



# L'emploi des jeunes peu qualifiés en France

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 4, avril 2013

**D**ébut 2013, près de 1,9 million de jeunes de 15 à 29 ans ne sont ni à l'école, ni en emploi, ni en formation, soit 17 % de cette classe d'âge. Si la crise a affecté l'ensemble des pays développés, nombre de nos voisins européens connaissent des taux d'emploi des jeunes nettement supérieurs au nôtre. Le niveau d'étude est le critère décisif quant à la trajectoire du jeune. Or, aujourd'hui, 900 000 jeunes ont quitté le système scolaire sans diplôme. Aider ces jeunes à s'insérer dans la vie professionnelle est un défi majeur. Nous proposons pour cela deux types de mesures : celles qui ont pour objet d'améliorer la formation des jeunes et leur accompagnement vers l'emploi et celles qui visent à stimuler l'offre d'emploi des entreprises.

L'enseignement professionnel par l'alternance emploi-études est encore trop peu développé en France. En Allemagne, ce système bénéficie du soutien de tous les acteurs : employeurs, syndicats et gouvernement. La moitié des jeunes Allemands utilise cette voie, contre seulement le quart en France. En outre, la hausse récente de l'apprentissage en France est le fait des diplômés, alors que l'effort devrait être concentré sur les jeunes sans diplôme. Pour éviter toute dépense supplémentaire, nous proposons de réorienter les fonds alloués aux emplois d'avenir vers la formation des jeunes sans diplôme, en subventionnant 120 000 emplois avec une formation en alternance dans le secteur marchand et en finançant 75 000 formations à plein temps dans les programmes de la deuxième chance.

L'accompagnement vers l'emploi des jeunes en grande difficulté, confié notamment aux missions locales, souffre d'un manque cruel de moyens et d'un déficit de pilotage. Son renforcement pourrait, entre autres, s'appuyer sur le recours à des prestataires extérieurs. Pour faire entrer les jeunes dans une logique de formation et d'accompagnement vers l'emploi, nous proposons la création d'un RSA jeune activé, dont le versement doit être fortement conditionné, dans le cadre d'un accompagnement intensif. Le succès d'un tel dispositif est lui-même conditionné à une réorganisation de l'accompagnement et à un triplement des moyens alloués par l'État à l'accompagnement des jeunes.

Du côté de la stimulation de l'offre d'emploi, le salaire minimum nuit indiscutablement à l'emploi des jeunes les moins qualifiés. C'est pourquoi nous proposons des allègements de charges ciblés en réservant les contrats de génération aux rémunérations inférieures à 1,6 SMIC. Les ressources ainsi dégagées pourront être utilement réallouées à l'accompagnement des jeunes.

Enfin, depuis une vingtaine d'années, l'essor du recours au CDD a engendré un marché du travail dual, où certains emplois, les CDI, sont trop stables, tandis que d'autres, les CDD, le sont trop peu. Cette segmentation touche les jeunes faiblement qualifiés davantage que toute autre catégorie de travailleurs. Nous proposons de simplifier la rupture du contrat de travail pour motif économique et de moduler les cotisations des entreprises en fonction du volume de leurs destructions d'emplois.

Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

<sup>a</sup> École polytechnique, CREST, IZA et CEPR, membre du CAE.

<sup>b</sup> OCDE, Sciences Po (Paris) et IZA.

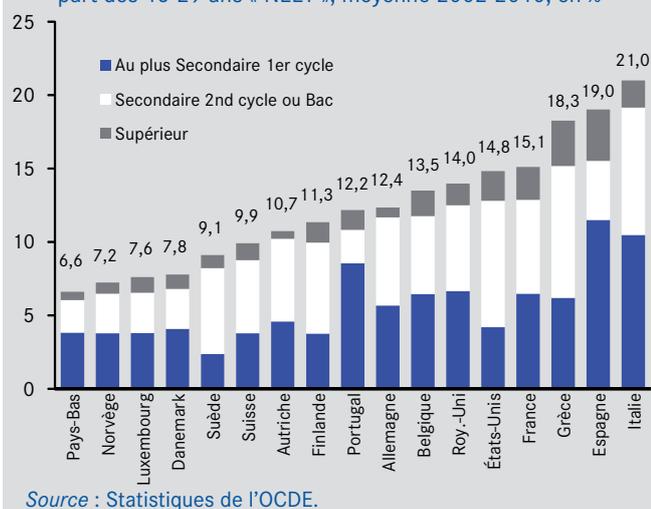
<sup>c</sup> IZA (Bonn).

## l'enjeu : près d'un million de jeunes à la dérive

Aujourd'hui près de 1,9 million de jeunes de 15 à 29 ans ne sont ni en emploi, ni en éducation ni en formation. Ces « NEET »<sup>1</sup> représentent près de 17 % de la tranche d'âge. Si la crise a considérablement dégradé la situation des jeunes au regard de l'emploi, la proportion de « NEET » parmi les 15-29 ans est, en moyenne sur la dernière décennie, de 15 % soit la quatrième part la plus élevée de l'OCDE, après l'Italie, l'Espagne et la Grèce (graphique 1). Plus grave encore, environ la moitié de ces jeunes, soit 900 000, ne cherchent pas d'emploi. Ils sont à la dérive.

### 1. Un jeune sur six n'est ni en emploi, ni en éducation, ni en formation (« NEET »)

part des 15-29 ans « NEET », moyenne 2002-2010, en %

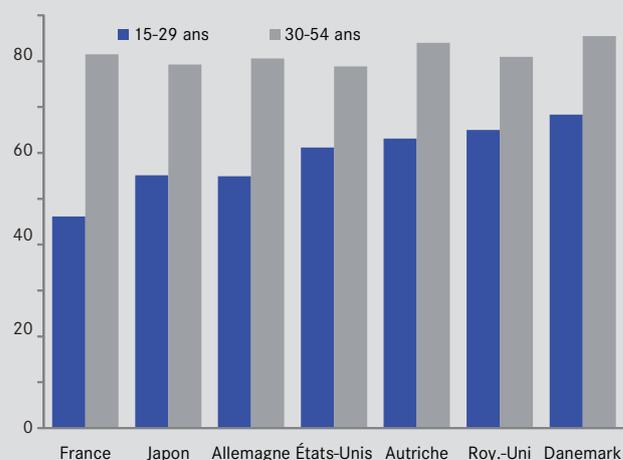


Cette situation désastreuse prévaut depuis près de 30 ans sans qu'aucune politique, aucun plan pour l'emploi, ne soit parvenu à l'améliorer. Pourtant, l'expérience étrangère, en Europe ou ailleurs, démontre qu'il n'y a aucune fatalité : pour améliorer la situation des jeunes, il faut cibler les moyens sur ceux qui sont en difficulté et combattre de manière massive les vraies barrières. *En dépit des mesures annoncées récemment par le gouvernement<sup>2</sup>, la politique de l'emploi en direction des jeunes reste mal orientée.* Sans nouvelle impulsion, l'emploi des jeunes demeurera malheureusement, et pour longtemps, trop faible et leur chômage trop élevé.

Pour comprendre le problème, il est utile de commencer par analyser la situation d'ensemble de la jeunesse, entre emploi, éducation, chômage et inactivité. Il apparaît alors que la France a un problème spécifique avec l'emploi des jeunes. À seulement 30 %, le taux d'emploi de 15-24 ans est deux fois

### 2. Taux d'emploi des 15-29 ans et des 30-54 ans

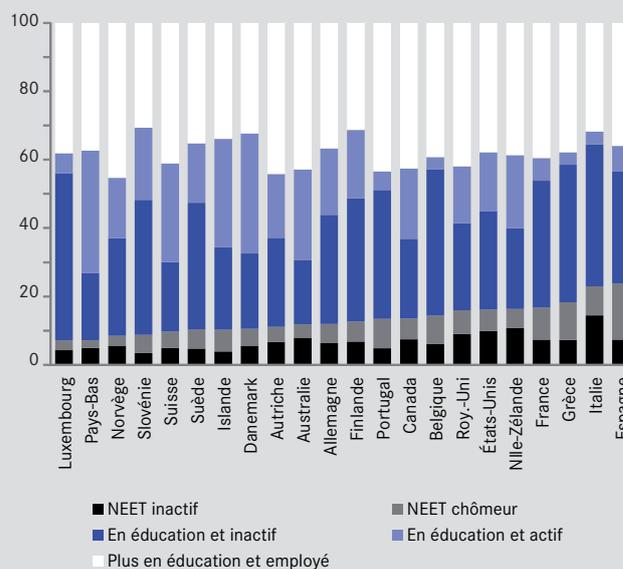
moyenne 2001-2011, en %



Source : Statistiques du marché du travail de l'OCDE.

### 3. Situation des jeunes vis-à-vis de l'éducation, de l'emploi, du chômage et de l'inactivité

Pourcentage de la population des 15-29 ans selon le statut, en 2010



Note : Les NEET sont les jeunes ni en emploi, ni en éducation, ni en formation ; certains recherchent un emploi (chômeurs), d'autres non (inactifs).

Source : Statistiques de l'OCDE.

Les auteurs remercient les membres du CAE, Emmanuelle Wargon, Isabelle Eynaud-Chavalier, Gabrielle Hoppe et Marc-Antoine Estrade de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, Michel Houdebine, Emmanuel Bretin, Nicolas Ferrari, Emmanuel Saillard et Pierre Leblanc de la Direction générale du Trésor, John Martin et Rodrigo Fernandez de l'OCDE, ainsi que Bertrand Martinot et Thomas Weitzenblum pour leurs conseils et leur disponibilité.

<sup>1</sup> Acronyme de *Not in Education, Employment or Training*.

<sup>2</sup> Annonces effectuées à l'occasion du Comité interministériel de la jeunesse du 21 février 2013, voir <http://www.jeunes.gouv.fr/ministere-1001/actualites-1016/evenement-1163/article/priorite-jeunesse-comite-5283>

plus faible qu'au Danemark, 1,5 fois plus faible qu'au Royaume-Uni, aux États-Unis ou en Allemagne. Lorsqu'on inclut les jeunes de 25 à 29 ans, la comparaison n'est guère meilleure. Ce décrochage n'existe pas pour les personnes âgées de 30 à 54 ans pour lesquelles la France se situe *au-dessus* de la moyenne de l'OCDE (graphique 2). La faiblesse du taux d'emploi des jeunes en France s'explique autant par une moindre fréquence du travail chez les jeunes qui sont encore en étude, que par un nombre très important de jeunes inoccupés (graphique 3). En effet, tous les jeunes qui ne sont pas en emploi ne sont malheureusement pas pour autant en éducation ou en formation. Nombreux sont ceux qui sont au chômage, voire inactifs. Cette population est en situation de grande précarité et rencontre les plus grandes difficultés d'insertion dans l'emploi.

Ce déficit d'emploi pèse sur l'activité et les finances publiques. Il a aussi des conséquences durables sur les trajectoires professionnelles. Une étude récente portant sur 800 000 jeunes Allemands suivis pendant vingt-quatre ans révèle qu'un jour supplémentaire de chômage durant les huit premières années suivant l'entrée sur le marché du travail ajoute en moyenne 0,9 jour de chômage dans les seize années suivantes, mais peut ajouter jusqu'à 6,6 jours de chômage pour les personnes les plus susceptibles d'être affectées par le chômage, comme les moins qualifiés<sup>3</sup>.

En matière d'insertion dans l'emploi, le niveau d'étude joue un rôle décisif : le taux d'emploi des jeunes ayant fait des études supérieures est de plus de 80 % dans les trois ans qui suivent la sortie du système éducatif, soit quasiment le même niveau que celui atteint par les « adultes », contre 30 % seulement pour ceux qui n'ont pas dépassé le collège. En miroir, 85 % des jeunes inactifs ou au chômage (les NEET) n'ont pas dépassé le lycée, et 42 % n'ont pas dépassé le collège (graphique 1)<sup>4</sup>. La crise a bien entendu renforcé ces inégalités d'accès à l'emploi entre les jeunes diplômés et non diplômés. Depuis 2008, ce sont essentiellement les jeunes sans diplôme qui ont vu leurs perspectives d'emploi se dégrader, avec une chute du taux d'emploi de 10 points à la sortie de l'école.

En France, la situation est d'autant plus préoccupante que le taux d'échec scolaire est particulièrement élevé et tend à s'aggraver. Plus de 150 000 jeunes sortent chaque année du

système scolaire sans diplôme, soit 20 % de chaque classe d'âge. En cumulé, ce sont aujourd'hui 900 000 jeunes qui n'ont aucun diplôme<sup>5</sup>. À terme, pour que la situation des jeunes s'améliore vraiment, il faudra réduire l'échec scolaire. Ce sujet clé mériterait des développements spécifiques. Nous nous concentrons ici sur la situation des jeunes peu qualifiés et nous étudions les moyens de lever les deux obstacles majeurs qu'ils rencontrent dans leur insertion professionnelle : leur capacité à acquérir des compétences et à s'adapter aux besoins des entreprises, le déficit d'offres d'emploi de la part des entreprises en leur direction et la segmentation des contrats de travail qui les cantonne le plus souvent dans des emplois instables<sup>6</sup>.

Pour améliorer la capacité des jeunes non qualifiés à acquérir des compétences et à s'adapter aux besoins des entreprises, *la solution n'est pas de les placer dans des emplois du secteur public ou associatif*, dont toutes les études<sup>7</sup> démontrent l'inefficacité du point de vue du retour à l'emploi non aidé, voire les effets stigmatisant. Pour leur donner une deuxième chance, il faut prendre à bras-le-corps :

- les insuffisances de l'enseignement professionnel, trop difficile d'accès pour les jeunes non qualifiés ;
- la faiblesse de l'accompagnement vers l'emploi des jeunes les moins qualifiés. Pour trouver un emploi ou une formation, un jeune sans qualification a besoin d'être financé, suivi et conseillé de façon intensive. De nombreux pays étrangers consacrent des moyens considérables à cette activité. Ce n'est pas le cas de la France.

À court terme, cependant, la formation et l'accompagnement ne peuvent suffire. Pour améliorer rapidement la situation des jeunes peu qualifiés, il est indispensable d'accroître l'offre d'emploi des entreprises dans leur direction pour leur permettre d'amorcer une carrière professionnelle. À ce titre, *il n'est pas efficace de cibler les politiques sur tous les jeunes, indépendamment de leur salaire d'embauche, comme c'est le cas pour les contrats de génération*<sup>8</sup>. Pour améliorer la situation des jeunes non qualifiés il faut agir sur :

- le coût du travail au niveau des bas salaires et l'absence de politique de revenus pour les jeunes ;
- le dualisme des contrats de travail qui dresse une barrière trop étanche entre les emplois « instables » et les emplois « stables » et qui rend particulièrement difficile l'entrée des jeunes sur des emplois stables.

<sup>3</sup> Schmillen A. et M. Umkehrer (2012) : « The Scars of Youth », *Document de Travail, Institute for Employment Research (IAB)*. Voir aussi OCDE, op. cit., p. 29.

<sup>4</sup> Contrairement à ce que l'on pourrait penser, la majorité de ces jeunes ne vivent pas dans les quartiers sensibles et ne sont pas issus de l'immigration, même si ces derniers sont sur-représentés par rapport à leur poids dans la population : le taux de NEET parmi les jeunes issus de l'immigration est deux fois plus élevé que la moyenne nationale. Il en va de même pour les jeunes vivant en ZUS, dont le taux de chômage atteint 45 % soit environ deux fois plus que la moyenne nationale des jeunes.

<sup>5</sup> Voir <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl0146-ei.asp>

<sup>6</sup> Ces raisons ont été avancées dans différents rapports ou avis. En particulier, le rapport du Conseil d'orientation de l'emploi (*Diagnostic sur l'emploi des jeunes*, février 2011, COE) soulignait déjà le manque de formation et les discriminations conduisant notamment à des difficultés d'accès à l'emploi stable et passait en revue les principaux dispositifs d'accompagnement destinés aux jeunes. Un récent avis du Conseil économique, social et environnemental (Prévost J-B. (2012) : *L'emploi des jeunes*, CESE, décembre) souligne l'importance de l'amélioration des transitions entre le système éducatif et l'emploi, par des modules de formation spécifique, par un meilleur accompagnement, par un système de « bonus-malus » précarité et en jouant sur le taux de conversion des CDD en CDI.

<sup>7</sup> Card D. et J. Kluve (2010) : « Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis », *The Economic Journal*, n° 120, novembre.

<sup>8</sup> Le projet de loi de contrat de génération, déposé le 12 décembre 2012, consiste en une aide financière de 4 000 euros par an (sur une durée de 1 à 3 ans) pour les entreprises embauchant un jeune de moins de 25 ans et maintenant en emploi un senior jusqu'à son départ à la retraite.

## L'enseignement professionnel et la deuxième chance

### L'enseignement professionnel

De nombreuses études, en France comme à l'étranger, démontrent que l'apprentissage augmente les chances de transition vers l'emploi dès la sortie du système éducatif<sup>9</sup>. Ce n'est pas étonnant, car la formation qualifiante constitue, avec les subventions à l'emploi dans le secteur privé, la manière la plus efficace d'assurer à terme un retour durable à l'emploi non aidé, alors que les emplois du secteur public n'ont aucun impact significatif<sup>10</sup>.

L'Allemagne, ainsi que l'Autriche et la Suisse, disposent d'un système éducatif dual : à côté d'un parcours d'études semblable à l'enseignement général français, une formation à visée professionnelle combine expérience de travail, apprentissage sur le tas et enseignement en classe (écoles spéciales *Berufsschule* en Allemagne) ; elle y constitue d'ailleurs la voie principale de transition de l'école vers l'emploi. Ce système repose sur le soutien des employeurs, des syndicats et du gouvernement en matière de réglementation et de financement. Il dépend aussi de l'acceptation, par les syndicats, des contrats d'apprentissage payés en dessous des contrats réguliers, en échange de la volonté des employeurs d'offrir une formation pratique. En outre, l'appui du gouvernement consiste non seulement à développer des écoles professionnelles et à former des enseignants, mais aussi à offrir une formation préparatoire aux jeunes qui ne sont pas prêts à entrer dans l'apprentissage. Ce « pré-apprentissage » est crucial, car il vise à remettre à niveau les jeunes sur les savoirs fondamentaux. Il les aide à trouver une voie qui les motive, et il leur apprend aussi un « savoir-être » indispensable pour obtenir un poste de formation chez un employeur. Ainsi, la formation professionnelle via l'apprentissage est largement reconnue comme une alternative solide à la voie générale par les jeunes et leurs parents, et n'est pas perçue comme une voie d'échec.

Le développement de l'apprentissage en Allemagne s'est réalisé par un dialogue étroit des partenaires sociaux visant à élaborer et à actualiser régulièrement les formations pour chaque type de qualification : de la durée de l'apprentissage aux exigences de l'examen final, en passant par le contenu

des enseignements et les niveaux de rémunération, tout est discuté et négocié. L'aptitude des formateurs est régulièrement contrôlée, et des conseils sont fournis aux entreprises et aux jeunes pour accompagner ceux-ci jusqu'à leurs examens. Plus généralement, la transition entre formation et emploi est favorisée en Allemagne par le cumul études-emploi : un étudiant sur deux, qu'il soit ou non en apprentissage, travaille pendant ses années d'étude. En Suisse, en Autriche ou aux Pays-Bas, cette proportion est de deux sur trois, tandis qu'en France elle n'est que d'à peine un sur quatre (graphique 4). Il existe donc des marges de manœuvre importantes dans ce domaine. Certes, le nombre de jeunes entrant en apprentissage a été multiplié par deux depuis vingt ans. Mais *depuis dix ans l'intégralité de la hausse du nombre d'apprentis est le fait de jeunes ayant déjà un diplôme de niveau supérieur ou égal au baccalauréat* (graphique 5). Bien entendu, l'apprentissage peut bénéficier aussi aux jeunes diplômés. Cependant, il est indispensable d'accroître significativement le financement de l'apprentissage pour les jeunes non diplômés afin d'améliorer leurs perspectives d'emploi<sup>11</sup>. Dans un contexte budgétaire contraint, il faut recentrer les ressources obtenues grâce à la taxe d'apprentissage, d'un montant annuel de 2 milliards d'euros, sur les jeunes sans diplôme pour lesquels l'efficacité des dépenses est la plus élevée. Pour ce faire, il est souhaitable de modifier les règles d'affectation hors quota de la taxe d'apprentissage<sup>12</sup> de façon à financer des formations de niveau inférieur au baccalauréat.

Les aides directes aux employeurs accueillant des apprentis sont aujourd'hui nombreuses (exonérations de charges sociales, primes à l'embauche, bonus pour les entreprises de plus de 250 salariés)<sup>13</sup>, ce qui aboutit à un coût du travail des apprentis proche en moyenne de celui observé en Allemagne. Cependant, ces aides pourraient bénéficier davantage aux PME entre 50 et 250 salariés pour lesquelles il y a un relatif déficit de recours à l'apprentissage<sup>14</sup>.

Enfin, il faut aménager la validation des diplômes professionnels en limitant la pondération des matières générales qui constitue un obstacle à l'accès à de nombreuses professions pour des élèves décrocheurs<sup>15</sup>. Si la lecture et le calcul constituent des compétences essentielles pour l'avenir professionnel, le poids des matières académiques ne doit pas être un frein à l'acquisition d'un diplôme lorsque celui-ci n'a pas vocation à déboucher sur des études supérieures<sup>16</sup>. Sur

<sup>9</sup> INSEE (2009) : *Formations et emploi*. Voir aussi Eichhorst W., N. Rodríguez-Planas, R. Schmidl et K.F. Zimmermann (2012) : « A Roadmap to Vocational Education and Training Systems Around the World », *IZA Discussion Paper*, n° 7110.

<sup>10</sup> Card, Kluve et Weber (2010) *op.cit.*

<sup>11</sup> Cette priorité n'est pas celle envisagée actuellement dans le *Pacte pour la compétitivité et l'emploi* (levier 6) : « Le Gouvernement souhaite développer la compétitivité des PME par l'embauche de jeunes en contrat d'apprentissage sur des formations techniques de haut niveau. Il incitera ces entreprises à embaucher des apprentis sur des formations techniques de niveaux II et I », cf. <http://competitivite.gouv.fr/documents/commun/transversal/Dossier-presse-competitivite.pdf>

<sup>12</sup> La taxe d'apprentissage, qui représente 1,9 milliard d'euros par an, est divisée en deux fractions : le « quota » (53 %) revenant aux centres de formation des apprentis et le « hors quota » (47 %) ou barème, profitant aux établissements d'enseignement professionnel et technologique. Seulement 40 % du hors quota doit financer des formations professionnelles de niveau inférieur ou égal au baccalauréat.

<sup>13</sup> Voir le rapport de l'Inspection générale des finances de 2011 qui recense les niches fiscales et sociales, <http://www.economie.gouv.fr/files/rapport-comite-evaluation-dependances-fiscales-et-niches-sociales.pdf>, ainsi que le portail de l'alternance [www.alternance.emploi.gouv.fr](http://www.alternance.emploi.gouv.fr).

<sup>14</sup> Voir DARES (2012) : « L'apprentissage en 2011 », *DARES Analyses*, n° 80, décembre.

<sup>15</sup> Par exemple, les coefficients des deux matières correspondant à la coupe et au coiffage du CAP de coiffure sont de neuf au total tandis que ceux du français, de l'histoire géographie, des mathématiques et de la physique sont au total de cinq, cf. <http://blog.groupe-pluralis.com/?p=204>

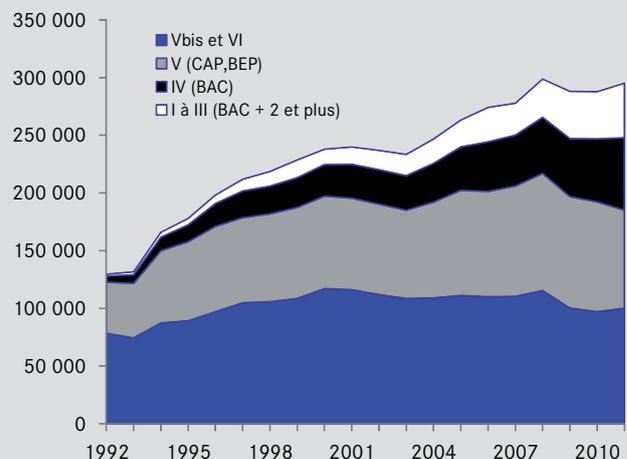
<sup>16</sup> Voir le rapport de l'OCDE (2010) : *Formation et emploi : relever le défi de la réussite*.

l'ensemble de ces sujets, les partenaires sociaux devraient être associés étroitement afin de mieux prendre en charge l'accueil des jeunes les plus éloignés de l'emploi.

### Les programmes de deuxième chance

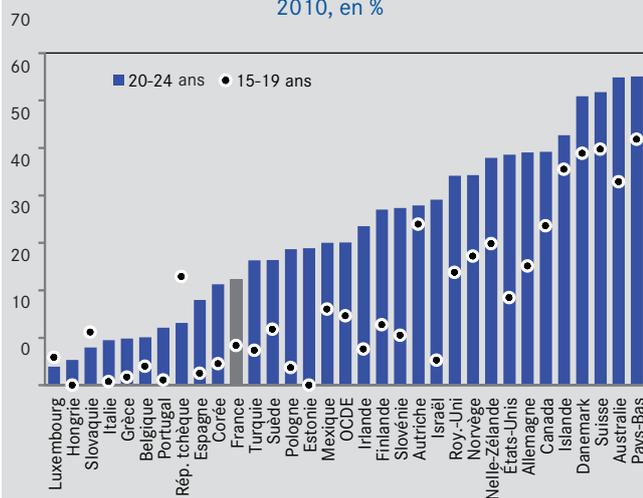
Pour les adolescents ou les jeunes adultes qui ont décroché du système scolaire, seuls des programmes longs et intensifs sont efficaces. C'est ce que démontrent les évaluations du programme américain des *Job Corps*, fondé dans les années soixante et qui concentre de manière très ciblée et active l'aide en direction des jeunes qui n'ont pas terminé l'enseignement secondaire<sup>17</sup>. Ce programme offre un éventail complet de formation en matière d'enseignements de base et de compétences non cognitives (activités de socialisation), afin d'acquérir une qualification certifiée et de vraies chances de trouver un emploi à l'issue d'une année entière de prise en charge (plus de 1 000 heures en moyenne). Surtout, les jeunes y sont accueillis et logés. Ce programme coûte cher, environ 16 500 dollars par participant. Toutefois les participants s'en sortent mieux en matière d'accès à l'emploi et de salaire, leur taux de criminalité est plus faible, leurs besoins ultérieurs de formation sont réduits. Outre son caractère intensif et ciblé, le succès de cette politique résulte de son mode de management qui valorise au sein de chaque centre l'obtention de résultats tangibles<sup>18</sup>.

**5. Deux jeunes sur trois entrant en apprentissage ont déjà un diplôme, contre un sur deux il y a dix ans**  
flux d'entrée en apprentissage par année et par niveau d'éducation à l'entrée



Source : Données DARES.

**4. Part des jeunes cumulant formation et emploi\***  
2010, en %



Note : \* Y compris alternance.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2012.

En France, ce type de dispositif se développe depuis quelques années, avec le réseau des écoles de la deuxième chance (E2C, 70 sites) et, depuis 2005, l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDE, 20 centres). Ces deux réseaux proposent, dans le cadre de programmes d'environ un an, de remettre à niveau les connaissances des jeunes qui ont décroché de l'école. Le coût de la formation en E2C se situe autour de 10 000 euros par an et par participant. Celui de l'EPIDE est 3,5 fois plus important<sup>19</sup>, notamment car l'EPIDE présente l'avantage d'offrir, à l'instar des *Job Corps*, une solution de logement, d'aborder les aspects non cognitifs et d'offrir une allocation de 300 euros par mois. Cependant, les moyens sont encore largement insuffisants : 2 500 places seulement en EPIDE (huit fois moins qu'initialement envisagé), 11 000 jeunes en E2C<sup>20</sup>, et une dépense totale de 200 millions d'euros ; les compétences acquises manquent de reconnaissance vis-à-vis des employeurs et, surtout, l'efficacité réelle de ces programmes n'a jamais été vraiment évaluée, ce qui en limite le développement. Il est urgent de développer ces voies alternatives et d'en évaluer les résultats. Ces programmes sont coûteux, mais utilisés de manière ciblée, ils peuvent redonner leurs chances de manière durable aux jeunes les plus défavorisés et constituer un investissement rentable, à long terme, pour l'ensemble de la société.

<sup>17</sup> Schochet P.Z., J. Burghardt et S. McConnell (2008) : « Does Job Corps Work? Impact Findings from the National Job Corps Study », *American Economic Review*, vol. 98, n° 5, pp. 1864-1886, novembre.

<sup>18</sup> Heckman J.J. (2000) : « Policies to Foster Human Capital », *Research in Economics*, Elsevier, vol. 54, n° 1, pp. 3-56, mars.

<sup>19</sup> Voir l'examen du Projet de loi de finances pour 2010 par le Sénat, mission Défense, <http://www.senat.fr/commission/fin/pjlf2010/np/np08/np086.html> et [http://www.epide.fr/IMG/pdf/Dossier\\_de\\_presse\\_EPIDE\\_2012.pdf](http://www.epide.fr/IMG/pdf/Dossier_de_presse_EPIDE_2012.pdf)

<sup>20</sup> Voir <http://www.reseau-e2c.fr/>

Pour améliorer la formation des jeunes en difficulté nous formulons les deux propositions suivantes qui consistent à réorienter les dépenses pour les jeunes, à coût global constant.

**Proposition 1.** Rééquilibrer les dépenses pour l'apprentissage en faveur des jeunes non diplômés, notamment en modifiant les règles d'affectation hors quota de la taxe d'apprentissage ; minimiser le poids des matières générales dans la certification des compétences professionnelles.

**Proposition 2.** À budget constant, réorienter et étendre les 150 000 emplois d'avenir en visant, d'une part, 120 000 emplois d'avenir dans le secteur privé financés à 50 % par l'État et accompagnés de formations à mi-temps et, d'autre part, 75 000 formations d'avenir à temps plein dans les EPIDE et les E2C. Prévoir une évaluation de ce dispositif serait opportun.

Le chiffrage de la proposition 2 respecte le budget prévu de 2,4 milliards d'euros en année pleine pour les emplois d'avenir<sup>21</sup>.

En attendant ce développement concerté de l'apprentissage et des formations qualifiantes, on ne peut laisser à eux-mêmes près de 2 millions de jeunes entre 15 et 29 ans qui ne sont ni en études, ni en emploi, ni en formation. C'est vers ces jeunes, en route vers l'exclusion, que les politiques d'emploi doivent être aujourd'hui ciblées prioritairement.

## L'accompagnement vers l'emploi : un système défaillant

### Renforcer l'accompagnement des jeunes en difficulté

En France, contrairement à d'autres pays (encadré), il n'existe aucun dispositif obligatoire et spécifique qui contraindrait le service public de l'emploi à agir en faveur des jeunes deman-

deurs d'emploi sans qualification et qui inciterait fortement ces derniers à reprendre des études, un apprentissage ou une formation. En principe, l'accompagnement des jeunes de 16 à 25 ans ayant des difficultés d'insertion est confié aux missions locales ainsi qu'aux permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO). En 2011, le réseau des missions locales et PAIO a accueilli 1,35 million de jeunes de 16 à 25 ans, dont environ 500 000 jeunes en premier accueil. Mais l'accompagnement est loin d'être intense : en 2008, seuls 11 % des non-qualifiés ont eu au moins un entretien par mois et 50 % d'entre eux n'ont eu que trois entretiens sur 12 mois<sup>22</sup>. C'est très insuffisant pour établir une relation de confiance. Par ailleurs, près de 40 % des jeunes en difficultés d'insertion mettent plus d'un an avant de franchir le seuil d'une mission locale et plus de 60 % des jeunes ayant franchi ce seuil n'ont toujours pas trouvé un emploi ou une formation six mois plus tard. Ce constat est d'autant plus inquiétant que les missions locales et les PAIO sont chargées de la mise en œuvre du Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)<sup>23</sup> qui est un contrat d'accompagnement vers un emploi durable censé suivre de manière « renforcée » les moins qualifiés<sup>24</sup>. Tout aussi inquiétante est l'absence d'un système fiable permettant d'atteindre tous les jeunes en déshérence.

On le voit, *les structures et les moyens dédiés à l'accompagnement des jeunes en difficulté sont encore trop parcimonieux pour remettre sur les rails les plus défavorisés*<sup>25</sup>. Il est urgent de donner au service public de l'emploi les moyens de prendre en charge de manière ciblée et intensive les jeunes laissés pour compte. Pour qu'une relation personnelle englobant tous les aspects de l'insertion (logement, transport, confiance en soi, formation, recherche d'emploi) puisse s'établir, le taux d'encadrement ne doit guère être inférieur à un conseiller pour trente jeunes en difficulté, comme c'est le cas dans les meilleures expériences d'accompagnement renforcé en France ou à l'étranger, et non un conseiller pour 100 jeunes comme on le constate aujourd'hui en France. Pour obtenir ce taux d'encadrement, il convient de s'appuyer sur le réseau des missions locales et des associations, mais aussi d'avoir recours à des prestataires extérieurs lorsque cela s'avère nécessaire. En effet, à l'instar des dispositifs existant à l'étranger, des pres-

<sup>21</sup> Les emplois d'avenir sont des emplois, principalement dans les secteurs associatif ou privé non lucratif, sous la forme de CDI ou de CDD de 1 à 3 ans, subventionnés par l'État et à destination de jeunes de 16 à 25 ans non diplômés. 120 000 emplois dans le secteur privé rémunérés à la moitié du SMIC brut et pris en charge à 50 % par l'État coûtent chacun environ 5 000 euros par an, auxquels il faut ajouter 5 000 euros pour la formation à mi-temps, soit 10 000 euros par an, et donc 1,2 milliard d'euros pour les 120 000 emplois. Les 75 000 formations à plein temps pourraient être partagées entre 17 000 places dans les EPIDE, pour atteindre l'objectif initial de 20 000 places, et 58 000 places dans les E2C. Le coût annuel d'une place en EPIDE étant de 30 000 euros, le budget correspondant est de 510 millions d'euros. Les 58 000 places en E2C, coûtent 580 millions d'euros. Nous arrivons ainsi à un budget annuel de 2,3 milliards d'euros, soit légèrement moins que le budget alloué au dispositif actuel d'emplois d'avenir. En effet, le SMIC brut annuel s'élève à 17 000 euros subventionnés à 75 % par l'État, auxquels s'ajoutent 4 500 euros d'allègement généraux de charges, soit un total de 17 250 euros annuels par emploi d'avenir dans le secteur public, ce qui donne 2,1 milliards en année pleine pour un minimum de 120 000 emplois d'avenir dans le secteur public. Certains de ces emplois devraient en principe bénéficier au secteur privé, avec une subvention moindre (35 %). En tablant sur 30 000 emplois, qui coûtent chacun 10 500 euros (en tenant compte des allègements généraux) aux finances publiques, on obtient un coût de 315 millions d'euros et un budget total pour les emplois d'avenir d'environ 2,4 milliards en année pleine.

<sup>22</sup> DARES (2010) : « L'activité des missions locales et des PAIO », *Dares Analyses*, n° 23, avril.

<sup>23</sup> Environ 200 000 CIVIS ont été signés en 2010, ce qui correspond approximativement aux 40 % des 500 000 jeunes ayant eu un premier contact avec les missions chaque année et qui sont peu ou pas qualifiés. *Ibid* p. 4 et Tableau de bord sur l'activité des jeunes et la politique de l'emploi, [http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/TBJeunes\\_mars\\_2011\\_diffusion.pdf](http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/TBJeunes_mars_2011_diffusion.pdf)

<sup>24</sup> Le CIVIS peut également donner lieu au versement d'une petite indemnité pour les jeunes de plus de 18 ans, dans la limite de 1 800 euros par an.

<sup>25</sup> Avec environ 12 000 conseillers pour 1,2 million de jeunes, il est difficile aux missions locales et aux PAIO d'assurer un suivi véritablement personnalisé. Un nouveau contrat d'insertion, le contrat d'autonomie, est actuellement expérimenté dans une quarantaine de quartiers prioritaires. Il prévoit un accompagnement renforcé auprès d'opérateurs privés de placement dont les performances seront évaluées.

## L'accompagnement des jeunes en difficulté dans quelques pays étrangers

Plusieurs pays consacrent des moyens considérables pour accompagner les jeunes sans emploi. Ainsi, depuis 1997, au Royaume-Uni, la *September Guarantee* offre une formation adéquate à tous les jeunes entre 16 et 18 ans qui décrochent de l'école<sup>a</sup>. Il a fallu pour cela mettre en place un système qui centralise toutes les informations détenues par les différents acteurs (service public de l'emploi, école, organismes de formation entre autres) afin d'identifier l'ensemble des « décrocheurs », puis faire partager ces informations au niveau local et enfin coordonner les actions à entreprendre selon les situations et les difficultés spécifiques à chacun.

De même, en Nouvelle-Zélande, depuis 2010, la *Youth Guarantee* propose des formations ou études gratuites à tous les jeunes en situation de décrochage entre 16 et 18 ans dans les zones où le taux de chômage est élevé. Pour ceux qui ne vivent plus chez leurs parents, une prestation sociale, l'*Independent Youth Benefit*, est offerte à ceux qui reprennent des études ou une formation. Au Danemark, depuis 1996, tout jeune de moins de 25 ans au chômage depuis six mois – désormais depuis 3 mois – et qui n'a pas terminé le lycée doit entrer dans un programme éducatif qualifiant d'*au moins 18 mois* ou bien perdre le bénéfice des allocations chômage. Ce dispositif a contribué de manière significative à la baisse spectaculaire du chômage des jeunes à la fin des années quatre-vingt-dix dans ce pays, en orientant ces derniers vers l'éducation ou la formation<sup>b</sup>.

En Allemagne, un grand nombre de programmes de formation ont été mis en place par les pouvoirs publics. Ceux-ci vont des mesures de formation scolaire à des programmes d'expérience pratique en entreprise. Dans la dernière décennie, le nombre de jeunes entrés dans le système de formation préparatoire a été comparable au nombre de toutes les entrées dans le système d'apprentissage<sup>c</sup>. Des substituts à l'apprentissage entièrement subventionnés sont offerts. Dans les régions où l'offre d'apprentissage est structurellement faible, comme la plupart des régions en Allemagne de l'Est, jusqu'à un tiers des apprentis sont entièrement financés de la sorte par le gouvernement.

<sup>a</sup> OCDE (2010) : *Des emplois pour les jeunes*.

<sup>b</sup> Jensen P., M. Rosholm et M. Svarer (2003) : « The Response of Youth Unemployment to Benefits, Incentives, and Sanctions », *European Journal of Political Economy*, vol. 19, n° 2, pp. 301-316, juin.

<sup>c</sup> Ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche (2009) : *Information et analyse sur le développement de la formation professionnelle : Rapport 2009 sur la formation (Informationen und Analysen zur Entwicklung der beruflichen Bildung : Datenreport zum Berufsbildungsbericht 2009)*, Berlin.

tataires extérieurs devraient pouvoir intervenir massivement dans la conduite de l'accompagnement vers l'emploi.

Ce renforcement des moyens doit aller de pair avec une évaluation régulière de ces dispositifs par des expertises indépendantes utilisant des méthodes scientifiques, qui seules permettent d'identifier ce qui se serait passé en l'absence de ces dispositifs. De fait, le système d'accompagnement des jeunes souffre actuellement non seulement d'un problème de moyens, mais aussi d'un *déficit sérieux de pilotage*. L'État, mais aussi les collectivités locales et Pôle emploi, contribuent au financement des missions locales. Ces dernières sont largement autonomes et *de facto* en situation de monopole. Le système de suivi des performances mis en place par l'État a permis de mettre en évidence une grande hétérogénéité des performances des missions locales sur le territoire qui ne peut être expliquée par le contexte économique local, mais il n'a pas la capacité de résorber les inégalités qui en résultent. Sans pilotage efficace des performances, les nouveaux outils de l'accompagnement des jeunes auront peu de chance d'aboutir à une meilleure sécurisation des parcours.

**Proposition 3.** Renforcer de manière ciblée les moyens du service public de l'emploi sur les jeunes les moins diplômés, en s'appuyant sur les missions locales et sur des prestataires extérieurs dont les interventions seraient coordonnées par une unique entité administrative.

Le financement du renforcement ciblé de l'accompagnement des jeunes les moins diplômés peut être assuré grâce aux économies réalisées sur le contrat de génération décrites dans la proposition 5 présentée plus loin<sup>26</sup>.

### Créer un RSA jeune activé

Pour donner de réelles perspectives aux jeunes en difficulté, il est souhaitable de coupler le renforcement de l'accompagnement et l'amélioration de son pilotage avec la possibilité de percevoir le RSA (socle et chapeau), qui offrirait une réelle opportunité de s'en sortir à ceux qui ont peu de moyens ou que le système scolaire a rejetés. En réservant le RSA aux personnes de 25 ans et plus, la France fait figure de quasi-exception au sein des pays européens. Presque partout en Europe<sup>27</sup>, les jeunes ont accès à un revenu minimum de solidarité bien avant 25 ans. En France, la crainte de voir émerger une jeunesse désœuvrée a empêché d'envisager sérieusement que les jeunes de moins de 25 ans puissent percevoir le RSA. La conséquence de ce système est que parmi la population des 20 % les plus pauvres, la moitié a entre 15 et 29 ans.

<sup>26</sup> La dotation de l'État pour les missions locales est d'environ 180 millions d'euros en 2012 (soit 40 % du total). Un triplement de cette dépense afin d'améliorer l'accompagnement des jeunes les plus en difficulté coûterait 360 millions supplémentaires.

<sup>27</sup> À l'exception de l'Espagne et du Luxembourg.



Pourtant, l'exemple des pays étrangers montre qu'un revenu minimum d'assistance peut être utilisé afin de faciliter non seulement l'autonomie des jeunes, mais aussi leur accès à l'emploi. C'est en « activant » véritablement le RSA que cet objectif pourra être atteint. Dans cette optique, le RSA devrait être accordé dès 18 ans, mais sa perception devrait être conditionnée à une obligation de recherche d'emploi réellement contrôlée, à un accompagnement personnalisé et, le cas échéant, à des formations qualifiantes<sup>28</sup>. Pour un jeune, entrer dans le dispositif du RSA serait synonyme d'exercer une activité à *temps plein*, soit en recherchant de manière intensive un emploi, soit en se formant le temps nécessaire pour acquérir les qualifications requises dans des formations professionnelles de niveau CAP ou BEP. De la sorte, il existerait bien un filet de sécurité pour les jeunes les plus défavorisés. On cesserait d'abandonner ceux qui n'ont pas réussi dans le système scolaire ou qui n'arrivent pas à trouver un emploi.

*La création d'une « garantie jeunes » annoncée par le gouvernement, qui vise à inscrire 100 000 jeunes NEET en situation de pauvreté dans un parcours contractualisé d'accès à l'emploi ou à la formation, va dans ce sens<sup>29</sup>. Cependant, son succès repose sur la mise en place d'un accompagnement resserré, avec des conseillers spécialisés et la possibilité d'orientation vers des formations en alternance longues et coûteuses. En effet, pour un jeune sans qualification, chercher un emploi, avec éventuellement une formation adéquate dans le cadre de l'alternance, relève souvent du parcours du combattant. Il peut être difficile de se motiver lorsqu'on a perdu confiance dans ses chances de succès et que l'on ne s'estime pas armé face aux employeurs (manque de savoir-être, difficultés à s'exprimer, timidité, etc.). Accompagner, c'est donc aussi redonner confiance et motiver à toutes les étapes de la recherche d'un emploi et/ou d'une formation : dans la préparation à la rencontre avec les entreprises et les organismes de formation, mais aussi dans l'acquisition d'un logement, d'un moyen de transport ou de documents administratifs. Dans cette optique, l'accompagnement se rapproche plus du « coaching » que de l'entretien individuel standard de Pôle emploi ou des Missions Locales. Ce type d'accompagnement nécessite du temps et des moyens renforcés qui doivent être ciblés sur les plus défavorisés. Il nécessite également d'exercer un véritable contrôle sur la participation des jeunes à ces programmes intensifs, avec à la clef la suspension du RSA pour ceux qui ne se donneraient pas véritablement les moyens d'y participer. Cet objectif n'est pas irréaliste, mais on en est encore loin. De ce point de vue, l'expérience passée du *contrat d'autonomie*, lancé en 2008 à petite échelle et qui*

reposait sur la plupart de ces principes, constitue une excellente base de départ qui mérite d'être sérieusement analysée pour savoir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.

**Proposition 4.** Ouvrir la possibilité de percevoir le RSA socle dès 18 ans, de type « garantie jeune », mais dont la perception serait conditionnée à une obligation de recherche d'emploi réellement contrôlée et sanctionnée, à un accompagnement personnalisé et, le cas échéant, à des formations véritablement qualifiantes.

Le coût de cette prestation est déjà prévu par le projet à l'étude de « garantie jeune », soit environ 0,5 milliard d'euros pour 100 000 jeunes.

Nous avons jusqu'à présent passé en revue les dispositifs susceptibles d'améliorer les capacités des jeunes non qualifiés à acquérir des compétences et à s'adapter aux besoins des entreprises. Pour améliorer significativement leurs perspectives, il est indispensable d'agir aussi sur l'offre d'emploi.

## Le coût du travail : un handicap pour l'accès à l'emploi des plus faiblement qualifiés

Le coût du travail est une barrière à l'insertion des jeunes les moins qualifiés. De nombreuses études convergent sur ce point et démontrent l'impact néfaste, sur l'emploi des jeunes, d'un salaire minimum dont le niveau serait trop élevé<sup>30</sup>. En règle générale, les travaux sur la demande de travail estiment qu'un accroissement du coût du travail de 1 % diminue l'emploi peu qualifié, qui comprend une grande proportion de jeunes, de 1 %<sup>31</sup>.

*Pour un jeune de 20 ans, la France se caractérise par le coût du travail au niveau du salaire minimum le plus élevé des pays de l'OCDE après le Luxembourg (graphique 6). Un minimum légal aussi élevé n'engendrerait pas de difficulté majeure si les personnes sans qualification ni expérience professionnelle sur le marché du travail n'étaient si nombreuses. Une part importante de nos jeunes ne sont pas assez qualifiés pour que leur productivité couvre leur coût horaire, ce qui limite leurs chances d'insertion.*

<sup>28</sup> On retrouve ici les propositions avancées de manière récurrente dans plusieurs rapports, notamment le « livre vert » de juillet 2009 de la Commission sur la politique de la jeunesse qui souligne qu'un tel dispositif contribue à augmenter le niveau de qualification des jeunes, à améliorer la transition entre formation et emploi, à introduire plus d'équité entre les générations et au sein des jeunes, et à développer les marges de choix pour les jeunes issus de familles modestes.

<sup>29</sup> <http://www.gouvernement.fr/presse/plan-pluriannuel-contre-la-pauvrete-et-pour-l-inclusion-sociale>

<sup>30</sup> Abowd J., F. Kramarz, T. Lemieux et D. Margolis (1997) : « Minimum Wages and Youth Employment in France and the United States », *Document de Travail NBER*, n° 6111 et Kramarz F. et T. Philippon (2001) : « The Impact of Differential Payroll Tax Subsidies on Minimum Wage Employment », *Journal of Public Economics*, vol. 82, n° 1, pp. 115-146 ainsi que Neumark D. et W. Wascher (2008) : *Minimum Wages*, MIT Press.

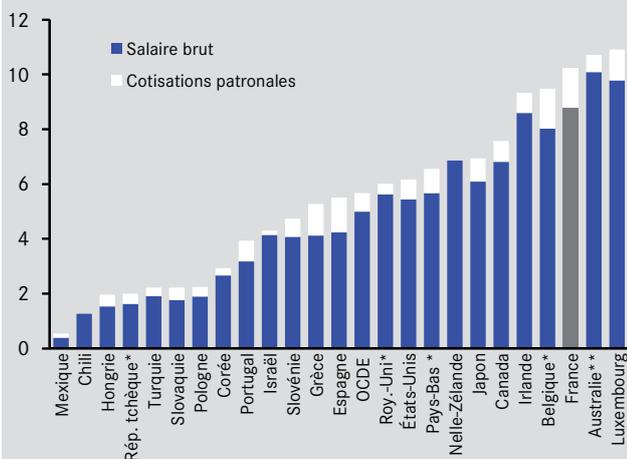
<sup>31</sup> Cahuc P. et S. Carcillo (2012) : « Les conséquences des allègements généraux de cotisations patronales sur les bas salaires », *Revue Française d'Économie*, vol. 27, n° 2, octobre.

Face à ce type de difficultés, d'autres pays ont prévu un taux réduit de rémunération des jeunes par rapport aux adultes. La France n'a pas fait ce choix, à part pour quelques exceptions (jeunes de moins de 18 ans et apprentissage). En Allemagne, il n'existe pas de salaire minimum national, mais des minima négociés région par région et par profession. L'État n'intervient pas dans ces grilles de salaire. Le résultat est que 30 % des jeunes salariés allemands faiblement qualifiés sont à un niveau de coût du travail compris entre 7 et 10 euros (graphique 7)<sup>32</sup>.

salaire minimum, revaloriser sans coup de pouce le niveau du SMIC horaire, tout en augmentant le RSA chapeau. Ce processus est engagé depuis plusieurs années et il convient de le poursuivre<sup>33</sup>.

### 6. Coût du travail pour un jeune de 20 ans travaillant au salaire minimum dans les pays de l'OCDE qui ont un salaire minimum, en 2010

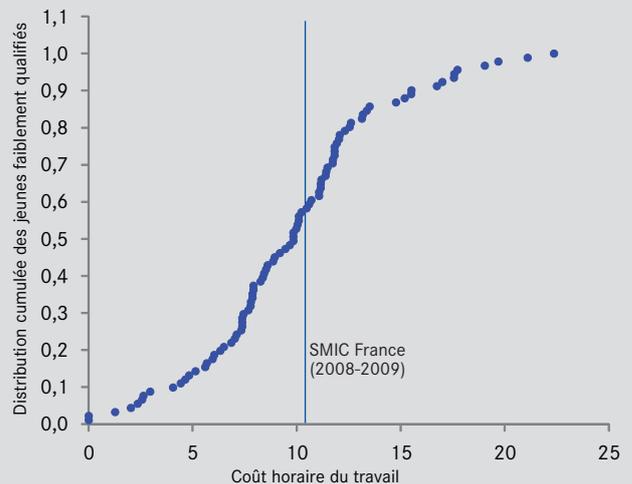
Coût horaire exprimé en euros, au taux de change courant



Notes : Coût hors dispositifs spécifiques d'apprentissage ; \* Pays appliquant un taux horaire plus faible pour les jeunes (intégrés dans ce graphique) ; \*\* L'Australie peut appliquer un taux plus faible en fonction des conventions collectives (non intégré dans ce graphique) ; pour les autres pays le coût du travail à 20 ans est celui correspondant au taux normal du salaire minimum.

Source : Base de données de l'OCDE sur le salaire minimum.

### 7. Proportion de jeunes faiblement qualifiés en Allemagne en fonction du coût horaire du travail hors apprentissage 2008-2009



Lecture : 55 % des jeunes Allemands peu qualifiés coûtent moins cher à leur employeur que ce que représente le coût du SMIC en France, et 30 % ont un coût du travail compris entre 7 et 10 euros.

En France, certaines rémunérations peuvent se situer en dessous du SMIC (SMIC juvénile pour les moins de 18 ans, et apprentissage en sont deux exemples). Ces configurations demeurent toutefois marginales.

Source : German Socio-Economic Panel.

De façon constante, le rapport du groupe d'experts sur le SMIC institué en 2009 insiste sur la nécessité d'une gestion du SMIC « prudente et articulée avec une politique de soutien au revenu des travailleurs pauvres et une politique stable et pérenne de maîtrise des coûts salariaux », car des évolutions trop rapides du SMIC font peser un risque important sur l'emploi et se retournent contre ceux que le salaire minimum doit protéger.

De nombreuses études ont montré que les allègements de cotisations sociales créent d'autant plus d'emplois qu'ils sont ciblés sur les bas salaires<sup>34</sup>. Des allègements de cotisations sociales pour des niveaux de salaire plus élevés induisent essentiellement des augmentations de salaire et de faibles effets sur l'emploi. C'est la raison pour laquelle le ciblage nous semble indispensable à la réussite de la politique de stimulation de création d'emplois peu qualifiés à l'endroit des jeunes.

Il est donc souhaitable à l'avenir de réduire davantage le coût du travail des jeunes non qualifiés supporté par les employeurs, sans remettre en cause pour autant l'objectif légitime de maintien du pouvoir d'achat. Cela nécessite d'approfondir encore les allègements de cotisations au niveau du

**Proposition 5.** Cibler les contrats de génération sur les rémunérations inférieures à 1,6 fois le SMIC pour l'emploi des jeunes en CDI. Ainsi l'aide de 4 000 euros bénéficiera en priorité à l'embauche (actuellement très difficile) de jeunes peu qualifiés en CDI, en plus du maintien dans l'emploi d'un senior.

<sup>32</sup> Rappelons que le coût mensuel du travail au niveau du SMIC est de 1 616 euros pour un emploi à plein temps.

<sup>33</sup> Entre 2008 et 2010 plus de la moitié des embauches dans les TPE ayant bénéficié du dispositif « zéro charges » concernait des jeunes. Aujourd'hui les allègements généraux de cotisations ne réduisent les charges patronales que des deux tiers au niveau du SMIC.

<sup>34</sup> Voir, par exemple, Cahuc et Carcillo (2012) *op.cit.*

Ce ciblage représente une économie d'environ 0,5 milliard d'euros (soit 50 % du coût annuel des contrats de génération en année pleine estimé en 2016, sous l'hypothèse d'une aide maximale au niveau du SMIC puis dégressive ensuite jusqu'à 1,6 SMIC), qui peut être utilisée pour financer le renforcement de l'accompagnement des jeunes en difficulté vers l'emploi.

## La dualité CDD et CDI : un système qui accentue les inégalités

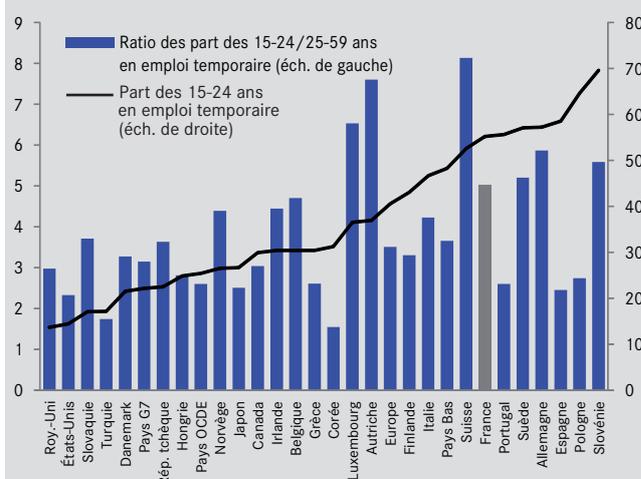
Idéalement, le marché du travail devrait compenser peu à peu les inégalités issues de l'école en permettant aux jeunes non diplômés d'acquiescer sur le tas des compétences professionnelles. Tel n'est pas le cas. En France, contrairement à de nombreux pays comparables, le fonctionnement du marché du travail, loin de résorber les inégalités produites par le système scolaire, a plutôt tendance à les accentuer. En particulier, le marché du travail français est structuré de manière duale : d'un côté, les titulaires d'un contrat à durée indéterminée (CDI), protégés par des règles nombreuses et trop codifiées, sources de contentieux juridiques qui ne sécurisent pas les salariés et qui sont trop aléatoires pour les employeurs ; de l'autre, le contrat à durée déterminée (CDD) dont le terme et le coût sont connus à l'avance. Cette dualité s'est renforcée depuis le début des années quatre-vingt-dix<sup>35</sup>. Aujourd'hui, les CDD représentent plus de 90 % des embauches.

En France, la segmentation du marché du travail touche les jeunes davantage qu'ailleurs. En 2009, la fréquence des emplois à durée déterminée y est cinq fois plus importante pour les jeunes que pour les adultes (graphique 8). Ce ratio se situe aux environs de trois au Danemark, au Royaume-Uni ou en moyenne dans les pays de l'OCDE. Il n'y a guère qu'en Autriche, en Allemagne et en Suisse que le ratio dépasse celui de la France, mais dans ces trois pays, cela s'explique par la longue tradition de mêler études et emploi (*cf. supra*). Pour les jeunes, l'emploi temporaire n'y est pas nécessairement synonyme de précarité, mais bien souvent de période de formation.

Historiquement, le développement du recours aux CDD a coïncidé en France avec la montée du taux de chômage des jeunes qui atteint 24 % à la fin 2012. En Espagne, où la proportion d'emplois à durée déterminée est double de celle de la France, le chômage dépasse aujourd'hui les 20 % et celui des jeunes les 40 %. Les raisons pour lesquelles les systèmes fondés sur une séparation stricte entre emplois stables et

emplois à durée déterminée engendrent autant de chômage sont aujourd'hui bien identifiées : les emplois stables s'y avèrent « trop » stables et les emplois instables « trop » instables ! Plus la rupture d'un contrat stable coûte cher et s'accompagne d'une complexité juridique source de grandes incertitudes, plus les entreprises font appel aux contrats à durée déterminée pour sélectionner leur personnel et pour gérer les fluctuations de l'activité. Comme le recours à ces emplois est très facile, les entreprises en font un usage intensif. De nombreux travailleurs « tournent » ainsi sur des CDD de courte, voire de très courte durée, et, entre deux CDD, ils s'inscrivent comme demandeurs d'emploi. Or, retrouver un emploi prend du temps, surtout lorsque le service public de l'emploi est mal équipé pour faire face à cet afflux permanent de candidats. Le recours intensif aux CDD tend ainsi à gonfler les chiffres du chômage et, incidemment, les dépenses d'assurance chômage financées par les cotisations sociales.

### 8. Incidence de l'emploi temporaire (CDD, intérim) dans l'emploi des jeunes 2011



Source : Statistiques du marché du travail de l'OCDE.

En plus d'être inefficace, ce système est aussi particulièrement injuste puisqu'il apparaît que les CDD ne sont un

<sup>35</sup> Comme l'ont montré Luc Behagel et Fabien Postel-Vinay à partir de l'Enquête Emploi de l'INSEE, les chances pour une personne salariée à une date donnée d'être sans emploi un an plus tard ont été multipliées par deux en France entre la fin des années soixante-dix et la fin des années quatre-vingt-dix, mais uniquement pour les personnes ayant moins de cinq années d'ancienneté dans leur emploi, et du fait quasi exclusif de l'augmentation de la part des contrats à durée déterminée dans l'économie. Voir leur article : Behagel L. et F. Postel-Vinay (2003) : « Insécurité de l'emploi : le rôle protecteur de l'ancienneté en France a-t-il baissé ? », *Économie et Statistique*, vol. 366, n° 1, pp. 3-29.

tremplin vers l'emploi stable que pour les plus qualifiés<sup>36</sup>. Une autre source de difficulté tient en ce qu'il est difficile de trouver un logement ou d'obtenir un crédit immobilier lorsqu'on est en CDD, les titulaires d'un CDI étant toujours prioritaires. A l'opposé de ce système, au Danemark où la rupture du CDI pour motif économique est simplifiée, la fréquence des contrats instables parmi les jeunes est deux fois plus basse qu'en France et le taux de chômage est deux à trois fois plus faible, selon les années.

Il existe plusieurs pistes pour améliorer substantiellement la situation actuelle. L'une d'entre elles consiste à fournir des incitations à créer des CDI, dans la logique de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 sur la sécurisation de l'emploi<sup>37</sup>. L'article 4 de cet accord propose une surcotisation à l'assurance-chômage des CDD très courts (moins de 3 mois), une incitation pour les entreprises à transformer les CDD en CDI par une annulation de cette surcotisation en cas d'embauche en CDI à l'issue du CDD, et une aide à l'embauche des jeunes en CDI pendant les trois premiers mois. Cette logique doit être complétée par des mécanismes plus ambitieux, consistant à moduler le taux de cotisation des entreprises en fonction du coût qu'elles font subir à l'assurance chômage du fait de la rotation de leur main-d'œuvre, quel que soit le type de contrat<sup>38</sup>.

Les réformes du marché du travail réalisées depuis 2007 n'ont pas permis de se rapprocher suffisamment de cet objectif. La rupture conventionnelle, introduite en 2008, donne la possibilité au salarié et à l'employeur de rompre le contrat de travail d'un commun accord, dans le cadre d'une procédure simplifiée, qui nécessite l'aval de l'administration de l'emploi, tout en permettant au salarié de percevoir l'allocation chômage. De ce fait, la rupture conventionnelle connaît un franc succès. Cependant elle n'a pas changé la différence de statut entre CDD et CDI, car il est toujours aussi coûteux de rompre le CDI pour motif économique. La simplification de la procédure du grand licenciement économique prévu dans l'ANI du 11 janvier 2013 ne modifiera qu'à la marge cette situation, notamment pour les PME et les TPE. Depuis plusieurs années, de nombreuses propositions ont été discutées afin de réduire la fracture entre emplois stables et instables. En particulier,

on trouve le contrat de projet<sup>39</sup>, le contrat unique<sup>40</sup>, la généralisation du CDI prévoyant un nouveau cas de rupture lors de la signature du contrat<sup>41</sup> ou encore la généralisation du contrat de chantier<sup>42</sup>. Malheureusement, les avancées sont restées marginales quand une grande réforme de la protection de l'emploi serait nécessaire.

Pour aller de l'avant, il faut renouer les fils du dialogue afin de trouver une nouvelle formule pour le contrat de travail qui ait l'agrément des partenaires sociaux et qui ne se heurte pas aux juges des chambres sociales<sup>43</sup>. Cette formule devrait s'appuyer sur deux principes qui apparaissent en filigrane dans les différentes propositions rappelées plus haut mais qui doivent être placés au cœur du nouveau dispositif.

**Proposition 6.1.** La rupture du contrat de travail pour motif économique doit être simplifiée et sécurisée, le contrôle du juge ne s'exerçant pas sur l'opportunité ou le bien fondé du motif économique invoqué.

**Proposition 6.2.** Pour éviter des ruptures excessives de contrat, les cotisations des entreprises devraient être modulées en fonction du volume de leurs destructions d'emplois, ce qui les rendrait responsables des conséquences sociales de leurs décisions et les inciterait à limiter l'usage d'emplois de courte durée.

## Conclusion

L'emploi des jeunes peu qualifiés en France est un sujet trop lourd pour ne pas lui accorder une attention spécifique en matière d'accompagnement, de formation qualifiante et de coût du travail. La dualité du marché du travail français, qui les pénalise tout particulièrement, doit aussi être corrigée. ●

<sup>36</sup> Junod B. (2006) : « Le CDD : un tremplin vers le CDI dans deux tiers des cas... mais pas pour tous », *Document d'Études de la DARES*, n° 117, juillet.

<sup>37</sup> <http://direccte.gouv.fr/accord-national-interprofessionnel-du-11-janvier-2013-la.html>

<sup>38</sup> De tels dispositifs ont été proposés dans les rapports de Blanchard O. et J. Tirole (2003) : *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport du CAE, n° 44, La Documentation française, Cahuc P. et F. Kramarz (2004) : *De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle*, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale et Gleize C. (2011) : *Un CDI pour tous*, Rapport de l'Institut Montaigne, décembre.

<sup>39</sup> de Virville M. (2004) : *Pour un Code du travail plus efficace*, Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité.

<sup>40</sup> Cf. Blanchard et Tirole (2003) *op.cit.*, Cahuc et Kramarz (2004) *op.cit.*, Camdessus M. (2004) : *Le sursaut, vers une nouvelle croissance pour la France*, Rapport officiel et Attali J. (2010) : *Commission pour la libération de la croissance : une ambition pour dix ans. Une mobilisation générale pour libérer la croissance et donner un avenir aux générations futures*, Rapport au Président de la République.

<sup>41</sup> Cf. Gleize (2011) *op.cit.*

<sup>42</sup> de Froment C. (2011) : « Flexibilité responsable. Dépasser le dualisme du marché du travail », *Note de l'Institut de l'Entreprise*, décembre.

<sup>43</sup> Le contrôle du juge se bornerait alors à vérifier que le licenciement n'est pas motivé par des raisons illégales, comme la discrimination par exemple, ou que le motif économique invoqué ne cache pas en réalité un motif personnel. On pourrait imaginer que cette nouvelle procédure soit, pour commencer, optionnelle. Aux Pays-Bas, par exemple, il existe deux voies pour obtenir un licenciement : l'une coûte peu cher *ex ante* à l'employeur, mais sa procédure est longue et incertaine, tandis que l'autre coûte plus cher, mais elle est rapide et sécurisée. Les employeurs se sont progressivement tournés vers la seconde.

# L'emploi des jeunes peu qualifiés en France

## Les propositions

**Proposition 1.** Rééquilibrer les dépenses pour l'apprentissage en faveur des jeunes non diplômés, notamment en modifiant les règles d'affectation hors quota de la taxe d'apprentissage, et minimiser le poids des matières générales dans la certification des compétences professionnelles.

**Proposition 2.** À budget constant, réorienter et étendre les 150 000 emplois d'avenir en visant, d'une part, 120 000 emplois d'avenir dans le secteur privé financés à 50 % par l'État et accompagnés de formations à mi-temps et, d'autre part, 75 000 formations d'avenir à temps plein dans les EPIDE et les E2C. Prévoir une évaluation de ce dispositif serait opportun.

**Proposition 3.** Renforcer de manière ciblée les moyens du service public de l'emploi sur les jeunes les moins diplômés, en s'appuyant sur les missions locales et sur des prestataires extérieurs dont les interventions seraient coordonnées par une unique entité administrative.

**Proposition 4.** Ouvrir la possibilité de percevoir le RSA socle dès 18 ans, de type « garantie jeune », mais dont la perception serait conditionnée à une obligation de recherche d'emploi réellement contrôlée et sanctionnée, à un accompagnement personnalisé et, le cas échéant, à des formations véritablement qualifiantes.

**Proposition 5.** Cibler les contrats de génération sur les rémunérations inférieures à 1,6 fois le SMIC pour l'emploi des jeunes en CDI. Ainsi l'aide de 4 000 euros bénéficiera en priorité à l'embauche (actuellement très difficile) de jeunes peu qualifiés en CDI, en plus du maintien dans l'emploi d'un senior.

**Proposition 6.1.** La rupture du contrat de travail pour motif économique doit être simplifiée et sécurisée, le contrôle du juge ne s'exerçant pas sur l'opportunité ou le bien fondé du motif économique invoqué.

**Proposition 6.2.** Pour éviter des ruptures excessives de contrat, les cotisations des entreprises devraient être modulées en fonction du volume de leurs destructions d'emplois, ce qui les rendrait responsables des conséquences sociales de leurs décisions et les inciterait à limiter l'usage d'emplois de courte durée.



**conseil d'analyse  
économique**

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

**Présidente déléguée** Agnès Benassy-Quéré  
**Secrétaire général** Pierre Joly

**Correspondants** Patrick Artus,  
Laurence Boone, Jacques Cailloux

**Directeur de la publication** Agnès Bénassy-Quéré  
**Rédacteur en chef** Pierre Joly

**Membres** Philippe Askenazy, Antoine Bozio,  
Pierre Cahuc, Brigitte Dormont,  
Lionel Fontagné, Cecilia García-Peñalosa,  
Pierre-Olivier Gourinchas, Philippe Martin,  
Guillaume Plantin, David Thesmar, Jean Tirole,  
Alain Trannoy, Étienne Wasmer, Guntram Wolff

**Conception graphique** Maxime Zoffoli  
**Adaptation maquette et réalisation** Christine Carl

**Contact Presse** Christine Carl  
Tél. : 01 42 75 77 47  
christine.carl@cae-eco.fr