

Emploi et chômage des jeunes : un regard comparatif et rétrospectif

La crise de 2008-2009 a confirmé la sensibilité particulière de l'emploi des jeunes aux retournements de conjoncture : leur taux de chômage a augmenté de 6 points dans les pays de l'OCDE (2,5 fois plus que l'ensemble des actifs), effaçant l'amélioration des dix années précédentes. Cette dégradation, observée en France, a été encore plus prononcée chez certains de nos voisins européens. Ce constat masque toutefois une transition école-emploi très différenciée selon les pays (durée des études, cumul emploi-études, etc.).

Si le nombre de jeunes actifs (15-29 ans) s'est réduit en France de 2,1 millions en trente ans, la démographie n'y a contribué que pour moitié (- 1,2 million). La différence s'explique par un puissant mouvement de poursuite d'études qui s'est opéré jusqu'au milieu

des années 1990. Pourtant, l'élévation rapide du niveau de diplôme n'a guère relâché les tensions à l'entrée dans la vie active des jeunes dont les difficultés demeurent (chômage, statut d'emploi, salaire).

Les mesures prises par les pouvoirs publics ont varié, mais s'ordonnent en quelques catégories relativement stables (formations courtes, alternance, réduction du coût du travail dans le secteur marchand, contrats aidés du secteur non marchand) qui font l'objet des propositions qui suivent.

Pour être efficaces, les politiques d'emploi des jeunes doivent s'inscrire dans une démarche globale qui s'appuie sur un réseau mettant en œuvre une politique d'accompagnement transversal et qui repose, à l'échelle territoriale, sur un système d'acteurs mieux coordonné. ■

► PROPOSITIONS

- 1 Développer une large gamme d'outils alternatifs à la scolarité pour les jeunes "décrocheurs" (alternance, filières de "deuxième chance", accompagnement renforcé vers l'emploi...), en lien avec les plateformes locales de suivi et d'accompagnement.
- 2 Veiller à ce que le développement de l'alternance concerne tous les niveaux de formation et s'appuie sur une amélioration de l'accueil et des conditions de vie des jeunes en alternance (logement des apprentis dans le cadre des investissements d'avenir, aides au permis de conduire, etc.).
- 3 En réponse à la surexposition de l'emploi des jeunes aux chocs conjoncturels, faire davantage des contrats aidés du secteur marchand (hors alternance) un outil de gestion contra-cyclique et de soutien aux jeunes les plus en difficulté.
- 4 Valoriser l'expérience des jeunes dans le secteur non marchand en transformant une part des emplois aidés du secteur public en contrats d'apprentissage.

LES ENJEUX

En frappant plus sévèrement les jeunes, la crise de 2008-2009 a, une fois de plus, mis en évidence leur vulnérabilité particulière sur le marché du travail. On explique celle-ci principalement de trois manières, non exclusives entre elles :

- ▶ le marché du travail serait trop rigide : le coût du travail excessif au regard de la productivité et la protection trop rigoureuse de l'emploi stable concentreraient le poids des ajustements sur les plus jeunes et les plus récemment embauchés ;
- ▶ les qualifications des nouveaux entrants ne répondraient pas aux attentes des employeurs, l'inadéquation pouvant tenir au niveau comme aux spécialités des formations suivies. À l'inverse, ces jeunes peuvent être avantagés dans un contexte de changement technologique et organisationnel qui renouvelle rapidement les compétences requises ;
- ▶ les jeunes seraient structurellement placés en mauvaise position dans la "file d'attente" pour l'emploi sur des marchés du travail où la main-d'œuvre est excédentaire.

L'insertion des jeunes relève autant du système éducatif que du marché du travail. Même si leur rendement a baissé, les diplômés continuent en France de conditionner les trajectoires. Le développement des formations professionnelles initiales se traduit par une imbrication croissante entre marché du travail et système de formation. L'analyse du chômage des jeunes met l'accent, pour le premier, sur le coût salarial et, pour le second, sur la nécessaire adéquation des formations aux besoins en recrutement. À la rencontre des deux, les modalités de la transition entre école et emploi méritent une attention particulière.

LE MARCHÉ DU TRAVAIL DES JEUNES, EN COMPARAISONS INTERNATIONALES

Après s'être beaucoup réduit entre 1995 et 2008, le chômage des jeunes ne s'est pas montré plus sensible à la crise en France que dans la moyenne des pays de l'OCDE

L'amélioration des marchés du travail observée dans l'OCDE entre 1995 et 2008 a peu bénéficié aux jeunes, dont le taux de chômage est passé de 16 % à 14,4 %. Bien que la France se soit démarquée avec une baisse d'un peu plus de 6 points, soit 4 de plus que la moyenne (graphique 1), elle demeurait en 2008 parmi les pays à fort taux de chômage des jeunes. Rares sont les pays qui, comme l'Irlande, ont conjugué faible niveau initial et baisse importante du chômage des jeunes.

La crise de 2008-2009 a ensuite confirmé la sensibilité particulière de l'emploi des jeunes aux retournements de conjoncture, avec, dans l'OCDE, une augmentation de près de 6 points du taux de chômage des moins de 25 ans, soit 2,5 fois plus que celui tous âges confondus⁽¹⁾. De moins du double avant la crise, il était en fin de période près de trois fois supérieur à celui des adultes. Structurel, ce surchômage des jeunes est particulièrement marqué (ratio compris entre 3 et 4) dans sept pays dont quatre européens (Danemark, Finlande, Italie et Royaume-Uni). Avec un ratio de seulement 1,5, l'Allemagne est le pays qui a le taux de chômage des jeunes le plus faible du fait de l'usage très répandu des formations en alternance.

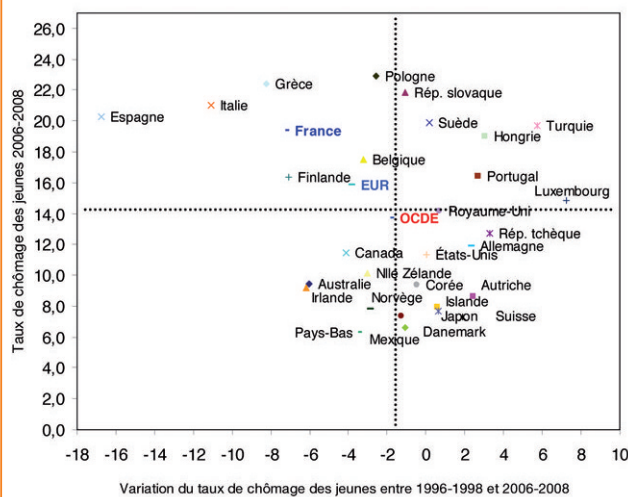
Si la France l'a subie comme les autres, la dégradation a été plus prononcée encore chez certains de ses voisins européens. L'Espagne et l'Irlande ont été les plus durement touchées (respectivement 24,6 et 18,5 points de plus), mais elle n'a pas épargné les pays scandinaves dont le modèle de flexicurité était vanté pour sa capacité à enchaîner créations et destructions d'emplois. Le chômage des jeunes, pourtant très éduqués, a ainsi atteint des niveaux record de 20,6 % en Finlande ou 22,6 % en Suède. Or les jeunes Scandinaves participent davantage que les jeunes Français au marché du travail, c'est donc une proportion plus élevée de la jeunesse qui y est touchée par le chômage. Seule l'Allemagne a enregistré une baisse durant la crise.

 [1]

[1] Selon l'OCDE, entre 1996 et 2007 "une variation de 1 point du taux de croissance du PIB potentiel a entraîné une variation de 0,65 point du taux de chômage des adultes, alors que celui des jeunes a varié de 1,4 point".

Le taux de chômage des moins de 25 ans demeure élevé en 2011 (20,6 % en janvier) dans l'Union européenne à 27 (19,9 % dans la zone euro). Avec 23,2 % (+ 4,3 points), la France dépasse cette moyenne de 3 points, à mi-chemin entre les pays qui affichent des taux deux à trois fois inférieurs, comme les Pays-Bas (7,8 %) et l'Allemagne (8,3 %) et ceux où ils approchent du double de la moyenne, comme l'Espagne (43,1 %) ou les pays baltes.

Graphique 1 :
Taux de chômage des jeunes dans les pays de l'OCDE, 1996-2008



Source : Enquêtes nationales sur les forces de travail, OCDE 2010

Le taux de chômage ne traduit pas à lui seul toute la diversité du parcours des jeunes vers l'emploi

La comparaison des taux de chômage des jeunes masque des modes de transition de l'école à l'emploi très différenciés, par exemple quant à la durée des études. Si, en 2008, l'âge médian des jeunes qui quittent le système éducatif est inférieur à 17 ans en Nouvelle-Zélande, il culmine à 26 ans au Danemark⁽²⁾, la France étant à nouveau proche de la moyenne OCDE (21 ans).

Le poids du cumul emploi-études est un autre facteur de différence. Il concerne en moyenne 32 % des jeunes (y compris formations en alternance et travail à temps partiel) dans les pays de l'OCDE. En le rapprochant de la durée des études, l'OCDE distingue quatre groupes :

- ▶ “étudier d'abord, travailler ensuite” : la France se situe avec l'Espagne, la Belgique, l'Italie, le Portugal mais aussi la Corée du Sud dans ce groupe où les deux indicateurs ne dépassent pas la moyenne ;
- ▶ “étudier tout en travaillant” : dans les pays anglo-saxons (Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni, États-Unis) et en Suède, la durée des études est plus courte qu'en moyenne mais le cumul avec l'emploi plus répandu ;
- ▶ “étudier longtemps tout en travaillant” : durée de scolarité et cumul emploi-études sont supérieurs à la moyenne en Europe du Nord (à l'exception de la Suède) et aux Pays-Bas ;
- ▶ “le modèle de formation en apprentissage” est un sous-ensemble du précédent (avec notamment l'Allemagne et la Suisse).

Bien qu'il ait doublé en 20 ans chez les 15-29 ans scolarisés, le cumul-emploi études ne concerne aujourd'hui en France que 15 % d'entre eux, avec des écarts importants selon l'âge. Il ne dépasse pas 8 % avant 20 ans, malgré le poids de l'enseignement professionnel (un tiers des élèves du secondaire). De fait, un sortant peu ou pas diplômé sur deux n'a jamais travaillé ou n'a connu que des “petits boulots”⁽³⁾. Entre 20 et 24 ans en revanche, un jeune scolarisé sur quatre étudie tout en travaillant, soit trois fois plus qu'au début des années 1990. La nature des emplois occupés varie également avec l'âge. Pour les 15-19 ans, en majorité lycéens, le cumul emploi-études recouvre principalement l'alternance dans l'enseignement professionnel. Le spectre d'activité est plus large après 20 ans : parmi les 19 % d'étudiants du supérieur qui travaillaient en 2006, seul un tiers occupait un emploi en lien avec ses études (apprentissage ou stage) et 15 % des emplois dits “pré-insérés”⁽⁴⁾. La diffusion limitée de ce cumul explique pour une bonne part le faible taux d'emploi des jeunes en France, où elle pèse sur le taux global. Elle contribuait en 2005 pour près de six points à l'écart avec les Pays-Bas, et pour plus de quatre avec le Danemark et le Royaume-Uni⁽⁵⁾.

Plus largement, la comparaison des taux de chômage est biaisée par la situation même des jeunes au regard de l'activité. Les 15-19 ans sont dans leur très grande majorité scolarisés, tandis que les 20-24 ans sont pour la moitié en activité et les “jeunes adultes” (25-29 ans) presque tous sur le marché du travail.

[2] OCDE (2010), “Des débuts qui comptent ? Des emplois pour les jeunes”.
 [3] Céreq (2007), résultats de l'enquête Génération 2004.
 [4] Coudin É. et Tavan C. (2008), “Deux étudiants du supérieur sur dix ont un emploi : le premier en lien avec ses études et l'autre pas”, *Insee première*, juillet.
 [5] Chagny O. et Passet O. (2006), “La faiblesse du cumul emploi-études des jeunes pèse sur le taux d'emploi global de la France”, *La Note de veille*, n° 25, Centre d'analyse stratégique, septembre.

➤ TENDANCES LONGUES POUR LES JEUNES EN FRANCE : REcul DÉMOGRAPHIQUE, PROLONGATION DES ÉTUDES ET BAISSÉ DU TAUX D'EMPLOI

Moins nombreux qu'en 1975, les jeunes ont vu en France leur taux de scolarisation augmenter fortement jusqu'au milieu des années 1990 avant de se stabiliser

L'emploi des jeunes a évolué au cours des trente dernières années sur fond de générations moins nombreuses. Le recul de la natalité a réduit le nombre des 15-29 ans de 10 % (- 1,2 million en variation nette) entre 1975 et 2008 (dont - 700 000 pour les 15-24 ans), et leur part dans la population totale de 10 points (de 38,6 % à 28,5 %). La baisse s'est concentrée sur la période 1988-2003, en se faisant sentir dès 1990 pour les moins de 20 ans et jusqu'au début des années 2000 pour les 25-29 ans.

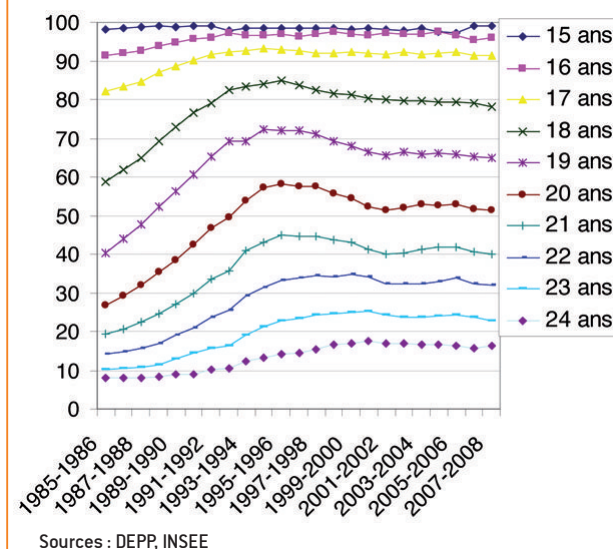
C'est une première raison pour que les jeunes soient moins présents qu'il y a trente ans sur le marché du travail : à elle seule, la démographie a réduit d'environ 600 000 le nombre des jeunes actifs (en emploi ou à la recherche d'un emploi). Mais ce n'est pas la principale, la population active avant 30 ans ayant baissé dans le même temps de 2,1 millions, et sa part dans le total des actifs ayant reculé de 15 points (de 36,3 % à 21,4 %). La différence (- 1,5 million) est due à un puissant mouvement de poursuite d'études, d'abord dans les filières secondaires générales, puis dans l'enseignement professionnel avec la création du baccalauréat professionnel (1985) et le développement de l'apprentissage⁽⁶⁾. Ce mouvement s'est poursuivi par une forte poussée dans l'enseignement supérieur (+ 500 000 étudiants entre 1989 et 1995), principalement à l'université dont les effectifs ont augmenté alors de plus de 50 %, achevant la "montée en études" qui concerne désormais tout le système éducatif. Au total, la croissance du taux de scolarisation sur la période (+ 3 points par an entre 17 et 22 ans) est due pour 61 % à l'enseignement supérieur, 32 % à l'enseignement secondaire et 7 % à l'apprentissage⁽⁷⁾.

Elle traduit la rencontre de deux attentes. D'une part, la montée du chômage des jeunes à la suite des chocs économiques des années 1970-1980 a suscité une

demande croissante d'éducation et de qualification de la part des familles. D'autre part, les pouvoirs publics ont misé explicitement sur la formation des actifs pour améliorer les performances de l'économie, avec, à compter de 1984, l'objectif de "porter à 80 % en dix ans le nombre d'élèves qui finissent un second cycle"⁽⁸⁾.

Cette croissance s'interrompt cependant après 1995 avec un tassement, voire, à certains âges, une baisse du taux de scolarisation, quel que soit le niveau d'études suivies. Entre 17 et 19 ans, l'inflexion s'explique par la baisse des redoublements et les sorties croissantes, avec ou sans diplôme, de lycéens de l'enseignement professionnel dont seul un sur quatre poursuit aujourd'hui dans le supérieur, contre quatre sur cinq pour les bacheliers généraux ou technologiques. Entre 21 et 23 ans elle tient à la fois à l'orientation plus fréquente des bacheliers vers des filières professionnelles supérieures courtes (BTS et DIUT)⁽⁹⁾ et au taux d'échec élevé à l'université, où moins d'un bachelier inscrit en 2004 sur trois a obtenu la licence. Trois autres facteurs ont pu s'ajouter : la baisse des effectifs étudiants étrangers au cours des années 1990, la suppression du service national, une moindre appétence pour la poursuite d'études à la fin des années 1990 avec l'amélioration du marché du travail mais aussi la détérioration relative du rendement salarial moyen des diplômés (voir *infra*).

Graphique 2 : Taux de scolarisation des jeunes en France selon l'âge (en %)



[6] Dayan J.-L. et Harfi M. (2010), "L'avenir de la formation professionnelle des jeunes", *La Note d'analyse*, n° 169, Centre d'analyse stratégique, mars.

[7] Durier S. (2006), "Les progrès de la scolarisation des jeunes de 1985 à 2003", *Données sociales : La société française*, INSEE.

[8] Objectif mentionné dans Antoine Prost (1983), "Les lycées et leurs études au seuil du XX^e siècle", rapport du groupe de travail national sur les seconds cycles au directeur des lycées. Cet objectif est repris, en partie, en 1987 par René Monory dans son plan pour l'avenir de l'éducation nationale et réaffirmé par la loi d'orientation de juillet 1989, dite loi Jospin.

[9] *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, 2008, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), ministère de l'Éducation nationale (MEN), ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MESR).

Les inégalités d'accès à l'éducation se sont fortement réduites mais persistent dans le choix des filières

Ce double mouvement de poursuite d'études et de diversification des filières a fortement réduit les inégalités d'accès au niveau secondaire, particulièrement durant la période 1975-1995. Désormais, deux tiers des jeunes accèdent au niveau du baccalauréat contre un sur dix au début des années 1980, et la moitié des bacheliers proviennent de familles dans lesquelles aucun des deux parents ne l'était⁽¹⁰⁾.

Même si des marges existent pour augmenter la proportion de bacheliers dans une génération, les inégalités sont aujourd'hui davantage liées au choix de la filière. Les jeunes de milieu modeste sont surreprésentés dans l'enseignement professionnel, où les enfants d'ouvriers ou d'inactifs forment la moitié (48,8 %) des effectifs contre le tiers (34,5 %) dans l'ensemble du second degré⁽¹¹⁾. Ils demeurent également sous-représentés dans le supérieur : entre 18 et 24 ans, 27 % des étudiants sont enfants d'ouvriers ou d'employés contre 53 % des actifs du même âge. De plus, lorsqu'ils poursuivent, ils sont moins présents dans les filières sélectives. Les bacheliers de 2002-2004 dont les parents n'avaient pas le bac représentaient seulement 15 % des élèves des grandes écoles mais 60 % des entrants en sixième en 1995⁽¹²⁾.

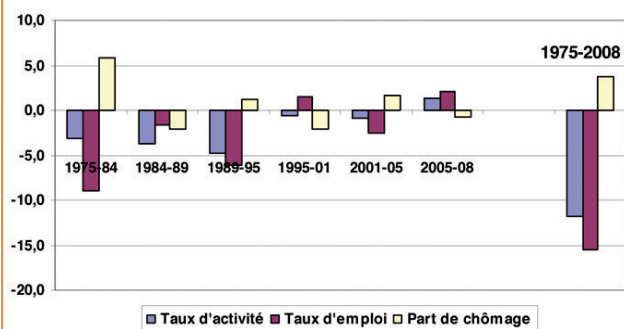
Situation toujours difficile des débutants sur le marché du travail

Changement majeur sur le marché du travail, le fort reflux du nombre de jeunes actifs aurait dû, toutes choses égales par ailleurs, relâcher les tensions à l'entrée dans la vie professionnelle. Pourtant, le nombre des chômeurs de 15 à 29 ans a presque doublé depuis 1975 (+ 388 000). Même constat en termes relatifs : parmi les moins de 30 ans, la part des actifs perd 12 points (de 64,4 % à 52,6 %) mais, avec le recul démographique, la part du chômage fait plus que doubler (de 3,4 % à 7,2 %), pour l'essentiel entre 1975 et 1985. Elle n'a depuis jamais retrouvé son niveau initial, même au plus haut des cycles (1990, 2000), comme si l'accroissement des dix premières années avait acquis un caractère structurel.

Valant pour les seuls actifs, le taux de chômage doit quant à lui être pris avec précaution s'agissant d'une population

pour moitié inactive (47,4 % des 15-29 ans en 2008). Il n'en mesure pas moins le risque de chômage qu'encourent ceux des jeunes qui sont entrés sur le marché du travail : sa forte progression (+ 8,3 points pour les 15-29 ans, soit près d'un triplement en trente ans) signale la persistance de graves difficultés d'insertion professionnelle (graphique 4). S'il décroît avec l'âge, c'est en partie parce qu'entrer plus tard dans la vie active, c'est le plus souvent y entrer plus diplômé. Pour autant l'échec scolaire persiste et les jeunes actifs ne sont pas tous diplômés. Si la rénovation de la voie professionnelle a fortement réduit la proportion des jeunes quittant l'école sans qualification (7 % en 2005 contre 25 % en 1975), le poids des sans diplôme demeure élevé (plus de 11 %) et 40 % d'entre eux viennent de l'enseignement professionnel⁽¹³⁾. En conséquence, plus du quart des actifs et plus de 40 % des chômeurs de 15 à 24 ans n'avaient en 2009, au mieux, que le brevet des collèges.

Graphique 3 :
Variation du taux d'activité, du taux d'emploi et de la part du chômage des 15-29 ans [en points de %]



Source : INSEE, enquêtes Emploi 1975-2008

Le taux de chômage n'en met pas moins en évidence plusieurs caractéristiques permanentes du chômage des jeunes : sa sensibilité particulière au cycle économique, avec des fluctuations beaucoup plus amples que chez les adultes⁽¹⁴⁾ ; la surexposition persistante des plus jeunes, même si elle s'est réduite au fil du temps ; enfin, la dégradation relative de la situation des plus âgés d'entre les jeunes, reflet d'un cheminement plus long vers l'emploi stable.

[10] Proportion estimée en 2002, 2003, 2004 à partir d'un panel de 17 830 élèves entrés en sixième en 1995, panel mis en place par la DEPP-MEN. Voir Caille J.-P. et Lemaire S. (2009), "Les bacheliers « de première génération » : des trajectoires scolaires et des parcours dans l'enseignement supérieur « bridés » par de moindres ambitions ?", *France, portrait social*, INSEE.

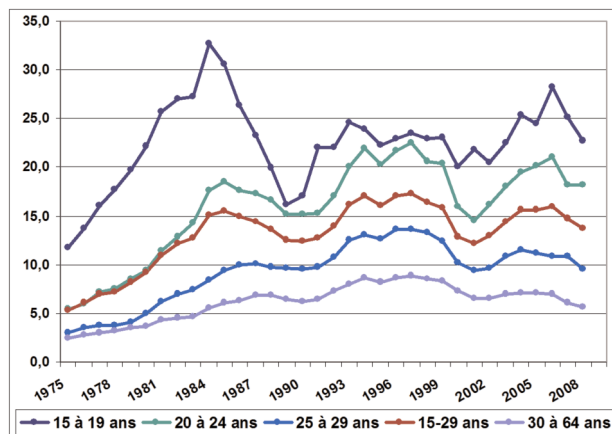
[11] *L'état de l'école : 30 indicateurs sur le système éducatif*, n° 19, DEPP-MEN, novembre 2009, et *Repères et références statistiques*, DEPP-MEN, 2009.

[12] Caille J.-P. et Lemaire S., *op. cit.*

[13] "Les sorties sans qualification : la baisse se poursuit", *Note d'information*, n° 08.05, janvier 2008, et "Les jeunes sans qualification : un groupe hétérogène, des parcours d'insertion divers", *Bref*, n° 202, Céreq, novembre 2003.

[14] Fondevy Y. et Minni C. (2004), "L'emploi des jeunes au cœur des dynamiques du marché du travail", *Économie et statistique*, n° 378-379, INSEE.

Graphique 4 :
Taux de chômage selon l'âge (en %)

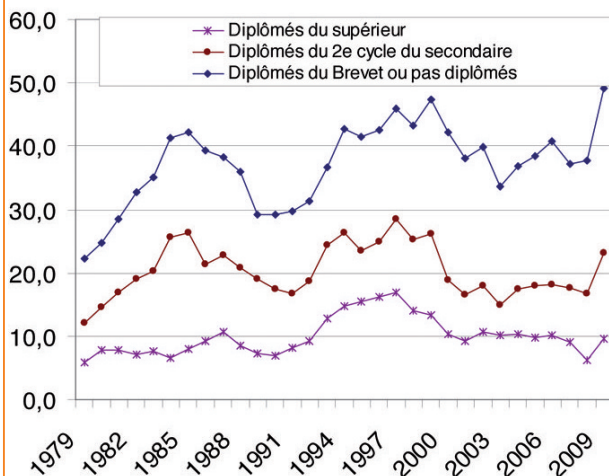


Source : INSEE, enquêtes Emploi 1975-2008

Concurrence accrue pour l'emploi...

Moins d'actifs mais plus de chômeurs : l'allongement de la scolarité n'explique qu'en partie le recul du taux d'emploi des jeunes, le reste témoignant de leur difficulté croissante (y compris entre 25 et 30 ans) à accéder aux emplois disponibles, particulièrement en phase de conjoncture défavorable.

Graphique 5 :
Taux de chômage en France selon le niveau de diplôme, 1 à 4 ans après la fin des études, 1979-2009 (en %)



Source : INSEE, enquêtes Emploi 1979-2009

On pouvait attendre de l'élévation du niveau de formation des jeunes générations – c'était l'objectif – qu'elle améliore leur insertion professionnelle, fût-ce relativement à celle des adultes. Ce n'est pas évident au premier abord : la part des jeunes parmi les chômeurs diminue de 56 % à 40 % entre 1984 et 1994, années où les progrès de la scolarité sont les plus rapides ; le mouvement de baisse ralentit ensuite puis s'inverse après 2000. Un examen plus attentif suggère pourtant qu'à tout le moins l'élévation des niveaux de formation a freiné l'augmentation du chômage des jeunes, en repoussant l'entrée dans la vie active mais aussi en renforçant l'avantage des mieux formés dans l'accès aux emplois, même si c'est au prix de conditions d'emploi (salaires, qualification, type de contrat) parfois moins favorables⁽¹⁵⁾. L'effet propre de l'élévation des niveaux de diplôme peut être estimé à une baisse de 5 points du taux de chômage des 15-24 ans sur la période 1982-2009, même si le calcul est simplificateur car il ignore les interactions entre structure de la population active par diplôme et structure des emplois par âge, métier et qualification.

Son impact s'est en outre renforcé au cours des trente dernières années. Les écarts entre les taux de chômage par niveaux d'études se sont accentués ; de plus, le diplôme protège mieux des à-coups de la conjoncture et l'avantage qu'il confère persiste au cours des dix premières années de vie active. Il commande aussi la qualité de l'insertion en ouvrant un accès plus rapide à l'emploi stable au cours des trois premières années⁽¹⁶⁾. La règle souffre des exceptions : par exemple, trois ans après la fin des études, les bacheliers généraux s'insèrent moins bien que les bacheliers technologiques ou professionnels de l'industrie ; de même, le chômage est plus fréquent après quatre années d'études générales (master 1) qu'avec un diplôme professionnel de niveau bac + 2. Il existe donc bien des écarts significatifs⁽¹⁷⁾ de taux de chômage liés à la spécialité et la professionnalisation, mais de second ordre au regard de ceux par grand niveau de diplôme⁽¹⁸⁾.

...et position délicate sur le marché du travail

C'est toutefois un effet relatif : si les mieux formés restent les mieux protégés, la montée en qualification des jeunes n'a pas empêché leurs conditions d'entrée dans la vie

[15] Centre d'analyse stratégique [2009], *La mesure du déclassement*, rapport n° 20 coordonné par Marine Boisson, La Documentation française.

[16] Voir les résultats des enquêtes Génération du Céreq, notamment : "Quand l'école est finie... Premiers pas dans la vie active de la génération 2004", 2007, et Mazari Z., Meyer V., Rouaud P., Ryk F. et Winnicki P., "Le diplôme : un atout gagnant pour les jeunes face à la crise", *Bref*, n° 283, 2011.

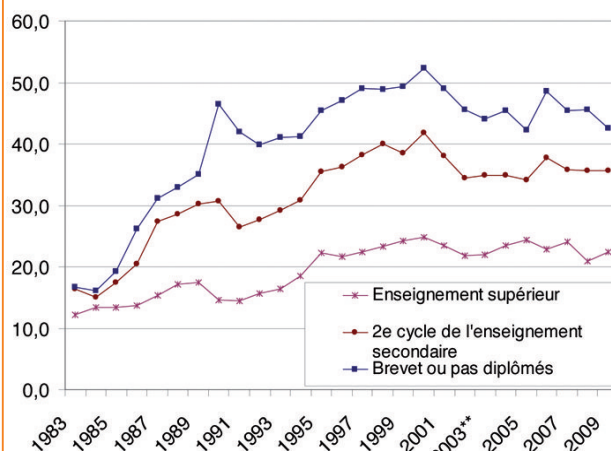
[17] Martinelli D. et Prost C. [2010], "Le domaine d'études est déterminant pour les débuts de carrière", *INSEE Première*, n° 1313, octobre.

[18] Le taux de chômage était en 2009 de 10 % pour les diplômés du supérieur, 22 % au niveau bac et 50 % parmi les sans diplôme.

active de se dégrader du fait de la concurrence accrue qu'ils affrontent, entre eux comme avec les adultes, pour accéder à l'emploi dans un contexte de main-d'œuvre excédentaire. Elle influe aussi sur le statut : 11 % des salariés (5,5 % en 1982) occupent en 2009 un contrat à durée limitée (CDD ou intérim), mais c'est le cas du tiers des 15-24 ans (hors apprentissage), avec à nouveau d'importants écarts par diplôme (graphique 6). Qu'ils servent à tester les nouveaux embauchés ou à ajuster les effectifs, l'usage de ces contrats est particulièrement fréquent pour la main-d'œuvre juvénile, y compris la plus diplômée.

D'où la mobilité croissante des jeunes entre emplois : changer d'employeur devient plus fréquent parmi les nouvelles générations, surtout en début de carrière. Près du tiers des sortants de 2004 l'ont fait une fois au cours des trois premières années de vie active, le quart au moins deux fois. De même, les jeunes sont aujourd'hui nettement plus nombreux que les adultes à travailler à temps partiel, autre forme particulière d'emploi largement diffusée depuis trente ans. Sa part a doublé parmi les actifs (de 8 % à 17 % entre 1975 et 2009) mais sextuplé (de 3,9 % à 23,2 %) chez les moins de 25 ans, même si l'écart s'est réduit depuis 2000 vis-à-vis des seniors. Le temps partiel étant souvent accepté faute de mieux, les jeunes concernés sont en outre plus nombreux que les adultes (41 % contre 28 %) à vouloir travailler davantage, situation caractéristique du "sous-emploi".

Graphique 6 :
Part, selon le diplôme, des emplois temporaires occupés par les sortants de formation initiale, depuis 1 à 4 ans (en % de l'emploi)



Source : INSEE, enquêtes Emploi 1983-2009

Même tendance s'agissant des rémunérations. Les salaires des débutants suivent bien sûr l'échelle des diplômés : au cours des quatre premières années d'activité, un diplômé du supérieur long gagne en 2009 27 % de plus (salaire net médian) que l'ensemble des sortants, un sans diplôme 22 % de moins. Mais le rendement salarial du diplôme s'est réduit, particulièrement dans la première moitié des années 1990, quand les effectifs étudiants croissaient le plus vite. Le salaire médian des sortants a gagné 25 % en 20 ans, mais il a chuté pour ceux du supérieur (- 15 %) et stagné à bac ou bac + 2, tandis que les moins diplômés ont au moins suivi, avec les revalorisations du SMIC, la progression moyenne. Les diplômés du supérieur paient donc une protection relative contre le chômage et la précarité d'une décote salariale. La position des moins formés ne s'est pas améliorée pour autant : un salarié sur trois de moins de 26 ans entrait, en 2006, dans la catégorie des travailleurs pauvres (moins des deux tiers du revenu médian), contre un sur six tous âges confondus.

➤ AU-DELÀ DE LA RÉPONSE À LA CRISE, QUELLES POLITIQUES "STRUCTURELLES" DE L'EMPLOI DES JEUNES ?

La montée du chômage des jeunes après 1973 n'a évidemment pas laissé les pouvoirs publics sans réaction. Souvent adoptées sous la forme de "plans jeunes" à l'occasion de chocs conjoncturels ou d'alternances politiques, les mesures ont varié mais peuvent s'ordonner en quatre catégories relativement stables, dans le cadre desquelles des propositions peuvent être avancées (en s'en tenant essentiellement au champ des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle continue). Enfin, au-delà des outils, la politique d'insertion professionnelle des jeunes a également nécessité la mise en œuvre d'un accompagnement transversal et le renforcement de la coordination des acteurs.

(Les formations post-scolaires courtes

Les jeunes sans diplôme ni qualification demeurent relativement nombreux. D'où le caractère permanent des programmes de stages visant sinon à réparer l'échec scolaire, du moins à les rapprocher de l'emploi ou de la certification. Ils sont, depuis 1993, de la compétence des régions et accueillent près de 200 000 jeunes chaque

année (191 000 en 2009). Ils offrent une voie utile pour l'accompagnement des jeunes en difficulté, mais les données manquent pour apprécier les modalités et les effets de ces formations dont moins de la moitié déboucheraient sur une certification et très peu sur la reprise d'études.

Le taux de scolarisation ne pourrait s'accroître à nouveau que sous l'effet d'actions structurelles fortes pour enrayer l'échec à tous les niveaux et inciter les jeunes actifs à la reprise d'une formation diplômante et/ou qualifiante dans le cadre de projets de réorientation ou de "capitalisation de connaissances". Certains pays (Royaume-Uni, Pays-Bas) sont allés plus loin en relevant l'âge de la scolarité obligatoire, en diversifiant les parcours et en ciblant les formations en alternance⁽¹⁹⁾. En France, une telle mesure risque d'être inadaptée à cette partie des jeunes que seule l'obligation maintient scolarisés. Plutôt que d'un retour à la scolarité initiale "classique", il s'agit d'ouvrir plus largement les alternatives adaptées à ce public : formation en alternance (voir *infra*) mais aussi écoles de la deuxième chance, contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), contrats d'autonomie, etc. Ces dispositifs constituent une gamme d'outils qu'il convient d'utiliser de façon cohérente, en réponse aux besoins spécifiques des différentes situations concrètes. L'identification des "décrocheurs" (jeunes, notamment entre 16 et 18 ans, ayant quitté le système scolaire sans qu'une autre structure ait pris le relais) se trouve aujourd'hui facilitée par la création de plateformes locales de suivi et d'accompagnement des décrocheurs (loi du 24 novembre 2009).

PROPOSITION 1

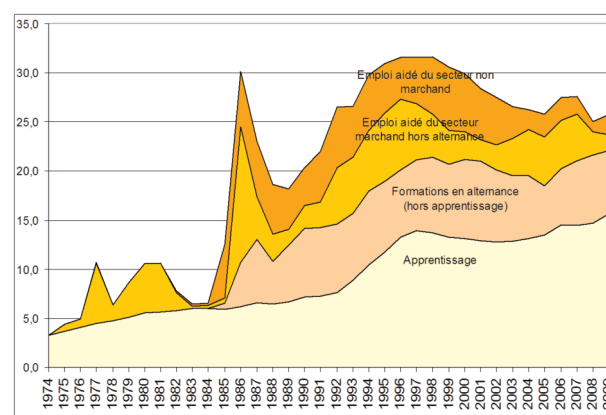
Développer une large gamme d'outils alternatifs à la scolarité pour les jeunes "décrocheurs" (alternance, filières de "deuxième chance", accompagnement renforcé vers l'emploi...), en lien avec les plateformes locales de suivi et d'accompagnement.

Les contrats de formation en alternance

Deux réformes ont donné à l'alternance en contrat de travail un nouveau souffle dans les années 1980. L'apprentissage a été rénové et élargi à l'ensemble des

diplômés – y compris dans le supérieur où il a connu l'essentiel de son développement récent – et confié aux régions. En 1983, les partenaires sociaux ont introduit dans le système paritaire de formation continue plusieurs contrats d'alternance réunis, en 2003, en un seul "contrat de professionnalisation". De fortes incitations (exonérations de cotisations, crédits d'impôts, primes aux employeurs, contrats d'objectifs avec les branches) ont encouragé le développement de ces deux filières, plus efficaces à court terme pour l'accès à l'emploi que la voie scolaire (plus de 70 % de jeunes en emploi sept mois après la fin du contrat). Près de 600 000 jeunes étaient fin 2010 en contrat de professionnalisation (173 000) ou d'apprentissage (414 000).

Graphique 7 :
Part des emplois aidés dans l'emploi des jeunes de moins de 26 ans (en %)



Source : DARES

L'objectif de 800 000 alternants en 2015 pourrait se heurter au manque de capacités d'accueil à la fois dans les entreprises et dans les centres de formation⁽²⁰⁾. C'est pourquoi les nouvelles incitations financières annoncées (notamment le "bonus-malus" autour d'un quota d'alternants relevé à 4 %) doivent s'accompagner d'une amélioration des conditions d'accompagnement et d'emploi des jeunes (tutorat, conditions de travail, articulation travail-formation, transport, restauration, logement). Une enveloppe de 500 millions d'euros est prévue dans le cadre des "investissements d'avenir" pour l'équipement des centres de formation d'apprentis (CFA) et le logement des apprentis, qui vont en outre accéder à certains des avantages dont bénéficient les étudiants. Enfin, s'agissant du transport, les aides à

[19] OCDE (2010), *op. cit.*

[20] Dayan J.-L. et Harfi M. (2010), *op. cit.*

l'acquisition du permis de conduire pourraient être développées.

Pour réduire encore le nombre des sans diplôme, il importe aussi que le développement de l'apprentissage profite davantage que par le passé aux formations de l'enseignement secondaire (CAP, bac pro). À cet effet :

- ▶ le rééquilibrage du développement de l'apprentissage entre niveaux secondaire et supérieur de formation devrait être une priorité commune des acteurs territoriaux (préfet, Conseil régional, recteur, partenaires sociaux) ;
- ▶ la pratique de certaines entreprises, qui modulent la rémunération des apprentis selon le niveau de formation, devrait être plus largement diffusée, voire prévue par des conventions collectives de branches.

PROPOSITION 2

Veiller à ce que le développement de l'alternance concerne tous les niveaux de formation et s'appuie sur une amélioration de l'accueil et des conditions de vie des jeunes en alternance (logement des apprentis dans le cadre des investissements d'avenir, aides au permis de conduire, etc.).

La réduction du coût du travail dans le secteur marchand

N'ayant pas fait, contrairement à d'autres pays, le choix d'un "SMIC jeunes", la France a opté pour des mesures :

- ▶ plus spécifiques, par le soutien financier à l'alternance : exonération, prime, crédit d'impôt, rémunération plus faible que le SMIC en contrepartie d'une formation qualifiante ;
- ▶ plus générales, avec la modération de l'évolution du SMIC et les allègements de cotisations patronales, qui visent à réduire le coût du travail des salariés les moins rémunérés, ces deux mesures concernant une forte majorité des jeunes salariés ; de fait, les allègements de cotisations constituent pour les jeunes la mesure de politique d'emploi la plus massive, justifiée par des raisons structurelles ;
- ▶ ou, à l'inverse, plus ciblées sur certains jeunes. Les contrats aidés du secteur marchand réduisent le coût du travail à titre temporaire pour encourager

l'embauche de publics particuliers, dont les jeunes sans emploi. Régulièrement utilisés depuis 1975, ils prennent aujourd'hui la forme du Contrat unique d'insertion/Contrat initiative emploi (CUI-CIE). Malgré de meilleurs résultats en termes d'insertion professionnelle que les contrats aidés du secteur non marchand, deux reproches leur sont adressés : comporter des effets d'aubaine importants ; encourager le développement d'emplois de faible qualité. Ces critiques plaident pour utiliser surtout ces contrats dans les périodes de mauvaise conjoncture, qui frappent en priorité les jeunes et en particulier les moins qualifiés.

PROPOSITION 3

En réponse à la surexposition de l'emploi des jeunes aux chocs conjoncturels, faire davantage des contrats aidés du secteur marchand (hors alternance) un outil de gestion contra-cyclique et de soutien aux jeunes les plus en difficulté.

Les contrats aidés du secteur non marchand

Pour pallier l'insuffisance des créations d'emploi dans le secteur marchand, les pouvoirs publics ont incité après 1985 les entités non marchandes (associations, collectivités locales, établissements publics) à créer des emplois spécifiquement destinés à l'insertion des jeunes puis des adultes en difficulté (assistance éducative, animation, médiation, aide aux personnes, entretien d'équipements collectifs, construction et aménagement, etc.). Après avoir concerné plusieurs centaines de milliers de jeunes ("Travaux d'utilité collective" en 1985-1989, "Emplois-jeunes" en 1997-2002), ils ont aujourd'hui, pour ce public spécifique, une dimension plus modeste : fin 2010, 81 000 jeunes étaient en "Contrat d'accompagnement dans l'emploi". Ce type de contrat comporte moins d'effets d'aubaine, mais donne peu de place à la formation et à la certification, et conduit moins souvent à l'emploi ordinaire que les contrats aidés du secteur marchand (effet stigmatisant sur le marché du travail).

Une partie de ces emplois pourrait être transformée en contrats d'apprentissage⁽²¹⁾, avec trois avantages : formation diplômante, durée modulable selon le parcours de formation, vivier de recrutement diversifié pour la fonction publique. Le financement du volet formation pourrait avoir trois sources :

- ▶ l'économie réalisée sur la rémunération (inférieure au SMIC). Toutefois, afin de rester attractif pour l'employeur, cela implique d'instaurer des mécanismes de transferts financiers entre l'employeur (qui paye les contrats aidés au niveau du SMIC mais est davantage subventionné) et les autres financeurs des contrats aidés ;
- ▶ les investissements d'avenir prévus pour développer les capacités d'accueil des CFA et le logement des apprentis (500 millions d'euros prévus) ;
- ▶ une contractualisation avec les régions pour le fonctionnement des CFA.

Outre le financement, cela nécessite d'identifier les emplois pouvant donner lieu à une formation en alternance et aboutir à une qualification valorisable aussi dans le secteur marchand.

PROPOSITION 4

Valoriser l'expérience des jeunes dans le secteur non marchand en transformant une part des emplois aidés du secteur public en contrats d'apprentissage.

L'accompagnement transversal et la coordination des acteurs

Dès le début des années 1980⁽²²⁾, la nécessité s'est fait sentir d'un dispositif global d'accueil et d'accompagnement individuel des jeunes en difficulté (emploi, santé, logement, etc.) pour garantir l'efficacité des outils et la continuité des parcours d'insertion. Membre du service public de l'emploi, le réseau créé en 1982 comprend aujourd'hui 500 missions locales cofinancées par les collectivités territoriales et l'État. Faisant suite au Crédit formation individualisé (1990-1995) et à TRACE (Trajet d'accès à l'emploi, 1998-2002), le programme CIVIS (285 000 jeunes fin 2010) vient en appui de cet accompagnement, auquel peut s'ajouter une allocation temporaire. Régulièrement reconnue⁽²³⁾, l'utilité du réseau d'accueil justifie que son rôle soit conforté en contrepartie

d'engagements sur la qualité de son action (orientation professionnelle, accompagnement diversifié, prospection des offres d'emploi, placement et suivi dans l'emploi, etc.).

De plus, la démarche transversale va au-delà de l'accompagnement vers l'emploi au sens strict. Plus de trente années d'expérience des politiques d'insertion professionnelle des jeunes montrent que, si l'accès à l'emploi doit demeurer une priorité, il a bien souvent pour condition la réponse aux difficultés de tout ordre rencontrées par les jeunes dans leur vie quotidienne : moyens d'existence, santé, logement, transport... Leur prise en compte progresse dans l'apprentissage (accès envisagé à certains des avantages dont bénéficient les étudiants, nouvelles capacités d'hébergement au titre des investissements d'avenir) ; le cumul emploi-étude a été encouragé⁽²⁴⁾ et mérite d'être encore développé ; un "revenu contractualisé d'autonomie" (RCA) est aujourd'hui en cours d'expérimentation⁽²⁵⁾ ; la négociation interprofessionnelle en cours explore par ailleurs plusieurs voies d'amélioration.

Enfin, la coordination des différents acteurs est essentielle. Au carrefour des champs d'intervention de l'État (services publics de l'éducation et de l'emploi, dispositifs de politique de l'emploi), des régions (formation et orientation professionnelle des jeunes, apprentissage, équipement des lycées) et des partenaires sociaux (apprentissage, professionnalisation, assurance chômage, politiques de branche), les politiques d'insertion professionnelle des jeunes ont besoin, pour réussir, de décisions et de financements coordonnés. En outre, ce succès se joue pour l'essentiel à l'échelle des territoires, en réponse à la diversité des tissus productifs et des ressources humaines. Comme en atteste la pluralité des réponses à la crise, les partenariats se développent en région ; mais, éclaté, le cadre institutionnel ne garantit pas la mobilisation optimale des initiatives et des ressources. La loi du 24 novembre 2009 a marqué un progrès en substituant au plan régional de développement des formations (PRDF), de portée indicative, un contrat de plan (CPRDF) cosigné par le président du Conseil régional, le préfet de région et l'autorité académique, mais qui ne

[21] Les textes législatifs et réglementaires existent, mais l'usage de l'apprentissage dans le secteur public demeure rare (7 800 contrats signés en 2009). Voir notamment le rapport de Laurent Hénart (2009), *Développer les formations en alternance dans le secteur public*, octobre.

[22] Schwartz B. (1981), *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, rapport réédité en 2007 aux éditions Apogée.

[23] *Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, rapport de l'Inspection générale des finances, juillet 2010 ; *L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville*, rapport de l'Inspection générale des affaires sociales, juillet 2010.

[24] La défiscalisation des salaires des étudiants a été élargie et renforcée en 2007.

[25] Le RCA prévoit le versement mensuel d'une allocation à 5 500 volontaires de 18 à 23 ans en recherche d'emploi ou participants potentiels au CIVIS, tenus en contrepartie de s'engager dans un parcours d'insertion.

couvre que le champ de la formation professionnelle et non celui de l'emploi (accompagnement, contrats aidés). À défaut de revoir la répartition des compétences entre acteurs, les initiatives et les ressources des politiques d'insertion professionnelle pourraient être mieux fédérées si le volet jeunes du CPRDF et les mesures pour l'emploi des jeunes étaient rassemblés dans une convention passée entre l'ensemble des acteurs (État déconcentré, service public de l'emploi en région, Conseil régional, partenaires sociaux).

➤ **CONCLUSION**

Les mesures proposées ont vocation à s'appliquer dans une période de stabilisation, voire de recul de la population active des jeunes. Selon les projections tendanciennes de l'INSEE, le nombre des 15-24 ans actifs devrait baisser de près de 100 000 durant les cinq années à venir, sauf nouveau développement de l'apprentissage qui ne viendrait pas en substitution d'autres formes d'emploi. L'expérience passée enseigne cependant que le recul du nombre de jeunes actifs ne garantit pas celui de leur taux de chômage. Plus généralement, le vieillissement de la population requiert en France, comme ailleurs en Europe, une augmentation des taux d'emploi, en particulier en début d'âge actif. À ce titre, réduire les difficultés d'insertion professionnelle des jeunes tout en continuant à élever leur niveau de qualification répond à l'impératif de développement économique autant qu'à celui de cohésion sociale.



Jean-Louis Dayan et Mohamed Harfi,
département Travail - Emploi

DERNIÈRES
PUBLICATIONS
À CONSULTER

sur www.strategie.gouv.fr, rubrique publications

Notes d'analyse :

N° 223 ■ L'Agenda numérique européen (mai 2011)

N° 222 ■ Centres financiers *offshores* et système bancaire "fantôme"
(mai 2011)

N° 221 ■ L'évolution des prix du logement en France sur 25 ans (avril 2011)

N° 220 ■ La prise en compte de critères ethniques et culturels dans l'action
publique, une approche comparée (avril 2011)

N° 219 ■ "Compétences transversales" et "compétences transférables" :
des compétences qui facilitent les mobilités professionnelles
(avril 2011)

N° 217 ■ Comment inciter le plus grand nombre à pratiquer un sport
ou une activité physique ? (avril 2011)

N° 169 ■ L'avenir de la formation professionnelle des jeunes (mars 2010)

Note de synthèse :

N° 218 ■ Le fossé numérique en France (avril 2011)

 Centre
d'analyse
stratégique

La Note d'analyse n° 224 -
mai 2011 est une publication
du Centre d'analyse stratégique
Directeur de la publication :
Vincent Chriqui, directeur général
Directeur de la rédaction :
Pierre-François Mourier,
directeur général adjoint
Secrétaire de rédaction :
Delphine Gorges
Service éditorial :
Olivier de Broca
Impression :
Centre d'analyse stratégique
Dépôt légal : mai 2011
N° ISSN : 1760-5733

Contact presse :
Jean-Michel Roullé, responsable
de la Communication
01 42 75 61 37 / 06 46 55 38 38
jean-michel.roulle@strategie.gouv.fr

Le Centre d'analyse stratégique est une institution d'expertise et d'aide à la décision placée auprès du Premier ministre. Il a pour mission d'éclairer le gouvernement dans la définition et la mise en œuvre de ses orientations stratégiques en matière économique, sociale, environnementale et technologique. Il préfigure, à la demande du Premier ministre, les principales réformes gouvernementales. Il mène par ailleurs, de sa propre initiative, des études et analyses dans le cadre d'un programme de travail annuel. Il s'appuie sur un comité d'orientation qui comprend onze membres, dont deux députés et deux sénateurs et un membre du Conseil économique, social et environnemental. Il travaille en réseau avec les principaux conseils d'expertise et de concertation placés auprès du Premier ministre : le Conseil d'analyse économique, le Conseil d'analyse de la société, le Conseil d'orientation pour l'emploi, le Conseil d'orientation des retraites, le Haut Conseil à l'intégration.

www.strategie.gouv.fr