Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes

Rapport intermédiaire

Novembre 2016

Synthèse

Le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions du 21 janvier 2013, a prévu la création d'un dispositif destiné aux jeunes ni en emploi, ni en formation et en situation de grande précarité sociale, la Garantie Jeunes. Ce dispositif offre à ses bénéficiaires un accompagnement renforcé, assorti d'une garantie de revenu venant en soutien de cet accompagnement. Il se veut innovant selon plusieurs dimensions (accompagnement collectif, priorité aux mises en situation professionnelle, médiation active aussi tournée vers les entreprises...). Il a été décidé d'expérimenter la Garantie Jeunes sur un certain nombre de territoires pilotes à partir de l'automne 2013. La mise en œuvre a été confiée aux Missions locales. Un Comité scientifique a été instauré pour superviser l'évaluation de cette expérimentation, en vue de «déterminer les conditions de [sa] généralisation ». Sous sa supervision, un système d'information spécifique permettant d'identifier des jeunes éligibles a été mis en place par la DARES, et deux études qualitatives ainsi qu'une enquête statistique ont été menées. Le présent document constitue le rapport intermédiaire de cette évaluation, l'enquête statistique étant encore en cours.

L'évaluation a tenté de répondre à trois questions : 1) Dans quelle mesure la Garantie Jeune a-t-elle atteint le public visé ? 2) Comment la Garantie Jeunes a-t-elle été mise en œuvre, et notamment, quels effets a-t-elle eu sur l'organisation et les pratiques d'accompagnement des Missions locales ? 3) Quels ont été les effets de la Garantie Jeunes pour ses bénéficiaires ? Plus que d'apporter une appréciation stabilisée des résultats du dispositif, l'objectif de ce rapport intermédiaire est de repérer déjà les marges d'amélioration possible en vue de la généralisation.

La Garantie Jeunes semble avoir atteint le public cible.

Même si la mobilisation des acteurs locaux pour la recension des jeunes éligibles et leur orientation vers la Garantie Jeunes a été inégale selon les territoires, celle-ci semble bien avoir atteint sa cible. En attestent les caractéristiques et situations personnelles de ses bénéficiaires, qui font apparaître un public fragile : leur niveau de qualification est faible (plus des trois-quarts des jeunes entrés dans les premières vagues avaient ainsi un niveau de diplôme inférieur au Baccalauréat, et un cinquième d'entre eux avait quitté le système scolaire à l'âge de 16 ans ou avant) ; plus d'un quart vivent dans un Quartier prioritaire de la ville (QPV) ou dans une Zone urbaine sensible (Zus). Plus d'un quart (27 %) déclarent que lorsqu'ils étaient au collège, la situation financière de leurs parents était difficile ou très difficile et la même proportion (27%) indiquent que leurs parents devaient faire attention. 33 % ont déjà eu dans leur vie de grosses difficultés de logement, ne sachant pas où loger ou dormir et 6 % étaient dans une situation de logement instable ou sans abri dans les mois précédant l'entrée en Garantie Jeunes. 34 % n'ont pas eu de contacts avec leur père au cours des douze derniers mois (21 % ne sont plus en contact et 13 % ont un père décédé ou qu'ils n'ont pas connu). La même proportion de jeunes bénéficiaires (34 %) déclare ne connaître personne qui pourrait les dépanner en cas de problèmes d'argent, et 18 % n'ont personne sur qui compter pour prendre des décisions difficiles.

Certains points de vigilance sont à noter dans l'optique de la généralisation :

- Certains acteurs locaux sont réticents à orienter vers la Garantie Jeunes, quand ils estiment que cette dernière impose des contraintes (accompagnement collectif, obligations d'assiduité) peu adaptées aux jeunes qu'ils suivent. Il faut veiller cependant à ce que certains profils ne soient pas écartés systématiquement a priori. La non orientation peut résulter aussi sur certains territoires de mise en concurrence de dispositifs s'adressant aux mêmes publics (ou à des publics proches). Une meilleure coordination territoriale de l'ensemble des politiques en faveurs des jeunes vulnérables est donc nécessaire.

- Peu d'informations sont disponibles sur le non recours par auto-sélection (i.e. le fait de ne pas demander à avoir accès au dispositif alors que l'on est éligible). Ce type de non recours peut résulter d'une proposition mal adaptée dans sa forme et ses modalités (façon de présenter le dispositif pouvant décourager les jeunes, formalités administratives de constitution du dossier trop lourdes), et non pas forcément dans son contenu (i.e. inadéquation du dispositif aux problèmes du jeunes). Une attention particulière devrait être portée à ces processus d'auto-sélection lors de la généralisation du dispositif.

- les Missions locales sont les prescripteurs principaux (à plus 95%) de la Garantie Jeunes. Elles ont donc un rôle central dans la sélection des jeunes bénéficiaires. Au-delà des critères administratifs d'éligibilité, la motivation du jeune, et, plus généralement, sa capacité supposée à pouvoir suivre un accompagnement renforcé dans le cadre particulier imposé par le dispositif, sont des critères de décision importants dans le choix de proposer ou non le jeune à la Commission d'attribution et de suivi (CAS). Il faut veiller à ce que cette sélection ne découle pas d'une appréciation a priori concernant l'adéquation des profils au dispositif, qui amènerait à systématiquement écarter certains jeunes. Le principe même de la Garantie Jeunes suppose une certaine prise de risque, dans un processus d'essai et d'erreurs, du moins dans le premier temps du déploiement. Il faut aussi s'assurer que l'utilisation du nombre de "sorties positives" de la Garantie Jeunes pour évaluer des Missions locales (ce qui conditionne leur financement) n'induise pas des pratiques "d'écrémage" (i.e. mise à l'écart des jeunes jugés trop éloignés de l'emploi) et ne réduise fortement l'incitation à la prise de risque.

- Ce sont les CAS qui prennent la décision d'accepter ou non un jeune dans la Garantie Jeunes. Un juste équilibre est à trouver, à partir de critères les plus objectivés et stabilisés possibles, entre deux logiques : la logique de "l'éligibilité" (du "droit à"), qui privilégie les critères administratifs, a priori objectifs, mais eux-mêmes pouvant être sujets à interprétation ; la logique "du bienfondé", qui elle met l'accent sur la bonne adéquation entre le jeune (sa situation, sa motivation) et le dispositif, et qui est donc par nature à la fois plus subjective et plus sélective. Il serait souhaitable de disposer d'une information détaillée, au niveau des CAS, sur le nombre de dossiers refusés, avec des indications sur les motifs des refus.

Une mise en œuvre très diverse selon les Missions locales

L'évaluation n'a pas mis en lumière de défaut important de conception du dispositif. Au niveau de sa mise en œuvre, certaines difficultés sont apparues. Les contraintes ont joué différemment selon les Missions locales, mais celles-ci ont pu aussi s'y adapter différemment. On constate en effet une assez grande diversité dans la façon dont elles se sont approprié le dispositif, avec des vraies réussites, mais aussi, parfois, des difficultés importantes dans la mise en œuvre.

- L'accompagnement collectif par un binôme, dans le cadre d'ateliers au cours des premières semaines, a été souvent perçu comme la plus grande innovation du dispositif par rapport aux pratiques existantes. Son apport en termes d'accompagnement (du fait notamment de la meilleure connaissance des jeunes bénéficiaires qui en résulte) est assez largement reconnu par les conseillers locaux. L'accompagnement individuel a été dans certains cas beaucoup moins pensé et organisé que la phase d'accompagnement collectif.

- La priorité donnée aux expériences de travail (selon le principe dit du « work first ») s'est traduite dans les faits par la multiplication de ces dernières. Mais le travail de retour d'expérience entre les jeunes et les conseillers, qui est une dimension importante de l'accompagnement spécifique à la Garantie Jeunes, semble avoir été très inégal.

- Dans beaucoup de cas, la « médiation active », composante essentielle du dispositif, n'a été, elle aussi, que partiellement mise en œuvre, notamment dans sa composante d'offre de services aux entreprises – la « médiation active » consistant notamment à accompagner ces dernières lors de l'accueil des jeunes en situations de travail, ainsi que dans leur démarche de recrutement. Dans ce domaine aussi, l'hétérogénéité entre Missions locales semble importante. Les compétences acquises par ces dernières dans le champ de la médiation ont parfois été insuffisamment mobilisées, du fait d'une trop grande séparation entre la Garantie Jeunes et les autres activités des Missions locales.

- Au-delà des capacités inégales des Missions locales à se saisir du dispositif, les difficultés de mise en œuvre ont résulté d'une insuffisante prise en compte des problèmes organisationnels. D'une part les charges administratives se sont révélées lourdes, entraînant des situations de surcharge de travail, parfois au détriment des missions de base (le temps dédié à l'accompagnement collectif et individuel et à la médiation active se trouvant réduit par celui consacré à toutes les tâches de « back-office »). D'autre part, l'aide à la conduite du changement a été sans doute insuffisante - du fait notamment du calendrier très contraint du déploiement, qui a réduit dans les faits la phase de véritable expérimentation, et a laissé peu de temps aux différents acteurs (l'Etat et la branche professionnelle des Missions locales

notamment) pour élaborer ensemble cet appui à l'appropriation du dispositif et à la mise en place des changements organisationnels requis. De ce point de vue, dans la perspective de la généralisation, il sera essentiel de renforcer et développer les modalités d'échange d'information et de capitalisation des expériences de mise en œuvre.

- Les modalités de financement et de pilotage du dispositif peuvent contribuer à fragiliser le modèle économique des Missions locales. D'autres rapports étudient plus particulièrement ce point. Cette fragilisation peut entraîner des effets pervers : les Missions locales peuvent être incitées à sélectionner des jeunes plus employables et/ou plus facilement "accompagnables" (pratique de "l'écrémage" évoquée plus haut), et/ou à constituer des cohortes plus nombreuses pour faire des économies d'échelle, au-delà de la taille qui serait optimale en termes de qualité de l'accompagnement.

Des effets positifs sur l'emploi des bénéficiaires, à confirmer avec les derniers résultats de l'enquête statistique

L'allocation s'est révélée primordiale pour la plupart des bénéficiaires. Ces derniers semblent en faire une utilisation très rigoureuse - et qui intègre souvent une contribution au budget familial, lui-même très contraint dans de nombreux cas. La logique de contrepartie associée à l'allocation semble bien comprise, et le contrôle afférent pouvant entraîner des sanctions semble non seulement accepté mais même aussi souvent approuvé par les jeunes bénéficiaires.

La dimension collective de l'accompagnement est particulièrement appréciée par les jeunes, et perçue comme un apport très important du dispositif. Son effet de (re-)socialisation semble primordial, que ce soit pour redonner confiance, ou, dans un registre plus normatif, pour inculquer les règles du marché du travail et/ou aussi parfois aider à abandonner des conduites déviantes. Il ressort aussi des entretiens auprès des jeunes que l'accompagnement de la période postérieure aux premières semaines d'ateliers collectifs est inégal, certains d'entre eux se sentant un peu laissés à eux-mêmes. Ceci plaide pour développer et renforcer les dispositifs visant à maintenir tout au long de l'accompagnement une dimension collective, essentielle pour maintenir la mobilisation des jeunes bénéficiaires.

L'enquête statistique auprès de jeunes, bénéficiaires ou non, basée sur des interrogations répétées au cours du temps, vise à mesurer l'impact de la Garantie Jeunes sur les trajectoires d'emploi et de vie des jeunes bénéficiaires. Cette enquête a été menée sur deux cohortes (la première lorsque les premiers départements sont entrés dans la Garantie Jeunes, la seconde lorsqu'une deuxième vague de départements a à son tour démarré le programme). Les résultats pour la première cohorte font ressortir des effets positifs sur les taux d'emploi (et notamment en emploi durable), plus particulièrement au moment de la deuxième interrogation (où plus de 80% des bénéficiaires sont déjà sortis du dispositif). L'impact apparaît maximal au début du programme, et dans les mois suivants la sortie : 14 mois en moyenne après l'entrée en Garantie Jeunes, l'impact évalué de la Garantie Jeunes est positif et très significatif : il s'élève à +6,3 points de pourcentage sur le taux d'emploi total, et +4,6 points sur le taux d'emploi en emploi durable. Autrement dit, la part des jeunes pré-identifiés dans les territoires pilotes qui sont en emploi est de 40,4%, au lieu de 34,1% si la Garantie Jeunes n'avait pas été introduite. De même, leur part en emploi durable est de 20,5%, au lieu des 15,9% que l'on aurait constatés sans la Garantie Jeunes. Les premiers résultats de la deuxième cohorte ne permettent pas à ce stade de confirmer ces effets : les effets évalués sont non significatifs. Mais pour la deuxième cohorte, la deuxième interrogation intervient plus tôt par rapport à la date d'entrée en Garantie Jeunes, que pour la première cohorte, ce qui ne donne pas un recul comparable par rapport à la date d'entrée en Garantie Jeunes. Il faudra examiner les résultats lors de la troisième interrogation pour cette cohorte, non disponible à ce jour.

Au-delà des seuls effets sur l'emploi, la Garantie Jeunes vise plus largement à favoriser l'accès des jeunes à une plus grande autonomie, au sens aussi d'une plus grande capacité d'agir ("empowerment"). Les résultats de l'étude qualitative laissent penser que pour certains jeunes cet accès est une réalité. Il est cependant difficile à mesurer au niveau statistique, et notamment quand il s'agit d'apprécier l'effet propre de la Garantie Jeunes. Sur ce dernier point aussi, des traitements plus approfondis de l'enquête statistique quand l'ensemble de ses résultats seront disponibles sont indispensables pour émettre une appréciation plus précise.

Introduction

Le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions du 21 janvier 2013, a prévu la création d'un dispositif destiné aux jeunes ni en emploi, ni en formation et en situation de grande précarité sociale, la Garantie Jeunes. L'instauration de cette mesure s'inscrivait explicitement dans la lignée d'une préconisation du rapport établi par Catherine Barbaroux et Jean-Baptiste de Foucauld lors des travaux préparatoires à la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale qui s'était tenue les 10 et 11 décembre 2012[1]. La Garantie Jeunes porte notamment la volonté de rendre effectif le droit à une première expérience professionnelle[2]. Elle est en cohérence avec la recommandation du Conseil de l'Union Européenne (adoptée le 22 avril 2013[3]) instaurant une « *Garantie pour la jeunesse* », et incitant notamment les Etats membres à «*veiller à ce que tous les jeunes de moins de 25 ans se voient proposer une offre de qualité (un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage) dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel.*». Le principe d'une telle garantie pour les jeunes constituait aussi la première marche vers la sécurisation des parcours des jeunes, qu'appelaient de leurs voeux, en 2012, quatre-vingt organisations (associations, syndicats, mouvements de jeunesse) à travers la plateforme «Pour un Big Bang des politiques jeunesse»[4].

La Garantie Jeunes est un dispositif innovant, offrant à ses bénéficiaires un accompagnement renforcé, assorti d'une garantie de revenu venant en soutien de cet accompagnement. Ses modalités ont été définies dans leur grandes lignes par le groupe de travail dirigé par Emmanuelle Wargon, alors Déléguée Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle, et Marc Gurgand, directeur de recherches au CNRS à l'Ecole d'Economie de Paris[5]. Il a été décidé d'expérimenter la mesure sur un certain nombre de territoires pilotes à partir de l'automne 2013. La mise en œuvre a été confiée aux Missions locales. Un Comité scientifique a été instauré pour superviser l'évaluation de cette expérimentation, en vue de *«déterminer les conditions de [sa] généralisation »*. Ce comité (voir la liste de ses membres dans **l'annexe 1**) s'est mis en place en octobre 2013, et a tenu dix réunions plénières jusqu'en novembre 2016.

Comme souvent dans les cas d'expérimentation, l'évaluation n'a pas porté sur un dispositif stabilisé, mais sur un dispositif en devenir, dont certaines caractéristiques (concernant notamment ses procédures administratives de mise en œuvre) ont pu évoluer en cours d'évaluation[6]. La mesure a de plus été progressivement étendue à de nouveaux territoires aussi

---

[1] Barbaroux (C.) et de Foucauld (J.B.), présidents, Duclos (L.), rapporteur, « *Emploi, travail, formation professionnelle : Un droit au parcours accompagné vers l'emploi* », Rapport pour la Conférence nationale de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, Novembre 2012.

[2] La promotion d'un tel droit avait notamment été promue par les rapports des Commissions Charvet (*Jeunesse, le devoir d'avenir*, CGP-DF, 2001) et de Foucauld (*Pour une autonomie responsable et solidaire*, CGP-DF, 2002).

[3] Cf. *Council Recommendation of 23 April 2013 on establishing a Youth Guarantee* (2013/C 120/01).

[4] Voir : http://www.bigbangjeunesse.net ; cet appel avait contribué à faire de la jeunesse une priorité du nouveau quinquennat. Dans le même sens voir aussi l'avis du Conseil Economique Social et Environnemental (CESE) de juin 2012, *Droits formels / droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*, (rapporteur A.Dulin), ainsi que l'avis de suite : *Sécuriser les parcours d'insertion des jeunes* (rapporteur A.Dulin, CESE, mars 2015).

[5] Wargon (E.), Gurgand (M.), présidents, *La Garantie Jeunes*, Synthèse des travaux du groupe ad hoc, rapport au Premier ministre, mai 2013 ; voir aussi le *Plan national de mise en œuvre de la Garantie européenne pour la jeunesse*, Réponse des autorités françaises, 20 décembre 2013.

[6] L'évolution du dispositif au cours du temps résulte aussi d'un effet d'apprentissage. Grâce à l'expérience des premiers mois, la DGEFP, qui pilote sa mise en œuvre, a donné de nouvelles directives, a amélioré les formations des conseillers, et les Missions locales de la première vague ont pu faire bénéficier de leur conseil ceux des vagues suivantes

en cours d'évaluation. Une difficulté particulière a donc résulté du fait que la mesure était à la fois expérimentée et en voie de généralisation.

Mais c'est aussi la nature même de la mesure expérimentée qui a dicté le questionnement du travail d'évaluation. La Garantie Jeunes a été conçue comme une "boîte à outils", assortie d'un certain nombre de consignes de cadrage, mais laissant volontairement une certaine marge de manœuvre et d'innovation aux acteurs locaux. L'évaluation ne pouvait donc consister à simplement estimer, en mesurant des indicateurs de résultat (comme par exemple les taux d'emploi à la sortie de la mesure), si *la* Garantie Jeune - dispositif supposé unique et identique dans tous les territoires -, "marchait" ou "ne marchait pas". L'enjeu de l'évaluation était aussi de comprendre, par le recours à des études de terrain approfondies, comment le dispositif est construit au niveau local par les différents acteurs, et comment ses modalités de mise en œuvre en conditionnent les effets.

Le Comité s'est donné pour objectif d'éclairer le décideur public en essayant de répondre plus particulièrement à trois questions :

- **Dans quelle mesure la Garantie Jeune a-t-elle atteint le public visé ?** Le dispositif ne vise pas simplement les NEETs dans leur ensemble (ce terme désignant les jeunes ni en emploi, ni en formation, les "*Not in Employment Education or Training*"). Il cherche à venir en aide, au sein de ces derniers, à ceux qui sont dans des situations de grande précarité ou vulnérabilité sociale, et qui, par conséquent, ne sont pas forcément atteints par les dispositifs de la politique de l'emploi existants.
- **Comment la Garantie Jeunes a-t-elle été mise en œuvre, et notamment, quels effets a-t-elle eu sur l'organisation et les pratiques d'accompagnement des Missions locales ?** La mesure repose sur une approche nouvelle de l'accompagnement, intégrant notamment une dimension collective (avec l'intégration des bénéficiaires par cohortes), et donnant la priorité aux mises en situation professionnelle (selon le principe dit du "*work-first*"), la multiplication des expériences en entreprise étant conçue comme le moyen privilégié de construction de l'autonomie et d'élaboration du projet professionnel. Elle implique aussi un nouveau type d'intermédiation, selon le principe de la "médiation active", visant à apporter un appui aux employeurs et à les intégrer comme acteurs à part entière de l'accompagnement. La médiation des Missions locales doit permettre de multiplier les rencontres, et donc les opportunités d'embauches, d'influer sur les pratiques de recrutement et de sécuriser la relation de travail avec les jeunes. Une autre caractéristique de la Garantie Jeunes est de reposer sur la mobilisation de partenaires locaux, et ce à toutes les étapes (i.e. du repérage des jeunes éligibles et à leur accompagnement pendant et à la sortie du dispositif). Un enjeu de l'évaluation est donc aussi d'analyser cette mobilisation.
- **Quels ont été les effets de la Garantie Jeunes pour ses bénéficiaires ?** Son objectif est avant tout de favoriser l'accession des jeunes à l'autonomie. Il convient d'étudier le parcours des jeunes pendant qu'ils bénéficient de la mesure, en saisissant notamment comment eux-mêmes la perçoivent. Celle-ci repose sur un engagement réciproque, la garantie de revenu étant notamment conditionnée à une implication effective du bénéficiaire. L'enjeu de l'évaluation est aussi, bien évidemment, de mesurer les effets de la mesure sur la trajectoire d'insertion sociale et professionnelle et sur les conditions de vie.

Pour répondre à ces questions, le Comité a mobilisé deux systèmes d'information (voir **l'annexe 2** de ce rapport pour plus de détails) :

- Le système d'information des Missions locales (Parcours 3 / I-Milo), qui renseigne sur un certain nombre de caractéristiques des jeunes suivis par ces dernières, ainsi que sur les différentes « actions » menées au cours de l'accompagnement.
- Un outil spécifique mis en place par la DARES lors du lancement de l'expérimentation, Œdipe, ayant pour objectif d'identifier le public éligible sur les territoires pilotes, expérimentant la mesure, et sur des territoires témoins, ne l'ayant pas encore mise en place.

Le Comité scientifique a par ailleurs commandité et supervisé trois études :

- La première étude (Loison-Leruste et al., 2016, reproduite en **annexe 3** de ce rapport), de nature sociologique et ethnographique, visait à analyser la façon dont l'accompagnement s'accomplit dans l'interaction entre les professionnels de l'insertion et les jeunes bénéficiaires, ainsi que les effets de cet accompagnement sur les dispositions des jeunes, leurs logiques d'action et leurs stratégies face aux situations d'exclusion ou de marginalisation qu'ils peuvent vivre. L'objectif était notamment d'aider à mieux comprendre comment, selon le contexte, les parcours et situations des jeunes, le dispositif permet d'atteindre les objectifs qui lui ont été assignés. L'étude a été menée dans trois Missions locales, où soixante jeunes ont été interrogés à plusieurs étapes de leur parcours.
- La deuxième étude (Farvaque et al., 2016, reproduite en **annexe 4** de ce rapport), elle aussi fondée sur des enquêtes de terrain, avait un double objectif. Le premier était d'analyser la façon dont les partenariats locaux entre les acteurs de la sphère «insertion sociale » et ceux de la sphère « travail-emploi » se nouent, et/ou éventuellement évoluent, et de décrire les différentes étapes d'orientation et d'accompagnement des jeunes (repérage, fonctionnement de la commission d'attribution et de suivi, relations avec les entreprises). Le second objectif était de mettre en lumière comment la Garantie Jeunes affecte les pratiques d'accompagnement des Missions locales, et comment celles-ci ont notamment pu mettre œuvre les modalités les plus innovantes du dispositif, par rapport aux pratiques et mesures existantes. L'étude a porté sur trois Missions locales de trois départements différents, et des entretiens complémentaires ont été menés dans cinq autres Missions locales.
- La troisième étude, de nature statistique et menée par la DARES, a reposé sur une enquête téléphonique auprès d'un panel de bénéficiaires, interrogés à plusieurs reprises, pendant et après leur passage en Garantie Jeunes (cf. **l'annexe 2** de ce rapport pour la présentation de l'enquête, et l'**annexe 5** pour la présentation détaillée des résultats). Elle visait à mesurer les effets de la mesure sur le parcours et les conditions de vie des jeunes, et ses résultats en termes d'insertion sociale et professionnelle.

Au-delà de ces trois études, le présent rapport mobilise aussi d'autres sources d'information qui ont pu paraître pertinentes au Comité pour son travail d'évaluation.

Plus que d'apporter une appréciation stabilisée des résultats du dispositif, l'objectif de ce rapport intermédiaire est de repérer déjà les marges d'amélioration possible en vue de la généralisation.

Après avoir rappelé dans une première section les grandes caractéristiques du dispositif et les modalités de son déploiement depuis l'automne 2013 (section 1), nous aborderons successivement les questions du ciblage du dispositif (section 2), de ses modalités de mises en œuvre (section 3), et de ses effets sur les parcours et conditions de vie des jeunes bénéficiaires (section 4).

1. Le dispositif Garantie Jeunes : de la conception à l'expérimentation

1.1. Aux sources de la mesure

a) Repenser l'accompagnement

Depuis le début des années 2000, avec l'accent mis sur "l'activation", la fonction d'accompagnement a joué un rôle croissant dans les politiques de l'emploi. Dans le cadre de l'expérience française, un certain nombre de principes communs à des "bonnes pratiques" ont été identifiés, notamment à l'occasion de la mise en œuvre de certains dispositifs plus anciens - ARRMEL, ancêtre du Contrat de Transition Professionnelle (CTP) et du Contrat de Sécurisation Professionnelle (CSP), l'expérimentation CTP, le programme TRACE, etc. - et ont inspiré la conception de la Garantie jeunes. On peut en dresser rapidement la liste :

- Les parcours doivent être co-construits et centrés sur les personnes plutôt que conçus comme une succession d'étapes dictée par un dispositif ; les « prescriptions » dans le cadre de l'accompagnement doivent être à la fois justifiées par les nécessités d'un parcours singulier et traçables dans le temps (voir par exemple le dispositif ARRMEL). De ce point de vue, une différence s'établit entre une logique de *service* et une simple logique "*d'administration de prestations*»[7].
- Les pratiques d'accompagnement doivent être articulées aux savoirs constitués sur le fonctionnement d'un marché de l'emploi local, mais qui, pour autant, ne rendent pas ces « savoirs » opposables aux projets, *a fortiori* lorsque ces savoirs sont fragiles, comme dans le cas des «métiers en tension ». De ce point de vue, la connaissance fine des pratiques « réelles » de recrutement des entreprises est un atout important[8].
- L'accompagnement doit miser sur les ressources du collectif et les stratégies d'*empowerment*[9], y compris dans leurs aspects disciplinaires.
- Il doit reposer sur la priorité donnée aux mises en situation professionnelle – selon la stratégie "d'accès à l'emploi direct" (*work first*[10]) - qui permettent de révéler plus sûrement les freins à l'emploi qu'un diagnostic construit hors toute « mise en situation ».

---

[7] Sur la logique de service, voir Fretel (A.), Grimault (S.), 2016, « L'évaluation de l'accompagnement dans les politiques d'emploi : stratégies et pratiques probantes », Communication au Conseil d'Orientation de l'Emploi, IRES, février. Sur la logique de prestation : Pillon (J.-M.), 2016, « Hiérarchiser les tâches, classer les chômeurs. La gestion du chômage assistée par ordinateur», *Réseaux*, n° 195, p. 197-228.

[8] Sur ces points, voir notamment Dole (Ph.), Duclos (L.), Estrade (M.A), éds., 2012, « Contrat de Sécurisation Professionnelle: connaissance du marché local de l'emploi et accompagnement », Recueil des travaux préparatoires au Séminaire DGEFP du 16 octobre 2012. Il ressortait d'une évaluation menée par la DGEFP en 2011 que la « performance » des Missions locales était d'autant meilleure que leur action s'inscrivait en cohérence avec leur territoire d'intervention.

[9] L'*empowerment* désigne ici l'ensemble des processus par lesquels chacun des membres d'un collectif acquiert – grâce aux autres et avec les autres – à travers les expériences qu'il traverse, une capacité propre de penser, de décider et d'agir qu'il n'avait pas individuellement.

[10] Les stratégies de *work first* sont parfois associées voire confondues, dans le monde anglo-saxon, avec l'approche en termes de *making work pay* (MWP). L'idée du MWP est de rendre l'emploi « financièrement plus attrayant » (que le chômage) par le jeu des incitations. Dans le cadre de la Garantie Jeunes, la mise en emploi direct ou *work first* est justifiée par une approche pragmatique des mécanismes d'insertion, et non pas par une approche théorique et « économiciste » des comportements d'offre sur le marché du travail. Qui plus est, les stratégies de *work first* dans la Garantie Jeunes sont directement associées à un mécanisme de soutien au revenu, alors que l'approche MWP s'accompagne la plupart du temps de mesures destinées à rendre l'indemnisation du chômage moins généreuse ou moins accessible.

- L'accompagnement réinvestit l'expérience et/ou l'activité de travail[11] comme facteur d'insertion (versus *l'accompagnement « social » et/ou la formation formelle*). D'où l'idée de mobiliser les périodes de mises en situation en milieu professionnel (PMSMP) dans une logique de *place and train (versus « train and place »*) et de mûrissement des projets. D'où aussi une attention soutenue aux conditions dans lesquelles la formation s'articule (ou non) à une expérience de travail[12]. D'où également l'idée que la formation professionnelle contribue d'autant mieux à l'objectif d'accès à l'emploi et à la sécurisation des transitions que l'employeur potentiel du bénéficiaire peut être associé à l'initiative de cette formation[13].
- L'accompagnement doit s'adresser simultanément aux personnes et aux employeurs potentiels, dans une approche symétrique qui considère qu'il n'existe pas une offre et une demande de travail déjà constituées qu'il suffirait simplement de mettre en relation. L'accompagnement implique un travail de médiation, qui intègre une action aussi du côté de l'employeur, lors de l'évaluation de ses besoins et de l'appréciation des qualités des candidats à l'embauche[14] - voir sur ce point le paragraphe suivant. A l'instar de la Garantie Jeunes, le dispositif TRACE (Trajet d'Accès à l'Emploi), créé par la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998, impliquait lui aussi un renforcement de la relation à l'entreprise. Parmi les conditions d'efficacité du dispositif identifiées par les travaux d'évaluation figuraient déjà deux éléments qui constituent aujourd'hui un enjeu majeur dans la mise en oeuvre de la Garantie Jeunes : «*la stratégie de mise à l'emploi direct* [le work first] *et la relation à l'entreprise*»[15].

b) Promouvoir une médiation "active"

Les procédés d'intermédiation usuels ne réussissent pas, bien souvent, à réunir l'ensemble des conditions nécessaires pour générer l'accès à l'emploi des publics les plus éloignés du marché du travail. A cet égard, la très forte sélectivité du marché du travail tient souvent – et à elle seule – les personnes « éloignées de l'emploi ». Les processus d'intermédiation habituels peinent alors à prévenir les mécanismes d'exclusion engendrés par cette sélectivité, la difficulté à répondre aux critères du marché du travail, pour un individu, et l'éloignement de l'emploi étant deux choses différentes. Les stratégies de médiation sont précisément faites pour montrer, selon la formule consacrée, que « nul n'est inemployable ».

---

[11] Notons que, concernant la Garantie Jeunes, ce sont avant tout les expériences de travail qui sont promues, les autres expériences (bénévolat, mobilité, chantiers, formations….) n'étant pas prises en compte dans l'évaluation des Missions locales, ce que regrettent un certain nombre d'acteurs de ces dernières.

[12] Pour une revue récente, voir Wilson (T.), « Youth Unemployment: review of Training for Young People with Low Qualifications », Centre for Economic and Social Inclusion, Department for Business, Innovation & Skills, *BIS research papers*, 101, Feb. 2013.

[13] Ce qui peut conduire à valoriser des actions de formation articulées à des dispositifs de soutien au recrutement de type POEI par exemple, postérieures à la renégociation des critères de l'offre et/ou articulées à des stratégies de *work first.* La Préparation opérationnelle à l'emploi (POE) permet à une entreprise de bénéficier d'une aide financière pour former un demandeur d'emploi, préalablement à son embauche, ou certains salariés en contrat aidé. L'objectif est de faire acquérir à l'intéressé les compétences nécessaires à la tenue du poste. Ce type de POE, dite "individuelle" (POEI), est à distinguer de la POE collective organisée à l'initiative d'une branche professionnelle.

[14] Concernant l'expérience ancienne de certaines Missions locales en matière de médiation, voir Baron (C.) et alii, 2004, « Missions locales et innovations », CEE, tomes I et II, octobre, rapport final convention CEE-Dares. Baron (C.) & alii, 2005, « L'inventivité au quotidien des missions locales et PAIO », *Premières informations-Premières Synthèses*, Dares, Août, n° 34.1

[15] Mas (S.), éd., 2005, « Sur les traces de TRACE : bilan d'un programme d'accompagnement de jeunes en difficulté », DARES, Hors collection ; et Mas (S.), 2003, « TRACE : Un parcours accompagné vers l'autonomie », Dares, *Premières Informations - Premières Synthèses*, Octobre, n° 44.4.

Alors que dans les stratégies d'intermédiation ni l'offre ni la demande n'ont *a priori* besoin de l'intermédiaire pour exister, l'activité de médiation est antérieure à la formulation d'une offre et d'une demande *d'emploi*. Elle ne part jamais des « profils résumés » d'offre et de demande mais cherche plutôt à 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. Si l'activité de médiation cherche à favoriser l'accès à l'emploi, elle considère ce dernier comme le produit d'une expérience qui va concerner aussi bien un employeur potentiel – mal assuré de ses besoins – qu'un individu, parfois incapable de se projeter. L'activité de médiation est d'emblée « active » au regard de la détermination des propriétés – dont on cherchera à préciser la liste – d'un individu et des propriétés d'une situation de travail dont on cherchera également à décrire finement les attributs. Plus la personne et la situation de travail auront des propriétés communes, révélées *in situ*, plus il y aura de chances pour que « ça colle ». En d'autres termes, la détermination d'un projet et d'une offre d'emploi formalisée n'est pas le préalable d'une médiation, mais plutôt son produit, au moment où l'embauche aura été rendue possible. Les stratégies de médiation sont d'abord des stratégies d'opportunité : « tout est bon » pour provoquer une expérience et une rencontre entre une « situation de travail » et une personne, sans qu'il soit d'ailleurs nécessaire de se préoccuper *a priori* des projets de recrutement de l'entreprise qui accepte un temps d'accueillir la personne en question. Ce qu'on vient chercher dans l'entreprise, c'est d'abord une opportunité d'immersion. La médiation désigne alors le travail de valorisation qui s'effectue sur cette base et qui permet de révéler tant les qualités de la personne que les exigences qui s'attachent à la tenue d'un poste et à l'engagement dans une situation de travail identifiée. On mesure bien le bénéfice qu'on peut retirer des stratégies de médiation tant pour les publics éloignés du marché du travail que dans l'hypothèse dite du « marché caché ». Ce service de médiation convient ainsi particulièrement à un type d'entreprises elles-mêmes « éloignées du marché du travail »[16], qui peinent à formaliser correctement leurs besoins, à maîtriser la séquence du recrutement et/ou qui sont insuffisamment équipées pour jouer convenablement un rôle d'employeur.

On peut tirer de cette définition des conséquences importantes concernant l'organisation de l'accompagnement. Les schémas d'accompagnement par phases successives sont peu compatibles avec la mise en œuvre d'une stratégie de médiation qui part du principe que les qualités de la personne ou que les « caractéristiques vraies » du poste ne peuvent s'observer et s'objectiver qu'en situation. Il faut multiplier les mises en situation pour notamment connaître les « freins réels » à l'emploi. D'où un renversement de perspective et un privilège donné à la logique du *work first* : on provoque l'expérience réciproque des qualités et des capacités de chacun ; on en tire de façon pragmatique toutes les conséquences. C'est à cette exigence fonctionnelle que répond l'instrument des immersions et des *périodes de mise en situation en milieu professionnel* (PMSMP), créées par l'article 20 de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, dans le cadre des stratégies de médiation. Elles permettent de sécuriser tant les projets des individus, y compris les projets de formation, que les projets de recrutement. Ce qu'on évalue, à travers les immersions pour peu que le médiateur sache exploiter ce qu'elles révèlent, c'est l'efficacité du couple que forme un individu avec son poste.

c) Les préconisations du rapport Gurgand-Wargon

Le groupe présidé par Marc Gurgand (Directeur de recherches au CNRS) et Emmanuelle Wargon (Déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle) et rassemblant un grand nombre d'acteurs (jeunes, entreprises, Missions locales, collectivités territoriales,

[16] Selon l'heureuse expression d'Emmanuelle Marchal, in : Recueil des travaux préparatoire au Séminaire DGEFP « Appui au recrutement et médiations pour l'emploi » du 24 octobre 2013.

associations, administrations et personnalités qualifiées) a remis son rapport au Premier ministre en mai 2013. Le groupe préconisait de construire un dispositif permettant d'amener les jeunes en grande précarité vers l'autonomie, en proposant à la fois une première expérience professionnelle et une garantie de ressources. Tout en laissant ouvertes des marges d'appréciation, il proposait de viser principalement des jeunes de 18-25 ans, ni en emploi ni en formation, dont les ressources propres ne dépassaient pas le plafond du RSA, soit décohabitants sans soutien familial, soit cohabitants mais sans autre soutien familial.

L'entrée dans le dispositif devait être décidée par une commission locale composée de différents acteurs du territoire, sur proposition formulée par la Mission locale. Afin de limiter les possibles non-recours, il était recommandé d'apprécier les ressources des jeunes sur la base d'éléments simplement déclaratifs, même si les jeunes vivant dans le foyer familial devaient produire des attestations de revenu du foyer.

L'expérimentation du Revenu contractuel d'activité (RCA), menée quelques années plus tôt avait produit des résultats décevants, les jeunes du groupe expérimental n'accédant pas plus rapidement à l'emploi que ceux du groupe de comparaison[17]. Les bénéficiaires avaient été choisis parmi les bénéficiaires du CIVIS, et le RCA consistait uniquement à leur offrir une garantie de ressources. Il a eu pour seul effet de maintenir le lien avec la Mission locale, mais sans que l'accompagnement dans le cadre du CIVIS ne semble produire pour autant davantage d'effets sur l'insertion.

Le groupe a donc pris particulièrement soin de ne pas proposer une simple garantie de ressources, même assortie des dispositifs d'accompagnement existants, mais de viser un accompagnement renforcé et innovant, s'inspirant des principes évoqués plus haut, articulé à une médiation active. L'accompagnement devait s'appuyer sur une relation contractuelle explicite, portant sur les engagements du jeune comme de la Mission locale. Le parcours devait être très intensif (à temps plein) pendant les six premières semaines, collectif et centré sur la médiation active. Par ailleurs, le profil de la garantie de ressource ne devait pas décourager la recherche d'emploi, ce qui supposait d'aménager des possibilités de cumul partiel avec des revenus d'activité, et ses montants devaient être comparables à ceux du RSA.

Enfin, le groupe préconisait de déployer le dispositif progressivement, à partir de territoires pilotes, de façon à pouvoir en organiser l'évaluation par la comparaison de la situation des jeunes de ces territoires et de jeunes comparables dans les territoires qui entreraient plus tardivement dans le dispositif. Un comité scientifique devait être mis en place à cet effet.

1.2. La Garantie Jeunes : un dispositif innovant

L'objectif général du dispositif confié aux Missions locales est d'amener les jeunes en grande précarité vers l'autonomie par la co-construction d'un parcours personnalisé formalisé par un engagement contractuel. Ce parcours se compose d'une garantie à une première expérience professionnelle grâce à la multiplication de périodes de travail ou de formation, et d'une garantie de ressource pensée comme un appui de cet accompagnement.

Dans la lignée des principes rappelés dans la section précédente, le cahier des charges de l'accompagnement introduit un grand nombre d'innovations par rapport aux modalités usuelles d'accompagnement y compris vis-à-vis des formes d'accompagnement dites « renforcées ».

[17] Voir Aeberhardt (R), Chiodi (V), Crépon (B), Gaini (M) et Vicard (A) « Évaluation d'impact du revenu contractualisé d'autonomie (RCA)», 2015.

1.2.1. Ciblage et organisation de la mise en œuvre

a) Une mesure pour les jeunes NEETs en situation de précarité

La Garantie Jeunes vise à toucher des jeunes de 18 à 25 ans ; ni en emploi, ni en formation, ni en études (les "NEETs") ; en situation de vulnérabilité, de précarité ou de pauvreté[18]. Le premier critère d'éligibilité peut être élargi aux jeunes de 16 à 18 ans si leur situation est particulièrement fragile et s'ils sont confrontés à un risque d'exclusion. Concernant le troisième critère, les ressources de ces jeunes ne doivent pas dépasser le montant du « Revenu de Solidarité Active » (RSA) pour une personne seule. Il peut s'agir de jeunes décohabitants ou de jeunes vivant au sein du foyer de leurs parents mais avec peu ou pas de soutien familial, sous main de justice ou sans domicile fixe, et nécessitant un accompagnement global. Par ailleurs, ces jeunes doivent être motivés et volontaires et aptes à recevoir un accompagnement renforcé, dont une partie se déroule dans un cadre collectif. Ces critères d'éligibilité peuvent être affinés au niveau local selon les choix propres aux Commissions locales (les CAS - voir le paragraphe suivant).

b) Un dispositif confié aux Missions locales mais qui s'appuie sur une Commission d'attribution et de suivi départementale (CASD)

Si le dispositif est piloté par un conseiller référent de Mission locale, défini comme « un interlocuteur de premier niveau », la Mission locale doit veiller à inscrire la démarche en cohérence avec la politique de la jeunesse sur les territoires. Il s'agit alors de structurer un partenariat fort entre les acteurs de l'insertion, notamment le Conseil départemental, aux différentes étapes du parcours (du repérage du jeune à la sortie).

Ce partenariat est formalisé par la mise en place d'une commission d'attribution et de suivi (CAS), présidée par un représentant de l'Etat, et pouvant reposer sur une commission *ad hoc* ou sur une commission déjà existante. Un cadrage d'ensemble de cette commission a été posé par décret, mais ses modalités concrètes de fonctionnement reposent sur les choix de ses membres en fonction des spécificités du territoire. A minima, la commission est composée du préfet du département, du Conseil départemental, des présidents des Missions locales. Les autres membres sont désignés par le préfet parmi les acteurs impliqués dans l'insertion sociale et professionnelle des jeunes - Pôle emploi, Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ), Services Pénitentiaires d'Insertion et de Probation (SPIP), inspections académiques... Au-delà de ses membres, la commission peut organiser les partenariats qui lui semblent nécessaires.

Cette commission est chargée de l'organisation du repérage des jeunes éligibles, des décisions, prises de façon collégiale, d'entrée, de renouvellement, de suspension et de sortie de la Garantie Jeunes. Elle est donc génératrice des décisions administratives individuelles ce qui suppose l'élaboration d'un règlement intérieur permettant de poser les règles de fonctionnement et d'organisation.

1.2.2. Un accompagnement dans le cadre d'une approche globale et intégrée

a) Un accent placé sur le contact immédiat avec les entreprises

La Garantie Jeunes prend la forme d'un contrat réciproque d'engagement entre le bénéficiaire et la Mission locale pour une durée d'un an, renouvelable sur avis motivé de la Commission[19]. Le principe de ce programme d'accompagnement est d'assurer « l'emploi d'abord » (logique dite du "*work first*") par une pluralité de mises en situations professionnelles. *« L'objectif de*

[18] Le jeune bénéficiaire doit en outre être en situation régulière, et ne pas être engagé dans une solution (formation, emploi aidé) susceptible de déboucher à court terme.

[19] Les renouvellements ont été, dès le décret de 2013, limités à un an, et une instruction de mars 2015 en a fixé le nombre maximum à 15% des jeunes engagés sur l'année, indépendamment des parcours de ces jeunes et des spécificités du territoire.

l'accompagnement est de créer des liens directs, immédiats et privilégiés entre les jeunes et les employeurs » (Cahier des charges de la Garantie Jeunes). C'est par ces contacts répétés, et la capitalisation qui en est faite par le bénéficiaire dans le cadre de son accompagnement, que la mesure souhaite développer l'autonomie des jeunes. Comme le précise le cahier des charges «*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.*».

Cette orientation marque donc une évolution importante par rapport à l'accompagnement "classique" développé par exemple dans le CIVIS (Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale), où il était davantage question d'un parcours préalable à l'accès à l'emploi, au cours duquel doivent être levés les "freins à l'emploi" et élaboré un projet professionnel. La Garantie Jeunes repose sur le pari que la mise en situation professionnelle peut se faire sans préalable ou presque, et que c'est de la multiplication de ces expériences que résulteront la mise en évidence de compétences et l'acquisition de savoirs, la construction de l'autonomie et l'émergence d'un projet, conditions de l'insertion sociale et professionnelle. Le contact avec les entreprises n'est donc plus un aboutissement, mais une étape du parcours lui-même.

Cette démarche repose sur une nouvelle forme d'intermédiation entre les jeunes et les employeurs : la médiation active[20]. Celle-ci désigne "*un processus itératif d'appariement entre une entreprise et ses besoins réels, un salarié et ses capacités, son potentiel en situation de travail. Dans une logique de co-construction d'une orientation professionnelle, cette méthode permet de faire émerger les besoins et l'emploi caché dans les TPE/PME , de démultiplier les opportunités et sécuriser l'accès à l'emploi en travaillant sur les compétences transversales, les savoir-être et les savoirs fondamentaux* » (Wargon et Gurgand 2013, p. 6). Cette démarche s'adresse donc autant aux entreprises qu'aux jeunes, puisqu'il s'agit également de favoriser le développement économique du territoire « *en suscitant des offres non formalisées* » et en accompagnant « *la sécurisation des recrutements* » (Cahier de charges de la Garantie Jeunes).

b) Une allocation de soutien à l'accompagnement.

L'allocation est un des instruments-clés du dispositif. Pour les concepteurs de la Garantie Jeunes comme du Revenu Contractuel d'Autonomie (RCA) qui l'a précédée (voir section 1.1. plus haut), l'allocation vise à stabiliser les jeunes dans le programme d'accompagnement, à les aider à dépasser un état d'incertitude, des situations inextricables de dénuement ou d'urgence, qui les empêche de construire un projet et d'entreprendre des démarches d'insertion à moyen-terme. A cette allocation de base - qui s'élève à 471€ (été 2016) en l'absence d'autres revenus[21] - est associé un mécanisme d'intéressement en cas d'entrée en emploi qui permet aux bénéficiaires de ne pas perdre brutalement le bénéfice de cette aide financière.

c) Un accompagnement renforcé, mêlant dynamique collective et phases individuelles.

L'accompagnement doit être assuré par un binôme de conseillers dédiés à temps plein avec une

---

[20] Sur ce thème voir les travaux du groupe TARMAC - Technique d'appui au recrutement et médiation pour l'emploi, DGEFP, oct. 2013, http://www.emploi.gouv.fr/files/files/DGEFP_Appui-au-recrutement-et-mediations-pour-lemploi_Recueil-des-travaux_Octobre%202013.pdf. Cette démarché se retrouve dans d'autres dispositifs, comme par exemple l'introduction de périodes d'immersion au sein des Contrats d'accompagnement dans l'Emploi (CAE).

[21] Le montant de cette allocation, équivalent au RSA, est relativement élevé et stable par rapport aux autres dispositifs. A titre de comparaison, les jeunes en Civis touchent en moyenne 80 euros par mois (montant pouvant varier d'un mois à l'autre et selon les bénéficiaires, ainsi que selon l'enveloppe nationale définie annuellement par l'Etat), et le montant maximum est de 1800 euros sur un an. Le RCA allouait une somme de 250 euros par mois aux jeunes lors de la première année d'accompagnement, dégressive par la suite.

entrée dans le dispositif qui se fait par cohortes de dix à vingt jeunes. L'accompagnement repose donc notamment sur une dynamique collective qu'il s'agit d'impulser au cours d'une période initiale de six semaines d'ateliers collectifs, l'individualisation des actions ne se mettant en place que dans un second temps. Les portefeuilles ne doivent pas dépasser cent jeunes par binôme de conseillers. L'accompagnement proposé est rythmé par un planning hebdomadaire et des outils tels que des ateliers, des entretiens, des rencontres avec des professionnels. L'ensemble des actions mises en œuvre est capitalisé dans un portefeuille d'expériences et d'actions et chaque action doit faire l'objet d'une évaluation concertée entre le jeune et les conseillers.

Comme le soulignait le rapport d'Emmanuelle Wargon et Marc Gurgand[22] (2013, p. 9), la Garantie Jeunes implique « *l'acquisition des compétences nécessaires en vue de piloter un processus de parcours dynamique s'inspirant des techniques de la médiation active [ce qui] implique une évolution des pratiques d'accompagnement et un outillage des conseillers en matière d'ingénierie socio-pédagogique et d'appui conseil* ». Il est donc prévu des formations à l'intention des conseillers impliqués dans le dispositif pour mettre en œuvre de nouvelles pratiques d'accompagnement.

Il faut souligner que la Garantie Jeunes s'inscrit dans un projet plus global de transformation des pratiques d'accompagnement et de pilotage des dispositifs confiés aux Missions locales, visant notamment à promouvoir une approche décloisonnée des dispositifs, dans le cadre d'une logique de parcours du jeune vers l'autonomie et l'emploi, aux étapes fluidifiées par rapport à la logique existante plus séquentielle et segmentée. Saisir l'effectivité de la transformation des pratiques des Missions locales est donc aussi un enjeu important de l'évaluation.

1.2.3. Une mesure parmi d'autres s'adressant aux jeunes en difficulté

Le paysage des dispositifs s'adressant aux jeunes en difficulté est complexe, et a connu des évolutions importantes au cours des dernières années[23]. Sans être redondante, la Garantie Jeune est venue, lors de sa phase d'expérimentation, s'ajouter à un certain nombre de mesures existantes (pour certaines récemment créées). Ainsi, dans le domaine de l'accompagnement :

- Le « contrat d'insertion dans la vie sociale » (CIVIS),

- l'Accompagnement Intensif des Jeunes (AIJ) délivré par Pôle Emploi, reposant, comme son nom l'indique, sur un accompagnement renforcé,

- Un certain nombre de dispositifs régionaux, eux aussi pouvant bénéficier de financements européens dans le cadre *l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes (IEJ)* - comme c'est le cas de la Garantie Jeunes et de l'AIJ.

- L'ANI du 7 avril 2011, qui a permis le financement par le Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP) de l'accompagnement des jeunes dont certains peuvent relever aussi de la cible de la Garantie Jeunes ; les jeunes concernés par l'ANI sont ceux :

- sortis du système éducatif sans qualification ou sans diplôme (article 1), avec une mise en œuvre confiée aux Missions locales ;
- ou ayant intégré un cursus dans l'enseignement supérieur et rencontrant des difficultés d'insertion professionnelle (article 2), avec une mise en œuvre confiée à l'association pour l'emploi des cadres (APEC) ;

---

[22] *Mode d'emploi de la Garantie jeunes, rapport de synthèse des travaux du groupe de travail présidé par Emmanuelle Wargon et Marc Gurgand, mai 2013.*

[23] Pour une vision d'ensemble de la politique de l'emploi en faveur des jeunes, voir le rapport de la Cour des Comptes : *L'accès des jeunes à l'emploi* (septembre 2016)

- ou ayant un diplôme ou une qualification reconnue et rencontrant des difficultés récurrentes pour accéder à l'emploi durable (article 3), avec une mise en œuvre confiée à Pôle Emploi.

Ajoutons que certaines mesures relevant davantage de la formation s'adressent elles aussi spécifiquement aux jeunes les plus en difficulté, comme les Ecole de la deuxième chance (E2C) et les Etablissements Publics d'Insertion et de Défense (EPIDe)

1.3. Le déploiement à titre expérimental du dispositif dans les différents territoires depuis la fin 2013

1.3.1. Le choix des territoires pilotes des vagues 1 et 2

Un appel à candidature a été lancé pour les vagues 1 et 2 de l'expérimentation. Les territoires de la vague 1 ont été choisis parmi les territoires volontaires les plus en difficulté. La situation économique et par conséquent la situation des jeunes éligibles à la Garantie Jeunes y sont plus difficiles que dans les autres territoires. Quelques indicateurs économiques permettent de le mettre en évidence (**tableau 1.1**). Les taux de chômage de l'ensemble de la population active y est plus élevé. Les jeunes y sont également moins souvent en activité, plus souvent NEETs, et parmi les actifs, ils sont plus souvent au chômage. Les profils des jeunes éligibles renseignés dans Œdipe (voir l'**annexe** 2) témoignent également de cette situation plus défavorable dans les territoires pilotes : ils ont par exemple plus souvent connu de grosses difficultés de logement (8 points de pourcentage de plus) et sont plus nombreux à déclarer que leurs parents ont connu de grosses difficultés financière à l'époque du collège (4 à 5 points d'écart).

Tableau 1.1. Caractéristiques des territoires (en fonction de certains indicateurs) selon les différentes vagues de mise en œuvre de la Garantie Jeunes

	Territoires Vague 1	**Territoires Vague 2**	**Territoires Vague 3**	**Territoires Hors vagues 1, 2, 3**
Taux de chômage	15,2	11,6	11,7	11,5
Taux d'activité des 16-25 ans	53,9	55,3	54,8	57,2
Taux d'emploi des 16-25 ans	38,1	41,6	41,7	43,6
Taux de chômage des 16-25 ans	29,7	24,8	24	24,1
Taux de NEETs 16-25 ans	22	19,2	18,2	18,7
Taux de ruralité	24,6	30,1	28,4	43,2

Source : Recensement de la Population 2010 – Atlas des Missions Locales

1.3.2. L'extension progressive du dispositif

L'expérimentation a été lancée en octobre 2013 sur une première vague de 10 territoires (cf. le **tableau 1.2** et la **Figure 1.1**), correspondant à un département dans son ensemble, ou seulement à certains territoires dans un département (département dit «mixte»). Elle s'est étendue à 10 autres territoires en janvier 2015 (vague 2). L'expérimentation s'est ensuite rapidement élargie à 25 nouveaux territoires en avril 2015, puis 25 autres en septembre de la même année. Au 1er janvier 2016, tous les territoires volontaires proposaient le dispositif (19 nouveaux territoires). En 2016, la Garantie Jeunes est proposée dans 358 Missions locales, soit 80 % du réseau. Il est prévu, dans le cadre de la loi d'août 2016[24] que la mesure soit généralisée à tous les territoires

[24] Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 (dite El Khomri) relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

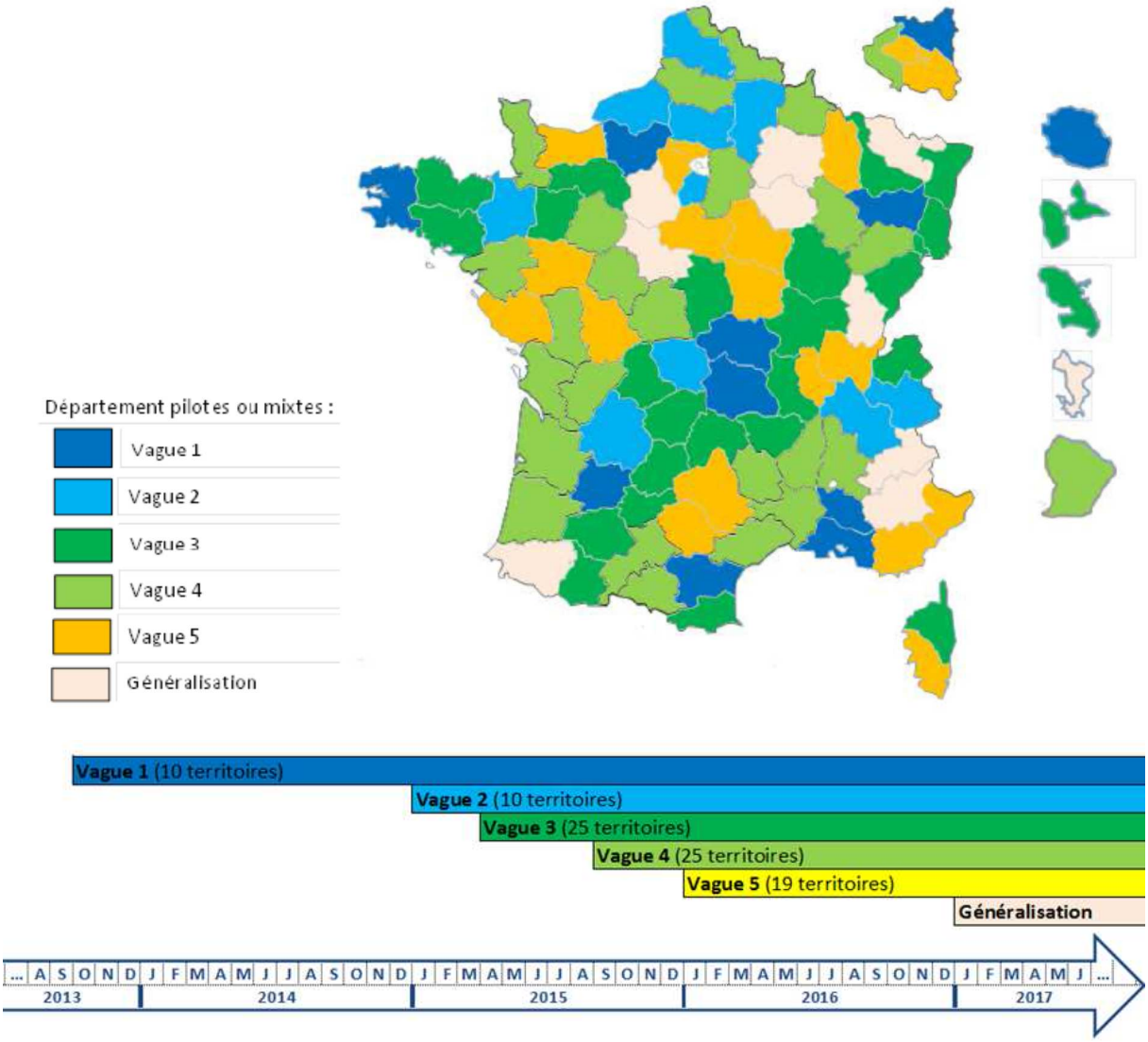
au 1er janvier 2017. Le nombre des bénéficiaires pourrait alors atteindre 150 000 bénéficiaires (**encadré 1)**, soit environ le double du nombre cumulé de bénéficiaires atteint fin juillet 2016 – cf. le tableau 1.2.

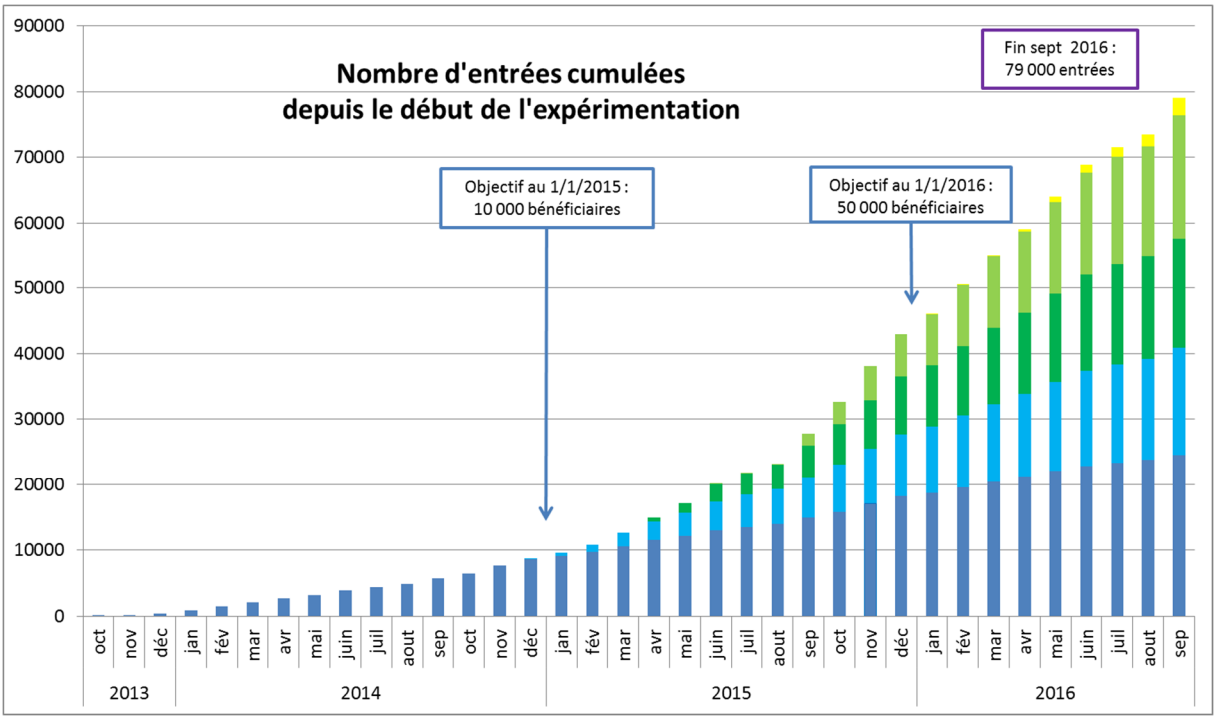
Tableau 1.2. Le déploiement du dispositif

	2013	2014	2015	2016
Nombre de missions locales et de territoires participant à l'expérimentation	10 départements 41 missions locales	10 départements 41 missions locales	72 départements 273 missions locales (60 % du réseau)	91 départements 358 missions locales (80% du réseau) en prévision fin 2016
Nombre de jeunes entrés dans l'année	402	8 242	34 268	50 405 (au 31/07/16)
Nombre de jeunes entrés depuis le début du dispositif	402	8 644	42 912	71 544 (au 31/07/16)
Nombre de jeunes en accompagnement au 31/12	397	7 595	32 725	

Source : DGEFP, octobre 2016

Figure 1.1 : Les différentes vagues de l'expérimentation





Source : DARES

Encadré 1 : Essai de quantification du nombre de jeunes potentiellement éligibles à la Garantie Jeunes sur l'ensemble du territoire français

(Source : DARES/SEPEFP (FPIPJ-DPE) M. Gaini, N. Lagarde, P. Zamora)

La définition du public éligible correspond à celle qui prévalait dans le décret n°2013-880 du 1er octobre 2013. Cette définition dépend du type de ménage dans lequel habite habituellement le jeune. Si le jeune est célibataire, il vit dans un ménage disposant de moins de 450€ par unité de consommation. Si le jeune est en couple et vit maritalement, le couple vit avec moins de 648€ (soit 324€ par UC). Les jeunes avec enfants ne sont pas éligibles à la Garantie Jeunes, car ils sont éligibles au RSA. On ne peut ici que s'en tenir à une appréhension large de l'éligibilité (d'où le terme de jeunes "potentiellement éligibles"), faute de pouvoir tenir compte de toutes les conditions nécessaires pour pouvoir entrer effectivement dans le dispositif. On ne peut bien évidemment pas évaluer la capacité des jeunes à « démontrer » administrativement leur vulnérabilité ou leur motivation pour entrer en Garantie Jeunes, alors que ces deux critères sont essentiels pour l'éligibilité des jeunes retenus par les CAS. On ne peut pas non plus ici tenir compte du fait que les jeunes déjà en cours d'accompagnement dans un autre dispositif ne peuvent pas intégrer la Garantie Jeunes.

<u>Un chiffrage à partir l'enquête Revenus Fiscaux et sociaux (ERFS)</u>

Le chiffrage est effectué avec l'enquête Revenus Fiscaux et sociaux (ERFS) de l'INSEE. Cette enquête est obtenue par appariement statistique entre le fichier de l'enquête Emploi avec les fichiers fiscaux (déclarations des revenus) de la direction générale des Finances publiques (DGFiP) de l'année N et les données sur les prestations perçues au cours de l'année N collectées par les caisses nationales d'allocation familiales et d'assurance vieillesse. Elle permet donc de connaître à la fois la situation professionnelle des individus au cours du 4ème trimestre d'une année donnée et leurs revenus de l'année.

590 000 jeunes vivaient au 4ème trimestre 2013 dans un ménage disposant[25] de moins de 450 euros par mois et par unité de consommation en 2013 (ménage très pauvre). Parmi eux, 15% ne sont ni en emploi, ni en formation, ni en études initiales, c'est-à-dire environ 90 000 personnes. Enfin, 20 000 de ces jeunes

[25] Les revenus tiennent compte de l'ensemble des revenus y compris transferts sociaux, à l'exception des prestations logement (définition conforme à celle du décret n°2013-880).

ont des enfants et sont donc à ce titre éligibles au RSA (ils en sont d'ailleurs bénéficiaires pour la plupart d'entre eux).

Au total, **en France métropolitaine, on peut donc estimer à 70 000 le nombre de jeunes de 16 à 25 ans, NEETs sans enfant, qui vivaient au 4ème trimestre 2013 dans un ménage ayant disposé au cours de 2013 de moins de 450€ par mois et par unité de consommation.** Néanmoins, il convient de noter que la situation de NEET est assez volatile : un certain nombre de jeunes peuvent transiter par cette situation de façon très provisoire. En particulier, il y a les jeunes qui occupent un emploi court ou une formation et qui lorsque cette situation arrive à son terme peuvent se retrouver sans revenu.

Parmi les autres jeunes vivant dans un ménage très pauvre, 145 000 ont terminé leurs études initiales. Parmi eux, 15 000 sont en formation et 5000 occupent un emploi court (de 3 mois ou moins) (susceptible notamment de ne pas donner lieu à la perception d'indemnité chômage lors du départ du jeune). **20 000 jeunes ont donc des risques importants de devenir éligibles dès qu'ils quittent leur emploi ou leur formation**.

Nous n'avons pas pu estimer le nombre de jeunes éligibles dans les départements d'outre-mer, l'enquête ERFS étant limitée aux départements métropolitains. Nous ne pouvons à ce stade que donner le nombre de jeunes NEET vivant dans ces départements. Ils étaient 70 000 en moyenne en 2015[26]. Si l'on applique un ratio jeunes [NEET pauvres / NEET] double voire triple de celui de la métropole, on parvient à environ **20 000 jeunes éligibles à la Garantie Jeunes dans les DOM**.

3 000 jeunes dans les centres d'hébergement

L'enquête « Etablissements et Services Difficulté Sociale » faite par la DREES en 2012 permet de quantifier **le nombre de jeunes éligibles à la Garantie Jeunes qui sont dans des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (hors urgence). Ce nombre s'élève à 3 000.** Ces jeunes[27] ne sont pas déjà comptés dans les enquêtes précédentes qui ne touchent que les ménages ordinaires (et non les collectivités).

Au total, le nombre de jeunes en France entière potentiellement éligibles à la Garantie Jeunes (ou susceptibles de le devenir rapidement à la fin de leur épisode d'emploi ou de formation) peut être estimée à environ 120 000 jeunes. Cette estimation reste toutefois une fourchette basse. Elle ne tient pas compte en particulier des jeunes ayant perdu tout lien avec leurs parents, mais restant administrativement rattachés à leur foyer. Par ailleurs, la sensibilité de l'estimation au seuil de revenu retenu est forte. Ainsi si l'on fait passer ce seuil à 520 euros, on peut passer avec le même raisonnement à une estimation de 190 000 jeunes.

Une estimation à partir de l'enquête Nationale sur les ressources des Jeunes (ENRJ).

L'enquête ENRJ de la DREES comporte plusieurs avantages par rapport à l'enquête ERFS : elle inclut les DOM et son champ comprend également les jeunes qui vivent dans les communautés (foyer de jeunes travailleurs, centre d'hébergement, etc.). Par ailleurs, elle informe sur les liens réels entre les jeunes et leurs parents : un jeune pourrait très bien vivre chez ses parents sans disposer de l'aide nécessaire à son émancipation et à son insertion professionnelle et à ce titre pourrait bénéficier de la Garantie Jeunes. Le champ de l'enquête est limité aux jeunes de 18 à 24 ans.

D'après cette enquête, 761 000 jeunes sont NEET au moment de l'enquête, ne disposent pas de revenus salariés ou d'assurance chômage et ne sont pas parents isolés[28]. Parmi ces jeunes, tous bien sûr ne sont pas éligibles à la Garantie Jeunes car certains vivent chez leurs parents ou bien avec un conjoint disposant de revenus au-dessus du seuil de 450 euros par unité de consommation. Le tableau suivant décrit ainsi les différentes situations de vie :

[26] Source : enquête emploi (INSEE).

[27] A l'inverse des jeunes de l'aide sociale à l'enfance, qui en théorie se trouvent déjà comptabilisés dans les enquêtes auprès des ménages ordinaires.

[28] On enlève les parents isolés car ils ont droit au RSA et ne sont pas éligibles à la garantie jeunes

NEET sans revenus salariaux et non parents isolés		761 000
	Dont Vivant chez leurs parents	*657 000*
	Dont Vivant chez des parents dont le niveau de vie est considéré comme pauvre ou difficile	***106 500***
	Dont décohabitants	*104 000*
	Dont décohabitants seuls ou avec un partenaire dont les revenus sont inférieurs à 675 €/mois	***80 800***
	Dont décohabitants ne disposant pas d'aides financières régulières de leurs parents	***82 000***
Population éligible à la Garantie Jeunes 18-24 ans		**187 000-189 000**

2. La Garantie Jeunes a-t-elle atteint le public visé ?

2.1. Du repérage de la population cible à la prescription de la mesure

2.1.1. Identifier les jeunes potentiellement éligibles

Un des objectifs de la Garantie Jeunes est d'atteindre un public supposé peu connu et peu touché par l'intervention publique. Il y a donc, dans le ciblage de la mesure, un enjeu important à la fois de connaissance et de politique publique.

Nous avons rappelé plus haut (§ 1.2.1) les trois critères de définition des jeunes éligibles. Le deuxième critère renvoie à un indicateur statistique - les "NEETs" –utilisée pour la première fois en France comme une catégorie d'action publique dans le cadre de la mise en œuvre d'une politique nationale d'insertion. Cette catégorie, apparue au Royaume-Uni à la fin des années 1990, a été reprise comme catégorie statistique au niveau européen et par certaines organisations internationales (notamment l'OCDE) au cours de la décennie suivante, puis comme catégorie d'action des institutions européennes (comme la Direction Générale Emploi de la Commission européenne). Ce critère de «NEET» aborde la question des situations juvéniles par une autre approche que celle du taux de chômage, par définition réservée aux jeunes actifs cherchant un emploi, et par là ayant déjà un lien avec le "marché" du travail. Habituellement élaborées en référence aux «jeunes éloignés du marché du travail» ou «jeunes avec des difficultés particulières», puis, plus récemment, en référence à la catégorie instituée du «décrochage scolaire», les politiques d'insertion portées notamment par le réseau des Missions locales se voient fixées avec la Garantie Jeunes une nouvelle cible, qui peut certes en partie recouper les catégories précédentes, mais dont la portée pratique et opérationnelle est à expérimenter.

Le troisième et dernier critère est lui aussi assez nouveau. C'est la première fois qu'une politique d'emploi ou d'insertion professionnelle destinée aux jeunes et mise en œuvre par les Missions locales inclut de manière explicite un critère de «vulnérabilité», partiellement lié aux ressources financières du jeune concerné et de sa famille. Jusqu'à présent, seules étaient prises en compte les difficultés personnelles eu égard au marché du travail (manque de qualification ou d'expérience), et des difficultés sociales relatives à la santé, au logement, à la justice, etc. Avec la Garantie Jeunes, les ressources financières de la famille sont désormais prises en compte pour pouvoir entrer dans un dispositif d'accompagnement.

Les lignes directrices de la mesure fixent plus précisément trois critères de vulnérabilité :

- la vulnérabilité financière : sont concernés les jeunes vivant au sein d'une famille dont les ressources financières sont inférieures à un seuil de revenu minimal ;

- la vulnérabilité familiale : sont concernés les jeunes ayant quitté le domicile familial ou résidant au sein du domicile familial sans soutien financier familial ;

- la vulnérabilité sociale : sont concernés les jeunes ayant quitté le système scolaire sans qualifications, ou les jeunes placés sous main de justice.

A ces critères administratifs s'ajoute le critère de motivation cité plus haut et rappelé à plusieurs reprises dans les textes de la DGEFP[29].

2.1.2. La mobilisation des partenaires au niveau local : très variable selon les territoires

C'est aux Missions locales et à leurs partenaires de repérer ces jeunes vulnérables, en vue de leur faire bénéficier de ce dispositif. L'atteinte du public ciblé dépend donc non seulement de l'appréciation des critères d'éligibilité de la part des acteurs locaux, mais aussi de leur capacité à se mobiliser de façon coordonnée pour repérer ces jeunes et les orienter vers la Garantie Jeunes, notamment ceux les plus éloignés du marché du travail, et, au-delà, des sphères de l'insertion sociale.

Un premier constat général est que la mobilisation des acteurs au niveau local est très variable selon les territoires. Les DIRECCTE ont joué un rôle souvent central dans cette mobilisation. Dans certains départements, le préfet s'est aussi beaucoup impliqué. Mais cette mobilisation s'inscrit toujours dans l'histoire, propre à chaque territoire, des relations entre les Missions locales et ces autres acteurs. Dans la plupart des cas, le dispositif de la Garantie Jeunes ne s'est pas pour autant simplement inscrit dans des réseaux déjà existants - ceux notamment mis en place au cours des années récentes avec la mise en œuvre des Emplois d'Avenir. Il a souvent donné l'occasion aux Missions locales d'établir de nouveaux partenariats, notamment avec des acteurs hors du champ classique « emploi-formation » : la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), les centres d'hébergement et de réadaptation sociale (CHRS), etc. Ces relations préexistaient souvent mais étaient davantage fondées sur des contacts personnalisés ou des sollicitations ponctuelles. Par exemple les CHRS sont des partenaires habituels des Missions locales dans l'accompagnement des difficultés des jeunes relatives au logement. De même, les PJJ ou SPIP pouvaient être en contact avec les Missions locales dans le cas particulier d'un jeune suivi. Avec la Garantie Jeunes, les partenariats avec ces différents acteurs du social ou de l'Education nationale ont ainsi été renforcés et institutionnalisés par la présence de représentants dans les Commissions locales (CAS).

Ces partenariats ont pu donner lieu à des innovations en matière d'action commune pour le repérage des jeunes ciblés par la Garantie Jeunes. Ainsi, dans certains territoires, la Caisse d'Allocation Familiale a pu être mobilisée, grâce à ses travailleurs sociaux et/ou l'exploitation de ses données administratives, pour essayer de repérer les jeunes éligibles et les inciter à s'orienter vers la Mission locale. Les associations sportives et de quartiers peuvent aussi constituer un relais intéressants pour atteindre les jeunes. Ces institutions, hors du champ strictement défini de l'emploi et de l'insertion sociale, peuvent être notamment sollicitées par des adultes-relais, que certaines Missions locales ont mis en place, et qui sont chargés spécifiquement de la prospection de jeunes qui ne sont pas en contact avec la Mission locale.

Au-delà de ces initiatives originales, dont l'effet serait à apprécier dans le temps, il convient de pointer aussi des difficultés et problèmes de coordination qui on pu apparaître dans certains territoires entre les Missions locales et certains acteurs. Plusieurs points ressortent notamment

[29] Cf. notamment le question-réponse de la DGEFP – mise à jour 18 mars 2016.

de l'étude menée dans le cadre du Comité scientifique (Farvaque et al., op.cit., **annexe 4** de ce rapport), même s'il faut souligner, une fois de plus, qu'aucune généralisation n'est possible - les relations avec les mêmes acteurs ayant pu se nouer de façon satisfaisante sur d'autres territoires.

- Les relations avec *l'Education nationale et les centres d'information et d'orientation (CIO)* ont dans certains cas été signalées comme problématiques par certaines Missions locales. L'idée a parfois été évoquée selon laquelle, dans certains territoires, l'Education nationale ne souhaiterait pas présenter les services de la Mission locale afin de ne pas inciter les jeunes au décrochage.
- Si, au sein des *Travailleurs Sociaux ou Educateurs spécialisés*, certains se sont mobilisés pour orienter des jeunes vers la mesure (ou du moins vers la Mission locale), d'autres se sont montrés plus réticents. La Garantie Jeunes a pu être perçue par ces derniers avant tout comme une mesure de politique de l'emploi, notamment du fait de la priorité donnée aux expériences en milieu de travail ("*work first*", cf. plus haut) et donc, comme telle, jugée peu adéquate pour les jeunes suivis. On se heurte ici sans doute en partie à une certaine rigidité des représentations, liées aussi à des identités professionnelles constituées, établissant une frontière relativement stricte entre accompagnement vers l'emploi et accompagnement social - frontière que cherche justement à déplacer la Garantie Jeunes.
- Certaines Missions locales ont mis en place avec *Pôle Emploi* un sas d'entrée, pour établir un diagnostic partagé sur les jeunes éligibles et leur proposer le dispositif le mieux adapté. Mais sur d'autres territoires, plusieurs Missions locales ont indiqué que Pôle emploi ne «*joue pas toujours 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. Un facteur explicatif potentiel est la possible mise en concurrence entre dispositifs qui sont eux aussi, comme la Garantie Jeunes, financés sur la base d'un volume d'entrées de jeunes, et qui peuvent, au moins en partie, viser la même cible - comme par exemple l'Accompagnement Intensif des Jeunes (AIJ) délivré par Pôle Emploi (voir le point 1.2.3 plus haut). On a pu noter aussi que certains organismes offrant des formations financés aussi dans le cadre de *l'Initiative pour l'Emploi des Jeunes (IEJ)* (comme l'est la Garantie Jeunes)[30] en fonction du volume des jeunes NEETs accueillis, développent sur certains territoires des politiques de prospection très actives (comme le tractage devant les Missions locales). La mise en concurrence sur certains territoires de différentes mesures en faveur de jeunes, sans pour autant que celles-ci soient forcément redondantes (et qui peut s'opérer d'ailleurs aussi avec d'autres dispositifs que ceux que l'ont vient de citer), fait courir le risque d'orientation de certains jeunes vers des dispositifs qui ne sont pas nécessairement ceux qui sont le mieux adaptés à leurs besoins.

2.1.3. La prescription de la mesure : presqu'exclusivement les Missions locales

Les différents partenaires locaux ont la capacité de présenter directement des dossiers de jeunes via une fiche de liaison. Selon les données nationales issues du *reporting* par les Missions locales, les jeunes orientés vers le dispositif l'ont été à près de 95% par ces dernières (**tableau 2.1**). Il faudrait bien se garder cependant de voir dans ce chiffre un indicateur d'échec de la mobilisation des acteurs : si ces derniers prescrivent très peu directement, beaucoup orientent

[30] Outre la Garantie Jeunes et l'AIJ, les autres dispositifs financés par l'Union Européenne dans le cadre de l'IEJ sont le Service Civique, les formations des bénéficiaires des emplois d'avenir, et l'accompagnement par l'APEC des jeunes chômeurs le cadre de l'Accord National Interprofessionnel (ANI) du 7 avril 2011. Comme on l'a noté plu haut, d'autres dispositifs, nombreux, ont été par ailleurs financés par l'IEJ à l'échelle régionale, en particulier dans le cadre de financements déconcentrés pilotés par les DIRECCTE

vers les Missions locales, sans que ces dernières sachent d'ailleurs toujours que le jeune leur a été adressé par un autre acteur.

Tableau 2.1 : repérage et orientation vers la Garantie Jeunes

Mission locale	93,6 %
Services municipaux	0,2 %
Services du Conseil Général	0,6 %
Clubs de prévention	0,2 %
CHRS	0,1 %
CIO	0,0 %
Pôle Emploi	0,4 %
PJJ	0,1 %
SPIP	0,1 %
Autre partenaire	0,5 %
motifs erronés	2,6 %

Source : DGEFP. Données nationales, mars 2016

L'enquête auprès des jeunes bénéficiaires de la vague 1 (**tableau 2.2**) révèle que 7% d'entre eux déclarent avoir entendu parler pour la première fois de la Garantie Jeunes par un conseiller ou référent hors Missions locales. Ils sont près d'un quart à déclarer avoir découvert le dispositif grâce à un proche (ami ou membre de la famille).

Tableau 2.2. Par qui, avez-vous entendu parler de la Garantie jeunes la première fois ?
(% pondérés)

Votre famille (ou conjoint)	6
Vos amis	17
Par un conseiller de mission locale (ou affiches à la mission locale)	65
Par un conseiller ou un référent hors mission locale (une personne d'une institution ou d'une association qui vous suivait - travailleur social, assistante sociale, éducateur, conseiller Pole Emploi, CHRS, CCAS, CAF)	7
Par la télévision, les journaux, internet, radio	4
Autre/NSP	1
Total	*100*
Nombre d'observations	*3180*

Source : DARES, enquête statistique de suivi GJ. Champ : Bénéficiaires entrés en Garantie Jeunes entre juin et décembre 2014, 1ère interrogation (entre mai et juillet 2015).

Cependant, au total, plus de 80% des jeunes orientés vers la Garantie Jeunes étaient déjà connus des Missions locales. Peut-on en conclure que la mesure a échoué à atteindre les publics les plus fragiles et les plus éloignés de la sphère des institutions publiques de l'emploi et de l'insertion sociale ? Deux considérations amènent à fortement relativiser cette hypothèse :

- Etre connu par la Mission locale ne signifie pas forcément être suivi par elle. Un certain nombre de jeunes ont pu être une fois en contact avec une Mission locale, sans avoir fait l'objet par la suite d'un véritable accompagnement. Parmi ces jeunes, beaucoup peuvent être dans des situations de grande précarité et relever complètement du public visé.

- Symétriquement, le nombre de jeunes précaires complètement "hors des radars" des Missions locales n'est peut-être pas aussi important qu'escompté[31]. Il faut de plus rappeler que la mesure s'adresse à des jeunes volontaires et motivés. Au total, il se peut que, sur de nombreux territoires, comme l'a résumé une directrice de Mission locale « *un NEET précaire, volontaire, et motivé ça ne court pas les bas d'immeuble* » (Farvaque et al., op.cit.)

2.2. Les processus de sélection des bénéficiaires : quelles sont les modalités d'entrée dans le dispositif ?

Une fois les jeunes potentiellement éligibles repérés, intervient le processus de sélection - au sens le plus large du terme, intégrant notamment aussi les formes "d'auto-sélection" - de ceux parmi eux qui bénéficieront du dispositif. Répondre à la question posée ici à l'évaluateur - la mesure atteint-elle le public qu'elle vise - invite à analyser les processus pouvant expliquer le *non-recours* à la mesure. On peut partir ici d'une définition englobante du non recours qui renvoie « *à toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre* » (Warin, 2010, p.3)[32]. Quatre formes de non recours, qui renvoie chacune à des processus spécifiques, peuvent être alors distinguées :

- le non recours par non information : la personne éligible ne demande pas à bénéficier de l'offre car elle n'a pas d'information sur son existence ou son mode d'accès ; ceci renvoie notamment au problème du repérage du public cible évoqué dans la section précédente ;
- le non recours par non demande : la personne éligible est informée mais ne demande pas à bénéficier du dispositif par choix ou par contrainte ; ceci renvoie aux différentes formes "d'auto-sélection" ;
- le non recours par non proposition : ce non recours est proche du premier car il implique une non-connaissance de l'offre par le public concerné ; mais il renvoie ici non plus au repérage mais à la prescription, qui est opérée surtout, comme on l'a vu plus haut, par les Missions locales ;
- le non recours par non réception : la personne est éligible, informée, demande à bénéficier de l'offre mais ne la reçoit pas ; ceci renvoie, dans le cas de la Garantie Jeunes, à la sélection opérée par les CAS (ou, en amont, par les exigences administratives en termes de pièces à rassembler pour monter le dossier préalablement au passage en commission).

[31] Ce résultat n'est pas totalement nouveau. Lors de la mise en place du contrat d'autonomie en 2008 dans le cadre du plan « Espoir Banlieues » destiné aux jeunes non qualifiés des quartier prioritaires, il était ressorti de l'évaluation qualitative, que contrairement à l'intention initiale - qui visait à toucher un nouveau public - les opérateurs en charge de la mise en œuvre de ce dispositif d'accompagnement avaient accompagnés des jeunes déjà connus des Missions locales (voir « Le contrat d'autonomie : mise en œuvre par les opérateurs et profils des bénéficiaires, *Dares Analyses*, février 2011, n°13). Plus récemment, ce même constat a été fait concernant la mise en œuvre en France des fonds européens de l'IEJ (Initiative pour l'Emploi des Jeunes) dans le cadre de la Garantie pour la jeunesse sur l'année 2015, avec le constat selon lequel "*L'IEJ permet avant tout d'accompagner «mieux» et «plus» des jeunes NEET déjà connus et de renforcer les partenariats existants*" (voir FSE : Rapport national Évaluation de l'impact du programme européen «Initiative pour l'emploi des jeunes » en 2015, www.fse.gouv.fr/IMG/pdf/etude_iej_synth_se_**rapport**_france_v1_vf.pdf).

[32] Warin, P., « Le non recours : définition et typologies », document de travail de l'Odénore, juin 2010, disponible sur la page : https://odenore.msh-alpes.fr/documents/WP1definition_typologies_non_recours.pdf

2.2.1. Les processus "d'auto-sélection"

Les jeunes éligibles participent le plus souvent à une réunion d'information générale sur le dispositif, à l'issue de laquelle un certain nombre d'entre eux renoncent à postuler. Cette "auto-sélection" peut avoir plusieurs causes. Le jeune éligible peut juger que la mesure ne répond pas à ses attentes, mais dans de nombreux cas, notamment pour les jeunes les plus fragilisés, ces dernières peuvent être très floues pour le jeune lui-même. Le choix du jeune peut renvoyer à un processus plus complexe qu'une décision pleinement informée et rationnelle consistant à comparer les moyens (la mesure proposée) aux objectifs (des "attentes" clairement identifiées). Le non-recours peut renvoyer plus largement à un sentiment de « non concernement » (Vial, 2016)[33] : le jeune ne se sent pas concerné, il ne se projette pas en tant qu'usager de cette offre et ne prête pas une attention active aux éléments d'information qui circule autour de l'offre. Le non-recours peut être aussi plus contraint (si tant est qu'il puisse être qualifié de pleinement volontaire dans le cas précédent), et résulter du découragement lié à la complexité des formalités administratives à entreprendre pour bénéficier du dispositif. Dans le cas de la Garantie Jeunes, il semble que ce facteur de non recours a pu jouer un rôle non négligeable, notamment du fait que certaines pièces exigées pour le dossier de candidature peuvent être difficiles à obtenir (**encadré 2**). Le cadrage de l'accompagnement imposant un rythme à temps plein pendant plusieurs semaines en collectif au démarrage de la Garantie Jeunes peut également être un frein à l'engagement de certains jeunes, du fait de leur vulnérabilité et/ou de leurs problèmes relationnels.

Encadré 2 : la complexité du dossier à constituer pour bénéficier de la Garantie Jeunes

Ce sont les pièces relatives à l'évaluation des ressources (permettant d'attester la vulnérabilité du jeune) qui posent le plus de difficulté. Si le jeune est rattaché fiscalement au foyer familial, il doit présenter l'avis d'imposition des parents, ou l'attestation de perception RSA des parents, ou un avis de détachement fiscal. Dans des situations fréquentes, les jeunes sont décohabitants mais sont toujours rattachés au foyer parental. Il se peut que les relations soient tendues entre le jeune et les parents d'où des difficultés d'obtention des pièces. En cas d'hébergement par un tiers, sont également demandées des attestations d'hébergement, incluant une photocopie de la carte d'identité de l'hébergeant.

La «solution » du détachement fiscal, pour que le jeune puisse entrer dans la Garantie Jeunes, a été préconisée par les services de l'Etat. La pièce correspondante à fournir a un statut imprécis - un «*justificatif de l'engagement à se détacher fiscalement de ses parents (avis d'engagement)* ». Certains centres des impôts rechigneraient à produire ce type d'attestation tandis que certaines Missions locales doutent du statut de ce type de document. Mais le problème est aussi que certaines familles refusent le détachement fiscal car elles craignent de perdre des parts fiscales, et, par là, de voir leurs revenus (nets) diminués.

Les situations de non demande découlent souvent de « conflits de normes et de pratiques », lorsque les conditions de comportements paraissent inatteignables ou inacceptables (Vial, op.cit., p.6). La condition de « motivation », notion hautement interprétable que les professionnels posent bien souvent à l'entrée du programme de la Garantie Jeunes (cf. aussi plus bas) et plus généralement le modèle de « l'activation » qui sous-tend le dispositif à travers les différentes formes d'engagement qui sont attendus peuvent provoquer différentes réactions de non demande : une non demande par dénigrement de ses capacités, une non demande par découragement devant les conditions et la complexité ou encore une non demande plus politique et morale par non adhésion aux principes mêmes du dispositif.

[33] 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° 74.

Au total, la non demande recouvre une forme d'auto-exclusion qui ne peut être mise sur le seul compte de déficiences individuelles mais bien d'un rapport entre une offre ayant certaines caractéristiques du point de vue matériel et symbolique et des individus qui lui donnent sens. Il faut noter que le protocole d'évaluation mis en place n'a pas permis de cerner les facteurs d'auto-sélection, de mesurer son ampleur, et de renseigner sur les caractéristiques des jeunes concernés.

2.2.2. La (pré-)sélection des jeunes par les Missions locales

Une deuxième forme de non recours (la "non proposition") résulte du fait qu'un certain nombre de jeunes potentiellement éligibles ne se voient pas proposer le dispositif par les Missions locales - qui, on l'a souligné plus haut, sont de très loin les principaux prescripteurs.

Cette présélection peut résulter de plusieurs processus.

- Le dispositif est exigeant, du fait de l'intensité de l'accompagnement mais aussi de sa forme particulière durant les six premières semaines (assistance continue à des ateliers collectifs). Ceci pose la question de ce que l'on pourrait nommer "l'accompagnabilité" des jeunes, qui peut amener à écarter ceux d'entre eux jugés insuffisamment motivés, et/ou « *qui ne tiendront pas* », et/ou qui risquent de déstabiliser le collectif. Il faut souligner que c'est, en amont, au niveau repérage du public cible que ce critère d'accompagnabilité (reposant en premier lieu sur l'évaluation de la motivation) peut être mobilisé, ce qui peut contribuer à expliquer, dans certains territoires, le sentiment évoqué plus haut que les jeunes éligibles à la Garantie Jeune ne sont pas si nombreux - alors que le nombre de jeunes NEETs vulnérables est lui plus important.

- L'évaluation et la rémunération afférente des Missions locales repose sur des objectifs en termes de multiplication des expériences professionnelles et de "sorties positives"[34]. Il en découle un risque potentiel d' « écrémage »[35], fondé notamment sur les critères plus ou moins objectivés des «freins à l'emploi » ou de l'incapacité à entrer dans une formation à l'issue du dispositif. Peut se nouer ici une tension possible pour les conseillers des Missions locales entre deux logiques : une *logique civique*, celle du service public, selon laquelle les jeunes les plus vulnérables ont droit au dispositif ; une *logique de performance*, dictée par des objectifs à atteindre. Cette tension entre les deux logiques, résulte aussi de la double nature du dispositif : une allocation (du type RSA), relevant d'un "droit à", notamment pour les plus vulnérables financièrement ; un dispositif de politique de l'emploi, avec notamment des objectifs de "sorties positives".

- Les décisions de refus formulées par les CAS pour certains jeunes - pour des raisons administratives ou au regard de leurs parcours - obligent les professionnels (comme les partenaires) à expliquer *a posteriori* aux jeunes concernés qu'ils ne pourront pas accéder à un accompagnement Garantie Jeunes, et les conduit les fois suivantes à ne pas entamer la démarche de candidature avec le jeune, par prévention d'une situation d'échec. La sélection au niveau des CAS (cf. le paragraphe suivant) peut donc en partie se reporter à l'étape précédente.

De fait, dans certaines Missions locales, la question des "freins à l'emploi" (pouvant recouvrir aussi des facteurs de "non accompagnabilité") a joué un rôle important dans la sélection à l'entrée du dispositif. Ceci peut sembler contradictoire avec la doctrine sous-tendant la Garantie Jeunes, selon laquelle, on l'a rappelé plus haut, la levée des freins à l'emploi ne doit pas être un

[34] Sur la conditionnalité du versement de la totalité de l'aide publique pour l'accompagnement d'un jeune, voir plus bas **l'encadré 3**, section 3.2.

[35] « L'écrémage » désigne une pratique consistant à sélectionner, pour entrer en mesure, les personnes les plus employables parmi les personnes éligibles.

préalable à l'entrée en dispositif. Il faut cependant souligner que cette pré-sélection relève souvent moins d'*a priori* que de l'expérience des premières cohortes des bénéficiaires, dans lesquelles le risque avait été pris d'intégrer des jeunes en grande difficulté. Suite à certains échecs - renvoyant aux « parcours empêchés » (Loison-Leruste et al., op.cit., **annexe 3** de ce rapport - voir plus bas la section 4), au sens où de trop grandes difficultés (santé, urgence sociale, etc.) empêchent les jeunes bénéficiaires de tirer profit du dispositif -, la leçon en a été tirée qu'il ne faut pas intégrer les jeunes avec des problèmes trop importants qu'il convient de résoudre en amont (Farvaque et al., op.cit., **annexe 4** de ce rapport).

2.2.3. La sélection à l'entrée : le rôle des CAS

Le non recours par "non réception" renvoie au refus éventuel d'entrée dans le dispositif de la Garantie Jeunes. Cette décision est confiée aux commissions d'attribution et de suivi (CAS) - cf. plus haut. En fait, le système de gouvernance articule deux niveaux : des Commissions locales, qui ont le pouvoir décisionnelle (sur l'entrée dans la mesure, mais aussi l'éventuelle suspension de l'allocation), et des Commissions départementales, ayant un rôle de coordination et d'harmonisation sur le territoire départemental. Ces dernières peuvent être amenées à trancher des cas complexes, et, de façon plus générale, ont pour rôle d'établir une "jurisprudence" pour les conditions d'entrée et pour les critères de sanction.

La composition des Commissions est assez variable selon les territoires - dans certaines commissions locales, ne siègent, en plus des représentants des Missions locales, qu'un représentant du Conseil départemental et un représentant de la DIRECCTE. Le fonctionnement des Commissions est lui aussi assez divers. Dans certains cas, le représentant de l'Etat (le préfet, ou le représentant de la DIRECCTE) joue un rôle central, imposant ses vues, parfois à l'encontre de l'avis des Missions locales. Sur certains territoires, les Commissions départementales apparaissent comme de simples chambres d'enregistrement, alors que dans d'autres elles jouent un rôle beaucoup plus actif dans l'édiction de normes.

Comme au niveau de la "présélection" par les Mission locale qui prescrivent et proposent les dossiers, il existe une tension au niveau des Commissions entre une logique « *d'éligibilité* », celle du "droit à", fondée sur des critères objectifs et impersonnels, et une logique du « *bienfondé* », se référant au cahier des charges du dispositif, et qui repose sur une analyse des situations et parcours individuels pour déterminer si la Garantie Jeunes est adaptée au jeune proposé (ou l'inverse). Cette seconde logique peut sembler plus sélective, et laissant aussi davantage libre cours à la subjectivé - l'appréciation de la motivation par les conseillers qui portent les dossiers pouvant jouer un rôle important ici aussi. La première logique (celle de "l'éligibilité") revendique le recours aux critères objectifs de vulnérabilité, et refuse *a priori* d'écarter des jeunes éligibles pour lesquels il y a seulement un doute de non adéquation au dispositif. Cependant, les critères de vulnérabilité peuvent être eux-mêmes interprétés différemment selon les Commissions, ce qui peut introduire là aussi un risque d'arbitraire[36]. Selon les Commissions l'une ou l'autre des deux logiques a tendance à l'emporter. Il n'a pas été possible dans le cadre de cette évaluation d'avoir une appréciation globale précise du degré de sélectivité des différentes Commissions en activité durant la période d'expérimentation.

Il faut noter qu'une fois le dossier accepté, il peut s'écouler plusieurs semaines avant que le jeune entre effectivement dans le dispositif - du fait de l'entrée séquentielle par cohortes. Cette attente entraîne un risque de déperdition.

[36] Voir notamment Lima (L). (dir.), 2013, *L'expertise sur autrui. L'individualisation des politiques sociales entre droit et jugements*, Bruxelles, PIE Peter Lang ; Astier (I), 2000 : « Droit à l'emploi et magistratures sociales : vers une politique des situations ? », *Droit et Société*, n° 44/45, pp. 143-155.

2.3. Qui sont les jeunes qui ont bénéficié du dispositif ?

2.3.1. Quelle est la nature et l'ampleur de la sélection ?

Dans les faits, au cours de l'expérimentation, il semble que le risque d'une (pré-)sélection importante ne se soit que peu réalisé, notamment concernant le critère d'accompagnabilité. Les indicateurs sur ce point seraient notamment à affiner.

- Parmi jeunes recensés comme potentiellement éligibles dans Œdipe[37] entre avril et décembre 2014, seuls 16% ne pouvaient suivre qu'«*assez difficilement* » ou « *très difficilement* » un accompagnement à temps plein selon les informations indiquées par les conseillers des Missions locales. Cette proportion peut sembler relativement faible, étant donné le public visé. Ceci pourrait résulter en partie d'une sélection en amont, lors de la recension dans Œdipe - ou d'un biais de sélection lié au fait que les organismes / institutions qui sont le plus en contact avec les jeunes les plus fragiles ont moins rempli Œdipe et moins orienté vers les Missions locales. Aucune information disponible ne permet de confirmer ou d'infirmer ces hypothèses.
- La part des « *assez difficilement* » ou « *très difficilement* » "accompagnables" est plus faible chez les bénéficiaires (13% parmi les bénéficiaires, 23% parmi les éligibles non bénéficiaires) ; il semble donc bien y avoir une (pré-)sélection selon le critère d'"accompagnabilité", mais qui ne semble pas massive.

Lors de l'inscription des jeunes sur la plateforme Œdipe, les conseillers indiquent les difficultés auxquelles, selon eux, les jeunes sont confrontés. On peut comparer la nature et l'ampleur de ces difficultés estimées entre la population des bénéficiaires et celles des éligibles non bénéficiaires (**tableau 2.3**). Il faut garder cependant en tête que ce sont là des appréciations subjectives des agents (conseillers de Mission locale ou autre) au moment où ils inscrivent le jeune éligible dans la base Œdipe. Il faut donc être prudent sur les enseignements à en tirer quant à la situation réelle du jeune, l'agent n'ayant pas forcément toujours une connaissance précise du jeune concerné.

Il en ressort que les bénéficiaires seraient légèrement moins nombreux (en proportion) à présenter des problèmes de santé (physique ou psychologique). En revanche, ils seraient plus nombreux à avoir des problèmes de savoir-être, et des qualifications jugées insuffisantes : ces deux "freins à l'emploi" ne semblent donc pas avoir donné lieu à un "écrémage" à l'entrée dans la mesure - ce serait même apparemment le contraire. De même, les bénéficiaires seraient aussi proportionnellement plus nombreux à avoir des difficultés de logement, des problèmes familiaux et un problème de manque d'estime de soi - les différences entre les deux sous-populations concernant les autres difficultés identifiées n'étant pas très significatives. Au-total, ces éléments d'information ne laissent pas entrevoir une sélection à l'entrée de la Garantie Jeunes au détriment des jeunes les plus en difficultés de par leurs caractéristiques personnelles ou leur situation.

[37] Rappelons que Œdipe est la plateforme mise en place par la DARES pour identifier les jeunes potentiellement éligibles à la Garantie Jeunes sur les différents territoires (voir **l'annexe 2**). Cette plateforme a été alimentée par les conseillers des structures au contact des jeunes en difficulté (Missions locales, Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale, Conseils Généraux, associations spécialisées) - dans les faits avant tout par les conseillers des Missions locales.

Tableau 2.3. Les difficultés rencontrées par les jeunes bénéficiaires et potentiellement éligibles recensées dans Œdipe. (% non pondérés)

Selon vous, le jeune est-il confronté aux difficultés suivantes :		Bénéficiaires de la Garantie Jeunes	Jeunes pré-identifiés (dans Œdipe) des territoires pilotes hors Garantie Jeunes (1)	Signif. de la diff.
Problème de santé (physique et psychologique)				
	Non	69.5	68.8	
	Oui	16.3	20.4	**
	NSP	14.2	10.8	**
Problème de mobilité géographique	Non	41.7	39.5	
	Oui	53.1	56.9	*
	NSP	5.2	3.6	*
Logement instable	Non	60.6	72.6	***
	Oui	33.2	23.6	***
	NSP	6.2	3.8	***
Souhaite rester près de chez lui				
	Non	33.4	33.8	
	Oui	43.0	48.3	**
	NSP	23.6	18.0	***
Difficulté de garde d'enfant	Non	94.9	93.9	
	Oui	1.8	2.9	*
	NSP	3.3	3.2	
Qualification insuffisante	Non	29.6	32.7	
	Oui	67.2	62.7	**
	NSP	3.2	4.5	
Expérience insuffisante	Non	11.1	13.6	*
	Oui	86.0	83.0	*
	NSP	3.0	3.4	
Non maîtrise des compétences de base (lire, écrire, compter)				
	Non	78.2	75.8	
	Oui	12.0	11.8	
	NSP	9.8	12.5	**
Savoir-être (exemple : ponctualité, respect des consignes, comportement)				
	Non	51.9	59.1	***
	Oui	35.5	29.3	***
	NSP	12.6	11.6	
Problèmes familiaux				
	Non	44.5	54.8	***
	Oui	40.5	32.6	***
	NSP	15.0	12.5	*
Manque d'estime de soi				
	Non	32.7	38.6	***
	Oui	48.6	40.7	***
	NSP	18.7	20.7	
Manque d'offres d'emploi dans son domaine				
	Non	35.8	34.0	
	Oui	36.4	42.5	***
	NSP	27.9	23.6	**
Nombre d'observations		1210	1036	

Source : Œdipe. Bénéficiaires entrés en Garantie Jeunes entre juin et décembre 2014 (hors territoire de La Réunion). (***) significatif à 1% ; (**) significatif à 5% ; (*) significatif à 10%. ([1]) : Il s'agit de jeunes qui ne sont pas entrés en Garantie Jeunes au moment de l'enquête (i.e. les jeunes entrés avant juin 2014 ou après décembre 2014 sont exclus de l'échantillon)

2.3.2. Les bénéficiaires : des jeunes vulnérables selon de multiples dimensions

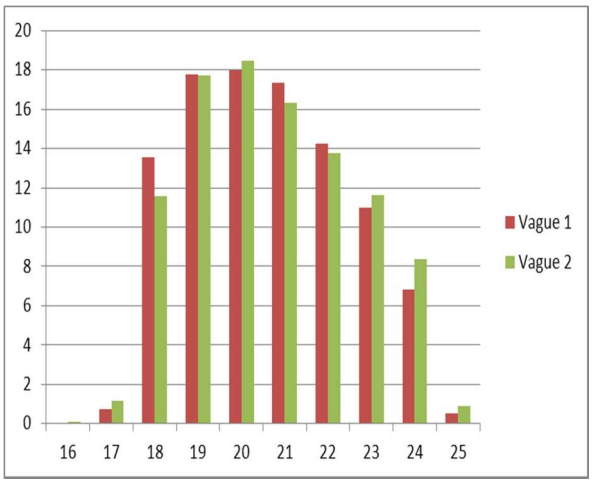
Le **tableau 2.4** - complété par les **graphiques 2.1 et 2.2** pour des éléments de comparaison entre les territoires des vagues 1 et 2 - présente un certain nombre d'informations concernant les caractéristiques sociodémographiques des jeunes bénéficiaires de la Garantie Jeunes.

Tableau 2.4 : Caractéristiques sociodémographiques des jeunes bénéficiaires de la Garantie Jeunes dans les territoires de la vague 1 (en %)

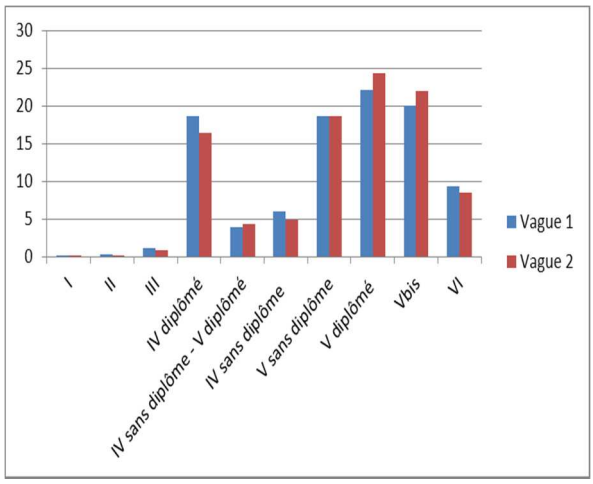
Femme	47
Moins de 20 ans	6
De 20 à 23 ans	71
Plus de 23 ans	23
NiveauV sans diplôme, V Bis et VI	44
Niveau V et IV sans diplôme	33
Niveau IV et plus (i.e. diplôme ≥ Bac)	24
Âge de fin d'étude ≤ 16 ans	20
Père français à la naissance	65
Mère française à la naissance	69

Source : enquête DARES - cohorte 1 et Œdipe (non pondéré)
Champs : Bénéficiaires entrés en Garantie Jeunes entre juin et décembre 2014 (hors territoire de La Réunion)

Graphique 2.1. Age des jeunes à l'entrée en Garantie Jeunes



Graphique 2.2. Niveau de formation à l'entrée en Garantie Jeunes



Source : I-MILO :
Vague 1 : jeunes entrés en GJ sur les territoires de la vague 1 au deuxième semestre 2014 ;
Vague 2 : jeunes entrés en GJ sur les territoires de la vague 2 entre mars et juin 2015

Les jeunes hommes sont proportionnellement légèrement plus nombreux (53% des bénéficiaires). Près des trois quarts des bénéficiaires ont entre 20 et 23 ans, et 5 % d'entre eux sont de nationalité étrangère[38].

De façon attendue, le niveau de qualification des bénéficiaires est en moyenne relativement faible[39]. Parmi les 5450 jeunes entrés en Garantie Jeunes entre juin et décembre 2014 (i.e. dans les 10 territoires pilotes de la vague 1), plus des trois-quarts avaient un niveau de diplôme inférieur au Baccalauréat, et un cinquième d'entre eux avait quitté le système scolaire à l'âge de 16 ans ou avant. Le niveau de formation des bénéficiaires des territoires de la vague 2 était sensiblement le même. Mais le niveau de qualification n'est pas le seul critère pertinent, ni même le principal, pour apprécier les difficultés, la vulnérabilité renvoyant à des situations et non pas seulement à des caractéristiques individuelles. De ce point de vue, beaucoup de jeunes bénéficiaires connaissent ou ont connu des situations difficiles.

L'analyse quantitative du profil de ces derniers fait en effet apparaître un public fragile, qui a connu des trajectoires heurtées. Plus d'un quart vivent dans un Quartier prioritaire de la ville (QPV) ou dans une Zone urbaine sensible (Zus). Plus d'un quart (27 %) déclarent que lorsqu'ils étaient au collège, la situation financière de leurs parents était difficile ou très difficile (« ils y arrivaient difficilement / ils ne pouvaient pas y arriver sans faire de dettes ») et la même proportion (27%) indiquent que leurs parents devaient faire attention. 33 % ont déjà eu dans leur vie de grosses difficultés de logement, ne sachant pas où loger ou dormir et 6 % étaient dans une situation de logement instable ou sans abri dans les mois précédant l'entrée en Garantie Jeunes. 34 % n'ont pas eu de contacts avec leur père au cours des douze derniers mois (21 % ne sont plus en contact et 13 % ont un père décédé ou qu'ils n'ont pas connu). La même proportion de jeunes bénéficiaires (34 %) déclare ne connaître personne qui pourrait les dépanner en cas de problèmes d'argent, et 18 % n'ont personne sur qui compter pour prendre des décisions difficiles.

En complément de ces données de cadrage statistique, l'étude de Loison-Leruste et al. (op.cité, **annexe 3** de ce rapport) livre un portrait riche et précis d'un certain nombre de jeunes bénéficiaires qui confirme que ces derniers correspondent dans leur très grande majorité au public ciblé. Les soixante jeunes rencontrés sont, pour la quasi-totalité, issus de milieux très modestes. Leurs parents exercent des emplois précaires relevant de l'aide à la personne, de la manutention, de l'entretien et du bâtiment. Beaucoup d'entre eux sont sans emploi, certains sont malades ou en situation de handicap. Leurs revenus sont faibles, nombreux sont ceux qui touchent le RSA et bénéficient d'aides sociales (Aide Personnalisée au Logement, bons alimentaires, aides pour l'électricité). Cette précarité économique entraîne pour certains foyers des difficultés à assumer les besoins primaires de la vie courante (alimentation, logement). Dans l'ensemble, les jeunes rencontrés sont issus de familles nombreuses et recomposées. Leurs histoires familiales sont majoritairement marquées par des difficultés et des ruptures qui vont du divorce des parents aux violences physiques et aux maltraitances en passant par l'abandon, la maladie ou le décès d'un des parents. De manière générale, les enquêtés se distinguent par leur faible niveau de qualification (niveau CAP pour la plupart) et des arrêts de scolarité précoces, c'est-à-dire avant 16 ans, l'âge de la fin d'obligation scolaire. Nombreux sont ceux qui sont sortis du système scolaire sans diplôme. Seulement deux jeunes sur les soixante ont obtenu un baccalauréat général ; ils sont quelques-uns à être titulaires d'un baccalauréat professionnel ou technologique. Les difficultés scolaires sont majoritairement apparues pendant

[38] Le père de 35% d'entre eux n'était pas français à leur naissance (31% pour la mère). Cette proportion s'élève à 44% pour les bénéficiaires métropolitains (i.e. hors La Réunion).

[39] Mais on peut noter qu'il est nettement plus élevé en moyenne que celui des jeunes accompagnés dans le cadre du CIVIS renforcé (cf. le rapport de la Cour des Comptes, op.cité, tableau 7 p.64), ce dernier étant réservé aux jeunes dont le niveau de qualification était « V non validé et infra V ».

les années de collège. Les jeunes insistent sur leurs difficultés d'apprentissage, leurs comportements « agités » en cours et leur tendance à s'absenter de l'école de manière régulière. Certains racontent également avoir été victimes de harcèlement à l'école ou au collège pendant plusieurs années.

Un nombre relativement important de jeunes ont eu des parcours antérieurs très "institutionnalisés" - i.e. fortement marqués par la prise en charge d'institutions publiques. C'est notamment le cas de ceux qui ont été pris en charge et diagnostiqués par les institutions (Centre Médico-Psychologique ou Éducation nationale) comme ayant des problèmes de santé mentale. Plusieurs jeunes ont bénéficié d'un suivi psychologique dans le cas de placement en foyer de protection de l'enfance mais aussi dans le cadre du système scolaire. Une quinzaine d'entretiens mentionnent des séjours en hôpital de jour et des internements en hôpital psychiatrique, révélant des « cas » étiquetés comme «psychiatriques» (schizophrénie, troubles bipolaires, agoraphobie) par des professionnel(le)s. Il faut noter que ce type de problèmes n'est pas inhabituel chez les jeunes les plus en difficulté, et n'est sans doute pas propre aux bénéficiaires de la Garantie Jeunes. Par ailleurs, une partie de la population enquêtée a été condamnée par décision de justice suite à des délits liés au trafic de drogue (*dealer*, guetteur, racoleur, transporteur) ou d'objets volés, à des conduites sans permis ou des violences sur autrui. Qu'il s'agisse de l'école, de la protection de l'enfance, de la psychiatrie ou de la justice, les jeunes rejettent ces institutions ou disent en avoir été exclus, souvent de manière injuste. Les parcours des jeunes rencontrés sont donc jalonnés par des entrées et des sorties d'institutions, des prises en charge sous contrainte, des exclusions et des condamnations… Cette expérience de l'"hyper institutionnalisation" de leur trajectoire antérieure détermine en partie leur rapport à la Garantie Jeunes et les effets du dispositif sur leur parcours.

Cependant, malgré ces difficultés, l'enquête remet en cause l'hypothèse selon laquelle ces jeunes seraient déphasés, ne recherchant pas de travail, peu motivés. Au contraire, la plupart des jeunes interrogés ont déjà connu l'emploi, certains sont indépendants (décohabitants, autonomes financièrement, sentimentalement, etc.). Une faible partie d'entre eux n'a jamais travaillé ou effectué un stage. Ils sont apparus, à bien des égards, impliqués dans leurs recherches d'emploi. Certains ont déclaré avoir envoyé une centaine de *curriculum vitae*. On observe quelques rares cas d'inertie, et les jeunes se trouvant dans cette situation expliquent ne pas avoir été dans la capacité de rechercher du travail à cause de traumatismes tels que la maladie physique ou mentale, ou des violences subies, notamment sexuelles.

Conclusions et recommandations

La mobilisation des acteurs locaux pour la recension des jeunes éligibles et leur orientation vers la Garantie Jeunes a été inégale selon les territoires. Certains acteurs n'orientent pas les jeunes qu'ils accompagnent vers le dispositif parce qu'ils considèrent que ce dernier dans sa forme actuelle ne correspond pas aux attentes et besoins de ces jeunes, et/ou leur impose des contraintes difficilement compatibles avec leur situation (par exemple : la présence à temps plein dès le démarrage et pendant plusieurs semaines, pour des jeunes vivant à la rue). Peut jouer aussi la crainte que le jeune ne soit pas accepté par la CAS (par défaut de complétude du dossier par exemple). Cette attitude peut faire courir le risque d'écarter a priori certains jeunes qui auraient pu profiter du dispositif, même si elle vise avant tout à prévenir des échecs dont les conséquences peuvent être difficilement vécues par des personnes déjà en situation de grande fragilité. Une autre raison de non-orientation, moins justifiée, renvoie à la mise en concurrence de dispositifs s'adressant au même public que la Garantie Jeunes (ou très proche). Certains acteurs, parce qu'ils y sont financièrement incités, et/ou du fait des objectifs chiffrés

d'entrée en mesure qui leur ont été fixés, peuvent orienter des jeunes vulnérables dans des dispositifs qui risquent de leur être moins utiles que la Garantie Jeunes. Mais, symétriquement, sur certains territoires, cette dernière peut fragiliser des dispositifs pourtant bien adaptés à certains profils (comme par exemple l'Ecole de la Deuxième Chance). Au-total, une attention particulière doit être portée à ces phénomènes de mise en concurrence potentielle, et ceci ne peut être fait que par une bonne coordination des politiques en faveur des jeunes sur chaque territoire. Ce point est à souligner plus particulièrement dans le nouveau contexte introduit par la loi "Egalité et citoyenneté" (encore en discussion au Parlement au moment de la rédaction de ce rapport) qui confierait aux régions, en tant que chefs de file, un rôle de coordination (non contraignant) des politiques de jeunesse.

Le non-recours renvoie aux différents processus qui font qu'un jeune éligible n'entre pas dans le dispositif de Garantie Jeune. Il peut d'abord découler d'une non demande du jeune. Qu'il résulte du "non concernement" ou du découragement, cette forme non-recours pourrait être jugée inévitable et même, dans un certaine mesure, souhaitable, puisque que le dispositif s'adresse à des jeunes "volontaires et motivés". On peut estimer au contraire que ces formes auto-sélection ne résultent pas forcément d'une bonne façon d'éprouver la "motivation", qui serait elle-même un critère d'adéquation au dispositif. Ce type de non-recours peut bien plutôt résulter d'une proposition mal adaptée dans sa forme et ses modalités (façon de présenter le dispositif pouvant décourager les jeunes, formalités administratives trop lourdes), et non pas forcément dans son contenu (i.e. inadéquation du dispositif aux problèmes du jeunes). Une attention particulière devrait être portée à ces processus d'auto-sélection dans la perspective de généralisation.

Le non-recours peut ensuite découler du fait que les jeunes ne se sont pas vu proposer le dispositif. Ce sont les Missions locales qui sont les prescripteurs principaux (à plus 95%) de la Garantie Jeunes. Elles ont donc un rôle central dans la sélection des jeunes bénéficiaires. Au-delà des critères administratifs d'éligibilité, la "motivation" du jeune, et, plus généralement, sa capacité supposée à pouvoir suivre un accompagnement renforcé dans le cadre particulier imposé par le dispositif, sont des critères de décision importants dans le choix de proposer ou non le jeune à la Commission d'attribution et de suivi (CAS). Il faut veiller à ce que cette sélection ne découle pas d'une appréciation a priori concernant l'adéquation des profils au dispositif, qui amènerait à systématiquement écarter certains jeunes. Le principe même de la Garantie Jeunes suppose une certaine prise de risque, dans un processus d'essai et d'erreurs, du moins dans le premier temps du déploiement. Un point de vigilance particulier concerne aussi le critère de "sorties positives" utilisé dans l'évaluation des Missions locales (et qui conditionne leur financement), qui peut induire des pratiques "d'écrémage" (i.e. mise à l'écart des jeunes jugés trop éloignés de l'emploi) et réduire fortement l'incitation à la prise de risque.

Ce sont les CAS qui prennent la décision d'accepter ou non un jeune dans la Garantie Jeunes. Le processus de décision de ces commissions, comme en amont celui des acteurs qui prescrivent la mesure (essentiellement les Missions locales) articulent deux logiques : la logique de "l'éligibilité" (du "droit à"), qui privilégie les critères administratifs, a priori objectifs, mais eux-mêmes pouvant être sujets à interprétation ; la logique "du bienfondé", qui elle met l'accent sur la bonne adéquation entre le jeune (sa situation, sa motivation) et le dispositif, et qui est donc par nature à la fois plus subjective (car découlant de l'appréciation d'un cas individuel) et plus sélective. Il serait souhaitable de disposer d'une information détaillée sur le nombre de dossiers reçus et le nombre de ceux qui ont été refusés, avec des indications sur les motifs des refus.

Il semble que l'on ne puisse pas induire des éléments d'information disponibles qu'il y ait eu une sélection excessive des jeunes par la Missions locales, ou par les CAS, contrairement à certaines craintes qui avaient pu être exprimées. Le public atteint correspond bien au public

cible - des jeunes particulièrement vulnérables. Ceci peut-être une indication que la logique "d'éligibilité" l'a emporté. Le facteur déterminant semble cependant avoir été la logique de flux imposant des objectifs d'entrée en dispositif ambitieux (cf. aussi plus bas la section 3.1), et limitant par là les marges de manœuvre pour une plus grande sélectivité. Deux remarques doivent être faites en vue de la généralisation :

- *La logique de flux peut déboucher sur un risque symétrique à celui d'une sélection excessive : ne pas sélectionner assez selon les critères de la logique du "bienfondé" (i.e. d'adéquation de la mesure aux besoins et situations des jeunes) pour simplement atteindre des objectifs chiffrés ;*
- *Mais symétriquement, comme remarqué plus haut, certaines modalités du dispositif poussent dans le sens d'un écrémage potentiel (i.e. d'une trop forte sélectivité) ; or il faut que le dispositif, au-delà de sa phase d'expérimentation, étant donné le public visé, garde la possibilité d'un "droit à l'erreur", aussi bien du côté des prescripteurs que de celui des jeunes.*

---

3. La mise en œuvre de la Garantie Jeunes

3.1. Le déploiement de la mesure au niveau des Missions locales

On a assisté au cours de la période d'expérimentation à une rapide montée en charge du dispositif - cf. plus haut la section 1.3. Les Missions locales se sont vu fixer des objectifs en termes de nombre d'entrées dans la mesure. Ces derniers ont été déterminés par itération entre les services de l'Etat et les structures en fonction des besoins estimés sur le territoire et les capacités de ces dernières (et notamment leur taille). *A priori*, ils n'ont donc pas été imposés mais négociés avec chaque Mission locale. Cependant, et notamment lors de la première vague, la taille supposée du public cible n'a pas toujours fait l'objet d'une estimation chiffrée précise *ex ante*, ce qui a pu déboucher sur la fixation d'objectifs d'entrée difficilement atteignables sur certains territoires, et de fait parfois non atteints, et notamment dans certains territoires ruraux[40]. Au total, selon les estimations de la DGEFP, sur les 273 Missions locales qui avaient mis en œuvre la Garantie Jeunes en 2015 (voir plus haut le **tableau 1.1**. sur le déploiement du dispositif), 59% n'avaient que partiellement atteint leur objectif d'entrées[41].

On constate des inégalités dans l'adéquation des moyens humains aux objectifs d'entrée. Selon une enquête de l'Association Nationale Des Missions locales, le ratio entre les effectifs en équivalents temps plein des Missions locales de la vague 1 et les objectifs d'entrée dans la Garantie Jeunes pouvaient varier de 1 à 3[42]. Ce ratio ne reflète cependant pas le ratio entre jeunes effectivement entrés en Garantie Jeunes et effectifs initiaux, du fait notamment que certaines Missions locales n'ont pas pu atteindre l'objectif fixé comme on l'a noté.

La mise en œuvre du dispositif requiert, dans la plupart des Missions locales, d'importants investissements. La mesure impose notamment des locaux spécifiquement dédiés. Si certaines Missions locales ont pu se voir affecter (souvent pas les municipalités) des locaux à titre gratuit,

---

[40] Le nombre effectif d'entrées pouvant être, dans certains cas, jusqu'à 40% inférieur à l'objectif fixé (Cour des Comptes, op.cit., p.66).
[41] A l'inverse, plus d'un cinquième (22%) avait dépassé cet objectif.
[42] ANDML, « Premiers enseignements de la mise en œuvre de la démarche « Garantie Jeunes». Point de vue des directions », 2014.

d'autres ont dû engager des dépenses conséquentes - notamment dans les territoires où le marché de l'immobilier est particulièrement tendu. La mesure prévoit aussi des conseillers dédiés. Mais, étant donnée la charge de gestion administrative du dispositif (voir la section 3.3 plus bas), les Missions locales ont souvent dû recruter aussi des personnels administratifs (pour le montage, le suivi et l'archivage des dossiers sous format papier et numérique sur une plateforme dédiée). Il s'est aussi avéré nécessaire de dédier une personne à la coordination (pour la gestion du partenariat, l'animation de l'équipe des conseillers binômes, la préparation et le suivi des commissions…). Au total, on peut estimer qu'en moyenne, la mise en œuvre de la mesure s'est traduite par une augmentation des effectifs (en équivalent temps plein) de l'ordre de 15% à 20% dans les Missions locales concernées - sans compter le surcroît de travail induit pour les personnels déjà en place.

Le déploiement de la Garantie Jeunes a donc entraîné chez ces dernières des transformations organisationnelles importantes. Le recours à des locaux et des équipes de conseillers spécifiquement dédiés (parfois physiquement séparés, voire éloignés, des locaux de la Mission locale), le recrutement de nouveaux personnels, dont le profil peut différer de celui des conseillers en place, ont induit parfois le sentiment que la Garantie Jeunes était une "petite entreprise" autonome, sans lien avec le reste des activités de la Mission locale. Ce relatif cloisonnement a pu poser dans certains cas des problèmes d'interaction entre les conseillers dédiés au dispositif et leurs autres collègues pouvant nuire à l'efficacité du dispositif (cf. plus bas).

3.2. La diversité de mise en œuvre selon les ML

3.2.1. De l'« offre institutionnelle » aux « offres organisationnelles »

Analyser la mise en œuvre d'un dispositif de politique publique implique de distinguer "l'offre institutionnelle" - le dispositif tel qu'il est conçu et prescrit par son concepteur - de "l'offre organisationnelle" - le dispositif tel qu'il est effectivement mis en œuvre dans la cadre d'une organisation donnée (en l'occurrence ici, une Mission locale), et, par là, les services qui seront effectivement délivrés aux bénéficiaires.

Du point de vue de l' «offre institutionnelle », on a souligné (voir la section 1.2. plus haut) que la Garantie Jeunes était un dispositif innovant avec des attendus forts concernant la mise en œuvre (en termes de modalités d'accompagnement, d'offre de services – y compris aux entreprises -, d'interaction avec les autres acteurs locaux…). Ces attendus se sont traduits par un encadrement assez fort de la DGEFP (et, au niveau local, des DIRECCTE), avec des consignes précises (cahiers des charges) et la mise à disposition d'un ensemble d'outils[43]. Ceci aurait pu entrer en tension avec la nature même du dispositif, qui repose sur une marge

[43] La DGEFP a notamment déployé, en co-animation avec des conseillers de Mission locale qu'elle a spécifiquement formés, deux modules de formation proposant aux intervenants Garantie Jeunes de s'approprier la démarche d'accompagnement attendue par le cahier des charges ; elle a aussi mis à leur disposition une boîte à outils dont l'utilisation ne revêtait aucune obligation. Un module de formation de formateurs Garantie Jeunes a également été conçu afin de constituer un vivier de formateurs « démultiplicateurs ». Initialement engagée à apporter cet appui aux Missions locales de la vague 1, la DGEFP a maintenu son action sur la vague 2 et partiellement sur la vague 3, action qui s'est amplifiée sous la forme d'un EDEC (Engagement de Développement des Emplois et des Compétences), avec un co-financement et un co-pilotage assurés par la DGEFP en partenariat avec la branche professionnelle des Missions locales. L'animation de la formation Garantie Jeunes, concernant tant la mobilisation des formateurs que l'évolution des modules, est donc pilotée par la branche professionnelle et la DGEFP. Cette dernière reste garante de la pratique portée par le cahier des charges de l'accompagnement spécifique à la Garantie Jeunes. Ce sont 613 000 € qui sont prévus, permettant d'organiser 43 sessions de formation au module 1 et 58 sessions au module 2, pour près de 800 salariés. Cet engagement qui devait s'achever fin décembre 2016 est prolongé jusqu'en décembre 2017 pour assurer la poursuite du déploiement des formations sur l'ensemble du territoire.

d'adaptation laissée aux acteurs locaux, et en même temps avec le caractère supposé expérimental du déploiement. L'accompagnement par les services de l'Etat semble avoir été cependant dans l'ensemble bien apprécié par les Missions locales (certains outils, comme les « questions-réponses », s'avérant très utiles), après une première phase de lancement où certaines ont eu parfois l'impression d'être un peu trop laissées à elles-mêmes. Par la suite, c'est au contraire l'abondance d'outils, parmi lesquels il n'est pas toujours facile de distinguer l'incontournable de la bonne pratique qui a pu parfois poser problème. Les critiques concernant l'insuffisance de la marge pour une réelle expérimentation ont résulté plutôt des contraintes liées à la montée en charge (« l'industrialisation ») précoce du dispositif qui a obligé de nombreuses Missions locales à travailler "à flux tendus" (voir aussi plus bas).

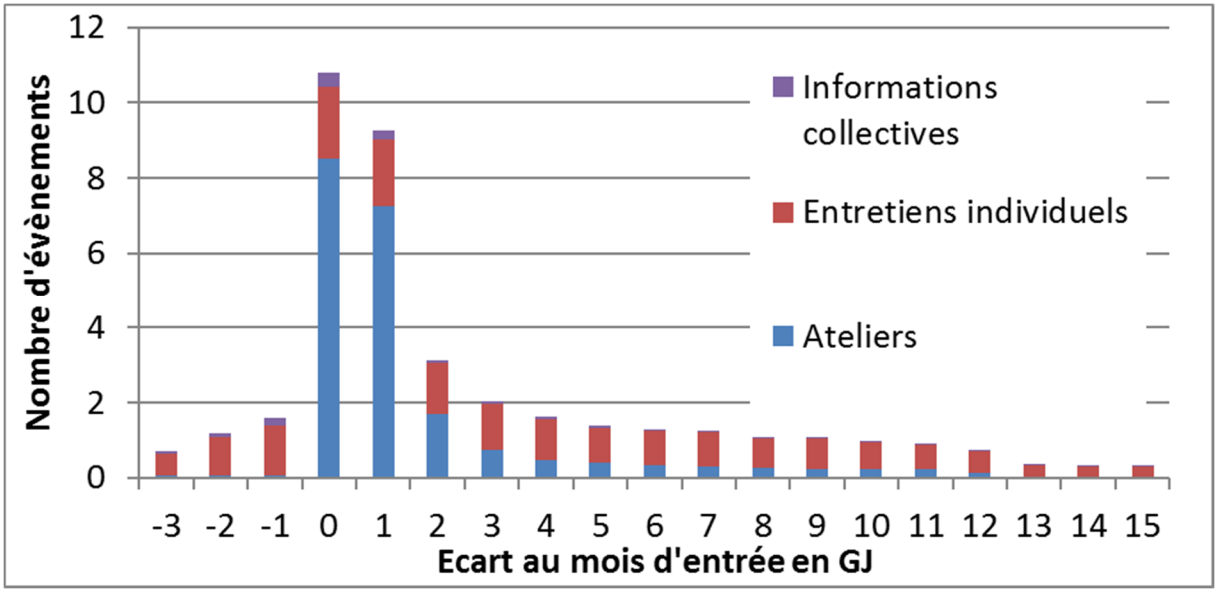
Un point important à souligner est que dans l'ensemble, l'offre institutionnelle (et notamment la doctrine à son fondement, concernant les logiques de "*work first*" et de médiation active) a été assez bien comprise dans ses grandes lignes, et assez bien acceptée par les Missions locales. Cependant, les offres organisationnelles se sont révélées assez diverses, selon les choix et les contraintes propres à chacune d'entre elles.

3.2.2. L'accompagnement : de réelles innovations, mais surtout dans la dimension collective

a) L'accompagnement collectif : diversité dans l'organisation et les contenus

Les deux premiers mois d'accompagnement sont caractérisés par de nombreux ateliers (**graphique 3.1**), suivis de manière collective par chaque promotion,

Graphique 3.1 : Le contenu de l'accompagnement



Source : I-Milo
Note de lecture : Le mois suivant leur entrée en Garantie Jeunes, les bénéficiaires ont suivi en moyenne 7 ateliers et eu 2 entretiens individuels.

Cet accompagnement collectif et le fonctionnement en binôme sur lequel il repose ont été souvent perçus comme l'innovation principale du dispositif - du moins en termes d'impact sur les organisations et les pratiques. L'accompagnement collectif est dans l'ensemble apprécié par les conseillers des Missions locales. Il est reconnu qu'il apporte beaucoup pour la connaissance du jeune. Selon les termes d'une directrice de Mission locale, « *pour certains jeunes, on gagne un an et demi d'accompagnement individuel en six semaines d'accompagnement collectif* » (Loison-Leruste et al., op.cit. **annexe 3** de ce rapport). La Garantie Jeunes, dans sa dimension

accompagnement collectif, est perçue par les conseillers comme produisant des effets de remobilisation et d'activation. Selon les termes de l'un d'entre eux « *On n'est pas des formateurs, on est des activateurs. On active les troupes, on met en action !* ». (Farvaque at al., op.cit., **annexe 4** de ce rapport).

Mais en même temps, la gestion des cohortes est perçue comme très exigeante pour les conseillers, en termes d'organisation et de charge de travail. Le fonctionnement en cohortes, associé à des objectifs d'entrée jugés souvent ambitieux, obligent les Missions locales (surtout les petites) à travailler à "flux tendus", avec parfois un fort sentiment d'intensification du travail, au risque de l'épuisement des conseillers, comme cela a pu être constaté dans certaines structures.

On constate une certaine diversité au niveau local, notamment dans l'organisation du travail entre conseillers.

- Une première forme de division du travail conduit à affecter l'ex-conseiller en insertion sur les aspects de suivi individuel (notamment durant la phase postérieure aux six semaines d'ateliers collectifs), et l'autre conseiller au profil formateur sur l'animation de collectifs.
- Dans d'autres structures, la division du travail est moins rigide et les conseillers interviennent autant dans l'animation de séances collectives que dans le suivi individuel. Ce modèle est plus souple car il permet plus facilement aux conseillers de prendre des congés par exemple. Le premier modèle est plus rigide et oblige à plus d'anticipation, même s'il convient bien aux conseillers concernés.
- Certaines Missions locales ont mis en place un système de trinôme plutôt que de binôme. Ces organisations à trois conseillers par cohorte se sont développées en raison de la pression, notamment temporelle, vécue dans leur travail par les conseillers. Mais elles ont été permises grâce en partie à l'abaissement des objectifs d'entrée, et à l'accroissement de la taille des cohortes.

Une autre marge d'adaptation concerne l'organisation temporelle de la phase d'accompagnement collectif. Si le modèle des six semaines à temps plein et en continu semble avoir dominé, certaines Missions locales ont mis en œuvre un modèle 2x2x2 - i.e. deux semaines d'accompagnement collectif, entrecoupées de deux semaines de stage en entreprise (ce qui fait intervenir la première immersion à la troisième semaine au lieu de la septième au plus tôt.)

Les Missions locales sont plus contraintes sur la taille des cohortes, qui dépend avant tout des objectifs fixés, mais aussi du nombre de jeunes éligibles disponibles (cf. plus haut). Cette taille a donc pu varier selon les Missions locales, de 8 à 20 environ[44]. La taille moyenne des cohortes était de 13 jeunes lors de la première vague. Le nombre de 12 a souvent été avancé comme la taille optimale d'un point de vue pédagogique. Mais le nombre optimal d'un point de vue financier peut différer, et il est estimé supérieur (de l'ordre de 15) pour amortir les coûts fixes - avec des variations selon les Missions locales, qui, on l'a vu, ne sont pas toutes soumises aux mêmes contraintes de coût (cf. aussi plus bas la section 3.3.).

Le contenu de l'accompagnement collectif est lui aussi variable selon les Missions locales. Une partie de l'offre des modules est prescrite, certains ateliers étant obligatoires selon les cahiers des charges, mais elle n'a pas toujours été respectée. Les Missions locales reconnaissent qu'il y

[44] Au-delà de la question de la taille des cohortes, se pose aussi la question du nombre moyen de jeunes accompagnés par conseiller dédié. Le cahier des charges de la Garantie Jeunes donne pour norme «*...entre 40 et 50 jeunes en portefeuille par conseiller équivalent temps plein...*». Ces chiffres ont été dépassés dans certaines Missions locales (voir CFDT-Synami : *Livre blanc Garantie Jeunes*, novembre 2016). Nous ne disposons pas de chiffres globaux couvrant l'ensemble des Missions locales qui ont mis en œuvre la Garantie Jeunes.

a eu beaucoup d'improvisation, du moins pour les première cohortes, le temps de trouver ses marques et les bonnes formes d'organisation notamment.

Malgré l'importance quantitative des outils conçus par l'Etat, certaines Missions locales ont eu le sentiment d'avoir « *été lâchées dans la nature* » sur le contenu pédagogique. Il y a eu des ratés. Dans certaines Missions locales, où les conseillers ont été dépassés, l'offre de modules s'est faite sans cohérence d'ensemble, avec des ateliers dont le contenu était clairement inadapté (et ressenti comme tel par les jeunes), dans une logique purement « *occupationnelle* » avec risque important de démobilisation, (Loison-Leruste et al., 2016, op.cit., **annexe 3** de ce rapport - cf. aussi plus bas la section 4.1)

Les observations et entretiens (Farvaque et al., op.cit., **annexe 4** de ce rapport) montrent que la capacité d'expérimentation a véritablement pu s'exprimer dans un second temps, après une phase d'application plus ou moins stricte du cadre fixé et diffusé via les formations. Cette capacité d'adaptation est reconnue comme indispensable avec le recul, du fait aussi de la nécessaire adaptation aux publics qui peuvent varier d'une cohorte à l'autre.

Au total, en termes de charge de travail, l'accompagnement collectif réclame un engagement fort de la part des conseillers, dont le travail s'apparente au cours de cette période à celui de formateur, et qui doivent, en même temps, répondre aux sollicitations individuelles des bénéficiaires des cohortes précédentes. Cependant, la charge est en règle générale maîtrisée et l'organisation relativement stabilisée après une première phase d'adaptation.

b) Un accompagnement individuel inégal

Un apport important du dispositif de Garantie Jeunes est l'articulation entre une phase collective et individuelle d'accompagnement. Les deux apparaissent bien complémentaires : la meilleure connaissance et mobilisation des jeunes acquise pendant la phase collective permet aux conseillers de mieux personnaliser leur suivi individuel, dans une logique qui se rapproche de celle du "coaching". Cependant, il faut s'interroger sur l'intensité et la qualité effectives de cet accompagnement individuel au-delà de la période de présence collective.

Les jeunes inscrits dans des dispositifs nationaux d'accompagnement bénéficient en moyenne de 0,53 entretien individuel par mois, soit un entretien individuel tous les 58 jours. Cette fréquence est de 101 jours en PPAE, de 53 jours en CIVIS classique comme en CIVIS renforcé, et de 50 jours en ANI Jeunes. La Garantie Jeunes fait exception, avec un entretien tous les 21 jours en moyenne, voire tous les six jours si l'on tient compte des entretiens collectifs. Le nombre d'entretiens est donc indéniablement plus important que dans les autres dispositifs existant. Mais le ratio correspondant est seulement de 1,44 entretien par mois en moyenne (contre 0,62 pour l'ANI Jeunes, 0,59 pour le CIVIS renforcé et 0,58 pour le CIVIS Classique, et seulement 0,32 pour le PPAE)[45]. Soulignons cependant que ces indicateurs chiffrés ne sauraient à eux seuls indiquer la véritable intensité de l'accompagnement et, surtout, sa qualité en termes d'adéquation aux besoins des bénéficiaires - i.e. ce n'est pas nécessairement le nombre d'entretiens individuels formels qui fait la qualité de l'accompagnement.

L'analyse de l'accompagnement révèle que c'est au cours des deux premiers mois que le nombre moyen d'entretiens individuels est le plus élevé (en parallèle aux ateliers et aux séances d'information collective) – cf. le **Graphique 3.1** plus haut. Il baisse par la suite légèrement, et de façon continue au cours du temps. Cependant, il faut souligner que ces chiffres ne rendent compte que des entretiens formels, recensés comme tels dans le système d'information des

[45] Source : Cour des Comptes : *L'accès des jeunes à l'emploi* (septembre 2016), notamment p.67-68. Les données ont été extraites de I-Milo, qui recense toutes les "actions" entreprises par les Missions locales pour chacun des jeunes suivis (voir **l'annexe 2**). Le ratio par jeune est obtenu en divisant le nombre d'entretiens par le nombre de jeunes en programme, ratio lui-même divisé par 12.

Missions locales. Or un grand nombre d'interactions peuvent avoir lieu de façon informelle - cf. plus bas.

Les résultats de l'enquête statistique, indiquent que les bénéficiaires de la Garantie Jeunes déclarent en plus grande proportion (et parfois de façon importante), par rapport aux éligibles non bénéficiaires, s'être vu offrir par leur conseiller de Mission locale une proposition d'emploi, de stage ou d'immersion en entreprise, ou une aide à l'orientation vers un secteur d'activité ou un métier, ou une aide à l'accès des aides sociales (**tableau 3.1**). Les jeunes éligibles non bénéficiaires bénéficient, pour la plupart, eux aussi d'un accompagnement par une Mission locale. Ces chiffres confirment donc une plus forte intensité de ce dernier dans la cadre de la Garantie Jeunes.

Tableau 3.1. Prestations au cours de l'accompagnement

Au cours de ces 12 derniers mois, le conseiller mission locale vous a-t-il…..
(% non pondérés)

	Bénéficiaires GJ	Jeunes des territoires pilotes (pré-identifiés dans Œdipe) hors GJ ([1])	Sign. de la diff.
Proposé des offres d'emploi	71.8	51.7	***
Proposé des formations	58.0	60.9	
Proposé des stages ou des immersions en entreprise	53.8	36.3	***
Proposé des ateliers ou activités de groupe comme des ateliers CV ou lettre de motivation	79.0	55.8	***
Aidé à vous orienter vers un secteur d'activité (bâtiment, restauration, …) ou un métier	64.1	49.1	***
Permis d'accéder à des aides sociales comme la CMU ou des aides au logement	29.2	15.9	***
Nombre d'observations	2210	810	

Source : DARES. Exploitation de l'enquête statistique suivi GJ. Champ : bénéficiaires de la première vague de territoires pilotes (hors territoire de La Réunion), entrés en Garantie Jeunes entre juin et décembre 2014, et interrogés entre mai et juillet 2015. (***) indique que les différences sont significatives au seuil de 1%.

([1]) : Il s'agit de jeunes qui ne sont pas entrés en Garantie Jeunes au moment de l'enquête (i.e. les jeunes entrés avant juin 2014 ou après décembre 2014 sont exclus de l'échantillon)

Cependant, un constat semble-t-il assez partagé est que la phase d'accompagnement collectif a concentré trop d'attention et d'énergies, au détriment de l'accompagnement individuel sur les mois restants (Farvaque et al., op.cit., **annexe 4** de ce rapport). « L'après six-semaines» s'organise de façon plus inégale, moins structurée et moins anticipée.

Le sentiment général est que cette phase de suivi individuel est aussi très lourde pour les conseillers, et certains s'avouent dépassés par la charge découlant des fortes sollicitations des jeunes. Si les interactions peuvent se faire dans le cadre d'entretiens par rendez-vous, elles s'exercent surtout de façon plus spontanée, par téléphone ou en présence du jeune qui s'est rendu à la Mission locale. La place du téléphone est ici importante. La plupart des conseillers sont équipés de téléphones portables professionnels et laissent leur numéro aux jeunes suivis. Ces derniers, en emploi ou hors emploi, semblent faire un usage important du téléphone, ce qui est une source de contrainte temporelle pour les conseillers – mais aussi un moyen pratique de

conserver un lien constant avec les jeunes une fois qu'ils ont quitté l'accompagnement collectif. Ceci confirme que le nombre relativement faible, de contacts formalisés recensés dans le système d'information I-Milo noté plus haut (même s'il reste en moyenne nettement supérieur à celui dans les autres formes d'accompagnement), sous-estime le nombre réel d'interactions.

Deux questions se posent cependant ici :

- Dans quelle mesures ces interactions, formelles ou informelles, ne se concentrent-elle pas sur un nombre réduit de jeunes, alors que d'autres sont de fait un peu "laissés dans la nature" une fois la phase d'accompagnement ? Il y a un risque de perdre certains jeunes pendant phase d'accompagnement individuel. Une innovation intéressante pour garder plus facilement le contact avec les jeunes est de restaurer du collectif dans la phase de suivi individuel[46]. Une Mission locale étudiée a ainsi introduit des "clubs" inter-cohortes. L'intérêt de cette méthode est qu'elle permet de voir au minimum une fois par semaine les jeunes bénéficiaires qui ne sont ni en emploi, ni en stage et ni en formation et surtout de les voir dans un cadre collectif renouvelé, les différentes cohortes étant mélangées, ce qui permet aux jeunes en même temps d'accroître leur réseau.
- Une autre interrogation concerne la qualité de ces interactions : dans quelle mesure la phase d'accompagnement individuel permet-elle vraiment le travail de capitalisation des retours d'expérience en milieu de travail, qui est une des points clés du dispositif de Garantie Jeunes ? Nous disposons malheureusement de peu d'éléments pour pouvoir répondre à cette question de façon précise.

3.2.3. Logique de « *work first* » et médiation active : une mise en œuvre seulement partielle

a) Mise en œuvre du "work first" : moins de difficultés qu'anticipé ?

La démarche de « *work first* », consistant à multiplier les mises en situation professionnelles sans poser comme préalable nécessaire la levée des freins à l'emploi et l'existence d'un projet professionnel précis va à l'encontre, on l'a souligné, de l'approche traditionnelle des Missions locales. Les difficultés de mise en œuvre ont été cependant moins nombreuses qu'anticipées. Il semble qu'il y ait eu finalement peu de réticences sur le principe même du "*work first*", même si logique des « freins à l'embauche » ne disparaît pas complètement. De même, peu de difficultés se sont exprimées concernant la mise en œuvre du "*work first*" (i.e. pour trouver des situations de mise en emploi).

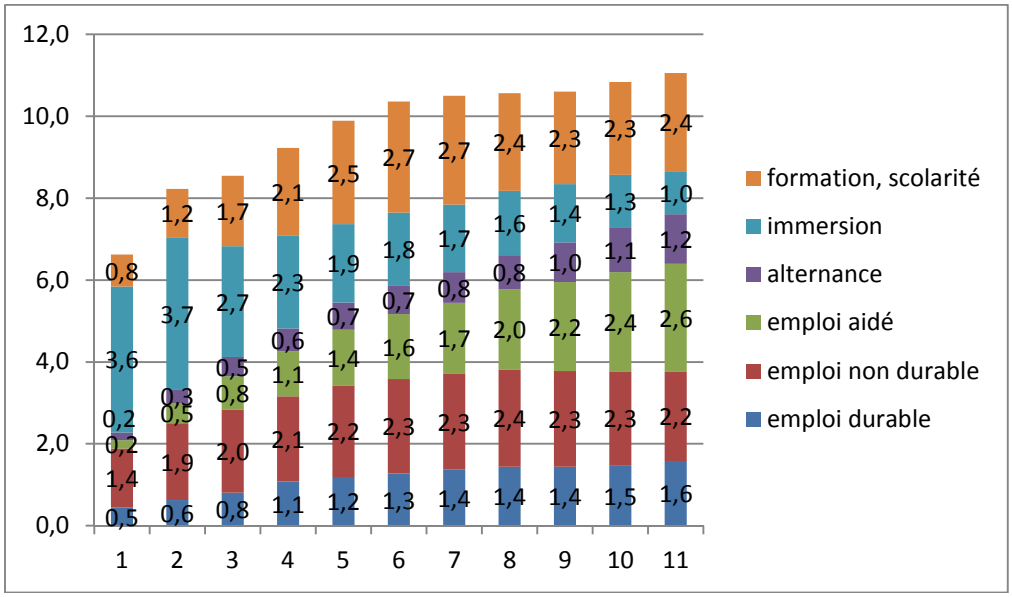
Les informations sur le suivi des jeunes au cours du temps semblent confirmer que les mises en situation professionnelle sont plus importantes pour les bénéficiaires de la Garantie Jeunes que pour les éligibles non bénéficiaires - les premiers se voyant notamment proposer nettement plus d'emplois, de stages ou d'immersions que les seconds, comme on l'a noté plus haut (cf. le **tableau 3.1** plus haut). Au cours des deux premiers mois, les bénéficiaires passent en moyenne 3,5 jours en immersions, la durée moyenne de ces dernières baissant peu à peu au cours des mois suivants, au profit de l'augmentation de la durée moyenne des périodes d'emploi – **graphique 3.2.**

[46] On peut noter que la DGEFP a toujours présenté la Garantie Jeunes comme un accompagnement à dimension collective sur les douze mois, et pas seulement sur les six premières semaines. Cependant, le « découpage » marqué entre deux phases d'accompagnement (la première collective, la seconde individuelle) a été perçue par de nombreuses Missions locales comme imposée par le cahier des charges. Un grand nombre d'entre elles repensent désormais leur accompagnement « post collectif » en veillant à recréer des espaces de travail et de rencontres collectives tout au long de l'accompagnement. Les regroupements inter-cohortes vont dans ce sens, permettant de « récupérer » les jeunes qui seraient moins en situation d'emploi pour profiter d'une capitalisation collective des expériences.

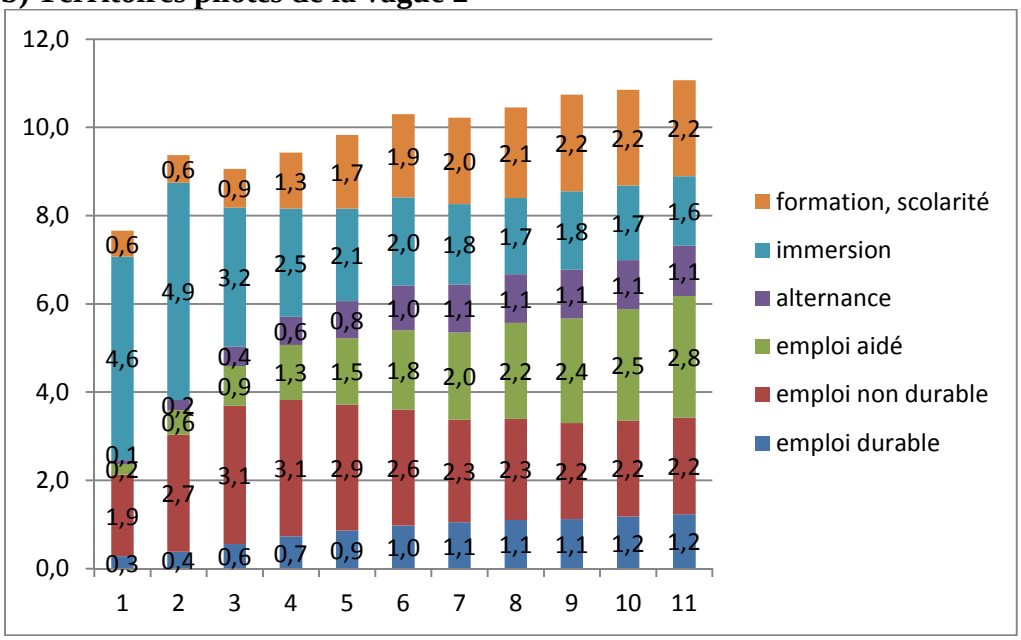
Cependant, quelle que soit la cohorte d'entrée en Garantie Jeunes, un nombre important (entre 25 et 40% selon les cohortes) de bénéficiaires depuis 12 mois dans la mesure n'ont pas fait d'immersions en entreprise (graphique 3.3).

Graphique 3.2 : Nombre de jours moyens par mois dans une situation active

a) Territoires pilotes de la vague 1

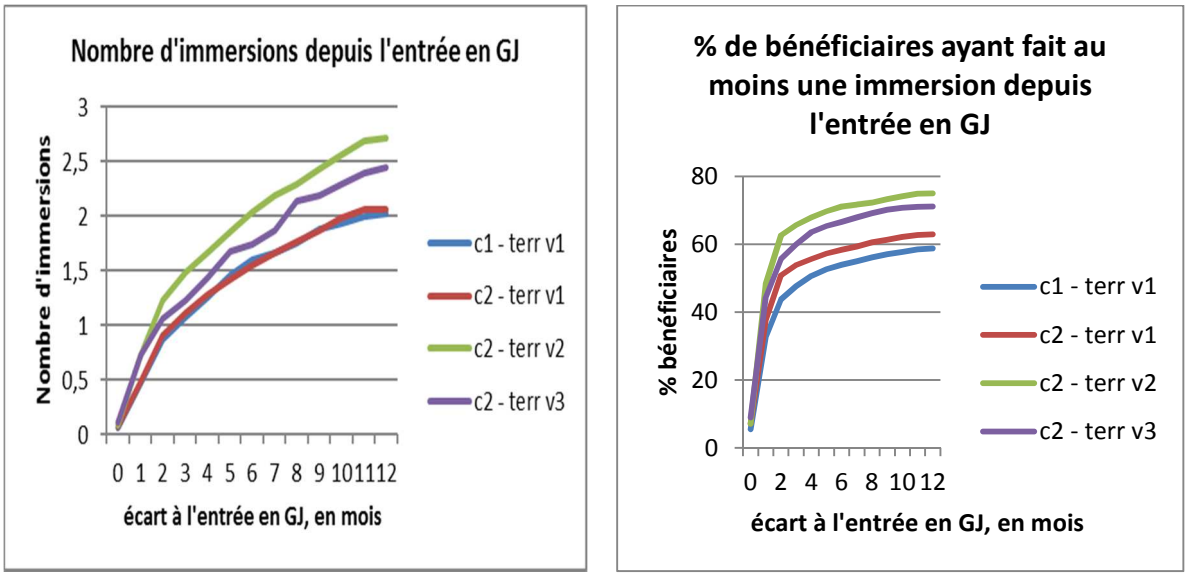


b) Territoires pilotes de la vague 2



Source : DARES ; à partir des situations renseignées dans I-Milo (pendant le programme).
Note de lecture : pour les territoires de la vague 1 : le 11ème mois après l'entrée en Garantie Jeunes, les jeunes ont passé en moyenne 2,4 jours en formation, 1 jour en immersion, 1,2 jours en alternance, 2,6 jours en emploi aidé, 2,2 jours en emploi non durable et 1,6 jours en emploi durable (CDI et CDD de 6 mois et plus hors emploi aidé).
Champ : *Vague 1* : jeunes entrés en Garantie Jeunes sur les territoires de la vague 1 entre juin et décembre 2014 ; *Vague 2* : jeunes entrés en Garantie Jeunes sur les territoires de la vague 2 entre mi-mars et mi-juillet 2015

Graphique 3.3 : Stages et périodes d'immersion au cours de la Garantie Jeunes



Source : I-Milo – calculs DARES.
Champ : c1 : cohorte des jeunes entrés en Garantie Jeunes entre juin et décembre 2014 ; c2 : cohorte des jeunes entrés en Garantie Jeunes entre mi-mars et mi-juillet 2015.
Note de lecture : les jeunes de la cohorte 2 qui étaient encore en programme au bout de 12 mois dans les territoires de la vague 2 avaient fait en moyenne 2,7 immersions depuis leur entrée en dispositif. Ils étaient 75% à en voir effectué au moins une.

b) Une « médiation active » qui reste limitée

Depuis une décennie, avec la mise en place du CIVIS en 2005, puis la prise en charge des Emplois d'avenir, le métier des conseillers des Missions locales a évolué de l'orientation et l'accompagnement social vers l'accompagnement professionnel, voire la prospection des offres d'emploi en entreprises. La Garantie Jeunes renforce cette évolution, en accroissant, à travers le principe de "médiation active" (voir la section 1.2 plus haut), l'exigence concernant la fonction d'intermédiation.

Malgré certaines réussites, il semble que ce soit cette dimension du dispositif qui ait posé le plus de difficulté de mise en œuvre. Dans certains cas, c'est au niveau de la prospection d'emploi que l'aide semble avoir été insuffisante, aussi parfois du fait d'une volonté assumée de promouvoir l'autonomie des jeunes, intronisés « *ambassadeurs de la Mission locale* », mais de fait laissés un peu à eux-mêmes pour trouver des stages ou emplois (Loison-Leruste et al., op.cit., **annexe 3** de ce rapport). L'effectivité du suivi des jeunes au sein des entreprises semble lui aussi très inégal, de même que le travail commun de capitalisation supposé être effectué après chaque expérience professionnelle. Quant aux démarches d'offre de service aux entreprises (ciblées notamment sur les TPE du territoire), elles sont elles aussi souvent absentes. Ici encore, il faut souligner une grande diversité selon les territoires[47]. Cependant, là où les contacts avec les entreprises sont les plus développés, ce sont souvent des réseaux déjà

[47] Certaines Missions locales sont par exemple très orientées "emploi" et "entreprise", parfois en étroite collaboration avec Pôle Emploi. Sur ce point, voir aussi Fondeur (Y), Fretel (A), Pillon (J-M), Remillon (D), Tuchszirer (C), Vivés (C), *Diversité et dynamique des intermédiaires du marché du travail*, Centre d'Etudes de l'Emploi, rapport de recherche pour Pôle Emploi, décembre 2015, notamment p.177-185.

constitués qui sont mobilisés, notamment les entreprises de travail temporaires[48], ainsi que le cercle des "entreprises intégratrices », souvent sollicitées par les Missions locales, et agissant dans le cadre d'une logique avant tout civique. Au total, la "médiation active" en est restée souvent à la modification de l'accompagnement du jeune (notamment avec la mise en place d'une relation de type "coaching", cf. plus haut), tronquée de sa dimension de transformation de la relation aux entreprises, marquant par là les limites du changement attendu.

Plusieurs facteurs peuvent contribuer à expliquer ces difficultés :

- La conception de leur métier défendue par certains conseillers de Mission locale a pu contribuer à limiter la médiation active. Comme l'a résumé un responsable de Mission locale : "*Notre richesse, c'est la connaissance des jeunes, mais nous ne sommes pas des experts en recrutement* », (Farvaque, et al., op.cit., **annexe 4** de ce rapport).
- Cependant, un facteur important semble être *le manque de temps des conseillers*. Comme on l'a noté, ces derniers sont fortement sollicités par l'accompagnement collectif et individuel, mais aussi souvent accaparés par les tâches administratives très lourdes induites par la mise en œuvre du dispositif (voir la section 3.3 plus bas).
- Un autre facteur renvoie davantage aux *compétences* nécessaires pour a mise en œuvre de la médiation active, qui, on l'a noté, sont différentes de celles associés au métier "traditionnel" de conseiller. Le module de formation conçu par la DGEFP, qui porte plus spécifiquement sur la médiation active, s'avère avoir été peu mis en place au cours des premières vagues[49]. Mais se pose par ailleurs aussi un problème de mobilisation de compétence en interne. La séparation, y compris parfois physique entre sites différents, entre les équipes dédiées à la Garantie Jeunes et celles du reste de la Mission locale, s'est traduite souvent par une faible mobilisation des conseillers chargés du contact avec les entreprises. On peut dans ces cas regretter une capitalisation très limitée dans le cadre de la Garantie Jeunes d'une expérience et expertise acquises avec les Emploi d'Avenir notamment, découlant du cloisonnement évoqué aussi plus haut (section 3.1).
- Enfin, une autre difficulté découle sans doute de la spécificité du dispositif lui-même : ce dernier n'offre aucun avantage financier aux entreprises, et l'offre de service en termes de conseil pour ces dernières et de suivi du jeune en situation professionnelle peut n'être pas suffisamment attractive. Se pose donc la question des « supports d'intéressement » pour les entreprises au-delà du cercle de celles qui s'inscrivent dans le registre civique.

3.3. Une attention insuffisante aux enjeux d'organisation et de financement

Le Comité scientifique n'avait pas pour mission d'analyser de façon précise les procédures administratives (au sens large) de mise en œuvre. Celles-ci ont fait l'objet du suivi d'un Comité de pilotage, et d'un audit détaillé du Secrétariat Général à la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP), ainsi que d'un rapport de l'IGAS sur les questions de financement (encore en cours de rédaction au moment de la rédaction de ce rapport). La question posée ici, dans une optique d'évaluation, est de savoir quel impact peuvent avoir ces procédures administratives sur la mise en œuvre du dispositif, et par là, l'atteinte de ses objectifs en termes d'effets attendus.

---

[48] Notons que ce recours est encouragé par la DGEFP, qui a signé une convention avec Prism'emploi et le Fonds d'assurance formation du travail temporaire (FAFTT).

[49] Le deuxième module de formation a été effectivement nettement moins mis en œuvre que le premier (Farvaque et al., op.cit, **annexe 4** de ce rapport). Dans l'enquête menée par le syndicat Synami-CFDT, 55% des répondants concernés (conseillers en CDI) déclarent avoir suivi le module 1 de formation, contre seulement 9,2% pour la formation du module 2. Les salariés en CDD ont été encore moins formés (CFDT-Synami : *Livre blanc Garantie Jeunes*, novembre 2016, p.9). Même si l'échantillon n'est pas représentatif au sens statistique du terme, ces chiffres donnent une indication de l'inégal déploiement des deux modules de formation. L'EDEC mis en place (cf. plus haut la note 43, p.32) vise notamment à développer l'implémentation du module 2.

3.3.1. Lourdeurs administratives et difficultés organisationnelles

Le bilan réalisé par le SGMAP constate une « *charge administrative lourde* » à différents niveaux de la « chaîne de valeur », et plus précisément au début (avec la constitution des dossiers des jeunes bénéficiaires, dont a vu qu'elle pouvait décourager certains d'entre eux, cf. plus haut la section 2.2.1.), et à la fin, avec les contraintes de *reporting* conditionnant une partie du financement (voir plus bas l'encadré 3, section 3.3.2), liées notamment au fait que la mesure bénéficie d'un financement européen[50]. Au cours des premières vagues, le problème a de plus été aggravé par les modifications de règles "en cours de route", avec dans certains cas un caractère rétroactif, ajoutant une dimension d'insécurité à la lourdeur bureaucratique[51]. Ces procédures sont présentées dans l'étude en **annexe 4** de ce rapport (Farvaque et al., op.cit., chapitre 7). [52]

Cette étude, ainsi que celle de Loison-Leruste et al. (op.cit., **annexe 3** de ce rapport) confirment ce diagnostic et insistent sur les effets négatifs sur l'engagement des conseillers dans leur travail. Ceci a pu avoir un impact négatif sur la bonne mise en œuvre de la mesure. Comme on l'a noté plus haut, le manque de temps[53] est un facteur important pesant sur la qualité de l'accompagnement, dans sa phase collective et individuelle, ainsi que sur la mise en œuvre effective de la médiation active. Le travail de "back-office" en est donc venu à empiéter sur l'essentiel. Les témoignages d'une très forte fatigue et tension liées à ces lourdeurs sont nombreux.

Il y a donc eu durant la phase de lancement de la Garantie Jeune une réflexion insuffisante sur la capacité des organisations à s'adapter et à pouvoir face à des exigences accrues, posant la question de l'équilibre entre ces nouvelles contraintes et les ressources mises à disposition des conseillers pour y répondre. Ces ressources sont avant tout d'ordre organisationnel : nouvelle répartition du travail, objectifs revus, moyens supplémentaires, équipements de travail revus, etc. Dans certaines Missions locales, il y a clairement eu un déséquilibre entre les contraintes posées sur le travail et l'insuffisance des ressources pour y faire face, mettant certains conseillers en situation de risque psychosocial - comme en attestent certains cas de "*burn-out*".

Face à ses difficultés, comme on l'a noté plus haut, de nombreuses Missions locales ont recruté du personnel supplémentaire pour des fonctions de support administratif. Mais ceci a un coût. Au-delà des seuls moyens, il a sans doute manqué aussi plus globalement une aide à la conduite du changement, du fait notamment d'un manque de temps du au calendrier très serré du déploiement du dispositif.

---

[50] Mais c'est aussi tout au long de l'accompagnement que le travail administratif est important, avec l'émargement quotidien (lors de la phase collective en ateliers), la fiche d'activité hebdomadaire, la déclaration mensuelle des revenus, bilans et autres fiches de présence en entreprise....

[51] On ne citera ici que quelques exemples. Le document d'instruction du 31 juillet 2015, a fait apparaître de nouvelles exigences (comme celle d'obtenir une copie de la pièce d'identité en cas de tiers hébergeant le jeune) qui n'avaient jusque-là pas été posées. La traduction des attendus du Fonds Social Européen est passée d'une exigence de décompte en jours à une exigence de décompte de justification en heures des temps d'expériences professionnelles réalisées par les jeunes, ce qui alourdit aussi la tâche des entreprises d'accueil....

[52] Voir aussi la synthèse de l'enquête sur la simplification administrative pour l'accès et l'accompagnement des jeunes en Garantie Jeunes réalisée par l'UNML en juin 2016 : http://www.unml.info/assets/files/espace-docu-ml/autonomie-acces-au-droit/simplification-administrative_gj_synthese_enquete_unml_juin-2016.pdf.

[53] Selon cette enquête de l'UNML auprès des Missions locales (voir la note précédente), le temps dédié à la Garantie Jeunes était consacré à près de 50% à la charge administrative.

3.3.2. Un modèle économique à stabiliser et sécuriser

Comme pour toute mesure, le montant et les modalités de financement de la Garantie Jeunes (présentés dans **l'encadré 3** plus bas) sont des éléments essentiels conditionnant sa mise en œuvre et, par là, ses effets.

Une première interrogation porte sur le montant total du financement reçu par les Missions locales : permet-il de couvrir les coûts induits par une mise en œuvre de qualité de la mesure ? Ici encore, comme noté plus haut, la réponse peut varier de façon non négligeable selon les Missions locales, celles-ci n'étant notamment pas confrontées aux mêmes coûts concernant l'acquisition de nouveaux locaux. Mais même au niveau d'une Mission locale donnée, il n'est pas aisé de répondre à la question, faute d'une comptabilité analytique précise. Et ce d'autant plus qu'aux coûts directs (conseillers et locaux dédiés) s'ajoutent un certain nombre de coûts indirects administratifs et d'encadrement qui pèsent sur l'ensemble de la structure. Des estimations (rapport du SGMAP, Farvaque et al., **annexe 4** de ce rapport) montrent que dans certaines Missions locales le coût par jeunes accompagnés est estimé autour de 1800€, soit un montant supérieur au budget maximum alloué de 1600€ (ce montant n'étant effectivement atteint que si certaines conditions ont été remplies - voir plus bas **l'encadré 3**). Ces problèmes de coût peuvent inciter les Missions locales, comme on l'a noté plus haut, à accroître la taille des cohortes au-delà de ce qui serait optimal du point de vue de l'accompagnement, sous réserve que le nombre de jeunes relevant des critères en vigueur le permette.

Une deuxième interrogation porte sur les effets induits par la conditionnalité et la temporalité du financement. Deux problèmes peuvent être identifiés ici :

- ces modalités de paiement introduisent une incertitude assez importante pour les Missions locales ; alors qu'elles sont amenées à faire des investissements importants se traduisant par un certain niveau de coûts fixes, leurs recettes subissent les alea liés au nombre d'entrées et au respect des conditions requises pour toucher la totalité de l'aide par jeune accompagné. Ceci complique la gestion et plus largement fragilise (par l'incertitude introduite) le « modèle économique » des Missions locales, qui doivent déjà gérer de nombreuses sources de financement avec leurs contraintes propres - jusqu'à vingt dans certains cas, selon le rapport de la Cour des Comptes (op.cit.)[54]. Il y a donc une demande forte d'une convention pluriannuelle d'objectifs de la part des Missions locales, mais la marge de manœuvre est étroite tant que le dispositif bénéficie d'un financement européen qui impose ses propres contraintes ;
- la conditionnalité aux sorties positives (et/ou nombre de placement) peuvent induire certains comportements opportunistes (comme l'écrémage, évoqué plus haut - cf. la section 2.2.2).

Encadré 3 : les modalités de financement du dispositif

Les Missions locales 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 plusieurs objectifs :

1) un objectif quantitatif (70% du financement) : c'est un objectif annuel d'entrées de jeunes en Garantie Jeunes

2) des objectifs qualitatifs (20% du financement) : ces objectifs s'apprécient de la manière suivante :

[54] Plusieurs Missions locales ont par ailleurs fait état de retard de paiement de la subvention de l'Etat, entraînant des difficultés de trésorerie.

a) le jeune doit avoir suivi un accompagnement de 12 mois dans le cadre de la Garantie Jeunes (18 mois en cas de réalisation d'une mission de Service Civique au cours de l'accompagnement en Garantie Jeunes) ;

b) la sortie du jeune doit être considérée comme « positive », c'est-à-dire que le jeune peut alternativement :
- être en emploi à l'issue des douze mois d'accompagnement (ou de 18 mois dans le cadre de la réalisation d'une mission de Service Civique) ;
- être en formation professionnelle qualifiante ou diplômante dans le cadre de la formation initiale ou continue à l'issue des douze mois d'accompagnement (ou de 18 mois dans le cadre de la réalisation d'une mission de Service Civique) ;
- avoir créé une entreprise à l'issue des douze mois d'accompagnement (ou de 18 mois dans le cadre de la réalisation d'une mission de Service Civique) ;
- avoir été en situation professionnelle pendant au moins 4 mois, dont 80 jours effectivement travaillés, au cours des douze mois d'accompagnement (hors renouvellement) (ou de 18 mois dans le cas d'un renouvellement et dans le cadre de la réalisation d'une mission de Service Civique). La mention des 120 jours de date à date précisée dans l'instruction financière et correspondant au moyen existant de comptabilisation des jours dans le système d'information I-Milo n'est plus d'actualité, seule la comptabilisation des 80 jours effectivement travaillés prévaut pour déterminer si cet objectif est atteint.

3) des obligations de *reporting* (10% du financement) : ce sont des obligations de collecte des données et de stockage des pièces justificatives.

Ne sont pas considérées comme des situations professionnelles le bénévolat, le service civique ou les travaux d'intérêt général.

Source : Farvaque et al., **annexe 4** de ce rapport, à partir des Questions/réponses n° 4 – 18 mars 2016

Conclusions et recommandations

Même s'ils ont fait l'objet d'une concertation avec les Missions locales 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. Dans l'optique d'une généralisation, il sera notamment nécessaire de mieux calibrer ces objectifs d'entrées, et d'éviter toute logique du "chiffre" pour l'affichage. Ceci nécessite aussi une meilleure réflexion et estimation dans chaque territoire du public pour lequel la Garantie Jeunes est le dispositif le mieux adapté, mais aussi, sans doute, de se baser sur une appréciation plus précise des capacités de traitement des Missions locales.

L'évaluation n'a pas mis en lumière de défaut important de conception du dispositif. Les principales innovations (accompagnement collectif ; "work first" ; médiation active), ont été plutôt bien comprises par les Missions locales. C'est donc plutôt au niveau de la mise en œuvre que sont apparues les difficultés. Les contraintes ont joué différemment selon les Missions locales, mais celles-ci ont pu aussi s'y adapter différemment. On constate une assez grande diversité dans la façon dont elles se sont approprié le dispositif, avec des vraies réussites, mais aussi parfois des difficultés importantes de mise en oeuvre.

L'accompagnement collectif par un binôme a été souvent perçu comme la plus grande innovation du dispositif par rapport aux pratiques existantes. Son apport en termes d'accompagnement (du fait notamment de la meilleure connaissance des jeunes bénéficiaires qui en résulte) est assez largement reconnu par les conseillers locaux. Il a donné lieu à des formes de mise en œuvre diverses – aussi bien dans la répartition des tâches entre conseillers

(parfois organisés en trinôme), que dans son déroulé temporel (pouvant parfois déroger aux six semaines en continu). L'accompagnement individuel a été dans certains cas beaucoup moins pensé et organisé que l'accompagnement collectif. Différentes sources d'information indiquent qu'il est, comme espéré, plus intense dans le cadre de la Garantie Jeunes que dans les autres formes existantes d'accompagnement. Il reste cependant très inégal, et il reste sans doute des marges d'amélioration importantes dans certaines Missions locales. La priorité aux mises en situation professionnelle (selon le principe du « work first ») s'est traduit dans les faits par la multiplication des expériences en milieu de travail. Mais le travail de retour d'expérience entre les jeunes et les conseillers, qui en est une dimension importante, semble avoir été très inégal. Dans beaucoup de cas, la « médiation active » n'a été, elle aussi, que partiellement mise en œuvre, notamment dans sa composante d'offre de services aux entreprises- même si dans ce domaine aussi, l'hétérogénéité entre territoires est importante. Le manque de temps des conseillers est sans doute une raison importante, mais d'autres facteurs ont joué aussi. Le module de formation destiné aux conseillers portant sur la médiation active n'a été que peu mis en place. Les compétences acquises par les Missions locales dans le champ de la médiation ont parfois été insuffisamment mobilisées, du fait d'une trop grande séparation entre la Garantie Jeunes et les autres activités des Missions locales, ce cloisonnement découlant notamment de la mise en œuvre de l'exigence de locaux et de conseillers entièrement dédiés aux dispositifs. La Garantie Jeunes a ainsi parfois été mise en œuvre sans que ne soient impliqués les conseillers spécialisés dans les relations avec les entreprises. Or la médiation active à leur intention est une composante essentielle du dispositif pour mobiliser les entreprises au-delà du cercle des entreprises "citoyennes", la Garantie Jeunes n'offrant pas d'intéressement financier spécifique aux employeurs.

Les charges administratives se sont révélées lourdes, entraînant des situations de surcharge de travail, parfois au détriment des missions de base (le temps dédié à l'accompagnement collectif et individuel et à la médiation active se trouvant réduit par celui consacré à toutes les tâches de « back-office »). Les modalités de financement et de pilotage du dispositif peuvent contribuer à fragiliser le modèle économique des Missions locales. Cette fragilisation peut entraîner des effets pervers : les Missions locales peuvent être incitées à sélectionner des jeunes plus employables et/ou plus facilement "accompagnables" (pratique de "l'écrémage" évoquée plus haut), et/ou à constituer des cohortes plus nombreuses pour faire des économies d'échelle, au-delà de la taille qui serait optimale en termes de qualité de l'accompagnement.

Les questions des procédures administratives et du financement ont fait l'objet d'autres rapports. Comme pour toute mesure, il est essentiel, de donner les moyens nécessaires aux acteurs pour pouvoir tirer tous les bénéfices potentiels de la Garantie Jeunes. Mais ces moyens dépassent largement les seules ressources financières. L'appropriation inégale du dispositif met en lumière l'insuffisance de l'aide à la conduite du changement pendant la phase d'expérimentation. Ceci s'explique par le calendrier très contraint d'un déploiement, qui a réduit de fait la phase de véritable expérimentation, et a laissé peu de temps aux différents acteurs (l'Etat et la branche professionnelle des Missions locales notamment) pour élaborer ensemble cet appui à l'appropriation du dispositif et à la mise en place des changements organisationnels requis. De ce point de vue, dans la perspective de la généralisation, il sera essentiel de renforcer et développer les modalités d'échange d'information et de capitalisation des expériences de mise en œuvre[55], aussi dans une démarche de "benchmarking" sur les

[55] Notons que le réseau des Missions locales a commencé à mettre en place des dispositifs dans ce sens. A l'issue des premiers mois d'expérimentation de la Garantie jeunes, le besoin des professionnels du réseau d'échanger sur leurs démarches, leurs pratiques, les méthodes et les outils qu'ils mettent en place et, de manière élargie, sur le sens de l'accompagnement, cœur de métier des professionnels de Mission Locale a émergé de manière forte. A partir de ce constat, l'UNML a soutenu la mise en place d'un espace d'échange, de capitalisation et de valorisation

aspects organisationnels, comme sur les modalités d'accompagnement au sens large (incluant la médiation active). Il n'a pas été possible, dans le cadre de ce rapport, de dresser de façon systématique une liste de "bonnes pratiques", dont il faudrait analyser aussi de façon précise la transférabilité.

---

4. Les effets de la Garantie Jeunes pour ses bénéficiaires

4.1. La Garantie Jeunes en action du point de vue des jeunes

4.1.1. Un faible nombre de sorties anticipées

Les jeunes entrés entre juin et décembre 2014 ont en moyenne passé 11 mois en Garantie Jeunes. L'accompagnement dure théoriquement un an, il peut être prolongé pour quelques mois. Le repérage des sorties "anticipées" au cours de la période d'expérimentation est compliqué du fait que les règles définissant ces sorties ont évolué en cours du temps. Il est désormais bien spécifié que « l'accompagnement Garantie Jeunes a une durée incompressible de 12 mois ».

Comme il a été noté plus haut, suivre un accompagnement collectif et intensif peut être difficile pour certains jeunes et les conseillers veillent à ce que les bénéficiaires respectent leurs engagements ou soient suffisamment impliqués dans leur recherche d'emploi. Parmi les bénéficiaires de la vague 1 des territoires pilotes entrés en Garantie Jeunes entre juin et décembre 2014, 20 % ont quitté le dispositif avant les 12 mois, en moyenne au bout de 7 mois, tandis que 2 % ont été renouvelés pour quelques mois à la fin de l'année en dispositif.

On peut analyser de façon plus détaillée les motifs de sortie de la Garantie Jeunes (**tableau 4.1**). Parmi les bénéficiaires entrés dans la mesure entre juin et décembre 2014, 68% déclarent être sortis parce qu'ils étaient "en fin de programme". Parmi les autres, 27% déclarent avoir quitté le dispositif car ils ont trouvé un emploi. Seuls 14% déclarent avoir cessé parce qu'ils trouvaient le dispositif trop contraignant, ou qu'il ne leur convenait pas. Parmi eux, une faible proportion (11%, soit moins de 4% des abandons précoces) déclarent être sortis du fait d'une sanction pour non-respect des règles.

---

des pratiques des Missions Locales. Cet espace prend la forme d'une plateforme d'échange et de valorisation des pratiques des Missions Locales en ligne : Peps-missionslocales.info. Les pratiques sont décrites et détaillées sous forme d'articles à destination des professionnels et de mise en ligne d'outils via un forum dédié. Cela permet ensuite des prises de contact directes entre les professionnels intéressés pour s'inspirer de l'action pour la décliner sur leur territoire. Parallèlement à cette plateforme, un groupe national d'auto-évaluation a été mis en place par l'UNML dans le même objectif. Il permet des échanges entre directions et associations régionales de l'ensemble du territoire qui se traduisent notamment par la production de notes, d'enquêtes partagées sous forme de synthèse et d'organisation de temps de travail thématiques (cf. séminaire de novembre 2016 sur l'autonomie et l'accompagnement des parcours en Mission Locale organisé par l'Institut Bertrand Schwartz et l'UNML). Les documents ressources sont capitalisés dans l'espace ressources dédié à la Garantie jeunes du site de l'UNML, unml.info. Enfin, les Associations régionale des Missions Locales organisent dans chaque région un travail de capitalisation, d'échange et d'animation de la mise en œuvre de la Garantie jeunes (cf. résultats de l'enquête menée en février 2016).

Tableau 4.1. Motifs de sortie de la Garantie Jeunes, pour les bénéficiaires ayant déclaré un motif autre que « Vous étiez en fin de programme »

Pour quel motif principal votre participation au programme Garantie Jeunes s'est-elle arrêtée ? (autre que motif « Vous étiez en fin de programme »)

(% pondérés)

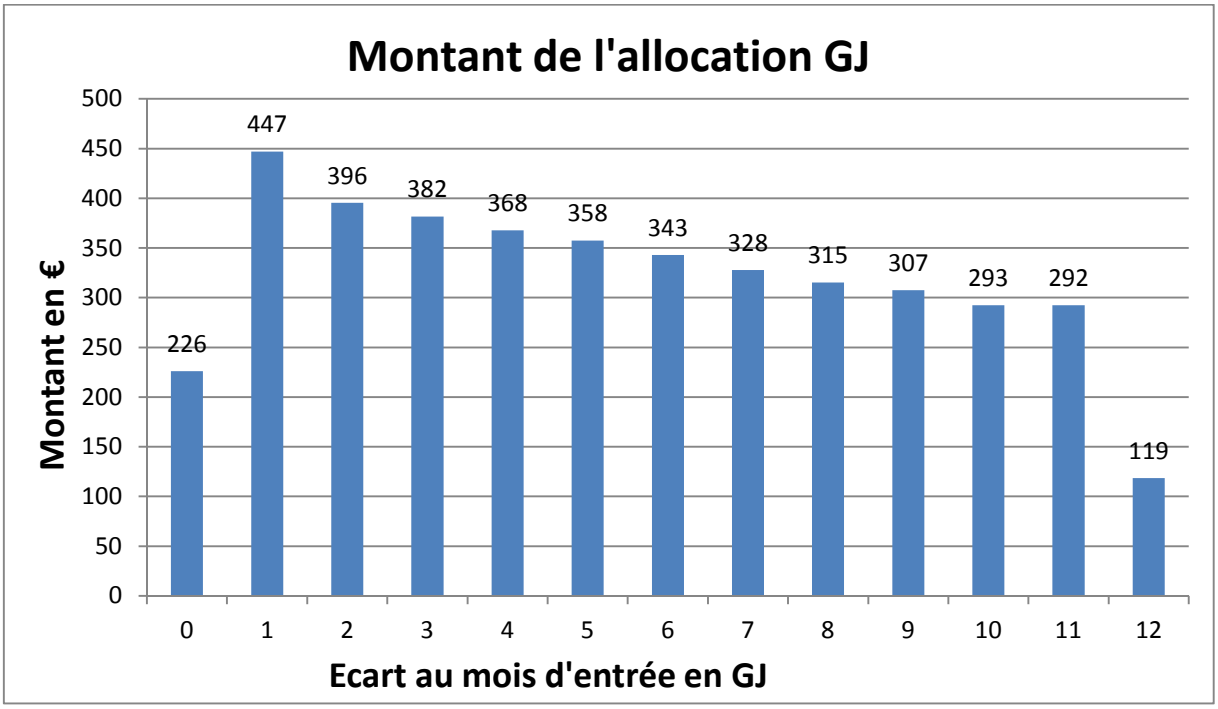
C'était trop contraignant (horaires, déplacements, investissement personnel, …)	5
Ça ne vous intéressait pas, ça ne correspondait pas à vos attentes, inutile	9
Vous aviez trouvé un emploi	27
Vous aviez trouvé une formation (apprentissage)	4
Raisons personnelles (déménagement, grossesse, maladie)	22
Le conseiller a estimé que vous n'en aviez plus besoin	1
Vous n'avez pas respecté les engagements du contrat (absentéisme, …)	11
Vous avez été réorienté vers un autre dispositif	1
Vous ne vous entendiez pas avec les formateurs	1
Vous ne vous entendiez pas avec les autres jeunes suivis en même temps que vous	1
Vous aviez atteint l'âge des 26 ans	2
Vous vouliez passer un concours	11
Pour une autre raison (précisez) + NSP	0
Total	**100**
Nombre d'observations	672

Source : DARES. Exploitation de l'enquête statistique suivi GJ ; Champ : Bénéficiaires entrés en Garantie Jeunes entre juin et décembre 2014, 3ème interrogation (interrogés entre mai et juillet 2016) complété à partir des première et deuxième interrogations pour ceux ayant quitté le programme avant.

4.1.2. L'allocation : une aide primordiale

Douze mois après leur entrée dans le dispositif, les bénéficiaires ont perçu en moyenne 3 800 € d'allocation Garantie Jeunes – **graphique 4.1**.

Graphique 4.1 : Ressources des jeunes en Garantie Jeunes (en €)



Source : I-Milo
Note de lecture : le sixième mois suivant leur entrée en Garantie Jeunes, les bénéficiaires ont touché en moyenne 343 € d'allocation Garantie Jeunes.

Un des principes forts de la Garantie Jeunes est la logique de contrepartie qui conditionne l'accès à l'allocation, et qui se formalise par la signature par le jeune d'un document dans lequel il s'engage à un certain nombre d'engagements (assiduité aux séances d'accompagnement collectif, présence aux rendez-vous...). Il ressort de l'étude de Loison-Leruste et al. (op.cit., **annexe 3** de ce rapport) que pour la grande majorité des bénéficiaires, cette logique est non seulement comprise, mais aussi bien acceptée. Les jeunes reconnaissent le bien fondé du contrôle (reposant notamment sur des pièces justificatives à fournir). Ils acceptent aussi le principe des sanctions, jugé nécessaire au bon maintien de l'ordre social et des principes de justice, et lui reconnaissent même des vertus, notamment pour les aider à avancer. Cette acceptation est facilitée par le fait que ces sanctions sont précisées dans une charte de comportement élaborée collectivement au cours de la première semaine d'ateliers collectifs. D'autres remontées du terrain font cependant état du fait que certains jeunes "*ne sont là que pour l'allocation*", ce qui peut créer des tensions fortes avec les conseillers, et parfois compliquer leur rôle d'accompagnement. La menace de suspension de l'allocation introduit un rapport de pouvoir important au bénéfice des conseillers, que certains hésitent à utiliser, alors que d'autres en font un usage plus systématique, au détriment peut-être parfois de l'établissement d'une relation de confiance avec le jeune[56]. Il faut noter que nous ne disposons d'aucune donnée globale sur le nombre de sanctions par suspension de l'allocation.

Etant donné le niveau de précarité financière de la plupart des bénéficiaires (cf. plus haut, section 2.3.2), l'aide que représente l'allocation revêt pour ces derniers une importance primordiale. Trois types d'usage peuvent être distingués - sans être exclusifs l'un de l'autre. Le premier est associé en quelque sorte au « passé » : l'allocation est utilisée pour annuler les dettes accumulées par des impayés de loyer, des soins, des emprunts. Le second renvoie au « présent

[56] Ce point est notamment évoqué dans le *Livre blanc Garantie Jeunes* du syndicat Synami-CFDT, novembre 2016, p.4.

». L'allocation est alors avant tout mobilisée pour le coût de la vie quotidienne, les besoins primaires (se nourrir, se loger, se vêtir). Beaucoup de jeunes expliquent que l'allocation représente une aide pour la famille et déclarent « *aider leur mère* ». Cette contribution au budget familial absorbe dans certains cas la quasi-totalité de l'allocation. Enfin, le troisième usage se rapporte au « futur » : l'allocation est épargnée pour financer une formation, ou, plus fréquemment, le permis de conduire (ce dernier est évoqué dans de nombreux entretiens, ce qui confirme son importance primordiale, aux yeux des jeunes, pour l'accès à l'autonomie). Cet usage de l'allocation correspond bien à un investissement en capital humain - selon la terminologie de la théorie économique.

Les jeunes bénéficiaires doivent faire chaque mois le point sur l'ensemble de leurs ressources avec leur conseiller, dans le cadre de la déclaration d'activité nécessaire au calcul du montant de leur allocation. Ce rendez-vous a été aussi conçu pour les aider à établir un budget et gérer leurs dépenses. Les entretiens ont fait ressortir que la plupart des jeunes contrôlent en fait ces dernières de façon rigoureuse, étant capables de préciser souvent à l'euro prêt à quels usages ont été affectées leurs ressources (Loison-Leruste et al., op.cit., **annexe 3** de ce rapport).

4.1.3. Différents vécus de la mesure

Les entretiens auprès des jeunes bénéficiaires de la Garantie Jeunes ont fait apparaître que, de façon générale, ces derniers comprennent bien le dispositif et son originalité, certains ayant connu notamment d'autres formes d'accompagnement (comme le CIVIS par exemple) pouvant leur servir de point de comparaison. Ils sont particulièrement réceptifs à l'apport de la phase d'accompagnement collectif en cohorte. Mais même quand ils estiment que leur parcours est un échec, ils sont souvent capables de verbaliser les facteurs qui permettent de l'expliquer, ce qui témoigne d'une certaine prise de recul par rapport au dispositif (Loison-Leruste et al., op.cit., **annexe 3** de ce rapport).

Au-delà de la logique d'ensemble du dispositif ("l'offre institutionnelle"), nous avons souligné que "l'offre organisationnelle" (cf. plus haut la section 3.2.) pouvait différer de façon importante entre Missions locales. Concernant la phase d'accompagnement collectif, les contenus de certains ateliers (majoritairement réalisés par des intervenants extérieurs) semblent clairement inadaptés, et sont d'ailleurs perçus comme tels par les jeunes : proposer à des jeunes hommes non qualifiés d'enfiler une cravate pour simuler des entretiens d'embauche alors qu'ils recherchent un emploi de manutentionnaire ; inviter des retraités-bénévoles entrés dans la grande industrie dans une période (révolue) de croissance forte, pour entrainer des jeunes aux entretiens d'embauche ; faire circuler une fiche métier indiquant des professions très qualifiées d'ethnologue, d'avocat ou de journaliste pour construire un projet professionnel, etc. Autant d'activités en décalage avec les situations sociales des jeunes, avec leur niveau d'étude et plus largement avec leurs aspirations. Le risque du désengagement des jeunes est alors important, alors que l'enjeu crucial au cours de cette phase est au contraire de les "accrocher", de les mettre en mouvement, pour qu'ils/elles s'approprient la mesure dans la construction de leur parcours.

L'apport de l'accompagnement collectif dépasse cependant le contenu informatif ou formateur des modules proposés. Le rôle de *(re)socialisation* est ici crucial, et joue selon plusieurs registres.

- Pour ces jeunes dont beaucoup sont menacés de désaffiliation, les interactions quotidiennes avec les conseillers (et autres intervenants), mais aussi avec leurs pairs, recréent un lien social, socle du regain de confiance en soi, et au-delà de la motivation indispensable à toute projection dans l'avenir. Certains jeunes n'hésitent pas à évoquer le groupe comme "*leur deuxième famille*", et reconnaissent dans les entretiens tout l'appui psychologique que leur a apporté le passage par le dispositif. Au-delà de sa dimension intégratrice, le collectif, quand il arrive à "prendre", constitue aussi un réseau,

et par là un capital social que le jeune peut mobiliser sur le marché du travail - ne serait-ce que par l'information qui y circule.

- D'un point de vue plus normatif, pour certains jeunes, le passage par le dispositif est aussi l'occasion d'abandonner des conduites déviantes (petits trafic de stupéfiants notamment.)
- De façon plus générale, et aussi dans un registre normatif, le collectif est aussi le lieu d'apprentissage, et, au-delà, d'intériorisation des règles et des modes de fonctionnement du marché du travail. Ce processus se continue à travers les expériences professionnelles. Ceci peut passer notamment parfois par l'ajustement à la baisse des espérances - pouvant renvoyer au « *deuil des grand métiers* », selon les termes du sociologue Xavier Zenigo.

Les expériences d'accompagnement individuel sont elles aussi diverses. Certains jeunes ressentent un écart important entre la phase collective et la période individuelle, où ils ont parfois le sentiment d'être laissés à eux-mêmes. Ce vécu peut renvoyer à une réalité objective, dans la mesure où, comme on l'a noté plus haut, l'intensité et l'effectivité de l'accompagnement individuel a pu être assez variable. Ici aussi, il s'avère que la démobilisation peut intervenir très rapidement après la "phase des six semaines" si les liens ne sont pas réactivés suffisamment. Le rôle des conseillers dans le maintien de ce lien - et dans leur rôle de "coach" au sens défini plus haut - est ici crucial.

Si on laisse de côté le cas où l'offre (institutionnelle et/ou organisationnelle) est manifestement inadaptée au public ciblé, les "effets" d'une mesure sont différenciés, en cela qu'ils sont toujours le fruit d'une rencontre entre cette offre et un-e bénéficiaire, défini-e notamment par sa situation présente et son parcours, et porteur/euse d'attentes plus ou moins élaborées. Ces effets peuvent donc différer selon les bénéficiaires au sein d'une même cohorte. Trois grands types de parcours peuvent être ici distingués (Loison-Lersute et al., op.cit., **annexe 3** de ce rapport).

- Le premier parcours est celui de *l'insertion* ; il concerne les jeunes qui se sont approprié la mesure pour se "mettre en mouvement" - ce qui implique, symétriquement, que l'offre organisationnelle correspondante leur était adaptée ; ils ont pu accumuler un certain nombre d'expériences professionnelles, et leur parcours débouche sur une situation d'emploi, même si elle peut être souvent précaire ; l'objectif de la mesure est alors atteint, même s'il est délicat d'estimer *a priori* le rôle causal de cette dernière dans la trajectoire des jeunes concernés.
- Un second parcours relève davantage de ce que l'on pourrait nommer une "*préparation sociale à l'emploi*". Le cheminement au sein de la mesure est surtout celui d'une reprise de confiance en soi, d'une intériorisation des règles du marché du travail, à travers l'accompagnement où les expériences professionnelles. La sortie de la mesure n'est pas ici forcément l'emploi, mais une formation, ou simplement une recherche plus ciblée, avec un projet professionnel mieux stabilisé. Le résultat ne correspond pas forcément aux critères administratifs de "succès" de la mesure (ceux qui conditionnent son financement, cf. l'encadré 3 plus haut). Pour autant, on ne peut pas affirmer que, pour les jeunes concernés, la Garantie Jeunes n'a pas eu d'effet positif.
- Enfin, pour certains jeunes (une minorité), la situation n'a pas évolué, voire s'est dégradée entre l'entrée et la sortie du dispositif. Leur trajectoire relève d'un "*parcours empêché*", au sens où, dans la plupart des cas, la mesure n'a pas permis de résoudre des problématiques lourdes, notamment en termes de santé - physique ou psychique - et/ou d'addiction.

Il est très difficile d'estimer dans quelle mesure ces effets différenciés résultent des caractéristiques des jeunes ou de celles de la mesure - sachant que, comme on l'a souligné, les deux jouent. L'enquête de terrain (Loison-Lersute, op.cit., **annexe 3** de ce rapport) fait ressortir que les jeunes qui ont connu un parcours d'insertion sont en moyenne légèrement plus diplômés. Symétriquement, les jeunes au parcours empêchés connaissent clairement des obstacles liés à leur situation. Mais en même temps, se pose la question de la capacité d'adaptation du dispositif à des publics différenciés. Ainsi par exemple, il aurait fallu pouvoir analyser de façon plus approfondie et systématique l'organisation des ateliers et leurs contenus pédagogiques découlant du cahier des charges de la Garantie Jeunes. Un format « unique » n'est sans doute pas adapté à tous les jeunes. La question de l'adaptation des contenus proposés serait donc à approfondir de manière à repérer les marges d'adaptation pertinentes pour s'adapter notamment aux jeunes les plus vulnérables.

4.2. Une mesure des effets sur les parcours d'emploi et de vie

Au-delà des études de terrain, l'analyse statistique du devenir des bénéficiaires permet d'essayer de mesurer l'impact différentiel qu'a pu avoir la Garantie Jeunes sur les trajectoires de ses bénéficiaires.

4.2.1. L'évaluation des effets sur l'emploi

a) La méthode

Les effets sur l'emploi sont examinés sur quatre variables d'intérêt : l'emploi total, et une partition de celui-ci comprenant respectivement :

- les emplois aidés, stages et Service Civique ;
- l'emploi non durable (CDD, interim...hors contrats aidés, stage et service civique) ;
- l'emploi durable (CDI et CDD de plus de 6 mois, y compris contrats de formation en alternance, hors emplois aidés).

Les enquêtes permettent de suivre le devenir des jeunes au moyen de trois interrogations successives, espacées d'environ 6 mois. Deux cohortes de jeunes sont enquêtées de la sorte.

La première cohorte est composée de jeunes pré-identifiés dans la base Œdipe au cours de second semestre 2014 (i.e. l'ensemble des jeunes identifiés comme éligibles dans Œdipe entre juin et décembre 2014, dans les territoires pilotes comme dans les territoires témoins), ainsi que des jeunes *a priori* non éligibles, mais qui ont été en contact avec les Missions locales au cours de la même période (groupe des "super-témoins", cf. plus bas), dans les territoires pilotes comme dans les territoires témoins). La première cohorte permet d'évaluer l'impact de la Garantie Jeunes sur les parcours des jeunes entre juin 2014 et octobre 2015. La seconde cohorte est conçue suivant le même principe méthodologique, hormis que la période de pré-identification couvre la période de mi-mars à mi-juillet 2015. Elle permet quant à elle d'évaluer l'impact de la Garantie Jeunes telle qu'elle était mise en place au cours de l'année 2015 dans les territoires de la vague 1 et de la vague 2.

L'évaluation d'impact porte sur chacune de ces deux cohortes successives. Cette stratégie de choix de périodes et des périmètres territoriaux différents est bien sûr délibérée. Nous cherchons par là à nous prémunir non seulement des hasards statistiques mais également de l'effet « d'expérimentation » en évitant de restreindre l'évaluation aux territoires sélectionnés en premier, qui par leur enthousiasme et leur exemplarité, pourraient ne pas être représentatifs de l'effet d'une Garantie Jeunes étendue à des territoires moins spontanément volontaires.

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. Comme les territoires n'ont pas été aléatoirement sélectionnés, et qu'ils ne se trouvent pas dans la même situation économique (cf. plus haut le **tableau 1.1**, section 1.3.1), la différence de devenir entre les jeunes des territoires pilotes et ceux des territoires témoins comporte une part d'écart structurel, reflétant l'effet propre du territoire, qu'il convient de corriger pour isoler l'impact spécifique du programme sur les bénéficiaires. Pour opérer cette correction, on recourt à des publics « super-témoins » dans les territoires pilotes et témoins, choisis parmi les jeunes en contact avec les Missions locales au même moment, mais peu susceptibles d'être éligibles à la Garantie Jeunes (cf. plus haut). On peut supposer que ces derniers sont très peu (voire pas du tout) impactés par la mise en place de la Garantie Jeunes. Les différences de devenirs sur ces publics « super-témoins » entre les territoires pilotes et les territoires témoins estiment cette part de différence structurelle entre ces territoires, et permet donc d'estimer l'impact de la Garantie Jeunes hors effets propres de ces derniers.

Parmi les hypothèses sur lesquelles repose l'évaluation, il convient donc de bien noter l'hypothèse cruciale selon laquelle, en l'absence de la Garantie Jeunes, l'écart entre le devenir des éligibles et celui des "super-témoins" aurait été le même sur tous les territoires (qu'ils soient pilotes ou témoins). En d'autres termes, cette hypothèse suppose qu'en l'absence de traitement, l'écart moyen entre territoires pilote et territoires témoins serait identique pour ces deux catégories de jeunes. C'est cette hypothèse qui permet d'identifier la situation contrefactuelle en l'absence de programme dans les territoires où celui-ci a été mis en place.

b) Les résultats : un impact important de la Garantie Jeunes sur l'emploi durable des jeunes de la première cohorte entrée en dans le dispositif dans la vague 1 des territoires-pilotes.

Nous disposons à ce jour des données des trois interrogations de la cohorte 1. L'impact est d'abord calculé sur les jeunes pré-identifiés dans Œdipe, c'est-à-dire sur un échantillon de jeunes éligibles, mais qui ne sont pas tous bénéficiaires de la Garantie Jeunes. Cet échantillon possède l'avantage d'être disponible et mesuré de la même façon – grâce à la mise en place de la base Œdipe –sur les territoires témoins comme sur les territoires-pilotes.

L'impact évalué lors de l'interrogation 1 (en moyenne 8 mois après l'entrée en Garantie Jeunes - cf. le calendrier pour les deux cohortes dans le **tableau 4.2**) montre un effet positif légèrement significatif statistiquement sur le taux d'emploi des jeunes pré-identifiés - i.e. éligibles recensés dans Œdipe - des territoires pilotes (+4,4 points de pourcentage sur le taux d'emploi total, cf. le **tableau 4.3**). En interrogation 2, en revanche, (en moyenne 14 mois après l'entrée en Garantie Jeunes, cf. **le tableau 4.2**), l'impact évalué est positif et très significatif : il s'élève à +6,3 points de pourcentage sur le taux d'emploi total, et +4,6 points sur le taux d'emploi en emploi durable. Autrement dit, au moment de l'interrogation 2, la part des jeunes pré-identifiés dans les territoires pilotes qui sont en emploi est de 40,4%, au lieu de 34,1% si la Garantie Jeunes n'avait pas été introduite. De même, leur part en emploi durable est de 20,5%, au lieu des 15,9% que l'on aurait constatés sans la Garantie Jeunes. Enfin, l'interrogation 3 (20 mois en moyenne après l'entrée en Garantie Jeunes, cf. le **tableau 4.2**) donne lieu à un effet significatif statistiquement de 4,7 points pour l'emploi durable (tableau 4.3).

Tableau 4.2 : Durée moyenne (en mois) entre l'entrée en Garantie Jeunes et la date d'interrogation

	Interrogation 1	**Interrogation 2**	**Interrogation 3**
Cohorte 1	8,2	14,3	20,0
Cohorte 2	7,4	12,8	(données non encore disponibles)

Source : I-MILO – Calculs DARES

Note de lecture : En moyenne, les jeunes bénéficiaires de la Garantie Jeunes de la première cohorte (territoires pilotes de la vague 1), étaient entrés dans le dispositif 8,2 mois auparavant au moment de la première interrogation.

Les résultats du **tableau 4.3** portent sur les jeunes pré-identifiés dans Œdipe. Or tous les jeunes pré-identifiés dans de la cohorte 1 n'entrent pas en Garantie Jeunes : seuls 69% d'entre eux sont effectivement entrés dans le dispositif. L'impact de la Garantie Jeunes sur les jeunes bénéficiaires proprement dits est un paramètre plus intéressant et plus lisible pour l'action publique. Il peut se déduire facilement des résultats précédents.[57] L'interrogation 1 donne lieu à des effets faiblement significatifs et donc très peu interprétables. En interrogation 2, l'impact sur l'emploi des jeunes bénéficiaires est très significatif : il est de 11,5 points de pourcentage sur le taux d'emploi global des jeunes bénéficiaires, et de 9 points sur leur taux d'emploi en emploi durable. En interrogation 3, l'impact est de l'ordre de 9 points, mais significatif seulement au seuil de 10% (cf. **le tableau 4.4**).

Tableau 4.3 : Impact de la Garantie Jeunes sur le taux d'emploi de l'ensemble des jeunes pré-identifiés des territoires pilotes (i.e. éligibles recensés dans Œdipe, bénéficiaires ou non de la Garantie Jeunes) de la cohorte 1

	Cohorte 1					
	Interrogation 1		**Interrogation 2**		**Interrogation 3**	
	Moyenne (en %)	Impact différentiel (en points de pourcentage)	Moyenne (en %)	Impact différentiel (en points de pourcentage)	Moyenne (en %)	Impact différentiel (en points de pourcentage)
Taux d'emploi total	36,5	**+4,4***	40,4	**+6,3****	48,0	+3,9
Taux de contrats aidés, stages, service civique	9,0	+0,4	9,2	0,0	9,6	0,0
Taux d'emploi non aidés non durables (hors contrats aidés, stages et service civique)	11,9	+1,6	10,1	+2,1	11,9	-0,5
Taux d'emploi en emploi durable (i.e. CDI et CDD de 6 mois et plus, hors contrats aidés)	15,0	+2,6	20,5	**+4,6****	26,0	**+4,7****
Nombre d'observ.	10123		8299		6728	

Source : DARES. Exploitation de l'enquête statistique suivi GJ. (***) : significatif au seuil de 1%, (**) : significatif au seuil de 5%, (*) : significatif au seuil de 10%.

Note de Lecture : l'impact de la Garantie Jeunes est significatif au seuil de 5% sur le taux d'emploi durable à la deuxième interrogation des jeunes pré-identifiés dans la base Œdipe. Lors de cette interrogation, la mise en place de la Garantie Jeunes a entraîné une hausse de la proportion en emploi de jeunes pré-identifiés dans les territoires pilotes de 6,3 points de pourcentage (4,6 points de pourcentage pour le taux d'emploi durable). Le taux d'emploi en emploi durable des jeunes pré-identifiés dans les territoires témoins est au moment de la seconde interrogation est de 20,5% (alors qu'il n'aurait été que de 15,9% sans la Garantie Jeunes).

[57] Ce calcul simple tient compte du taux d'entrée effectif mais aussi du fait certains jeunes (en faible proportion) des super-témoins et des jeunes pré-identifiés des territoires témoins entrent en Garantie Jeunes (phénomène dit de "contamination statistique")

Compte tenu la faiblesse des taux moyen d'emploi (total et en emploi durable) des jeunes ciblés par le programme - en relative difficulté sur le marché du travail -, les impacts ainsi mis en évidence pour l'interrogation 2 sont plutôt de forte ampleur. Ceci est d'autant plus notable que l'on peut vérifier 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. De même, on n'observe aucun écart sur l'emploi aidé entre les groupes des jeunes des territoires pilotes et les jeunes des territoires-témoins. En d'autres termes, l'effet positif sur l'emploi durable pour les bénéficiaires de la Garantie Jeunes ne découle pas d'un plus grand recours aux emplois aidés pour les placer en emploi.

L'absence d'impact (ou tout au moins sa faible significativité) sur l'emploi total en interrogation 3 n'est pas surprenante et rejoint ce qui est couramment constaté dans d'autres travaux d'évaluation : l'impact de l'accompagnement lorsqu'il est positif s'observe généralement à court-terme et s'atténue à plus long-terme[58]. Cependant, il est à noter que l'impact sur l'emploi durable reste lui significatif, et de même ampleur qu'au moment de la deuxième interrogation.

Tableau 4.4 : impact de la Garantie Jeunes sur le taux d'emploi des jeunes bénéficiaires de la cohorte 1

	Interrogation 1		**Interrogation 2**		**Interrogation 3**	
Taux d'emploi total	27,8	+7,5	31,9	**+11,5****	39,9	+6,8
Taux d'emploi aidés, stages, service civique	8,6	+0,7	8,9	-0,3	10,2	-0,5
Taux d'emploi non durable (hors contrats aidés, stages et service civique)	9,1	+2,6	8,0	+3,5	10,8	-1,0
Taux d'emploi durable (i.e. CDI et CDD de 6 mois et plus hors, emplois aidés)	9,6	+4,3	14,5	**+9,1****	18,6	**+9,0***
Nombre d'observations	10123		8299		6729	

Source : DARES. Exploitation de l'enquête statistique suivi GJ. (***) : significatif au seuil de 1%, (**) : significatif au seuil de 5%, (*) : significatif au seuil de 10%.
Note de Lecture : à la deuxième interrogation, l'impact de la Garantie Jeunes est significatif au seuil de 5% sur le taux d'emploi en emploi durable des jeunes bénéficiaires. Lors de cette interrogation, la mise en place de la GJ a entraîné une hausse de la proportion de jeunes bénéficiaires en emploi durable de 9,1 points de pourcentage par rapport à ce qu'elle aurait été sans la Garantie Jeunes. Le taux d'emploi durable est de 14,5% (alors qu'il n'aurait été que de 5,4% sans la Garantie Jeunes).

c) Les résultats de la deuxième cohorte ne confirment pas pour l'instant ceux de la première cohorte, mais il est nécessaire d'attendre la troisième interrogation non encore disponible.

Les mêmes estimations sont conduites sur les deux premières interrogations de la seconde cohorte de jeunes (**tableaux 4.5 et 4.6**). Pour les variables d'intérêt examinées, les effets estimés ne sont pas significatifs[59]. Les résultats sont donc difficiles à interpréter : la précision des estimations est trop faible pour permettre de conclure à ce stade.

La seconde cohorte pâtit d'une puissance statistique d'identification plus faible que la première cohorte. Le nombre de jeunes pré-identifiés dans la base Œdipe au premier semestre 2015 s'est avérée en effet plus faible que pour la première cohorte : les Missions locales se sont moins

[58] Voir Kluve J. et alii. : "Do Youth Employment Programs Improve Labor Market Outcomes? A Systematic Review", *IZA Discussion Paper*, No. 10 263, October 2016.
[59] A noter la baisse du taux d'emploi non durable (significative au seuil de 5%) mais il est préférable d'attendre la troisième interrogation pour l'interpréter.

mobilisées dans cet exercice à des fins d'évaluation qu'au début du processus d'évaluation (mi-2014).

Tableau 4.5 Impact de la Garantie Jeunes sur le taux d'emploi de l'ensemble des jeunes pré-identifiés des territoires pilotes (i.e. éligibles recensés dans Œdipe, bénéficiaires ou non de la Garantie Jeunes) de la cohorte 2

	Cohorte 2			
	Interrogation 1		**Interrogation 2**	
	Moyenne (en %)	Impact différentiel (en points de pourcentage)	Moyenne (en %)	Impact différentiel (en points de pourcentage)
Taux d'emploi total	34,3	+0,7	42,5	-0,4
Taux d'emploi aidés, stages, service civique	9,9	+1,5	11,1	-0,1
Taux d'emploi non durable (hors contrats aidés, stages et service civique)	9,0	-2,1	10,9	-0,4
Taux d'emploi en emploi durable (i.e. CDI et CDD de 6 mois et plus, hors emplois aidés)	15,1	+1,4	20,1	+1,0
Nombre d'observations	5542		4313	

Source : DARES. Exploitation de l'enquête statistique suivi GJ. (***) : significatif au seuil de 1%, (**) : significatif au seuil de 5%, (*) : significatif au seuil de 10%.
Note de Lecture : Aux interrogations 1 et 2 de la cohorte 2, l'impact de la Garantie Jeunes n'est pas significatif sur le taux d'emploi des jeunes pré-identifiés dans la base Œdipe.

Tableau 4.6 : impact de la Garantie Jeunes sur le taux d'emploi des jeunes bénéficiaires de la cohorte 2

	Interrogation 1		**Interrogation 2**	
Taux d'emploi total	28,2	+3,6	36,9	-13,2
Taux d'emploi aidés, stages, service civique	10,3	+6,0	12,8	-0,8
Taux d'emploi non durable (hors contrats aidés, stages et service civique)	7,3	-7,6	9,4	**-16,7****
Taux d'emploi en emploi durable (i.e. CDI et CDD de 6 mois et plus hors emplois aidés)	10,5	+5,6	14,3	+4,9
Nombre d'observations	5542		4313	

Source : DARES. Exploitation de l'enquête statistique suivi GJ. (***) : significatif au seuil de 1%, (**) : significatif au seuil de 5%, (*) : significatif au seuil de 10%.
Note de Lecture : Aux interrogations 1 et 2 de la cohorte 2, l'impact de la Garantie Jeunes n'est pas significatif sur le taux d'emploi des jeunes bénéficiaires.

Une seconde hypothèse, susceptible d'expliquer la non significativité des effets estimés, est que la seconde interrogation de la seconde cohorte ne se situe pas au même moment du parcours des jeunes de la cohorte. Elle intervient à un stade plus précoce : 38% des jeunes de la cohorte 2 sont encore en programme lors de la deuxième interrogation contre seulement 18% des jeunes de la cohorte 1 - cf. **le tableau 4.7**. La première cohorte semble indiquer que l'impact de la Garantie Jeunes est maximal à la sortie du programme (voir aussi plus bas). Il est donc possible

que la temporalité de l'observation sur cette cohorte ne permette pas pour l'instant de mise en évidence de cet impact.

Tableau 4.7 : Proportion de jeunes bénéficiaires étant sortis de Garantie Jeunes lors de l'interrogation

	Interrogation 1	Interrogation 2	Interrogation 3
Cohorte 1	16%	82%	92%
Cohorte 2	4%	62%	*(non encore effectuée)*

Source : I-MILO – Calculs DARES
Note de lecture : parmi les jeunes bénéficiaires enquêtés de la cohorte 1 (1ère vague des territoires pilotes), 16% étaient sortis du dispositif au moment de la première interrogation.

La troisième interrogation de la seconde cohorte – dont les données seront disponibles en janvier 2017 – permettra d'affiner ces premiers résultats.

d) L'impact sur la situation d'emploi des jeunes de la première cohorte est maximal au début du programme et après la sortie.

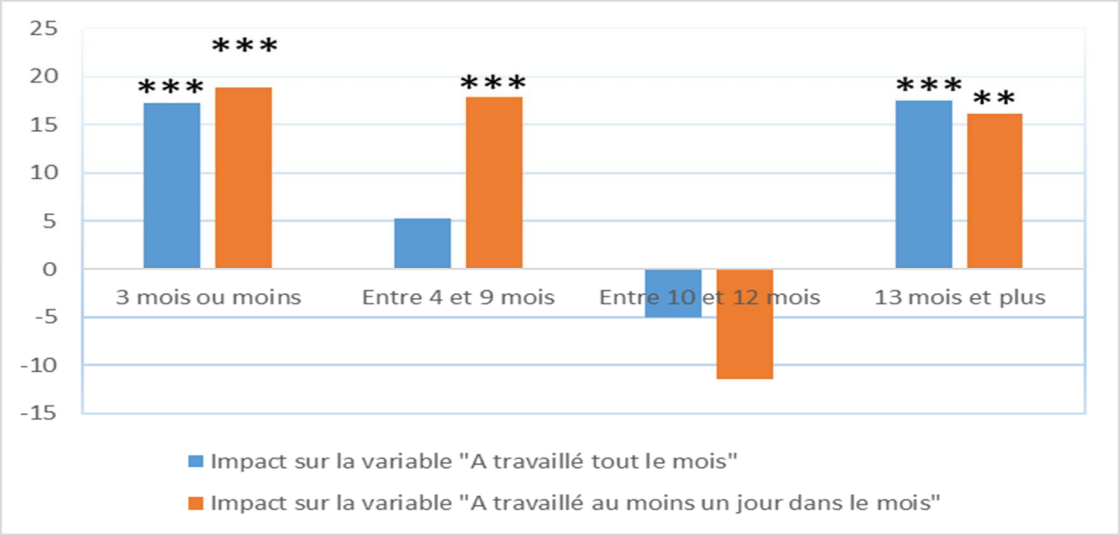
Les enquêtes incluent des calendriers rétrospectifs sur l'activité professionnelle des jeunes. Ces calendriers permettent ainsi de reconstituer la proportion de jeunes ayant travaillé au moins une fois dans un mois donné ou sur la totalité d'un mois donné. En utilisant les mêmes méthodes que précédemment, il est donc possible de calculer l'impact du programme en fonction de l'écart à la date d'entrée en Garantie Jeunes. Il convient de rappeler que la notion d'emploi comprend ici toutes les formes d'emploi, y compris stages, périodes d'immersion, services civique, contrats aidés et contrats de travail classiques.

Cette analyse met en évidence une variabilité importante de l'impact selon la date : il est important en début de période, se maintient en milieu de programme mais uniquement sur l'emploi de courte durée (au moins une fois par mois). Il n'est pas significatif entre 10 et 12 mois et remonte de façon importante après la sortie du programme.

La variabilité de l'impact selon la date peut surprendre, car on pourrait s'attendre à un profil plus linéaire ou au moins plus progressif. Il est difficile d'interpréter ces résultats à ce stade, en particulier parce qu'il serait important de les confirmer sur la seconde cohorte d'étude. On peut supposer que l'apparition très rapide d'un impact important dès les trois premiers mois du programme pourrait être reliée à la très forte intensité de l'accompagnement au cours des six premières semaines. On peut observer en particulier que l'effort sur les périodes d'immersion devient très important dès les premières semaines du programme (voir **le graphique 4.2**). Si l'impact s'atténue sur la suite du programme, la sortie semble fonctionner comme un second moment « déclencheur ».

Plusieurs facteurs pourraient expliquer ce rebond en fin de période. Ce dernier pourrait résulter d'une remobilisation des bénéficiaires, qui voyant approcher la fin du dispositif, saisissent toutes les opportunités d'emploi possibles, alors que la période qui précède est peut-être davantage consacrée à la recherche, mais aussi, dans certains cas, à certains investissements (formation, acquisition du permis...). Une autre hypothèse - non exclusive de la précédente - est que les conseillers des Missions locales accroissent l'effort de placement pour les jeunes bénéficiaires proches de la fin du dispositif. Cependant, il ne s'agit là que de conjectures. Ces effets différenciés selon l'ancienneté dans le programme restent eux-mêmes à confirmer avec les résultats définitifs de la cohorte 2.

Graphique 4.2 : Impact de la Garantie Jeunes sur l'activité professionnelle des jeunes bénéficiaires à différentes dates après leur entrée dans le programme.



Source : DARES. Exploitation de l'enquête statistique suivi GJ (interrogation 2 – cohorte 1). (***) : significatif au seuil de 1%, (**) : significatif au seuil de 5%, (*) : significatif au seuil de 10%.
Note de lecture : entre 4 et 9 premiers mois après leur entrée en Garantie Jeunes, l'impact de la Garantie Jeunes sur la proportion moyenne de jeunes bénéficiaires ayant travaillé pendant la totalité du mois n'est pas significatif. En revanche, à ces mêmes dates, l'impact de la Garantie Jeunes sur la proportion moyenne de jeunes bénéficiaires ayant travaillé au moins une fois dans le mois est positif et significatif. Il s'élève à +18 points.

4.2.2. Les autres effets

L'objectif de la Garantie Jeunes ne se réduit pas à l'insertion professionnelle à l'issue de la mesure. Celle-ci vise aussi, notamment pour les jeunes les plus en difficulté, à les aider à sortir de situations de grande vulnérabilité, notamment en termes de logement et de santé. Elle promeut, plus largement, l'accès à une plus grande autonomie, ou encore une plus grande capacité d'agir (« *empowerment* »), qui ne se réduit pas seulement à l'accès à l'emploi.

L'atteinte de ces objectifs est cependant plus délicate à évaluer. Nous avons souligné plus haut comment l'allocation constituait une aide essentielle pour la plupart des bénéficiaires. Les résultats de l'enquête statistique montrent que 45 % de ceux entrés en juin et décembre 2014 ont déclaré (entre mai et juillet 2015) que leur niveau de vie s'était amélioré depuis un an, contre 27% pour les jeunes éligibles non entrés dans le dispositif entre juin et décembre 2014 (**Tableau 4.8**). Cependant, la situation des bénéficiaires reste précaire pour une proportion importante d'entre eux : 30% ont déclaré qui leur était arrivé au cours des trois derniers mois de passer une journée sans prendre un repas complet faute d'argent, une proportion même plus importante qu'au sein des non bénéficiaires (**Tableau 4.9**).

Tableau 4.8 : Evolution du niveau de vie des bénéficiaires de la Garantie Jeunes
***« Diriez-vous que depuis un an, votre niveau de vie s'est* : »**
(% non pondérés)

	Ensemble des jeunes pré-identifiés des territoires pilotes (i.e recensés dans Œdipe, bénéficiaires ou non de la Garantie Jeunes)			
	Bénéficiaires Garantie Jeunes	Jeunes pré-identifiés (i.e. recensés dans Œdipe) hors Garantie Jeunes (1)	Différence	
Vraiment amélioré	10.6	6.9	3.6	***
Plutôt amélioré	35.1	19.7	15.4	***
Maintenu	38.4	43.2	-4.9	***
Plutôt détérioré	8.9	17.7	-8.7	***
Vraiment détérioré	6.8	12.3	-5.4	***
NSP	0.2	0.2	0.0	
Nb.Obser.	2485	1036	3521	

Source : DARES. Exploitation de l'enquête statistique suivi GJ. Champ : bénéficiaires entrés en Garantie Jeunes entre juin et décembre 2014, et interrogés entre mai et juillet 2015 (hors territoire de La Réunion).
(***) indique que les différences sont significatives au seuil de 1%.
([1]) Il s'agit de jeunes qui ne sont pas entrés en Garantie Jeunes au moment de l'enquête (i.e. les jeunes entrés avant juin 2014 ou après décembre 2014 sont exclus de l'échantillon)

Tableau 4.9 : Vulnérabilité financière des bénéficiaires de la Garantie Jeunes

Au cours des 3 derniers mois, vous est-il arrivé de passer au moins une journée sans prendre un repas complet, par manque d'argent ?
(% non pondérés)

	Ensemble des jeunes pré-identifiés des territoires pilotes (i.e. recensés dans Œdipe, bénéficiaires ou non de la Garantie Jeunes)			
	Bénéficiaires de la Garantie Jeunes	Jeunes pré-identifiés (i.e. recensés dans Œdipe) hors Garantie Jeunes (1)	Différence	
Oui	30.5	26.1	4.4	***
Non	69.5	73.8	-4.4	***
NSP	0.0	0.0	0.0	
Nb d'obs.	2485	1036	3521	

Source : DARES. Exploitation de l'enquête statistique suivi GJ. Champ : bénéficiaires entrés en Garantie Jeunes entre juin et décembre 2014, et interrogés entre mai et juillet 2015 (hors territoire de La Réunion).
(***) indique que les différences sont significatives au seuil de 1%.
([1]) Il s'agit de jeunes qui ne sont pas entrés en Garantie Jeunes au moment de l'enquête (i.e. les jeunes entrés avant juin 2014 ou après décembre 2014 sont exclus de l'échantillon)

Il a été noté plus haut que, selon les entretiens avec ses bénéficiaires, la Garantie Jeunes permettait à nombre d'entre eux de reprendre confiance en eux, d'être plus à même de se projeter dans l'avenir, et notamment, grâce à l'allocation, en investissant dans leur santé ou leur capacité à être mobile (permis de conduire notamment). L'enquête quantitative devrait permettre de vérifier si on observe un effet positif différentiel par rapport aux jeunes aux mêmes caractéristiques n'ayant pas bénéficié de la mesure. Les résultats en la matière disponibles au moment de la rédaction de ce rapport sont plus incertains que ceux concernant les effets sur l'emploi. Il n'est notamment pas possible à ce stade de déceler des effets nets en termes de santé

ou de bien-être. Ce constat un peu décevant, qui reste à confirmer, pourrait résulter du fait que la Garantie Jeunes est limitée à un an, une durée peut-être trop courte pour sécuriser pleinement les parcours. Il est par exemple difficile d'argumenter face à un bailleur sur une base de revenus garantis uniquement sur quelques mois. Un problème similaire peut se poser dans le domaine de la santé (concernant l'accès aussi bien aux soins et qu'aux droits).

Conclusions et Recommandations

Parmi les bénéficiaires de la vague 1 des territoires pilotes entrés en Garantie Jeunes entre juin et décembre 2014, seuls 20 % ont quitté le dispositif avant les 12 mois. Les sorties anticipées sont d'abord dues au fait d'avoir trouvé un emploi. Les autres sorties volontaires sont rares. Les sorties pour cause de sanction le sont encore plus - cependant, on ne dispose pas de données autres que les déclarations des jeunes sur ce point, pas plus que sur les sanctions n'entraînant pas une sortie mais se traduisant par une suspension de l'allocation.

L'allocation s'est révélée primordiale pour la plupart des bénéficiaires. Ces derniers semblent en faire une utilisation très rigoureuse - et qui intègre souvent une contribution au budget familial, lui-même très contraint dans de nombreux cas. La logique de contrepartie associée à l'allocation semble bien comprise, et le contrôle afférent pouvant entraîner des sanctions semble non seulement accepté mais même aussi souvent approuvé par la plupart des jeunes bénéficiaires.

La dimension collective de l'accompagnement est particulièrement appréciée par les jeunes, et perçue comme un apport très important du dispositif - notamment par ceux qui ont connu d'autres formes d'accompagnement. Son effet de (re-)socialisation semble primordial, que ce soit pour redonner confiance, ou, dans un registre plus normatif, pour inculquer les règles du marché du travail et/ou aussi parfois aider à abandonner des conduites déviantes. Il ressort aussi des entretiens auprès des jeunes que l'accompagnement de la période postérieure à l'accompagnement en ateliers collectifs lors des six premières semaines est inégal, certains d'entre eux se sentant un peu laissés à eux-mêmes. Ceci plaide pour développer et renforcer les dispositifs évoqués plus haut (clubs inter-cohortes, etc.) visant à maintenir tout au long de l'accompagnement une dimension collective, essentielle pour maintenir la mobilisation des jeunes bénéficiaires.

L'étude qualitative auprès des jeunes a aussi révélé une pluralité de parcours possibles au sein du dispositif, que l'on peut regrouper pour simplifier en trois modalités principales. Pour certains jeunes, le passage dans la Garantie Jeunes marque clairement un parcours d'insertion, menant vers l'emploi, même quand il est précaire. Pour d'autres, le dispositif a plutôt donné lieu à une "préparation sociale à l'emploi". Enfin, un certain nombre de bénéficiaires ne semblent pas profiter du dispositif, et ne voient pas leur situation s'améliorer. Ces parcours peuvent être qualifiés "d'empêchés", au sens où l'accompagnement n'a pas suffi à surmonter des difficultés importantes de différents ordres (personnelles, familiales, liées au logement...).

L'enquête statistique auprès de jeunes, bénéficiaires ou non de la Garantie Jeunes, basée sur des interrogations répétées au cours du temps, vise à mesurer l'impact de la Garantie Jeunes sur les trajectoires d'emploi et de vie des jeunes bénéficiaires. Cette enquête a été menée sur deux cohortes de jeunes (de la vague 1 et de la vague 2). Les résultats pour la première cohorte font ressortir des effets positifs sur les taux d'emploi (et notamment en emploi durable), plus particulièrement au moment de la deuxième interrogation. L'impact apparaît maximal au début du programme, et dans les mois suivants la sortie : 14 mois après l'entrée en Garantie Jeunes, l'impact évalué de la Garantie Jeunes est positif et très significatif : il s'élève à +6,3 points de

pourcentage sur le taux d'emploi total, et +4,6 points sur le taux d'emploi en emploi durable. Autrement dit, la part des jeunes pré-identifiés dans les territoires pilotes qui sont en emploi est de 40,4%, au lieu de 34,1% si la Garantie Jeunes n'avait pas été introduite. De même, leur part en emploi durable est de 20,5%, au lieu des 15,9% que l'on aurait constatés sans la Garantie Jeunes. Les premiers résultats de la deuxième cohorte ne permettent pas à ce stade de confirmer ces effets. Mais il faut attendre les résultats de la troisième interrogation (non encore disponibles au moment de la rédaction de ce rapport intermédiaire) pour vraiment pouvoir faire une comparaison entre les deux cohortes.

Au-delà des seuls effets sur l'emploi, la Garantie Jeunes vise plus largement à favoriser l'accès des jeunes à une plus grande autonomie, au sens aussi d'une plus grande capacité d'agir ("empowerment"). Les résultats de l'étude qualitative laissent penser que pour certains jeunes cet accès est une réalité. Il est cependant difficile à mesurer au niveau statistique, et notamment quand il s'agit d'apprécier l'effet propre de la Garantie Jeunes. Sur ce dernier point aussi, des traitements plus approfondis de l'enquête statistique, quand l'ensemble de ses résultats seront disponibles, sont indispensables pour émettre une appréciation plus précise.

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des membres du comité scientifique.

Annexe 2 : Les systèmes d'information statistique.

Annexe 3 : Marie Loison-Leruste (coord.), Julie Couronné, François Sarfati : *La Garantie jeunes en action. Usages du dispositif et parcours de jeunes*, rapport pour le Comité scientifique d'évaluation de la Garantie Jeunes, mai 2016. [**tiré à part**]

Annexe 4 : Nicolas Farvaque (coord.), Claire Kramme, Carole Tuchszirer : *La Garantie Jeunes du point de vue des Missions locales : un modèle d'accompagnement innovant, mais source de bouleversements organisationnels*, rapport pour le Comité scientifique d'évaluation de la Garantie Jeunes, mai 2016. [**tiré à part**]

Annexe 5 : DARES : *Premiers résultats d'évaluation statistique de l'impact de la Garantie Jeunes*, novembre 2016. [**tiré à part**]

Annexe 1 : Membres du comité scientifique

Arrêté du 4 décembre 2015 portant nomination des membres du comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes

Par arrêté de la ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social en date du 4 décembre 2015, sont nommés membres du comité scientifique en charge de l'évaluation de l'expérimentation garantie jeunes :

En qualité de personnalités qualifiées
M. Brixtel (Hervé).
Mme Fabre (Claire).
Mme Frétel (Anne).
M. Gautié (Jérôme).
M. Gurgand (Marc).
Mme Labadie (Francine).
M. Lhorty (Yannick).
Mme Lima (Léa).
Mme Van de Velde (Cécile).

A titre de représentant du Forum français pour la jeunesse (FFJ)
Mme Morice (Janie).

A titre de représentant du comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP)
Mme Péquerul (Irène).

A titre de représentant de l'administration
Mme Mesclon Ravaud (Myriam) représentant la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ou son représentant.
Mme Girard (Laurence) représentant le commissariat général à l'égalité des territoires ou son représentant.
Mme Muscatelli (Aude) représentant la direction générale de la cohésion sociale ou son représentant.
Mme Lapoix (Catherine) représentant la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ou son représentant.
Mme Tomasini (Magda) représentant la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques ou son représentant.
M. Zamora (Philippe) représentant la direction de l'animation de la recherche, des études et statistiques ou son représentant.

Le secrétariat de ce comité est assuré par la direction de l'animation de la recherche des études et statistiques.

M. Gautié (Jérôme) est nommé président du comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes.

Annexe 2 : Les systèmes d'information statistique

Pour son travail d'évaluation, la Dares s'est appuyée sur trois sources : la base de données des Missions locales (1), et les deux sources qu'elle a mises en place pour les besoins de l'évaluation : un recensement de jeunes éligibles à la Garantie jeunes (2) et une enquête en panel (3).

1. Le système d'information des Missions locales : Parcours 3 / I-Milo

La Dares dispose des données mensuelles issues du système d'information des Missions locales. Cette base administrative recense les jeunes suivis par les Missions locales, en Garantie jeunes ou non. De nombreuses informations sur les jeunes suivis y sont renseignées par leur conseiller, sur leurs caractéristiques personnelles (niveau d'étude, lieu de résidence, etc.), sur l'accompagnement dont ils bénéficient (inscription dans des dispositifs d'accompagnement, entretiens avec un conseiller, ateliers à la mission locale, etc.) ou leurs situations (emploi, formation, etc.).

Ces données permettent d'assurer le suivi statistique des bénéficiaires de la Garantie Jeunes pendant qu'ils sont dans le dispositif. Elles sont mobilisées pour caractériser la population des bénéficiaires et pour décrire l'accompagnement réalisé par les missions locales pendant la durée du dispositif.

Ce système d'information a changé au cours de l'année 2015. L'ancien système d'information, Parcours 3, a été remplacé par I-Milo.

2. Un outil spécifique mis en place par la DARES : Œdipe (Outil Extranet D'Identification des Publics Eligibles)

L'un des objectifs de l'évaluation était d'identifier, quantifier et caractériser l'ensemble des jeunes éligibles à la Garantie jeunes, c'est-à-dire qui pourraient prétendre à entrer dans le programme au vu des critères d'éligibilité détaillés plus haut. I-Milo ne permet pas d'identifier les jeunes éligibles parmi les jeunes suivis par les Missions locales. En effet, il ne donne pas d'informations actualisées sur les revenus et ne comprend aucune information sur le soutien familial que les jeunes pourraient percevoir. De plus, les jeunes éligibles à la Garantie jeunes ne sont pas tous connus par les missions locales.

Pour « recenser » la population éligible à la Garantie Jeunes, il a donc été nécessaire de créer un nouvel outil, la plateforme Œdipe. Elle a été spécifiquement créée pour les besoins de l'évaluation. Œdipe permet de repérer de la même manière les jeunes pouvant potentiellement prétendre à la Garantie Jeunes dans les territoires témoins et pilotes, et donc d'avoir des populations comparables sans biais de sélection endogène pour les territoires pilotes, où l'entrée dans le programme repose sur des caractéristiques difficiles à décrire et à contrôler. Cette plateforme a été alimentée par les conseillers des structures au contact des jeunes en difficulté (Missions locales, Centres d'Hébergement et de Réinsertion Sociale, Conseils Généraux, associations spécialisées). Il leur a été demandé d'inscrire les jeunes majeurs rencontrés pendant la période de fonctionnement d'Œdipe qui remplissaient les critères d'éligibilité à la Garantie Jeunes. Les jeunes intégrés dans Œdipe sont appelés tout au long de ce rapport « jeunes pré-identifiés ».

3. L'enquête statistique auprès des jeunes

La base Œdipe a servi de base de sondage pour réaliser une enquête téléphonique auprès de jeunes. Ont été interrogés par téléphone deux cohortes de jeunes, correspondant aux deux périodes de recensement dans Œdipe.

Les jeunes ont été interrogés à trois reprises, avec environ 6 mois d'intervalle entre chaque interrogation. Les premières interrogations des deux cohortes sont décalées de 6 mois (la première interrogation de la cohorte 2 coïncide avec la deuxième interrogation de la cohorte 1).

Cette enquête quantitative permet de compléter les données permettant de caractériser le public cible de la Garantie Jeunes, de décrire de manière approfondie les bénéficiaires et leur parcours professionnel, et d'évaluer l'impact du passage par la Garantie Jeunes par comparaison avec des jeunes non bénéficiaires. Elle permet donc d'aborder des thèmes importants pour l'évaluation de la Garantie Jeunes qui ne sont pas présents dans les bases de données renseignées par des conseillers, que ce soit Œdipe ou I-Milo. Elle permet de suivre l'évolution de la situation de tous les jeunes concernés même lorsqu'ils ne sont plus suivis par la Mission locale.

Contenu du questionnaire

Les principaux thèmes abordés par l'enquête sont les suivants :

- un calendrier rétrospectif d'emploi mois par mois sur 12 mois lors de la première interrogation puis environ 6 mois en vagues de ré-interrogation permet de savoir pour chaque mois si le jeune a travaillé, et combien de temps,

- la situation principale au moment de l'enquête (emploi, formation, recherche d'emploi …),

- les formations et les stages,

- la recherche d'emploi,

- les projets professionnels,

- l'accompagnement (par les Missions locales ou d'autres conseillers),

- la Garantie Jeunes (pour les bénéficiaires, la manière dont ils ont connu le dispositif, éventuellement le motif pour lequel ils l'ont quitté),

- la situation personnelle et familiale (contacts avec les parents, vie en couple, enfants, etc.),

- les conditions de vie et l'autonomie : ressources, situation financière, santé, logement, mobilité, etc.,

- le bien-être (estime de soi, confiance dans les autres, bonheur),

- la participation sociale (inscription sur les listes électorales, vote).

Le temps moyen de passation du questionnaire par téléphone de 19 minutes en première interrogation (24 minutes pour les bénéficiaires), où beaucoup de questions sur la situation personnelle étaient posées, puis de 7 minutes lors des deux ré-interrogations, où l'on souhaitait connaître l'évolution de leur situation.

Echantillons tirés

L'enquête a été menée auprès de 5 types de publics pour chaque cohorte :

- un échantillon de jeunes recensés dans Œdipe à la fois dans les territoires pilotes et témoins,
- des jeunes « super-témoins » dans les territoires pilotes et les territoires témoins. Ces derniers ont été tirés parmi les jeunes non scolarisés reçus en entretien individuel pendant la période d'ouverture d'Œdipe sans y être renseignés. Les jeunes super-témoins doivent être très proches des jeunes pré-identifiés mais doivent avoir une propension très faible à entrer en GJ. Dans cet objectif, nous avons restreint notre tirage

aux jeunes ayant une situation d'hébergement stable (chez leurs parents, locataire ou propriétaire) ;
- pour permettre de constituer un échantillon représentatif des jeunes bénéficiaires, un échantillon supplémentaire de bénéficiaires de la Garantie Jeunes est enquêté.

Les taux de réponse

La population enquêtée est une population fragile : les jeunes enquêtés ont des difficultés professionnelles et/ou sociales. Cette population est difficile à joindre car ces jeunes changent souvent de coordonnées et ont tendance à moins bien répondre aux enquêtes.

Une source de biais potentiel est la plus grande difficulté à joindre les jeunes les plus précaires (a priori moins facilement joignables) et à avoir un taux de réponse suffisant pour les jeunes non bénéficiaires de la Garantie Jeunes qui pouvaient se sentir moins concernés par l'enquête. Pour essayer de limiter ce biais, ont été mises en place avec Ipsos, le prestataire de collecte, plusieurs actions pour optimiser le taux de réponse : demande et obtention du caractère obligatoire au comité du label, lettre ou mail avis, information des conseillers des jeunes de l'enquête, mise en place d'une plateforme sur internet, d'une hotline, information et mise à jour des coordonnées par différents moyens, utilisation de différents numéros dont des proxys, changement du numéro affiché, relances en cours de collecte, remerciement des répondants, formation des enquêteurs ...

Les nombreux moyens mis en œuvre ont permis d'obtenir un taux de réponse d'environ 70 %, lors de la 1ère interrogation, et un taux d'attrition d'environ 20 % entre chaque interrogation. La non-réponse est principalement due aux faux numéros ou se caractérise souvent par des appels non décrochés. Il y a en effet très peu de refus après présentation de l'enquête. Les jeunes non répondants à la première interrogation n'ont pas été sollicités pour répondre à la deuxième interrogation.

Traitements post-enquêtes

Le traitement de la non-réponse a été réalisé pour le jeu de pondérations qui sert aux statistiques descriptives sur les bénéficiaires entrés en Garantie Jeunes entre juin et décembre 2014, dont l'échantillon est composé à la fois des bénéficiaires parmi les éligibles des territoires pilotes et de l'échantillon supplémentaire de bénéficiaires. A été ensuite effectué un calage sur des indicateurs tels que le taux de ruptures anticipées, la part d'hommes parmi les bénéficiaires, l'âge, etc. Ce calage permet d'être cohérent avec les résultats sur l'ensemble des bénéficiaires de la Garantie Jeunes issus d'I-Milo.

En revanche, les échantillons de travail utilisés dans les régressions servant à l'évaluation d'impact ne sont pas pondérés.