

## Les garanties-jeunes: une réponse à la crise de l'emploi des jeunes?

---

### Qu'est-ce qu'une garantie-jeunes?

Le concept de garantie-jeunes suppose un droit à un emploi, à une formation ou à un enseignement pour un groupe défini de jeunes et une obligation pour le service public de l'emploi (SPE) ou une autre administration de fournir les services et/ou de mettre en œuvre les programmes dans un certain délai. À la différence des politiques actives du marché du travail habituelles, les garanties-jeunes confèrent le droit de bénéficier de certaines mesures à tous les jeunes qui satisfont à des critères préétablis.

Les pays Nordiques européens ont été les premiers à mettre en œuvre des garanties-jeunes dans les années 1980 et 1990: la Suède (1984), la Norvège (1993), le Danemark (1996) et la Finlande (1996). Plus récemment, d'autres pays ont mis en route des programmes

similaires pour l'emploi des jeunes. Il s'agit de l'Allemagne, de l'Autriche, des Pays-Bas et de la Pologne.<sup>1</sup>

Les programmes actuellement en place n'établissent pas tous un droit à un emploi, un enseignement ou une formation pour le groupe cible. En Allemagne, par exemple, le gouvernement et les partenaires sociaux se sont engagés à garantir des postes en nombre suffisant dans le cadre du système de l'apprentissage en alternance, bien que la loi ne prévoit pas pour les jeunes le droit de bénéficier d'une mesure active. De même, l'obligation qui est faite au SPE aux Pays-Bas et en Pologne de fournir des services de placement et la possibilité de bénéficier de mesures d'activation pour un groupe défini de jeunes ne donne pas aux participants le droit de revendiquer un emploi, une formation ou un enseignement. Il est aussi à noter que certaines garanties, par exemple au Danemark, non

---

<sup>1</sup> Pour de plus amples renseignements sur les garanties-jeunes en Europe, voir Commission européenne: *Peer country papers on youth guarantees*, Bruxelles, 2011, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=964> [consulté le 11 mars 2013]; M. Mascherini: *Youth guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2012; et Schultz Information: *Youth unemployment in Nordic Countries: A study on rights of and measures for young jobseekers*, Albertslund, 2011.

seulement octroient un droit à des prestations, mais entraînent parallèlement pour le jeune au chômage qui s'est inscrit, l'obligation de participer aux mesures.<sup>2</sup>

Dans la présente note de synthèse, les programmes qui comportent un droit de participation pour le groupe cible sont désignés par le terme "garanties", et ceux qui ne comportent pas de droit de ce type sont appelés "programmes similaires pour l'emploi des jeunes".

## Principales caractéristiques

Les objectifs essentiels – faire en sorte que la transition de l'école à la vie professionnelle se déroule sans heurts et prévenir le chômage de longue durée – sont dans l'ensemble similaires d'un pays à l'autre, mais il existe des différences fondamentales pour ce qui est de la conception des programmes de garanties nationaux. Ces différences portent principalement sur les types de mesures, les critères d'admissibilité, la durée et la rémunération.

**Types de mesures.** Les mesures offertes dans le cadre des garanties et des programmes similaires pour l'emploi des jeunes peuvent être réparties comme suit: **i) éducation et formation**, y compris l'enseignement général, la formation et l'enseignement professionnels (VET) et la formation en vue de l'insertion sur le marché du travail; **ii) services de l'emploi et programmes pour l'emploi**, y compris la planification de l'emploi, l'aide à la recherche d'emploi et les subventions en faveur de l'emploi; et **iii) autres mesures actives du marché du travail**, y compris les programmes

---

<sup>2</sup> Commission européenne, Peer country papers on youth guarantees, *op. cit.*

de travaux publics, de services communautaires et de démarrage d'entreprise. Certains pays, comme l'Allemagne, le Danemark, la Finlande et la Suède, proposent une large panoplie de mesures qui couvrent ces trois catégories. D'autres pays offrent un nombre de mesures plus restreint.<sup>3</sup>

Les garanties-jeunes et les programmes similaires pour l'emploi des jeunes sont habituellement gérés par les bureaux de l'emploi au niveau des municipalités. C'est pourquoi les stratégies de mise en œuvre diffèrent en fonction du contexte. En Autriche et aux Pays-Bas, par exemple, la conception des programmes est déterminée par les besoins locaux, par exemple un soutien spécial aux jeunes issus de l'immigration.<sup>4</sup>

**Critères d'admissibilité.** Même s'il existe des différences d'un pays à l'autre au plan des critères qui définissent l'admissibilité au bénéfice des mesures, les critères ci-après sont généralement incorporés à la plupart des garanties-jeunes.

- **Âge:** Les garanties et programmes similaires pour l'emploi des jeunes définissent tous l'admissibilité en fonction de l'âge. En général, l'âge des participants varie entre 15 et 29 ans. En Norvège, par exemple, seuls les individus âgés de moins de 20 ans ont le droit de recevoir une offre d'éducation, de formation ou de participation à des mesures

---

<sup>3</sup> Commission européenne, Peer country papers on youth guarantees, *op. cit.*; Ministère finlandais de l'emploi et de l'économie: *Youth guarantee 2013: Proposal for the realization of the youth guarantee*, Helsinki, 2012; et Y. Guidoum: *Case study of cities' response to the crisis: Rotterdam*, Saint Denis, URBACT, 2012.

<sup>4</sup> *Ibid.*

du marché du travail. Les autres jeunes sont admissibles au bénéfice de ce qui est appelé une initiative "de suivi", qui encourage les jeunes à rechercher activement un emploi. La possibilité de participer à des mesures actives du marché du travail n'est pas exclue, mais les jeunes âgés de plus de 20 ans ne peuvent pas prétendre à en bénéficier. De même, en Autriche, des mesures différentes sont proposées aux participants âgés de moins de 18 ans et à ceux qui ont de 19 à 24 ans.<sup>5</sup>

- **Durée de la période de chômage:** La possibilité de participer offerte aux jeunes peut aussi dépendre de la durée de la période de chômage. Les interventions habituelles commencent pour la plupart entre un et six mois à compter de l'inscription au SPE. Ce critère peut s'appliquer conjointement avec d'autres critères d'admissibilité. Au Danemark, par exemple, les jeunes âgés de 18 à 19 ans sont en droit de participer à la garantie dans le mois qui suit leur inscription au SPE, contre trois mois pour les jeunes plus âgés.<sup>6</sup>
- **Niveau d'instruction:** Les critères additionnels qui sont pertinents pour déterminer le groupe cible se rapportent pour la plupart au niveau d'instruction. La Finlande et la Pologne, par exemple, ont étendu l'admissibilité aux jeunes qui ont

terminé des études supérieures.<sup>7</sup> En Allemagne, une formation en apprentissage de 6 à 12 mois est offerte aux jeunes qui ont terminé leur scolarité obligatoire et n'ont pas encore achevé un apprentissage en alternance.<sup>8</sup>

**Durée de l'intervention.** La durée des mesures varie beaucoup d'un programme à l'autre. En Suède, la participation à la garantie-jeunes est limitée à une durée maximale de 15 mois. Au Danemark, la garantie donne aux jeunes chômeurs admis à en bénéficier le droit de participer à des mesures d'activation sur une durée maximale de six mois. Cependant, la période d'activation peut être renouvelée si la personne est encore au chômage après avoir participé aux premiers programmes.<sup>9</sup> En Pologne, les stages de formation peuvent durer jusqu'à 12 mois. Les apprentissages peuvent durer de 3 à 18 mois, tandis que la formation pratique dans le cadre d'un travail peut durer au maximum un an. La période maximale pour participer à une formation en cours d'emploi au titre de la garantie-jeunes en Finlande est de 12 mois. De même, la participation à des mesures de formation professionnelle en Allemagne peut durer de 6 à 12 mois.<sup>10</sup>

**Rémunération.** Le montant de la rémunération durant la participation à la garantie varie d'un pays et d'un programme à l'autre. Dans certains

---

<sup>5</sup> Ministère fédéral autrichien du travail, des affaires sociales et de la protection du consommateur: *Jeunes et travail en Autriche*, Vienne, 2011; Commission européenne, Peer country papers on youth guarantees, *op. cit.*, p.1.; et Schultz Information, *Youth unemployment in Nordic Countries: A study on rights of and measures for young jobseekers*, *op. cit.*

<sup>6</sup> Commission européenne, Peer country papers on youth guarantees, *op. cit.*

---

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> Agence fédérale allemande pour l'emploi: *Betriebliche Einstiegsqualifizierung* [Qualification professionnelle au niveau débutant], Nuremberg, 2010.

<sup>9</sup> Commission européenne, Peer country papers on youth guarantees, *op. cit.*

<sup>10</sup> Ministère polonais du travail et de la politique sociale, *Active Labour Market Programmes*, Varsovie, 2012; et Agence fédérale allemande pour l'emploi: *Betriebliche Einstiegsqualifizierung*, *op. cit.*, p.3.

cas, la rémunération est subordonnée à l'expérience de travail, à l'âge et au niveau d'instruction.

En Suède, les personnes qui ont droit à des indemnités de chômage reçoivent un montant additionnel en couronnes suédoises équivalent à 27 euros par jour si elles participent à des mesures du marché du travail. Les jeunes de moins de 25 ans qui ne perçoivent pas d'indemnités de chômage reçoivent des "indemnités de perfectionnement" ainsi qu'un montant en couronnes suédoises équivalent à 16 euros par jour s'ils ont achevé des études complémentaires et un montant additionnel en couronnes suédoises équivalent à environ 6 euros par jour s'ils n'ont pas achevé d'études complémentaires et sont âgés de moins de 20 ans.<sup>11</sup>

Les jeunes qui participent à l'apprentissage de niveau supérieur à l'entreprise en Autriche reçoivent 240 euros par mois durant les deux premières années et 555 euros par mois la troisième année.<sup>12</sup> En Pologne, les participants à des mesures actives du marché du travail reçoivent une bourse plafonnée à 120 pour cent de l'indemnité de chômage s'ils participent à une formation pratique dans le cadre d'un travail, à un apprentissage ou à d'autres programmes de formation. Les jeunes au chômage qui suivent des études

complémentaires au-delà de la scolarité obligatoire reçoivent une bourse égale à 100 pour cent de l'indemnité de chômage.<sup>13</sup>

## Quel est l'impact?

Les éléments d'information concernant l'impact et l'efficacité des garanties-jeunes sont assez limités. D'après une évaluation de la garantie-jeunes en Suède réalisée en 2011, les jeunes au chômage âgés de 24 ans qui ont participé au programme en 2008 ont pu trouver un emploi plus rapidement que ceux d'un groupe témoin de participants à d'autres mesures du SPE. Cependant, les participants à la garantie étaient tout aussi susceptibles d'être au chômage que leurs homologues faisant partie du groupe témoin dans l'année suivant l'achèvement de l'intervention. Par ailleurs, l'effet positif sur la période de recherche d'emploi affichait une tendance à la baisse en 2009, ce qui indique que cette politique pourrait être moins efficace en période de crise économique. Néanmoins, la garantie-jeunes mise en place en Suède a permis d'apporter un soutien à plus de 53 000 individus en 2010, offrant ainsi des mesures de transition de l'école à la vie active à un grand nombre de jeunes durant le récent fléchissement économique.<sup>14</sup>

La Finlande a indiqué qu'en 2011, son SPE avait octroyé un soutien à plus de 83 pour cent des jeunes demandeurs d'emploi dans les trois mois qui ont suivi leur inscription au registre du chômage, contre 79 pour cent en 2010. Les

---

<sup>11</sup> Schultz Information, *op. cit.*, p.1.

<sup>12</sup> L'apprentissage de niveau supérieur à l'entreprise est la formation octroyée par les établissements de formation relevant du gouvernement fédéral aux jeunes qui n'ont pas pu obtenir de poste d'apprenti dans une entreprise. Cette formation est considérée comme équivalente à un apprentissage en entreprise. Pour de plus amples renseignements, voir Ministère fédéral autrichien du travail, des affaires sociales et de la protection du consommateur, *Jeunes et travail en Autriche, op. cit.*, p.2.

---

<sup>13</sup> Ministère polonais du travail et de la politique sociale, *Active Labour Market Programmes, op. cit.*, p.3.

<sup>14</sup> Service public de l'emploi suédois, *The youth job programme: An evaluation of whether the programme increased the participants' chances of becoming employed*, Stockholm, 2011.

éléments d'information statistiques ont montré que la garantie-jeunes finlandaise avait entraîné une baisse du chômage soit par une aide directe à l'emploi, soit par une formation complémentaire débouchant sur un emploi. En Autriche, malgré les taux d'abandon élevés parmi les jeunes participant à la garantie, environ 58 pour cent et 63 pour cent des jeunes qui avaient suivi l'apprentissage en 2010 étaient intégrés au marché du travail au bout de 3 mois et 12 mois, respectivement.<sup>15</sup>

Ces constatations donnent à penser que les garanties-jeunes peuvent être efficaces pour atteindre l'objectif essentiel qui est d'assurer une transition sans heurts des jeunes sur le marché du travail. Elles peuvent jouer un rôle important pour ce qui est de les maintenir en contact avec le marché du travail ou de les maintenir dans l'éducation, empêchant ainsi les effets stigmatisants provoqués par le chômage de longue durée, y compris ceux qui sont liés aux effets négatifs sur le salaire.

Il faut d'autres travaux de recherche, y compris des études de suivi et des analyses d'impact, pour mieux cerner l'impact des garanties-jeunes sur les perspectives d'emploi des jeunes à court et moyen terme. Cela aiderait à déterminer si les avantages procurés par la garantie s'étendent au-delà de la période initiale qui suit la participation et assurent la stabilité de l'emploi sur le long terme. Par exemple, on a relevé que la garantie-jeunes en Suède ne

prenait pas en compte les facteurs structurels, y compris le manque de qualifications et de compétences, et qu'elle n'offrait donc pas de solutions à long terme. Un autre aspect qui influe sur l'efficacité des garanties-jeunes concerne les distorsions du marché du travail qu'elles peuvent provoquer. Ces distorsions se produisent lorsque les jeunes auraient trouvé un emploi même sans participer à la garantie (perte d'efficacité) ou quand les participants se substituent à des employés non assistés (effet de substitution). En outre, les éléments d'information donnent à penser que le taux de réussite des interventions est plus élevé pour les nouveaux venus sur le marché du travail que pour les chômeurs de longue durée.<sup>16</sup> Ce point est particulièrement pertinent pour répondre aux besoins des groupes de jeunes défavorisés qui, comme on l'a déjà mentionné, peuvent aussi être confrontés à des problèmes structurels. Enfin, les garanties-jeunes actuelles ne sont offertes qu'aux jeunes qui s'inscrivent auprès du SPE. Elles n'accordent pas de soutien aux jeunes sans emploi qui ne figurent pas dans les registres des bureaux du travail. Compte tenu de la proportion considérable de jeunes qui sont hors de portée des services de l'emploi dans beaucoup de pays, il serait important de développer la participation de ces jeunes, y compris en ménageant une certaine flexibilité dans la conception des programmes et en élaborant des stratégies pour atteindre ces groupes marginalisés.

---

<sup>15</sup> M. Mascherini, L. Salvatore, A. Meierkord et J. Jungblut: *Les NEET – Jeunes sans emploi, éducation ou formation: Caractéristiques, coûts et mesures prises par les pouvoirs publics en Europe*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2012; et M. Mascherini, *Youth guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, op.cit.

---

<sup>16</sup> N. Duell et K. Vogler-Ludwig: *The role of Public Employment Services in youth integration: A Review of European good practice*, Munich, Economix et Bruxelles, Commission européenne, 2011; et Mascherini, *Youth guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, op.cit.

Les conditions nécessaires au bon fonctionnement des programmes de garantie peuvent se résumer comme suit:

**1. Des interventions en temps utile pour un groupe cible bien défini:** Les critères d'admissibilité devraient être conçus pour permettre une activation précoce, avec des mesures mises en œuvre en temps opportun et ciblant les groupes de jeunes qui ont le plus besoin de soutien. Définir précisément le groupe cible est une condition préalable à la mise en œuvre d'une garantie. Il est aussi très important d'améliorer les perspectives des jeunes défavorisés sur le marché du travail, car ils sont confrontés à de multiples obstacles à leur insertion.

**2. Une capacité administrative bien établie et une certaine flexibilité budgétaire:** L'efficacité des garanties-jeunes est liée à la capacité des SPE en matière d'administration des mesures du marché du travail. Pour que la mise en œuvre soit fructueuse, il faut une infrastructure bien établie et un financement adéquat afin de s'acquitter de l'obligation d'exécuter les mesures prévues par la garantie. La capacité d'établir des dispositions assurant la coopération des organisations d'employeurs, des syndicats, des écoles et des établissements de formation ainsi que des organisations non gouvernementales est un autre facteur de succès. Par ailleurs, les éléments d'information provenant de Finlande donnent à penser que la flexibilité budgétaire est un élément important. La forte demande de mesures octroyant un soutien aux jeunes chômeurs à la suite de la récente crise économique et financière a constitué un défi à relever pour le SPE finlandais. Il a été nécessaire de prévoir une

rallonge budgétaire pour soutenir les nombres élevés de jeunes demandeurs qui – sur la base de la garantie – étaient en droit de participer aux mesures du marché du travail. Cette rallonge a été utilisée pour embaucher du personnel supplémentaire et développer des mesures actives du marché du travail.<sup>17</sup>

**3. Des systèmes d'éducation et de formation bien développés:** La scolarisation est un important déterminant des résultats obtenus par les jeunes sur le marché du travail. Les éléments d'information provenant d'Autriche donnent à penser que, pour les jeunes, des qualifications formelles constituent un élément essentiel pour obtenir un emploi stable. Les politiques en matière d'éducation et de formation devraient permettre au SPE de recourir à diverses mesures, y compris des programmes de rattrapage scolaire, de formation et d'enseignement professionnels (VET) et d'apprentissage. Les systèmes d'apprentissage alterné en Allemagne et en Autriche, par exemple, se sont avérés extrêmement efficaces pour réduire le chômage des jeunes.

## Quels sont les coûts?

Les dernières estimations de coûts faites par l'OIT laissent penser que les garanties-jeunes peuvent être mises en œuvre pour un coût annuel d'environ 0,5 à 1,5 pour cent du PIB, y compris les frais administratifs et les coûts de rémunération. Les coûts diffèrent en fonction de l'existence de l'infrastructure administrative pour la mise en œuvre des garanties à grande

---

<sup>17</sup> M. Mascherini, *Youth guarantee: Experiences from Finland and Sweden*, op.cit.

échelle et de la taille de la population admissible. Compte tenu des coûts élevés à court et long terme qu'engendrent le chômage des jeunes et l'inactivité pour les individus et la société, les avantages procurés par les garanties-jeunes ont de fortes chances de l'emporter sur les coûts. Il importe de noter que pour être efficaces, les garanties-jeunes nécessitent une infrastructure permettant d'offrir de bonnes prestations comme dans les pays d'Europe du Nord. Les garanties-jeunes qui existent depuis longtemps ont évolué au cours des trois dernières décennies. Souvent, leur conception a été revue pour intégrer les enseignements tirés de la mise en œuvre et les bonnes pratiques. Si l'on veut faire bénéficier de l'expérience de ces garanties des pays dont l'infrastructure est moins développée et qui sont moins expérimentés, et les étendre à un groupe plus important de jeunes admissibles, il faut prendre en compte les besoins additionnels en ressources liés aux caractéristiques de chaque pays.

## La voie à suivre

Les garanties-jeunes attirent de plus en plus l'attention dans la lutte contre la crise actuelle de l'emploi des jeunes. Pour la plupart des pays mentionnés dans la présente note de synthèse, les garanties-jeunes ont constitué une expérience positive. Cependant, le peu d'éléments d'information dont on dispose sur leur impact à long terme laisse penser qu'il faut considérablement améliorer les systèmes de suivi de la performance et d'analyse d'impact. Il est nécessaire de faire davantage en ce qui concerne le recueil de données, le suivi de la mise en œuvre et l'étude de l'impact, en appliquant des critères multiples, afin

d'améliorer la conception et la mise en œuvre de mesures efficaces par rapport aux coûts dans le contexte actuel de restrictions budgétaires.

Les garanties-jeunes peuvent jouer un rôle important pour atténuer les stigmates du chômage de longue durée et de la perte de contact avec les marchés du travail chez les jeunes des deux sexes, mais pour mettre en œuvre des solutions structurelles durables à la crise de l'emploi des jeunes, il faut une combinaison d'interventions au niveau tant macroéconomique que microéconomique, comme le préconise l'Appel à l'action concernant la crise de l'emploi des jeunes lancé par l'OIT en 2012.<sup>18</sup>

*Pour de plus amples renseignements, prière de contacter le Département des politiques de l'emploi ([employment\\_policy@ilo.org](mailto:employment_policy@ilo.org)) et le Programme d'emploi des jeunes ([youth@ilo.org](mailto:youth@ilo.org)) du BIT*

---

<sup>18</sup> Le texte intégral de la résolution de la Conférence internationale du Travail de 2012 "La crise de l'emploi des jeunes: Appel à l'action" peut être consulté sur le site web de l'OIT à l'adresse suivante:  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_187079.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_187079.pdf).