

LES DISPOSITIFS ET LES CRÉDITS MOBILISÉS EN FAVEUR DES JEUNES SORTIS SANS QUALIFICATION DU SYSTÈME SCOLAIRE

Communication à la commission des finances, de l'économie générale et
du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Décembre 2015

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
SYNTHÈSE	9
RECOMMANDATIONS.....	13
INTRODUCTION.....	15
CHAPITRE I LES JEUNES SANS QUALIFICATION, DES RÉPONSES MULTIPLES ET NON COORDONNÉES	17
I - LES SORTIES SANS QUALIFICATION DU SYSTÈME SCOLAIRE, UN PHÉNOMÈNE EN DIMINUTION	17
A - Des jeunes « sans qualification » moins nombreux	17
B - La France désormais dans la moyenne européenne	20
C - Une probabilité élevée de chômage ou de sous-emploi	22
II - UNE POLITIQUE PEU UNIFIÉE.....	24
A - De multiples intervenants face à de nouvelles exigences	24
B - Un large éventail de dispositifs aux coûts disparates	30
C - Un effort public conséquent au financement éclaté	35
III - UNE GOUVERNANCE MULTIPLE DONT L'EFFECTIVITÉ LAISSE À DÉSIRER	39
A - Aucune instance n'aborde exclusivement la question des jeunes sans qualification	39
B - Les tentatives de convergence au niveau local ne suffisent pas à compenser l'absence d'un pilote identifié	41
CHAPITRE II POUR LES « SORTANTS », UN RACCROCHAGE SCOLAIRE ORGANISÉ, MAIS PEU DE SOLUTIONS ALTERNATIVES	45
I - L'ÉDUCATION NATIONALE, ACTEUR PRÉPONDÉRANT DU REPÉRAGE ET DE L'ORIENTATION DES JEUNES « SORTANTS ».....	45
A - L'éducation nationale, pivot de la chaîne de traitement.....	46
B - Un processus de repérage des décrocheurs effectif, mais perfectible	50
II - LE RACCROCHAGE DANS LE SYSTÈME SCOLAIRE : DES RÉSULTATS RELATIVEMENT PROBANTS	56
A - Un retour en formation et des solutions d'attente pour la plupart.....	57
B - Une deuxième chance offerte à quelques-uns	60
III - LES ALTERNATIVES À LA RESCOLARISATION : UN ÉVENTAIL RESTREINT DE SOLUTIONS POUR LES PLUS JEUNES	62
A - Les 16-18 ans, une tranche d'âge peu prise en compte par les dispositifs d'insertion	63
B - La préparation à l'apprentissage : des dispositifs qui gagneraient à être consolidés.....	66
CHAPITRE III L'INSERTION DES JEUNES JUSQU'À 25 ANS : UNE LARGE PALETTE DE DISPOSITIFS À RÉORGANISER	69
I - LES MISSIONS LOCALES ET PÔLE EMPLOI, UNE PORTE D'ENTRÉE À L'ACCOMPAGNEMENT POUR LA PLUPART DES JEUNES SANS QUALIFICATION.....	73
A - Les opérateurs du service public de l'emploi fortement sollicités par les jeunes.....	73

B - Un rôle d'aiguillage perfectible.....	75
II - LE DÉVELOPPEMENT DE SOLUTIONS D'ACCOMPAGNEMENT INTÉGRÉES ADAPTÉES AUX JEUNES SANS QUALIFICATION	79
A - Le CIVIS renforcé, une ambition initiale qui s'est émuossée	79
B - Les écoles de la deuxième chance : un fort développement, un réseau à consolider	80
C - L'EPIDe : un modèle original, une rationalisation des moyens à poursuivre	84
III - UNE MOBILISATION PRÉPONDÉRANTE DES DISPOSITIFS GÉNÉRALISTES.....	86
A - Les programmes de formation des régions et de Pôle emploi : une articulation à parfaire avec l'accompagnement	86
B - L'alternance face au risque de délaisser les jeunes en difficulté	89
C - Les emplois d'avenir, un moyen coûteux pour une entrée des jeunes peu qualifiés dans l'emploi	91
D - L'insertion par l'activité économique et les PLIE	92
IV - UNE ARCHITECTURE D'ENSEMBLE À REPENSER.....	94
A - La « garantie jeunes » : un nouveau dispositif qui invite à réorganiser les modalités d'accompagnement	94
B - Un foisonnement d'initiatives récentes, qui accroît le risque de superposition des dispositifs	97
C - Une offre d'insertion peu lisible, qui gagnerait à être clarifiée	98
CONCLUSION GÉNÉRALE	103
GLOSSAIRE	107
ANNEXES	109

Avertissement

En application de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la Cour des comptes a été saisie, par lettre en date du 17 décembre 2013 du président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, d'une demande d'enquête sur les dispositifs et crédits mobilisés en faveur des jeunes sortis sans qualification du système scolaire.

Le champ des investigations de la Cour a été défini après un échange avec le rapporteur spécial de la mission sport, jeunesse et vie associative, M. Régis Juanico. Un courrier du Premier président de la Cour du 20 octobre 2014 a informé le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire que l'enquête s'attachera à apprécier l'efficacité et l'efficience des dispositifs publics mis en place pour les jeunes « décrocheurs », c'est-à-dire les jeunes sortis sans qualification du système scolaire. Il précisait que feraient partie du champ de l'enquête d'une part les dispositifs pilotés par le ministère chargé de l'éducation nationale à titre curatif, et non préventif, tels que les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs et les missions de lutte contre le décrochage scolaire, et d'autre part les dispositifs dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle visant à donner aux jeunes décrocheurs une deuxième chance pour accéder à l'emploi (écoles de la 2^{ème} chance, EPIDe, garantie jeunes), sans traiter les autres dispositifs s'adressant à l'ensemble des jeunes. Toutefois, l'enquête réalisée ayant montré que les dispositifs de deuxième chance ne concernent qu'un nombre très limité de jeunes, les investigations se sont étendues aux autres dispositifs, dès lors qu'ils ont vocation à accueillir de manière significative des jeunes sans qualification. Le courrier indiquait également que l'outre-mer ne serait pas intégré dans le champ de l'étude et que la période sous revue s'étendrait de 2010 à 2014.

L'enquête a été notifiée le 23 janvier 2015 aux destinataires suivants : la directrice générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), le secrétaire général du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, le secrétaire général des ministères chargés des affaires sociales, le directeur de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA), la directrice de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES), la commissaire générale à l'égalité des territoires (CGET), le directeur général de l'office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), le président de l'agence du service civique, le directeur général de Pôle emploi, la directrice générale de l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe), les préfets des régions Auvergne, Bourgogne, Haute-Normandie, Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, les recteurs des académies de Clermont-Ferrand, Créteil, Dijon, Lyon, Montpellier, Nancy-Metz, Rouen, Toulouse, les présidents de l'association des régions de France, du réseau des écoles de la deuxième chance en France, du conseil national des missions locales, de l'union nationale des missions locales, de l'association nationale des directeurs de mission locale.

Elle a également été notifiée le 19 février 2015 aux présidents des conseils régionaux d'Auvergne, Bourgogne, Haute-Normandie, Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, aux présidents des conseils départementaux du Puy-de-Dôme, de Saône-et-Loire, de l'Eure, de la Seine-Saint-Denis, de l'Aude, de la Haute-Garonne, de la Loire, aux maires de Thiers, Val-de-Reuil, Toulouse, Saint-Etienne et aux présidents de la communauté de communes de la Montagne thiernoise, de la communauté urbaine du Creusot-Montceau, de la communauté d'agglomération Seine-Eure, de la communauté d'agglomération Est-Ensemble et de la communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole.

Enfin, le 20 avril 2015, elle a été notifiée aux autres destinataires suivants : le directeur général du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), les présidents de la mission locale de Saint-Etienne et de la couronne stéphanoise, de la mission locale de l'arrondissement de Saint-Dié-des-Vosges, de la mission intercommunale réunie pour l'emploi (Bobigny), de la mission intercommunale pour l'emploi des jeunes 4-93 (Montreuil), de la mission locale de Toulouse, de la mission locale d'insertion départementale rurale 11 (Aude), de la mission locale de l'arrondissement de Thiers, de la mission locale Louviers, Val-de-Reuil, Andelle, d'AGIRE (mission locale du Creusot-Montceau), et aux présidents des écoles de la deuxième chance de Saint-Etienne, de Midi-Pyrénées, de Lorraine, de Saône-et-Loire, de Seine-Saint-Denis.

L'instruction a donné lieu à l'envoi de questionnaires et à des entretiens avec les administrations centrales et les têtes de réseau des dispositifs analysés, ainsi qu'à des visites sur place : services de l'État en Rhône-Alpes (dont le rectorat de Lyon et les services implantés dans la Loire), Languedoc-Roussillon (dont le rectorat de Montpellier), Bourgogne, Auvergne, Lorraine (dont les services implantés dans les Vosges), Île-de-France (dont le rectorat de Créteil et les services implantés en Seine-Saint-Denis), rectorat de Rouen, région Île-de-France, missions locales de Saint-Etienne, de Saint-Dié et de Toulouse, écoles de la deuxième chance de Saint-Etienne, de Lorraine, de Saône-et-Loire, de Seine-Saint-Denis et de Midi-Pyrénées, régions Languedoc-Roussillon et Auvergne (au titre des écoles de la deuxième chance qu'elles pilotent), centres EPIDe de Velet et de Meyzieu.

Un relevé d'observations provisoires a été communiqué aux fins de contradiction le 28 juillet 2015 aux destinataires des notifications précitées du 23 janvier 2015 (à l'exception de l'association nationale des directeurs de missions locales), ainsi qu'au président du conseil régional d'Île-de-France, au président du conseil régional de Languedoc-Roussillon, au directeur général du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, à la présidente de l'école de la deuxième chance de Seine-Saint-Denis, aux présidents de la mission locale de Saint-Etienne et de la couronne stéphanoise, de la mission locale de Saint-Dié-des-Vosges, de la mission locale de Toulouse, de la mission locale d'insertion départementale rurale de l'Aude, et de la mission locale de l'arrondissement de Thiers et d'AGIRE (mission locale du Creusot-Montceau). dix-huit destinataires parmi eux ont fait part de leurs observations.

Des auditions ont été organisées le 28 septembre et le 4 novembre 2015.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête de la Cour, a été délibéré le 4 novembre 2015 par la formation interchambres constituée pour l'enquête relative aux dispositifs et crédits en faveur des jeunes sortis sans qualification du système scolaire,

présidée par M. Duchadeuil, président de chambre, et composée de M. Andréani, contre-rapporteur, M. Bayle, président maintenu à la troisième chambre, M. Barbé, conseiller maître à la troisième chambre, M. Guibert, conseiller maître à la troisième chambre, Mme Esparre, conseillère maître à la cinquième chambre et M. de Lavernée, conseiller maître en service extraordinaire à la cinquième chambre.

Les rapporteurs ont été Mme Soussia, conseillère maître, Mme Lemoine, conseillère référendaire, M. Robert, conseiller référendaire, M. Stussi, rapporteur extérieur, rapporteur général, M. Rougeux, rapporteur extérieur, rapporteur général adjoint.

Le rapport a ensuite été examiné et approuvé le 27 novembre 2015 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, Premier président, MM. Durrelman, Briet, Mme Ratte, MM. Vachia, Paul, rapporteur général du comité, MM. Duchadeuil, Piolé, Mme Moati, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

Contrairement à une idée largement partagée, le nombre de jeunes qui sortent sans qualification¹ du système scolaire est en régression dans notre pays depuis plusieurs années. Il se situe aujourd’hui autour de 100 000 par an en France métropolitaine. Ce flux annuel alimente une population d’environ 480 000 jeunes de 18 à 24 ans sans qualification. Ces données situent de façon relativement favorable la France au regard de ses partenaires européens, avec un taux de jeunes sortis précocement du système scolaire de 9 %, alors que la moyenne européenne s’établit à 11 %.

L’absence de qualification reste cependant un déterminant majeur des difficultés d’accès au marché du travail, comme en témoigne le taux de chômage des jeunes concernés, qui approche 50 %. Les effets de la crise de 2008 ont aggravé cette situation, en pénalisant encore davantage les jeunes sans qualification pour l’accès à l’emploi.

Cette situation justifie la poursuite de politiques actives en faveur des jeunes sans qualification, auxquelles ont été fixées récemment de nouvelles ambitions. La première est la garantie européenne pour la jeunesse, adoptée en 2013, avec l’objectif d’assurer à l’ensemble des jeunes qui ne sont ni en emploi, ni en formation (ou « NEET² ») une solution d’insertion dans les quatre mois suivant leur sortie du système éducatif ou la perte de leur premier emploi. La seconde est l’affirmation par la loi du principe d’un « droit au retour » en formation pour tous les jeunes. L’enquête de la Cour des comptes a permis de mettre en exergue six constats.

Le premier constat est qu’il n’existe pas de politique unifiée de formation et d’insertion des jeunes sortis sans qualification du système scolaire. Quatre intervenants principaux interviennent dans ce domaine : le ministère de l’éducation nationale, le ministère de l’emploi, les régions et les partenaires sociaux. Cette juxtaposition reflète l’évolution institutionnelle des trente dernières années, marquée par la décentralisation en plusieurs étapes des politiques de formation professionnelle, l’investissement croissant des partenaires sociaux dans l’insertion professionnelle des jeunes, puis la volonté, à partir de 2009, de mettre en place une politique interministérielle de lutte contre le décrochage scolaire.

Le deuxième constat est que l’engagement financier public en faveur des jeunes sans qualification est substantiel. En dehors du coût des retours à l’école, il s’élève à 1,4 Md€ au titre des dispositifs d’insertion et de formation et à 0,5 Md€ au titre des emplois aidés. Cet ensemble représente environ 35 % des financements publics en faveur de l’ensemble des jeunes de 16 à 25 ans, alors que la proportion de « sortants précoces » est de 9 %, ce qui traduit une concentration des moyens sur ce public. L’État assure 50 % de ces financements, les régions 25 %, les partenaires sociaux et Pôle emploi 15 % à eux deux.

¹ Le critère retenu étant l’absence de diplôme ou de titre professionnel au sens du code de l’éducation.

² *Not in Employment, Education or Training*.

Le troisième constat est que le ministère de l'éducation nationale a répondu au problème en cherchant à agir au plus vite auprès des jeunes sortant du système éducatif sans qualification. Il a participé à partir de 2009 à la création d'instances partenariales, les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD), adossées à un système informatique de repérage des jeunes ayant quitté l'école depuis moins d'un an, le système interministériel d'échange d'information (SIEI). Ce dispositif vise à repérer, accueillir, et orienter les élèves décrocheurs. Il porte ses fruits, mais comporte trois limites :

- le repérage des décrocheurs par le SIEI n'est pas exhaustif : une moitié seulement des jeunes identifiés comme décrocheurs sont utilement contactés ;
- la coordination au sein de ces instances est inégale : les PSAD sont en effet principalement animées par l'éducation nationale, et les autres parties prenantes ont pu dans certaines régions se désinvestir ;
- enfin, environ la moitié des jeunes décrocheurs ainsi identifiés sont dirigés vers un retour en formation scolaire, mais les solutions alternatives à cette orientation sont peu développées.

Au total, cette avancée est réelle, et elle a permis de créer localement des synergies entre des intervenants qui ne travaillaient pas ensemble auparavant : ses résultats doivent cependant être consolidés dans la durée.

Le quatrième constat est que les jeunes sans qualification plus âgés, de 18 à 25 ans, qui sont sortis du système scolaire depuis parfois plusieurs années, peuvent bénéficier de plusieurs dispositifs spécifiques :

- le *CIVIS (contrat d'insertion dans la vie sociale)*, mis en œuvre depuis 2005 par les missions locales, répond au droit à l'accompagnement dans l'accès à l'emploi prévu par la loi. Les jeunes sans qualification doivent bénéficier d'un accompagnement renforcé dans ce cadre : en réalité, ce « CIVIS renforcé », qui concerne 80 000 jeunes par an, s'est relâché avec le temps et ne se distingue plus guère du CIVIS classique ;
- les dispositifs de deuxième chance, *écoles de la 2^{ème} chance et établissements public d'insertion de la défense (EPIDe)*, qui concernent des effectifs beaucoup plus limités, mettent en œuvre des modèles pédagogiques originaux. Ces modèles produisent des résultats tangibles, qu'il conviendrait de mieux mesurer par une évaluation rigoureuse. Toutefois le caractère spécifique et le coût des prises en charge – 9 000 € par jeune pour les écoles de la 2^{ème} chance et 24 000 € par jeune pour l'EPIDe – ne permettent pas d'envisager de les étendre à un grand nombre de jeunes non qualifiés.

Le cinquième constat est que les dispositifs de droit commun d'aide à l'insertion accueillent un très grand nombre de jeunes sans qualification. La grande majorité des jeunes sans diplôme sont dirigés par les missions locales et Pôle emploi vers des dispositifs généralistes tels que le CIVIS classique et le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), ou des structures telles que l'insertion par l'activité économique (IAE) et les plans locaux pour l'insertion et pour l'emploi (PLIE). La garantie jeunes, mise en place à titre expérimental fin 2013, et dont le gouvernement prévoit qu'elle bénéficiera à 100 000 jeunes en 2017, pourrait nécessiter des arbitrages financiers et une rationalisation de l'offre existante susceptibles de remettre en cause le CIVIS.

En ce qui concerne les formations, les régions ont élaboré une offre (actions d'insertion, formations pré-qualifiantes, qualifiantes et certifiantes), qui représente près de 80 000 entrées annuelles de jeunes sans qualification. Cette offre est généralement mal reliée aux actions d'accompagnement des missions locales.

Il faut aussi souligner l'important recours à d'autres dispositifs, dont en particulier le programme des emplois d'avenir qui amène ses bénéficiaires (dont plus de 40 % sont sans qualification) à une première expérience d'emploi durable, mais dont le coût pour les finances publiques (24 000 € par jeune en moyenne) est aussi, voire plus élevé que les dispositifs de deuxième chance, sans inclure le même niveau d'accompagnement. Là encore, des arbitrages financiers seront nécessaires.

Le dernier constat est que l'architecture d'ensemble de ce système et la dispersion des dispositifs ne permettent pas d'atteindre les objectifs affichés.

À l'heure actuelle, la prise en charge des jeunes sans qualification est éparpillée entre de nombreuses institutions (missions locales, SIAE, écoles de la 2^{ème} chance, Pôle emploi, EPIDe, etc.) dans le cadre d'une offre globale peu lisible, construite sans porter une attention suffisante aux questions d'efficacité et d'efficience. Le repérage des jeunes en difficulté comme la qualité de l'orientation souffrent de cette insuffisance. Un diagnostic partagé de la situation de chaque jeune n'est pas effectué de façon systématique, d'autant plus qu'il n'existe pas de référentiel commun pour le réaliser. L'orientation vers un dispositif ou une prestation est le plus souvent du ressort d'une seule personne, agent de l'éducation nationale ou conseiller de mission locale, par exemple, alors qu'une approche coordonnée serait nécessaire. Le principe de l'accompagnement global du jeune, qui est affirmé depuis le rapport Schwartz de 1982 et qui fonde en théorie l'action des missions locales, est battu en brèche par la segmentation des dispositifs.

Par-delà la fragmentation des opérateurs, ce système subit également les inconvénients d'une gouvernance éclatée entre l'État, les régions, les partenaires sociaux et les réseaux d'accompagnement ou d'insertion, gouvernance lourde et peu opérationnelle. Ce constat est aggravé par la multiplicité des sources de financement, à laquelle s'ajoute désormais l'initiative européenne pour l'emploi des jeunes (IEJ).

Le cumul de l'ensemble des dispositifs actuels et des initiatives engagées ne paraît ni efficace, ni soutenable pour les finances publiques. La généralisation de la garantie jeunes d'ici 2017 n'est en effet pas compatible, à enveloppe constante, avec le maintien de dispositifs plus anciens et un large recours aux contrats aidés au bénéfice des jeunes sans qualification. Les arbitrages nécessaires devraient être l'occasion de définir une architecture nouvelle de la gouvernance et des dispositifs au service d'une politique d'insertion plus unifiée.

Recommandations

Réunir les principaux pilotes et financeurs pour une politique commune en faveur des jeunes sans qualification :

À l'État et aux régions :

1. conclure des contrats de programme régionaux permettant de faire converger les politiques de l'État, des régions et des partenaires sociaux en faveur de la formation et de l'insertion des jeunes ;
2. mettre en place une instance opérationnelle de pilotage veillant à l'application du contrat de programme régional à l'échelle d'un bassin territorial d'emploi et articulée avec les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs.

Améliorer la prise en charge des jeunes sans diplôme à leur sortie du système scolaire :

À l'État :

3. augmenter, par redéploiement des crédits du ministère de l'éducation nationale, le nombre de places disponibles notamment dans les structures de retour à l'école afin d'en disposer sur tout le territoire en fonction des besoins ;

À l'État et aux régions :

4. diversifier les solutions proposées par les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs : rescolarisation mais aussi préparation à l'alternance, service civique adapté, accompagnement socio-professionnel.

Redéfinir les dispositifs d'accompagnement des jeunes en difficulté d'insertion :

À l'État et aux régions :

5. préalablement à l'orientation d'un jeune, prévoir un bilan approfondi dans le cadre d'un référentiel d'évaluation commun à l'ensemble des parties prenantes ;

6. réorganiser les dispositifs d'insertion des jeunes en quatre ensembles :
 - un dispositif d'accompagnement léger – après suppression du CIVIS – et orienté directement vers l'emploi, pour les jeunes les plus proches du marché du travail ;
 - un dispositif inspiré de la garantie jeunes, pour les jeunes nécessitant un accompagnement plus intense, associé au versement d'une allocation pour les seuls jeunes en situation de précarité ;
 - un dispositif géré par les régions, adapté aux décrocheurs les plus jeunes n'ayant pas vocation à réintégrer le système scolaire ;
 - les dispositifs de deuxième chance, à mieux articuler avec l'insertion par l'activité économique, pour les jeunes les plus en difficulté ;
7. améliorer la mesure de la performance des différents dispositifs à travers une harmonisation des critères de résultat.

À l'État :

8. harmoniser les barèmes des différentes allocations liées à l'insertion ou la formation professionnelle afin d'éviter que les jeunes n'arbitrent entre les dispositifs en fonction de considérations financières ;

Introduction

La présente enquête porte sur *les dispositifs et les crédits mobilisés en faveur des jeunes sortis sans qualification du système scolaire*.

L'absence de qualification n'est pas un concept fréquemment utilisé dans les politiques de formation et d'insertion professionnelle des jeunes : la qualification renvoie généralement à une autre approche, qui est celle de l'analyse du niveau de responsabilité dans l'emploi. Aux termes du code de l'éducation, c'est l'absence de diplôme ou de titre professionnel qui fonde l'intervention de l'État et des régions en faveur des jeunes concernés, parfois qualifiés de « décrocheurs »³.

L'absence de diplôme ou de titre professionnel caractérise dès lors le champ de la présente enquête, qui englobe les jeunes :

- de niveau de formation⁴ VI et Vbis (fin de scolarité au cours du premier cycle de l'enseignement secondaire ou abandon en cours de CAP avant l'année terminale) ;
- de niveau V sans diplôme validé (sorties lors de l'année terminale du CAP ou lors des années intermédiaires du second cycle de l'enseignement secondaire) ;
- de niveau IV sans baccalauréat validé (sorties lors de l'année terminale du second cycle de l'enseignement secondaire).

Le thème de l'enquête ne portant pas seulement sur les mesures en faveur des jeunes immédiatement à la sortie du système scolaire, mais également sur l'ensemble des dispositifs mobilisés en faveur des jeunes sortis sans qualification du système scolaire, il convient de distinguer deux publics :

- les décrocheurs sortant du système éducatif à partir de 16 ans (fin de la scolarité obligatoire), pour lesquels des dispositifs spécifiques de suivi et de « raccrochage » principalement en formation initiale sont prévus (art. L. 313-7 du code de l'éducation) ;
- les jeunes sans qualification de 18 à 25 ans déjà éloignés du système éducatif, pour lesquels les dispositifs visent en premier lieu à assurer une insertion sur le marché du travail, avec l'aide d'un accompagnement professionnel, voire social, incluant des formations.

La présente enquête n'aborde pas la question de la prévention du décrochage scolaire, ni le traitement de l'absentéisme à l'école, qui est souvent considéré comme un signe avant-coureur de décrochage, mais qui n'en est pas synonyme : un élève ne devient décrocheur que lorsqu'il a *effectivement* décroché, c'est-à-dire lorsqu'il n'est plus inscrit, ni suivi au sein de son établissement de formation. L'enquête ne traite pas non plus des

³ Le code du travail a une approche similaire, par exemple pour identifier les jeunes éligibles au CIVIS renforcé.

⁴ Nomenclature des niveaux de formation fixée en 1969 par la Commission statistique nationale.

mécanismes d'orientation, qui ont fait l'objet d'autres travaux⁵, et qui sont souvent également cités comme facteur causal de décrochage scolaire, notamment lorsqu'ils conduisent à une orientation subie ou mal comprise.

Le chapitre I du présent rapport s'attache à cerner l'ampleur du phénomène de sortie sans qualification du système scolaire et ses conséquences, puis à identifier les institutions chargées du pilotage et du financement des dispositifs.

Les deux chapitres suivants analysent les dispositifs et crédits mobilisés en faveur de ces jeunes, en s'interrogeant sur leur efficacité propre et sur leur articulation. Deux ensembles sont successivement analysés : le système dédié aux jeunes sortants précoces du système éducatif, pour lesquels le ministère de l'éducation nationale privilégie le raccrochage scolaire sans exclure d'autres solutions (chapitre II), et les dispositifs mis en œuvre pour les jeunes plus éloignés du système scolaire, généralement âgés de 18 à 25 ans, à la recherche d'une insertion professionnelle (chapitre III).

Ce rapport a pour toile de fond une actualité récente riche, avec le cadre européen de la garantie pour la jeunesse (avril 2013), le lancement de la garantie jeunes (fin 2013), le plan de lutte contre le décrochage scolaire (novembre 2014) faisant suite à la loi du 8 juillet 2013 pour la refondation de l'école qui a instauré le principe du « droit au retour » en formation, et le transfert aux régions en 2015 de la coordination des actions de prise en charge des décrocheurs.

En raison de l'importance des interventions des collectivités territoriales - en particulier des régions - de l'organisation déconcentrée des ministères concernés (éducation nationale et emploi), et du rôle opérationnel déterminant des opérateurs locaux (missions locales, Pôle emploi, écoles de la deuxième chance, etc.), une grande place a été accordée aux constats de terrain. Les exemples concrets qui appuient le présent rapport proviennent de sept régions, huit académies et, au sein de celles-ci, de sept bassins locaux dont la liste est détaillée en annexe n° 2.

Compte tenu de l'abondance et de la complexité des dispositifs ouverts aux jeunes sortis sans qualification du système scolaire, leur description factuelle (objet, modalités, résultats, financement) a été renvoyée à l'annexe n° 3, à laquelle il est possible de se reporter tout au long du rapport.

⁵ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale : L'orientation à la fin du collège : la diversité des destins scolaires selon les académies*, septembre 2012, 243 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Chapitre I

Les jeunes sans qualification, des réponses multiples et non coordonnées

I - Les sorties sans qualification du système scolaire, un phénomène en diminution

A - Des jeunes « sans qualification » moins nombreux

Au sens de la nomenclature des niveaux de formation de 1969, un jeune est réputé être « qualifié » s'il a simplement atteint l'année terminale d'un cycle de formation de niveau V (CAP/BEP). Toutefois, cette convention ne répond pas à l'exigence de l'obtention d'un diplôme ou d'une certification, qui permet seule d'attester des acquis résultant de la formation. En fait, l'avantage comparatif dont disposent les jeunes diplômés pour accéder à une insertion professionnelle conduit aujourd'hui à assimiler la notion de « jeunes sans qualification » à celle de « jeunes non diplômés ».

Ainsi, le code de l'éducation fait référence, pour définir cette notion, aux « *jeunes sortant sans un diplôme national ou un titre professionnel enregistré et classé au répertoire national des certifications professionnelles du système de formation initiale* »⁶. Un jeune qui n'a obtenu ni le baccalauréat général ou technologique (niveau IV), ni un diplôme ou titre à finalité professionnelle de niveau IV (baccalauréat professionnel notamment) ou V (CAP/BEP notamment) est donc considéré comme « sans qualification ».

Le terme « jeune sans qualification » se réfère en conséquence à l'ensemble des jeunes sans diplôme ou titre professionnel, tandis que le terme « décrocheur » qualifie les jeunes en voie de sortir ou juste sortis du système éducatif, qu'ils soient mineurs ou jeunes adultes⁷. Il convient de noter qu'aucun de ces termes ne figure explicitement dans les textes en vigueur.

⁶ Art. L. 313-7 du code de l'éducation.

⁷ Si la communauté éducative considère les « décrocheurs » comme des élèves encore scolarisés, mais en situation de « décrochage » progressif, la sphère de l'accompagnement social et de l'insertion professionnelle désigne par ce terme les élèves ayant déjà quitté le système scolaire sans avoir obtenu de qualification minimale.

L'évaluation quantitative de la « non qualification » ou du « décrochage » renvoie à de multiples sources de données qui prêtent parfois à confusion⁸, car elles s'attachent à apprécier ce phénomène sous des angles différents. Ainsi, l'INSEE s'intéresse indirectement au sujet par le biais de son enquête « Emploi », menée trimestriellement depuis 2003 : celle-ci dénombre les jeunes sans qualification en calculant des données moyennes sur des périodes de trois ans⁹. Pour sa part, le CEREQ suit les sortants du système éducatif par une enquête régulière menée auprès d'un échantillon de plus de 30 000 jeunes choisis parmi l'ensemble des « primo-sortants » de formation initiale qui entrent sur le marché du travail la même année : la dernière de ces enquêtes, dénommées « Génération », concerne les jeunes sortis de formation initiale en cours ou en fin d'année scolaire 2009-2010 et dont la situation est analysée en 2013.

Ces statistiques visent à la fois à quantifier *le flux* annuel des jeunes sortant sans qualification du système éducatif et à évaluer *la population* des jeunes sans qualification parmi les jeunes âgés de 16 à 25 ans non scolarisés.

Le *flux* de jeunes sortant chaque année sans qualification du système scolaire a été estimé pour la France métropolitaine à 101 000 jeunes en moyenne annuelle sur les années 2010 à 2012, soit 15 % des sortants. Cet indicateur des « sorties sans diplôme » est fourni, à partir de l'enquête « Emploi » de l'INSEE, par la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'éducation nationale (MEN). Il évalue la part des jeunes sortant sans diplôme parmi tous les jeunes sortant du système éducatif, tous âges confondus.

Cet indicateur évolue aujourd'hui à la baisse, puisque son estimation s'élevait à environ 122 000 personnes par an sur les années 2008 à 2010, soit près de 17 % des sortants. Si le degré de précision de cette évaluation est relativement faible¹⁰, l'enquête « Génération » permet d'en corroborer les données : selon le CEREQ, la part des jeunes sortis sans diplôme du système scolaire en France métropolitaine en 2010 est estimée à 17 %, soit 119 000 jeunes, en baisse également par rapport à l'enquête précédente.

Tableau n° 1 : nombre de jeunes sortant sans qualification du système scolaire chaque année

	Source	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<i>Flux annuel des sortants sans qualification</i>	DEPP		17%			15%	
	INSEE Emploi		122 000 /a			101 000 /a	
	CEREQ	18%			17%		
	Génération	133 000			119 000		

(en % et en nbre de jeunes)

Source: MEN DEPP (données provisoires), CEREQ - France métropolitaine

⁸ Voir CEREQ, Bref n° 298-1, *Décrochage scolaire : vers une mesure partagée*, avril 2012, 4 p., disponible sur www.cereq.fr

⁹ L'enquête portant sur la question de l'emploi en général, l'échantillon de jeunes sortants de formation initiale est restreint : 4 000 à 5 000 jeunes sur plus de 400 000 personnes de plus de 15 ans interrogées chaque année.

¹⁰ Pour la période 2008 à 2010, la vraie valeur a 95 % de chances de se situer entre 117 000 et 128 000 jeunes.

La *population* des jeunes sans qualification est estimée par la Cour des comptes à environ 470 000 jeunes de 18 à 24 ans en 2014, soit 9 % des jeunes de cette tranche d'âge en France métropolitaine¹¹. En extrapolant sur la tranche d'âge de 16 à 25 ans, 550 000 à 600 000 jeunes se trouvent dans cette situation. Ils constituent la cible des dispositifs analysés dans le présent rapport.

L'estimation du nombre de jeunes de 18 à 24 ans sans qualification est la déclinaison de l'indicateur européen des « *early leavers from education and training* » (ESL)¹². Celui-ci, traduit sous le terme de « taux de sorties précoce », mesure la part des jeunes âgés de 18 à 24 ans révolus qui ne sont pas diplômés du second cycle du secondaire et qui ne se déclarent pas en formation¹³. La différence entre le taux observé en flux (15 % sur la période 2010-2012) et le taux observé en stock (9 % en 2014) est expliquée par le décalage des dates, mais aussi par la différence de périmètre, notamment l'exclusion des jeunes reprenant une formation. La tendance serait là aussi à la baisse, puisque le taux des sortants précoce s'élèvait encore à 12,5 % en 2010 et 9,7 % en 2013.

Tableau n° 2 : nombre de jeunes sans qualification parmi les jeunes de 18 à 24 ans

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Population des 18 - 24 ans sans diplôme</i>	12,5%	11,4%	12,1%	12,5%	11,9%	11,5%	9,7%	9,0%
	~ 670 000	~ 610 000	~ 640 000	~ 650 000	~ 620 000	~ 600 000	~ 500 000	~ 470 000

(en % et en nombre de jeunes) % : France entière; Population : France métropolitaine

Source: MEN DEPP (données provisoires), INSEE, EUROSTAT, retraitement Cour des comptes

Les dernières données consolidées et redressées, communiquées par le ministère de l'éducation nationale en décembre 2015¹⁴, confirment ces estimations. Pour l'année 2014, le flux sortant des jeunes sans qualification est évalué à 103 000 jeunes en métropole (110 000 France entière soit 14 % du flux sortant). La population des jeunes de 18 à 24 ans sans qualification est estimée à 480 000 jeunes en métropole (494 000 France entière soit 9 % de cette tranche d'âge).

La diminution du nombre de jeunes sans qualification, tant en flux annuel de sortie qu'en stock, est toutefois à relativiser. En effet, ces deux estimations sont tributaires des données source issues de l'enquête « Emploi » de l'INSEE. Or l'adoption d'un nouveau protocole d'enquête début 2013 a introduit une rupture de série statistique susceptible

¹¹ Source : INSEE et DEPP, à partir de l'enquête « Emploi » de l'INSEE ; données provisoires assujetties à un intervalle de confiance : la valeur du taux a 95 % de chances de se situer entre 8,0 % et 9,0 %.

¹² Soit « *les jeunes précocement sortis du système éducatif et de formation.* » Précédemment « ESL - Early school leavers », soit *les jeunes précocement sortis du système éducatif*.

¹³ Ce critère déclaratif est large puisqu'il comprend aussi la formation « informelle » (échanges de connaissances).

¹⁴ À l'occasion d'un premier bilan du plan de lutte contre le décrochage scolaire annoncé en novembre 2014 et après la phase de contradiction du présent rapport.

d'expliquer tout ou partie des baisses constatées¹⁵. L'échantillon de l'enquête « Emploi » étant partiellement renouvelé tous les trimestres, ces données ne sont à nouveau redevenues homogènes qu'à compter de mi-2014.

En définitive, par-delà ces imprécisions statistiques, l'ampleur du phénomène des « jeunes sans qualification » n'apparaît pas aussi marquée que le supposent certaines extrapolations. De plus, même si elle reste à être confirmée, la tendance serait à la baisse, après une période de stagnation dans les années 2000.

Le profil des jeunes sans qualification met en relief les points de fragilité du système éducatif et met en lumière l'importance de la prévention dans la lutte contre le décrochage scolaire. En effet, le décrochage scolaire est la conséquence d'un ensemble de facteurs qui ne peuvent se résumer à la seule question de l'échec scolaire : plus globalement, ce sont la qualité de la relation du jeune à l'institution scolaire et le sens donné aux études qui conditionnent la poursuite d'un parcours souvent déjà grevé d'orientations subies en raison d'un niveau scolaire insuffisant. Par conséquent, il n'est pas étonnant de constater que les jeunes qui sortent non qualifiés du système éducatif le font à des moments « charnière » comportant des choix d'orientation, comme à l'issue du collège (18 % des décrocheurs sortent après la classe de 3^{ème}), à l'issue d'une première année de CAP au lycée professionnel ou à la suite d'un échec à un examen final¹⁶. La voie professionnelle est la plus touchée par ce phénomène (42 % des décrocheurs proviennent d'un cursus de CAP ou BEP), souvent à la suite d'un refus d'orientation dans le choix des spécialités suivies, quitte parfois à délaisser des filières pourtant prometteuses en termes d'emploi¹⁷. Localement, à l'échelle d'un bassin de formation, les sorties sans qualification sont parfois concentrées dans quelques établissements : les moyennes nationales masquent en effet une forte hétérogénéité sur le territoire, illustrée par la carte présentée en annexe n° 6¹⁸.

B - La France désormais dans la moyenne européenne

La France dispose d'objectifs quantifiés depuis le conseil européen de Lisbonne de 2000, repris par le programme « Éducation et formation 2020 » adopté en 2009 dans le cadre de la stratégie « Europe 2020 ». Parmi les critères de référence retenus¹⁹, l'objectif commun est de réduire à 10 % la part des « sortants précoce » ou « early school leavers » (ESL) parmi les jeunes âgés de 18 à 24 ans. La France s'est fixée pour objectif d'atteindre un taux de 9,5 %.

¹⁵ Le précédent protocole d'enquête avait tendance à sous-évaluer le niveau de formation des personnes interrogées et à surestimer le nombre de jeunes sans diplôme.

¹⁶ Voir tableau en annexe n° 5. Données issues de DEPP, étude du « Panel 1995 » Éducation et formation, n° 84, décembre 2013 et INSEE Formations et emplois, 2013.

¹⁷ Les taux de réinscription à la suite d'un échec au baccalauréat sont révélateurs : 70,3 % des candidats ajournés dans la voie générale et technologique en 2014 se réinscrivent contre 30,7 % pour la voie professionnelle.

¹⁸ Voir l'étude du CERÉQ, *Atlas académique des risques sociaux : l'exemple du décrochage*, 2014, 140 p., disponible sur www.cereq.fr

¹⁹ La stratégie européenne compte sept critères de référence relatifs au niveau d'éducation et de formation de la population, dont le troisième concerne les sortants précoce.

Les résultats statistiques précités semblent indiquer que cet objectif est atteint ou en passe de l'être, compte tenu de l'intervalle de confiance de l'estimation (+/- 1 %). Le taux de sortants précoces en France (9,7 % en 2013, 9 % en 2014) se situe un peu en-dessous de la moyenne de l'Union européenne (11,9 % en 2013 ; 11,2 % en 2014). Il est, par ailleurs, au même niveau (9,8 % en 2013, 9,5 % en 2014 en Allemagne) ou en-dessous (12,3 % en 2013, 11,8 % en 2014 au Royaume-Uni) du taux de ses principaux partenaires.

La question des « sortants précoces » (ESL) est partiellement liée à la notion européenne de NEET, qui désigne les jeunes qui ne se trouvent ni en formation, ni en études, ni en emploi (*Not in Employment, Education or Training*). L'intérêt de ce concept est d'agréger dans une même catégorie l'ensemble des jeunes qui ne s'intègrent pas à l'entrée dans la vie active, qu'ils soient ou non inscrits comme demandeurs d'emploi.

Selon les chiffres publiés par Eurostat, le taux des NEET s'élevait en France à 14,6 % en 2013 et 15,1 % en 2014 des jeunes de 18 à 24 ans, ce qui représente environ 750 000 jeunes. Ce taux a subi une forte hausse depuis 2008, même s'il connaît un recul depuis 2012, qui reste toutefois difficile à interpréter en raison de la rupture de série statistique de 2013 déjà mentionnée. Au regard de ce second indicateur, la France se situe aussi en meilleure position que la moyenne de l'Union Européenne (17,1 % en 2013, 16,5 % en 2014), mais apparaît moins bien placée que certains de ses partenaires, notamment l'Allemagne (8,7 % en 2013, 8,9 % en 2014). En particulier, la part des jeunes NEET est près de deux fois plus élevée dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.

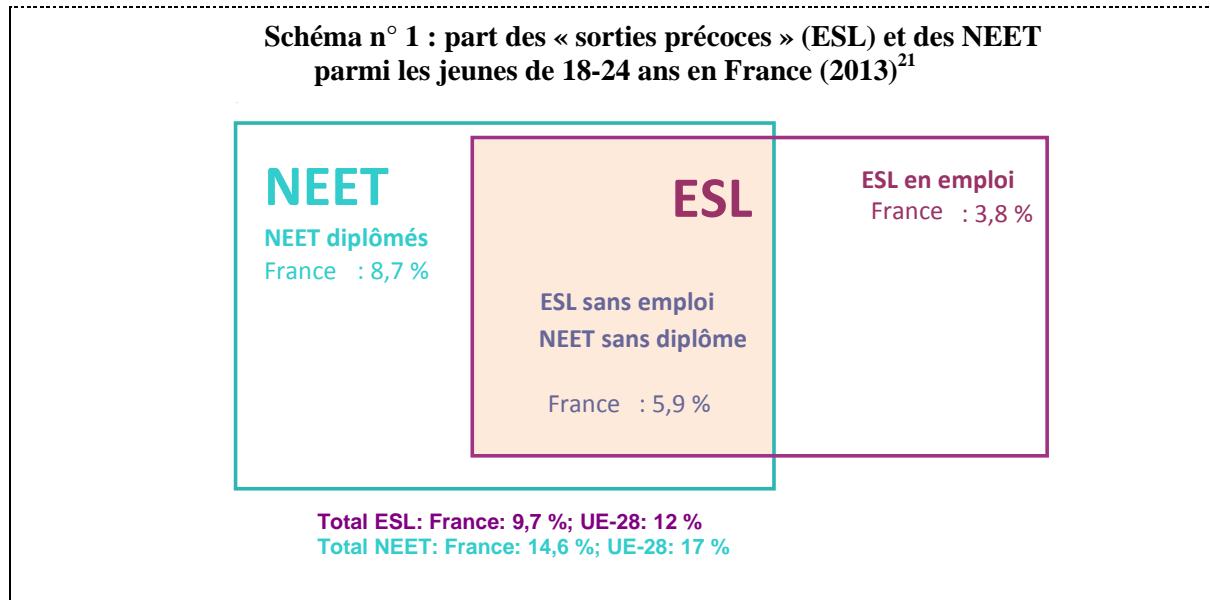
NEET et « sortants précoces » : deux concepts distincts, mais en partie liés

Les deux concepts de NEET et d'ESL (sortants précoces) ne se superposent pas : certains décrocheurs ne deviennent pas des NEET (par exemple, s'ils trouvent un emploi), tandis que certains NEET peuvent être diplômés.

Toutefois, les deux phénomènes sont en partie liés. Le schéma ci-dessous montre que plus de 60 % des jeunes sortis sans qualification (ESL) ne sont ni en emploi, ni en formation (NEET)²⁰.

Près de 6 % des jeunes de 18 à 24 ans, soit un peu plus de 300 000, sont ainsi sans diplôme, sans emploi et en dehors de tout système de formation. La question de leur insertion sociale et professionnelle apparaît comme un défi majeur, auquel tentent de répondre les dispositifs analysés dans le présent rapport.

²⁰ Estimation un peu supérieure aux données de cohorte issues de l'enquête Génération du CEREQ précitée.



Source : note d'information n° 9 – mars 2015, DEPP, ministère de l'éducation nationale (jeunes de 18-24 ans)

C - Une probabilité élevée de chômage ou de sous-emploi

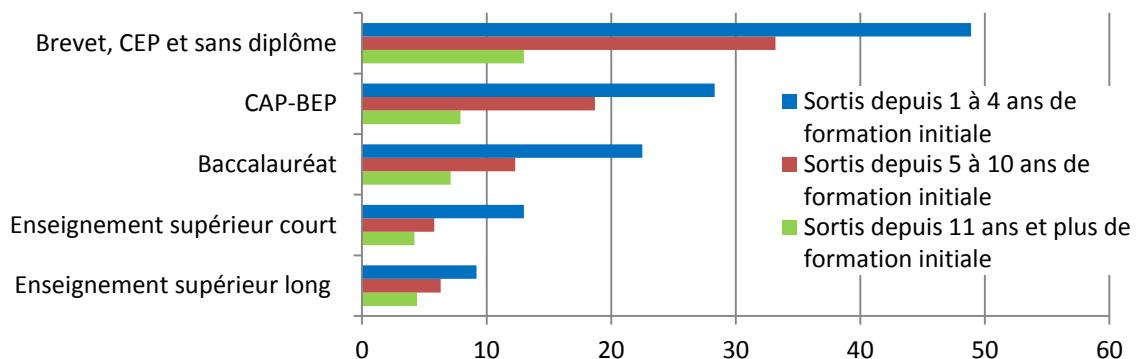
Les difficultés d'insertion des jeunes les moins qualifiés se sont fortement accentuées au cours des dix dernières années.

Face à un marché du travail de plus en plus sélectif, les anciens décrocheurs cumulent le handicap d'être de nouveaux entrants dans l'emploi et leur faible niveau de qualification. Ils se trouvent de ce fait confrontés à des difficultés structurelles d'accès et de maintien dans l'emploi qui ne se résorbent que très lentement. Comme le montre le graphique n° 1, le taux de chômage des jeunes sortis depuis un à quatre ans du système éducatif atteint ainsi 49 % pour les jeunes non diplômés, alors que celui des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur se situe à moins de 11 %. Le faible niveau de qualification reste en outre très pénalisant pour l'insertion professionnelle à long terme, puisque le taux de chômage des jeunes non diplômés sortis depuis cinq à dix ans du système de formation initiale atteint 33 %, et ne baisse significativement qu'au bout de dix ans pour atteindre 13 %.

Ces difficultés d'insertion se sont encore accentuées sous l'effet de la crise économique. Selon les enquêtes de génération du CEREQ, le taux de chômage des jeunes non diplômés sortis de formation initiale en 2010 est supérieur de 16 points à celui de la génération sortie en 2004 (32 %). La situation des jeunes, qui sont les premiers à subir les effets de la baisse des embauches, est particulièrement sensible à la conjoncture. Cet impact se trouve renforcé pour les sortants précoces par des effets de déclassement, les jeunes diplômés tendant à accepter des emplois moins qualifiés en période de crise et favorisant ainsi l'éviction du marché du travail des jeunes non diplômés.

²¹ Voir la note d'information n° 9 de la DEPP, Ministère de l'éducation nationale, *La lutte contre les sorties précoces dans l'Union européenne*, mars 2015, 4p., disponible sur www.education.gouv.fr

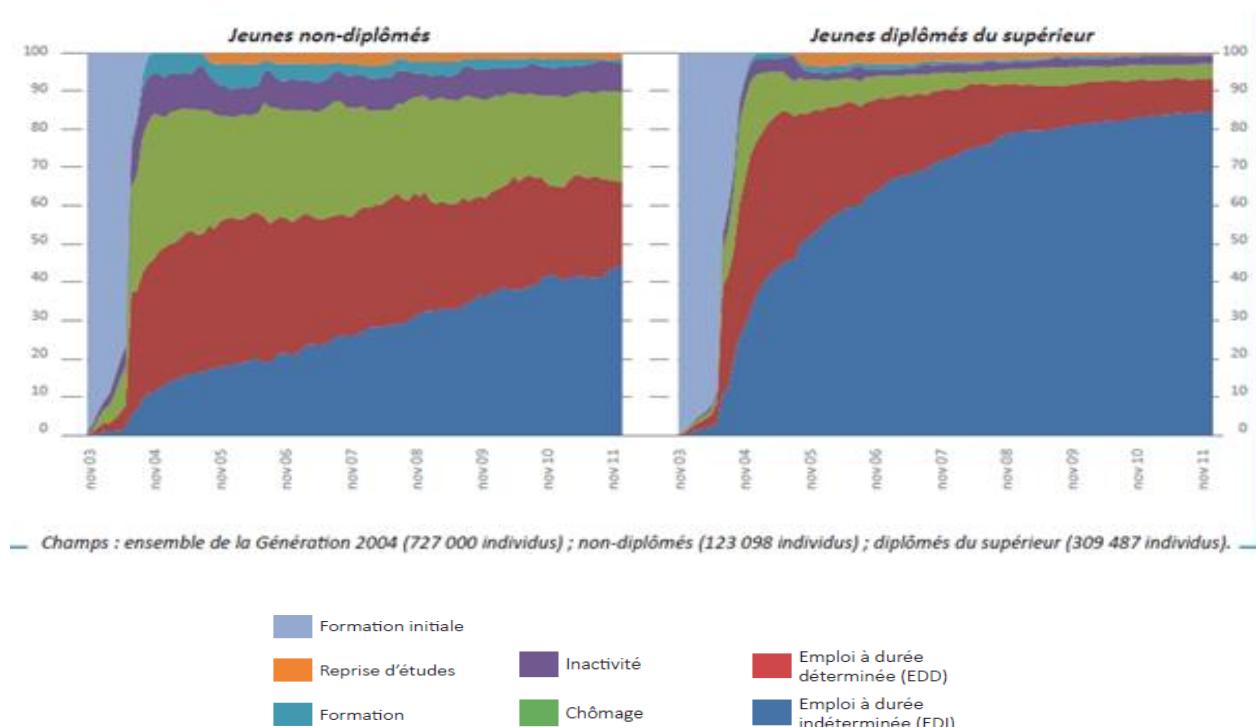
Graphique n° 1 : taux de chômage des jeunes en 2013 selon le niveau de diplôme



Source : Cour des comptes d'après données INSEE, enquêtes Emploi

Les parcours chaotiques des jeunes non qualifiés sont liés également à la nature des emplois qu'ils occupent, qui sont plus souvent des emplois précaires, à durée déterminée ou à temps partiel, ce qui rend plus difficile une insertion durable. Le graphique n° 2 ci-après, qui porte sur le devenir de la génération 2004 sur sept ans, à partir de l'enquête Génération du CEREQ, illustre ces difficultés d'accès à l'emploi stable.

Graphique n° 2 : comparaison du taux d'insertion professionnelle des jeunes diplômés du supérieur et des jeunes non diplômés sur les sept années suivant leur sortie de formation initiale



Source : enquête « Génération », CEREQ (enquête 2011 auprès de la génération 2004)

Ces difficultés ont là aussi été renforcées par la crise. Seulement 14 % des jeunes non diplômés sortis du système scolaire en 2010 ont connu une situation d'emploi continue²² au cours des trois dernières années, soit une baisse de neuf points par rapport à la génération 2004. À l'inverse, 36 % de ces jeunes ont été durablement éloignés du marché du travail²³, ce qui représente une hausse de 14 points par rapport à la génération 2004.

II - Une politique peu unifiée

Il n'existe pas *une* politique dédiée aux jeunes sortis sans qualification du système scolaire, ni *une* politique de formation et d'insertion des jeunes, mais plusieurs réponses juxtaposées. On peut à cet égard mentionner quatre institutions ou groupes d'institutions, pilotes et financeurs, qui déterminent autant de politiques publiques dans ce domaine : le ministère chargé de l'éducation nationale, le ministère chargé de l'emploi, les régions et les partenaires sociaux.

Les analyses, les cibles et les modalités d'intervention de ces acteurs institutionnels ne convergent pas spontanément. Une des principales lignes de partage porte sur la priorité à accorder dans le parcours des jeunes respectivement à la formation, diplômante ou qualifiante, et à l'emploi. De surcroît, ceci pose la question de la convergence de ces politiques, tant au niveau stratégique qu'opérationnel.

A - De multiples intervenants face à de nouvelles exigences

1 - Les rôles de l'État, des régions et des partenaires sociaux

a) *L'État : un recentrage sur les politiques d'emploi et d'éducation*

Le rapport de Bertrand Schwartz au Premier ministre consacré en 1981 à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes a inscrit la création des missions locales, comme celle des PAIO²⁴, dans une politique d'ensemble qui visait à relier la qualification des jeunes au développement de l'alternance et du tutorat en entreprise. Dans cette perspective, la prise en compte de la globalité des besoins du jeune devait conjuguer l'insertion professionnelle et l'insertion sociale et reposer sur un pilotage national interministériel : l'ordonnance du 26 mars 1982 a repris sur ces points les propositions du rapport Schwartz en disposant que : « la qualification professionnelle et l'insertion sociale des jeunes gens et jeunes filles de seize à dix-huit ans constituent une obligation nationale ».

²² En emploi plus de 90 % du temps sur trois ans.

²³ En emploi moins de 10 % du temps sur trois ans.

²⁴ Permanences d'accueil, d'information et d'orientation.

Dans ce cadre, les 61 premières missions locales ont été créées dans les territoires où l'on trouvait le plus de jeunes sans formation ni qualification, et les PAIO ont été conçues pour orienter les jeunes de 16 à 18 ans sans qualification vers des stages d'insertion pré-qualifiants.

Toutefois, au fil des années, la spécificité de la politique nationale d'aide aux jeunes sans qualification s'est estompée :

- la compétence « formation professionnelle continue des jeunes » a été transférée aux régions par la loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle de 1993 ;
- la délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes (DIIJ), qui avait été mise en place en 1983, a disparu en 2002 : la DGEFP a repris le pilotage de l'insertion des jeunes sans qualification ;
- la loi de cohésion sociale de 2005 a fait entrer les missions locales dans le service public de l'emploi et leur a confié un dispositif d'accès à l'emploi, le CIVIS ;
- les moyens budgétaires de la politique d'aide aux jeunes sans qualification ont été englobés dans le cadre du programme 102 – *Accès et retour à l'emploi*.

En définitive, c'est la politique de l'emploi qui motive, désormais, une implication forte de l'État dans le pilotage et le financement des dispositifs mobilisés en faveur des jeunes sortis sans qualification du système scolaire et qui élargit cette cible plus généralement aux jeunes en difficulté d'insertion. Inscrites dans la politique de l'emploi alors que les politiques de formation professionnelle sont décentralisées, les interventions de l'État en faveur de l'insertion des jeunes s'intéressent peu, hormis les incitations à l'apprentissage²⁵, à la qualification²⁶.

De son côté, le ministère de l'éducation nationale a apporté une contribution croissante à l'insertion des jeunes non pourvus d'une qualification à la sortie de leur cursus scolaire. Les dispositifs successifs, dispositif d'insertion des jeunes dans l'éducation nationale (DIJEN), devenu mission générale d'insertion (MGI) en 1995, puis mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS) en 2013, ont acquis une vocation progressivement élargie : celle d'accueillir tous les élèves risquant de décrocher ou venant de décrocher du système scolaire, afin de les maintenir au sein de l'institution scolaire dans l'attente d'une nouvelle affectation.

La mise en place d'une politique structurée de lutte contre le décrochage scolaire date de 2009. L'innovation majeure a consisté à se donner les moyens, dans un cadre interministériel et partenarial, de repérer les jeunes sortant sans qualification du système scolaire afin de leur proposer des solutions de formation ou d'insertion. Inscrite dans le code de l'éducation par la loi du 24 novembre 2009, cette action commune autour du repérage et de la remédiation au décrochage scolaire a pris la forme des plateformes de suivi et d'appui aux

²⁵ Deux générations de contrats d'objectifs et de moyens avec les régions, financés sur la taxe d'apprentissage, se sont succédées entre 2006 et 2015.

²⁶ Sur les treize indicateurs du programme budgétaire « accès et retour à l'emploi », un seul se réfère, indirectement, à la formation. De même, les neuf principaux indicateurs utilisés dans le cadre du dialogue de gestion de l'État avec les missions locales portent presque tous sur l'insertion dans l'emploi.

décrocheurs (PSAD), définies comme une coordination des acteurs locaux de la formation, de l'orientation et de l'insertion des jeunes, principalement autour des centres d'information et d'orientation (CIO) et des missions locales, avec une implication des préfectures au titre de la politique de la ville, et parfois des régions.

Avec la stratégie de Lisbonne (2000), la réduction du phénomène des sorties précoces du système scolaire est devenue un objectif européen. Les engagements du Président de la République de réduire de moitié le nombre de jeunes sortis sans qualification au cours du quinquennat actuel s'inscrivent dans ce cadre. Longtemps axé sur des actions visant à remédier aux situations de décrochage, le ministère de l'éducation souhaite dorénavant s'investir plus fortement dans le champ de la prévention : le nouveau plan de lutte contre le décrochage scolaire annoncé le 21 novembre 2014 met ainsi l'accent sur les mesures visant à fluidifier les parcours des élèves et à prévenir les ruptures avec l'institution, tout en renforçant les dispositifs existants de remédiation ou de retour à l'école.

Dans la pratique de l'action interministérielle, politique de l'emploi et politique de l'éducation se rencontrent peu. Comme le soulignait le rapport de l'inspection générale des finances (IGF) de 2010 sur le réseau des missions locales, rares sont les réunions entre les services du ministère de l'éducation nationale et ceux du ministère en charge de l'emploi, en dehors du cadre formel du conseil national des missions locales (CNML). Ainsi, la récente évaluation partenariale de la politique de lutte contre le décrochage scolaire, pilotée par le ministère de l'éducation nationale en 2013-2014, est centrée sur le système scolaire. Toutefois, les relations entre les deux ministères ont désormais plus de consistance, depuis 2014, dans le nouveau cadre de la garantie européenne pour la jeunesse.

Par ailleurs, la nomination en janvier 2009 d'un haut-commissaire à la jeunesse et la réunion la même année du comité interministériel pour la jeunesse ont marqué le renouveau d'une politique interministérielle de la jeunesse qui a abouti au lancement de près de 600 projets financés par le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ). La question du décrochage et de l'insertion des jeunes sans qualification ou victimes de discrimination est au centre de la plupart des expérimentations, qui n'ont pas été généralisées, à l'exception notable des PSAD, mais qui ont servi à évaluer certains dispositifs²⁷. Les expérimentations ont contribué, par ailleurs, à mettre au point la garantie jeunes, à partir des résultats de l'évaluation du revenu contractualisé d'autonomie.

Avec les deux comités interministériels jeunesse de 2013 et 2014 et le plan Priorité Jeunesse, cette ambition interministérielle a été reprise par la suite avec des projets tels que « l'amélioration des démarches d'information portées par les administrations en direction des jeunes ». Il n'en reste pas moins que ces interventions, comme les financements du FEJ, n'ont pas vocation à être pérennisées.

²⁷ À titre d'exemple, l'expérience «permis de conduire vers l'emploi» a montré que l'accompagnement des jeunes par les missions locales vers l'obtention du permis de conduire n'aboutissait pas à un taux de réussite plus élevé.

b) *Les régions : la qualification par l'apprentissage et la formation continue*

Les dispositifs de formation des jeunes demandeurs d'emploi ont été transférés aux régions en 1993²⁸, qui sont devenues des acteurs majeurs de l'insertion des jeunes sortis sans qualification du système scolaire.

En 2012, les régions consacraient 61 % de leurs dépenses de formation professionnelle aux jeunes (apprentissage compris). Dans le champ de la seule formation professionnelle continue des demandeurs d'emploi, plus de la moitié (53 %) de leur engagement financier était destiné aux jeunes, depuis les actions de mobilisation et d'orientation jusqu'aux formations qualifiantes. Parmi les jeunes bénéficiaires, beaucoup sont sortis sans qualification du système scolaire : cette situation caractérise 45 % des jeunes participant aux programmes régionaux de formation professionnelle continue²⁹, même si cette part baisse tendanciellement.

En dehors des dispositifs spécifiques tels que la préparation à l'apprentissage ou les écoles de la deuxième chance, les programmes de formation des régions sont généralement ouverts à tous les âges. Mais les régions ont toutes prévu un volet « jeunes » dans leur contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDFP). Plusieurs conseils régionaux ont adopté un plan d'action en faveur de l'insertion des jeunes sans qualification : en Auvergne, par exemple, un plan régional d'insertion des jeunes est en préparation, en lien avec l'État et les organismes paritaires collecteurs agréés.

c) *Les partenaires sociaux : une implication qui s'est renforcée récemment*

L'implication des partenaires sociaux dans l'insertion des jeunes sans qualification était en germe dès la loi du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue. Cette loi s'adressait pour la première fois aux jeunes qui n'avaient pas bénéficié d'un enseignement technique ou de l'apprentissage. Il a fallu cependant attendre l'accord national interprofessionnel (ANI) du 26 octobre 1983 pour fonder le principe d'un dispositif de formation en alternance organisé par les partenaires sociaux. Avec le contrat de qualification, le contrat d'adaptation et le stage d'initiation à la vie professionnelle (remplacé plus tard par le contrat d'orientation), les branches professionnelles, à travers leurs organismes paritaires financeurs de la formation continue, ont géré pour la première fois des cursus de formation en faveur des jeunes sans qualification ou à faible qualification. L'ANI du 5 décembre 2003 a unifié les différents contrats existants en créant le contrat de professionnalisation, qui a pour objet de combiner les savoirs acquis par l'exercice professionnel et au sein des organismes de formation, même si, comme l'ont montré les rapports publics annuels de 2010 et de 2012 de la Cour, le recours au dispositif demeure en-deçà des objectifs.

L'ANI du 7 avril 2011 consacré à l'accompagnement des jeunes dans l'accès à l'emploi a marqué une troisième étape. Les partenaires sociaux sont sortis du seul cadre de l'entreprise pour se situer sur le terrain de l'accompagnement et de la préparation à la qualification et à l'emploi. Parmi les trois cibles de cet ANI, celle des jeunes décrocheurs sortis du système

²⁸ Par la loi quinquennale de 1993.

²⁹ Source : DARES, à partir d'une enquête annuelle auprès des régions, retraitements Cour des comptes (2013).

éducatif sans diplôme³⁰ a été confiée aux missions locales. L'engagement des partenaires sociaux vis-à-vis de ce public était inédit. Un cahier des charges a défini les conditions de leur intervention, en insistant sur la réponse à donner aux besoins de main-d'œuvre des entreprises, parallèlement à l'accès du jeune à la qualification et au premier emploi. Ce dispositif temporaire vient à échéance fin 2015.

d) Les autres parties prenantes

Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale représentent à eux seuls plus de 20 % du financement des missions locales : un élu communal ou intercommunal en assure quasiment toujours la présidence. Pour leur part, les départements s'investissent dans le financement de l'insertion par l'activité économique et financent le fonds départemental d'aide aux jeunes, fréquemment mis à contribution par les missions locales. Enfin, Pôle emploi, en tant qu'opérateur de l'État et des partenaires sociaux, est également un acteur majeur, même s'il n'est pas spécialisé sur le public des jeunes, et encore moins des jeunes sans qualification.

2 - La garantie européenne pour la jeunesse et le « droit au retour », des objectifs plus ambitieux

a) La garantie européenne pour la jeunesse

L'ensemble des politiques d'insertion en direction des jeunes, et en particulier des jeunes décrocheurs, s'inscrit désormais dans un cadre européen suscitant une nouvelle dynamique mais aussi porteur de nouvelles exigences. Ce cadre est issu d'une recommandation, proposée par la Commission et adoptée par les États membres le 22 avril 2013, intitulée « garantie européenne pour la jeunesse ».

Celle-ci invite chaque État à mettre en place un système permettant d'assurer à l'ensemble des jeunes NEET une solution d'insertion dans les quatre mois suivant leur sortie du système éducatif ou la perte de leur premier emploi, à travers un emploi, une formation continue, un apprentissage ou un stage. Elle vise à promouvoir une logique d'intervention précoce, afin d'éviter un éloignement durable du marché du travail et une dégradation des compétences acquises.

Dans ce cadre, la France s'est dotée en décembre 2013 d'un « Plan de mise en œuvre de la garantie européenne pour la jeunesse ». Ce plan vise d'abord à améliorer le fonctionnement de l'ensemble du dispositif de repérage et d'accompagnement des jeunes NEET, à travers la rénovation des plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs et des outils informatiques associés. En matière d'accompagnement, l'ensemble des intervenants dans le champ de l'insertion des jeunes, considérés comme des « opérateurs » de la garantie européenne pour la jeunesse (réseaux éducation nationale, missions locales, Pôle emploi, structures « deuxième chance », agence du service civique, structures d'insertion par l'activité économique), sont

³⁰ Les autres cibles étaient les jeunes ayant un diplôme ou une qualification reconnue (accompagnés par Pôle emploi) et les jeunes diplômés ou sortants de l'enseignement supérieur (accompagnés par l'APEC), dans les deux cas sous réserve de difficultés d'accès à l'emploi.

appelés à renforcer leur coordination et à améliorer la qualité de l'offre de services destinée aux jeunes. Le second axe du plan français vise à expérimenter ou à développer des dispositifs innovants, tels que la « garantie jeunes » (cf. chapitre III). Celle-ci, issue du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté, ne doit pas, en dépit de sa proximité lexicale, être confondue avec la garantie européenne pour la jeunesse, dont elle ne constitue que l'une des composantes.

Parallèlement, l'Union a créé dans le cadre de la programmation 2014-2020 un nouvel instrument financier, l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), doté de 6,4 Md€³¹ et visant à soutenir les initiatives mise en œuvre dans le cadre de cette garantie. Cet instrument, adossé au FSE, cible les régions les plus touchées par le chômage des jeunes, soit 16 régions en France.

Le déploiement des plans nationaux de mise en œuvre de la garantie européenne pour la jeunesse fait l'objet d'un suivi au niveau communautaire, en particulier dans le cadre du Semestre européen. Si l'Union a reconnu les efforts de la France en matière de lutte contre le décrochage scolaire et de soutien à l'apprentissage, elle a souligné les progrès qui restent à accomplir pour le repérage des jeunes NEET et la coordination des opérateurs. Les modalités de suivi de la mise en œuvre de ces plans sont actuellement en cours d'élaboration. Elles devraient reposer sur plusieurs indicateurs, permettant d'apprécier l'efficacité du repérage³² et la mise en œuvre de la « garantie » elle-même³³.

b) *Le droit au retour*

La volonté de proposer une solution à chaque jeune sans qualification a été étendue par la loi du 8 juillet 2013 pour la refondation de l'école. Celle-ci dispose que tout élève n'ayant pas atteint un niveau de formation de niveau V à l'issue de sa scolarité obligatoire doit pouvoir reprendre des études ou suivre une formation sous statut scolaire, en apprentissage ou en tant que stagiaire de la formation professionnelle afin d'acquérir un diplôme ou titre professionnel. Ce « droit au retour » est effectivement ouvert depuis le début de 2015³⁴.

La garantie européenne pour la jeunesse devra également rechercher une articulation avec ce « droit au retour en formation ». À cet effet, lors de la conférence sociale du 20 octobre 2015, le gouvernement a annoncé qu'il souhaitait abonder le compte personnel d'activité (CPA) des jeunes sortis du système de formation initiale sans qualification « des heures nécessaires à l'obtention d'un premier niveau de qualification ».

La reconnaissance de ce droit constitue un défi nouveau pour l'ensemble des acteurs concourant au service public régional de l'orientation (SPRO), en particulier les centres d'information et d'orientation (CIO) et les missions locales. Ceux-ci devront assurer la mise en œuvre de solutions adaptées, désigner un référent unique censé suivre le jeune jusqu'au terme de la formation, et organiser sa prise en charge dans un établissement d'enseignement de proximité lorsque l'entrée en formation ne pourra s'effectuer immédiatement. Ce « droit au

³¹ Dont 3,2 Md€ de « dotation spéciale » et 3,2 Md€ prélevés sur l'enveloppe FSE prévue pour 2014-2020.

³² Nombre de jeunes inscrits auprès d'un opérateur / nombre total de NEET.

³³ Pourcentage de jeunes inscrits dans un programme depuis 4 mois et ayant reçu une offre au titre de la garantie européenne pour la jeunesse.

³⁴ Article L. 122-2 du code de l'éducation et décrets du 5 décembre 2014 relatif à la durée complémentaire de formation qualifiante et du même jour, relatif à la formation professionnelle des jeunes.

retour », qui vise à parachever le système de repérage et d'action auprès des jeunes décrocheurs, pourrait mettre en tension l'ensemble du système de formation : en effet, il est susceptible de rediriger une partie des jeunes aujourd'hui pris en charge dans les formations pré-qualifiantes des régions vers le système éducatif, dont les capacités d'accueil sont limitées.

Dans l'un et l'autre cas, garantie européenne pour la jeunesse et droit au retour appellent donc à une convergence plus efficace des interventions publiques.

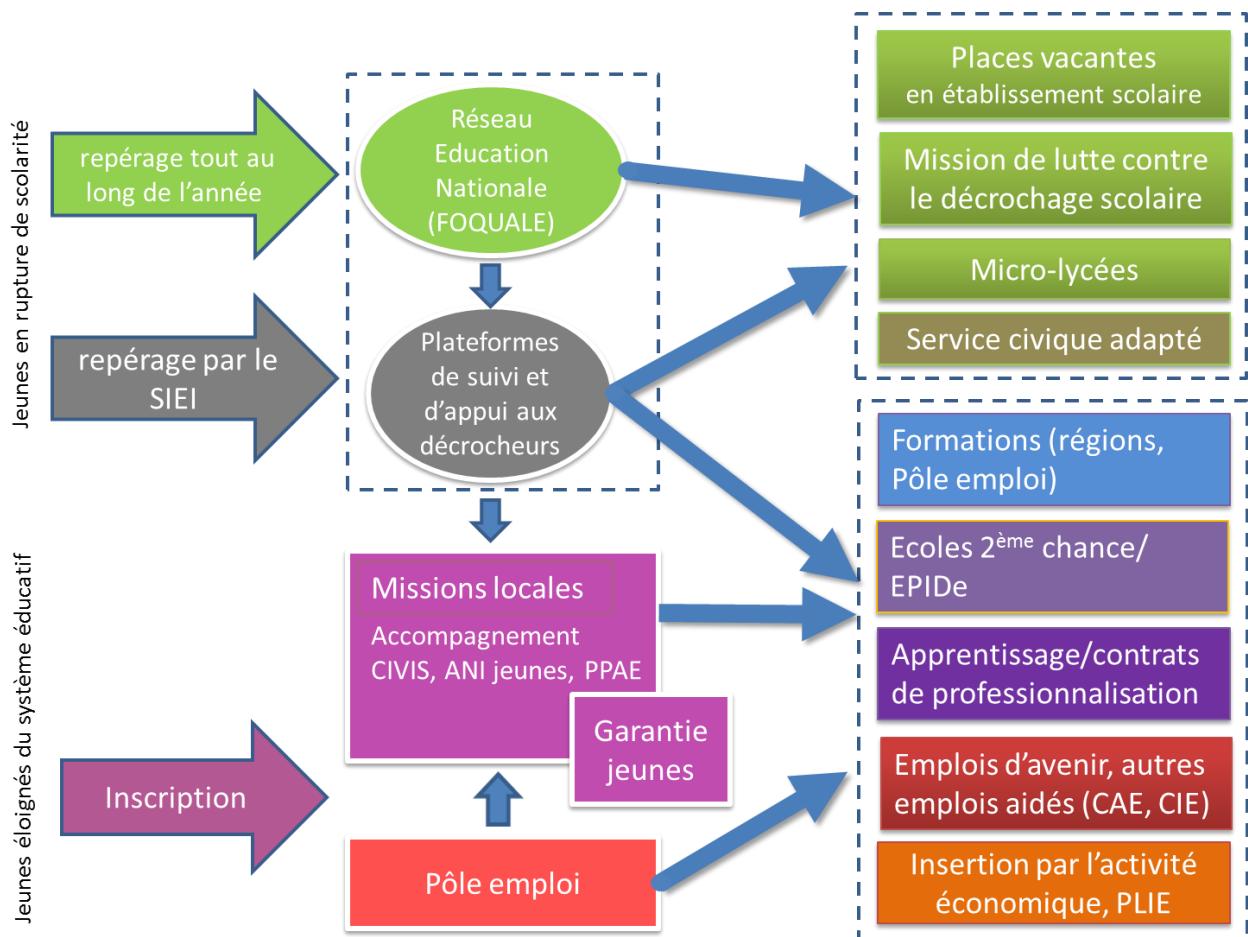
B - Un large éventail de dispositifs aux coûts disparates

Les différents dispositifs qui sont analysés dans le présent rapport sont présentés de manière synthétique dans le schéma n° 2. Leur description détaillée figure dans les fiches de l'annexe n° 3, sur lesquelles s'appuient les données chiffrées des graphiques n° 3, 4 et 5.

Outre les instances de repérage et de raccrochage des « décrocheurs » du système scolaire portées par le ministère de l'éducation nationale³⁵, seuls le CIVIS renforcé, l'accompagnement des jeunes décrocheurs dans le cadre de l'ANI jeunes, et les écoles de la deuxième chance s'adressent explicitement et exclusivement aux jeunes sortis sans qualification du système scolaire.

³⁵ Les réseaux « Formation Qualification Emploi » (FOQUALE) et les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD) ne sont pas des dispositifs en tant que tels, mais des instances de coordination.

Schéma n° 2 : les principaux dispositifs mobilisables en faveur des jeunes sortis sans qualification du système scolaire



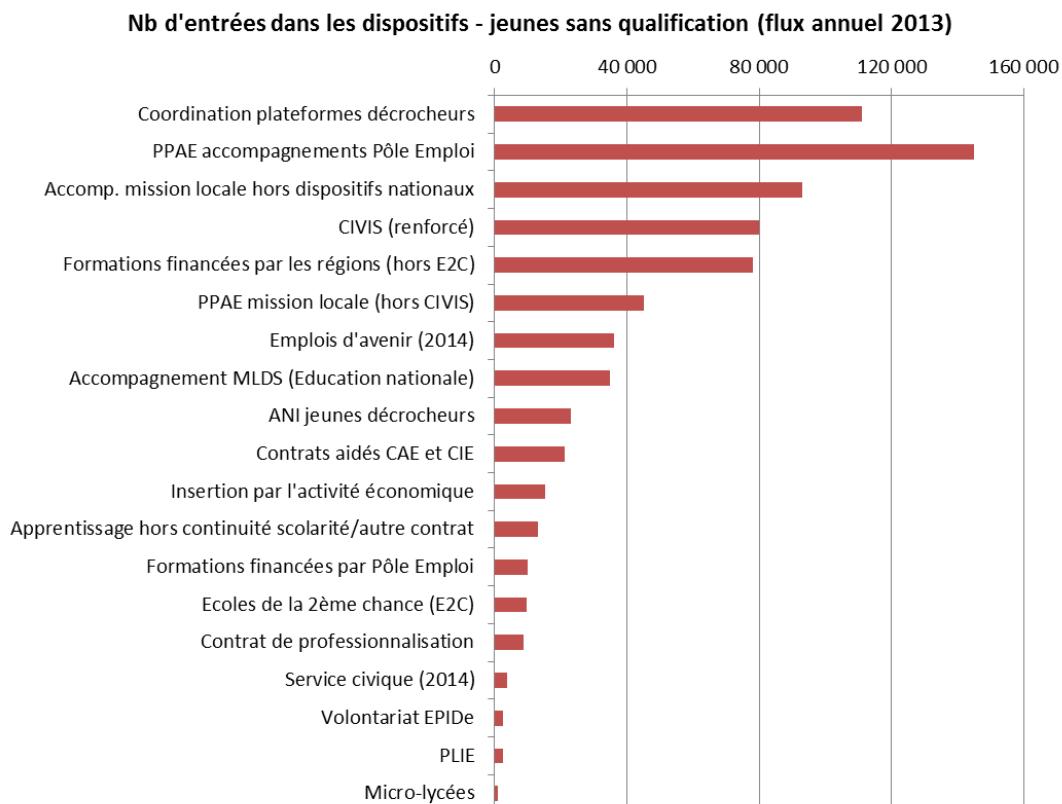
Source : Cour des comptes

De nombreux autres dispositifs bénéficient aux jeunes sans qualification, comme le montre le graphique n° 3 présenté ci-après. Certains approchent ou dépassent à eux seuls 100 000 entrées annuelles, ce qui correspond à l'estimation du flux de jeunes sortant sans qualification du système scolaire. Cette apparente incohérence est liée au fait qu'un même jeune peut, entre 16 et 25 ans, s'inscrire simultanément à plusieurs dispositifs, bénéficier successivement de plusieurs dispositifs, ou recommencer à plusieurs reprises le même dispositif.

Les entrées en apprentissage recensées ci-après n'incluent pas les contrats qui se situent dans la continuité de la scolarité ou d'un autre contrat d'apprentissage, car ils ne sont pas assimilables à une solution d'insertion pour les jeunes sortis sans qualification du système scolaire.

Il convient de relever que, dans la plupart des dispositifs relevant de l'insertion professionnelle, ce n'est pas l'absence de qualification, mais les difficultés particulières d'insertion dans l'emploi que cible l'appui public : ces difficultés peuvent bien sûr relever d'une faible qualification, mais également de discriminations liées à l'origine ou au lieu d'habitation, ou encore d'une situation de précarité sociale.

Graphique n° 3 : volumes d'entrées dans les dispositifs



Sources : Cour des comptes

**Coût à la place, coût par jeune :
Comment comparer les coûts unitaires des dispositifs ?**

La Cour a fait le choix de calculer des coûts unitaires qui puissent être comparables d'un dispositif à l'autre. À cet effet, l'année 2013 a été retenue car permettant de rassembler le plus de données homogènes et une approche « coût complet » a été adoptée lorsque cela a été possible. En particulier, les éventuelles allocations versées au jeune dans le cadre d'un dispositif ont toujours été prises en compte.

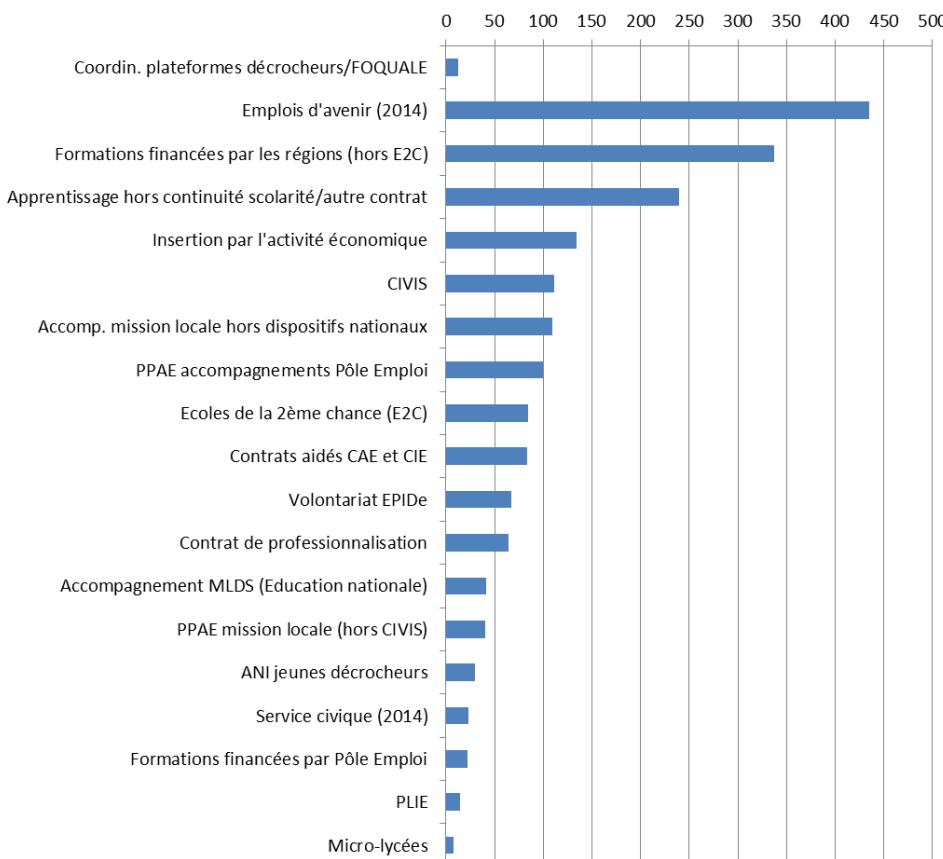
Le coût unitaire « par jeune » (coût annuel/flux annuel de jeunes) a été privilégié au coût « à la place » (coût annuel/effectifs fin de mois) afin de refléter le niveau d'activité des dispositifs, dont la plupart fonctionne sur un principe d'entrée et sortie ou sur des périodes d'accompagnement inférieures à 12 mois. À des fins de comparaison, c'est le flux annuel des nouveaux entrants dans le dispositif qui a été retenu pour déterminer le nombre de jeunes concernés. Il est à noter que les structures retiennent parfois au dénominateur non seulement le flux annuel des nouveaux entrants mais aussi les effectifs des jeunes encore pris en charge au 1^{er} janvier abaissant ainsi mécaniquement le coût unitaire par jeune.

En l'absence de comptabilité analytique, la répartition des coûts entre les dispositifs mis en œuvre par les missions locales a été établie en calculant un coût à la place pour le CIVIS d'une part et pour les autres dispositifs d'autre part en fonction du nombre d'entretiens réalisés face au jeune. Ces coûts à la place ont ensuite permis de décliner un coût unitaire par jeune pour chacun des dispositifs (CIVIS, PPAE, accompagnement simple) en tenant compte des effectifs et de la durée moyenne d'accompagnement.

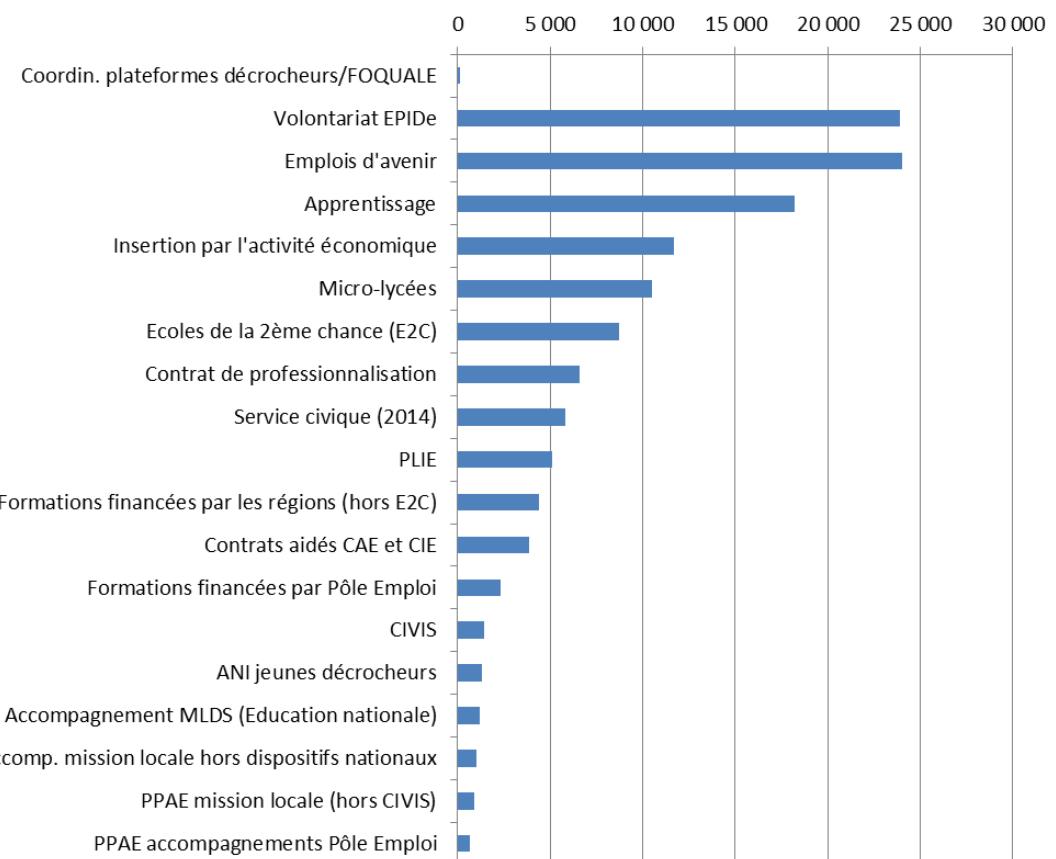
Les deux graphiques suivants n° 4 et n° 5 synthétisent les enjeux financiers des dispositifs, d'une part, en coût total estimé pour les seuls jeunes sans qualification et, d'autre part, en coût unitaire par jeune. Ces coûts sont calculés sur la durée du dispositif, et non à la place, celle-ci pouvant être occupée par plusieurs jeunes au cours de l'année.

Pour les dispositifs qui ne sont pas réservés aux jeunes sans qualification, il n'a pas été possible de calculer un coût unitaire spécifique à cette catégorie, se distinguant du coût unitaire pour l'ensemble des jeunes (voire dans certains cas pour l'ensemble des bénéficiaires, jeunes et adultes).

Graphique n° 4 : coût annuel des dispositifs part jeunes sans qualification (M€ 2013)



Graphique n° 5 : coût unitaire par jeune des dispositifs (€ 2013)



Source : Cour des comptes

Source : Cour des comptes

C - Un effort public conséquent au financement éclaté

1 - Une dépense publique de près de 2 Md€

Au total, les dépenses publiques en faveur des jeunes de 16 à 25 ans sans qualification, recensées dans le tableau n° 3, représentent environ 1,9 Md€, soit 35 % du financement public des dispositifs d'insertion de l'ensemble des jeunes sur le même périmètre.

Tableau n° 3 : les dépenses publiques en faveur des jeunes sans qualification

Estimation année 2013 (M€)	Dispositifs de coordination (PSAD, FOQUALE)	Dispositifs de formation et d'insertion ³⁶ part jeunes sans qualification	Emplois aidés ³⁷ et service civique part jeunes sans qualification	Total	%
État/ministère de l'éducation nationale ³⁸	12	44		56	3 %
État/ministères chargé de la ville et de la jeunesse	0	19	23	42	2 %
État/ministère chargé de l'emploi	0	348	519	867	45 %
Régions	0	481	0	481	25 %
Communes, intercommunalités et départements	0	120	0	120	6 %
Pôle mploi	0	138	0	138	7 %
Partenaires sociaux, contribution des entreprises	0	145	0	145	8 %
Union européenne (FSE)	1	74	0	75	4 %
Total	13	1 369	542	1 924	100 %

Source : Cour des comptes d'après diverses sources mentionnées dans les fiches descriptives de dispositifs insérées en annexe n° 3. Chiffres arrondis compte tenu des estimations réalisées.

Le coût marginal d'un retour en formation initiale au sein du système éducatif, peu élevé, n'est pas pris en compte.

L'éclatement institutionnel qui caractérise les politiques d'insertion des jeunes se traduit par la multiplicité des sources de financements des dispositifs mobilisés en faveur des jeunes sortis sans qualification du système scolaire.

³⁶ Accompagnement en mission locale (CIVIS, PPAE, ANI et autres), écoles de la 2^{ème} chance, EPIDe, formations des régions et de Pôle emploi, apprentissage (hors continuité de scolarité ou d'un autre contrat d'apprentissage), contrat de professionnalisation, insertion par l'activité économique, PLIE.

³⁷ Emplois d'avenir, CAE, CIE, contrat de génération.

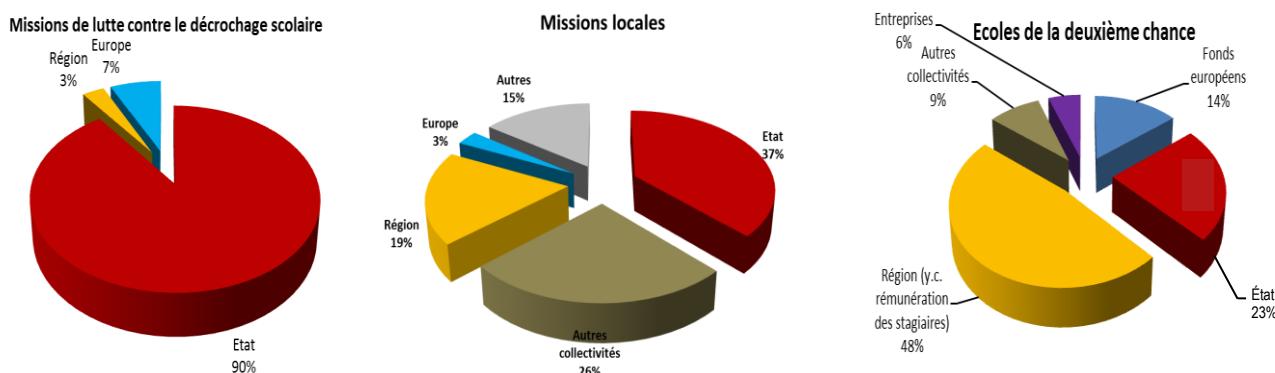
³⁸ Hors coûts de retour en formation initiale au sein de l'Éducation nationale.

On note la part prépondérante de l'État (50 %), puis des régions (25 %), mais aussi la contribution des partenaires sociaux et de Pôle emploi (15 % à eux deux) et des autres collectivités (6 %). Si on ne raisonne que sur le périmètre des dispositifs de formation et d'insertion, hors emplois aidés et service civique – soit 1,4 Md€ –, la part des régions est majoritaire (35 %), devant l'État (29 %), les partenaires sociaux (11 %), Pôle emploi (10 %) et les autres collectivités territoriales (9 %).

2 - Un éclatement des financements susceptible d'engendrer des difficultés de gestion

Cette multiplicité des financements se retrouve au niveau de chaque opérateur et dispositif. Il peut engendrer de réelles difficultés de gestion pour la plupart des structures en charge des dispositifs en direction des jeunes. En particulier, les missions locales et les écoles de la deuxième chance sont, plus que d'autres, confrontées à la superposition des sources de financement.

Graphique n° 6 : structure de financement des principaux dispositifs (en %)



Source : Cour des comptes d'après enquête auprès des académies, données minimales E2C, rapport d'activité CNML

Si les missions locales rencontrées lors de l'enquête ont souligné que l'accumulation des dispositifs pouvait nuire à leur approche globale de l'accompagnement, le CNML considère que le problème résulte surtout de la multiplication des financeurs³⁹. Les missions locales ont en effet au minimum cinq ou six financeurs : l'État, la commune ou l'établissement public intercommunal, la région, Pôle emploi, les partenaires sociaux et l'Union européenne. Ces parties prenantes ont chacune leurs exigences : emplois d'avenir et

³⁹ Aux financements pérennes s'ajoutent les financements spécifiques associés à un projet, qui représentaient près de 19 % des financements du réseau des missions locales en 2013. Ces financements peuvent s'interrompre d'une année sur l'autre, ce qui implique une souplesse d'organisation et de recrutement adaptée à leur volatilité.

garantie jeunes pour l'État, ANI jeunes pour les partenaires sociaux, PPAE pour Pôle emploi, dispositifs d'insertion et de formation propres à la région⁴⁰, etc.

Pour remédier à cette multiplicité, une concertation s'établit généralement entre les DIRECCTE et les autres financeurs, notamment le conseil régional, mais elle est variable selon les régions. Trois situations peuvent être distinguées⁴¹. Il existe en effet :

- une région dans laquelle il n'existe aucun dialogue entre la DIRECCTE et la Région ;
- dix régions dans lesquelles il existe un certain dialogue avec la Région ;
- quinze régions dans lesquelles la concertation avec la Région est importante : les dialogues de gestion sont menés en commun, les orientations sont définies de manière commune et/ou les financements sont coordonnés.

S'agissant de l'État, l'apport de financements autres que ceux des ministères en charge de l'éducation nationale et de l'emploi est un facteur de complexité supplémentaire. Des crédits de la politique de la ville, notamment, peuvent intervenir. Selon le rapport annuel de performance du programme 147 – *Politique de la ville* pour 2013, 3,2 M€ étaient consacrés dans le domaine de l'emploi à l'accueil de premier niveau, 12,5 M€ à des actions d'accompagnement renforcé, 2,9 M€ à des actions ciblées sur les freins à l'emploi, et 1,9 M€ à des actions en faveur de la mise en relation.

Ces limites actuelles invitent à la mise en place, pour chaque mission locale, mais aussi pour chaque école de la deuxième chance, d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM) associant tous les financeurs dans le cadre d'une gouvernance rénovée.

3 - Des financements européens renforcés, mais non exempts de risques

En complément des ressources nationales, les structures se sont tournées vers des financements européens afin d'initier ou de poursuivre leur activité. Ce faisant, elles se sont néanmoins heurtées à de nombreuses difficultés pour mobiliser ces crédits.

En effet, les différents dispositifs d'insertion à destination des jeunes bénéficient de fonds européens, en particulier des crédits du fonds social européen (FSE) et de l'initiative européenne pour la jeunesse (IEJ). Le recours aux crédits européens est inégal d'une structure à l'autre mais leur contribution est parfois critique pour leur viabilité financière. Ainsi, les crédits du FSE représentaient en 2013 environ 3 % des financements des missions locales (en baisse de cinq points depuis 2008), 7 % de ceux des MLDS, 12 % de ceux des PSAD, 13 % de ceux de l'EPIDe et 15 % de ceux des écoles de la deuxième chance.

Le recours à ces crédits n'est pas sans susciter d'importantes difficultés, les règles de gestion propres au financement communautaire apparaissant difficiles à mettre en œuvre pour des établissements peu dotés en moyens administratifs. Les exigences de *reporting* et de mise en concurrence sont perçues comme lourdes par ces structures, qui réclament une

⁴⁰ Exemple cité par la mission locale de Saint-Dié : le dispositif DO IT financé par la région Lorraine, qui aide les jeunes sans qualification ou à faible qualification à formaliser leur projet professionnel avec des périodes d'immersion en entreprise.

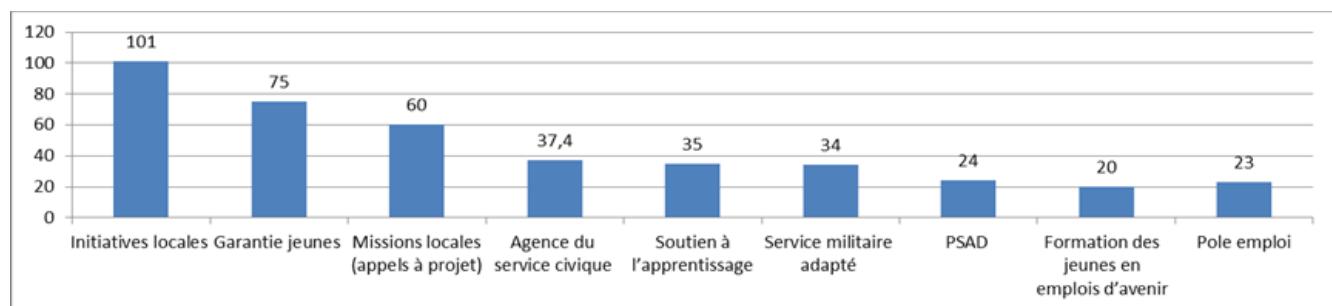
⁴¹ Source : DGEFP.

homogénéisation des pratiques de contrôle et une clarification des règles applicables. Dans certaines régions, d'importants retards de paiement sont constatés, qui pèsent fortement sur la trésorerie des bénéficiaires. À ces délais s'ajoute dans certains cas la diminution des subventions finalement accordées, voire des demandes de remboursement de fonds déjà versés à la suite d'un contrôle de second niveau révélant la non-éligibilité de certaines dépenses. Dans le cas de l'EPIDe, qui a bénéficié de subventions d'un montant de plus de 50 M€ au titre des années 2007 à 2012, un audit réalisé par les services de la Commission a révélé une mauvaise délimitation du périmètre de la subvention, ce qui fait peser sur l'établissement un risque de versement de plusieurs millions d'euros.

Le nouveau programme opérationnel national 2014-2020 du FSE, qui porte sur un montant total de 2,9 Md€, prévoit des mesures spécifiques pour l'insertion des jeunes avec une cible de 750 000 jeunes sur la période 2014-2020 (*via* les missions locales, MLDS, garantie jeunes après 2018). Il est complété par des programmes opérationnels régionaux à hauteur de 2,0 Md€ en métropole et par des programmes spécifiques à l'outre-mer.

À ces crédits s'ajoutent les nouveaux financements issus de l'initiative pour l'emploi des jeunes, qui a pour objectif d'appuyer la mise en œuvre de la garantie européenne pour la jeunesse, en ciblant exclusivement les jeunes NEET dans les régions les plus touchées par le chômage des jeunes. En France, 16 régions sont éligibles à ce financement pour un montant global de 620 M€⁴² sur la période 2014-2015. Le programme opérationnel national IEJ adopté en juin 2014 vise à renforcer les dispositifs existants (PSAD, service civique, garantie jeunes), mais aussi à encourager les dispositifs innovants (appels à projets lancés par les DIRECCTE). Dans la ligne de la garantie européenne pour la jeunesse, l'IEJ souhaite promouvoir les dispositifs dans une logique de résultats⁴³.

Graphique n° 7 : répartition des crédits de l'IEJ 2014-2015 (volet national) (M€)



Source : Cour des comptes d'après données ministère de l'emploi, février 2015

Au cours du second semestre 2014, la mobilisation des crédits européens a été pénalisée par les conditions de mise en œuvre des programmes éligibles, en particulier la nécessité de justifier le statut de NEET, l'impossibilité de financer un appui aux structures, et la faiblesse

⁴² Partagé pour moitié entre les fonds supplémentaires de l'IEJ et le FSE des programmes 2014-2020.

⁴³ À titre d'exemple, le forfait destiné à financer le coût de mise en place de la « garantie jeunes » n'est versé qu'en cas d'atteinte des objectifs : sortie positive (en emploi, en formation) ou durée minimale de mise en situation professionnelle (80 jours).

des avances. S'y sont ajoutées, pour les PSAD, des interrogations sur la valorisation des temps passés par les agents. Selon les derniers chiffres communiqués à la Cour, la programmation des crédits aurait néanmoins progressé au 1er semestre 2015, pour atteindre 43 % des crédits en juin 2015, permettant de toucher 133 000 jeunes.

L'ensemble de ces constats souligne l'importance d'une sécurisation des financements européens, afin de limiter les risques financiers pesant sur les structures financées et, en dernier ressort, sur l'État⁴⁴. À cet égard, un dialogue renforcé entre d'une part les porteurs de projet et les autorités de gestion (services de l'État, régions), et d'autre part ces dernières et la Commission européenne apparaît essentiel afin de mieux délimiter le périmètre financier des demandes de subventions.

Enfin, le coût de gestion des fonds européens, en particulier pour les petites structures peu dotées en moyens administratifs, plaide en faveur de l'adoption de formules de forfaitisation des dépenses éligibles au titre de la nouvelle programmation.

III - Une gouvernance multiple dont l'effectivité laisse à désirer

A - Aucune instance n'aborde exclusivement la question des jeunes sans qualification

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a consacré le principe d'une gouvernance quadripartite des politiques d'emploi, de formation et d'orientation professionnelle, associant l'État, les régions et les partenaires sociaux, employeurs et salariés. Cette gouvernance, qui se manifeste par la création du CNEFOP⁴⁵ au niveau national et des CREFOP⁴⁶ au niveau régional, était en fait déjà engagée précédemment, en particulier dans les régions. Les contrats de plan régionaux de développement des formations professionnelles (CPRDFP), relancés par la loi du 24 novembre 2009, et les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) en portent témoignage. Désormais, le CNEFOP « élabore, au niveau national, des orientations triennales énonçant des priorités et une stratégie concertée en vue de favoriser la mise en œuvre coordonnée de ces orientations dans le cadre des actions relevant des collectivités et organismes qui interviennent en matière d'emploi, de formation et d'orientation professionnelles »⁴⁷.

Les politiques ainsi visées ne s'adressent pas spécifiquement aux jeunes, mais les dispositifs conçus pour ce public en constituent une composante substantielle. Or, au regard des enjeux de la formation et de l'insertion des jeunes sortis sans qualification du système

⁴⁴ la DGEFP a demandé une évaluation de politique publique pour l'ensemble du système de gestion et de contrôle du FSE, afin d'analyser les facteurs de complexité pour les bénéficiaires et de proposer des solutions pour y remédier.

⁴⁵ Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles.

⁴⁶ Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles.

⁴⁷ Art. R. R6123-1 du code du travail.

scolaire et, plus généralement, des jeunes éprouvant des difficultés d'accès à l'emploi, cette gouvernance n'est guère effective, pour plusieurs raisons :

- le ministère de l'éducation nationale, dont le rôle est essentiel à la charnière entre les dispositifs de raccrochage scolaire et d'insertion sociale et professionnelle, est représenté de façon marginale dans les instances citées, même si dans certaines régions les CCREFP s'étaient précédemment saisis de la question du décrochage scolaire avec la participation active du recteur ;
- la gouvernance quadripartite s'est jusqu'à présent focalisée sur les questions d'orientation et de formation, le champ de l'emploi et de l'insertion des jeunes restant largement à investir ;
- pour les partenaires sociaux, logique de branche et logique territoriale sont difficiles à articuler. En Rhône-Alpes, par exemple, la recherche d'une synergie entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux a buté sur le caractère très centralisé de la programmation et de l'affectation des moyens : des tentatives de recours au FPSPP par les partenaires sociaux régionaux dans le cadre de la COPIRE⁴⁸, devenue COPAREF⁴⁹, n'ont pu aboutir pour financer des initiatives régionales.

Surtout, cette gouvernance fonctionne sur le mode de la coordination et de la concertation, mais non du partage d'une politique publique.

Ainsi, la Cour a eu connaissance de documents exposant la « stratégie régionale pour l'emploi en Auvergne » et la « stratégie régionale pour l'emploi en Île-de-France » : ces documents ont été préparés tous deux par la DIRECCTE et validés en comité de l'administration régionale (CAR), mais on ne voit pas, dans le contexte institutionnel actuel, comment elles pourraient devenir le support d'une politique portée conjointement par l'État, la Région et les partenaires sociaux.

La convention entre l'État et les régions relative à la coordination du service public régional de l'orientation, diffusée début 2015, précise que si l'État est impliqué à travers ses services déconcentrés et en lien avec ses opérateurs, chacun d'eux agit dans le respect de ses « rattachements administratifs et hiérarchiques, de ses spécificités statutaires de ses missions », ce qui limite d'emblée la portée des intentions affichées. Il pourrait en être de même pour l'ambition de l'actuel plan de lutte contre le décrochage scolaire, animé par un comité de pilotage interministériel. Le protocole d'accord entre l'ARF et l'État conclu à cet effet le 13 août 2015 ne clarifie pas les rôles respectifs de l'éducation nationale et des régions dans la lutte contre le décrochage scolaire, tout en consacrant le CREFOP comme lieu de concertation régionale⁵⁰.

En outre, la gouvernance ainsi énoncée ne se résume pas au quadripartisme précité.

Bien que conçus comme des opérateurs agissant pour le compte des partenaires cités, Pôle emploi et le réseau des missions locales, tous deux membres du service public de l'emploi, en constituent des composantes majeures. Avec la loi du 5 mars 2014, il est d'ailleurs prévu que la représentation régionale des missions locales signe chaque année avec

⁴⁸ Commission paritaire interprofessionnelle régionale de l'emploi.

⁴⁹ Comité paritaire interprofessionnel régional pour l'emploi et la formation.

⁵⁰ Ce protocole est appelé à être décliné en accords régionaux adaptés aux besoins locaux.

le préfet de région et le président du conseil régional, ainsi qu'avec les autres institutions concernées, une convention régionale de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation. Cette organisation contractuelle complètera la convention tripartite État-UNEDIC-Pôle emploi, qui vient d'être renouvelée pour la période 2015-2018.

La coordination entre Pôle emploi et les missions locales, représentées par le CNML et l'UNML, prend pour sa part la forme d'un accord-cadre qui a été renouvelé sous l'égide de l'État pour la période 2015-2017. Cet accord vise à corriger les limites du précédent, en améliorant la mise en cohérence et la complémentarité des offres de service respectives. En effet, outre le risque de redondance entre l'accompagnement des jeunes mis en œuvre par Pôle emploi (accompagnement intensif jeunes) et celui des missions locales, le partenariat entre ces deux opérateurs est peu lisible pour les usagers et l'interconnexion entre les deux réseaux informatiques est insuffisante. Désormais, un projet local de coopération conclu entre les agences de Pôle emploi et la mission locale définira leur rôle respectif en fonction des spécificités de chaque territoire. D'autre part, un comité technique réunissant les signataires de l'accord-cadre se réunit régulièrement pour faciliter les échanges entre les systèmes d'information. Il est encore trop tôt pour évaluer les effets de ces nouvelles mesures.

B - Les tentatives de convergence au niveau local ne suffisent pas à compenser l'absence d'un pilote identifié

L'article L. 5314-2 du code du travail invite les institutions intéressées à engager « une politique locale concertée d'insertion professionnelle et sociale des jeunes », dont les missions locales seraient une des chevilles ouvrières. Si la situation est aujourd'hui éloignée de la définition d'une politique locale partagée, de nombreuses initiatives au niveau régional et au niveau local ont cherché à surmonter les conséquences de la fragmentation des institutions et des financements de la formation et de l'insertion des jeunes ou à en atténuer les conséquences.

Ainsi, à l'échelle régionale, le partenariat institutionnel peut faire l'objet d'une formalisation, comme en Rhône-Alpes. Dans cette région, un protocole État-région-partenaires sociaux datant de mai 2011 instaure une gouvernance élaborée au niveau de chacune des 27 zones territoriales emploi-formation. Le comité stratégique du territoire pour l'emploi et la formation, coprésidé par le sous-préfet et l'élu régional pilote du contrat territorial emploi-formation de ce territoire, a pour mission de partager un diagnostic, de rechercher la convergence des moyens, et de définir et suivre des objectifs quantifiés. Cette gouvernance intègre les services publics de l'emploi locaux pilotés par l'État, fréquemment dissociés dans d'autres régions de l'organisation adoptée par la collectivité régionale.

Autre exemple, le cas de la Lorraine, où une convention annuelle régionale tripartite associe l'État, la région et Pôle emploi. Un des volets principaux de cette convention est la recherche des synergies possibles dans les achats de formation. Les comités de coordination territoriaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CTEF) réunissent les représentants de ces partenaires dans tous les bassins d'emploi, avec une triple mission : diagnostic des besoins, identification des priorités en matière de développement des compétences et des qualifications, évaluation des actions et adoption des mesures correctives.

Au niveau opérationnel, l'organisation des acteurs est très variable au sein même d'une région. En Auvergne, il existe ainsi depuis 2007 dans chaque bassin, préexistant au lancement des PSAD au niveau national, des cellules de veilles éducatives établies dans le cadre d'une convention de partenariat entre le rectorat et le réseau des missions locales. Au Creusot-Montceau, le service public de l'emploi de proximité (SPEP), qui a remplacé le service public de l'emploi local (SPEL) créé en 2011, coordonne les différentes interventions de l'État, des collectivités territoriales, des partenaires sociaux et des représentations professionnelles pour les actions qui sont prévues sur le territoire de la communauté urbaine, comme par exemple un projet d'organisation du forum emploi au printemps 2015 ou la levée des freins périphériques à l'insertion professionnelle. Par ailleurs, la mission locale a mis en place une rencontre trimestrielle des acteurs qui interviennent sur le champ de l'accompagnement global des jeunes : services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), travailleurs sociaux, foyers de jeunes travailleurs etc.

Aucune des initiatives citées, cependant, ne permet de mettre en cohérence l'ensemble des dispositifs de formation et d'insertion des jeunes. Alors que les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs ont vocation à former un « cadre coordonné entre acteurs de la formation et de l'insertion sociale et professionnelle des jeunes »⁵¹, la prise en charge des jeunes en difficulté d'insertion résulte d'un ensemble de décisions individuelles adoptées sans régulation d'ensemble, et sans qu'il soit possible de vérifier qu'une solution est effectivement proposée aux jeunes, comme y invite la garantie européenne pour la jeunesse, et de veiller à la qualité et à la cohérence des parcours.

En définitive, il n'existe pas de portage coordonné des politiques qui ciblent à un titre ou un autre les jeunes sortant sans qualification du système scolaire, alors même que seule la conjonction des leviers existants pourrait permettre de construire des parcours efficaces.

Ce constat amène à recommander la mise en place d'outils de convergence entre les acteurs pilotes des politiques d'insertion des jeunes tels que des « contrats de programme régionaux », associant l'État, la région, Pôle emploi, le réseau des missions locales et les partenaires sociaux.

Au niveau régional, la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRÉ) prévoit une convention régionale pluriannuelle de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation qui intègre désormais la plupart des acteurs de l'emploi et de l'insertion⁵², et doit être établie en cohérence avec une stratégie coordonnée entre l'Etat et la région. Il convient d'en faire un véritable instrument de programmation des politiques en faveur des jeunes sans qualification qui engage les signataires quant aux moyens déployés.

Au niveau opérationnel, une instance partenariale locale rassemblant les institutions responsables des politiques de formation et d'insertion des jeunes pourrait se charger des jeunes déjà éloignés du système éducatif, à l'image des PSAD qui s'adressent aux jeunes sans qualification sortant ou venant de sortir du système éducatif.

⁵¹ Article L. 313-7 du code de l'éducation.

⁵² Articles L. 6123-4 et L. 6123-4-1 du code du travail

Cette instance n'aurait pas la tâche de gérer des dossiers individuels à l'instar de la commission d'attribution et de suivi de la garantie jeunes⁵³. En revanche, elle interviendrait en amont afin de réguler l'orientation des jeunes sur la base de critères partagés entre acteurs institutionnels, et en aval pour s'assurer que des réponses adéquates leur ont effectivement été proposées et contrôler la mise en œuvre de ces réponses. En adaptant ainsi l'offre d'accompagnement et de formation disponible à la demande, cette organisation permettrait de gagner en efficience et d'allouer au mieux les financements des différents partenaires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'absence de qualification à la sortie du système scolaire reste un phénomène préoccupant, bien qu'en régression.

Les difficultés d'accès au marché du travail s'étendent, désormais, aux jeunes à faible qualification : cette évolution invite à élargir la cible des interventions publiques aux jeunes en difficulté d'insertion, comme l'État et ses partenaires ont déjà commencé à le faire.

Il est nécessaire, face à la juxtaposition des acteurs institutionnels impliqués, de définir les objectifs partagés d'une politique de formation et d'insertion des jeunes associant mieux l'État, les régions et les partenaires sociaux, tenant compte des nouvelles exigences de la garantie européenne de la jeunesse et du « droit au retour » en formation.

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

À l'État et aux régions :

1. *conclure des contrats de programme régionaux permettant de faire converger les politiques de l'État, des régions et des partenaires sociaux en faveur de la formation et de l'insertion des jeunes ;*
 2. *mettre en place une instance opérationnelle de pilotage veillant à l'application du contrat de programme régional à l'échelle d'un bassin territorial d'emploi et articulée avec les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs.*
-

⁵³ Cette instance serait, néanmoins, investie de la faculté de prendre les mesures nécessaires en cas d'absence de solution proposée à un jeune afin de jouer pleinement un rôle de garante.

Chapitre II

Pour les « sortants », un raccrochage scolaire organisé, mais peu de solutions alternatives

I - L'éducation nationale, acteur prépondérant du repérage et de l'orientation des jeunes « sortants »

La réponse apportée par l'éducation nationale au phénomène des sorties sans qualification du système scolaire s'inscrit dans une « chaîne de traitement » visant à repérer, accueillir et orienter un jeune vers une solution d'accompagnement ou de prise en charge.

Schéma n° 3 : la « chaîne de traitement » des jeunes décrocheurs



Source : Cour des comptes

Un important travail de coordination est mené tout au long de cette chaîne à l'échelle locale, aussi bien à l'intérieur de l'institution scolaire avec le *réseau FOQUALE* (« formation qualification emploi »), dont la mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS) est le pivot, qu'avec les autres parties prenantes au sein des *plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs* (PSAD).

Le ministère de l'éducation nationale inscrit son action dans une politique globale de lutte contre le décrochage scolaire qui a été engagée en 2009 et qui comprend trois champs d'action : le volet « prévention », le volet « intervention » – qui vise à éviter la sortie de l'institution dès les premiers signes de décrochage –, et le volet « remédiation »⁵⁴.

⁵⁴ Cf. annexe n° 7.

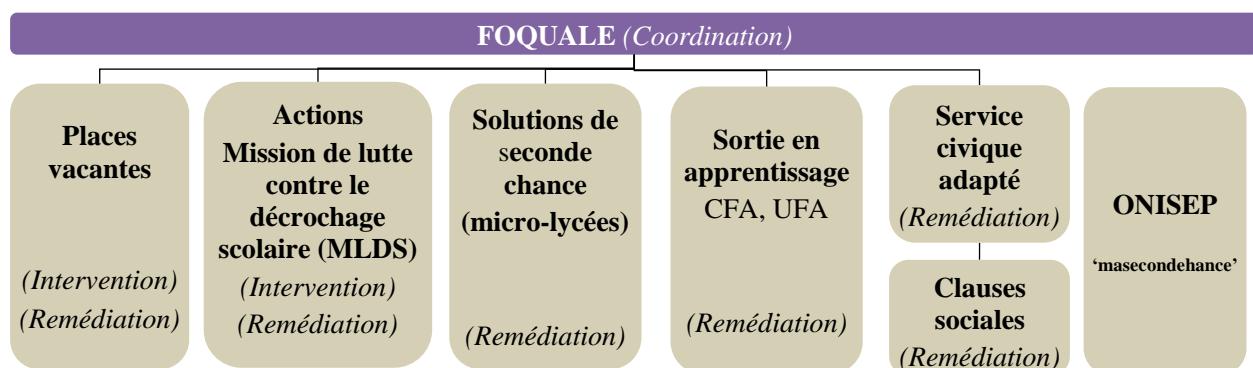
A - L'éducation nationale, pivot de la chaîne de traitement

1 - Une organisation structurée et un changement progressif de culture professionnelle au sein de l'éducation nationale

Dès 2009, les rectorats ont appliqué les instructions ministérielles en s'appuyant sur une coordination académique, parfois relayée localement par des comités de pilotage départementaux : le thème du décrochage scolaire est devenu une priorité des contrats d'objectifs entre rectorats et administration centrale⁵⁵.

En 2013, le choix a été fait de mobiliser et structurer l'action de l'éducation nationale au sein d'un « *réseau formation qualification emploi* » (FOQUALE) institué à l'échelle de chaque bassin de formation, afin de mieux coordonner les solutions de remédiation et d'en renforcer la lisibilité⁵⁶. Ces réseaux se sont constitués autour de responsables désignés par les recteurs, les chefs d'établissement, les directeurs de CIO, parfois les coordinateurs des MLDS, etc. L'existence des MLDS, pivot ancien des actions d'intervention et de remédiation au sein de l'éducation nationale, a facilité leur déploiement.

Schéma n° 4 : le réseau de coordination FOUQUEL



Source : Cour des comptes, en référence à la circulaire n° 2013-035 du 29 mars 2013.

Dénommée auparavant mission générale d'insertion (MGI), la MLDS assure dans chaque académie une mission d'intégration⁵⁷, de retour vers la formation qualifiante, ou d'accompagnement vers le monde professionnel. Les MLDS ont longtemps fonctionné de manière autonome avec des personnels majoritairement contractuels, car elles nécessitaient des compétences pour des missions situées hors du champ d'intervention habituel des

⁵⁵ À titre d'exemple, les objectifs nationaux ont été déclinés comme suit dans le dialogue de gestion de 2014 entre l'académie de Rouen et l'administration centrale : retour en formation initiale de 540 élèves, service civique en partenariat pour 25 élèves, clauses sociales des marchés publics pour deux élèves.

⁵⁶ Quatre objectifs étaient d'ores et déjà définis : identifier les places vacantes dans les établissements, coordonner les actions de la MLDS en fonction des besoins, favoriser les structures de seconde chance (micro-lycées), recourir à des alternatives à la scolarisation (apprentissage, service civique adapté).

⁵⁷ À ce titre, les MLDS prennent en charge les 22 000 élèves allophones primo-arrivants de plus de 16 ans (chiffre 2013) nécessitant une mise à niveau et une formation au français langue étrangère (FLE) ou au français langue seconde (FLS).

enseignants. Elles constituent la seule action de lutte contre le décrochage scolaire clairement identifiée dans le budget de la mission interministérielle enseignement scolaire (MIES). Le ministère de l'éducation nationale leur a consacré 41 M€ en 2014 correspondant à des crédits de rémunération (95 %). L'enquête menée par la Cour des comptes auprès des rectorats montre que la dépense consacrée à la lutte contre le décrochage scolaire au sein du système éducatif est en réalité supérieure : en valorisant le temps passé sur des tâches de coordination, ainsi que les moyens d'enseignement des structures de retour à l'école (micro-lycées), elle atteint environ 63 M€ pour l'année scolaire 2013-2014, financée à 90 % par le ministère.

Initialement axés sur le recensement et la coordination des solutions de remédiation, les réseaux FOQUALE sont progressivement devenus des espaces d'échanges, de formation et de coordination en matière de lutte contre le décrochage scolaire. L'animation de ces réseaux a contribué à des changements culturels sensibles⁵⁸. Auparavant, la MGI était un dispositif permettant aux établissements « d'externaliser » la prise en charge des élèves en voie de décrochage. Aujourd'hui, les équipes pédagogiques des établissements sont sensibilisées à la nécessité de réduire les sorties précoces du système scolaire. Néanmoins, pour certains interlocuteurs de l'éducation nationale, la formalisation des réseaux FOQUALE a conduit à complexifier le paysage des dispositifs de coordination, car ceux-ci se sont adossés au dispositif préexistant des plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD).

2 - Un partenariat inégal autour des plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs

Les PSAD ont en effet été mis en place à la suite d'une instruction ministérielle de 2009 et d'une circulaire de 2011. Le ministère en dénombre 355⁵⁹, réparties sur le territoire métropolitain. Les PSAD ne sont ni des dispositifs à destination des usagers, ni des structures administratives disposant de moyens propres. Ce sont des instances de coordination au niveau opérationnel entre tous les responsables relevant de l'éducation nationale (établissements, CIO, MLDS), de l'enseignement agricole, des CFA, des missions locales, du service de public l'emploi, le cas échéant de la politique de la ville (sous-préfet ville, délégué du préfet, etc.), du réseau information jeunesse, ainsi que des collectivités territoriales compétentes, auxquelles est parfois associé le tissu associatif local.

Les enquêtes territoriales menées par la Cour ont constaté une très grande diversité d'organisation, de mode de fonctionnement et de positionnement de ces instances, toutes placées sous la responsabilité d'un coordinateur formellement désigné par le préfet de département (voir annexe n° 8). Cette diversité résulte des choix opérés lors de leur mise en place et de la prise en compte de dispositifs précurseurs, comme dans l'académie de Clermont-Ferrand, où des « cellules de veille éducative » rassemblant les personnels de l'éducation nationale et des missions locales avaient été créées dès 2007 pour traiter le cas des élèves sans solution.

⁵⁸ Avec la mise en place concomitantes de « référents décrochage scolaire » dans les établissements les plus sensibles et les rapprochements opérés avec la MLDS.

⁵⁹ Source : enquête Cour des comptes auprès des 26 académies métropolitaines, données déclaratives.

Deux types de configuration se dégagent :

- un premier modèle où, dès l'origine, la mise en œuvre, la coordination et le fonctionnement local des PSAD ont été confiés à l'éducation nationale, comme dans les académies de Créteil ou de Nancy-Metz ;
- un second modèle où cette responsabilité a été partagée entre l'éducation nationale et d'autres acteurs, principalement les missions locales, soit en application d'une forme de « co-animation » des PSAD au niveau local, comme dans l'académie de Lyon, soit par le biais d'un partage des rôles, comme dans les académies de Rouen ou de Montpellier.

Dans les faits, contrairement à l'ambition interministérielle et partenariale formulée initialement en 2009, l'éducation nationale reste au cœur de ce dispositif : 78 % des responsables de plateformes et 83 % des personnels habilités à utiliser le logiciel RIO-SUIVI sont issus de l'éducation nationale, majoritairement des directeurs de CIO et plus marginalement des chefs d'établissement⁶⁰. Les autres responsables de plateformes sont issus des missions locales (13 %) ou d'autres structures (9 %)⁶¹.

La qualité de la coordination entre acteurs est très variable, quel que soit le modèle d'organisation. Dans certains cas, la coordination entre les institutions ne semble pas poser de difficultés majeures (e.g. Clermont-Ferrand, Rouen), alors que dans d'autres, elle pourrait être sensiblement améliorée (e.g. Créteil, Lyon, Montpellier). Cette qualité inégale de la coordination ne peut être entièrement attribuée à l'éducation nationale : si, dans certaines académies, elle assure volontairement la coordination du dispositif (e.g. Créteil), dans d'autres elle le fait par défaut, faute d'une entière implication des partenaires (e.g. Lyon).

L'organisation des PSAD dans l'académie de Montpellier

Le cas de l'académie de Montpellier illustre la souplesse du dispositif et la variété des modes d'organisation retenus, mais aussi les difficultés de fonctionnement que pose cette plasticité.

Le rôle de responsable de PSAD a en effet été confié sur tout le territoire de l'académie aux sous-préfets, l'arrondissement constituant le territoire de référence. Ceux-ci s'appuient le plus souvent sur les CIO pour en assurer le fonctionnement effectif, notamment pour assurer la coordination des acteurs et surtout, le traitement des listes SIEI pour assurer le repérage des décrocheurs. Dans un cas, celui de l'arrondissement de Narbonne dans l'Aude, c'est la mission locale qui assure ce rôle.

Ce choix d'organisation soulève des difficultés : l'absence d'implication des responsables de PSAD, qui dans bien des cas n'ont pas investi de manière soutenue leur rôle de pilotage et de coordination, comme le montre l'absence de réunions régulières menées directement sous leur autorité ; la difficulté pour la mission locale, dans le cas de l'arrondissement de Narbonne, d'impliquer l'ensemble des établissements, qui ne comprennent pas toujours le rôle d'un acteur qui ne relève pas de l'éducation nationale.

⁶⁰ Enquête du MEN auprès des PSAD réalisée dans le cadre de l'évaluation menée par le SGMAP, octobre 2014

⁶¹ Chiffres 2013

Cette coordination difficile ou limitée est liée à des facteurs structurels :

- la principale contrainte est liée au fait que les PSAD sont dénuées de moyens propres. Par conséquent, la responsabilité d'une plateforme entraîne un fort investissement de l'institution qui doit l'assurer⁶² : la charge de travail, notamment lors du traitement des listes des élèves repérés, conjuguée à l'absence d'un outil unique de suivi des jeunes, ou, à défaut, d'interfaces entre les systèmes d'information des différents intervenants⁶³ gêne l'émergence d'une dynamique collective. Ce défaut de conception avait été identifié dès l'origine par les têtes de réseau des missions locales : il demeure un frein à des pratiques plus efficaces ;
- un autre facteur potentiellement bloquant est la difficulté de circulation des informations relatives à la situation des jeunes. Les personnels de l'éducation nationale, notamment les directeurs de CIO, ont plus de facilité à échanger des informations sur la situation personnelle des jeunes avec les chefs d'établissement. Les responsables formellement désignés par le préfet, dont le cœur de métier n'est pas directement lié aux questions de formation des jeunes (les sous-préfets, par exemple), se sont progressivement désintéressés du dispositif ou n'y assurent qu'un rôle formel ;
- enfin, la culture professionnelle des intervenants diffère selon leur structure de rattachement. Contrairement à l'éducation nationale, les missions locales ne se considèrent guère habilitées à contacter le jeune « pour le convoquer », l'adhésion de celui-ci étant considérée comme le principal ressort du succès d'une solution de raccrochage.

Ces difficultés peuvent être levées lorsque le contexte le permet, notamment lorsqu'existe déjà une dynamique locale, confortée par des relations interpersonnelles.

On note aussi une faible implication de certaines structures pourtant orientées vers la formation des jeunes. Ainsi, les centres de formation d'apprentis (CFA) informent peu les PSAD sur les jeunes sans solution d'apprentissage en début d'année ou en rupture de contrat en cours d'année ; de même, l'enseignement privé apparaît totalement absent.

La pratique collégiale qui devrait animer les PSAD semble, en règle générale, jouer un rôle résiduel. Lorsque l'éducation nationale est chargée de la PSAD et que la coordination interinstitutionnelle est faible, les jeunes sont prioritairement orientés vers les solutions du réseau FOQUALE : la PSAD est alors sollicitée pour gérer les jeunes pour lesquels aucune solution n'a été trouvée au sein de l'institution scolaire (comme dans l'académie de Créteil). En revanche, lorsque les responsabilités de la PSAD sont partagées et le partenariat entre les acteurs plus affirmé, l'orientation est effectuée par l'un des membres des PSAD, généralement conseiller d'orientation psychologue ou conseiller de mission locale (comme dans les académies de Lyon et de Rouen) : la prise de décision collégiale est alors réservée aux cas où ni le CIO, ni la mission locale ne parviennent seuls à traiter le cas du jeune. Enfin,

⁶² L'enquête auprès des rectorats révèle que l'animation d'une plateforme requiert du responsable un minimum d'une demi-journée par semaine, auquel il convient d'ajouter le personnel de soutien administratif nécessaire pour mettre à jour les listes, contacter les jeunes, voire les recevoir pour un premier entretien.

⁶³ Ainsi, en l'état, l'accompagnement réalisé par les missions locales ne peut être pris en compte dans l'outil RIO-SUIVI sans une double saisie des informations. À l'inverse, les missions locales ne peuvent utiliser les informations issues du SIEI que de façon très limitée et largement insuffisante, à la fois pour des questions d'ordre technique et en vertu des contraintes imposées par la CNIL d'accès aux données.

dans d'autres académies, l'orientation est le fruit d'une décision collégiale de tous les intervenants (comme dans l'académie de Clermont-Ferrand).

Le coût de la coordination et de l'animation des PSAD est évalué à un minimum de 7,2 M€ (année scolaire 2013-2014). Le coût médian annuel d'une plateforme coordonnée par l'éducation nationale est de 16 500 € : celui-ci s'entend comme un minimum, car il ne valorise pas la participation des divers professionnels aux réunions. S'y ajoutent les coûts de coordination internes à l'éducation nationale (5,9 M€ pour le réseau FOQUALE), soit un total de 13,1 M€ en 2013-2014, financés à 92 % par l'éducation nationale.

La mise en place des PSAD a été initialement facilitée par les financements du fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) : de septembre 2011 à juin 2013, près de 80 % du budget utilisé par les plateformes a été abondé par le FEJ. Celui-ci a permis de recruter des assistants, souvent sur des supports de contrats aidés, afin d'assurer le travail de traitement des listes, de prise de contact, voire de premier accueil des jeunes. La fin de ces financements en 2013 a entraîné localement des difficultés d'organisation. Le transfert aux régions par la loi du 5 mars 2014⁶⁴, en principe dès 2015, de la coordination des actions de prise en charge des jeunes décrocheurs pose la question des moyens sous un jour nouveau.

En définitive, tous les interlocuteurs rencontrés, quelle que soit la configuration des plateformes, ont confirmé lors de l'enquête de la Cour que la mise en place des PSAD avait nettement amélioré la qualité du travail collaboratif entre les institutions locales à l'échelon d'un territoire. À Saint-Etienne, la mission locale indique ainsi qu'elle a « *au moins permis de nous mettre autour d'une table avec l'éducation nationale afin de mettre en place de véritables procédures pour identifier le public décrocheur* ». Mais il conviendrait, selon cette même mission locale, d'impulser une réelle animation pour que le partenariat s'améliore.

B - Un processus de repérage des décrocheurs effectif, mais perfectible

Le ministère de l'éducation nationale a développé deux processus pour repérer les jeunes sortants du système scolaire. Le premier consiste à identifier tout au long de l'année les élèves en voie de décrochage « rampant »⁶⁵. Le second consiste à identifier à intervalles réguliers les « perdus de vue » qui ont échappé à ce premier travail de repérage :

- le repérage des élèves « sortants ou sortis » au cours de l'année scolaire est avant tout exercé par les chefs d'établissement, avec le concours de la MLDS ;
- le repérage des élèves « perdus de vue » est assuré grâce au croisement des bases de données recensant les jeunes en formation initiale dans les établissements de l'éducation nationale – sous statut scolaire et en apprentissage – et ceux qui sont inscrits en mission locale.

⁶⁴ Loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

⁶⁵ Élèves démissionnaires, élèves exclus, élèves absentéistes, élèves sans orientation et affectation pour l'année scolaire suivante, élèves non-inscrits ou absents lors de la rentrée scolaire.

1 - Le croisement des bases des données, dernier recours pour les « perdus de vue »

En 2011, le ministère de l'éducation nationale a mis en place avec ses partenaires un « système interministériel d'échange d'information » (SIEI) autorisé par la CNIL⁶⁶. Le SIEI a pour vocation de croiser à l'échelon national, deux fois par an, les bases élèves consolidées des établissements scolaires avec les fichiers des centres de formation d'apprentis publics et des missions locales, afin de repérer les élèves qui devraient être scolarisés, mais qui n'apparaissent plus sans motif valable dans les bases élèves. Ce dispositif est centralisé à la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), qui fait réaliser les traitements nécessaires avant de faire redescendre dans les académies, vers les référents SIEI dûment accrédités et possesseurs d'une clef de lecture, les listes nominatives de décrocheurs présumés. La DGESCO a également déployé un système d'information permettant de suivre le devenir de chacun des jeunes repérés par le SIEI : RIO-SUIVI.

En réalité, le recours à l'outil informatique s'est révélé très consommateur de moyens pour des résultats mitigés. En effet, le SIEI n'est pas un système d'information intégré qui permettrait de compiler de manière systématique une liste de potentiels décrocheurs. C'est un comparateur de listes reposant sur une procédure itérative lourde destinée à contourner l'absence d'un identifiant unique pour chaque élève au niveau national⁶⁷. Il permet d'établir une liste finale de jeunes sortis prématûrement du cycle de formation initiale dans lequel ils étaient engagés, et qui ne sont pas retrouvés dans un autre cursus de formation initiale : cette liste précise ainsi si ces jeunes sont ou non accompagnés par une mission locale. À ce jour, le périmètre du SIEI ne recoupe pas les bases des lycées militaires et maritimes, de l'agence du service civique, des écoles de la deuxième chance, des centres EPIDe et des formations pré-qualifiantes des régions. Il n'est pas non plus interconnecté avec le système d'information du ministère de la défense, qui organise les journées défense et citoyenneté (JDC).

Le processus mis en œuvre exige une très grande fiabilité des bases de données source, qu'il s'agisse des listes des élèves dans les établissements ou des bases de données des missions locales. Il nécessite aussi de contacter individuellement chaque jeune identifié comme potentiellement décrocheur pour déterminer avec précision sa situation (en formation, en emploi ou sans solution), et l'inviter, le cas échéant, à un entretien de situation. Cette contrainte requiert enfin la connaissance de renseignements adéquats permettant de se mettre en contact avec le jeune (numéro de téléphone, adresse courriel, adresse postale).

Or cette fiabilisation des bases élèves est une activité chronophage, surtout dans les académies fortement touchés par le phénomène des sorties précoces. À plusieurs reprises au cours d'une campagne de traitement, le responsable de PSAD et les chefs d'établissement sont mis à contribution pour mener cette tâche : une première fois pour fiabiliser les bases élèves en amont, une seconde fois au retour des listes après traitement pour identifier les véritables décrocheurs. Tous les acteurs rencontrés soulignent le caractère long et fastidieux de cet exercice, dont la réalisation est d'autant plus difficile que les listes ne sont pas

⁶⁶ Délibération CNIL n° 2010-448 du 2 décembre 2010.

⁶⁷ Les élèves inscrits dans un établissement du ministère de l'éducation nationale ou du ministère de l'agriculture sont référencés sous un identifiant national élève (INE), mais celui-ci est académique et non national. Le projet de créer un répertoire national des identifiants élèves, étudiants et apprentis (RNIE), annoncé en mars 2012, devrait être mis en œuvre à la rentrée 2016.

diffusables sous un format utilisable informatiquement, alors même qu'un important travail de vérification doit être réalisé par les chefs d'établissements, élève par élève⁶⁸.

Ce processus, mené à deux reprises au cours de l'année scolaire, n'est manifestement pas adapté aux enjeux du repérage « en temps réel ». En effet, une fois les bases élèves fiabilisées, la mécanique du SIEI requiert une durée de traitement des données d'au moins deux mois pour générer les listes d'élèves potentiellement décrocheurs. Ainsi, les responsables de l'éducation nationale reconnaissent ne pouvoir traiter les listes issues de la campagne à l'issue de la rentrée scolaire qu'en fin du premier trimestre, voire au début du second trimestre de l'année scolaire. Ces délais sont longs au moment où il faudrait preuve d'une grande réactivité. Ils n'en demeurent pas moins difficilement compressibles : le processus ne peut être lancé qu'une fois les bases élèves stabilisées et correctement renseignées à l'issue de la rentrée scolaire.

Les contraintes liées à l'utilisation des données issues du SIEI

Par une délibération n° 2010-448, la CNIL a autorisé la mise en œuvre du traitement de données du SIEI. En pratique, l'enquête de la Cour a montré que les précautions requises par la CNIL, notamment les restrictions d'accès et l'identification des utilisateurs des données, constituaient de véritables freins au travail collaboratif entre participants de la PSAD. Morts contournements des recommandations de la CNIL ont ainsi été constatés, par le biais d'échanges de fichiers non sécurisés sur supports papier ou électronique, ou de fiches liaisons pour traiter les cas individuels des jeunes. Par ailleurs, certaines académies ont développé des systèmes d'information non interfacés avec l'outil national RIO-SUIVI. C'est le cas de l'académie de Créteil qui gère le suivi des élèves décrocheurs grâce à un outil informatique dénommé « Parcours en Ligne », qui n'est accessible qu'au personnel de l'éducation nationale. L'académie de Clermont-Ferrand dispose également depuis 2008 d'un outil collaboratif similaire de suivi des jeunes, qui est en revanche accessible à tous les acteurs, missions locales comprises. L'académie de Nantes a pris la décision en 2010 d'arrêter le développement d'un outil collaboratif en vue du déploiement à venir du SIEI.

La phase de mise en relation avec les jeunes potentiellement décrocheurs, généralement par le biais d'un appel téléphonique, est tout aussi consommatrice de temps⁶⁹. La majeure partie de ces tâches incombe au personnel administratif des entités dont le responsable de la PSAD est également gestionnaire (CIO, établissement scolaire, mission locale), voire au responsable lui-même. Ce n'est donc qu'à l'issue de ce travail d'identification, de repérage, et de premier contact que le cas d'un jeune peut être traité par un conseiller de CIO ou de mission locale.

Les neuf campagnes successives de repérage menées depuis avril 2011 ont permis d'améliorer le processus d'identification. Mais la mise en œuvre de celui-ci reste très lourde, au risque de détourner les professionnels de leur mission première qui est de suivre et d'accompagner les jeunes. À ce jour, le SIEI reste, néanmoins, le seul moyen de repérer les élèves totalement « perdus de vue ». À ce titre, il est indispensable, à condition toutefois d'améliorer nettement la qualité et la célérité du processus.

⁶⁸ Les accès à l'application de suivi RIO-SUIVI sont contingentés.

⁶⁹ Cette phase fait l'objet d'un suivi documenté par des indicateurs : nombre de tentatives d'appel avant un courrier postal définitif, proposition immédiate de rendez-vous, usage d'une fiche d'identification, etc.

2 - Un écart important entre jeunes « repérés » et jeunes « raccrochés »

Au cours des campagnes d'identification menées avec le SIEI, le nombre de jeunes repérés comme « potentiellement décrocheurs » en cumulé sur les deux campagnes annuelles a constamment décru, de 264 000 en 2011 à 140 000 en 2014. Par ailleurs, la part consolidée des jeunes contactés à l'issue de ce premier repérage n'a cessé d'augmenter, de 37 % en 2011 à 80 % en 2014, ce qui reflète la montée en charge du dispositif (tableau n° 4).

La baisse des sorties sans diplôme identifiées par les statistiques nationales semble être confirmée par ces données opérationnelles, bien que l'adoption de critères plus restrictifs à l'occasion de la campagne SIEI d'octobre 2012 ne permette pas de comparer aisément les années 2011-2012, d'une part, et 2013-2014 d'autre part. Cette baisse peut être expliquée par la professionnalisation des pratiques des personnels administratifs sensibilisés à la nécessité de gérer les bases élèves plus rigoureusement. Par ailleurs, le déploiement des FOQUALE a mobilisé fortement les rectorats et les équipes enseignantes sur le thème du décrochage scolaire. Même s'il est difficile d'en quantifier les effets, ces actions ont certainement contribué à la réduction des sorties sans diplôme. Par conséquent, une partie des jeunes en voie de quitter leur cursus scolaire a vraisemblablement été prise en charge plus tôt⁷⁰.

Tableau n° 4 : bilan d'activité des campagnes SIEI

<i>(cumul des campagnes sur les années civiles)</i>	2011	2012	2013	2014
<i>Jeunes repérés par le SIEI en année (n)</i>	264 076	187 736	200 659	167 078
<i>Jeunes repérés mais non concernés</i>	-	42 876	27 332	26 650
<i>Jeunes repérés potentiellement décrocheurs en année (n)</i>	264 076	144 860	173 327	140 428
<i>Jeunes à contacter mais non contactés en année (n-1)</i>	-	4 384	9 140	2 652
<i>Jeunes repérés à contacter</i>	264 076	149 244	182 467	143 080
	100%	100%	100%	100%
<i>Jeunes contactés</i>	97 331	77 350	110 934	114 002
<i>Part des jeunes contactés parmi les repérés</i>	37%	52%	61%	80%
<i>Jeunes contactés enjoignables</i>	25 103	12 860	10 938	19 361
<i>Jeunes contactés ayant déjà une solution</i>	-	26 720	27 188	27 095
<i>Part des jeunes contactés "utilement"</i>	74%	49%	66%	59%
<i>Jeunes contactés sans retour</i>	-	12 509	14 228	15 995
<i>Jeunes sans solution et/ou en décrochage</i>	72 228	25 261	58 580	51 551
<i>Part des jeunes sans solution parmi les repérés</i>	27%	17%	32%	36%
<i>Jeunes reçus en entretien (provenance SIEI)</i>	33 371	22 084	57 449	46 664
<i>Part des jeunes reçus en entretien parmi les repérés</i>	13%	15%	31%	33%

Source: Ministère de l'Education nationale

NB: Rupture des données en 2012

Le bilan d'activité des campagnes SIEI, bien qu'en nette amélioration depuis 2011, fait état d'une déperdition assez importante au cours du processus de traitement. En effet, en 2014, après déduction des jeunes ayant déjà une solution et des jeunes enjoignables, seuls 60 % des contacts sont « utiles ». Parmi ces jeunes, près d'un tiers ne donne pas suite (en

⁷⁰ Ces jeunes échappent naturellement aux campagnes de repérage du SIEI.

2014 : 16 000 jeunes sans retour d'information et 5 000 jeunes non reçus en entretien). Selon les responsables de terrain, les jeunes en situation de décrochage sont souvent en attente d'une solution « immédiate » et « concrète », généralement liée à un fort souhait d'autonomie passant par l'obtention d'un emploi et d'un revenu personnel. Mais beaucoup sont également en rejet des institutions susceptibles de les prendre en charge, école ou mission locale.

Par ailleurs, le comparateur identifie imparfaitement les jeunes « décrocheurs ». D'une part, il surévalue le flux en comptabilisant des élèves déjà diplômés de niveau V ou IV quittant prématurément un cycle de formation initiale de niveau supérieur sans avoir obtenu le diplôme correspondant⁷¹ : le ministère de l'éducation nationale reconnaît que la part des élèves réellement sans diplôme parmi les jeunes initialement repérés par le SIEI est de l'ordre de 85 %. En sens inverse, le SIEI ne recense pas de nombreux jeunes qui se présentent spontanément ou sont signalés : seule une partie de ces derniers sont ensuite recensés grâce à l'outil RIO-SUIVI, dont les statistiques ne sont donc pas pleinement exhaustives.

Le coût de cet exercice de repérage et d'identification est important. L'enquête menée auprès des rectorats a permis d'évaluer le coût global de la coordination des PSAD : en moyenne, le coût est de 73 € par jeune contacté ou de 128 € par jeune ramené au nombre de jeunes reçus en entretien⁷². En outre, la mise en place du SIEI a nécessité un investissement initial de 7 M€.

Au regard de la complexité de fonctionnement du comparateur, de la lourdeur du traitement des données et du nombre limité de jeunes acceptant *in fine* un entretien de situation, le processus n'est pas optimal.

3 - Le repérage « tout au long de l'année », un effort important mais peu visible

Selon le ministère de l'éducation nationale, près de la moitié des jeunes en situation de décrochage suivis dans RIO-SUIVI ne sont pas identifiés par le SIEI⁷³.

Tableau n° 5 : bilan des prises en charges des élèves décrocheurs suivis dans l'application RIO-SUIVI

(années civiles)	2011	2012	2013	2014	% (2014)
<i>Jeunes reçus en entretien (provenance SIEI)</i>	33 371	22 084	57 449	46 664	57%
<i>Autres jeunes à prendre en charge (provenance Hors SIEI)</i>	594	25 528	39 739	35 620	43%
<i>Total jeunes à prendre en charge</i>	33 965	47 612	97 188	82 284	100%

Source: Ministère de l'Education nationale

NB: Rupture des données en 2012

⁷¹ Parmi ces jeunes figurent donc ceux qui ont souhaité poursuivre leurs parcours (exemple d'un élève doté d'un CAP s'orientant vers un bac professionnel) ou se réorienter (exemple d'un élève doté d'un premier CAP s'orientant vers un CAP d'une autre spécialité), mais qui finalement décrochent de leur cycle de formation.

⁷² Ces montants ne constituent qu'une estimation basse, car les personnels mobilisés pour cet exercice dans les établissements ne sont pas valorisés.

⁷³ Il s'agit de jeunes qui se sont présentés spontanément ou qui sont signalés par les CIO, les missions locales, les équipes éducatives et les chefs d'établissement. Enquête précitée du MEN auprès des PSAD réalisée dans le cadre de l'évaluation menée par le SGMAP, octobre 2014.

En effet, des actions menées localement, en dehors des campagnes du SIEI, contribuent au repérage des décrocheurs. Ainsi, dans plusieurs académies, les établissements anticipent la rentrée scolaire en programmant des accueils spécifiques pour les élèves qu’ils savent sans solution, notamment les élèves qui sont en voie de décrochage en fin d’année scolaire, ou qui n’ont pas d’affectation à la rentrée de l’année scolaire suivante. Dans l’académie de Créteil, les établissements convoquent eux-mêmes ces élèves, ou à défaut leur adressent un courrier pour un premier accueil. À la rentrée 2013, 3 621 entretiens de situation ont été menés en un mois – soit 40 % de l’activité annuelle – pour résoudre les cas des élèves sans solution : 53 % d’entre eux ont été rescolarisés à l’issue de ces entretiens ou après un passage par un dispositif de remobilisation de six semaines animé par la MLDS. Dans l’académie d’Orléans-Tours, une démarche similaire fait l’objet d’une initiative partenariale intitulée « Assure ta rentrée ». Enfin, l’académie de Clermont-Ferrand a mis en place depuis 2009 des sessions de suivi et d’orientation (SSO) pour gérer les affectations et la transition d’une année scolaire sur l’autre.

Tout au long de l’année, les MLDS assurent aussi un travail important de repérage. Les élèves en rupture scolaire, repérés par divers dispositifs mis en place dans les établissements les plus touchés⁷⁴, sont accueillis pour effectuer un entretien de situation. Ces entretiens peuvent notamment déboucher sur une réintégration en scolarité normale (dans un quart des cas), sur des actions de remobilisation de court terme, sur une prise en charge plus longue relevant de la MLDS (sans un tiers des cas), ou sur d’autres débouchés. Les deux périodes clés de ce processus sont la fin d’année scolaire et la rentrée de l’année scolaire suivante.

Ce travail de repérage exercé en amont des campagnes SIEI peut difficilement être évalué en termes de coût et d’efficacité. Sur la base d’une durée de deux heures par personne concernée, le coût serait de l’ordre de 80 € par jeune, ce qui est comparable à celui des PSAD.

Les deux exercices de repérage précités – tout au long de l’année et grâce au SIEI – font appel aux mêmes personnes ressources et sont mis en œuvre aux mêmes périodes pour accueillir les élèves⁷⁵ et repérer les nouveaux « perdus de vue ». Les responsables de terrain reconnaissent que les capacités d’accueil sont saturées dès le milieu d’année scolaire : les jeunes repérés tardivement sont au mieux placés en attente sous forme d’un accompagnement en MLDS. Il conviendrait de mieux articuler ces deux exercices, en améliorant le processus d’orientation et en privilégiant l’accueil des élèves à la rentrée scolaire.

S’il demeure perfectible, le processus de repérage fonctionne néanmoins : il identifie et ramène chaque année près de 80 000 jeunes, dont plus de la moitié était perdue de vue, vers le système de formation et vers les structures de suivi socio-professionnel, qui doivent alors relever le défi de trouver une réponse adaptée à chaque situation.

⁷⁴ Référents « décrochage scolaire », groupes de prévention du décrochage scolaire (GPDS), etc.

⁷⁵ Notamment ceux qui ont été repérés comme décrocheurs lors de la campagne SIEI d’avril.

II - Le raccrochage dans le système scolaire : des résultats relativement probants

Le bilan des flux des jeunes recensés dans le système informatique RIO-SUIVI montre que 82 300 jeunes ont nécessité une prise en charge en 2014. L'éducation nationale a pourvu à une solution pour 36 400 jeunes (44 % du flux), tandis que les autres institutions ont pris en charge 15 300 jeunes (19 % du flux), dont deux tiers en mission locale. Seuls 3 800 jeunes (soit 5 % du flux) se sont déclarés en emploi.

Ces données ne constituent pas un bilan de cohorte, mais permettent de souligner deux points. Le premier est qu'il est probable qu'une part significative des jeunes sortant sans qualification du système scolaire échappe au recensement et au suivi organisé par l'éducation nationale. En effet, les missions locales reçoivent chaque année en premier accueil sur la seule tranche d'âge 16 à 17 ans environ 80 000 jeunes – qui certes ne sont pas tous décrocheurs –, ce qui représente un chiffre nettement supérieur aux statistiques de sortie des PSAD vers les missions locales (10 500 jeunes en 2014).

Le second point est qu'un grand nombre de jeunes restent en attente d'une solution, soit près de 26 800 jeunes en 2014, soit un tiers du flux lissé en moyenne sur une année civile. Ce phénomène résulte en partie d'un effet frictionnel lié aux difficultés d'appariement des solutions proposées aux souhaits du jeune et au calendrier de ces solutions, sans compter les refus des prises en charge, mais met aussi en évidence un manque de places disponibles.

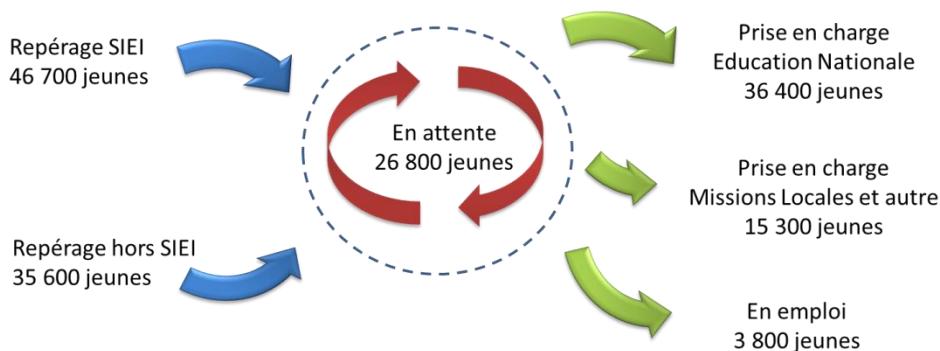
Au regard de ces statistiques, qui ne sont toutefois pas recoupées avec celles des missions locales, l'éducation nationale apparaît comme un acteur prédominant du traitement des jeunes sortant sans qualification, puisqu'elle fournit les deux tiers des solutions proposées aux jeunes à l'issue de ce processus. En effet, sauf en cas de rejet de l'institution scolaire ou de nette insuffisance des compétences de base et de savoir-être, les jeunes sortant du système éducatif et accueillis dans le cadre des PSAD sont prioritairement orientés vers des solutions de retour en formation initiale, en milieu scolaire ou éventuellement en apprentissage. Les personnels des PSAD étant très majoritairement issus du ministère de l'éducation nationale, qui a fait du raccrochage scolaire sa priorité pour les décrocheurs, il existe probablement un biais à cet égard.

L'âge et l'éloignement de l'institution scolaire, mesuré par la qualité du dossier scolaire, le nombre d'années de rupture scolaire, la motivation du jeune, son degré d'autonomie, etc. sont les critères qui conditionnent le plus l'orientation du jeune vers le raccrochage scolaire ou vers l'insertion professionnelle⁷⁶. Force est de constater que ces critères ne sont pas objectivés et peu partagés entre institutions en charge de ces jeunes⁷⁷. Du fait de la variété de fonctionnement des PSAD, l'orientation du jeune fait rarement l'objet d'une décision collégiale. Ce constat conduit à envisager que des critères d'orientation puissent être définis et partagés afin d'assurer que la prise en charge des jeunes soit efficace et efficiente.

⁷⁶ Entretiens de terrain, enquête du ministère de l'éducation nationale auprès des PSAD réalisée dans le cadre de l'évaluation du SGMAP, octobre 2014.

⁷⁷ Une initiative en ce sens a été observée lors d'une réunion de la PSAD de Seine Saint-Denis (district 5) le 21 mai 2015.

Graphique n° 8 : bilan des flux de jeunes à prendre en charge tels que recensés dans RIO-SUIVI (année civile 2014)



Source : *Cour des comptes d'après données MEN, retraitement Cour des comptes*

Par ailleurs, la modicité des orientations vers l'apprentissage à l'issue de ce processus (moins de 5 000 jeunes en 2014), la faiblesse du partenariat avec les CFA, caractérisée par une quasi-absence de signalement des ruptures de contrats d'apprentissage, le recouplement incomplet des bases élèves lors du repérage informatique initial avec le SIEI illustrent que le secteur de l'apprentissage n'est pas suffisamment impliqué dans la prise en charge des jeunes décrocheurs ou venant de décrocher du système scolaire.

Deux solutions s'ouvrent à ceux qui sont redirigés au sein du système éducatif :

- le retour immédiat en formation initiale ou un maintien dans l'institution scolaire, grâce à un accompagnement adapté pour préparer l'accès à une formation qualifiante ;
- une solution de « seconde chance » dans des dispositifs spécifiques en milieu scolaire, du plus léger (modules de préparation ou de re-préparation à l'examen) au plus intensif (micro-lycées).

A - Un retour en formation et des solutions d'attente pour la plupart

Le retour en formation initiale sur des places vacantes et l'accompagnement par des actions de remobilisation sont, à parts égales, les deux orientations permettant de faire revenir sous statut scolaire des élèves ayant décroché.

Le retour en formation sur des places vacantes concerne un volume important de jeunes repérés décrocheurs ou en voie de décrochage : il représente près d'un tiers des jeunes reçus en entretien de situation par les MLDS en 2012-2013, soit plus de 18 000 jeunes. Ce retour en formation repose sur deux mécanismes. Le premier consiste à optimiser l'appariement entre souhaits d'orientation des élèves et capacités d'accueil des établissements : les dispositifs précédemment cités, destinés à améliorer la rentrée des élèves sans solution, ne peuvent être efficaces que s'ils disposent d'une visibilité en quasi-temps réel sur les places vacantes

disponibles⁷⁸. Le second revient à essayer de faciliter un retour en classe en cours d'année, mais cette dernière modalité reste marginale : les retours en cours d'année font l'objet d'initiatives locales ou de dispositifs académiques⁷⁹. La mise en œuvre du « droit au retour » en formation prévu par la loi du 8 juillet 2013 pour la refondation de l'école pourrait engendrer un phénomène de concurrence entre jeunes « en voie de sortie » pris en charge par les MLDS et jeunes « en retour ».

Les actions de remobilisation mises en œuvre par les MLDS sous de multiples formes bénéficient à près de 35 000 élèves par an, dont une moitié est ensuite redirigée vers un retour en formation initiale. Les MLDS déploient divers dispositifs, variant d'une académie à l'autre en fonction des publics visés et des objectifs à atteindre. Elles visent à préparer les jeunes à intégrer une formation qualifiante, grâce à des actions de remobilisation reposant sur un suivi individualisé par un coordinateur et reposant sur une alternance entre des stages en entreprise et des temps de formation collective.

**Tableau n° 6 : effectifs des élèves en MLDS
(origine des effectifs 1^{er} cycle du collège et 2nd cycle confondus)**

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014
Actions d'accès à la qualification	30 753	29 650	28 885	32 200
<i>dont actions à temps partiel</i>	<i>15 412</i>	<i>14 020</i>	<i>14 556</i>	<i>18 075</i>
<i>dont actions à temps plein</i>	<i>15 341</i>	<i>15 630</i>	<i>14 329</i>	<i>14 125</i>
Actions diplômantes et re-diplômantes	3 096	2 856	2 694	2 100
Actions d'accompagnement vers l'emploi	1 864	1 796	1 162	661
Total	35 713	34 302	32 741	34 961

Source : Bilan de l'enquête 2012-2013 réalisée par la DGESCO sur l'activité de la MLDS

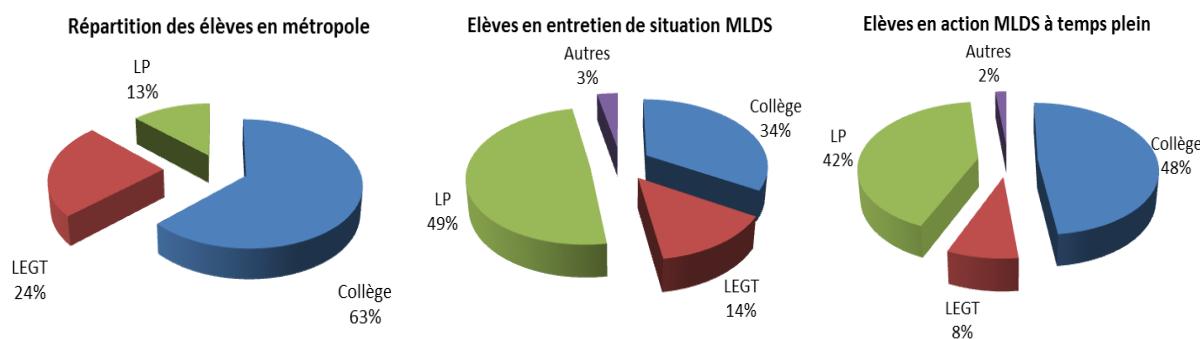
Au niveau national, les actions « longues » et « à temps plein » ne concernent qu'environ 14 000 élèves, dont on peut considérer qu'ils sont en majorité des élèves décrocheurs qui n'auraient pas poursuivi en formation initiale⁸⁰. Cette formule, adaptée aux jeunes éprouvant le besoin de mûrir leur projet personnel, fait souvent office de solution d'attente d'une affectation correspondant aux souhaits du jeune.

Le graphique n° 9 illustre une caractéristique notable de l'origine des élèves reçus par la MLDS : plus de 40 % d'entre eux sont issus de la voie professionnelle qui ne rassemble pourtant que 13 % des élèves du secondaire au plan national.

⁷⁸ Dans l'académie de Créteil, le système d'information développé localement « *Parcours en Ligne* » parvient à ce résultat.

⁷⁹ Dans l'académie de Rouen, il existe un sas intitulé « module d'accompagnement vers l'entrée au lycée ».

⁸⁰ Le bilan des effectifs est globalement stable depuis 2010, mais on note une baisse sensible des élèves issus du collège (6 910 élèves en 2012-2013) et du second cycle professionnel (6 007 élèves en 2012-2013) dans les effectifs des actions à temps plein.

Graphique n° 9 : structure de la population des élèves et élèves accueillis en MLDS

LEGT : lycée d'enseignement général et technologique ; LP : lycée professionnel.

Le 1^{er} graphique correspond à l'ensemble des élèves scolarisés.

Source : Cour des comptes d'après données RERS 2013 et enquête MLDS de la DGESCO France métropolitaine, 2nd degré public, année 2012/13.

Les dispositifs d'accueil étant rapidement saturés, notamment en cours d'année, nombre d'interlocuteurs rencontrés lors de l'enquête plaident pour un rapprochement entre la MLDS et les établissements. La coopération est facilitée dans les établissements où est implanté le coordinateur local de la MLDS. Elle peut localement aboutir à des initiatives intéressantes⁸¹ qui illustrent le besoin de donner de la souplesse aux parcours des jeunes pris en charge.

L'enquête menée auprès des rectorats permet d'estimer le coût des actions MLDS à 41 M€ en France métropolitaine. Cette estimation comprend les co-financements accordés par les régions et les fonds type FEJ ou FSE, de l'ordre de 10 % du montant total. Le coût pédagogique moyen d'accompagnement d'un jeune est d'environ 2 000 € pour un accompagnement sur une action de remobilisation longue selon l'enquête de la Cour auprès des académies.

L'intervention des MLDS est *in fine* une forme d'accompagnement peu coûteuse pour des résultats relativement probants : le taux de sortie « immédiate » en scolarité traditionnelle a augmenté de 35 % à 42 % entre 2010-2011 et 2012-2013 ; le maintien en formation atteignait 66 %. Le volume des 14 000 jeunes accueillis en action longue demeure cependant relativement modeste au regard du flux annuel de jeunes décrocheurs qui doivent être pris en charge. D'autre part, les indicateurs de sortie ne permettent pas de préjuger à moyen terme des parcours ultérieurs des jeunes.

⁸¹ Au lycée Simone Weil de Pantin, certains stages en entreprise d'un parcours MLDS sont suivis par des enseignants de la voie professionnelle, afin de pouvoir ensuite être validés ultérieurement lors du retour du jeune en lycée professionnel.

B - Une deuxième chance offerte à quelques-uns

Les solutions de « deuxième chance » au sein de l'éducation nationale s'adressent à des publics de jeunes sortants au profil particulier : les élèves ayant échoué à un examen, mais ne pouvant redoubler ou tripler dans un contexte scolaire traditionnel, et les élèves ayant déjà quitté l'école, mais souhaitant y retourner après une période de rupture scolaire. Le nombre de places demeure très limité : moins de 2 500 élèves bénéficiaient d'un dispositif « deuxième chance » au sein de l'éducation nationale en 2013-2014, dont environ 1 300 en re-préparation d'examen et moins de 1 000 dans les micro-lycées⁸².

Les modules de re-préparation à l'examen (MOREA) organisés par les MLDS sont un support spécifique de formation sous statut scolaire pour les élèves ayant échoué à un examen (principalement le baccalauréat professionnel) et ne pouvant se réinscrire faute de places vacantes en établissement. Une seconde modalité est prévue pour permettre aux élèves de passer un examen en un an (CAP, bac professionnel) dans un cursus adapté non prévu dans l'offre de formation habituelle. Les conditions d'accès à la re-préparation diffèrent d'une académie à l'autre : dans l'académie de Créteil, les élèves doivent avoir échoué à deux reprises (élèves « triplant »), tandis que dans l'académie de Clermont-Ferrand, un élève « redoublant » est accepté. L'organisation des cours en petits groupes (moins de 20 élèves) dépend des besoins et du profil des élèves et comporte des stages en entreprise en alternance avec des temps de formation. Les élèves en MOREA ont en outre la faculté de conserver les notes satisfaisantes de la session à laquelle ils ont échoué : cette faculté a été récemment⁸³ étendue à tous les élèves redoublants des voies générale et technologique⁸⁴. De plus, les élèves échouant à l'examen bénéficieront, désormais, selon des modalités adaptées d'une forme de « droit au redoublement » dans leur établissement d'origine. L'introduction de cette souplesse, bénéfique à la fluidité des parcours des élèves, est toutefois susceptible de poser un défi d'organisation au système éducatif : il sera nécessaire de s'assurer de l'effectivité de ces nouvelles dispositions.

Les résultats des MOREA sont encourageants, avec des taux de réussite atteignant localement 70 % des inscrits à l'examen. En 2012-2013, sur une base déclarative, 57 % des jeunes accompagnés sur ces actions sont retournés en formation (dont 32 % en scolarité traditionnelle), 14 % ont accédé à l'emploi et 20 % sont restés sans solution. Les coûts pédagogiques ne peuvent être identifiés au sein des actions des MLDS, mais doivent se rapprocher de ceux d'une action à temps plein, soit de l'ordre de 2 000 € par élève et par an.

Une autre solution de « deuxième chance », après une période de rupture scolaire, est constituée par les « structures « de retour à l'école » (SRE). Celles-ci, sous le nom de « micro-lycées », rassemblent une diversité de configurations, de l'initiative expérimentale à

⁸² Enquête Cour des comptes auprès des 26 académies métropolitaines, données déclaratives, année 2013-2014.

⁸³ Décret du 26 octobre 2015 modifiant les dispositions du code de l'éducation relatives à la préparation aux examens des voies générale, professionnelle et technologique des lycées et à la délivrance du baccalauréat.

⁸⁴ Les candidats au baccalauréat général ou technologique devaient jusqu'à présent, sauf exceptions contingentées, repasser leur examen dans sa globalité, à la différence des candidats au baccalauréat professionnel qui avaient la faculté de conserver leurs notes d'une année sur l'autre.

la structure pérenne. À ce jour, 11⁸⁵ des 26 académies de métropole comptent 15 structures pérennes reconnues comme des « micro-lycées » et regroupant moins de 1 000 élèves au total (voir annexe n° 9).

Ces structures exigent des enseignants un fort investissement dans le cadre d'un travail d'équipe resserré. En effet, les professeurs assurent à la fois une mission classique d'enseignement disciplinaire face aux élèves, dans des formats pédagogiques innovants, et un suivi individualisé des élèves. Dans certains cas, leur service est aménagé : heures de cours disciplinaires ou interdisciplinaires, suivi des élèves, temps de concertation, partage des tâches de gestion de l'établissement, etc.⁸⁶

Comme le montrent les exemples des micro-lycées de Vitry-sur-Seine et de Villeurbanne, les résultats obtenus sont satisfaisants, surtout au regard de la population accueillie et de la poursuite d'études des bacheliers. Comme les autres établissements, les micro-lycées sont certes touchés par les phénomènes de renoncement ou d'échec : parmi les 609 inscrits en 2013-2014 dans dix établissements⁸⁷, 21 % élèves sont sortis non diplômés en cours ou en fin d'année scolaire. Mais 50 % des sorties peuvent être qualifiées de « sorties dynamiques », car débouchant sur une perspective de qualification ou un emploi. Une enquête déclarative conduite par la DGESCO sur le devenir des 191 bacheliers de la session 2014 indique que 72 % poursuivent leurs études.

De telles structures, dont l'efficacité repose sur la qualité du suivi individualisé des élèves, sont consommatrices de moyens du fait de leur taille et des besoins particuliers des élèves : les professionnels de terrain soulignent qu'aux difficultés scolaires du jeune s'ajoutent souvent des difficultés sociales (pauvreté, responsabilité de famille, mal-logement) ou personnelles (désordres psychologiques, addictions, etc.). Les micro-lycées nécessitent une dotation plus importante que la voie générale et technologique ; en revanche, la différence avec la voie professionnelle ou les SEGPA est nettement plus faible, voire localement inexiste.

Les moyens d'intervention supplémentaires qu'exigent ces structures (enseignements d'ouverture artistique, de développement personnel, intervention de personnel psychologue etc.) sont le plus souvent financés par des partenaires extérieurs, notamment les régions ou le FSE. Au-delà des seuls micro-lycées, le cas de la région Île-de-France illustre le choix du financement, à travers un programme dénommé « Réussite pour tous », d'actions éducatives ciblées à la fois sur le champ de la prévention, de la remobilisation et de la remédiation pour près d'1 M€ par an.

Sur un périmètre ne comprenant que les coûts d'enseignement, les interventions auprès des jeunes et le fonctionnement courant, hors frais de structure, l'enquête de la Cour des comptes évalue le coût moyen à l'élève à 10 500 € par an, financé à 96 % par l'éducation

⁸⁵ Académies d'Amiens, Bordeaux, Clermont-Ferrand, Créteil, Grenoble, Lyon, Montpellier, Paris, Reims, Rouen, Versailles.

⁸⁶ Dérogeant de fait au décret du 20 août 2014 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants.

⁸⁷ Micro-lycées d'Agen (47), d'Amiens (80), du Bourget (93), de Cergy-Pontoise (95), de Grenoble (CLEPT) (38), de Paris (75), de Reims (51), de Sénart (77), de Villeurbanne (LNC Magenta) (69), de Vitry (94).

nationale, soit une dépense totale d'environ 10 M€ par an, calculée sur une base de 970 élèves.

La décision de créer et de pérenniser un micro-lycée revient au recteur de l'académie, qui est dans l'obligation d'arbitrer entre les moyens d'enseignement dont il dispose. En pratique, le montage administratif se révèle complexe et différent d'un établissement à l'autre⁸⁸. L'objectif envisagé en 2013 de doter chaque académie d'au moins une structure de retour à l'école n'a pas encore été atteint⁸⁹.

L'évaluation de ce dispositif est théoriquement relativement simple : les taux d'accès à la qualification préparée permettent de mesurer s'il fonctionne ou non. Il n'en demeure pas moins que, comme pour les retours en formation initiale et les solutions d'attente en MLDS, il n'existe pas à ce jour d'évaluation consolidée des parcours des jeunes qui reviennent à l'école. Il est dès lors difficile de répondre à des interrogations sur le taux d'accès à la qualification à terme, sur le taux de poursuite des études, ou sur les perspectives d'insertion professionnelle. Une telle évaluation serait indispensable au regard du parcours atypique de ces jeunes déliés de l'obligation scolaire.

III - Les alternatives à la rescolarisation : un éventail restreint de solutions pour les plus jeunes

Comme le rappelle le Plan national de mise en œuvre de la garantie européenne pour la jeunesse, la recherche d'une intervention précoce est, avec une meilleure coordination des partenariats, un facteur clé de réussite.

Les élèves sortant sans qualification du système scolaire sont à parts égales mineurs et jeunes adultes⁹⁰. Ils ne forment pas un ensemble homogène auquel une réponse standardisée peut être apportée. La tranche d'âge 16-18 ans est en effet particulièrement sensible : déliés de l'obligation scolaire, les jeunes de cet âge ne s'inscrivent que rarement encore dans un projet professionnel précis. Décrocheurs, ils peuvent rejeter non seulement un retour dans le système scolaire, mais aussi tout contact avec une institution publique. En outre, les jeunes mineurs sont toujours soumis à autorisation parentale, et l'association des familles est indispensable à l'accompagnement qui est proposé.

Les travaux consacrés au décrochage scolaire dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP) ont étudié une piste qui consisterait à porter l'obligation de formation jusqu'à 18 ans (formation scolaire ou apprentissage). Plutôt qu'une telle obligation, c'est le principe du « droit au retour » en formation qui a finalement été consacré.

Les dispositifs de droit commun de formation non scolaire et d'insertion sont en principe ouverts aux jeunes de 16 ans et plus. Dans les faits, cependant, un jeune décrocheur

⁸⁸ Seule une moitié de ces structures au sein de l'Éducation nationale est dotée d'une « Unité Administrative d'Inscription » (UAI) permettant de ventiler les affectations des élèves et de flécher directement les moyens d'enseignement.

⁸⁹ Circulaire du MEN précitée n° 2013-035 de mise en œuvre des réseaux FOQUALE.

⁹⁰ L'âge médian à la sortie est peu sensible au niveau de sortie, de 17 à 19 ans (voir annexe n° 5).

qui ne souhaite pas revenir dans le système scolaire et qui aurait besoin d'un appui pour se qualifier ou entrer sur le marché du travail ne dispose, sauf cas particuliers, que de deux solutions : un accompagnement vers l'emploi en mission locale ou une préparation à une formation qualifiante, ces deux solutions n'étant pas exclusives l'une de l'autre. Une troisième solution émerge : l'accueil en service civique de jeunes décrocheurs bénéficiant à ce titre d'un accompagnement spécifique.

A - Les 16-18 ans, une tranche d'âge peu prise en compte par les dispositifs d'insertion

1 - Des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi et la qualification conçus en priorité pour les jeunes majeurs

La plupart des dispositifs de formation et d'insertion des jeunes sont ouverts aux jeunes dès 16 ans, mais sauf exception ils n'ont pas été conçus pour les plus jeunes, en particulier les mineurs. Ces derniers, s'ils sont éligibles au CIVIS, ne peuvent pas bénéficier de l'allocation qui lui est liée, réservée aux majeurs. Les missions locales peuvent certes recourir à deux fonds pour y suppléer, le FIPJ⁹¹, financé par l'État, et le FAJ⁹², financé par le département du lieu. Toutefois, 37 départements seulement autorisent le bénéfice du FAJ aux mineurs⁹³.

L'accueil en centre EPIDe n'est ouvert en pratique qu'à partir de 18 ans, même si les textes permettent d'accueillir des mineurs. Les écoles de la deuxième chance ont des pratiques variables : certaines n'acceptent pas les mineurs (Auvergne, Loire) et, en moyenne, 7 % de leurs stagiaires seulement ont entre 16 et 17 ans. La garantie jeunes ne s'applique pas aux jeunes de moins de 18 ans, sauf – à titre dérogatoire – à « *ceux pour lesquels la garantie jeunes constitue un appui adapté au parcours vers l'autonomie* »⁹⁴ : seulement 1 % des jeunes ayant intégré la garantie jeunes fin 2014 étaient âgés de moins de 18 ans.

Au-delà de ces contraintes réglementaires, les données statistiques révèlent l'inadaptation de la plupart des dispositifs d'insertion aux mineurs. En 2013, seulement 1 % des jeunes en emploi d'avenir, 3 % des jeunes ayant conclu un contrat de professionnalisation et 4 % des jeunes entrés en service civique avaient moins de 18 ans.

Dans ce domaine, les missions locales jouent leur rôle d'accueil. En 2013, 15 % des jeunes accueillis pour la première fois en mission locale avaient 16 ou 17 ans. Les mineurs représentent même 23 % des jeunes entrés en « CIVIS renforcé », réservé aux jeunes sans qualification. De même, si, parmi les jeunes demandeurs d'emplois accompagnés par Pôle emploi, seulement 4 % étaient âgés de 16 à 18 ans, 14 % des jeunes de cette tranche d'âge ont été adressés aux missions locales dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE).

⁹¹ Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes.

⁹² Fonds d'aide aux jeunes.

⁹³ Source : DREES, ministère des affaires sociales.

⁹⁴ Décret du 1^{er} octobre 2013 relatif à l'expérimentation de la garantie jeunes.

2 - L'ANI jeunes décrocheurs, une solution d'insertion en mission locale

L'accord national interprofessionnel relatif à l'accompagnement des jeunes dans l'accès à l'emploi (ANI jeunes) est à l'origine du premier dispositif d'insertion professionnelle conçu spécialement pour les jeunes décrocheurs. Engagé fin 2011, puis déployé en mission locale à hauteur de 20 000 entrées par an, ce dispositif doit prendre fin au terme de l'année 2015, après avoir fait l'objet de plusieurs avenants de prolongation. Son lien avec la politique de lutte contre le décrochage scolaire découle du fait que ses premiers objectifs ont été répartis entre les DIRECCTE, délégués pour le compte des partenaires sociaux, sur la base des résultats de la première campagne de traitement du SIEI intervenue en mars 2011. Une évaluation réalisée en 2013 par le cabinet Geste pour le compte du FPSPP⁹⁵ montre que 41 % des jeunes entrés dans ce dispositif sont des mineurs.

Le cahier des charges de l'ANI jeunes décrocheurs prévoit trois phases. La phase de diagnostic conduit le jeune à co-construire son projet professionnel avec l'aide de son conseiller référent. La phase de définition d'un plan d'action et d'accompagnement intensif permet d'affiner le projet professionnel, en particulier par des périodes en entreprise. L'accompagnement se termine le cas échéant par une phase de suivi dans l'emploi. Une entrée en formation qualifiante peut également être l'aboutissement du dispositif.

Le rapport d'évaluation précité fait apparaître que les taux d'accès à l'emploi durable sont supérieurs de 5 à 10 points à ceux des dispositifs comparables (en particulier le CIVIS renforcé, qui sera abordé plus loin), ce qui témoigne de la pertinence de ce dispositif orienté vers l'accès à l'emploi. Il est toutefois probable que le programme ANI jeunes, coexistant avec le CIVIS renforcé mais étant assorti de conditions financières plus avantageuses pour les missions locales, a conduit à un transfert partiel du public le plus employable de l'un vers l'autre. En outre, contrairement au CIVIS renforcé, l'ANI est ouvert aux jeunes de niveau IV sans diplôme décrocheurs de terminale ou ayant échoué au baccalauréat.

Pour autant, les appréciations ne sont pas unanimes. Pour la mission locale du Creusot-Montceau, par exemple, le dispositif ANI n'a pas donné tous les résultats escomptés, du fait d'une population de jeunes très éloignés de l'emploi et souvent aux prises à des difficultés familiales et financières. On note également que l'ANI jeunes a pour finalité l'accès à l'emploi : l'entrée en formation n'est pas considérée comme prioritaire et la rescolarisation n'est pas décomptée comme une sortie positive. Certaines DIRECCTE s'interrogent sur la plus-value de ce dispositif par rapport au CIVIS, tout en constatant que le versement de la subvention du FPSPP en fonction des résultats (30 % à l'entrée en emploi ou en formation des jeunes accompagnés) a exercé un rôle stimulant.

À l'expiration de l'ANI jeunes à la fin de 2015 se posera la question de la pérennisation d'une mesure analogue proposée dans les missions locales. La DGEFP envisage une offre qui resterait ciblée sur les jeunes en situation de décrochage scolaire, mais qui pourrait être davantage orientée vers l'acquisition de compétences et d'une qualification reconnue, tout en s'inscrivant dans une volonté de décloisonnement des dispositifs. La rénovation envisagée des PSAD serait l'occasion d'élaborer des « *parcours passerelles* » avec les acteurs du monde de l'éducation et ceux de l'emploi.

⁹⁵ Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), qui a financé le dispositif.

La Cour ne peut que souscrire à cet objectif, qui serait de nature à donner une portée concrète à un objectif de formation et d'insertion des jeunes partagé par les ministères de l'éducation nationale et de l'emploi, les régions et les partenaires sociaux. Le transfert aux régions, par la loi du 5 mars 2014, de la mise en œuvre et de la coordination locale des actions de prise en charge des jeunes sortant du système scolaire sans qualification invite également à élaborer un dispositif intégrant une composante substantielle de formation et de préparation à l'alternance, porté par les régions en association avec l'État et, s'ils le souhaitent, les partenaires sociaux.

3 - Le service civique pour décrocheurs, une solution d'ampleur encore très limitée

Le comité interministériel de la jeunesse du 21 février 2013 a placé le service civique⁹⁶ parmi les solutions à proposer aux jeunes décrocheurs scolaires et a préconisé la mise en place d'une offre combinée « service civique et formation »⁹⁷. Deux formules ont été mises en place, à temps plein ou en alternance avec un temps de formation en établissement scolaire (à hauteur de deux jours par semaine). Un tuteur issu de l'éducation nationale assure le suivi personnalisé du jeune au cours de son engagement au titre du service civique (voir annexe n° 11).

La montée en charge de ce « service civique adapté », et en particulier celle de la formule en alternance, est très progressive. Elle est freinée par la complexité du montage et le nombre restreint de missions adaptées à ce public fragile qui cumule de nombreuses difficultés et dont beaucoup sont mineurs. En 2014, 3 800 jeunes sans qualification sont entrés en service civique, soit 18 % des 22 000 volontaires, mais à peine 370 ont bénéficié de la formule combinée « service civique et formation », soit 10 % d'entre eux⁹⁸. Pour 2015, l'objectif est qu'au moins 15 % des volontaires repérés « décrocheurs » puissent effectuer un service civique dans le cadre de cette formule, ce qui semble ambitieux au regard de la difficulté de trouver des missions adéquates et d'organiser un accompagnement par l'éducation nationale. Par ailleurs, bien qu'en progression, l'accès des mineurs au service civique reste marginal : la part des 16-17 ans était de 2,5 % en 2012 et de 4,4 % en 2014.

⁹⁶ Rappelons que l'engagement de service civique, proposé aux jeunes depuis 2010, doit être effectué auprès d'organismes à but non lucratif ou de personnes morales de droit public, en France ou à l'étranger. La mission réalisée, encadrée par un tuteur, doit permettre aux jeunes de connaître et servir les valeurs de la République (une formation civique et citoyenne est assurée).

⁹⁷ Mesure n° 2 : « Promouvoir la réussite de tous les jeunes en luttant contre le décrochage ».

⁹⁸ Certaines académies comme celle de Créteil se sont investies plus particulièrement dans cette formule.

La contribution du service civique à l'insertion professionnelle des jeunes

Créé en 2010, le service civique vise à offrir aux jeunes de 16 à 25 ans la possibilité de participer à une mission d'intérêt général auprès d'associations ou de collectivités publiques.

Le service civique a certes pour vocation première l'engagement citoyen, mais l'expérience acquise permet d'affiner un projet professionnel, souvent en rapport avec la mission confiée. Ainsi que l'illustre une enquête d'opinion auprès d'un panel de jeunes⁹⁹, le service civique apparaît de plus en plus comme un moyen permettant au jeune de se projeter dans son avenir professionnel. 69 % des anciens volontaires considèrent que leur mission leur a permis d'avoir une idée plus précise de ce qu'ils souhaitent faire dans les mois ou les années à venir, loin devant les autres propositions (stage, accompagnement par la mission locale, etc.).

En février 2015, le Président de la République a annoncé une « universalisation » du service civique, visant à ce que tout jeune qui le souhaite puisse effectuer un service civique de huit mois. À terme, 100 000 à 150 000 jeunes pourraient être concernés, après une première étape de 70 000 jeunes en 2015. S'il atteignait une telle ampleur, ce développement serait de nature à bouleverser le paysage des dispositifs publics. Le service civique pourrait contribuer encore plus à l'insertion professionnelle des jeunes en difficulté. Cet effort ne saurait, néanmoins, remettre en cause le principe d'une représentation équilibrée de tous les jeunes parmi les volontaires¹⁰⁰. Par ailleurs, cette montée en puissance se heurtera à la question du financement, même si un appel aux contributions privées est envisagé : en 2014, la Cour des comptes avait chiffré à 750 M€, frais de gestion inclus, le coût pour le budget de l'État de 100 000 contrats d'engagement.

B - La préparation à l'apprentissage : des dispositifs qui gagneraient à être consolidés

L'apprentissage est une voie de formation initiale et d'accès à l'emploi ouverte aux jeunes n'ayant obtenu aucun diplôme au sein du système scolaire, en sortie de classe de troisième ou au cours du second cycle de l'enseignement secondaire : 33 % des jeunes entrés en apprentissage en 2013 n'étaient pourvus d'aucun diplôme¹⁰¹.

Toutefois, l'accès direct à l'apprentissage est souvent difficile pour un jeune confronté à des difficultés scolaires ou pour un jeune décrocheur, parce que les prérequis nécessaires pour suivre une formation en CFA ne sont pas réunis, parce que le projet professionnel n'a pas été suffisamment affiné dans un contexte où l'institution scolaire et les parents identifient l'apprentissage comme une solution par défaut, et enfin, parce que la recherche d'un employeur et l'obtention d'un contrat de travail sont des étapes supplémentaires à franchir.

Pour répondre à ces préoccupations, des dispositifs de pré-apprentissage se sont mis en place depuis une vingtaine d'années, essentiellement à l'initiative des régions, mais aussi des

⁹⁹ Enquête TNS Sofres.

¹⁰⁰ En 2014, les NEET, tous niveaux de qualification confondus, représentaient 62 % des volontaires.

¹⁰¹ DARES, ministère chargé de l'emploi. *L'apprentissage en 2013*, février 2015, 10 p., disponible sur www.travail-emploi.fr

services de l'éducation nationale et des chambres consulaires, notamment les chambres de métiers et de l'artisanat.

Au sein de l'éducation nationale, le dispositif d'initiation aux métiers de l'alternance (DIMA) permet ainsi à un jeune de 15 ans de bénéficier d'un parcours de formation personnalisé suivi par un tuteur, en lycée professionnel ou en CFA. Ce parcours comprend des périodes de stage en entreprise. Les effectifs concernés, soit 6 700 élèves en 2012-2013¹⁰², restent toutefois très limités par rapport aux flux annuels d'entrée en apprentissage. L'académie de Nancy-Metz a lancé un projet expérimental soutenu par le FEJ, qui consiste à accompagner des élèves de troisième ayant mentionné l'apprentissage comme souhait d'orientation : ce projet est structuré autour de visites de CFA et d'entreprises appartenant à des secteurs d'activité choisis par les élèves, d'entretiens individuels portant sur le projet professionnel, et d'aide à la recherche active d'un employeur.

Incidentement, les MLDS qui proposent des stages aux décrocheurs afin de leur permettre de construire leur projet personnel (jusqu'à 560 heures de présence en entreprise pour la MLDS Bourgogne par exemple) de fait organisent une préparation à l'alternance. En effet, ceux qui concluent un contrat d'apprentissage à l'issue de leur parcours à la MLDS le font généralement avec les entreprises dans lesquelles ils ont effectué leur stage.

Enfin, les dispositifs de pré-apprentissage engagés par les régions prennent de multiples formes, dans lesquelles les jeunes ont le statut de stagiaire de la formation professionnelle¹⁰³.

Des exemples de dispositifs de préparation à l'apprentissage portés par les régions

La région Lorraine a mis en place deux dispositifs différents. Le DAVA (dispositif d'accompagnement vers l'apprentissage) s'adresse aux jeunes sortis du système scolaire sans qualification, mais ayant un projet professionnel orienté vers l'apprentissage : la formation dure 520 heures sur 7 mois et porte sur des savoirs de base (compétences clés). Le DIVA (dispositif d'intégration vers l'apprentissage) permet aux jeunes qui ont choisi la voie de l'apprentissage, mais qui n'ont pas trouvé d'employeur pour les accueillir, de suivre une formation et d'effectuer des stages en entreprise.

En Île-de-France, le « dispositif d'accès à l'apprentissage », dont la mise en œuvre est confiée aux CFA, s'articule de manière analogue autour de modules nommés « passerelles ». L'une d'elles est spécifiquement consacrée à la découverte des métiers et de l'apprentissage. Il existe également, en cas de rupture de contrat d'apprentissage, une passerelle de « maintien en formation ». Ces actions ont concerné, en 2014, 17 000 jeunes sur 52 000 entrées en apprentissage.

En Languedoc-Roussillon, le pré-apprentissage est pris en charge par des « écoles de l'apprentissage ». Ce dispositif permet au jeune, au sein d'un CFA, de découvrir les métiers accessibles par cette voie et de valider son projet professionnel en signant un contrat d'apprentissage. Le contrat d'objectifs et de moyens 2011-2015 fixe un objectif de plus de 1 000 pré-apprentis par an.

¹⁰² DEPP, ministère de l'éducation nationale. *Repères et références statistiques*, édition 2014, 437 p., disponible sur www.education.fr

¹⁰³ Les contrats d'objectifs et de moyens de la génération 2011-2015 conclus entre l'État et les régions pour développer l'apprentissage ont tous soutenu d'une manière ou d'une autre ce type de dispositif.

L'annonce, lors du comité interministériel égalité et citoyenneté de mars 2015, d'un dispositif « réussite apprentissage » au profit de 10 000 jeunes décrocheurs en difficulté d'insertion confirme que les pouvoirs publics ont pris conscience de l'importance de cet accompagnement préparatoire. Il reste à savoir comment ce dispositif sera financé et articulé avec les dispositifs initiés par les autres institutions dans une dynamique de promotion de l'apprentissage, tout en tenant compte des besoins spécifiques des jeunes non qualifiés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La politique de lutte contre le décrochage scolaire, dans son volet « remédiation », a incontestablement pris un essor depuis 2009, l'institution scolaire considérant qu'il est de son devoir de proposer à tout jeune une solution de retour en formation initiale. Toutefois, les efforts engagés illustrent la nécessité de prévenir le phénomène du décrochage scolaire le plus en amont possible, mais également de privilégier le repérage des décrocheurs tout au long de l'année afin d'intervenir rapidement, et enfin de gérer au mieux les transitions scolaires en améliorant les processus d'orientation et d'affectation des élèves à risque.

Par ailleurs, l'investissement du ministère de l'éducation nationale n'a pas débouché sur une organisation partenariale suffisamment efficace et lisible pour proposer à tous les jeunes « sortants » sans solution un éventail de propositions répondant à la diversité de leurs motivations.

Enfin, les dispositifs d'insertion sociale et professionnelle conçus pour le public des jeunes de 18 à 25 ans ne sont guère adaptés aux élèves plus jeunes sortant du système scolaire.

Aussi, la Cour formule les recommandations suivantes :

À l'État :

3. *augmenter, par redéploiement des crédits du ministère de l'éducation nationale, le nombre de places disponibles notamment dans les structures de retour à l'école afin d'en disposer sur tout le territoire en fonction des besoins ;*

À l'État et aux régions :

4. *diversifier les solutions proposées par les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs : rescolarisation mais aussi préparation à l'alternance, service civique adapté, accompagnement socio-professionnel.*
-

Chapitre III

L'insertion des jeunes jusqu'à 25 ans : une large palette de dispositifs à réorganiser

Le présent chapitre analyse la contribution des différents dispositifs d'insertion ouverts aux jeunes de 18 à 25 ans. Pour ce public plus âgé, parfois sorti du système scolaire depuis plusieurs années, l'enjeu réside principalement dans l'accès à l'emploi, souvent précédé d'une aide à la construction du projet professionnel ou d'une formation complémentaire.

Les missions locales et Pôle emploi constituent la principale porte d'entrée des jeunes vers les différents dispositifs, dont la nature et les modalités d'accompagnement sont très variables. Deux cas de figure peuvent être distingués :

- les dispositifs s'adressant spécifiquement aux jeunes sans qualification, tels que le CIVIS renforcé, les écoles de la 2^{ème} chance, ou l'EPIDe ;
- les dispositifs de droit commun, qui ne sont pas réservés aux jeunes sans qualification, mais qui contribuent fortement à leur apporter une solution d'insertion.

Le tableau synoptique ci-après résume l'objet, la cible, les effectifs et le coût des principaux dispositifs.

Tableau n° 7 : Présentation synoptique des dispositifs dédiés aux jeunes sans qualification et des dispositifs de droit commun

Dispositif	Financement <i>Opérateurs</i>	Public cible	Objectif	Nb jeunes (flux 2013)	Nb jeunes sans qualification ¹⁰⁴ (flux 2013)	Coût total tous jeunes (M€, 2013)	Coût jeunes sans qualification (M€, 2013)	Coût unitaire par jeune (€, 2013)
Dédiés aux jeunes sans qualification								
CIVIS (CIVIS dit renforcé pour les jeunes sans qualification)	État, régions, autres collectivités <i>Missions locales</i>	Jeunes sans qualification	Accompagnement socio-professionnel vers l'emploi	172 000 (CIVIS tous publics)	80 000	237 (CIVIS tous publics)	111	1 400 ¹⁰⁵
ANI jeunes (décrocheurs) (échu en 2015)	Partenaires sociaux <i>Missions locales</i>	Jeunes sans qualification (décrocheurs)	Accompagnement socio-professionnel vers l'emploi	23 000	23 000	30 ¹⁰⁶	30	1 300
Écoles de la deuxième chance (E2C)	Régions, État, FSE, autres <i>Associations labellisées</i>	Jeunes sans qualification	Formation individualisée visant à favoriser l'accès à une formation qualifiante ou à l'emploi	9 700	9 700	85	85	8 700 ¹⁰⁷
Volontariat pour l'insertion (EPIDe)	État, FSE <i>EPIDe</i>	Jeunes sans qualification ou en voie de marginalisation sociale	Accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle	3 400	2 800	81	67	23 900

¹⁰⁴ Estimation Cour des comptes dans certains cas.¹⁰⁵ Y compris activités spécifiques proposées aux jeunes.¹⁰⁶ Dont 21 M€ effectivement versés aux missions locales, le solde l'étant l'année suivante.¹⁰⁷ Y compris allocation.

Dispositif	Financement <i>Opérateurs</i>	Public cible	Objectif	Nb jeunes (flux 2013)	Nb jeunes sans qualification ¹⁰⁸ (flux 2013)	Coût total tous jeunes (M€, 2013)	Coût jeunes sans qualification (M€, 2013)	Coût unitaire par jeune (€, 2013)
Non dédiés								
Accompagnements PPAE (hors doubles comptes avec CIVIS)	Pôle emploi, État, régions, autres collectivités <i>Pôle emploi, missions locales</i>	Jeunes demandeurs d'emploi (en difficulté d'insertion : missions locales)	Accompagnement socio-professionnel à la recherche d'emploi	705 000 (Pôle emploi) 134 000 (missions locales)	145 000 (Pôle emploi) 45 000 (missions locales)	480 (Pôle emploi) 121 (missions locales)	100 (Pôle emploi) 40 (missions locales)	680 (Pôle emploi) 900 (missions locales)
Programmes de formation des régions (hors E2C)	Régions <i>Organismes de formation</i> ¹⁰⁹	Demandeurs d'emploi	Formation d'insertion, pré-qualifiantes et qualifiantes	185 000	78 000	818	337	4 400
Programmes de formation de Pôle emploi	Pôle emploi <i>Organismes de formation</i>	Demandeurs d'emploi	Formations de préparation à l'emploi	47 000	10 000	106	22	2 300
Apprentissage	État, régions, entreprises <i>Employeurs, CFA ou sections d'apprentissage</i>	Jeunes de 16 à 25 ans	Formation en alternance	273 000 dont 38 000 "après rupture de parcours" ¹¹⁰	91 000 dont 13 000 "décrocheurs" ¹¹¹	5 400 dont 610 "après rupture de parcours"	2 100 dont 240 "décrocheurs"	18 000
Contrats de professionnalisation	Partenaires sociaux <i>Employeurs, organismes de formation</i>	Jeunes de 16 à 25 ans, mais aussi adultes	Formation en alternance	113 000	8 700	830	65	6 600
Emplois d'avenir (chiffres 2014)	État <i>Employeurs, suivi en mission locale-</i>	Jeunes peu ou non qualifiés	Accès à l'emploi avec formation	88 000	36 000	1 060	435	24 000

¹⁰⁸ Estimation Cour des comptes dans certains cas.¹⁰⁹ Sur prescription des missions locales ou de Pôle Emploi.¹¹⁰ C'est-à-dire apprentis dont le contrat n'est pas conclu en continuité de la scolarité ou d'un autre contrat d'apprentissage.¹¹¹ Le croisement des critères de qualification et de nature de situation avant la signature du contrat n'étant pas connu, la seule estimation possible a consisté à appliquer homothétiquement la part des jeunes sans qualification parmi la population générale des jeunes en apprentissage (un tiers) aux contrats conclus après rupture de parcours.

Dispositif	Financement <i>Opérateurs</i>	Public cible	Objectif	Nb jeunes (flux 2013)	Nb jeunes sans qualification ¹¹² (flux 2013)	Coût total tous jeunes (M€, 2013)	Coût jeunes sans qualification (M€, 2013)	Coût unitaire par jeune (€, 2013)
Insertion par l'activité économique (IAE)	État, collectivités, <i>Structures d'insertion par l'activité économique</i>	Personnes très éloignées de l'emploi	Accès à l'emploi en structures d'insertion (contrats d'insertion) et accompagnement	41 000	15 000	356 (hors doubles comptes PLIE)	134	11 700
Garantie jeunes (à partir de 2014)	État, IEJ <i>Missions locales</i>	Jeunes NEET en situation de précarité	Accompagnement individuel et collectif vers l'emploi + garantie de ressources	n.s. ¹¹³	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
Service civique (chiffres 2014)	Agence du service civique <i>Structures diverses</i>	Jeunes de 16 à 25 ans	Engagement dans une mission d'intérêt général	22 000	3 800	134	23	5 800

Source : Cour des comptes

¹¹² Estimation Cour des comptes dans certains cas.

¹¹³ 8 600 en 2014, objectif 50 000 en 2015 et 100 000 en 2017. Chiffres ne permettant pas de produire des statistiques significatives en matière de profil ou de coûts.

I - Les missions locales et Pôle emploi, une porte d'entrée à l'accompagnement pour la plupart des jeunes sans qualification

A - Les opérateurs du service public de l'emploi fortement sollicités par les jeunes

1 - Les missions locales, un accueil de masse

Les missions locales accueillent chaque année plus de 500 000 jeunes dans le cadre d'un premier contact. 45 % d'entre eux sont sans qualification au sens du code de l'éducation (dont 35 % de niveau V au plus), soit au total 240 000 jeunes (2013).

Seule une partie est prise en charge dans le cadre de dispositifs nationaux : 80 000 au titre du CIVIS renforcé, un peu plus de 20 000 en application de l'ANI jeunes (volet décrocheurs) et 45 000 environ au titre du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) délégué par Pôle emploi aux missions locales¹¹⁴.

Les autres, soit environ 90 000 jeunes accueillis pour la première fois en 2013 et sans qualification, n'ont été intégrés dans aucun dispositif national. En revanche, ils ont pu bénéficier d'un accompagnement par la mission locale vers une formation ou un dispositif mis en place par les régions, ou d'un appui plus ponctuel, par exemple pour l'accès à un logement, voire un soutien financier du fonds départemental d'aide aux jeunes (FAJ).

Comme le notait un rapport de l'Inspection générale des finances en 2010¹¹⁵, l'intensité de l'accompagnement est très variable d'une mission locale à l'autre et selon le dispositif mis en œuvre. La situation n'a pas changé depuis lors. Les missions locales rencontrées ont en outre toutes déploré que l'accumulation des dispositifs puisse venir parfois contredire la logique de l'accompagnement global qu'elles souhaitent maintenir.

En vue de la nouvelle génération des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) 2015-2017 entre l'État et les missions locales, le CNML et l'UNML ont d'ailleurs proposé de décloisonner les dispositifs d'accompagnement et d'alléger les critères de nature administrative, pour passer d'une logique d'offre de dispositifs à une logique de parcours, comportant le cas échéant plusieurs séquences entre lesquelles des allers-retours seraient possibles.

¹¹⁴ Sur la base de l'hypothèse que 20 % des jeunes bénéficiaires d'un PPAE sont aussi en CIVIS.

¹¹⁵ IGF. *Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, juillet 2010, 309 p., disponible sur www.igf.finances.gouv.fr

2 - Pôle emploi, un rôle d'orientation et de suivi, une offre spécifique jeunes en émergence

Fin 2014, 1,06 million de jeunes âgés de moins de 26 ans étaient inscrits à Pôle emploi (France entière). Parmi eux, 800 515¹¹⁶ étaient suivis en interne par Pôle emploi dont 386 000 bénéficiaires d'un accompagnement « guidé » et 137 000 d'un accompagnement « renforcé ».

En 2013, parmi les 600 000 jeunes inscrits depuis plus de trois mois et suivis par Pôle emploi¹¹⁷, près de la moitié (44 %) étaient sans formation ou peu qualifiés (niveau V). Pôle emploi reste donc un acteur majeur de l'accompagnement des jeunes sans qualification, du moins de ceux qui n'ont pas besoin d'un suivi spécifique pour lever les freins périphériques à l'emploi.

En effet, l'opérateur délègue le suivi de près d'un quart des jeunes de moins de 26 ans inscrits sur ses listes qui sont les plus éloignés du marché du travail à d'autres intervenants. Il s'agit principalement des missions locales, mais aussi des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE) et des plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE). Les publics orientés vers les missions locales sont en majorité plus jeunes (61 % ont entre 16 et 21 ans) et moins formés (33 % sont sans diplôme ou titre professionnel). Ces jeunes présentent souvent d'autres types de difficultés, et notamment les « freins périphériques à l'emploi » déjà évoqués. En 2013, 167 000 ont ainsi été pris en charge par les missions locales au titre de la co-traitance¹¹⁸.

Pour les jeunes suivis par Pôle emploi, des mesures destinées aux publics non qualifiés ont été mises en place. Quelles que soient leurs modalités de suivi, les jeunes demandeurs d'emploi peuvent ainsi bénéficier de périodes de mise en situation professionnelle, de formations qualifiantes, ou de formations orientées vers l'adaptation au poste de travail. Sur l'ensemble des jeunes de moins de 26 ans inscrits à Pôle emploi entre 2012 et 2014 et sortis des listes en 2014, on observe que l'inscription en formation¹¹⁹ est légèrement plus fréquente pour les moins qualifiés, sans pour autant que l'on puisse noter un écart important avec les jeunes ne disposant que d'un baccalauréat (tableau n° 8).

Tableau n° 8 : fréquence de prescription de formations au bénéfice de jeunes demandeurs d'emploi en fonction de leur niveau de diplôme

Niveau atteint	Sans qualification ni diplôme	CAP / BEP	Baccalauréat	Niveau supérieur au baccalauréat
Part de jeunes ayant bénéficié d'une formation	14,7 %	12,6 %	14,1 %	9,2 %

Source : Cour des comptes d'après données Pôle emploi – fichier historique – périmètre : jeunes sortis des listes en 2014 et inscrits entre 2012 et 2014 alors qu'ils avaient moins de 26 ans (soit 487 000 personnes)

¹¹⁶ Catégories A, B, C et CSP.

¹¹⁷ De manière non récurrente, n'ayant pas été inscrit à Pôle emploi dans les 6 derniers mois précédents.

¹¹⁸ 134 000 environ hors doubles comptes avec le CIVIS.

¹¹⁹ Qu'elle ait lieu dans le cadre d'un suivi par Pôle emploi ou un autre opérateur.

En matière de recrutement, les jeunes demandeurs d'emploi, comme les autres publics faiblement qualifiés, peuvent bénéficier d'une démarche innovante développée par l'ANPE, puis Pôle emploi : la « méthode de recrutement par simulation » (MRS) présentée dans l'annexe n° 11. Une augmentation significative du nombre d'offres pourvues par ce mode de sélection reposant sur la vérification des « habiletés », plutôt que sur les diplômes, supposerait cependant une démarche moins lourde et une appropriation plus importante par les entreprises, notamment par les grands groupes.

Enfin, depuis le second semestre 2014, l'offre de services de Pôle emploi a été complétée pour intégrer des modalités d'accompagnement répondant spécifiquement aux difficultés rencontrées par les jeunes. L'« accompagnement intensif jeunes » (AIJ) s'adresse aux jeunes qui rencontrent des difficultés pour intégrer le monde du travail ou qui présentent un risque de chômage de longue durée¹²⁰ et ont besoin d'être activement soutenus dans leur démarche, voire dans l'acquisition des codes et des comportements adaptés à l'entreprise. Cet accompagnement d'une durée limitée ne vise pas spécifiquement les jeunes sans qualification, mais ceux-ci peuvent en bénéficier, dès lors, toutefois, que la finalisation de leur projet professionnel ne nécessite pas un travail lourd. Deux formules sont proposées : un accompagnement individualisé (50 à 70 jeunes par conseiller) sur une durée de six mois, et un accompagnement collectif intensif (moins de 15 jeunes par conseiller), inspiré de la méthodologie des clubs de chercheurs d'emploi, sur une période de trois mois.

La mise en œuvre de cette nouvelle offre de services, destinée à l'accompagnement de plusieurs dizaines de milliers de jeunes chaque année, est susceptible de modifier les pratiques d'orientation de Pôle emploi vers les missions locales, qui d'ailleurs s'en inquiètent. L'articulation entre les deux réseaux doit être traitée en principe dans le cadre des « projets locaux de coopération » prévus par la nouvelle convention de partenariat signée pour la période 2015-2017 entre Pôle emploi, la DGEFP et les représentants des missions locales (CNML et UNML).

B - Un rôle d'aiguillage perfectible

1 - Une fraction des jeunes demeure en dehors de toute structure d'accueil

Si les effectifs accueillis par les missions locales et Pôle emploi sont considérables, il apparaît qu'une partie des jeunes concernés demeure toutefois en-dehors des réseaux d'accueil et d'accompagnement. Une évaluation d'un dispositif expérimental d'accompagnement des anciens décrocheurs conduite entre 2009 et 2011 dans le bassin de Marseille, indiquait que 9 % des jeunes n'avaient été en contact, depuis leur rupture, avec aucun organisme dans le cadre d'une recherche de formation ou d'emploi¹²¹.

¹²⁰ Les jeunes NEET de moins de 26 ans pris en charge dans ce cadre dans les quatre mois de leur inscription à Pôle emploi seront considérés comme ayant bénéficié de la garantie européenne pour la jeunesse.

¹²¹ Cf. Bref du CEREQ *Évaluer un dispositif de lutte contre la rupture scolaire*, mars 2013, 4 p., disponible sur www.cereq.fr

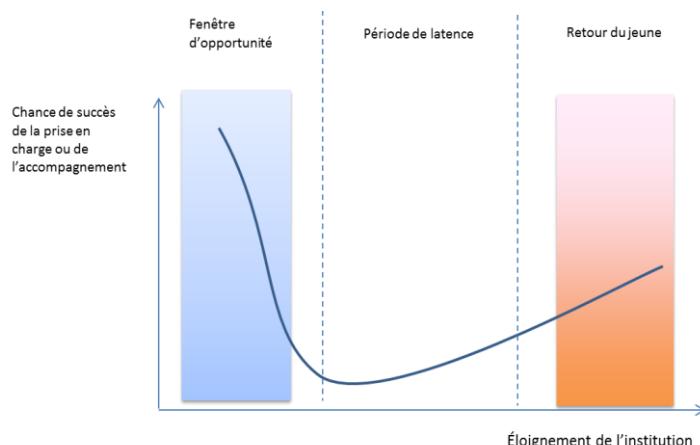
La question du repérage des jeunes NEET est donc un enjeu majeur du plan national de mise en œuvre de la « garantie européenne pour la jeunesse » tant il paraît parfois difficile voire impossible d'atteindre les jeunes pendant une période relativement longue après le moment du décrochage scolaire (cf. encadré).

La dynamique du « raccrochage »

Cette période durant laquelle le jeune reste en dehors de tout accompagnement, qualifiée par les professionnels de « période de latence », peut durer plusieurs mois à plusieurs années.

Selon un bilan récent de la région Rhône-Alpes, portant sur 2 241 jeunes, il s'écoule en moyenne 18 mois entre le moment où le jeune quitte l'école et celui où il retrouve le chemin d'une institution susceptible de l'aider, le plus souvent la mission locale¹²². Cette période peut s'expliquer par une méconnaissance des institutions à contacter, mais également par une période de non-recours aux dispositifs sociaux, durant laquelle les jeunes expérimentent des parcours de vie. Plus ou moins longue selon les individus, la « période de latence » peut ensuite aboutir à ce que les jeunes décrivent, selon une enquête BVA¹²³, comme un « déclic » qui les pousse à rechercher un accompagnement ou un retour en formation. Tout se passe donc comme si les chances de succès du repérage variaient dans le temps selon une forme de « courbe en U »¹²⁴, présentée ci-dessous.

Schéma n° 3 : illustration de la « courbe en U »



Source : Cour des comptes

Cette observation met en lumière la nécessité de tirer parti de toutes les opportunités possible de croiser ces jeunes, telle que la journée défense et citoyenneté (JDC) qui prévoit notamment un accueil spécifique et un protocole de signalement des jeunes sans qualification

¹²² Évaluation du plan régional en faveur des jeunes pour le raccrochage en formation et pour l'emploi région Rhône-Alpes en collaboration avec l'Institut Français de l'Education (IFE), 2015.

¹²³ Enquête BVA « *Etude auprès des jeunes raccrocheurs et de leurs parents* », mai 2014, menée pour le compte du SGMAP dans le cadre de l'évaluation de politique publique conduite en 2014.

¹²⁴ Cf. Bref du CERÉQ. *Évaluer un dispositif de lutte contre le décrochage scolaire*, op. cit. ; Enquête du PRAO/CERÉQ/ARML/MRIE/ODENORE avec le soutien de la région Rhône-Alpes « *Entre Ecole et Mission locale* », janvier 2014, p. 72, 78 et suivantes.

ou présentant un risque de sortie sans qualification du système scolaire. Cette journée pourrait être mieux utilisée pour faciliter l'identification et la prise en charge de ces jeunes¹²⁵.

Par ailleurs, il apparaît essentiel d'adopter une communication adaptée à la nature de ce jeune public, permettant présenter les dispositifs accessibles en utilisant en particulier le recours aux technologies numériques.

Les plateformes de service « Ma seconde chance » et « Reviens te former » de l'ONISEP

Depuis 2013, le ministère de l'éducation nationale a chargé l'ONISEP de la création du portail d'information en ligne « Ma seconde chance », puis du portail « Reviens te former ». Le premier est constitué d'un site web, d'une application mobile, d'un numéro vert, d'une page Facebook, d'un compte twitter et d'une plateforme de « tchat ». Le second offre la possibilité depuis mai 2015 à tout jeune qui en fait la demande d'être rappelé pour une prise en charge dans les quinze jours par un conseiller d'orientation. L'intérêt de ces services réside dans leur adaptation aux outils de communication utilisés par les jeunes. Leur accès anonyme répond également au besoin de nombreux jeunes en rejet de l'institution scolaire.

Si le site « ma seconde chance » réalisé par l'ONISEP marque un progrès en ce sens, son accessibilité et ses fonctionnalités pourraient être améliorées. Le projet de la DGEFP de développer une application permettant de mieux connaître l'offre locale disponible apparaît également comme une initiative intéressante, qui devrait s'inscrire en synergie avec le site existant.

Une fois engagée la démarche d'insertion, la réactivité de la prise en charge paraît inégale, alors qu'elle conditionne en partie ses chances de succès. S'il n'existe pas d'évaluations consolidées portant sur les délais de prise en charge au sein des missions locales ou de Pôle emploi, il apparaît que ceux-ci peuvent s'avérer relativement longs. Jusqu'en 2015, un jeune demandeur d'emploi suivi par Pôle emploi pouvait dans certains cas attendre le second entretien, soit jusqu'à quatre mois après l'entretien d'inscription et de diagnostic, pour être finalement orienté vers la mission locale.

Certaines missions locales de l'échantillon ont toutefois cherché à consolider la qualité du premier accueil. Ainsi, la mission locale de Toulouse a décidé de réformer son organisation, afin d'être en mesure de proposer un dispositif d'accueil continu, ce qui permet aux jeunes qui poussent pour la première fois la porte d'une des antennes de la mission locale d'être reçus immédiatement, sans avoir à prendre un rendez-vous avec un conseiller. Pour la mission locale de Saint-Etienne, les résultats attendus d'ici à 2017 doivent aboutir à une réduction durable des délais de rendez-vous, à une harmonisation et à une optimisation de la qualité de l'accueil.

2 - Le diagnostic : une étape à perfectionner

La mise en place d'une solution adaptée suppose d'identifier pour chaque jeune les obstacles à la qualification et à l'insertion professionnelle. La définition du besoin d'accompagnement et de formation devrait donc faire l'objet d'un diagnostic approfondi, ce qui est loin d'être la règle. Si un bilan structuré est réalisé dans le cadre des structures de

¹²⁵ Bien qu'elle ne concerne pas les jeunes étrangers scolarisés en France.

deuxième chance (EPIDe, écoles de la deuxième chance), ou du dispositif ANI jeunes décrocheurs, cela n'est pas nécessairement le cas dans les missions locales ou à Pôle emploi.

Il est en outre fréquent que le jeune doive se soumettre à un nouvel examen de sa situation à l'entrée de chaque dispositif. Il semblerait donc souhaitable qu'un bilan rigoureux des compétences, des acquis et des souhaits d'orientation, fondé sur un référentiel commun à l'ensemble des professionnels de l'éducation, de l'insertion et de l'emploi, soit systématiquement proposé. Il serait possible de s'inspirer des outils de construction du parcours professionnel (méthode ADVP) ou encore du cahier des charges du conseil en évolution professionnelle. La mise en place d'outils de diagnostic partagés apparaît en effet comme un enjeu essentiel pour assurer une « portabilité » du dossier et faciliter le suivi du jeune au long de son parcours.

À cet égard, la démarche engagée par la région Île-de-France, visant à constituer un « référentiel d'insertion professionnelle », mérite d'être soulignée. Cet outil qui a abouti à l'élaboration d'une « carte des compétences » permet d'évaluer les acquis du stagiaire selon trois principaux axes : rapport à la formation, construction du projet et niveau de compétences. Outre son élaboration partagée avec le jeune, qui est un facteur de mobilisation, il présente l'avantage d'être destiné à l'ensemble des acteurs, services de la Région, mais également missions locales et organismes de formation.

3 - L'orientation et la « prescription » : des pratiques collégiales à promouvoir

Dans la pratique de l'accompagnement des jeunes, les décisions d'orientation ou de « prescription » vers une solution ou un dispositif reposent largement sur le jugement professionnel d'une seule personne en interaction avec le jeune, généralement le conseiller de mission locale.

Si cette relation bilatérale apparaît comme un vecteur de confiance, cette approche a également ses limites et ne permet pas toujours de garantir la pertinence de l'orientation. À cet égard, les pratiques de certaines régions mettent en lumière l'intérêt d'une approche plus partenariale, permettant de porter un regard collectif sur les différents dossiers. À titre d'exemple, la région Languedoc-Roussillon a installé une instance collégiale d'orientation des jeunes dans les dispositifs qu'elles financent. Des comités locaux de suivi (CLS) réunissent dans chaque territoire les cinq réseaux prescripteurs agréés par la collectivité : Pôle emploi, les missions locales, Cap emploi, le CIDF, et les départements. Ces comités orientent les entrées en formation et permettent de s'assurer de la cohérence des parcours des jeunes. La Région a proposé aux services de l'État d'intégrer cette instance pour le suivi de ses propres dispositifs, mais cette proposition a été déclinée.

Si ce type de procédure n'est pas nécessairement généralisable, un renforcement de la coordination locale, évoqué précédemment, pourrait permettre aux différents intervenants d'établir de façon concertée des critères d'orientation partagés, et de définir des lignes de partage claires entre dispositifs à l'échelle du bassin d'emploi.

II - Le développement de solutions d'accompagnement intégrées adaptées aux jeunes sans qualification

Les jeunes les plus en difficulté peuvent être orientés vers des dispositifs dédiés aux jeunes sans qualification, soit au sein des missions locales, soit dans le cadre de dispositifs intégrés associant un accompagnement intensif, une remise à niveau scolaire et l'aide à la construction d'un projet professionnel.

A - Le CIVIS renforcé, une ambition initiale qui s'est émoussée

Le *contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)* s'inscrit dans le cadre du droit à l'accompagnement prévu par l'article L. 5131-3 du code du travail (créé par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005) : « tout jeune de seize à vingt-cinq ans révolus en difficulté et confronté à un risque d'exclusion professionnelle a droit à un accompagnement, organisé par l'État, ayant pour but l'accès à la vie professionnelle ».

Proposé par les missions locales à un large public de jeunes en fonction d'objectifs nationaux et régionaux, le CIVIS associe des entretiens individuels avec un conseiller, des ateliers ou des réunions collectives d'appui au projet professionnel et à la recherche d'emploi, des actions de levée des « freins périphériques » d'accès à l'emploi (santé, logement, situations de ruptures familiales...), la prescription de stages de formations ou encore des périodes d'immersion en entreprise. Cet accompagnement ne peut toutefois être que superficiel, compte tenu des moyens alloués aux missions locales à cet effet, qui ne sont pas individualisés dans la subvention de fonctionnement accordée par l'État et complétée par les apports financiers des collectivités territoriales. En 2013, les jeunes en CIVIS bénéficiaient en moyenne de seulement 4,5 entretiens individuels et d'un peu moins de cinq autres contacts (lettre, SMS...) en six mois. Ils ne participaient à un atelier collectif que dans un cas sur trois.

Si l'intensité de l'accompagnement du CIVIS est faible, sa durée moyenne est longue (près de 15 mois). Le coût moyen par jeune est d'environ 1 400 €, dont près d'un quart au titre de l'allocation : ce coût se situe très en dessous de celui des dispositifs de deuxième chance.

Le *CIVIS renforcé*, qui s'adresse aux jeunes sans qualification aux niveaux de formation VI, Vbis et V sans diplôme, soit 80 000 jeunes par an, devait apporter une intensité d'accompagnement supplémentaire. Mais il ne se distingue en fait quasiment plus du CIVIS classique. La fréquence des entretiens dans les six premiers mois, par exemple, est identique pour les deux types de CIVIS. À la mission locale de Saint-Etienne, la fréquence des rendez-vous est gérée par les conseillers sans faire de différences entre CIVIS classique et CIVIS renforcé.

En outre, il apparaît que l'accompagnement des jeunes en CIVIS s'est relâché ces dernières années, comme en témoigne l'exemple de Rhône-Alpes : entre 2012 et 2014, la

fréquence des entretiens a baissé et le nombre de jeunes sans proposition depuis trois mois a augmenté de 22 %¹²⁶.

La performance du dispositif s'est donc dégradée avec le temps : la part des sorties dans l'emploi durable est passée de 43 % en 2006 à 25 % en 2012, et même 21 % pour les jeunes sans qualification du CIVIS renforcé. Les conséquences de la crise de 2008 sur l'emploi des jeunes n'expliquent vraisemblablement qu'une partie de cette dégradation.

Cependant, les DIRECCTE rencontrées affirment que la conclusion d'un CIVIS reste un avantage pour le jeune par rapport au suivi de droit commun en mission locale. Outre la perception éventuelle de l'allocation (sauf pour les mineurs), le jeune bénéficie de propositions plus fréquentes de la part de son conseiller, d'une priorité sur les contrats aidés, et d'autres mesures telles que le fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) et le parrainage.

Les observations qui précèdent soulignent l'intérêt que peuvent avoir des dispositifs intégrés dit de « deuxième chance » plus innovants mais à un coût plus élevé en raison des moyens mis en œuvre.

B - Les écoles de la deuxième chance : un fort développement, un réseau à consolider

Parallèlement à l'accompagnement en mission locale, se sont en effet développées depuis le début des années 2000 des structures de « deuxième chance » hors éducation nationale orientées spécifiquement vers les jeunes sans qualification et destinées à les préparer à une formation qualifiante ou à un emploi dans le cadre d'un accompagnement global structuré. C'est le cas en particulier des écoles de la deuxième chance.

1 - Un modèle pédagogique innovant

Les écoles de la deuxième chance (E2C) sont nées en 2003 à l'issue de la publication d'un livre blanc de la Commission européenne. Encadrées par le code de l'éducation¹²⁷, ces écoles sont des établissements ou des organismes de formation, généralement à statut associatif, qui s'appuient sur un modèle pédagogique garanti par un cahier des charges et une labellisation. Le label « école de la deuxième chance », délivré par le réseau du même nom, suppose la mise en œuvre d'une structure pédagogique innovante, fonctionnant sur la base de plusieurs principes : un parcours intégré articulé autour de la construction d'un projet professionnel, un accompagnement intensif par un « formateur référent », une remise à niveau dans les matières de base, et des périodes d'immersion en entreprise, permettant l'acquisition des premiers gestes professionnels.

L'originalité des E2C est d'intégrer ces principes dans un cadre d'apprentissage global qui se situe à la fois dans les registres de l'éducation et de la formation. Cette approche

¹²⁶ Source : DIRECCTE Rhône-Alpes.

¹²⁷ Articles L. 214-14 et D. 214-9 et suivants.

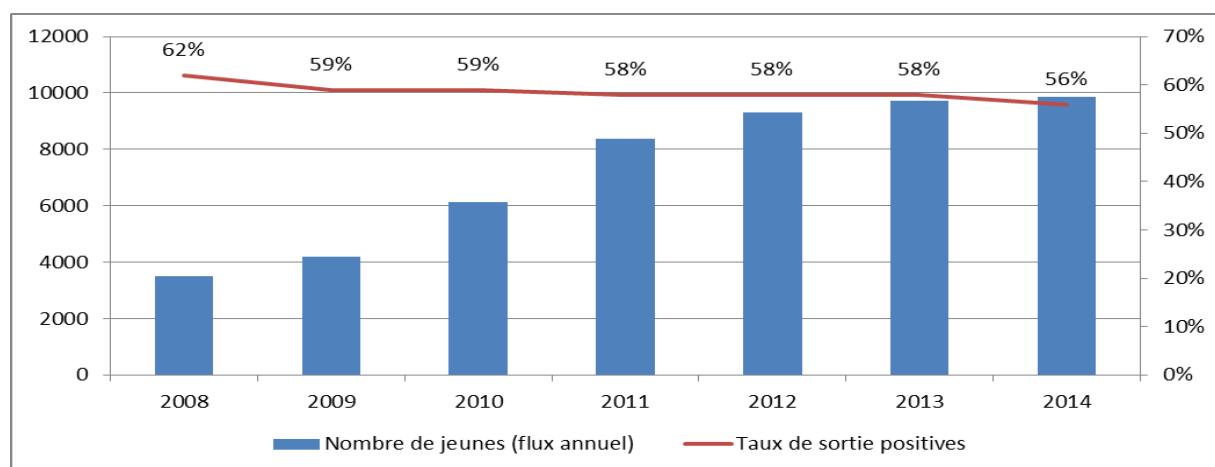
permet de dépasser les limites de l'accompagnement réalisé en mission locale, entrecoupé de périodes de stages ou d'emploi plus ou moins longues. Ce modèle intégré permet également d'assurer une réelle prise en charge du jeune dans le cadre d'un enseignement individualisé et d'un cursus à temps plein. La durée moyenne de parcours est de 6,6 mois, et comprend en principe trois phases : une phase d'intégration, à l'issue de laquelle le jeune signe un engagement de formation, puis une phase d'émergence du projet, et enfin une phase de consolidation.

Depuis 2005, le réseau s'est largement développé, pour passer de 11 sites en 2004 à 105 en 2013. La circulaire interministérielle du 5 mai 2009 a fixé l'objectif d'un déploiement des écoles de la deuxième chance sur l'ensemble du territoire, assorti d'un cofinancement de l'État, ce qui a contribué à accélérer le développement du réseau. Le flux annuel de jeunes accueillis a fortement augmenté, pour passer de 1 428 en 2004 à 9 709 en 2013¹²⁸.

2 - Des résultats positifs, en dépit de l'érosion constatée depuis 2008

Les résultats des E2C obtenus en termes d'insertion apparaissent satisfaisants, avec un taux de sorties positives vers l'emploi ou la formation de 56 % en 2014. Alors que ces structures s'adressent a priori à un public très éloigné de l'emploi, ces résultats sont supérieurs à celui du CIVIS, qui s'adresse à l'ensemble des jeunes. Cette comparaison doit toutefois être maniée avec prudence, compte tenu du manque d'harmonisation dans le calcul des données. En outre, ces résultats ont subi une nette érosion parallèlement à l'extension du réseau, en passant d'un taux de sorties positives de 62 % en 2008 à 56 % en 2014, soit une baisse de six points.

Graphique n° 10 : évolution du flux annuel de jeunes et du taux de sorties positives



Source : Cour des comptes d'après réseau des E2C, données minimales

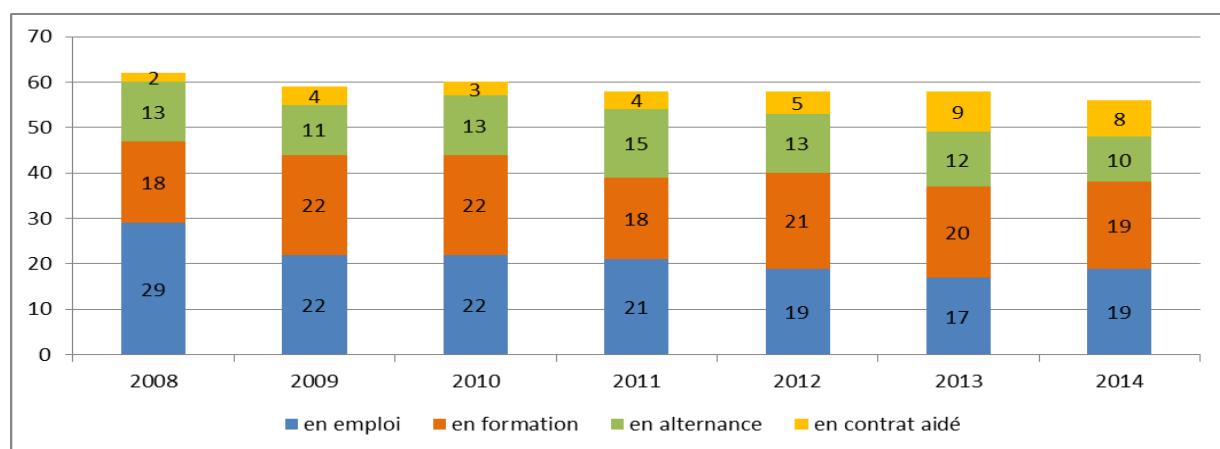
Cette érosion s'explique en partie par la dégradation de la situation économique, qui a diminué fortement la part des sorties en emploi, passée de 29 % en 2008 à 19 % en 2014. La

¹²⁸ Flux annuel de stagiaires accueillis, hors stagiaires en poursuite de parcours.

part des sorties en emplois aidés, en forte augmentation depuis 2012 (+ 4 points), n'a permis de compenser que partiellement cette évolution.

La baisse du taux de sorties positives s'explique également par la diminution des sorties en alternance (- 3 points) et en formation (- 3 points depuis 2010), alors que l'une des ambitions des écoles de la 2^{ème} chance devrait être de favoriser l'accès aux formations qualifiantes, souvent fermé aux jeunes sans diplôme.

Graphique n° 11 : évolution du taux de sorties positives par type de sortie depuis 2008



Sources : Cour des comptes d'après réseau des E2C, données minimales

Par ailleurs, les écoles sont confrontées à un taux de départ anticipé qui demeure élevé. Plus de 20 % des jeunes entrés dans le dispositif quittent la structure avant de signer leur engagement de formation, auxquels s'ajoutent 10 % des jeunes pour des raisons non maîtrisables (déménagement, maladie, etc.)¹²⁹.

En cours de formation, les départs ne sont pas consolidés au niveau national, mais comptabilisés dans les « sorties sans solution ». Ce classement statistique n'est pas satisfaisant, d'autant que le taux de départ anticipé paraît important au vu des données locales¹³⁰. Une approche plus harmonisée de la notion de « sortie positive », notamment dans la perspective d'une comparaison entre structures, serait également nécessaire.

3 - Des structures financières fragiles

Le budget des écoles de la 2^{ème} chance représentait en 2013 plus de 75 M€, en dehors de l'indemnisation des jeunes en tant que stagiaires de la formation professionnelle, qui est assurée par les régions.

En raison du fort taux d'encadrement, le coût unitaire par jeune est élevé. Si ce dernier intègre la rémunération, et est calculé - dans un souci de comparabilité des données - sur le flux annuel des entrants et non l'ensemble des jeunes accueillis (cf. encadré du chapitre I), le

¹²⁹ 2 172 départs avant engagement de formation et 977 sorties non maîtrisables en 2013, sur 9 709 entrants.

¹³⁰ Afin de mieux mesurer l'efficience des écoles, il conviendrait de distinguer les « sorties en cours de parcours » et les sorties à l'issue du parcours « sans solution ».

coût complet par jeune atteint 8 700 €. Ce coût est sans commune mesure avec celui d'un CIVIS (qui s'élève à 1 400 € par jeune), mais peut être comparé à celui des structures de retour à l'école, telles que les micro-lycées.

Le coût à la place (ramené aux effectifs moyens en fin de mois) atteint 19 300 €. Il convient toutefois de souligner que, compte tenu de la durée moyenne de parcours, une place permet d'intégrer environ deux jeunes chaque année.

Les quatre principaux financeurs des E2C sont les régions (43 %¹³¹), l'État (21 %), le FSE (13 %) et les autres collectivités locales (10 %). Ce financement laisse apparaître des signes de fragilité, avec un solde de fonctionnement déficitaire en 2013 pour la deuxième année consécutive¹³². Par ailleurs, quelques écoles, notamment en Île-de-France, ont connu des difficultés importantes, qui ont conduit à la fermeture de certains sites.

Cette fragilité financière découle à la fois du coût du dispositif, de la multiplicité des financeurs, et des contraintes liées aux financements européens. La multiplicité des financeurs engendre des incertitudes récurrentes sur le montant total de financement, dans un contexte de tension sur les finances des régions et de diminution des montants collectés au titre de la taxe d'apprentissage. Mais les principales difficultés mises en avant par les écoles de la 2^{ème} chance portent sur les financements du fonds social européen (FSE) : outre la complexité administrative liée au montage des dossiers et à la justification des dépenses, les E2C soulignent les difficultés de trésorerie liées à la faiblesse des avances et aux retards de versement dans certaines régions.

Par ailleurs, les coûts des écoles apparaissent très hétérogènes. Selon les données du réseau, le coût par jeune accueilli est trois fois plus élevé en Seine-Saint-Denis ou dans l'estuaire de la Loire que dans la Nièvre ou en Languedoc-Roussillon. Ces disparités s'expliquent en partie par les dépenses en matière d'immobilier, certaines structures bénéficiant de la gratuité complète des locaux, lorsque d'autres en assument le coût complet. Mais ces écarts reflètent également des différences importantes dans les pratiques de rémunération des enseignants et dans la maquette des formations. L'organisation structurelle des écoles, marquée par l'existence de coûts fixes (fonctions support, communication) appliqués à un nombre de jeunes ou de sites très variable selon les régions, explique également en partie l'hétérogénéité des coûts.

4 - Une logique de mutualisation à renforcer

L'ensemble de ces constats tend à souligner les limites de l'organisation très décentralisée des E2C. Les différentes écoles fonctionnent de manière autonome et le réseau national, qui ne comprend que sept emplois en ETP, apparaît trop faiblement dimensionné pour permettre une réelle démarche de mutualisation.

Celle-ci semblerait pourtant essentielle pour améliorer l'efficience du modèle dans le cadre des projets d'essaimage du réseau. L'amélioration de la couverture territoriale des écoles de la deuxième chance, qui reste à ce jour inégale, devrait en effet s'accompagner d'un

¹³¹ Incluant la rémunération des stagiaires.

¹³² Sur les 37 écoles à coût complet et comparable.

effort de réduction des écarts de coûts et d'un développement des échanges entre les établissements.

En ce qui concerne la prise en charge des jeunes, de nombreuses écoles sont à l'origine de pratiques innovantes. Une plus grande diffusion de ces innovations pédagogiques et un renforcement de la logique de labellisation seraient de nature à améliorer la démarche de remise à niveau et de préparation à la formation.

Sans remettre en cause l'autonomie des intervenants locaux, une limitation des différences de coût paraît également nécessaire pour assurer la pérennité du modèle. En outre, une plus grande mutualisation de certaines fonctions support, s'appuyant sur les services des régions ou sur une structure *ad hoc*, devrait être encouragée. Celle-ci pourrait porter à la fois sur les services de comptabilité ou de communication, mais également sur la gestion des dossiers de financement, en particulier européens, afin de renforcer l'expertise des structures en matière de FSE et de réduire l'incertitude financière qui en découle.

Si les écoles de la deuxième chance constituent un dispositif pertinent pour favoriser l'insertion des jeunes sans qualification, leur modèle reste donc à consolider, à la fois sur le plan pédagogique et sur le plan financier. À cet égard, la recherche d'une meilleure couverture territoriale pourrait aller de pair avec un renforcement de la logique de réseau, visant à favoriser l'harmonisation des coûts et la diffusion des bonnes pratiques entre les établissements.

C - L'EPIDe : un modèle original, une rationalisation des moyens à poursuivre

1 - Un modèle original

Mis en place par l'ordonnance du 2 août 2005, l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDe) est chargé de la gestion d'un dispositif d'accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle¹³³, fondé sur le principe de l'internat et s'adressant à des jeunes sans diplôme ou titre professionnel, voire en voie de marginalisation. Il dispose de 18 centres présents dans 15 régions métropolitaines, permettant d'accueillir au total 2 085 jeunes.

Cet établissement, créé sous l'impulsion du ministère de la défense et placé sous la triple tutelle des ministères chargés de la défense¹³⁴, de la ville et de l'emploi, a été conçu comme une adaptation du « service militaire adapté » (SMA) déployé outre-mer. L'objectif était d'offrir à des jeunes non qualifiés ou cumulant des difficultés scolaires, familiales, économiques et sociales¹³⁵, une remise à niveau scolaire, l'acquisition des règles de savoir-être et un accompagnement social et professionnel dans un cadre inspiré du modèle militaire. Si l'héritage de cet esprit militaire demeure aujourd'hui à travers l'internat, le port

¹³³ En 2015, l'établissement se présente dans sa communication publique en tant qu'*établissement pour l'insertion dans l'emploi*.

¹³⁴ Mi-2014, le ministère de la défense a annoncé sa décision de se retirer de la gouvernance de l'établissement.

¹³⁵ Ce dispositif n'est pas destiné à un public de jeunes sous main de justice, même si une brève expérience, qui a concerné 85 mineurs, a eu lieu en 2012.

de l'uniforme, et le maintien de certaines cérémonies, le dispositif fait désormais une place croissante aux méthodes d'accompagnement professionnel et aux personnels issus du travail social. En comparaison des écoles de la deuxième chance, les activités collectives et la dimension citoyenne restent plus présentes, tandis que le temps d'immersion en entreprise est moins important.

2 - Des enjeux de ciblage et de stabilisation des volontaires

Les débuts de l'établissement ont été marqués par de nombreuses incertitudes, renouvelées par l'absence de contrat d'objectif et de performance entre 2012 et 2014. Même si le taux de sorties positives demeure en-deçà de l'objectif (fixé à 62 % pour 2011), les résultats sont cependant en nette hausse depuis 2010, puisqu'ils sont passés de 37 % en 2010 à 51 % en 2014.

Ces résultats restent toutefois obérés par l'importance des départs prématurés (43 % en 2014). En revanche, pour les jeunes étant allés au bout du parcours d'insertion, le taux de sorties positives atteint 89 %. La stabilisation des jeunes au sein de l'établissement constitue à cet égard un des objectifs du contrat d'objectif et de performance signé en juin 2015.

L'analyse du recrutement souligne la nécessité de renforcer le ciblage du dispositif. En effet, si l'EPIDe accueille pour l'essentiel des jeunes en grande difficulté, la part des volontaires intégrés disposant d'un diplôme de niveau IV ou V a augmenté sur la période récente, passant de 12 % en 2012 à 18 % en 2014. De même, la part de jeunes ayant quitté le système scolaire au niveau du baccalauréat atteint 13 % en moyenne, voire près de 25 % dans certains centres, ce qui pose la question de savoir si ces jeunes, même en difficulté d'insertion, ont vocation à bénéficier d'un accompagnement aussi lourd que celui de l'EPIDe.

Simultanément, les jeunes issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville ne représentent que 37 % des effectifs, alors que l'objectif fixé par les tutelles est de 50 %. D'une façon plus générale, le faible taux de volontaires orientés par les missions locales (34 %) et l'importance des candidatures spontanées (38 %) sont de nature à interroger sur l'efficience du ciblage des recrutements. Ce constat met en évidence l'intérêt que pourrait avoir une approche partenariale de l'orientation du jeune en EPIDe.

3 - Un effort à poursuivre en matière de rationalisation des moyens

Début 2015, les tutelles ont conforté l'établissement dans sa mission et décidé le développement de ses capacités d'accueil. L'EPIDe s'est vu assigner un objectif de développement de 570 places dans le cadre des centres existants. Parallèlement, deux nouveaux centres d'une capacité totale de 300 places devraient être créés dans le sud de la France en 2016.

Pour autant, cette relance de l'EPIDe ne doit pas occulter la nécessité de poursuivre l'effort d'amélioration de son efficience et de rationalisation de ses moyens. Le coût du dispositif – 24 000 € par jeune – reste en effet très élevé, en raison notamment des charges de restauration et d'hébergement de semaine, et de l'importance du taux d'encadrement qui s'élève à 40 %. Le coût unitaire de la place occupée, bien qu'en léger recul, se situe à 42 000 € en 2014, et la situation financière de l'établissement demeure préoccupante, avec un

déficit cumulé de plus de 5 M€ sur 2012-2013, que ne compense pas un léger excédent en 2014.

Dans le cadre d'un contrôle des comptes de l'organisme, ce constat a conduit la Cour à recommander une meilleure maîtrise des coûts de fonctionnement à travers une réduction raisonnée du taux d'encadrement, un effort d'optimisation des implantations immobilières et un renforcement des partenariats au niveau local. Certaines de ces orientations ont trouvé leur traduction dans le contrat d'objectifs et de performance signé avec les tutelles le 12 juin 2015. La direction générale de l'EPIDe a également annoncé qu'elle mettrait à profit l'accroissement des capacités d'accueil pour diminuer le taux d'encadrement et que la réflexion sur la localisation des sites devrait se poursuivre.

Cet effort est en effet nécessaire : si le modèle original de l'EPIDe permet de répondre aux besoins de jeunes en grande difficulté, son coût élevé impose de veiller avec soin au ciblage du dispositif et de poursuivre les efforts annoncés en matière de rationalisation des moyens.

III - Une mobilisation prépondérante des dispositifs généralistes

Si le nombre de jeunes pris en charge au sein des dispositifs dédiés est en augmentation, les dispositifs et structures généralistes, ouverts à l'ensemble des jeunes, voire à l'ensemble des personnes en difficulté d'insertion, restent les plus mobilisés. Ils contribuent fortement à apporter à ces jeunes des solutions d'insertion, même si certains demeurent encore insuffisamment tournés vers ce public.

A - Les programmes de formation des régions et de Pôle emploi : une articulation à parfaire avec l'accompagnement

Compétentes pour la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle, les régions ont développé des programmes de formation comportant une large palette de prestations, depuis des actions de mobilisation et de définition du projet professionnel jusqu'aux formations qualifiantes, permettant l'accès à un niveau de qualification d'une convention collective, voire certifiantes en donnant accès à un titre inscrit au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP)¹³⁶, en passant par des formations pré-qualifiantes, qui permettent l'acquisition de prérequis généraux ou techniques. Pôle emploi finance pour sa part à l'intention des demandeurs d'emploi des formations permettant d'acquérir des compétences nécessaires à l'entrée en emploi, qui peuvent également être qualifiantes ou certifiantes.

¹³⁶ Le socle de connaissances et de compétences professionnelles mis en place récemment par le décret du 13 février 2015 fera lui-même l'objet d'une certification.

Sauf exception, le jeune n'entre toutefois pas directement en formation. Après une première phase d'accompagnement, Pôle emploi ou les missions locales « prescrivent » des actions de formation, qui sont mises en œuvre par des organismes financés par la région ou par Pôle emploi. En 2013, les régions ont ainsi financé sur leurs programmes de formation¹³⁷ 78 000 stages pour les jeunes sans qualification(hors écoles de la 2^{ème} chance). Pôle emploi, de son côté, a ouvert à 10 000 jeunes sans qualification une offre de formation tournée vers l'adaptation à l'emploi.

Le recours à la formation continue est relativement fréquent pour les jeunes sortis de l'école sans diplôme. Ainsi, selon l'enquête CEREQ Génération 2010, 27 % de ces jeunes ont suivi une formation de ce type, contre 5 % des diplômés de licence professionnelle ou 7 % des BTS-DUT.

Toutefois l'accès aux formations qualifiantes ou certifiantes demeure difficile pour les jeunes très peu qualifiés : cette démarche suppose l'élaboration d'un projet professionnel relativement abouti, mais également un niveau scolaire que sont loin d'atteindre tous les jeunes décrocheurs. Des mesures préparatoires à la qualification sont alors indispensables.

Les études montrent en particulier que le retour en formation n'est efficace que lorsqu'il s'inscrit dans un projet professionnel bien établi. Un lien fort entre offre de formation et définition du projet professionnel doit donc être intégré dans la pratique de l'accompagnement. Ainsi, par exemple, une action innovante en ce sens a été mise en place par la mission locale de Thiers : pour faire découvrir d'une manière attractive à des jeunes trois secteurs industriels porteurs d'emploi (coutellerie, plasturgie et chaudronnerie), trois semaines de découverte ont été organisées, à raison d'une semaine par secteur, sur la base de deux jours au sein de l'organisme de formation concerné pour découvrir les métiers, puis trois jours d'immersion en entreprise.

Dans cette perspective, de nombreuses régions ont également mis en place des modules d'insertion sociale et professionnelle, qui constituent souvent la première étape du parcours de formation : c'est le cas d'un dispositif tel que « Avenir jeunes » en région Île-de-France.

À ces dispositifs peuvent s'ajouter des modules d'acquisition des savoirs de base, souvent prescrits en complément des formations de remobilisation ou d'aide à la construction du projet professionnel. Dans ce cadre, la région Auvergne a ainsi mis en place un SIEG (service d'intérêt économique général, au sens du droit européen de la concurrence) qui porte des actions de remise à niveau et de préparation aux concours, ainsi que l'école de la 2^{ème} chance¹³⁸.

Le coût moyen d'un stage ou d'une action d'insertion des régions, soit environ 4 400 €, se situe à un niveau intermédiaire entre les dispositifs d'accompagnement (CIVIS, garantie jeunes) et un parcours en école de la 2^{ème} chance.

¹³⁷ Programmes qui ne sont pas ouverts spécifiquement aux jeunes, *a fortiori* aux jeunes sans qualification.

¹³⁸ Dont une des particularités est qu'elle est ouverte au public adulte.

Le dispositif Avenir jeunes de la région Île-de-France

Le dispositif régional Avenir jeunes porté par la région Île-de-France s'adresse aux jeunes âgés de 16 à 25 ans, sortis du système scolaire, peu ou pas qualifiés et rencontrant des difficultés à s'insérer durablement dans la vie active. Ce dispositif est prescrit par les professionnels des missions locales, de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), de l'aide sociale à l'enfance (ASE), des centres d'information et d'orientation (CIO), des centres et points information jeunesse, des Cap emploi et des agences de Pôle emploi. Mis en place avant la création du CIVIS renforcé, il n'a pas évolué avec la création de cette prestation nationale financée par l'État.

Deux formules sont proposées. Au sein d'un Pôle de projet professionnel (PPP), le jeune est aidé pour élaborer un projet professionnel et construire un parcours de formation adapté. Pour les jeunes en situation de grande exclusion que leurs difficultés empêchent d'accéder directement aux mesures d'insertion, l'identification des compétences transversales et l'élaboration d'un projet professionnel ont lieu au sein des Espaces de dynamique d'insertion (EDI) qui, sur une durée moyenne de 4 à 5 mois, accompagnent les jeunes collectivement et individuellement pour lever les freins à l'emploi.

Les jeunes entrant dans le dispositif Avenir Jeunes ont le statut de stagiaire de la formation professionnelle et perçoivent une rémunération versée par la Région. En 2013, environ 9 600 jeunes sont entrés dans les PPP et 2 600 dans les EDI. La Région finance les PPP par voie d'appel d'offres et les EDI, majoritairement animés par des associations, par voie de subvention.

L'une des principales difficultés identifiées reste le manque d'articulation entre l'accompagnement socio-professionnel, lié à la politique de l'emploi et donc compétence de l'État, et la formation professionnelle, compétence des régions.

Cette difficulté peut se traduire notamment par des ruptures de prise en charge et le manque de fluidité des parcours. L'entrée en formation dépend de l'organisation des programmes de formation par la région ou Pôle emploi, avec des dates de session des stages fixées à l'avance, ce qui peut laisser le jeune sans prise en charge pendant plusieurs mois. L'amélioration de la continuité entre accompagnement et formation constitue un des enjeux de la mise en œuvre du « droit au retour », mais également de l'atteinte des objectifs de la « garantie européenne pour la jeunesse ».

Une autre difficulté se traduit par la multiplication des référents, dans la mesure où la relation du jeune avec le référent de formation, lorsqu'il existe, est au moins aussi importante que celle nouée avec le conseiller de mission locale. Ceci tend à contredire le principe du « référent unique » pourtant au fondement de l'action des missions locales.

Enfin, ce manque d'articulation peut se traduire par une adaptation insuffisante de l'offre de formation à destination des jeunes. Si la coordination entre les régions et Pôle emploi dans la mise en place des programmes de formation est assez poussée (allant parfois jusqu'à un groupement de commandes comme en Bourgogne), en revanche, les services de l'État, ne sont pas toujours associés à leur préparation. Ainsi, à partir des informations provenant des missions locales, la DIRECCTE de Languedoc-Roussillon estime que l'offre de formation pré-qualifiante qui permettrait aux jeunes d'accéder aux formations qualifiantes reste inférieure aux besoins. La concertation avec les missions locales, en amont de la conception des dispositifs de formation, apparaît également d'une qualité variable. En Lorraine, dans chaque mission locale, le référent AIO (accueil, information, orientation), financé par la région, est chargé de centraliser les besoins en formation et en insertion des jeunes qui sont accueillis, afin que le délégué territorial de la collectivité puisse programmer

les actions de formation nécessaires. Ce référent fait également le lien avec les organismes de formation qui accueillent les jeunes suivis en mission locale. Cette organisation est loin d'être généralisée dans les autres régions.

B - L'alternance face au risque de délaisser les jeunes en difficulté

Les deux formes principales de l'alternance sont l'apprentissage, qui est une voie de formation initiale autant que d'insertion professionnelle, et le contrat de professionnalisation. La région est chargée de la politique régionale d'apprentissage, sous le contrôle pédagogique de l'État, alors que les partenaires sociaux pilotent le contrat de professionnalisation. En dépit des objectifs affichés, ces dispositifs semblent toutefois encore insuffisamment mobilisés

1 - Le contrat d'apprentissage

Aujourd'hui, seulement 33 % des jeunes entrant en apprentissage - soit 91 000 jeunes en 2013 - sont dépourvus de tout diplôme, que cette entrée se fasse en continuité de la scolarité précédente ou après une rupture de parcours¹³⁹. Le développement de l'apprentissage depuis le milieu des années 1990 a, pour l'essentiel, résulté de son extension aux formations de niveau IV (baccalauréat) ou supérieur, les effectifs d'apprentis préparant un CAP reculant de près de 13 % entre 1995 et 2013¹⁴⁰. Les contrats d'apprentissage qui préparent à une formation de niveau V (CAP) sont désormais minoritaires (42 % au niveau national, et même 23 % en Île-de-France).

On note toutefois que la part des contrats d'apprentissage qui ne sont pas conclus en continuité d'une scolarité¹⁴¹ a progressé, pour passer de 11 à 14 % entre 2012 et 2013, soit 38 000 jeunes, ce qui témoigne vraisemblablement d'un effort de promotion de l'apprentissage en tant que solution pour les décrocheurs. De plus en plus de missions locales se sont investies dans cette direction, mais les employeurs sont souvent réticents à recruter les jeunes qui sont issus de ces instances, car ils sont considérés comme trop âgés, plus coûteux et peu adaptables.

La pénurie globale d'offres de places d'apprentissage est aussi une limite dans certains territoires. Dans le bassin stéphanois ou dans le Cantal, par exemple, les possibilités d'apprentissage en BTP sont trop rares pour répondre à la demande. Dans l'agglomération du Creusot-Montceau-les-Mines, c'est l'absence de CFA qui limite le recrutement d'apprentis.

L'appétence des jeunes pour l'apprentissage n'est elle-même pas toujours suffisante. Les jeunes sans qualification préexistante peuvent ainsi être réticents à s'engager sur une durée qui leur paraît longue, de deux ans en règle générale : l'importance du phénomène des ruptures en cours de contrat témoigne de cette difficulté. Pour les jeunes entrés en

¹³⁹ Source : DARES, ministère chargé de l'emploi. *L'apprentissage en 2013*, février 2015. 10 p., disponible sur www.travail-emploi.fr

¹⁴⁰ Source : DEPP, ministère de l'éducation nationale. *Repères et références statistiques*, édition 2015. 437 p., disponible sur www.education.fr

¹⁴¹ Ou d'un précédent contrat d'apprentissage.

apprentissage en 2011-2012 et préparant un diplôme de niveau V, le taux de rupture atteint 32 % et le taux d'abandon 27 %, en tenant compte d'une éventuelle reprise d'apprentissage dans une autre entreprise. Ces taux sont 2,3 fois supérieurs à celui des apprentis qui préparent un diplôme de niveau III¹⁴².

Dans ces conditions, les dispositifs de préparation peuvent faciliter l'entrée en apprentissage (cf. chapitre II). En outre, des mesures de lutte contre les ruptures de contrats d'apprentissage ont été prises dans la plupart des contrats d'objectifs et de moyens État-région de la génération 2011-2015. En Midi-Pyrénées, un programme régional d'amélioration de la qualité par apprentissage (PRAQA), destiné à prévenir les ruptures, a été mis en place en 2010 en faveur plus particulièrement des apprentis de premier niveau de qualification. À l'entrée en contrat ou en cours de contrat, il est également important de repérer les apprentis en difficulté sur les savoirs de base et de leur proposer des solutions, à l'exemple d'une expérimentation en cours dans les CFA du BTP de Rhône-Alpes, en partenariat avec l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme et la Fondation du BTP.

Par rapport à la plupart des autres dispositifs, un contrat d'apprentissage est relativement coûteux pour les finances publiques (un peu plus de 18 000 €), mais il faut observer qu'il s'agit d'une voie de formation initiale alternative à la formation scolaire et dont les résultats en termes d'insertion sont meilleurs. Le taux d'accès à l'emploi d'un apprenti de niveau V était en 2013 de 54 % sept mois après la fin de son contrat, alors qu'il n'était que de 32 % pour un élève sortant au même niveau d'un lycée professionnel. Au niveau IV, l'écart des résultats est presque aussi élevé.

2 - Le contrat de professionnalisation

S'agissant du contrat de professionnalisation, seulement près de 9 000 jeunes sans qualification sont entrés dans le dispositif en 2013, soit 8 % du total des entrées. En effet, alors que l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003 qui a créé le contrat de professionnalisation mentionnait « *les jeunes sans qualification professionnelle* » au premier rang des bénéficiaires potentiels de ce nouveau dispositif, la part de ces derniers est devenue résiduelle, en dépit des initiatives locales (voir annexe n° 10, encadré sur les groupements d'entreprises pour l'insertion et la qualification). La Cour a déjà souligné cette faible contribution dans une insertion au rapport public annuel de 2012. Le contrat de professionnalisation, qui constitue une formation complémentaire à la formation initiale, a un coût estimé à 6 600 € par jeune. Le taux d'accès à l'emploi après 6 mois était en 2011 de 76 %. La comparaison de ces résultats avec ceux de l'apprentissage est délicate, car les jeunes sortant de ce type de contrat sont plus âgés que les apprentis et sont fréquemment déjà pourvus d'une première expérience professionnelle.

En définitive, le risque d'une marginalisation du public des jeunes en difficulté d'insertion dans l'accès aux formations en alternance est donc réel. Compte tenu de l'efficacité de l'apprentissage et du contrat de professionnalisation pour s'insérer dans l'emploi, et des récentes dispositions incitatives prises à l'égard des employeurs d'apprentis, il conviendrait que les pouvoirs publics nationaux et régionaux ainsi que les partenaires sociaux

¹⁴² *Id.*

s'attachent à des mesures ciblées d'aide à ce public en difficulté, lui permettant de mieux accéder à un contrat dans les secteurs qui recrutent.

C - Les emplois d'avenir, un moyen coûteux pour une entrée des jeunes peu qualifiés dans l'emploi

Le constat d'un faible accès des jeunes faiblement qualifiés ou susceptibles d'être victimes de discrimination sur le marché du travail a conduit à la mise en place des emplois d'avenir en 2012. L'objectif qui sous-tend ce dispositif est de modifier l'ordre spontané de la file d'attente dans le processus d'accès à l'emploi, en donnant aux jeunes une première expérience d'emploi durable assortie d'une formation et d'un accompagnement. En 2014, 41 % des emplois d'avenir ont été pourvus par des jeunes sans qualification, soit 36 000 personnes. Cette proportion s'explique par le fait que les emplois d'avenir sont ouverts aux jeunes demandeurs d'emploi diplômés de niveau V, voire aux jeunes demandeurs d'emploi ayant au plus atteint le 1^{er} cycle de l'enseignement secondaire et résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville ou en zone de revitalisation rurale.

Les emplois d'avenir sont à pourvoir prioritairement dans le secteur non marchand. On peut observer à cet égard que la part des emplois de l'administration et du secteur sanitaire et social, débouché potentiel pour les jeunes à l'issue de leur contrat, tend à croître¹⁴³. Cet accroissement se produit au détriment de secteurs traditionnels d'insertion, tels que le commerce ou l'hôtellerie-restauration.

Le faible taux de rupture des emplois d'avenir est un bon indice d'adhésion des jeunes et des employeurs au dispositif. Dans le secteur non marchand, il se situe à 8 % après six mois au lieu de 11 % pour les CAE¹⁴⁴. Les emplois d'avenir ont pu donner lieu à des réorientations radicales de parcours permettant à des jeunes, notamment des ZUS, de trouver la voie qui convient à leurs aspirations et à leurs potentiels (fréquemment des métiers du social ou de l'animation). Dans le secteur de l'aide à la personne, ils ont pu constituer une première expérience pour passer ensuite les concours sanitaires et sociaux. Selon la DIRECCTE Auvergne, dans le secteur marchand (coutellerie et bâtiment notamment), des jeunes non qualifiés ont pu accéder à des CDI et à des formations internes grâce aux emplois d'avenir. La DIRECCTE précise également que dans le bâtiment, les aides à l'embauche d'un jeune en emploi d'avenir peuvent permettre d'aboutir à un CDI, alors que l'employeur recherchait initialement un CDD.

Les premières données collectées au niveau national tendent à indiquer que le volet formation du contrat et la préparation de la sortie de l'emploi aidé sont effectivement pris en compte par le dispositif. La quasi-totalité des contrats prévoient une formation de remise à niveau, de pré-qualification, de qualification ou une validation des acquis de l'expérience (VAE), le plus souvent orientée vers l'adaptation au poste de travail. 36 % des jeunes en

¹⁴³ D'une façon générale, selon le CEREQ (enquête Génération 2010), 26 % des emplois pourvus par des jeunes relèvent de la sphère non marchande.

¹⁴⁴ Cf. DARES, ministère chargé de l'emploi, *Les emplois d'avenir*, octobre 2014, 9 p., disponible sur www.travail-emploi.fr

emploi d'avenir sont pourvus d'un engagement de formation qualifiante (46 % en Lorraine par exemple). Les missions locales s'organisent pour préparer l'échéance du contrat et la sortie du jeune vers l'emploi durable (exemple de la mission locale du Creusot-Montceau).

En dépit de ces premières observations positives, il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité des emplois d'avenir pour l'insertion durable dans l'emploi. En revanche, il est indéniable que ce dispositif a un coût élevé. C'est même, hormis l'EPIDE et les ateliers et chantiers d'insertion, le dispositif le plus onéreux parmi ceux qui sont mobilisables en faveur des jeunes sans qualification, soit environ 24 000 €¹⁴⁵ pour une durée effective moyenne d'un contrat de 24 mois (sur un maximum de 36 mois).

Par ailleurs, un phénomène de concurrence entre l'apprentissage et les emplois d'avenir, aussi bien pour les employeurs que pour les jeunes, a été relevé en Rhône-Alpes, en Lorraine, en Bourgogne ou en Languedoc-Roussillon par les missions locales et par les services de l'État. Ces derniers ont constaté que les employeurs des secteurs marchands ouverts aux emplois d'avenir pouvaient préférer ceux-ci à l'apprentissage, ce qui a conduit les préfets de région à en limiter le périmètre. Depuis le printemps 2015, les CIE dits Starter risquent désormais de faire également concurrence à l'apprentissage, voire aux emplois d'avenir dans le secteur marchand, le taux de prise en charge par l'État (45 %), étant particulièrement attractif pour les employeurs, d'autant plus qu'il n'est pas assorti des mêmes obligations de formation que les deux autres dispositifs cités.

D - L'insertion par l'activité économique et les PLIE

1 - Les structures d'insertion par l'activité économique : éviter un enfermement dans la précarité

Expérimentée dès la fin des années 1970 et reconnue par la loi 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, l'insertion par l'activité économique (IAE) propose à des personnes durablement exclues du marché du travail un parcours d'insertion ou de réinsertion dans l'emploi. Le point commun à tous les bénéficiaires¹⁴⁶, outre leur situation sociale précaire, est l'absence de qualification ou l'impossibilité de valoriser le diplôme détenu sur le marché du travail. L'expérience des structures d'insertion par l'activité économique a pour objectif de leur permettre de reprendre confiance, d'obtenir une rémunération, et de redéfinir leur projet professionnel.

Dans les faits, le public des jeunes représente une part importante de l'insertion par l'activité économique, soit 29 % des bénéficiaires en 2013. Environ 15 000 de ces jeunes sont sans qualification, soit 40 % du total des jeunes accueillis dans les structures de l'IAE.

Les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) représentent le dispositif le plus lourd de l'IAE, car ils combinent l'exercice d'une activité d'intérêt général et un accompagnement

¹⁴⁵ Hors formation, prise en charge par les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).

¹⁴⁶ Demandeurs d'emploi de longue durée, bénéficiaires de minima sociaux, travailleurs handicapés et jeunes en grande difficulté.

renforcé (appui socioprofessionnel, encadrement technique et actions de formation). Les jeunes constituent une part importante du public (27 %). Le coût moyen d'une prise en charge est élevé (plus de 27 000 € en 2012, pour un coût moyen unitaire de l'accompagnement en IAE de 11 700 €).

C'est dans les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) que la part des jeunes est la plus élevée (36 %). Ces structures offrent une activité professionnelle d'intérim, complétée par un suivi social et professionnel. La part des jeunes est également importante (30 %) dans les associations intermédiaires, qui proposent l'exercice d'une activité professionnelle avec une mise à disposition du salarié auprès d'utilisateurs (entreprises, associations, particuliers), assortie d'un accompagnement (organisation de parcours de formation, information des intéressés sur leurs droits, orientation vers des centres d'action sociale)¹⁴⁷.

Il n'existe pas d'évaluation spécifique des résultats de l'IAE en ce qui concerne les jeunes. Globalement, selon une enquête réalisée en 2012¹⁴⁸, 40 % des personnes passées par l'IAE étaient en emploi 18 mois après leur entrée dans le dispositif, mais ce taux était de 24 % seulement pour les personnes ayant fréquenté un ACI.

Un des défis majeurs paraît d'éviter que les jeunes ne restent enfermés au sein de ces dispositifs aidés. Dans la mesure où les politiques sociales locales, dont le département est le chef de file, peuvent avoir une influence forte sur l'IAE, une concertation entre l'État, la région et le département semble ainsi indispensable pour éviter de cantonner l'IAE à la lutte contre l'exclusion et enclencher une dynamique vers l'emploi. Les coordinations institutionnelles telles que les pactes territoriaux d'insertion (PTI), pourraient théoriquement jouer ce rôle, mais elles ne semblent pas suffisantes. Cet exemple révèle à nouveau l'intérêt d'une concertation locale permettant de coordonner les dispositifs. Celle-ci pourrait également avoir vocation à mieux caractériser, sur la base de critères partagés, le profil des publics respectifs de l'IAE, de la garantie jeunes, voire de l'EPIDe et des écoles de la 2^{ème} chance, afin de résERVER l'IAE aux jeunes les plus difficultés.

2 - Les PLIE, une fonction d'ensemblier à confirmer

Les plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE) concernent les personnes en grande difficulté d'insertion sociale et professionnelle, dans l'objectif de leur apporter un accompagnement renforcé. Expérimentés au début des années 1990 dans le nord de la France, les PLIE se sont depuis largement diffusés sur le territoire national, à la faveur du soutien du fonds social européen (FSE) sans lequel la plupart n'auraient pas pu voir le jour et qui leur apporte aujourd'hui près de 40 % de leur financement. L'accompagnement global de la personne est réalisé sous la forme d'un « parcours » individuel et personnalisé, avec des rendez-vous fréquents jusqu'à l'accès à l'emploi, puis pendant les six premiers mois dans l'emploi afin de garantir une insertion durable.

Par rapport à l'insertion par l'activité économique, une des particularités des PLIE est d'être un dispositif d'accompagnement « hors les murs ». Les « référents de parcours » qui

¹⁴⁷ Les différentes indications descriptives et statistiques (fréquentation, coût) sont fournies à l'annexe n° 3.

¹⁴⁸ DARES, ministère chargé de l'emploi, (enquête auprès d'un échantillon de salariés de l'IAE).

accompagnent les bénéficiaires sont portés par des structures partenaires, parmi lesquelles, le plus fréquemment en ce qui concerne les jeunes, les ateliers et chantiers d'insertion et les missions locales.

Les jeunes font partie du public des PLIE, mais leur part tend à diminuer ces dernières années (21 % en 2013, contre 27 % en 2010). Parmi eux, la part de ceux qui sont sans qualification est identique à celle de l'IAE, c'est-à-dire un peu moins de 40 %, ce qui représentait 2 500 jeunes en 2013. Le coût d'un accompagnement est estimé à un peu plus de 5 000 € par bénéficiaire.

La valeur ajoutée des PLIE par rapport à l'accompagnement classique tient à une intensité plus élevée (deux entretiens par mois environ), mais aucune évaluation n'a été conduite pour confirmer leur pertinence propre parmi les dispositifs ouverts aux jeunes. Si les PLIE qui ont conduit des actions spécifiques en direction des jeunes sont rares, un risque de redondance avec les dispositifs propres aux jeunes peut exister : ainsi, le PLIE d'Angers-Loire métropole propose une coordination des parcours de professionnalisation des jeunes en emploi d'avenir. Il conviendrait, pour le moins, comme cela a été évoqué pour l'insertion par l'activité économique, que l'orientation des jeunes cumulant difficultés sociales et professionnelles soit coordonnée entre les financeurs.

IV - Une architecture d'ensemble à repenser

A - La « garantie jeunes » : un nouveau dispositif qui invite à réorganiser les modalités d'accompagnement

Instituée à titre expérimental, la garantie jeunes est née en 2013 avec le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Elle vise à proposer un accompagnement renforcé aux jeunes les plus vulnérables. Une allocation équivalente au RSA (452 € après abattement du forfait logement), supérieure à l'allocation CIVIS ou à l'indemnité de stagiaire de la formation professionnelle d'un primo-demandeur d'emploi¹⁴⁹, lui est attachée. La garantie jeunes est mise en œuvre directement par les missions locales, et non par des structures spécifiques. Ce n'est pas l'absence de diplôme qui détermine l'éligibilité à la garantie jeunes, mais l'absence d'emploi ou de formation (NEET) et la situation sociale, matérialisée par le niveau des ressources financières propres, selon les critères du RSA.

La garantie jeunes achève l'évolution amorcée par le CIVIS avec le passage à une logique de « priorité à l'emploi ». Elle n'impose pas une formation préalable, le postulat mis en œuvre étant que la première expérience en emploi crée l'appétence pour se former.

Une étude du CEREQ avait déjà montré que lorsque la formation a lieu juste à la sortie d'un emploi, les jeunes formés améliorent leurs chances ultérieures d'insertion professionnelle, contrairement aux formations qui interviennent à partir d'une situation de

¹⁴⁹ Mais inférieure à la rémunération d'un apprenti de 18 à 20 ans en première année de formation (597 € – 2015).

chômage¹⁵⁰. Les enseignements du revenu contractualisé d'autonomie expérimenté en 2011-2012¹⁵¹, qui montrait que le bénéfice seul d'une allocation n'améliore pas significativement les chances d'insertion, ont également été pris en compte pour mettre l'accent sur la nécessité d'une intensité de l'accompagnement. En effet, ainsi que l'a confirmé une étude économétrique récente¹⁵², elle influe positivement sur les chances d'insertion.

Avec 8 600 jeunes concernés en 2014, la garantie jeunes est en cours de montée en puissance, mais elle devrait se généraliser rapidement : les objectifs sont de toucher 50 000 jeunes en 2015 et 100 000 jeunes en 2017.

Plusieurs caractéristiques contribuent à souligner l'intérêt de la garantie jeunes par rapport aux autres dispositifs d'accompagnement en mission locale, en particulier le CIVIS :

- le rythme soutenu de ce dispositif, grâce à une présence à plein temps pendant quatre à huit semaines au début de l'accompagnement, incite les jeunes à reprendre un rythme d'activité régulier. Au-delà, le jeune s'engage à planifier tous les jours, pendant 12 mois, des actions de mise en situation professionnelle, de formation, de levée des freins à l'emploi (mobilité, logement, citoyenneté...) ;
- l'approche collective, au travers de « promotions » de 10 à 20 jeunes, est porteuse de solidarité et d'émulation ;
- l'allocation mensuelle permet au jeune de sécuriser un minimum de ressources afin de se consacrer à sa recherche d'emploi ; elle est complétée au besoin par un accompagnement social (travailleurs sociaux du département, associations caritatives, interventions sur le thème du budget personnel...) ;
- la multiplication des liens avec l'entreprise, au cours des périodes d'immersion, est conçue comme un tremplin vers l'emploi : une relation professionnelle est co-construite entre le jeune, dont les souhaits sont confrontés à la réalité du marché du travail, et l'entreprise qui l'accueille.

Les témoignages des missions locales expérimentatrices, recueillis par l'Union nationale des missions locales (UNML), font état d'une relation de confiance plus importante et de meilleurs rapports entre les jeunes accompagnés et les professionnels que dans les dispositifs classiques. Comme l'observe la mission locale de Saint-Etienne, avec l'internalisation au sein de la structure de la formation et des ateliers de recherche d'emploi, ce sont aussi les pratiques des conseillers et la finalité même de la mission locale qui se trouvent profondément renouvelées, voire bouleversées. Des fonctions nouvelles émergent : ainsi un pôle social a été créé par la mission locale de Thiers.

Toutefois, la garantie jeunes n'atteindra pleinement sa cible que si elle touche effectivement les jeunes pour lesquels elle a été conçue et si elle peut être généralisée à un coût soutenable pour les finances publiques.

¹⁵⁰ Cf. *Le retour en formation en début de vie active : un effet ambivalent sur l'accès à l'emploi*, in CEREQ Net.Doc n° 83, 2011. 78 p., Disponible sur www.cereq.fr

¹⁵¹ Cf. *Evaluation du revenu contractualisé d'autonomie*, CREST / J-Pal / École d'économie de Paris, jan. 2013

¹⁵² Cf. *L'accompagnement et les trajectoires d'insertion des jeunes bénéficiaires d'un CIVIS*, in : *Travail et Emploi* n° 134, Bernard Gomel, Sabina Issehnane, François Legendre, 2013.

Le repérage des jeunes qui ont effectivement besoin d'un accompagnement est un des premiers défis de la garantie jeunes. Il est trop tôt pour réaliser un bilan sur ce point, mais il semble qu'une petite part seulement des jeunes entrés dans le dispositif n'était pas connue auparavant de la mission locale : fin 2014, 6 % des jeunes entrés en garantie jeunes avaient été orientés par d'autres parties prenantes que la mission locale¹⁵³. Néanmoins, cette donnée doit être maniée avec prudence, car les conseillers de mission locale reçoivent en général les jeunes orientés par leurs partenaires en amont de l'entrée en garantie jeunes. Dans l'Aude, la part des prescriptions ne provenant pas des missions locales est supérieure (15 %, dont 8 % par Pôle emploi, 6 % par le département, notamment). Il en va de même dans les Vosges (14 %).

La soutenabilité financière de la garantie jeunes est un autre défi majeur¹⁵⁴. Une part importante du financement devrait être assurée par le recours aux fonds européens, en particulier l'initiative européenne pour la jeunesse (IEJ) : les missions locales seront financées à hauteur de 1 600 € par jeune accompagné. À cette dépense s'ajoute à la charge de l'État l'allocation versée au jeune par l'ASP¹⁵⁵, estimée à 329 € par jeune et par mois¹⁵⁶. Le forfait de 1 600 € correspond principalement au coût d'un binôme de conseillers par groupe de 80 à 100 jeunes. Ces estimations financières ne paraissent réalistes que si les jeunes restent pris en charge pendant 6 mois en moyenne. Une durée double conduirait, une fois la période d'intégration de 4 à 8 semaines terminée, à alourdir les coûts, sauf à revenir à un ratio jeunes accompagnés/conseiller proche de celui du CIVIS. Il en va de même de la prise en charge de l'allocation, qui a été calibrée en loi de finances sur une durée de 6 mois (soit 2 000 €).

Le maintien d'une dynamique d'accompagnement proche de celle des dispositifs de 2^{ème} chance conduit en effet logiquement à recommander une durée d'accompagnement de l'ordre du semestre, éventuellement renouvelable pour des besoins complémentaires. Une telle durée est de nature à éviter le risque de transformer la garantie jeunes en dispositif social à caractère « alimentaire », auquel les jeunes accéderaient principalement pour percevoir un revenu. Elle est aussi de nature à inciter les jeunes qui l'envisagent à entrer sans trop tarder en formation pour compléter leur parcours d'insertion.

Un autre point d'attention est l'articulation de la garantie jeunes avec les politiques sociales et les politiques de formation. La commission d'attribution et de suivi qui décide de l'entrée en garantie jeunes associe le département, ce qui devrait faciliter l'accès des jeunes suivis par les services sociaux, l'aide sociale à l'enfance ou la prévention spécialisée : pour mémoire, 21 000 jeunes majeurs sont pris en charge par les départements au titre de l'aide sociale à l'enfance. De même, il est probable que le jeune sans qualification en garantie jeunes tentera de valider l'expérience acquise par une formation qualifiante, voire une validation des acquis de l'expérience : il conviendra donc que les programmes de formation des régions puissent être actionnés rapidement, au besoin à travers le compte personnel de formation. Il

¹⁵³ Source : DGEFP.

¹⁵⁴ Pour reprendre les termes d'un directeur de mission locale, la garantie jeunes est également « énergivore » (ajustements constants, mobilisation des conseillers de tous les instants). Elle nécessite d'importants moyens logistiques : accueil de groupes en continu nécessitant des locaux adaptés, ou transport des jeunes qu'il n'est pas facile d'assurer en milieu rural.

¹⁵⁵ Agence de services et de paiement.

¹⁵⁶ Cf. instruction du ministre relative à la mise en œuvre de la garantie jeunes du 28 mars 2014.

est en conséquence indispensable que les régions puissent être associées à la montée en charge de la garantie jeunes grâce à une organisation partenariale adaptée.

Le coût total de la garantie jeunes est évalué à 360 M€ au minimum pour 100 000 jeunes. La soutenabilité financière de sa généralisation supposerait donc une profonde restructuration des dispositifs en faveur de l'insertion des jeunes : la suppression du CIVIS, qui s'adresse pour une large part au même public, serait alors à envisager. Mais le coût du CIVIS étant estimé à 240 M€, cette suppression ne couvrirait qu'une part de l'engagement financier nouveau. Un redéploiement des financements affectés actuellement à d'autres dispositifs serait nécessaire.

La déconnexion entre l'allocation et l'entrée en accompagnement pourrait également être mise à l'étude. Elle permettrait d'envisager d'ouvrir plus largement l'accès à ces modalités d'accompagnement rénovées, tout en réservant l'allocation aux seuls jeunes en situation de précarité.

Si ces différents préalables étaient réunis, la garantie jeunes pourrait devenir un dispositif de droit commun pertinent, en mesure de répondre aux besoins des jeunes en difficulté d'insertion, dont la situation ne nécessite pas une prise en charge lourde en école de la 2^{ème} chance ou en EPIDe, et qui ne sont pas pour autant immédiatement employables.

B - Un foisonnement d'initiatives récentes, qui accroît le risque de superposition des dispositifs

La succession d'annonces au cours de l'année 2015, préfigurant le développement de nouveaux dispositifs, tels que le dispositif « réussite apprentissage », le « service militaire volontaire » ou encore le projet « Déclic pour l'action » témoigne d'une prise de conscience de l'enjeu que représente ce public en difficulté. Pour autant, cette multiplication des projets risque d'accroître la complexité globale de l'offre d'insertion, et de multiplier les risques de chevauchement, voire de concurrence entre dispositifs.

La création d'un dispositif de préparation à l'apprentissage par l'État semble ainsi redondante avec les initiatives des régions en la matière, même si l'objectif de complémentarité est affirmé.

De même, l'annonce récente de la création d'un « service militaire volontaire » (SMV) dans le cadre de sept centres, destinés à accueillir 2 000 jeunes d'ici 2016, soulève la question de sa complémentarité avec l'EPIDe. Ce nouveau dispositif d'insertion professionnelle, porté par le ministère de la Défense, qui s'est entre-temps désengagé de la tutelle de l'EPIDe, devrait s'inspirer comme ce dernier du service militaire adapté outre-mer, et s'adresser aux jeunes déscolarisés âgés de 18 à 25 ans, en rupture avec leur milieu familial et en difficulté d'insertion. La duplication de ces dispositifs, aux finalités et aux modalités de fonctionnement proches, mais portés par des ministères distincts, risque de limiter les possibilités d'économies d'échelle et de rendre plus difficile l'objectif d'une couverture harmonieuse du territoire. À titre d'exemple, le projet d'implantation d'un centre à Brétigny-sur-Orge, où existe déjà un centre EPIDe, ne peut que susciter des interrogations.

L'annonce de la création d'un dispositif « Déclic pour l'action » confié à l'AFPA, visant à sensibiliser à la découverte des métiers et des entreprises, mais aussi à héberger les jeunes en attente d'un logement ou de relogement tout en leur offrant un appui social, illustre un risque supplémentaire d'empilement des mesures. Si la mise en place d'une offre d'hébergement à destination de certains jeunes, stagiaires des E2C par exemple, est susceptible d'apporter une plus-value au dispositif, il conviendrait que les régions en soient parties prenantes au titre de leur compétence en matière de formation professionnelle des jeunes.

La généralisation de la « garantie jeunes » pourrait également susciter des effets d'éviction, notamment au détriment des structures de « seconde chance ». Certaines E2C auraient ainsi constaté une diminution de leur recrutement dans les zones d'expérimentation de la garantie jeunes, en raison notamment du différentiel de montant de l'allocation perçue dans les deux dispositifs (équivalent au RSA pour la garantie jeunes ; rémunération de stagiaire de la formation professionnelle pour les E2C). L'effet d'éviction constaté, s'il était confirmé, poserait question pour les jeunes les moins qualifiés, dans la mesure où la garantie jeunes n'est pas orientée vers la remise à niveau scolaire.

Ce constat conduit également à souligner l'intérêt que pourrait revêtir une harmonisation des barèmes attachés aux différents dispositifs d'insertion, permettant d'éviter que les jeunes n'arbitrent entre les dispositifs en raison de considérations financières.

C - Une offre d'insertion peu lisible, qui gagnerait à être clarifiée

Plus généralement, il apparaît que la multiplication des dispositifs nuit à la lisibilité globale de l'offre d'insertion, qui ne paraît pas maîtrisée par les jeunes eux-mêmes.

Les jeunes peuvent ainsi intégrer successivement plusieurs dispositifs, parfois partiellement redondants. Une part significative des stagiaires de l'école de la deuxième chance de Seine-Saint-Denis a suivi préalablement une formation « Avenir jeunes » de la région Île-de-France, dont les objectifs en matière d'accompagnement et de construction du projet professionnel sont pourtant proches. De même, une part croissante des jeunes sortant des écoles de la 2^{ème} chance accède également à un emploi aidé (8 % en 2014 contre 2 % en 2008), alors que ces contrats comprennent désormais, dans le cadre des emplois d'avenir, une composante importante d'accompagnement et de formation.

En outre, les jeunes ne sont pas en mesure de percevoir la structuration globale de l'offre. Selon une étude BVA précitée, les jeunes qui bénéficient d'une solution d'insertion ou de raccrochage la perçoivent comme une réussite individuelle favorisée par un acteur isolé (conseiller mission locale, référent), et non comme le résultat d'un système institutionnel. Comme le souligne l'étude, « derrière chaque acteur, le jeune voit une individualité qui l'aide, et non pas une institution intégrée dans un tout cohérent. »

Enfin, il apparaît que l'ensemble de ces dispositifs sont insuffisamment évalués, ce qui ne permet pas de mettre en regard leurs performances respectives. Ceci tient en particulier au manque d'homogénéité des indicateurs retenus, notamment du calcul du taux de « sorties positives », qui constitue pourtant l'un des principaux indicateurs en matière d'insertion. Ceci s'explique également par des difficultés méthodologiques spécifiques (cf. encadré).

Un prise en charge à améliorer par un meilleur suivi de la performance

L'évaluation des dispositifs passés en revue dans le présent rapport reste encore très insuffisante. En premier lieu, il n'existe pas de référentiel harmonisé d'évaluation de la performance des dispositifs, permettant d'en vérifier l'efficacité, l'efficience et la complémentarité. Le taux de « sorties positives », qui constitue le principal indicateur de résultat, n'est pas standardisé et répond à des logiques de calcul différentes selon les structures. Toutefois, dans le cadre de la garantie européenne pour la jeunesse, la DARES et la DGEFP travaillent actuellement à la définition d'indicateurs de résultat identiques pour l'ensemble des organismes qui accompagnent les jeunes : MLDS, missions locales, Pôle emploi, E2C, EPIDe, protection judiciaire de la jeunesse, service civique, APEC, etc.

En second lieu, les données disponibles ne permettent pas de connaître les parcours d'une cohorte de jeunes dans le temps, hormis l'enquête Génération du CERÉQ qui ne s'étend pas aux dispositifs publics¹⁵⁷. De même, les éventuels cumuls entre dispositifs à un instant donné ou dans le temps ne sont pas mesurés.

Un des obstacles auxquels se heurte l'évaluation des dispositifs est la difficulté de mesurer leur effet propre, en l'isolant des effets liés aux différences entre les publics. Ceci suppose de mettre en place un protocole d'évaluation, permettant de raisonner sur des populations les plus comparables possible, en limitant les effets de contexte et les biais de sélection. La mise en place de la garantie jeunes a innové à cet égard, en prévoyant une évaluation de l'impact du dispositif à travers une comparaison dans des territoires témoins par rapport à des jeunes « semblables », mais non bénéficiaires du dispositif. Toutefois, pour être parfaitement rigoureuse, une telle approche devrait se fonder sur une démarche « randomisée », permettant de distinguer deux cohortes à l'issue du processus de recrutement, l'une bénéficiant du dispositif et l'autre constituant le « groupe témoin ». Or, cette démarche se heurte à des difficultés éthiques : il est difficile d'admettre que les chances qu'un jeune intègre un dispositif d'insertion dépendent d'un tirage aléatoire. Cette contrainte a jusqu'à présent limité sa mise en œuvre, en particulier pour l'EPIDe.

L'évaluation de la performance des dispositifs et des opérateurs suppose également une mesure précise de leurs coûts. Si ce calcul est possible dans le cadre des structures spécifiques de type E2C, il se heurte à d'importantes limites au sein des missions locales, qui ne disposent pas de système de comptabilité analytique harmonisé. L'évaluation du temps-conseiller consacré à un dispositif est mal connue. De ce fait, le coût moyen par « jeune en demande d'insertion » avait été évalué par le rapport de l'IGF de 2010 consacré aux missions locales à 751 € (2007), mais sans distinguer entre les dispositifs supports utilisés. La mise en place d'outils permettant une meilleure mesure des coûts devrait constituer une priorité des missions locales, en particulier dans le cadre de la garantie jeunes, qui repose sur une logique de remboursement forfaitaire. Plus généralement, une approche harmonisée des coûts des différentes structures (coût par jeune, coût à la place), sur la base d'une méthodologie commune, apparaît indispensable.

Ces différents constats appellent à une réflexion d'ensemble sur la structuration des dispositifs d'insertion, permettant de clarifier l'offre globale dans un souci de lisibilité et de cohérence.

Si les dispositifs de « deuxième chance » sont pertinents pour assurer l'insertion des jeunes les plus en difficulté, il conviendrait d'en assurer une couverture territoriale plus

¹⁵⁷ Un suivi de trajectoire des jeunes bénéficiaires de dispositifs publics est envisagé par la DARES (ministère chargé de l'emploi) à partir de la déclaration annuelle des données sociales (DADS).

homogène, en évitant les doublons. Il conviendrait parallèlement de veiller à ce qu'ils soient réservés aux publics les plus éloignés de l'emploi, et de réfléchir à leur articulation avec l'insertion par l'activité.

L'épuisement du CIVIS, dix ans après sa création, combiné avec la montée en puissance de la garantie jeunes, appelle également à s'interroger sur la mise en œuvre de nouvelles modalités d'accompagnement. Ceci pourrait conduire à supprimer le CIVIS afin de généraliser un dispositif inspiré de la « garantie jeunes », favorisant un accompagnement collectif, mais qui en différerait sur deux points : une durée de l'ordre d'un semestre (hors prestations complémentaires éventuelles telles que l'accompagnement en emploi ou une formation qualifiante ou certifiante), et une déconnexion du lien automatique entre l'accompagnement et l'allocation, afin de ne pas limiter l'accès à ce dispositif aux seuls jeunes en situation de précarité sociale.

Parallèlement, le chapitre précédent a mis en évidence le besoin d'une prise en charge spécifique pour les décrocheurs les plus jeunes (16-18 ans), n'ayant pas vocation à réintégrer le système scolaire. Un dispositif adapté, géré par les régions, et centré sur la formation et la préparation à l'apprentissage, devrait être identifié.

Ces évolutions pourraient conduire à recomposer l'offre d'insertion autour de deux grands dispositifs généralistes et de deux dispositifs ciblés :

- un dispositif d'accompagnement inspiré du PPAE actuel, mis en œuvre par Pôle emploi et par les missions locales, pour les jeunes les plus proches de l'emploi ;
- un dispositif inspiré de la « garantie jeunes » dans le format décrit ci-dessus, pour les jeunes ayant besoin d'un accompagnement plus intense, le CIVIS étant parallèlement supprimé ;
- un dispositif géré par les régions, adapté aux jeunes décrocheurs de 16 à 18 ans ;
- les dispositifs de deuxième chance, en lien avec l'insertion par l'activité économique.

Cette réorganisation pourrait avoir lieu à coût constant, voire à coût moindre, dès lors que le redéploiement des financements pourrait s'étendre aux emplois aidés dont bénéficient les jeunes, notamment les emplois d'avenir, dont les résultats devront être évalués au regard de leur coût. La cohérence et l'articulation de ces dispositifs au niveau local seraient assurées par l'instance partenariale évoquée dans le chapitre I, regroupant l'ensemble des parties prenantes et des financeurs.

À plus long terme, l'ensemble des constats réalisés dans le présent rapport devrait ouvrir la voie à une réflexion sur la nécessité d'une clarification des compétences et des financements dans le champ de l'insertion des jeunes. Une telle évolution, si elle avait lieu, pourrait conduire à envisager l'émergence d'une offre plus souple et modulaire, fondé sur un dispositif unique auquel pourraient être associées plusieurs types de prestations combinables entre elles (aide à la construction du projet professionnel, accompagnement vers l'emploi, formation et qualification, levée des freins périphériques à l'emploi), prises en charge chacune par un seul financeur. Cette organisation, qui nécessiterait au préalable une révision profonde de la gouvernance, aurait pour avantage de surmonter l'éclatement institutionnel qui prévaut actuellement, et de construire un parcours personnalisé, composé des prestations adaptées permettant au jeune de se former et de s'insérer dans la vie active.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Très nombreux, les dispositifs d'aide à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes oscillent entre une approche intégrée, intensive, de préparation à l'entrée dans la vie active (dispositifs de 2^{ème} chance, voire de l'insertion par l'activité économique) et un accompagnement plus léger. La généralisation de la garantie jeunes, et le risque de redondance entre les dispositifs invitent à une remise à plat de l'architecture d'ensemble.

La Cour des comptes formule à cet effet les recommandations suivantes :

À l'État et aux régions :

5. préalablement à l'orientation d'un jeune, prévoir un bilan approfondi dans le cadre d'un référentiel d'évaluation commun à l'ensemble des parties prenantes ;
6. réorganiser les dispositifs d'insertion des jeunes en quatre ensembles :
 - un dispositif d'accompagnement léger et orienté directement vers l'emploi, pour les jeunes les plus proches du marché du travail ;
 - un dispositif inspiré de la garantie jeunes, pour les jeunes nécessitant un accompagnement plus intense, associé au versement d'une allocation pour les seuls jeunes en situation de précarité ;
 - un dispositif géré par les régions, adapté aux décrocheurs les plus jeunes n'ayant pas vocation à réintégrer le système scolaire ;
 - les dispositifs de deuxième chance, à mieux articuler avec l'insertion par l'activité économique, pour les jeunes les plus en difficulté.
7. améliorer la mesure de la performance des différents dispositifs à travers une harmonisation des critères de résultat.

À l'État :

8. harmoniser les barèmes des différentes allocations liées à l'insertion ou la formation professionnelle afin d'éviter que les jeunes n'arbitrent entre les dispositifs en fonction de considérations financières ;
-

Conclusion générale

L'ordonnance du 26 mars 1982 indiquait qu'aucun jeune de 16 à 18 ans ne devait plus se présenter sur le marché du travail sans avoir bénéficié d'une formation professionnelle sanctionnée par un diplôme. Cet enjeu reste d'actualité¹⁵⁸, mais sa traduction en objectifs de politique publique a sensiblement évolué. Il y a trente ans, il s'agissait d'élargir au plus grand nombre le bénéfice d'une formation initiale sanctionnée par un diplôme. Aujourd'hui, la part des jeunes qui se présentent sans qualification sur le marché du travail a été considérablement réduite, mais leurs difficultés d'accès à l'emploi se sont aggravées.

Deux réponses principales sont aujourd'hui apportées aux jeunes sans qualification : une politique volontariste de « raccrochage » scolaire, une politique d'accompagnement vers l'emploi qui joue sur une palette très large de solutions spécifiques et de dispositifs d'insertion de droit commun, mis en œuvre par des intervenants multiples. Les limites de cette dernière catégorie de réponses ne sont pas dissociables de celles de la politique de l'emploi dans son ensemble, et en particulier des difficultés, aggravées par la crise, que subissent les actifs non qualifiés de tous âges dans leur recherche d'emploi.

Au terme de l'enquête de la Cour, il apparaît qu'au regard du nombre des jeunes concernés et de leurs difficultés spécifiques, les moyens publics qui sont mis en œuvre à leur profit – 1,9 Md€, dont 0,5 Md€ consacré aux emplois aidés – ne paraissent pas insuffisants au regard des autres publics prioritaires des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle. Les difficultés relevées dans cette enquête tiennent, non au manque de moyens, mais à leur dispersion entre un trop grand nombre d'intervenants et de dispositifs, à leur allocation souvent faite sur la base de diagnostics insuffisamment approfondis, et à la part réduite qu'occupent les dépenses de formation au regard des dépenses d'accompagnement et d'insertion.

Le retour en formation scolaire des jeunes qui ont quitté prématurément l'école bénéficie depuis 2009 d'une politique organisée pour repérer les décrocheurs et les « raccrocher » s'ils y sont prêts. Cette politique marque un indéniable progrès par rapport à la situation antérieure et traduit la volonté du ministère de l'éducation nationale de ne pas transférer le fardeau de l'absence de qualification à d'autres acteurs publics, avant d'avoir essayé lui-même d'y remédier.

Dans le champ de l'insertion, les dispositifs publics établis en faveur des jeunes sans qualification, et plus généralement des jeunes en difficulté, sont massivement sollicités. Les meilleurs résultats sont obtenus par des moyens lourds et coûteux : ainsi, par exemple, les dispositifs « intégrés » sur le modèle des dispositifs de deuxième chance, associant accompagnement intensif, remise à niveau et aide à la construction d'un projet professionnel sont adaptés, mais onéreux, même si des marges d'efficience sont à rechercher. Dès lors, les pouvoirs publics sont confrontés à plusieurs dilemmes : faut-il recourir à des dispositifs peu

¹⁵⁸ Le taux de sorties précoces du système scolaire fait partir des 10 nouveaux « indicateurs de richesse » qui seront désormais suivis par le gouvernement (novembre 2015).

intensifs bénéficiant au plus grand nombre ou privilégier des dispositifs plus efficaces mais aux effectifs plus restreints ? Jusqu'où faut-il assortir le retour en formation et l'insertion dans l'emploi d'un soutien monétaire, inhérent aux solutions intégrées, et qui pourrait être étendu à un grand nombre de jeunes à travers l'extension envisagée de la garantie jeunes ?

L'importance de la dépense publique en faveur des jeunes sans qualification commande de porter un intérêt accru à la prévention du décrochage scolaire pour amener le plus de jeunes à la qualification en amont, ainsi qu'à l'efficience de l'ensemble des dispositifs de remédiation et d'insertion en aval.

La prévention du décrochage au sein du système éducatif, avec l'aide de tous ses partenaires, reste en effet préférable à l'ensemble des dispositifs de remédiation qui ont été décrits dans le présent rapport, qu'ils se situent à la sortie immédiate de l'école ou plus tardivement dans le parcours des jeunes. Des mesures préventives sont préférables aux mesures curatives trop tardives¹⁵⁹ et plus coûteuses, même si l'éducation nationale peut également assurer un rôle auprès des jeunes les plus en difficulté ayant passé le cap du raccrochage scolaire.

S'agissant des dispositifs de remédiation et d'insertion, il apparaît que les champs respectifs de l'accompagnement « intégré », qui implique une prise en charge globale du jeune pendant un temps limité, et des dispositifs « combinés », qui associent l'accompagnement en mission locale et un ou plusieurs modules de formation organisés par les régions ou par Pôle emploi, ne sont pas suffisamment définis. Les rôles de la formation scolaire, de l'alternance, de la formation continue, de l'aide à l'entrée sur le marché du travail et du soutien direct au premier emploi par le biais des emplois aidés sont aussi à clarifier.

Les constats effectués lors de cette enquête conduisent en outre à relever plusieurs lacunes :

- le repérage des jeunes en difficulté a fortement progressé, mais il convient d'améliorer la réactivité et l'efficacité des réponses qui leur sont apportées ;
- l'orientation vers les différents opérateurs, et en particulier vers les dispositifs d'accompagnement les plus intégrés, gagnerait à être éclairée par un référentiel d'évaluation partagé et des critères communs ;
- les spécificités de la tranche d'âge 16-18 ans ne sont pas suffisamment prises en compte, malgré l'existence d'un dispositif en mission locale réservé aux jeunes décrocheurs (ANI jeunes) ;
- l'accès à l'apprentissage des jeunes sans qualification n'est pas suffisamment facilité, même si les dispositifs existants de préparation à l'alternance témoignent d'une prise de conscience à cet égard ;
- la dispersion des acteurs intervenant auprès des jeunes (réseaux de l'éducation nationale, missions locales, Pôle emploi, opérateurs de formation financés par les

¹⁵⁹ Cf. Cour des comptes. *Rapport public thématique : Le suivi individualisé des élèves : une ambition à concilier avec l'organisation du système éducatif*. La Documentation française, février 2015, 175 p., disponible sur www.ccomptes.fr

régions, écoles de la deuxième chance, etc.) rend l'offre d'accompagnement peu lisible, complique les échanges d'information, et multiplie les risques de concurrence ou de rupture entre les dispositifs ;

- les dispositifs assortis d'un soutien monétaire le sont à des niveaux différents : cela crée des effets d'éviction qui peuvent être dommageables aux dispositifs les plus anciens assortis d'un soutien plus faible, ainsi qu'à l'apprentissage.

Enfin, en l'absence d'une gouvernance unifiée, la fragmentation des opérateurs, conjuguée à un éclatement des financements, conduit au maintien d'un cumul de dispositifs qui ne paraît ni efficace, ni soutenable pour les finances publiques.

Face aux nouvelles exigences créées par la garantie européenne pour la jeunesse et le principe du « droit au retour », l'ensemble de ces constats appelle à une refonte de la politique de retour en formation et d'insertion des jeunes permettant de faire converger l'action de l'État, des régions et des partenaires sociaux autour d'objectifs partagés, tant sur le plan du pilotage qu'au niveau opérationnel.

Par ailleurs, une rationalisation de l'offre d'insertion paraît indispensable, afin de spécialiser les dispositifs dans les champs où ils sont les plus efficaces et d'en améliorer la lisibilité d'ensemble. L'harmonisation des barèmes des différentes allocations dont bénéficient les jeunes et l'adoption de critères communs de résultats entre dispositifs faciliteraient cette recomposition. Celle-ci permettrait également de diffuser les bonnes pratiques relevées dans le présent rapport, en particulier la réduction de la durée de certains dispositifs afin de maintenir l'intensité de l'accompagnement, le choix de combiner prise en charge collective et suivi individuel, et la préservation de la logique du référent unique.

Si la diversité des situations et des parcours des jeunes doit conduire à éviter les schémas simplificateurs, il existe des marges d'amélioration dans l'architecture de la gouvernance et des dispositifs qui peuvent être mobilisées au profit des jeunes sans qualification.

Glossaire

ACI	Ateliers et chantiers d'insertion
ANI	Accord national interprofessionnel
ASP	Agence de services et de paiement
CAE	Contrat d'accompagnement dans l'emploi
CEREQ	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CFA	Centre de formation d'apprentis
CIE	Contrat initiative emploi
CIO	Centres d'information et d'orientation (Éducation nationale)
CIPPA	Cycle d'insertion professionnelle par l'alternance (Éducation nationale)
CIVIS	Contrats d'insertion dans la vie sociale
CNEFOP	Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles
CREFOP	Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNML	Conseil national des missions locales
COP	Conseiller d'orientation psychologue (généralement en CIO)
COP	Contrat d'objectifs et de performance (entre l'État et un établissement public)
CPO	Convention pluriannuelle d'objectifs (entre une collectivité publique et une association)
CUI	Contrat unique d'insertion (appellation générique des emplois aidés, CAE et CIE)
DARES	Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques du Ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social
DGESCO	Direction générale de l'enseignement scolaire du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
DIMA	Dispositif d'initiation aux métiers en alternance (Éducation nationale)
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation du travail et de l'emploi
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes
E2C	Ecole de la deuxième chance
EAv	Emplois d'avenir

EPIDe	Etablissement pour l'insertion dans l'emploi
ERS	Etablissements de réinsertion scolaire (Éducation nationale)
ESL	<i>Early School Leavers</i> , (soit les jeunes prématuérément sortis du système éducatif)
FAJ	Fonds d'aide aux jeunes
FEJ	Fonds d'expérimentation pour la jeunesse
FIPJ	Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes
FLE / FLS	Français Langue Etrangère / Français Langue Seconde (Éducation nationale)
FOQUALE	Réseau Formation Qualification Emploi (Éducation nationale)
FPSPP	Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
FSE	Fonds social européen
GEIQ	Groupement d'employeurs pour l'insertion et la qualification
GPDS	Groupe de prévention du décrochage scolaire (Éducation nationale)
IEJ	Initiative pour l'emploi des jeunes (Union européenne)
LEGT	Lycée d'enseignement général et technologique (Éducation nationale)
LPRO	Lycée professionnel (Éducation nationale)
MAP	Modernisation de l'action publique
MGI	Mission générale d'insertion, qui a précédé la MLDS (Éducation nationale)
MIES	Mission interministérielle enseignement scolaire (mission budgétaire LOLF)
ML	Missions locales
MLDS	Mission de lutte contre le décrochage scolaire (Éducation nationale)
MOREA	Module de re-préparation à l'examen par l'alternance (Éducation nationale)
NEET	<i>Not in Education, Employment or Training</i> (ni scolarisé ou étudiant, ni en emploi, ni en formation)
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
PAIO	Permanences d'accueil, d'information et d'orientation
PPAE	Projet personnalisé d'accès à l'emploi (Pôle emploi)
PSAD	Plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs
RNCP	Répertoire national des certifications professionnelles
RSA	Revenu de solidarité active
SIEG	Service d'intérêt économique et général
SIEI	Système interministériel d'échange d'informations (Éducation nationale)
SPE	Service public de l'emploi
SRE	Structure de retour à l'école (Éducation nationale)
SSO	Sessions de suivi et d'orientation (Éducation nationale)
UNML	Union nationale des missions locales

Annexes

Annexe n° 1 : échange de lettres entre le président de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale et le Premier président de la Cour des Comptes.....	110
Annexe n° 2 : cadre méthodologique de l'enquête.....	114
Annexe n° 3 : fiches signalétiques des dispositifs destinés aux jeunes	116
Annexe n° 4 : principaux résultats de l'enquête menée auprès des 26 académies métropolitaines	174
Annexe n° 5 : la population des jeunes sortants « sans qualification »	179
Annexe n° 6 : disparités géographiques du phénomène des jeunes sans qualification	182
Annexe n° 7 : les trois champs de la lutte contre le décrochage scolaire	183
Annexe n° 8 : récapitulatif des modes observés d'organisation des PSAD	184
Annexe n° 9 : présentation des micro-lycées	185
Annexe n° 10 : la contribution de certains dispositifs généraux à l'insertion des jeunes sans qualification.....	188
Annexe n° 11 : recueil de bonnes pratiques rencontrées lors de l'instruction (non exhaustif)	190

Annexe n° 1 : échange de lettres entre le président de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale et le Premier président de la Cour des Comptes

- *Courrier du président de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale en date du 19 décembre 2013*

KCC A1309768 KZZ
20/12/2013

ASSEMBLÉE NATIONALE

COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ

Le Président

PARIS, le 19 décembre 2013

n° 315

Monsieur le Premier Président,

J'ai l'honneur de vous faire connaître les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément à l'article 58- 2° de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Ces demandes portent sur :

- la gestion du Défenseur des droits ;
- les frais de justice depuis 2011 ;
- le bilan des conventions et des crédits de revitalisation des territoires. Pour 2014, ce bilan portera sur les zones de restructuration de la défense, sachant qu'une étude plus générale des actions de redynamisation des territoires sinistrés économiquement serait effectuée pour 2015 ;
- le recouvrement de la taxe d'apprentissage ;
- les dispositifs et les crédits mobilisés pour les jeunes sortis sans qualification du système scolaire. Compte tenu de la mobilisation de moyens qu'elle implique, cette enquête est demandée pour 2015.

Par ailleurs, comme nous en étions convenus, au premier semestre 2014, est attendue l'enquête qui avait été demandée conjointement avec la commission des Affaires sociales en décembre 2012 relative au recours par Pôle Emploi à des opérateurs privés pour le placement et l'accompagnement des chômeurs.

Enfin, je vous informe que deux thèmes de travail ont été retenus à ce jour pour la Mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances du premier semestre 2014.

.../...

Monsieur Didier MIGAUD
Premier Président
Cour des comptes
13, rue Cambon
75001 Paris

– 2 –

Il s'agit de :

- la gestion des programmes d'investissement d'avenir relevant de la mission recherche et enseignement supérieur ;
- la fiscalité locale des hébergements touristiques.

Je pense que nous pouvons compter, selon l'usage habituel et unanimement apprécié, sur la présence de magistrats de la Cour des comptes lors des réunions de ces missions. À cette fin, les rapporteurs vont prendre l'attache des présidents de chambre concernés pour évoquer avec eux l'orientation et l'organisation de ces travaux.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs,



Gilles CARREZ

• ***Courrier du Premier Président de la Cour des Comptes en date du 20 octobre 2014***

Cour des comptes



1405202

Le Premier Président

Paris, le 20 OCT. 2014

Monsieur le Président,

En application de l'article 47-2 de la Constitution et conformément à l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances et à l'article L.O. 132-4 du code des juridictions financières, vous m'avez fait connaître, par votre lettre du 19 décembre 2013, le souhait de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire que la Cour des comptes réalise, à échéance de la fin de l'année 2015, une enquête sur les dispositifs et les crédits mobilisés pour les jeunes sortis sans qualification du système scolaire. Par lettre du 27 janvier 2014, je vous ai confirmé que la Cour devrait être en mesure de répondre à vos demandes.

MM. Patrick Lefas, président de la troisième chambre et Pascal Duchadeuil, alors président de section à la cinquième chambre, ainsi que Mme Corinne Soussia, conseillère maître et M. Loïc Robert, rapporteur extérieur, responsables respectivement des secteurs de l'emploi-formation professionnelle et de l'enseignement scolaire, ont rencontré, afin de préciser la teneur de cette enquête, M. Régis Juanico, député de la Loire, et les administrateurs de l'Assemblée nationale concernés.

A la suite de cet échange, la Cour se propose de répondre à votre demande de la manière suivante :

- les investigations de la Cour viseront à apprécier l'efficacité et l'efficience des dispositifs publics mis en place pour les jeunes « décrocheurs », c'est-à-dire les jeunes venant de dépasser la limite de l'obligation scolaire de 16 ans et sans qualification ni formation scolaire ;

Monsieur Gilles CARREZ

Président de la Commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
75355 PARIS CEDEX 07 SP

- la troisième chambre analysera les dispositifs financés et pilotés par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, visant à identifier, suivre et orienter ce public vers une formation complémentaire. Cette démarche n'englobera pas l'analyse des causes du décrochage (échec scolaire, établissements scolaires en difficulté,...), ni les remédiations habituelles s'appliquant au public scolaire ne rencontrant pas ces difficultés particulières (accompagnement individualisé, filières professionnelles,...). Elle étudiera, en revanche, les dispositifs qui s'appliquent spécifiquement aux jeunes « décrocheurs » : à titre indicatif, elle pourrait ainsi faire un point sur les plates-formes de suivi et d'appui aux « décrocheurs », le réseau Nouvelle chance, les micro-lycées, les référents, la mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS), les réseaux "Formation Qualification Emploi" (FOQUALE), etc. Par-delà le champ des crédits de la mission interministérielle de l'enseignement scolaire, divers dispositifs relevant de la politique de la jeunesse (service civique, Fonds d'expérimentation de la jeunesse,...) pourraient également faire l'objet d'une investigation dans ce cadre précis ;
- la cinquième chambre analysera pour sa part, dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle, les dispositifs visant à donner spécifiquement aux jeunes « décrocheurs » une deuxième chance pour l'accès à l'emploi. Les multiples dispositifs s'adressant globalement à l'ensemble des jeunes, c'est-à-dire sans que soient distingués les jeunes « décrocheurs » - contrats de génération, emplois d'avenir, contrats aidés, apprentissage, etc. - ne seront pas traités. La chambre pourra en revanche être amenée, en analysant le cas échéant les organismes cofinancés par les collectivités territoriales, à engager des investigations sur le réseau des écoles de la 2^{ème} chance, la garantie jeunes, l'EPIDE, etc. ;
- les départements et collectivités d'Outre-Mer ne sont pas intégrés dans le champ de l'étude, leurs caractéristiques propres justifiant un traitement spécifique.

La Cour vous communiquera ses conclusions pour le 15 décembre 2015. Les rapporteurs désignés pour cette enquête sont, pour la troisième chambre, MM Robert et Rougeux, rapporteurs extérieurs, et, pour la cinquième chambre, Mme Soussia, conseillère maître, Mme Lemoine, auditrice et M. Stussi, rapporteur extérieur. M. Barbé, conseiller maître à la troisième chambre, et M. Andréani, conseiller maître à la cinquième chambre, assureront le contre-rapport des travaux.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.



Didier MIGAUD

Annexe n° 2 : cadre méthodologique de l'enquête

Enquêtes territoriales

Les exemples concrets qui appuient les analyses de la Cour sont issus de sept régions et de sept territoires infrarégionaux reflétant une diversité de situations sociodémographiques et mettant en œuvre des dispositifs particuliers concernant les jeunes décrocheurs, dont l'expérimentation de la garantie jeunes.

Les territoires concernés sont:

- l'Auvergne (niveau régional et arrondissement de Thiers) ;
- la Bourgogne (niveau régional et communauté urbaine du Creusot-Montceau) ;
- l'Île-de-France (niveau régional et communauté d'agglomération Est-Ensemble) ;
- le Languedoc-Roussillon (niveau régional et arrondissement de Limoux) ;
- la Lorraine (niveau régional et arrondissement de Saint-Dié des Vosges) ;
- Rhône-Alpes (niveau régional et communauté d'agglomération Saint-Etienne Métropole) ;
- Midi-Pyrénées (niveau régional et ville de Toulouse) ;

En cohérence avec ces choix, les académies correspondant à ces territoires ont fait l'objet d'une instruction : Clermont-Ferrand (Auvergne) ; Créteil (Île-de-France), Dijon (Bourgogne) ; Lyon (Rhône-Alpes), Montpellier (Languedoc-Roussillon), Nancy-Metz (Lorraine) ; Toulouse (Midi-Pyrénées). S'y ajoute Rouen (Haute-Normandie).

Statistiques et évaluation des coûts

Dispositifs déployés par l'éducation nationale

Une enquête a été menée auprès des 26 académies métropolitaines pour évaluer, les moyens consacrés aux dispositifs de coordination et de prise en charge des jeunes pour chacune des années scolaires 2012-2013 et 2013-2014. Toutes les académies ont répondu pour l'année 2013-2014.

Les données déclaratives portent sur les crédits T2 et hors T2 du périmètre « Éducation Nationale » en distinguant actions de coordination¹⁶⁰ et actions de remédiation¹⁶¹ auprès des jeunes. Les crédits T2 (exprimés en ETP, HSA, HSE ou vacations budgétaires) sont valorisés grâce à des clés de valorisation renseignées par les rectorats ou, par défaut, correspondant aux moyennes nationales du programme 141¹⁶². Les coûts des ressources humaines comprennent les charges sociales, notamment les cotisations au CAS pension pour les agents titulaires. Toutes les données de coûts correspondent à des crédits consommés. Les rectorats ont aussi reporté les sources de financement extérieur (Régions, FSE/IEJ, autres) et les effectifs des élèves concernés permettant de rapporter les coûts au nombre d'élève.

¹⁶⁰ PSAD (repérage), le réseau FOQUALE, et la coordination académique et locale des structures MLDS.

¹⁶¹ Principalement MLDS et les Structures de retour à l'école (type micro-lycées).

¹⁶² Selon cette référence, le coût moyen d'un enseignant contractuel est équivalent à 50 % du coût moyen enseignant du programme.

Les principales hypothèses retenues sont les suivantes :

- les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs (PSAD) requièrent une coordination au niveau académique et une coordination locale pour chaque bassin. Seul le coordinateur et ses collaborateurs directs sont valorisés. Le coût moyen d'une PSAD coordonnée par l'éducation nationale est considéré comme représentatif du coût des PSAD de toute l'académie ;

- les structures de retour à l'école (SRE) de type micro-lycée ne comportent pas de coûts de coordination académique. Les coûts de coordination locaux de la structure sont assimilés à des coûts de prise en charge des jeunes ;

- par défaut, les coûts de coordination académique de la lutte contre le décrochage scolaire qui ne peuvent être ventilés dans les divers dispositifs existants sont comptabilisés dans les coûts de coordination de la MLDS.

L'enquête évalue le coût des actions MLDS financées par l'éducation nationale à 39,1 M€ en 2013-2014, montant équivalent à la consommation annuelle du budget MLDS rapportée dans les documents budgétaire (action 7 du programme 141 de la MIES).

Les données de chaque académie ont fait l'objet d'un contrôle portant sur la cohérence des données et sur l'écart des coûts à l'élève avec la moyenne nationale de l'action 7 du programme 141.

Dispositifs d'insertion sociale et professionnelle

Les données relatives aux différents dispositifs d'insertion sociale et professionnelle hors du cadre du système scolaire figurent dans les fiches signalétiques de l'annexe n° 3. Elles ont été recueillies au travers :

- des réponses aux questionnaires et aux demandes adressées aux administrations centrales (DGEFP, DARES), aux opérateurs nationaux (Pôle emploi, EPIDe) et aux têtes de réseau nationales (CNML, UNML, Réseau des écoles de la 2^{ème} chance, Alliance Villes Emploi) ;
- des données publiques disponibles publiées notamment par l'INSEE, la DARES, la DEPP ;
- des données d'exécution sur le budget de l'État (rapports annuels de performance).

Les statistiques relatives aux dispositifs de formation et d'insertion des régions résultent d'une enquête réalisée annuellement par la DARES.

Annexe n° 3 : fiches signalétiques des dispositifs destinés aux jeunes

Les dispositifs présentés ci-après ne s'adressent pas tous spécifiquement aux jeunes sans qualification, mais ceux-ci sont éligibles à l'ensemble d'entre eux, dans les conditions et proportions qui sont indiquées.

La notion de « jeunes sans qualification » est celle qui correspond au code de l'éducation : jeunes sans diplôme autre que le diplôme national du brevet, soit les niveaux VI, Vbis, V sans diplôme, IV sans diplôme. Des retraitements sont effectués en conséquence si les statistiques ne correspondent pas à cette définition, sur la base suivante issue des statistiques INSEE : 22 % des jeunes de niveau V sont sans diplôme et 10 % des jeunes de niveau IV sont sans diplôme (2013).

Légende :

- n.c. : donnée non connue
- n.s. : donnée non significative ou sans objet

Maintien en formation scolaire (Accompagnement, retour en formation, retour à l'école)	117
<i>Mission de lutte contre le décrochage</i>	117
<i>Structures de retour à l'école (micro-lycées et établissements assimilés)</i>	120
Accompagnement professionnel ou socio-professionnel	122
<i>PPAE et accompagnement intensif jeunes Pôle emploi</i>	122
<i>CIVIS(contrat d'insertion dans la vie sociale)</i>	126
<i>ANI jeunes, volet décrocheurs (2011-2015)</i>	129
<i>PPAE délégué aux missions locales</i>	131
<i>Garantie jeunes (à partir de fin 2013)</i>	134
<i>Accompagnement en mission locale hors dispositifs nationaux</i>	137
<i>Écoles de la 2^{ème} chance (E2C)</i>	139
<i>Volontariat pour l'insertion – EPIDE</i>	142
<i>Accompagnement par les structures d'insertion par l'activité économique (IAE)</i>	144
<i>Accompagnement en PLIE</i>	148
Formation	150
<i>Formations et dispositifs d'insertion financés par les régions</i>	150
<i>Formations financées par Pôle Emploi</i>	153
<i>Formations aux savoirs de base (programme compétence clés)</i>	155
Accès à une première expérience professionnelle (alternance, emplois aidés, service civique)	157
<i>Contrat d'apprentissage</i>	157
<i>Contrat de professionnalisation</i>	160
<i>Emplois d'avenir</i>	162
<i>Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE)</i>	164
<i>Contrat initiative-emploi (CIE-CIE)</i>	167
<i>Emplois francs (2013-2014)</i>	169
<i>Service civique</i>	171

**Maintien en formation scolaire
(Accompagnement, retour en formation, retour à l'école)**

Mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS)

Caractéristiques	
Objectifs	Dans chaque académie, la MLDS s'adresse prioritairement aux élèves de plus de 16 ans, exposés au risque de sortie sans qualification ou qui sont sortis depuis moins d'un an pour les maintenir sous statut scolaire en vue de les réorienter vers une formation qualifiante ou les accompagner vers l'insertion professionnelle.
Cibles (publics)	Jeunes en voie de décrochage ou ayant décroché
Cible particulière jeunes sans qualification	Oui au titre de la prévention, de l'intervention et de la remédiation
Origine de l'orientation/ prescription vers ce dispositif	Orientation tout au long de l'année en fonction des signalements opérés par la communauté éducative ou à l'issue du repérage SIEI via le réseau FOQUALE ou les PSAD.
Sélection éventuelle à l'entrée	Non, sauf en cas de saturation des dispositifs
Délai d'entrée dans le dispositif après orientation ou prescription	n.c.
Statut du jeune	Statut scolaire
Modalités et intensité de l'accompagnement	<p>Les MLDS visent à préparer les jeunes à réintégrer une formation qualifiante grâce notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - <u>à des actions de remobilisation « courtes » ou « à temps partiel »</u> de quelques semaines à deux mois, qui vise à remotiver le jeune, soit durant un accompagnement collectif avant un retour en formation (sous statut scolaire en lycée professionnel, en apprentissage ou en contrat de professionnalisation), soit en l'accueillant ponctuellement tout en le maintenant dans sa formation d'origine (modules de remotivation, ateliers de remédiation scolaire, soutien en français langue étrangère pour des nouveaux arrivants non francophones)¹⁶³. - <u>à des actions de remobilisation « longues » ou « à temps plein »</u> de durée variable mais en moyenne de 8 mois, généralement autour d'un parcours en alternance sous statut scolaire dans le monde professionnel dont l'objectif est de construire un projet de formation professionnelle et de préparer l'accès à une formation qualifiante, d'assurer la remise à niveau des connaissances générales.

¹⁶³ Par exemple, dans l'académie de Clermont-Ferrand, ces actions sont en fait destinées aux jeunes qui ne souhaitent pas de retour en scolarité et qui désirent s'engager dans une formation par alternance. À Créteil, elles accompagnent les jeunes notamment lors des rentrées scolaires sur des stages « Pôle Bilan positionnement ».

Durée	En fonction des besoins, de quelques semaines à huit mois
Orientation/prescription vers d'autres dispositifs en cours d'accompagnement	Fonctionnant sur le principe d'entrée et sorties tout au long de l'année, les jeunes sont susceptibles de retourner en formation initiale ou de sortir en emploi
Rémunération/allocation associée	aucune
Effets de concurrence possibles avec d'autres dispositifs	
Statistiques	
Nombre de jeunes (en flux annuel)	35 000 jeunes en actions à temps partiel ou à temps plein (2013/2014)
Évolution depuis 2010	Voir ci-dessous
Nombre de jeunes (en effectifs fin de mois)	
Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel	<p>35 000 (2013/2014)</p> <p>Outre 65 000 entretiens de situation « préventifs » ou « curatifs », les MLDS ont accueilli sur leurs actions :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 18 100 bénéficiaires en prévention/ intervention à temps partiel - 14 100 bénéficiaires en remédiation à temps plein - 2 100 bénéficiaires en préparation ou re-préparation à un diplôme - 660 bénéficiaires d'actions préparant à l'emploi. <p>On peut considérer que ces prestations représentent l'équivalent de 21 000 jeunes à temps plein.</p>
Évolution depuis 2010	<p>- 6,4 % dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> + 12,3 % sur les actions à temps partiel - 10,2 % sur les actions à temps plein
Nombre de jeunes sans qualification, en effectifs fin de mois	
Taux d'insertion en formation	<p>En 2012/2013 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 76 % des jeunes accompagnés sur des actions à temps partiel sont retournés en formation (dont 54 % en scolarité traditionnelle). 15 % des jeunes sont restés sans solution. - 66 % des jeunes accompagnés sur des actions à temps plein sont retournés en formation (dont 42 % en scolarité traditionnelle). 21 % des jeunes sont restés sans solution.
Taux d'insertion en alternance	n.c.
Taux d'insertion dans l'emploi durable	n.c.
Taux d'insertion dans l'emploi non durable	n.c.

Coût et financement	
Coût annuel tous jeunes	
Coût annuel jeunes sans qualification	43,3 M€ (2013/2014), selon l'enquête de la Cour des comptes auprès des 26 académies en métropole. De l'ordre de 41 M€ (France métropolitaine + DOM) en 2014 selon les rapports budgétaires.
Coût par jeune (coût annuel/flux annuel)	1 200 € (2013/2014). L'enquête de la Cour des comptes auprès des 26 académies en métropole a évalué le coût d'un accompagnement long à 2 000 € en 2013/2014.
Coût annuel à la place (coût annuel/effectifs fin de mois)	
Financement unitaire normé par les financeurs	
Financement européen	7 %
Financement État	90 %
Financement régions	3 %
Financement autres collectivités	0
Financement entreprises et partenaires sociaux	0

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'éducation nationale, RAP et PAP, Enquête de la Cour des comptes auprès des 26 académies en métropole

Structures de retour à l'école (micro-lycées et établissements assimilés)

Caractéristiques	
Objectifs	Les structures de retour à l'école (SRE) sont des structures pédagogiques innovantes qui, permettent à des jeunes qui ont interrompu leur scolarité au lycée de reprendre des études dans des conditions adaptées à leur situation afin d'obtenir le baccalauréat et poursuivre des études supérieures. Ces SRE prennent diverses formes et appellations, micro-lycées, lycées nouvelle chance, Collège Lycée Elitaire Pour Tous (CLEPT) de Grenoble.... Développées à partir des années 2000, ces 14 structures couvrent aujourd'hui 12 académies. six SRE proposent des filières générales et technologiques, quatre uniquement des filières générales, deux des filières professionnelles et technologiques, deux seulement des filières professionnelles. cinq structures ont ouvert à la rentrée 2013, un à la rentrée 2014
Cibles (publics)	Jeunes déscolarisés de niveau lycée de 16 à 25 ans depuis au moins six mois ou un an selon les structures
Cible particulière jeunes sans qualification	Oui, par définition.
Origine de l'orientation/ prescription vers ce dispositif	L'entrée en SRE se fait sur la base du volontariat des jeunes qui doivent poser leur candidature auprès de l'établissement, ils sont orientés par les MLDS, CIO et missions locales
Sélection éventuelle à l'entrée	Le jeune doit avoir le niveau scolaire requis
Délai d'entrée dans le dispositif après orientation ou prescription	L'inscription se fait en règle générale en mai-juin et l'entrée fin septembre mais les inscriptions peuvent se prolonger jusqu'en septembre et l'entrée peut se faire jusqu'à fin octobre
Statut du jeune	Sous statut scolaire pour 12 SRE, sous statut de stagiaires de la formation professionnelle pour deux SRE
Modalités et intensité de l'accompagnement	Les élèves bénéficient d'une pédagogie et d'enseignements adaptés, ils sont accueillis dans des classes à effectifs réduits. Les projets pédagogiques sont propres à chaque structure et sont construits autour de deux axes : la resocialisation et la rescolarisation.
Durée	De deux à trois ans (les jeunes peuvent en général entrer en seconde ou en première, le redoublement en terminale en cas d'échec à l'examen peut être admis)
Orientation/prescription vers d'autres dispositifs en cours d'accompagnement	Non
Rémunération/allocation associée	Pour les stagiaires de la formation professionnelle selon décret n°88-368 du 15 avril 1988
Effets de concurrence possibles avec d'autres dispositifs	Non

Statistiques	
Nombre de jeunes (en flux annuel)	970 pour l'année scolaire 2014-2015
Évolution depuis 2010	
Nombre de jeunes (en effectifs fin de mois)	
Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel	970 pour l'année scolaire 2014-2015
Évolution depuis 2010	
Nombre de jeunes sans qualification, en effectifs fin de mois	
Taux d'insertion en formation	72 %
Taux d'insertion en alternance	
Taux d'insertion dans l'emploi durable	4,7 % ¹⁶⁴
Taux d'insertion dans l'emploi non durable	13 %
Coût et financement	
Coût annuel tous jeunes	
Coût annuel jeunes sans qualification	<p>L'enquête de la Cour des comptes auprès des 26 académies en métropole a évalué le coût du dispositif à 7,3 M€ en 2013/2014.</p> <p>En faisant le calcul à partir du coût unitaire complet, estimé à 10 500 € (voir ci-dessous), on parvient à 10,2 M€.</p>
Coût par jeune (coût annuel/flux annuel)	<p>L'enquête de la Cour des comptes auprès des 26 académies en métropole a évalué le coût d'enseignement et d'intervention par jeune à 10 500 € en 2013/2014.</p> <p>Selon la DGESCO, entre 12 000 et 15 200 € par an et par élève.</p>
Coût annuel à la place (coût annuel/effectifs fin de mois)	
Financement unitaire normé par les financeurs	
Financement européen	1 %
Financement État	96 %
Financement régions	3 %
Financement autres collectivités	
Financement entreprises et partenaires sociaux	

Source : Cour des comptes d'après données du ministère de l'éducation nationale (DGESCO), Enquête de la Cour des comptes auprès des 26 académies en métropole

¹⁶⁴ Les chiffres d'insertion sont issus d'une enquête réalisée par la DGESCO auprès de neuf structures accueillant des terminales en 2013/2014, sur la base d'un échantillon de 191 bacheliers, 10,5 % de ces jeunes diplômés n'ont pu être retrouvés.

Accompagnement professionnel ou socio-professionnel

PPAE et accompagnement intensif jeunes Pôle emploi

Caractéristiques	
Objectifs	Pôle emploi propose aux demandeurs d'emploi différentes formules de suivi et d'accompagnement, dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi (art. L. 5411-6 du code du travail).
Cibles (publics)	<p>Demandeurs d'emploi.</p> <p><u>En règle générale</u>, les jeunes ne sont pas un public spécifique de Pôle emploi, hormis dans le cadre de l'ANI jeunes (2011-2014)¹⁶⁵ et des clubs intensifs de recherche d'emploi en zone urbaine sensible. Les demandeurs d'emploi sont suivis dans le cadre d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). Tous les jeunes, comme les adultes, ne font pas l'objet d'un accompagnement, certains sont simplement « suivis » (cf. ci-après).</p> <p>Avec <u>l'accompagnement intensif jeunes</u>, qui succède à partir de 2015 à l'ANI jeunes, qui s'adressait pour Pôle emploi aux jeunes pourvus d'une qualification mais éprouvant des difficultés d'accès à l'emploi, les critères suivants sont prévus : jeunes de moins de 26 ans :</p> <ul style="list-style-type: none"> - rencontrant des difficultés récurrentes pour intégrer l'entreprise ou pour lesquels il est préocemment détecté un risque de chômage de longue durée, - et qui ont besoin d'un accompagnement très soutenu dans leurs démarches afin de mieux connaître le marché du travail, valoriser leurs atouts, acquérir les méthodes de recherche d'emploi... <p>En pratique, parmi les jeunes accompagnés par Pôle emploi, seuls 4 % sont âgés de 16 à 18 ans.</p>
Cible particulière jeunes sans qualification	Non
Origine de l'orientation/ prescription vers ce dispositif	Inscription comme demandeur d'emploi
Sélection éventuelle à l'entrée	Non

¹⁶⁵ Qui concerne les jeunes ayant un diplôme et/ou une qualification reconnue et rencontrant des difficultés récurrentes pour accéder à un emploi durable, et donc pas du tout les jeunes sans qualification.

Délai d'entrée dans le dispositif après orientation ou prescription	<p>Le code du travail (art. R. 5411-14) prévoit que le PPAE est élaboré conjointement avec le demandeur d'emploi au plus tard dans les quinze jours suivant l'inscription à Pôle emploi. La convention tripartite État-UNEDIC-Pôle emploi 2011-2014 prévoyait un entretien d'inscription personnalisé dans les 10 jours ouvrés après le premier contact avec Pôle emploi.</p> <p>En pratique, le premier entretien (entretien d'inscription et de diagnostic ou EID) a un contenu principalement administratif, ce qui repousse à l'entretien suivant, intervenant généralement au 4^{ème} mois, la première étape de l'accompagnement. Désormais, la nouvelle convention tripartite prévoit qu'un entretien de situation est effectué dans un délai de deux à quatre semaines après la demande d'inscription.</p>
Statut du jeune	Demandeur d'emploi
Modalités et intensité de l'accompagnement	<p><u>De manière générale</u>, trois modalités d'accompagnement sont prévues par Pôle emploi :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'accompagnement <i>renforcé</i>, pour les personnes les plus éloignées de l'emploi, qui ont impérativement besoin d'avoir des entretiens physiques réguliers avec leur conseiller. Un conseiller gère un portefeuille de maximum 70 demandeurs d'emploi. - l'accompagnement <i>guidé</i>, pour les personnes qui ont besoin d'un appui régulier dans leur recherche, par des échanges physiques, téléphoniques ou par e-mail. Le conseiller détient alors un portefeuille de 100 à 150 personnes. - le <i>suivi</i> et appui à la recherche d'emploi, pour les demandeurs les plus autonomes et proches du marché du travail. Le conseiller peut alors gérer un portefeuille de 200 à 350 personnes. <p>Fin 2013, sur 795 000 jeunes de 16 à 25 ans inscrits à Pôle emploi, 101 000 faisaient l'objet d'un accompagnement renforcé, 385 000 d'un accompagnement « guidé » et 279 000 d'un simple suivi.</p> <p>En outre depuis 2014 se met en place l'accompagnement global pour les demandeurs d'emploi ayant besoin d'un accompagnement social, en partenariats avec les départements.</p> <p><u>L'accompagnement intensif jeunes</u> peut prendre la forme :</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit d'un accompagnement individuel renforcé de longue durée permettant d'agir par étapes (immersions, CDD/CTT, transfert de compétences, formations courtes), - soit la forme de clubs intensifs, à très forte intensité d'intervention collective et individuelle, sur le volet emploi (médiation professionnelle) et sur le volet « codes et comportements » (remédiation sociale). <p>Un conseiller accompagne 50 à 70 jeunes en individuel.</p>

Durée	<p><u>De manière générale</u>, pas de durée fixée a priori, mais le PPAE est actualisé périodiquement, de façon à réviser les éléments constitutifs de l'« offre raisonnable d'emploi » (art. L. 5411-6-3 du code du travail).</p> <p>S'agissant de <u>l'accompagnement intensif jeunes</u>, l'accompagnement dure en principe six mois pour l'accompagnement individuel, trois mois pour les clubs de recherche d'emploi.</p> <p>On peut estimer la durée moyenne d'inscription et d'accompagnement des jeunes ayant connu une durée d'inscription en continu d'au moins trois mois et non orientés vers une mission locale à cinq mois.</p>
Orientation/prescription vers d'autres dispositifs, le cas échéant	Oui, vers des prestations internes à Pôle emploi, ou des formations financées ou non par Pôle emploi.
Rémunération/allocation associée	Allocation d'aide au retour à l'emploi, en fonction des droits à indemnisation
Effets de concurrence possibles avec d'autres dispositifs	Risques de concurrence, notamment de l'accompagnement intensif jeunes, avec l'accompagnement en mission locale (CIVIS, PPAE délégué, voire garantie jeunes), si les critères ne sont pas davantage précisés. Pôle emploi renvoie très peu de jeunes aux missions locales au titre de la garantie jeunes ¹⁶⁶ . Pôle emploi et les missions locales ne sont pas en mesure d'analyser les doublons éventuels d'accompagnement.
Statistiques	
Nombre de jeunes (en flux annuel)	1 447 000 (jeunes non orientés vers les missions locales), dont 599 000 jeunes ayant connu une durée d'inscription d'au moins 3 mois) (2013). Parmi eux, 705 000 ont bénéficié d'un accompagnement renforcé ou guidé et 26 000 d'un accompagnement ANI jeunes. En 2015 71 000 jeunes sont prévus en accompagnement intensif jeunes.
Évolution depuis 2010	+ 17 %
Effectifs de jeunes fin de mois	795 000 (fin 2013), dont 486 000 en accompagnement renforcé ou guidé.
Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel	296 000 (dont 123 000 jeunes ayant connu une durée d'inscription d'au moins 3 mois) (2013). Parmi eux, 145 000 ont bénéficié d'un accompagnement renforcé ou guidé
Évolution depuis 2010	n.c.
Effectifs de jeunes sans qualification fin de mois	163 000 (fin 2013), dont 100 000 en accompagnement renforcé ou guidé
Taux de sortie en formation	n.c.
Taux de sortie en alternance	n.c.
Taux de sortie dans l'emploi durable	n.c.
Taux de sortie dans l'emploi non durable	n.c.
Coût et financement	
Coût annuel tous jeunes	480 M€ (jeunes en accompagnement renforcé ou guidé uniquement) + 30 M€ ANI jeunes (2013) 39,8 M€ prévus pour l'accompagnement intensif jeunes en 2015
Coût annuel jeunes sans qualification	100 M€ environ (jeunes en accompagnement renforcé ou guidé uniquement) (2013)
Coût par jeune (coût annuel/flux annuel)	680 € (jeunes en accompagnement renforcé ou guidé uniquement), dont 1 200 € pour l'accompagnement renforcé (2013)

¹⁶⁶ Constat fait en Seine-Saint-Denis par exemple.

Coût annuel à la place (coût annuel/effectifs fin de mois)	990 € (jeunes en accompagnement renforcé ou guidé uniquement) (2013)
Financement unitaire normé par les financeurs	non
Financement européen	À partir de 2015, pour le seul accompagnement intensif jeunes : 92 % dans les régions éligibles à l'IEJ, 50 % dans les autres régions bénéficiant du FSE et dans toutes les régions sur 2016-2020.
Financement État	0
Financement régions	0
Financement autres collectivités	0
Financement Pôle emploi	En totalité, sous déduction des financements européens et des partenaires sociaux
Financement entreprises et partenaires sociaux	30 M€ pour le seul ANI jeunes (2013)

Sources : Cour des comptes d'après données Pôle emploi (notamment « Les jeunes accompagnés par Pôle emploi et les missions locales Quelques points de repère » 04/2015)

CIVIS (contrat d'insertion dans la vie sociale)

Caractéristiques	
Objectifs	Accompagnement personnalisé de tout jeune de 16 à 25 ans rencontrant des difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle (art. L. 5131-4 du code du travail). Conformément à la loi qui l'a institué en 2005 (plan de cohésion sociale), le CIVIS a pour objectif l'accès à l'emploi.
Cibles (publics)	<p>Jeunes de 16 à 25 ans :</p> <ul style="list-style-type: none"> - dont le niveau de qualification est inférieur ou équivalent à un diplôme de fin de second cycle long de l'enseignement général, technologique ou professionnel ; - ou n'ayant pas achevé le premier cycle de l'enseignement supérieur ; - ou inscrits en tant que demandeurs d'emploi depuis plus de 12 mois au cours des 18 derniers mois. <p>(art. D. 5131-12 du code du travail).</p> <p>En pratique, 12 % des jeunes entrés en CIVIS en 2012 sont âgés de moins de 18 ans, mais c'est le cas pour 23 % des jeunes entrés en CIVIS renforcé.</p>
Cible particulière jeunes sans qualification	<p>Pour les jeunes sans qualification (niveau de formation V sans diplôme, V bis ou VI)¹⁶⁷, « <i>l'accompagnement est personnalisé, renforcé et assuré par un référent unique</i> » (art. D. 5131-13 du code du travail) : il s'agit du CIVIS renforcé.</p> <p>Objectif de 50 % d'entrées en CIVIS renforcé sur le total des entrées CIVIS.</p>
Origine de l'orientation/ prescription vers ce dispositif	Missions locales (et PAIO)
Sélection éventuelle à l'entrée	Non
Délai d'entrée dans le dispositif après orientation ou prescription	<p>Selon les textes, le projet professionnel d'insertion dans un emploi durable est identifié préalablement à la signature du contrat ou, au plus tard, dans les trois premiers mois suivant la signature du contrat.</p> <p>Les pratiques des missions locales sont variables. Certaines organisent un accueil général ou un pré-entretien, suivi ultérieurement d'un entretien individuel, d'autres accueillent sans rendez-vous en entretien individuel un jeune qui se présente. Dans les deux cas, la prescription éventuelle d'un CIVIS n'intervient pas immédiatement lors du premier entretien.</p>
Statut du jeune	Statut social de stagiaires de la formation professionnelle : les jeunes sont affiliés au régime général de sécurité sociale, pour les périodes pendant lesquelles ils ne sont pas affiliés à un autre titre à un régime de sécurité sociale.
Modalités et intensité de l'accompagnement	<p>En principe, le référent désigné au sein de la mission locale établit avec le bénéficiaire du contrat, dans un délai de trois mois à compter de sa signature, un « parcours d'accès à la vie active ».</p> <p>Le code du travail (art. D. 5131-15) identifie l'une des quatre voies suivantes pour ce parcours :</p> <p>1° un emploi, notamment en alternance, précédé lorsque cela est</p>

¹⁶⁷ Concept donc plus restrictif que la définition du code de l'éducation, puisque écartant les niveaux IV sans diplôme.

	<p>nécessaire d'une période de formation préparatoire ;</p> <p>2° une formation professionnalisante, pouvant comporter des périodes en entreprise, dans un métier pour lequel des possibilités d'embauche sont repérées ;</p> <p>3° une action spécifique pour les personnes connaissant des difficultés particulières d'insertion ;</p> <p>4° une assistance renforcée dans la recherche d'emploi ou la démarche de création d'entreprise.</p> <p>Pour le <u>CIVIS renforcé</u>, selon le code du travail, au cours du premier trimestre du contrat d'insertion dans la vie sociale, le référent assure des contacts selon une fréquence hebdomadaire.</p> <p>Tous dispositifs confondus, seuls 12 % des jeunes accueillis pour la première fois en mission locale au 1^{er} semestre 2012 ont bénéficié d'au moins 10 entretiens individuels dans l'année et 23 % n'ont eu qu'un entretien sur cette même période.</p> <p>S'agissant des jeunes en <u>CIVIS renforcé</u> (VI, V bis et V sans diplôme), ils ont bénéficié en 2012/2013 de 0,62 entretiens individuels et de 0,41 autres modes d'échange (téléphone, courriel...) avec conseiller par jeune et par mois, les informations collectives et ateliers se limitant à moins de 0,1 par jeune et par mois.</p>
Durée	<p>En principe (code du travail) un an, éventuellement renouvelable si l'objectif d'insertion professionnelle n'est pas atteint.</p> <p>Pour les jeunes sans qualification de niveau VI et Vbis, le CIVIS peut être renouvelé, de façon expresse, par périodes successives d'une année, autant que de besoin jusqu'au 26^{ème} anniversaire.</p> <p>En pratique, durée moyenne de 14,5 mois (2013), mais 76 % des jeunes sortent après 18 mois (2011).</p>
Orientation/prescription vers d'autres dispositifs en cours d'accompagnement	Oui, vers les dispositifs de formation notamment, ou le parrainage (crédits spécifiques de l'État à cet effet).
Rémunération/allocation associée	Oui, dans la limite de 1 800 € par an et de 450 € par mois (allocation dite interstitielle), uniquement pour les jeunes majeurs. Le montant est proposé par le conseiller de mission locale, au vu des efforts d'insertion et des besoins. Ce n'est pas une allocation différentielle, contrairement à l'allocation en garantie jeunes.
Effets de concurrence possibles avec d'autres dispositifs	<p>La finalité propre du dispositif ANI jeunes décrocheurs n'apparaît pas clairement par rapport à celle du CIVIS renforcé.</p> <p>Les dispositifs d'accompagnement s'inscrivant dans les programmes de formation pré-qualifiante des régions s'apparentent souvent au CIVIS : préparation à l'alternance, programmes plus « généralistes » tels que « Avenir jeunes » porté par la région Île-de-France.</p>
Statistiques	
Nombre de jeunes (en flux annuel)	172 000 (dont 161 000 en métropole) (2013)
Évolution depuis 2010	- 19 % (plan de relance en 2010)
Effectifs de jeunes fin de mois	193 000 (fin 2013)
Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel	80 000 (dont 75 000 entrées en CIVIS renforcé) (2013)
Évolution depuis 2010	- 26 %
Effectifs de jeunes sans qualification fin de mois	91 000 (fin 2013)
Taux de sortie en formation	9 % (2013)

Taux de sortie dans l'emploi durable	28 % (2013) (21 % pour le CIVIS renforcé en 2012)
Taux de sortie dans l'emploi non durable	14 % (2013)
Coût et financement	
Coût annuel tous jeunes	237 M€ (estimation 2013)
<i>dont accompagnement</i>	<i>190 M€ (estimation 2013)</i> ¹⁶⁸
<i>dont allocation</i>	<i>47 M€</i>
Coût annuel jeunes sans qualification	111 M€ (estimation 2012)
Coût par jeune (coût annuel/flux annuel)	1 400 € (1 100 € hors allocation, y compris activités spécifiques, affectées au prorata des jeunes en demande d'insertion) (estimation 2013)
Coût annuel à la place (coût annuel/effectifs fin de mois)	1 100 € (estimation 2013)
Financement unitaire normé par les financeurs	Non, hormis l'allocation, sinon l'accompagnement entre dans le budget de fonctionnement de la mission locale
Financement européen	3 % (part implicite des subventions aux missions locales)
Financement État	54 % (part implicite des subventions aux missions locales) ¹⁶⁹
Financement régions	16 % (part implicite des subventions aux missions locales)
Financement autres collectivités	23 % (part implicite des subventions aux missions locales)
Financement entreprises et partenaires sociaux	0

Sources : Cour des comptes d'après données DARES (Le CIVIS en 2011 et 2012 04/2014, le CIVIS en 2009 et 2010 01/2012, tableau de bord du CIVIS), FPSPP/Geste (Evaluation de l'ANI jeunes 11/2013) (pour la fréquence des entretiens)

¹⁶⁸ Sur la base d'une pondération de l'accompagnement CIVIS de 1,25 par rapport aux autres accompagnements en mission locale (différentiel de fréquence des entretiens sur les 6 premiers mois entre CIVIS et dispositifs de droit commun).

¹⁶⁹ En partant du principe que l'État n'affecte pas ses financements des missions locales prioritairement au CIVIS. La part de l'État inclut le financement de l'allocation.

ANI¹⁷⁰ jeunes, volet décrocheurs (2011-2015)

Caractéristiques	
Objectifs	L'objectif de cet accompagnement est de permettre aux jeunes bénéficiaires d'accéder à un premier emploi. Pour cela le dispositif doit pouvoir faire acquérir les savoirs de base (savoir lire mais aussi savoir utiliser les outils informatiques ou bénéficier d'une formation en langue) et ensuite permettre d'accéder à une qualification, notamment par les formations en alternance et/ou la préparation opérationnelle à l'emploi de Pôle emploi (Accord national interprofessionnel du 7 avril 2011).
Cibles (publics)	<p>Jeunes de 16 à 25 ans :</p> <ul style="list-style-type: none"> - sortis du 1er cycle de l'enseignement secondaire ; - sortis de l'enseignement professionnel sans diplôme ; - sortis des seconds cycles de l'enseignement général ou technologique sans avoir obtenu le baccalauréat¹⁷¹. <p>En pratique, les très jeunes (16-17 ans) sont nombreux (41 %) en raison du ciblage, par une partie des missions locales, des « jeunes décrocheurs » au sens de l'éducation nationale, et des moins de 18 ans du fait de l'absence d'allocation CIVIS pour ces publics.</p>
Cible particulière jeunes sans qualification	Oui, complètement
Origine de l'orientation/ prescription vers ce dispositif	Missions locales, après orientation le cas échéant par les plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs
Sélection éventuelle à l'entrée	Oui, au terme de la phase de diagnostic (en pratique 30 % de diagnostics défavorables ou abandon par le jeune).
Délai d'entrée dans le dispositif après orientation ou prescription	<p>La première entrée dans le dispositif (phase diagnostic) intervient au cours d'un processus similaire à celui du CIVIS.</p> <p>L'entrée en phase accompagnement, si le jeune est sélectionné, intervient rapidement (0,9 mois).</p>
Statut du jeune	Pas de statut particulier attaché à ce dispositif.
Modalités et intensité de l'accompagnement	<p>Selon l'ANI du 7 avril 2011 et son cahier des charges associé, l'accompagnement est individuel et renforcé. Chaque jeune doit être suivi par un référent unique qui devra avoir avec le jeune des entretiens fréquents et réguliers. La mission locale doit développer une approche pluridisciplinaire, identifier les besoins de main d'œuvre et nouer des partenariats avec le monde économique. Chaque fois que c'est possible une période d'immersion en milieu de travail est mise en place.</p> <p>Trois phases :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. une phase de diagnostic de la situation du jeune et de co-construction de son projet professionnel ; 2. une phase accompagnement (définition et mise en œuvre d'un plan d'action) ; 3. une phase de suivi dans l'emploi, si le jeune est en emploi. <p>En principe un conseiller de mission locale suit 60 jeunes.</p> <p>En pratique, l'accompagnement est plus intensif que dans le CIVIS : 1,01 entretien individuel, 0,57 autre mode d'échange avec un conseiller par jeune et par mois, 0,15 information collective ou atelier.</p>

¹⁷⁰ Accord national interprofessionnel.

¹⁷¹ Définition des jeunes sans qualification qui correspond à celle du code de l'éducation.

Durée	<p>La prise en charge est de 12 mois maximum pour les phases 1 et 2 et de six mois pour la phase 3.</p> <p>En pratique, la durée stricto sensu de l'accompagnement (phase 2) est en moyenne de 8,2 mois, à ajouter à 0,9 mois de diagnostic. Le suivi dans l'emploi dure 5,3 mois, mais seule une minorité de jeunes accompagnés précédemment en demandent effectivement le bénéfice.</p>
Orientation/prescription vers d'autres dispositifs en cours d'accompagnement	Oui, comme pour le CIVIS.
Rémunération/allocation associée	Non
Effets de concurrence possibles avec d'autres dispositifs	<p>Dispositif proche du CIVIS. Les conditions financières plus avantageuses de l'ANI jeunes décrocheurs ont pu inciter les missions locales à orienter prioritairement vers l'ANI jeunes des jeunes qui auraient pu tout aussi bien relever du CIVIS renforcé.</p> <p>Même remarque que pour le CIVIS en ce qui concerne les dispositifs portés par les régions.</p>
Statistiques	
Nombre de jeunes (en flux annuel)	23 000 (2012)
Évolution depuis 2010	Le dispositif a commencé en octobre 2011. Stabilisation des flux annuels depuis 2012
Effectifs de jeunes fin de mois	17 000 (jeunes en phase 2 et 3, fin 2012)
Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel	23 000 (tous les jeunes pris en charge sont sans qualification) (2012)
Évolution depuis 2010	Le dispositif a commencé en octobre 2011. Stabilisation des flux annuels depuis 2012
Effectifs de jeunes sans qualification fin de mois	17 000 (jeunes en phase 2 et 3, fin 2012)
Taux de sortie en formation	18 %, dont 5 % en formation scolaire/universitaire (2012)
Taux de sortie dans l'emploi durable	29 % (2012)
Taux de sortie dans l'emploi non durable	9 % (2012)
Coût et financement	
Coût annuel tous jeunes	30 M€ enveloppe allouée, 21 M€ consommés effectivement en trésorerie (2013)
Coût annuel jeunes sans qualification	idem
Coût par jeune (coût annuel/ flux annuel)	1 300 € (2013, sur la base de l'enveloppe allouée)
Coût annuel à la place (coût annuel/ effectifs fin de mois)	1 700 € (2012, sur la base de l'enveloppe allouée)
Financement unitaire normé par les financeurs	1 500 € / jeune
Financement européen	0
Financement État	0
Financement régions	0
Financement autres collectivités	0
Financement entreprises et partenaires sociaux	100 %

Source : Cour des comptes d'après données FPSPP/Geste (Evaluation de l'ANI jeunes 11/2013), DARES (Eléments de bilan de l'ANI jeunes décrocheurs 07/2014)

PPAE délégué aux missions locales

Caractéristiques	
Objectifs	Accompagnement par les missions locales des demandeurs d'emploi jeunes dans leur recherche d'emploi, pour le compte de Pôle emploi après conventionnement entre la mission locale et Pôle emploi (art. L. 5411-6-1 du code du travail), qualifié de cotraitance jusqu'en 2014.
Cibles (publics)	<p>Jeunes de 16 à 25 ans qui cumulent les difficultés d'insertion professionnelle et sociale (cf. convention tripartite État-UNEDIC-Pôle emploi 2015-2018) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - projet professionnel mal défini ou sans rapport avec le marché du travail, - situation personnelle pouvant être un frein à l'accès ou au maintien à l'emploi, - manque de repère ou de réseau dans la recherche d'emploi, - niveau de qualification insuffisant au regard du projet professionnel. <p>Ces critères étaient jusqu'en 2014 précisés dans l'accord régional Pôle emploi-association régionale des missions locales et le sont désormais dans le projet local de coopération Pôle-emploi-mission locale.</p> <p>En pratique, 14 % des jeunes en PPAE ont entre 16 et 18 ans.</p>
Cible particulière jeunes sans qualification	Non, mais l'absence de qualification est un des critères conduisant Pôle emploi à déléguer l'accompagnement d'un jeune à une mission locale.
Origine de l'orientation/ prescription vers ce dispositif	Inscription du jeune comme demandeur d'emploi à Pôle emploi, puis orientation de celui-ci vers la mission locale s'il répond aux critères fixés par le projet local de coopération Pôle emploi-mission locale, à l'occasion de l'entretien d'inscription et de diagnostic (EID) ou plus tard dans le parcours.
Sélection éventuelle à l'entrée	<p>En principe non, hormis la correspondance avec les critères fixés pour la délégation de l'accompagnement à la mission locale par Pôle emploi.</p> <p>En pratique, un peu moins de 90 % des jeunes envoyés par Pôle emploi sont acceptés par les missions locales en PPAE, du fait que certains d'entre eux sont orientés vers d'autres dispositifs.</p>
Délai d'entrée dans le dispositif après orientation ou prescription	<p>Le code du travail (art. R. 5411-14) prévoit que le PPAE est élaboré conjointement avec le demandeur d'emploi au plus tard dans les quinze jours suivant l'inscription à Pôle emploi.</p> <p>En pratique, les jeunes orientés vers les missions locales ont une ancienneté médiane d'inscription de 42 jours à Pôle emploi. La transmission des dossiers entre Pôle emploi et les missions locales intervient rapidement (une semaine par exemple à la ML de Saint-Dié). Concernant l'accueil des jeunes entrant en PPAE, les missions locales ont développé des pratiques diversifiées, en collectif (exemple en Centre et Île-de-France) ou en entretiens individuels (exemple en Rhône-Alpes).</p>
Statut du jeune	Demandeur d'emploi
Modalités et intensité de l'accompagnement	Accompagnement global similaire à celui du CIVIS renforcé.

Durée	Pas de durée maximale de l'accompagnement prévue par les textes. En pratique, on peut penser que la durée effective est proche de celle du CIVIS.
Orientation/prescription vers d'autres dispositifs en cours d'accompagnement	Oui, comme pour le CIVIS
Rémunération/allocation associée	Non
Effets de concurrence possibles avec d'autres dispositifs	La délégation de suivi des jeunes en PPAE est proche du CIVIS, à l'exception du bénéfice de l'allocation propre à ce dernier. D'ailleurs, certaines missions locales font entrer une partie des jeunes non indemnisés accompagnés au titre du PPAE en CIVIS, de façon à leur faire bénéficier de l'allocation interstitielle (jeunes en précarité financière). Dans certains départements (ex. Saône-et-Loire), des réunions partenariales visent à répartir au mieux les entrées en CIVIS et les entrées en PPAE.
Statistiques	
Nombre de jeunes (en flux annuel)	167 000 (selon CNML, 187 000 selon Pôle emploi), dont environ 134 000 qui ne sont pas simultanément en CIVIS ¹⁷² (2013)
Évolution depuis 2010	- 4 %
Effectifs de jeunes fin de mois	200 000 environ ¹⁷³ , dont 160 000 environ qui ne sont pas simultanément en CIVIS (2013)
Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel	56 000, dont environ 45 000 qui ne sont pas simultanément en CIVIS (2013)
Évolution depuis 2010	- 9 %
Effectifs de jeunes sans qualification fin de mois	67 000 environ, dont 54 000 environ qui ne sont pas simultanément en CIVIS (2013).
Taux de sortie en formation	n.c.
Taux de sortie dans l'emploi durable	n.c.
Taux de sortie dans l'emploi non durable	n.c.
Coût et financement	
Coût annuel tous jeunes	121 M€ environ (sans doubles comptes CIVIS, en incluant les postes affectés par Pôle emploi) ¹⁷⁴ (estimation 2013)
Coût annuel jeunes sans qualification	40 M€ environ (sans doubles comptes CIVIS, en incluant les postes affectés par Pôle emploi) (estimation 2013)
Coût par jeune (coût annuel/flux annuel)	900 € environ (y compris activités spécifiques, affectées au prorata des jeunes en demande d'insertion) (estimation 2013)
Coût annuel à la place (coût annuel/effectifs fin de mois)	750 € environ (estimation 2013)

¹⁷² Estimation sur la base de l'hypothèse que 20 % des jeunes en PPAE sont simultanément en CIVIS.

¹⁷³ Sur la base d'une hypothèse de durée d'accompagnement identique à celle du CIVIS.

¹⁷⁴ Idem : hypothèse de travail d'un taux de cumul PPAE-CIVIS de 20 %.

Financement unitaire normé par les financeurs	Oui pour Pôle emploi, à savoir 34,5 M€ de subvention et 14,6 M€ correspondant à 325 ETP d'agents affectés par Pôle emploi ¹⁷⁵ ; pour le reste l'accompagnement entre dans le budget de fonctionnement de la mission locale
Financement européen	2 % (part implicite des subventions aux missions locales)
Financement État	26 % (part implicite des subventions aux missions locales)
Financement régions	13 % (part implicite des subventions aux missions locales)
Financement autres collectivités	18 % (part implicite des subventions aux missions locales)
Financement Pôle emploi	39 % (subvention Pôle emploi et valorisation des postes affectés par Pôle emploi)
Financement entreprises et partenaires sociaux	0

Source : *Cour des comptes d'après données DGEFP/GESTE (Evaluation de l'accord de partenariat Pôle emploi-missions locale 03/2014), Pôle emploi (notamment, Les jeunes accompagnés par Pôle emploi et les missions locales – Quelques points de repère 04/2014), CNML (chiffres d'activité 2013 et 2012 des missions locales)*

¹⁷⁵ Jusqu'à l'accord cadre État-Pôle emploi-CNML-UNML 2015-2017, ces postes n'étaient pas affectés à la cotraitance (PPAE délégué), mais avaient vocation à y concourir largement. Désormais, le concours de Pôle emploi est globalisé.

Garantie jeunes (à partir de fin 2013)

Caractéristiques	
Objectifs	Prévue dans le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (2013), la garantie jeunes se compose d'un accompagnement individuel et collectif par les missions locales, ayant pour objet d'amener les jeunes concernés vers des expériences professionnelles ou de formation leur permettant de construire ou de consolider leur parcours professionnel, et d'une garantie de ressources en appui de cet accompagnement (décret du 1 ^{er} octobre 2013 relatif à l'expérimentation de la « garantie jeunes »).
Cibles (publics)	<p>Jeune de 18 à 25 ans :</p> <ul style="list-style-type: none"> - qui vivent hors du foyer de leurs parents ou au sein de ce foyer sans recevoir de soutien financier de leurs parents, - dont le niveau de ressources ne dépasse pas le montant garanti au titre du RSA, - qui ne sont ni étudiants, ni en formation, ni en emploi. <p>Exceptionnellement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - jeunes étudiants, en formation, en emploi ou en service civique dont la situation est porteuse d'un risque de rupture ; - jeunes de 16 à 18 ans pour lesquels la garantie jeunes constitue un appui adapté au parcours vers l'autonomie ; - jeunes dont le niveau de ressources dépasse le plafond au titre du RSA, lorsque leur situation le justifie.
Cible particulière jeunes sans qualification	Non, puisque ce sont les ressource et un état constaté (ni étudiant, ni en formation, ni en emploi) qui détermine l'éligibilité.
Origine de l'orientation/ prescription vers ce dispositif	<p>Repérage des jeunes concernés coordonné par une commission d'attribution et de suivi locale présidée par le représentant de l'État et composée au minimum des représentants du Département et de la mission locale, qui a aussi pour mission de décider l'entrée dans le dispositif.</p> <p>En pratique, beaucoup de jeunes sont déjà connus de la mission locale, mais 6 % des jeunes ont été orientée directement par d'autres acteurs fin 2014 (sans compter les orientations qui seraient passées au préalable par la mission locale).</p>
Sélection éventuelle à l'entrée	Oui, dans la mesure où la commission d'attribution et de suivi décide de l'entrée en garantie jeunes dans la limite de l'enveloppe financière disponible.
Délai d'entrée dans le dispositif après orientation ou prescription	Délai dépendant de la fréquence des réunions de la commission et de suivi, mensuelle ou au minimum trimestrielle. L'entrée des jeunes en mission locale intervient à la suite de la réunion de commission.
Statut du jeune	Statut social de stagiaire de la formation professionnelle : les jeunes sont affiliés au régime général de sécurité sociale, pour les périodes pendant lesquelles ils ne sont pas affiliés à un autre titre à un régime de sécurité sociale.
Modalités et intensité de l'accompagnement	La mission locale met en œuvre un accompagnement intensif et personnalisé au sein d'un collectif de jeunes (promotion). En fonction de

	<p>la progression constatée par chaque jeune, cet accompagnement fait l'objet d'une individualisation et d'une personnalisation des actions¹⁷⁶.</p> <p>En pratique, l'accompagnement débute par une phase d'intégration (promotion de 10 à 15 jeunes) à plein temps de six à huit semaines. Ensuite une attention particulière est donnée aux actions d'orientation et de mise en relation avec les employeurs et de capitalisation des expériences professionnelles en entreprise. Enfin est assuré le cas échéant un suivi de l'intégration dans l'emploi.</p> <p>L'animation du processus d'accompagnement est souvent assurée par un binôme de conseillers dédiés et disponibles à temps plein intervenant tant auprès du jeune que des employeurs. Un conseiller référent est désigné pour chaque jeune.</p> <p>Ce type d'accompagnement intensif induit un contrôle sur la participation, l'implication et l'assiduité du jeune.</p> <p>En principe un binôme de conseillers suit 80 à 100 jeunes de manière glissante sur l'année.</p>
Durée	En principe un an (décret précité du 1 ^{er} octobre 2013), renouvelable sur décision de la commission d'attribution et de suivi.
Orientation/prescription vers d'autres dispositifs en cours d'accompagnement	Oui, vers des dispositifs de formation notamment.
Rémunération/allocation associée	Oui, allocation équivalente au RSA, après abattement du forfait logement, soit 452,21 € en 2015.
Effets de concurrence possibles avec d'autres dispositifs	<p>Possible concurrence avec les écoles de la deuxième chance, car :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'allocation versée au jeune est plus intéressante que celle de stagiaire de la formation professionnelle en école de la 2^{ème} chance (environ 300 € : voir fiche école de la 2^{ème} chance), - la priorité donnée à l'insertion dans l'emploi attire davantage les jeunes, les écoles de la 2^{ème} chance étant perçues davantage au travers de leur mission de formation. <p>Beaucoup de jeunes étant connus mais peu suivis par les missions locales, ils ont pu être réorientés d'un dispositif de type CIVIS, ANI ou délégation de PPAE vers la garantie jeunes.</p>
Statistiques	
Nombre de jeunes (en flux annuel)	8 600 (2014) Objectif 50 000 en 2015 et 100 000 en 2017
Évolution depuis 2010	Sans objet, démarrage fin 2013
Effectifs de jeunes fin de mois	Pas encore de statistiques significatives
Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel	Pas encore de statistiques significatives
Évolution depuis 2010	Sans objet
Effectifs de jeunes sans qualification fin de mois	Pas encore de statistiques significatives
Taux d'insertion en formation	Pas encore de statistiques significatives
Taux d'insertion en alternance	Pas encore de statistiques significatives
Taux d'insertion dans l'emploi durable	Pas encore de statistiques significatives

¹⁷⁶ Il n'existe pas de texte officiel encadrant l'expérimentation, mais une « Boîte à outils pour le déploiement de la garantie jeunes » diffusée par la DGEFP (octobre 2013).

Taux d'insertion dans l'emploi non durable	Pas encore de statistiques significatives
Coût et financement	
Coût total annuel	34 M€ (AE 2014)
<i>dont accompagnement</i>	<i>17 M€ (AE 2014)</i>
<i>dont allocation</i>	<i>17 M€ (AE 2014)</i>
Coût par jeune (coût annuel/flux annuel)	Non significatif car nombreuses entrées en cours d'année 2014.
Coût annuel à la place (coût annuel/effectifs fin de mois)	Pas encore de statistiques significatives
Financement unitaire normé par les financeurs	1 600 € par jeune accompagné (au-delà du premier mois), versés à la mission locale. Le renouvellement du jeune au-delà d'un an n'ouvre pas droit à des crédits complémentaires. Estimation de 2 000 € par jeune au titre de l'allocation (sur la base de 329 €/mois ¹⁷⁷ pour une durée de six mois), versés par l'ASP au jeune. Soit 3 600 € au total.
Financement européen	Prévu en 2015 sur les régions éligibles à l'IEJ, soit environ 19 % du total du financement
Financement État	100 % (2014)
Financement régions	0
Financement autres collectivités	0
Financement entreprises et partenaires sociaux	0

Source : Cour des comptes d'après données DGEFP (statistiques, Boîte à outils de la garantie jeunes 10/2013)

¹⁷⁷ Instruction ministérielle sur la garantie jeunes (mars 2014).

Accompagnement en mission locale hors dispositifs nationaux

Caractéristiques	
Objectifs	Accompagnement des jeunes qui n'entrent dans aucun dispositif national (CIVIS, ANI jeunes, PPAE, garantie jeunes) pour résoudre l'ensemble des problèmes que pose leur insertion professionnelle et sociale (art. L. 5314-2 du code du travail).
Cibles (publics)	Jeunes de 16 à 25 ans rencontrant des difficultés particulières d'insertion professionnelle et sociale. 15 % des jeunes accueillis pour la première fois en mission locale (entrant ensuite ou non dans un dispositif) en 2013 avaient 16 ou 17 ans. 51 % habitaient encore chez leurs parents.
Cible particulière jeunes sans qualification	Non. Mais 45 % des jeunes accueillis pour la première fois en mission locale en 2013 étaient sans qualification (sans diplôme autre que le brevet).
Origine de l'orientation/ prescription vers ce dispositif	Pas d'orientation particulières. Les jeunes peuvent recourir librement aux services de la mission locale correspondant à leur domicile.
Sélection éventuelle à l'entrée	Non
Délai d'entrée dans le dispositif après orientation ou prescription	Premier entretien immédiat ou sur rendez-vous, selon les missions locales.
Statut du jeune	Pas de statut particulier.
Modalités et intensité de l'accompagnement	Principalement entretiens et contacts téléphoniques individuels avec le jeunes, séances collectives, visites (d'entreprise, centres de formation...)
Durée	Pas de durée définie par les textes. En tant que de besoin.
Orientation/prescription vers d'autres dispositifs en cours d'accompagnement	Éventuellement, mais moins de possibilités que via le CIVIS.
Rémunération/allocation associée	Non
Effets de concurrence possibles avec d'autres dispositifs	Non, puisque cet accompagnement est résiduel par rapport aux dispositifs formalisés.
Statistiques	
Nombre de jeunes (en flux annuel)	229 000 environ (2013) ¹⁷⁸
Évolution depuis 2010	+ 47 %
Effectifs de jeunes fin de mois	385 000 environ (2013)
Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel	93 000 environ (2013) ¹⁷⁹
Évolution depuis 2010	+ 4 %
Effectifs de jeunes sans qualification fin de mois	175 000 environ (2013)
Taux de sortie en formation	n.c.
Taux de sortie dans l'emploi durable	n.c.

¹⁷⁸ Estimation fondée sur la différence entre le nombre de jeunes accueillis pour la première fois en mission locale et le nombre de jeunes entrés dans les dispositifs CIVIS, ANI et PPAE, moyennant l'hypothèse d'un cumul PPAE-CIVIS de 20 % des jeunes accompagnés en PPAE.

¹⁷⁹ Estimation selon la même méthode que pour l'ensemble des jeunes.

Taux de sortie dans l'emploi non durable	n.c.
Coût et financement	
Coût total annuel	242 M€ (estimation 2013) ¹⁸⁰
Coût annuel jeunes sans qualification	109 M€ (estimation 2013)
Coût par jeune (coût annuel/flux annuel)	1 000 € environ (y compris activités spécifiques, affectées au prorata des jeunes en demande d'insertion) (estimation 2013)
Coût annuel à la place (coût annuel/effectifs fin de mois)	630 € environ (estimation 2013)
Financement unitaire normé par les financeurs	Non
Financement européen	3 % (part implicite des subventions aux missions locales)
Financement État	42 % (part implicite des subventions aux missions locales)
Financement régions	21 % (part implicite des subventions aux missions locales)
Financement autres collectivités	29 % (part implicite des subventions aux missions locales)
Financement entreprises et partenaires sociaux	0

Source : Cour des comptes d'après CNML (chiffres d'activité 2013 des missions locales)

¹⁸⁰ Par différence entre le coût total des missions locales et le coût des dispositifs mentionné dans les fiches correspondantes.

Écoles de la 2^{ème} chance (E2C)

Caractéristiques	
Objectifs	Les écoles de la deuxième chance (E2C) proposent une formation aux jeunes de 16 à 25 ans dépourvus de qualification professionnelle ou de diplôme. Ces jeunes bénéficient d'un parcours de formation personnalisé (art. L. 214-14 du code du travail). Il s'agit de préparer l'insertion du jeune dans l'emploi durable (cahier des charges de labellisation des E2C).
Cibles (publics)	Jeunes de 16 à 25 ans dépourvus de qualification professionnelle ou de diplôme.
Cible particulière jeunes sans qualification	Oui, par définition. En pratique, 100 % des jeunes accueillis en E2C sont bien sans diplôme autre que le brevet. Toutefois, 13 % des jeunes sont de niveau IV non validé, ce qui est très supérieur à la part de ce niveau dans la population totale des jeunes (3 %).
Origine de l'orientation/ prescription vers ce dispositif	Prescription/orientation par les conseillers de missions locales (obligatoire dans certaines régions, en fonction du choix de la Région, un des principaux financeurs), candidatures directes ou orientation par d'autres canaux (Pôle Emploi, services sociaux, prévention spécialisée...). En pratique près de 70 % des entrées sont consécutives à des prescriptions ou orientations effectuées par les missions locales. Les 30 % restant proviennent du « bouche à oreille », de Pôle Emploi, d'associations locales, des SPIP ¹⁸¹ ...
Sélection éventuelle à l'entrée	Situations variables selon les régions. Certaines écoles doivent accueillir l'ensemble des jeunes prescrits par les missions locales. D'autres procèdent à une sélection lors de l'entretien de motivation.
Délai d'entrée dans le dispositif après orientation ou prescription	En général très rapide (toutes les semaines)
Statut du jeune	Stagiaire de la formation professionnelle
Modalités et intensité de l'accompagnement	L'E2C met en œuvre un accompagnement intensif et personnalisé au sein d'un collectif de jeunes (promotion), portant sur une remise à niveau des compétences clés et l'alternance en entreprise. Chaque stagiaire progresse individuellement sur son support de formation et bénéficie d'un suivi individualisé assuré par un formateur référent unique. En pratique, l'accompagnement débute par une phase d'intégration (promotion de 10 à 15 jeunes) à plein temps de trois à sept semaines, qui permet au stagiaire d'évaluer ses connaissances, de s'engager à construire un projet et d'accepter les règles de vie à l'École. Ensuite, trois étapes de formation en alternance accompagnent la remise à niveau des savoirs de base : - l'émergence du projet professionnel, avec la découverte de l'entreprise et des métiers porteurs, - la confirmation du projet, - l'intégration en entreprise. En principe un formateur référent est en charge d'une quinzaine de

¹⁸¹ Services pénitentiaires d'insertion et de probation.

	jeunes maximum.
Durée	<p>La durée ne peut excéder 48 mois (art. D. 214-11 du code du travail).</p> <p>En pratique, la durée moyenne d'accompagnement en E2C était de 6,6 mois en 2013.</p>
Orientation/prescription vers d'autres dispositifs en cours d'accompagnement	Non en principe pendant la prise en charge en E2C, car l'accompagnement est à plein temps.
Rémunération/allocation associée	<p>Rémunération de stagiaire de la formation professionnelle, fixée par décret du 15 avril 1988 modifié :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 16/17 ans : 130,34 € - 18/20 ans : 310,39 € - 21/25 ans : 339,35 €.
Effets de concurrence possibles avec d'autres dispositifs	<p>Il est à noter que les écoles de la 2^{ème} chance ne sont qu'une des modalités des actions de formation professionnelle des jeunes organisées par les régions, mentionnée à l'article L. 214-13 du code du travail.</p> <p>Concurrence possible de la garantie jeunes, pour les raisons indiquées dans la fiche correspondante. En principe, au sein des E2C, le travail sur le projet est indissociable de l'acquisition des savoirs fondamentaux, l'objet des E2C étant de prioriser les poursuites de parcours en formation qualifiante (une école adaptée à des jeunes qui « <i>souhaitent prendre une revanche sur l'école</i> » (Joël Zaffran, sociologue). Mais en pratique, les différences sont plus ténues, l'accès à l'emploi étant recherché par la grande majorité des stagiaires en E2C..</p>
Statistiques	
Nombre de jeunes (en flux annuel)	9 700 (2013) 7 500 jeunes effectivement intégrés ¹⁸² (2013)
Évolution depuis 2010	+ 69 %
Effectifs de jeunes fin de mois	4 400 (moyenne 2013)
Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel	9 700 (2013) 7 500 jeunes effectivement intégrés (2013)
Évolution depuis 2010	+ 69 %
Effectifs de jeunes sans qualification fin de mois	4 400 (moyenne 2013)
Taux de sortie en formation	20 % (fin 2013)
Taux de sortie en alternance	12 % (fin 2013)
Taux d'insertion dans l'emploi durable hors alternance	17 % (fin 2013), dont 5 % en emplois d'avenir et 4 % en autres emploi aidé
Taux d'insertion dans l'emploi non durable	9 % (fin 2013)
Coût et financement	
Coût annuel tous jeunes	85 M€ (2013)
<i>dont accompagnement</i>	<i>68 M€ (hors éléments exceptionnels)</i>
<i>dont allocation</i>	<i>16 M€¹⁸³ (à la charge des régions)</i>
Coût annuel jeunes sans qualification	85 M€ (2013)
Coût par jeune (coût annuel/	8 700 €, incluant la rémunération (7 000 € hors rémunération) (2013)

¹⁸² À savoir décompte fait des départs précoces, pendant la période d'intégration (avant engagement de formation).

¹⁸³ Sur la base de tarif de rémunération applicable aux jeunes de 20 ans, âge médian des jeunes en E2C.

flux annuel)	11 200 € par jeune effectivement intégré (2013)
Coût annuel à la place (coût annuel/effectifs fin de mois)	19 300 €, incluant la rémunération (15 500 € hors rémunération) (2013)
Financement unitaire normé par les financeurs	Non, hormis la rémunération des stagiaires fixée par décret.
Financement européen	13 % (2013)
Financement État	21 % (2013)
Financement régions	43 % ¹⁸⁴ (2013)
Financement autres collectivités	8 % (2013)
Financement entreprises et partenaires sociaux	5 %

Sources : Cour des comptes d'après Réseau des écoles de la 2^{ème} chance en France (notamment données minimales et données financières), ASP

¹⁸⁴ Incluant la rémunération des stagiaires.

Volontariat pour l'insertion - EPIDe¹⁸⁵

Caractéristiques	
Objectifs	L'EPIDe propose aux jeunes sans diplômes ou sans titres professionnels ou en voie de marginalisation sociale un accompagnement à l'insertion sociale et professionnelle. À cet effet, il organise des formations « dispensées dans des institutions et par un encadrement s'inspirant du modèle militaire » et héberge les jeunes dans le cadre de ces formations (art. L. 3414-1 du code de la défense).
Cibles (publics)	Jeunes de 16 à 25 ans rencontrant des difficultés particulières d'insertion sociale et professionnelle (art. L. 130-1 du code du service national). En pratique l'établissement n'accueille que des jeunes majeurs à partir de 18 ans.
Cible particulière jeunes sans qualification	Oui, par définition
Origine de l'orientation/ prescription vers ce dispositif	Orientation au travers des missions locales (37 % en 2013), du ministère de la Défense/journée Défense et Citoyenneté (7 %), d'autres organismes (18 %). 38 % de candidatures spontanées.
Sélection éventuelle à l'entrée	Oui, pour vérifier la motivation. Environ 70 % des candidats qui se présentent sont retenus.
Délai d'entrée dans le dispositif après orientation ou prescription	Les entrées se font en flux continu.
Statut du jeune	Volontaire pour l'insertion, contrat de droit public sui generis (art. L. 130-1 du code du service national).
Modalités et intensité de l'accompagnement	Accompagnement intensif, puisque à temps plein pendant la semaine, incluant l'hébergement en internat. L'accompagnement intervient dans le cadre d'une relation d'aide complétée par une dynamique collective qui trouve son inspiration dans le modèle militaire (internat, uniforme, esprit de cohésion...). L'accompagnement comporte trois dimensions : <ul style="list-style-type: none">- L'insertion professionnelle : clarification ou définition du projet professionnel, immersion en entreprise...,- Le parcours citoyen (acquisition de savoirs et actions concrètes visant à favoriser le civisme),- L'acquisition de savoirs de base ou spécialisés. En principe, 12 encadrants sont chargés de 30 jeunes, taux qui devrait passer à huit à partir de 2015.
Durée	Le volontariat est souscrit initialement pour une durée de 6 mois à un an. Il peut être prolongé sans que la durée totale du volontariat puisse excéder 24 mois. En pratique, la durée d'accompagnement des jeunes volontaires pour l'insertion est de 7,5 mois (2013).
Orientation/prescription vers d'autres dispositifs, le cas échéant	Non en principe pendant la prise en charge à l'EPIDe, car l'accompagnement est à plein temps.
Rémunération/allocation associée	- Allocation mensuelle, - Prime calculée au prorata du nombre de mois de volontariat

¹⁸⁵ Établissement public d'insertion de la défense.

	effectivement accomplis (art. L. 130-3 du code du service national). En pratique l'allocation mensuelle est de 210 € et la fraction mensuelle de prime capitalisée est de 90 € (2014).
Effets de concurrence possibles avec d'autres dispositifs	L'EPIDe a trouvé sa place sur le créneau des jeunes en grande difficulté nécessitant un accompagnement lourd. Ses caractéristiques propres, notamment les exigences du modèle militaire, et la sélection à laquelle il procède renvoient certains jeunes qui pourraient y prétendre vers les écoles de la 2 ^{ème} chance.
Statistiques	
Nombre de jeunes (en flux annuel)	3 400 (2013) 3 000 jeunes intégrés effectivement (2013)
Évolution depuis 2010	+ 4 %
Effectifs de jeunes fin de mois	1 900 (moyenne 2013)
Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel	2 800 (2013) (17 % des volontaires ont un diplôme de niveau au moins V) 2 500 intégrés effectivement (2013)
Évolution depuis 2010	+ 4 %
Effectifs de jeunes sans qualification fin de mois	1 600 (2013)
Taux de sortie en formation	14 % (incluant les éventuels retours en scolarité) (2013)
Taux de sortie en alternance	7 % (2013)
Taux de sortie dans l'emploi durable	17 % (2013)
Taux d'insertion dans l'emploi non durable	10 % (2013)
Coût et financement	
Coût annuel tous jeunes	81 M€ (hors éléments exceptionnels) (2013)
Coût annuel jeunes sans qualification	67 M€
Coût par jeune (coût annuel/flux annuel)	23 900 € (2013) 27 000 € jeunes intégrés effectivement (2013)
Coût annuel à la place (coût annuel/effectifs fin de mois)	42 900 € (2013)
Financement européen	13 %
Financement État	87 %
Financement régions	0 %
Financement autres collectivités	0 %
Financement entreprises et partenaires sociaux	0

Sources statistiques : Cour des comptes d'après données EPIDe

Accompagnement par les structures d'insertion par l'activité économique (IAE)

Caractéristiques	
Objectifs	<p>Permettre à des personnes sans emploi, menacées d'exclusion, de bénéficier d'un contrat spécifique en vue de faciliter leur insertion professionnelle. La structure d'insertion met en œuvre un accompagnement pouvant comporter des mises en situation en milieu professionnel auprès d'un autre employeur (art. L. 5132-1 et suivants du code du travail).</p> <p>La structure peut être :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une structure gérant des ateliers et chantiers d'insertion (ACI) ; - une entreprise d'insertion (EI) ; - une entreprise de travail temporaire d'insertion (ETTI) ; - une association intermédiaire (AI).
Cibles (publics)	Personnes très éloignées de l'emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières, sans condition d'âge. Les jeunes de moins de 26 ans en grande difficulté font, entre autres, partie du public cible.
Cible particulière jeunes sans qualification	Non, mais les jeunes sans qualification sont surreprésentés par rapport aux autres jeunes dans le public cible.
Origine de l'orientation/ prescription vers ce dispositif	Agrément des demandeurs d'emploi par Pôle Emploi (EI, ETTI, ACI). Convention avec Pôle Emploi ou avec le Département (AI)
Sélection éventuelle à l'entrée	Oui, par Pôle Emploi pour vérifier le ciblage.
Délai d'entrée dans le dispositif après orientation ou prescription	n.c.
Statut du jeune	<ul style="list-style-type: none"> - ACI : CDDI depuis 2014, contrat unique d'insertion (CUI-CAE) avant 2014, - EI : contrat à durée déterminée d'insertion (CDDI), - ETTI : contrat d'intérim, - AI : CDDI.
Modalités et intensité de l'accompagnement	<ul style="list-style-type: none"> - ACI : Insertion par l'exercice d'une activité d'intérêt général, assortie d'un accompagnement très renforcé : accompagnement socioprofessionnel, encadrement technique et actions de formation ; - EI : Insertion par l'exercice d'une activité professionnelle, assortie de différentes actions d'accompagnement socioprofessionnel définies selon les besoins de l'intéressé ; - ETTI : Insertion par l'exercice d'une activité professionnelle d'intérim, assortie d'un suivi social et professionnel pendant et en dehors des missions ; - AI : Insertion par l'exercice d'une activité professionnelle effectuée par mise à disposition du salarié auprès d'utilisateurs (entreprises, associations, particuliers), assortie d'un accompagnement (organisation de parcours de formation, information des intéressés sur leurs droits, orientation vers des centres d'action sociale). <p>La durée hebdomadaire de travail du salarié embauché en CDDI ne peut être inférieure à 20 heures.</p> <p>En pratique, selon une enquête DARES, 30 % des salariés des ACI et 21 % des salariés des EI ont été accompagnés sur les trois volets suivi au travail, social et définition de projet professionnel, contre 4 % dans les deux autres types de structure, ETTI et ACI. Des périodes d'immersion en entreprise ont été proposées à 18 % des salariés en ACI et 8 % des</p>

	salariés en EI. Il n'y a pas de statistiques disponibles sur le nombre de bénéficiaires par encadrant.
Durée	<p>La durée d'un CDDI ne peut être inférieure à 4 mois. Le contrat peut être renouvelé dans la limite d'une durée totale de 24 mois.</p> <p>En pratique, durée constatée (2013) :</p> <ul style="list-style-type: none"> - ACI : 11,1 mois ; - EI : 12,4 mois ; - ETTI : 7,0 mois ; - AI : 21,1 mois. <p>En moyenne : 14,6 mois</p>
Orientation/prescription vers d'autres dispositifs, le cas échéant	Oui, notamment pour préparer la sortie.
Rémunération/allocation associée	Rémunération au moins égale au SMIC, en tant que salarié à part entière.
Effets de concurrence possibles avec d'autres dispositifs	La concurrence éventuelle est limitée par le filtre de l'agrément ou du conventionnement de Pôle Emploi. L'objectif de la garantie jeunes est, comme l'insertion par l'activité économique, de lutter contre l'exclusion à l'entrée (ou au retour) dans l'emploi. Toutefois, les commissions d'attribution et de suivi de la garantie jeunes devraient en principe délimiter la vocation respective de chacun des dispositifs.
Statistiques	
Nombre de jeunes (en flux annuel)	ACI : 12 400 EI : 2 800 ETTI : 8 600 AI : 17 500 Total : 41 200 (2013)
Évolution depuis 2010	+ 5 %
Effectifs de jeunes fin de mois	ACI : 11 300 EI : 2 900 ETTI : 4 400 AI : 17 600 Total : 36 200 (moyenne annuelle 2013)
Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel	ACI : 4 700 EI : 1 100 ETTI : 3 200 AI : 6 400 Total : 15 400 (2013)
Évolution depuis 2010	- 1 %
Effectifs de jeunes sans qualification fin de mois	ACI : 4 300 EI : 1 100 ETTI : 1 600 AI : 6 500 Total : 13 500 (moyenne annuelle 2013)
Taux d'insertion en formation	ACI : 8 % (2012, 18 mois après l'embauche en SIAE, tous salariés confondus, jeunes ou non) EI : 7 % (idem) ETTI : 7 % (idem) AI : 6 % (idem) Moyenne : 7 %
Taux d'insertion en alternance	n.c.
Taux d'insertion dans l'emploi durable	ACI : 7 % (2012, 18 mois après l'embauche en SIAE, tous salariés confondus, jeunes ou non)

	EI : 12 % (idem) ETTI : 19 % (idem) AI : 21 % (idem) Moyenne : 15 %
Taux d'insertion dans l'emploi non durable	ACI : 18 % (2012, 18 mois après l'embauche en SIAE, tous salariés confondus, jeunes ou non) EI : 21 % (idem) ETTI : 32 % (idem) AI : 32 % (idem) Moyenne : 26 %
Coût et financement	
Coût annuel tous jeunes	ACI : 312 M€ (304 M€ hors financements PLIE, comptés par ailleurs) EI : 30 M€ ETTI : 9 M€ AI : 14 M€ (13 M€ hors financements PLIE) Total : 365 M€ (2013, sur la base des coûts unitaires calculés par l'IGAS) (356 M€ hors financements PLIE)
Coût annuel jeunes sans qualification	ACI : 118 M€ (117 M€ hors financements PLIE) EI : 11 M€ ETTI : 3 M€ AI : 5 M€ Total : 138 M€ (2013, sur la base des coûts unitaires calculés par l'IGAS) (134 M€ hors financements PLIE)
Coût par jeune ¹⁸⁶ (coût annuel/flux annuel)	ACI : 25 500 € (2011, tous salariés confondus) (23 100 € hors financements PLIE) EI : 10 700 € (idem) ETTI : 1 200 € (idem) AI : 1 400 € (idem) Moyenne : 11 700 € (11 500 € hors financements PLIE)
Coût annuel à la place (coût annuel/effectifs fin de mois)	ACI : 27 600 € (2011, calculs IGAS, tous salariés confondus) (26 900 € hors financements PLIE) EI : 10 400 € (idem) ETTI : 2 100 € (idem) AI : 800 € (idem) Moyenne : 9 700 € (9 500 € hors financements PLIE)

¹⁸⁶ En comptant les renouvellements.

Financement unitaire normé par les financeurs	Oui (aide au poste, contrats aidés). Après la réforme de 2014, par ETP (sans supplément modulable pouvant aller jusqu'à 10 %) : ACI : 19 200 € EI : 10 000 € ETTI : 4 250 € AI : 1 300 €
Financement européen	ACI : 4 % EI : 21 % ETTI : 0 % AI : 3 % Moyenne : 5 %
Financement État	ACI : 47 % EI : 70 % ETTI : 88 % AI : 34 % Moyenne : 47 %
Financement régions	ACI : 4 % EI : 2 % ETTI : 1 % AI : 7 % Moyenne : 5 %
Financement autres collectivités	ACI : 36 % (dont 28 % départements) EI : 5 % ETTI : 4 % AI : 45 % (dont 35 % départements) Moyenne : 34 %
Financement entreprises et partenaires sociaux	0

Sources : Cour des comptes d'après données DARES (L'insertion par l'activité économique en 2012 10/2014, Les salariés des structures de l'IAE 05/2015), IGAS (Le financement de l'IAE 01/2013)

Accompagnement en PLIE

Caractéristiques	
Objectifs	Faciliter l'accès à l'emploi des personnes en grande difficulté, menacée d'exclusion, dans le cadre de parcours individualisés en associant accueil, accompagnement social, orientation, formation, insertion et suivi, dans le cadre d'un plan local pluriannuel pour l'insertion et l'emploi (PLIE) établi par une commune ou une intercommunalité.
Cibles (publics)	Personnes en grande difficulté d'insertion sociale et professionnelle, dont font partie les jeunes. En pratique, le public jeunes est très variable selon les PLIE.
Cible particulière jeunes sans qualification	Non, mais les jeunes sans qualification sont surreprésentés par rapport aux autres jeunes dans le public cible.
Origine de l'orientation/ prescription vers ce dispositif	Orientation par les services sociaux, les communes... S'agissant des jeunes, l'orientation vers le PLIE ou la mission locale dépend des contextes territoriaux.
Sélection éventuelle à l'entrée	Non
Délai d'entrée dans le dispositif après orientation ou prescription	n.c.
Statut du jeune	Pas de statut particulier en tant que tel, mais souvent bénéficiaire du RSA ou salarié d'une structure d'insertion par l'activité économique.
Modalités et intensité de l'accompagnement	Accompagnement très renforcé par des référents de parcours portés par des structures partenaires. Tous publics confondus, les référents de parcours sont portés par des associations d'insertion, pour 35 % des postes, par des CCAS, pour 14 %, des missions locales pour 13 %, par des collectivités locales pour 12 %, par des organismes de formation pour 8 %, par Pôle Emploi pour 5 % des postes. Accompagnement personnalisé par un référent. 60 à 65 bénéficiaires par référent en moyenne en portefeuille, soit la moitié des standards habituels en mission locale ou à Pôle Emploi. L'accompagnement articule des actions individuelles et collectives destinées à lever les freins à l'emploi. Rendez-vous fréquents jusqu'à l'accès à l'emploi et pendant les six premiers mois dans l'emploi. Actions territoriales en faveur des bénéficiaires (ex. plateforme mobilité).
Durée	Pas de limite de durée. En pratique, la durée moyenne de parcours pour un jeune de moins de 26 ans est de 30 mois.
Orientation/prescription vers d'autres dispositifs, le cas échéant	Oui, opérations conventionnées avec d'autres structures, notamment pour la formation et l'accompagnement renforcé. Un référent d'étape peut alors être désigné.
Rémunération/allocation associée	Pas de rémunération en tant que telle.
Effets de concurrence possibles avec d'autres dispositifs	En principe accompagnement en PLIE, accompagnement en structure d'insertion par l'activité économique voire accompagnement en mission locale s'articulent, mais on ne peut en avoir la certitude en règle générale.

Statistiques	
Nombre de jeunes (en flux annuel)	7 000 (2013)
Évolution depuis 2010	- 24 %
Effectifs de jeunes fin de mois	20 400 (fin 2013) (pour 20 % environ doubles comptes avec les SIAE)
Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel	2 500 (2013)
Évolution depuis 2010	- 31 %
Effectifs de jeunes sans qualification fin de mois	7 900 (fin 2013) (pour 20 % environ doubles comptes avec les SIAE)
Taux de sortie en formation	9 % (2013)
Taux de sortie dans l'emploi durable	36 % (2013)
Taux de sortie dans l'emploi non durable	n.c.
Coût et financement	
Coût annuel tous jeunes	36 M€ (2013)
Coût annuel jeunes sans qualification	14 M€ (2013)
Coût par jeune (coût annuel/flux annuel)	5 100 € (2013)
Coût annuel à la place (coût annuel/effectifs fin de mois)	1 800 € (2013)
Financement unitaire normé par les financeurs	non
Financement européen	38 % (2013)
Financement État	21 % (2013)
Financement régions	3 % (2013)
Financement autres collectivités	27 % (2013)
Financement entreprises et partenaires sociaux	0

Source : Cour des comptes d'après Alliance Ville Emploi (Consolidation 2007-2013, enquête auprès des PLIE)

Formations

Formations et dispositifs d'insertion financés par les régions

Caractéristiques	
Objectifs	<p>La région est en charge de la formation professionnelle des jeunes (et des adultes) à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle. Elle assure l'accès gratuit à une formation professionnelle conduisant à un diplôme ou à un titre à finalité professionnelle classé au plus au niveau IV et enregistré au répertoire national des certifications professionnelles.</p> <p>Dans le cadre du service public régional de la formation professionnelle, la région peut également financer des actions d'insertion et de formation professionnelle à destination des jeunes et des adultes rencontrant des difficultés d'apprentissage ou d'insertion, afin de leur permettre de bénéficier, à titre gratuit, d'un parcours individualisé comportant un accompagnement à caractère pédagogique, social ou professionnel (art. L. 6121-1 et suivants du code du travail).</p>
Cibles (publics)	<p>Tout demandeur d'emploi qui a besoin d'une formation pour faciliter sa recherche d'emploi ou sa réorientation professionnelle.</p> <p>Mais en pratique, 46 % des personnes entrées dans les formations organisées par les régions sont des jeunes, pour 53 % des dépenses (2012).</p>
Cible particulière jeunes sans qualification	<p>Non.</p> <p>En pratique, les formations organisées par les régions ciblent les personnes peu ou pas qualifiées. On peut estimer que 42 % des jeunes entrant en formation sont sans qualification (niveaux VI, Vbis, V sans diplôme et IV sans diplôme).</p>
Origine de l'orientation/ prescription vers ce dispositif	Pôle Emploi, missions locales, Cap Emploi, voire d'autres organismes agréés par la région.
Sélection éventuelle à l'entrée	En principe non.
Délai d'entrée dans le dispositif après orientation ou prescription	Les régions veillent, de manière générale, à ce que les entrées en formation puissent intervenir dans un délai d'un mois après la prescription. Il n'existe pas de données consolidées pour mesurer l'effectivité de cet objectif.
Statut du jeune	Le plus souvent statut social de stagiaire de la formation professionnelle : les jeunes sont affiliés au régime général de sécurité sociale, pour les périodes pendant lesquelles ils ne sont pas affiliés à un autre titre à un régime de sécurité sociale.

Modalités et intensité de la formation/accompagnements	Actions de formation de configuration très variable selon les régions, mais distinguant généralement les dispositifs de mobilisation/préparation du projet professionnel, les formations pré-qualifiantes et les formations qualifiantes. La durée moyenne d'une action de formation organisée par les régions à destination des jeunes est de 455 heures (2013). Les actions (formations, immersion en entreprise...) se déroulent en principe à plein temps.
Durée des formations/ accompagnements	5 mois en moyenne (tous publics, jeunes et adultes).
Orientation/prescription vers d'autres dispositifs en cours de formation	En principe non, dans la mesure où la formation est le plus souvent à plein temps, le stagiaire devant, en cas de formation qualifiante, suivre jusqu'à son terme la formation pour obtenir la certification professionnelle visée. Pour les formations préparatoires ou pré-qualifiantes, possibilité de réorientation en cours de cursus.
Rémunération/allocation associée	Rémunération de stagiaire de la formation professionnelle, fixée par décret n° 88-368 du 15 avril 1988 modifié : - 16/17 ans : 130,34 € - 18/20 ans : 310,39 € - 21/25 ans : 339,35 €.
Effets de concurrence possibles avec d'autres dispositifs	La complémentarité entre les formations organisées par les régions et les formations organisées par Pôle Emploi, qui s'adressent dans les deux cas aux demandeurs d'emplois, est organisée en principe sous la forme d'une coordination régionale, voire d'un groupement de commande commun aux deux partenaires. Pour le reste, Pôle Emploi attribue des aides individuelles à la formation (art. L. 6121-4 du code du travail). Des chevauchements avec les dispositifs d'insertion pilotés par l'État (CIVIS, garantie jeunes) peuvent exister pour les actions préparatoires à la formation (élaboration de projet professionnel...), mais les missions locales s'efforcent de jouer la complémentarité.
Statistiques	
Nombre de jeunes (en flux annuel)	195 000 185 000 hors écoles de la 2 ^{ème} chance (2013)
Évolution depuis 2010	- 11 %
Effectifs de jeunes fin de mois	77 000 hors écoles de la 2 ^{ème} chance (2013)
Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel	78 000 environ hors écoles de la 2 ^{ème} chance (2013)
Évolution depuis 2010	- 29 %
Effectifs de jeunes sans qualification fin de mois	30 000 environ hors écoles de la 2 ^{ème} chance (2013)
Taux d'insertion en formation ¹⁸⁷	n.c.
Taux d'insertion dans l'emploi durable	n.c.
Taux d'insertion dans l'emploi non durable	n.c.

¹⁸⁷ Formations qualifiantes ou retour en formation scolaire/universitaire.

Coût et financement	
Coût annuel tous jeunes	860 M€ (2013) 818 M€ hors écoles de la 2 ^{ème} chance (2013)
<i>dont frais pédagogiques</i>	583 M€ (2012) 560 M€ hors écoles de la 2 ^{ème} chance (2013)
<i>dont rémunération stagiaires</i>	274 M€ (2013) 258 M€ hors écoles de la 2 ^{ème} chance (2012)
Coût annuel jeunes sans qualification	360 M€ environ (2013) 337 M€ hors écoles de la 2 ^{ème} chance
Coût par jeune (coût annuel/flux annuel)	4 400 € hors écoles de la 2 ^{ème} chance (2013)
Coût annuel à la place (coût annuel/effectifs fin de mois)	10 600 € hors écoles de la 2 ^{ème} chance (2013)
Financement unitaire normé par les financeurs	non
Financement européen	9 %
Financement État	0
Financement régions	91 %
Financement autres collectivités	0
Financement entreprises et partenaires sociaux	0

Source : Cour des comptes d'après données DARES (La formation professionnelle continue des demandeurs d'emploi 03/2012 et 07/2014, La dépense de formation professionnelle continue et d'apprentissage 12/2013 et 02/2015), enquête DARES auprès des régions

Formations financées par Pôle Emploi

Caractéristiques	
Objectifs	Pôle Emploi propose et finance au bénéfice des demandeurs d'emploi des formations permettant d'acquérir de nouvelles connaissances et de développer des compétences pour faciliter l'accès à l'emploi.
Cibles (publics)	Tout demandeur d'emploi qui a besoin d'une formation pour faciliter son accès ou son retour à l'emploi. En pratique, les jeunes de 16 à 25 ans représentent 27 % des entrées en formation des demandeurs d'emploi, alors qu'ils ont une part de 20 % des demandeurs d'emploi (2013).
Cible particulière jeunes sans qualification	Non
Origine de l'orientation/ prescription vers ce dispositif	Pôle Emploi
Sélection éventuelle à l'entrée	Oui, en fonction des besoins.
Délai d'entrée dans le dispositif après orientation ou prescription	n.c.
Statut du jeune	Demandeur d'emploi
Modalités et intensité de l'accompagnement	Dans l'ordre de la fréquence des prescriptions : <ul style="list-style-type: none"> - action de formation conventionnée (AFC) : formation collective en centre de formation visant à amener les connaissances et compétences du demandeur d'emploi au niveau demandé par le marché du travail ; - action de formation préalable au recrutement (AFPR) : formation d'adaptation des compétences en entreprise et/ou en organisme de formation, prescrite en faveur des demandeurs d'emploi qui ont une proposition d'emploi en CDD de plus de 6 mois et de moins de 12 mois ; - préparation opérationnelle à l'emploi individuelle (POE-I) : formation d'adaptation des compétences, prescrite en faveur des demandeurs d'emploi qui ont une proposition de CDD de plus d'un an ou un CDI ou un contrat en alternance, réalisée soit par un organisme de formation interne à l'entreprise qui recrute, soit par un organisme de formation externe ; - aide individuelle à la formation (AIF) : dispositif mobilisable lorsque les autres dispositifs collectifs ou individuels ne peuvent répondre au besoin ; - préparation opérationnelle à l'emploi collective (POE-C) : formation collective à l'initiative d'une branche professionnelle avec l'aide de son OPCA, en partenariat avec Pôle Emploi qui rémunère les demandeurs d'emploi (qui peuvent être emploi aidé) en tant que stagiaires de la formation professionnelle. Les formations 400 heures maximum
Durée des formations/ accompagnements	2,2 mois en moyenne (tous publics)
Orientation/prescription vers d'autres dispositifs en cours de formation	En principe non.
Rémunération/allocation associée	Dans certains cas (voir ci-dessus)

Effets de concurrence possibles avec d'autres dispositifs	En principe non, dès lors que la coordination fonctionne au niveau régional entre Pôle Emploi et la région.
Statistiques	
Nombre de jeunes (en flux annuel)	47 000 entrées en formation Pôle Emploi (2013) 111 000 entrées en formation tous financeurs confondus (2013)
Évolution depuis 2010	+ 44 % (formations Pôle Emploi) - 2 % (formations tous financeurs)
Effectifs de jeunes fin de mois	9 000
Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel	10 000 environ (formations Pôle Emploi) (2013) 23 000 environ (formations tous financeurs confondus) (2013)
Évolution depuis 2010	+ 20 %
Effectifs de jeunes sans qualification fin de mois	1 800
Taux d'insertion en formation	n.s.
Taux d'insertion dans l'emploi durable	n.c
Taux d'insertion dans l'emploi non durable	n.c
Coût et financement	
Coût annuel tous jeunes	106 M€ (2013)
Coût annuel jeunes sans qualification	22 M€ (2013)
Coût par jeune (coût annuel/flux annuel)	2 300 € (2013)
Coût annuel à la place (coût annuel/effectifs fin de mois)	n.s.
Financement unitaire normé par les financeurs	Non
Financement européen	n.c.
Financement État	0
Financement régions	0
Financement autres collectivités	0
Financement Pôle Emploi	100 % sous réserve des cofinancements FSE
Financement entreprises et partenaires sociaux	0

Source : Cour des comptes d'après données Pôle Emploi (statistiques entrées en formation, Etude Les jeunes accompagnés par Pôle Emploi et les missions locale-Quelques points de repère 04/2014)

Formations aux savoirs de base (programme compétences clés)

Caractéristiques	
Objectifs	Formation personnalisée permettant de développer une ou plusieurs compétences fondamentales, par exemple « comprendre un texte » ou « améliorer son expression écrite ». Ce type de formations relève désormais (2015) des régions.
Cibles (publics)	Personnes éprouvant le besoin, en vue d'accéder à l'emploi ou de s'y maintenir, de maîtriser les savoirs de base. Le public prioritaire comprend notamment les jeunes de 16 à 25 ans sans emploi et sortis du système scolaire. En pratique, 23 % des stagiaires sont des jeunes (2011).
Cible particulière jeunes sans qualification	Oui, mais conjointement avec d'autres publics (demandeurs d'emploi, salariés des structures d'insertion par l'activité économique ou en contrat aidé, salariés souhaitant développer leurs compétences sans que leur employeur en soit informé). En pratique, on peut estimer que près de 45 % des jeunes stagiaires sont sans qualification (niveaux VI, Vbis, V sans diplôme et IV sans diplôme).
Origine de l'orientation/ prescription vers ce dispositif	Pôle Emploi, missions locales, Cap Emploi. En pratique, les missions locales prescrivent près de 90 % des entrées de jeunes dans le programme.
Sélection éventuelle à l'entrée	Non
Délai d'entrée dans le dispositif après orientation ou prescription	En principe contact par l'organisme de formation dans les deux semaines. En pratique, un stagiaire entre en formation en moyenne 43 jours après sa prescription.
Statut du jeune	Selon sa situation d'origine (CIVIS, demandeur d'emploi en PPAE...)
Modalités et intensité des formations/accompagnements	L'apprenant et son formateur référent définissent ensemble les dates, la durée, le rythme et le contenu de la formation, en fonction du projet d'insertion professionnelle, des attentes et des besoins de l'apprenant. Rythme hebdomadaire de formation, pour maximum 18 heures par semaine. Les travaux individuels et collectifs que l'apprenant réalise au cours de la formation ont un lien direct avec son projet d'insertion professionnelle. En pratique, la durée moyenne de formation était de 101 heures en 2011, mais avec de grandes disparités selon les stagiaires.
Durée des formations/ accompagnements	12 mois maximum. En pratique, moyenne de 5,5 mois
Orientation/prescription vers d'autres dispositifs en cours de formation	Non, mais concomitance avec la démarche d'insertion professionnelle entreprise par le jeune par ailleurs.

Rémunération/allocation associée	Non
Effets de concurrence possibles avec d'autres dispositifs	Non
Statistiques	
Nombre de jeunes (en flux annuel)	12 000 (2011)
Évolution depuis 2010	n.c.
Effectifs de jeunes fin de mois	5 300 (2011)
Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel	4 800 (2011)
Évolution depuis 2010	n.c.
Effectifs de jeunes sans qualification fin de mois	2 200 (2011)
Taux d'insertion en formation	21 % (6 mois après la fin de la formation, 2011)
Taux d'insertion dans l'emploi durable	19 % (6 mois après la fin de la formation, 2011)
Taux d'insertion dans l'emploi non durable	9 % (6 mois après la fin de la formation, 2011)
Coût et financement	
Coût annuel tous jeunes	16,3 M€ (2012)
Coût annuel jeunes sans qualification	6,7 M€ (2012)
Coût par jeune (coût annuel/flux annuel)	1 400 € (2012)
Coût annuel à la place (coût annuel/effectifs fin de mois)	n.s.
Financement unitaire normé par les financeurs	Non (marchés publics)
Financement européen	22 %
Financement État	78 %
Financement régions	En sus, sur leurs propres programmes
Financement autres collectivités	0
Financement entreprises et partenaires sociaux	0

Source : Cour des comptes d'après données DARES (Les bénéficiaires de la formation « Compétences clés » 07/2013),
Rapport annuel de performance 2012

Accès à une première expérience professionnelle (alternance, emplois aidés, service civique)

Contrat d'apprentissage

Caractéristiques	
Objectifs	Le contrat d'apprentissage permet à un jeune de suivre une formation générale, théorique et pratique, en vue d'acquérir une qualification professionnelle sanctionnée par un diplôme ou un titre professionnel. La formation est dispensée pour partie en entreprise et pour partie en centre de formation d'apprentis ou section d'apprentissage (art. L. 6221-1 du code du travail).
Cibles (publics)	<p>Jeunes de 16 à 25 ans, sans condition de qualification.</p> <p>Les jeunes âgés d'au moins 15 ans peuvent souscrire un contrat d'apprentissage s'ils justifient avoir accompli la scolarité du premier cycle de l'enseignement secondaire (art. L. 6222-1 du code du travail).</p> <p>En pratique, 38 % des jeunes entrés en apprentissage en 2013 étaient âgés de moins de 18 ans (11 % âgés de 15 ans).</p>
Cible particulière jeunes sans qualification	<p>Non, mais l'objet même du contrat étant d'acquérir une qualification, les jeunes qui en sont complètement dépourvus à l'entrée ont naturellement vocation à entrer en apprentissage.</p> <p>En pratique, 33 % des jeunes ayant conclu un contrat d'apprentissage étaient sans qualification en 2013, au lieu de 43 % en 2010.</p>
Origine de l'orientation/ prescription vers ce dispositif	Entrée dans la continuité de la scolarité, en continuité d'un autre contrat d'apprentissage (faisant suite à une rupture, ou complément de formation), en tant que demandeur d'emploi ou à partir d'une autre situation. Le contrat est conclu à la suite d'un lien direct sur le marché du travail, ou via les missions locales et Pôle Emploi (respectivement 11 % et 5 % des contrats signés en 2013).
Sélection éventuelle à l'entrée	Oui, de fait, car il faut que le jeune ait trouvé un employeur et qu'il ait des prérequis minimaux pour suivre la formation en CFA ou section d'apprentissage.
Délai d'entrée dans le dispositif après orientation ou prescription	La date de début de l'apprentissage ne peut être antérieure ni postérieure de plus de 3 mois au début de la formation en centre.
Statut du jeune	Contrat d'apprentissage (art. L. 6221-1 à L. 6225-8 et D. 6222-1 à R. 6226-10. du code du travail), à durée déterminée ou indéterminée.

Modalités et intensité de la formation/accompagnement	L'apprenti suit un enseignement général, théorique et pratique en CFA ou section d'apprentissage et travaille en alternance chez un employeur privé ou public pour mettre en œuvre les savoirs acquis. L'apprenti est obligatoirement guidé par un maître d'apprentissage, justifiant d'une expérience professionnelle et d'une qualification suffisantes.
Durée de la formation/ accompagnement	Durée du contrat entre un an et trois ans en fonction du type de profession et du niveau de qualification préparé. La durée de la formation en CFA ou section d'apprentissage ne peut être inférieure à 400 heures par an. En pratique la durée moyenne du contrat d'apprentissage est de 20 mois (2013). Il n'existe pas de données consolidées sur la durée effective de la formation en centre.
Orientation/prescription vers d'autres dispositifs en cours d'accompagnement	En principe non, car le contrat, incluant la formation, est à plein temps. Toutefois, la loi du 5 mars 2014 demande aux CFA d'apporter, en lien avec les missions locales, « <i>un accompagnement aux apprentis pour prévenir ou résoudre les difficultés d'ordre social et matériel susceptibles de mettre en péril le déroulement du contrat d'apprentissage</i> ».
Rémunération/allocation associée	Rémunération dépendant de l'âge et de la progression dans le cycle de formation, soit de 25 % du SMIC pour un jeune de moins de 18 ans en 1 ^{ère} année à 78 % pour un jeune de 21 et plus en 3 ^{ème} année.
Effets de concurrence possibles avec d'autres dispositifs	
Statistiques	
Nombre de jeunes (en flux annuel)	273 000 (2013), dont 59 % à la suite de la scolarité et 27 % à la suite d'un autre contrat d'apprentissage. Le solde, soit 14 % et 38 000 jeunes, correspond à des jeunes, demandeurs d'emploi ou non, qui abordent l'apprentissage comme une solution de « deuxième chance »
Évolution depuis 2010	- 5 %
Effectifs de jeunes fin de mois	438 000 (fin d'année scolaire 2012/2013)
Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel	91 000 (2013)
Évolution depuis 2010	- 26 %
Effectifs de jeunes sans qualification fin de mois	145 000 (2012/2013)
Taux d'insertion en formation	n.s.
Taux d'insertion dans l'emploi durable	55 % tous diplômes confondus, 45 % pour les titulaires d'un CAP (7 mois après la fin de l'apprentissage en 2013)
Taux d'insertion dans l'emploi non durable	10 % tous diplômes confondus, 9 % pour les titulaires d'un CAP (7 mois après la fin de l'apprentissage en 2013)
Coût et financement	
Coût annuel tous jeunes	5 400 M€ (2012), dont 610 M€ pour l'apprentissage « 2 ^{ème} chance » (voir ci-dessus)
Coût annuel jeunes sans qualification	2 100 M€ (2012), dont 240 M€ pour l'apprentissage « 2 ^{ème} chance » (voir ci-dessus)
Coût par jeune (coût annuel/ flux annuel)	18 200 € (2012)

Coût annuel à la place (coût annuel/effectifs fin de mois)	12 400 € (2012)
Financement unitaire normé par les financeurs	Non
Financement européen	n.c.
Financement État	38 %
Financement régions	35 %
Financement autres collectivités	0
Financement entreprises et partenaires sociaux	20 %

Source : Cour des comptes d'après données DARES (statistiques contrats d'apprentissage, Dépense nationale formation continue en apprentissage en 2012 02/2015), DEPP (Repères et références statistiques), CNML (chiffres d'activité 2013 des missions locales), Pôle Emploi

Contrat de professionnalisation

Caractéristiques	
Objectifs	Le contrat de professionnalisation permet à ses bénéficiaires d'acquérir une qualification professionnelle (soit inscrite au RNCP, soit certificat de qualification professionnelle, soit figurant dans une convention collective) ou de compléter leur formation initiale par une formation complémentaire en vue d'accéder à un poste déterminé dans l'entreprise. Il a également pour objet de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle (art. L. 6325-1 du code du travail)
Cibles (publics)	Jeunes de 16 à 25 ans, mais aussi demandeurs d'emploi de plus de 26 ans et bénéficiaires de minima sociaux et titulaires d'emploi aidé. En pratique, 80 % des bénéficiaires de contrats de professionnalisation sont des jeunes. Parmi eux, seuls 3,4 % sont âgés de moins de 18 ans.
Cible particulière jeunes sans qualification	Non, cependant le but est de compléter la formation initiale, éventuellement inachevée, pour acquérir une qualification professionnelle. En pratique, 8 % des jeunes ayant conclu un contrat de professionnalisation étaient sans qualification en 2013, au lieu de 12 % en 2010.
Origine de l'orientation/ prescription vers ce dispositif	Lien direct sur le marché du travail, rarement via Pôle Emploi et les missions locales (respectivement 16 % et 13 % des contrats signés par des jeunes en 2013).
Sélection éventuelle à l'entrée	Oui, par l'employeur et vérification par l'OPCA qui finance la formation.
Délai d'entrée dans le dispositif après orientation ou prescription	Délai de mise en relation.
Statut du jeune	Contrat à durée déterminée ou indéterminée
Modalités et intensité de la formation/accompagnement	L'entreprise doit désigner un tuteur. Pour les jeunes sans qualification ou faiblement qualifiés (niveau V), les partenaires sociaux ont prévu la possibilité, avec l'accord de l'employeur, de faire bénéficier le salarié en contrat de professionnalisation d'un accompagnement spécifique par un tuteur externe. Enseignements généraux, professionnels et technologiques et éventuellement actions d'évaluation et d'accompagnement : 620 heures tous publics, un peu plus pour le public jeunes, soit 28 % de la durée du contrat ou de la période de professionnalisation (2012).
Durée de la formation/ accompagnement	L'action de professionnalisation doit comporter des périodes de travail en entreprise et des périodes de formation, pour une durée minimale comprise entre six et 12 mois. Cette durée peut être allongée à 24 mois, notamment pour les jeunes sans qualification. En pratique la durée moyenne du contrat ou de l'action de professionnalisation est de 14 mois (2013) et la formation représente 28 % de la durée du contrat ou de l'action.

Orientation/prescription vers d'autres dispositifs en cours d'accompagnement	En principe non.
Rémunération/allocation associée	Pour les jeunes sans qualification ou de niveau V ou IV non professionnel, salaire compris entre 55 % et 70 % du SMIC, en fonction de l'âge. 65 % et 80 % pour les autres jeunes.
Effets de concurrence possibles avec d'autres dispositifs	
Statistiques	
Nombre de jeunes (en flux annuel)	113 000 (2013), soit 80 % des contrats signés
Évolution depuis 2010	- 12 %
Effectifs de jeunes fin de mois	129 000 (moyenne 2013)
Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel	8 700 (2013)
Évolution depuis 2010	- 42 %
Effectifs de jeunes sans qualification fin de mois	9 900 (2013)
Taux d'insertion en formation	5 % (2011)
Taux d'insertion dans l'emploi durable	53 % (2011)
Taux d'insertion dans l'emploi non durable	23 % (2011)
Coût et financement	
Coût annuel tous jeunes	827 M€ (2012)
Coût annuel jeunes sans qualification	64 M€ (2012)
Coût par jeune (coût annuel/flux annuel)	6 600 € (2012)
Coût annuel à la place (coût annuel/effectifs fin de mois)	5 800 € (2012)
Financement unitaire normé par les financeurs	Contribution des entreprises de 0,50 % (entreprises 20 salariés ou plus) ou 0,15 % affectée à la professionnalisation ou au DIF Coûts moyens annuels de prise en charge par le FPSPP le cas échéant : 6 800 € (publics prioritaires : 11 000 €)
Financement européen	0
Financement État	2 %
Financement régions	0
Financement autres collectivités	0
Financement entreprises et partenaires sociaux	98 %

Source : Cour des comptes d'après données DARES (statistiques contrats de professionnalisation, Le contrat de professionnalisation en 2012 12/2013, Six mois après un contrat de professionnalisation en 2011 04/2014, Dépense nationale formation continue en apprentissage en 2012 02/2015), CNML (chiffres d'activité 2013 des missions locales), Pôle Emploi

Emplois d'avenir

Caractéristiques	
Objectifs	L'emploi d'avenir a pour objectif de faciliter l'insertion professionnelle et l'accès à la qualification des jeunes soit sans qualification, soit peu qualifiés, rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, par leur recrutement dans des activités présentant un caractère d'utilité sociale ou environnementale ou ayant un fort potentiel de création d'emplois (art. L. 5134-110 du code du travail).
Cibles (publics)	<p>Jeunes de 16 à 25 ans au moment de la signature du contrat de travail :</p> <ul style="list-style-type: none"> - soit qui ne détiennent aucun diplôme du système de formation initiale, - soit qui sont titulaires uniquement d'un diplôme ou d'un titre à finalité professionnelle de niveau V et totalisent une durée de 6 mois minimum de recherche d'emploi au cours des 12 derniers mois, - soit, à titre exceptionnel, s'ils résident dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ou dans une zone de revitalisation rurale (ZRR) et ont atteint au plus le niveau du 1^{er} cycle de l'enseignement supérieur et totalisent une durée de 12 mois minimum de recherche d'emploi au cours des 18 derniers mois. <p>En pratique, seuls 1 % des jeunes entrés en emploi d'avenir ont moins de 18 ans.</p>
Cible particulière jeunes sans qualification	Oui, sous réserve des dérogations en faveur des jeune résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les ZRR.
Origine de l'orientation/ prescription vers ce dispositif	Missions locales ou Cap Emploi.
Sélection éventuelle à l'entrée	Oui, dans la mesure de l'appréciation de la structure qui recrute.
Délai d'entrée dans le dispositif après orientation ou prescription	n.c.
Statut du jeune	Contrat aidé sous la forme, selon le cas, soit d'un contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), si l'employeur relève du secteur non marchand, soit d'un contrat initiative-emploi (CIE), si l'employeur relève du secteur marchand (art. L. 5134-112 du code du travail).
Modalités et intensité de la formation/accompagnement	<p>Pendant son activité salariée, le jeune en emploi d'avenir est suivi par un référent mission locale ou un référent Cap emploi. Il est également suivi par un tuteur choisi parmi les salariés ou les responsables de la structure employeuse.</p> <p>Des actions de formation, réalisées prioritairement pendant le temps de travail, ou en dehors de celui-ci, sont mises en place pour acquérir une qualification ou des compétences de base et des compétences transférables permettant au bénéficiaire de l'emploi d'avenir d'accéder à un niveau de qualification supérieur.</p> <p>En pratique, 88 % des contrats sont à temps plein (2013). Au moins une action de formation est prévue pour 99 % des contrats (dont une formation qualifiante pour 36 % d'entre eux). Un accompagnement à la consolidation du projet professionnel est prévu pour 54% des contrats et une aide à la recherche d'emploi pour 28 % d'entre eux.</p>
Durée	<p>Contrat de travail à durée indéterminée ou déterminée de trois ans sauf dérogation.</p> <p>En pratique, la durée stipulée des contrats est de 31 mois en moyenne dans le secteur marchand et de 25 mois dans le secteur non marchand.</p>
Orientation/prescription vers	Oui, notamment les formations.

d'autres dispositifs en cours d'accompagnement	
Rémunération/allocation associée	Rémunération en tant que salarié à part entière (au moins le SMIC).
Effets de concurrence possibles avec d'autres dispositifs	La mise en place et la promotion des emplois d'avenir auraient, selon certains responsables de mission locale rencontrés, fait concurrence à l'apprentissage, jugé moins attractif à court terme et ne faisant pas l'objet d'un suivi aussi ferme par l'État.
Statistiques	
Nombre de jeunes (en flux annuel)	95 000 (2013), 88 000 (2014)
Évolution depuis 2010	n.s. (mesure entrée en vigueur fin 2012)
Effectifs de jeunes fin de mois	78 000, dont 60 000 dans le secteur non marchand, 6 000 emplois d'avenir professeur et 12 000 dans le secteur non marchand (15 %) (fin 2013), 110 000 (fin 2014)
Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel	39 000 (2013), 36 000 (2014)
Évolution depuis 2010	n.s. (mesure entrée en vigueur fin 2012)
Effectifs de jeunes sans qualification fin de mois	32 000 (fin 2013), 45 000 (fin 2014)
Taux d'insertion en formation	n.c. (pas encore de statistiques d'insertion)
Taux d'insertion dans l'emploi durable	n.c. (pas encore de statistiques d'insertion)
Taux d'insertion dans l'emploi non durable	n.c. (pas encore de statistiques d'insertion)
Coût et financement	
Coût annuel tous jeunes	1 060 M€, dont 45 M€ pour l'accompagnement par les missions locales, sans tenir compte des exonérations de cotisations patronales (2014, 1 ^{ère} année du dispositif en « rythme de croisière »)
Coût annuel jeunes sans qualification	435 M€ sans tenir compte des exonérations de cotisations patronales (2014)
Coût par jeune (coût annuel/flux annuel)	24 000 €, dont 500 € pour l'accompagnement (moyenne 2014-2015), sur la base d'une durée prévisionnelle moyenne effective des contrats de 24 mois (durée moyenne stipulée : 30 mois)
Coût annuel à la place (coût annuel/effectifs fin de mois)	11 900 €, dont 11 500 € pour les rémunérations et 400 € pour l'accompagnement en mission locale (2014)
Financement unitaire normé par les financeurs	Prise en charge de la rémunération brute à hauteur de 75 % du SMIC dans le secteur non marchand et de 35 % dans le secteur marchand. Exonération de cotisations patronales pour les employeurs du secteur marchand.
Financement européen	0
Financement État	100 %
Financement régions	Au titre de la formation (mais non quantifié).
Financement autres collectivités	0
Financement entreprises et partenaires sociaux	Au titre de la formation (mais non quantifié).

Source : Cour des comptes d'après données DARES (*Les emplois d'avenir 10/2014*), RAP annexés aux lois de règlement 2013 et 2014 (*mission travail-emploi*)

Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE)

Caractéristiques	
Objectifs	Le contrat d'accompagnement dans l'emploi a pour objectif de faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi, par leur recrutement par des collectivités territoriales, associations, organismes de droit privé chargés de la gestion d'un service public (art. L. 5134-20 et suivants du code du travail).
Cibles (publics)	Personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi. Les textes ne prévoient pas d'autres critères, mais les arrêtés des préfets de région peuvent moduler les aides à l'insertion attribuées aux employeurs de CAE en fonction des caractéristiques des publics. En pratique, 22 % des bénéficiaires de CAE ont moins de 26 ans (2013).
Cible particulière jeunes sans qualification	Non. En pratique, 31 % environ des jeunes en CAE sont sans qualification (2013)
Origine de l'orientation/ prescription vers ce dispositif	La décision d'attribution de l'aide à l'insertion professionnelle, qui est nécessaire pour conclure le contrat, est prise : - soit, pour le compte de l'État, par Pôle Emploi, les missions locales ou Cap emploi ; - soit par le président du conseil départemental lorsque cette aide concerne un bénéficiaire du RSA financé par le département.
Sélection éventuelle à l'entrée	Oui, dans la mesure de l'appréciation de la structure qui recrute.
Délai d'entrée dans le dispositif après orientation ou prescription	n.c.
Statut du jeune	Contrat de travail spécifique du fait de l'aide à l'insertion qui lui est attachée, mais le jeune est salarié à part entière.

Modalités et intensité de la formation/accompagnement	<p>Le code du travail prévoit que le CAE comporte des actions d'accompagnement professionnel, voire une ou plusieurs périodes de mise en situation en milieu professionnel auprès d'un autre employeur. L'employeur désigne un tuteur, chargé d'aider, informer et guider le salarié, de contribuer à l'acquisition des savoir-faire professionnels et d'assurer la liaison avec le référent désigné par l'organisme prescripteur (Pôle Emploi, mission locale...).</p> <p>En pratique, la durée hebdomadaire de travail est de 23 heures (2013). 97 % des CAE prévoient au moins une action de formation, majoritairement des adaptations au poste de travail (10 % une formation qualifiante), 34 % une aide à la formulation du projet professionnel et 23 % un accompagnement social. L'intensité réelle de ces actions n'est pas mesurable.</p>
Durée	<p>Le contrat ne peut être inférieur à six mois. La durée maximale de l'aide à l'insertion professionnelle est de deux ans. Elle peut être prolongée pour la durée de la formation suivie par le salarié restant à courir et dans la limite de cinq ans.</p> <p>En pratique, la durée moyenne des contrats est de sept mois, sans compter les reconductions éventuelles.</p>
Orientation/prescription vers d'autres dispositifs en cours d'accompagnement	Oui, notamment les formations.
Rémunération/allocation associée	Rémunération en tant que salariés à part entière (au moins le SMIC horaire).
Effets de concurrence possibles avec d'autres dispositifs	Pour éviter une éventuelle concurrence entre les CAE et les emplois d'avenir, les préfets de région ont fréquemment réservé les CAE aux seuls jeunes qui ne sont pas éligibles aux emplois d'avenir (exemple Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon), ou ont limité le taux d'aide (Bourgogne), ce qui a abouti en 2013 à réduire la part des jeunes dans les contrats conclus.
Statistiques	
Nombre de jeunes (en flux annuel)	58 000 hors ateliers et chantiers d'insertion (2013)
Évolution depuis 2010	- 33 % (baisse liée en partie à la montée en charge des emplois d'avenir)
Effectifs de jeunes fin de mois	37 000 hors ateliers et chantiers d'insertion (fin 2013)
Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel	18 000 hors ateliers et chantiers d'insertion (estimation sur la base du taux de bénéficiaires non qualifiés, 2013)
Évolution depuis 2010	- 26 % (- 21 % en effectifs fin de mois)
Effectifs de jeunes sans qualification fin de mois	12 000 hors ateliers et chantiers d'insertion (fin 2013)
Taux d'insertion en formation	4 % (à 6 mois, 2012)
Taux d'insertion dans l'emploi durable	22 % (à 6 mois, 2012)
Taux d'insertion dans l'emploi non durable	14 % (à 6 mois, 2012)
Coût et financement	

Coût annuel tous jeunes	242 M€ hors ateliers et chantiers d'insertion et sans tenir compte des exonérations de cotisations patronales (2013, dépenses payées par l'ASP)
Coût annuel jeunes sans qualification	76 M€ hors ateliers et chantiers d'insertion et sans tenir compte des exonérations de cotisations patronales (2013)
Coût par jeune (coût annuel/flux annuel)	4 200 € hors renouvellement (2013)
Coût annuel à la place (coût annuel/effectifs fin de mois)	6 600 € (2013)
Financement unitaire normé par les financeurs	Prise en charge de la rémunération brute à un taux variable selon les caractéristiques des bénéficiaires (arrêtés des préfets de région) et exonération de cotisations patronales.
Financement européen	0
Financement État	100 %
Financement régions	0
Financement autres collectivités	0
Financement entreprises et partenaires sociaux	0

Source : Cour des comptes d'après données DARES (les contrats d'aide à l'emploi en 2013 12/2014, CUI-données trimestrielles, Que sont devenues les personnes sorties de contrat aidé en 2012 09/2014), RAP annexé à la loi de règlement 2013

Contrat initiative-emploi (CIE-CIE)

Caractéristiques	
Objectifs	Le contrat initiative-emploi a pour objectif de faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi, par leur recrutement par des employeurs du secteur marchand (art. L. 5134-65 et suivants du code du travail)
Cibles (publics)	<p>Personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi. Les textes ne prévoient pas d'autres critères, mais les arrêtés des préfets de région peuvent moduler les aides à l'insertion attribuées aux employeurs de CIE en fonction des caractéristiques des publics.</p> <p>En pratique, 28 % des bénéficiaires de CIE ont moins de 26 ans (2013).</p> <p>Avec la mise en place du « CIE starter » à la suite du comité interministériel égalité et citoyenneté de février 2015, le public des jeunes de moins de 30 ans est visé spécifiquement. Ce contrat s'adresse en effet aux jeunes qui rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi et qui répondent à une des caractéristiques suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - résider dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), - bénéficier du revenu de solidarité active (RSA), - être demandeurs d'emploi de longue durée, - être reconnu travailleur handicapé, - être suivi dans le cadre d'un dispositif deuxième chance (garantie jeunes, écoles de la deuxième chance, EPIDe, formation deuxième chance), ou avoir bénéficié d'un emploi d'avenir dans le secteur non-marchand.
Cible particulière jeunes sans qualification	<p>Non.</p> <p>En pratique, 24 % environ des jeunes en CIE sont sans qualification (2013).</p>
Origine de l'orientation/ prescription vers ce dispositif	Comme le CAE.
Sélection éventuelle à l'entrée	Oui, dans la mesure de l'appréciation de la structure qui recrute.
Délai d'entrée dans le dispositif après orientation ou prescription	n.c.
Statut du jeune	Contrat de travail spécifique du fait de l'aide à l'insertion qui lui est attachée, mais le jeune est salarié à part entière.
Modalités et intensité de la formation/accompagnement	<p>Comme le CAE.</p> <p>En pratique, la durée hebdomadaire de travail est de 32 heures (2013). 85 % des CIE prévoient au moins une action de formation, majoritairement des adaptations au poste de travail (4 % une formation qualifiante), 7 % une aide à la formulation du projet professionnel et 4 % un accompagnement social. L'intensité réelle de ces actions n'est pas mesurable.</p>

Durée	Comme le CAE. En pratique, la durée moyenne des contrats est de sept mois, hors renouvellement.
Orientation/prescription vers d'autres dispositifs en cours d'accompagnement	Oui, notamment les formations.
Rémunération/allocation associée	Rémunération en tant que salariés à part entière (au moins le SMIC horaire).
Effets de concurrence possibles avec d'autres dispositifs	Pour éviter une éventuelle concurrence entre les CIE et les emplois d'avenir du secteur marchand, certains préfets de région ont réservé les CIE aux seuls jeunes qui ne sont pas éligibles aux emplois d'avenir. Depuis le printemps 2015, le CIE starter est en principe complémentaire aux emplois d'avenir (limite d'âge plus élevée, pas de condition de faible qualification, mais priorité au public politique de la ville, emplois dans le secteur marchand uniquement), mais le risque de concurrence n'est pas exclu, le CIE starter n'étant pas assorti des mêmes obligations de formation que les emplois d'avenir.
Statistiques	
Nombre de jeunes (en flux annuel)	14 000 (2013)
Évolution depuis 2010	- 75 %
Effectifs de jeunes fin de mois	7 900 (2013)
Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel	4 000 (2013)
Évolution depuis 2010	- 73 %
Effectifs de jeunes sans qualification fin de mois	1 900 (2013)
Taux d'insertion en formation	2 % (à 6 mois, 2012)
Taux d'insertion dans l'emploi durable	57 % (à 6 mois, 2012)
Taux d'insertion dans l'emploi non durable	9 %
Coût et financement	
Coût annuel tous jeunes	32 M€ (2013, dépenses payées par l'ASP)
Coût annuel jeunes sans qualification	8 M€ (2013)
Coût par jeune (coût annuel/flux annuel)	2 300 € (2013)
Coût annuel à la place (coût annuel/effectifs fin de mois)	4 100 € (2013)
Financement unitaire normé par les financeurs	Prise en charge de la rémunération brute à un taux variable selon les caractéristiques des bénéficiaires (arrêtés des préfets de région), dans la limite de 47 % du SMIC horaire brut, en pratique autour de 30 %. Le taux du CIE starter est fixé à 45 %.
Financement européen	0
Financement État	100 %
Financement régions	0
Financement autres collectivités	0
Financement entreprises et partenaires sociaux	0

Sources : *idem CAE*

Emplois francs (2013-2014)

Caractéristiques	
Objectifs	Les emplois francs avaient un double objectif : lutter contre la discrimination dont sont victimes les jeunes des quartiers de la politique de la ville et améliorer leur accès à l'emploi (décret du 26 juin 2013 relatif à l'expérimentation d'emplois francs).
Cibles (publics)	Jeunes de moins de 30 ans résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et en recherche d'emploi depuis au moins 12 mois au cours des 18 derniers mois. Initialement déployé dans les ZUS de 10 intercommunalités, le dispositif a été étendu à 33 sites supplémentaires à l'automne 2013. L'objectif était la signature de 5 000 contrats en 2014.
Cible particulière jeunes sans qualification	Non, puisque l'objet du dispositif était de s'adresser à tous les jeunes potentiellement victimes de discriminations liées au lieu de résidence.
Origine de l'orientation/ prescription vers ce dispositif	Pôle Emploi, qui verse l'aide, mais orientation possible par les missions locales ou toute autre structure implantée dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville.
Sélection éventuelle à l'entrée	Oui, dans la mesure de l'appréciation de la structure qui recrute.
Délai d'entrée dans le dispositif après orientation ou prescription	n.c.
Statut du jeune	Contrat à durée indéterminée de droit commun.
Modalités et intensité de la formation/accompagnement	Aucune condition particulière imposée aux employeurs au titre de la formation ou de l'accompagnement. La seule condition à l'aide est le maintien du jeune dans les effectifs de l'entreprise pendant deux ans.
Durée	Contrat à durée indéterminée.
Orientation/prescription vers d'autres dispositifs en cours d'accompagnement	Non
Rémunération/allocation associée	Rémunération en tant que salariés à part entière (au moins le SMIC).
Effets de concurrence possibles avec d'autres dispositifs	Le démarrage du dispositif a été très lent. Parmi les freins identifiés et les facteurs de concurrence d'autres dispositifs (emplois d'avenir, CIE) figuraient en particulier les conditions d'embauche contraignantes par rapport aux autres contrats aidés (contrat à durée indéterminée et à temps complet) ainsi qu'un montant d'aide non incitatif. Seule une réforme profonde du dispositif aurait permis d'aboutir à des résultats plus ambitieux. Mais on se serait alors approchés des contrats aidés classiques, sans plus-value propre. C'est la raisons pour laquelle l'expérimentation a pris fin début 2015.
Statistiques	
Nombre de jeunes (en flux annuel)	217 (2014) (341 entre octobre 2013 et fin 2014).
Évolution depuis 2010	n.s.
Effectifs de jeunes fin de mois	n.s.
Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel	n.c.
Évolution depuis 2010	n.s.
Effectifs de jeunes sans qualification fin de mois	n.s.
Taux d'insertion en formation	n.s.

Taux d'insertion dans l'emploi durable	n.s.
Taux d'insertion dans l'emploi non durable	n.s.
Coût et financement	
Coût annuel tous jeunes	1,1 M€ (2014) (1,7 M€ sur la durée de l'expérimentation (octobre 2013-fin 2014))
Coût annuel jeunes sans qualification	n.c.
Coût par jeune (coût annuel/flux annuel)	5 000 €
Coût annuel à la place (coût annuel/effectifs fin de mois)	n.s.
Financement unitaire normé par les financeurs	5 000 € par recrutement, versés en deux fois
Financement européen	0
Financement État	100 %
Financement régions	0
Financement autres collectivités	0
Financement entreprises et partenaires sociaux	0

Sources : Cour des comptes d'après données CGET

Service civique

Caractéristiques	
Objectifs	Depuis 2010, le service civique offre aux jeunes la possibilité de s'engager dans une mission d'intérêt général dans un des neuf domaines reconnus prioritaires pour la Nation. Le service civique peut être effectué auprès de personnes morales de droit public (dont collectivités territoriales ou d'établissements publics etc.) et d'organismes sans but lucratif (associations, fondations etc.)
Cibles (publics)	<p>Pour les jeunes de 16 à 25 ans : « l'engagement de service civique » (limite d'âge repoussée à 30 ans pour les personnes en situation de handicap)</p> <p>Pour les plus de 26 ans : « le volontariat associatif » d'une durée de six à vingt-quatre mois auprès d'organismes sans but lucratif</p>
Cible particulière jeunes sans qualification	Non, le principe étant d'accueillir tous les profils de jeunes. Mais depuis le comité interministériel de la jeunesse du 21 février 2013, objectif de 20 % de jeunes sans qualification en service civique pour 2015 (15 % de décrocheurs en formule combinée service civique-formation)
Origine de l'orientation/ prescription vers ce dispositif	Pour les décrocheurs, le service civique est proposé le cas échéant par les PSAD et les missions locales, mais les jeunes doivent trouver leur mission par eux-mêmes notamment sur le site Internet du service civique
Sélection éventuelle à l'entrée	Pas de pré requis pour l'entrée en service civique.
Délai d'entrée dans le dispositif après orientation ou prescription	n.c.
Statut du jeune	Contrat de service civique, qui ouvre droit à une couverture sociale complète
Modalités et intensité de l'accompagnement	<p>De manière générale, les missions sont d'au moins 24h par semaine. Les organismes accueillant un volontaire doivent obligatoirement lui assurer une formation civique et citoyenne, comprenant une formation aux premiers secours. D'autres types de formation peuvent être proposés.</p> <p>Il existe deux formules spécifiques pour les jeunes décrocheurs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - une formule à temps plein : il s'agit d'un service civique classique qui s'adresse aux jeunes les plus autonomes. Ceux-ci sont accompagnés par un tuteur de l'éducation nationale (coordinateur d'action MLDS, COP, CPE...). - une formule en alternance (ou formule combinée service civique-formation) destinée aux jeunes nécessitant un suivi plus important et sans projet professionnel précis. Ces jeunes accomplissent un service mixte, ils sont en mission trois jours par semaine et deux jours en établissement scolaire, autour de l'élaboration d'un projet professionnel (découverte des métiers, remise à niveau scolaire, mise au point du projet professionnel).

Durée	6 à 12 mois. En pratique, en moyenne 7,2 mois (RAP 2014)
Orientation/prescription vers d'autres dispositifs en cours d'accompagnement	
Rémunération/allocation associée	<p>L'engagement de service civique ouvre droit à une indemnité financée par l'État égale à 35,45 % de la rémunération mensuelle afférente à l'indice brut 244 de la fonction publique, soit 467,34 € nets par mois au 1er juillet 2014, à laquelle peut s'ajouter, sur critères sociaux, une bourse égale à 8,07 % de la rémunération mensuelle afférente à l'indice brut 244, soit 106,38 euros nets.</p> <p>En sus, les organismes d'accueil doivent servir aux volontaires une prestation nécessaire à leur subsistance, leur équipement, leur hébergement ou leur transport. Elle peut être servie en nature ou en espèces. Le montant minimal mensuel de cette prestation est fixé à 7,43 % de la rémunération mensuelle afférente à l'indice brut 244, soit 106,31 €.</p>
Effets de concurrence possibles avec d'autres dispositifs	A noter : cumul possible service civique-garantie jeunes à titre exceptionnel pour les jeunes dont la situation est porteuse d'un risque de rupture (Art. 2 II du décret « Garantie jeune » du 1 ^{er} octobre 2013)
Statistiques	
Nombre de jeunes (en flux annuel)	21 900 (2014)
Évolution depuis 2010	+ 230 %
Nombre de jeunes (en effectifs fin de mois)	
Nombre de jeunes sans qualification, en flux annuel	3 800 (2014) (soit 18 % des entrées)
Évolution depuis 2010	
Nombre de jeunes sans qualification, en effectifs fin de mois	
Taux d'insertion en formation	
Taux d'insertion en alternance	
Taux d'insertion dans l'emploi durable	
Taux d'insertion dans l'emploi non durable	
Coût et financement	
Coût annuel budgétaire tous jeunes	134 M€ (RAP 2014)
Coût annuel budgétaire jeunes sans qualification	23 M€ (RAP 2014) (prorata des jeunes sans qualification)
Coût par jeune (coût annuel/flux annuel)	5 800 €
Coût annuel à la place (coût annuel/effectifs fin de mois)	
Financement unitaire normé par les financeurs	Oui, pour l'allocation et le cas échéant la bourse versées par l'État.
Financement européen	Pas de financement européen pendant la période sous revue, mais cofinancement de 37 M€ envisagé en 2015-2016 sur le programme IEJ

	pour les jeunes NEET en mission de service civique.
Financement État	
Financement régions	
Financement autres collectivités	
Financement entreprises et partenaires sociaux	

Sources : Cour des comptes d'après Réponse DJEPVA, Agence du service civique, RAP 2014 programme 163 de la mission Sport, Jeunesse et vie associative

Annexe n° 4 : principaux résultats de l'enquête menée auprès des 26 académies métropolitaines

Résultats de synthèse, année scolaire 2013/2014

(€)	Coûts des actions périmètre Education Nationale (année scolaire 2013/2014 - tous financement confondus)					
	(26 académies renseignées en France métropolitaine)					
Total	PSAD (estimation)	FOQUALE	MLDS	MLDS dont FLE/FLS	SRE	Autres actions
63 120 907	7 245 343	5 933 358	41 228 194	2 827 106	7 353 064	1 360 948

Source: Enquête Cour des comptes auprès des académies, données déclaratives, 2015

(€)	Financement des actions périmètre Education Nationale (année scolaire 2013/2014)			
	(26 académies renseignées en France métropolitaine)			
Total	Education nationale	Région	FSE	Autres financements
63 120 907	57 510 880	1 604 373	3 916 801	88 853
100,0%	91,1%	2,5%	6,2%	0,1%

Source: Enquête Cour des comptes auprès des académies, données déclaratives, 2015

		Financements directs des actions périmètre Education Nationale (26 académies renseignées)				
		Total	Education nationale	Région	FSE	Autres financements
Coordination PSAD	7 245 343	6 170 248	174 208	863 794	37 092	
	100,0%	85,2%	2,4%	11,9%	0,5%	
Dispositif MLDS	41 228 194	36 990 005	1 185 060	3 011 368	41 761	
	100,0%	89,7%	2,9%	7,3%	0,1%	
		1953,94283				
Dispositif SRE (Micro-lycées)	7 353 064	7 056 320	245 105	41 639	10 000	
	100,0%	96,0%	3,3%	0,6%	0,1%	

(Micro-Lycées: sur une base de 700 élèves recensés)

Source: Enquête Cour des comptes auprès des académies, données déclaratives, 2015

		Total	Education nationale	Région	FSE	Autres financements
Coordination PSAD + FOQUALE	13 178 701	12 103 606	174 208	863 794	37 092	
	100,0%	91,8%	1,3%	6,6%	0,3%	

		Total	Education nationale	Région	FSE	Autres financements
Dispositifs de remédiation	49 942 206	45 407 273	1 430 165	3 053 007	51 761	
	100,0%	90,9%	2,9%	6,1%	0,1%	
MLDS + SRE + Autres						

<i>Coûts de prise en charge (hors frais de structure) (26 académies renseignées)</i>			<i>Coûts d'enseignement et d'intervention Micro-lycées (26 académies renseignées)</i>		
Nombre déclaré de jeunes pris en charge en action de remobilisation	MLDS (Coût moyen € par jeune)	MLDS (Coût médian € par jeune)	Nombre de jeunes pris en charge	SRE (Coût moyen € par jeune)	SRE (Coût médian € par jeune)
21 104	1 954	2 355	700	10 504	9 514

Source: *Enquête Cour des comptes auprès des académies, données déclaratives, 2015*

<i>Coûts de Repérage et coordination des PSAD (26 académies renseignées)</i>			
<i>Estimation minimale du coût de coordination et d'animation des PSAD (€)</i>	<i>Coût médian d'une PSAD (€)</i>	<i>Coût médian du repérage PSAD (€ par jeune contacté)</i>	<i>Coût médian du repérage PSAD (€ par jeune pris en charge)</i>
7 245 343	16 479	73	128

Source: *Enquête Cour des comptes auprès des académies,
données déclaratives, 2015*

Résultats par académie, année scolaire 2013/2014

26 académies renseignées (€)	Coûts des actions en année scolaire 2013/2014 (tout financement confondus)						Total
	PSAD (estimation)	Actions FOQUALE	Actions MLDS	dont FLE/FLS	SRE	Autres actions	
AIX-MARSEILLE	565 929	252 861	1 772 735	141 342	-	37 133	2 628 658
AMIENS	87 663	148 425	1 980 354	363 663	386 528	121 302	2 724 271
BESANCON	134 630	30 244	1 120 364	70 545	223 788	364 728	1 873 753
BORDEAUX	210 792	256 004	2 716 016	191 304	205 963	14 359	3 403 133
CAEN	262 658	16 545	1 243 495	69 956	-	-	1 522 698
CLERMONT FERRAND	120 700	49 244	809 831	1 500	116 376	3 000	1 099 151
CORSE	20 092	50 230	525 611	-	-	-	595 932
CRETEIL	273 451	80 667	3 491 852	156 075	2 040 814	-	5 886 783
DIJON	359 153	162 585	1 163 514	10 867	-	13 584	1 698 836
GRENOBLE	163 020	337 885	1 992 189	371 238	999 342	151 583	3 644 020
LILLE	950 511	188 417	2 221 417	11 441	19 928	226 974	3 607 247
LIMOGES	46 425	-	473 315	52 206	-	34 822	554 562
LYON	584 002	-	2 957 705	-	597 595	10 437	4 149 739
MONTPELLIER	168 442	316 554	1 312 709	-	223 628	-	2 021 334
NANCY-METZ	477 446	1 207 872	1 202 993	100 892	-	-	2 888 311
NANTES	340 730	193 789	2 224 315	220 516	-	107 508	2 866 343
NICE	403 698	74 280	1 201 908	-	30 199	103 564	1 813 649
ORLEANS-TOURS	343 657	136 691	1 810 301	214 465	57 095	152 170	2 499 913
PARIS (*)	98 152	604 425	460 644	-	479 135	-	1 642 356
POITIERS	68 080	176 380	2 401 838	130 706	404 618	19 786	3 070 702
REIMS	180 216	129 850	1 683 991	-	340 053	-	2 334 110
RENNES	122 770	84 315	1 908 231	553 061	-	-	2 115 316
ROUEN	73 982	62 566	1 270 720	-	424 002	-	1 831 270
STRASBOURG	165 742	394 865	1 359 243	132 915	-	-	1 919 850
TOULOUSE	491 868	192 221	1 532 376	34 416	-	-	2 216 465
VERSAILLES	531 535	786 445	390 525	-	804 000	-	2 512 506
TOTAL	7 245 343	5 933 358	41 228 194	2 827 106	7 353 064	1 360 948	63 120 907

(*): un seul micro lycée pris en compte dans l'académie de Paris

Source: Enquête Cour des comptes auprès des académies, données déclaratives, 2015

26 académies renseignées (€)	Financements des actions en année scolaire 2013/2014 (tout financement confondus)			
	Education nationale	Région	FSE	Autres financements
AIX-MARSEILLE	1 987 288	209 940	431 430	0
AMIENS	2 681 129	4 000	39 142	-
BESANCON	1 873 753	-	-	- 0
BORDEAUX	3 396 670	-	-	6 462
CAEN	1 522 698	-	-	-
CLERMONT FERRAND	714 622	42 414	342 115	-
CORSE	407 135	-	188 797	- 0
CRETEIL	4 850 547	1 036 236	-	-
DIJON	1 698 836	-	-	-
GRENOBLE	3 644 020	-	-	-
LILLE	2 797 173	-	753 975	56 099
LIMOGES	473 788	-	80 774	-
LYON	4 149 739	-	-	-
MONTPELLIER	2 021 334	-	-	- 0
NANCY-METZ	2 888 311	-	-	-
NANTES	2 151 781	-	714 562	- 0
NICE	1 813 649	-	-	-
ORLEANS-TOURS	1 883 653	257 328	358 932	- 0
PARIS (*)	1 642 356	-	-	-
POITIERS	2 750 143	-	320 559	- 0
REIMS	2 334 110	-	-	-
RENNES	2 028 014	-	80 080	7 222
ROUEN	1 515 924	-	296 276	19 070
STRASBOURG	1 628 270	-	291 580	-
TOULOUSE	2 216 465	-	-	-
VERSAILLES	2 439 472	54 455	18 579	- 0
TOTAL	57 510 880	1 604 373	3 916 801	88 853

(*): un seul micro lycée pris en compte dans l'académie de Paris

Source: Enquête Cour des comptes auprès des académies, données déclaratives, 2015

Annexe n° 5 : la population des jeunes sortants « sans qualification »

L’obligation scolaire étant fixée à 16 ans, la fin du collège pour les élèves redoublants et le segment du lycée sont particulièrement en prise avec le décrochage scolaire. Si le phénomène trouve fréquemment son origine dès les premières années de scolarité, il se concrétise le plus souvent lors des années de lycée, souvent en conjonction avec les choix (ou les non-choix) d’orientation intervenus à l’issue du collège. Un suivi de cohorte des jeunes entrés en classe de 6^{ème} à la rentrée scolaire 1995-1996 indique que près de 80 % des décrocheurs de la cohorte ont quitté le système éducatif lors du lycée, dont les deux tiers au cours d’une formation courte (CAP ou BEP). Ces indications sont corroborées par les enquêtes Emploi de l’INSEE menée sur le flux des jeunes sortis de formation initiale entre 2002 et 2011 : une proportion non négligeable de jeunes est sortie du système éducatif, à l’issue du collège (18 % en flux de sorties après la classe de 3^{ème}), ou en rebond à l’issue d’une première année de CAP au lycée professionnel (12 % en flux).

Origine et profil des élèves sortants sans qualification

	Suivi de cohorte MEN DEPP « Panel 1995 » (2013)	Enquêtes Emploi sur les flux annuels INSEE (en moyenne de 2002 à 2011)			
Part des élèves sortant sans diplôme	18 %		Age médian à la sortie (ans)		Part d’immigrés ou d’enfants d’immigrés (>2007) en (%)
- Sorties au collège	21 %	25 %	17 - 18	19 - 21	
<i>Dont en classe de 3^{ème}</i>		18 %	18	21	
- Sorties en CAP-BEP	52 %	42 %	18 - 19	26 - 32	
<i>Dont en dernière année CAP - BEP</i>	32 %	30 %	19	26	
- Sorties en Première ou Seconde	9 %	13 %	19	30	
- Sorties en Terminale (LEGT)	16 %	20 %	20	28	
- Sorties en Terminale (PRO)	2 %				

Source : Cour des comptes d’après données DEPP, étude du « Panel 1995 » Éducation formations, n° 84, décembre 2013 et INSEE Formations et emplois, 2013

Les causes du décrochage scolaire sont multiples et ne peuvent se résumer à la question de l'échec scolaire¹⁸⁸. La diversité des profils fait néanmoins apparaître une typologie en fonction des parcours et du niveau de difficultés rencontrées par le jeune¹⁸⁹. Certes, le niveau scolaire à l'entrée en classe de sixième, soit à la fin du cycle primaire, reste un facteur déterminant¹⁹⁰. Mais, plus globalement, la relation du jeune à l'institution scolaire, le sens donné aux études conditionnent un parcours souvent ponctué d'orientations subies en raison d'un niveau scolaire insuffisant. Les sortants sans diplôme du « Panel 1995 » déclarent plus souvent des refus de leurs vœux d'orientation (38% contre 22% pour les diplômés).

Par conséquent, il n'est pas étonnant qu'une proportion non négligeable de jeune sorte du système éducatif aux moments « charnières » du système éducatif, à l'issue du collège (18 % en flux de sorties après la classe de 3^{ème}), ou en rebond à l'issue d'une première année de CAP au lycée professionnel (12 % en flux).

La voie professionnelle est la plus affectée par le phénomène (42 % en flux des décrocheurs ont quitté un CAP-BEP). La sélection par le niveau scolaire explique pourquoi le décrochage concerne tout particulièrement les formations professionnelles courtes, localement très affectées par des phénomènes de fort absentéisme¹⁹¹. Pour des élèves dont les possibilités de choix sont réduites du fait d'une inadéquation relative entre leurs souhaits, les capacités d'accueil des établissements, et la qualité de leur dossier scolaire, les questions d'orientation sont aussi un enjeu majeur. Les refus d'orientation concernaient en particulier le choix de la spécialité de la voie professionnelle (39 % du « Panel 1995 » contre 23 % pour les diplômés de la voie professionnelle), à l'origine de démotivations, voire d'absentéisme, pour des élèves déjà fragilisés. En d'autres termes, dans la voie professionnelle comme dans la voie générale, la sélection par le dossier scolaire oriente les meilleurs éléments vers leurs premiers choix du fait d'une forte concurrence pour l'accès aux formations courtes. En Rhône Alpes, un peu plus de 1 900 places de CAP étaient proposées dans le secteur public pour 4100 demandes en premier vœu en 2010¹⁹². Ainsi, paradoxalement, les élèves sortant sans qualification quittent des cycles de formation qui ne correspondent pas à leurs premiers vœux d'orientation mais dont les perspectives d'insertion professionnelle sont en réalité meilleures que les spécialités qu'ils avaient initialement demandées.

Au sein de la voie générale et technologique, la majorité des décrocheurs rassemble plutôt des jeunes ne présentant pas de difficultés scolaires particulières précoces mais qui ont connu des difficultés liées à la sphère personnelle (problèmes de santé, évènements familiaux, etc.). A nouveau, ces jeunes connaissent plus de refus de leurs choix d'orientation (40 % du « Panel 1995 » contre 22 % des sortants diplômés) notamment lors du choix de la section de première (52 % du « Panel 1995 » contre 39 % des sortants diplômés). Se pose en particulier

¹⁸⁸ BLAYA Catherine. *Décrochages scolaires : l'École en difficulté*. Ed. De Boeck, 2010.

¹⁸⁹ BERNARD Pierre-Yves. *Le décrochage des élèves du second degré : diversité des parcours, pluralité des expériences scolaires*. CERSE – université de Caen. 2011. pages 75 à 97.

¹⁹⁰, Ministère de l'Éducation nationale, *La décrochage scolaire : un défi à relever plutôt qu'une fatalité. Éducation et formation n° 84*, décembre 2013, 79 p., disponible sur www.education.fr

¹⁹¹ MEN-, DEPP, Note d'information n° 05. *L'absentéisme des élèves continue à être très élevé dans une partie des lycées professionnels*. 2015.

¹⁹² *Ibidem, Éducation et formation n° 84*, décembre 2013, disponible sur www.education.fr

la question de la gestion des élèves échouant au baccalauréat (20 % en flux, toutes voies confondues).

Les décrocheurs sont le plus souvent des garçons, mais le déséquilibre n'est pas si important. Le Panel 1995 de la DEPP compte 40 % de filles parmi les décrocheurs contre 52 % chez les sortants avec diplôme. On notera que l'âge médian de sortie oscille entre 17 et 20 ans quel que soit le niveau de sortie. À l'exclusion des sorties de collège, la moitié des jeunes décrocheurs sont donc des jeunes majeurs.

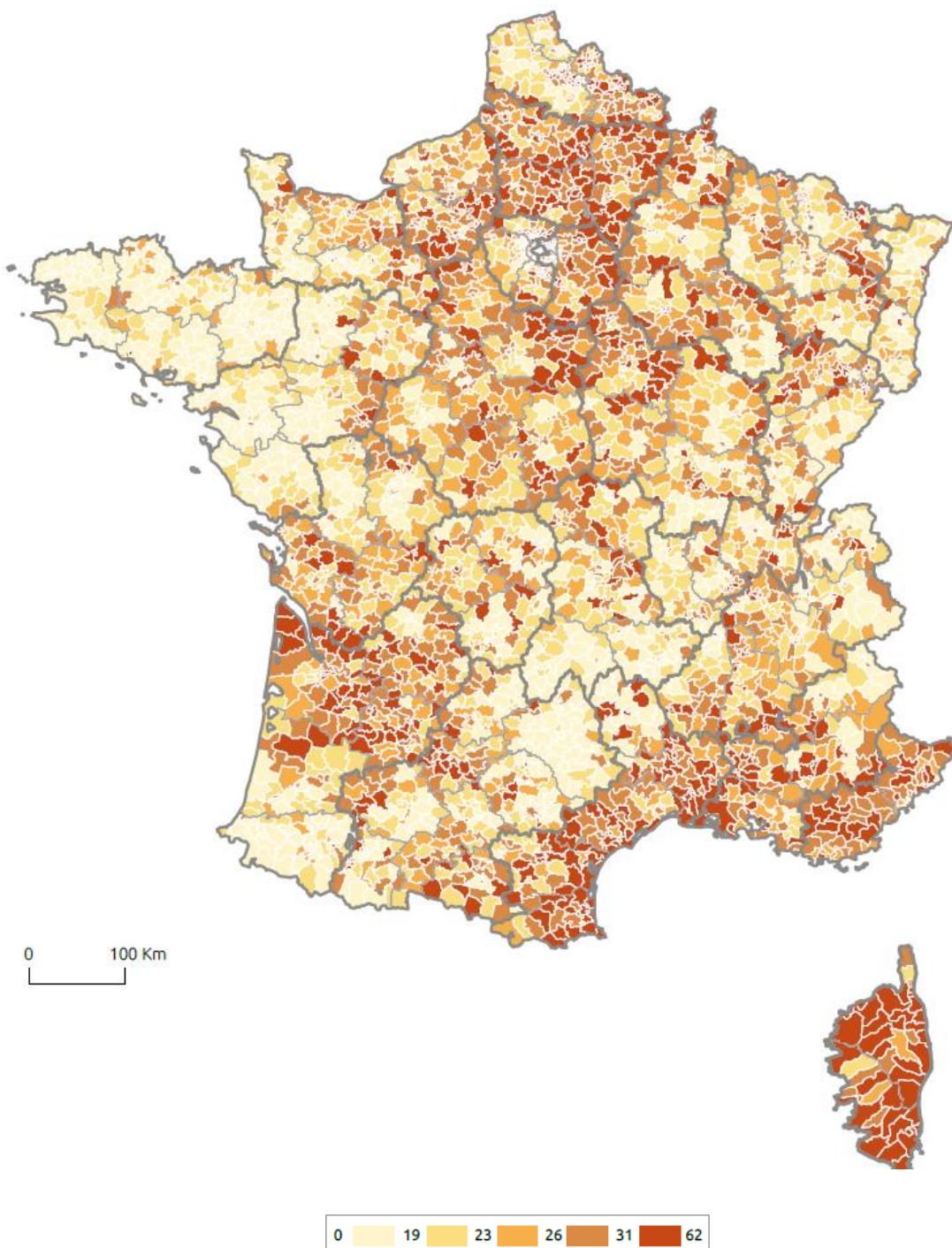
Observations relatives aux conditions de succès du « raccrochage »

Il ressort de l'enquête que le succès du « raccrochage » est facilité si le jeune retrouve un cadre, à la fois rassurant et progressif, lui permettant de retrouver confiance personnelle et sociabilité. Le critère de proximité (géographique et sociale) est aussi essentiel. Une prise en charge collective semble être plus efficace qu'un suivi individualisé, à condition toutefois qu'elle soit accompagnée d'une relation privilégiée avec un adulte référent, unique et stable.

Les intervenants ont insisté sur la nécessité de maintenir le lien avec les jeunes, même durant une période « réfractaire ». Ayant vécu leur sortie du système éducatif comme un échec personnel, ces jeunes rejettent souvent le cadre scolaire, tout en réclamant paradoxalement parfois un « retour à l'école », car ils ont conscience de risquer de ne plus pouvoir raccrocher s'ils prennent des voies de traverse. Il est donc nécessaire de les accueillir avec bienveillance et de les placer en situation d'apprentissage et de découverte du monde professionnel sans les mettre en danger ou les exposer à un nouvel échec. De ce point de vue, l'alternance avec le monde de l'entreprise est opportune si les relations tripartites structure d'accueil-jeune-entreprise sont fluides. Pour les jeunes qui pratiquent l'alternance sous statut scolaire, dont beaucoup sont en recherche d'autonomie, se pose en creux la question d'une compensation financière, à l'instar des stagiaires de la formation professionnelle.

Annexe n° 6 : disparités géographiques du phénomène des jeunes sans qualification

Part des sortants précoces (non diplômés parmi les 15-24 ans ne suivant ni études ni formation)



Source : DEPP-CERÉQ à partir des données INSEE RP 2006, « Atlas académique des risques sociaux : l'exemple du décrochage (2014)

Annexe n° 7 : les trois champs de la lutte contre le décrochage scolaire

Champ	Définition	Public cible	Exemples de politiques et de dispositifs (non exhaustif)
Prévention	Ensemble des stratégies, organisations et dispositifs visant à encourager la persévérence scolaire et plus largement à favoriser la réussite de tous les élèves.	Tous les élèves (actions structurelles), élèves présentant des risques (actions spécifiques).	Actions liées à l'obligation scolaire, la prévention de l'exclusion, le climat scolaire, l'implication des parents, les pratiques pédagogiques, etc.
Intervention	Dispositifs et actions mis en œuvre à la suite de l'identification de signes de décrochage (absentéisme, difficultés scolaires lourdes, etc.) chez un élève. Le repérage est donc un prérequis à l'intervention.	Élèves en situation de décrochage mais qui n'ont pas encore quitté le système scolaire.	Actions d'accompagnement scolaire ou socio-éducatif, dispositifs relais, etc.
Remédiation	La remédiation a pour objectif le retour en formation, l'accès à une qualification ou l'accès à un emploi stable d'élèves ayant déjà décroché.	Élèves décrochés.	Accompagnement par les missions locales, solutions offertes par les régions, écoles de la 2e chance, l'EPIDe, parcours de remobilisation, mobilisation des ressources de formation initiale (apprentissage, EN), etc.

Source : *Rapport de diagnostic de l'évaluation partenariale de la politique de lutte contre le décrochage – 28 mars 2014*

Annexe n° 8 : récapitulatif des modes observés d'organisation des PSAD

Académie	Nombre	Territoire	Animation	Pilotage des PSAD
Créteil	30	District *	Pilotes de plate-forme : chefs d'établissement en Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne, directeurs de CIO en Seine-et-Marne, Comité de pilotage : responsable de plateforme, DCIO et coordonnateur MLDS	Cellule académique de lutte contre le décrochage scolaire Groupe de pilotage et d'impulsion "Prévention du décrochage"
Clermont	14	Bassin d'éducation et de formation	32 responsables : 13 DCIO, 4 directeurs de missions locales, 14 délégués MLDS, 1 principal	4 responsables départementaux (4 IEN-IO), 1 responsable départemental adjoint (délégué MLDS) Comité de pilotage régional de lutte contre le décrochage ?
Dijon	14	Bassin d'éducation et de formation	24 co-animateurs (directeurs de CIO et des représentants des services préfectoraux: sous-préfets, délégués du préfet, secrétaire général de sous-préfecture)	A ce jour, pilotage régional exercé au comité de l'administration régionale (CAR) en présence du recteur et du préfet 4 comités de pilotage départementaux dès le démarrage autour du préfet et du DASEN, l'animation étnat dévolue à 4 IEN-IO
Lyon	12	Bassin d'éducation et de formation	24 co-animateurs (2 par plate-formes) : 12 directeurs de CIO, 7 directeurs de mission locale 5, délégués du préfet	Comité de pilotage régional (représentants de l'académie, des services déconcentrés de l'Etat, 1 du conseil régional et 1 de l'URML)- pilotage par le SGAR puis le conseil régional depuis janvier 2015 Comité de pilotage académique Pilotage départemental : 3 responsables départementaux (1 DASEN, 1 DASEN adjoint, 1 délégué du préfet) Pôle de ressources académiques (3 personnes sur fonds FEJ lors du lancement (dec. 2011 - Juin 2013) puis un chargé de mission à compter de janvier 2014
Montpellier	14	Arrondissement	Les PSAD sont placés sous l'autorité des sous-préfets mais en pratique les coordonateurs locaux sont des personnels de l'éducation nationale (directeurs de CIO) ou des missions locales,	Pas de pilotage clairement identifié
Nancy-Metz	13	Bassin d'éducation et de formation	Les responsables de plates-formes sont des directeurs de CIO, les responsables départementaux sont des IEN-IO	?
Rouen	7	Bassin d'éducation et de formation	Coordination : 3 directeurs de mission locale, 2 directeurs de CIO et 2 coordonnateurs MLDS	Coordonnateur académique 1 responsable départemental Comité technique régional de coordination des PSAD piloté par le CSAIO (représentants de l'académie, des services déconcentrés de l'Etat, les missions locales, la Région, les MFR)
Toulouse	19	Département ou bassin	16 responsables de PSAD sont directeurs de CIO, 3 sont sous-préfets	Coordination départementale par les IEN-IO sous la responsabilité académique du CSAIO

Source : réponses des académies et de la DGESCO, guide des PSAD du MEN

* Le district est une subdivision du département qui regroupe un réseau de collèges et d'écoles autour de quelques lycées

Annexe n° 9 : présentation des micro-lycées

Bien qu'il n'existe pas à ce jour de label national¹⁹³, un « micro-lycée » peut être caractérisé par :

- *l'existence d'une structure organisationnelle, dotées de moyens humains dédiés, même si celle-ci est le plus souvent rattachée à un établissement existant ;*
- *une approche du retour de l'élève au sein de l'institution scolaire qui n'est pas uniquement axée sur de la remédiation ou de la simple mise à niveau disciplinaire mais vise à offrir un suivi individualisé de l'élève ;*
- *un faible nombre de niveaux d'entrée dans la structure, généralement l'année terminale et l'année de première ;*
- *un faible nombre d'élèves, à la fois en groupe d'instruction et au sein de la structure (50 à 120 élèves au maximum).*

Ces lycées accueillent des jeunes de plus de 16 ans sous statut scolaire pour les amener au baccalauréat, très souvent le baccalauréat général, avec un objectif de poursuite d'études.

Ils ne doivent pas être confondus avec les établissements expérimentaux existants au sein de l'éducation nationale qui accueillent aussi des élèves au parcours scolaire parfois difficile et en recherche d'un nouveau cadre pédagogique (Lycée autogéré de Paris, Lycée expérimental de Saint-Nazaire, Lycée expérimental de Caen etc.).

Deux modèles d'organisation ont été rencontrés en fonction de la finalité de la structure et du souhait de la pérenniser. L'initiative peut être portée par une équipe pédagogique affectée au micro-lycée, dont le temps d'enseignement est complété en service partagé par des enseignants extérieurs, généralement issus de l'établissement hébergeant la structure. À l'inverse, la mission de coordination est assurée par un seul personnel, qui peut ne pas être enseignant, et les enseignements assurés par des intervenants extérieurs, le plus souvent issus de l'établissement hôte. Ce dernier modèle peut être adapté dans le cadre d'une transition d'un module MOREA vers une structure de micro-lycée plus pérenne afin d'élargir le profil des jeunes accueillis en retour à l'école¹⁹⁴.

Le cas de Vitry-sur-Seine (cf. encadré *infra*) est une bonne illustration du premier modèle d'organisation. En revanche, dans le cas du micro lycée de Montpellier, les enseignants ne disposent que d'heures supplémentaires en sus de leur service, entièrement effectué au sein de l'établissement qui accueille la structure. De fait, certains enseignants assurent jusqu'à 22h ou 23h d'enseignement hebdomadaire, dont une petite partie pour le micro lycée, mais la lourdeur de leur service limite leur capacité à contribuer comme il le souhaiterait à l'équipe du micro lycée, et plus encore à consacrer le temps nécessaire à l'accompagnement des élèves.

Chacun de ces modèles comporte avantages et inconvénients, sachant que se posent toujours des enjeux d'une part autour de la qualité du suivi individualisé des élèves et d'autre part sur la diffusion des pratiques pédagogiques innovantes au reste de la communauté

¹⁹³ L'académie de Créteil, qui a développé trois structures (Sénart, Vitry-sur-Seine, Le Bourget), a formalisé un cahier des charges dit « Charte des micro-lycées ».

¹⁹⁴ Il existe un nombre non évaluée de structures non pérennes visant les mêmes objectifs que les micro-lycées.

enseignante. Dans tous les cas, un micro-lycée repose sur la présence d'un coordinateur « chef d'orchestre » qui organise la prise en charge des jeunes et sur un suivi individualisé des jeunes. Contrairement aux MLDS, dont les personnels sont souvent contractuels, les enseignants en micro-lycée sont plutôt des personnels titulaires, recrutés sur des postes à profil.

Un micro-lycée général au lycée Jean Macé à Vitry-sur-Seine

Créé en 2008, à la suite de la première initiative à Sénart en 2000, le micro-lycée à Vitry-sur-Seine accueille 90 élèves sur trois niveaux, de la seconde à la terminale au sein du lycée Jean Macé qui compte 1 700 élèves et apprentis. Les entrées des élèves en micro-lycée se font néanmoins principalement en classes de première et de terminale. La durée moyenne au sein de la structure est de 18 mois, tous niveaux d'entrée confondus. Le cursus prévoit de faire effectuer la classe de terminale en deux ans.

Le recrutement des élèves dont la majorité des élèves provient de la filière générale (un tiers du LPRO), s'effectue principalement par le biais des missions locales, et de plus en plus par celui des CIO – avec fort relais via internet, et le bouche à oreille. Des journées portes ouvertes sont organisées en fin d'année scolaire pour assurer l'inscription. Les jeunes doivent être déscolarisés (hors institution scolaire, ou inscrit mais ne fréquentant plus l'institution) depuis au moins un an. Un diplôme minimum de niveau V ou une année de seconde validée en LEGT ou LPRO est aussi requise. La décision d'accepter le jeune est collégiale. Lorsque la prise en charge est trop lourde à gérer (problèmes de santé ou de comportement), le jeune est redirigé vers une structure adéquate ou son dossier transmis à la PSAD. Les élèves suivent un volume d'instruction sensiblement équivalent à celui d'une scolarité classique (hors dédoublement). Des adaptations sont néanmoins nécessaires entre niveaux et disciplines en fonction des profils des élèves.

L'équipe est composée de 11 ETP, dont une majorité de 8 titulaires, certifiés et agrégés qui se partagent à tour de rôle tous les deux ans la coordination en lien avec le chef d'établissement. Cinq à six autres enseignants extérieurs dispensent des heures d'enseignement. Un assistant d'éducation à mi-temps fournit un soutien matériel notamment en matière informatique. Les autres fonctions sont mutualisées avec le lycée Jean Macé. Par ailleurs, la région Île-de-France contribue à hauteur de 40 000 € par an au financement d'interventions auprès des jeunes (intervenants culturels, frais pédagogiques, documentation, etc.).

Les élèves sont pris en charge dans leur « globalité », et ont un rendez-vous individuel hebdomadaire avec un enseignant référent. L'équipe a développé un savoir-faire tant sur le plan pédagogique que de l'organisation de ce suivi. Elle pallie le phénomène d'absentéisme en recourant à une plateforme numérique. Une après-midi par semaine est consacrée au travail personnel et au rattrapage des cours manqués, avec mise à disposition d'une salle de travail et intervention d'un tuteur.

Les taux de réussite aux examens oscillent depuis 2011 entre 60 % et 80 % des inscrits selon les années et les filières présentées (L, ES, STG).

Parmi les « micro-lycées », quatre établissements préparent au baccalauréat professionnel dont le Lycée Nouvelle Chance hébergé au lycée professionnel à Villeurbanne qui présente un modèle original, en cours de diffusion, d'une convergence des statuts scolaires et de la formation professionnelle.

Un micro-lycée professionnel : le lycée « Nouvelle Chance » à Villeurbanne

Depuis 2002, le lycée Nouvelle chance, hébergé au lycée professionnel Magenta de Villeurbanne, amène des élèves en deux ans au baccalauréat professionnel secrétariat ou comptabilité en alternance (trois jours au lycée et deux jours en entreprise chaque semaine). Les élèves cumulent statut scolaire et statut de stagiaire en formation professionnelle. À ce titre, ils bénéficient d'une indemnité versée par la Région, de l'ordre de 320 €/mois sur neuf mois. Les stagiaires doivent avoir été déscolarisés depuis au moins un an, et avoir suivi une scolarité de niveau V. Dans les faits, ces élèves, dont l'âge moyen est de 20 ans, sont déscolarisés depuis deux ou trois ans. Chaque année près de 140 jeunes se présentent, sur avis des missions locales, pour 36 places disponibles. Ne sont retenus que ceux ayant déjà un projet professionnel et un minimum de compétences scolaires. Tous les élèves accueillis au lycée sont parallèlement inscrits en mission locale, dont un conseiller participe si besoin au suivi de l'élève au cours de l'année, notamment sur le plan social.

Les moyens humains sont de 1,27 ETP pour la coordination et le suivi des élèves, et de 6,5 ETP pour l'enseignement. Seuls trois enseignants sont affectés à plein temps sur la structure. Les autres heures sont assurées en service partagé par 17 enseignants volontaires du lycée Magenta (sur 35). Outre les indemnités de formation professionnelle, la région Rhône-Alpes contribue à hauteur de 25 500 € par an au financement d'interventions auprès des jeunes, et au financement des frais de fonctionnement courant au titre de la DGFL. Le rectorat a développé l'initiative sous la forme d'un réseau de 5 établissements en région lyonnaise et à St Etienne susceptibles d'accueillir des stagiaires dans leurs cursus de formation initiale. La constitution de ce réseau a permis d'augmenter le nombre de jeunes accueillis (44 en 2013/2014) et de diversifier les débouchés, notamment vers des spécialités industrielles. C'est ce modèle qu'a retenu l'académie de Clermont-Ferrand, qui développe, en partenariat avec la région Auvergne, un réseau similaire afin de favoriser le retour en formation de jeunes sans qualification.

Sur le site de Villeurbanne, le coût moyen par élève en moyen d'enseignement était de l'ordre de 6 790 € en 2013/2014, auquel il convient d'ajouter l'indemnité de la Région (soit un minimum de 2 880 €/jeune) et les frais de structure. Les taux de réussite aux examens sont exemplaires, 92,7 % en moyenne depuis 2005 pour 247 inscrits à l'examen. Un suivi déclaratif des élèves trois mois à l'issue de l'obtention du diplôme montre que les élèves sont majoritairement en emploi (40 %) ou en poursuite d'études (40 %).

Annexe n° 10 : la contribution de certains dispositifs généraux à l'insertion des jeunes sans qualification

Les clauses sociales d'insertion des marchés publics : un levier pour dynamiser l'insertion par l'activité économique

Les clauses d'insertion dans les marchés publics constituent un levier pour ouvrir des opportunités d'emploi aux personnes en difficulté d'insertion, dont les jeunes sans qualification. Autorisées par l'évolution du droit des marchés publics à l'échelle européenne et nationale, ces clauses sont en accroissement : selon le recensement de l'Observatoire de l'achat public (2013), ce sont les collectivités territoriales et leurs opérateurs qui les développent le plus (10,2 % des marchés supérieurs à 90 000€ HT contre 3,2 % pour l'État).

Les marchés font rarement l'objet de clauses spécifiquement orientées vers les jeunes. En revanche, la consolidation des résultats des clauses sociales d'insertion réalisées en 2013 par Alliance Villes Emploi (AVE) révèle que 34 % des personnes concernées par leur mise en œuvre sont des jeunes de moins de 26 ans. A titre d'exemple, depuis le début du Plan national de rénovation urbaine (PNRU), 56 000 personnes ont bénéficié de clauses d'insertion dans les projets de rénovation urbaine, dont 35 % étaient des jeunes de moins de 26 ans sans qualification ou sans expérience.

Selon la consolidation effectuée par AVE à partir des saisies de 178 PLIE ou maisons de l'emploi, 1 439 donneurs d'ordre (+ 38 % par rapport à 2012) ont mis en place des clauses sociales dans 24 035 marchés conclus en 2013, dont 70 % pour les marchés de travaux et 30 % pour les marchés de services. Ces clauses ont représenté l'équivalent de 4 800 emplois à temps plein. Les entreprises concernées recourent à l'embauche directe (33 %), ou externalisent leurs embauches auprès de sous-traitants (67 %), dont 51 % sont des structures d'insertion par l'activité économique.

Les GEIQ (groupements d'entreprises pour l'insertion et la qualification), une contribution modeste à la formation en alternance des jeunes sans qualification

Les GEIQ sont des associations à but non lucratif auxquelles des entreprises adhèrent pour faciliter les recrutements de personnes en difficulté d'accès à l'emploi (jeunes sans qualification, demandeurs d'emploi de longue durée...). Ils embauchent des salariés en contrat de professionnalisation et les mettent à disposition des entreprises. Cette forme de mutualisation offre aux adhérents un accompagnement professionnel réservé a priori aux grandes structures. Au total, 140 GIEQ étaient recensés fin 2013, regroupant près de 5 200 entreprises. Selon l'IGAS, les 5 500 personnes recrutées en parcours d'insertion en 2013, dont 60 % de jeunes, ont bénéficié d'1,5 million d'heures de formation qualifiante en alternance. Les GEIQ sont financés à 72 % par les entreprises adhérentes

Les écoles de production : un concept original implanté principalement en Rhône-Alpes

Les écoles de production sont des établissements d'enseignement technique privés déclarés aux autorités académiques. Elles accueillent des jeunes de 14 à 18 ans. Leur principale spécificité est de former le jeune en le mettant en situation réelle de production au sein d'une "école-entreprise". Il s'agit pour lui de donner du sens à sa formation pour « vivre son métier sans attendre ». Les écoles de production préparent aux diplômes d'État du CAP et du baccalauréat professionnel. On compte sur le plan national 13 écoles de production accueillant environ 500 élèves. Le berceau historique de ces écoles se situant dans la région Rhône-Alpes, huit écoles sur les 13 précitées y sont implantées. Les écoles de production pourraient inspirer une démarche analogue à l'intention des décrocheurs du système scolaire, en misant sur des métiers en fort développement comme le numérique.

Acquisition des savoirs de base et lutte contre l'illettrisme

- 9,6 % des jeunes ayant participé à la Journée défense et citoyenneté en 2013 ont des difficultés sévères ou sérieuses de lecture ;
- face à ce constat, le programme « compétences clés », financé par l'État jusqu'en 2014, mais souvent cofinancé par les régions et transféré à celles-ci depuis le 1^{er} janvier 2015, vise à maîtriser une ou plusieurs des cinq compétences fondamentales suivantes : la compréhension et l'expression écrites, les compétences de base en mathématiques, les notions fondamentales en sciences et technologies, la communication en anglais, la bureautique et internet, ainsi que l'aptitude à développer ses connaissances ;
- le public de ces formations est composé à 21 % de jeunes de moins de 25 ans, alors que ces derniers ne représentent que 10 % de la population active. L'entrée en formation « compétences clés » est prescrite dans 90 % des cas par les missions locales. Le programme « compétences clés » est peu attractif pour les jeunes, du fait de l'absence de rémunération et du souhait d'accéder directement à l'emploi. Un stagiaire âgé de 25 à 29 ans a une probabilité 2,5 fois plus élevée d'abandonner la formation qu'un adulte de 55 ans¹⁹⁵.

¹⁹⁵ Source : DARES, ministère chargé de l'emploi. *Les bénéficiaires de la formation « compétences clés »*, juillet 2013.

Annexe n° 11 : recueil de bonnes pratiques rencontrées lors de l'instruction (non exhaustif)

L'opération « Assure ta rentrée »

L'opération a été engagée en 2006 par la région Centre-Val de Loire et l'académie d'Orléans-Tours, en lien avec toutes les structures en charge de l'information et de l'orientation et l'ensemble des opérateurs de formation. Elle a pour objectif d'identifier et de prendre en charge les jeunes sans solution à la rentrée scolaire : jeunes de plus de 16 ans issus des collèges, lycées, lycées professionnels ou CFA, repérés sans solution de formation à la rentrée. Les CIO coordonnent l'opération, qui consiste à proposer des sessions d'accueil à dates fixes durant la période de la rentrée scolaire jusque fin novembre, ce qui permet de faire le point sur les situations individuelles et de trouver des solutions adaptées. Une mutualisation des informations concernant les places vacantes amène à proposer aux jeunes un retour en formation en établissement scolaire général, professionnel ou agricole ou en centre de formation pour apprentis (CFA).

À la rentrée 2014, 22 sessions d'accueil collectives ont été organisées. 2 256 jeunes ont été invités à y participer. Ces jeunes sont pour moitié des sortants du collège, et pour un tiers des sortants de seconde professionnelle. Seulement 597 jeunes s'y sont rendus, souvent accompagnés par leurs parents. Le faible nombre de participants aux sessions d'accueil s'explique en partie par le fait que certains avaient retrouvé une solution entretemps. En outre, chaque année, il est constaté que des jeunes refusent toute forme de suivi ou d'accompagnement.

Service civique : le programme « Booster » de l'association Unis-Cité à destination des « décrocheurs »

L'association Unis-Cité a été créée en 1995 avec l'objectif de démontrer l'intérêt de généraliser le service civique. L'originalité des missions proposées repose sur une formule collective de l'engagement : les missions sont toutes réalisées en groupe, soit au sein de l'association, soit auprès d'une entité tierce (établissement de santé, école, parc naturel, collectivité etc.). Pour combler le manque de missions adaptées aux mineurs en situation de décrochage scolaire, Unis-Cité a conçu une offre de service civique spécifique : le programme « Booster ». D'une durée de sept mois, cette formule de service civique alternée est placée sous convention avec le ministère de l'éducation nationale. Elle pour particularité d'associer des jeunes décrocheurs à des volontaires majeurs plus autonomes, au sein d'équipes de 20 jeunes encadrées par un permanent de l'association. Ce dernier veille à proposer des missions diversifiées (visite à des personnes âgées isolées, chantiers environnementaux...), mais aussi des visites d'entreprises et des actions à dimension culturelle permettant aux jeunes de prendre conscience de leurs compétences.

**La méthode de recrutement par simulation (MRS) :
une démarche adaptée aux jeunes sans qualification**

La méthode de recrutement par simulation repose sur une analyse fine du poste à pourvoir, afin de déterminer les « habiletés » que le demandeur d'emploi doit posséder pour l'occuper. Les entreprises qui acceptent de recourir à cette méthode s'engagent à recevoir en entretien tous les candidats ayant réussi leurs exercices, sans avoir connaissance de leur curriculum vitae. Les résultats de la MRS sont encourageants : le taux de placement en emploi des candidats à l'issue d'une MRS réussie est en 2013 de 50 %. Les jeunes de moins de 26 ans représentent 35 % des 139 000 évaluations réalisées en 2013, mais 46 % des recrutements par MRS. Par ailleurs, les statistiques confirment ces bons résultats, même lorsque les jeunes croisent d'autres caractéristiques pouvant peser sur la phase de recrutement (niveau de formation, origines socio-culturelles).

Toutefois, le coût de cette prestation représente un investissement important. L'IGAS et l'IGF estimaient en 2011 que la MRS représentait 5 % du coût de l'offre de services aux entreprises de Pôle Emploi, soit environ 22 M€.