

Connaissance de l'emploi

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

134 le cnam
ceet



LA GARANTIE JEUNES DANS LES MISSIONS LOCALES : LA MISE EN ŒUVRE D'UNE NOUVELLE APPROCHE DE L'ACCOMPAGNEMENT

Nicolas Farvaque,
Orseu

Claire Kramme,
Meaningful Impact

Carole Tuchsirer,
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 est centrée sur l'analyse de la mise en œuvre de la mesure par les missions locales. La Garantie jeunes renouvelle le modèle classique d'accompagnement jusqu'alors pratiqué : un accompagnement collectif et individuel, qui a cristallisé les inquiétudes lors du démarrage du dispositif mais qui a finalement été apprécié des conseillers, malgré les bouleversements organisationnels induits.

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 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.

La mesure comporte deux volets. En premier lieu, un accompagnement individuel et collectif est 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

¹ Voir également, « La Garantie jeunes en action : usages du dispositif et parcours de jeunes », CEET, *Connaissance de l'emploi*, n° 133, décembre.

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

savoir une intervention précoce pour les « 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, Geyer, 2013⁴). L'existence de cette 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 auprès des missions locales dans le cadre de l'évaluation de l'expérimentation du dispositif pour le ministère du Travail (cf. encadré). Cette évaluation souligne la forte valeur ajoutée d'un accompagnement intensif et collectif dans la mobilisation des jeunes pour leur insertion professionnelle. Elle démontre également que les conditions de mise en œuvre de la Garantie jeunes (GJ) ont perturbé l'organisation interne des missions locales et n'ont pas permis à cette expérimentation de bénéficier des acquis et savoir-faire accumulés par ces structures à l'occasion d'autres dispositifs.

● Cibler, repérer et « accrocher » les Neets

La Garantie jeunes s'adresse aux Neets de 18 à 25 ans (et sur dérogation aux 16-18 ans) en situation de vulnérabilité, de précarité ou de pauvreté. La cible n'est donc pas les 990 000 Neets (15-24 ans) comptabilisés en 2013 mais, parmi eux, un sous-ensemble composé des jeunes les plus vulnérables. Le ciblage introduit ainsi une notion nouvelle de « vulnérabilité » pouvant être « financière », « sociale » ou « familiale », ce qui correspond à une définition non uniquement monétaire de la pauvreté. Jusqu'à présent, seules la distance à l'emploi ou les difficultés personnelles au regard du marché du travail étaient prises en compte comme critères d'entrée dans les dispositifs tels que Trace⁵ ou Civis⁶. Les ressources financières des parents et les autres formes de vulnérabilité sont désormais examinées par des commissions locales pour valider ou non le droit d'entrée dans la mesure.

Mettre l'accent sur le repérage de jeunes appartenant à ces catégories modifie par ailleurs le sens et le contenu habituels de l'action des ML, fondés sur une logique d'accueil, d'information et d'orientation. Ces jeunes ni en emploi ni en formation correspondent, depuis la création des ML, au public visé par celles-ci. Le critère supplémentaire de vulnérabilité est, en revanche, le principal changement en termes de ciblage et de repérage. Pour proposer le dispositif à des jeunes vulnérables, les ML ont développé des partenariats avec la sphère du travail

MÉTHODOLOGIE D'ENQUÊTE

L'évaluation (Farvaque *et al.*, 2016) a porté sur les modalités de mise en œuvre du cahier des charges de la GJ dans des missions locales de trois départements : une ML de taille moyenne sur un territoire semi-urbain, entrée dans l'expérimentation dès la première vague fin 2013 (objectif d'entrées dans le dispositif en 2015 supérieur à 200) ; une petite ML sur un territoire rural entrée en vague 2 début 2015 (objectif : 100 entrées) et une grande ML dans une métropole avec un objectif de 700 entrées, également entrée en vague 2. Sur chaque territoire, une ML « miroir » de taille différente a été observée pour étudier les différences de mise en œuvre dans un contexte sociopolitique *a priori* comparable. Au total, plus d'une soixantaine d'entretiens a été réalisée auprès des conseillers et responsables des structures, de leurs partenaires locaux y compris des employeurs. En outre, des observations d'ateliers avec les bénéficiaires de la GJ et de commissions locales d'attribution et de suivi ont été menées.

social, par exemple avec la justice (PJJ⁷ et SPIP⁸), les foyers d'hébergement, les travailleurs sociaux du département, etc.

Chaque mission locale s'est vue confier un objectif d'entrées dans le dispositif, négocié localement avec les Direccte⁹. Des petites ML rurales ont eu à réaliser 80 ou 100 entrées pour l'année, tandis que l'on a fixé aux plus grandes des objectifs pouvant aller de 600 à plus de 1 000 entrées. Une partie importante (70 %) du financement des structures dans le cadre de la Garantie jeunes dépend de leur performance par rapport à l'objectif d'entrées. L'administration attendait que le dispositif soit capable de repérer un nouveau public au-delà de celui habituellement accueilli par les ML (plus de 530 000 nouveaux arrivants et plus de 1,4 million de jeunes en contact en 2013). Or, environ 95 % de ceux qui sont entrés dans le dispositif l'ont été par prescription des ML, et très rarement de leurs partenaires (CIO, mairies, travailleurs sociaux, etc.). Ceci est dû au fait que ces acteurs locaux *orientent vers* la ML davantage qu'ils ne *prescrivent directement* le dispositif (ce qui leur était pourtant permis). Par ailleurs, 80 % des personnes entrées en GJ étaient déjà connues de la ML, c'est-à-dire qu'elles étaient déjà enregistrées dans les fichiers. Un tel constat a pu apparaître aux yeux de l'administration centrale comme une incapacité des structures à « capter » un nouveau public « Neet ».

Bien qu'ayant les attraits de la nouveauté, l'indicateur « Neet » peine à être converti en un nouveau registre d'action pratique. En fin de compte, la difficulté a moins été de « repérer » ces jeunes que de parvenir à les « accrocher ». Or, bien souvent, ce sont des jeunes « *très éloignés des institutions* », comme le dit un travailleur social rencontré. Ainsi la vulnérabilité n'est-elle pas qu'un critère d'entrée : elle devient, de surcroît, une cause possible de non-sélection ou de « non-demande » (Vial, 2016). Certains jeunes « *sont dans une démarche volontaire de se mettre en retrait de tout accompagnement* », poursuit ce travailleur social. « *Je ne sais pas si ceux-là sont concernés par le dispositif car ils ne sont pas en démarche* ». De leur côté, certains conseillers ont pu choisir de ne pas proposer la GJ à des individus en trop grande difficulté, au regard des exigences

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>

⁴ Pour un rapport comparatif plus récent, voir Escudero, López Mourelo (2015).

⁵ TRajet d'Accès à l'Emploi.

⁶ Contrat d'insertion dans la vie sociale.

⁷ Protection judiciaire de la jeunesse.

⁸ Service pénitentiaire d'insertion et de probation.

⁹ Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

du dispositif. De plus, la lourdeur administrative du montage du dossier a conduit à d'autres cas d'auto-sélection.

● Le principe d'une nouvelle approche de l'accompagnement et de l'entreprise

La Garantie jeunes innove par rapport au modèle classique d'accompagnement global pratiqué dans les missions locales. Traditionnellement, la prise en charge par les intermédiaires du marché du travail cherche à répondre aux difficultés sociales des bénéficiaires avant d'envisager leur retour à l'emploi. Le travail sur le projet professionnel se fait selon une logique « séquentielle », qui pourrait être la suivante : levée des « freins à l'emploi » – travail sur le projet – suivi d'une formation – recherche d'un emploi. La GJ, quant à elle, repose sur le pari inverse. L'accompagnement délivré par la ML doit préparer rapidement les jeunes à s'immerger dans le monde du travail, d'où le caractère intensif de celui-ci au cours des six premières semaines de la prise en charge. L'enjeu est de multiplier les expériences de travail (logique dite de *work first*), dans le cadre de contrats de travail classiques ou bien de périodes d'immersion. Dans la conceptualisation de la mesure, les problématiques sociales ne sont plus considérées comme faisant obstacle à l'emploi. La démarche est présentée comme « itérative » (DGEFP, 2013) : l'entreprise n'est pas seulement mobilisée en aval de l'accompagnement une fois le candidat prêt à l'emploi ; elle est censée en faire partie intégrante tout au long du suivi.

De fait, les expériences de travail enrichissent la pratique de l'accompagnement : elles permettent de révéler des difficultés ou des préférences professionnelles. L'entreprise est à la fois un usager de la ML (bien qu'il n'y ait en l'occurrence aucune aide particulière à l'embauche) et un partenaire dans la construction du parcours. Cette logique, baptisée « médiation active » (cf. *infra*), renoue finalement avec les préceptes de Bertrand Schwartz qui avait conçu dans les années 1990 des programmes assez semblables de qualification des jeunes dans les entreprises. Dans cette même lignée « schwartzienne », redéployée par la GJ, le travail des missions locales vise à mettre en avant les « compétences transversales » et les points forts, quand bien même les individus sont peu ou pas qualifiés. L'accompagnement collectif qui prend place dans les six premières semaines du suivi (cette durée moyenne pouvant varier selon les ML conformément au principe d'expérimentation) est ainsi construit sur la valorisation de ces compétences « fortes » (par exemple : la précision, le sens de l'organisation, le travail en équipe), révélées par le biais d'exercices en groupe et fondées sur les expériences antérieures.

● En pratique, un accompagnement apprécié, mais source de bouleversements organisationnels...

Pour les missions locales engagées dans l'expérimentation, en particulier celles des premières vagues qui ont eu à « *essayer les plâtres* » (selon les propos d'une directrice), la Garantie jeunes est venue perturber leur vie interne. Le cahier des charges du dispositif a impliqué le recrutement de binômes de conseillers gérant les cohortes successives et se partageant le travail entre animation des ateliers en collectif et suivi individualisé. Le recrutement des conseillers GJ s'est majoritairement effectué à l'extérieur de la ML, assez souvent sur des profils présentant une expérience dans le champ de la formation des adultes (où le « collectif » est plus fréquent). Les investissements humains

ont été considérables : la GJ a représenté un accroissement de l'ordre de 15 à 20 % des effectifs.

La mise en œuvre de la Garantie jeunes a également imposé une nouvelle gestion des flux (nouvelles cohortes à programmer et intégrer, puis à accueillir physiquement) et des stocks (présence quotidienne de groupes de jeunes, alors que les ML avaient rationalisé un modèle d'accueil sur rendez-vous planifiés). Que ce soit par la location d'un espace supplémentaire ou la réaffectation de l'espace existant, la GJ a physiquement été déployée à distance de la ML, créant un certain isolement de quelques-uns des conseillers qui ont parfois mal vécu l'installation d'une « *mission locale bis* » faisant l'objet de toutes les attentions managériales et médiatiques.

En outre, la Garantie jeunes a impliqué de nouvelles façons de travailler. Le suivi collectif de personnes correspond à une autre approche du « travail sur autrui ». Les volumes de personnes suivies dans le cadre de cette mesure sont très nettement inférieurs à ceux pris en charge par d'autres conseillers en insertion (cinquante jeunes par membre d'un binôme Garantie jeunes contre plusieurs centaines dans le portefeuille actif des autres conseillers). Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le dispositif produise un effet de focalisation (l'expression d'« *accompagnement VIP* » a souvent été entendue) et soit un facteur de transformation des organisations. La mise en œuvre de ce dispositif a concentré toutes les énergies, alors que seuls 10 % environ des jeunes accompagnés chaque année par les missions locales bénéficient actuellement de cette mesure. La GJ est perçue comme une transformation du métier, autant par les directions que les conseillers.

Dans cette appréhension d'un métier qui évolue, c'est l'injonction à réaliser de l'accompagnement collectif qui a cristallisé les inquiétudes lors du démarrage du dispositif. Ce « sas » collectif a bousculé les habitudes des ML mais est finalement apprécié, avant tout en ce qu'il permet d'accéder à une meilleure « *connaissance* » des jeunes. D'après les conseillers, l'entretien individuel ne permet pas de réaliser le même diagnostic et le même suivi. Pour eux, le suivi collectif produit par ailleurs des effets positifs sur les bénéficiaires en termes de redynamisation, de restauration de la « confiance en soi » et de rupture d'isolement (au moins pour certains parcours-types de bénéficiaires, voir Couronné *et al.*, [2016]). L'expérience de la GJ permet de penser que l'introduction de « sas » en groupes aurait du sens pour un grand nombre de jeunes des ML, en amont d'une relation plus individualisée. Dans le contexte actuel prônant un accompagnement unifié, il faut cependant prendre le temps de construire avec les opérateurs locaux ces modèles d'intervention et s'appuyer sur leur savoir-faire et marges de manœuvre, plutôt que de créer de nouvelles prescriptions.

● ... Et une relation à l'entreprise peu investie

Mises sous pression pour repérer des « Neets » vulnérables puis les accueillir dans un cadre collectif, les missions locales ont dû parer au plus pressé pour repenser leur organisation interne. Un tel état de fait a fait passer au second plan le principe de « médiation active » inhérent à la mesure. Ce constat est en partie lié aux conditions de mise en œuvre : on a finalement peu tenu compte du savoir-faire acquis au fil des années dans les ML en matière d'intermédiation avec les entreprises. Ainsi, les nouvelles équipes en charge de la GJ ont peu travaillé de concert avec celles dédiées à la relation « entreprises », qui se sont constituées dans les années 2000 et ont bénéficié de

recrutements importants pour gérer le dispositif des *Emplois d'avenir* depuis 2012. Ces équipes « emploi » ou « entreprises » ont accumulé une expertise croissante, le plus souvent issue d'apprentissages sur le tas : présélection de jeunes, ingénierie de formation, suivi dans l'emploi des jeunes recrutés, médiation en cas de problèmes, etc. Cette offre de service correspond à des besoins spécifiques d'entreprises positionnées sur les marchés peu qualifiés de l'emploi. Or, les conseillers en charge de la GJ ont dû reconstruire leur propre réseau d'entreprises partenaires, sans s'appuyer sur ces relations préexistantes. Là où les conseillers « entreprises » peuvent faire valoir des rapports d'intéressement (Eymard-Duvernay, Marchal, 1994) en direction des employeurs dans un rapport finalement « marchand » d'offre de service (subventions à l'embauche, pré-recrutement, médiation en cas de difficulté), les conseillers « GJ » ont davantage invoqué un registre « civique » pour l'obtention de stages d'immersion, insistant par exemple sur la « fibre sociale » ou « de parents » des employeurs.

Le principe même de la médiation active a ainsi été vu comme trop complexe à opérationnaliser. Les équipes GJ sont pourtant parvenues sans trop de difficultés à trouver dans le tissu économique local des lieux d'immersion, ce qui n'était pas évident au départ. Des partenariats locaux formalisés et stabilisés avec certaines entreprises ont pu être observés. Ces expériences se sont le plus souvent apparentées à des périodes de stages, sans donner lieu à une véritable transformation de la relation des missions locales aux entreprises. Dans sa conception, la médiation active invitait les intermédiaires à « s'immiscer dans les processus de recrutement et la constitution même de l'offre d'emploi » (DGEFP, 2013 : 6), la GJ visant à « accompagner autant le jeune que l'employeur » (support de formation GJ, on souligne). Sur le terrain, la GJ a entraîné assez peu d'interventions des conseillers sur la demande de travail et les méthodes de recrutement. Des entreprises ont parfois pris l'initiative de s'impliquer, dans une logique de création de « vivier » et de « *sourcing* », en particulier des agences d'intérim assez actives sur certains territoires, qui, ce faisant, ont réincorporé une logique « marchande » dans le registre « civique » majoritairement employé par les conseillers.

*
* *

Le principe de la médiation active s'est davantage traduit par un accompagnement repensé *en direction des jeunes*, plutôt que par une nouvelle offre de service *en direction des entreprises*. L'innovation a porté sur les phases d'immersion dans le monde du travail pour aider les jeunes à consolider leur projet professionnel. L'expérimentation de la Garantie jeunes n'a pas contribué à modifier les pratiques de recrutement des employeurs pour éventuellement ouvrir une négociation sur le profil des postes offerts. L'autonomie recherchée pour les jeunes

s'est accompagnée d'un retrait des conseillers GJ vis-à-vis de la mise en relation directe entre les bénéficiaires et les entreprises.

En définitive, la rupture introduite par la GJ par rapport aux précédentes mesures d'aide à l'emploi se situe très largement du côté de l'accompagnement intensif et collectif délivré aux jeunes, qui semble permettre aux équipes d'intermédiaires d'être plus efficaces dans leur orientation et leur suivi. Grâce au dispositif, les missions locales ont gagné une meilleure connaissance des Neets et de leurs vulnérabilités multiples, sans pour autant parvenir pour le moment à inventer un nouveau modèle d'accompagnement impliquant davantage les entreprises. C'est un constat qu'il faut aussi relier à la façon dont la GJ a été mise en œuvre dans les structures. La pression sur le repérage et l'accueil des bénéficiaires, le recrutement de nouvelles équipes pour accompagner ces jeunes, la faible intégration de la Garantie jeunes dans l'offre de service des ML, expliquent peut-être la faiblesse du volet « entreprises » du dispositif. Ces limites tracent en creux les points de vigilance auxquels les services de l'État devront prêter attention en 2017 lors de la généralisation annoncée. Sans le temps et les ressources nécessaires à un déploiement optimal d'un dispositif exigeant, la Garantie jeunes s'exposerait au risque d'un service *a minima* qui ferait perdre de vue les nombreux avantages qu'elle présente pour les jeunes.

RÉFÉRENCES

- Bussi M., Geyer L.**, 2013, *Youth Guarantees and recent developments on measures against youth unemployment. A mapping exercise*, Background analysis 2013.04, ETUI, Bruxelles.
- Couronné J., Loison-Leruste M., Sarfati F.**, 2016, « La Garantie jeunes en action : usages du dispositif et parcours de jeunes », CEET, *Connaissance de l'emploi*, n° 133, décembre.
- DGEFP**, 2013, « Techniques d'Appui au Recrutement & Médiation Active », juin-septembre, Appui au recrutement & Médiations pour l'emploi. Recueil des travaux préparatoires au séminaire DGEFP du 24 octobre 2013.
- Escudero V., López Mourelo E.**, 2015, "The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges", ILO, Research Department.
- Eymard-Duvernay F., Marchal E.**, 1994, « Les règles en action : entre une organisation et ses usagers », *Revue française de sociologie*, 35 (1).
- Farvaque N., Kramme C., Tuchsirer C.**, 2016, *La Garantie jeunes du point de vue des missions locales : un modèle d'accompagnement innovant, mais source de bouleversements organisationnels*, ORSEU, Rapport d'évaluation pour le conseil scientifique de la Garantie Jeunes, Dares.
- Vial B.**, 2016, « Ne pas se sentir concerné par ses droits. Une analyse du non-recours dans les parcours sociaux juvéniles », *Agora Débats/jeunesses*, n° 72.

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.P.A.P. : 0911 B 07994 - Dépôt légal : 1612-031 - Décembre 2016 - ISSN : 1767-3356