



# REUSSIR A ATTEINDRE LES JEUNES ET LES ADULTES «HORS CIRCUIT»

## Des parcours de réadaptation et de renforcement des compétences pour les groupes vulnérables

Niveau de qualification peu élevé, abandon des études et de la formation et chômage de longue durée sont autant de phénomènes interconnectés qui ont tendance à s'accumuler tout au long de la vie d'une personne. Les occasions manquées au cours de la petite enfance, durant l'âge de la scolarité et au début de l'âge adulte peuvent entraîner les personnes défavorisées dans une spirale de marginalisation sociale aux effets de plus en plus stigmatisants. Dès lors que ces personnes n'ont pas acquis les compétences techniques et «douces» adéquates, elles risquent d'avoir revu à la baisse leurs attentes, ignorent comment rechercher un emploi et poser leur candidature, et peuvent être fortement éprouvées par la pression familiale, financière et sociale. Les longues périodes de chômage tendent à devenir plus fréquentes, le manque de qualifications et de compétences persiste, et il peut s'ensuivre une dégradation des conditions de santé physique et psychologique <sup>(1)</sup>.

En Europe, les gouvernements nationaux élaborent des mesures permettant de contacter et d'accompagner les personnes qui échappent au champ d'application des politiques standard d'enseignement, de formation et d'emploi <sup>(2)</sup> et de

répondre à leurs besoins. Les personnes auxquelles manquent les compétences de base pour vivre et travailler ont besoin de stratégies globales pouvant mobiliser des services de santé, sociaux ou psychologiques et reporter les mesures d'employabilité traditionnelles, telles que les stages ou la recherche d'emploi, à la dernière étape d'un programme individualisé de réadaptation.

### L'Union aide les pays à financer les mesures d'accompagnement des groupes vulnérables

Trois principales initiatives à l'échelle de l'Union encouragent le développement de mesures destinées à (ré)insérer ces groupes vulnérables: la garantie pour la jeunesse <sup>(3)</sup>, les parcours de renforcement des compétences destinés aux adultes <sup>(4)</sup> et la recommandation du Conseil *relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail* <sup>(5)</sup>. Toutefois, la nature et l'étendue des services mobilisés varient d'un pays à l'autre. Pour mieux comprendre la situation actuelle, le Cedefop a produit, en collaboration avec ReferNet, son réseau européen d'experts nationaux de l'enseignement et de la formation professionnels (EFP), une série de rapports sur les services d'orientation et

<sup>(1)</sup> Les personnes qualifiées sont également de plus en plus exposées au risque de chômage (de longue durée). Cette situation peut être liée à leur choix d'études ou à la faible valeur sur le marché du travail des compétences et connaissances qu'elles ont acquises. Il existe également des motifs récurrents d'inactivité découlant d'obligations familiales, en particulier chez les femmes. La présente note d'information se consacre aux personnes les plus vulnérables, n'ayant pas ou peu de qualifications, ainsi qu'aux réponses apportées par les politiques nationales. Le soutien aux personnes inactives ayant des qualifications plus élevées sera examiné dans d'autres notes à venir.

<sup>(2)</sup> Les services d'accompagnement s'adressent aux personnes qui sortent du cadre des dispositions générales et leur permettent de bénéficier d'activités d'apprentissage et de

perfectionnement professionnel en adaptant les méthodes à leurs besoins. En règle générale, les groupes cibles comprennent les chômeurs non inscrits, les jeunes inactifs, les personnes marginalisées et les minorités ethniques.

<sup>(3)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32013H0426%2801%29>.

<sup>(4)</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AJOC\\_2016\\_484\\_R\\_0001](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2016_484_R_0001).

<sup>(5)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A32016H0220%2801%29>.

d'accompagnement destinés aux chômeurs et inactifs dans tous les États membres de l'Union <sup>(6)</sup>.

Un grand nombre de ces services sont cofinancés par le Fonds social européen (FSE). Les projets diffèrent considérablement, ce qui montre l'ouverture et la souplesse de ce mécanisme de financement. Le soutien du FSE a permis, entre autres, la formation de personnel administratif et technique, l'exploitation de centres d'assistance, la réalisation d'activités sur le terrain et de mise en réseau, ainsi que la production de méthodes et de documentation. Dans certains cas, les fonds étaient gérés au niveau central et attribués à des communes, tandis que dans d'autres, des appels d'offres de services d'accompagnement destinés aux groupes vulnérables ont été lancés au niveau régional et local, permettant aux organisations du secteur public ou civil de demander un financement. Ces dernières années, les États membres de l'Union ont de plus en plus puisé dans les fonds du programme de garantie pour la jeunesse pour financer ce type de mesures.

### **Contacteur et accompagner les personnes « hors circuit » afin de renforcer leurs compétences: les jeunes sont mieux lotis que les adultes**

De nombreuses structures ont été mises en place pour atteindre les jeunes à risque. Le Danemark compte une centaine d'« écoles de production » qui proposent une formation par le travail et fournissent un soutien complet aux jeunes de moins de 25 ans, leur permettant de développer des compétences « douces » et techniques de base <sup>(7)</sup>. L'Allemagne et l'Autriche ont créé des écoles similaires. En Autriche, ces écoles font partie d'un réseau national d'aide à la jeunesse piloté par le ministère des affaires sociales et cofinancé par le FSE et la garantie pour la jeunesse. Celle-ci permet d'intégrer diverses mesures, telles que celles portant sur la mise en réseau de groupes de jeunes, l'orientation et le conseil, l'encadrement, le développement des compétences de base, l'apprentissage par le travail et les stages.

<sup>(6)</sup> Publication des rapports à venir.

<sup>(7)</sup> <http://www.psf.nu/>.

La prise en considération des difficultés liées au chômage de longue durée dans les politiques nationales est moins évidente et moins fréquente. En Europe, le fait de « mettre sur une voie de garage » les chômeurs de longue durée (CLD) inscrits, une fois qu'ils ont été soumis sans succès à des mesures d'activation, reste une pratique courante. En fonction des réglementations nationales, les personnes considérées comme inaptes à être réintégrées reçoivent un soutien réduit ou perdent l'accès aux mesures d'activation. Parmi les personnes encore plus à risque sur le plan social, celles qui ne sont pas inscrites auprès des services publics de l'emploi (SPE) ou qui sont difficiles à contacter ont encore plus de mal à trouver de l'aide. Bien souvent, le suivi et l'activation de ces adultes sont entrepris par des ONG, soutenues à des degrés variables par l'administration publique. En vue de commencer à renforcer les capacités dans ce domaine, la République tchèque a participé au projet pilote *Goal* en utilisant des fonds dédiés au programme Erasmus+. Cela a permis au pays de renforcer l'orientation professionnelle et de soutenir les chômeurs difficiles à atteindre, en complétant cette démarche avec l'EFPP et les systèmes de validation nationaux <sup>(8)</sup>. Dans la région d'Estrémadure, en Espagne, un travail de contact et d'accompagnement est développé par des organisations sous-traitantes de l'État afin d'encourager les CLD à s'inscrire auprès des services de l'emploi régionaux en vue d'accéder à l'orientation professionnelle et à la formation.

### **L'aide est mieux organisée à l'échelle locale**

Pour être efficaces, les politiques d'accompagnement doivent être ancrées dans les stratégies nationales, et les groupes cibles clairement identifiés. Si l'organisation de la coopération interministérielle et la diversification des sources de financement et des ressources techniques sont plus efficaces lorsqu'elles sont centralisées, la mise en œuvre requiert quant à elle une coordination régionale ou locale. La coordination par les communes est certes souhaitable, mais pose toutefois des défis considérables, dans la mesure où les communes font face à de nombreuses difficultés et disposent de ressources limitées.

<sup>(8)</sup> <http://www.projectgoal.eu/index.php/czech-republic/ministry-of-education-youth-and-sports>.

La législation nationale finlandaise relative à l'aide et l'enseignement à la jeunesse aborde expressément la question de l'accompagnement des jeunes vulnérables, tandis que les communes disposent généralement des principales ressources techniques et financières facilitant l'entrée en contact, et coordonnent les efforts des SPE, des services de la jeunesse, des services sociaux et sanitaires, des ONG et des établissements scolaires. Elles tendent aussi à jouer un rôle d'intermédiaire en instituant une coopération avec les employeurs locaux disposés à parrainer un encadrement et des programmes d'apprentissage par le travail. Le fait que les communes soient responsables de l'entrée en contact avec les groupes cibles peut découler d'une obligation légale, comme c'est le cas en Suède pour les jeunes. Les services de guichet unique tendent aussi à faire usage des installations et du personnel des communes pour assurer leurs activités.

Aux Pays-Bas (Amsterdam), les équipes interdisciplinaires d'accompagnement sont composées du personnel des SPE et des employés municipaux. Des «guichets pour l'apprentissage et le travail» fournissent aux jeunes adultes (âgés d'au moins 23 ans) des informations sur les options d'apprentissage et de validation ainsi que des services d'intermédiation avec les employeurs.

En Lettonie, le programme *Know and do*, géré par la municipalité et destiné aux personnes non-inscrites (les NEET: personnes sans emploi ou qui ne suivent pas de formation), bénéficie d'un soutien important de l'administration centrale. L'agence pour les programmes internationaux destinés à la jeunesse fournit des subventions, des formations et des conseils aux gestionnaires de programmes et aux tuteurs locaux, et les aide à assurer le suivi des mesures qu'ils mettent en œuvre.

## **L'évaluation: une condition préalable à la généralisation des politiques**

L'évaluation régulière des mesures est essentielle pour promouvoir un soutien cohérent et généraliser les pratiques ayant porté leurs fruits. En Finlande, l'évaluation des partenariats locaux coordonnés par les communes est la norme, et les meilleures pratiques sont appliquées dans l'ensemble du pays. En Autriche, les écoles de production sont évaluées au regard de la facilité pour les participants de trouver

un emploi, sur la base de communications de suivi un an après la fin du programme.

## **Le suivi des personnes vulnérables**

Des pratiques réussies dans les pays scandinaves, les pays baltes et les Pays-Bas montrent que le partage des informations permet d'accélérer, élargir et optimiser les mesures au niveau local et régional. Les bulletins scolaires permettent de repérer les (éventuels) jeunes qui quitteront l'école prématurément, tandis que les registres des services sociaux s'avèrent souvent pratiques pour repérer les adultes à risque. Les ONG possèdent également de précieuses informations sur les personnes défavorisées et connaissent souvent les moyens officiels et officieux de les contacter. Lorsque ces informations sont à jour et à la disposition des services régionaux ou communaux, d'accompagnement elles peuvent être utilisées pour identifier et contacter les personnes susceptibles de bénéficier de programmes de réinsertion. L'échange et l'utilisation de données à caractère personnel restent, toutefois, une question sensible, et peuvent être limités en raison de la législation sur la vie privée. Une révision et un assouplissement des réglementations à cet égard tout en maintenant les droits civils essentiels pourraient s'avérer une étape nécessaire. La mise en place de normes relatives à la présentation, à la cohérence et au calendrier des mises à jour est également essentielle, de même que l'établissement d'accords en matière de partage d'informations entre les services.

## **Contact et accompagner les groupes vulnérables: un service global et proactif**

Trouver et contacter les personnes susceptibles d'être en mauvaise santé physique ou psychologique, marginalisées ou impliquées dans des activités criminelles nécessite des méthodes globales, une mise en réseau active et des professionnels qualifiés. Les réseaux sur le terrain – mis en place par les services à la jeunesse et les ONG et permettant aux bénéficiaires potentiels d'accéder rapidement et de manière informelle aux services d'accompagnement – se sont avérés efficaces.

En Lettonie, l'agence pour l'emploi de l'État accompagne les personnes non-inscrites avec la

coopération d'ONG sur le terrain, qui l'aident à identifier les bénéficiaires potentiels. Les bénéficiaires qui ont accès aux services sont soumis à des examens médicaux et bénéficient d'un soutien psychologique, parallèlement à l'évaluation de leurs compétences et aptitudes. Les participants bénéficient également d'un soutien émotionnel, d'un programme de tutorat, de conseils et d'un programme de réhabilitation pour toxicomanes. La recherche d'emploi et le premier contact avec les employeurs sont généralement reportés jusqu'à ce que les participants soient jugés aptes à travailler.

### Accompagnement à l'échelle de la municipalité pour les jeunes adultes à Stockholm

La ville de Stockholm, en coopération avec le service de l'emploi local, l'agence d'assurance sociale et le centre de jeunesse Fryshuset, ont mis en place le programme SUVAS soutenu par le FSE <sup>(9)</sup> afin de s'occuper des personnes âgées de 20 à 29 ans. Le projet suit une stratégie d'accompagnement structurée, caractérisée par une prise de contact initiale, suivie d'une séance d'information, d'un encadrement, d'une aide à l'orientation et de conseils, et qui débouche sur un emploi ou une solution axée sur la formation.

L'une des principales caractéristiques du programme SUVAS est l'effort fourni pour atteindre et contacter les personnes qui en ont besoin. Des réunions informelles destinées aux parents, des soirées de filles et autres événements sociaux sont organisés pour attirer les participants potentiels. Les conseillers ambulants assistent à des événements, tels que des concerts ou des rencontres, où ils peuvent rencontrer des jeunes adultes difficiles à atteindre. Les jeunes adultes considérés comme participant à des activités criminelles sont également contactés, en utilisant des dossiers de police et par l'intermédiaire de leurs proches. Étant donné que les participants potentiels qui ont un casier judiciaire sont, pour la plupart, de jeunes hommes difficiles à atteindre, leurs petites amies font souvent office d'intermédiaires.

### Exploiter la force du groupe: les pairs et les communautés <sup>(9)</sup>

Les personnes qui retournent au travail ou à l'école ont besoin d'un environnement sûr et favorable. En Espagne, des «plates-formes pour l'emploi et l'entrepreneuriat social» <sup>(10)</sup> coordonnées par des ONG rassemblent des groupes d'adultes vulnérables qui, avec le soutien d'un coach, travaillent au développement de leur motivation, de leur conscience d'eux-mêmes et de leurs compétences. Les participants sont encouragés à partager leurs expériences et à coopérer dans le cadre de différentes activités.

L'entrepreneuriat social et l'organisation communautaire sont également utilisés pour réinsérer les adultes dans l'apprentissage et le travail. La Pologne a récemment créé des coopératives sociales financées par l'État. Celles-ci peuvent être formées spontanément ou avec l'aide d'ONG; au moins la moitié de leurs membres doit être exposée au risque d'exclusion sociale. Les coopératives proposent leurs services et leurs produits, tout en développant des activités de réinsertion sociale et professionnelle. Elles sont très prometteuses et connaissent de plus en plus de réussites impliquant la réinsertion de personnes marginalisées, de personnes handicapées ou de réfugiés. Les coopératives sociales ont le potentiel d'atteindre un niveau élevé d'autonomie et de devenir des modèles d'entreprise à succès.

<sup>(9)</sup> Stockholms Unga Vuxna Arbetar eller Studerar: <https://www.esf.se/sv/Resultat/Projektbanken/Behallare-for-projekt/Stockholm/Unga-vuxna-20-29-ar-som-varken-arbetar-eller-studerar/>.

<sup>(10)</sup> <http://www.lanzaderasdeempleo.es/>.

## Grantoftegaard: cultiver des perspectives

*Grantoftegaard* <sup>(11)</sup> est une entreprise socioéconomique danoise qui développe l'agriculture écologique. Elle possède également une boutique et une cantine sur son site. L'exploitation emploie des jeunes décrocheurs et des CLD (dénommés *Grantoftegaard* par la municipalité), ainsi que des apprentis classiques. Une fois engagés, les participants bénéficient de conseils, d'une évaluation de leurs besoins et de projets personnalisés de développement de carrière. Ils sont intégrés dans les travaux agricoles et suivent un programme de développement sur-mesure, surveillé de près par les responsables du groupe.

L'approche est progressive et fondée sur le renforcement de l'estime de soi. Les participants développent des compétences de base et apprennent à prendre en main leur carrière. En outre, les stratégies d'orientation et de conseil impliquent également leur famille.

Le programme, d'une durée minimum de 13 semaines, s'appuie sur une forte éthique de travail, dans l'objectif de trouver un emploi ou un apprentissage approprié. Les résultats des évaluations finales sont communiqués aux municipalités. L'exploitation dispose d'une marque reconnue et est particulièrement réputée pour le pain qu'elle produit.

pour des programmes destinés à certains groupes d'âge. Une fois que ces personnes sont « sorties du champ de vision » des services publics, leurs parcours professionnels vont généralement de mal en pis, raison pour laquelle les politiques d'accompagnement ont besoin de temps et de souplesse, afin de permettre aux bénéficiaires de prendre du recul sur eux-mêmes et le marché du travail.

En vue d'offrir une approche complémentaire efficace au système d'assistance sociale classique, l'accompagnement doit être renforcé et pouvoir s'appuyer sur une forte coopération et un échange d'informations entre les parties prenantes des secteurs public, privé et civil au niveau local et régional, et promouvoir des services de terrain, qui ne s'arrêtent pas aux traditionnels bureaux ouverts au public. Cet accompagnement doit être assuré par des équipes de professionnels à même de fournir des services individuels, fondés sur l'évaluation des compétences et des besoins, permettant ainsi une réintégration soutenue par des instruments adéquats et au rythme qui convient. Pour être pérennes, ces politiques doivent reposer sur l'idée commune qu'une société sans laissés-pour-compte est plus forte, qu'elle permet la cohésion sociale et produit plus de valeur économique.

## Mises en garde et pistes à suivre

Les initiatives et politiques efficaces pour tous les groupes d'âge se sont multipliées et diversifiées dans toute l'Europe. Il existe énormément de possibilités d'apprentissage mutuel, par exemple, sur la manière de renforcer les liens entre les décideurs politiques et les praticiens en vue de généraliser les politiques, ou sur les moyens de concilier les priorités nationales avec les possibilités offertes dans le cadre des initiatives de l'Union.

Les politiques visant à (ré)insérer les groupes vulnérables doivent, outre faire de la prévention, répondre aux besoins des jeunes et des adultes et se concentrer sur la réadaptation et la réhabilitation. Dans de nombreux pays, les personnes perdent le droit de bénéficier d'une aide après expiration d'un certain délai ou lorsqu'elles deviennent trop âgées

<sup>(11)</sup> <http://grantoftegaard.dk/>.