

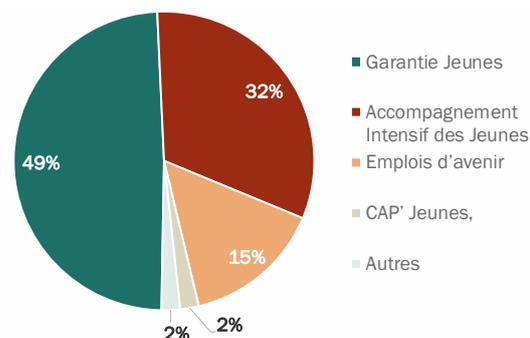
Étude de cas : Garantie Jeunes

LA GARANTIE JEUNES, UN DISPOSITIF AU CŒUR DE LA STRATÉGIE DE LA DGEFP

La Garantie jeunes (ci- après « GJ ») est expérimentée depuis 2013 pour répondre à l'exigence, posée par la Garantie européenne pour la jeunesse, d'offrir dans les quatre mois un emploi, un complément de formation, un stage ou un apprentissage aux jeunes sans emploi de moins de 25 ans. Elle bénéficie depuis 2015 de crédits supplémentaires dans le cadre de l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) et a été généralisée en 2017.

Figure 1 : Part du PO national, volet central, par dispositif en 2017 (KPMG, 2018)

La GJ concentre en 2017 une partie importante des ressources du PO national de l'IEJ sur son volet central (49 %, soit 96,9 M d'euros programmés¹ - données budgétaires au 05.01.2018).



Le nombre de jeunes bénéficiaires croît de manière exponentielle depuis 2013. En 2017, 81 329 jeunes ont été bénéficiaires de la GJ (et 178 000 cumulés sur toute la période)ⁱ, ce qui représente entre 44 % et 64 % des jeunes bénéficiaires d'une opération du programme opérationnel (« PO ») national, sur son volet central².

Le bilan intermédiaire du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) indique les raisons pour lesquelles la DGEFP a autant parié sur ce dispositifⁱⁱ:

« la DGEFP a pour ambition de faire de la Garantie jeunes une démarche dont les modalités d'accompagnement deviendraient l'offre socle des missions locales dans une logique d'approche décloisonnée des dispositifs, afin d'approfondir la logique de « parcours » d'un jeune vers l'autonomie et l'emploi, et d'en fluidifier les étapes. »

¹ Montant à rapprocher du montant total hors IEJ programmé pour la GJ (l'équipe d'évaluation ne dispose pas de cette information)

² Ce taux varie fortement selon le nombre de participants à l'AIJ. La GJ et l'AIJ totalisent 95 % des participants et 81 % des montants programmés dans le cadre du PO national volet central².

L'optique d'une généralisation de la GJ va ainsi de pair avec une logique de déclouonnement des dispositifs au sein des missions locales (ML), avec un projet d'accompagnement intégré communⁱⁱⁱ. La GJ devient une phase du Parcours Contractualisé d'Accompagnement vers l'Emploi et l'Autonomie (PACEA) et un droit ouvert pour tous les NEET de 16 à 25 ans^{iv}. Plusieurs facteurs sont à prendre en compte pour expliquer la mobilisation de l'IEJ pour financer la GJ à partir de 2015 :

- La généralisation de la GJ permettait d'envoyer un signal fort et visible lors du mandat présidentiel de François Hollande qui avait fortement porté la thématique jeunesse dans le cadre de sa campagne,
- Les autorités nationales ont fait des NEET une cible particulière, pour répondre aux attentes de la Commission européenne et de la Garantie européenne de la Jeunesse.

Néanmoins, il est probable que la GJ eût été financée sans l'IEJ. Selon nos entretiens, l'IEJ a été un soutien « opportun » et a permis un « affichage politique » à ce moment-particulier. Cependant, d'autres options de financements en dehors des fonds européens n'avaient pas été envisagées pour supporter la généralisation de la GJ.

LA TRADUCTION DES ORIENTATIONS DE L'IEJ PAR LES ACTEURS DE CE DISPOSITIF

Le dispositif mis en œuvre

Historique du dispositif

Le dispositif Garantie jeunes est antérieur à l'IEJ. Il prend naissance dans le contexte du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté adopté lors du Comité interministériel contre les exclusions du 21 janvier 2013. Le dispositif s'inscrit dans le prolongement de précédentes expérimentations comme le Revenu Contractualisé d'Autonomie (RCA), ainsi que les dispositifs CIVIS³ et TRACE qui comportaient également une allocation financière.

Gouvernance du dispositif et relations partenariales

Depuis janvier 2017, la décision d'entrée en GJ incombe à la ML, sans examen par une commission qui jusqu'alors, permettait d'alléger la charge administrative⁴.

³ Le CIVIS été supprimé par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels qui a généralisé la Garantie jeunes.

⁴ Instruction n°2017/21 DGEFP/MIJ du 19 janvier 2017 relative à la mise en œuvre du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) et de la Garantie jeune

L'accompagnement et le suivi de la GJ sont également confiés au réseau des missions locales (environ 450 sur le territoire), qui signent avec chaque jeune un contrat pour un an qui définit leur engagement mutuel. L'« offre institutionnelle » s'est traduite par un encadrement assez fort de la DGEFP (et, au niveau local, des DIRECCTE), avec des consignes recensées dans des cahiers des charges et la mise à disposition d'un ensemble d'outils.

Territoires de mise en œuvre

L'expérimentation concerne 10 départements ayant répondu à l'Appel à Manifestation d'Intérêts pour mettre en œuvre la GJ entre 2013 et 2014. Elle s'étend à 26 départements en 2015 puis 45 départements en 2016. En 2017, la GJ est généralisée et concerne ainsi 101 départements.

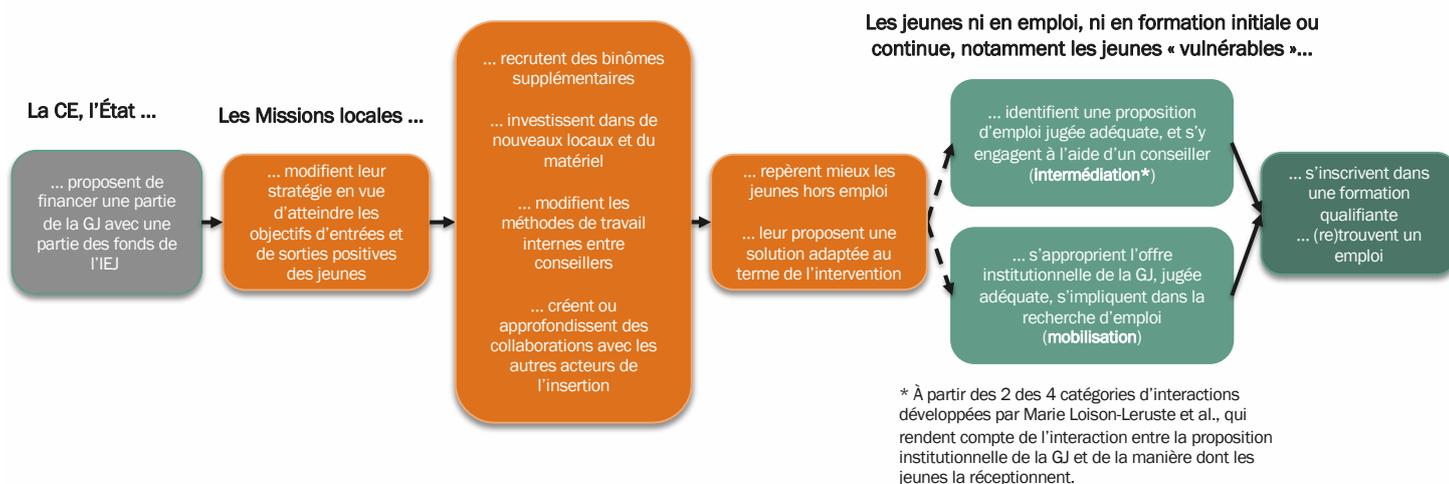
Publics cibles

Le dispositif vise à toucher des jeunes de 16 à 25 ans ; ni en emploi, ni en formation, ni en études. Deux autres critères sont également considérés dans le cadre de la GJ, formant un sous-ensemble de la catégorie NEET :

- le jeune doit être « **en situation de vulnérabilité** », de précarité ou de pauvreté ;
- et « **mobilisable dans l'emploi** ». Le cahier des charges pose en effet la condition que les jeunes soient motivés et volontaires pour entrer dans ce dispositif qui vise à multiplier les immersions dans l'emploi.

La part des jeunes participant à la GJ au sein d'une mission locale représente d'après les personnes interrogées environ 10 % des jeunes accompagnés chaque année par les ML. Pour autant, la GJ a produit des effets de focalisation importants dans la mesure où la mise en œuvre de ce dispositif a concentré toutes les énergies dans les ML^v.

Au final, la théorie du changement du dispositif de la Garantie jeunes financé par l'IEJ peut se représenter ainsi :



La contribution de l'IEJ aux changements observés

Nous revenons ici sur les différentes façons dont l'IEJ pouvait interagir avec les pratiques des acteurs et les faire évoluer.

Dans quelle mesure l'IEJ a-t-il permis une optimisation du dispositif ?

Il s'agit ici de vérifier la mesure dans laquelle l'IEJ a effectivement permis d'optimiser la GJ en favorisant la capacité à repérer, élargir la cible, augmenter le nombre de jeunes, renforcer l'accompagnement ou bien proposer des solutions plus pertinentes.

Concernant le repérage, sur les 55 000 jeunes entrés dans le dispositif en mars 2016, la « part des jeunes déjà connus » des ML s'élève à 82 %. La GJ n'a ainsi qu'assez peu bénéficié à des jeunes jusqu'ici éloigné du réseau des ML. Néanmoins, la GJ représente en termes quantitatifs un accroissement de l'ordre de 15 à 20 % des effectifs qui impose « une nouvelle gestion des flux (nouvelles cohortes à intégrer et accueillir) et des stocks (présence quotidienne de groupes de jeunes)^{vi}.

En quoi les conditions de financement ont-elles des effets sur les pratiques des acteurs ?

Nous nous intéressons ici aux conditions de financement et leurs conséquences sur les pratiques des structures et si ce changement de pratique est resté formel ou a eu des conséquences plus profondes. Avec la GJ, les ML bénéficient d'un crédit d'accompagnement de 1600 € par jeune entré dans le dispositif. Le versement de cette somme est conditionné par l'atteinte de deux objectifs :

1. À l'entrée - un objectif quantitatif, de réalisation, (80 % du financement) : c'est un objectif annuel d'entrées de jeunes NEET en GJ ;
2. À la sortie - un objectif qualitatif (20 % du financement), de résultat : le jeune doit avoir suivi un accompagnement de 12 mois et la sortie du jeune doit être considérée comme « positive »⁵.

CONCERNANT L'OBJECTIF A L'ENTREE DU DISPOSITIF

La condition de financement liée à l'atteinte de la cible NEET ne représente pas un changement majeur pour les ML. Il s'agit d'un public habituellement visé dans la mesure où les ML accueillent déjà les jeunes sortis du système scolaire, à la recherche d'un emploi ou d'une formation (voir l'encadré 1 ci-dessous). En revanche, le fait

⁵ c'est-à-dire que le jeune peut alternativement : i) être en emploi à l'issue des douze mois d'accompagnement; ii) être en formation professionnelle qualifiante ou diplômante dans le cadre de la formation initiale ou continue à l'issue des douze mois d'accompagnement; iii) avoir créé une entreprise à l'issue des douze mois d'accompagnement; iv) avoir été en situation professionnelle pendant au moins 4 mois.

d'établir un objectif quantitatif d'entrée du nombre de jeunes NEET a incontestablement fait « monter en puissance » les ML, les conduisant à :

- recruter des binômes supplémentaires ;
- investir de nouveaux locaux et du matériel⁶ ;
- prévoir une nouvelle organisation du travail et des cohortes ;
- repenser la coordination des équipes, des *process* internes d'échanges entre conseillers, etc.

L'augmentation du nombre de jeunes a réclamé des investissements multiples mais difficilement chiffrables^{vii}. Au quotidien, la GJ focalise les attentions et les énergies car elle change les habitudes de travail des ML.

CONCERNANT L'OBJECTIF A LA SORTIE DU DISPOSITIF

La seconde condition à respecter permet aux ML de bénéficier de 20 % du financement. Il s'agit d'atteindre un objectif qualitatif de « sorties positives ». Cette condition a influencé la GJ de deux manières :

- L'évaluation finale de la GJ évoque un risque de pratiques "d'écramage"^{viii} (i.e. mise à l'écart des jeunes jugés trop éloignés de l'emploi) pour atteindre les objectifs de « sorties positives » qui conditionnent la rémunération des ML. Bien que l'évaluation susmentionnée ne donne pas d'estimation chiffrée du phénomène, celui-ci y est récurrentement cité comme un point d'attention ;
- Le financement conditionnel de l'IEJ a été l'occasion de recruter des profils de conseillers en provenance d'autres cultures professionnelles (notamment des formateurs), ce qui a pu contribuer à la transformation des ML, la GJ devenant progressivement « la vitrine » des ML^{ix}.

L'IEJ a-t-elle changé la manière de voir des porteurs de projet ?

Le financement IEJ est porteur de trois concepts clés : le focus sur les profils NEET, l'idée de solution et la notion de parcours du jeune. Nous nous intéressons ici à la correspondance entre la mise en œuvre de la GJ et les concepts de l'IEJ, puis à la façon dont les acteurs ont réagi à ces nouveaux concepts.

Le concept de NEET.

Le concept de NEET n'est pas propre à l'IEJ. Impulsé par l'Union européenne, il est employé par un certain nombre d'acteurs publics et privés depuis de nombreuses années. Avec la GJ, c'est la première fois qu'il est utilisé – sous cette forme- dans le cadre d'une politique nationale d'insertion.

Toutefois, d'un point de vue pratique, cette nouvelle catégorie ne représente pas un changement majeur pour les ML, puisqu'il s'agit du public habituellement visé. La

⁶ Plusieurs ML ont été conduites à délocaliser l'équipe GJ, dans des locaux propres, capables de recevoir en permanence un ou plusieurs groupes d'une douzaine ou quinzaine de jeunes (N. Farvaque et al, 2016, p.33)

particularité de la GJ est qu'elle cible une sous-population de NEET : les jeunes NEET en situation de vulnérabilité, et mobilisables dans l'emploi^x.

Encadré 1 : le critère de NEET « vulnérables » de la Garantie jeunes

C'est la première fois qu'une politique d'emploi ou d'insertion professionnelle destinée aux jeunes et mise en œuvre par les ML inclut de manière explicite un critère de « vulnérabilité » partiellement lié aux ressources financières du jeune concerné et de sa famille. Jusqu'à présent, seules les difficultés personnelles eu égard au marché du travail (telles qu'un manque de qualifications ou d'expérience, des difficultés sociales dans la sphère de la santé, du logement, de la justice, etc.) étaient prises en compte. Avec la GJ, les ressources financières de la famille sont désormais prises en compte pour pouvoir entrer dans un dispositif d'accompagnement^{xi}.

C'est au niveau du concept de NEET « vulnérables » et « mobilisables dans l'emploi » que la conception « doctrinale » de la GJ a fait l'objet de multiples traductions et réinterprétations locales^{xii}. Ainsi, les acteurs de la GJ sur le terrain ont contribué à placer comme critère central la capacité du jeune à s'engager dans le dispositif. La vulnérabilité étant un critère d'entrée mais aussi une cause possible de non-sélection.

Le concept de « solution ».

Plusieurs volontés et objectifs de la GJ renvoient au concept de « solution » promu par l'IEJ, qui au-delà de l'accès à l'emploi, s'intéresse davantage à sortir les jeunes du statut de NEET :

- L'« autonomisation », amenant les jeunes en grande précarité à s'installer dans la vie active⁷.
- Un placement dans l'emploi précoce, le « *work first* »⁸.

Le concept de solution, qui se traduit par la multiplication d'expériences professionnelles (*work first*), n'est pas controversé en tant que projet global. Néanmoins, la philosophie du *work first* est contestée pour les cas de vulnérabilité les plus lourds (selon N.Favarque et al., [2016]). Pour les autres jeunes ciblés par le dispositif, à savoir les jeunes « NEETs », cette philosophie correspond à une orientation des ML de plus en plus tournée vers les entreprises et les employeurs locaux (voir la note ^{xiii}).

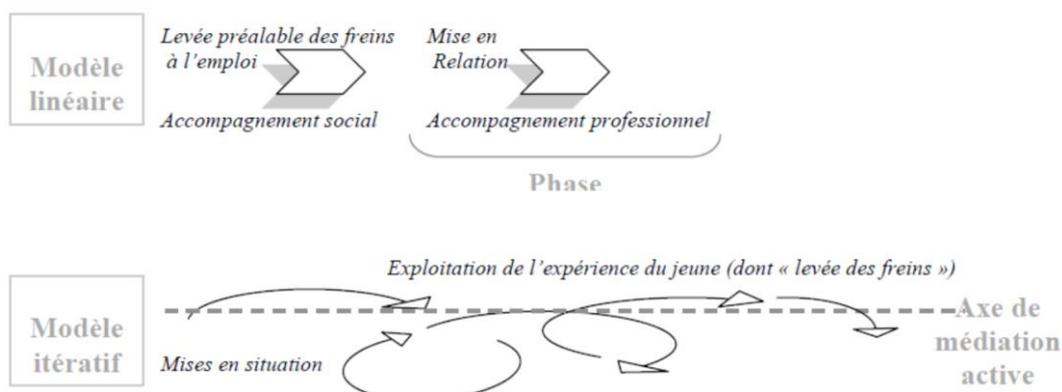
⁷ Le cahier des charges transmis aux équipes des ML précise « l'accompagnement doit permettre au jeune, élément moteur du processus, de développer son « savoir agir ». Il doit l'amener à se projeter dans une trajectoire professionnelle à court et moyen terme, en nouant des collaborations avec les employeurs lui permettant de construire ou de confirmer un projet professionnel.

⁸ La GJ se fonde sur un nouveau référentiel de l'accompagnement promu par le Ministère du travail, dans lequel le contact avec les entreprises doit être permanent et le plus en amont possible, alors qu'il était bien souvent conçu comme le point d'arrivée d'un parcours séquentiel enchaînant diverses étapes de préparation, mobilisation et de formation.

Le concept de « parcours » formalisé

La notion de « parcours formalisé du jeune » n'est pas nouvelle, mais l'IEJ invite les acteurs à se positionner dans l'une de ses 3 étapes : le repérage précoce, le suivi personnalisé et la facilitation de l'insertion. Plusieurs modalités d'intervention de la GJ font écho à ces trois étapes, l'accompagnement individuel et collectif, le « *work first* » ainsi que la médiation active⁹. Néanmoins, ces modalités d'intervention diffèrent largement d'une vision linéaire consistant d'abord à « lever les freins à l'emploi », puisqu'elle favorise au contraire des allers-retours dans l'emploi.

Figure 2 : modèle linéaire - modèle itératif d'accompagnement vers l'emploi (source : DGEFP - Département des synthèses)



En quoi les modalités gestionnaires de l'IEJ ont-elles influé sur les pratiques ?

Nous nous intéressons ici à la manière dont les modalités gestionnaires de l'IEJ ont pu influencer la mise en œuvre de la GJ.

Pour pouvoir être financées selon les règles en vigueur (censées valoriser la mise en expérience professionnelle et l'accompagnement de qualité), N. Farvaque et al. (2016) indiquent que les ML ont été amenées à consacrer des moyens au back-office en substitution du travail réel d'accompagnement^{xiv}. L'exacerbation des règles de redevabilité avec la GJ a été partout interrogée, alors même que le dispositif est censé être souple et expérimental^{xv}.

La part du travail de *back-office* serait un frein important à l'efficacité de la GJ. Si les tâches administratives sont faites par les conseillers, cela se fait au détriment du « vrai travail », celui d'accompagnement. Si ces tâches sont confiées à des postes support, alors cela vient dégrader un modèle financier déjà instable. Les contraintes de redevabilité administrative ont nui au travail des ML, en charge d'un suivi administratif trop conséquent, en contradiction avec la logique d'expérimentation. Le bilan réalisé par le SGMAP constate également une « charge administrative lourde »

⁹ Inspirée du « *work first* », l'idée de la médiation active est d'affermir l'offre de travail, du côté de l'individu, et à favoriser l'expression d'un besoin et d'une demande de travail, du côté de l'entreprise.

à différents niveaux de la « chaîne de valeur », soit de la préparation des cohortes aux contraintes de *reporting*^{xvi}.

Enfin, la mise en œuvre de ce cahier des charges a réclamé des investissements multiples, d'abord matériels, dont il semble que le coût réel en particulier pour les plus grandes ML n'ait pas été correctement anticipé. Elle a aussi nécessité des investissements humains et organisationnels, difficilement chiffrables et dont le suivi financier n'a pas toujours été optimal [...]xvii.

En quoi l'IEJ amène-t-elle les acteurs de l'emploi à mieux travailler ensemble ?

Nous cherchons ici à savoir si l'IEJ a pu pousser des acteurs à travailler ensemble.

Jusqu'en 2017, les principaux temps d'échanges réguliers, l'effectivité des partenariats et la transmission des informations entre les ML, la DIRECCTE et différents partenaires locaux entre les ML étaient assurés par les commissions locales en charge de l'instruction des dossiers^{xviii}. Néanmoins, le déploiement de la GJ dans ce qui a pu être appelé « une logique industrielle »^{xix} a limité les temps d'échanges et de capitalisation entre les ML, qui auraient permis la diffusion d'une véritable logique d'expérimentation^{xx}. Des difficultés et problèmes de coordination ont pu apparaître dans certains territoires :

- Dans certains cas, l'Éducation nationale et les centres d'information et d'orientation (CIO) ne souhaitaient pas présenter les services de la ML afin de ne pas accentuer le décrochage des jeunes^{xxi}.
- Dans d'autres cas, les travailleurs sociaux ou éducateurs spécialisés se sont mobilisés pour orienter des jeunes vers la GJ (ou du moins vers la Mission locale), tandis que certains de leurs collègues se sont montrés plus réticents, celle-ci étant vue comme une mesure de politique de l'emploi et donc peu adéquate pour les jeunes suivis^{xxii}.

Selon la ML, les partenariats pour le repérage ont pu être réalisés avec les travailleurs sociaux, la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) et le Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP). Les partenariats avec l'Éducation nationale, les centres d'information et d'orientation (CIO) et la Défense nationale ont été plus rares. Les relations avec Pôle emploi concernent moins le repérage que l'accompagnement, dans le cadre de délégations d'accompagnement. En matière de repérage, plusieurs ML indiquent que Pôle emploi ne « joue pas le jeu » de l'orientation des jeunes vulnérables correspondant à la cible, quand bien même des accords locaux existent et que les relations interpersonnelles sont bonnes entre les responsables^{xxiii}.

Enfin, la GJ n'a pas permis d'accentuer les liens entre les ML et les employeurs, alors que c'était un objectif dans le cadre du *work fist* et de la médiation active, néanmoins, des initiatives locales ont pu être observées^{xxiv} :

- les relations avec les employeurs locaux sont peu capitalisées.
- les employeurs qui recrutent les jeunes de la GJ en immersion agissent

essentiellement selon un registre civique.

- Toutefois, des partenariats locaux formalisés et stabilisés avec certaines entreprises locales peuvent être observés, tel qu'évoqué lors de certains entretiens (mais sans données quantifiées). Celles-ci prennent parfois l'initiative, dans une logique de création de « vivier » et de sourcing, en particulier les agences d'intérim.

L'influence des autres facteurs sur les changements observés

L'articulation de l'IEJ avec les financements FSE pour les acteurs de l'emploi/insertion donne lieu à une possible concurrence entre dispositifs qui sont eux aussi, comme la GJ, financés sur la base d'un volume d'entrées de jeunes correspondant peu ou prou à la même cible. La concurrence de la GJ avec les dispositifs de l'IEJ et du PPAE (projet personnalisé d'accès à l'emploi) est montrée du doigt du côté des ML pour expliquer, notamment la collaboration difficile avec Pôle emploi^{xxv}. À titre d'exemple, la concurrence en matière de repérage peut aussi être dû à la présence d'un Epide¹⁰ sur le territoire, structure qui accueille un même type de public. Les entretiens menés par N. Farvaque et al ont évoqué le cas d'acteurs divers financés par le biais de l'IEJ. Pour ces acteurs, souvent des organismes de formation, une part importante de leur financement est lié au volume de NEET accompagnés^{xxvi}.

Enfin, le sentiment de participer à une expérimentation a été limité. Le déploiement de la GJ a été davantage perçu, dans l'esprit des acteurs interrogés, dans une « logique industrielle ». Il s'agissait moins d'expérimenter des pratiques locales innovantes que de tester un « pilote » en vue de son industrialisation progressive. La « doctrine » de la GJ – terme utilisé par la DGEFP dans différents documents – est donc acceptée dans sa finalité mais peu dans sa dimension expérimentale limitée^{xxvii}.

L'IMPACT DE L'IEJ SUR LES JEUNES BÉNÉFICIAIRES VIA CE DISPOSITIF

Les changements observés à la suite de l'IEJ

Les caractéristiques des participants à l'entrée dans l'action¹¹

- Les participants ont un profil relativement éloigné de l'emploi : 75% des jeunes sont chômeurs et 25% sont inactifs (à titre de comparaison, 44 % des jeunes rejoignant le Service Militaire Adapté étaient inactifs, contre 100% d'actifs pour l'Accompagnement Intensif des Jeunes). Ce taux varie fortement selon les territoires, moins de 20 % sont inactifs en Picardie, Haute-Normandie, Auvergne, contre plus de 50 % en Nord-Pas-de-Calais, Île-de-France et en Guyane.
- 55 % des jeunes bénéficiaires sont des hommes et 45% sont des femmes. L'âge

¹⁰ Un établissement public pour l'insertion dans l'emploi (EPIDE) est un établissement public chargé de l'insertion des jeunes entre 18 et 25 ans qui rencontrent des grandes difficultés sociales et sont sans emplois.

¹¹ Extraction de la Base de données 2017 - Ma démarche FSE

moyen est de 20 ans : 80% des jeunes sont âgés de 18 à 22 ans, (seuls 4 % ont entre 14 et 17 ans et 7% ont entre 24 et 25 ans).

- Environ deux tiers des jeunes (62 %) ont atteint comme plus haut niveau de diplôme le premier cycle de l'enseignement secondaire (collège) et un tiers (32%) ont atteint le deuxième cycle de l'enseignement secondaire (équivalent lycée). Moins de 4 % ont terminé un cycle de l'enseignement supérieur.
- Le part de bénéficiaires ayant au moins un parent d'origine étrangère est globalement élevée (23 %, contre 13,3 % des jeunes bénéficiant d'un Emploi d'Avenir).
- 40 % des jeunes vivent dans un ménage où personne n'est en emploi. Ce taux est largement supérieur aux autres dispositifs financés par l'IEJ (33,9 % pour le SMA, 19,5 % pour l'AIJ et 7 % pour les Emplois d'Avenir).
- 8 % des jeunes indiquent connaître des difficultés de logement ou être SDF, ce qui représente le taux le plus élevé en comparaison des autres dispositifs financés par l'IEJ (3,8 % pour le SMA, 1,6 % pour l'AIJ, moins de 1 % pour les Emplois d'Avenir et l'APEC).

Tableau 1 : Les chiffres clés des participants à l'entrée dans le dispositif Garantie jeunes (source : extraction du suivi MDFSE)

Le profil des bénéficiaires	
Environ 90 000 bénéficiaires (au 27 avril 2018)	
80% des bénéficiaires ont de 18 à 22 ans	55% d'hommes
environ 75% d'actifs (73,6%) ; 42,6% de chômeurs de longue durée (>6 mois, sur le total des bénéficiaires)	62% de niveau de formation V ou inférieur (enseignement secondaire de premier cycle)
40 % vivent dans un ménage où personne n'est en emploi	40 % vivent dans un ménage avec des enfants à charge
23 % ont des parents d'origine étrangère	> de 8% sans domicile fixe ou en difficulté de logement

Tableau 2 : Les chiffres clés de la sortie du dispositif (source : extraction du suivi MDFSE)

Temps passé dans le dispositif et sortie à l'échelle nationale
--

Temps moyen	11,1 ¹²
Départ avant terme brut – net ¹³	12,3% - 12 %
Statuts en sortie	NEET : 40,8% Formation : 4 % Emploi : 13,5 % Non déclaré : 41,8 %
% des NEET inactifs en entrée et en sortie	32,3 % (F : 32,4% - H : 32,1 %) ¹⁴
Situation à 6 mois de la sortie du dispositif	NEET : 39 % Formation : 15 % Emploi : 46 %

L'atteinte des objectifs en termes de mobilisation des jeunes

Le nombre de jeunes bénéficiaires est exponentiel depuis 2013. En 2017, environ 81 329 jeunes ont participé à la GJ (et 178 000 cumulés sur toute la période)^{xxviii}. Les derniers chiffres donnés donnent état d'un nombre de participants légèrement inférieur à 90 000 au 27.04.2018.

Tableau 3 : nombre de participants par année et nombre de participants cumulés

	2013-2014	2015	2016	2017
Nombre de jeunes bénéficiaires	8 643	34 342	53 967	81 329
Nombre de jeunes bénéficiaires cumulés depuis le lancement	8 643	42 875	96 842	178 171

Comme nous l'évoquons plus haut, la grande majorité des jeunes était déjà connue des services des ML, pour plusieurs raisons :

- les jeunes sont inscrits dans les fichiers de la ML dès lors qu'ils établissent un premier contact sans forcément avoir bénéficié d'un accompagnement intensif ;
- les jeunes connaissent déjà la ML et certains se sont distancés de l'institution. Capter « à nouveau » ces jeunes nécessite un travail social important sur le long terme qui est en décalage avec le souci de performance (en termes d'entrées dans le dispositif) qu'a l'État^{xxix}.

¹² À ce jour, les données disponibles sur Ma Démarche FSE ne permettent pas de connaître le temps moyen de 41,7% des participants à la GJ (dont 21 % sont des participants non domiciliés).

¹³ Net : Hors retour à l'emploi, formation, stage.

¹⁴ À ce jour, les données disponibles sur Ma Démarche FSE ne permettent pas de connaître le % des NEET inactifs en entrée et en sortie de 41,7% des participants à la GJ (dont 21 % sont des participants non domiciliés).

Selon les estimations de la DGEFP, sur les 273 missions locales qui avaient mis en œuvre la Garantie jeunes en 2015, 59 % n'avaient que partiellement atteint leurs objectifs d'entrées. À l'inverse, plus d'un cinquième (22 %) avait dépassé cet objectif^{xxx}.

Les conclusions du rapport d'évaluation de la GJ de 2018 (rédigé par J. Gautié) précisent que même s'ils ont fait l'objet d'une concertation avec les ML concernées, les objectifs fixés en termes de nombre d'entrées dans le dispositif se sont relevés souvent trop ambitieux et n'ont de fait alors pas été atteints.

Les effets du dispositif sur les jeunes

Au terme de l'action :

D'après le Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie jeunes (voir ci-dessous)^{xxxi}, 75,2 % des jeunes entrés en Garantie jeunes arrivent au terme des 12 mois d'accompagnement tandis que 23 % s'arrêtent en cours d'accompagnement et 1,8 % renouvellent leur participation.

Tableau 4 : types et motifs de sorties de la Garantie jeunes (source : à partir de J. Gautié (2018) à partir de I-Milo – traitement Dares)

Motifs des sorties (en %)	Lorsque les jeunes arrivent au terme des 12 mois de la GJ	Lorsque les jeunes s'arrêtent en cours d'accompagnement
Accès à l'autonomie "avec situation active"	41,8	2,1
Accès à l'autonomie "sans situation active"	50,6	2,1
Abandon du jeune	1,7	20,9
Non-respect des engagements	1,5	43,4
Réorientation vers un autre dispositif	4,1	4,9
Autre	0,4	26,7

Parmi les 75,2 % jeunes arrivant au terme des 12 mois d'accompagnement (colonne de gauche ci-dessus) :

- la moitié des jeunes environ (50,6 %) sortent du dispositif en situation NEET,
- et moins de la moitié des jeunes (41,8 %) accèdent à une situation active : en emploi, en formation qualifiante ou certifiante au moment de la sortie du dispositif.

Parmi, les 24,8 % de jeunes arrêtant en cours d'accompagnement (colonne de droite ci-dessus) :

- très peu de jeunes (environ 2 %) accèdent à une situation active,
- 43,4 % quittent le dispositif en raison du non-respect des engagements pris à l'entrée dans le dispositif (et consignés dans un contrat d'engagements signé avec la ML responsable), tandis que 21 % des jeunes environ abandonnent le dispositif (26 % interrompent leur participation pour d'autres raisons non précisées).

Encadré 2 : méthodologie de l'évaluation

L'évaluation repose sur une méthode de différence de différence : elle consiste à comparer le devenir des jeunes pré-identifiés dans les territoires pilotes à celui des jeunes pré-identifiés dans les territoires témoins. Pour neutraliser les effets propres des territoires, l'analyse recourt à des publics « super-témoins », des jeunes en contact avec les Missions locales au même moment, mais peu susceptibles d'être éligibles à la Garantie Jeunes. Les différences de devenirs sur ces publics « super-témoins » permet donc d'estimer l'impact de la Garantie.

Deux cohortes ont été étudiées. Les résultats de la première cohorte font ressortir des effets positifs sur les taux d'emploi. En revanche, les effets de la seconde cohorte ne sont ni positifs ni significatifs au sens statistique du terme. Le plus prudent est donc de ne tirer aucune conclusion pour cette seconde cohorte^{xxxii}.

La Garantie jeunes se traduit par une augmentation de 11,4 points de l'accès à l'emploi, ce qui représente 38,9 % des bénéficiaires de la Garantie en emploi contre 27,5 % dans le groupe témoin (voir la figure **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

Tableau 5 : impact de la Garantie jeunes sur le taux d'emploi des jeunes bénéficiaires (à partir de J. Gautié (2018) - DARES, p.64).

4,5 mois après être sorti de la GJ ...	Groupe témoin	9,8 mois après être sorti de la GJ	Groupe témoin
32,3 % des jeunes sont en en emploi total , dont :	17,4 %	38,9 % des jeunes sont en en emploi total , dont :	27,5 %
<ul style="list-style-type: none"> 15 % sont en emploi durable 	1,9 %	<ul style="list-style-type: none"> 18,3 % sont en emploi durable 	6,2 %
<ul style="list-style-type: none"> 9,5 % sont en emploi aidé, stage ou service civique 	9,5 %	<ul style="list-style-type: none"> 10 % sont en emploi aidé stage ou service civique 	10,6 %
<ul style="list-style-type: none"> 7,8 % sont en emploi non durable 	6 %	<ul style="list-style-type: none"> 10,5 % sont en emploi non durable 	9,2 %

Note de lecture : sans la Garantie jeune, le taux d'emploi estimé des bénéficiaires aurait été de l'ordre de 17% (au lieu des 32% constatés).

J. Gautié observe que l'impact observé affecte essentiellement l'emploi durable et très peu l'emploi de moins de 6 mois, pourtant d'accès plus simple et plus fréquent. À noter, l'évaluation d'impact porte sur deux cohortes successives pour se prémunir entre autres de l'effet « d'expérimentation » (voir la figure 5 ci-avant) : en se concentrant sur les territoires sélectionnés en premier, par leur enthousiasme et leur exemplarité, ceux-ci pourraient ne pas être représentatifs de l'effet d'une GJ dans les territoires moins spontanément volontaires^{xxxiii}. Étant donné que les effets de la seconde cohorte ne sont ni positifs ni significatifs au sens statistique du terme, nous ne disposons pas d'éléments pour isoler « l'effet d'expérimentation ».

Concernant le comportement des jeunes face au dispositif, Loison-Leruste et al distinguent trois groupes de jeunes (sans en donner des proportions précises) dont les parcours divergent à l'issue de la Garantie jeunes^{xxxiv}:

- Le premier groupe concerne des jeunes qui s'insèrent dans l'emploi, même s'il

- s'agit dans la plupart des cas d'un emploi précaire ;
- le deuxième groupe, les jeunes demeurent relativement éloignés de l'emploi mais ils se « mettent en mouvement » et se préparent à travailler en agissant sur leur mobilité et leur santé, ainsi qu'en se socialisant aux règles qui régissent le monde du travail ;
 - le troisième groupe rassemble des parcours que nous avons qualifiés d'« empêchés » : la situation des jeunes n'a pas évolué entre le moment où ils sont entrés dans le dispositif et le moment où ils en sortent (pour certains, elle s'est même aggravée).

La contribution de l'IEJ aux changements observés

L'IEJ a-t-elle permis de toucher un public différent ?

Concernant le repérage, sur les 55 000 jeunes entrés dans le dispositif en mars 2016, la « part des jeunes déjà connus » des ML s'élève à 82 %. La GJ n'a ainsi que relativement peu bénéficié à des jeunes jusqu'ici éloignés du réseau des ML.

L'IEJ a-t-elle permis de toucher plus de jeunes ?

Le fait d'établir un objectif quantitatif d'entrée du nombre de jeunes NEET a incontestablement fait « monter en puissance » les ML et l'augmentation du nombre de jeunes a réclamé des investissements multiples. Les conclusions de l'étude de N. Farvaque et al soulignent que pour atteindre les objectifs quantitatifs fixés, les ML ont successivement pu faire des requêtes dans leur « stock » et activé un certain nombre de partenariats de repérage locaux. Les auteurs exprimaient de sérieux doutes quant à la possibilité de doubler le volume d'entrées sans assouplir les critères d'entrées ou bien de faire intervenir de nouveaux opérateurs, au risque de multiplier des effets de concurrence et de captation déjà observés avec certains dispositifs financés par l'IEJ^{xxxv}.

L'IEJ a-t-elle permis d'accompagner différemment les jeunes vers l'emploi ou la formation ?

Les caractéristiques intrinsèques à la GJ comme l'accompagnement collectif (versus une vision individualisée de l'accompagnement), et la volonté de placer les jeunes en situation professionnelle rapidement (versus une vision linéaire visant à lever les freins à l'emploi par la formation pour ensuite se mettre en situation professionnelle) permettent de changer radicalement la façon d'accompagner les jeunes. La GJ, dans sa dimension d'accompagnement collectif, est perçue par les conseillers comme produisant des effets de remobilisation et d'activation. Les contributions nouvelles apportées par l'IEJ et leurs effets sur l'accompagnement des jeunes portent principalement sur les objectifs d'entrées et le taux de sorties positives à atteindre, conduisant à :

- recruter des binômes supplémentaires, dont des profils de conseillers en provenance d'autres cultures professionnelles tels que les formateurs issus de

- centres de formation,
- prévoir une nouvelle organisation du travail et des cohortes et repenser la coordination des équipes, des *process* internes d'échanges entre conseillers, etc.

N. Farvaque et al. soulignent à ce sujet que la GJ ne s'est pas appliquée dans tous les territoires de la même façon et qu'il existe de fortes différences en matière d'accompagnement des jeunes. Il existe un écart important entre « l'offre institutionnelle » et « l'offre organisationnelle », notamment concernant la phase d'accompagnement collectif, les contenus de certains ateliers (majoritairement réalisés par des intervenants extérieurs) qui ont pu sembler clairement inadaptés dans certains cas et perçus comme tels par les jeunes^{xxxvi}. Enfin, la condition de financement à une « sortie positive » a pu avoir des conséquences sur la relation entre les conseillers et les jeunes, ces premiers étant parfois démunis entre le respect du contrat qui les engage (mettre le plus souvent possible les jeunes en entreprise, offrir un suivi intensif), l'étendue des difficultés individuelles, sociales ou psychologiques (y compris dans l'incapacité de remobiliser certains jeunes) et les contraintes non- individuelles (état du marché du travail local, lieux de stages possibles, etc.)^{xxxvii}.

IEJ et GJ : la difficulté d'une intégration locale des deux programmes dans des parcours participants cohérents

Si les missions locales ont compris l'intérêt spécifique de l'IEJ et y ont vu une opportunité d'impliquer des jeunes très éloignés de l'emploi dans un parcours progressif vers l'autonomie *via* la GJ, les deux programmes sont demeurés relativement « imperméables » (et ce en dépit de l'effet « concurrence » perçu entre IEJ et GJ). Par imperméabilité, il faut entendre un fonctionnement des programmes en parallèle, ayant lui-même pu causer une concurrence : tandis que les Missions locales, selon une très large majorité des entretiens menés sur le terrain, souhaitent faire de l'IEJ un « sas » permettant au participant de monter en puissance vers la GJ, une partie des DIRECCTE en lien avec les ML interrogées s'est posée en défaveur de ce mode de fonctionnement. La concurrence entre IEJ et GJ peut donc provenir autant de l'attractivité supérieure d'un dispositif vis-à-vis d'un autre (sachant que la GJ inclut une prestation financière) que de la difficulté à mettre le participant « en parcours » des opérations spécifiques à l'IEJ vers la GJ.

Cette articulation aurait notamment permis de lier des parcours IEJ considérés comme parfois « trop courts », avec des parcours GJ au contraire perçus par les Missions locales comme potentiellement « trop longs ». Le facteur durée, tout comme le constat de concurrence, sont donc des éléments qu'il est possible de lier à cette imperméabilité entre l'IEJ et la GJ.

L'influence des autres facteurs sur les changements observés

Les principaux autres facteurs sur les changements observés concernent :

- la mobilité, empêchant nombre de jeunes (notamment dans les régions à grande

superficie) de bénéficier de ce dispositif, ces derniers ne pouvant s’y rendre régulièrement et notamment lors des séquences en groupe au sein des lieux dédiés pour ce dispositif^{xxxviii}.

- le besoin de formation qui est exprimé par de nombreux personnels des ML. D’après l’enquête de la CFDT Synami, une grande majorité du personnel mettant en œuvre la GJ pense que le manque de formation nuit à la mise en œuvre du dispositif. Même si 75,6% des répondants se sentent bien au clair sur les objectifs, le besoin de formation est exprimé par plus de 40% des répondants^{xxxix}. Toujours d’après la CFDT Synami, 55% des répondants concernés ont suivi le module 1 et seulement 9,2% ont suivi la formation du module 2. Les salariés en CDD ont été encore moins formés.

Principaux enseignements sur l’inscription du dispositif au sein du PO national

1. La part du dispositif financé représente 49 % du volet central du PO national et environ 50 % des jeunes NEET touchés.

Principaux enseignements sur les actions menées

2. La GJ est une expérimentation lancée en 2013 et généralisée à tous les départements français en 2017, qui est devenue un droit ouvert pour tous les NEET de 16 à 25 ans.
3. Le dispositif octroie une allocation financière aux jeunes versée mensuellement pendant 12 mois, tandis que les ML bénéficient pendant l’expérimentation d’un crédit d’accompagnement de 1 600 € par jeune entré dans le dispositif sous condition d’atteindre un objectif quantitatif d’entrées et de sorties dites « positives ».
4. Le public ciblé par la GJ est une sous-population de NEET : les jeunes NEETs en situation de vulnérabilité, et mobilisables dans l’emploi. Le financement de l’IEJ vient ainsi conforter l’action des ML et de la GJ auprès de ce public et par transitivité, auprès des NEET (bien qu’il soit difficile d’estimer la part de ce public entrant *par* l’IEJ vis-à-vis des flux habituels en ML).

... sur les contributions de l’IEJ

5. La GJ représente 49,5 % des montants IEJ programmés du PO National volet central, soit environ 96,9 millions d’€.
6. Les objectifs quantitatifs de jeunes entrés dans le dispositif et de sorties positives afférents aux financements de l’IEJ ont participé au bouleversement organisationnel des ML : accroissement des effectifs, nouvelles façons d’accompagner les jeunes, nouveaux partenariats locaux, etc.
7. Les concepts clés de l’IEJ de NEET, de parcours formalisé et de solution étaient déjà des concepts clés du dispositif de la GJ et n’ont par conséquent peu modifié les pratiques des opérateurs.

Principaux enseignements sur les jeunes impliqués

8. Selon les estimations de la DGEFP à notre disposition, sur les 273 missions locales qui avaient mis en œuvre la Garantie jeunes en 2015, 59 % n’avaient que partiellement atteint leurs objectifs d’entrées. À l’inverse, plus d’un cinquième (22 %) avait dépassé

cet objectif¹⁵.

9. Les bénéficiaires ont un profil éloigné de l'emploi : ils sont jeunes (20 ans en moyenne), peu qualifiés (62% ont un niveau inférieur ou égal au brevet) et 24,6% sont chômeurs de longue durée.
10. Environ 4,5 mois après être sorti de la GJ, près d'un jeune sur trois (32,3 %) est en emploi contre environ 1 jeune sur 6 (17,4 %) parmi le groupe témoin.

... sur les contributions de l'IEJ

11. L'IEJ a permis de toucher plus de jeunes en conditionnant le financement du dispositif à un objectif quantitatif d'entrées, qui a imposé des pratiques de repérage qui ont cependant pu aboutir à des situations de concurrence entre dispositifs.
12. Le financement IEJ n'a pas contribué à faire évoluer la façon d'accompagner les jeunes car modalités d'accompagnement de la GJ étaient déjà nouvelles en soi (accompagnement collectif, logique du *work first* notamment). Le financement conditionnel de l'IEJ a pu néanmoins favoriser les recrutements et une nouvelle organisation du travail au sein des ML pour atteindre les objectifs d'entrées.

Liste des personnes interrogées

- Nicolas Farvaque, Directeur du Pôle Recherche et Études – ORSEU
- Laurent Duclos, Chef de projet « ingénierie de parcours et stratégie d'accompagnement », Sous-direction des Parcours d'Accès à l'Emploi
- Ce document s'appuie également sur 9 entretiens réalisés avec des responsables de Missions locales dans les territoires bénéficiant de l'IEJ

Bibliographie

- Jérôme Gautié (2018), Rapport final d'évaluation de la Garantie jeunes Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie jeunes.
- Marie Loison-Leruste, Julie Couronné, François Sarfati (2016), La Garantie jeunes en action – Usages du dispositif et parcours de jeunes, Rapport final.
- Nicolas Farvaque, Claire Kramme, Carole Tuchsirer (2016), La Garantie Jeunes du point de vue des Missions locales : un modèle d'accompagnement innovant, mais source de bouleversements organisationnels, Rapport final.

ⁱ DARES (2018), Annexe 6 : Principales évolutions de la Garantie jeunes, p.1

ⁱⁱ SGMAP (2015), Déploiement de la Garantie jeunes - Diagnostic SGMAP

ⁱⁱⁱ N. Farvaque et al, (2016) p.18

^{iv} DGEFP (2018), Annexe 6 : Principales évolutions de la Garantie jeunes

^v N. Farvaque et al, (2016) p.126

^{vi} N. Farvaque et al, (2016) p.126

^{vii} N. Farvaque et al, (2016) p.126

^{viii} J. Gautié (2018) pp.6-7 et 30.

^{ix} N. Farvaque et al, (2016) p.36

^x N. Farvaque et al, (2016) p.39

^{xi} N. Farvaque et al, (2016) p.53

^{xii} N. Farvaque et al, (2016) p.53

^{xiii} N. Farvaque et al, (2016) p. 129

^{xiv} N. Farvaque et al. (2016) p. 120

¹⁵ Selon les estimations de la DGEFP en 2015. Nous ne disposons pas de données plus récentes à ce jour.

-
- ^{xv} N. Farvaque et al. (2016) p. 122
- ^{xvi} SGMAP, Déploiement de la Garantie jeunes, Diagnostic, 2015.
- ^{xvii} N. Farvaque et al, (2016) p.126
- ^{xviii} N. Farvaque et al, (2016) p.51
- ^{xix} Entretiens avec N.Farvaque et avec certaines missions locales, réalisés dans le cadre de la présente évaluation.
- ^{xx} N. Farvaque et al, (2016) p.125
- ^{xxi} J. Gautié (2018) p.25
- ^{xxii} J. Gautié (2018) p.25
- ^{xxiii} N. Farvaque et al, (2016) p. 44
- ^{xxiv} N. Farvaque et al, (2016) Synthèse
- ^{xxv} N. Farvaque et al, (2016) p.45
- ^{xxvi} N. Farvaque et al, (2016) p.45
- ^{xxvii} N. Farvaque et al, (2016) p.125
- ^{xxviii} DARES (2018), Annexe 6 : Principales évolutions de la Garantie jeunes, p.1
- ^{xxix} N. Farvaque et al, (2016) p.51
- ^{xxx} J. Gautié (2018) p.39
- ^{xxxi} J. Gautié (2018) p.55
- ^{xxxii} J. Gautié (2018) p.60
- ^{xxxiii} J. Gautié (2018) p.60
- ^{xxxiv} Loison-Leruste et al, (2016) p.72
- ^{xxxv} N. Farvaque et al, (2016) p.129
- ^{xxxvi} J. Gautié (2018) p.57
- ^{xxxvii} N.Farvaque et al, (2016) p.127
- ^{xxxviii} Synami CFDT (2016) – Livre blanc Garantie jeunes p.16
- ^{xxxix} Synami CFDT (2016) – Livre blanc Garantie jeunes p.9