant vécu les années précédentes, marquées par la crise sanitaire, en leur qualité de jeune d'une part et en tant qu'étudiant ou apprenti pour certains. Il s'agit d'un élément de contexte déterminant pour appréhender son impact et sa perception par les bénéficiaires.

[26] La crise sanitaire et les mesures restrictives prises pour la freiner ont en effet eu des conséquences visibles sur la santé mentale de tous et en particulier des jeunes. Une forte dégradation de la santé mentale des adolescents a ainsi été constatée par les professionnels de santé et de l'Education nationale et confirmée par le système de surveillance de Santé publique France (SPF) qui a relevé un triplement de signes d'état anxieux et un doublement des pensées suicidaires en population générale avec une incidence marquée chez les 18-24 ans¹⁵. Les résultats du baromètre santé 2021 de SPF établissent ainsi que l'augmentation des épisodes dépressifs caractérisés (EDC) a connu, entre 2017 et 2021, son augmentation la plus significative au sein de cette catégorie d'âge (augmentation de 6,9 points chez les hommes et 11,4 points chez les femmes)¹⁶. Ce constat n'est pas propre à la France. Dans trois pays de l'OCDE (Belgique, France et Etats Unis), la prévalence de symptômes anxieux et dépressifs était entre 30 % et 80 % plus importante chez les jeunes qu'au sein de la population générale en mars 2021¹⁷.

[27] De fortes disparités peuvent être constatées concernant l'impact de la pandémie sur la santé mentale des jeunes. L'étude CONFEADO¹⁸ relève ainsi que les filles sont plus affectées que les garçons, ce que confirme le baromètre santé précité. Surtout, les résultats font apparaître une nette fracture sociale : les enfants et les adolescents issus de familles plus vulnérables (familles monoparentales, avec un niveau d'étude plus faible, davantage ouvriers ou employés, nés à l'étranger et en situation d'isolement social) ont davantage ressenti la détresse psychologique. La dégradation de la santé mentale des jeunes issus de ce milieu a notamment été accentuée par des conditions de logement difficiles (confinés en zone urbaine, sans accès à un extérieur dans le logement, sur-occupation du logement sans possibilité de s'isoler, absence de connexion internet) et une situation économique précaire (difficultés financières et alimentaires, période de chômage des parents avant le confinement, baisse des revenus suite à l'épidémie)¹⁹.

[28] Par ailleurs, la crise sanitaire et le confinement ont pu profondément bouleverser les trajectoires scolaires et les projets d'insertion professionnelle. La fermeture des établissements

¹⁵ Santé Publique France, *Comment évolue la santé mentale des Français pendant l'épidémie de COVID-19 – Résultats de la vague 35 de l'enquête CoviPrev*, octobre 2022

¹⁶ Santé Publique France, « Prévalence des épisodes dépressifs en France chez les 18-85 ans : résultats du baromètre santé 2021 », in *Bulletin épidémiologique hebdomadaire*, 14 février 2023.

¹⁷ OCDE, *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus*, « Quelles mesures ont été adoptées par les pays pour aider les jeunes face à la crise du COVID-19 », 6 juillet 2021

¹⁸ Etude lancée par Santé publique France, en partenariat avec l'hôpital Avicenne de Bobigny, l'Université Sorbonne Paris Nord, l'Inserm, l'Université de Tours, CN2R, l'EHESS, le Lab School Network et le CNRS, visant à comprendre comment les enfants et les adolescents âgés de 9 à 16 ans ont vécu le premier confinement et comment celui-ci a pu avoir des conséquences sur leur bien-être.

¹⁹ Santé publique France, *Etudes et enquêtes*, « CONFEADO : une étude destinée aux enfants sur le vécu du confinement lié à l'épidémie de COVID-19 »

d'enseignement et des services universitaires (restaurant universitaires, bibliothèques...) a bouleversé les parcours d'études tandis que la fermeture des entreprises a pu affecter les alternances en cours, les emplois étudiants et paralyser les projets de stage. Selon l'enquête « La vie d'étudiant confiné » réalisée par l'Observatoire national de la vie étudiante (OVE) en 2020, 78 % des étudiants qui avaient un stage prévu n'ont pu le réaliser dans les conditions envisagées : seuls 23 % d'entre eux ont effectué leur stage en adaptant ses modalités, il a été reporté dans 17 % des cas, et annulé pour 38 % des étudiants²⁰. Selon une étude réalisée l'année suivante, 33 % des étudiants considèrent que le confinement a eu un impact sur leurs projets de formation : 10 % ont décidé ou envisagent d'arrêter leur études et 13 % ont décidé ou envisagent de se réorienter vers une autre formation ou un autre domaine professionnel²¹.

[29] Il convient toutefois de noter que si dans la plupart des pays de l'OCDE, la possibilité de formation en milieu professionnel et les apprentissages ont été lourdement touchés, la France a au contraire enregistré une hausse de 40 % des démarrages d'apprentissages en 2020, en grande partie grâce aux aides déployées en faveur de l'embauche des apprentis²².

[30] Le climat d'incertitude de la crise a également érodé la confiance des jeunes en leur avenir, notamment professionnel. La part des étudiants estimant avoir de mauvaises voire très mauvaises chances d'insertion professionnelle en France a nettement augmenté suite à la pandémie, passant de 9 % à 24 %²³. Il est intéressant de noter que cette estimation semble fortement corrélée à la réalisation ou non d'un stage prévu par la formation : 62 % de ceux qui ont pu ou vont pouvoir le réaliser estiment avoir de bonnes chances d'insertion, tandis que seuls 19 % de ceux dont le stage ne pourra pas se réaliser sont optimistes quant à leur insertion professionnelle²⁴.

1.2 Une année de forte reprise de l'emploi avec un chômage des jeunes encore élevé

[31] Autre élément de contexte déterminant, le marché du travail connaît dans la période de lancement du CEJ un dynamisme inédit : selon l'enquête en besoins de main-d'œuvre de Pôle emploi (BMO 2022) les projets de recrutements en 2022 sont en augmentation de 12 % par rapport à 2021 (soit 3 046 000 projets déclarés) et selon les données de la DARES, on compte 351 000 emplois vacants au quatrième trimestre 2022. Ainsi, par rapport à la situation antérieure à la crise sanitaire, le nombre d'emplois vacants augmente-t-il de manière significative (+74 %) par rapport au 4^{ème} trimestre 2019²⁵. Cette forte embellie du marché du travail concerne tous les secteurs et tous les publics malgré un taux de chômage des jeunes qui demeure nettement supérieur à la moyenne nationale²⁶.

[32] Au moment de sa mise en place, le CEJ bénéficie donc d'un environnement particulièrement favorable car il répond à la fois à un besoin impérieux des employeurs – qui garantit l'existence de débouchés professionnels à un niveau inédit – et à des attentes fortes des jeunes, toujours touchés par un chômage important.

²⁰OVE, *La vie d'un étudiant confiné*, « La vie étudiante au temps de la pandémie de covid-19 : incertitudes, transformations et fragilités », septembre 2020.

²¹ OVE, *La vie étudiante en temps de pandémie*, « Une année seuls ensemble. Enquête sur les effets de la crise sanitaire sur l'année universitaire 2020-21 », novembre 2021.

²² OCDE, *Les réponses de l'OCDE face au coronavirus*, « Quelles mesures ont été adoptées par les pays pour aider les jeunes face à la crise du COVID-19 »

²³ OVE, *La vie étudiante en temps de pandémie*, « Une année seuls ensemble. Enquête sur les effets de la crise sanitaire sur l'année universitaire 2020-21 », novembre 2021.

²⁴ Ibid.

²⁵ Données DARES au 17 novembre 2022, « les emplois vacants »

²⁶ Insee, informations rapides, N° 210 du 12/08/2022.

1.3 La création de France Travail, un élément déterminant pour les acteurs du service public de l'emploi

[33] La création de France Travail est l'un des huit chantiers lancés par le Gouvernement pour « viser le plein emploi ». Dans le prolongement des travaux du conseil national de la refondation (CNR) lancé le 8 septembre 2022, le ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion, a ainsi confié à Thibaut Guilluy, haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises, une mission de concertation et de préfiguration relative à France Travail.

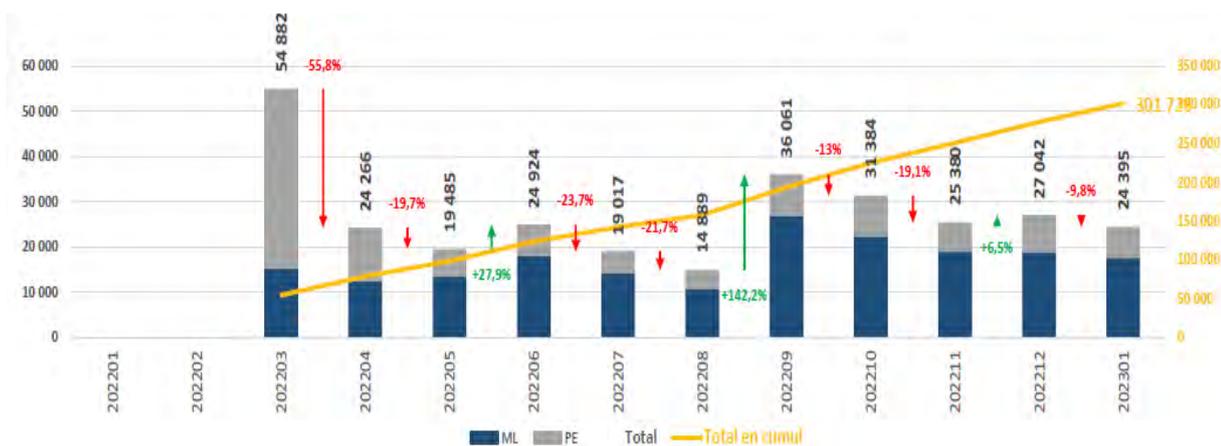
[34] La création de France Travail, prévue à l'horizon 2024, vise à remettre à plat l'ensemble du dispositif du service public de l'emploi afin d'aboutir à la meilleure coordination des acteurs et à garantir aussi bien l'efficacité globale du dispositif – l'objectif gouvernemental de plein emploi – et également son efficience en évitant la dispersion des énergies et des financements. France Travail recouvrira ainsi deux réalités : un opérateur, issu de l'évolution de Pôle Emploi et une organisation générale, puisque France Travail désignera également la gouvernance du Service Public de l'Emploi.

[35] Les travaux autour de cette évolution majeure se sont déroulés parallèlement aux travaux de la mission sur le CEJ. Par l'impact qu'aura la nouvelle organisation sur le réseau et sur les outils des missions locales – qui seront intégrées à l'organisation territoriale et sur Pôle Emploi – qui en constituera l'opérateur, France Travail devrait s'avérer déterminant pour un dispositif comme le CEJ, déployé sur les deux réseaux. Cette perspective et l'attente des arbitrages définitifs, étaient présente à l'esprit de l'ensemble des interlocuteurs de la mission. A ce titre, si certains enseignements du déploiement du CEJ peuvent éclairer les travaux de préfiguration, il ne faut pas inverser les priorités : ce n'est pas le déploiement du CEJ qui va déterminer le mode d'organisation et la gouvernance de France Travail mais bien l'inverse. Certaines questions, comme la nature du partenariat entre Pôle Emploi et les missions locales, le recours à des outils communs ou l'inscription systématique des bénéficiaires comme demandeurs d'emploi, doivent ainsi être examinées à cette aune. Peut-être plus encore que la situation de l'emploi et les conséquences de la pandémie de Covid-19, France Travail est un élément déterminant du contexte à prendre en compte pour mener une évaluation d'étape du CEJ et, surtout, formuler des préconisations pour la suite.

2 Le bilan du pilotage quantitatif : une dynamique incontestable, des tableaux de bord inadaptés et une évaluation problématique

2.1 Une dynamique d'entrée incontestable, avec des bénéficiaires majoritairement jeunes et peu diplômés

[36] Premier point, l'entrée des jeunes dans le dispositif n'est pas très éloignée de l'estimation des 300 000 présentées dans le débat public : 301 725 jeunes (dont 188 715 en missions locales et 113 010 à Pôle emploi) ont bénéficié d'un CEJ fin janvier 2023 - soit un mois plus tard que prévu –, et les entrées se maintiennent à un niveau relativement stable après le rebond important de l'automne.



Source : DGEFP

[37] La DGEFP considère même que si on ajoute les 23 862 jeunes entrés en Garantie Jeunes entre janvier et mars (soit juste avant le lancement du CEJ), la cible avait d’ores et déjà été atteinte en décembre. Ce mode de calcul, assez difficile à justifier sinon par la volonté d’aboutir précisément à 300 000, montre bien l’ambiguïté de cette estimation/cible : si les interlocuteurs de la mission aux seins des cabinets ont assuré qu’il ne s’agissait pas d’une cible, c’est pourtant bien ainsi que ce chiffre a été interprété par tous les acteurs de terrain, à commencer par les agences pour l’emploi et les missions locales qui se sont vues attribuer des objectifs très clairs par leurs tutelles respectives (ce qui a d’ailleurs entraîné des tensions ponctuelles, mais parfois vives, cf. *infra*). Pourtant, au-delà du débat sémantique d’un intérêt limité, **la dynamique du dispositif est incontestable** et ne paraît pas devoir s’interrompre à brève échéance. A titre de comparaison, les missions locales seules ont signé un nombre de CEJ supérieur de 10 % à celui des garanties jeunes sur toute l’année 2021. Sur cet indicateur intermédiaire, le succès est clairement au rendez-vous.

[38] Deuxième élément, le niveau de diplôme est lui aussi conforme aux attentes des promoteurs du dispositif, même si là-aussi, l’ambiguïté a régné. Destiné aux jeunes sans emploi, stages ni formation en cours, les fameux « NEET » (cf. encadré *infra*), le CEJ n’est pas ciblé sur un niveau de qualification particulier, même si chacun estime que c’est pour les plus éloignés de l’emploi, c’est-à-dire en priorité les moins formés, qu’il présente un intérêt particulier. Au final, on retrouve une répartition qui traduit cette double approche : **44 % des jeunes en CEJ n’ont pas de diplôme**, une proportion relativement faible (14 % dans les deux réseaux) est de niveau CAP/BEP **30,7 % ont le niveau bac** et **13 % sont diplômé du supérieur** (les jeunes en mission locale sont significativement plus nombreux à être sans diplôme que ceux inscrits à Pôle emploi). Il reste des interrogations sur le ciblage d’un dispositif qui s’adresse à une telle disparité de public mais avec **une surreprésentation très marquée des non-diplômés et des niveaux bac (ce qui inclut tous ceux qui ont entamé des études universitaires sans être diplômés, les « décrocheurs du supérieur »)** rien dans les observations de la mission ne permet à ce stade de remettre en cause ce « non-choix » assumé.

Tableau 1 : Niveau de diplôme des bénéficiaires du CEJ

	Niveau de certification obtenu					
	Niv 1-2	Niv 3	Niv 4	Niv 5	Niv 6	Niv 7-8
Total	44,2%	14,0%	30,7%	5,8%	5,8%	1,2%
Missions Locales	49,7%	14,0%	29,9%	3,5%	3,5%	0,6%
Pôle emploi	35,1%	14,1%	32,0%	9,6%	9,6%	2,1%

Source : DGEFP

[39] **L'âge des jeunes en CEJ** n'appelle pas de remarque particulière : la catégorie la plus représentée est celle des **18-21 ans (58 % du total)** en particulier dans les missions locales dont ce public constitue le cœur de cible. Il faut relever que les mineurs représentent 13 % des jeunes CEJ en mission locale, ce qui est quantitativement plus important que les diplômés du supérieur. Cette répartition des âges pourrait valider a posteriori le choix « français » d'avoir écarté du dispositif les 26-29 ans contrairement aux autres pays européens : la tranche d'âge des jeunes qui intègrent le dispositif se situe, en France au moins, bien en amont²⁷.

[40] **83 % d'entre eux ont bénéficié de l'ouverture d'une allocation**, moyenne qui traduit des disparités importantes entre les deux réseaux car c'est le cas de plus 99 % des CEJ en mission locales mais « seulement » 55 % au sein de Pôle Emploi.

[41] Les jeunes en CEJ comptent un tout petit peu plus d'hommes (52 %) que de femmes dans une proportion équivalente dans les deux réseaux. Les bénéficiaires de la reconnaissance de **travailleur handicapé (RQTH) représentent 3 % des jeunes en CEJ** (3,3 % en mission locale, 2,3 % au sein de Pôle emploi) ce qui est **légèrement supérieur à la moyenne** nationale des jeunes demandeurs d'emploi en RQTH (environ 2 %²⁸) ce qui montre la mobilisation incontestable des réseaux mais justifierait une action plus volontariste encore à destination de ce public prioritaire.

[42] On constate également une bonne représentation des jeunes issus des quartiers de la politique de la ville (QPV), qui représentent 19,2 % des bénéficiaires du CEJ (21,2 % de ceux suivis par les missions locales et 14,7 % de ceux suivis par Pôle emploi) contre 7 % en population générale et dans une moindre mesure de ceux habitant en zone de revitalisation rurale (ZRR), avec 12,7 % des bénéficiaires (la hiérarchie est inversée avec 11,9 % des jeunes suivis en missions locales contre 14,5 % à Pôle emploi). Si on retrouve l'implantation historiquement un plus urbaine des missions locales, la conclusion principale est que **les jeunes issus des zones dans lesquelles l'accès à l'emploi est le plus difficile sont bien représentés dans le CEJ.**

[43] La bonne dynamique et le profil des bénéficiaires du CEJ, tous deux conformes aux objectifs poursuivis ne doivent toutefois pas épuiser la réflexion sur la capacité du dispositif à apporter une réponse pour l'ensemble des « NEET » (voir encadré). Au regard des 900 000 jeunes potentiellement concernés par le dispositif, les 300 000 bénéficiaires représentent une proportion non négligeable, mais qui reste pour autant minoritaire. De ce point de vue, la proportion importante de bénéficiaires du CEJ déjà suivis par le service public de l'emploi (71 % selon la DGEFP) et les refus opposés par certains d'entre eux (jusqu'à 50 % des jeunes éligibles parmi les inscrits à Pôle emploi au lancement du dispositif) justifient un suivi dans le temps de la dynamique observée et **une attention particulière à l'émergence de catégories de jeunes non concernés par le CEJ, soit parce qu'ils ne sont pas pris en charge par le SPE, soit parce qu'ils sont réticents à signer le contrat d'engagement.** C'est un des objectifs du dispositif du CEJ-rupture en cours de déploiement au moment des investigations de la mission.

²⁷ Cela ne veut pour autant pas dire qu'un dispositif à destination des jeunes NEET de 26-29 ans n'aurait pas de pertinence.

²⁸ Source Pôle emploi, https://www.pole-emploi.org/files/live/sites/peorg/files/documents/Statistiques-et-analyses/S%261/si_21.036_de_beneficiaires_reconnaissance_handicap_en_2020.pdf

2.2 Les 15-20h et l'entretien hebdomadaire respectés : derrière des moyennes rassurantes, des données peu significatives au niveau national

2.2.1 Les difficultés de l'analyse des tableaux de bord

[44] Les deux principaux marqueurs du nouveau dispositif sont les 15h à 20h d'activité chaque semaine et l'entretien hebdomadaire. Ces deux caractéristiques constituent des innovations introduites par le au CEJ et la lettre de mission demande spécifiquement à l'Igas de vérifier qu'elles sont bien respectées.

[45] Ainsi la réforme a-t-elle mis en avant l'obligation faite aux bénéficiaires de consacrer 15h à 20h par semaine aux différentes activités, dites d'accompagnement, liées à leur future insertion professionnelle. Cette notion d'accompagnement est entendue très largement puisqu'elle inclue même des activités réalisées en autonomie par le bénéficiaire (cf. encadré CEJ *supra*). Parmi ces activités recensées par les circulaires DGEFP on retrouve ainsi : ateliers, formations, mais aussi rédaction de CV, démarches administratives et sollicitations d'employeurs potentielles, immersions, stages, contrats de travail courts. Il s'agit d'une innovation importante du CEJ par rapport aux dispositifs précédents (et en particulier de la Garantie Jeunes), d'un marqueur fort de la mesure, totalement assumé par les acteurs et susceptibles d'extension à d'autres publics que ceux du CEJ (cf. les débats sur la mise en place de France Travail). Les données issues des tableaux de bord montrent que **cet objectif est respecté en moyenne sur l'ensemble des bénéficiaires**, (entre 16h et 17h selon les semaines), même si l'activité déclarée par les bénéficiaires inscrits à Pôle Emploi est de 20 à 40 % supérieure à celle des bénéficiaires inscrits en mission locale.

Tableau 2 : Nombre d'heures moyen des activités d'accompagnement

	Nombre d'heures moyen d'activités d'accompagnement							
	S202250	S202251	S202252	S202252	S202301	S202302	S202303	S202304
Total	14,2	15,6	18,3	18,3	14,3	13,5	14,0	14,6
Missions Locales	15,7	14,5	12,2	12,2	13,7	14,6	14,6	14,2
Pôle emploi	20,0	19,2	17,9	17,9	18,2	18,9	19,0	19,3

Source : DGEFP

[46] Dans son rapport d'étape²⁹, la mission avait estimé qu'il était « *difficile d'interpréter ce niveau et même la différence observée entre les deux réseaux* ». En effet, la mission avait pu constater que les référentiels d'activités, qui font correspondre une durée standard à chaque type d'activité des deux réseaux n'étaient non seulement pas identiques entre les deux réseaux, et que par ailleurs, les conseillers de Pôle emploi peuvent ajuster les durées alors que cette possibilité n'existe pas en mission locale. Il y a donc toujours la possibilité qu'une même activité corresponde à deux durées différentes selon que le bénéficiaire du CEJ est suivi par une mission locale ou par Pôle emploi. L'analyse étant encore complexifiée par l'importante proportion des jeunes réalisant moins de 15h d'activité accompagnée chaque semaine, dont les données actualisées sont présentées en tableau 3.

²⁹ Rapport Igas 2022-071 R précité

Tableau 3 : Part des jeunes ayant plus de 15h d'activités dans la semaine (janvier 2023)

	Part des jeunes ayant bénéficié au moins de 15h d'activités d'accompagnement dans la semaine			
	S01	S02	S03	S04
Total	61,7%	64,0%	63,6%	62,4%
Missions Locales	58,6%	61,1%	60,2%	58,1%
Pôle emploi	68,1%	70,1%	70,8%	72,0%

Source : DGEFP

[47] **Plus du tiers des jeunes bénéficiaires ne satisfont ainsi pas à l'obligation hebdomadaire d'activité et si on examine les résultats plus précisément, plus de 20 % des bénéficiaires d'une semaine donnée font moins de 5h d'activités d'accompagnement**, quand 10 % font plus de 35h (ce qui correspond à des semaines travaillées en stage, intérim ou CDD). Ce sont des proportions importantes qui contrastent avec les messages portés institutionnellement auprès des jeunes. Dans la mesure où le nombre de sanctions est très largement inférieur à ces proportions, la mission concluait que « la portée de l'obligation est manifestement envisagée par les conseillers avec un certain pragmatisme », écartant sur la base des entretiens réalisés, l'hypothèse d'un refus systématique de sanctionner. Une analyse statistique rigoureuse et fouillée de la DGEFP n'avait pas permis d'éclairer beaucoup plus le sujet, permettant seulement **d'écarter l'idée d'un lien fort entre absence des conseillers et faiblesse des activités d'accompagnement**³⁰ et constatant que la faiblesse de l'accompagnement intervenait plus rarement sur une semaine isolée et était plus fréquente chez les bénéficiaires entrés dans le dispositif depuis plus de six mois. A la lumière de ces différents éléments, la mission avait identifié deux questions principales :

- Quelles sont, quantitativement, les principales raisons qui expliquent la faiblesse de l'accompagnement chez les jeunes concernés ?
- Dans quels cas la faiblesse de l'accompagnement constitue-t-elle un problème ou un frein majeur au regard de l'objectif premier du dispositif, à savoir l'insertion dans un emploi durable ?

[48] Or les données disponibles dans le tableau de bord (et de manière générale, dans les SI) ne permettent pas de répondre et les enquêtes de terrain (cf. *infra*) ne permettent que d'esquisser des pistes, pas de les hiérarchiser ni de les quantifier.

[49] Pour ce qui est de la deuxième « obligation » liée au CEJ, les jeunes doivent s'entretenir chaque semaine avec leur conseiller en présentiel ou par téléphone (les contacts par SMS ou via l'application ne sont pas comptabilisés). Sur une semaine donnée, **47 % des jeunes ont un entretien comptabilisé avec leur conseiller**. Cette proportion fluctue assez peu, ne descendant pas en dessous de 44 % mais n'atteignant jamais 50 %. On peut considérer le verre à moitié plein car cela correspond à deux entretiens par mois – en moyenne – mais on est loin du caractère systématique de l'obligation, pourtant revendiquée par la très grande majorité des acteurs de terrain rencontrés par la mission). A l'issue de ses investigations de terrain la mission s'est interrogée sur la pertinence de ne comptabiliser comme entretien de suivi, que ceux qui ont eu lieu en présentiel ou par téléphone : lorsque le jeune est en stage, en formation ou en CDD, un échange de SMS ou un chat via l'appli doit pouvoir matérialiser le suivi (cf. *infra* 6.). Mais, comme pour le suivi des 15-20h, des

³⁰ Hors congés d'été

travaux complémentaires étaient indispensables pour mieux comprendre la portée de ces chiffres en apparence décevants.

2.2.2 Les apports des travaux complémentaires

[50] L'analyse des tableaux de bord, même complétée par des investigations de terrain importantes dans une vingtaine de structures, n'a pas permis d'apporter toutes les réponses aux questions posées en particulier en ce qui concerne deux des principaux marqueurs du CEJ : les 15-20h d'accompagnement et l'entretien hebdomadaire. De nombreuses hypothèses et explications ont été formulées par des acteurs de terrain, sans qu'on puisse les étayer quantitativement. C'est pourquoi, avec le soutien des deux réseaux, la mission a décidé de procéder à des **investigations complémentaires se fondant sur des revues de dossier**. La méthodologie, qui est détaillée en annexe 1, a consisté à mener dans un premier temps des revues de dossier exhaustives lors d'entretiens avec huit conseillers tirés au sort au sein des deux réseaux, puis à partir de ces premiers constats qualitatifs, à établir un questionnaire destiné à être envoyé à l'ensemble des conseillers CEJ (pour des raisons pratiques, il a été adressé à la moitié seulement des conseillers Pôle Emploi).

[51] Or les entretiens ont mis en évidence une très grande hétérogénéité dans les modalités pratiques de remplissage de ces questionnaires, ce que les enquêtes ont par la suite confirmé. Plusieurs situations font ainsi l'objet de traitements différents :

- Les contrats courts et intérimaires ne sont pas toujours renseignés dans la base soit que les conseillers n'en aient pas (ou pas immédiatement) connaissance, soit qu'ils estiment que ces contrats, lorsqu'ils précèdent l'entrée dans le CEJ et ne présentent pas de lien manifeste avec le projet professionnel, ne relèvent pas d'une activité accompagnée devant être comptabilisée. Au regard de la logique du dispositif, qui vise à l'insertion professionnelle, il s'agit d'un choix qui peut se discuter, ce qui explique que cette pratique soit très variable, avec un impact non négligeable sur la comptabilisation des heures ;
- « L'indisponibilité » est une situation dans laquelle le jeune voit son engagement suspendu sans que le CEJ cesse de faire pleinement effet. Dans ce cas-là, les heures accompagnées ne sont plus comptabilisées. Les principaux motifs d'indisponibilité sont les formations, les congés et les arrêts maladie, mais le cas des situations d'emploi de manière générale, n'est pas apprécié de la même manière par tous les conseillers. A la question « *si le jeune est en situation d'emploi (contrat court, temps partiel, intérim, période d'essai) l'indiquez-vous systématiquement en indisponibilité ?* » posée par la mission, 28,8 % des conseillers en mission locale ont répondu oui, 43,8 % non et 27,4 % « ça dépend des cas ». L'hétérogénéité est également forte au sein de Pôle Emploi où ces taux valent respectivement 32,7 %, 23,7 % et 43,6 %. Cette répartition des réponses ne peut être imputée au caractère trop général de la question. Rapportée au champ plus circonscrit des PMSMP, la variabilité est plus grande encore, puisqu'alors 45,4 % des conseillers en mission locale répondent oui et 45,8 % répondent non à la même question (respectivement 25,7 et 59,5 % pour Pôle Emploi).
- Dans certains territoires et certaines situations complexes, les priorités de remplissage des conseillers peuvent varier. Au sein d'une structure implantée dans un territoire avec des populations en situation de grande fragilité socio-économique, les conseillers ont pu considérer le remplissage exhaustif des activités comme un élément secondaire au regard de leur obligation de disponibilité. Dans certains cas, le conseiller interrogé considérait que les heures renseignées ne correspondaient à la réalité de l'activité du jeune.

- Pour les profils de jeunes particulièrement fragiles, certains conseillers, se fondant sur leur expérience peuvent considérer que l’objectif final du CEJ, aboutir à une insertion professionnelle durable, prime sur le respect strict et immédiat d’un objectif d’activité inatteignable.
- A l’inverse, pour des jeunes pour lesquels une sortie positive (emploi durable) ou une formation doit intervenir dans un futur proche, certains conseillers n’estiment pas nécessaires de compter les heures d’activité, d’autres vont même jusqu’à considérer que l’exigence d’activité ne s’applique plus car elle n’aurait alors qu’un caractère purement formel.

[52] Ces divergences sont problématiques parce qu’elles créent un « bruit statistique » important qui ne peut être assimilé à un biais systématique (qui permettrait alors d’interpréter au moins les dynamiques en cours) : la sous-déclaration des horaires et l’acceptation de situations de sous-activités montrent qu’une quantité horaire faible peut être interprétée dans deux sens différents. La variabilité des pratiques en matière d’indisponibilité ajoute encore à l’incertitude. Ainsi les conseillers CEJ des missions locales et des agences pour l’emploi estiment-ils que parmi les bénéficiaires qu’ils suivent ayant effectué moins de 5h d’activité hebdomadaires, moins d’un sur deux fait preuve d’un engagement insuffisant (avec un écart-type très élevé, ce qui traduit la très forte variabilité des appréciations, au sein des deux réseaux³¹). On peut contester ou au moins discuter l’appréciation des conseillers mais cela nécessite un échange individuel autour de cas précis, ce que des tableaux de bord nationaux ne permettent pas.

[53] Le sujet de l’entretien hebdomadaire, en apparence plus cadré, montre des limites assez similaires, tant en ce qui concerne la pratique que sa prise en compte :

- La plupart des conseillers interrogés ne comptabilisent pas les entretiens lorsque ceux-ci sont rapides ou ont un contenu limité, quand bien même le besoin d’un entretien plus long n’est pas identifié. Aucun de ceux que la mission a rencontrés ne comptabilise les échanges par chat indiqué dans l’application et la pratique des « entretiens individuels collectifs » (entretien avec chaque jeune mais dans le cadre d’une réunion de plusieurs d’entre eux) donne lieu à des comptabilisation variables. Les réponses aux questionnaires confirment l’importance cette zone grise. Interrogés sur le nombre d’entretien hebdomadaires réalisés, les conseillers fournissent ainsi des réponses un peu supérieures à celles qui sont saisies dans les SI, un peu moins des deux tiers en moyenne . Mais lorsqu’on les interroge le nombre de jeunes avec lesquels ils n’ont eu aucun contact, répartition montre une forte polarisation, bien plus élevée que pour la question « administrative ». L’appréciation de ce qu’est un contact ou entretien est donc particulièrement variable.
- La pratique de l’entretien dépend beaucoup de l’appréciation de la situation par le conseiller. Certains d’entre eux estiment qu’il est inutile de procéder à un entretien pendant le déroulé des solution structurantes (avec toute la variabilité que cette catégorie comporte, cf. *infra* 3), voir dans la période qui précède. Certains conseillers interrogés ajustent le rythme des entretiens à la réalisation des objectifs d’activité quand d’autres ont une pratique plus systématique.

[54] La seule amélioration qu’on pourrait envisager en matière d’entretien hebdomadaire, dont le principe est salué par la plupart des acteurs institutionnels est qu’il gagnerait à prendre en compte explicitement les échanges par chat dans le cadre de l’appli CEJ (qui favoriseraient en outre son

³¹ Les résultats détaillés des réponses à cette question ainsi qu’à la question identique posée au sujet des bénéficiaires ayant effectué en 5h et 15 d’activité sur une semaine de référence, sont présentés en annexe 1.

utilisation, cf. *infra* 3) dans les situations où un échange formel permettant de faire un point global ne s'impose pas.

Recommandation n°1 Intégrer les échanges par chat de l'appli CEJ dans les possibilités de suivi hebdomadaires, en particulier pour les jeunes en solution structurante ou dans la période précédant immédiatement une telle solution ou une sortie positive.

[55] Au final, la conclusion prudente du rapport d'étape, qui invitait à ne pas analyser les détails de ces indicateurs doit être revue dans un sens plus strict : **les niveaux de variabilité observés dans les pratiques et dans les significations locales des quantités observées ramènent toute interprétation des agrégats nationaux sur la quotité horaire d'activité et la tenue des entretiens hebdomadaires à un commentaire sur les effets conjugués du bruit statistique et des pratiques de remplissage.** La mission préconise dès lors leur abandon.

[56] Cette préconisation ne s'étend toutefois pas au niveau territorial. La revue de dossiers pratiquée par la mission en partant de l'examen des indicateurs a permis un dialogue très riche avec les conseillers interrogés et a donné une vision particulièrement pertinente de leur gestion du CEJ et des problèmes auxquels ils sont quotidiennement confrontés. La mission estime ainsi que le suivi de ces indicateurs conserve toute sa pertinence à un échelon dans lequel il peut être contextualisé, celui de l'agence pour l'emploi ou de la mission locale³², ainsi que, dans une moindre mesure, au niveau territorial de pilotage fin de ces structures (département aujourd'hui, et surtout bassins d'emploi dans le cadre de France Travail).

2.3 Un effet sur l'insertion durablement incertain : les limites fortes de l'évaluation d'étape

2.3.1 Au-delà des indicateurs rassurants, des incertitudes fortes

[57] L'objet de la lettre de mission adressée par le ministre à l'Igas est une « évaluation d'étape » du dispositif du contrat engagement jeunes. Avant une évaluation de la DARES qui doit être menée au 2^{ème} semestre 2023 selon les standards académiques, le but recherché est de valider les principaux choix qui ont été faits pour ce nouveau dispositif, en particulier au regard du dispositif précédent, la Garantie jeunes. Au-delà du souci de l'évaluation d'un dispositif mis en avant pendant la campagne présidentielle, cette demande s'explique par les travaux en cours autour de France Travail, susceptibles de reprendre certaines orientations du CEJ. Il faut donc répondre à une question, simple en apparence : le CEJ aide-t-il ses bénéficiaires à trouver un emploi ?

[58] Pour répondre à cette question, on peut examiner à nouveau les données issues des tableaux de bord. Celui sur les sorties du dispositif permet ainsi de faire le point sur les jeunes en sortie de CEJ pour savoir si leur accès à l'emploi a été amélioré.

³² Cette préconisation fera l'objet d'une recommandation expresse récapitulative en fin de partie 2.

Tableau 4 : Entrées et sorties du dispositif au 12 février 2023

	Nombre d'entrées cumulé au 12 février	Nombre de sorties cumulé au 12 février	Part des sorties cumulée au 12 février
Total	37 640	570	1,5%
Missions Locales	27 371	194	0,7%
Pôle emploi	10 269	376	3,7%

Source : DGEFP Motifs de sortie du dispositif

[59] Ce tableau pose un premier problème. En comptabilisant uniquement les entrées et les sorties depuis le 1^{er} janvier 2023, on perd beaucoup d'information sur les sorties du CEJ : on se retrouve à commenter la situation conjoncturelle du mois de janvier alors que tous les tableaux de bord jusque-là établissaient des données globales depuis le lancement du dispositif. Comparer les deux agrégats est d'ailleurs problématique si on se place du point de vue de l'efficacité de la politique publique : les bénéficiaires sortis du CEJ en janvier 2023 ne sont probablement pas ceux qui ont signé le contrat la même année pour leur grande majorité.

[60] Même si on reprendre les précédents tableaux de bord, la ventilation par motif de sortie pose de nouveaux problèmes.

Tableau 5 : Sorties du CEJ par motif au 1^{er} décembre 2022

	Part des sorties cumulée au 13 novembre	Part par motif de sortie				
		Fin du CEJ à échéance	Emploi durable	Retour en formation initiale	Fin du CEJ liée à l'âge du jeune	Fin du CEJ avant échéance autres motifs
Total	30,2%	10 309 (14,5%)	22 346 (31,4%)	1 861 (2,6%)	1 078 (1,5%)	35 638 (50,0%)
Missions Locales	21,3%	6 727 (22,3%)	10 000 (33,1%)	1 861 (6,2%)	212 (0,7%)	11 405 (37,8%)
Pôle emploi	43,6%	3 582 (8,7%)	12 346 (30,1%)	(0,0%)	866 (2,1%)	24 233 (59,1%)

Source : DGEFP

[61] En première approche, on constate **qu'en sortie de CEJ, près d'un tiers des anciens bénéficiaires (31,4 %) accède à un emploi durable**. En soi, cette proportion pourrait apparaître rassurante : il s'agit d'un dispositif destiné à des jeunes a priori assez éloignés du marché de l'emploi, disposant en moyenne d'un niveau de formation limité (cf. *supra*). La garantie jeunes permettait, dans les différentes cohortes évaluées, d'accéder à l'emploi à moins de 20 % des bénéficiaires. Mais cette comparaison est en réalité très contestable pour plusieurs raisons. D'une part, le choix de l'indicateur n'est pas neutre : si on examine la situation de tous les jeunes en emploi, le taux de succès de la garantie jeunes approchait les 40 %. Ensuite, on manque de recul sur la durée : les sorties du dispositif concernent pour l'essentiel des jeunes entrés dans le CEJ au cours des trois premiers mois. Certains d'entre eux sont susceptibles de trouver prochainement un emploi et d'autres de voir leur CDD non renouvelé ou leur période d'essai s'achever sans maintien dans l'emploi : cette proportion est donc susceptible de fortement évoluer dans un proche avenir. Mais la principale limite à ce type de comparaison est qu'elle ne prend absolument pas en compte les différences fondamentales de paramètre liées à la situation économique ou au profil des bénéficiaires. La Garantie Jeunes a été

déployée en période de stagnation économique marquée et concernait des jeunes un peu moins diplômés que le CEJ.

[62] Les tableaux de bord ne permettent donc pas de conclure sur l'efficacité du dispositif, faute de point de comparaison valable. A l'examen, ils soulèvent en outre des questions dont la réponse paraît très incertaine. En effet, pour les 70 % de jeunes qui sont sortis du dispositif sans emploi durable, les informations sont très limitées : une très faible part (2,6 %) est retournée en formation initiale, mais pour les autres, on ne sait pratiquement rien si ce n'est que le CEJ est arrivé à échéance dans certains cas (14,5 %) sans qu'on sache quelles sont les perspectives pour la suite. Et, surtout, une sortie du dispositif sur deux est liée à un motif « autre », qui peut recouvrir des situations très diverses : sanction, rupture, abandon, décès, décision de justice, déménagement ... L'analyse est évidemment très différente selon l'item en question. **Il est quasiment impossible de tirer des conclusions robustes d'un tableau dont 50 % des effectifs sont dans la catégorie « autres ».**

[63] Comme pour le respect des 15-20h et de l'entretien hebdomadaire, la mission a cherché à éclairer ces tableaux dans le cadre de ses investigations complémentaires, en menant une revue sur l'intégralité des dossiers de jeunes « sortis » du dispositif suivis par des conseillers tirés au sort puis en interrogeant plus largement les conseillers à travers son enquête. Les conseillers interrogés ont signalé à la mission les difficultés éprouvées pour obtenir au moment de la saisie, des informations, notamment en ce qui concerne l'activité professionnelle. Toute tentative d'explicitation des autres champs paraît également vaine. La catégorie « autres » apparaît ainsi dominée par deux motifs : le déménagement et l'abandon. Mais cette distinction est parfois factice car de nombreux abandons sont causés par un déménagement et réciproquement (il n'y a pas d'information systématique sur une éventuelle reprise du CEJ post-déménagement). Par ailleurs, telle qu'elle est perçue par les conseillers, la notion-même d'abandon est équivoque. Dans un certain nombre de cas, la mission a pu observer que des conseillers « constataient » l'abandon de bénéficiaires du CEJ au bout d'une durée - variable - pendant laquelle ils ne donnaient aucun signe et ne répondaient pas aux sollicitations. L'abandon ne résulte donc pas dans ces cas-là d'une décision expresse et explicite du bénéficiaire. Ces « abandons » devraient donc en toute logique relever du régime des sanctions, et être considérés comme des exclusions ce qui n'a pas toujours été le cas.

[64] Le questionnaire a permis d'objectiver un peu la portée de cette pratique problématique. Interrogés sur les abandons qui ont fait l'objet d'une notification formelle du bénéficiaire (ce qui devrait être le cas systématiquement) les conseillers estiment que ceux-ci ne représentent que 47,5 % des abandons parmi les conseillers CEJ de Pôle Emploi et 37,2 % parmi ceux des missions locales. On peut nuancer l'impact de cette pratique juridiquement très contestable : le bénéficiaire dont l'abandon est ainsi « constaté » ne peut de toute façon pas toucher l'allocation (car il lui faudrait pour cela actualiser ses revenus) et il ne bénéficie pas non plus d'un quelconque accompagnement de son conseiller puisque, par définition, il n'a plus de contact avec lui. La direction générale de Pôle Emploi a indiqué à la mission qu'elle avait identifié le problème et qu'à compter du mois de novembre 2022, une simplification des procédures de sanction devait permettre de limiter le nombre d'abandons déclarés sans que le bénéficiaire l'ait formellement indiqué. La mission n'a pas pu, dans les délais de remise du rapport, disposer des données qui permettent de se prononcer sur la portée de cette évolution. Il n'en demeure pas moins que la notion même d'abandon reste sujette à caution dans l'interprétation des tableaux de bord : il n'est donc pas envisageable de préciser la catégorie « autres ».

[65] Mais le problème de ces tableaux de bord est plus fondamental. Mesurer la situation de l'ensemble des jeunes à la sortie du CEJ n'a tout simplement pas de sens. Non seulement parce que l'information n'est pas toujours disponible mais surtout parce que la situation du bénéficiaire doit s'apprécier dans la durée, à échéances fixes qui permettent de mesurer l'éventuel impact du dispositif

sur le long terme – le seul qui compte – et évitent les biais importants liés à la variabilité de durée des contrats (contrairement à la garantie jeune, qui uniformisait la durée du dispositif à un an, les CEJ sont signés de 4 à 12 mois – avant possible renouvellement – selon les structures). Ce tableau de bord des sorties, imprécis et non pertinent, ne fournit aucune information utilisable. Il doit être remplacé par un outil plus pertinent.

2.3.2 Les travaux de Pôle emploi : une analyse plus fine mais des conclusions malgré tout limitées

[66] Pour disposer d'une information plus riche sur les jeunes ayant bénéficié du CEJ, Pôle emploi a débuté une étude sur les cohortes mensuelles des jeunes (inscrits à Pôle emploi) ayant intégré le CEJ à partir de mars 2020. Cette approche par cohorte est intéressante à double titre : d'une part, elle permet de comparer des jeunes dans des situations qui s'y prêtent, avec la même « ancienneté » dans le dispositif, quand les tableaux de bord intègrent tous les effectifs, y compris les plus récents, dès lors qu'ils sont sortis du CEJ pour une raison ou pour une autre. D'autre part, Pôle emploi ne renseigne pas de donnée qualitative sur le motif de sortie mais s'intéresse à l'information principale, l'emploi, que le réseau mesure avec toutes les données disponibles dans ses bases : les déclarations préalables à l'embauche (DPAE) mais également les données sociales nominatives (DSN). L'information sur l'emploi à une date donnée est donc la plus exhaustive possible. Cette approche présente néanmoins deux défauts : d'une part ses enseignements les plus robustes se limitent aux tout premiers mois de lancement du CEJ, ce qui est peu (mais devrait par construction s'améliorer avec le temps, surtout quand on considère les difficultés opérationnelles du lancement), d'autre part elle n'intègre pas tous les bénéficiaires (Pôle emploi a effectué le calcul pour les bénéficiaires du CEJ suivis en mission locale et inscrits à Pôle emploi mais cette catégorie est peu propice à l'analyse car elle ne saurait représenter l'ensemble des jeunes suivis en mission locale et ne permet donc pas de différencier les prises en charge entre les deux réseaux).

[67] Pour éclairer les résultats observés, Pôle emploi les a comparés à ceux de deux autres dispositifs d'accompagnement, l'AIJ, *a priori* destiné à des publics plus proches de l'emploi et l'accompagnement renforcé qui, comme son nom ne l'indique pas, peut concerner des publics proches du CEJ mais avec une prise en charge moins intensive.

Tableau 6 : Accès à l'emploi durable des jeunes entrés en CEJ en mars 2022 à Pôle emploi

	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.
CEJ	10 %	16 %	21 %	25 %	29 %	36 %	39 %	42 %
AIJ	12 %	18 %	23 %	27 %	32 %	40 %	44 %	46 %
Accompagnement renforcé	7 %	12 %	16 %	19 %	23 %	29 %	33 %	35 %

Source : Pôle emploi

[68] Quel que soit le dispositif, on observe une dynamique constante dans l'accès à l'emploi durable. Cela renforce l'idée que la mesure de l'efficacité du dispositif doit être faite avec une ancienneté suffisante. Pour le reste, les résultats ne sont pas d'interprétation immédiate. Le CEJ paraît obtenir de meilleurs résultats « bruts » que l'accompagnement renforcé, mais inférieurs à l'AIJ, avec des écarts limités. L'examen élargi à toutes les formes d'emploi ne change pas fondamentalement l'analyse.

Tableau 7 : Accès à toute forme d'emploi des jeunes entrés en CEJ en mars 2022 à Pôle emploi

	Avril	Mai	Juin	Juillet	Août	Sept.	Oct.	Nov.
CEJ	34 %	46 %	54 %	60 %	64 %	70 %	73 %	75 %
AIJ	40 %	53 %	61 %	27 %	67 %	71 %	79 %	81 %
Accompagnement renforcé	32 %	43 %	50 %	56 %	60 %	65 %	68 %	70 %

Source : Pôle emploi

[69] La principale conclusion réside dans le resserrement (plus important encore en emploi durable) des résultats obtenus au bout de sept mois. Il est difficile à partir de ces éléments de commenter une efficacité (ou une inefficacité) supposée du CEJ par rapport autres formes d'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi.

[70] La principale limite à l'analyse étant que les publics des différents dispositifs ne sont pas identiques, Pôle emploi a tenté de « redresser » les données à partir des variables observables dans son système d'information (sexe, âge, niveau de formation, etc.). Il en ressort que l'AIJ et le CEJ seraient un peu plus efficaces que l'accompagnement renforcé et amélioreraient respectivement le taux de retour à l'emploi de 3,7 et 2,5 points, huit mois après l'entrée dans le dispositif. Sur toutes les formes d'emploi, le CEJ serait donc un peu plus efficace que l'accompagnement renforcé et un peu moins que l'AIJ³³, le CEJ étant à l'inverse un peu plus efficace que l'AIJ si on considère le seul emploi durable (respectivement 4,4 et 3,1 points au bout de huit mois par rapport à l'accompagnement renforcé). **Compte tenu des marges d'erreur inhérentes à la méthode de redressement utilisés, il est difficile de conclure de ces données que les différences sont significatives** (ce qui n'exclut pas qu'elles le soient en réalité ou qu'elles le deviennent avec le temps : c'est la mesure qui est trop précoce et trop imprécise).

[71] Si on s'en tient à ces chiffres, au-delà du résultat brut flatteur, le CEJ aurait donc un impact sur l'accès à l'emploi qui ne différerait pas beaucoup des autres dispositifs. Mais cette conclusion, modérément encourageante (selon l'opinion qu'on porte sur les dispositifs préexistants), ne peut pas non plus être retenue à ce stade. Les analystes de Pôle emploi le signalent eux-mêmes, il y a trop d'inconnues pour estimer réellement l'impact du CEJ sur le retour à l'emploi. Les variables utilisées pour le redressement des données ne sont pas exhaustives et ne renseignent pas sur l'éloignement réel de l'emploi et imparfaitement sur les freins périphériques.

[72] En dépit d'une précision accrue et d'un premier cadrage utile, **les données actuellement disponibles ne permettent donc absolument pas de conclure quant à l'impact (relatif ou absolu) du CEJ sur l'emploi des jeunes.**

³³ Si on considère uniquement les emplois durables c'est le CEJ qui ferait un peu mieux (source : Pôle emploi).

2.3.3 Les pistes pour évaluer l'efficacité réelle, encore impossible à établir à ce stade

[73] Ce n'est pas le premier dispositif d'insertion des jeunes à être évalué. Lors de la mise en place de la Garantie Jeunes en 2013, un comité scientifique a été instauré sous la Présidence du Pr Jérôme Gautié. Ce comité a ainsi rendu en 2018 un rapport³⁴ qui concluait que la Garantie Jeunes avait « atteint son public cible » et avait eu « des effets positifs sur l'emploi des bénéficiaires » de l'ordre de 7 points sur le taux d'emploi³⁵. Dans une thèse soutenue en octobre 2022³⁶, Francesco Filipucci a même estimé, en se fondant sur la méthode dite des différences de différences³⁷ que cet **effet positif de la garantie jeunes s'accroissait dans le temps jusqu'à atteindre 21 points** (les principales caractéristiques méthodologiques de ses travaux sont présentées en annexe 2).

[74] Les conditions d'évaluation étaient toutefois fondamentalement différentes pour deux raisons fondamentales :

- La mise en place progressive de la garantie jeunes quand le CEJ a été lancé simultanément sur tout le territoire
- Les délais de montée en charge du dispositif et d'évaluation étaient beaucoup plus importants.

[75] En effet, **la garantie jeunes a été mise en place progressivement, ce qui a permis de mesurer son impact** en utilisant comme situation de référence les territoires où elle n'était pas encore en place³⁸. Un choix différent a été fait pour le CEJ qui a été lancé simultanément sur tout le territoire. Les promoteurs de la réforme, conscients de ces difficultés – méthodologique et pratique – ne pouvaient toutefois pas procéder par étape du fait de l'existence de l'allocation CEJ : les principes constitutionnels s'opposent à ce qu'une allocation soit versée sur une seule partie du territoire sauf à ce qu'il s'agisse d'une expérimentation. Il était difficile de présenter un dispositif très attendu et très annoncé comme une expérimentation, ce choix a donc été écarté, en dépit des avantages manifestes qu'il aurait apporté. En pratique, il n'y a donc pas de situation de référence, sauf à effectuer des comparaisons avec les bénéficiaires de la garantie jeunes qui sont restés dans le dispositif après le lancement du CEJ³⁹. Cette absence est d'autant plus problématique que la conjoncture du marché de l'emploi a connu des évolutions spectaculaires peu avant le lancement du CEJ (cf. *supra*) : avec un marché du travail aussi porteur, distinguer l'effet d'une politique sur l'insertion dans l'emploi devient nécessairement un exercice délicat.

[76] C'est toutefois le second point qui pose le problème le plus important, car cette note est rédigée avec des données collectées huit mois seulement après le lancement du CEJ. Sachant que l'accompagnement dure de 6 à 18 mois et que tous les opérateurs rencontrés par la mission (cf. *infra*) ont décrit un lancement difficile et une vitesse de croisière atteinte seulement à l'été ou à la rentrée, l'impact du dispositif est très complexe à identifier. Pour la Garantie Jeunes, les premiers travaux ont ainsi été publiés cinq ans après le lancement...

³⁴ [Microsoft Word - rapport_final_corps_fev2018.docx \(travail-emploi.gouv.fr\)](#)

³⁵ L'année suivante, la DARES a publié une étude aux conclusions proches. [La Garantie jeunes : quels jeunes et quel bilan après cinq ans ? \(travail-emploi.gouv.fr\)](#)

³⁶ Francesco Filipucci, *What works, evaluation of three public policies in the field of labour and public economics*, Paris School of Economics, sous la direction de Marc Gurgand, thèse soutenue le 5 octobre 2022.

³⁷ Méthode qui consiste à comparer l'évolution des différences avec un échantillon témoin afin de contrôler les éventuels biais de composition.

³⁸ Même avec cette circonstance, la définition du scénario de références a posé des questions méthodologiques pointues, qui ont demandé des travaux conséquents.

³⁹ Même dans ce cas, la comparaison n'est pas simple, car les règles sont très différentes : les jeunes s'engageaient pour un an dans la Garantie Jeunes, même s'ils trouvaient un emploi dans l'intervalle.

[77] Ces deux difficultés n'empêcheront pas qu'une évaluation soit réalisée ultérieurement (mais avec des interrogations inévitables sur sa robustesse) et elles n'ont pas fait obstacle à ce que la mission étudie différentes pistes pour réaliser l'évaluation quantitatives et s'intéresse à la question de l'efficacité (cf. encadré *infra*).

[78] Deux approches ont ainsi été examinées par la mission lors de ses échanges avec les économistes du travail : la comparaison CEJ/GJ et l'utilisation du seuil des 26 ans. (ces approches sont détaillées en annexe 2).

[79] La comparaison CEJ/GJ se fonde sur le double constat que les publics cibles de la garantie jeunes et du CEJ sont très proches et que, du fait que le 1^{er} mars 2022 a marqué la fin de l'entrée dans la GJ et le début des entrées dans le CEJ, il doit être possible de comparer la situation en emploi des cohortes entrées en GJ en janvier-février 2022 et celles entrées en CEJ en mars-avril de la même année. L'intérêt de cette méthode est qu'elle permet d'opérer une comparaison simple avec un dispositif présentant de nombreuses similitudes avec le CEJ et dont l'évaluation a déjà démontré l'efficacité. La limite est qu'elle repose sur une hypothèse par nature discutable et, surtout qu'elle ne permet de mesurer qu'un effet comparatif pour un petit nombre de cohortes (des cohortes CEJ plus tardives risqueraient d'être confrontées une situation du marché du travail trop différente de celle des cohortes en GJ pour permettre une comparaison valable). Il faut enfin remarquer que cette méthode ne s'applique, a priori, qu'à l'évaluation du CEJ en mission locale : Pôle Emploi n'avait pas déployé la garantie jeunes et, surtout, les caractéristiques des bénéficiaires du CEL accompagné par le réseau sont relativement différentes de celles des bénéficiaires suivis en mission locale.

[80] L'utilisation du seuil des 26 ans est fondée sur un principe usuel d'évaluation des politiques publiques, la différence de différences. Pôle Emploi accompagne en effet les demandeurs d'emploi majeurs quel que soit leur âge, mais le CEJ s'interrompt lui à 26 ans. On peut donc essayer de mesurer, dans le temps la différence de l'accès à l'emploi des jeunes de 25 et 26 ans accompagnés par Pôle Emploi, avant et après apparition du CEJ. Cette méthode présente des avantages symétriques de la précédente : elle concerne Pôle Emploi, peut impliquer le suivi de cohortes aussi tardives que souhaitées (ce qui n'est pas inutile compte tenu des particularités du déploiement dans les premiers mois du CEJ) et ne repose pas sur une hypothèse relative au public suivi en CEJ. Elle présente aussi des défauts correspondants : elle ne peut fournir qu'un effet absolu, sur le public des demandeurs d'emploi, qui sera en toute vraisemblance minime du fait de l'importance quantitativement faible du CEJ dans les DEFM de la classe d'âge considérée (ce qui pourrait toutefois évoluer).

[81] Au-delà de cette seconde méthode, qui apparaît complémentaire de la première, le principe des différences de différences pourrait être élargi en caractérisant les profils de jeunes susceptibles de bénéficier du CEJ. Mais cette caractérisation est complexe car les données disponibles ne sont pas assez discriminantes et ne permettent sans doute pas – mais des travaux ultérieurs devront le vérifier – d'établir des profils suffisamment prédictifs pour de telles méthodes.

[82] En résumé, des premières pistes prometteuses ont été identifiées par la mission pour évaluer le CEJ mais les conditions de mise en œuvre du dispositif rendent quoi qu'il en soit cette démarche incertaine et, en toute hypothèse, beaucoup plus complexe que l'évaluation de la garantie jeunes.

Efficacité et efficience : la question du coût du dispositif

La question de l'efficacité d'un dispositif de politique publique ne peut être discutée **indépendamment de son coût pour les finances publiques**. Le rapport entre les deux définit l'efficience. Il est donc important de connaître précisément le coût du CEJ. Là-aussi, il faut distinguer données brutes et différentielles, car en l'absence du CEJ ou préalablement à son lancement, il existait des alternatives.

Ainsi, pour les missions locales, la subvention CEJ a-t-elle consisté en un financement du nombre d'entrées réalisées sur la base d'un forfait unitaire, avec une avance l'année N sur la base d'une prévision et un solde l'année N+1 sur la base du réalisé. La part CEJ prévisionnelle est calculée sur la base d'un forfait moyen prévisionnel de 1 750 €⁴⁰. Ce montant n'est pas négligeable mais il ne peut s'apprécier qu'au regard de la situation précédente. En point de comparaison, pour la Garantie jeunes, le forfait s'élevait à 1 280 € dans le cas général et 1 600 € pour une sortie positive, avec un forfait moyen versé de l'ordre de 1 450 €⁴¹. Dès lors que la garantie jeunes a démontré son efficacité, c'est bien le surcoût par rapport à cette dernière, soit environ 300€ par jeune, qui doit mis en regard d'un éventuel différentiel d'efficacité.

En ce qui concerne Pôle emploi, le réseau a estimé que le coût permettant d'assurer un conseiller pour 30 jeunes est de 89,3 M€ pour 1667 ETPT en effet année pleine, auxquels il faut ajouter 23M€ de prestations et 15M€ de formations engagés en neuf mois en 2022. Si on ramène au coût en année pleine⁴², cela représente environ 140M€ (dont 43M€ financés par le FSE), soit 1400€ par jeune suivi⁴³. En première analyse, le coût par bénéficiaire paraît donc légèrement inférieur à celui des missions locales. Or, si les premiers déplacements de la mission suggéraient un nombre de bénéficiaires suivis par conseiller très supérieur en mission locale par rapport aux agences pour l'emploi, l'enquête réalisée auprès de l'ensemble des conseillers nuance ce constat, puisqu'on observe 34,4 bénéficiaires du CEJ par conseiller à Pôle Emploi contre 28,9 par conseiller en mission locale (mais qui accompagne, en moyenne, 69,1 jeunes en comptant ceux relevant des autres dispositifs).

La question de l'efficience, cruciale, doit entraîner des travaux complémentaires dans le cadre de l'évaluation qui sera menée par la DARES. Au-delà de la formalisation et de l'uniformisation des méthodes de comptabilité analytique visant à déterminer le coût du dispositif par bénéficiaire, il sera indispensable de **déterminer le coût moyen par emploi durable obtenu** en comparant les deux réseaux et, au sein de Pôle Emploi, le CEJ avec les autres dispositifs d'accompagnement. Comme les travaux menés par Pôle Emploi à partir de la DSN, ces coûts moyens devront être redressés de la composition des publics (avec toutes les limites, déjà évoquées, que présente ce type d'opération).

2.4 Un dispositif de pilotage à simplifier et à ne pas surinterpréter

[83] Dans son rapport d'étape, la mission soulignait la richesse des tableaux de bord de suivi du CEJ et le caractère méticuleux du suivi opéré par la DGEFP en saluant le travail accompli. Les deux réseaux peuvent ainsi fournir des informations exploitables en temps réel. Elle constatait également que la mobilisation et les efforts consentis n'aboutissaient toutefois pas à un dispositif totalement satisfaisant, certaines méthodes de mesure n'étant pas identiques entre les deux réseaux (pour le décompte de l'activité notamment) tandis que les explications manquaient pour expliquer certains constats (décompte de l'activité, des entretiens hebdomadaires, des sorties).

⁴⁰ Le forfait CEJ est défini par deux valeurs distinctes : 1 900 € lorsque le jeune est sans diplôme et 1 650 € sinon (source : DGEFP)

⁴¹ Avant 2019, année de globalisation des crédits (source : DGEFP).

⁴² En utilisant une règle de trois méthodologiquement un peu rustique, mais c'est, dans le cadre de ce rapport d'étape, aux ordres grandeur qu'on s'intéresse.

⁴³ En retenant l'hypothèse de 100 000 bénéficiaires du CEJ inscrits à Pôle emploi, conformément à l'« estimation » initiale.

[84] A l'issue des investigations complémentaires, ce constat peut être encore affiné. Les conditions pratiques dans lesquelles les conseillers des deux réseaux réalisent leur mission, la très grande complexité et variété des situations auxquelles ils sont confrontés, rendent illusoire toute interprétation de certains indicateurs et la poursuite de leur computation mettrait durablement les pouvoirs publics en situation de devoir justifier le sens d'agrégats qui n'en ont pas. L'indicateur de décompte horaire de l'activité des bénéficiaires du CEJ ne donne pas d'information pertinente au niveau agrégé, celui sur la réalisation hebdomadaire des entretiens très peu, et les tableaux de bord des sorties n'a pas de sens, même au niveau local.

[85] La mission propose en conséquence, au niveau national de mettre fin au suivi de tous les indicateurs relevant de la quantification de l'activité, des entretiens hebdomadaires qui devront en revanche continuer au niveau des structures (et éventuellement au niveau de pilotage de ces structures) afin de faciliter le pilotage à un niveau où ces indicateurs peuvent être contextualisés et où ils demeurent utiles : au cours de ses investigations, la mission a ainsi pu constater la bonne adhésion des conseillers comme des bénéficiaires rencontrés aux principes du CEJ (accompagnement renforcé et implication du jeune) que doivent mesurer ces indicateurs. Il faut en revanche éviter toute fixation d'objectif de retour à l'emploi du dispositif en particulier au niveau des structures ou du territoire car cela se traduirait par une pression très forte à la sélection des bénéficiaires qui serait totalement contraire aux buts poursuivis par le dispositif.

[86] Il n'est toutefois pas vraisemblable ni souhaitable de ne suivre aucun indicateur sur l'objectif premier du dispositif qui est l'insertion professionnelle des jeunes NEET. Aussi la mission propose-t-elle de suivre les tableaux de bord de taux d'emploi par cohorte d'ores et déjà établis par Pôle Emploi à partir de la DSN et des DPAE, pour les demandeurs d'emploi, en les élargissant à tous les jeunes bénéficiaires du CEJ en mission locale. LA DGEFP, qui mène depuis plusieurs mois des travaux à cette fin, estime que les résultats devraient être disponibles à l'horizon du mois d'avril⁴⁴.

Recommandation n°2 Simplifier le dispositif de tableaux de bord en ne conservant au niveau national que les caractéristiques du public et le suivi des solutions structurantes et des contacts avec le monde professionnel⁴⁵ et remplacer le tableau de bord des sorties par un suivi longitudinal du taux d'emploi des différentes cohortes du CEJ.

⁴⁴ LA DGEFP propose à cette occasion un changement de méthodologie pour évaluer la situation en emploi du jeune, en évaluant celle-ci à une date de référence et non sur la durée comme c'est le cas actuellement des travaux de Pôle emploi.

⁴⁵ Le sujet des sanctions, sur lesquelles la mission propose également de mettre en place un suivi national, est abordé spécifiquement en 4.2.

3 Les conséquences et les ajustements nécessaires d'un déploiement national et sans phase de test par deux réseaux distincts

[88] Les modalités retenues pour le déploiement du CEJ ont eu des conséquences pratiques qui nécessitent des ajustements pour garantir que le dispositif « tienne ses promesses » dans les mois à venir.

3.1 Les conséquences importantes du déploiement d'un même dispositif dans deux réseaux distincts, entre concurrence et coopération

[89] La présence de deux réseaux distincts, opérateurs du service public de l'emploi qui s'occupent du public jeune est une caractéristique du système français qu'on ne retrouve pas dans les principaux pays comparables⁴⁶ et a amené les pouvoirs publics à organiser un partenariat renforcé afin de garantir la cohérence des interventions.

Deux réseaux très présents dans les territoires

Pôle emploi

Etablissement public administratif dont les missions sont définies à articles L 5312-1 du code du travail, doté d'un conseil d'administration de dix-neuf membres (cinq membres de l'Etat, des organisations syndicales, des organisations professionnelles d'employeurs, deux personnalités qualifiées, un représentant des régions et un autre pour les collectivités locales). Pivot du service public de l'emploi, Pôle emploi dispose d'un réseau au maillage très développé qui comprend près de 900 agences locales pilotées par dix-huit directions régionales et soixante-seize directions territoriales. En outre, l'établissement développe de très nombreux partenariats notamment avec France Service. Chargé du déploiement de 100 000 contrats engagements jeunes en 2022 en même temps que le réseau des missions locales, Pôle emploi a procédé à des redéploiements en interne et recruté 900 agents supplémentaires pour mettre en place 1667 portefeuilles dédiés au contrat engagement jeunes.

Le réseau des missions locales

Ce réseau regroupe 440 missions locales dont l'organisation et les missions sont définies par les articles L 5314-1 et suivants du code du travail. Membres à part entière du service public de l'emploi⁴⁷, les missions locales sont essentiellement organisées sous forme associative et de manière très minoritaire sous forme de GIP. Le réseau déploie près de 6 800 lieux d'accueil sur le territoire national, emploie 15 300 salariés⁴⁸ et accompagne près d'1,4 millions de jeunes chaque année.

Trois-quarts des salariés des missions locales accueillent, orientent et accompagnent les jeunes dont 8 970 conseillers en insertion sociale et professionnelle. L'animation nationale du réseau est assurée par l'Union nationale des missions locales ⁴⁹(UNML), association créée en 2003 et à laquelle adhère la quasi-totalité des missions locales, et 14 associations régionales qui animent les missions locales dans leur région. Le conseil d'administration de l'UNML est composé de 50 membres regroupés en quatre collèges (présidents ou administrateurs des missions locales, présidents ou administrateurs de missions locales, représentants des organismes d'insertion sociale et professionnelle, représentants des maisons de l'emploi et des PLIE qui adhèrent à la fonction employeurs).

⁴⁶ Rapport IGF-IGAS « Comparaison des services publics de l'emploi de différents pays européens » de février 2023 » qui indique que la France est le seul pays à disposer d'un « guichet » spécifiquement dédié aux jeunes.

⁴⁷ Article L 5314-2 du code du travail

⁴⁸ Soit une croissance de 18% des effectifs en un an.

⁴⁹ Le Conseil national des missions locales ayant été supprimé en 2016.

La « branche » des missions locales dispose d'une convention collective nationale étendue qui régit le statut de ses salariés. Les moyens dévolus à l'UNML ont été considérablement renforcés par l'état en 2022 afin d'en renforcer la capacité d'animation et de structuration du réseau. Les relations des missions locales avec Pôle emploi sont organisées par une convention de partenariat renforcé signée initialement pour la période 2015-2017 et renouvelée chaque année,

3.1.1 La structure d'accompagnement peut ne reposer que sur le seul choix du jeune

[90] Confier à deux réseaux le déploiement simultané d'un nouveau dispositif s'adressant au même public constitue une innovation forte pour la période récente, innovation porteuse de conséquences souvent pas anticipées, car cela revient à instaurer une forme de concurrence inédite entre deux réseaux qui ont cherché jusque-là à privilégier la coopération et la complémentarité. Les principaux dispositifs spécifiques en faveur de l'insertion professionnels des jeunes ont ainsi le plus souvent été confiés au réseau des missions locales⁵⁰ même si Pôle emploi reste l'opérateur en charge de tous les publics, dont les jeunes demandeurs d'emploi. L'accord cadre sur partenariat renforcé pour 2014-2017 renouvelé chaque année par avenant, décliné dans des conventions locales et qui fait l'objet d'un pilotage annuel visant à s'assurer de la prise en charge adaptée de tous les jeunes, dont les NEET sur tout le territoire⁵¹ en constitue le socle essentiel.

[91] Cette nouvelle configuration trouve paradoxalement sa place dans un cadre partenarial préexistant, qui illustre la volonté gouvernementale de « s'inscrire dans les initiatives et dispositifs européens afin de mieux répondre aux difficultés des jeunes » NEET. Les délégations des projets personnalisés d'accès à l'emploi (PPAE) de pôle emploi vers les missions locales sont ainsi censées garantir le parcours le plus adapté, au regard des besoins du jeune, quelle que soit sa situation.

[92] La circulaire du 21 février 2022 de la DGEFP/MAJE/2022/45 relative à la mise en œuvre du CEJ indique, s'agissant de la répartition du public entre les deux opérateurs, que l'orientation vers les missions locales devra être privilégiée pour les mineurs, qui relèvent de l'obligation de formation et pour les jeunes qui présentent des besoins périphériques importants entravant la réalisation de leur projet professionnel. A l'inverse, l'orientation vers Pôle emploi doit être privilégiée pour les jeunes ne présentant pas de besoins périphériques. *Néanmoins, dans tous les cas, « un jeune peut se faire accompagner par l'opérateur de son choix et selon les critères qui lui semblent prioritaires, notamment lorsqu'il est déjà suivi par l'un des deux opérateurs ».*⁵²

[93] Il ressort des entretiens que la mission a pu organiser avec les missions locales et leurs têtes de réseau nationale et régionales⁵³, que si cette orientation globale est plutôt bien connue, elle peut cependant être génératrice de tensions comme le souligne le « bilan 2022 du partenariat renforcé » transmis à la mission⁵⁴. Les équipes des missions locales craignent parfois d'être identifiées par les employeurs potentiels comme étant le réseau dédié exclusivement aux jeunes les plus en difficulté et éloignés de l'emploi, alors qu'elles soulignent la diversité de leur offre de service et la richesse de l'accompagnement qu'elles peuvent mettre en œuvre, et cela, pas seulement sur la levée des freins périphériques et l'accompagnement psycho-social. Certaines missions locales entendues par la mission déplorent qu'au niveau local, une affirmation plus claire et organisée de coordination ne soit

⁵⁰ Garantie jeunes, emplois d'avenir par exemple.

⁵¹ Accord- cadre sur le partenariat renforcé 2015-2017 renouvelé chaque année.

⁵² « Les essentiels » guide métier interne à Pôle emploi daté du 21 février 2022 page 10.

⁵³ La direction générale de Pôle emploi a de son côté évoqué l'existence d'une plateforme téléphonique permettant d'orienter le jeune vers le réseau le plus adapté (entretien DG Pôle emploi du 28 septembre 2022).

⁵⁴ Bilan 2022 du partenariat renforcé entre Pôle emploi et les missions locales transmis à la mission IGAS par la DG de Pôle emploi.

pas affirmée au plan opérationnel⁵⁵, quand d'autres expriment au contraire la crainte qu'une segmentation trop forte nuise à leur réseau. Pôle emploi de son côté constate que « sur certains territoires, les directeurs territoriaux expriment des difficultés à co-construire un dispositif commun avec des critères d'orientation pas toujours très tranchés »⁵⁶.

[94] Quelle que soit la situation locale, le dispositif CEJ induit donc une forme de concurrence entre les réseaux en permettant actuellement au jeune qui le souhaite, de choisir son opérateur en fonction de critères qui lui sont propres et pas uniquement sur la base d'une orientation arrêtée par le service public de l'emploi (proximité géographique, renseignements recueillis auprès d'autres jeunes sur la notoriété de tel ou tel opérateur mais aussi perception de la capacité de la structure à régler son problème-permis de conduire, problématique de santé- etc) le « bouche à oreille » constituant fréquemment, de manière assez pragmatique, l'un des motifs de choix des jeunes rencontrés lors des visites de terrain, Cette faculté, qui fait l'objet d'un soutien appuyé par le réseau des missions locales, est souvent présentée comme une conséquence du « droit à l'accompagnement » ouvert aux jeunes de seize à vingt-cinq ans en difficulté et confronté à un risque d'exclusion professionnelle⁵⁷. Cette situation contraste avec la représentation d'un système rationnel mesurant l'éloignement du jeune à l'emploi et la réalité des freins périphériques à partir d'un diagnostic posé par des professionnels. La question de l'orientation des bénéficiaires dans le service public de l'emploi et bientôt dans France Travail est un sujet qui excède largement le sujet du CEJ. Mais dans le cadre de sa mise en œuvre de ce dispositif par deux réseaux, il paraît nécessaire, sans préjudice de choix plus généraux, de permettre au jeune de bénéficier de l'accompagnement qui sera le mieux adapté. Des réorientations devraient donc pouvoir être envisagées lorsque c'est l'intérêt du bénéficiaire. En particulier, il faudrait au moins pouvoir garantir que les publics qui ne peuvent être accueillis que par un seul des deux réseaux, à savoir ceux qui présentent des freins périphériques, sont bien orientés ou réorientés vers la mission locale lorsque ces freins sont identifiés.

Recommandation n°3 Dans l'attente de la mise en place de France Travail, permettre aux deux réseaux de réorienter les jeunes lorsqu'ils l'estiment pertinent et en particulier systématiser la *réorientation* par les agences locales de pôle emploi des jeunes avec des freins périphériques découverts au cours du parcours vers les missions locales correspondantes.

[95] Ces réorientations sont conditionnées à la capacité de l'autre réseau à accompagner le bénéficiaire (ce qui suppose une forte coopération opérationnelle au niveau local). Le suivi précis de ces réorientations devra ainsi figurer dans les tableaux de bord de pilotage locaux qui devront donner lieu à une exploitation en commun et une analyse des pratiques professionnelles des équipes.

3.1.2 Des programmations quantitatives différentes, non coordonnées et parfois non communiquées

[96] La circulaire du 21 février 2022⁵⁸ évoque la mise en place d'un « pilotage garant de la promesse du CEJ » et d'un « outillage du pilotage partagé entre Pôle emploi et les missions locales ». Pour autant, l'organisation très différente des deux réseaux entraîne une asymétrie flagrante dans les modalités de programmation, de pilotage et de suivi du CEJ ce qui altère la cohérence de l'ensemble.

⁵⁵ Une lettre commune a cependant été adressée par le DG de Pôle emploi et le président de l'UNML afin de traduire l'engagement commun des deux réseaux, initiative reproduite au niveau régional en Normandie. Voir également la convention Chéops/UNML pour les jeunes reconnus travailleurs handicapés.

⁵⁶ Bilan du partenariat renforcé précité.

⁵⁷ Article L 5131-3 du code du travail.

⁵⁸ Circulaire du 21 février N° DGEFP/MAJE/2022/45.

[97] Ainsi, au lancement du dispositif, des « objectifs » ont-ils été définis en interne par Pôle emploi pour son réseau dès décembre 2021. Ces objectifs et les critères qui les sous-tendent ont été peu ou pas partagés au cours du premier trimestre 2022 avec les DREETS chargées d'allouer les enveloppes de CEJ aux missions locales ou avec les missions locales elles-mêmes comme cela a pu être exposé à la mission lors de ses déplacements : si cette situation peut s'expliquer au regard de l'extrême rapidité de la montée en charge, elle compromet la cohérence de l'action du service public de l'emploi.

[98] A la demande de la DGEFP, les DREETS ont en effet déterminé, pour la fin février 2022, les volumes attribués à chaque mission locale à partir de critères fondés soit sur les réalisations antérieures de la Garantie jeunes éventuellement pondérés par d'autres critères⁵⁹, soit à partir du nombre de NEET et du nombre de jeunes accueillis sans avoir connaissance des volumes attribués par Pôle emploi à son réseau⁶⁰. Cette information n'a été disponible nationalement et accessible aux DREETS qu'à l'été 2022 via l'application « POP » même si des échanges d'informations ont pu être organisés dans certains territoires et à différents niveaux.

[99] Cette absence de coordination dans la fixation des objectifs assignés à chaque structure sur des territoires qui ne se recouvrent pas nécessairement mais dont les caractéristiques sont identiques pour les deux opérateurs a donc engendré une incompréhension de la part de nombreuses missions locales⁶¹ voire des services de l'Etat entendus lors de la mission. Certaines missions locales expriment par exemple une incompréhension concernant les volumes de CEJ respectivement attribués « qui ne respectent pas » les proportions nationales (« 1 pour pôle emploi, 2 pour la mission locale », les volumes attribués s'en écartant parfois fortement au plan local), situation explicable au regard des modalités de répartition existantes mais peu entendable par les acteurs locaux dès lors qu'aucune transparence ni aucune coordination systématique n'a été organisée.

[100] En tout état de cause la mission a pu constater que l'exercice de programmation et de répartition des objectifs entre les opérateurs n'avaient pas en effet pas donné lieu à une coordination effective, mais plutôt – en règle générale – à des informations *ex-post* en réunion de service public de l'emploi régional et départemental notamment. Conjugué avec le libre choix du jeune, cette absence de coordination explique largement la **baisse spectaculaire de 38 % des orientations de jeunes demandeurs d'emploi vers les missions locales dans le cadre de la PPAE**. Les conséquences de la mise en place du CEJ sur les relations entre les deux réseaux vont ainsi bien au-delà du dispositif lui-même.

[101] Si le sujet était nouveau début 2022, il ne l'est plus en 2023 et appelle au minimum un partage de l'information disponible mais surtout un travail en commun Pôle emploi-services de l'Etat et missions locales, ce qui ne semble pas encore être acquis.

[102] Une coordination territoriale organisée et axée sur les caractéristiques de la population de jeunes « NEET » et du territoire concerné (DEFM jeune par niveaux, jeunes en QPV, ZRR, réalisations de l'année N-1, etc) serait de nature, à partir d'une enveloppe régionale globale à renforcer l'adhésion des acteurs locaux au dispositif en évitant les mises en concurrence ou les incompréhensions. Dans

⁵⁹ Jeunes en premier accueil et ou « DEFM jeunes »

⁶⁰ La répartition de cet objectif régional entre les ML du territoire relève de la responsabilité de la D(R)EETS. Il est attendu qu'au 25 février, chaque ML ait été informée de son objectif d'entrées en CEJ pour 2022. »

⁶¹ Une des 15 missions locales rencontrées signale à la mission qu'elle a interpellé la DREETS : l'objectif fixé « est difficile à atteindre quand la mission locale œuvre sur un territoire de plain emploi « ... » avec un vivier de jeunes qui tend à se tarir. Qui plus est quand l'agence locale de Pôle emploi bénéficie de deux portefeuilles » ... « le rapport local mission locale/Pôle emploi »-en l'espèce 176 CEJ/120 CEJ, « est incomparable avec celui qui nous a été affiché au plan national (200/100) »

le cadre de la mise en place de France Travail, cette programmation devrait logiquement relever de l'instance de pilotage locale associant l'ensemble des acteurs concernés.

Recommandation n°4 Mettre en œuvre une programmation plus transparente et coordonnée localement des volumes d'entrées en CEJ entre le réseau Pôle emploi, les missions locales et les services de l'Etat.

3.1.3 Des choix organisationnels très différents à l'impact difficile à estimer

[103] Au regard du volume de 100 000 jeunes NEET à prendre en charge en 2022, la décision a été prise par la direction générale de Pôle emploi de constituer 1667 portefeuilles de 30 jeunes en file active sur une durée initiale de 6 mois, et les instructions internes adressées au réseau pour constituer ces 1667 portefeuilles ont organisé la phase d'élaboration des portefeuilles de manière très cadencée.⁶²

[104] La répartition des portefeuilles à la maille de l'agence locale a été présentée au comité social et économique (CSE) de Pôle emploi lors de sa réunion du 19 novembre 2021 : chaque agence locale comprend ainsi un, deux voire trois conseillers⁶³, plus rarement quatre conseillers⁶⁴, appuyés par un responsable d'équipe, parfois dédiée au public jeune également chargée du suivi de l'AIJ notamment.

[105] En revanche, différentes modalités d'organisation ont été mises en œuvre par les missions locales : certaines ont choisi, en rupture avec le modèle qui avait prévalu pour la Garantie jeunes⁶⁵, de confier un portefeuille CEJ à tous les conseillers « généralistes »⁶⁶ en plus du suivi d'autres jeunes. Ces conseillers animent aussi des modules et des ateliers, d'autres ont privilégié des équipes plus particulièrement dédiées au suivi des jeunes en CEJ⁶⁷.

[106] L'enquête en ligne administrée par la mission sur le mode d'organisation retenu confirme d'ailleurs la diversité des organisations retenues. Sur les 281 missions locales ayant répondu au questionnaire (sur un total de 436), 170 indiquent avoir retenu un modèle plus particulièrement concentré sur le CEJ⁶⁸, contre 109 un modèle plus « généraliste »,

[107] Dans son mémento à destination des missions locales de février 2022, l'UNML consacre d'ailleurs cette faculté d'adaptation des organisations locales : « les organisations de travail et les outils utilisés relèvent des arbitrages de chaque mission locale pour assurer l'intensité et la densité de l'accompagnement prévus »⁶⁹ tout en s'adossant à quelques principes structurants, soit, s'appuyer sur l'expertise métier développée avec la Garantie jeunes mais en s'adaptant à une gestion « en flux », enrichir et adapter les parcours et permettre à chaque jeune de réaliser 15/20 heures d'activités.

[108] Les choix organisationnels dans le réseau des missions locales ont donc en pratique résulté de plusieurs facteurs : choix managériaux locaux, pratiques antérieures liées notamment à la Garantie jeunes, expérience des conseillers présents. Dans le régime « généraliste », des conseillers peuvent

⁶² « Modes opératoires » revue de portefeuille, janvier 2022

⁶³ Liste des portefeuilles par agence locale : document remis au CSE pôle emploi du 19 novembre 2021.

⁶⁴ Quatre conseillers fléchés en novembre 2021 pour 20 agences locales.

⁶⁵ Choix qui était fondé sur l'obligation de bien tracer les moyens dédiés puisque le dispositif était financé par du FSE.

⁶⁶ Selon l'UNML, 60% des missions locales ont-avec des nuances- mis fin au système « dédié » et ont opté pour un système généraliste.

⁶⁷ Selon l'ARML de Normandie, les 2/3 des missions locales ont adopté le modèle « généraliste » et 1/3 le modèle « dédié », cette répartition étant plus équilibrée en Nouvelle-Aquitaine (50/50) selon l'ARM de Nouvelle-Aquitaine.

⁶⁸ Soit que les conseillers ne suivent que des jeunes en CEJ et des jeunes en suivi hors dispositif, soit plus fréquemment des jeunes en CEJ et en fin de garantie jeunes et/ou en PACEA.

⁶⁹ Mémento à destination des missions locales « de la garantie jeune au contrat d'engagement jeune ». Février 2022.

ainsi suivre un portefeuille allant de 20 à 50 jeunes en CEJ auxquels s'ajoute le suivi d'une centaine d'autres jeunes (bénéficiaires de la garantie jeunes, jeunes en PACEA, autres jeunes en portefeuille).

[109] D'autres structures, ont choisi de conserver des conseillers dédiés au CEJ⁷⁰, soit, en règle générale, les conseillers qui suivaient la Garantie jeunes⁷¹. Enfin, dans d'autres cas une organisation « mixte » est mise en place avec le souci managérial de ne pas créer une catégorie de conseillers « privilégiés »⁷² et de conserver du temps pour travailler en collectif sur l'évolution de l'offre de service.

[110] Si les équipes où les conseillers « font tous du CEJ » paraissent effectivement fortement mobilisées et soudées, il est toutefois frappant de comparer le nombre de jeunes qu'elles suivent, à la taille des portefeuilles réduits instaurés par Pôle emploi pour ses conseillers, d'autant qu'en pratique la « véritable » file active à Pôle emploi peut se réduire dès lors que certains bénéficiaires sont indisponibles et/ou en formation, en contrats de travail court, malades, etc.

[111] La disponibilité moyenne pour l'accompagnement des conseillers en mission locale est donc potentiellement inférieure à celle de leurs homologues de Pôle emploi : les entretiens et les constats opérés par la mission démontrent au surplus que la charge administrative est lourde côté missions locales compte tenu de l'obligation de rendu-compte dans le SI-IMILO des activités du jeune (cf. *infra* 3.1.4).

[112] Sans pouvoir trancher à ce stade sur la supériorité d'un mode organisationnel par rapport à un autre par absence de données d'évaluations ou même de suivi exploitables, cette forte dissymétrie déjà signalée lors du rapport d'étape invite cependant à signaler la surcharge de certains conseillers en missions locales⁷³, et à attirer l'attention sur la soutenabilité à terme de la charge administrative induite par le dispositif si aucune modification n'est engagée et donc, sur l'intensité et la qualité de l'accompagnement et du suivi qui sont les « marqueurs » du CEJ. **Une évaluation plus approfondie de la taille la plus adaptée des portefeuilles de jeunes en CEJ devra donc être à terme réalisée**, et cela en lien étroit avec un processus de certification (cf. *infra* 3.4).

[113] En outre, la concomitance de choix organisationnels aussi différents sur les mêmes territoires sans lien manifeste avec la nature des publics accompagnés paraît peu explicable et en tout cas faiblement cohérent, et de nature à favoriser des incompréhensions au sein des équipes des missions locales. Evaluer la taille la plus adaptée de portefeuilles alloués aux conseillers suivant des jeunes en CEJ devra constituer un des points d'attention lors des travaux préparatoires à une certification du dispositif (cf. *infra*).

Recommandation n°5 : Evaluer avec les deux réseaux le nombre pertinent de jeunes CEJ qui peuvent être accompagnés par un conseiller en insertion, au regard des publics accompagnés et de l'intensité de l'accompagnement prévu.

⁷⁰ 6 ETP de conseiller dédiés au CEJ à la mission locale de Libourne pour un « objectif » de 474 CEJ en 2022, chaque conseiller suivant 40 à 50 jeunes dont 35 jeunes maximum et une durée initiale de 6 mois. La mission locale de Saint-Denis a également fait le choix d'une équipe dédiée AVEC 40 jeunes en moyenne par conseiller.

⁷¹ En Nouvelle Aquitaine, l'ARML indique qu'environ la moitié des missions locales ont choisi de conserver une équipe en partie dédiée au CEJ, l'autre moitié ayant opté pour le modèle généraliste.

⁷² A la mission locale de Mérignac, les conseillers CEJ suivent 55 jeunes en CEJ alors que les conseillers « généralistes » assurent chacun le suivi de 10 à 12 CEJ en plus de leur portefeuille habituel.

⁷³ Questions-réponses du mémento UNML de février 2022 qui esquisse un cadre de référence sur le nombre de jeunes en CEJ à suivre par conseiller : « En 2022 les financements des ML sont renforcés pour garantir la mise en place de l'intensité de l'accompagnement. Sur cette base, la jauge par ETP reste de 50 jeunes en cours de parcours, dont les jeunes mobilisés par des solutions structurantes ».

3.1.4 Les inconvénients liés à la charge administrative au sein des missions locales

[114] La charge administrative liée au CEJ concerne deux aspects principaux. D'une part, **la lourdeur des modalités du rendu-compte de l'activité des jeunes en CEJ dans le SI-IMILO** au sein des missions locales est soulignée par les acteurs de terrain, ce qui n'apparaît pas comme un sujet central à Pôle emploi.

[115] Si certains conseillers en mission locale entendus lors des entretiens menés par la mission⁷⁴ estiment consacrer près de la moitié de leur temps à de la saisie administrative, une étude commandée par l'UNML au cabinet SIAPARTNERS et remise à l'UNML le 6 décembre 2022⁷⁵ constate au terme d'une enquête menée auprès d'une dizaine de missions locales que la charge administrative mensuelle d'un conseiller a augmenté avec la mise en œuvre du CEJ. Les fonctionnalités manquantes ont d'ailleurs fait l'objet d'une identification précise de ce cabinet, ces constats étant confirmés par les constats opérés par la mission lors des entretiens avec les conseillers. Cette augmentation qui est directement liée au nombre d'activités⁷⁶ à saisir dans le système d'information est estimée à 29 % du temps disponible sur une semaine pour un conseiller en insertion travaillant accompagnant une trentaine de jeunes en CEJ.

[116] La conjugaison d'un système d'information encore globalement peu ergonomique malgré des améliorations continues, avec la mise en œuvre d'un dispositif intrinsèquement lourd à gérer sur le plan administratif compte tenu, au-delà des formalités administratives⁷⁷, de la nécessité de tracer dans le système d'information les activités du jeune bénéficiaire, explique que cette question revienne très souvent dès la première enquête en ligne administrée par la mission IGAS auprès des directions des 436 missions locales : sur 107 commentaires libres effectués sur le questionnaire n'abordant pourtant pas la question de la charge administrative, ce sujet est spontanément évoqué dans un tiers des cas⁷⁸ souvent de manière très explicite.

[117] Une seconde enquête en ligne administrée directement auprès des conseillers des missions locales aboutit même à la conclusion que le CEJ constitue « une détérioration » par rapport à la garantie jeune au regard de la charge administrative qui limite le temps consacré à l'accompagnement⁷⁹. Inversement, une nette majorité de conseillers de Pôle emploi considèrent que le CEJ constitue une amélioration par rapport à l'AIJ⁸⁰. Ces irritants deviennent donc pesants et peuvent être de nature à altérer la fiabilité des saisies. Certains conseillers exprimant clairement qu'ils ne valorisent pas la totalité des activités d'accompagnement, et nuancent donc la satisfaction exprimée sur la possibilité de consacrer plus de temps aux jeunes en suivi alors que c'est de leur propre aveu l'intérêt majeur de ce dispositif qui les recentre sur leur métier.

[118] La question du rôle du système d'information des missions locales dans cette complexité doit être posée. Dans son rapport d'étape, la mission indiquait que « le point principal à retenir est que sa complexité intrinsèque, l'impossibilité pour les bénéficiaires d'y saisir leur planning ou leurs activités et l'absence globale d'interconnexion avec les autres SI (notamment ceux de Pôle emploi) induisent

⁷⁴ Déplacements en Nouvelle-Aquitaine, Normandie, Bretagne, Hauts de France, Ile de France, Auvergne-Rhône-Alpes et entretiens en visio-conférence avec Grand Est.

⁷⁵ Audit des processus et des procédures des missions locales dans le cadre du contrat engagement jeunes : pièce-jointe...

⁷⁶ « Le nombre d'inducteurs de charges a augmenté », rapport final, synthèse, page 6 : pièce-jointe...

⁷⁷ Fiche pratique UNML du 14 novembre 2022 : « CEJ : les documents administratifs ».

⁷⁸ 34 commentaires font état d'un « reporting administratif très chronophage du CEJ », de « beaucoup trop d'administratif au détriment de l'accompagnement », de « la masse administrative aux dépens de l'humain », de « la lourdeur administrative du CEJ qui freine des rencontres pédagogiques et dynamiques avec les conseillers », etc... »

⁷⁹ « Détérioration » par rapport à la garantie jeunes selon une majorité de conseillers des missions locales interrogés : enquête en ligne de l'IGAS fin février 2023 en annexe.

⁸⁰ La majorité des conseillers à Pôle emploi trouvent une amélioration par rapport à l'AIJ : voir annexe en ligne précitée.

des doubles saisies fréquentes. Avec l'application dédiée, l'absence d'interconnexion conduirait à des triples saisies en cas d'utilisation en mission locale, ce qui explique largement son usage limité »⁸¹. Les tâches de saisie sont au surplus parfois augmentées du fait de l'utilisation de systèmes d'information alternatifs développés avant l'entrée en vigueur du CEJ, comme en Nouvelle-Aquitaine avec l'application « ma mission locale » connectée au portail « l'inscription.com » utilisée au mois de novembre 2022 par 23 des 43 missions locales de la région, applications qui ne sont pas interfacés avec le SI-IMILO. La mission maintient ainsi la recommandation de son rapport d'étape de lancer très rapidement des discussions autour de l'avenir d'I-MILO et estime pertinent d'investir dans une amélioration visible de la situation actuelle. Selon les choix qui seront retenus pour France Travail en ce qui concerne les outils des opérateurs, I-MILO pourrait ainsi soit faire l'objet d'évolutions profondes sur son ergonomie et voir sa gouvernance confiée au réseau des missions locales soit être remplacé par un outil partagé.

Recommandation n°6 : Faire évoluer en profondeur le système d'information des missions locales, soit en basculant vers outil commun dans le cadre de France Travail, soit en reprenant la conception et la gouvernance du SI actuel pour en confier la responsabilité au réseau des missions locales.

[119] Si le sujet est moins évoqué par les équipes de Pôle emploi, il faut toutefois souligner que les doubles saisies engendrées par l'utilisation incomplète de « l'appli-CEJ » par les jeunes ou le remplissage incomplet du journal de recherche d'emploi (ou le jeune n'indique pas le nombre d'heures d'activités réalisées) ont également été mentionnées par les conseillers des agences locales, lesquels soulignent aussi toutefois les évolutions fonctionnelles positives réalisées sur les applications. Quoiqu'il en soit, l'interconnexion complète entre l'« appli CEJ » et les systèmes d'information des deux opérateurs constitue une condition incontournable de la soutenabilité des saisies demandées aux conseillers des missions locales. Cette priorité bien identifiée fait l'objet des feuilles de route 2022 et 2023 de la DGEFP.

Recommandation n°7 : Finaliser le déploiement effectif de l'interconnexion totale entre le SI-MILO et l'appli CEJ.

[120] Les problèmes de charge administrative ne se limitent par ailleurs pas aux questions de système d'information : les processus à suivre posent en effet des problèmes inédits (notamment au regard de la Garantie jeunes) et importants. Bien que le conseil d'orientation des politiques de jeunesse ait, dans son rapport très complet relatif à l'évaluation du CEJ⁸² salué « les efforts de simplification en matière d'exigence des pièces administratives qui rendent le CEJ plus souple que la garantie jeunes », les constats opérés par la mission ne peuvent totalement partager cet optimisme dans la mesure où ce dispositif reste lourd à gérer tout au long du processus, notamment pour les missions locales comme le démontrent les témoignages recueillis au cours de déplacements et les deux enquêtes en ligne administrées par l'IGAS en janvier et février 2023.

[121] Au surplus, le versement de l'allocation CEJ qui est assuré par l'agence des services de paiement (ASP) pour le réseau des missions locales engendre une étape procédurale supplémentaire⁸³ au cours du parcours alors que Pôle emploi a internalisé le versement de l'allocation. Si la mission a pu constater les améliorations significatives du processus du fait des travaux engagés par l'ASP, certaines difficultés demeurent et paraissent difficiles à surmonter : à titre d'exemple les conseillers

⁸¹ Rapport Igas 2022-071R précité.

⁸² « Le CEJ : suivi et évaluation de la mise en œuvre dans les territoires par la commission de l'insertion des jeunes du comité d'orientation des politiques de jeunesse » remis au ministre du travail le 16 décembre 2022.

⁸³ La dématérialisation des flux entre les missions locales et l'agence des services de paiement et l'organisation retenue par l'ASP a toutefois permis d'atténuer fortement les difficultés évoquées au démarrage du processus.

n'ont toujours pas moyen de savoir si un problème est survenu lors de la liquidation de l'allocation. Si le choix d'un opérateur différent se justifie par l'absence d'inscription systématique des bénéficiaires du CEJ comme demandeurs d'emploi, ce point pourrait être revu dans le cadre de la **mise en place de France Travail**, ce qui posera nécessairement **la question de l'unification des paiements par un seul opérateur**. Au vu des avantages qu'elle procurerait, la mission considère que cette option devrait faire l'objet d'une attention particulière.

[122] L'UNML, résumant les propositions du réseau des missions locales demande ainsi au ministère du travail de l'emploi et de l'insertion (MTEI) de « lancer urgemment une démarche de simplification administrative des démarches des jeunes et des missions locales pour libérer du temps d'accompagnement »⁸⁴. Au cours de la mission, il a pu être constaté qu'entre dix-sept et vingt documents administratifs devaient être traités par les conseillers, six d'entre eux faisant l'objet d'un contrôle de l'ASP pour les jeunes suivis par la mission locale et percevant l'ACEJ⁸⁵. De nombreuses missions locales⁸⁶ déclarent ainsi avoir recruté un ou des chargés de mission qui s'occupent du volet administratif et les conseillers directement interrogés par une enquête en ligne signalent une dégradation de leurs conditions de travail par rapport à la garantie jeunes, dégradation liée au poids du travail administratif⁸⁷. Cette lourdeur administrative pour les conseillers en insertion est une situation qui ne doit pas persister dans ces proportions au risque d'altérer à terme la qualité de l'accompagnement et de ne pas permettre aux conseillers en mission locale surtout, de donner toute sa mesure au principe de l'accompagnement renforcé.

[123] Par ailleurs, la difficulté liée à la non-détention par des jeunes, notamment mineurs (et a fortiori les mineurs non accompagnés sous protection de l'aide sociale à l'enfance), de titres d'identité (carte nationale d'identité notamment-CNI-), retarde voire peut compromettre⁸⁸ l'entrée en CEJ compte tenu des délais d'obtention de ce document, indispensable pour pouvoir signer un CEJ. Ce problème se retrouve en pratique surtout au sein des missions locales⁸⁹ qui l'ont signalé à la mission soit lors de ses déplacements mais quasiment pas pour Pôle emploi puisque ces formalités ont déjà été réglées lors de l'inscription initiale, Ce sujet est donc suffisamment préoccupant pour être traité⁹⁰. Ainsi, afin de faciliter la conclusion des CEJ au bénéfice de ces jeunes, il conviendrait de faciliter l'accélération de la procédure d'instruction en vue de la délivrance de titre et d'assouplir les règles d'établissement de l'identité des intéressés dans la mesure où les conseillers en mission locale signalent l'importance du temps passé à résoudre ce type de problématique et le risque de perdre le contact avec des jeunes déjà très vulnérables.

Recommandation n°8 Limiter le nombre de pièces administratives demandées au cours du déroulement du contrat d'engagement jeunes.

⁸⁴ Source

⁸⁵ Fiche pratique UNML « CEJ : les documents administratifs », 14 novembre 2022.

⁸⁶ Sur 420 missions locales ayant répondu à un questionnaire aux directions des missions locales et des agences locales déclarent avoir recruté un ou des chargés de mission qui s'occupent du volet administratif, 66 n'ont pas procédé à des recrutements, 143 sans réponse.

⁸⁷ Annexe « enquête en ligne ».

⁸⁸ Les conseillers signalent parfois la difficulté à « garder » les jeunes dans un processus d'engagements contraignants en cas de retards administratifs

⁸⁹ Les problèmes relatifs aux documents d'identité ont été évoqués par les missions locales aussi bien lors des déplacements de la mission qu'à l'occasion de l'enquête en ligne.

⁹⁰ Questionnaire Igas aux directions d'agence et de missions locales de février 2023 : La majorité des conseillers ayant répondu à l'enquête en ligne ont répondu « oui » à la question « Avez-vous déjà eu l'impossibilité même momentanée de conclure un CEJ du fait de l'absence de carte nationale d'identité ? »

Recommandation n°9 Prioriser les demandes de CNI des jeunes engagés dans le processus de conclusion d'un CEJ pour éviter le risque de désengagement du jeune avant même l'entrée dans le CEJ.

3.1.5 La certification du dispositif CEJ, une perspective pertinente mais prématurée

[124] Le projet de certification a été annoncé par la Ministre du travail en 2022 devant l'Assemblée nationale alors que le financement à la performance des missions locales était abandonné dans un contexte de crise sanitaire et de doublement des objectifs de la Garantie jeunes en 2021 présente un intérêt certain dès lors qu'un même dispositif est déployé par deux réseaux dont l'histoire, l'organisation, le management, le pilotage et les méthodes sont très différents.

[125] La circulaire du 21 février 2022 précise ainsi que c'est « la mise en œuvre inédite d'une offre d'accompagnement transversale aux deux opérateurs et l'exigence du maintien dans la durée de cette transformation qualitative du service » qui conduit à réfléchir à une démarche de certification commune à Pôle emploi et aux missions locales et ceci, afin de garantir le respect d'engagements et la qualité de la prestation.

[126] La certification peut en effet constituer la preuve objective que les organisations et les processus mis en œuvre par Pôle emploi et les missions locales seront conformes à un référentiel préétabli pour garantir une mise en œuvre optimale du CEJ et que des contrôles réguliers par un organisme indépendant des deux opérateurs permettront de garantir le respect de ce référentiel

[127] Délivrée après une évaluation des organisations et des processus de mise en œuvre du dispositif, le champ précis de la certification devra toutefois être précisé et notamment porter sur le processus et les conditions de sa mise en œuvre plutôt qu'une certification des résultats.

[128] Pour autant des points de vigilance méthodologiques devront baliser la démarche et en constituent des prérequis indispensables :

- Comme rappelé ci-dessus, **les deux réseaux** ont actuellement des cultures professionnelles, des organisations, des pratiques de management, de pilotage, d'accueil, de diagnostic, d'orientation, d'accompagnement très différentes, la seule référence commune étant la circulaire DGEFP du 21 février 2022 ce qui va impliquer une grande précision sur le champ de la certification elle-même.
- Les **publics reçus** présentent des spécificités, puisque la catégorie des jeunes NEET n'est pas homogène, et les problématiques des territoires ne sont pas comparables (les bassins d'emploi de Pontivy et de Fougères ne sont pas comparable à ceux de Roubaix et Saint-Denis en terme de taux de chômage des jeunes, de problématique des mobilité etc.), ce qui nécessite de ne pas trop « rigidifier » les process,
- Mais surtout, **le dispositif CEJ** est encore très récent, n'est pas encore totalement stabilisé et n'a pu faire l'objet d'une évaluation permettant d'en apprécier la pertinence en l'état, notamment concernant l'impact réel des innovations qu'il comporte (effets sur le retour à l'emploi durable, intensité de l'accompagnement-15/20 heures ; périodicité des entretiens-recours aux solutions structurantes, innovations dans l'offre de service etc...), ce qui implique une certaine prudence méthodologique dans l'élaboration du référentiel de certification.
- **Le type de certification** n'est pas sans incidence sur la lourdeur du processus à installer d'une part, et sa soutenabilité dans le temps : le choix d'une accréditation COFRAC qui présente

l'intérêt d'une grande rigueur et de l'indépendance totale de l'organisme de contrôle présente inversement l'inconvénient d'une grande lourdeur, particulièrement dans le cadre d'un dispositif pas stabilisé.

- Enfin, cette démarche de certification devra s'articuler étroitement avec les évolutions structurantes possibles sur l'évolution du service public de l'emploi et la création du nouvel opérateur **France Travail** dans la mesure où le sujet de la gouvernance et du pilotage devront nécessairement faire l'objet d'une redéfinition du rôle de chacun. Que ce soit dans le cadre de la préfiguration du futur opérateur ou en dehors de cette démarche, le référentiel certifié devrait faire l'objet d'un travail préalable en commun entre les deux réseaux en lien étroit avec les services de la DGEFP.

[129] Il paraît en effet indispensable qu'un travail préalable soit effectué entre les opérateurs du CEJ et l'Etat pour aboutir à l'élaboration d'un cahier des charges de la certification précisant son périmètre (organisation⁹¹, parcours, moyens), les normes applicables, les exigences et les critères et indicateurs de certification. A ce stade, **engager directement un processus de certification paraît donc prématuré.**

[130] En outre, bien que le cadre juridique le permette⁹², les exigences qu'implique ce dispositif, conjuguées à sa faible maturité, constituent des obstacles sérieux à l'ouverture rapide à d'autres opérateurs qui disposeraient d'un référentiel commun, ce que pourrait permettre le lancement d'un processus visant à en certifier les principales étapes et/ou les organisations les plus adaptées.

Certification : quelques points clefs précis, clairement définis pourraient toutefois faire l'objet d'une expertise préalable afin d'élaborer **un cahier des charges en vue de bâtir un référentiel commun** aux deux opérateurs s'agissant d'un dispositif particulièrement exigeant : le processus de *programmation des entrées* dans le dispositif aux différents niveaux territoriaux, les *critères d'orientation des jeunes* entre les deux réseaux et les méthodes retenues, les points de passage obligés au cours de la phase du diagnostic à l'entrée dans le dispositif, les *étapes-clés de l'accompagnement* et notamment les exigences (nombre minimal et moment de l'accomplissement des mises en situation professionnelle, de recours aux *solutions externes structurantes*⁹³, les *partenariats incontournables*, le socle *d'offre de service partagé*, les *modalités et le contenu des relations entre les deux opérateurs*, les modalités administratives de *saisies et de rendu-compte*, etc)..

La labellisation des missions locales :

S'inscrivant dans le cadre de la convention état-UNML⁹⁴, et de la feuille de route élaborée par l'UNML en février 2022, le projet de labellisation qui, traduit l'engagement du réseau débouche sur deux référentiels de labellisation⁹⁵ en janvier 2023. Lancée au second semestre 2023, la démarche d'audit concernera, selon les prévisions de l'UNML, une centaine de missions locales, et la totalité du réseau avant le milieu de l'année 2025. Le guide de l'audit qui doit servir à labelliser les missions locales constitue un facteur de transparence sur les principes et les lignes directrices qui organisent l'action des missions locales et, à ce titre, constitue, selon l'UNML, une étape préalable permettra de contribuer -à terme- à un processus de certification⁹⁶.

⁹¹ La diversité des organisations retenues au sein du réseau des missions locales

⁹² Article R 5131-26 du code du travail.

⁹³ Repères sur un nombre minimum de mises en situations professionnelles, contrats courts, PMSMP, formations, préparations opérationnelles à l'emploi, mais aussi les repères sur les délais maximum de mobilisation de ces étapes au sein des parcours pour tenir compte des observations de la commission européenne sur

⁹⁴ La convention entre le ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion et l'Union nationale des missions locales pour l'année 2022 du 11 mai 2022 qui porte la subvention de l'état à 12 millions d'euros afin de permettre le développement des projets de la tête de réseau et aux 436 missions locales et 14 associations régionales.

⁹⁵ Référentiel de labellisation des ARML et de l'UNML adopté à l'assemblée générale de l'UNML du 7 décembre 2022, référentiel de labellisation des missions locales, et guide de l'audit de février 2023.

⁹⁶ Rapport CICC-IGAS d'octobre 2022 relatif à l'audit du PACEA et de la garantie jeunes qui recommande aussi le pilotage par la DGEFP du processus de labellisation

Recommandation n°10 Faire élaborer par les deux réseaux un cahier des charges en vue d'un référentiel commun de certification permettant de garantir la qualité du dispositif dans la durée.

Recommandation n°11 Organiser un comité de pilotage présidé par la DGEFP du déploiement de la labellisation des missions locales en 2023 afin de garantir la cohérence des travaux avec l'évolution du service public de l'emploi

Recommandation n°12 Dans l'attente de la création de France Travail, ne pas ouvrir à ce stade à d'autres opérateurs le CEJ « de droit commun » compte tenu des modalités de mise en œuvre qui ne sont pas encore satisfaisantes et des marges de progrès identifiées

3.2 Les conséquences et les ajustements à opérer de la mise en œuvre rapide et simultanée du CEJ sur tout le territoire, sans expérimentation préalable et sous la contrainte d'objectifs quantitatifs

[131] A la différence de la garantie jeunes, le CEJ a été lancé simultanément sur tout le territoire. Les promoteurs de la réforme, conscients des difficultés que pouvait entraîner ce déploiement rapide ne pouvaient toutefois pas procéder par étape du fait de l'existence de l'allocation CEJ : les principes constitutionnels s'opposent en effet à ce qu'une allocation soit versée sur une seule partie du territoire sauf à ce qu'il s'agisse d'une expérimentation. Or, il était difficile de présenter un dispositif très attendu et très annoncé comme une expérimentation et ce choix a donc été écarté, en dépit des avantages manifestes qu'il aurait apporté. Cette rapidité conjuguée à la « mise en concurrence » évoquée *supra* a engendré tensions et difficultés.

[132] Lors du lancement du dispositif la constitution des portefeuilles de 30 jeunes par conseillers dédiés au CEJ à Pôle emploi a été largement anticipée par la dizaine d'agences locales rencontrées et cela dès le mois de décembre 2021 notamment sous la forme de « revues de portefeuilles » visant à constituer des cohortes de jeunes remplissant les conditions pour bénéficier du CEJ⁹⁷. Cette anticipation a été impulsée par la direction générale de l'établissement au niveau nationale, laquelle a très rapidement cadencé et détaillé les cibles pour constituer ces portefeuilles ⁹⁸

[133] Or, la référence à des « objectifs » chiffrés⁹⁹ et l'inquiétude manifestée par les équipes de terrain des deux réseaux de ne pas pouvoir atteindre ces objectifs, ceux-ci conditionnant en outre le financement alloué pour les missions locales, a contribué de manière significative à engendrer des frictions entre les structures sur le plan local.

[134] Ainsi des jeunes déjà inscrits à Pôle emploi et bénéficiant de l'AIJ voire d'autres dispositifs mis en œuvre par Pôle emploi, ont bien pu être repositionnés sur le CEJ. Mais il a aussi été rapporté à la mission que sur certains territoires, des jeunes déjà inscrits à la mission locale et ayant entamé un accompagnement (PACEA, voire CEJ) avaient été invités à s'inscrire à Pôle emploi sans concertation

⁹⁷ « Contrat d'engagement jeune : les essentiels », DG Pôle emploi du 21 février 2022 : « identifier les demandeurs d'emploi éligibles à l'entrée dans le dispositif CEJ afin de les intégrer dans les portefeuilles dédiés à partir du 1^{er} mars » et « modes opératoires » de janvier 2022.

⁹⁸ Diaporama Pôle emploi « web conférence agences » du 27 janvier 2022 mis à jour au 2 mars 2022 : « la cible d'entrée dans les portefeuilles : 20 jeunes issus de la revue des portefeuilles début mars, + 5 jeunes courant mars, +5 jeunes courant avril ».

⁹⁹ La référence à un volume indicatif au niveau national s'est très vite transformée en « objectif à atteindre » aux niveaux régional et infra- régional, ce qui a activé la montée en charge mais a mis sous une forte tension les opérateurs dans un contexte de déploiement très rapide.

préalable avec la mission locale de rattachement, voire ont été invités à se désinscrire de la mission locale.

[135] Toutefois, ces difficultés, sans doute inhérentes au démarrage rapide d'un dispositif lourd et innovant se sont apparemment atténuées, même si la période de la rentrée scolaire et de l'arrivée sur le marché du travail de jeunes potentiellement éligibles a pu donner lieu à de nouveaux signalements, tout comme l'échéance des six premiers mois, durée initiale du CEJ à Pôle emploi et le renouvellement des portefeuilles. Les responsables de Pôle emploi évoquent plutôt la sollicitation classique de jeunes déjà inscrits comme demandeurs d'emploi dans le cadre des revues de portefeuille. Mais les deux explications ne sont pas contradictoires car une partie non négligeable de ces jeunes aurait probablement, avant le lancement du dispositif, été orienté vers une mission locale, dans le cadre du partenariat renforcé.

[136] La forte baisse des jeunes suivis par Pôle emploi orientés vers les missions locales dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)¹⁰⁰, directement liée aux revues de portefeuilles et à la montée en charge du dispositif à Pôle emploi a été régulièrement signalée – et regrettée par les missions locales et les ARML rencontrées¹⁰¹ (cf. *supra* 2.1).

[137] Si les plus fortes tensions se sont semble-t-il atténuées, il n'en reste pas moins que toutes les missions locales rencontrées ont déploré la très grande rapidité avec laquelle le dispositif CEJ a dû être lancé, ainsi que l'absence du retour d'expérience qu'aurait permis un lancement progressif, de nombreuses informations importantes n'ayant pas été disponibles au démarrage et des précisions apportées tardivement ayant eu des conséquences importantes sur la charge de travail des équipes. Dans certaines situations constatées localement, il est même possible d'affirmer que le lancement du CEJ a contribué à distendre les liens existants compte tenu de la pression pour atteindre les chiffres attendus.

[138] Cette rapidité du déploiement qui s'est conjuguée à l'ingénierie spécifique à déployer en rupture avec la Garantie jeunes, et à la crainte de ne pas pouvoir atteindre les volumes assignés et aux exigences de reporting accrues propres au dispositif ont donc aussi caractérisé cette première année : cela peut expliquer l'insatisfaction évoquée *supra* du côté des missions locales, la situation étant moins critique à Pôle emploi compte tenu du calibrage des portefeuilles.

[139] Les conséquences de cette rapidité assumée n'ont toutefois pas été identiques pour les deux réseaux. Alors que le CEJ fait l'objet d'une présentation du Gouvernement en novembre 2021, Pôle emploi modélise et diffuse les premières informations et supports pédagogiques dès la première semaine de janvier 2022¹⁰², assurant ainsi une préparation le plus en amont possible du lancement. L'UNML a également fait preuve de réactivité et a diffusé le premier document métier détaillé le 9 février¹⁰³, avant la parution de la circulaire de base datée du 21 février 2022. Mais la perception par les missions locales d'une certaine impréparation pour lancer le dispositif le 1^{er} mars a cependant souvent été rapportée à la mission, cette perception s'alimentant notamment du faible délai pour

¹⁰⁰ Parcours personnalisé d'accès à l'emploi : contrat élaboré avec le demandeur d'emploi. Par un accord 2015-2017 du 10 février 2015 renouvelé chaque année, Pôle emploi délègue au réseau des missions locales le PPAE de jeunes de moins de 26 ans inscrits à Pôle emploi.

¹⁰¹ Une ARML indique que l'équilibre 2/3, 1/3 présenté au lancement du dispositif n'est pas forcément respecté en pratique, alors que les missions locales sont financées « en fonction des objectifs à atteindre » et que le travail « historique » de cotraitance a été négativement impacté. Une autre indique que le PPAE a baissé de 42 % entre janvier et août 2022 dans la région.

¹⁰² Par exemple : « modes opératoires-revue de portefeuille », « actions préparatoires », « les essentiels », du 6 janvier 2022, etc..

¹⁰³ « De la garantie jeune au CEJ » document UNML février 2022.

s'organiser et s'approprier le dispositif et des incertitudes persistantes sur des sujets de mise en œuvre opérationnelle qui seront abordés tout au long de l'année 2022.

[140] Les ajustements à opérer découlent des constats qui précèdent et trouveront leur solution dans le déploiement coordonné du CEJ dans le cadre de France Travail, garant des moyens, des programmations, des calendriers des coopérations et de la redevabilité de ses différentes composantes.

3.3 Malgré un cadre de coopération clair et réaffirmé au niveau national, une coopération locale encore embryonnaire et insuffisante entre les deux réseaux

3.3.1.1 Des partenariats institutionnels existants mais qui peinent encore à trouver une traduction opérationnelle pour la mise en œuvre du CEJ :

[141] La prescription simultanée par les deux réseaux qui impacte le métier des conseillers (cf. *supra* 3.1.), et modifie les organisations en interne, implique un renforcement des coopérations entre les deux opérateurs mobilisés simultanément afin d'éviter les doublons dans le suivi, les effets indésirables de concurrence.

[142] Or, de nettes marges de progrès subsistent encore dans les relations entre les opérateurs sur le terrain dans cette nouvelle configuration : cet aspect a été mis en évidence lors des échanges organisés dans les sept régions auprès des 23 structures, missions locales et agences locales rencontrées, ainsi que d'autres acteurs du niveau régional ou départemental¹⁰⁴.

[143] L'efficacité du dispositif repose en effet en partie sur la capacité des opérateurs à recevoir et à accompagner *en bonne coordination* le maximum de jeunes éligibles au dispositif en fonction de leurs problématiques propres, et à mobiliser une offre de service et d'accompagnement la plus riche et la plus adaptée possible tout en ouvrant leur offre de service interne aux jeunes suivis par l'autre opérateur (ateliers par exemple, prestations spécifiques en matière d'accès au permis de conduire notamment en milieu rural...).

[144] Cette ligne directrice est rappelée par la circulaire DGEFP du 21 février 2022 : la coordination entre les opérateurs constitue une exigence qui conditionne la qualité des écosystèmes sur les territoires, et notamment les territoires les moins bien pourvus en partenaires susceptibles d'être mobilisés.

[145] Par un message commun transmis aux deux réseaux le 1^{er} mars 2022¹⁰⁵, le directeur général de Pôle emploi et le président de l'UNML traduisent en lignes directrices la volonté d'établir dans les territoires une complémentarité et une collaboration approfondie, « *de renforcer le partenariat entre les missions locales et Pôle emploi dans chaque territoire* » et que chaque jeune puisse bénéficier de l'offre de service des deux opérateurs si nécessaire¹⁰⁶.

¹⁰⁴ ARLM de Normandie, de Bretagne, de Nouvelle-Aquitaine, du Grand-Est, directions régionales de Pôle emploi d'Auvergne-Rhône-Alpes, de Grand-Est, directions territoriales du Rhône, de Meurthe et Moselle

¹⁰⁵ Message commun Jean BASSERE et Stéphane VALLI du 1^{er} mars 2022, Annexe n°...

¹⁰⁶ Le bilan 2022 de la coopération renforcée établi par Pôle emploi considère qu'un « premier pas est franchi avec l'ouverture de l'offre de service de Pôle emploi aux jeunes en contrat d'engagement jeunes en mission locale ; Pour les jeunes inscrits à Pôle emploi : en les invitant à se connecter à leur espace personnel depuis Pôle-emploi ; FR ; pour les jeunes non-inscrits à Pôle emploi souhaitant bénéficier des ateliers conseils, le jeune ou son conseiller mission locale référent peut contacter l'agence Pôle emploi la plus proche par téléphone, par mail ou en se rendant directement sur place ».

[146] Traduisant cette intention exprimée au niveau national, la Présidente de l'ARML et la Directrice régionale de Pôle emploi en Normandie se sont par exemple adressées à leurs réseaux respectifs par une lettre commune du 22 février 2022 : « *les coopérations locales sont et seront déterminantes. Ainsi, nous vous invitons, collaborateurs des agences de Pôle emploi et missions locale, à vous rencontrer pour conforter les relations opérationnelles existantes et compléter la mobilisation de nos services et prestations au bénéfice des jeunes* »¹⁰⁷.

[147] Mais si ce cadre de coopération est bien posé, la mission a pu observer que les relations entre les deux opérateurs étaient d'intensité et de qualité extrêmement variables dans les structures visitées et lors échanges avec les têtes de réseau. Si des « bonnes pratiques » de partage des offres de service ont pu ponctuellement être constatées, des tensions peu propices à une coopération renforcée entre les deux réseaux ont pu exister et subsister comme indiqué précédemment, et le partage d'une offre de service adaptée et le plus possible partagée n'a pas fait partie des pratiques généralisées observées par la mission lors de ses déplacements en dehors de l'accès des conseillers missions locales à l'application OUIFORM¹⁰⁸ et au partage des offres d'emploi¹⁰⁹, même si quelques bonnes pratiques mériteraient d'être davantage diffusées : *ainsi la mission locale du Havre signale « par exemple, PE n'a pas d'atelier sur le logement mais propose à l'inverse des ateliers ou bien des formations (AFPR/POEI) qui peuvent intéresser les conseillers de la Milo »*¹¹⁰. L'accès à l'offre de service de la mission locale est dans ce cas réalisé via l'application « l'inscription.com » pour les jeunes CEJ suivis par Pôle emploi, et Pôle emploi permet aux jeunes en CEJ suivis par la mission locale et inscrits à Pôle emploi d'accéder à l'offre de service de Pôle emploi via l'espace « mes événements emploi ».

3.3.2 L'accompagnement à la mobilité des jeunes ou la prise en charge des sujets de fragilité psychologique, deux exemples d'offres de service à développer et parfois à mieux partager

[148] La nécessité de ce partage est pourtant confirmée avec force notamment dans les territoires ruraux ou *la problématique de la mobilité s'impose*¹¹¹, *ainsi que le risque « d'assignation à résidence »* : l'enquête en ligne effectuée auprès des conseillers des missions locales met en évidence que l'accès au permis est un frein majeur d'accès à l'emploi pour la grande majorité des répondants ¹¹²

[149] Ainsi, que ce soit par exemple en centre Bretagne en Grand-Est ou dans les Deux-Sèvres¹¹³, des missions locales ont développé des initiatives combinant la création de permanences voire d'antennes, l'achat de véhicules, la mise à disposition de simulateurs de conduite, l'aide à l'obtention

¹⁰⁷ Lettre ARML-DR Pôle emploi de Normandie du 22 février 2022. Des démarches régionales identiques ont été signalées en Pays de la Loire par exemple.

¹⁰⁸ 261 missions locales sur 420 répondants déclarent accéder à OUIFORM

¹⁰⁹ 272 missions locales déclarent disposer des offres d'emploi de Pôle emploi sur 420 répondants et 192 avoir accès aux autres prestations (420 répondants). A contrario, le partage des offres de service est parfois réalisé via l'application « l'inscription.com » et « mes événements emploi » à l'instar des de la mission locale et Pôle emploi du Havre. La mission locale reçoit par exemple chaque matin des nouvelles offres d'emploi qui sont immédiatement diffusées aux conseillers et aux jeunes via l'outil collaboratif « padlet ». A noter le signalement par l'ARML de Nouvelle-Aquitaine d'un « lab vis ma vie » organisé par les missions locales et pôle emploi dans la Vienne en septembre 2022.

¹¹⁰ Compte rendu de la rencontre ML/PE sur la mise en place du CEJ -28/02/2022.

¹¹¹ Des réponses très innovantes et adaptées à l'appel à manifestation d'intérêt de l'ANCT témoignent de l'importance de capitaliser ces démarches et de les systématiser : création d'une auto-école sociale itinérante par la mission locale du Charolais, En pièce-jointe, la réponse de la mission locale du pays de Cau vallée de Seine, le recrutement d'une conseillère permis par la mission locale « We Ker » de Rennes dans le cadre de la garantie-jeunes, etc.....

¹¹² Annexe enquête en ligne.

¹¹³ Pratique rapportée par la DREETS de Nouvelle-Aquitaine.

du permis de conduire, prestations ou pratiques pas ou peu disponibles dans les agences de Pôle emploi correspondantes.

[150] Pôle emploi a mis en place une la prestation nationale « accompagnement mobilité » visant à lever les freins à la mobilité. Cette prestation est théoriquement est accessible aux jeunes en CEJ demandeurs d'emploi ainsi qu'aux autres jeunes en missions locales sur démarche du conseiller. En pratique, les données communiquées montrent que la prestation est surtout consacrée aux adultes.

Recommandation n°13 Systématiser avec les deux réseaux et l'ensemble des parties prenantes locales dans les territoires ruraux une offre mutualisée d'accès aux solutions de mobilité. Généraliser les « plateformes » de mobilité engagées sur certains territoires avec l'appui de l'ANCT¹¹⁴ .

[151] S'agissant de l'accompagnement dans le domaine de la santé, et notamment de la santé mentale dans une période post-crise sanitaire, il faut observer que cette problématique-très prégnante lors des rencontres de terrain (cf. *infra*) fait l'objet d'un suivi particulier. Ce suivi peut s'appuyer à Pôle emploi sur le réseau de psychologues du travail, mais aussi, au sein des missions locales, aux prestations de psychologues cliniciens pour faire face à des situations personnelles parfois très dégradées à l'entrée en CEJ :

Prise en charge de la santé mentale des jeunes dans le Libournais : *la mission locale de Libourne en lien avec le réseau santé social jeunes du Libournais organise des séances d'écoute puis mobilise une psychologue clinicienne un jour par semaine qui reçoit des jeunes sur orientation des conseillers. Une fois par mois, une permanence de l'équipe mobile de psychiatrie assure une permanence et passe éventuellement le relai à un psychiatre si nécessaire.*

Recommandation n°14 Généraliser et en cas de carence de l'un des opérateurs mutualiser les modalités communes de prise en charge de la détresse psychologique des jeunes reçus ou en parcours, en généralisant le recours à des prestations spécialisées et en organisant les échanges entre professionnels, psychologues du travail et psychologues cliniciens au niveau des missions locales et des agences de référence.

Lorsque les relations entre la mission locale et les agences locales pour l'emploi étaient déjà de bonne qualité et soulignées comme telle dans les bilans annuels des conventions locales de partenariat pour 2021¹¹⁵, les difficultés liées au suivi des jeunes et leur rattachement à la mission locale ou à l'agence ont souvent pu être efficacement traitées par des contacts informels entre conseillers ou entre directions¹¹⁶. La mission a d'ailleurs quelque fois pu constater la qualité des relations entre certaines missions locales et agences pour l'emploi lors des visites réalisées en région, celle-ci se traduisant alors par des échanges ponctuels sur les pratiques professionnelles, sur les offres d'emploi, le partage d'information sur des événements (forums, « job dating ») ou le règlement de difficultés administratives.

[152] Mais *a contrario*, et sans préjuger de réalités locales souvent très différentes, cette situation a mis en évidence la fragilité « d'écosystèmes » CEJ trop dépendants de relations interpersonnelles et tributaires des changements d'interlocuteurs au sein de chaque structure, d'autant qu'en 2022 la mise en œuvre du CEJ a eu pour effet de concentrer les structures locales sur l'atteinte d'objectifs chiffrés au détriment d'une recherche de collaboration qui aurait pu être renouvelée par le

¹¹⁴ Voir l'appel à projet ANCT du ...qui a déjà permis de financerprojets territoriaux.

¹¹⁵ Lorsque ces bilans existent.

¹¹⁶ Des permanences de Pôle emploi sont parfois organisées au sein des missions locales (Saint-Denis : une journée par semaine).

déploiement du CEJ¹¹⁷. Sur un plan pratique, la mission a pu constater que la proximité géographique des opérateurs n'était pas nécessairement une garantie de partage systématique des offres de service dans le contexte actuel.

Recommandation n°15 Mettre en place au niveau des missions locales et des agences locales correspondantes un partage des offres de services, ateliers, prestations en organisant les modalités d'accès des jeunes de chaque réseau à l'offre de service de l'autre opérateur et en suivant la mise en œuvre.

[153] Dans l'attente de l'installation de France Travail, Le principe et les modalités opérationnelles de l'accessibilité réciproque aux offres de service devront être intégrées dans le futur accord-cadre sur le partenariat renforcé entre l'Etat, Pôle emploi et l'Union Nationale des missions locales.

Recommandation n°16 Organiser par région, sous l'égide d'un comité de suivi composé de la DREETS, de la DR de Pôle emploi et de l'ARML le suivi sur les modalités de partage de l'offre de service entre les opérateurs locaux et recueillir les initiatives qui peuvent être généralisées.

Recommandation n°17 Organiser au niveau national (DGEFP) une « banque des bonnes pratiques alimentée par les acteurs.

[154] Ces deux dernières recommandations sont formulées « toutes choses égales par ailleurs ». Le partage de l'offre de service, aujourd'hui insuffisant et le recueil des bonnes pratiques relèveront dès la mise en place de la réforme, de la responsabilité de France Travail, selon les modalités de gouvernance qui auront été arbitrées.

3.4 Des services territoriaux de l'Etat sans réel levier au niveau local : limites et ambiguïté de la gouvernance locale du CEJ

3.4.1 Une gouvernance territoriale qui n'a pas encore permis, à ce stade, d'organiser une offre de service territoriale fluide et bien articulée

[155] L'existence de services déconcentrés de l'Etat en charge de l'animation et du pilotage local des politiques de l'emploi est une spécificité française¹¹⁸ qui n'est pas propre au CEJ. Leur rôle dans la mise en œuvre de ce dispositif pose toutefois des questions spécifiques. La qualité de l'accompagnement et des parcours délivrés aux bénéficiaires du CEJ qui dépend au premier chef des deux opérateurs, implique en effet que l'offre de service dans son ensemble soit adaptée aux profils et aux besoins des jeunes. S'agissant d'un dispositif porté par deux réseaux en principe complémentaires mais qui présentent de fortes différences, la circulaire du 21 février 2022 a prévu un outillage partagé du pilotage, et une coopération renforcée entre tous les acteurs de l'insertion, de la formation et de l'accompagnement social, et notamment les porteurs des « solutions structurantes »¹¹⁹.

¹¹⁷ Sur un plan pratique, il a pu être constaté que la proximité géographique des opérateurs n'était pas nécessairement une garantie de partage systématique... Des rencontres de terrain réalisées par la mission illustrent le fait que cette proximité peut faciliter la résolution de sujets ponctuels, mais ne saurait suffire à créer de véritables synergies.

¹¹⁸ Cf. Rapport IGF-IGAS « Comparaison des services publics de l'emploi de différents pays européens » précité

¹¹⁹ Circulaire du 21 février 2022 partie 6 : « pilotage et gouvernance du CEJ ».

Comme l'indique la circulaire : « ces deux enjeux-renforcement du pilotage aux résultats et coordination de nombreux acteurs impliqués dans ces opérations-commandent la mise en place d'une gouvernance territoriale et partenariale du CEJ¹²⁰ ». Cette gouvernance doit permettre de *concevoir une stratégie territoriale* du CEJ, de *coordonner les actions des différents partenaires et réguler les difficultés entre eux*, *garantir la montée en charge*, vérifier et accompagner *l'accessibilité aux différentes solutions d'accompagnement*, *partager les résultats*, *le niveau de mobilisation de l'offre de service*, et *les taux d'accès à l'emploi durable*, *anticiper les difficultés* et s'entendre sur les mesures de remédiation, surveiller l'émergence de *problématiques nouvelles* .

[156] La gouvernance du dispositif CEJ est censée impliquer la capacité, pour les services de l'Etat pilotes du service public de l'emploi¹²¹, de mobiliser et d'organiser les différents intervenants de l'« écosystème » CEJ. Conformément aux orientations données par la circulaire DGEFP du 21 février 2022 cette démarche a été engagée souvent de manière assez formelle au niveau régional mais reste encore très embryonnaire et tributaire de décisions souvent nationales des opérateurs. Des réunions ont ainsi pu être organisées dans les régions et les départements à l'initiative des DREETS ou des DDETS¹²², mais cette coordination n'a pas permis de véritablement « arrimer » les porteurs de solutions structurantes largement sous-utilisées dans la construction des parcours en dehors du recours à la formation (cf. *infra* 4) et ni d'inciter les deux opérateurs à mieux partager travailler de concert sur leur offre de service au regard des enjeux territoriaux (cf *infra*).

3.4.2 Une transparence perfectible sur les modalités de déploiement du dispositif dans les territoires de la part de Pôle emploi au cours de cette première année de mise en œuvre

[157] Les objectifs de cette gouvernance territoriale sont donc définis de manière ambitieuse par la DGEFP et leur atteinte est confiée aux représentants de l'Etat au niveau territorial à partir d'un schéma qui conjugue les niveaux régional et départemental et infra-départemental avec en théorie un rôle clé, des DREETS et des DDETS sous l'autorité des préfets et une référence appuyée à l'instance du service public de l'emploi (SPE) régional, au CREFOP et au SPE départemental. Toutefois la nécessité d'une étroite coordination entre opérateurs en associant le cas échéant les DDETS est également rappelée afin de prévenir ou résoudre les éventuelles difficultés.

¹²⁰ Cette gouvernance doit permettre de concevoir une stratégie territoriale du CEJ, de coordonner les actions des différents partenaires et réguler les difficultés entre eux, garantir la montée en charge, vérifier et accompagner l'accessibilité aux différentes solutions d'accompagnement, partager les résultats, le niveau de mobilisation de l'offre de service, et les taux d'accès à l'emploi durable, anticiper les difficultés et s'entendre sur les mesures de remédiation, surveiller l'émergence de problématiques nouvelles ;

¹²¹ Le rapport IGF-IGAS de février 2023 met clairement en évidence la spécificité française qui donne aux services déconcentrés de l'état un rôle central ce qui n'est pas le cas dans les autres pays européens étudiés.

¹²² La DDETS du Rhône réunit au premier semestre 2022 sous l'égide Du SPED un COPIL départemental ad hoc qu'elle pilote, avec le DT Pôle emploi et ses trois adjoints, trois représentants des agences et les douze missions locales. Adossé à trois comités opérationnels de territoire (COT) correspondant à trois bassins d'emploi rhodaniens ces réunions abordent toutes les questions liées à la mise en œuvre du dispositif. Les comptes-rendus des dernières réunions tenues en septembre 2022 démontrent clairement l'intérêt de ce type de gouvernance. Le SPED associe la métropole de Lyon, le conseil départemental, l'AFPA, l'EPIDE, l'E2C, l'éducation nationale et les partenaires sociaux.

[158] Or, si une comitologie diversifiée aux différents niveaux et avec des périmètres variables est mise en œuvre dans chaque région et chaque département¹²³, il ressort de l'enquête de gouvernance menée par la DGEFP :

- que plusieurs DREETS pointent clairement la faiblesse ou l'absence de visibilité sur l'activité de Pôle emploi (volume des entrées, sorties du dispositif, modalités d'accompagnement) et l'asymétrie forte entre les deux réseaux qui complique un réel pilotage partagé ;
- l'importance pour les DDETS de disposer des informations en même temps que les deux réseaux, ce qui renvoie à la gouvernance nationale ;
- la difficulté à résoudre les différences de pratiques et les situations conflictuelles ;
- une « gouvernance » globale intégrant toutes les parties prenantes encore en construction ;
- la forte valeur ajoutée des instances infra-départementales lorsque la taille du territoire le nécessite.

[159] Si ces difficultés, ne doivent pas masquer les initiatives ayant contribué à réussir la montée en charge quantitative satisfaisante du dispositif, elles peuvent constituer un obstacle dans une phase de déploiement plus qualitatif impliquant un partage des enjeux territoriaux et l'engagement de toutes les parties prenantes, notamment avec le lancement à l'automne 2022 des projets « jeunes en rupture ».

[160] Ceci implique toutefois que le réseau Pôle emploi pratique désormais une transparence à la mesure des exigences du dispositif, tant vis-à-vis des missions locales que des services de l'Etat.

3.4.3 Des services de l'Etat peu outillés pour garantir la gouvernance et le pilotage prescrits par la circulaire du 21 février 2022

[161] -La capacité des préfets et donc des DREETS et des DDETS sous leur autorité à piloter le dispositif est donc faible s'agissant de l'opérateur Pôle emploi pour lequel prévaut déjà un modèle très intégré, de l'agence locale à la direction générale, comme pour l'ensemble des dispositifs mis en œuvre par l'opérateur : cette organisation devrait toutefois être adaptée à la configuration singulière retenue pour le CEJ et la redevabilité de l'opérateur vis-à-vis des services de l'Etat mieux assurée. Sur ce plan, il pourrait être utile d'identifier dans une convention spécifique au CEJ avec l'opérateur Pôle emploi et l'UNML les indicateurs quantitatifs et qualitatifs devant être produits au niveau territorial

[162] -Les observations ci-dessus ont été confirmées, avec des intensités différentes, lors des déplacements de la mission, et complétées par le constat que l'abandon du financement à la performance des missions locales en 2022 au profit du projet de certification du CEJ et de labellisation des missions locales, limite de fait la possibilité de modulation des subventions allouées par les DREETS¹²⁴.

¹²³ Enquête DGEFP sur la gouvernance du CEJ d'octobre 2022. Certains départements ont été très actifs au lancement du dispositif et relancent d'ailleurs des comitologies les plus opérationnelles possibles : les DDETS de Meurthe et Moselle et le Rhône rencontrés lors des déplacements sont parvenues à faire avancer les différents acteurs sur des diagnostics territoriaux partagés et à réguler des difficultés au prix d'un engagement important.

¹²⁴ Des moyens demeurent cependant à la main des services de l'état : le préfet des Hauts de France a ainsi décidé que 90 % des jeunes entrant en CEJ à la mission locale de Roubaix devaient être originaires des quartiers en politique de la ville.

[163] Enfin, sans préjudice de la nécessité d'un fort pilotage interne par chacun des opérateurs pour son compte propre¹²⁵, la légitimation et la valeur ajoutée des services de l'Etat dans le dispositif pourraient être renforcées par la possibilité de disposer d'une enveloppe limitée de crédits d'intervention permettant un effet « levier » sur des projets partagés par l'écosystème dès lors que le diagnostic partagé permet d'identifier des besoins spécifiques (mobilité, santé, logement, prestations n'existant pas sur le territoire etc...) .

[164] La plupart des constats et des recommandations formulées sur ce sujet valent toutes choses égales par ailleurs. Les problèmes de pilotage devront être réglés, bien au-delà du CEJ lors de la mise en place de l'institution France Travail puisque le sujet de la gouvernance et de l'articulation des acteurs seront au cœur de la nouvelle organisation.

Recommandation n°18 Déléguer aux services de l'Etat une enveloppe budgétaire dédiée à l'accompagnement des projets de territoire afin de permettre un effet « levier » pour mobiliser les différents financeurs pour développer une offre de service adaptée et combler les lacunes observées.

4 Le dispositif à l'épreuve des 12 premiers mois : des enseignements pour la poursuite d'un déploiement plus qualitatif

4.1 La réussite de parcours exigeants implique la mobilisation d'une offre de service de qualité et de tous les partenaires

4.1.1 Un accompagnement davantage intensif et individualisé et qui a favorisé l'innovation

[165] L'augmentation des moyens alloués à Pôle emploi et aux missions locales (cf. *supra*) a permis la réalisation d'un accompagnement intensif et individualisé en favorisant notamment la création de nouveaux ateliers et le développement de nouveaux partenariats ainsi que la réduction du nombre de jeunes suivis par conseiller dans le cadre du CEJ. A travers ces évolutions, les conseillers rencontrés par la mission ont paru retrouver du sens à leur métier et disposer de plus grandes marges d'innovation¹²⁶.

[166] Ces conseillers expriment également de la satisfaction pour le dispositif qui replace l'*accompagnement*, souvent présenté comme « le cœur de [leur] métier », au centre de la pratique professionnelle. Bien que ce cadre de travail renouvelé ne se soit pas traduit par une mise en œuvre opérationnelle identique côté Pôle emploi et côté missions locales (cf. *infra* 3.3.), l'ensemble des conseillers de Pôle emploi rencontrés et les nombreux témoignages recueillis lors des enquêtes en ligne permettent de constater que la réduction du nombre de jeunes suivis et leur affectation à un conseiller dédié qui dispose ainsi de plus de temps pour chacun d'entre eux facilite logiquement un suivi plus personnalisé et intensif.

[167] Du côté des missions locales si de nombreux conseillers reconnaissent le fort intérêt d'un dispositif basé sur un accompagnement intensif et cadencé qui permet de « coacher » les jeunes

¹²⁵ Les « carottages » effectués par la mission sur des dossiers anonymisés, tirés au sort et examinés avec les conseillers en charge de deux opérateurs ont démontré l'importance pour l'encadrement de la mission locale ou de l'agence d'examiner par sondage avec leurs conseillers les situations individuelles afin d'harmoniser les pratiques de saisie et de reporting et d'en tirer des enseignements collectifs.

¹²⁶ Plusieurs directions de missions locales ont souligné l'importance du soutien financier apporté par le dispositif tout en s'inquiétant toutefois de la pérennité du dispositif...Par ailleurs un dispositif de formation de toutes les missions locales a été mis en place par l'UNML via un réseau de formateurs « démultiplicateurs » dans le cadre de sa feuille de route 2022.

bénéficiaires (les « 15/20 heures »), ils demandent toutefois et cela de manière sans ambiguïté un allègement de la charge administrative.¹²⁷

[168] L'augmentation des moyens des opérateurs, le temps dégagé par le nouveau dispositif pour les conseillers ainsi que l'objectif de programmation des 15/20h d'activités hebdomadaires ont fortement encouragé l'innovation, au niveau de la direction des structures mais surtout au sein des équipes de conseillers concernés. Tous ont confirmé à la mission que la mise en œuvre du CEJ a entraîné une réflexion collective autour de l'adaptation de l'offre de service disponible et de son enrichissement en vue de répondre aux exigences du nouveau dispositif. Partout, il en a résulté la création de nouvelles activités, parfois aussi le développement de nouveaux partenariats.

[169] L'organisation plus pyramidale de Pôle emploi n'a pas empêché les conseillers de contribuer à l'évolution des prestations traditionnelles de l'opérateur pour mieux répondre aux besoins du public accompagné dans le cadre du CEJ. L'expérience moins ancienne de Pôle emploi dans l'accompagnement des jeunes plus éloignés de l'emploi – comparativement aux missions locales – a même au contraire incité certaines équipes à travailler au développement de nouvelles prestations plus « sociales » (théâtre, sophrologie, pratiques narratives...) pour compléter les volets « insertion » et « emploi » traditionnellement proposés par le réseau. La mission a toutefois constaté que le profil des conseillers joue beaucoup dans leur volonté ou non d'être en mesure de proposer un tel accompagnement.

[170] Parmi les pratiques mises en œuvre par les opérateurs mais ne faisant pas partie des orientations nationales observées sur le terrain, certaines sont récurrentes. *L'instauration d'une période en collectif* (inspirée de la Garantie jeunes pour les missions locales et particulièrement utilisée dans ce réseau), souvent comme phase d'intégration au CEJ, soulève la question de la pertinence de la dynamique de groupe comme moyen de rompre l'isolement, d'encourager la socialisation et de mobiliser les jeunes grâce à une dynamique de « cohorte »¹²⁸. S'il a séduit la plupart des jeunes rencontrés par la mission, ce format ne peut pas convenir à tous. Les conseillers l'admettent et ne le rendent pas obligatoire, ou le font intervenir à une autre étape du parcours pour ceux qui ont besoin d'un peu de temps avant de pouvoir rejoindre un groupe. Pour autant, le choix d'une phase collective inspirée de la Garantie jeunes revient de manière nettement majoritaire dans les réponses des conseillers interrogés lors de l'enquête en ligne de février 2023¹²⁹.

[171] Quelques missions locales¹³⁰ ont, quant à elles, organisé plusieurs « parcours » différenciés au sein du CEJ, afin de structurer une offre d'accompagnement adaptée à la diversité des profils et des projets des jeunes intégrant le CEJ. Cette modalité souligne bien la difficulté posée par la grande diversité de profils à laquelle s'adresse le dispositif.

[172] L'innovation réside également dans la manière dont les équipes se sont organisées pour s'appropriier le CEJ : à Pôle emploi où l'ensemble des conseillers ne travaillent pas en lien avec des jeunes, plusieurs agences ont évoqué la constitution d'une équipe ou « team jeune », qui réunit le ou les deux conseillers CEJ de l'agence, un conseiller indemnisation et parfois des conseillers AIJ avec qui sont partagés certains ateliers thématiques. En mission locale où le volet emploi est moins central historiquement, une mission locale a présenté à la mission son « pool emploi », qui réunit plusieurs conseillers formés sur le volet insertion-emploi, pratique par ailleurs assez courante dans le réseau.

¹²⁷ Enquêtes en ligne de la mission IGAS, janvier et février 2023.

¹²⁸ Cette modalité d'accompagnement est préconisée par la circulaire DGEFP du 21 février 2022 : « les temps collectifs sont indispensables tout au long de l'accompagnement en CEJ ».

¹²⁹ 54,5 % des conseillers ont répondu par l'affirmative à la question « au moment de l'entrée dans le dispositif, est-il prévu une phase collective sur le modèle de la garantie jeunes ? ».

¹³⁰ Exemple de la mission locale de Villeurbanne qui a modélisé quatre parcours -types.

4.1.2 Un parcours d'accompagnement offert pour apporter des réponses à un public jeune parfois très désorienté

[173] Selon une enquête Ipsos concernant les 18-25 ans un an après le début de la crise sanitaire, **71 % des jeunes qui étaient à la recherche d'un emploi en 2021 souhaiteraient bénéficier d'un accompagnement adapté** : 41 % ont émis le souhait d'une aide financière pour subvenir à leurs besoins durant cette période ; 25 % un accompagnement humain avec un conseiller en présentiel et 24 % un accompagnement humain avec un conseiller à distance¹³¹.

[174] Ce besoin d'accompagnement peut s'expliquer par la difficulté qu'éprouvent les jeunes à poursuivre leur projet professionnel. **Une grande partie des jeunes rencontrés par la mission se déclaraient « complètement perdus », sans projet professionnel et exprimaient le besoin d'un accompagnement pour les guider vers le monde professionnel.** D'autres manifestaient le souhait de se réorienter, suite à la prise de conscience que le secteur vers lequel ils s'étaient initialement engagés ne leur convenait pas ou encore à l'issue d'une mauvaise (voire douloureuse) première expérience professionnelle (motif invoqué à plusieurs reprises). Enfin, certains jeunes diplômés du supérieur (BTS, DUT, licence...), minoritaires dans le dispositif mais surreprésentés parmi ceux rencontrés par la mission¹³², peinaient pour leur part à poursuivre leur projet professionnel malgré leur qualification, faute d'expérience professionnelle significative.

[175] Par ailleurs, l'expression de ce besoin témoigne du **manque de confiance** en soi des jeunes, partagé par la quasi-totalité des publics rencontrés. Prendre la parole face à un auditoire a été pour beaucoup d'entre eux un effort considérable, et le résultat d'un travail laborieux accompli au cours du CEJ, avec le soutien des conseillers.

[176] Ce manque de confiance était dans certains cas renforcé par des problèmes divers de santé mentale, déclenchés ou aggravés par la crise sanitaire comme souligné précédemment. La question de la santé mentale a en effet été évoquée spontanément lors des entretiens en missions locales et en agences pour l'emploi, tant par les conseillers que par certains jeunes. Les premiers ont relevé des difficultés récurrentes : agoraphobie, problème d'identité, phobie scolaire, dépression... Les jeunes ont quant à eux fait part de leur isolement et de leur sentiment d'abattement ainsi que de troubles de différentes nature (fatigue, troubles de la mémoire). Sans qu'ils l'explicitent, leurs témoignages ont laissé entrevoir des épisodes de vie difficiles : dépression, problèmes de santé ou encore drames familiaux. Ces épisodes douloureux génèrent chez la plupart des jeunes un repli sur soi qui nécessite un véritable accompagnement, en contact étroit avec un conseiller fiable et disponible avant d'envisager une mise en relation avec le monde du travail, même sous forme d'une PMSMP par exemple.

[177] Une majorité des jeunes rencontrés affirment ainsi avoir intégré le CEJ « pour l'accompagnement renforcé avant tout », l'allocation n'étant pas, selon leurs termes, le motif principal¹³³. Plusieurs jeunes rencontrés ont déclaré ignorer l'existence d'une allocation lorsqu'ils ont demandé à rejoindre le dispositif. En accord avec leur attente d'un suivi soutenu et individualisé, la quasi-totalité des jeunes rencontrés ont en outre exprimé leur attachement aux 15/20h d'activité ainsi qu'à l'entretien hebdomadaires. Les 15/20h étant selon eux un élément leur permettant de

¹³¹ Ipsos, « Enquête auprès des 18-25 ans VAGUE 2. Comment vivent-ils, comment se projettent-ils, un an après le début de la crise sanitaire, économique et sociale ? », Mars 2021.

¹³² Les bénéficiaires rencontrés par la mission l'ont pratiquement tous été sur la base de leur volontariat (à l'exception de quelques ateliers auxquels la mission a pu assister). Ce critère paraît avoir introduit un biais de sélection important sur le profil des jeunes rencontrés puisque, par définition, la mission n'a pas rencontré de jeunes ayant refusé l'entrée en CEJ.

¹³³ Un jeune à l'ALE de Lyon- Vaise : « je n'étais pas au courant qu'il y avait l'allocation »

« retrouver un rythme », de « se lever le matin », de « ne pas passer la journée à rien faire », de « se bouger et voir du monde plutôt que rester seul » et constituant une « préparation » nécessaire pour s'habituer à l'effort et à l'assiduité exigés dans le monde professionnel.

[178] Ce dernier point doit toutefois être nuancé car le biais de sélection des jeunes – leur acceptation de rencontrer la mission – a pu jouer sur cette vision très positive des 15-20h. L'entretien hebdomadaire en présentiel, au téléphone, ou par message/CHAT, constitue quant à lui un élément clé de la relation de confiance qui lie le jeune à son conseiller.

[179] Le terme « confiance » est très souvent revenu dans la bouche des jeunes rencontrés pour décrire la nature du lien entretenu avec leur conseiller. Tous ont d'ailleurs insisté sur l'importance de la disponibilité de leur conseiller pour les épauler et répondre à leurs questions rapidement voire quasi-immédiatement. Le terme de « coaching » a été employé à plusieurs reprises par les conseillers pour évoquer le changement de nature de l'accompagnement, beaucoup plus intensif et individualisé, qui comporte une part de soutien émotionnel nécessaire à la reprise de confiance et à la redynamisation des bénéficiaires.

[180] Selon les jeunes rencontrés ayant précédemment fait l'expérience d'un suivi en mission locale ou chez Pôle emploi, **le lien de proximité et de confiance entretenu avec le conseiller ainsi que l'intensité de l'accompagnement font toute la différence du CEJ par rapport aux dispositifs antérieurs**. Qu'ils soient passés par un suivi classique ou par des dispositifs d'accompagnement plus intensifs tels que la Garantie jeunes (GJ) ou l'Accompagnement Intensif Jeune (AIJ), ils partagent le sentiment que « le CEJ n'a rien à voir » avec les autres formes d'accompagnement qu'on a jusqu'alors pu leur proposer. « La différence, c'est l'accompagnement et la disponibilité [du conseiller] ». Ces quelques constats de terrain sont corroborés par les résultats du baromètre commun de décembre 2022 suite à l'enquête administrée auprès de 59 821 jeunes¹³⁴.

4.1.3 Des contacts avec le monde professionnel qui ne bénéficient pas encore à tous les jeunes

[181] Les périodes de mise en situation en milieu professionnel (PMSMP)¹³⁵ ainsi que les expériences professionnelles (stage, intérim, emploi saisonnier, contrat court, contrat aidé...) sont des éléments déterminants dans le cadre d'un parcours d'accompagnement intensif visant à l'insertion professionnelle. Il est donc important de pouvoir suivre le niveau de contact des jeunes en CEJ avec le monde professionnel, via le suivi du recours au PMSMP mais également la fréquence des périodes d'emploi. Or ces indicateurs ne figurent pas dans les tableaux de bord disponibles.

[182] Or, l'importance pour les jeunes NEET d'avoir une expérience professionnelle le plus rapidement possible dans leur parcours a notamment été affirmée par la **Commission européenne dans sa recommandation pour un engagement des Etats en faveur de la Garantie européenne pour la jeunesse (GEJ)** adoptée en 2013 et renforcée en 2020. Celle-ci vise à proposer à chaque jeune NEET de moins de 25 ans une solution d'insertion professionnelle (un emploi, une formation

¹³⁴ Avec un taux de retour de 7,6 % soit 4542 enquêtes complètes retournées. On peut notamment remarquer que ce baromètre, qui témoigne d'un taux de satisfaction très élevé, puisque 89 % des bénéficiaires du CEJ ayant participé indiquent être assez satisfaits ou très satisfaits du dispositif. Comme lors des entretiens de la mission, le principal moteur revendiqué pour intégrer le dispositif est l'engagement du conseiller (56 %), toutefois suivi de peu par l'allocation (55 %).

¹³⁵ Créée par la loi du 5 mars relative à la formation professionnelle, la PMSMP est une période d'immersion en entreprise pouvant aller jusqu'à un mois renouvelable une fois. La PMSMP est ouverte à toute personne faisant l'objet d'un accompagnement social et/ou professionnel personnalisé, quels que soient son statut, son âge ou le cadre de son accompagnement.

continue, un apprentissage ou un stage) dans les quatre mois suivant la perte de son emploi ou sa sortie du système éducatif.

La Garantie Européenne pour la Jeunesse (GEJ) -

Adoptée pour faire face aux effets de la crise de 2008 et de la crise des dettes souveraines, une **première recommandation du Conseil** en faveur d'une garantie européenne pour la jeunesse (GEJ) a été adoptée en avril 2013. Elle consacrait un engagement de tous les Etats membres de **proposer à chaque jeune NEET de moins de 25 ans une solution d'insertion professionnelle de qualité (emploi, formation, apprentissage ou stage) dans les quatre mois** suivant sa sortie du système éducatif ou la perte de son emploi.

Un **instrument financier dédié complémentaire du FSE** a été créé afin de soutenir les Etats membres dans leurs plans nationaux de mise en œuvre de la recommandation : **l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)**. Le FSE et l'IEJ ont investi 15,1 milliards d'euros dans des mesures en faveur de l'emploi des jeunes et de l'intégration sur le marché du travail au cours de la période de programmation 2014-2020.

Les autorités françaises ont réagi à cette recommandation par un **plan national de mise en œuvre adopté** fin 2013. Les deux dispositifs phare pour répondre à cette recommandation étaient la **garantie jeunes** et **l'accompagnement intensif des jeunes (AIJ)** par Pôle emploi.

En octobre 2020, une **nouvelle recommandation** intitulée « **Un pont vers l'emploi – Renforcer la garantie pour la jeunesse** » a été adoptée par le Conseil. Il s'agit d'une recommandation qui vise à renforcer les politiques en faveur de l'emploi des jeunes dans un contexte de crise renouvelée et à intégrer les réalités changeantes du marché du travail ainsi que les transitions numériques et écologiques.

Les principales conclusions du rapport 2020 sur la mise en œuvre de la GEJ en France soulignaient toutefois la difficulté de la France à proposer une offre d'insertion suffisante dans un délai de 4 mois : **le taux de sortie des dispositifs GEJ à 4 mois vers un emploi, une formation qualifiante, un stage ou un apprentissage n'était en effet que de 32 % en France en 2018, contre 50 % en moyenne dans l'Union Européenne.**

[183] Les « expériences professionnelles rémunérées : contrat courts, intérim, emplois saisonniers ou stage » font partie du « référentiel partagé d'activités d'accompagnement qui doivent *a minima* nécessairement pouvoir être proposées par les opérateurs du CEJ ». Par ailleurs, la sortie positive correspond à la réintégration d'une formation initiale ou à l'accession à l'emploi durable, et il est implicite qu'elle doive intervenir le plus tôt possible. Toutefois, **rien n'incite réellement à proposer au jeune une expérience professionnelle dans les quatre mois suivants sont intégration du dispositif**, comme le recommande la commission européenne. **Rien n'incite non plus à multiplier ces expériences** au maximum, comme c'était le cas avec la Garantie Jeune (cf. *infra*).

[184] **Le recours aux PMSMP n'est pas non plus clairement identifié comme une priorité ou une étape obligatoire dans le parcours du jeune.** Si la PMSMP n'est pas une « solution d'insertion professionnelle » au sens de la Commission européenne, elle correspond bien toutefois à une véritable expérience du milieu professionnel, permettant de découvrir un métier ou un secteur d'activité, de confirmer un projet professionnel ou de favoriser un contact direct avec un employeur potentiel, grâce à une période d'observation et de pratique d'activités en entreprise.

[185] **Dans une étude réalisée en 2021¹³⁶ auprès d'un grand nombre de demandeurs d'emploi, Pôle emploi estime que la PMSMP « favorise et accélère l'accès à l'emploi ».** En effet, 12 mois

¹³⁶ Pôle emploi, « La période de mise en situation en milieu professionnel favorise et accélère l'accès à l'emploi », *Statistiques études et évaluations*, mars 2021. Etude réalisée auprès de 95 640 demandeurs d'emploi

après la fin de l'immersion, 72 % des bénéficiaires du dispositif ont accès à l'emploi, contre 55 % pour les non bénéficiaires. Le taux d'accès à l'emploi durable est lui aussi plus élevé pour les bénéficiaires dès le premier mois après l'immersion : il est de 16 % contre 6 % pour les témoins. L'étude révèle par ailleurs que la principale motivation des employeurs accueillant des PMSMP est le recrutement immédiat ou à venir d'un salarié, ce qui conforte l'idée que la PMSMP constitue une véritable expérience professionnelle facilitant l'insertion. S'il convient de noter que le public enquêté (les demandeurs d'emploi) n'est pas parfaitement représentatif des bénéficiaires du CEJ, les résultats demeurent révélateurs de la plus-value que constitue une PMSMP dans le parcours d'une personne en accompagnement renforcé.

[186] En mission locale en 2022, 47 jours en moyenne se sont écoulés entre l'entrée initiale des jeunes en CEJ et le début de leur première période d'emploi ou d'immersion. Cette période est inférieure à ce qu'elle était au moment de la Garantie jeunes en 2021 : il fallait alors attendre 83 jours en moyenne entre l'arrivée du jeune au sein du dispositif et le début de sa première PMSMP. Tous les jeunes n'ont cependant pas eu la possibilité d'entrer en période d'emploi ou en immersion : **parmi l'ensemble des parcours CEJ suivi dans le réseau des missions locales depuis le lancement du dispositif, seuls 45 % comportent au moins une période d'emploi ou de PMSMP.** Ce chiffre est lui aussi supérieur à celui obtenu dans le cadre de la Garantie Jeune au cours de l'année 2021, pour laquelle seulement 31 % des parcours comportaient au moins une période d'emploi ou de PMSMP.

[187] On ne dispose toutefois pas des données sur ce sujet pour la Garantie Jeunes pour les années précédant 2019. Or jusqu'à cette date, le mode de financement incitait fortement au recours rapide à l'expérience professionnelle. En effet, dans le cadre du financement européen via le FSE, un forfait de 1 600 € était versé aux missions locales pour chaque jeune NEET accompagné dans le cadre de la Garantie Jeunes et pour lequel une sortie positive à l'issue du parcours d'accompagnement était constaté. Quatre sorties positives avaient été identifiées : l'accession à une formation professionnelle qualifiante ou diplômante dans le cadre de la formation initiale ou continue ; l'obtention d'un emploi ; la création d'entreprise et enfin **le cumul d'au moins 80 jours ouvrés (soit l'équivalent de 4 mois) d'expérience professionnelle, également appelée mises en situation professionnelle, sur les 12 mois d'accompagnement**¹³⁷. Cette modalité avait largement été comprise par les conseillers entendus comme une obligation de faire réaliser au jeune 80 jours d'expériences professionnelles au sens large, ce qui peut se comprendre : la sortie positive « classique » n'étant jamais assurée, la multiplication des mises en situations professionnelles avec l'objectif d'atteindre les 80 jours était toujours un objectif dont la réalisation permettait, quoi qu'il arrive, de transformer la sortie en sortie positive.

[188] Une marge de progression semble donc possible, en commençant par rappeler qu'il est nécessaire que tous les parcours de jeunes comportent au moins une période d'emploi ou de PMSMP, et que celle-ci doit intervenir le plus tôt possible après l'entrée dans le dispositif. Pour cela, une catégorie de situations dénommée « contacts avec le monde du travail » (PMSMP, contrats courts aidés ou non, missions d'intérim, stages...,) devra être suivie à tous les niveaux via une rubrique spécifique des tableaux de bord. Il est en outre proposé que cette catégorie fasse partie des solutions structurantes (cf. *infra* 4.1.5)

Recommandation n°19 Favoriser un contact plus systématique et plus rapide des bénéficiaires du CEJ avec des situations professionnalisantes.

¹³⁷ Correspondaient alors à des mises en situation professionnelle : les périodes travaillées sous contrat, quelle que soit la forme du contrat (CDI, CDD, contrat en alternance, intérim, contrat aidé tel que CUI-CIE, CUI-CAE, emploi d'avenir). Source : Annex 2 : Model for submission of Member State data to Commission

[189] La mission propose ainsi de rappeler, par une instruction de la DGEFP aux deux opérateurs, l'exigence d'un contact rapide avec des situations de nature professionnalisantes répétées dans les quatre premiers mois du CEJ, dès lors que la situation personnelle du jeune ne s'y oppose pas. Pour cela, la mission estime nécessaire d'identifier plus précisément une catégorie de situations de « contacts avec le monde du travail » (PMSMP, contrats courts aidés ou non, missions d'intérim, stages...,) qui devra être suivie à tous les niveaux via une rubrique spécifique des tableaux de bord. Il est recommandé que cette catégorie fasse partie des solutions structurantes.

4.1.4 Une mobilisation des entreprises à conforter

4.1.4.1 Les entreprises s'engagent : une initiative nationale de mobilisation des entreprises lancée avant le CEJ

[190] Dans un contexte de fortes difficultés de recrutement souvent exprimées par les employeurs, l'existence du CEJ devrait donc constituer une *opportunité*. Au niveau national, les initiatives visant à mobiliser les secteurs professionnels et les entreprises qui ont été engagées au moment du lancement du CEJ ¹³⁸ se sont très largement adossées aux démarches déjà initiées dans le cadre du plan « 1 jeune 1 solution », voire antérieurement¹³⁹. Dans le cadre du plan « un jeune une solution », une soixantaine de branches professionnelles se sont ainsi déjà engagées pour favoriser l'accompagnement et le retour à l'emploi des jeunes.

[191] Conçu autour de la plate-forme nationale « un jeune une solution » le dispositif se consolide avec la création de deux groupements d'intérêt public (GIP)¹⁴⁰ au printemps 2022 et la création des clubs « les entreprises s'engagent » (LES) au niveau départemental. Un guide à l'usage des entreprises est également mis en ligne par le ministère du travail et 70 000 entreprises sont référencées sur le site du GIP « les entreprises s'engagent » (LES) en janvier 2023¹⁴¹. S'agissant de la mobilisation spécifique des entreprises sur l'intérêt du CEJ, un webinaire de lancement organisé par ce GIP réunit près de 728 participants en février 2022.

[192] Des conventions-types visant à actualiser les engagements pris antérieurement pour tenir compte du lancement du CEJ ont aussi été mises à disposition des secteurs d'activité engagés. Ces conventions doivent prévoir des objectifs d'accompagnement de jeunes en CEJ en matière de mentorat, d'immersion professionnelle¹⁴², d'actions de POEI ou POEC, d'alternance, de recrutements.

[193] Toutefois, aucun suivi national des engagements pris par les signataires relatifs au CEJ n'ayant été organisé au démarrage de l'action, aucune donnée chiffrée n'a pu être communiquée à la mission. La mobilisation des entreprises en direction des personnes qui éprouvent des difficultés pour entrer

¹³⁸ Voir le communiqué de presse du ministère du travail du 25 février 2022 qui souligne l'engagement de nombreux secteurs et filières professionnelles réitérant l'engagement pris dans le cadre du plan « 1 jeune 1 solution » pour le CEJ. Des initiatives ont été engagées par l'état en direction des entreprises au niveau national, avec la création de la communauté « les entreprises s'engagent », mais aussi par des acteurs locaux, quoique de façon très hétérogène et peu coordonnée sur les territoires

¹³⁹ Ainsi dans le prolongement des annonces du Président de la République de juillet 2018, une démarche mobilisatrice est initiée visant au déploiement d'un plan « 10 000 entreprises pour l'inclusion et l'insertion professionnelle ». Une instruction ministérielle du 4 février ¹³⁹ mobilise les services de l'état pour organiser la mobilisation générale des entreprises, tant au niveau national (mobilisation des grandes entreprises) que territorial, les services de l'état devant être positionnés en appui et en facilitateurs (voir infra).

¹⁴⁰ GIP « inclusion » et GIP « les entreprises s'engagent ». La création de ces GIP.....

¹⁴¹ Note de présentation sur la « communauté Les entreprises s'engagent » à la date du 9 novembre 2022 : « 65 000 entreprises, 101 clubs départementaux, 3000 personnes engagées dans l'animation des clubs sur les territoires, une dizaine de programmes d'action », et 70 000 selon le GIP lors de la visio-conférence destinées aux agents des DDETS référents départementaux des clubs.

¹⁴² En s'inscrivant sur le site « immersion facilitée » hébergé par le GIP plateforme de l'inclusion.

sur le marché du travail constitue en effet l'un des facteurs de la réussite du CEJ, dont l'objectif est l'accès rapide à l'emploi durable mais qui s'adresse à des jeunes « NEET » : « Il s'agit alors, pour des parcours d'accompagnement pleinement réussis de multiplier les périodes d'immersion et de formation en situation de travail »¹⁴³

[194] D'autre part, tous les départements sont en principe couverts par des « clubs d'entreprises » à la fin mai 2019¹⁴⁴(cf. *infra*). Destinée à créer une impulsion forte pour mobiliser les entreprises et les secteurs professionnels, ces clubs d'entreprises territoriaux préexistaient donc au lancement du CEJ mais ont été mobilisés par le HC3E puis le GIP « LES » et des financements *ad hoc* ont été délégués aux services de l'état pour accompagner les actions de mobilisation locales¹⁴⁵.

[195] Le GIP « plateforme de l'inclusion » créé également au printemps 2022 en même temps que l'autre GIP va porter les activités de la start-up d'Etat « immersion facilitée » initialement financée sur des crédits du plan de relance plateforme consacrée au développement du recours aux périodes d'immersion. Cee projet va surtout mobiliser les conseillers de Pôle emploi plus que les missions locales selon les informations recueillies.

[196] Les deux GIP sont composés de l'état, de Pôle emploi et de l'association « LES » pour l'un, le président du conseil de l'inclusion¹⁴⁶ pour l'autre. *S'agissant du déploiement du CEJ il est notable de constater que le réseau des missions locales n'est pas présent dans la composition des GIP ni même associé* au moment des premiers échanges de la mission avec les responsables de ces GIP à leurs initiatives, ce qui constitue une anomalie s'agissant de l'un des deux opérateurs du CEJ, et, au-delà, des politiques publiques à destination des jeunes. Cette anomalie paraît être en voie de résolution au regard des derniers contacts de la mission avec le GIP « LES » mais doit se traduire par une association effective du réseau.

Recommandation n°20 Associer effectivement le réseau des missions locales aux actions des GIP « LES » et « plateforme de l'inclusion » et les missions locales aux actions des clubs départementaux.

4.1.4.2 Des clubs départementaux à la notoriété encore incertaine et des promesses d'engagement peu suivies

[197] 101 clubs d'entreprises ont été installés dans les départements et consolidés avec le financement par le ministère du travail via une subvention pour chaque département de 30 000 euros au second semestre 2022 pour financer ou co-financer un poste « d'animateur »¹⁴⁷ et versée par les DDETS.

[198] Pour autant, si des clubs d'entreprises existent bien dans chaque département, leur activité réelle et leur dynamisme sont très variables et la connaissance par les opérateurs de terrain des entreprises qui se sont engagées via ce club reste parfois encore limitée malgré des initiatives qui ont

¹⁴³ Instruction aux Préfets de la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion du 2 février 2022 sur le lancement du CEJ. Introduction de Thibaut Guilluy lors du webinaire de lancement du CEJ.

¹⁴⁴ A ce stade, seuls.....

¹⁴⁵ Crédits du BOP 103.

¹⁴⁶ Conseil de l'inclusion dans l'emploi créé par le décret 2018-1002 du 19 novembre 2018 qui remplace le conseil national de l'insertion par l'activité économique.

¹⁴⁷ Le « leader de ce club est en principe un bénévole, dirigeant d'entreprise, l'animateur du club, cheville ouvrière départementale rémunéré par le club à partir des subventions reçues de la DDETS est chargé du suivi des engagements des entreprises. Enfin, un « référent » nommé au sein de chaque DDETS ou DDETS-PP relaie les informations relatives aux différents dispositifs et doit garantir les liens avec les acteurs du SPE. Il finalise en outre la convention entre l'état et le club.

pu se développer au second semestre 2022 grâce au financement du poste d'animateur et au déploiement plus dynamique évoqué par plusieurs DDETS pour 2023.

[199] La notoriété de ces clubs auprès des deux opérateurs du CEJ doit donc encore être améliorée¹⁴⁸. Quant aux conseillers « entreprises » rencontrés ils signalent plutôt le contact direct avec les entreprises du secteur géographique sur lequel ils opèrent, sans que l'on puisse exclure que certains des établissements concernés fassent partie des entreprises qui se sont engagées nationalement.

[200] Les initiatives menées nationalement mériteraient d'être davantage relayées mais aussi déclinées beaucoup plus systématiquement par les deux réseaux avec l'appui des services de l'Etat en capacité de faire en outre le lien avec les fédérations professionnelles et les organismes consulaires, mais aussi les associations locales d'entreprises par exemple.

[201] Une démarche volontariste associant tous les acteurs locaux du SPE (pôle emploi et missions locales) sous l'impulsion et avec l'appui des services de l'Etat, pourrait consister à démarcher systématiquement les établissements des entreprises ou des groupes ayant pris des engagements nationaux relatifs au CEJ¹⁴⁹, mais aussi à décliner en conventions départementales ou régionales les engagements pris par les fédérations professionnelles nationales. Cette démarche contribuerait à l'optimisation de l'action du SPE en direction des entreprises et donc à l'enrichissement des parcours d'insertion via les PMSMP ou les contrats courts.

Recommandation n°21 Décliner systématiquement les engagements nationaux pris par les entreprises au plan territorial le plus adapté.

4.1.4.3 L'organisation, l'intensification et le suivi des démarches d'initiative partagée en direction des entreprises au plus près des territoires

[202] L'existence de démarches menées en direction des entreprises a pu être constatée – sous forme d'informations collectives, d'organisation et de participation à des forum – mais, les actions en direction des employeurs du territoire ne sont pas toujours coordonnées, ni les démarches suffisamment mutualisées en dehors du partage régulier des offres d'emploi dans les structures rencontrées. Or, comme cela avait déjà été préconisé par la mission Igas portant sur l'évaluation du partenariat renforcé, « devraient être expérimentées au niveau local des actions de délivrance de l'information de premier niveau vis-à-vis des employeurs (mise en place d'équipes, voire de guichet communs) ainsi que la mutualisation de CV et des offres d'emploi afin de faciliter leur appariement et une meilleure prise en compte des spécificités des secteurs d'activité »¹⁵⁰. Cette recommandation garde toute son actualité particulièrement dans un contexte de tensions sur les recrutements nécessitant un partage soutenu des candidatures potentielles.

¹⁴⁸ Selon l'enquête menée auprès des DDETS et DDETS-PP par la mission IGAS, à la question « avez-vous mobilisé ou contribué à mobiliser ce club d'entreprise en 2022 sur le CEJ, », 58 répondent par la négative et seulement 35 répondent positivement. La connaissance par les opérateurs du CEJ de l'existence des clubs « les entreprises s'engagent » n'est pas non plus apparue lors des investigations et des entretiens menés par la mission lors de ces déplacements sur le terrain et des échanges avec les conseillers chargés du CEJ.

¹⁴⁹ Même si une approche partant de l'analyse globale des besoins de l'entreprise doit être privilégiée sur une approche par dispositif comme le signalent la plupart des acteurs de terrain rencontrés.

¹⁵⁰ Rapport Igas « évaluation du partenariat renforcé entre Pôle emploi et les missions locales » N° 2018-058R de décembre 2018.

Recommandation n°22 Organiser au niveau le plus opérationnel, des démarches d'information commune des employeurs sur l'offre de service qui leur est destinée, organiser une réponse co-construite autour des difficultés de recrutements par secteur constatées sur le territoire, organiser et suivre la mise en place d'équipes de prospection communes en direction des entreprises.

4.1.5 Les solutions structurantes peu mobilisées en dehors de la formation

[203] La notion de « solution structurante » est une innovation du dispositif qui doit donc contribuer à la qualité et à l'adaptation des parcours en contribuant à répondre aux besoins en formation, en professionnalisation et à renforcer l'engagement du jeune. « Elles correspondent à des périodes d'accompagnement et d'activité intense » et comme le précise la circulaire du 21 février 2022, se distinguent de l'accompagnement proprement dit, des périodes d'immersion ou d'emploi court, et de situations de sorties positives. **Elles se distinguent à la fois de l'accompagnement proprement dit** (appui et conseil à la recherche d'emploi), des activités conduites dans ce cadre (ateliers, informations collective, prestations), **des périodes d'immersion ou d'emploi court** et des situations de sortie positive. Intégrées au parcours CEJ, elles peuvent induire une prolongation de celui-ci au-delà de la durée maximale. »¹⁵¹

Les actions considérées comme solutions « structurantes » selon les dispositions de l'article R 5131-16 du code du travail, c'est-à-dire permettant de prolonger le CEJ jusqu'au jour du deuxième mois suivant la fin du parcours sont :

- Formation (au sens large : préqualifiante, qualifiante, certifiante, diplômante, etc.) :
- Accompagnement intensif spécifique externe (EPIDE, Ecole de la deuxième chance, parcours SESAME, etc.)
- Mission d'utilité sociale (service civique)
- Périodes d'emploi aidé (contrat unique d'insertion, parcours emploi compétences, insertion par l'activité économique, CDD tremplin)

[204] Depuis le démarrage du CEJ, seuls 25 % des jeunes ayant intégré le dispositif ont bénéficié d'au moins une période de solution structurante en mission locale¹⁵²

[205] Durant le mois de janvier 2023, **66,9 % des solutions structurantes correspondent à de la formation** ; 10,9 % à de l'accompagnement intensif spécifique externe ; 10,6 % à du service civique et 11,6 % à des périodes d'emploi d'insertion/aidé. Cette répartition correspond aux quatre catégories de solutions structurantes répertoriées dans le référentiel. Au sein de la formation, la formation pré-qualifiant (18,2 %) et certifiante (23,9 %) sont les plus sollicitées. Par ailleurs, le taux de recours à la formation présente de forte disparité entre Pôle emploi et les missions locales : la part de la formation dans les solutions structurantes chez Pôle emploi est ainsi de 79,5 % à fin janvier, contre 63,2 % pour les missions locales. Si on peut s'interroger sur les capacités de prescription des deux réseaux on ne peut toutefois en tirer de conclusions définitives au regard des différents biais d'interprétation (âge et niveau des jeunes, freins périphériques etc.) .

[206] Ces faibles taux de recours aux actions structurantes hors formation préoccupent en premier lieu les porteurs de solutions proposant un « accompagnement intensif spécifique externe et les organisateurs du service civique, qui ont notamment exprimé leur inquiétude lors du comité des parties prenantes du 28 septembre 2022. Ces préoccupations ont été confirmées par la suite par la

¹⁵¹ Circulaire N°DGEFP/MAJE/2022/45 du 21 février 2022 relative à la mise en œuvre du contrat d'engagement jeune.

¹⁵² Sur 179 656 parcours CEJ du 1^{er} mars 2022 au 13 janvier 2023, 45 348 comportent au moins une période de solution structurante : données issues du SI-IMILO.

plupart des têtes de réseau rencontrées par la mission (l'agence du service civique, Unis Cité, l'EPIDE, la tête de réseau des E2C¹⁵³, l'AFPA¹⁵⁴). Ces derniers, qui avaient grand espoir que le CEJ constitue un vivier de « recrutement » significatif, se déclarent parfois déçus du faible taux d'orientation de jeunes en CEJ vers leur offre de service et les accompagnements qu'ils proposent.

[207] La première explication réside dans **la grande hétérogénéité des solutions regroupées sous cette appellation** ; la spécificité de certaines actions structurantes parfois *peu pertinentes pour l'ensemble du public CEJ* ; la concurrence ressentie par les conseillers vis-à-vis de solutions d'accompagnement intensif externes à leur propre structure ; et enfin la *répartition très inégale de certaines de ces solutions sur l'ensemble du territoire national*.

[208] L'analyse du délai de mobilisation des actions structurantes à partir du démarrage du dispositif¹⁵⁵ est plus complexe. Rien ne permet d'affirmer que l'entrée dans telle ou telle action structurante à un moment particulier du parcours serait par principe bénéfique à l'insertion professionnelle de l'ensemble des jeunes en CEJ. La circulaire du 21 février 2022 indique d'ailleurs seulement que « l'opportunité d'entrer en action structurante doit être examinée le plus tôt possible dans le parcours CEJ afin de procéder sans délai à l'orientation vers celle-ci ». L'*opportunité* d'entrer en solution structurante doit bien être *examinée* puisqu'elle ne va pas de soi pour tous les jeunes et c'est dans le cas où elle correspond aux besoins et au projet du bénéficiaire qu'il convient de procéder à une orientation rapide, à l'appréciation du conseiller.

- **Une catégorie administrative qui regroupe des prestations et des parcours très hétérogènes**

[209] Les actions structurantes mobilisables sont nombreuses et diverses. Sont ainsi regroupées au sein de la même catégorie des **actions structurantes « professionnelles »** telles que la formation et les périodes d'emploi aidé, et des solutions plus globales d'accompagnement et de mobilisation citoyenne que l'on pourrait qualifier d'**actions structurantes « non professionnelles »**.

[210] A ce regroupement pouvant être source de confusion, s'ajoute la **porosité entre certaines actions structurantes et certaines activités d'accompagnement**. Ainsi, la « formation aux compétences numérique », la « formation aux compétences métiers », les « formation complémentaires (sécurité, communication, permis...) » et la préparation du brevet d'aptitude aux fonctions d'animation (BAFA) figurant dans le référentiel partagé des activités d'accompagnements correspondent tout à fait à de la formation pré-qualifiante, qualifiante voire certifiante. Or cette dernière est considérée par ailleurs comme une action structurante.

[211] La distinction entre les actions structurantes et les activités d'accompagnement n'est donc pas toujours limpide, notamment en ce qui concerne la formation. D'autant plus que celle-ci peut parfois être **mise en œuvre par les opérateurs du CEJ eux-mêmes** (Pôle emploi dispose par exemple d'une prestation *Activ'Créa*, formation à la création d'entreprise ; ou encore d'un service *Prépa Compétences* qui est saisie en tant que solution structurante¹⁵⁶) Dans ce cadre le recours à la formation dispensée

¹⁵³ La tête de réseau des E2C signale à la mission une baisse de 12 % des jeunes prescrits par les missions locales mais aussi une baisse de 25,5 % des intégrations par les E2C des jeunes prescrits entre les mois de janvier à septembre 2021 et 2022, ce qui illustre -selon les déclarations recueillies 'une 'orientation de profils moins adaptés, et donc du besoin de meilleure connaissance du dispositif E2C par les conseillers Missions Locales.

¹⁵⁴ Notamment pour évoquer la mise en œuvre du programme « 16-18 »

¹⁵⁵ 56 jours se sont en moyenne écoulés entre la date de début initiale des parcours CEJ en 2022 et le début de la première période de solution structurante.

¹⁵⁶ Pôle Emploi, CEJ - Guide opératoire SI Gestion des Parcours

par l'opérateur lui-même répond alors à une tout autre logique que le recours à un accompagnement spécifique externe, qui implique de « déléguer » l'accompagnement du jeune à un autre organisme.

Recommandation n°23 Clarifier la catégorie « solution structurante » en la réorganisant en 3 catégories, : 1) la formation, 2) l'accompagnement spécifique externe (facultative et mobilisable en fonction des besoins *spécifiques* du jeune et 3) « contacts avec le monde du travail »,

[212] Cette dernière notion englobe les périodes d'emploi aidé déjà considérées comme des solutions structurantes en y ajoutant les PMSMP, les contrats courts, les CDD courts, les missions d'intérim.

[213] **Certaines solutions structurantes de type « accompagnement intensif spécifique externe » proposent un accompagnement assez similaire à celui dispensé dans le cadre du CEJ**¹⁵⁷. Ces solutions risquent donc d'être perçues comme peu utiles, voire concurrentes, par les conseillers. (cf. annexe 4)

- **Des solutions structurantes qui ne sont pas présentes sur tout le territoire**

[214] L'inégalité dans l'accès aux solutions structurantes découle en partie de leur inégale implantation sur les territoires, particulièrement dans les zones rurales. Cette difficulté, vérifiable pour certains des acteurs doit impliquer une réflexion nationale avec les têtes de réseau dès lors que le recours aux solutions structurantes est porté comme un marqueur de CEJ.

[215] **A titre d'illustration, l'Afpa**, dont le programme *La promo 16-18* s'est déployé en dehors du CEJ¹⁵⁸, tente par exemple d'apporter des réponses à l'inégalité d'accès à son offre de formation. A la demande des territoires (préfet, DREETS, DDEETS, missions locales...), elle a travaillé au développement de Promo 16-18 délocalisées et propose désormais deux modèles d'actions « hors les murs » : une promo 100 % délocalisée pour laquelle seuls les équipes Afpa et ses partenaires sont mobiles pour les ateliers ; et une promo partiellement délocalisable pour laquelle les équipes Afpa, les partenaires mais également les jeunes sont mobiles, avec des mobilisation sur des temps spécifiques en délocalisé.

[216] Des organisations complémentaires sont également mises en œuvre pour faciliter la mobilité des jeunes, comme le ramassage en mini bus Afpa pour leur permettre d'assister à un évènement en centre Afpa ou encore à une session partiellement hors les murs. Pour autant, cette solution paraît encore peu mobilisée dans le cadre du CEJ puisque sur plus de 3 300 nouvelles entrées qui ont été réalisées depuis janvier 2022, seules 118 d'entre elles correspondaient à une orientation d'un jeune en CEJ (à ramener au nombre de jeunes mineurs entrés en CEJ)

[217] Quel que soit la situation locale et les spécificités des solutions structurantes, la ressource qu'elles constitue doit être mieux connue de tous les conseillers en charge du CEJ et les liens opérationnels développés, au-delà d'une simple présentation formelle lors d'une information collective.

Recommandation n°24 Etablir au niveau le plus opérationnel une cartographie adaptée commune et un « mode d'emploi » des solutions structurantes externes disponibles sur le territoire.

¹⁵⁷ Voir tableau en annexe.

¹⁵⁸ 112 sites Afpa accueillent des sessions Promo 16-18, auxquels s'ajoutent près de 90 sessions organisées hors les murs..

4.2 La sanction du non-respect des engagements : un élément-clef du dispositif peu suivi et piloté

[218] Le dispositif de sanction est logiquement un élément important du dispositif fondé sur des engagements réciproques impliquant du côté des jeunes, assiduité, participation active à l'ensemble des actions prévues, sincérité et exactitude des informations¹⁵⁹. Le cadre procédural et les conséquences financières sont précisés par les articles R 5131-17 et 18 du code du travail qu'il s'agisse de jeunes bénéficiaires de l'ACEJ ou de l'ARE. Pourtant le processus n'est pas suivi en dehors d'initiatives locales et il ne paraît pas adapté aux buts poursuivis par le dispositif : favoriser l'insertion professionnelle des bénéficiaires.

4.2.1 Un suivi des sanctions lacunaire au moment des investigations menées par la mission

[219] S'agissant du réseau des **missions locales**, bien que la possibilité de calculer et d'indiquer le montant de la sanction figure dans IMILO¹⁶⁰, il n'a pas été prévu d'intégrer le processus de gestion des sanctions (envoi de courriers et suivi des relances, calendrier des échéances.) et la procédure est réalisée hors de ce système d'information. L'UNML précise d'ailleurs que la qualification de la sortie du jeune en « sanction » ne peut en outre intervenir que lors de l'exclusion définitive du jeune soit à la troisième sanction et encore sans pouvoir connaître le motif de cette troisième sanction. L'information n'est donc disponible que comme une rubrique de la catégorie « sorties » du dispositif sans qu'on dispose de davantage d'information. En 2022, ce sont donc **4 563 jeunes, soit 7,2 % des 63 761 sorties du dispositif qui avaient pour motif « non-respect des engagements »**¹⁶¹.

[220] Concernant la gestion du processus à **Pôle emploi**, si les sanctions prises ont été gérées manuellement par les agences jusqu'en novembre, celui-ci est désormais intégré au système d'information de Pôle emploi¹⁶². Toutefois, la DG de Pôle emploi a été en capacité de communiquer un tableau récapitulatif par région qui identifie le nombre de « manquements »¹⁶³, le nombre de sanctions prononcées et le nombre d'abandons de procédures. Il en ressort que sur les 3 913 manquements constatés seulement **1 503 sanctions ont été prononcées**, ce qui témoigne d'une certaine souplesse des conseillers qui utilisent la première lettre constatant le manquement comme une sorte d'avertissement, lequel n'existe pas dans la gradation des sanctions prévues par l'article R 5131-18 du code du travail,

[221] Pour autant, l'incomplétude des données comme l'incertitude sur les événements comptabilisés explique l'absence de référence à cette donnée pourtant importante dans les tableaux de bord nationaux et ne permet pas de procéder à une analyse plus fine à ce stade alors même qu'il s'agit d'une caractéristique importante de la mise en œuvre du dispositif.

¹⁵⁹ Article R 5131-16-1 du code du travail.

¹⁶⁰ Charte nationale des données page 29 et 30.

¹⁶¹ Source : UNML.

¹⁶² Message DG Pôle emploi du 10 février 2023 +

¹⁶³ 3913 manquements, 1503 sanctions « prononcées », 2367 abandons de procédures.

Au surplus, cette absence de suivi ne permet pas d'identifier de manière suffisamment rapide les effets indésirables sur la sanction des mécanismes de cumul : le COJ signale par exemple que lorsqu'un jeune en CEJ est orienté vers certaines solutions structurantes (E2C par exemple) et qu'il fait l'objet d'une sanction qui peut amputer son ACEJ, cette perte est mécaniquement compensée par l'augmentation corrélative de son revenu de stagiaire de la formation professionnelle, ce qui vide à l'évidence la sanction de son effet rétributif. Ce sujet qui n'a pas été signalé directement à la mission lors de ses investigations est toutefois identifié par la DGEFP qui l'a indiqué à la mission.

Recommandation n°25 Intégrer dans I-IMILO la gestion du processus des sanctions et mettre en place un suivi à tous les niveaux des procédures engagées, des motifs retenus et des sanctions notifiées et intégrer cette donnée dans le tableau de bord national.

4.2.2 Un dispositif trop lourd et peu efficace dont l'économie globale doit être modifiée en simplifiant et en raccourcissant le processus

[222] Pour mesurer l'impact de la procédure, on peut considérer la situation fictive suivante : à la suite du signalement effectué par un conseiller à sa direction le 15 mars, un délai de 15 jours est ouvert au jeune bénéficiaire du CEJ pour présenter ses observations écrites, soit, dans la situation retenue, le 30 mars. La décision de sanction est prise dans un délai de 7 jours à compter de l'expiration de ce délai contradictoire soit le 6 avril. Cette décision ouvre à son tour un délai de recours dans les deux mois suivant la notification de la sanction, soit dans l'exemple choisi, le 6 juin. Dans la mesure où cette décision ne peut prendre effet que le premier jour du mois suivant sa notification, elle s'appliquera donc le 1^{er} juillet

[223] Le côté tardif et donc inefficace voire contre-productif du dispositif est manifeste puisque l'aspect pédagogique puis rétributif de cette sanction n'existe plus. En outre, la progressivité des sanctions qui implique que la suppression de l'ACEJ n'intervienne qu'au troisième manquement rend pratiquement impossible son prononcé au regard des délais successifs dans le cadre d'un CEJ d'une durée initiale de 6 mois par exemple¹⁶⁴.

[224] Toutefois, lors de ces enquêtes dans les 7 régions visitées, comme lors des analyses de dossiers individuels¹⁶⁵ il a pu être constaté par la mission, à partir de l'analyse de dossiers anonymisés, que le motif de sortie pour abandon sans demande expresse du jeune concerné avait été utilisé par des conseillers confrontés à l'absence de réponse du jeune aux courriers recommandés et suite à des absences non justifiées à entretiens et sans aucune activité visible (cf. *supra* 2.2.).

[225] Le dispositif de sanction, considéré comme chronophage et inefficace par les conseillers n'obtenant pas de réponse du jeune absent doit ainsi être réformé. Ainsi, c'est bien une refonte du dispositif des sanctions qui doit être rapidement envisagée, tout en préservant le principe du contradictoire, garant des droits du jeune en CEJ afin de lui permettre, le cas échéant-a posteriori-d'expliquer les raisons qui ont pu l'amener à ne pas respecter ses engagements¹⁶⁶.

[226] La mission propose ainsi que l'échelle des sanctions soit à la fois enrichie avec la possibilité d'une « suspension » mais aussi simplifiée en revenant sur l'échelle systématique. Le conseiller pourrait ainsi adapter, après l'avertissement, le niveau de la sanction à l'importance du manquement

¹⁶⁴ D'autre part, le conseil d'orientation pour la jeunesse signale, dans son rapport d'évaluation remis au ministre du travail le 16 décembre 2022 signale une situation de « neutralisation » de la sanction lorsqu'elle intervient dans le cas d'une solution structurante (E2C) ce que la mission n'a pas pu constater par elle-même.

¹⁶⁵ « Carottages » de...dossiers avec les conseillers chargés de leur suivi.

¹⁶⁶ Voir « les sanctions administratives » Mathias Guyomar LGDJ pages 88 et suivantes relatives aux droits de la défense.

constaté en se fondant sur les éléments d'appréciation à sa disposition et il pourrait dans certains cas, prononcer directement la suspension de l'allocation voire solliciter une exclusion directe en cas de comportement fautif grave. L'exclusion directe ne pourrait être prononcée que par le directeur de la structure. Contrepartie nécessaire à cette souplesse à la main des conseillers des deux réseaux, une possibilité de recours unifié devrait être ouverte. En l'absence d'instance unifiée (en attendant France Travail) ce recours pourrait s'exercer devant les DDETS¹⁶⁷.

[227] Enfin, la mission a constaté que lorsque le jeune bénéficiaire du CEJ indemnisé ou non par l'ARE ne procédait pas à l'actualisation de sa situation au titre de sa qualité de demandeur d'emploi, sa radiation automatique de la liste des demandeurs d'emploi ne permettait plus au conseiller d'activer le parcours CEJ ce qui aboutit à interrompre le parcours du jeune et constitue manifestement une anomalie. D'autre part, l'articulation des régimes des sanctions et des régimes procéduraux de l'ACEJ et de l'ARE devra être réexaminée dans le cadre de la mise en place de France Travail.

Recommandation n°26 Alléger le formalisme et redéfinir la progressivité des sanctions du CEJ pour offrir plus de latitudes aux conseillers du simple avertissement à la suspension en permettant un recours devant les services de l'Etat. Permettre une exclusion directe en cas de comportement fautif grave.

Recommandation n°27 Dans la perspective de France Travail, lancer la réflexion sur la convergence des dispositifs de sanction.

4.3 L'ACEJ, un dispositif à faire évoluer pour faciliter le parcours d'insertion du jeune

4.3.1 Des règles de cumul de l'allocation moins incitatives que celles de la Garantie jeunes

[228] Parmi les ressources intégralement déduites du montant de l'allocation restant à verser figurent les **revenus tirés de stages de formation professionnelle**. Dans le régime applicable à la Garantie jeunes, ces revenus de stage étaient intégralement cumulables avec l'allocation Garantie Jeune, dès lors qu'ils ne dépassaient pas 300 euros net mensuel. Comme le souligne le COJ dans son rapport¹⁶⁸, le CEJ établit ainsi un plafond maximal de 500€ pour des jeunes en grande difficulté qui auraient pu voir leurs ressources mensuelles dépasser ce seuil avec la Garantie Jeune. Or, pour les jeunes les plus précaires, cette minoration des revenus peut constituer la source de nombreuses difficultés (logement, mobilité) en freinant la réalisation de leur stage.

[229] S'agissant des rémunérations inscrites dans la liste des ressources entraînant la suspension totale du versement de l'allocation pendant la période concernée, la majeure partie d'entre elles ne pose pas de difficulté particulière dès lors que leur montant est au moins égal, si ce n'est supérieur, à l'allocation CEJ. Ce n'est en revanche pas toujours le cas concernant la rémunération perçue dans le cadre d'un contrat à durée déterminée conclu en application des dispositions des articles L. 5132-5 (**entreprises d'insertion**), L. 5132-11-1 (**associations intermédiaires**) et L.5132-15-1 (**chantiers d'insertion**) ; d'un contrat de mission mentionné à l'article L.5132-6 (**entreprises de travail temporaire d'insertion**) ou d'un contrat unique d'insertion mentionné à l'article L.5134-19-3 (**CUI-CAE et CIE**), qui fait également partie de la liste des ressources non cumulables.

¹⁶⁷ Ce recours ne devrait toutefois pas être à l'origine d'une charge de travail trop importante pour les services, le niveau des recours attendus étant assez faibles.

¹⁶⁸ Commission de l'insertion des jeunes du COJ, *Le contrat d'engagement jeune, suivi et évaluation de sa mise en œuvre dans les territoires, 1^{er} rapport d'étape*, adopté le 9 décembre 2022

[230] Cette situation a été soulevée par la quasi-totalité des opérateurs rencontrés, et notamment par toutes les missions locales sans exception. Dans ses propositions pour améliorer les modalités de mise en œuvre du CEJ, l'UNML indique ainsi qu'« un jeune qui effectuerait quelques heures dans le cadre d'un chantier d'insertion se voit privé de son allocation CEJ » et qu'« en conséquence, et dans l'intérêt des jeunes, les professionnels des missions locales ne peuvent décemment leur proposer ce type d'activités, dont ils ont pourtant besoin, au risque de renforcer leur précarité ». Elle souligne par ailleurs que « les acteurs de l'IAE offrent pourtant des expériences plus qu'utiles aux jeunes les plus éloignés pour leur permettre d'acquérir les savoirs-être et savoir-faire nécessaires à leur bonne intégration dans l'emploi ».

[231] Dès qu'ils perçoivent des revenus de l'insertion par l'activité économique ou de contrats aidés, les jeunes en CEJ se voient donc priver de l'allocation CEJ durant la période concernée, quel que soit le montant de leur rémunération. Cette dernière est généralement plus faible pour les publics les plus précaires, qui sont les plus susceptibles de ne réaliser qu'un faible nombre d'heures mensuelles. Comme le souligne le COJ dans son rapport, cette situation marque un recul par rapport à la Garantie jeunes durant laquelle les ressources issues de l'IAE et des contrats aidés étaient partiellement cumulables avec l'allocation¹⁶⁹. Il conviendrait donc de revenir sur ce qui est clairement perçu par les professionnels de l'insertion comme un recul par rapport au régime antérieur applicable à la Garantie jeunes.

[232] Dans la rubrique des ressources entraînant la suspension totale du versement de l'allocation pendant la période concernée, il est aussi important de souligner l'indication suivante : « la prime d'activité et le revenu de solidarité ne sont pas cumulables avec l'allocation dans le cas général ». Toujours dans ses propositions pour améliorer les modalités de mise en œuvre du CEJ, l'UNML indique que cela « conduit les missions locales à recommander aux jeunes qu'elles accompagnent, dans leurs intérêts, de renoncer à leurs droits à la prime d'activité » et que cela « va à l'encontre de la mission du réseau des missions locales d'être des plateformes d'accès aux droits pour les jeunes et de lutte contre le non-recours ». La question du non-cumul entre l'allocation CEJ et la prime d'activité doit donc être repensée, puisqu'il est peu compréhensible, dans une logique de parcours vers l'emploi, qu'un jeune qui bénéficierait pendant 3 mois de la prime d'activité à hauteur de 85€ par mois doive renoncer à son allocation de 500 €.

Recommandation n°28 Réexaminer les conditions de cumul de l'ACEJ avec les revenus tirés de l'insertion par l'activité économique et des stages de formation, en posant le principe d'un alignement sur la Garantie jeunes.

4.3.2 Des mineurs en grande difficulté et dépourvus de soutien familial dont les parcours sont pénalisés par une allocation minorée :

[233] Alors que le montant maximal de l'allocation CEJ a été fixé à 500 € pour les jeunes majeurs, elle est plafonnée à 200 € pour les jeunes mineurs. Cet écart systématique est largement critiqué par les missions locales en général et par les missions locales de zones rurales en particulier, qui estiment que la situation de certains jeunes mineurs devraient pouvoir donner lieu à une prestation plus élevée pour leur permettre de faire face aux difficultés nombreuses auxquelles ils sont confrontés.

[234] Si la minoration de l'allocation pour les mineurs permet d'éviter l'effet pervers incitatif au décrochage scolaire, elle va en effet parfois clairement à l'encontre de la logique d'insertion qui fonde la raison d'être du dispositif. Il arrive en effet que les moins de 18 ans soient confrontés aux mêmes

¹⁶⁹ Circulaire du 28 février 2020 relative au Fonds d'inclusion dans l'emploi

difficultés et donc aux mêmes besoins que des jeunes majeurs : certains n'habitent par exemple plus chez leurs parents (les cas de « rupture familiale » ont été évoqués à plusieurs reprises par les conseillers) et connaissent des difficultés de logement.

[235] Par ailleurs, les mineurs peuvent parfois avoir des besoins plus élevés en raison même de leur jeune âge : c'est à 16/17 ans qu'ils ont besoin de passer leur permis AM (cyclomoteurs) et/ou d'acheter un véhicule pour pouvoir se déplacer. Cette problématique est particulièrement prégnante pour les jeunes mineurs habitant en zone rurale, qui sont confrontés à de grandes difficultés pour se déplacer, le seul moyen à leur disposition restant parfois le car scolaire dont les horaires sont en général peu compatibles avec les exigences d'un stage, d'une formation ou d'un contrat de travail.

[236] Comme l'évoque l'UNML dans ses propositions pour améliorer les modalités de mise en œuvre du CEJ, ces jeunes mineurs sont « condamnés à une double peine : une offre insuffisante sur leur territoire et une impossibilité de prévoir des périodes de mobilité ».

[237] Dans sa note adressée à la mission, l'ARML de Normandie insiste également sur cette problématique, d'autant plus qu'elle fait partie des trois régions comptant le plus de mineurs en CEJ en France métropolitaine¹⁷⁰. L'ARML souligne que de nombreux mineurs accompagnés par le réseau « cumulent parfois plusieurs freins périphériques à une entrée en formation : mobilité, statut de mineur non accompagné (MNA), sortant ASE... ». Elle relève que parmi les jeunes mineurs accompagnés par les missions locales de Normandie 17 % habitent en ZRR ; 10,8 % sont titulaires du permis AM ; 20,5 % déclarent n'avoir aucun moyen de locomotion, 64 % utilisent les transports en commun ou scolaires et 7,2 % sont confrontés à une problématique de logement.

[238] Enfin, si le recours au « fonds d'aide aux jeunes » (FAJ) est toujours envisageable, des acteurs de terrain indiquent à la mission que les conditions d'obtention pour les mineurs ne peuvent souvent permettre de dénouer les principales difficultés rencontrées par les jeunes mineurs même si cette aide peut être ponctuellement mobilisée.

[239] La mission estime qu'il doit être possible de résoudre cette difficulté sans engendrer les effets pervers craints par les promoteurs du dispositif. Par exemple, on peut imaginer qu'une demande de revalorisation puisse être émise par les conseillers en fonction de la situation et des besoins du jeune, puis validée par le responsable de structure et une instance agissant au nom de la puissance publique.

Recommandation n°29 Permettre au responsable de la structure sur proposition du conseiller de solliciter une majoration de l'allocation CEJ à un jeune mineur à partir d'un diagnostic de sa situation.

¹⁷⁰ 10,4 % des jeunes signataires d'un CEJ en Normandie sont mineurs

CONCLUSION

[240] Au final, le bilan du CEJ un an après son lancement est loin d'être négatif mais il est contrasté. S'il est encore trop tôt pour une évaluation d'impact, la dynamique du dispositif est incontestable et il bénéficie de retours positifs des jeunes et des conseillers. Les deux marqueurs du dispositif, l'accompagnement renforcé et l'implication du bénéficiaire, traduit par l'entretien hebdomadaire et les 15-20h d'activité, sont ainsi bien intégrés par les bénéficiaires comme par les conseillers qui les considèrent dans leur ensemble comme légitimes. Mais ces choix forts font que le dispositif ne pourra concerner l'intégralité des jeunes NEET. Pour certains d'entre eux, le respect d'un tel engagement ou la perspective d'une insertion professionnelle ne pourront être envisageables qu'à l'issue d'un travail préliminaire et, d'abord, d'un repérage qui reste à construire. C'est tout le sens du dispositif issu de l'appel à projet « CEJ rupture » qui a été lancé à l'automne.

[241] Certains problèmes pèsent en outre sur le déploiement, à commencer par une charge administrative perçue comme trop importante. Des ajustements apparaissent ainsi nécessaires pour simplifier le suivi (allègement des tableaux de bord), adapter les outils (notamment informatiques), alléger les démarches administratives, mais aussi mieux mobiliser les entreprises ou revoir le système de sanction et de l'allocation. Dans tous les cas, c'est le but ultime du dispositif, permettre l'insertion professionnelle des bénéficiaires, qui doit guider les évolutions.

[242] C'est toutefois dans la coopération entre les deux réseaux chargés du déploiement que les efforts les plus importants restent à accomplir. Pour mettre fin aux problèmes et aux frictions que ce choix inédit a pu engendrer, des efforts particuliers doivent être accomplis, et plus généralement la relation entre les différents acteurs doit être repensée : la mise en place de France Travail devra permettre une organisation qui évite les dysfonctionnements constatés.

[243] Dernier point que la mission ne saurait trop souligner, ce déploiement montre l'importance, pour un dispositif de cette ampleur et de cette ambition, de se donner *ex ante* les moyens de corriger les erreurs ou les imprécisions de conception, de se doter des outils pertinents et de bâtir un cadre d'évaluation robuste.

Laurent VILBOEUF

Thomas WANECQ

Membres de l'inspection générale des affaires sociales

LETTRE DE MISSION



**MINISTÈRE
DU TRAVAIL,
DU PLEIN EMPLOI
ET DE L'INSERTION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

OLIVIER DUSSOPT

Le Ministre

Paris, le **12 SEP. 2022**

Nos Réf : I-22-004612

Vos Réf :

**Note à l'attention de
Monsieur le Chef de l'Inspection générale des affaires sociales**

Objet : Evaluation d'étape de l'accompagnement des jeunes dans le cadre du contrat d'engagement jeune

Le contrat d'engagement jeune (CEJ), prévu à l'article L. 5131-6 du code du travail, est entré en vigueur le 1^{er} mars 2022. Il s'agit d'un dispositif intensif d'accompagnement, mis en œuvre dans le cadre du droit à l'accompagnement, principalement par les missions locales et Pôle emploi. S'adressant aux jeunes âgés de 16 à 25 ans (jusqu'à 29 ans révolus pour les personnes reconnues travailleurs handicapés), éloignés de l'emploi, le CEJ se caractérise notamment par un suivi régulier et une mise en activité, personnalisée et adaptée aux besoins de chaque jeune, d'au minimum 15 heures par semaine, tout au long du parcours.

Au premier trimestre 2022, le nombre de chômeurs a diminué, ainsi que la part des jeunes de 15 à 29 ans qui ne sont ni en emploi ni en formation (NEET). Néanmoins, le taux de chômage des jeunes jusqu'à 25 ans a rebondi légèrement et les jeunes de 18 à 24 ans restent confrontés à des situations de précarité. Ainsi, selon une étude de l'Observatoire des inégalités, le taux de pauvreté des 18-24 ans, à l'automne 2020, était deux fois plus élevé que la moyenne française.

Dans ce contexte, il est particulièrement nécessaire de pouvoir mesurer les effets du contrat d'engagement jeune, et plus particulièrement de l'intensité de l'accompagnement qui le caractérise, sur l'insertion durable dans l'emploi des jeunes.

C'est la raison pour laquelle nous vous remercions de bien vouloir diligenter une mission relative à l'analyse de l'accompagnement intensif dans le cadre du contrat d'engagement jeune.

En premier lieu, la mission s'intéressera à la fiabilité des indicateurs permettant notamment la comptabilisation horaire, en analysant aussi bien la robustesse de la collecte des données que la méthodologie mise en œuvre pour les renseigner, par chacun des opérateurs et de manière globale.

En deuxième lieu, la mission s'attachera à l'analyse de la qualité et de la pertinence de l'offre de service proposée aux bénéficiaires dans le cadre de leur parcours, concernant tant la nature que la diversité des activités. Il s'agira notamment de s'assurer que l'offre de service existante est mobilisée de manière optimale et appropriée au regard des besoins des jeunes concernés, et notamment les actions dites « structurantes » listées dans l'arrêté du 9 mars 2022. L'accès réciproque des jeunes accompagnés par l'un des deux opérateurs (Pôle Emploi et missions locales) à l'offre de services spécifique de l'autre opérateur sera évaluée dans ce cadre. La qualité et les modalités du suivi et des échanges entre les jeunes et leurs conseillers référents (entretiens, contacts téléphoniques, SMS, chat via l'application CEJ ou autres outils) feront également l'objet d'une attention particulière.

Enfin, la mission s'attachera à qualifier les effets de cet accompagnement, dans son intensité et sa nature, sur l'insertion durable dans l'emploi des jeunes au regard notamment des premiers résultats sur les sorties du dispositif.

En outre, l'instruction du 21 février 2022 relative à la mise en œuvre du contrat d'engagement jeune prévoit de lancer une réflexion sur une démarche de certification commune à Pôle emploi et aux missions locales avec pour objectif de garantir le respect des engagements du CEJ par une appréciation indépendante des deux opérateurs. Dans cette perspective, la mission fera part de ses recommandations de nature à nourrir la réflexion sur les travaux de certification et les conditions nécessaires à sa mise en œuvre.

Nous souhaitons que les conclusions et recommandations fassent l'objet d'un rapport intermédiaire en novembre 2022 et d'un rapport définitif d'ici le 1^{er} mars 2023.

Pour mener à bien cette mission, vous pourrez vous appuyer sur les services de la DGEFP, de la DARES et sur les services déconcentrés de l'Etat par l'intermédiaire des DREETS, ainsi que sur les réseaux de Pôle emploi et de l'UNML.

Olivier DUSSOPT



LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 : Eléments de méthodologie
- Annexe 2 : Compléments sur l'évaluation du CEJ
- Annexe 3 : Les solutions structurantes

ANNEXE 1 : Eléments de méthodologie

1 Sur pièce et sur place

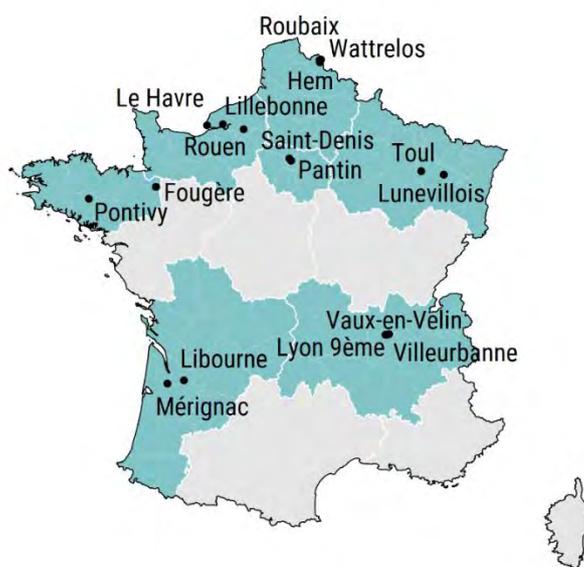
1.1 Entretiens et déplacements

[244] Conformément à la méthodologie de l'Inspection générale des affaires sociales, la mission a mené de nombreux entretiens dans le cadre de ses investigations (la liste complète des plus de 250 interlocuteurs de la mission figure en pièce jointe au présent rapport). Elle a ainsi rencontré tous les acteurs institutionnels nationaux (lors de rendez-vous principalement en présentiel, et quelquefois à distance) ainsi que les principales têtes de réseaux porteurs de solutions structurantes.

[245] Mais établir le bilan du CEJ suppose également de rencontrer ceux qui sont en charge de son déploiement sur le terrain ainsi que les bénéficiaires. C'est pourquoi la mission a effectué des déplacements dans six régions

- Auvergne-Rhône-Alpes ;
- Hauts de France ;
- Bretagne ;
- Nouvelle-Aquitaine ;
- Ile de France ;
- Normandie.

Carte 1 : Déplacements de la mission



Source : Mission

[246] La mission s'est également entretenue par visio-conférence avec des acteurs de la région Grand Est à distance. Lors de ces déplacements la mission a rencontré les directions régionales de l'économie, de l'emploi du travail et des solidarités de chaque région ainsi que certaines directions départementales (DDETS) : Nord-Lille, de Meurthe et Moselle, du Rhône, de Seine-Maritime.

[247] Au sein du réseau des missions locales, des rencontres ont été organisés avec les directions et conseillers les missions locales de Vaulx-en-Velin, Villeurbanne ; Libourne, Technowest de Mérignac, Le Havre, Lillebonne, Roubaix, HEM Saint-Denis, Fougères, Pontivy, Lunévillois, Toul. A l'occasion de ces rencontres, la mission s'est entretenue avec des jeunes bénéficiaires présents en ateliers, ou à l'occasion de rencontres *ad hoc* organisées par les structures sur la base du volontariat. Enfin la mission a échangé avec les associations régionales des missions locales de Normandie, Nouvelle-Aquitaine et Bretagne.

[248] Au sein du réseau de Pôle Emploi, la mission s'est entretenue avec les directions régionales des six régions mentionnées et a rencontré direction et conseillers des agences locales pour l'emploi de Lyon- Vaise (agences d'Oullins et de Brignais représentées), Rouen-Marommes, Rouen-Quevilly, Wattrelos, Hem, Pantin, Mérignac, des directions régionales (Grand-Est, Normandie, Auvergne-Rhône-Alpes) et territoriales (Meurthe et Moselle, Rhône). Comme pour les missions locales, la plupart de ces déplacements ont été l'occasion d'entretiens avec des jeunes bénéficiaires, essentiellement sur la base du volontariat.

1.2 Tableaux de bord et données

[249] Pour mener ses investigations, la mission s'est aussi beaucoup appuyée sur des données. Elle a notamment utilisé les tableaux de bord de la DGEFP élaborés à partir des systèmes d'information de Pôle Emploi et des missions locales et elle a utilisé les différents travaux des services statistiques de Pôle Emploi ainsi que les enquêtes réalisées par l'UNML, en particulier l'enquête de SIAPARTERS sur les conditions de travail des conseillers.

[250] La mission a également sollicité les services statistiques de Pôle Emploi et le bureau métier de l'UNML afin d'obtenir un certain nombre de données ad hoc issues de retraitements des systèmes d'information.

2 Les enquêtes réalisées

2.1 Trois enquêtes

[251] Pour compléter ses investigations et répondre aux questions posées par certaines données issues des tableaux de bord (en particulier sur les sorties du dispositif, l'activité et les entretiens hebdomadaires), la mission a procédé à plusieurs enquêtes en ligne via l'outil SOLEN :

- Un questionnaire adressé aux DDETS en février relatif à la déclinaison des actions du GIP « les entreprises s'engagent » ;
- Un questionnaire adressé aux directions des missions locales notamment sur l'organisation retenue pour mettre en œuvre le CEJ ;
- Une enquête en ligne adressée en février 2023 à 800 conseillers CEJ de Pôle emploi et tous les conseillers des missions locales.

[252] Cette dernière enquête a été précédée d'entretiens avec huit conseillers tirés au sort par la mission au sein des deux réseaux (quatre à Pôle Emploi et quatre au sein des missions locales). Des entretiens par visioconférence ont été menés avec ces conseillers et l'examen de l'intégralité des dossiers anonymisés a permis d'éclairer les pratiques de saisie et les situations particulières. A l'issue de ces entretiens qualitatifs, deux questionnaires très proches ont été élaborés à destination des deux réseaux. Le but recherché était de pouvoir formuler des questions aussi précises et fermées que possibles afin de diminuer la non-réponse et de tester le caractère significatif des éléments recueillis lors des entretiens individuels. Compte tenu de son importance, les résultats de cette dernière enquête sont intégralement présentés *infra*.

2.2 Analyse des questionnaires à destination des conseillers des Missions locales et de Pôle emploi

[253] La mission a envoyé le 20 février 2023 un questionnaire SOLEN à destination des conseillers CEJ des missions locales et de Pôle emploi pour mieux comprendre la saisie des données dans les systèmes d'information. Le questionnaire a été envoyé à l'ensemble des conseillers CEJ des missions locales et à la moitié (787) des conseillers CEJ de Pôle emploi répartis dans 38 directions territoriales tirées au hasard.

[254] Les résultats issus de ces questionnaires sont particulièrement riches. Pour autant, certains avertissements méthodologiques doivent être formulés :

- du fait de la non-identification individuelle des conseillers des missions locales pour des raisons juridiques mises en avant par la DGEFP, la mission n'a pas pu s'assurer d'obtenir systématiquement une réponse unique par conseiller ;
- le nombre de conseillers CEJ par département dans les missions locales n'a pas pu être obtenu pour mesurer le taux de réponse ;
- près d'un tiers des questionnaires retournés ne sont pas complets ;
- la proportion de réponses manquantes est parfois non-négligeable pour certaines questions.

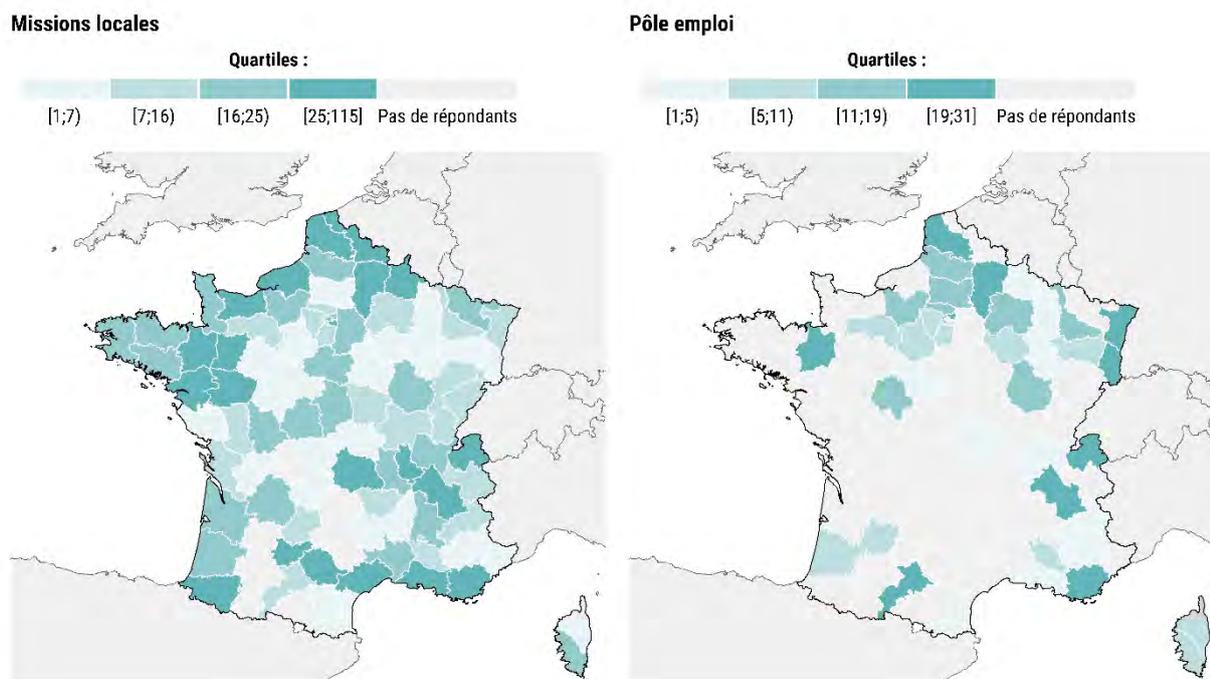
[255] Ces réserves invitent à trouver le moyen, dans le cadre de la mise en place de France Travail, de sécuriser l'identification des conseillers des missions locales car, à cette exception près, l'outil paraît efficace et relativement simple à déployer pour obtenir certaines informations sur les pratiques des conseillers et sur les problèmes rencontrés.

[256] Sauf mention expresse contraire, tous les tableaux et graphiques qui suivent sont issus du traitement des réponses à ces questionnaires par le pôle données et analyses statistiques de l'Igas.

● **Nombre et répartition territoriale des réponses**

[257] 1776 réponses issues des missions locales et 517 de Pôle emploi ont été reçues. Les cartes ci-dessous représentent la distribution du nombre de réponses obtenues pour chaque opérateur :

Figure 1 : Distribution du nombre de réponses par opérateur



Source : Mission

[258] La mission a également reçu des missions locales :

- 4 réponses de la Guyane ;
- 2 de la Martinique ;
- 6 de Mayotte ;
- **102** de la Réunion.

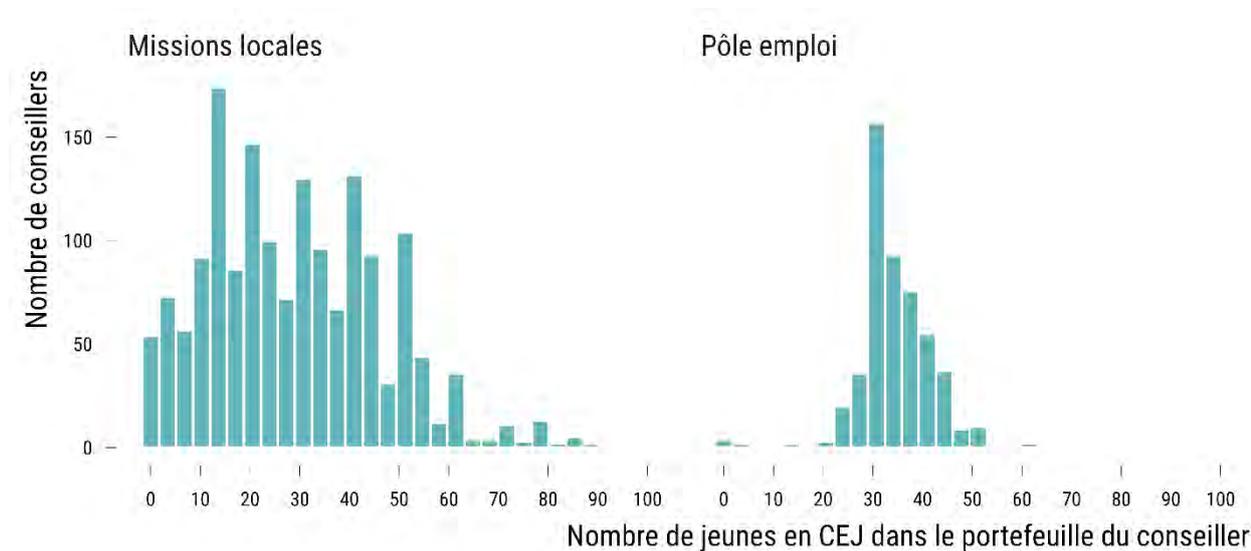
De Pôle emploi :

- 9 réponses de la Guyane ;
- 18 de la Réunion.

● **Nombre de jeunes suivis**

[259] Les premières questions du questionnaire portent sur le nombre de jeunes suivis par les conseillers des missions locales et de Pôle emploi. Le graphique ci-dessous trace la distribution du nombre de jeunes suivis en CEJ par conseiller :

Figure 2 : Combien de jeunes accompagnez-vous actuellement en CEJ ?



Source : Mission

[260] On observe plus de variations dans la distribution du nombre de jeunes suivis en CEJ par conseiller dans les missions locales qu'à Pôle emploi. Les statistiques descriptives des deux distributions sont les suivantes :

Tableau 1 : Statistiques sur le nombre de jeunes suivis en CEJ par conseiller

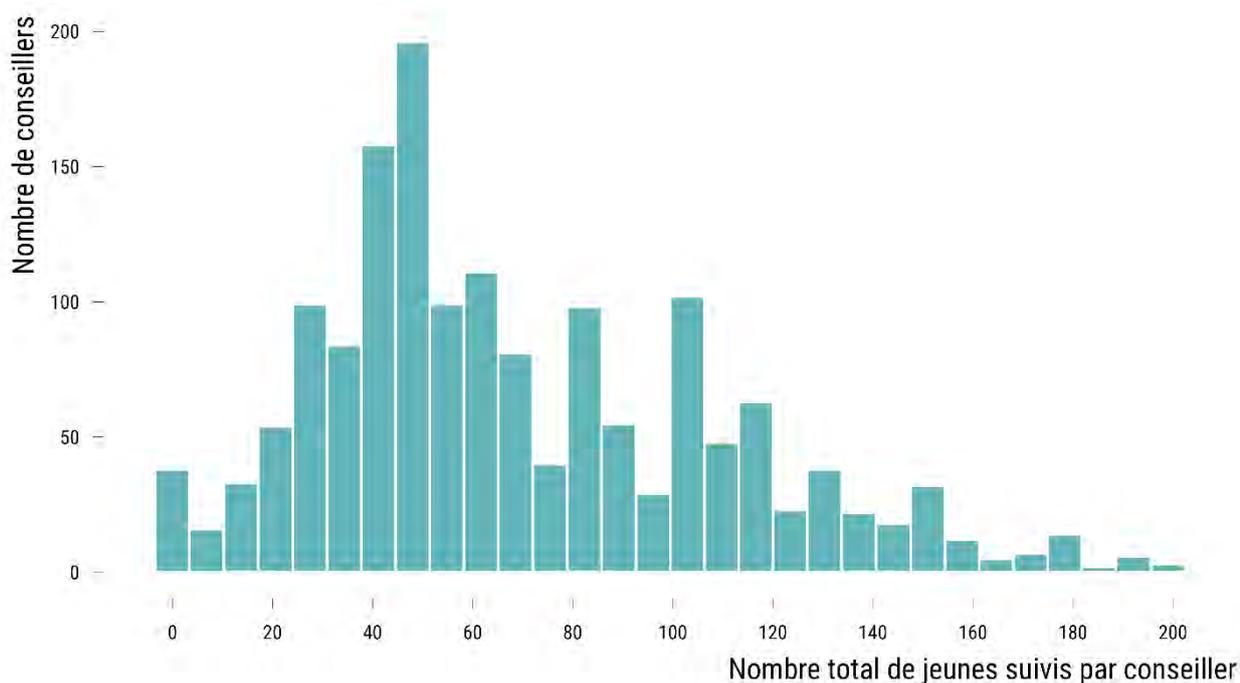
Opérateur	Moyenne	Médiane	Ecart-type	Minimum	Maximum
Missions locales	28,9	28	17,6	0	99
Pôle emploi	34,4	34	7,7	0	90

Source : Mission

[261] La moyenne et la médiane du nombre de jeunes suivis en CEJ sont plus faibles dans les missions locales qu'à Pôle emploi.

[262] Pour les missions locales, la mission a aussi demandé le nombre total de jeunes suivis par conseiller toutes modalités confondues.

Figure 3 : Combien de jeunes accompagnez-vous actuellement toutes modalités confondues ?



Source : Mission

Ci-dessous, les statistiques descriptives correspondantes :

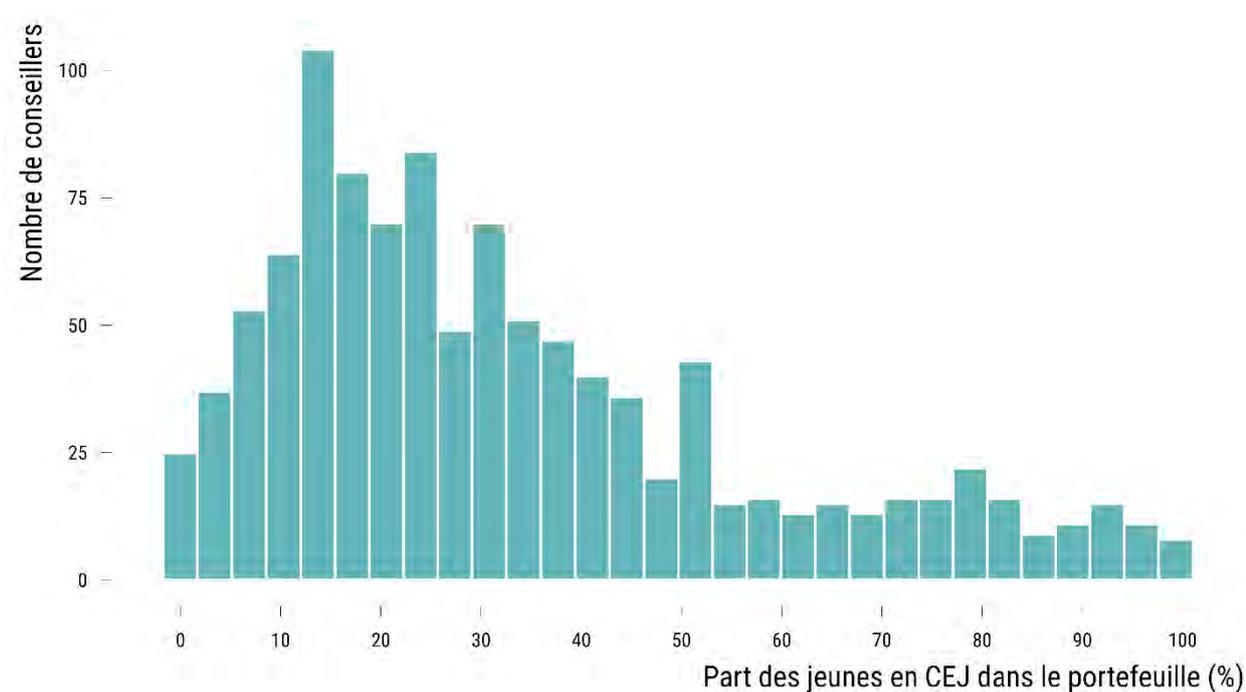
Tableau 2 : Statistiques sur le nombre total de jeunes suivis par les conseillers des missions locales

Opérateur	Moyenne	Médiane	Ecart-type	Minimum	Maximum
Missions locales	69,1	60	40.1	0	199

Source : Mission

[263] En mission locale, en moyenne, chaque conseiller suit 69 jeunes et la moitié en suit au moins 60. La part des jeunes suivis en CEJ est tracée ci-dessous :

Figure 4 : Part des jeunes en CEJ dans les portefeuilles des conseillers des missions locales



Source : Mission

Ci-dessous, les statistiques descriptives correspondantes :

Tableau 3 : Statistiques sur la part des jeunes suivis en CEJ pour les conseillers en mission locale

Opérateur	Moyenne	Médiane	Ecart-type	Minimum	Maximum
Missions locales	33,3	27,3	24,1	0	99,3

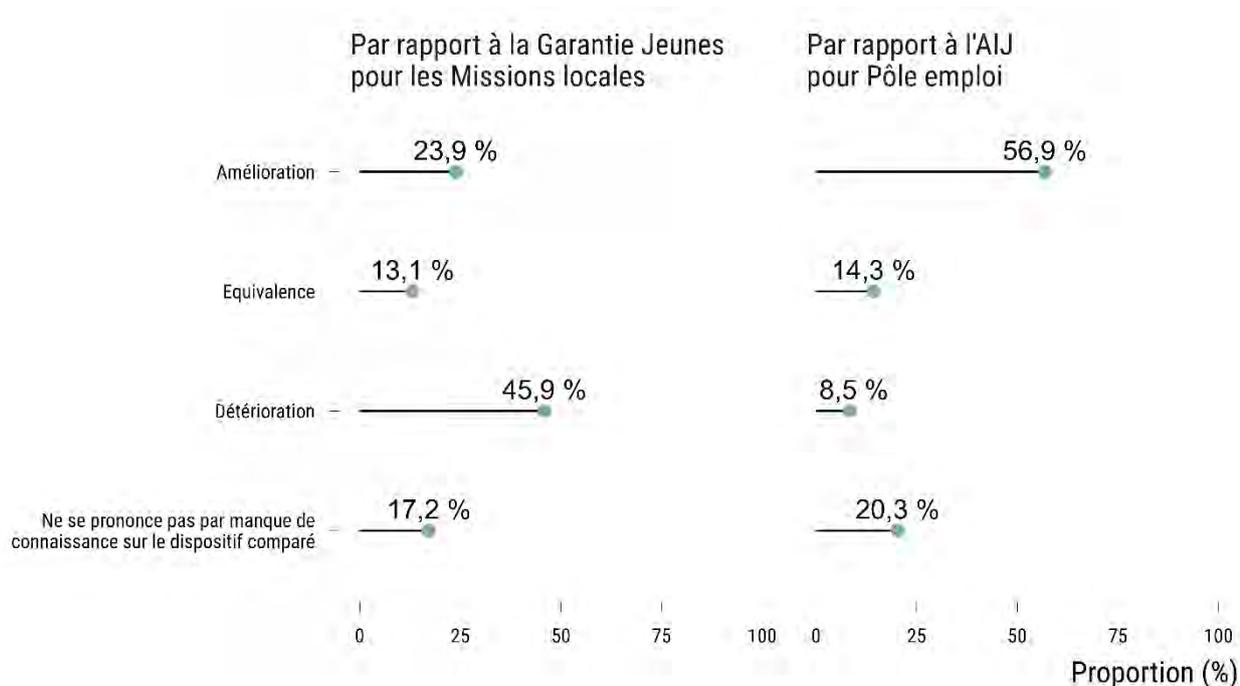
Source : Mission

[264] En moyenne, les jeunes suivis en CEJ représentent près d'un tiers du nombre total des jeunes suivis.

● **Appréciation globale sur le CEJ**

[265] La deuxième partie du questionnaire porte sur l’appréciation globale du CEJ par les conseillers. Les réponses manquantes à cette question représentent 9,3 % du total des réponses des missions locales et 11,7 % des réponses de Pôle emploi. Le graphique ci-dessous représente la distribution des réponses en excluant celles qui sont manquantes :

Figure 5 : Estimez-vous que les CEJ constitue une amélioration... ?



Source : Mission

[266] Les conseillers Pôle emploi répondent en majorité que le CEJ est une amélioration par rapport à l'AIJ, tandis que 46 % des conseillers des missions locales pensent que le CEJ est une détérioration par rapport à la Garantie Jeunes.

● **Durée du contrat CEJ**

[267] La troisième partie des questions porte sur la durée des contrats CEJ. La mission a d’abord demandé si la pratique était de faire signer à l’ensemble des jeunes un contrat de même durée. A cette question, 11 % des conseillers des missions locales et 9 % de Pôle emploi n’ont pas répondu. Le graphique ci-dessous représente la distribution des réponses en excluant les manquantes :

Figure 6 : Est-ce-que tous les contrats CEJ ont la même durée ?



Source : Mission

[268] Près de 58 % des conseillers des missions locales et 30 % dans les agences Pôle emploi font signer des contrats de même durée.

[269] La mission a ensuite demandé quelles étaient les durées habituelles des contrats (les conseillers pouvaient renseigner plusieurs durées). A cette question, 11 % des conseillers en mission locale et 9 % à Pôle emploi n’ont pas donné de réponse. Le graphique ci-dessous représente la distribution des réponses en excluant les manquantes :

Figure 7 : Quelle est la durée habituelle des contrats initiaux signés avec les jeunes en CEJ ?



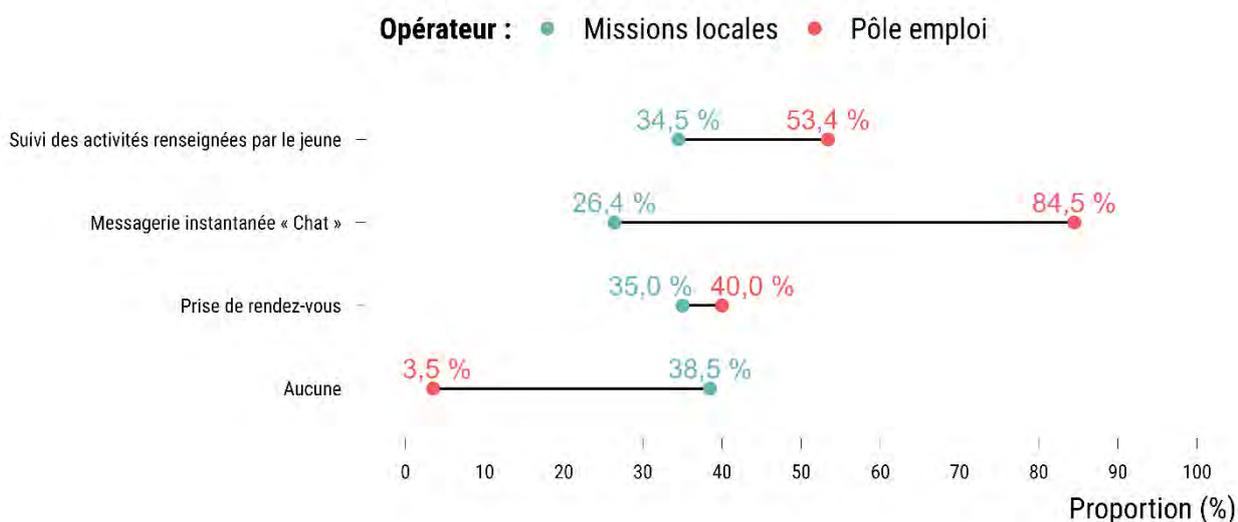
Source : Mission

[270] Pour les deux opérateurs, les durées habituelles des contrats CEJ semblent relativement similaires.

● **Application CEJ**

[271] La quatrième partie du questionnaire porte sur les pratiques d'utilisation de l'application CEJ par les conseillers. 13 % des conseillers des missions locales et 9 % des conseillers de Pôle emploi n'ont pas répondu. Le graphique ci-dessous trace la distribution des réponses en excluant les manquantes (plusieurs fonctionnalités pouvaient être choisies) :

Figure 8 : Quelle(s) fonctionnalité(s) avec l'application CEJ utilisez-vous ? (plusieurs choix possibles)

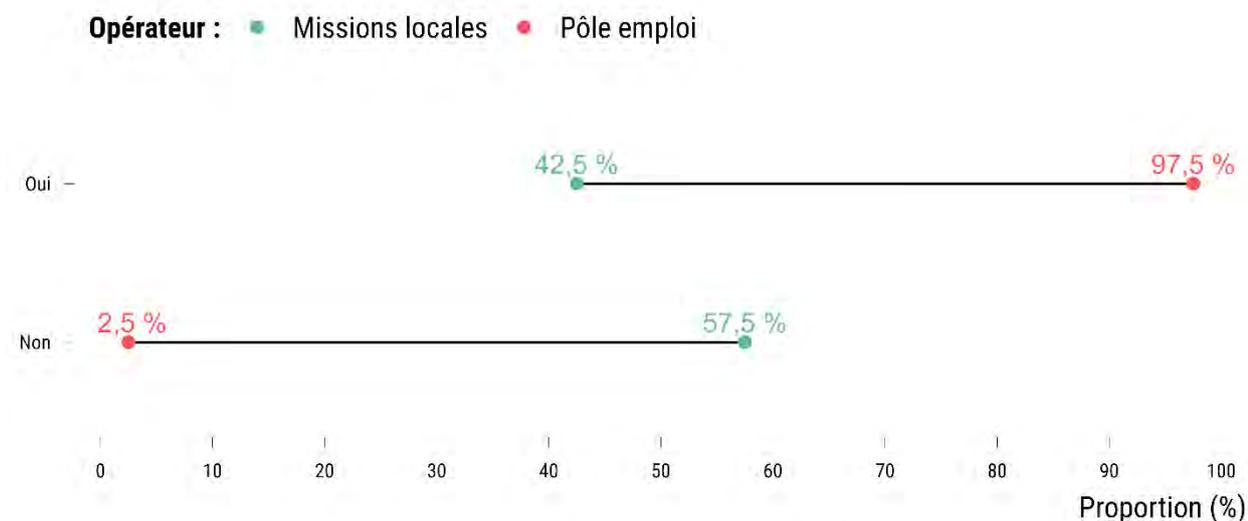


Source : Mission

[272] On distingue clairement une différence d'utilisation de l'application CEJ entre les missions locales et Pôle emploi. Près de 39 % des conseillers des missions locales indiquent n'utiliser aucune fonctionnalité alors que ce n'est le cas pour seulement 3,5 % des conseillers de Pôle emploi. Il y a une grande différence aussi pour l'utilisation de la messagerie instantanée qui est bien plus utilisée à Pôle emploi.

[273] La mission a ensuite demandé aux conseillers s'ils incitaient les jeunes à utiliser l'application CEJ. 16 % des conseillers des missions locales et 9 % à Pôle emploi n'ont pas répondu à cette question.

Figure 9 : Incitez-vous les jeunes à utiliser l'application ?



Source : Mission

[274] Près de 98 % des conseillers de Pôle emploi incitent les jeunes à utiliser l'application CEJ contre 43 % dans les missions locales.

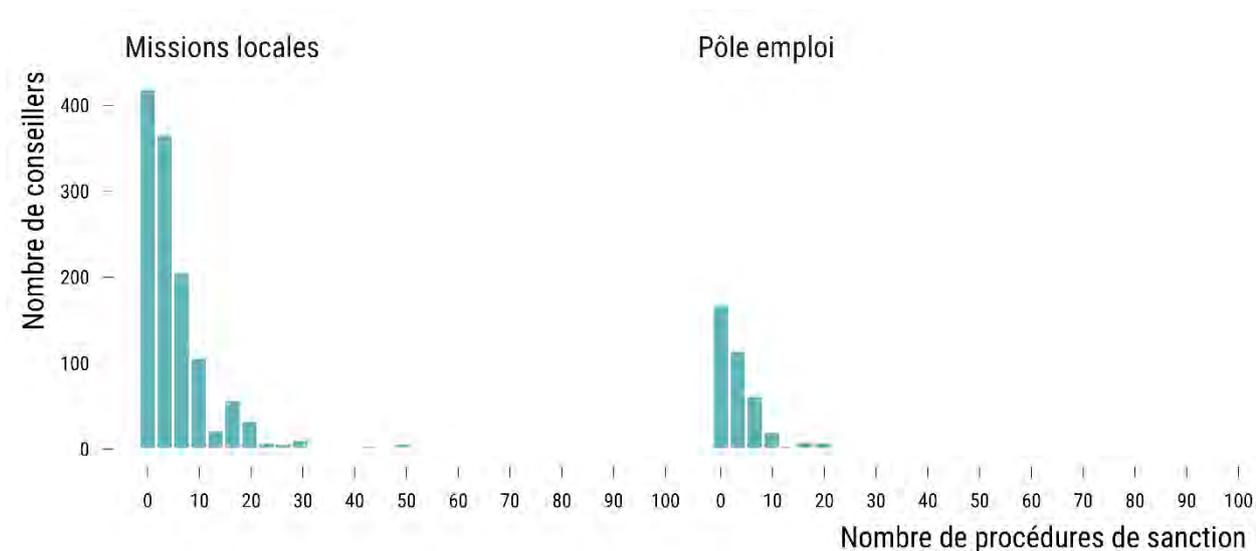
- **Phase collective sur le modèle de la Garantie Jeunes**

[275] La mission a demandé aux missions locales si elles organisaient au moment de l'entrée du dispositif une phase collective sur le modèle de la Garantie Jeunes. Près de 12 % des réponses à cette question sont manquantes. **Parmi les réponses obtenues 56 % des conseillers indiquent organiser une phase collective.**

- **Sanction**

[276] La cinquième partie du questionnaire porte sur le nombre de sanctions initiées depuis le lancement du CEJ. Le graphique ci-dessous trace la distribution du nombre de sanctions pour chaque opérateur.

Figure 10 : Combien avez-vous initié de procédures de sanction depuis le lancement du CEJ (lettre ou entretien d’avertissement inclus) ?



Source : Mission

Ci-dessous, les statistiques descriptives correspondantes :

Tableau 4 : Statistiques sur les procédures de sanction

Opérateur	Moyenne	Médiane	Ecart-type	Minimum	Maximum
Missions locales	6,2	3	10.4	0	95
Pôle emploi	3,5	2	5.0	0	50

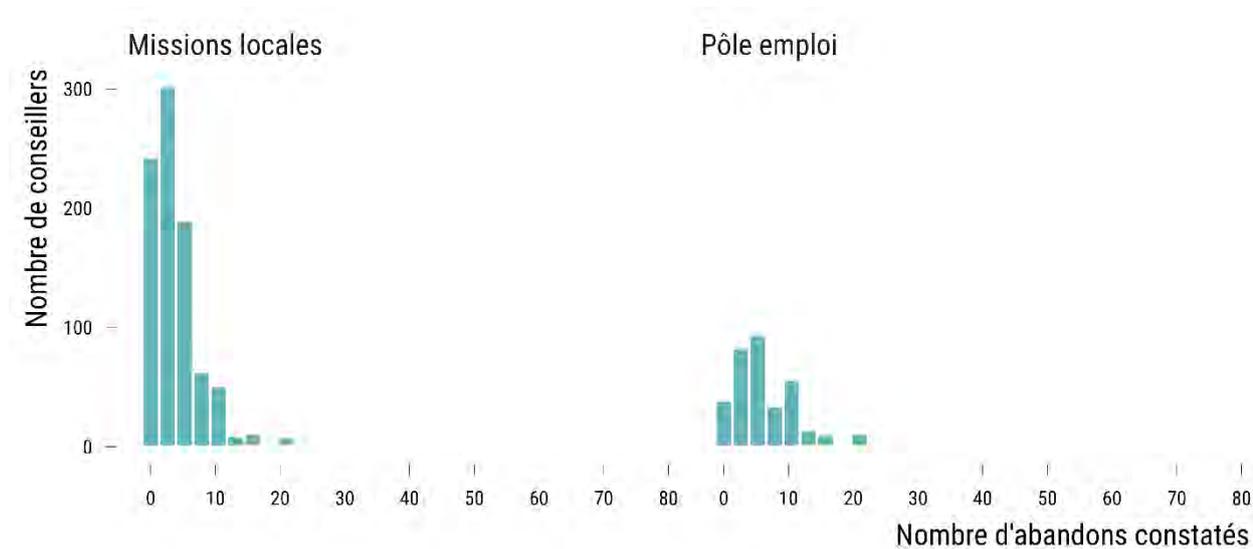
Source : Mission

[277] Il y a en moyenne plus de sanctions dans les missions locales mais, pour corriger l’effet volume, il faudrait rapporter cette statistique au nombre total de jeunes suivis par les conseillers depuis le début du CEJ. La mission n’a pas pu obtenir cette information.

● **Abandon**

[278] La sixième partie du questionnaire porte sur l’abandon du CEJ. Le graphique ci-dessous trace la distribution du nombre d’abandons constatés pour les deux opérateurs :

Figure 11 : Combien d’abandons avez-vous constatés ?



Source : Mission

Les statistiques descriptives sur le nombre d’abandons constatés par conseiller sont les suivantes :

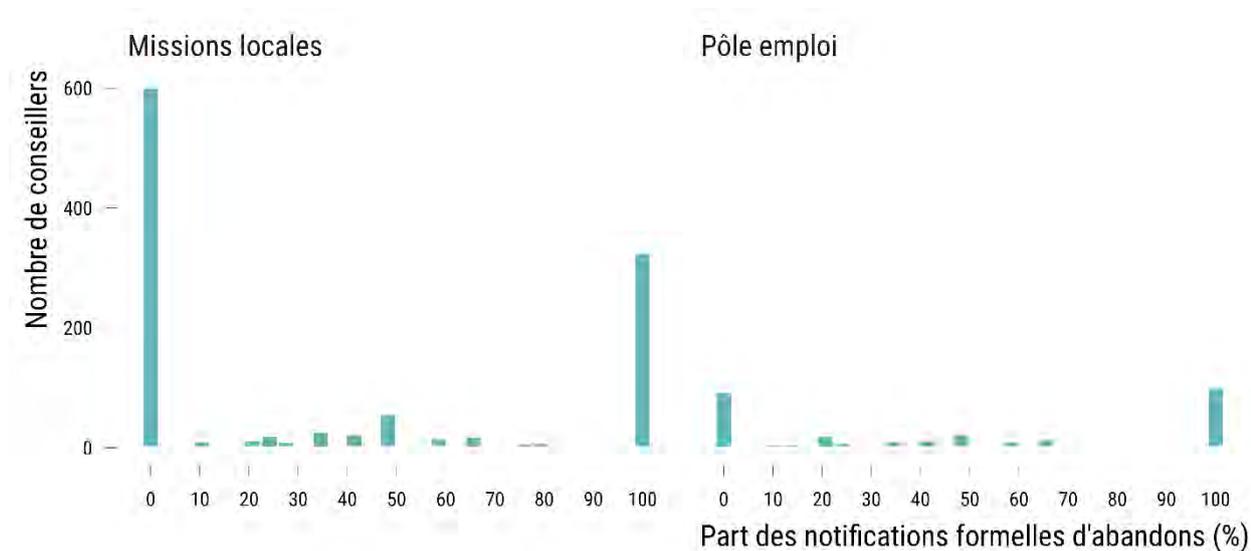
Tableau 5 : Statistiques sur les abandons constatés

Opérateur	Moyenne	Médiane	Ecart-type	Minimum	Maximum
Missions locales	3	2	5.3	0	77
Pôle emploi	6	5	5.5	0	50

Source : Mission

[279] La moitié des conseillers de Pôle emploi a constaté au moins 5 abandons, contre 2 dans les missions locales. La distribution de la proportion des abandons qui ont fait l’objet d’une notification formelle de la part du bénéficiaire est tracée ci-dessous pour les deux opérateurs :

Figure 12 : Proportions des abandons ayant fait l’objet d’une notification formelle de la part du bénéficiaire



Source : Mission

Tableau 6 : Statistiques sur la part des notifications formelles d’abandon

Opérateur	Moyenne	Médiane	Ecart-type	Minimum	Maximum
Missions locales	37.2	0	43.6	0	100
Pôle emploi	47.5	40	40.3	0	100

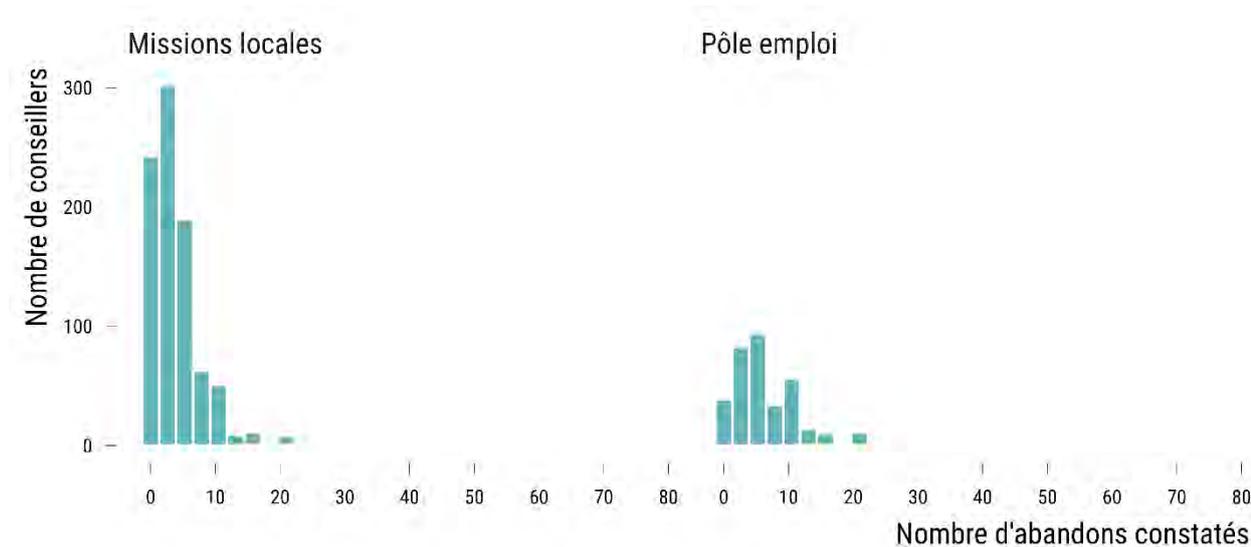
Source : Mission

[280] La moitié des conseillers en mission locale n’ont pas reçu de notifications formelles des jeunes qui ont abandonné. En revanche, la moitié des conseillers Pôle emploi a été notifiée d’au moins 40 % des abandons.

● **Temps passé à la saisie administrative**

[281] La septième partie du questionnaire est consacrée au temps passé à la saisie administrative des données du CEJ. Le graphique ci-dessous trace la distribution du nombre d’heures consacrées à la saisie administrative pour les deux opérateurs :

Figure 13 : Chaque semaine, à combien évaluez-vous la durée que vous consacrez à la saisie administrative des données du CEJ (en heures) ?



Source : Mission

Les statistiques descriptives sur le nombre d’heures consacrées à la saisie administrative des données du CEJ sont les suivantes :

Table 7 : Statistiques sur le nombre d’heures consacrées à la saisie administrative des données du CEJ

Opérateur	Moyenne	Médiane	Ecart-type	Minimum	Maximum
Missions locales	7,7	6	6,0	0	35
Pôle emploi	10,0	8	6,1	1	35

Source : Mission

[282] La moitié des conseillers en missions locales déclarent consacrer au moins 6 heures à la saisie administrative, contre au moins 8 heures à Pôle emploi.

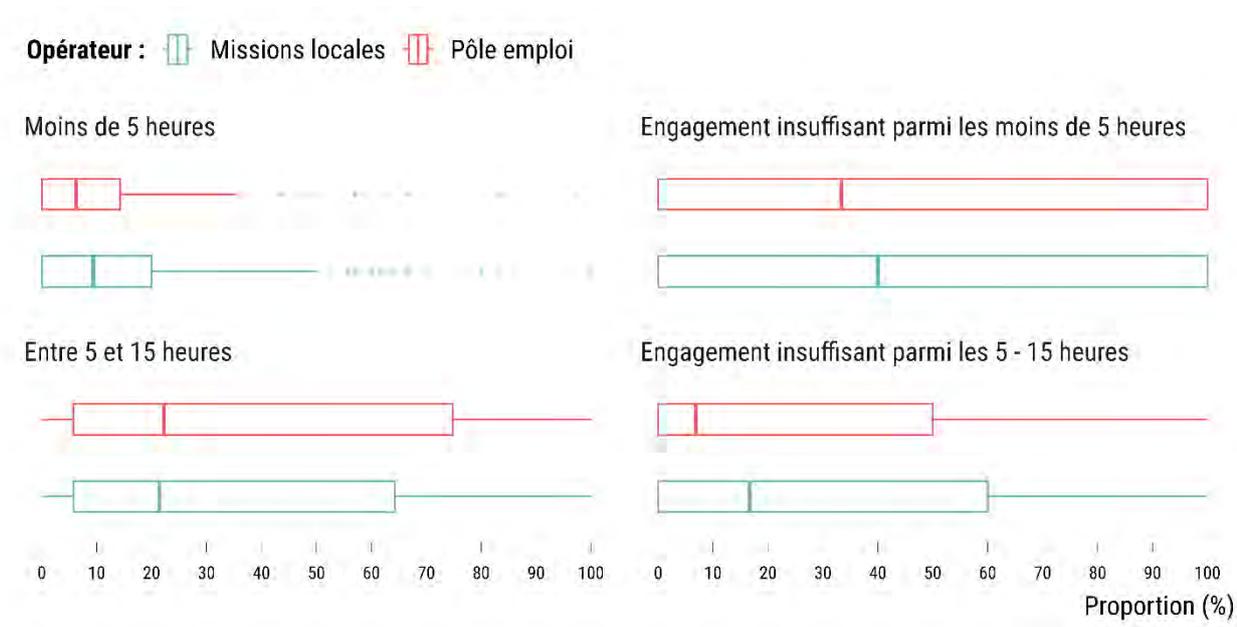
● **Réalité des 15-20h - Modalités de saisie**

[283] La huitième partie du questionnaire porte sur la réalité des 15h-20h et les modalités de saisie des informations si le jeune est en emploi ou en PMSMP.

● **Réalité des 15-20h**

[284] La mission a demandé d’indiquer la part de jeunes qui ont réalisé moins de 5 heures et entre 5 et 15 heures d’activités d’accompagnement lors de la semaine du 23 janvier 2023. En complément, la mission a demandé pour quelle part de ces jeunes cela traduisait un engagement insuffisant. Le graphique ci-dessous résume à l’aide de boîtes à moustache les distributions de ces proportions :

Figure 14 : Pourcentage de jeunes ayant réalisé tant d’heures d’activité d’accompagnement et proportion de ceux chez qui cela traduit un engagement insuffisant (semaine du 23 janvier 2023)



Source : Mission

Les statistiques descriptives de ces proportions sont les suivantes :

Tableau 8 : Part des jeunes dont l’investissement paraît insuffisant selon la quantité d’activités sur la semaine du 23 janvier

Opérateur	Question	Moyenne	Médiane	Ecart-type	Minimum	Maximum
Missions locales	Moins de 5 heures	13.3	9.4	15.8	0	100.0
Pôle emploi	Moins de 5 heures	11.0	6.2	16.3	0	97.1
Missions locales	Engagement insuffisant parmi les moins de 5 heures	44.8	40.0	42.3	0	100.0
Pôle emploi	Engagement insuffisant parmi les moins de 5 heures	42.7	33.3	43.1	0	100.0
Missions locales	Entre 5 et 15 heures	36.0	21.4	34.9	0	100.0
Pôle emploi	Entre 5 et 15 heures	36.8	22.2	36.6	0	100.0
Missions locales	Engagement insuffisant parmi les 5 - 15 heures	33.2	16.7	38.7	0	100.0
Pôle emploi	Engagement insuffisant parmi les 5 - 15 heures	27.9	6.9	36.4	0	100.0

Source : Mission

- En moyenne, 13 % des jeunes en missions locales et 11 % à Pôle emploi ont réalisé moins de 5 heures d’activités d’accompagnement. Selon les conseillers des missions locales, cela témoigne d’un engagement insuffisant pour 45 % d’entre eux (respectivement 43 % pour Pôle emploi).

- En moyenne, 36 % des jeunes en missions locales et 37 % à Pôle emploi ont réalisé entre 5 et 15 heures d’activités d’accompagnement. Selon les conseillers des missions locales, cela témoigne d’un engagement insuffisant pour 33 % d’entre eux (respectivement 28 % pour Pôle emploi).

● **Situation d’emploi et indisponibilité**

[285] La mission a demandé si un jeune en situation d’emploi (contrat court, temps partiel, intérim, période d’essai) était systématiquement indiqué en indisponibilité. Près de 29 % des conseillers des missions locales et 24 % de Pôle emploi n’ont pas répondu. Le graphique ci-dessous trace la distribution des réponses en excluant les manquantes :

Figure 15 : Si le jeune est en situation d’emploi l’indiquez-vous systématiquement en indisponibilité ?

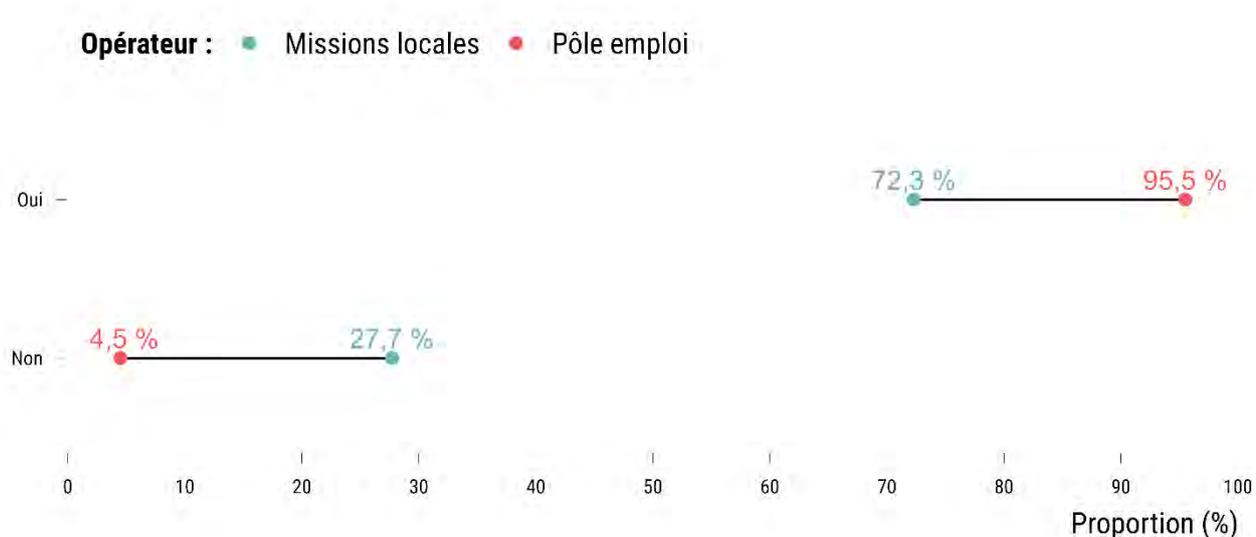


Source : Mission

[286] 24 % des conseillers Pôle emploi n’indiquent pas systématiquement un jeune qui est en emploi en indisponibilité et 44 % répondent que « ça dépend des cas », contre respectivement 44 % et 27 % dans les missions locales.

[287] La mission a ensuite demandé aux conseillers qui répondaient par la négative s’ils comptabilisaient alors la quotité horaire correspondant à la situation d’emploi. Il y a 9 % des conseillers des missions locales et 4 % à Pôle emploi qui n’ont pas répondu. Le graphique ci-dessous trace la distribution des réponses en excluant les manquantes :

Figure 16 : Si « non », comptabilisez-vous la quotité horaire correspondant à la situation d'activité dans le tableau d'activité ?



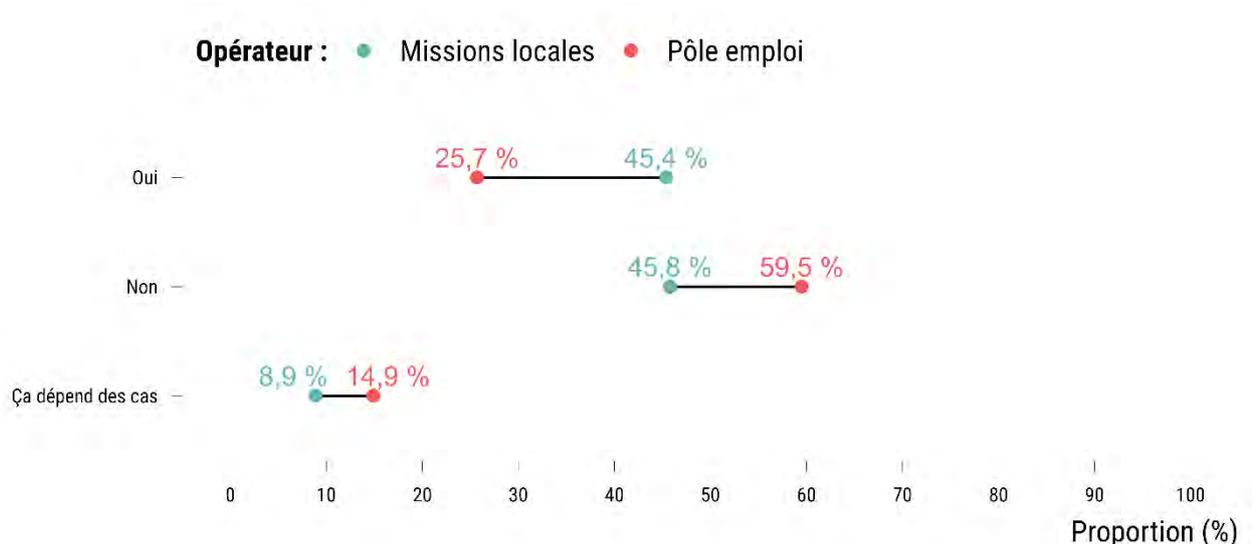
Source : Mission

[288] Près de 96 % des conseillers des agences de Pôle emploi et 72 % dans les missions locales comptabilisent la quotité horaire.

● **PMSMP et indisponibilité**

[289] La mission a aussi demandé si les jeunes en PMSMP étaient systématiquement indiqués en indisponibilité. 33 % des conseillers des missions locales et 28 % à Pôle emploi n'ont pas répondu. Le graphique ci-dessous trace la distribution des réponses en excluant les manquantes :

Figure 17 : Si le jeune est en PMSMP, l'indiquez-vous systématiquement en indisponibilité ?

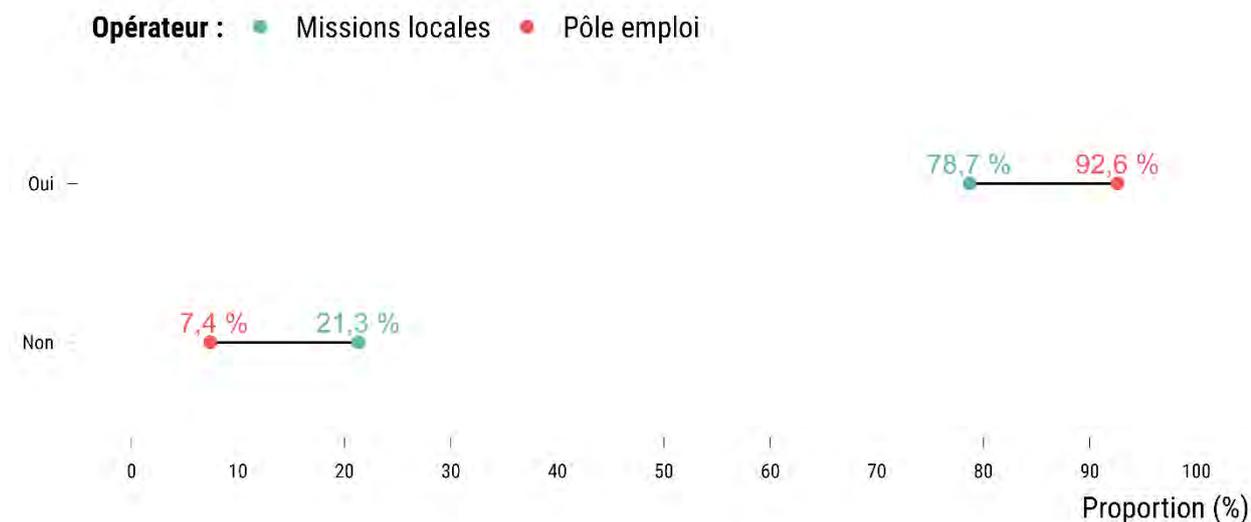


Source : Mission

[290] Près de 26 % des conseillers des agences de Pôle emploi et 45 % dans les missions locales indiquent systématiquement un jeune en PMSMP en indisponibilité.

[291] La mission a ensuite demandé aux conseillers qui répondaient par la négative s'ils comptabilisaient alors la quotité horaire correspondant à la PMSMP. 16 % des conseillers des missions locales et 14 % à Pôle emploi n'ont pas répondu. Le graphique ci-dessous trace la distribution des réponses en excluant les manquantes :

Figure 18 : Si « Non », comptabilisez-vous la quotité horaire correspondant à la PMSMP dans le tableau d'activité ?



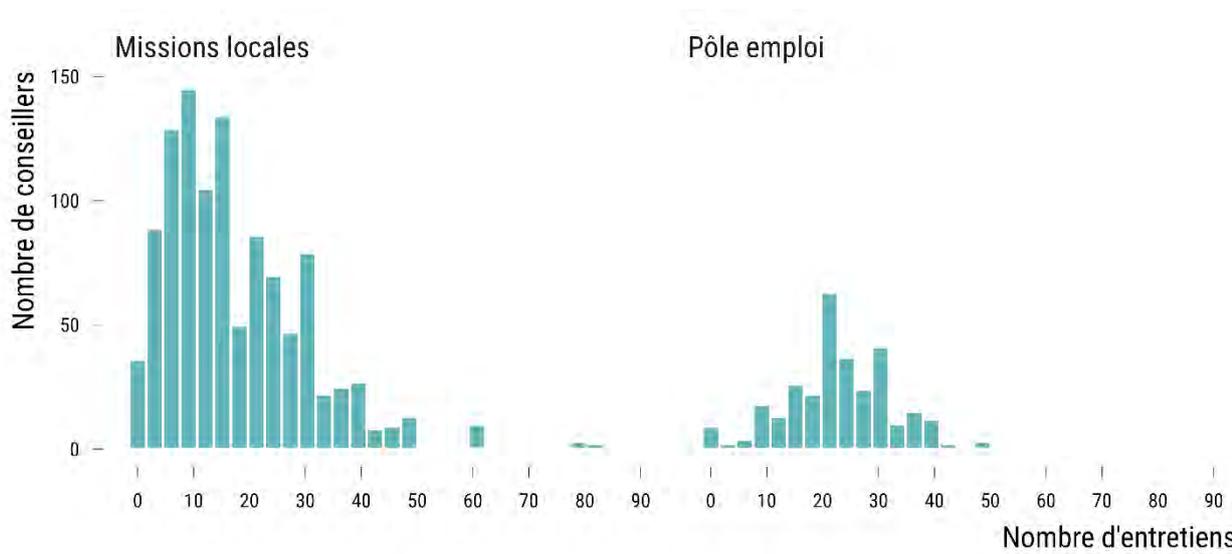
Source : Mission

[292] Près de 93 % des conseillers des agences de Pôle emploi et 79 % dans les missions locales comptabilisent la quotité horaire si le jeune est en PMSMP.

● **Entretien hebdomadaire**

[293] La neuvième partie du questionnaire est consacrée aux entretiens hebdomadaires. Le graphique ci-dessous trace la distribution du nombre d'entretiens hebdomadaires effectués par conseiller lors de la semaine du 23 janvier 2023 :

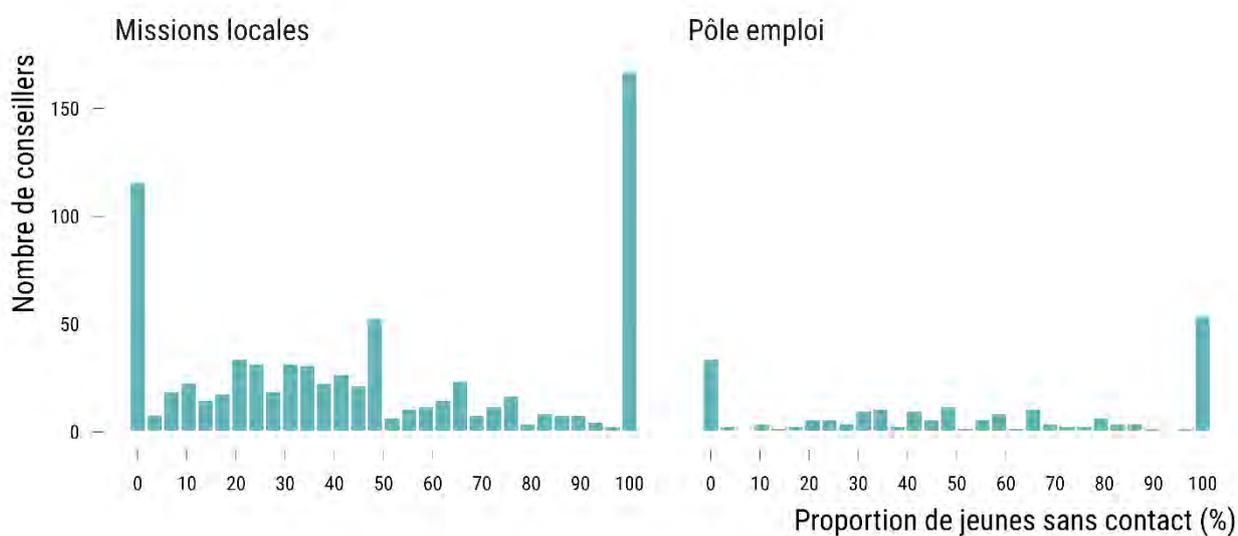
Figure 19 : Sur la semaine du 23 janvier 2023, combien d’entretiens individuels avez-vous renseignés (quelle que soit la modalité : physique, téléphonique) ?



Source : Mission

[294] La mission a ensuite demandé quelle était la part des jeunes avec qui les conseillers n’avaient eu aucun contact :

Figure 20 : Pourcentage des jeunes sans aucun contact parmi ceux qui n’ont pas eu d’entretien

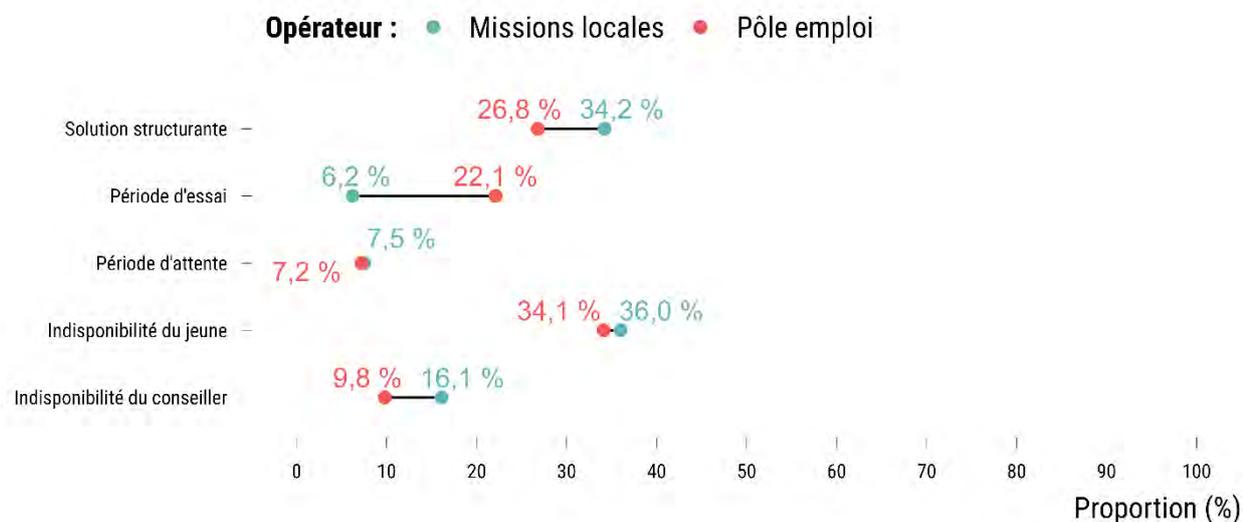


Source : Mission

[295] Pour les deux opérateurs, deux groupes de conseillers se distinguent : ceux qui n’ont eu aucun contact avec les jeunes et ceux qui ont eu un contact avec la totalité des jeunes en CEJ.

[296] La mission a ensuite demandé quels étaient les motifs pour l'absence de contact. 43 % des conseillers des missions locales et 40 % à Pôle emploi n'ont pas répondu. Le graphique ci-dessous trace la distribution des réponses en excluant les manquantes :

Figure 21 : Motifs les plus fréquents pour l'absence de contact



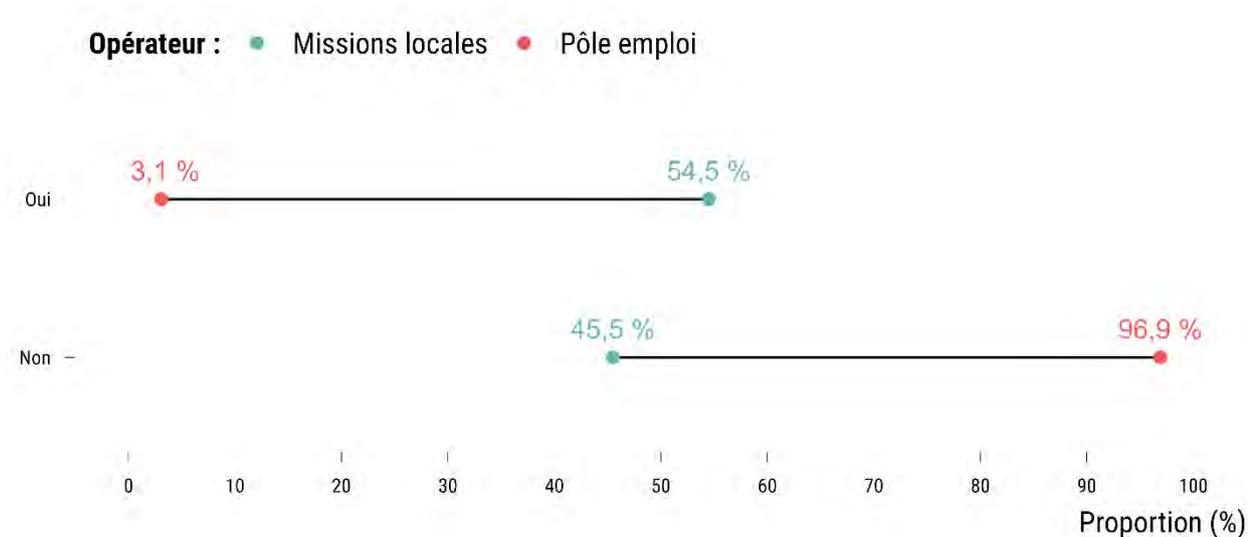
Source : Mission

[297] Il est intéressant de remarquer que 22 % des conseillers de Pôle emploi répondent que l'un des motifs les plus fréquents pour l'absence de contact est la période d'essai, contre 6 % des conseillers en missions locales.

● **Problématique du fait de l'absence de carte nationale d'identité**

[298] La dixième partie du questionnaire porte sur le problème d'inscription d'un jeune à l'un des deux opérateurs du fait de l'absence de carte nationale d'identité. 34 % des conseillers des missions locales et 30 % à Pôle emploi n'ont pas répondu. Le graphique ci-dessous trace la distribution des réponses en excluant les manquantes :

Figure 22 : Avez-vous déjà eu l'impossibilité, même momentanée, de conclure un CEJ du fait de l'absence de carte nationale d'identité ?



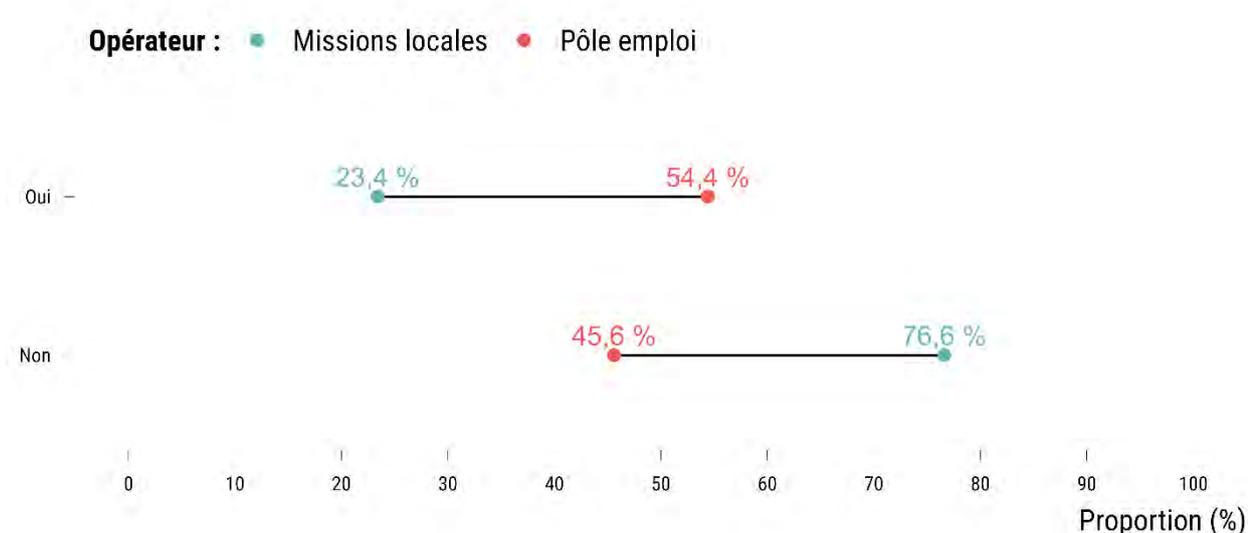
Source : Mission

[299] Près de 55 % des conseillers en missions locales indiquent qu'ils ont rencontré des problèmes pour inscrire un jeune du fait de l'absence de carte d'identité, contre 3 % seulement chez Pôle emploi.

● **Transfert de dossiers**

[300] La onzième partie du questionnaire est consacrée au transfert de dossiers des jeunes accueillis à Pôle emploi puis redirigés vers les missions locales. 34 % des conseillers des missions locales et 30 % à Pôle emploi n'ont pas répondu. Le graphique ci-dessous trace la distribution des réponses en excluant les manquantes :

Figure 23 : Avez-vous reçu ou redirigé des jeunes réorientés depuis Pôle emploi vers les missions locales en raison de leurs freins périphériques ?

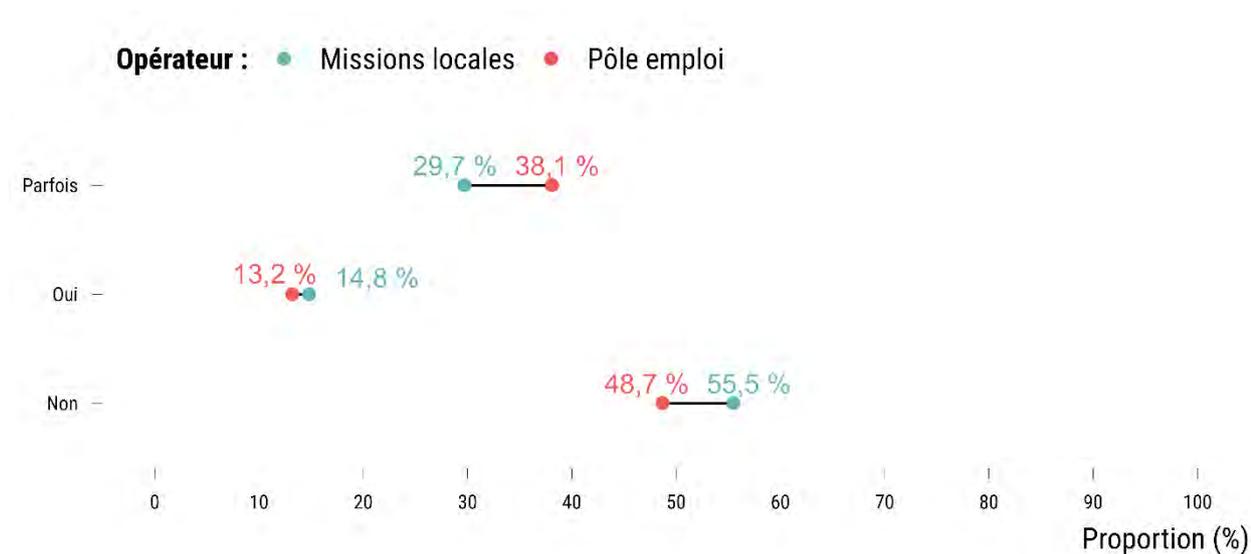


Source : Mission

[301] Les conseillers de Pôle emploi déclarent en majorité qu'ils ont redirigé des jeunes vers les missions locales alors que seulement 23 % des conseillers des missions locales indiquent recevoir des jeunes de Pôle emploi.

[302] Pour les réponses positives, la mission s'est ensuite intéressée au délai de carence. 4 % des conseillers des missions locales et 5 % à Pôle emploi n'ont pas répondu. Le graphique ci-dessous trace la distribution des réponses en excluant les manquantes :

Figure 24 : Si « Oui », est-ce qu'il y a eu un délai de carence ?



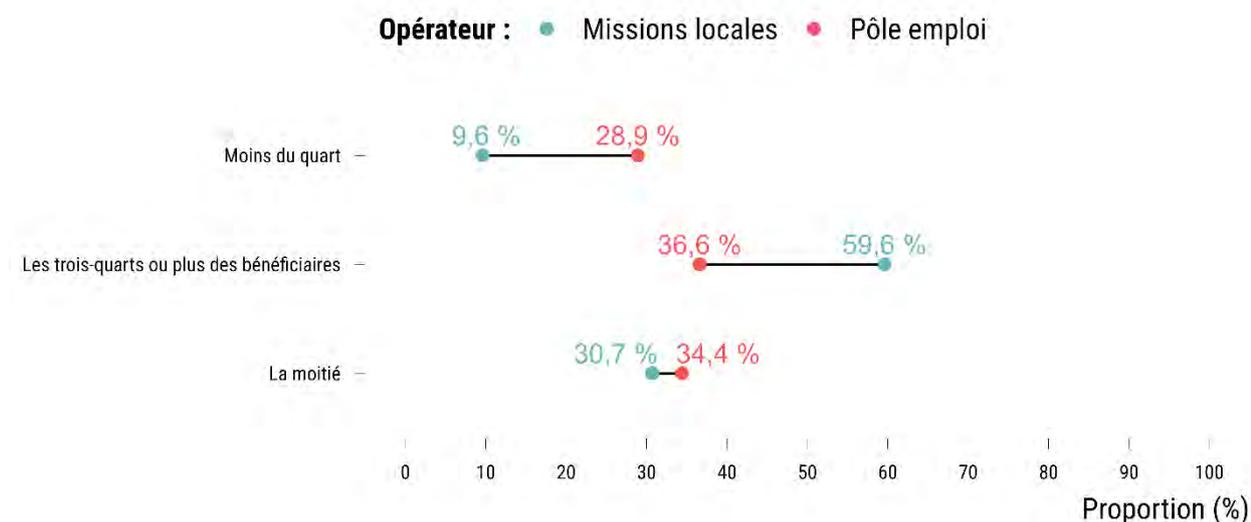
Source : Mission

[303] Les réponses des deux opérateurs sont relativement proches. Dans moitié des cas, il n'y a pas de délai de carence.

● **Accès au permis de conduire**

[304] La douzième partie du questionnaire porte sur le permis de conduire comme frein à l’emploi. 34 % des conseillers des missions locales et 30 % à Pôle emploi n’ont pas répondu. Le graphique ci-dessous trace la distribution des réponses en excluant les manquantes :

Figure 25 : L’accès au permis est-il un frein à l’accès à l’emploi pour ... ?



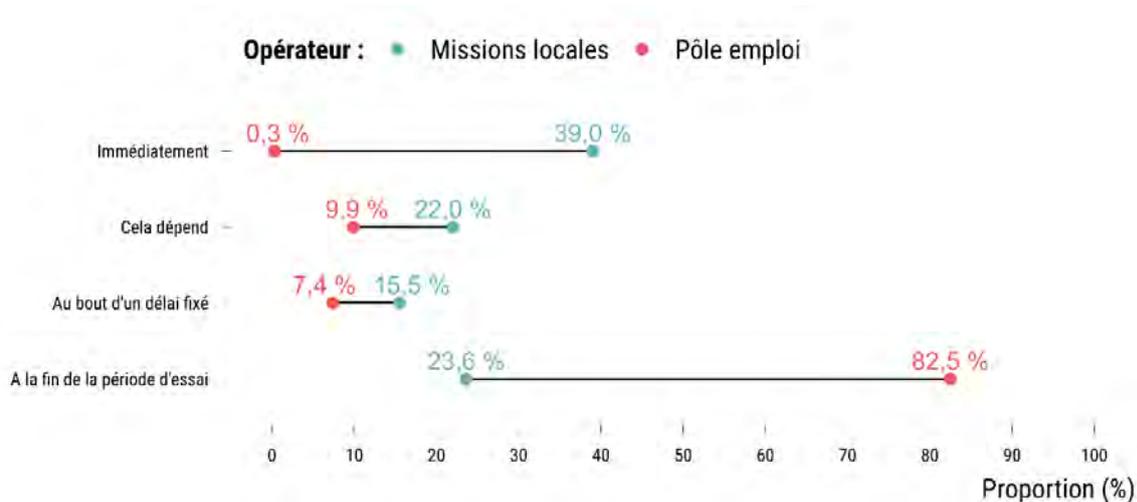
Source : Mission

[305] Le permis de conduire est visiblement un frein à l’emploi pour les jeunes à la fois des missions locales et ceux de Pôle emploi.

● **Emploi durable et fin du CEJ**

[306] La dernière partie du questionnaire porte sur le fait de mettre fin au CEJ quand le jeune trouve un emploi durable. 34 % des conseillers des missions locales et 29 % à Pôle emploi n’ont pas répondu. Le graphique ci-dessous trace la distribution des réponses en excluant les manquantes :

Figure 26 : Lorsque le jeune trouve un emploi durable, est-il mis fin au CEJ ... ?



Source : Mission

[307] Pour 39 % des conseillers en missions locales, il est mis fin immédiatement au CEJ une fois que le jeune a trouvé un emploi durable. Presqu'aucun conseiller à Pôle emploi ne met fin immédiatement au CEJ une fois que le jeune a trouvé un emploi durable. 83 % des conseillers Pôle emploi attendent la fin de la période d'essai pour y mettre fin.

ANNEXE 2 : Compléments sur l'évaluation du CEJ

1 Approches possibles pour évaluer les effets du CEJ sur l'emploi

[308] Le suivi des sorties positives du CEJ avec les tableaux de bord nationaux ne permet pas de conclure quant à l'efficacité du dispositif. En effet, il est probable qu'une part des jeunes suivis en CEJ aurait de toute façon trouvé un emploi sur la période considérée même s'ils n'avaient pas bénéficié du CEJ. **Pour déduire l'effet propre du dispositif, une évaluation quantitative rigoureuse doit reconstituer quel aurait été le taux d'emploi de ces jeunes en l'absence du dispositif, c'est ce qu'on appelle la situation de référence ou le contrefactuel.**

[309] Après s'être entretenue avec Francesco Filippucci (Institut des Politiques Publiques - OCDE), Marc Gurgand (École normale supérieure - École d'Économie de Paris) et Philippe Zamora (Cabinet du ministre du Travail, du Plein-Emploi et de l'Insertion), la mission propose deux approches pour évaluer les effets du Contrat d'engagement jeune sur l'emploi à l'aide d'un raisonnement contrefactuel. Cette annexe présente d'abord les difficultés pour évaluer le CEJ (I.) et décrit ensuite les grandes lignes des différentes stratégies proposées (II.).

2 Les conditions de mise en place du CEJ ainsi que son caractère récent compliquent son évaluation

[310] **Deux raisons expliquent la complexité de l'évaluation du CEJ. En premier lieu, l'évaluation de l'efficacité du dispositif n'a pas été intégrée dans ses conditions de mise en œuvre.** En effet, le CEJ a été proposé par les missions locales et Pôle emploi sur l'ensemble du territoire national et de manière synchrone à partir de mars 2022. Du fait de sa nouveauté, le CEJ aurait pu bénéficier d'une expérimentation aléatoire contrôlée sur un ensemble de territoires pour tester son efficacité par rapport à la Garantie jeunes mais aussi face à l'absence de dispositif. Cela aurait permis d'estimer - avec l'approche la plus rigoureuse et transparente qui soit - les effets du CEJ sur l'emploi pour l'ensemble des jeunes accueillis en missions locales et à Pôle emploi mais aussi pour ceux qui ont effectivement adhéré au programme.

[311] **En l'absence d'une allocation aléatoire du CEJ, le dispositif aurait pu être déployé progressivement dans les réseaux des missions locales et agences Pôle emploi.** Dans le cas de la Garantie jeunes, c'est précisément la mise en place progressive du programme dans les missions locales que la DARES et Francesco Filippucci dans son travail de thèse avaient exploité pour estimer ses effets sur l'emploi. Après avoir vérifié que l'introduction de la Garantie jeunes n'avait pas changé les profils des jeunes qui rentrent en missions locales, il a été possible d'utiliser une approche par différences de différences pour :

- mesurer l'efficacité du dispositif pour l'ensemble des jeunes accueillis en missions locales mais aussi pour ceux qui en ont bénéficié ;
- en éliminant les différences systématiques et d'évolution temporelle entre les missions locales qui auraient autrement biaisé l'analyse.

**Méthodologie de l'évaluation de la Garantie jeunes
(extrait DARES Analyses n°3, Francesco Filippucci)**

[...] les effets de la Garantie Jeunes sont évalués à deux niveaux. Dans un premier temps, l'impact est mesuré sur l'ensemble des jeunes accompagnés par une mission locale dans laquelle le dispositif a été introduit, sans distinguer ceux effectivement entrés dans le dispositif. Dans un deuxième temps, à partir de ces premiers résultats, sont déduits les effets sur les seuls jeunes effectivement entrés en Garantie Jeunes. Pour la première estimation, celle de l'impact de la Garantie Jeunes sur l'ensemble des jeunes accueillis en mission locale, les effets sont mesurés pour différentes durées d'exposition du jeune à la Garantie Jeunes¹ g , puis synthétisés en moyenne sur une année, pour estimer les effets relatifs à la première et à la deuxième année d'exposition. Pour une durée g donnée, l'équation suivante est estimée :

$$DID_{w,c}^h = \underbrace{\mathbb{E}(Y_{i,w,c}^h(g)) - \mathbb{E}(Y_{i,w,c'}^h(0))}_{\text{Première différence (i)}} - \underbrace{\sum_{w' \in \Omega_w} \frac{n_{w',c}}{N_{\Omega_w,c}} [\mathbb{E}(Y_{i,w',c}^h(0)) - \mathbb{E}(Y_{i,w',c'}^h(0))]}_{\text{Deuxième différence (ii)}}$$

où $Y_{i,w,c}^h$ indique la situation professionnelle du jeune i appartenant à la cohorte c de jeunes accueillis pour la première fois en mission locale, au sein de la vague w de missions locales qui ont été autorisées à prescrire la Garantie Jeunes, après une durée de h trimestres d'accompagnement du jeune par la mission locale. [...]

Pour la seconde estimation, à partir de l'impact estimé sur l'ensemble des jeunes, un effet uniquement pour les jeunes entrés en Garantie Jeunes est déduit, en faisant l'hypothèse que les écarts constatés entre les jeunes accompagnés par les missions locales proposant la Garantie Jeunes et ceux accompagnés par celles ne la proposant pas encore ne s'expliquent que par les jeunes qui sont effectivement entrés dans le dispositif. Les effets estimés précédemment pour l'ensemble des jeunes qui appartiennent à une mission locale dans laquelle la Garantie Jeunes est déployée sont donc rapportés à la fraction de jeunes qui en a effectivement bénéficié, tout en tenant compte de l'ancienneté de l'entrée en Garantie Jeunes, puisque les chances d'accès à l'emploi peuvent différer selon cette ancienneté. Formellement, l'équation suivante est estimée :

$$DID_{w,c}^h = \delta(0 < d \leq 4)P(0 < D_{w,c}^h \leq 4) + \delta(d > 4)P(D_{w,c}^h > 4) + \varepsilon_{h,w,c}$$

correspond à l'effet de la Garantie Jeunes sur l'indicateur de situation professionnelle considéré pour les jeunes qui en sont bénéficiaires depuis un à quatre trimestres (autrement dit qui sont probablement toujours en Garantie Jeunes) ; $P(0 < D_{w,c}^h \leq 4)$ est la part de ces jeunes dans la cohorte c , dont la mission locale appartient à la vague w et qui sont accompagnés par la mission locale depuis h trimestres. De manière analogue, $\delta(d > 4)$ et $P(D_{w,c}^h > 4)$ correspondent respectivement à l'effet de la Garantie Jeunes pour les jeunes qui sont entrés dans la Garantie Jeunes depuis plus de quatre trimestres (ils sont donc très probablement sortis du dispositif), et à la part de ces jeunes dans la cohorte c , dont la mission locale appartient à la vague w et qui sont accompagnés par la mission locale depuis h trimestres. Les écarts-types sont calculés par Bootstrap.

[312] **En second lieu, le caractère récent du dispositif incite à la prudence dans la mesure de ses effets. La mission estime qu'il est prématuré d'évaluer pleinement les effets du CEJ sur l'emploi à partir des premières cohortes.** D'une part, la mise en place du programme a requis un temps d'adaptation pour les missions locales et Pôle emploi, les premières cohortes de bénéficiaires n'ont donc sans doute pas bénéficié du plein effet du CEJ. D'autre part, la possibilité de renouvellement du CEJ renforce ses effets potentiels pour les jeunes bénéficiaires et il convient donc d'attendre que les premières cohortes aient eu l'opportunité d'être exposées assez longtemps au programme. Dans le cas de la Garantie jeunes, il a été évalué que les effets sur l'emploi ne sont pleinement visibles que deux ans après l'entrée dans le dispositif.

3 Malgré ces contraintes, la mission propose deux stratégies pour estimer l'efficacité du CEJ

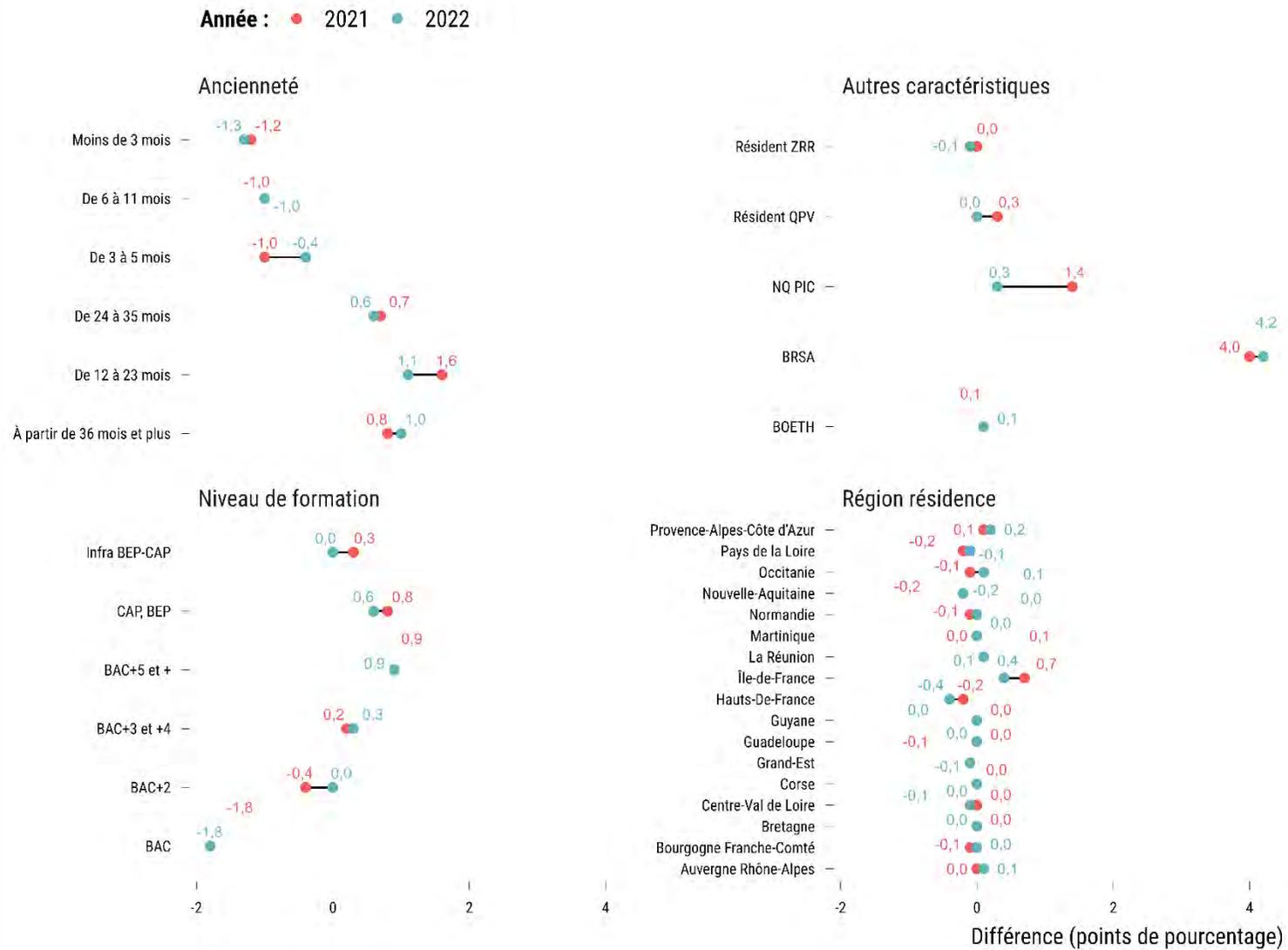
3.1 Comparer les effets sur l'emploi du CEJ avec les autres dispositifs d'accompagnement de Pôle emploi

[313] **Une première stratégie repose sur l'exploitation de l'effet de seuil lié à l'âge maximal pour bénéficier du CEJ dans les agences de Pôle emploi.** A partir de 26 ans, il n'est plus possible de bénéficier du dispositif. Pour tenir compte de l'effet d'accès à l'emploi lié à l'âge et comparer des individus relativement similaires, il serait possible de comparer les jeunes de 25 ans qui s'inscrivent à Pôle emploi à partir de mars 2022 aux jeunes de 26 ans qui s'inscrivent aussi à Pôle emploi à partir de mars 2022. L'analyse serait d'autant plus crédible si les jeunes de 25 ans et 26 ans qui s'inscrivaient à Pôle emploi avant mars 2022 avaient des caractéristiques et un taux d'emploi similaires ou à la condition que l'évolution des différences était stable au cours du temps. Il faudrait aussi vérifier qu'il n'y ait pas de changement dans les profils des jeunes de 25 et 26 ans après la mise en place du CEJ. Si l'on observait alors une évolution de la différence entre le taux d'emploi des premiers inscrits de 25 et 26 ans après mars 2022, elle pourrait être attribuée au nouveau dispositif qu'est le CEJ.

[314] La mission a pu obtenir des données, non pas sur les premiers inscrits à Pôle emploi de 25 ans et 26 ans, mais sur l'ensemble des individus de ces deux âges en avril 2021 et avril 2022 (163,926 jeunes de 25 ans et 163,660 de 26 ans en avril 2021 ; 139,767 jeunes de 25 ans et 143,154 de 26 ans en avril 2022). La question s'est posée de comparer plutôt les premières inscriptions pour être encore plus certain de comparer des jeunes similaires puisqu'ils auraient pris la décision de s'inscrire à Pôle emploi à un même moment. Pour des raisons de tailles des populations concernées, ce n'est pas le choix qui a été retenu : des travaux ultérieurs pourront utilement recourir à cette approche pour confirmer ou infirmer les observations.

[315] Le graphique suivant représente l'évolution entre avril 2021 et avril 2022 de la différence des caractéristiques entre les jeunes de 25 et 26 ans. Les différences entre les 25 et 26 ans pour chacune des périodes sont faibles et non pas l'air d'avoir évolué. Des données additionnelles seront nécessaires pour vérifier comment ont évolué ces différences de caractéristiques avant et après mars 2022. Il faudrait aussi étudier l'évolution de la différence du taux d'emploi avant la mise en place du CEJ.

Figure 27 : Différence des caractéristiques entre les jeunes de 25 et 26 ans de Pôle emploi



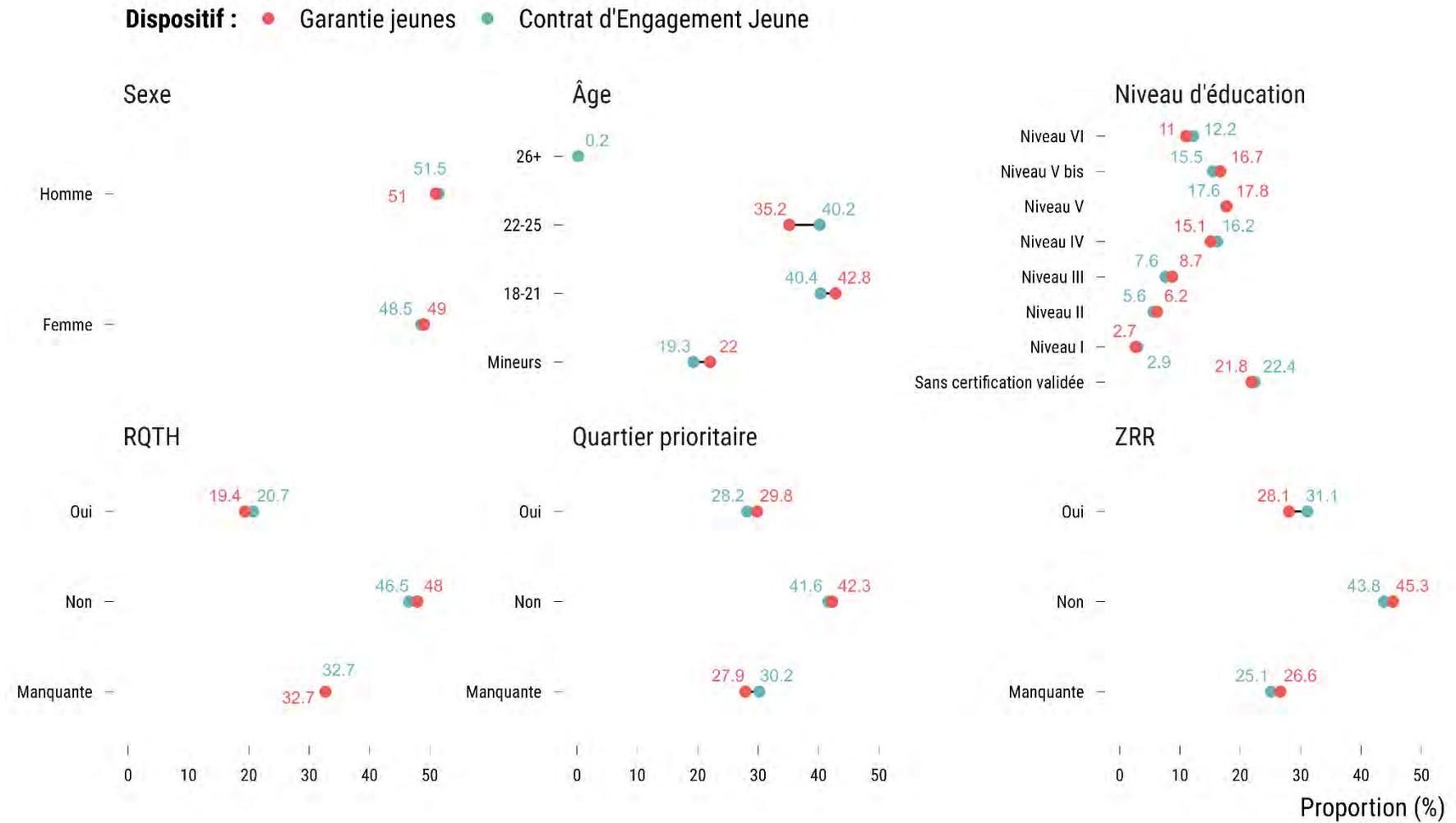
3.2 Mesurer les effets sur l'emploi du Contrat d'engagement jeune par rapport à la Garantie jeune

[316] **Une seconde stratégie pourrait comparer, au sein des missions locales, les toutes premières cohortes du CEJ aux toutes dernières cohortes de la Garantie jeune.** Elle mesurerait donc l'efficacité relative du CEJ par rapport au dispositif antérieur.

[317] Pour différentes échelles temporelles (à plus de 6 mois ou 12 mois), une première analyse comparerait le taux d'emploi des jeunes s'étant inscrits en Garantie jeune à celui des jeunes en CEJ. Pour que cette comparaison ait un sens, il faudrait s'assurer que les individus aient des caractéristiques similaires et qu'ils n'aient pas délibérément choisi de signer le contrat à un certain moment pour bénéficier de l'un ou de l'autre programme. La mission a obtenu des données sur les caractéristiques des 550 jeunes qui ont commencé la Garantie jeune en février 2022 et des 563 jeunes qui ont démarré un CEJ en mars 2022. Le graphique *infra* représente la répartition des caractéristiques de ces jeunes en fonction du programme auxquels ils appartiennent. Les deux groupes sont très similaires pour ces variables. Ils pourraient néanmoins être différents pour d'autres caractéristiques, comme la motivation, puisque le CEJ est un programme plus intensif que la Garantie jeune. Cela introduirait un biais dans l'analyse.

[318] Pour compléter ce graphique, il faudrait aussi tracer l'évolution du nombre de signatures de contrat en Garantie jeune et en CEJ pour essayer de repérer d'éventuels comportements stratégiques d'inscription. Etudier comment varie avant et après mars 2022 la différence entre l'arrivée en mission locale et l'inscription dans l'un des deux dispositifs contribuerait aussi à cet objectif.

Figure 28 : Distribution des caractéristiques des jeunes en Garantie jeunes en février 2022 et des jeunes en Contrat d'engagement jeune en mars 2022



[319] **La comparaison du taux d'emploi de ces deux groupes demeure cependant critiquable car ce sont des individus qui ont choisi de s'engager dans un dispositif à un moment donné.** Une analyse plus robuste pourrait comparer le taux d'emploi de la cohorte entrée en février 2022 dans les missions locales et s'étant vue proposer la Garantie jeune par rapport à la cohorte entrée en mars 2022 et qui a pu bénéficier du CEJ. Cette analyse mesurerait l'effet de l'inscription en missions locales avant et après mars 2022 et donc l'effet de s'être vu proposer le CEJ par rapport à la Garantie jeune pour l'ensemble des jeunes accueillis. Si l'on considère que l'inscription en mission locale est plus aléatoire que le fait de signer un contrat pour l'un des dispositifs, alors cette analyse devrait comparer des groupes de jeunes avec des caractéristiques observables et inobservables plus similaires. Il faudrait donc reproduire le graphique précédent pour l'ensemble des jeunes en missions locales en février et mars 2022. Les deux approches sont toutefois complémentaires, comme l'ont montré les travaux de M. Filippucci car l'effet global sur l'ensemble de la population concernée est nécessairement plus faible que celui qui est mesuré sur les seuls bénéficiaires et il est susceptible d'être sensible à d'autres effets par nature inconnus. Un graphique des calendriers des inscriptions au cours du temps permettrait de repérer là-aussi d'éventuels comportements stratégiques d'inscription.

3.3 Limites de ces approches

[320] **Ces deux stratégies ont cependant plusieurs limites.** Elles vont mesurer l'effet du CEJ pour les premières cohortes à un moment où le dispositif était en train de se mettre en place. Si aucun effet n'est observé pour ces cohortes, cela n'implique pas que le CEJ n'aura pas d'effets sur l'emploi pour les cohortes suivantes quand le dispositif aura été pleinement approprié par les missions locales et Pôle emploi. De plus, les deux stratégies reposeront sur une taille d'échantillon relativement réduite. La précision des effets estimés en sera limitée. Enfin, il faudra vérifier que les individus n'aient pas adopté des comportements stratégiques qui pourraient affecter l'analyse des données. Par exemple, les jeunes des missions locales pourraient attendre mars 2022 pour s'inscrire et potentiellement bénéficier du CEJ.

ANNEXE 3 : Comparaison des dispositifs

	Contrat d'engagement jeune (CEJ)	Garantie Jeune (GJ) (remplacée par le CEJ)	Accompagnement Intensif des Jeunes (AIJ)	Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA)
Opérateurs	Missions Locales et Pôle Emploi	Missions Locales	Pôle Emploi	Missions Locales
Description	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagnement intensif et personnalisé avec un conseiller dédié qui vous suit tout au long de votre parcours - Un programme intensif de 15 à 20h par semaine 	Accompagnement collectif, intensif et personnalisé	<ul style="list-style-type: none"> - Un dispositif pour aider les jeunes à retrouver plus rapidement un emploi - Deux types d'accompagnements sont proposés : en collectif sous forme de club ; en individuel. 	Accompagnement individualisé organisé en plusieurs phases d'accompagnement successives
Durée	12 à 18 mois	1 an	3 à 6 mois	24 mois (durée max)
Public cible	Jeunes de 16 à 25 ans révolus (29 ans révolus pour les jeunes reconnus travailleurs handicapés) qui rencontrent des	Jeunes de 16 ans à 25 ans révolus, en situation de précarité qui ne sont	Demandeurs d'emploi de moins de 30 ans, selon les territoires)	Jeunes de 16 à 25 ans révolus qui sont à la recherche d'un emploi

RAPPORT IGAS N°2022-071R

	difficultés d'accès à l'emploi durable, qui ne sont pas étudiants et qui ne suivent pas une formation	ni en emploi, ni en formation, ni en étude (NEET).		
Allocation	<ul style="list-style-type: none"> - 500 € maximum (pour les jeunes majeurs) - 200 € maximum pour les jeunes mineurs 	497,50 € maximum	Pas d'allocation	497,50 € maximum

ANNEXE 4 : Présentation de quelques solutions structurantes

1 Les solutions d'accompagnement externe

1.1 Des solutions structurantes parfois « redondantes » et pouvant être perçues comme concurrentes par les conseillers

[321] Certaines solutions structurantes de type « accompagnement intensif spécifique externe » proposent un accompagnement assez similaire à celui dispensé dans le cadre du CEJ. Ces solutions risquent donc d'être perçues comme peu utiles, voire concurrentes, par les conseillers. **La promo 16-18 de l'Afpa**, qui propose un accompagnement personnalisé, des ateliers collectifs, des activités (sportives, culturelles et solidaire) ainsi que des formations sur les droits et aides (logement, mobilité, santé) dispose par exemple d'une offre de service qui se rapproche en apparence beaucoup de celle des missions locales. Bien que le programme soit exclusivement réservé aux mineurs, ce qui pourrait être bénéfique à certains jeunes en CEJ, il est probable que les conseillers ne perçoivent pas toujours la plus-value de ce dispositif. Cette solution est pourtant de nature à répondre à l'obligation de formation « au titre des dispositifs d'accompagnement ou d'insertion professionnelle » prévue par le code de l'éducation¹⁷¹.

[322] Plusieurs d'entre eux témoignent de la réticence de certains jeunes lorsqu'il leur est proposé un accompagnement externe. Ces derniers peuvent-selon certains témoignages recueillis- avoir le sentiment que « leur » conseiller réfère les « abandonne » et préfère déléguer son travail d'accompagnement. Afin de préserver le lien de confiance qui unit un conseiller et un jeune, il est donc crucial que le conseiller soit en mesure d'exposer clairement les intérêts que le jeune a à entrer en solution structurante, laquelle fait intégralement partie de son parcours vers l'emploi. Les programmes d'insertion des **Apprentis d'Auteuil** sont ainsi également proches des prestations mises en œuvre par les opérateurs du CEJ : le programme *L'ouvre boîte*, qui permet à des jeunes rencontrant des difficultés d'insertion de créer leur activité fait écho à la prestation *Activ'Créa* de Pôle emploi et le programme *Boost Insertion* qui repère et mobilise les NEETS afin de les aider à trouver une orientation et les rendre autonomes semble décrire la vocation même du dispositif du CEJ.

[323] Face à une offre de service aussi proche de la leur, les conseillers peuvent s'interroger quant à l'intérêt d'envoyer les jeunes qu'ils accompagnent eux même vers une autre structure dont ils ne perçoivent pas nécessairement la valeur ajoutée. Pour constituer une solution structurante attractive, il est nécessaire de fournir des prestations qui soient distinctes et bien complémentaires à l'offre de service proposées par les opérateurs du CEJ. Les accompagnements intensifs externes adressant des enjeux plus spécifiques ou proposant des solutions à des freins périphériques particuliers apparaissent dès lors plus pertinents. Or, l'appropriation par les conseillers de la valeur ajoutée des solutions externes de leur territoire doit encore s'améliorer et nécessite sans aucun doute

¹⁷¹ Décret 2020-978 du 5 août 2020 relatif à l'obligation de formation des jeunes de seize à dix-huit ans. Selon les informations diffusées par le ministère de l'éducation nationale, 60 000 mineurs sortent chaque année du système scolaire sans aucune qualification.

au-delà d'une présentation générale, une véritable réflexion entre professionnels sur la construction de parcours cohérents et adaptables en fonction des profils.

1.2 Les solutions structurantes plus spécifiques au public plus restreint

[324] Les accompagnements intensifs spécifiques externes plus ciblés sont des outils de personnalisation des parcours CEJ et constituent une opportunité d'orientation intéressante pour les conseillers. Il convient toutefois de noter que, précisément parce que ces solutions adressent des sujets spécifiques, *elles ne peuvent convenir à « tous les jeunes en CEJ » et ne peuvent donc se traduire par un recours systématique.*

[325] Parmi les accompagnements spécifiques externes apportant des solutions complémentaires au CEJ, on peut citer par exemple l'**E2C**¹⁷² qui propose une remise à niveau pédagogique, en plus d'un accompagnement à la vie citoyenne et à la construction d'un projet professionnel en lien avec les entreprises. La remise à niveau pédagogique est adaptée aux besoins du jeune (français, mathématiques, informatique...) et vise à lui faire acquérir les compétences nécessaires à une intégration au monde des métiers et à améliorer sa connaissance du monde contemporain. Bien que la volonté du réseau de bien contribuer à l'élaboration des parcours CEJ soit manifeste et se traduise par deux conventions conclues avec les deux opérateurs¹⁷³ qui traduisent des engagements réciproques, des marges de progrès importantes subsistent encore pour que cette intégration de la solution E2C soit bien identifiée par les conseillers.

[326] Dans un autre registre, l'**EPIDE** propose également un mode d'accompagnement qui peut répondre aux besoins spécifiques de certains jeunes et qui se distingue fortement de ce que peuvent proposer les conseillers en mission locale ou à Pôle emploi. Accueillant les jeunes au sein de « sections » de trente « volontaires », l'EPIDE propose diverses activités dans le cadre d'un programme intensif exigeant rigueur et discipline (uniforme obligatoire, emploi du temps strict)

[327] . L'EPIDE dispose par ailleurs d'une autre offre particulièrement attractive pour les conseillers confrontés à des problématiques de logement qu'ils ne parviennent pas à résoudre : l'établissement accueille en internat du lundi au vendredi et le week-end aussi si besoin. L'EPIDE est ainsi une option pertinente pour les jeunes ayant besoin de retrouver un cadre structurant. Elle représente également un bon sas préparatoire pour des jeunes dont le projet est de rejoindre l'armée. Il est toutefois évident qu'elle ne conviendra pas aux jeunes pour qui le rapport à l'autorité et au règlement est particulièrement difficile. Ou encore à ceux qui n'ont aucun problème de discipline mais qui ne souhaitent pas pour autant évoluer dans un environnement aussi strict. L'accord-cadre conclu entre l'EPIDE et Pôle-emploi le 9 décembre 2022 parachève une année de rebond des admissions (4291 jeunes admis contre 3167 en 2019), l'établissement soulignant que le CEJ a développé sa visibilité auprès des missions locales. Pour autant, la spécificité de la solution comme l'appropriation de sa valeur ajoutée dans les parcours expliquent que l'EPIDE représente seulement 1,1 % des solutions structurantes en janvier 2023.

¹⁷² Article L 214-14 du code de l'éducation nationale

¹⁷³ Convention E2C-UNML conclue pour trois ans du 29 juin 2022 et Accord-cadre Pôle-emploi-E2C 2022-2025.

2 Le cas du service civique : une solution structurante pas toujours adaptée au profil des jeunes CEJ très éloignés de l'emploi

[328] **Le service civique**, qui permet aux jeunes de réaliser une expérience d'engagement volontaire au service de l'intérêt général, n'est pas un dispositif d'insertion dans l'emploi et se distingue donc du CEJ tout en étant complémentaire. Toutefois, comme le précise l'Agence du service civique elle-même, il paraît à ce stade peu adapté pour l'accueil de jeunes NEET très éloignés de l'emploi.

[329] Selon une étude publiée par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep) en 2021¹⁷⁴, le service civique aide les volontaires à préciser ou définir leur projet professionnel et contribue significativement à leur insertion¹⁷⁵. L'étude révèle néanmoins que les volontaires du service civique ont des origines sociales légèrement plus favorisées que l'ensemble des jeunes français et que « la situation des volontaires six mois après la mission [...] reflète dans une large mesure leurs parcours précédent »¹⁷⁶. Par ailleurs, les volontaires ayant le mieux vécu leur mission sont ceux qui souhaitent s'engager dans une mission d'intérêt général, quand ceux qui ont fait une mission pour avoir un revenu ont moins apprécié leur mission. Or les volontaires qui sont allés le plus loin dans leurs études sont ceux qui mettent davantage en avant l'intérêt général dans leurs motivations.

[330] Les jeunes NEET en CEJ ne sont donc pas le type de public que le service civique accueille majoritairement, et sa valeur ajoutée paraît ne pas être la plus forte pour ce type de public

[331] . Conscients de ce problème, l'Agence nationale du service civique et la DGEFP ont lancé un appel à projet spécifique pour les jeunes CEJ, afin de financer des entreprises pour leur permettre d'instaurer un accompagnement d'avantage approfondi et adapté aux besoins des jeunes en CEJ dont l'évaluation sera nécessaire pour conforter la place de cette solution dans les parcours.

¹⁷⁴ FRANCOU Quentin, *Evaluation du service civique – résultats de l'enquête sur les parcours et les missions des volontaires*, Injep notes et rapports, mai 2021

¹⁷⁵ Près de 70 % des anciens volontaires déclarent avoir une idée plus précise de ce qu'ils souhaitent faire dans l'avenir. Le nombre d'anciens volontaires en emploi augmente fortement suite au service civique (+23 points). Les emplois sont toutefois souvent précaires et/ou à temps partiel. La moitié des anciens volontaires en emploi déclarent avoir un travail en lien avec la mission qu'ils ont réalisé.

¹⁷⁶ Les volontaires ayant effectué une mission pendant leurs études ou à la suite de la scolarité secondaire ont plus souvent repris leurs études, alors que ceux ayant connu une longue période de recherche d'emploi avant leur mission (profil qui correspond plus à celui des jeunes en CEJ) sont 43 % à être en recherche d'emploi, même s'il faut noter que 26 % sont en emploi alors qu'ils ne l'étaient pas avant la mission.

Tableau 1 : Caractéristiques comparées de quelques solutions structurantes

	Mission d'utilité sociale		Accompagnement spécifique externe			Formation	
	Agence du service civique	Unis-cité	Ecoles de la 2 ^e Chance (E2C)	Promo 16-18 de l'AFPA	Etablissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE)	AFPA	Apprentis d'Auteuil
Programme(s) proposé(s)	<p>Une expérience d'engagement volontaire au service de l'intérêt général.</p> <p>Un coordinateur, ainsi qu'un mentor si besoin, accompagne le jeune dans la réflexion de son projet d'avenir.</p> <p>Les missions de services civique se font toutes en équipe de 6 à 8 volontaires aux origines diverses.</p>	<p>Un parcours de formation proposant 3 accompagnements complémentaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Remise à niveau pédagogique • Accompagnement à la vie citoyenne • Mise en relation avec les entreprises <p>→ L'alternance et les stages (d'une à quatre semaines) représentent en moyenne 30 % du temps de formation.</p> <p>Un référént unique tout au long de la formation pour l'aider à formuler et à construire son projet professionnel.</p> <p>→Objectif de lutte contre le décrochage scolaire.</p>	<p>Un parcours en 4 phases :</p> <p>engagement dans le parcours ; initiation à l'autonomie et à la mobilité ; construction du projet ; préparation de la suite.</p> <p>Un accompagnement personnalisé ; des ateliers collectifs ; des activités sportives, culturelles et solidaire ; des formations sur les droits et aides (logements, mobilité, santé)</p> <p>Restauration prise en charge</p>	<p>Un programme intensif dans les centres EPIDE où les jeunes rejoignent une « section » de 30 « volontaires ».</p> <p>L'EPIDE accueille en internat du lundi au vendredi, et le week-end si besoin.</p> <p>Une exigence de discipline : uniforme obligatoire et emploi du temps strict (début des activités à 8h et couché à 22h30)</p> <p>Activités quotidiennes : ateliers de</p>	<p>Programme Prépa Compétences</p> <p>→Prescripteur : Pôle emploi</p> <p>→Objectif : Valider un projet professionnel travaillé en amont avec Pôle Emploi</p> <p>→Parcours individualisé</p> <p>• Programme Déclic pour l'action</p> <p>→Prescripteur : mission locale, EPIDE, E2C</p> <p>→Objectif : Appuyer la construction du projet professionnel, aider à la reprise de confiance en soi</p> <p>→Parcours à la carte</p>	<p>Près de 80 formations dans 12 filières, courtes ou longues, par la voie scolaire (formation professionnelle en lycée) ou l'alternance (l'apprentissage se fait en centre de formation d'apprentis).</p> <p>Des programmes d'insertion :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Boost Insertion : repère et mobilise les NEETS afin de les aider à trouver une orientation et les rendre autonomes • Impact Jeunes : cible les jeunes des QPV de 13 à 30 ans pour les accompagner vers une insertion professionnelle • Pro'pulse prépa apprentissage 	

RAPPORT IGAS N°2022-071R

			→Objectif de lutte contre le décrochage scolaire.	formation et d'insertion, préparation au permis de conduire, sport, actions de solidarité, activités culturelles et loisirs.	Restauration prise en charge	<p>permet aux jeunes de préparer leur projet par la voie de l'apprentissage</p> <ul style="list-style-type: none"> • Skola : formations en conditions réelles ciblant les métiers en tensions et d'avenir • L'ouvre Boîte : donne les moyens à des jeunes peu ou pas qualifiés, rencontrant des difficultés d'insertion, de créer leur activité en leur proposant un accompagnement global personnalisé <p>Un accompagnement personnalisé et global pour lever les problèmes matériels et sociaux (logement, mobilité, santé...)</p>
Public cible	16-25 ans, 30 ans pour les personnes en situation de handicap, souhaitant vivre une expérience solidaire	16-25 ans, sans qualification, titulaires d'un BEP, CAP ou Bac, éloignés de l'emploi, qui souhaitent réaliser leur projet professionnel	16-18 ans, ayant quitté le milieu scolaire et n'étant ni en formation ni en emploi	17-25 ans, sans diplôme ou titulaire d'un BEP, CAP ou Bac, ni emploi ni en formation.	Prépa: demandeurs d'emplois non qualifiés ou ayant un niveau de qualification IV non validé, V ou infra V	Public jeune en difficulté aux profils variés : jeunes sortis du système scolaire sans diplôme, salariés non qualifiés, migrants...

RAPPORT IGAS N°2022-071R

					Déclic : jeunes de 16 à 26 ans accompagnés par une mission locale, EPIDE, E2C	
Durée totale du dispositif	6 - 12 mois	De 4 à 18 mois , avec une moyenne de 6 mois	4 mois	8 mois environ	Prépa: 1 à 9 jours sur une amplitude de 12 semaines Déclic: 10 à 32 jours , sur une amplitude de 12 semaines	
Allocation	600€ /mois ¹⁷⁷¹⁷⁸	500€ /mois en moyenne pour les plus de 18 ans 200€ en moyenne pour les 16-18 ans.	∅	460€ / mois		
Nombre de dispositifs/centres disponibles sur le territoire	50 000 missions proposées par an, en France et à l'étranger	139 sites-Ecoles implantés dans 12 régions, 63 départements et 5 territoires ultra-marins	112 sites Afpa accueillent des sessions Promo 1618, auxquels s'ajoutent près de 90 sessions organisées hors les murs	20 centres EPIDE sur toute la France	Prépa: proposé par 116 centres afpa + sites hors les murs , sur une amplitude de 12 semaines Déclic: proposé par 95 centres afpa + sites hors les murs	

¹⁷⁷ 489,59€ pris en charge par l'Etat, complétés par 111,35€ pris en charge par l'organisme d'accueil. Cette indemnité peut être majorée de 111,45€ net par mois sur critères sociaux

RAPPORT IGAS N°2022-071R

<p>Nombre de jeunes en CEJ ayant intégré ce dispositif depuis mars 2022</p>			<p>Poids CEJ/jeunes accueillis en 2022 : 10 %</p>		<p>Poids CEJ/jeunes accueillis en 2022: - Déclic: 24 % - Prépa: 28 %</p>	
---	--	--	---	--	--	--

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

Cabinet du Président de la République

Annelore COURY, conseillère sociale

Sarah SAUNERON, conseillère solidarités, égalité femmes/hommes, lutte contre les discriminations

Cabinet de la Première Ministre

Bilal HAMIMACHE, conseiller technique travail et plein emploi

Cabinet du ministre du travail, du plein emploi et de l'insertion

Bénédicte LEGRAND-JUNG, directrice adjointe

Kathleen AGBO, conseillère chargée de l'accompagnement vers l'emploi

Haut-commissariat à l'emploi et à l'engagement des entreprises (HC3E)

Thibault GUILLUY, Haut-commissaire à l'emploi et à l'engagement des entreprises

Thibault ROMATET, conseiller du Haut-commissaire à l'emploi

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Bruno LUCAS, Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle

Fabrice MASI, chef de service

Myriam MESCLON-RAVAUT, directrice de projet accompagnement vers l'emploi

Cécile CHARBAUT, adjointe de la sous-direction parcours d'accès à l'emploi

Vincent PLOUVIER, chef de projet DSN

Mathieu ARBOUIN, adjoint mission pilotage et performance

Emilie QUAIX, chef de mission accès des jeunes à l'emploi

Jean Christophe BRANDOUY, chef de mission ingénierie et systèmes d'information

Nicolas VIOU, adjoint à la mission ingénierie et SI

Nicolas SCARPELLINI, directeur de projet SI et ouiform

Catherine Espagnet, chargée de mission

Pierre DE JONQUERES, adjoint de la sous-direction « parcours d'accès à l'emploi »

Jobert ROMAIN, chargé de mission département « pôle emploi »

Véronique GALLO adjointe à la sous-directrice europe et international.

Olivia MONTEL, cheffe du pôle de coordination des politiques européennes et internationales

Johanna Tambourini Cheffe de la mission des projets nationaux du FSE

Lucie Plasserand chargée de mission

Pôle emploi

Jean BASSERES, directeur général

Paul BAZIN DE JESSEY, directeur général adjoint chargé de l'offre de service

Stéphane DUCATEZ, Directeur du domaine Etudes et Performance

Emmanuel CHION, adjoint au directeur des statistiques et de l'évaluation

David MERLAUD, directeur du pilotage de la performance et de l'organisation du travail

Olivier PELVOIZIN, directeur du digital, de l'expérience utilisateur et de l'open innovation

Jean-Pierre TABEUR, directeur des services aux demandeurs d'emploi

Elisabeth GUEGUEN, directrice de l'indemnisation et de la réglementation

Gaëlle HOMPS, directrice de l'inscription, de l'indemnisation et de l'accompagnement à la direction des systèmes d'information PE.

Driss ALI LARBI, responsable du projet CEJ au sein de la DSI

Chrystelle MIOT, Directrice de la qualité du service

Etienne BARRAUD responsable du département du management de la qualité

Nacima STITTI adjointe au chef de cabinet

Monika MISKOLCZY chargée de mission

Union nationale des missions locales (UNML)

Stéphane VALLI, président

Sandrine ABOUBADRA-PAULY, délégué générale

Ahmed EL KHADIRI, adjoint à la déléguée générale

Yves LOUPRET directeur bureau métier

Jeremy CHIRON expert métier

Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques (DARES)

Chloé TAVAN, sous-directrice suivi et évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle

Anaïs LE GOUGUEC, cheffe du département insertion professionnelle

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

Jean-Benoît DUJOL, directeur général

Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes (DIPLP)

Marine JEANTET, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

Conseil d'orientation des politiques de jeunesse (COJ)

Antoine DULIN, président de la commission insertion du COJ

Groupement d'intérêt public (GIP) « Les entreprises s'engagent »

Sylvain REMOND, directeur général

Joséphine LABROUE, directrice générale-adjointe

Siegrid HENRY, directrice des opérations et des programmes

GIP « plateforme de l'inclusion », Start-up d'Etat « Immersion facilitée »

Nathalie REYRE, directrice

Unis-Cité

Hélène NOBLECOURT, directrice générale

Romain CARRIER, directeur du réseau

Réseau des écoles de la 2e Chance (E2C)

Alexandre SCHAJER, président

Sébastien KISS, secrétaire général

Cyrille COHAS-BOGEY, directeur général

Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

Pascale d'ARTOIS, directrice générale et directrice nationale de la « promo 16-18 »

Guillaume RAUFFET, directeur général délégué à la performance

Thomas DELOURMEL, directeur général délégué du réseau et de la stratégie territoriale

Corinne FAVIER, directrice de projets emploi/formation

Etablissement pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE)

François-Xavier POURCHET, directeur général adjoint

Apprentis d'Auteuil

Nathalie SIMOES, coordinatrice nationale, référente du pôle insertion professionnelle des jeunes

Cedric RUEL, chef du projet insertion des 16-30 ans

Agence de service et de paiement (ASP)

Philippe NAULEAU, directeur adjoint de la direeps

Léa BONNEFILLE, chargée de suivi des projets

Eric MEYMERIE, chef du secteur gestion emploi et insertion ...

Claire AMELIN, chargée du suivi des audits

DG Emploi de la commission européenne

Pablo CORNIDE, policy officer Youth Employment Commission Européenne, DG emploi

Heloïse HARRAUDEAU, policy officier / programme manager

Niveaux régional et départemental

Auvergne-Rhône-Alpes

Direction régionale Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS)

Isabelle Notter, directrice régionale

Philippe Laval, directeur de Cabinet DREETS

Direction départementale de l'emploi du travail et de la solidarité du Rhône(DDETS)

Laurent BADIOU, directeur « entreprises, emploi, économie »

Carole CHASSAING, chargée de mission

Direction régionale de Pôle emploi

Jacques-Alex DORLIAT, directeur régional adjoint-

Direction territoriale de Pôle emploi du Rhône

Joseph SANFILIPPO, directeur territorial

Mission locale de Vaulx en Velin

Anne DUFAUD, directrice

Bebia KENZARI, responsable administrative

Kamal HAMADA, conseiller insertion, en charge de l'accompagnement dans le cadre de l'alternance,

Bengali DIALO, conseiller référent sur le dispositif des « invisibles »

Elodie MARCCOSIA, responsable en charge de l'accompagnement global et responsable de la démultiplication

Mission Locale de Villeurbanne

Mamadou Dissa, Directeur

Laurence CASTAGNETI, directrice adjointe

Marielle VIARD, conseillère en insertion, référente I-Milo

Stéphanie PACHECO, coordinatrice CEJ

Thomas ELINAND, référent Hand'dynamic

Paul SEREAUD, référent emploi

Laurent GAUTHIE référent CEJ

François-Xavier WALIGOWA référent CEJ

Marie CESA conseillère insertion

Agence Pôle Emploi de Vaise

Laurent VISOCCHI, directeur

Fabienne PROVO, directrice adjointe

Perrine BONNET, responsable d'équipe

Emilie Clarey, conseillère CEJ

Gaëlle Thibert, conseillère CEJ à l'ALE de Villeurbanne

Manad Brun, conseillère CEJ à l'ALE d'OULLINS

Emilie CLAREY conseillère CEJ ALE VILLEURBANNE

Gaelle THIBERT, conseillère CEJ ALE de VILLEURBANNE.

Jules DESMAROUX, conseiller indemnisation ALE de VAISE

Ile de France (département de la Seine-Saint-Denis)

Objectif Emploi- Mission locale de Saint-Denis

Thiphaine CASALIN, directeur de la Mission locale

Gaetano DEL CORE, coordinateur CEJ

Myriam COSSIN, conseillère référente

Claire KAH, conseillère référente

Loredana DI MARTINO, conseillère en insertion sociale et professionnelle (CISP) CEJ

Chloé NIQUE, assistante administrative CEJ

Mohamed BEN YAKHLEF, CISP généraliste

Abdoulkadri SEYDI, CISP CEJ

Agence Pôle Emploi de Pantin

Sébastien VAILLANT, directeur de l'agence

Nivo ANDRIAN, directrice adjointe

Fatima EL MOATAMID

Rachid NINACH REA

Laetitia LARDOUX, conseillère CEJ

Normandie

DREETS

Michèle Lailler -Beaulieu Directrice régionale

Johann GOURDIN, chef du pôle Entreprise et Solidarités

Pierre -François LEBOULANGER, responsable du service emploi et insertion

Cécile OLIVERI, chargée de mission « jeunes » du service emploi et insertion

DDETS de seine maritime

Yannick DECOMPOIS, directeur départemental

Dominique Gras, responsable du pôle insertion, emploi, entreprises

Direction régionale de Pôle Emploi

Karine MEININGER, directrice régionale

Direction territoriale Pôle Emploi

Philippe BARNABE, directeur Territorial

Agence Pôle Emploi de Maromme

Séverine REVEL, directrice

Thomas COLLIN, conseiller CEJ

Mission Locale du Pays de Caux Vallée de Seine - Lillebonne

Marie Françoise LOISON, présidente

Julie GILBERT D'HALLUIN, directrice

Françoise PATRY, directrice adjointe

Catia CHARRE, CISP

Jennifer LEFRANCOI, CISP

Isabelle HANTINGOIS, CISP

Laura PREVOT, CISP

Christophe SIMON, responsable de secteur

Catherine Loisel, responsable de secteur

Véronique JACTA, chargée d'accueil-assistante administrative CEJ

Estelle RUSOLEN, chargée de communication

Mission Locale du Havre

Agnès CANAYER, Sénatrice de Seine Maritime, présidente de la mission locale havraise et vice-présidente de l'UNML

Clotaire N'DAH, directeur

Sofiane GACEM, directeur-adjoint

Marie LEFEBVRE, directrice-adjointe

Jamal HADDOUCHI, responsable de secteur

Karima BENSIKHELIFA, CISP

Amina, AMAEA HANACHI, CISP

Céline LAOT, CISP

Aude-Claire LE FLOCH CISP

Nacia MANE, CISP

Mildrey MORISSE, CISP

Hélène, MASSIEU, CISP

Julie MARTINEZ, CISP

Séverine LORIOT-VAUQUELIN, CISP

Noel-Kenny CADET, prestataire externe (NoName'S Improvisation)

Agence Pôle Emploi de Rouen Quevilly

Cyril VANBESELAERE, directeur

Emilie ZERGUI, responsable de l'équipe indemnisation et FSE

Annaëlle BAYMA conseillère CEJ

Association Régionale des Missions Locales (ARML)

Emilie FORTIER, déléguée régionale

Marie JOUANNE, référente I-Milo

Préfecture de région

Pierre-André DURAND, préfet de région

Nouvelle-Aquitaine

Mission Locale du Libournais

Thierry MARTY, président de la mission locale et président de l'ARML Nouvelle-Aquitaine

Lise NEBOT, directrice de l'ARML Nouvelle-Aquitaine

Natacha RENAUD, responsable administrative, financière et RH

Marie BAILLARD, coordinatrice CEJ

Frédéric PEREZ, chargé de projet référent sur la mission d'obligation de formation

Agence Pôle Emploi de Mérignac

Audrey DUTERTRE, directrice

Marie DAVID, responsable d'équipe

Magali SOLVICHE, conseillère

Julie SACAREAU, conseillère

Maria RUIZ, conseillère indemnisation et gestion des droits

Mission Locale de Techno Ouest

Carine NANTIERAS, CISP

Stephanie DAVID FOURNIER, co-directrice

Mélanie COTICHANET, co-directrice

Harmony PARTINBEN, responsable du dispositif CEJ

Hauts de France

DREETS

Mathilde VASSEUR, Responsable du service Emploi Formation

DDETS

Jacques TESTA, Directeur adjoint en charge des politiques d'emploi

Direction régionale de Pôle Emploi

Pascal DUMONT, directeur de la stratégie et des relations extérieures

Direction territoriale Pôle Emploi

Cyrille ROOMELAERE, directeur territorial délégué

GIP AGIRE Val de Marque, Mission Locale de Hem

Saïd LAOUADI, adjoint à la vie économique, au commerce, à l'emploi et à l'insertion de la ville de Hem

Christine ZERIAH LEBLOND, directrice générale du GIP et de la mission locale ?

Didier DESMIDT, responsable d'antenne

Agence Pôle Emploi de Hem

Marveen DONSBECK, responsable d'équipe Hem

Mehdi HAMEDI, conseiller entreprise Hem

Joséphine DECLERCQ, conseillère placement Hem

Nohra DJEMA, référente métier Hem

Stephanie DEMAILLY, DAPE (directrice de l'agence pôle emploi ?) de Croix

Olfa ALAYA, conseillère CEJ Croix

Agence Pôle Emploi de Wattrelos

Dominique LETERME, Directeur du Pôle emploi de Wattrelos

Mission locale de Wattrelos

Isabelle SILBERMANN, conseillère

Mission Locale de Roubaix

Gérôme BARTOSIK, directeur

Sonia MARISSAËL, directrice adjointe

Dimitri ROBEIRO, manager d'équipe insertion

Sébastien MOREL, manager d'équipe insertion

Abdes EL HADDIOUI, chargé d'appui aux objectifs

Sarah TRIZZULLA, conseillère accompagnement global et CEJ

Mohamed DECHIR, conseiller accompagnement global et CEJ

Maryse SENECA, conseillère public mineur (pôle obligation de formation)

Grand-Est

Préfecture de région

Blaise GOURTAY, préfet SGARE

Mathieu GUGLIELMI, chargé de mission emploi

DDETS Meurthe et Moselle

Pierre-Yves BOIFFIN, directeur

Jean-Pierre DELATOUR, chef du service cohésion territoriale, emploi, insertion et entreprise

Karine OSTER, chargée de mission service insertion professionnelle, référente CEJ

ARML Grand-Est

Véronique GENET, directrice

Mission locale de Toul

Pascale QUAIX, directrice

Charles DEBOULLE, conseiller CEJ

Michel SCHELLENBERGER, conseiller CEJ

Mission locale du Lunévillois

Sylviane STENGEL, directrice de la mission locale

Julie MONGENOT, conseillère CEJ

Carole GROSJEAN, conseillère CEJ

Bretagne

ARML

Emmanuelle CASTELAIN, directrice

Anne-Laure BILHEUDE, chargée de mission CEJ

Mission locale de Fougères :

Denis Gardan, directeur

Rachel BERTHIER, responsable de secteur, coordinatrice de l'équipe CEJ

Chloé DUROCHER, conseillère en insertion professionnelle

Hélène ROULAND conseillère en insertion professionnelle,

Angélique HIGUINEN conseillère en insertion professionnelle

Mathieu VAN PEPERSTRAETE, conseiller en insertion professionnelle

Maxime COULMAIN, assistant administratif

Mission locale Centre Bretagne (Pontivy)

Jean-Pierre LE CLAINCHE, co-président

Laurence LALOË, directrice

Thibault LOTOUT, directeur adjoint

Françoise CARRO, chargée de projet

Kristell CAOUREN, conseillère technique

Laure LE MOIGNIC, conseiller technique

Vincent DENIS, conseiller technique

Agence locale pour l'emploi de Fougères

Sandra COUROIS, directrice

Pauline LACHEVRE, conseillère CEJ

Florent TREMBLOT, conseiller CEJ,

Guillaume GALLON, responsable de l'équipe « jeunes », gestion des droits

Agence pôle emploi de Pontivy

Laure THOMAS, directrice-adjointe

Nathalie AYISSI-JEZEQUEL directrice territoriale déléguée

Marion GOINCE conseillère CEJ

Isabelle BERARD conseillère CEJ

Carrefour market de Fougères

Fabrice LE-BERRE

SIGLES UTILISES

ACEJ	Allocation du CEJ ACI Ateliers et chantiers d'insertion
Afpa	Agence nationale pour la formation des adultes
AIJ	Accompagnement individualisé jeunes
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ARE	Allocation de retour à l'emploi
ARML	Association régionale des missions locales
ASC	Agence du service civique
ASP	Agence des services de paiement
CDD	Contrat à durée déterminée
CEJ	Contrat engagement jeunes
CDI	Contrat à durée indéterminée
COJ	Conseil d'orientation des politiques de jeunesse
COFRAC	Comité français d'accréditation
CREFOP	Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DEFM	Demande d'emploi en fin de mois
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DILP	Délégation interministérielle à la lutte contre la pauvreté
DREETS	Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités
DDETS	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DDETS-PP	Direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations.
E2C	Ecole de la deuxième chance
EPIDE	Etablissement pour l'insertion dans l'emploi
FAJ	Fonds d'aide aux jeunes
FSE	Fonds social européen
GIP	Groupement d'intérêt public
GJ	Garantie jeunes
HC3E	Haut- Commissariat à l'emploi et à l'engagement des entreprises
IAE	Insertion par l'activité économique
LES	Les entreprises s'engagent

NEET	Not in education, employment or training (ni en études, ni en emploi, ni en formation)
PACEA	Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie
PMSMP	Périodes de mise en situation en milieu professionnel
POEC/POEI	Préparation opérationnelle à l'emploi collective/individuelle
POP	Performance et outils de pilotage
PPAE	Parcours personnalisé d'accès à l'emploi
PLIE	Plan local d'insertion pour l'insertion dans l'emploi
QPV	Quartier en politique e la ville
RQTH	Reconnaissance de la qualité de travailleurs handicapé
SI-IMILO	Système d'information des missions locales
SMA	Service militaire adapté
SMV	Service militaire volontaire
SPE(R/D/P)	Service public de l'emploi (régional/départemental/ de proximité)
SS	Solutions structurantes
UNML	Union nationale des missions locales