

Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du Centre d'études de l'emploi et du travail
décembre 2016

133 le cnam
ceet

UNIVERSITÉ PARIS 13

USPC
Université Sorbonne
Paris Cité

LA GARANTIE JEUNES EN ACTION : USAGES DU DISPOSITIF ET PARCOURS DE JEUNES

Julie Couronné,
Cnam/Lise, CEET

Marie Loison-Leruste,
Paris XIII/Ceral, Lise

François Sarfati,
Cnam/Lise, CEET

La Garantie jeunes a été expérimentée dès octobre 2013 sur une partie du territoire. Mise en œuvre par les missions locales, elle s'adresse aux jeunes de 16 à 25 ans, ni en études, ni en emploi ni en formation, et qui sont en situation de vulnérabilité, de précarité ou de pauvreté. Ce ciblage introduit une notion nouvelle de vulnérabilité pouvant être « financière », « sociale », « familiale ».

En vue de généraliser le dispositif, une étude quantitative, coordonnée par la Dares, et deux études qualitatives ont été effectuées par le cabinet Orseu et l'université Paris XIII, en lien avec le CEET.

Celle présentée ici évalue les effets de la mesure sur les parcours des jeunes. Trois parcours types vis-à-vis du marché du travail se dégagent. Le premier aboutit à une réelle insertion professionnelle bien que précaire (CDD et intérim). Un deuxième amène les jeunes aux abords de l'emploi et leur redonne confiance sans créer de véritable dynamique. Le dernier ne fait pas évoluer leur situation, tant ils sont « empêchés » par des problèmes physiques, psychiques, sociaux et économiques.

La Garantie jeunes¹ a été initiée en décembre 2012 lors de la Conférence nationale contre la Pauvreté et l'Inclusion sociale. Instaurée à titre expérimental en octobre 2013, sa mise en œuvre s'est effectuée graduellement en plusieurs vagues de départements entre 2013 et 2016, selon un principe d'appel à candidatures. La loi « Travail », promulguée le 8 août 2016, prévoit la généralisation de la mesure à l'ensemble du territoire national en 2017, avec un objectif de 150 000 jeunes pris en charge, soit le double du nombre atteint fin juillet 2016 (Conseil scientifique, 2016).

La Garantie jeunes est un dispositif en partie financé par le Fonds social européen et mis en œuvre par les missions locales (ML). Ouvert aux jeunes de 16 à 25 ans qui ne sont ni en cycle d'études, ni en emploi, ni en formation (les « Neets », *Not in Education, Employment or Training*), ce dispositif cible les plus vulnérables d'entre eux. Il a pour but « d'amener les jeunes en situation de grande précarité vers l'autonomie par l'organisation d'un parcours d'accompagnement global, social et professionnel, vers et dans l'emploi ou la formation »². En décembre 2015, 47 000 jeunes avaient intégré ce dispositif.

¹ Voir également, « La Garantie jeunes dans les missions locales : la mise en œuvre d'une nouvelle approche de l'accompagnement », CEET, *Connaissance de l'emploi*, n° 134, décembre.

² Article du décret n° 2013-880 du 1^{er} octobre 2013 relatif à l'expérimentation de la « Garantie jeunes ».

La mesure comporte deux volets. En premier lieu, un accompagnement collectif et individuel assuré par les ML, orienté sur l'accès à une pluralité d'expériences de travail en vue de construire ou consolider un projet professionnel.

Ce premier volet correspond aux autres formules de « Garantie pour la jeunesse » recensées dans les pays de l'Union européenne, à savoir une intervention précoce pour les jeunes « Neets » perdant leur emploi ou sortant du système scolaire³.

Le second volet consiste en une allocation monétaire d'un montant mensuel de 461 euros en 2016. La mise en place de cette allocation est originale et innovante : elle n'existe sous cette forme dans aucun des autres dispositifs européens de Garantie pour la jeunesse (Bussi et Geyer, 2013). L'existence d'une telle allocation traduit une ouverture du modèle « familialiste » hexagonal qui, jusque-là, refusait de verser un revenu minimum aux moins de 25 ans. Reste que les textes de l'expérimentation rappellent qu'il ne s'agit pas d'un « droit » inconditionnel à un tel revenu, mais bien d'un outil « discrétionnaire », intégré à un parcours d'accompagnement. L'entrée dans le dispositif implique le volontariat des jeunes qui signent un contrat d'« engagement réciproque » pour une durée maximale d'un an, renouvelable six mois au cas par cas.

Ce *Connaissance de l'emploi* s'appuie sur une enquête de terrain réalisée principalement auprès des jeunes engagés dans la Garantie jeunes, dans le cadre de l'évaluation de l'expérimentation du dispositif pour le ministère du Travail (cf. encadré). Cette évaluation souligne d'abord que les jeunes entrés dans le dispositif correspondent bien à la cible visée par le législateur. Cette cible révèle néanmoins une hétérogénéité forte à la fois des profils et des parcours. Trois parcours-types distinguent les jeunes enquêtés : *insertion dans l'emploi (précaire) - préparation sociale à l'emploi - parcours « empêchés »*.

● Un public cible atteint : les « Neets vulnérables »

Les jeunes rencontrés dans le cadre de cette évaluation correspondent au public ciblé par le dispositif Garantie jeunes. Issus des classes populaires, ils rencontrent des difficultés socio-économiques importantes. Leurs parents sont sans emploi ou exercent des emplois relevant de l'aide à la personne, de la manutention, de l'entretien et du bâtiment. Les revenus familiaux sont faibles. Nombreux sont ceux dont les parents ne disposent que du RSA ou d'aides sociales pour assumer les besoins de la vie courante. Les histoires familiales sont majoritairement marquées par des difficultés et des ruptures qui vont du divorce des parents aux violences physiques et aux maltraitements en passant par l'abandon, la maladie ou le décès d'un ascendant.

De manière générale, les jeunes se caractérisent par leur faible niveau de qualification. Une partie importante d'entre eux est sortie du système scolaire sans diplôme. Une autre partie est titulaire d'un CAP ou d'un BEP. En revanche, sur les soixante jeunes rencontrés, seulement deux ont obtenu un baccalauréat général et quelques-uns détiennent un baccalauréat professionnel ou technologique. À quelques exceptions près, ils ont déjà bénéficié d'un suivi d'insertion sociale et professionnelle au sein d'une mission locale et ont été orientés vers

MÉTHODOLOGIE D'ENQUÊTE

L'enquête de terrain a été menée d'avril 2015 à juillet 2016 au sein de trois missions locales (distinctes de celles étudiées par la première étude qualitative). Deux d'entre elles sont situées en milieu urbain, l'autre en milieu semi-rural. Le protocole d'enquête a reposé sur diverses méthodes de recueil de données : vingt-deux journées d'observation (directe et participante) de l'accompagnement individuel et collectif assuré par les missions locales ; une quinzaine d'entretiens avec des acteurs institutionnels issus du milieu de l'insertion sociale et professionnelle ; trois entretiens collectifs avec des jeunes ; une première vague de soixante entretiens semi-directifs en face à face avec des jeunes, suivis, huit mois plus tard, d'une seconde vague d'entretiens téléphoniques avec quarante de ces jeunes. Quarante portraits biographiques retraçant les parcours ont finalement été construits à partir de l'ensemble de ces données, recueillies à différents moments.

la Garantie jeunes par un conseiller référent de celle-ci. Bien qu'ils soient dans l'ensemble peu mobiles, la quasi-totalité a effectué des stages ou des formations et a déjà été confrontée au monde du travail.

L'accumulation des difficultés scolaires, de la précarité économique et des instabilités familiales entraîne néanmoins de nombreuses prises en charge par des institutions, telles que les services de protection de l'enfance, les hôpitaux psychiatriques et la justice pénale. L'expérience biographique des jeunes est donc marquée par une « hyper-institutionnalisation » qui détermine en partie leur entrée dans le dispositif et les effets de celui-ci sur leurs parcours.

● Une allocation nécessaire pour tous

Fréquemment, la grande crainte des concepteurs des politiques publiques à destination des personnes en situation d'exclusion est de voir les allocations détournées de leur usage de « réinsertion ». L'enquête de terrain a bien mis en évidence que l'allocation mensuelle est une nécessité pour ces jeunes, quel que soit l'usage qui en est fait. Le premier usage observé est associé au « passé » : l'aide financière permet aux jeunes de combler des dettes accumulées par des impayés de loyer, des frais de soins ou des emprunts réalisés auprès de proches. Le deuxième renvoie au « présent » et leur donne la possibilité d'assumer les besoins du quotidien (se nourrir, se loger, se vêtir). Le dernier usage se rapporte au « futur » : il s'agit pour les jeunes d'épargner pour financer leur permis de conduire ou une formation envisagée. Dans tous les cas, l'allocation permet à la quasi-totalité des individus de (sur)vivre ou d'envisager l'avenir un peu plus sereinement. D'autant plus qu'un grand nombre d'entre eux déclare utiliser une partie de l'allocation pour pallier les difficultés économiques de leur famille.

Ces jeunes, sans emploi et sans formation, cumulant des difficultés économiques, des instabilités familiales et des ruptures scolaires précoces, font l'expérience de la disqualification sociale (Paugam, 1991). La Garantie jeunes leur apporte une aide financière essentielle pour assurer leur quotidien. Quant aux effets du dispositif sur leurs parcours d'insertion sociale et professionnelle, ils sont multiples et à nuancer selon les situations.

³ Suite à la recommandation du Conseil de l'UE du 23 avril 2013, les autorités françaises ont présenté en décembre 2013 un « Plan national Garantie Jeunesse », qui renforce certaines mesures d'insertion déjà existantes, et introduit le nouveau dispositif dit « Garantie Jeunes ». La Garantie Jeunes figure donc dans la démarche d'un plan global dont l'intitulé (« Garantie Jeunesse ») peut porter à confusion. Une présentation d'ensemble des dispositifs mis en œuvre dans l'Union européenne est accessible sur le site de la Commission européenne : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079>

● Le passage par le dispositif engendre trois parcours-types

Pour rendre compte des effets observés du dispositif sur les « jeunes Garantie jeunes », trois parcours ont été distingués : *insertion dans l'emploi* (précaire), *préparation sociale à l'emploi*, *parcours « empêchés »*. Pour ce faire, ont été conjointement mobilisés les informations relatives aux situations antérieures, les modes d'appropriation du dispositif et la position sociale au moment du dernier entretien (mené huit à dix mois après leur entrée dans le dispositif). Les deux premiers parcours-types rassemblent les deux tiers des jeunes rencontrés. Cette répartition non représentative au sens statistique a pour seule intention de décrire la population étudiée et de rendre compte, à un moment donné (au bout de plusieurs mois de participation au dispositif), de sa situation.

◆ *Parcours-type 1 : insertion dans l'emploi (précaire)*. Pour les jeunes du parcours insertion dans l'emploi (précaire), le dispositif a tenu ses promesses en leur versant une allocation et en les accompagnant dans leur recherche d'emploi. Certains ont pu rencontrer leur (futur) employeur dans la mission locale. Il convient toutefois de noter que la totalité des emplois obtenus par la population étudiée est constituée de CDD ou de missions d'intérim, faiblement qualifiés et peu valorisés socialement, dans le domaine de la manutention, de la préparation de commandes, de la mise en rayon et du service. Une partie des jeunes obtient un contrat aidé comme un emploi d'avenir ou un contrat de qualification. Oliver⁴, 21 ans, titulaire d'un baccalauréat professionnel, est – par l'intermédiaire des conseiller(ère)s – recruté dans le cadre d'un emploi d'avenir. Il travaille dans la maintenance d'un parc informatique au sein d'un lycée, ce qui correspond à son profil puisqu'il est diplômé d'un baccalauréat professionnel électronique numérique. Il envisage de passer des concours pour entrer dans la Fonction publique.

La Garantie jeunes a permis à ces jeunes, un peu plus diplômés (souvent titulaires d'un baccalauréat technologique, professionnel) et plus mobiles que les autres, de reprendre confiance en eux en travaillant sur leur avenir professionnel et en rendant leurs recherches d'emploi plus efficaces. Les jeunes de ce groupe, qui n'ont pas le permis de conduire, sont néanmoins ceux qui ont, davantage que les autres, accès aux transports en commun ou dont l'accompagnement correspond bien à leurs attentes. Ils se voient par exemple proposer un système de covoiturage mis en place par un conseiller de la Garantie jeunes.

Le bilan « positif » que l'on peut dresser pour ces jeunes est donc fortement influencé par le travail d'accompagnement des conseillers, qui donne tout son sens au *work first*. Grâce à une prise en charge portant à la fois sur la situation professionnelle et personnelle, les conseillers ont su apporter un soutien quotidien et une « aide morale ». « Ça nous permet de nous relever », confie Nicolas, 25 ans, titulaire de deux CAP. D'autres, comme Marion, 19 ans, détentrice d'un baccalauréat technologique, considèrent la Garantie jeunes comme leur « deuxième maison ». Les jeunes de ce premier groupe sont donc lancés dans une dynamique d'emploi ou de formation. Ils envisagent l'avenir plus sereinement. Ils ont le sentiment d'en avoir fini avec la « galère » et d'avoir réussi à « s'en sortir ».

◆ *Parcours-type 2 : préparation sociale à l'emploi*. Les parcours de préparation sociale à l'emploi regroupent des profils très variés du point de vue du niveau d'études, allant des titulaires d'un baccalauréat à ceux qui sont sortis du système scolaire sans obtenir de diplôme. L'hétérogénéité des profils s'observe également dans leur rapport à l'emploi, à la mobilité et à la santé. Contrairement aux jeunes du premier groupe, ceux du parcours-type 2 ne cumulent aucune expérience professionnelle sur le moyen terme mais sont plutôt « en cours d'accès » à l'emploi. Certains d'entre eux enchaînent plusieurs missions d'intérim de très courte durée, sans réussir toutefois à créer de dynamique. Pour d'autres, les expériences de travail se résument à une succession de stages. Enfin, certains intègrent des formations.

Les individus de ce type « utilisent » le dispositif, et notamment l'allocation, pour régulariser leur situation financière, tenter d'améliorer leur mobilité ou bien prendre le temps de résoudre des problèmes accumulés au cours d'un parcours de vie chaotique. Ils gagnent alors en confiance en eux grâce à l'accompagnement collectif. Laura, 20 ans, sans diplôme, déclare : « au jour d'aujourd'hui, là je vais voir un patron avec un grand sourire... ». Certains jeunes accèdent à une prise en charge médicale et psychologique, qui les incite à se « mettre en mouvement ». C'est le cas de Tony, 21 ans, sans diplôme : « Grâce à la Garantie jeunes, je peux avoir en ce moment une assistance psychologique. Enfin, je vois un psychologue depuis quelques temps maintenant... par rapport à mon manque de confiance en moi ».

Assuré et encadré par les conseillers, l'accompagnement collectif permet à ces jeunes de renouer avec une forme de socialisation au sein du groupe des pairs. À un moment où la plupart des membres de leur classe d'âge sont encore en études, ces jeunes, en rupture avec l'école, accèdent à un espace de construction de soi nécessaire à leur intégration sociale. Couplé à une prise en compte de leurs difficultés individuelles, l'accompagnement collectif leur offre l'occasion de se sentir mieux armés pour trouver un emploi et leur place dans la société.

◆ *Parcours-type 3 : des parcours « empêchés »*. La situation sociale et professionnelle des jeunes de ce troisième type de parcours n'évolue pas entre leur entrée et leur sortie de la Garantie jeunes. Elle se dégrade même sous l'effet du temps qui passe. Ces Neets, peu diplômés, ont très peu travaillé ou ont fait quelques stages. Certains n'ont eu aucune expérience d'emploi pendant toute la durée du dispositif. « Empêchés » – à la fois physiquement, psychologiquement, socialement, économiquement –, ils ne sont pas en situation de se saisir de l'accompagnement intensif et la mission locale n'a pas les moyens humains et financiers de les aider.

Certains expliquent que leurs troubles psychologiques ou leurs problèmes de santé sont un frein à la recherche d'emploi et à l'investissement dans le dispositif. D'autres sont « empêchés » par la maladie d'un proche qui nécessite une implication quotidienne. Les parcours de ces jeunes se caractérisent également par la précarité résidentielle et des formes de vulnérabilité qui font obstacle à leur participation. Ils indiquent ainsi ne pas être « disponibles » pour s'engager dans une démarche de recherche d'emploi, alors qu'ils ont à gérer des urgences vitales.

4 L'ensemble des prénoms a été modifié afin de les rendre anonymes tout en respectant le caractère sociologique des prénoms comme indicateur d'âge, d'origine culturelle, de sexe ou d'origine sociale.

Thomas, 23 ans, sans diplôme, hébergé en CHRS⁵, doit survivre dans la rue et déclare se « *défoncer le cerveau toute la journée... parce que le problème, c'est que, voilà, à force de péter un plomb parce qu'on se retrouve dehors, ça entraîne des choses que, forcément, je devrais pas le faire, mais que je le fais quand même, donc voilà, c'est compliqué, quoi...* ». Quant à Angelina, 22 ans, titulaire du brevet des collèges, elle risque d'être expulsée de son logement. De ce fait, elle ne peut répondre aux sollicitations de la Garantie jeunes en termes d'engagement, d'assiduité et de recherche d'emploi. Sa logeuse la harcèle pour qu'elle quitte le logement qu'elle lui sous-loue. « *Elle coupe l'eau [...] À toute heure, elle vient frapper à la porte, elle a même fermé la fenêtre de la chambre, [...] avec des briques en fait, [...] elle m'envoie des SMS me disant de partir* ». « *J'ai peur de sortir de chez moi car si je sors et qu'elle est là, j'ai peur qu'elle vienne changer les serrures* ». Sans soutien familial et avec, pour seule ressource, l'allocation de la Garantie jeunes, Angelina essaie, autant que possible, de survivre au quotidien.

Les difficultés personnelles empêchent les jeunes de ce groupe de tirer parti de l'accompagnement original proposé par le dispositif. En ce qui concerne les conseillers, trop mobilisés par la gestion du collectif, ils ne peuvent consacrer suffisamment de temps et d'attention à la résolution des problèmes individuels.

● La Garantie jeunes et le *work first*, quelle efficacité ?

L'originalité de la mesure Garantie jeunes, qui rompt avec les méthodes traditionnellement employées dans les missions locales, consiste à proposer un accompagnement collectif aux jeunes et à les mettre rapidement en emploi, dans une logique de *work first*. Cette méthode semble relativement efficace pour les jeunes des deux premiers groupes au sein desquels on observe de nombreux parcours d'insertion dans l'emploi (même s'il s'agit de contrats précaires) et, à tout le moins, des situations de préparation sociale à l'emploi. Un accompagnement moins intense aurait vraisemblablement produit des résultats moins nets ou aurait supposé une durée plus longue. Le parti pris de la mise en l'emploi d'abord conduit à une forme d'efficacité pour celles et ceux qui sont dotés d'un diplôme, même modeste, tout comme pour les plus mobiles. Vecteur de reconnaissance personnelle et d'intégration sociale, l'accès

à l'emploi à l'issue du parcours est également une source de fierté pour ces jeunes.

Toutefois, le dispositif peine à « raccrocher » des jeunes dont les parcours paraissent moins compatibles avec un accompagnement collectif. « Passés par la rue », repérés pour des problèmes d'ordre psychologique, atteints d'affections durables ou subissant la mauvaise santé de leurs proches, certains n'ont pas les moyens de s'investir dans le collectif et de mettre à profit l'accompagnement. Ainsi le *work first* atteint-il ses limites face à des individus ancrés parfois de longue date dans l'exclusion ou la pauvreté.

Si, pour tous les jeunes, l'allocation permet de faire face aux charges quotidiennes, aux dettes passées, et d'envisager l'avenir (permis de conduire, logement...), l'argent ne suffit pas à réhabiliter les plus démunis. Les deux premiers parcours-types invitent à élargir la dimension collective de l'accompagnement par les missions locales. En revanche, les « parcours empêchés » doivent encourager les structures à ne pas renoncer à l'accompagnement global individualisé et à ne pas oublier leur philosophie d'action initiale, celle de la prise en charge de l'insertion professionnelle mais aussi de l'insertion sociale. Reste à accorder à ces intermédiaires du marché du travail les moyens organisationnels d'exercer durablement ces deux activités.

RÉFÉRENCES

Bussi M., Geyer L., 2013, *Youth Guarantees and recent developments on measures against youth unemployment. A mapping exercise*, Background analysis 2013.04, Bruxelles, ETUI.

Couronné J., Loison-Leruste M., Sarfati F., 2016, « La Garantie jeunes en action. Usages du dispositif et parcours de jeunes », CEET, *Rapport de recherche*, n° 101, novembre.

Farvaque N., Kramme C., Tuchsirer C., 2016, « La Garantie jeunes dans les missions locales : la mise en œuvre d'une nouvelle approche en matière d'accompagnement », CEET, *Connaissance de l'emploi*, n° 134, décembre.

Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie jeunes, 2016, Rapport intermédiaire remis à Madame la ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, le 30 novembre.

Paugam S., 2000 (1991), *La disqualification sociale, Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, PUF, Quadrige.

5 Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi et du travail (dernières publications, colloques et séminaires) sont en ligne sur le site : www.cee-recherche.fr

Elles sont également disponibles *via* la lettre électronique flash.cee, ainsi que sur le compte Twitter  [@CeeEtudesEmploi](https://twitter.com/CeeEtudesEmploi).

Centre d'études de l'emploi et du travail

29, promenade Michel Simon - 93166 Noisy-le-Grand Cedex

Téléphone : 01 45 92 68 00 - Mèl : cee@cee-recherche.fr - site : www.cee-recherche.fr

Directrice de publication : Christine Erhel - Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat

Conception technique et visuelle : Horizon - Imprimerie : Horizon C.P.A.P. : 0911 B 07994 - Dépôt légal : 1612-030 - Décembre 2016 - ISSN : 1767-3356