



Les effets de la garantie jeunes sur l'emploi en Région bruxelloise.

Note d'analyse II

Aspects structurels de la garantie pour la jeunesse en qualité de mesure de soutien à l'emploi des jeunes

Hervé Devillé
Analyste expert

Mars 2020

Introduction

Le programme « Garantie pour la jeunesse », lancé en 2014 au niveau européen prévoit un financement de mesures favorisant le rapprochement de l'emploi des jeunes Européens.

L'objectif de cette initiative est de veiller à ce que les jeunes se voient proposer une offre de qualité portant sur un emploi, un complément de formation, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant leur sortie de l'enseignement ou la perte d'un emploi.

Des mesures destinées aux jeunes se mettent progressivement en place en Région bruxelloise et il est important d'identifier les publics cibles potentiellement concernés par ces mesures.

La connaissance des publics-cibles est un enjeu important de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et particulièrement lorsque la législation évolue vers des limitations ou des fin de droit à des allocations pour certaines catégories de personnes parmi ces publics.

Deux types de publics jeunes sont particulièrement concernés par ces actions.

- Un premier public prioritaire est constitué de personnes n'occupant pas d'emploi et ne suivant ni un enseignement ni une formation (NEET) : ce public concernerait, selon la Commission européenne, plus de 5 millions de jeunes de moins de 25 ans en Europe (UE28) depuis 2015 d'où la nécessité qu'une Garantie pour la jeunesse contribue à réduire drastiquement ce nombre.

- Un deuxième public prioritaire est constitué de jeunes qui abordent le marché du travail et qui, ne se voyant pas proposer d'emploi, de stage ou de formation, risquent de s'enliser dans l'immobilisme ; ces jeunes ne constituent cependant pas un groupe homogène et sont confrontés à des environnements sociaux différents et donc une attention particulière devra être accordée aux jeunes les plus exposés au risque d'immobilisme.

Il est également primordial de s'attacher à comprendre les facteurs qui éloignent les jeunes demandeurs d'emploi du marché du travail en tentant de cerner les principaux besoins des jeunes à la recherche d'un emploi et de découvrir les profils les plus exposés au risque d'éloignement de ce marché.

1. La garantie pour la jeunesse : un cadre politique européen.

En décembre 2014, l'Union Européenne comptait environ 5 millions de jeunes chômeurs âgés de moins de 25 ans dont plus de 3,2 millions dans la zone euro.

Cela représente un taux de chômage de 21,4% dans l'UE (23% dans la zone euro).

Plus d'un jeune européen sur cinq sur le marché du travail ne parvient pas à trouver un emploi.

En avril 2013, les Etats membres de l'UE se sont engagés à faire en sorte que les jeunes réussissent leur entrée dans le monde du travail par l'établissement de programmes de garantie pour la jeunesse. Dans le cadre de ces programmes, les Etats membres doivent veiller à ce que, dans les quatre mois suivant leur sortie de l'enseignement formel ou la perte de leur emploi, les jeunes âgés de moins de 25 ans puissent soit obtenir un emploi de qualité correspondant à leur formation, à leurs compétences et à leur expérience, soit acquérir les connaissances, les compétences et l'expérience requise pour trouver un emploi ultérieurement grâce à un apprentissage, un stage ou une formation continue.

La garantie pour la jeunesse est à la fois

-une ***réforme structurelle*** visant à améliorer de façon drastique le passage de l'école au monde du travail

- ***une mesure de soutien immédiat à l'emploi des jeunes.***

La Recommandation sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse a été officiellement adoptée par le Conseil des ministres de l'UE le 22 avril 2013 sur la base d'une proposition formulée par la Commission en décembre 2012 et entérinée en juin 2013 par le Conseil européen.

La mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse a démarré dans tous les Etats membres et donne déjà des résultats.

Par rapport aux autres réformes structurelles en Europe, la garantie pour la jeunesse est probablement l'une de celles mises en œuvre le plus rapidement.

Tous les Etats membres ont présenté des plans complets de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse dans les délais fixés par le Conseil européen.

Les plans présentés définissent de manière précise, dans chaque Etat membre, les mesures à prendre pour mettre en œuvre cette initiative. Ils indiquent le calendrier établi pour les réformes et les mesures relatives au chômage des jeunes, les rôles respectifs des autorités publiques et des autres organisations ainsi que la manière dont le projet sera financé.

Ces plans et leur mise en œuvre ont été évalués par la Commission dans le cadre du semestre européen relatif au renforcement du cadre de surveillance économique de l'UE.

La mise en œuvre de la garantie de la jeunesse fait également l'objet d'une surveillance multilatérale.

Afin d'étayer les mécanismes de garantie pour la jeunesse par des données crédibles, de faciliter leur suivi et de contribuer à leur amélioration continue, le comité de l'emploi (EMCO) a élaboré un Cadre d'indicateurs pour le suivi de la garantie pour la jeunesse.

Dans la plupart des Etats membres, la mise en place de la garantie pour la jeunesse exige des réformes structurelles profondes des systèmes de formation, d'enseignement et de recherche d'emploi afin d'améliorer considérablement le passage de l'école au monde du travail et l'employabilité des jeunes.

2. Objectifs du dispositif garantie jeunes mis en place en Région bruxelloise

Lancé en janvier 2014, le dispositif bruxellois de garantie pour la jeunesse concerne les jeunes de 15 à moins de 25 ans et comprend quelques 40 mesures visant à atteindre 2 grands objectifs, à savoir contribuer à :

- la lutte contre le chômage et le sous-emploi des jeunes ;
- l'amélioration de leurs compétences au sens large en vue de leur entrée sur le marché de l'emploi.

Dans le souci d'amplifier les effets des mesures et faciliter l'identification des jeunes potentiellement concernés, le dispositif a pour première mission de faire en sorte que :

- tout jeune entre 15 et moins de 25 ans qui quitte les études sans les avoir réussies soit informé, dans le mois, des services auxquels il peut prétendre en vue d'un bilan suivi d'une orientation dans les 4 mois, soit vers un emploi, un stage, une formation, un retour vers les études ou, si nécessaire, un soutien en matière d'intégration sociale, étape préalable à une insertion professionnelle.

- tout jeune de moins de 25 ans nouvellement inscrit en tant que chercheur d'emploi auprès d'Actiris soit accompagné en vue de lui proposer dans les quatre mois qui suivent soit un emploi, soit un stage ou une formation, soit un retour vers les études ou, un soutien en matière d'intégration sociale..

Depuis juin 2015, la mise en œuvre du dispositif de garantie pour la jeunesse est devenue l'un des 18 objectifs de la Stratégie pour Bruxelles 2025 et plus spécifiquement encore l'un des 5 objectifs en priorité partagée avec les partenaires sociaux.

Un pilotage concernant la coordination générale, l'information et le monitoring du dispositif doit permettre de rendre compte au Gouvernement ainsi qu'aux interlocuteurs sociaux et à la DG Emploi de la Commission européenne des réalisations et résultats globaux du dispositif.

3. Concrétisations de la garantie pour la jeunesse.

3.1. Contexte

En Région bruxelloise, les enjeux de la garantie jeune sont clairement définis : environ 12 000 jeunes ont besoin chaque année d'une solution pour pouvoir se construire un avenir professionnel. C'est ce flux qui retient l'essentiel de l'attention d'Actiris dans le cadre de la garantie jeunes.

Parmi ces jeunes, environ la moitié trouvent un emploi ou reprennent des études dans les six premiers mois suivant leur inscription et l'autre moitié reste sans emploi ni stage ou formation (NEET's)¹ après ce délai et font l'objet d'une attention particulière dans le cadre des offres de la Garantie Jeunes.

L'objectif du plan d'action régional bruxellois de la Garantie Jeunes consiste dans ce contexte à garantir à tout jeune de moins de 30 ans nouvellement inscrit en tant que chercheur d'emploi auprès

¹ Selon la définition européenne, les NEETs (Not in employment, education or training) représentent la somme des jeunes au chômage (« unemployed ») et/ou inactifs (non en formation ni à l'école).

d'Actiris un accompagnement en vue de lui proposer dans les six mois qui suivent un emploi, un stage ou une formation.

3.2. Premiers résultats

Le chômage des jeunes reste très élevé en Région bruxelloise mais il est en baisse significative depuis ces cinq dernières années.

Au cours de la dernière législature, le chômage des jeunes a baissé de 33,2% en passant de 13.432 jeunes chercheurs d'emploi en 2014 à 8.977 en 2018, soit 4.455 jeunes chercheurs d'emploi en moins alors que le chômage global n'a baissé que de moitié (18,3%) pendant la même période en passant de 110.336 chercheurs d'emploi en 2014 à 90.203 en 2018, soit 20.133 chercheurs d'emploi de moins.

De même, le taux de chômage administratif des jeunes (18-24 ans) reste également très élevé en Région bruxelloise ; il s'élève à 25,2% en 2018 où il est cependant inférieur de -5,6 points de % à celui de la Région wallonne (30,8%) mais supérieur de +11,1 points de % à celui de la Région flamande (14,1%).

Au cours de la dernière législature (2014-2018), le taux de chômage des jeunes a cependant baissé le plus en Région bruxelloise (-7,4 pts de %) en passant de 32,6% en 2014 à 25,2% en 2018 alors qu'il n'a baissé que de -6,3 pts de % en Région wallonne et de -3,4 pts de % en Région flamande pendant la même période.

Plusieurs facteurs peuvent être à l'origine de ce constat :

- l'allongement de la durée des études supérieures entraîne une inscription en moyenne plus tardive sur le marché de l'emploi.
- la mise en place de la garantie jeune, qui cible spécifiquement les jeunes entrant dans la vie active, ainsi que le contexte économique plus favorable, ont pu favoriser la sortie des jeunes vers l'emploi, les stages et les formations professionnelles.
- Le nombre de jeunes (< 25 ans) qui ne sont insérés dans aucun parcours (NEET's) est en baisse significative depuis 2015 (Figure 2). Celui-ci a baissé de plus de 15% au cours de la dernière législature en passant de 24.474 jeunes sans parcours en 2015 à 18.624 en 2018, soit 5.850 jeunes NEET's en moins. Leur proportion parmi l'ensemble des jeunes de moins de 25 ans a également sensiblement baissé pendant la même période (-4,2 pts %) en passant de 17,5% en 2015 à 13,3% en 2018.

L'insertion des jeunes à l'emploi est l'une des principales priorités d'ACTIRIS.

Depuis le 1er janvier 2015 les différents services d'ACTIRIS chargés d'accompagner spécifiquement les jeunes sont opérationnels et visent des changements profonds sur la manière d'approcher et d'accompagner les jeunes chercheurs d'emploi en Région Bruxelloise au moyen d'une pluralité de solutions à proposer (stage, emploi, formation) par le biais du nouveau Service Garantie Jeunes de la Direction Employeurs.

La réussite du dispositif de Garantie jeune en faveur de l'intégration durable des jeunes sur le marché de l'emploi requiert un travail en étroite collaboration de l'ensemble des acteurs publics bruxellois mais également d'autres acteurs publics et privés.

3.3 Analyse des résultats des réalisations du dispositif de garantie pour la jeunesse

Le Gouvernement bruxellois s'est engagé à assurer un financement stable et durable de la Garantie jeunes jusqu'en 2020 permettant ainsi de renforcer et de diversifier les offres de service à l'intention des jeunes, et particulièrement des jeunes faiblement qualifiés et/ou des NEET's inscrits ou non en tant que demandeurs d'emploi.

Les actions conjointes menées par les acteurs de l'enseignement secondaire et ceux de l'aide à la jeunesse visent en outre à contribuer à prévenir et/ou réduire le décrochage scolaire des jeunes de 15 ans et plus (2.000 jeunes concernés en 2017) à travers la mise en place d'actions communes au sein des établissements scolaires.

Concernant l'offre de formation professionnelle, plus de 3.000 places sont disponibles annuellement dans des domaines allant de l'apprentissage, la formation de base à la formation qualifiante.

En 2017, 2.411 jeunes chercheurs d'emploi ont participé à ces formations contre 2.003 en 2014.

En matière de stage de qualité en entreprise, en 2017, 1.227 jeunes ont débuté un stage contre 852 en 2014.

En 2016, le Gouvernement a mené, à l'intention des (jeunes) chercheurs d'emploi, un travail de fond relatif à la réforme des stages en termes de redéfinition de la qualité et d'accroissement de l'offre disponible.

A propos de l'accompagnement vers une insertion durable dans l'emploi, Actiris a réformé le dispositif interne à ses services en 2014.

En 2017, 9.728 jeunes nouvellement inscrits ont été suivis dans ce contexte.

Le Gouvernement a en outre créé le contrat d'insertion.

Ce contrat (d'une durée de 12 mois) s'adresse aux chercheurs d'emploi inscrits auprès d'Actiris depuis 18 mois, sans aucune expérience de travail malgré des efforts évalués positivement, et vise à fournir une première expérience de travail formative à ces jeunes.

Parallèlement, le dispositif de convention de premier emploi (CPE) dans les organismes d'intérêt public bruxellois a été revu afin de le rendre plus accessible aux jeunes.

En 2017, 290 jeunes ont été embauchés dans un CPE contre 265 en 2014.

Les mesures mises en œuvre au sein de la Garantie jeunes ont incontestablement favorisé l'embauche des jeunes mais de nombreux jeunes restent néanmoins encore confrontés à de grandes difficultés et notamment à l'exclusion socioéconomique.

Il convient en conséquence de maintenir et de renforcer les actions et la dynamique mise en place récemment dans le cadre de ce dispositif.

3.3.1. Analyse des jeunes plus éloignés du marché du travail

Les résultats des jeunes *n'ayant ni solution ni accompagnement en fonction de leur niveau de qualification* sont comparés pour les dispositifs 2015 et 2017 après 12 mois d'inscription auprès d'Actiris.

Après 12 mois d'inscription le nombre de jeunes restant sans solution ni accompagnement représente encore en moyenne 10,2% pour les différentes cohortes ; il reste le plus élevé pour le dispositif 2015 (11,5%) où il est supérieur de 1,8 pts de % à celui du dispositif 2017 (9,7%) qui présente le meilleur résultat.

En différenciant les résultats par niveaux de qualification après 12 mois d'inscription, le nombre de jeunes restant sans solution ni accompagnement représente encore en moyenne pour les différents dispositifs 15,3% pour les jeunes peu qualifiés, 7,9% pour les moyennement qualifiés et 4,5% pour les très qualifiés.

Comme pour les analyses précédentes, ce nombre est inversement proportionnel au niveau de qualification pour tous les dispositifs.

En considérant le dispositif 2017, celle-ci présente les meilleurs résultats par rapport au dispositif 2015 pour les jeunes peu et moyennement qualifiés. Le nombre de jeunes peu qualifiés du dispositif 2017 représente 14,6%, inférieur de -2,7 pts de % à celui du dispositif 2015 (17,3%). Le nombre de jeunes moyennement qualifiés représente 7,3% pour le dispositif 2017, inférieur de -1,7 pts de % à celui du dispositif 2015 (9%). Pour les jeunes très qualifiés, ce nombre représente avec 4,9% le plus mauvais résultat pour le dispositif 2017 où il est supérieur de +0,3 pts de % à celui d dispositif 2015 (4,6%).

3.3.2. Analyse des résultats pour les jeunes encore inscrits comme DEI après 12 mois

En ce qui concerne les jeunes sans solution ni accompagnement encore inscrits comme DEI (demandeurs d'emploi indemnisés) dans le cadre de la garantie jeune après 12 mois, la comparaison des dispositifs 2015 et 2017 pour le total des demandeurs d'emploi et pour les demandeurs d'emploi en fonction de leur niveau de qualification conduit aux résultats suivants :

Après 12 mois d'inscription le nombre de jeunes restant sans solution ni accompagnement mais encore inscrits comme DEI dans le cadre de la garantie jeune, représente en moyenne 1% pour les différents dispositifs

Ce nombre reste le plus élevé pour 2017 (1,1%) où il est supérieur de 0,1 pts de % à celui de 2015 (1%).

En termes de qualification, le nombre de jeunes peu qualifiés sans solution ni accompagnement reste le plus élevé pour tous les dispositifs.

À l'opposé, le nombre de jeunes très qualifiés sans solution ni accompagnement reste le plus faible pour tous les dispositifs ; il est également le plus faible pour 2015 (0,2%), inférieur de -0,1 pts de % à celui de 2017 (0,3%).

Le nombre de jeunes moyennement qualifiés sans solution ni accompagnement occupe une position intermédiaire entre celle des jeunes peu et très qualifiés pour tous les dispositifs mais s'accroît progressivement au fil des celles-ci ; il est le plus faible pour le dispositif 2015 (0,7%) inférieur de -0,15 pts de % à celui du dispositif 2017 (0,85%).

L'analyse des résultats indique qu'en moyenne, près de 99% des jeunes obtiennent une solution ou un accompagnement s'ils restent encore inscrits comme DEI dans le cadre de la garantie jeune après 12 mois. L'effort doit en conséquence être poursuivi et intensifié au-delà de 12 mois en étendant les solutions vers les formations à temps plein ou en alternance de manière à offrir des propositions à tous les jeunes inscrits dans un délai de maximum 2 ans.

4. Impact du renforcement de l'accompagnement de la garantie jeunes.

Une évaluation de l'impact du nouvel accompagnement intensif introduit par Actiris dans le cadre du dispositif de la garantie jeune a été réalisée par le Bureau Fédéral du Plan en partenariat avec l'Ibsa et Actiris.

Les taux de sorties vers l'emploi pour les jeunes de moins de 30 ans sortis des études depuis moins d'un an en 2015 atteignent 48,4% 18 mois après leur inscription.

La garantie jeunes a eu un impact significatif (estimé à +4 points de %) sur cette catégorie car, sans elle, l'étude du BFP établit que les chances d'avoir une expérience professionnelle d'au moins 28 jours, 18 mois après leur inscription n'aurait été que de 44.4%.

Cette augmentation du taux de sorties vers l'emploi dans un délai aussi long s'explique par la mise en œuvre des Programmes d'accompagnement individuels (PAI) qui se terminent 12 mois après l'inscription.

L'étude du BFP démontre encore que l'impact de la Garantie Jeune est particulièrement important auprès des jeunes femmes faiblement qualifiées.

Celle-ci estime que grâce à la Garantie Jeunes, la probabilité pour les bénéficiaires d'avoir une expérience professionnelle au cours de leurs 18 mois premiers mois de chômage est de 32,6% contre seulement 13.6% sans le dispositif.

Cet écart de 19 pts de % indique que les femmes faiblement qualifiées ayant bénéficié de la Garantie Jeunes ont augmenté de ce pourcentage la probabilité d'avoir une expérience professionnelle au cours de leurs 18 premiers mois de chômage.

Par contre, l'impact chez leurs homologues masculins est négatif pour les hommes faiblement qualifiés et se rapproche de 0 après 18 mois d'inscription. Ce groupe semble donc tirer moins avantage en moyenne de ce dispositif que le groupe des femmes peu qualifiées.

Probabilité d'être en emploi à un moment donné du temps

Des focus spécifiques ont été pris afin de s'assurer que le public cible ayant bénéficié d'une expérience professionnelle (d'au moins 28 jours consécutifs) 4, 6, 12 ou 18 mois après l'inscription était toujours à l'emploi.

Ils présentent un impact très mitigé de la garantie Jeune qui alterne entre positif et négatif selon le nombre de mois considéré après l'inscription.

De même pour les jeunes femmes peu qualifiées, un impact mitigé de la Garantie Jeune sur la probabilité d'avoir un emploi durable à un moment donné a été mis en évidence.

Ce groupe est pourtant le groupe qui bénéficie de manière la plus marquée de ce dispositif lorsqu'on observe la probabilité d'avoir au moins une expérience professionnelle sur toute la période considérée. Ceci suggère que le groupe des femmes peu qualifiées retourne au chômage après des épisodes d'emploi de courte durée. Les mêmes observations peuvent être faites pour les hommes peu qualifiés.

Le dispositif de la garantie jeunes ne permet donc pas une insertion durable des publics cibles dans l'emploi.

Cette différence avec les premiers résultats peut s'expliquer par les objectifs à court et moyen terme du dispositif de la garantie jeunes. Le premier visant à permettre une première expérience d'accès à d'emploi et le second à une insertion dans un emploi de qualité.

Les premières expériences professionnelles vécues par le public cible ne permettent en conséquence pas de conclure à une sortie durable du chômage.

RECOMMANDATIONS

Pour le Centre d'Etudes Jacques Georgin, la garantie jeunes constitue certainement au vu des résultats précédents un exemple de bonne pratique car elle est basée sur une stratégie probante et une coopération systématique avec les partenaires dont il résulte un éventail diversifié de services prestés.

Il convient en conséquence de développer davantage au sein de ce dispositif le nombre de solutions présentées, le nombre de personnes potentiellement bénéficiaires ainsi que la période de suivi de manière à être en mesure d'offrir à moyen terme une proposition à tous les jeunes demandeurs d'emplois qui s'y inscrivent.

Le dispositif garantie jeunes a néanmoins permis de toucher un large public de demandeurs d'emploi de plusieurs niveaux de qualification à travers des actions ciblées vers ces différents publics tels que des emplois, des formations, des stages et même des suivis de jeunes plus éloignés du marché du travail et n'appartenant à aucun des parcours précédents.

Cependant, le CEG estime que des interventions en amont du processus seraient également indiquées notamment pour des jeunes en décrochage scolaire qui ne sont plus insérés dans aucun parcours (NEET's) par le financement, au moyen d'une mise à disposition de moyens budgétaires plus importants, de nouvelles filières de formation mieux adaptées à des publics de jeunes plus éloignés du marché du travail.

Ces nouveaux moyens devraient alors permettre de proposer une solution aux jeunes non encore pris en charge actuellement par le dispositif de la garantie jeunes.

Ce dispositif a en outre permis de développer de nouvelles collaborations (Actiris, Bruxelles Formation, VDAB, ESF Vlaanderen), de mieux structurer des collaborations existantes et de développer des actions innovantes ou intégrées (formation-accompagnement) débouchant sur une large diversité d'actions en termes d'emploi temporaires, de formation, de stages et d'accompagnements.

Pour le CEG, il conviendrait prioritairement d'accompagner de manière plus intensive la recherche d'emploi des jeunes très qualifiés potentiellement plus aptes à décrocher plus rapidement un emploi de manière à leur trouver une solution au terme de la période d'accompagnement (12M).