

LES CAHIERS

LES JEUNES ET L'EMPLOI

N° 40

Gabriel Mignot

Octobre 2010

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I. ELEMENTS DE CONSTAT	7
1.1 Les principales caractéristiques de l'insertion professionnelle des jeunes	7
■ Une classification	
■ Un processus très sélectif	
■ Les jeunes non diplômés, sans qualifications	
■ Les jeunes habitants les zones sensibles	
■ Les femmes	
1.2 L'emploi des jeunes et l'état de l'économie	13
■ L'impact des fluctuations économiques	
■ L'emploi des jeunes au coeur des transformations économiques	
1.3 Les jeunes dans l'emploi	15
1.4 L'environnement institutionnel	18
■ Le système de formation	
- la formation initiale	
- la formation continue	
- les dispositifs d'information et d'orientation	
■ Les politiques de l'emploi et les jeunes	
II. DEBAT SUR LES PROPOSITIONS	27
2.1 Tour d'horizon des propositions	27
■ La fermeture du robinet de l'échec scolaire	
- les réformes en cours ou annoncées des divers niveaux d'enseignement	
- la mise en place du repérage et du traitement des élèves les plus exposés au risque d'échec	
■ Eviter l'entrée dans la vie active par le chômage	
■ Disposer d'un vrai service de l'information et de l'orientation	
■ Moderniser et simplifier les institutions et les dispositifs	
■ Accroître l'engagement des employeurs et de leurs organisations dans la conception et la mise en œuvre des dispositifs	
■ Améliorer la sécurité économique des jeunes : organiser leur représentation	
2.2 Les nœuds à défaire	36
■ La formation initiale	
■ La cohérence sur les territoires	
■ La place des jeunes dans l'entreprise	
■ Le financement	
CONCLUSION	45
ACRONYMES	47
ANNEXES	49

INTRODUCTION

Depuis 30 ans, la situation des jeunes en France a connu une évolution sensible du fait de l'accroissement de la scolarisation au moins jusqu'en 1995. Mais, abstraction faite de l'impact, en quelque sorte mécanique de ce phénomène, les conditions d'accès à l'emploi des jeunes ont peu changé au cours de cette période. Elles sont donc une caractéristique durable de notre système économique et social comme le confirment les leçons des comparaisons internationales.

Pour une proportion significative de jeunes, l'accès à un emploi durable, support de conditions de vie normales, est le résultat incertain d'un long parcours chaotique. Cette inégalité est d'autant moins acceptable qu'elle peut affecter toute l'existence professionnelle et sociale de celles et de ceux qui en pâtissent. Elle représente pour la collectivité un potentiel de développement gaspillé. Elle est paradoxale dans une société vieillissante qui a besoin de nouveaux producteurs de valeur ajoutée.

Une insertion professionnelle satisfaisante du plus grand nombre possible de jeunes ne peut être attendue d'une « bonne politique de croissance » ; ce d'autant moins qu'une création significative d'emplois suppose réunies deux conditions dont l'une est exclue à savoir un taux de croissance durablement supérieur à 3-4 % et l'autre peu probable à savoir une croissance qui diminue la dépendance à la mondialisation. Sans parler de l'effet désastreux en termes de nombre d'emplois d'une politique qui encourage le recours aux heures supplémentaires de préférence à l'embauche de nouveaux salariés. La distribution des revenus et des pouvoirs, l'école, le logement, l'évolution de la famille et des rapports sociaux, autant de domaines dont l'évolution affectera les chances de beaucoup de jeunes de trouver, puis de conserver un emploi.

On ne s'étonnera donc pas que depuis les années 1970, la politique de la jeunesse et tout particulièrement les conditions d'accès des jeunes à l'emploi, reste un thème très présent dans le discours sinon l'action politique. La crise actuelle le porte même au premier plan. Les initiatives, les programmes d'action fleurissent au gré des échéances électorales et des mouvements de la conjoncture. La modestie des résultats obtenus fait problème. L'ampleur des changements de comportements et des modifications de règles du jeu qu'exigerait une insertion dans l'emploi équitable n'est-elle pas hors du champ d'une action politique réaliste ? Ne sommes-nous pas condamnés à renouveler la boîte à outils faute de pouvoir colmater la brèche ?

Où sont les jeunes âgés de 15 à 30 ans ? Comment entrent-ils sur le marché du travail ? A quelles lacunes-insuffisances de leur formation générale et professionnelle, à quels défauts de leur environnement imputer les piètres performances constatées ? La première partie est consacrée à un essai de réponse à ces questions.

La persistance des situations inacceptables que connaissent certains groupes, l'ampleur des risques associés aux fluctuations de l'économie pour beaucoup d'autres, obligent à remettre les « politiques de l'emploi » sur l'établi. Politiques caractérisées jusqu'ici par l'instabilité des dispositifs, le morcellement des responsabilités, la rareté, sinon l'absence, de « paquets » construits pour combler simultanément les diverses failles relevées. Quelles attitudes les principaux acteurs devraient-ils adopter, quelles mesures devraient-ils prendre pour être plus efficaces ? Tel est l'objet de la deuxième partie.

1. ELEMENTS DE CONSTAT

On se concentrera sur les principales caractéristiques de l'insertion professionnelle et de l'appareil de formation initiale et professionnelle, c'est-à-dire du « sas » précédant la recherche du premier emploi.

1.1. Les principales caractéristiques de l'insertion professionnelle des jeunes ¹

Les 15-24 ans représentent 18,5 % de la population totale en 2009.

Cette proportion ne devrait pas connaître de variation sensible dans un avenir prévisible.

La part des jeunes de 15 à 24 ans dans la population active resterait stable autour de 9-9,5 % jusqu'en 2050.

Après une forte augmentation, le taux de scolarité est stable depuis le milieu des années 1990.

■ Une classification

On peut, s'agissant de leur insertion professionnelle, classer les jeunes de 15 à 29 en 4 groupes :

- **Ceux exclusivement en cours d'études initiales.** Ce groupe rassemble la quasi-totalité des jeunes âgés de 15 ans (95,6 % pour les hommes, 98 % pour les femmes), puis sa part diminue progressivement pour ne représenter qu'1 % des jeunes de 29 ans.

- Evoluant en sens contraire, **la proportion de jeunes actifs** (c'est-à-dire employés ou au chômage) qui ont terminé leurs études initiales, négligeable à 15-16 ans devient significative à 18 ans pour les hommes (15 %) et à 19 ans pour les femmes (15,5 %) pour représenter 93,6 % des hommes à 29 ans et entre 77-82 % pour les femmes de 27 à 29 ans.

- La part de **cette population qui cumule études initiales et activité** : elle est la plus élevée pour la tranche d'âge de 17 à 21 ans, de 9,6 % à 14,8 % pour les hommes et de 9,6 % à 15,3 % pour les femmes. Ce groupe est hétérogène : les apprentis en constituent la majorité (près de 400 000 sur 700 000) à côté des titulaires de contrats de professionnalisation et les étudiants, qui à des titres divers, travaillent pendant leurs études.

La proportion de jeunes qui cumulent études et emploi est relativement faible en France, ce qui, toutes choses égales par ailleurs, élève le taux de chômage. Les comparaisons internationales montrent que plus le cumul emploi-études est élevé, plus le risque de chômage est faible.

- Les « **jeunes inactifs hors études initiales** » constituent le dernier groupe. Ils représentent, selon les âges, de 4 à 6 % des hommes entre 18 et 29 ans, de 4 à 18 % des femmes. L'importance de la population féminine s'explique en partie par l'inactivité des jeunes mères au foyer.

¹ Les statistiques isolent tantôt les 15-24 ans, tantôt les 24-29 ans. Cette hétérogénéité peut, à première vue, compliquer l'analyse mais l'une et l'autre présentation ont leur intérêt : l'analyse des 14-24 ans éclaire les années principalement consacrées à la formation initiale ; la tranche d'âge 15-29 ans donne une vue d'ensemble tant de la formation initiale que de l'insertion dans l'emploi. Elle est d'autant plus intéressante que les itinéraires d'insertion se prolongent de plus en plus au-delà de 25 ans.

Les jeunes en formation hors études initiales sont inclus dans ce groupe, de même que les jeunes « en déshérence ». Il s'agit donc d'un groupe assez hétérogène.

Si l'on considère, la population de 15 à 29 ans soit, en 2008, 11 349 000 personnes, on peut tout d'abord apprécier l'impact de l'élévation de la scolarisation : de 1975 à 2008 en effet le taux d'activité est passé de 76 % à 52,6 % pour les hommes, de 58 % à 51,2 % pour les femmes.

Ce taux d'activité se décompose en taux d'emploi de 51,7 % pour les hommes, 44,2 % pour les femmes et en part de chômage, soit 7,9 % pour les hommes et 7 % pour les femmes **Cette proportion des jeunes au chômage, c'est-à-dire le nombre de jeunes chômeurs rapporté à la population jeune totale, croît dans la période récente 6,8 % en 2008 – 8,5 % en 2010. Source : Insee** pour les 15-24 ans, n'est que très légèrement supérieure à la moyenne européenne, alors que le taux de chômage, c'est-à-dire la proportion de jeunes **actifs** au chômage, dépasse de plus de 3 points la moyenne de l'U.E. (19 % au lieu de 15 %). Ce décalage tient au fait que la proportion de jeunes « actifs » est plus faible en France : le taux d'emploi des jeunes de 15-24 ans (soit 32 % en 2008 -30,3% en 2010) est inférieur de plus de 5 points à la moyenne de l'UE ². Par contre la proportion des jeunes de 25 à 29 ans en emploi en France est supérieure à la moyenne européenne, car l'âge moyen de sortie de l'enseignement supérieur y est plus bas.

Répartition de la population totale de jeunes de 15 à 24 ans

En millions	2008		2010	
	Effectifs	En %	Effectifs	En %
En scolarité pure	3 513 368	46,5	3 415 738	45,5
En emploi y compris apprentis et étudiants qui travaillent	2 959 174	39,2	2 832 508	37,7
Chômeurs	608 595	8,1	768 706	10,2
Inactifs hors études	473 797	6,3	480 688	6,4
Total	7 554 933		7 497 640	

Source : Tableau de bord trimestriel - Activité des jeunes et politique d'emploi, DARES

Si l'on tient compte du fait que le chômage des jeunes n'est pas majoritairement un chômage de longue durée, près de 12 % des jeunes sont hors étude et hors emploi. Cet ordre de grandeur n'est pas éloigné de celui des jeunes sans diplôme et/ou sans qualification, des « laissés pour compte » estimé par l'OCDE à 11 %.

■ Un processus sélectif

A s'en tenir aux moyennes, on pourrait croire que la situation des jeunes vis-à-vis de l'emploi n'est pas significativement différente de celles des adultes. Car elles ne disent pas grand-chose sur les conditions concrètes de leur insertion professionnelle. Qui s'en tire plutôt bien ? Qui galère ?

² L'écart atteint 9 points au sein de l'Europe à 15 et 14 points au sein de l'espace OCDE.

La situation française reste à cet égard marquée par un « modèle » : l'obtention la plus rapide possible, par la formation initiale, du diplôme le plus élevé « espérable » c'est-à-dire à portée du jeune compte-tenu de son cursus scolaire et de son capital (héritage) économique-socio-culturel. Ce diplôme initial – ou son absence – pèse d'autant plus lourd que les possibilités de rattrapage en cours de vie active sont très faibles³.

« C'est notre système qui veut que la seule vraie compétition soit scolaire : c'est encore le diplôme obtenu en formation initiale qui détermine de façon forte l'avenir professionnel ». Vincent Merle. La Bipolarité – Cahier p. 64.

Le niveau de diplôme obtenu à l'issue de la formation initiale est le principal déterminant des parcours d'insertion des jeunes. La majorité des jeunes s'insère assez rapidement, à des conditions qui ne justifient pas d'inquiétudes particulières comme le montre le taux de chômage en 2007 selon le diplôme et la durée écoulée depuis la fin de la formation initiale. Pour les diplômés de l'enseignement supérieur le taux de chômage passe de 9,8 % pour les hommes, 8,2 % pour les femmes au cours des 4 premières années à 4-4,3 % après 10 ans.

Typologie des jeunes selon leur vitesse d'insertion (en %)

La présentation OCDE	
Les performants qui s'insèrent rapidement	58
Les débutants à insertion difficile	24
Les laissés pour compte	11
Ceux qui, après avoir été sur le marché du travail reprennent une formation	7
Globalement 50 % s'insèrent dans les 6 mois, 30 % doivent attendre plus de 30 mois 50 % des diplômés de l'enseignement supérieur sont titulaires d'un CDI après 2 ans. Mais après 7 ans, la moitié seulement des jeunes sans diplôme (soit 130 000/an) ont un CDI.	
La présentation Cereq : la typologie est un peu différente	
Les jeunes qui bénéficient d'une stabilisation rapide c'est-à-dire, sont en CDI	53
Ceux qui ont un accès tardif (après 3 ou 4 ans) au CDI	15
Les jeunes qui connaissent des trajectoires instables : ne sont toujours pas en CDI après 7 ans	19
Ceux qui sont en « non emploi » prolongé	13
3 ans après leur formation initiale :	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 77 % sont en emploi, dont 58 % en emploi durable, 12 % après une période de chômage et 4 % après de l'inactivité ○ 13 % sont au chômage ○ 3 % sont inactifs ○ 7 % ont repris une formation 	

³ Faibles mais non nulles : 5 % de la génération 2001, 7 % de celle de 2004 ont repris des études ou se forment hors du cadre de leur travail.

Pour celles et ceux qui n'ont que le brevet des collèges ou aucun diplôme, ils connaissent un taux de chômage de 35,6 % pour les hommes, 40,8 % pour les femmes, 4 ans après la fin de leur formation initiale et encore de 9 à 10 % 10 ans après leur sortie de formation initiale

Cette partition de la population de jeunes en fonction de leur diplôme ne détermine pas seulement leur vitesse probable de trouver un premier emploi stable, mais aussi leur niveau moyen de revenus :

- les détenteurs d'un bon diplôme en fin de formation initiale trouvent le plus rapidement un emploi stable et sont assurés de recevoir un « bon niveau de revenu » ;
- les titulaires d'un bac +2 ou assimilés (y compris les licenciés ou « maitrisiens » dans les disciplines à faible débouché) ne peuvent espérer un emploi stable correspondant à leur niveau de formation qu'après plusieurs années ; emploi leur assurant un revenu moyen ;
- les jeunes qui affrontent le marché du travail sans diplôme et a fortiori sans formation sont exposés à une précarité continue avec, très majoritairement, une rémunération au SMIC pendant les périodes de travail.

Ces typologies illustrent combien la population jeune est un ensemble **hétérogène** en ce qui concerne les conditions de son insertion professionnelle.

La proportion élevée **des mal lotis** et sa permanence obligent à donner la priorité dans l'analyse à cette population.

Les mal lotis sont :

- ceux non qualifiés ou à la qualification insuffisante,
- ceux dont les parents ne sont pas nés français,
- ceux qui habitent dans certaines zones,

(la grande majorité des jeunes subissant un ou plusieurs de ces handicaps appartiennent à des familles qui ne sont pas en mesure d'aider financièrement leurs enfants)

- les femmes.

■ Les jeunes non diplômés/ou sans qualification

Quelques données

13 % des jeunes de 18 à 24 ans n'ont pas de diplôme.

Les primo sortants du secondaire sans diplôme représentent :

au niveau du 1 ^{er} cycle (l'année du CAP-BEP) :	5,6 % de la classe d'âge
au niveau du 2 ^{ème} cycle (seconde ou première) :	2,1 % de la classe d'âge
soit au total près de :	8 %

Les jeunes ne disposant pas au moins d'un diplôme de niveau IV

En milliers	1996		2007 (1)	
	Nombre	%	Nombre	%
Total	189	18,2	129	17,6
Hommes	101	19,8	74	20
Femmes	88	16,6	55	15

(1) dont n'ayant pas « dépassé » la 1^{ère} année du CAP-BEP : 73 000 en 1996, soit 8,9 % ; 52 000 en 2007, soit 7 %.

On constate une légère amélioration mais les ordres de grandeur restent très proches.

Trois ans après avoir quitté l'école, les non diplômés, non seulement connaissent le taux de chômage le plus élevé, mais la moitié de ceux qui travaillent occupent des emplois précaires, à durée déterminée.

Ces « sans diplôme » représentent encore 17 % d'une génération⁴ : soit 130 à 140 000 personnes par an. Cette proportion est stable depuis 10 ans. 40 à 50 000 d'entre eux sont considérés comme dépourvus de toute qualification : ce flux alimente le stock des « laissés pour compte ». Leur part dans la population jeune a fort heureusement diminué, passant de 25 % en 1975 à 6,8 % en 2007. Ils constituent une part significative des « oubliés » de la statistique : ceux qui ne sont ni scolarisés, ni actifs, ni chômeurs enregistrés. Les décrocheurs, c'est-à-dire les élèves quittant un établissement sans qualification, seraient 100 000 par an (lettre de l'OZP n° 171 – Interview de P.Y. Bernard).

Alors que la proportion de la population totale de jeunes de 16 à 25 ans au chômage est de 10,3 %, (moyenne de l'année 2009-DARES) elle atteint 18 % chez les non qualifiés. Le taux d'emploi des non qualifiés est de 28,7% au lieu de 37,8 % pour l'ensemble des jeunes ; si 46 % de la population jeune totale est scolarisée, ce taux n'est que de 33,1 % pour les jeunes non qualifiés. Ce qui signifie que parmi les 667000 jeunes non qualifiés non seulement 18 % sont recensés comme chômeurs mais 20 autres % sont hors emploi et hors école (données 1^{er} trimestre 2010-tableau trimestriel de l'activité des jeunes –DARES)

La situation des titulaires de CAP-BP s'est détériorée entre les générations 1998 (13 % de chômeurs) et 2004 (17 %). Les titulaires d'un bac général ont des « performances » très médiocres : leur taux de chômage passe de 10 à 14 %. D'une génération à l'autre, la proportion en emploi diminue (de 70 % à 62 %) comme la part des emplois à durée indéterminée : 48 % pour la génération 1998, 43 % pour celle de 2004.

⁴ L'état de l'Ecole – Edition 2004.

■ Les jeunes, habitant dans les zones sensibles

Dans le cadre de la politique de la ville ont été identifiés des zones sensibles, les ZUS ; Les jeunes habitant en ZUS représentaient en 1998 9,5 % de la population des 15/25 ans.

En 2008	24,8 % sont en emploi au lieu de 29,8 %	} pour l'ensemble des jeunes des quartiers hors ZUS des unités urbaines comportant des ZUS
	12,6 % au chômage au lieu de 6,7 %	
	53,2 % en études au lieu de 58,6 %	
	9,4 % en non activité au lieu de 4,9 %	

Sur l'ensemble des ZUS, les jeunes de 15 à moins de 25 ans représentaient, en 1999, 16,2 % de la population (cf. Rapport 2004 de l'ONZUS) contre 14,2 % dans l'ensemble des agglomérations incluant une ou des ZUS sur leur territoire. A la même date la proportion de jeunes dans une ZUS atteignait au maximum 31 % et dans les 10 % des ZUS les plus « jeunes » ce taux était de 22 %. Dans l'ensemble des ZUS en 1999, la proportion des non diplômés parmi les jeunes de 15 à moins de 25 ans ayant achevé leurs études était de 31,8 % et dans 10 % des ZUS ce taux était supérieur à 43 %.

L'exploitation sur les ZUS de l'enquête « Génération 1998 » du CEREQ, dont les résultats sont présentés dans le rapport 2006 de l'Onzus, confirme ces données : alors que sur la France entière, 16 % de cette génération était sortie sans diplôme de leur formation initiale, ce taux atteignait le double pour les jeunes habitant des ZUS (31,9 %). La proportion de redoublants dans les ZUS est double de celle hors ZUS. Lors du lancement du contrat d'autonomie ses promoteurs estimaient que les jeunes sans emploi dans les ZUS étaient entre 150 000 et 200 000.

Selon la typologie du CEREQ, près du quart des jeunes issus des ZUS vont connaître, pendant les 3 années suivant leur sortie du système éducatif, des trajectoires marquées par le chômage ou l'inactivité soit 10 points de plus que les jeunes issus des autres quartiers des mêmes agglomérations. Le déficit de diplôme contribue — à côté d'autres facteurs sociaux et territoriaux — à ce résultat.

■ Les jeunes issus de l'immigration

Cette fraction de la population représente une proportion significative de ceux qui rencontrent le plus de difficultés pour accéder à un emploi stable. Avec une exception cependant : les jeunes dont les 2 parents sont natifs d'Europe du Sud, dont le cursus est centré sur la voie technologique et professionnelle, ont des conditions d'insertion légèrement meilleures que celles des jeunes dont les 2 parents sont nés en France.

Ceux issus de l'immigration maghrébine, turque, subsaharienne, sont au contraire pénalisés. 12 % des jeunes « d'origine maghrébine » n'ont occupé aucun emploi au cours des 3 premières années de vie active, (5 % pour les jeunes d'origine française), 18 % sont intérimaires au lieu de 7 %.

Les disparités s'estompent avec l'élévation du niveau de diplôme. Mais globalement leur situation s'est détériorée depuis 10 ans. Cela tient notamment au niveau – mais aussi à l'orientation – des études : beaucoup de bacs généraux chez les jeunes dont les parents sont originaires d'AFN.

■ Les femmes

Le sous-emploi touche davantage les femmes que les hommes même si l'écart diminue sur longue période. En 2010, le taux d'activité des femmes est inférieur de 8,6 points à celui des hommes, au lieu de 18 points en 1975. L'écart des taux d'emploi est passé de 18 points en 1975 à 10 en 1995 et 7,8 % en 2008. Les taux de chômage et la part des actifs au chômage sont proches entre hommes et femmes. Mais le sous-emploi reste beaucoup plus élevé chez les femmes 8,8 au lieu de 2,9 % pour les hommes

Si l'on considère la population active, la situation relative des femmes s'améliore au fil des générations. 7 ans après la sortie des études en 1998, deux tiers des personnes classées dans la catégorie aux marges de l'emploi étaient des femmes. **Pour la génération sortie en 2004**, 53 % des femmes sont insérées durablement après 3 ans au lieu de 61 % pour les hommes. Les femmes qui ont au plus le baccalauréat sont nettement plus exposées au chômage que leurs homologues masculins. Et 14 % des femmes (au lieu de 4 % pour les hommes) travaillent à temps partiel.

Du fait notamment de l'élévation du niveau moyen de formation, la situation des femmes appréciée par leur statut d'emploi s'améliore. En fin de 3^e année de vie active, elles sont aussi nombreuses que les hommes à occuper un emploi à durée indéterminée.

Au 2^e trimestre 2009 pour la première fois depuis 1975 le nombre des femmes au chômage a été inférieur à celui des hommes (128 000 au lieu de 131 000). Leur taux de chômage reste cependant supérieur à celui des hommes 9,4 % au lieu de 8,8 %, car elles sont moins présentes sur le marché du travail mais l'écart se réduit : 9,4 contre 9,1 au 2^{ème} trimestre 2010

1.2. L'emploi des jeunes et la situation économique générale

Si la situation de chaque jeune en matière d'emploi dépend de ses « caractéristiques » propres, la place faite aux jeunes en général s'explique aussi par la situation et l'évolution de l'appareil de production.

■ L'impact des fluctuations économiques sur l'emploi des jeunes

Les jeunes présents sur le marché du travail sont plus affectés par les fluctuations conjoncturelles que les actifs plus « anciens ». Les jeunes sont plus sensibles que leurs aînés à la conjoncture. Le taux de chômage des 15-24 ans est reparti à la hausse début 2008 : il a cru de 6,2 points entre le 1^{er} trimestre 2008 et le 3^{ème} trimestre 2009, alors que pour les 25/49 ans, la hausse a été plus tardive et plus faible (+ 1,7 point).

Variation sur un an du nombre de demandeurs d'emploi inscrits en fin de mois en cat. I

	Juin 09/08	Juin 10/09	juillet 2010/ janvier 2010
Hommes	36	19,6	5,2
Femmes	15	12,5	5,7
Moins de 25 ans	35	13,1	- 1,8
25-49 ans	24	15,2	4,4
50 ans et plus	22,9	23,6	17,6
Hommes de moins de 25 ans	49,2	14,6	- 4,6
Hommes de 25 à 49	34	19,1	4,4
Hommes de 50 ans et plus	29	27,4	19,2
Femmes de 25 à 49	20,9	11,3	1,5
Femmes de 50 ans et plus	13,8	11,1	4,3
Femmes de 50 ans et plus	16,2	19,5	15,8
Catégorie A	25,7	16,1	5,4

L'emploi jeunes et tout particulièrement celui des « sans diplôme » ne bénéficie pas pleinement des périodes de reprise. A long terme la courbe du chômage des jeunes s'éloigne régulièrement de celle du chômage total. L'élasticité du « chômage jeunes » par rapport au PIB est de 2 à 2,5 % en France au lieu de 1,4 % dans la zone OCDE, très supérieure à celle du chômage des adultes (0,7). La proportion de premiers emplois stables est très sensible au cycle.

■ L'emploi des jeunes au cœur des transformations économiques

Les actifs jeunes sont plus exposés au chômage car ils sont les plus nombreux parmi les nouveaux entrants dans l'emploi et les premiers à le perdre en cas de récession. A long terme le mouvement de diminution des emplois durables dans le secteur exposé affecte davantage les nouveaux entrants que le « noyau dur » des anciens.

La précarité de l'emploi-jeunes est un bon indicateur de ce phénomène. En 2005, 73,4 % de l'ensemble des salariés avaient un emploi stable, 26,6 % un emploi instable (dont 9,8 % en CDI fragilisés⁵). Ces taux étaient respectivement de 58,7 % et 41,4 % (dont 7 % en CDI fragilisés) pour les jeunes de 18 à 29 ans. Hors CDI fragilisés, le taux de précarité des jeunes était plus du double (34,8 %) de celui de l'ensemble des salariés.

En 2008, la proportion de jeunes en intérim, CDD et contrats aidés (concept plus restreint que celui de l'enquête car n'incluant pas la notion de CDI fragilisé) était de 31 % au lieu de 13 % pour l'ensemble des salariés. Autre indicateur : sur les jeunes de 15 à 25 ans en emploi en 2008, soit 39,2 %, 41 % sont précaires (en stage -1200000 selon 3génération précaire : intérimaires, CDD de moins de 6 mos). Ce taux atteint 50 % pour les non qualifiés.

En 2008 si 13 % des salariés occupent un emploi précaire, la proportion atteint 31 % pour les jeunes de 15-25 ans occupés.

⁵ Concept utilisé dans l'enquête « Conditions de Travail ».

Cette plus grande exposition des jeunes à la précarité s'accroît au fil du temps : chaque génération occupe moins d'emplois stables que la précédente (Cereq). Les jeunes sont dans une file d'attente qui s'allonge. En 1983, la part des emplois temporaires occupés par les jeunes au cours des 4 années suivant leur fin d'études était de 15/16 %. En 1995 elle atteint 35 % (43,4 pour les non diplômés et elle reste à ce niveau dans les années 2000 (Formation et Emploi).

Cette évolution résulte des changements des modes de production qui transforment les conditions d'emploi. Le système de production repose sur un noyau (cf. l'industrie) d'emplois stables qui se réduit : emplois alimentés par le marché interne aux entreprises et par le recrutement de titulaires de bons diplômes acquis précocement. La flexibilité croissante et l'externalisation de nombreuses fonctions affectent d'abord les jeunes (en début de cycle) puis les anciens comme le montre l'évolution du chômage depuis le milieu de 2008 et enfin les adultes.

Cet impact de la structure économique apparaît aussi dans les variations « géographiques » du taux de chômage des jeunes. Pour la France entière, le chômage des jeunes de moins de 25 ans représente 16,4 % du chômage total. Cette proportion varie de 11,5 % en Ile de France à 21,7 % en Picardie. Elle n'est inférieure à 16 % qu'en Provence, Cote d'Azur et Rhône-Alpes. Elle est située entre 18 et 20 % en Poitou-Charentes, Pays de Loire, Lorraine, Champagnes-Ardennes, Bourgogne et dans les deux Normandie.

1.3. Les jeunes dans l'emploi

■ Qui les embauche ?

Les jeunes qui trouvent un emploi au cours des 4 premières années de leur vie active sont embauchés dans l'industrie (13 %), la construction (8 %) et le tertiaire (77 %), principalement dans le commerce de détail et la réparation (11 %), la santé et l'action sociale (12 %). Les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur se retrouvent nombreux dans les services opérationnels aux entreprises (Conseil – Assistance – Ingénierie...). Les « premiers » employeurs sont plutôt les services non commercialisables internationalement, des secteurs à faible productivité et à forte rotation de la main d'œuvre.

Entre la 4^{ème} et la 10^{ème} année après la sortie de la formation, les jeunes ayant un emploi sont relativement mobiles (50 % environ changent d'emploi). Cette mobilité⁶ profite à l'industrie, aux administrations publiques et dans une moindre mesure à la Santé-Action sociale. Par contre le commerce de détail, la réparation, etc. perdent une partie des jeunes qu'ils avaient recrutés à la sortie de leur formation.

Accueillent plus de jeunes actifs que la moyenne :

➔ **dans l'industrie**

L'agro-alimentaire, bois papier, composants, automobile, équipements électriques et électroniques, pharmacie, parfumerie, entretien

➔ **dans le tertiaire**

Commerce de détail non alimentaire, conseil-assistance, sécurité, transports aériens, grandes surfaces, audiovisuel restauration rapide, télécoms privés

⁶ D'autant plus forte que le niveau de formation est élevé.

■ Les conditions d'embauche

Les jeunes utilisent beaucoup les réseaux, les liens préexistants pour trouver leur premier employeur. Stage et travail en cours d'études constituent des atouts pour l'insertion. Dans la moitié des cas, les jeunes connaissaient quelqu'un dans l'entreprise de leur premier emploi⁷.

D'où l'intérêt de l'alternance et pour ceux qui n'en bénéficient pas de l'accompagnement personnalisé (de type CIVIS). Les diplômés au terme d'une formation en alternance (apprentissage) trouvent plus rapidement un emploi.

Les jeunes ne souffrent pas d'un écart salarial significatif par rapport aux plus anciens occupant les mêmes emplois. Ce constat comme beaucoup est ambigu : la politique salariale, les conventions collectives et la législation ne prévoient pas, sauf exception, de modulation des rémunérations en fonction de l'âge ; mais la forte proportion de « smicards » dans la population salariée fait que les jeunes – notamment ceux peu ou pas qualifiés – sont de fait en concurrence avec une forte proportion de leurs aînés. Et les exonérations de charge générales dont beaucoup de jeunes bénéficient comme les avantages associés aux contrats aidés aboutissent à une réduction du coût économique du jeune salarié pour l'employeur. Mais, comme ils ne sont pas les seuls à en profiter, l'effet en termes d'embauche est limité.

■ La rémunération des jeunes salariés

Les jeunes « légalement » rémunérés en-deçà du Smic (données 2007) :

- apprentis : 400 000,
- contrat de professionnalisation : 170 000,
- accords de branche particuliers : 25 000.

La place des jeunes au sein des salariés dont le salaire horaire est proche du smic : 35 % des postes de travail sont occupés par des personnes recevant un bas salaire, c'est-à-dire inférieur à 1,3 Smic. Les moins de trente ans représentent 43 % de cet ensemble (au lieu de 21 % pour les plus de 45 ans).

Les titulaires des bas revenus travaillent souvent à temps partiel et/ou ont des contrats de travail « courts ».

Tableau synthétique : part des jeunes de moins de 30 ans dans les diverses tranches de revenu salarial (en % du Smic)

	Très bas revenus < 0,6 Smic	Bas revenus > 0,6 - < 1,0	Revenus médians > 1,0 - < 1,6	Revenus supérieurs à 1,6	Total
Population salariée totale	29	13	28	30	100
dont part des jeunes (moins de 30 ans)	57	43	30	13	34
dont apprentis/stagiaires	9	8	1	0	4

Lire : Colonne 1 = la part de la population salariée qui reçoit un revenu inférieur ou égal à 0,6 Smic est de 29 %, dont 57 % ont moins de 30 ans et 9 % sont apprentis ou stagiaires (note - Insee 29.10.2009).

⁷ Le rôle des réseaux sociaux est donc important avant même la fin de la formation initiale et le reste par la suite (Cereq : Génération 2004).

Ces données ne suffisent pas pour connaître la situation des jeunes en termes de revenu, car elles ne comprennent ni les allocations que les jeunes peuvent recevoir à divers titres, ni les contributions monétaires ou en nature des familles. Le classement dans les catégories des très bas et des bas revenus s'explique par des durées du travail inférieures à la durée « normale ». Il n'en demeure pas moins que les jeunes — s'ils ne connaissent pas, sauf exception, d'abattements salariaux — sont particulièrement mal placés en matière d'emplois et de revenus.

Si les primo-embauchés (au moins les hommes) ne souffrent pas d'une discrimination salariale ils connaissent un déclassement. « De nombreux jeunes acceptent un déclassement pour obtenir un emploi et parfois une décote salariale pour passer d'un emploi précaire à un emploi stable ». La sortie du déclassement se fait dans 6 cas sur 10 par un changement d'entreprise. Ce phénomène vaut sur le long terme ». En 1975 les salariés de plus de 50 ans gagnaient 15 % de plus que ceux de 30 ans. Aujourd'hui l'écart est de 40 %. Les titulaires d'une licence ne sont plus que 54 % à être cadres alors que ce taux atteignait 70 % dans les années 70 (Chauvel).

L'interprétation – du phénomène – et surtout les conséquences à en tirer ne sont pas simples. La faible croissance et le chômage laissent jouer à fond la courbe de Phillips. La transformation de l'appareil productif (son contenu en emplois) n'a pas suivi l'augmentation du niveau moyen de formation. La résistance des anciens – en moyenne moins formés – à une modification de leur position relative freine l'ajustement. Les métiers notamment de services aux personnes et aux entreprises ont un fort contenu relationnel ; les nouveaux modes de production industriels réclament des aptitudes, des capacités à communiquer, à travailler en équipes, à contrôler des processus. Dès lors, pour des emplois à qualification identique, d'ouvrier qualifié par exemple, on embauche, toutes choses égales par ailleurs, des diplômés de niveau plus élevé, censés posséder ces compétences générales d'où un « déclassement » entre générations ; déclassement facilité par le fait qu'en période de crise les jeunes constituent des concurrents à moindre prix – surtout s'ils occupent un emploi aidé – pour les salariés plus anciens donc mieux rémunérés.

Tous ces constats ne concernent, en fait, que les salariés (et ceux qui souhaitent le devenir). Il ne faut toutefois pas oublier l'insertion professionnelle à travers un statut de non salarié. A cet égard, la période récente a connu un développement important des « auto entrepreneurs », successeurs notamment des chômeurs créateurs d'entreprise. L'étude de la place des jeunes non salariés reste à faire.

Quelle est, enfin, l'attitude des jeunes vis-à-vis de l'emploi et de l'employeur ?

Ils sont conscients d'être exposés à la précarité : ils ont une moindre appréhension d'une période d'inactivité que leurs aînés. A cet égard, ils sont plus flexibles même s'ils sont méfiants et sceptiques vis-à-vis des employeurs. L'entrée dans la vie professionnelle est toujours envisagée comme un élément structurant du passage au statut adulte et constitue un élément déterminant du processus de construction identitaire. Le travail reste un lieu central de reconnaissance. Mais les jeunes Français sont en Europe les plus pessimistes pour leur avenir.

1.4. L'environnement institutionnel

Les principaux éléments du constat doivent beaucoup à l'environnement institutionnel du jeune, en âge de se former puis à la recherche d'un emploi. Jouent un rôle important :

- le système de formation initiale et continue ;
- les dispositifs d'information et d'orientation sur la formation et les « métiers » ;
- l'action des pouvoirs publics visant à faciliter l'insertion professionnelle des jeunes ;

■ Le système de formation

La formation initiale

La nature de notre propos conduit à privilégier l'analyse des faiblesses. Il ne faudrait pas toutefois oublier les avancées positives : il y a cohérence entre l'élévation générale du niveau de formation et l'allongement de la scolarité d'une part, et le constat que l'insertion est d'autant plus rapide que le niveau de formation est élevé d'autre part. Sans reprendre les vieilles équations de Dennison, on peut être certain que la qualité du capital humain est un facteur essentiel du potentiel de croissance.

Il n'en demeure pas moins que l'appareil français de formation présente des faiblesses.

Le rapport de l'OCDE qualifie sa performance de médiocre.

3 % des jeunes de 16 ans et 9 % de ceux de 19 ans ne sont plus scolarisés.

En 2006, 9,5 % des jeunes de 15-24 ans sont sans diplôme, performance médiocre par rapport à celle des meilleurs (Norvège 3,2-Japon 4,5) mais inférieure à la moyenne OCDE-14-14 %. Ce taux a sensiblement diminué au cours de la dernière décennie (OCDE – des emplois pour les jeunes – France)

130 000 sortent sans diplôme du 2^{ème} cycle du secondaire, soit 18 % de la génération ; 42 000 d'entre eux n'ont aucune qualification, soit 6,8 % de la génération (mais ce taux, on le rappelle, était de 25 % en 1975) - voir le tableau page 6.

Une forte proportion du flux des sans diplôme – sans doute la majorité — est constituée par les jeunes qui cumulent les handicaps : sexe féminin, familles d'immigration noires et nord-africaines, habitant les logements sociaux dans les ZUS, souvent mal nourris et mal soignés dans des familles anormales et pauvres. La proportion de redoublants est deux fois plus forte en ZUS que hors ZUS. 30 % des élèves scolarisés dans les quartiers relevant de la politique de la ville ont un retard d'un an ou plus, au lieu de 17,5 % en dehors de ces zones⁸.

⁸ Les rapports de l'ONZUS fournissent des données précises sur l'ampleur de chacun de ses handicaps.

Dans son rapport « l'éducation Nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves (mai 2010) la **Cour des Comptes** constate que la France est le pays où :

- le retard scolaire à 15 ans est le plus important ;
- les écarts de résultats se sont le plus accrus entre les 2 dernières enquêtes de l'OCDE ;
- l'impact de l'origine sociale des élèves est le plus élevé.

En 2007, les tests réalisés dans le cadre des journées de préparation à la défense ont montré que 15 % des garçons, 9 % des filles avaient des difficultés de lecture. 50 % des jeunes de 20 à 29 ans sans qualification ont des difficultés avec l'écrit.

La sélection dans l'enseignement supérieur (hors grandes écoles) ne se fait pas à l'entrée mais après la 1^{ère} année ou plus tard : 21 % des étudiants abandonnent sans diplôme (31 % pour la zone OCDE). Le taux d'échec est de 50 % en fin de première année de licence. Mais une partie des jeunes qui ont quitté l'enseignement supérieur sans diplôme reviennent en formation.

L'étude reste à faire des causes de cet échec massif, sorte de sélection honteuse, faute de pouvoir en pratiquer une officielle, à l'entrée : l'insuffisance des acquis scolaires, l'accompagnement insuffisant à l'apprentissage des études supérieures mais aussi les difficultés économiques : quel est le niveau de vie effectif des étudiants ? De quelles ressources disposent-ils en provenance de la famille (contrepartie du maintien des allocations familiales et du quotient familial) ou de la collectivité, nombre et niveau des bourses ?

En comparant la France et le Danemark, le rapport OCDE note au débit de la situation française le très faible droit à l'erreur et la faiblesse de l'accès différé au diplôme. La formation initiale est très lourdement sanctionnée et les possibilités de rattrapage sont très faibles.

De plus en plus à cheval entre le secondaire et le supérieur, **l'apprentissage** a pris une place croissante. :]. Il reste une filière très majoritairement masculine (les apprentis âgés de moins de 19 ans représentent 10,2 % des garçons et 3,8 % des filles des classes d'âge concernées), un jeune sur dix est passé par un contrat d'alternance (16 % au niveau bac, 7 % à Bac+2, 2 à 3 % en licence et master).

Mais cette croissance est due exclusivement au développement de l'apprentissage dans la préparation des diplômes « post baccalauréat ». Et plus de 20 % des nouveaux contrats correspondent à la simple prolongation du contrat initial dont la durée moyenne diminue d'année en année. L'apprentissage ne peut plus être considéré comme une filière homogène. et le rapport de l'OCDE souligne qu'en définitive la formation initiale « duale » conserve une place modeste dans notre pays : elle ne concerne que 12 % du secondaire professionnel au lieu de plus de 45 % en Allemagne, Suisse, Danemark,...

La proportion des étudiants français qui travaillent est beaucoup plus faible que celle constatée dans les autres pays européens. Apprentissage inclus 8 % des jeunes de 15 à 19 ans, 25 % des étudiants de 19 à 24 travaillent, au lieu de 22 % et 34 % pour la zone OCDE. 50 % de ces activités seulement sont liées à la formation et sont donc susceptibles de favoriser l'insertion. Les incitations à « travailler », modestes, sont essentiellement de nature fiscale. De ce fait, elles ne touchent guère les jeunes originaires des milieux défavorisés.

Le rapport de l'OCDE met en avant la situation de pays comme le Danemark ou la Norvège où malgré la gratuité et l'octroi d'une allocation les allers-retours entre les études et le marché du travail sont fréquents : l'âge moyen d'obtention du diplôme y est dès lors plus élevé : un peu avant 30 ans en Norvège.

Une évolution positive : dans l'enseignement supérieur, 20 % des étudiants déclarent travailler : dans 50 % des cas, l'emploi est fortement lié aux études et dans 33 %, il constitue une partie obligatoire du cursus de formation..

L'imbrication **croissante** des temps de formation et d'emploi rend moins systématique le modèle du passage irréversible (et précoce) de la scolarité initiale à un emploi stable : un flou « apparaît » dû aux reprises d'études, à la VAE et à la formation continue en entreprise. Mais le modèle du diplôme, obtenu le plus rapidement possible au terme d'une période exclusivement consacrée aux études, reste la norme pour les grandes écoles et la partie des universités qui leur est assimilable.

La comparaison de ces ratios ne suffit pas pour estimer que la situation française est la preuve d'un handicap. Une analyse plus fine est nécessaire :

- la place de l'alternance et du stage est faible mais elle s'accroît, à preuve le développement de l'apprentissage ;
- le travail résulte d'une pure contrainte monétaire et le plus souvent sans lien avec les études, amplifie les inégalités de réussite scolaire en fonction de l'origine sociale. Son développement ne peut être considéré comme positif ;
- le travail, comme élément nécessaire de l'éducation et de la socialisation, n'est pas nécessairement rémunéré. Dans ce cas il est ignoré des statistiques. N'est-ce pas un des objectifs du service civique ?

Pour reprendre la terminologie OCDE, le stock des laissés pour compte est alimenté par le flux des 40/50 000 qui sortent précocement du système scolaire (avec au plus le niveau de la 1ère année du CAP).

L'orientation au sein du système d'enseignement reste problématique. C'est trop souvent encore un mécanisme de sélection qui trie, mais ne cherche pas assez à valoriser les diverses capacités. L'orientation se fait sans doute trop tôt sur la base d'informations où les résultats scolaires ont un poids trop prépondérant. La puissance du modèle des études générales longues à fort contenu théorique reste forte. Une proportion trop importante (30 % ?) ne peut entrer à l'issue du collège dans les filières qu'elle souhaite, du fait en partie de la grande rigidité de l'offre. L'accès des lycéens aux différentes filières reste très marqué par leur appartenance sociale (Cereq : « orientation après le bac : quand le lycée fait la différence ». Ce constat illustre l'importance de la composition sociale des effectifs de chaque établissement et l'intérêt d'un bon équilibre de l'offre de formation entre les territoires.

Le faible rôle de la formation continue pour les jeunes qui rencontrent le plus de difficultés pour trouver un emploi

On pourrait dire qu'il est tout à fait normal que la formation continue ne bénéficie guère aux jeunes. Ce qu'on appelle formation continue relève pour l'essentiel des partenaires sociaux, c'est l'affaire des employeurs et des salariés, une dépense incluse dans le coût du travail.

Les jeunes « actifs » en emploi en bénéficient non pas en tant que jeunes éloignés de l'emploi mais **comme salariés** récemment embauchés. Les jeunes embauchés sont plutôt favorisés dans l'accès à la formation continue. La probabilité d'en bénéficier croît depuis la fin des études initiales (le 1^{er} emploi) jusqu'à 30 ans. Des données relatives aux actions de formation, y compris celles financées par l'Etat et les régions, on retiendra que la proportion parmi les bénéficiaires des jeunes les moins formés diminue sur une moyenne période et les inégalités d'accès reproduisent celles relevées en matière de vitesse d'accès à l'emploi ; la formation devient de plus en plus utilitariste : on constate une diminution très forte de la durée moyenne ; ce qui traduit une réduction de sa contribution à la compensation, au rattrapage des lacunes de la formation initiale.

Un titulaire sur 3 d'une licence ou d'un master et un peu plus d'un titulaire sur cinq de BTS ou DUT bénéficie d'une formation continue dans les 3 ans qui suivent leurs études au lieu de 1 sur 10 pour les titulaires de CAP et 1 sur 15 pour les non diplômés (Cour des comptes).

Les dispositifs d'information et d'orientation en matière tant de formation que de métiers

Il n'existe pas de service intégré capable d'éclairer les choix des familles et des jeunes aux niveaux pertinents :

- choix de la filière dans le secondaire, fondé sur une « appréciation » des capacités et une explicitation critique du « **projet de formation** »⁹. Il faut cependant reconnaître des progrès notables dans l'enseignement primaire et secondaire en matière d'initiation et de sensibilisation aux métiers ;
- choix successifs en cours d'étude : faciliter les réorientations ;
- éclairage du choix professionnel en fin d'études ;
- réorientation en cours de vie active.

« *La césure entre orientation scolaire et orientation des adultes est historique* ». (V. Merle). La seconde n'a jamais vraiment trouvé sa place, sauf récemment avec le bilan de compétences et la VAE.

« *On recense plus de 8 700 structures qui exercent cette fonction à titre principal ou secondaire, appartenant à plus de 20 réseaux différents* » (Annexe Formation professionnelle, Loi de finances 2010). L'orientation mobilise entre 30 000 et 40 000 professionnels (V. Merle).

Les institutions le plus tournées vers les jeunes relèvent de l'Education nationale et des missions locales. Les régions consacrent des ressources importantes à cette fonction (entre 2 et 6 % des moyens affectés à la formation professionnelle).

La mobilité horizontale et verticale est « freinée » par le maquis des dispositifs de certification (cf. le rapport Asseraf sur les métiers des services à la personne) et la lenteur de la montée en régime de la VAE. En 2006, 26 000 candidats ont obtenu une certification dans le champ des diplômes délivrés par les Ministères.

⁹ Au niveau de l'école, se soucie-t-on de susciter l'envie d'un projet de formation répondant à la question : qu'avez-vous envie d'apprendre. 30 % des élèves se trouvent dans une section autre que celle choisie.

La VAE, dont l'impact se concentre sur les niveaux de formation du secondaire, s'adresse d'abord, ce qui est normal, à la population sortie de formation initiale avec un bagage scolaire insuffisant. Mais elle ne bénéficie pas aux jeunes éloignés de l'emploi puisqu'elle ne s'adresse qu'aux personnes ayant 3 ans d'expérience professionnelle.

Au fil du temps, les reprises d'études augmentent (7 % sur l'ensemble mais près de 20 % pour les bacheliers généraux), de même que les formations hors emploi (14 %).

■ Les politiques de l'emploi et les jeunes

On a pris l'habitude d'appeler : politique de l'emploi en faveur des jeunes l'ensemble des mesures qui leur bénéficient exclusivement. Elles ne représentent qu'une fraction des dépenses publiques en faveur de l'emploi.

Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2007 (Source : DARES) (en milliards d'euros)	
I. Les politiques du marché du travail	40,0
• Le coût - Investissement fonctionnement	
Interventions directes et sous-traitées des institutions intervenant sur le marché du travail (Pôle-Emploi, Missions locales.....)	4,2
• La formation professionnelle du demandeur d'emploi dont exonération de charges et primes pour l'embauche des apprentis.....	5,1
• Les incitations à l'emploi (notamment les contrats aidés).....	2,4
• Les aides à la création directe d'emplois et à la création d'entreprise.....	nc
• Les prestations de chômage.....	22,6
II. Les dépenses générales en faveur de l'emploi	33,0
• Allègements de cotisations sociales sur les bas salaires	21,5
• La prime pour l'emploi.....	4,5
• Les dispositifs d'aides à la création d'emplois dans certaines zones	0,886
• Les mesures en faveur de l'emploi dans certains secteurs	
- Hôtels-Cafés-Restaurants (hors TVA)	0,731
- Services à la personne - Emplois familiaux	4,5

Nota : le tableau ne reprend pas toutes les rubriques. Cf. Premières synthèses 52.3 - Déc. 09

Dans une présentation de février 2010, les grandes masses budgétaires de l'insertion des jeunes sont évaluées à 4 milliards d'euros environ tant en 2005 qu'en 2010, réparties entre les rubriques suivantes :

- le réseau des missions locales et PAIO ;
- la mise en œuvre du CIVIS ;
- les contrats d'autonomie ;
- l'alternance : apprentissage et contrat de qualification :
 - la partie Etat des COM (contrats d'objectifs et de moyens) passés avec les régions ;
- les contrats aidés (CIE-CAE) ;

- la formation professionnelle hors décentralisation :
 - EPIDE ;
 - écoles de la 2^{ème} chance ;
- l'accompagnement périphérique :
 - FIPJ - Allocation CIVIS.

Il n'existe pas de relevé exhaustif du nombre de jeunes qui bénéficient directement ou indirectement des mesures recensées dans les diverses rubriques des « politiques du marché du travail et dépenses générales pour l'emploi ». Les emplois occupés par des jeunes représentent, par exemple, une proportion importante de ceux qui bénéficient des exonérations de charge bas-salaires. Cette lacune est gênante car l'impact des mesures dont peuvent bénéficier indifféremment jeunes et adultes — si elles ont, ce qui n'est pas toujours certain, un effet global positif — peut affecter le partage entre emplois « jeunes » et emplois adultes.

Plus grave, ces présentations ne comprennent pas le coût de la formation des jeunes, y compris les charges annexes (bourses, etc.).

En définitive, on ne raisonne jamais ni sur l'ensemble des mesures en faveur de l'emploi dont peuvent bénéficier les jeunes, ni sur les dépenses publiques consacrées à la formation initiale et continue des jeunes.

L'une et l'autre de ces masses sont d'un ordre de grandeur au moins décuple du coût des mesures présentées comme prises en faveur des jeunes. Il va de soi que la qualité de l'insertion professionnelle des jeunes dépend bien davantage de l'efficacité-efficacité de ces deux volets de l'intervention publique que de la partie de celle-ci, présentée comme « en faveur des jeunes ».

L'analyse détaillée de ces dernières ne présente donc qu'un intérêt très relatif.

Selon l'étude de l'OCDE, les jeunes sont en France les principaux bénéficiaires des mesures actives de la politique de l'emploi : 50 %, soit le double de la moyenne européenne. 25 % des emplois occupés par des jeunes sont « aidés » dont 75 % au titre de l'apprentissage et des contrats de professionnalisation, 18 % au titre des autres « contrats » dans le secteur marchand, 7 % dans le non marchand.

La proportion parmi les jeunes actifs de ceux bénéficiant d'un emploi aidé est de 19,9 % en 2008, mais de 35,7 % pour les jeunes non qualifiés. 56,4 % des emplois occupés par des jeunes non qualifiés sont des emplois aidés au lieu de 24,7 % pour l'ensemble des jeunes employés, dont 21,3 % d'apprentis. 40 % des non diplômés bénéficient des contrats aidés au cours des 7 premières années de leur vie active.

Les missions locales reçoivent chaque année 1,2 million de jeunes soit 15 % de la population des 15-24 ans ou 34 % des jeunes actifs de ces classes d'âge.

S'agissant des mesures ciblées vers les jeunes, on peut essayer sinon d'évaluer leur effet net, du moins de calculer quelle est la proportion de la population cible qui en bénéficie. Selon les tableaux de bord DARES, cette part est passée de 30 % en 2000 à 24,7 % en 2008 et en 2009. Pour les non qualifiés, cette part était de 35,7 % fin 2008 (au sein des jeunes non qualifiés en emploi, 56,4 % étaient en emploi aidé).

En novembre 2009 sur 674 000 bénéficiaires de mesures emploi (hors CIVIS) 103 000 étaient des jeunes non qualifiés (VI et Vbis). En juin 2010 ces indicateurs s'élevaient respectivement à 689298 et 97305. Par ailleurs le nombre de jeunes bénéficiaires de contrats Civis s'élevait à 260000 en juillet 2009 et 2010.

On peut essayer de rapprocher le total des mesures individuelles (ou le stock des bénéficiaires des mesures à un moment donné) de la population « cible », c'est-à-dire les jeunes actifs (en emploi et chômeurs) et les inactifs hors études. Pour les 15-24 ans, elle représente 3 300 000 environ. Le total des mesures des jeunes, y compris les demandeurs d'emploi en formation (via Pole Emploi) et les contrats CIVIS, serait situé entre 1 200 000 et 1 300 000. Il s'agit de chiffres grossiers, d'ordres de grandeur en faisant l'hypothèse, évidemment un peu forte, qu'un jeune ne bénéficie que d'une seule mesure au cours d'une année ; on peut admettre que 4 jeunes sur 10 de la population cible bénéficient d'une mesure.

Cette estimation est cohérente avec les résultats d'une étude parue en 2005 sur les parcours professionnels des jeunes sortis du système scolaire en 1994 (Giret et Lopez – 2005). Un sur deux est passé par un dispositif d'aide à l'emploi au cours de ses premières années de vie active.

Faute de pouvoir évaluer l'impact propre de ces dispositifs, on se contentera de relever quelques unes de leurs contributions positives et de leurs faiblesses.

On portera à leur crédit :

- le fait qu'une **proportion significative** des jeunes les plus éloignées de l'emploi a bénéficié d'un accompagnement minimum. Dirigés majoritairement vers les plus faibles, les dispositifs ont souvent permis aux jeunes d'éviter l'exclusion et le découragement ;
- l'arsenal des moyens d'action est suffisant ;
- la montée en régime des Missions locales PAIO. Aujourd'hui, ce réseau a les moyens de suivre une proportion significative des jeunes éloignés du marché de l'emploi ;
- la reconnaissance de la dimension territoriale des problèmes : la politique de la ville, l'éducation nationale ont défini des zones prioritaires. Les jeunes qui y habitent bénéficient en quelque sorte d'une discrimination positive.

Au débit :

- les publics prioritaires représentent le plus souvent une minorité, et toujours en régression au fil du temps de la population bénéficiaire d'une mesure. En 2009, 30 % des titulaires d'un contrat de professionnalisation seulement, étaient précédemment chômeurs. Ce sont eux qui ont les formations les plus courtes. « moins fréquents ceux à durée indéterminée s'adressent à un public de plus en plus qualifié » (Dares - juillet 2010); mais la politique de l'emploi n'accorde pas de priorité réelle au public des zones prioritaires.

**Extraits de la synthèse du rapport de l'IGAS : l'accès à l'emploi des jeunes
des quartiers prioritaires de la politique de la ville - Juillet 2010**

Malgré les objectifs prescrits par la loi de rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 et les dispositifs engagés après la crise des banlieues de 2005, les écarts de chômage ne se sont pas réduits entre les ZUS et le reste des agglomérations avant le retournement conjoncturel de 2008. Ces écarts tendent à s'aggraver depuis. La politique de l'emploi qui est amenée à prendre le relais du système scolaire n'accorde pas de priorité à ce public au motif qu'il serait pris en charge par la politique de la ville.

A l'absence de priorité nationale et territoriale donnée à l'emploi des jeunes des ZUS viennent s'ajouter la faiblesse de l'accompagnement des jeunes en difficulté et l'inégale articulation des missions locales et de Pôle-emploi.

- l'instabilité des dispositifs qui comprend plus de 80 rubriques. A intervalles irréguliers, pour ne prendre que cet exemple, la définition des contrats aidés change.

Exemple d'instabilité :

Un décret du 15 juin 2010 définit les règles de prise en charge des tuteurs. Le 17, le Ministre fait part de son intention d'élargir ces conditions de prise en charge.

Autre exemple : l'efficacité de l'action dans les ZUS tenait en partie à une présence significative d'animateurs : dont une forte proportion bénéficiait de contrats aidés : le nombre de ceux-ci a fortement diminué du fait de la réduction des dotations budgétaires concernées.

Le domaine est « sinistré » par le besoin irréprouvable des nouveaux venus – ou revenants – au pouvoir de modifier le décor. La modification des comportements, la maîtrise des nouveaux dispositifs requiert du temps. L'instabilité ne permet pas la mise en œuvre de politiques contracycliques efficaces. Les récessions entraînent spontanément une rétraction non seulement des embauches normales mais aussi du recours aux emplois aidés, à l'apprentissage. On ne peut à la fois contrer rapidement ces mouvements et changer la règle du jeu.

Ainsi l'effectif des jeunes aidés diminue de 2007 à 2009 (798 000 en 2007 ; 738 000 ou 712 000 selon les sources en 2008 ; 674 000 en 2009). L'effectif des jeunes non qualifiés aidés passe de 118 000 en 2008 à 103 000 en 2009. Le nombre de nouveaux contrats de professionnalisation baisse de 18% entre 2008 et 2009 (Dares - analyses Juillet 2010).

- La pluralité des autorités en charge de l'aide à l'insertion des jeunes : L'Etat, les régions, les partenaires sociaux et au sein de l'Etat les diverses composantes ; à preuve, le fait que le découpage des zones espaces prioritaires de l'Education nationale n'est pas le même que celui de la politique de la Ville.

- Le système est difficilement lisible pour ceux qui ont besoin d'aide, voire pour les intervenants eux-mêmes. Les critères associés aux diverses mesures créent des sous-ensembles souvent artificiels et toujours étanches : âge, durée de chômage, localisation, nature du contrat aidé, contenus en formation, etc... Les cas de phagocytages entre mesures ne sont pas rares : le contrat jeune, n'imposant pas de formation, faisait concurrence aux contrats de qualification et d'adaptation.

* *

*

Au total, on retiendra de cette analyse — trop rapide — que l'évolution du système productif est peu propice à une insertion rapide dans des emplois durables de tous les jeunes et tend à ne rien offrir aux peu ou non qualifiés. Et les interventions publiques, si elles ont permis d'offrir des périodes de répit ou de rattrapage pour une fraction du « stock » des jeunes éloignés de l'emploi, n'ont pas permis de diminuer significativement ce « stock » ni de réduire les écarts dans les chances, les vitesses d'insertion entre les divers groupes de jeunes.

II. DEBAT SUR LES PROPOSITIONS

2.1. Les initiatives, positions, décisions ayant pour but de donner, si possible, à tous les jeunes la place correspondant à la valeur qu'ils représentent, déjà aujourd'hui mais surtout pour l'avenir de notre société, se sont multipliées depuis le Rapport Schwartz de 1981. La crise économique ouverte en 2008 a provoqué une accélération du phénomène : Livre vert reprenant au printemps 2009 les conclusions de la Commission de concertation sur la politique de la jeunesse animée par Martin Hirsch ; les trains de décision qui ont suivi en juillet puis en septembre 2009 : l'adoption de la loi relative à l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie ; les mesures prises dans le cadre des lois de finances.

Plusieurs rapports récents reprennent les constats sur la situation des jeunes et formulent des salves de propositions : rapports de l'OCDE « des emplois pour les jeunes consacrés à 16 pays dont la France (la session d'octobre 2009 de l'OCDE consacrée à la crise de l'emploi, le thème « aider les jeunes à s'inscrire durablement sur le marché du travail » a fait l'objet d'un développement particulier) ; rapport du Conseil Economique et Social en 2008 ; rapport d'information de M. Demuynck au Sénat en 2009 ; rapport de Mme Florence Guégot sur l'information et l'orientation professionnelle ; rapports de MM. Lachman, Proglia, Marcou sur l'alternance et l'apprentissage... Sans oublier les rapports administratifs : « les missions locales pour l'insertion professionnelle » : Inspection générale des finances, juillet 2010 - « L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville » : Inspection générale des affaires sociales, juillet 2010.

Mais l'atteinte de l'objectif recherché : assurer aux jeunes une meilleure insertion professionnelle, dépend d'autres trains de réformes ; d'abord ceux qui affectent les divers niveaux du système éducatif, de la maternelle à l'Université. Mais aussi de ceux qui touchent à l'organisation des pouvoirs publics (décentralisation, au droit du travail...). Cette floraison de réformes suscite immédiatement une question : sont-elles cohérentes entre elles, ici, s'agissant de notre sujet ? La réponse est évidemment mitigée

Les « paquets » de mesures proposées ou retenues, différentes selon leurs promoteurs et selon leur axe principal ; n'en comportent pas moins beaucoup d'éléments communs. . Les énumérer toutes ne présente qu'un intérêt limité. Mais on peut, en les parcourant, illustrer les principaux axes des politiques – on serait tenté de dire de la politique – préconisées à savoir :

- la fermeture du robinet de l'échec scolaire ;
- les alternatives à l'entrée dans la vie active par le chômage ;
- la mise en place d'un service public « unifié » d'informations et d'orientation ;
- la « modernisation » des institutions (autres que celles en charge de la formation initiale) compétentes à divers titres en matière d'insertion professionnelle ;
- une association plus étroite entre la formation et l'emploi ;
- l'amélioration de la sécurité économique et sociale des jeunes et une meilleure représentation politique et sociale.

■ **La fermeture, à tous les niveaux d'enseignement, du robinet de l'échec.**

Doivent y contribuer :

Les réformes en cours ou en préparation des divers niveaux d'enseignement

- *Dans le primaire* : la mise en place du soutien individuel. L'affectation de moyens supplémentaires dans des zones prioritaires.
- *Dans le secondaire* (cf. Le monde du 10.03.2010) :

Aide, accompagnement individualisée aux élèves.

Renforcement de l'action sur le terrain de « la mission générale d'insertion de l'Education nationale ».

- Les analyses des besoins de main d'œuvre qualifiée à moyen terme (« Les métiers en 2015 »), soit un quasi plein emploi pour les BAC+2 et BAC+3, dans les voies professionnelles, justifient une réorientation des étudiants en échec dans la voie générale vers les formations à visée professionnelle. On retrouverait ainsi la finalité initiale de ces filières utilisées aujourd'hui par les diplômés d'IUT comme 3^{ème} année d'études.

Rééquilibrage entre filières avec possibilité de réorientation. Accroissement de la partie des programmes laissée à la discrétion des équipes pédagogiques d'établissement, en particulier dans la voie professionnelle.

Modularisation de l'enseignement général et professionnel.

Création d'une terminale de spécialisation pour préparer à l'enseignement supérieur.

Ouvrir des classes de détermination dans les lycées pour éclairer les jeunes¹⁰.

Dernier exemple de la volonté de bien faire : les circulaires du Ministère de l'Education de Juillet 2010, sur le programme CLAIR (Collèges Lycées Ambition Innovation Réussite) qui prévoit notamment la création de préfets d'études dans certains collèges, sur les internats d'excellence, sur l'extension de la mallette des parents ; l'annonce par le Chef de l'Etat de l'ouverture de 20 établissements de réinsertion scolaire pour les élèves perturbateurs.

Total apporte une contribution de 5 millions au Fonds d'investissement des expérimentations pour les jeunes : notamment pour aider « l'association pour favoriser une école efficace (APFEE) » à apporter un soutien scolaire externe à 20 jeunes.

¹⁰ Voir les recommandations du Haut Conseil de l'éducation sur la filière professionnelle.

Expérimentation d'un livret de compétences, proposition du livre vert reprise dans la loi sur la formation. Il enregistre les compétences acquises au titre du « socle commun », valorise les capacités, les aptitudes et les acquis de leurs titulaires dans le champ de l'éducation formelle et informelle, ainsi que leurs engagements dans des activités associations, sportives et culturelles.

Développer les écoles de la 2^{ème} chance : 12 000 places par an à la fin de 2010 « dans le cadre d'un partenariat renforcé avec les régions (1 000 places dans 13 régions en 2009).

Un exemple concret : l'école de la 2^{ème} chance en Midi Pyrénées

Elle reçoit 14 nouveaux « élèves » chaque mois. 800 ont été pris en charge depuis 2004. 12 formateurs sont affectés à cette école. Sur les 9 mois de l'école, 3 sont en alternance, 1 est consacré à élever le niveau en compétences de base et 4 à « apprendre à apprendre ». le taux de sortie « positive » est de 60 % après six mois.

Développer l'EPIDE : internat visant la resocialisation et l'acquisition d'un 1^{er} niveau de connaissances. On prévoit 20 centres pour 2000 jeunes. Développer aussi les internats pour les bons élèves, notamment ceux aptes à peupler les classes préparatoires aux Grandes Ecoles.

Les recommandations de la Cour des Comptes

- Une allocation fortement différenciée des moyens d'enseignement
 - ➔ Accroître la part des financements allouée à l'école primaire en privilégiant le traitement de la difficulté scolaire
- Adapter l'organisation scolaire aux besoins des élèves
 - ➔ Evaluer les besoins d'accompagnement individualisé
 - ➔ Généraliser la détermination par chaque établissement d'un objectif de baisse du taux de redoublement
- Accorder le service des enseignants du 2^{ème} degré à la diversité de leurs missions
- Accroître la responsabilité des établissements d'enseignement
- Engager un effort exceptionnel en faveur des établissements confrontés à la plus grande difficulté scolaire

- *Dans le supérieur :*

Expérimentation pour réduire le taux d'échec au terme du 1^{er} cycle

Renforcement, généralisation des dispositifs de recherche et de préparation du premier emploi (les Bureaux d'aide à l'Insertion professionnelle). « Un droit à la réorientation en cours d'année sera expérimenté »

Développement des licences professionnelles.

La mise en place du repérage et du traitement des élèves les plus exposés au risque d'échec

Article 36 de la Loi sur l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie : » chaque établissement transmet à des organismes et personnes désignées par le « représentant de l'Etat dans le département ainsi qu'aux missions locales, les « coordonnées de ses anciens élèves qui ne sont plus inscrits dans un cycle de « formation et qui n'ont pas atteint un niveau de qualification par voie réglementaire¹¹.

Obligation pour l'Institution de formation de proposer des solutions à tous les jeunes en échec (Livre Vert).

Dans certaines régions on expérimente la formule d'une plateforme territoriale qui repère et traite ces cas (Nord – Pas de Calais).

Dans les pays de Loire, le projet ESPADON vise à généraliser la mise en œuvre d'un logiciel qui permet d'identifier et de suivre les élèves qui décrochent, pour les mettre en relation avec un dispositif d'insertion. Un partenariat existe entre le recteur, les missions locales, Pôle Emploi, l'agriculture, la région et la Protection judiciaire de la Jeunesse (lettre de l'OZP).

Les missions locales de la Ville de Paris expérimentent le repérage et le suivi des jeunes sortis du système scolaire.

En novembre 2009, l'Etat a passé une convention avec l'ACSE pour un montant de 20 millions sur 2 ans, consacrée notamment à la prévention du décrochage scolaire et au développement d'internats d'excellence.

■ Eviter l'entrée dans la vie active par le chômage

L'objectif affiché est clair : « ne laisser aucun jeune sans solution vers l'emploi à la rentrée 2009¹² ». **Formulé autrement, il s'agit de** créer une obligation (pour les institutions) un droit (pour les jeunes de 16 à 18 ans) d'accompagner et de proposer soit une formation, soit un emploi. Il s'agit d'éviter une solution de continuité entre la fin de la scolarité obligatoire et l'âge de la majorité.

Rendre effectif le droit à l'accompagnement pour tout jeune loin de l'emploi (via notamment le CIVIS).

Le contrat d'autonomie qui lie un opérateur privé et un jeune et dont les modalités de financement sont très incitatives à une insertion rapide

Conforter les missions locales dans leur rôle de pivot de l'insertion des jeunes éloignés de la formation et de l'emploi et/ou ayant des difficultés socio-économiques particulières (elles sont chargées de gérer le service civique sur le terrain). On rappelle qu'elles ont été créées sur la base des recommandations du rapport Schwartz de 1981. Reprenant les dossiers de M. Hirsch, M. Daubresse s'intéresse particulièrement à 15 « projets structurants de conduite vers l'autonomie intégrant : orientation, formation, citoyenneté, insertion, emploi, logement, santé, mobilité internationale, culture.

¹¹ Le Livre vert préconise la généralisation d'enquêtes dans les établissements de formation pour suivre les élèves sortants.

¹² Deux lois antérieures avaient déjà inscrit ce principe dans le marbre.

M. Schwarz ne recommandait rien d'autre en 1982. Conformément à cette orientation, une nouvelle convention a été passée fin 2009 entre le Conseil national des Missions locales et Pôle Emploi et les moyens des missions ont été renforcés.

Le livre vert évoque l'octroi à chaque jeune d'une dotation formation (au-delà de celle initiale) qu'il pourrait « consommer pour compléter un bagage initial insuffisant ou se perfectionner ».

Le livre vert préconise aussi l'organisation sur le territoire de la continuité de la prise en charge de l'ensemble des jeunes qui ont un besoin d'accompagnement et la construction au niveau régional d'une offre de formation diversifiée, multiforme permettant de répondre aux besoins particuliers de tous les jeunes « accompagnés ».

Au sein de la commission Hirsch avait été évoquée l'instauration de quotas ou d'un taux légal de jeunes salariés en alternance dans les entreprises.

Dans les Universités « redresser » le recrutement des filières courtes au profit des bacheliers professionnels et technologiques. Reconstituer une « propédeutique » ou accepter une sélection (avec proposition d'une solution alternative), développer les services d'aide au placement des étudiants diplômés.

■ **Disposer d'un vrai service de l'information et de l'orientation**

Le principe en est posé dans la loi sur la formation professionnelle.

« Le service public de l'orientation tout au long de la vie est organisé pour garantir à toute personne l'accès à une information gratuite complète et objective sur les métiers, les formations, les certifications, les débouchés et les niveaux de rémunération ainsi que l'accès à des services de conseil et d'accompagnement en orientation de qualité et organisés en réseaux ».

La loi crée le poste de délégué à l'information et à l'orientation : il dispose d'un service dématérialisé et gratuit accessible à tous ; service fournissant un premier niveau d'orientation et facilitant l'accès aux institutions en mesure de fournir le conseil spécialisé. Le titulaire a été désigné fin juin 2010.

Ce dispositif peut ne pas prendre la forme d'une institution unique. Il peut être constitué d'organismes qui dans leur champ remplissent la fonction du Service public. Le délégué doit proposer un plan de coordination des organismes nationaux concourant à cette mission (ONISEP, CIDJ, Centre Info...). Le même principe de « coordination » devrait valoir au niveau de chaque région.

Le livre vert proposait de confier une mission très large à ce service public comme « organisation au service de l'orientation » des élèves, qui puisse orienter et « influencer » le fonctionnement de l'éducation nationale en partenariat avec elle, mais « avec un autre regard que celui de l'institution ». Il proposait une instance régionale de pilotage de l'orientation réunissant le Préfet, le recteur et le Président du Conseil régional (trio assez coloré).

Vu la volonté de tous les acteurs de posséder leur propre système d'information et d'orientation et leur intérêt modéré pour l'adoption d'un langage, de bases de données et de réseaux communs, la mise en œuvre de ce service unifié ne sera pas un long fleuve tranquille. Mais quel test pour mesurer la sincérité de la priorité que les divers partenaires accordent aux jeunes en difficulté !!

■ Moderniser et simplifier les institutions et les dispositifs

La recherche d'un dispositif plus efficace

La création de Pôle-Emploi s'inscrit dans cette perspective, de même que la confirmation de la place et du rôle des missions locales dans le Service public de l'Emploi. En cohérence avec ces « avancées » on notera la signature récente de conventions de coopération à moyen terme entre Pôle-Emploi et le Conseil national des Missions locales d'une part, entre Pôle-Emploi et l'Alliance des villes-emploi (pour les maisons de l'Emploi et les PLIE) d'autre part. La convention relative aux missions locales met en place un dispositif assez lourd avec une instance par région et un Comité local pour chaque mission. Le rapport récent de l'IGAS, évoqué plus haut, reste très critique sur les conditions de prise en charge et de suivi des jeunes issus des zones prioritaires. Par contre le rapport de l'IGF est beaucoup plus favorable aux missions locales : elles obtiennent un taux d'accès à l'emploi comparable à celui des autres structures ; leurs coûts de gestion sont globalement moins élevés que ceux des autres opérateurs. Elles atteignent largement les objectifs que l'Etat leur assigne. Il convient de conforter leur activité de prospection de l'offre. Sans se prononcer sur la pertinence du découpage du territoire entre les missions locales, elle préconise de conforter leur autonomie par rapport à l'état, les collectivités territoriales et Pole Emploi. Qui dans ces conditions va réguler la concurrence avec Pole emploi ?

Parallèlement, l'administration s'efforce de simplifier le catalogue des contrats aidés : la mesure la plus récente est la création du contrat unique d'insertion avec ses deux volets concernant respectivement les secteurs marchand et non-marchand.

Très critiquée par les régions, la signature du Préfet en bas du contrat du plan régional de développement de la formation à côté de celle du Président du Conseil régional peut-être lue positivement comme la traduction juridique du nécessaire accord entre l'Etat et la région (interprétation du haut Conseil de l'Education).

La loi sur la formation professionnelle étend le champ d'intervention des OPCA : au financement des formations opérationnelles à l'emploi, c'est-à-dire antérieures à la signature d'un contrat de travail ; au conseil et à l'assistance aux entreprises dans leur recours à la formation professionnelle continue. Cet élargissement des compétences ne va pas faciliter la vie des demandeurs de formation : ils vont se retrouver dans un maquis encore plus épais.

■ Accroître l'engagement des employeurs et des organisations professionnelles dans la conception et la mise en place des dispositifs

Sous cette rubrique, on peut ranger d'abord **l'ensemble des mesures visant à développer l'alternance et plus particulièrement l'apprentissage.**

L'objectif affiché est très ambitieux : 800 à 900 000 jeunes en alternance, alors qu'une classe d'âge compte de 650 000 à 700 000 jeunes. Mais cet objectif, apparemment clair, recouvre en fait beaucoup d'ambiguïté dès lors que l'apprentissage correspond à des cycles très divers dont la durée moyenne diminue, c'est-à-dire :

- qu'il constitue souvent un complément d'une formation déjà qualifiante ;
- qu'il se développe aujourd'hui plutôt pour la population des diplômés de niveau II et III c'est-à-dire post baccalauréat ;
- et que le temps consacré aux travaux d'atelier et aux stages en entreprise dans les lycées professionnels n'est plus très éloigné de la partie en entreprise de l'apprentissage.

Cet engouement ne traduit-il pas aussi :

- la volonté des institutions de formation de bénéficier d'un financement complémentaire via la taxe d'apprentissage ?
- la préférence pour le statut de salarié sous contrat de travail : le jeune est rémunéré et placé sous l'autorité de l'employeur, le coût du travail est très allégé pour l'entreprise.

Les avantages de ce mode de formation sont certains : la « pédagogie par le faire » est mieux adaptée que la formation intra muros aux formes d'intelligence d'une partie des jeunes. Il assure une connaissance effective du milieu de travail et des exigences de l'entreprise.

Mais la qualité de l'apprentissage n'est pas garantie par le seul recours au contrat de travail : à preuve, le pourcentage non négligeable des ruptures de contrat. Un apprentissage ou une alternance de qualité suppose que l'entreprise d'accueil soit réellement formatrice. Et former 800 000 à 900 000 jeunes par « alternance » n'est possible que si les flux d'entrée dans ces formations sont à l'abri des fluctuations conjoncturelles. On notera à cet égard que ce n'est qu'au prix d'une campagne de mobilisation très forte que le nombre d'apprentis en fin d'année est resté à peu près stable de décembre 2007 (417 000) à décembre 2009 (423 000). Mais le nombre de contrats de professionnalisation a baissé pendant la même période passant de 191 000 à 174 000, tableau de bord trimestriel de la DARES.

Les deux rapports ¹³ récemment élaborés à la demande des pouvoirs publics par des chefs d'entreprises, confirment l'ampleur des efforts à accomplir pour améliorer la qualité de l'alternance : un des chapitres du rapport de M. Proglgio est intitulé « conduire une politique qualité de l'alternance dans l'entreprise » ; n'est ce pas reconnaître que ce n'est pas encore une pratique courante ? Ces rapports recommandent un plus grand engagement des employeurs et de leurs organisations.

M. Marcon préconise de rendre obligatoire une formation pédagogique des maîtres d'apprentissage ; il recommande l'adoption par la profession d'un engagement national de qualité, la généralisation de la fonction de développeur dans les centres.

Il souligne – et c'est un constat de portée générale – que la profession maîtrise mieux le contrat de professionnalisation dont les modalités de mise en œuvre ont fait l'objet d'un accord de branche que le contrat d'apprentissage enserré dans un corpus de textes législatifs et réglementaires ;

La loi sur la formation professionnelle permet d'imputer les **dépenses de tutorat** sur la contribution à la formation. Tous les rapports recommandent une organisation solide et un pilotage effectif de cette fonction tutorale.

Pour soutenir et stabiliser les flux d'entrée en apprentissage les « ateliers de l'alternance » préconisent :

- de pérenniser et coordonner les dispositifs de « développeur de l'apprentissage et de l'alternance » ;

¹³ M. Proglgio : « promouvoir et développer l'apprentissage ». M. Marcon : « développement de l'alternance dans le secteur de la restauration ».

- de rendre le système de quota (majoration de 20 % de la taxe d'apprentissage pour les entreprises de plus de 250 salariés qui n'ont pas 3 % de leurs effectifs en contrat d'alternance ou d'apprentissage) plus incitatif et plus dynamique : généraliser le quota mais avec malus et bonus.

Tous, enfin, demandent une remise à plat des rémunérations et des avantages fiscaux et sociaux concernant tant l'alternance (les contrats de professionnalisation) que l'apprentissage. « Le système actuel défavorise les alternants les moins formés et les plus âgés ». Le niveau des rémunérations pourrait dépendre de critères communs : niveau de qualification, temps de production en entreprise...

Le livre vert propose de déterminer le droit d'un système de pré-recrutement – inspiré du dispositif en vigueur dans la fonction publique – qui permettrait aux entreprises de conclure avec des étudiants des promesses d'embauche, promesse assortie d'une aide financière et entraînant pour son bénéficiaire une obligation de rester un certain temps dans l'entreprise. On peut rapprocher cette suggestion de la pratique des contrats conclus avec des chercheurs s'engageant à conduire un projet élaboré en commun avec une entreprise, mais aller trop loin dans ce sens accroîtrait l'ampleur des variations procycliques des flux d'entrée en alternance retirant alors à cette voie de formation la stabilité que requiert un système de formation.

Les décisions déjà prises et les préconisations non encore suivies d'effet traduisent la volonté de **développer le cumul étude-emploi** en privilégiant certes les formules de formation professionnelle dite duale mais sans pénaliser, bien au contraire, les activités à finalité purement économiques à savoir assurer un revenu à l'intéressé.

Le livre vert insiste sur ce point : au-delà de la défiscalisation des revenus de l'espèce¹⁴ et de leur non-prise en compte pour les bourses, il propose un mécanisme de prêt aux étudiants garanti par l'Etat.

Plusieurs recommandations enfin incitent les partenaires sociaux à porter davantage d'intérêt à la situation des jeunes en entreprise : pour harmoniser les conditions de rémunération des apprentis et des titulaires de contrat de professionnalisation, pour réduire la précarité dont souffrent les jeunes salariés, pour définir au niveau de la branche un cadre de travail sur le développement de l'emploi et de la qualification des jeunes, pour négocier le congé de service civique. Développer enfin les dispositifs et les engagements collectifs en faveur de l'alternance sous forme notamment d'accords cadres interentreprises au sein d'un territoire (à l'image de la pluriactivité et de la saisonnalité (source : les ateliers de l'alternance)).

■ **Améliorer la sécurité économique des jeunes, leur représentation dans les processus de décisions.**

Pour mémoire, on évoquera les mesures et préconisations qui visent à donner aux jeunes les moyens d'une autonomie économique minimale et à organiser leur représentation dans l'univers de la consultation-concertation.

C'est principalement dans le cadre des CIVIS et du contrat d'autonomie qu'un jeune peut recevoir aujourd'hui une aide assimilable à un revenu.

¹⁴ Ce qui n'intéresse que les familles imposées.

La Commission « Hirsch » a longuement débattu du sujet : une majorité préconisait un soutien financier ne distinguant par au départ les droits des jeunes selon qu'ils sont en formation, en emploi ou sans activité ; un dispositif universel, unifié et modulé en fonction des besoins des jeunes.

Pour finir, la Commission a proposé « d'ouvrir un système équivalent au RSA sans pouvoir dégager un accord général sur l'extension de ce dispositif aux étudiants « comme aux autres jeunes en emploi ». Suite à ces délibérations, a été décidée une ouverture limitée au RSA au profit des étudiants de moins de 26 ans dès lors qu'ils auraient travaillé 2 ans sur les trois dernières années précédant leur perte d'emploi. On reviendra sur ce sujet et propos des questions de financement.

Ce survol — trop brouillon — des mesures prises depuis quelques années, des orientations retenues, des propositions formulées dans de nombreux rapports, prouve que tous les acteurs sont conscients de l'ampleur du problème. Depuis plus de dix ans, la question des conditions d'accès à l'emploi des jeunes est restée à l'ordre du jour. Certes le nombre des emplois aidés a baissé de 2000 à 2008, mais dans le même temps, les « espaces critiques » ont bénéficié d'une attention croissante.

Avant même le déclenchement de la crise, le bilan des interventions publiques était mitigé : au mieux, on avait stabilisé la situation, enrayé une dégradation. Aussi ne s'étonnerait-on pas que la crise — brutale — dont les effets sur les conditions d'emploi des jeunes ont été immédiats et de grande ampleur, ait « effacé » les modestes résultats obtenus ou en voie de l'être. Et les inégalités dans l'accès à l'emploi se sont amplifiées.

Dans la meilleure des hypothèses, le recul enregistré ne sera lui-même effacé qu'après plusieurs années. Les perspectives d'offre d'emploi (cf. les métiers en 2015) qui étaient positives mais modestes sont aujourd'hui moins favorables.

Dès lors la poursuite des politiques actuelles débouche inéluctablement sur des résultats comparables ou plus sûrement inférieurs à ceux du passé, au moins pendant toute la période où la croissance n'assurera pas une augmentation de l'emploi.

La coexistence de résultats médiocres — voire d'échecs durables pour certains groupes — et d'une accumulation de mesures, de programmes, d'initiatives, n'est-elle pas la preuve que les modalités de l'insertion professionnelle des jeunes sont en quelques sortes un produit fatal de la « constitution implicite » de la société française ?

Le fait que le livre vert, produit d'une large concertation animée par une personnalité aussi dynamique, ne recherche pas les causes premières des états de nature qu'il veut corriger, conforte cette interrogation. Le réalisme politique recommandait d'avancer masqué : l'histoire récente montre que ce faisant, on reste dans l'impasse.

Comment essayer d'en sortir ? En repérant les éléments du consensus implicite qui s'opposent à un traitement efficace de la mise au travail des jeunes. C'est ce que nous appelons des « nœuds » qu'il faudrait défaire pour avoir une chance de sortir de l'impasse.

2.2. Les « nœuds » à défaire

- L'obligation pour le système de formation initiale d'assurer une réelle « **équité** » des chances et de fermer le robinet d'entrée des laissés pour compte.
- Une organisation rationnelle de l'exercice du pouvoir au niveau territorial.
- Un réexamen du « **traitement** » de la force de travail jeune dans l'appareil de production.
- Une révision de la distribution et de la redistribution des revenus pour dégager les ressources nécessaires.

■ La formation initiale

Est-il possible de faire en sorte que **l'école** donne à **tous** les enfants la maîtrise des connaissances et des comportements de base, qu'elle cesse de sélectionner et d'exclure ?

- ➔ S'agissant de la maîtrise des éléments de base, la solution est sans doute celle de l'inégalité dans l'affectation des moyens du service public en fonction inverse des difficultés rencontrées par les élèves, ceci même au prix d'une moindre mixité scolaire (acceptée et maîtrisée ¹⁵ et non pas laissée au lobbying des parents et des rumeurs.) Cette différenciation est-elle compatible avec la politique actuelle de réduction des effectifs ?
- ➔ S'agissant de la socialisation des enfants, est-on prêt à accepter que c'est à l'école — ou à des institutions qui soient très proches d'elle — d'assurer outre la transmission et la maîtrise du socle des connaissances, l'éducation, l'apprentissage des comportements que requiert une vie sociale normale ?

Rappelons-nous : les hussards de la République avaient répondu oui à cette question en doublant l'école publique d'un réseau d'activités périphériques que beaucoup animaient à travers la ligue de l'enseignement, l'éducation populaire ou d'autres structures d'éducation populaire.

Le modèle du bon élève, doué pour la conceptualisation formelle peut rester dominant, il ne peut rester exclusif. Il n'est pas compatible avec la reconnaissance et la valorisation d'autres formes d'intelligence, le sport, les expressions artistiques, la dextérité manuelle, etc., l'apprentissage entre pairs...

Dès lors que la population à traiter est très hétérogène, la recherche de l'efficience à l'école requiert le recrutement d'enseignants « à profil » tant sur le plan des disciplines, que du comportement. **La diversification appelle des niveaux hiérarchiques intermédiaires** : qui est responsable de l'offre de formation pour telle collectivité ? Les règles d'organisation et la gestion du personnel doivent reconnaître la communauté pédagogique, organiser les procédures qui en assurent le fonctionnement effectif. La contrepartie de la nécessaire adaptation de l'école au terrain, n'est-ce pas l'obligation d'afficher des objectifs et la détermination d'instances et de personnes « responsables » dotés d'une autorité réelle et soumise à un contrôle effectif ?

¹⁵ En Italie, une limite est imposée à l'hétérogénéité culturelle des classes.

La différenciation, l'inégalité des moyens n'est acceptable que si ceux qui en « bénéficient » rendent des comptes : la constatation des résultats et l'analyse « ouverte » du rapport entre moyens et résultats font partie de la gestion de l'école.

Au fur et à mesure que l'on s'élève dans des niveaux de formation, la transition entre l'école et le monde de l'**activité professionnelle** doit devenir de plus en plus **organique** : renforcement des actions d'information sur les professions, les métiers dans le primaire. Refonte de l'orientation vers la voie professionnelle : l'organiser en seconde et pas en troisième.

Propositions du Haut Conseil de l'éducation

Que la 2^{ème} année « du CAP se fasse exclusivement en apprentissage ; que les lycées professionnels offrent plus de places en apprentissage ; mieux exploiter les potentialités des lycées des métiers, recourir davantage aux enseignants « associés » ».

Améliorer l'articulation entre les filières professionnelles du secondaire et le supérieur, notamment au bénéfice des bacheliers professionnels.

Développer la modularisation, la technique des unités capitalisables, conditions de la banalisation des allers-retours entre période de formation et d'activité.

- S'agissant des formations professionnelles proprement dites, peut-on espérer moins d'inégalité dans l'accès au premier emploi durable sans :
- mise en cause du dualisme Universités-grandes Ecoles et un rééquilibrage entre les filières générales et les filières professionnelles ;
 - obligation pour toutes les institutions de formation de se préoccuper de l'insertion professionnelle de leurs élèves, tout en diminuant le taux d'échec, d'en faire un critère de classement et de répartition des moyens ;
 - mise en œuvre de dispositifs facilitant la reprise d'études en cours de vie active ;
 - le respect de labels de qualité pour l'alternance dont il convient de continuer à encourager le développement ?

Dans cette perspective, il ne faut surtout pas réduire la partie « hors institution » de formation de l'alternance à la seule présence en entreprises du secteur marchand : la pédagogie, toutes les activités du secteur public, la recherche au niveau des doctorants (y compris dans les sciences molles) peuvent être des domaines d'alternance.

La différenciation nécessaire au niveau primaire et secondaire, le développement des activités éducatives extra-scolaires ne peuvent être envisagées en dehors d'un fort mouvement de déconcentration, voire de décentralisation. L'adaptation au terrain est une condition du succès ; la contrainte obligatoirement associée à une action efficace ne peut être effective qu'assumée par une autorité légitime. Le traitement des zones à problèmes relève d'un pouvoir d'agglomération. Jusqu'où associer ce pouvoir à la politique scolaire dès lors qu'il aurait la responsabilité du périscolaire ?

■ La cohérence spatiale

La formation tant initiale que continue est évidemment un enjeu de pouvoirs. Le réalisme oblige à reconnaître que le risque existe, que les tensions entre les détenteurs de pouvoirs en ce domaine empêchent la réalisation des objectifs qu'au moins publiquement tous déclarent rechercher.

L'importance de la dimension territoriale ne saurait être sous-estimée. Sur les 3 catégories de jeunes évoquées plus haut, deux ne peuvent trouver de solution à leur problème qu'à l'intérieur de leurs territoires. C'est à l'intersection du sectoriel et du territorial que doivent être posés les enjeux et définis les objectifs (cf. le rapport sur les métiers en 2015). Les dispositifs relatifs à la formation professionnelle continue privilégient l'approche sectorielle, par branches. Aujourd'hui, l'interprofessionnel à un niveau territorial donné ne « fait pas le poids » par rapport aux rapports verticaux de branche tant du côté syndical que de celui des employeurs.

Une répartition claire et rationnelle des compétences est illusoire. C'est pourquoi une large place doit être laissée à **la coordination, mais à la coordination obligatoire**.

Pour qu'elle soit possible, il doit exister des espaces au sein desquels les partenaires peuvent, ou plutôt sont obligés, de prendre des engagements et disposer d'outils opératoires.

Trois dossiers sont particulièrement « chauds » :

Les zones dites prioritaires. Deux découpages coexistent : celui de l'éducation nationale (les ZEP, les réseaux ambition-réussite) et celui de la politique de la ville, avec notamment les ZUS. Une harmonisation est indispensable : cf. le Rapport de la Cour des Comptes et du Sénat sur la cohérence entre les politiques de la ville et de l'enseignement : « 3 élèves sur 4 relevant des zones urbaines sensibles, relèvent de l'Education nationale mais 3 élèves sur 4 de l'éducation prioritaire sont en dehors des ZUS ».

Ce besoin d'une meilleure coordination vaut d'abord pour les divers bras séculiers de l'Etat. Le rapport de l'IGAS, déjà évoqué, souligne que, malgré les efforts récents, les rapports de Pôle Emploi et des missions locales s'agissant de ces jeunes, restent sous le signe de la concurrence. « Sous l'égide de l'Etat, Pôle Emploi doit revoir son mode de coopération avec les missions locales par un des outils d'intermédiation ». Pour améliorer la couverture du territoire, l'IGAS envisage deux scénarios : « la filialisation au sein de Pôle Emploi, la constitution d'un réseau de portage national ». On peut s'interroger sur la pertinence — dans le contexte actuel — d'une recommandation demandant à l'Etat la reprise en mains de ce dispositif.

En effet, comme déjà noté plus haut l'Inspection des finances, beaucoup moins critique, considère au contraire, que le réseau actuel des missions locales, peut, au prix d'un meilleur management et d'une tutelle plus dynamique, être confortée dans sa mission d'aide à l'insertion professionnelle des jeunes. Et la dernière circulaire de la DGEFP sur les relations entre les missions locales et les maisons de l'emploi — aucune fusion n'est à l'ordre du jour — vient encore renforcer l'impression d'un flottement au niveau de l'Etat quant à l'organisation territoriale du Service public de l'emploi. La période n'est pas propice à un dialogue serein entre l'Etat et les collectivités territoriales.

La prévention et le traitement des jeunes risquant de décrocher de l'école. On a cité plus haut l'article 36 de la Loi sur la formation professionnelle qui impose aux chefs d'établissement une obligation d'informer. Il précise : « dans chaque département le dispositif défini au présent article est mis en œuvre et coordonné sous l'autorité du représentant de l'Etat. ».

Formule bien vague. Le livre vert propose de confier au maire – sans doute parce qu'il préside le Conseil d'administration de la mission locale – la responsabilité de faire respecter l'obligation de trouver une solution pour tous les jeunes concernés.

Ce choix pose deux questions :

- le découpage du territoire entre les missions locales est-il pertinent ?
- le Maire est-il en mesure de prendre la responsabilité politique de telles décisions, et d'en assurer l'exécution ? L'agglomération n'est elle pas un niveau plus pertinent ?

Dans la région Nord-Pas-de-Calais, Etat et Région se sont entendus pour construire 4 plateformes territoriales, une par mission locale ; elles réunissent l'Education nationale, l'Enseignement agricole, les services extérieurs du Ministère du Travail et de l'Emploi (aujourd'hui sous l'autorité du Ministère de l'Economie), le Département (Préfet et/ou Conseil général), Pôle-Emploi, les maisons de l'emploi, les organismes consulaires, la protection de la jeunesse, les associations des parents d'élèves et les associations. Ces missions locales sont intercommunales. Chaque plateforme dispose d'une équipe d'intervenants.

La composition de ces plateformes est la bonne. Le dispositif ne sera efficace que si le Préfet et la Région participent effectivement aux délibérations pour acter les décisions et si les partenaires jouent le jeu. On regrettera en passant que notre droit public ne prévoient pas la technique du conclave : vous ne pouvez sortir qu'après une prise de décision effective et à la prochaine vous rendez compte !

Le niveau régional. La formation professionnelle relève de la compétence des régions. En réalité leurs pouvoirs sont limités. Elles sont sans pouvoir en matière de formation professionnelle initiale à l'exception de l'apprentissage ; elles ne savent rien sur les actions relevant des plans de formation des entreprises (actions conduites dans le cadre d'accords paritaires).

Pôle-Emploi gère les crédits que l'Etat et l'UNEDIC affectent à la formation des demandeurs d'emploi.

En 2008, les régions consacrent 11 mds d'euros à l'enseignement (6,1) et à la formation continue y compris l'apprentissage (4,9) Direction générale des collectivités locales. Elles ont en charge l'équipement et le fonctionnement des lycées. Elles doivent par ailleurs préparer le projet du contrat de plan régional de développement des formations professionnelles dont le champ d'application est très large.

Ce plan établi après chaque renouvellement du Conseil régional est signé par la Président du Conseil régional, le Préfet et l'autorité académique ¹⁶ (Loi sur la Formation professionnelle de 2009). Il engage les parties représentées au CCREFP.

¹⁶ On notera la présence de deux représentants de l'Etat : qui commande en matière de formation ? Et à quoi sert le Préfet si le recteur est autonome ?

S'agissant des jeunes, tous les Conseils régionaux financent des actions autonomes ou complémentaires aux dispositifs existants : par exemple majoration des aides à l'apprentissage. Au nom de leurs compétences en matière d'emploi, les gouvernements ne cessent de prendre des **initiatives** qui « débordent » dans le champ de compétences des régions. Ils concluent avec elles, Régions des contrats d'objectifs et de moyens-COM-, dont beaucoup sont consacrés au développement de l'apprentissage.

Un rapport récent de l'Inspection générale des affaires sociales a montré que leurs conditions de mise en œuvre et l'évaluation de leurs résultats laissent beaucoup à désirer. Sans parler des joutes pré-électorales entre Ministres et Association des Régions de France.

La même loi indique aussi que l'Etat peut, en concertation avec les régions, conclure des conventions pour le développement de la formation des jeunes par l'alternance avec des entreprises ou organisation syndicales et associations les représentant au niveau des branches. Mais les régions ne sont pas associées à l'approvisionnement et au fonctionnement du Fonds paritaire de sécurisation du parcours professionnels (FPSPP).

Alors que la Région est le bon territoire pour établir un diagnostic et organiser la coopération entre les acteurs, le recouvrement des compétences y est tel que l'efficacité de l'action dépend beaucoup de la « bonne volonté » des partenaires. Cette bonne volonté ne fait jamais partie du mandat que des élus sollicitent de leurs électeurs !

■ **La place des jeunes dans l'entreprise**

Une meilleure insertion des jeunes suppose, à niveau d'activité économique donné davantage de jeunes « en activité ». Peut-on, en évitant si possible l'impact des mouvements conjoncturels, accroître la volonté (l'intérêt) et la capacité d'accueil des jeunes en alternance ou en simple temps partiel dans l'entreprise ?

→ Cela est possible, souhaitable même dans le secteur public. Le rapport Hénard estime qu'un développement raisonnable de l'apprentissage pourrait concerner un flux annuel de 50 000 jeunes, soit un stock instantané de 100 000 apprentis. Le dispositif assorti d'un engagement de servir quelques années, pourrait faciliter le recrutement des métiers en tension (en particulier dans le secteur sanitaire et social).

→ Dans le secteur marchand, si les objectifs sont clairs : accroître le nombre de jeunes en entreprise, offrir à une forte proportion d'entre eux la possibilité de compléter, de perfectionner, d'accroître leur bagage « culturo-professionnel », l'ambiguïté demeure sur la prise en charge des coûts associés à une telle politique. Au nom de la compétitivité, les entreprises considèrent que cette prise en charge incombe totalement à la collectivité. Cette attitude rompt avec les politiques anciennes et le financement externe présente des inconvénients nuisibles à l'obtention de l'objectif : il entraîne un formalisme généralisé là où l'informel est essentiel : peut-on quantifier a priori et mesurer a posteriori l'activité de tutorat, de maîtrise d'apprentissage ? L'existence d'aides publiques est source de biais : on privilégiera la formule qui rapporte le plus, etc.

On peut à cet égard citer le rapport sur les métiers en 2015 : « si l'on veut — ce qui est souhaitable — réduire la sélectivité des recrutements, il faut que les entreprises disposent d'espaces et de personnel d'accueil et d'intégration ».

Le développement de l'appétence pour l'apprentissage suppose une amélioration — du point de vue des familles et des jeunes — de l'image de l'apprentissage. On pense ici aux niveaux V. qui peuvent, seuls, concerner les jeunes pas ou peu qualifiés au départ.

Deux éléments sont déterminants, le niveau de rémunération du métier préparé, la qualité de la formation en particulier de l'accompagnement du jeune. Cela signifie un recours beaucoup plus large à l'apprentissage – comme embaucheurs d'apprentis et de diplômés par apprentissage – **des entreprises positivement connotées, c'est-à-dire les moyennes et les grandes dans les secteurs « modernes ».**

C'est ce que recommande le rapport sur les métiers en 2015 : « des entreprises moyennes qui ne peuvent recevoir d'apprentis, pourraient demander aux donneurs d'ordre de former les apprentis qui seraient embauchés par les sous-traitants ».

Comme pour les handicapés avant la mise en œuvre de la taxation comme moyen d'échapper à l'obligation d'embaucher, la méthode des quotas (% de jeunes dans l'entreprise) est la bonne, même si elle ne dispense pas de poursuivre une politique de promotion de l'apprentissage avec les entreprises ou les regroupements d'entreprises motivantes (cf. les engagements de Total). Mais la majoration de la taxe, comme sanction du non respect des quotas n'est pas la panacée : beaucoup préféreront payer que de recevoir des jeunes en alternance. L'objectif est de construire un potentiel de formation qui résiste aux coups conjoncturels et aux poussées de fièvre des « coupeurs de coûts » et des fanatiques de l'externalisation. Ne conviendrait-il pas de concentrer toutes les aides publiques à l'emploi (subventions, primes, exonérations fiscales et sociales) sur la tête des jeunes dont on veut absolument favoriser l'insertion professionnelle. Le système actuel mélange la recherche d'une diminution du coût du travail qui appelle les mesures de portée la plus générale possible et les incitations ciblées sur des publics prioritaires. Comme on l'a vu, le résultat en termes d'insertion est particulièrement médiocre

La qualité, c'est **celle de l'investissement que l'entreprise consacre à ses apprentis Tutorat/Aménagement des postes de travail.**

Les constats et les recommandations de MM Proglia et Marcon sont clairs : sauf exception, la situation n'est pas satisfaisante. Leurs rapports donnent un contenu précis à cet investissement. M. Proglia propose d'accorder aux entreprises un crédit d'impôt égal à 50 % des coûts de l'espèce. Cette technique qui garantit l'existence d'une contrepartie vérifiable ne devrait-elle pas remplacer tout ou partie des diverses aides accordées aujourd'hui à l'employeur d'apprenti, notamment les exonérations de charges ? Aller dans ce sens faciliterait la régulation des flux de formation par alternance qui devraient non seulement ne pas subir passivement les fluctuations conjoncturelles mais pouvoir jouer un rôle contracyclique.

Les chantiers expérimentaux lancés par Bertrand Schwartz ont montré combien il est nécessaire de développer des méthodes d'apprentissage articulant les situations professionnelles et les expériences de vie telles que celles mises en place dans les missions nouvelles qualifications

Reste la question de **la rémunération du jeune hors alternance** = notion différente du coût de son travail pour l'entreprise. Le sujet est plus que sensible. Le rapport de l'OCDE sur la France indique que le salaire minimum d'un jeune de 17 ans y représente 57 % du salaire médian, ce qui est très supérieur à la moyenne de la zone.

Et l'allègement massif des charges sur les bas salaires (jusqu'à 1,6 Smic) crée une forte concurrence entre jeunes et moins jeunes salariés (puisque la rémunération est identique à travail identique, sauf pour les apprentis). Plusieurs rapports recommandent un rapprochement, voire un alignement des situations des jeunes de même âge, quel que soit leur statut : apprentissage, scolarité en lycée, contrat de professionnalisation.

Plutôt qu'un Smic jeunes, certains préconisent un allongement de la période d'essai. Qui prendrait en charge ce rapprochement ? Une collectivité publique sans doute.

Si l'on veut, sans introduire le Smic Jeunes, à coût global inchangé, donner la priorité à l'emploi des jeunes, ne conviendrait-il pas de subventionner le premier emploi occupé par un jeune et ce pendant une période à définir qui pourrait être modulée en fonction de la conjoncture ou de l'employabilité de l'intéressé, ou des tensions du secteur ?

Les partenaires sociaux sont concernés à plusieurs titres par tous les contrats de travail qui bénéficient d'aides publiques, la rémunération des stages, la place des jeunes dans les programmes de formation relevant des dispositifs paritaires, le régime d'assurance chômage des jeunes. Ne pourraient-ils pas engager une négociation ayant pour objectif un accroissement significatif des jeunes en entreprise ?

L'insertion des jeunes, moyennement, peu ou pas qualifiés, ne peut être que très difficile dans une économie sans croissance dans laquelle les salariés payés au Smic (ou près du Smic) représentent une proportion importante de la population employée. Cette insertion passe par la mise en place de dispositifs ad hoc inévitablement attentatoires à toutes les vaches sacrées et autres défenses des droits acquis : il s'agit en effet de mettre un terme au flux d'entrée dans le stock de ceux qui ne peuvent plus espérer accéder à cette citadelle des droits acquis. Les solutions ne peuvent résulter que d'un accord entre les partenaires sociaux d'une part, entre eux et les pouvoirs publics (pas seulement l'Etat) d'autre part.

■ Le financement

Le coût total des actions en « faveur de la jeunesse » est inconnu. La partie prise en charge par les collectivités publiques aussi.

La formation initiale en représente la plus grande partie : priorité doit donc être donnée à la maximisation du rapport coût/avantage : c'est le problème de la fermeture du robinet évoquée plus haut. Une balance est à faire entre le coût de cette fermeture et le coût des « charges sociales entraînées par la lenteur, a fortiori l'absence d'insertion (sécurité-santé-mesures de rattrapage en formation...).

Le modèle traditionnel ne tient plus, fondé sur la sortie de formation initiale avec un diplôme et la gratuité des formations pour les « formés » et le financement complémentaire par la famille (la prolongation des allocations familiales, le quotient familial) complété par les bourses – et de façon très marginale – par un salaire (apprentis - petits boulots).

Ce modèle ne tient plus car la minorité qui n'arrive pas à trouver assez vite un emploi est celle qui peut le moins espérer un soutien d'une famille qui très souvent, ne peut soutenir économiquement, ni culturellement ses enfants. Au lycée professionnel 36 % des élèves sont des enfants d'ouvriers, 12 % des enfants de chômeurs n'ayant jamais travaillé. On peut accumuler les faits qui rendent ce modèle obsolète : la répartition intergénérationnelle des revenus, la distribution des patrimoines, la contribution aux charges publiques y compris les régimes sociaux, est particulièrement défavorable aux jeunes (cf. le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires).

C'est d'ailleurs dans ce domaine *des revenus* que le concept de déclassement est le plus pertinent : en valeur absolue, les jeunes dépensent quatre fois plus d'argent (en euros constants) que leurs aînés pour se loger dans des surfaces plus petites.

Dans les ZUS, 31 % de la population vit en-dessous du seuil de pauvreté au lieu de 12 % pour les habitants hors ZUS des mêmes agglomérations (40 % des jeunes de moins de 24 ans).

Toutes les mesures préconisées ont un coût : les plus chères sont les dépenses de « réparation ». Selon le rapport OCDE une place en EPIDE coûte 45 000 euros, un placement de la Protection judiciaire de la jeunesse 41 000, une place en école de la 2^{ème} chance 10 000 euros, un contrat d'autonomie 8 100 euros et un contrat CIVIS 2 300 euros... Un programme crédible devrait ajouter à ces coûts des réparations, ceux de prévention.

La diversification, la modularisation dans le primaire et le secondaire, la généralisation pour la minorité qui en a besoin de l'accompagnement individuel, le développement de l'encadrement « éducatif » extra-scolaire ne peuvent être financés à enveloppe constante.

Une redistribution des moyens et la recherche de leur meilleure efficacité sont donc inéluctables. Les travaux réalisés à l'occasion de la réforme des retraites ou pour rechercher des réductions de charges publiques ont clairement fait apparaître les avantages relatifs des seniors en matière de prélèvements obligatoires.

On a évoqué la substitution aux exonérations de charge d'une aide à l'emploi du jeune primo-demandeur d'emploi.

Autres pistes :

- une redistribution de l'avantage du quotient familial et des allocations familiales des familles aisées vers les jeunes les plus « pauvres » ;
- une imposition fiscale et sociale « normale » des seniors au bénéfice des jeunes et de leur insertion ;
- une redistribution « effective » de la formation continue et des aides à l'insertion au profit des jeunes qui en ont le plus besoin : l'OCDE note que si les contrats de professionnalisation bénéficient à raison de 90 % aux jeunes de moins de 24 ans, seuls 10 % des titulaires sont sans diplôme.

L'énoncé de ces « horreurs » suffit pour conclure à l'obligation de repeindre régulièrement les boîtes à outils pour faire croire à ceux qui le voudront bien que l'on prend le problème au sérieux.

Pourquoi des « horreurs » ?

- Une remise en cause même partielle des exonérations de charges ne peut être envisagée : elle entraînerait immédiatement des pertes d'emploi. Car l'économie française est en effet dans un tel état qu'elle n'est pas en mesure de créer assez d'emplois correctement rémunérés pour non seulement mettre au travail les jeunes primo-demandeurs mais pour organiser un flux de sortie vers le haut de l'armée des smicards.
- Une plus grande sélectivité dans la distribution des aides en faveur des jeunes les plus éloignés de l'emploi n'est pas praticable : la conjoncture s'y oppose et plus profondément l'action publique est contrainte de s'aligner sur ce que veulent en fait les employeurs : sélectionner les futurs employés, utiliser les contrats aidés comme technique de

sélection, rejeter sur un tiers toute charge qui ne constitue pas un élément du coût du produit ou de service à vendre (en particulier la formation) ¹⁷.

- L'introduction – a fortiori – la généralisation du donnant-donnant dans la gestion des aides individuelles à l'insertion n'est pas dans l'esprit public français. Donnant-donnant, cela signifie que l'accompagnement du jeune est effectif : par exemple pour prévenir ou gérer rapidement les ruptures– inévitables – de contrats d'apprentissage. Que l'on songe aux débats homériques sur le contrôle de la recherche d'emploi !

Conscients de cette situation, les auteurs du Livre vert ont proposé une admission partielle des jeunes au RSA – ce qui a été décidé – et un soutien à l'autonomie des jeunes sans distinguer selon le statut, **soit un droit de tirage** sur une dotation pour vivre ,complété ou remplacé, – le cas échéant – par un droit de tirage sur des prestations, **soit un système contractualisé** : le jeune reçoit une allocation en contrepartie de son engagement (de se former, d'accepter un contrat d'aide à l'insertion, etc), pour une durée déterminée d'un à deux ans.

Mais le rapport précise tout de suite que la contractualisation ne doit pas signifier sanction. Aujourd'hui les allocations qui peuvent être accordées dans le cadre du contrat CIVIS sont trop faibles pour pouvoir être considérées comme une contrepartie crédible d'un engagement des jeunes.

Mais ce refus de la sanction ne peut valoir si l'allocation a un niveau suffisant. Peut-on espérer que le consensus – ou le contrôle social – ait un jour dans notre pays le même poids que ce que l'OCDE relève aux Pays-Bas ou au Danemark ? On retrouve ici la question évoquée plus haut de l'autorité qui aurait la légitimité – après avoir sérieusement mis le jeune à l'étrier – de le sanctionner pour non respect de ses engagements.

- L'introduction d'une détermination partielle des moyens accordés aux institutions chargées de l'aide à l'insertion en fonction de leurs performances ; le nombre et la qualité des placements réussis par une mission locale, un service de Pôle-Emploi par exemple. Aller dans ce sens suppose la généralisation de modèles « acceptés » d'articulation entre moyens mis en œuvre et objectifs réalisés dans la sphère publique. Est-ce techniquement possible ?

Aujourd'hui, on ne peut à la fois vouloir rapidement introduire plus d'équité dans l'accès à l'emploi et aligner le plus vite possible le statut du jeune sur celui du salarié adulte : garantir pendant l'apprentissage dans l'enseignement supérieur la rémunération qui sera accordée au nouveau diplômé ; aligner en tout point le statut de l'apprenti sur celui de l'étudiant, n'est ce pas prendre le risque de devoir appliquer les mêmes dispositions au jeune en lycée technique et professionnel : les périodes en entreprises de ces élèves de plus en plus longues ne devraient elles pas être rémunérées comme les heures d'apprentis ?

D'où la brûlante nécessité évoquée plus haut, d'accords sur des mécanismes ad hoc conçus et contrôlés par les représentants des forces sociales et politiques, qui supposent que toutes les parties mettent une part de leurs « principes » dans leur poche.

* *

*

¹⁷ C'est pourquoi les constats de MM Lachman, Proglia et Marcon sont si intéressants : ils disent ce que les entreprises doivent faire ; non seulement elles ne l'ont pas fait mais leurs représentants ont obtenu une érosion régulière des exigences à leur endroit.

CONCLUSION

Les conditions dans lesquelles les jeunes entrent sur le marché du travail ne sont pas satisfaisantes. Sur une longue période, une inégalité insupportable s'accroît entre les jeunes selon qu'ils acquièrent plus ou moins rapidement un diplôme monnayable sur le marché du travail. A court terme, c'est le flux des premières embauches de jeunes qui est le plus affecté par les dépressions conjoncturelles. Une stagnation durable créerait une situation intolérable.

Une réaction forte est donc indispensable. Pour se produire et obtenir des effets durables, elle doit être techniquement pertinente et politiquement acceptée.

Des dispositifs aptes à résoudre les problèmes :

1. une réorganisation du système de formation :
 - qui ferme le robinet d'entrée dans le stock des jeunes pas ou mal formés ;
 - qui accroît la place de la **formation** en alternance, pour les niveaux supérieurs, y compris dans les grandes Ecoles, pour en améliorer l'image, pour obtenir un allongement de la durée moyenne des études ;
2. un développement d'un système d'écoles « institutions apprenantes » plus proches de l'**activité** (pas seulement de l'entreprise) et d'un appareil productif marchand et non marchand plus « **enseignant** », c'est-à-dire qui investit pour améliorer la qualité de la force de travail des jeunes ;
3. des dispositifs d'aides à la première insertion, à la fois stables et modulables, en fonction de la conjoncture et des situations propres aux divers secteurs économiques. Le nombre de bénéficiaires et le quantum des aides peuvent être accrus puis diminués en fonction des besoins. Des aides assises sur la qualité de l'emploi : le poste de travail de l'alternant ou du primo-employé pendant un certain laps de temps et non sur la rémunération (du type exonération de charges indépendantes de la qualité de l'occupant du poste de travail) ;
4. une gestion de l'insertion professionnelle des jeunes politiquement acceptée.

L'efficacité en la matière requiert en effet :

- une clarification des compétences et surtout une **obligation de coopération opératoire**. Le bassin d'emploi et la région sont les bons territoires : à leur niveau les acteurs disposent des outils (dont les caractéristiques sont définies au niveau national) et sont contraints de s'entendre. Leurs résultats sont affichés par des organismes indépendants des intervenants et des financeurs.

On pense notamment aux modalités de l'adaptation des institutions d'enseignement et de formation au terrain, au traitement des cas « anormaux », etc... L'obligation de coopérer présenterait en outre l'avantage d'inclure un suivi critique par les acteurs de leurs interventions, c'est-à-dire d'une « évaluation ».

- une révision des financements publics, fiscaux et sociaux en faveur des jeunes pour tenir compte du rôle limité de la solidarité familiale, des réexamens nécessaires – à enveloppe de prélèvements (les déficits étant comblés) constants – de la répartition des charges entre les générations ;
- l'ouverture d'un chantier de négociations entre partenaires sociaux d'une côté, entre les partenaires et les pouvoirs publics de l'autre pour adapter les institutions de formation, le code du travail, les prélèvements fiscaux et sociaux (en particulier en matière de formation professionnelle).

« Il faut payer le plus tôt possible car pour sortir les gens de l'exclusion, il faut payer deux fois, pour les embaucher et pour les former ». J.B. de Foucauld – Préface à l'ouvrage de Vincent Edin sur l'insertion professionnelle.

Acronymes

OPCA	Organismes paritaires agréés (du fonds de la formation professionnelle continue)
UE	Union européenne (à 27)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
Cereq	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
CAP	Certification d'aptitude professionnelle
BEP	Brevet élémentaire
OZP	Observatoire des zones prioritaires
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et de la statistique (Ministère du Travail)
ZUS	Zones urbaines sensibles
ONZUS	Observatoire national des zones urbaines sensibles
CIVIS	Contrat d'insertion dans la vie sociale
VAE	Valorisation des acquis de l'expérience
BTS	Brevet de technicien supérieur
DUT	Diplôme universitaire de technologie
PAID	Permanence d'accueil d'information, d'orientation
COM	Contrats d'objectifs et de moyens
CIE	Contrat initiative emploi
CAE	Contrat d'accompagnement dans l'emploi
CUI	Contrat unique d'insertion
EPIDE	Etablissement public d'insertion de la défense
FADJ	Fonds d'aide départemental aux jeunes
JUT	Institut universitaire de Technologie
ACSE	Agence nationale pour la cohésion sociale et légalité des chances
ONISEP	Office national d'information sur les enseignements professionnels
CIDJ	Centre d'information et documentation jeunesse
ZEP	Zone d'éducation prioritaire
RAR	Réseaux ambition nécessité
UNEDIC	Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
FPSPP	Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
RSA	Revenu de solidarité active
RMA	Revenu minimum d'activité

ANNEXES

**ANNEXE 1 : « Emploi et chômage des jeunes : méfiez-vous des taux »
par Jacques Freyssinet**

ANNEXE 2 : Synthèse du rapport IGAS

ANNEXE 1 : « Emploi et chômage des jeunes : méfiez-vous des taux » par Jacques Freyssinet

Emploi et chômage des jeunes : méfiez-vous des taux !

La lecture des media et le suivi du débat public permettent de mesurer la fréquence des contresens commis lorsque sont interprétés les taux d'emploi et de chômage des jeunes, surtout en matière de comparaisons internationales. Pour comprendre l'origine de ces erreurs¹⁸, il faut partir des définitions statistiques de l'emploi et du chômage ; elles sont la source de difficultés spécifiques lorsqu'on les applique à une population qui est en transition entre la formation initiale et l'emploi¹⁹.

Rappel des définitions

Pour assurer la comparabilité, tous les pays ont maintenant adopté les définitions proposées par les conférences internationales de statisticiens du travail périodiquement réunies par le Bureau international du travail. Ce sont les définitions dites « du BIT ».

- Le point de départ est une définition de l'emploi volontairement extensive : toute activité rémunérée qu'elle qu'en soit la rémunération et la durée (en pratique, au moins une heure dans la semaine de référence de l'enquête).
- Il en résulte une définition du chômage volontairement restrictive puisque soumise à trois critères :
 - ne pas occuper un emploi, au sens défini ci-dessus ;
 - rechercher activement un emploi ;
 - être immédiatement disponible pour l'occuper (en pratique, dans un délai maximum de 15 jours).
- La définition de l'inactivité est résiduelle : ni en emploi, ni au chômage.

Il en résulte les égalités suivantes :

- Population active (PA) = emploi (E) + chômage (CH)
- Population totale (PT) = population active + population inactive

Elles servent de base au calcul des taux :

- Le taux de chômage est le pourcentage des actifs qui sont sans emploi : $TCH = CH/PA$
- Le taux d'emploi est le pourcentage de la population totale qui occupe un emploi : $TE = E /PT$

En pratique, ces taux n'ont de signification que pour la population d'âge actif (PAA) définie conventionnellement comme la population de 15 à 64 ans. De ce fait, PT est généralement remplacé par PAA au dénominateur du taux d'emploi, mais il faut vérifier !

Au sein de la population d'âge actif, ces taux peuvent être calculés pour différentes tranches d'âge, par exemple pour les jeunes (le plus souvent, 15-19 et 20-24). Ici apparaissent des difficultés spécifiques.

¹⁸ Par exemple, celle d'un Premier ministre qui, sur la base d'un taux de chômage des jeunes de 25 %, affirmait « Un jeune sur quatre est au chômage ».

¹⁹ Pour une présentation d'ensemble des problèmes de mesure de l'emploi et du chômage : J.-B. de Foucauld, M. Reynaud, M. Cézard, *Emploi, chômage et précarité. Mieux mesurer pour mieux débattre et agir*, Rapport du CNIS, n° 108, septembre 2008.

Frontières et halos

La mesure statistique impose que l'on trace des frontières au sein d'un continuum. Il faut donc accepter un certain degré d'arbitraire dans le traitement des situations intermédiaires. Le problème naît de ce que les transformations du marché du travail depuis une vingtaine d'années ont considérablement élargi les situations intermédiaires entre emploi, chômage et inactivité et que ces évolutions ont particulièrement touché les jeunes.

Limitons-nous à un exemple fréquemment cité dans les comparaisons internationales : le travail des étudiants²⁰. En principe, un étudiant est classé comme inactif puisqu'il n'est pas disponible pour occuper un emploi. Cependant, un pourcentage croissant d'étudiants exercent des « petits boulots ». S'ils ont accompli ne serait-ce qu'une heure de travail dans la semaine de référence de l'enquête, ils seront classés dans l'emploi.

Les analyses plus détaillées montrent qu'il existe deux catégories principales d'emplois d'étudiants :

- une catégorie minoritaire correspond à une expérience pré-professionnelle qui favorise l'acquisition de qualifications et l'accès ultérieur à l'emploi ;
- une catégorie majoritaire correspond à des emplois précaires imposés par l'insuffisance des bourses ou des ressources des parents²¹.

On mesure l'ambiguïté des diagnostics qui regrettent, sur la base de comparaisons internationales, la faiblesse du taux d'emploi des jeunes en France. Ce taux a beaucoup augmenté au Royaume-Uni du temps de Madame Thatcher par suite de la réduction massive des bourses, ce qui explique une bonne partie de la différence avec la France. Est-ce un exemple à suivre pour accroître le taux d'emploi aux dépens éventuels de la qualité de la formation ou de la réussite aux diplômes ? REF CAS

Statut institutionnel de la formation professionnelle initiale

Selon les pays, l'acquisition de la formation professionnelle initiale s'opère de manière privilégiée par l'une ou l'autre de deux modalités pédagogiques et institutionnelles.

- La formation sous statut scolaire entraîne le classement des élèves parmi les inactifs, même s'ils accomplissent des stages à la production dans les entreprises.
- L'apprentissage se réalise dans le cadre d'un contrat de travail de type particulier. Comme il y a un temps de travail productif rémunéré, l'apprenti est classé dans l'emploi, même si une partie importante de son temps est consacrée à la formation dans un centre d'apprentissage distinct du lieu de travail.

Nous pouvons mesurer sur un exemple fictif l'impact de cette convention de classement. Comparons deux pays pour lesquels la répartition des jeunes de 15 à 19 ans est identique, sauf que la formation professionnelle s'acquiert en lycée dans le pays X et par l'apprentissage dans le pays Y.

Structure de la population des jeunes de 15 à 19 ans				
Pays X	Formation générale (30 %)	Lycées professionnels (40 %)	Chômage (10 %)	Emploi (20 %)
Pays Y		Apprentissage (40 %)		

Taux de chômage :

- Pays X : $10 / 30 = 33 \%$
- Pays Y : $10 / 70 = 14 \%$

Taux d'emploi :

- Pays X : $20 / 100 = 20 \%$
- Pays Y : $60 / 100 = 60 \%$

²⁰ Ou des lycéens.

²¹ On pourrait introduire une troisième catégorie, qui concerne peu la France : dans certains pays, la culture nationale fait du travail à temps partiel des étudiants une norme intégrée dans le processus de socialisation, indépendamment du revenu des parents.

Bien évidemment, le mode de formation professionnelle initiale constitue une caractéristique nationale importante et il est nécessaire d'en apprécier les conséquences pour les jeunes, mais il a des effets purement artificiels sur la mesure des taux d'emploi et de chômage. Cette particularité joue fortement dans les comparaisons France – Allemagne.

Age et ancienneté sur le marché du travail

Lorsque l'on compare les taux d'emploi et de chômage des jeunes entre pays, des statistiques internationalement homogènes ne sont disponibles que par tranches d'âge. Or les études menées à partir de sources statistiques nationales montrent que l'ancienneté de présence sur le marché du travail est une variable plus pertinente que l'âge pour l'analyse de l'emploi et du chômage des jeunes. En effet, l'insertion professionnelle s'opère de moins en moins souvent par le passage direct d'une formation initiale à plein temps à un emploi stable à plein temps. Dans un pourcentage croissant de cas, elle se réalise au terme d'une trajectoire, souvent étalée sur plusieurs années, qui inclut des emplois précaires ou aidés, des phases de chômage, des retours en formation²²...

Prenons par exemple, la tranche d'âge des 24 ans. On y trouve aussi bien des titulaires de CAP qui sont présents depuis plusieurs années sur le marché du travail, donc le plus souvent au terme de leur trajectoire d'insertion (positive ou négative) que des Bac+5 qui viennent d'entrer sur le marché du travail. Comparer leur taux d'emploi ou taux de chômage au même âge n'a pas grand sens. Ce qui est significatif c'est l'évolution relative de ces taux en fonction de l'ancienneté sur le marché du travail. Or, presque toujours, les raisonnements comparatifs portent sur des taux par tranche d'âge.

* *
*
*

Il ne s'agit pas ici de mettre en cause la nécessité de choix conventionnels pour définir des catégories statistiques, ni l'intérêt d'une normalisation internationale des définitions. La mise en garde porte sur les utilisations naïves qui sont sources d'erreurs de diagnostic et de préconisations.

²² Céline Gasquet, Valérie Roux, « Les sept premières années de vie active des jeunes non diplômés : la place des mesures publiques pour l'emploi », *Economie et statistique*, n° 400, 2006.

Synthèse

La mission d'évaluation des conditions de l'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville a été réalisée dans le cadre du programme annuel de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) pour 2009.

L'insertion professionnelle des jeunes des quartiers de la politique de la ville relève de la double responsabilité de l'Etat au titre des politiques de l'emploi et de la ville. Ce champ d'action recouvre un large éventail de politiques connexes, conduites par l'Etat ou décentralisées, auxquelles participent de nombreux acteurs. La mission IGAS a centré ses investigations sur les politiques de l'emploi mises en œuvre au bénéfice des jeunes sortis du système scolaire et engagés dans la vie active.

La mission a examiné la manière dont sont accompagnés vers et dans l'emploi les jeunes de moins de 26 ans résidant dans les zones urbaines sensibles (ZUS), notamment dans les 215 quartiers prioritaires du Plan « Espoir banlieues » lancé en 2008.

Dans ce champ étendu, au croisement des politiques de l'emploi et de la ville, elle a consacré ses investigations au pilotage par l'Etat des deux principaux réseaux en charge de cette responsabilité, Pôle Emploi et les missions locales, et à l'offre de service déployée par ces opérateurs vers ce public. Elle n'a, par conséquent, pas procédé à une évaluation des dispositifs eux-mêmes de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle.

Les terrains d'enquête retenus sont représentatifs de la diversité des quartiers, des profils d'agglomérations et de régions. La mission s'est ainsi rendue dans 8 ZUS, toutes retenues parmi les quartiers prioritaires du Plan Espoir banlieues et couplées à une zone franche urbaine (ZFU). Ces zones sont situées dans des villes de taille très variable (Aulnay-sous-Bois, Montereau-Fault-Yonne, Vénissieux, Valence, Montpellier, Nîmes, Reims et Saint-Dizier), dans 4 régions (Île de France, Rhône-Alpes, Languedoc-Roussillon et Champagne-Ardenne) au dynamisme économique et démographique différent. En complément, 10 autres régions, dotées d'un préfet délégué à l'égalité des chances ou d'un au moins un sous préfet ville, ont été enquêtées par questionnaire.

La mission a mené ses investigations entre novembre 2009 et février 2010, un an après l'irruption de la crise économique et la création de Pôle Emploi. La conjoncture économique a fortement influencé les politiques de l'emploi et de la ville et l'augmentation rapide du chômage a compliqué la réorganisation des réseaux ANPE et ASSEDIC au sein de Pôle Emploi.

Malgré les objectifs prescrits par la loi de rénovation urbaine du 1^{er} août 2003 et malgré les dispositifs engagés après la crise des banlieues de 2005, les écarts de chômage ne se sont pas réduits entre les ZUS et le reste des agglomérations avant le retournement conjoncturel de 2008. Ces écarts tendent à s'aggraver depuis.

Cet échec s'explique par plusieurs facteurs qui doivent conduire l'Etat à réinvestir cette priorité.

Les jeunes se caractérisent à leur sortie du système scolaire, par un manque de qualification voire une désocialisation précoce qui compromettent leur accès à l'emploi.

La politique de l'emploi qui est amenée à prendre le relais du système scolaire, n'accorde pas de priorité à ce public au motif qu'il serait pris en charge par la politique de la ville. Or le peu de moyens que celle-ci consacre à l'emploi (30 M€) est mis en œuvre en déconnexion avec l'action de droit commun conduite par le service public de l'emploi qui porte des crédits nettement plus importants (près de 1,36 milliard €).

A l'absence de priorité nationale et territoriale donnée à l'emploi des jeunes des ZUS, viennent s'ajouter la faiblesse de l'accompagnement des jeunes en difficulté et la mauvaise articulation chronique des missions locales et de Pôle Emploi.

L'offre de service des missions locales est tournée vers l'accès à l'emploi avec un traitement global des difficultés des jeunes, mais elle souffre de moyens insuffisants et hétérogènes. Pôle Emploi dispose d'une offre de service plus riche mais n'est guère adaptée au suivi des jeunes en difficulté, qu'il oriente de plus en plus massivement vers les missions locales au moyen d'une « co-traitance » ambiguë. Alors que ce suivi délégué est justifié par l'éloignement des jeunes vis-à-vis de l'emploi, ce public ne bénéficie pas d'un accompagnement renforcé à la mesure de leurs difficultés. La co-traitance ne donne lieu à aucun cahier des charges, la mission locale appliquant son offre de droit commun, et demeure sous-dotée par Pôle Emploi malgré un début de revalorisation du financement unitaire en 2010. Ce partenariat flou présente des avantages différents pour les deux réseaux mais a pour conséquence de pénaliser les jeunes sur le plan de la qualité de service.

Depuis 2008, l'Etat demande aux missions locales de se positionner en priorité sur l'accès à l'emploi, dans le cadre de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens. Tout en approuvant cette orientation, la mission relève que la mobilisation de Pôle Emploi et, depuis début 2009, des missions locales sur la prescription de contrats aidés pour les jeunes avive la concurrence entre les deux réseaux en matière d'intermédiation. Cette situation, liée à l'absence de principes clairs de coordination et à l'existence d'objectifs de résultats distincts, parasite fortement, sur le plan local, un partenariat par ailleurs incontournable entre les deux réseaux.

Les missions locales, qui n'ont évolué ni dans leur structure ni dans leur gouvernance depuis leur création dans les années 1980, demeurent des services publics fragiles alors que leur rôle s'est très nettement accru depuis le plan de cohésion sociale puis développé sur le placement des jeunes. Grâce à l'intervention ingénieuse de l'État, les missions locales bénéficient d'un système d'information moderne et ouvert (PARCOURS 3) qui permet de piloter leur activité et d'en mesurer les résultats. Mais, L'hétérogénéité de leur taille, de leurs moyens et de leur professionnalisme, leur statut d'association qui les rend très autonomes freinent nettement la constitution d'un réseau structuré. La création des 1989 d'un conseil national des missions locales dont le rôle d'animation a été renforcé en 2008 n'est pas à la hauteur de l'enjeu : celui de développer sur tout le territoire un service public de l'emploi destiné aux jeunes en difficultés.

Plutôt que de renforcer substantiellement les moyens des missions locales, l'Etat a choisi en 2008 de confier l'accompagnement intensif des jeunes des ZUS vers l'emploi à des opérateurs distincts, très fortement rémunérés, dans le cadre de la mise en œuvre du contrat d'autonomie.

La montée en charge de ce dispositif n'a été possible qu'avec la forte contribution des missions locales et de Pôle Emploi dans le repérage et l'orientation des jeunes en difficulté. Le postulat de départ du contrat d'autonomie, selon lequel ces jeunes échappaient au service public de l'emploi, ne s'est pas vérifié. En revanche, dans un contexte économique difficile, la mesure a permis un suivi intensif au profit des jeunes des quartiers, dans les territoires où il a été appliqué.

Compte tenu de la faible qualification des jeunes en ZUS, leur parcours d'insertion professionnelle doit intégrer davantage une composante de formation qualifiante, notamment par les contrats en alternance. Or Les jeunes suivis par les missions locales accèdent moins à la formation financée par les régions et très peu aux contrats d'apprentissage et de professionnalisation. Ces derniers échappent au service public de l'emploi et bénéficient massivement aux jeunes déjà formés et en prolongation d'étude.

Pour traiter cette situation clairement défavorable aux jeunes des quartiers, la mission recommande de remédier à ces principaux points de faiblesse en agissant sur plusieurs registres.

Tout d'abord, l'accès à l'emploi des jeunes des ZUS mérite d'être réaffirmé et suivi comme une priorité nationale pour parvenir à une réduction importante des écarts entre ces quartiers et le reste des agglomérations. Au sein de l'Etat, le pilotage de cette politique doit être unifié et confié, au niveau national, au ministre chargé de l'emploi. Au niveau territorial, le préfet de région doit s'appuyer sur le service public de l'emploi et développer des contractualisations avec Pôle Emploi, les missions locales, les collectivités territoriales et, le cas échéant, les partenaires sociaux.

Ensuite, pour atteindre cette priorité, l'État doit sans délai organiser la coopération entre ses deux opérateurs, missions locales et Pôle emploi, et leur fixer des objectifs communs.

Sous l'égide de l'Etat, Pôle Emploi doit revoir son mode de coopération avec les missions locales par un renforcement des moyens délégués et la mise à disposition des outils d'intermédiation.

Le rôle exclusif des missions locales doit être reconnu dans l'accompagnement jusqu'à l'emploi des jeunes en difficulté. Des moyens adaptés doivent être mobilisés pour les doter d'un CIVIS véritablement renforcé, notamment en redéployant l'effort budgétaire du contrat d'autonomie à l'issue de cette expérimentation,

En complément, l'État doit assurer sans délais le traitement des carences locales constatées dans certains lieux par la mission de l'IGAS. Ces redressements sont indispensables à court terme, sachant qu'une restructuration des missions locales ne peut se concevoir qu'à moyen terme. La difficulté de cette réforme qui nécessite une loi, tient dans l'imbrication des partenariats entre l'Etat et toutes les collectivités locales de la commune à la région en passant par le département. La constitution d'un réseau national est antinomique avec ces partenariats locaux. La mission envisage deux scénarios celui de la filialisation dans Pôle emploi et celui de la constitution d'un réseau de portage régional. Le premier a l'inconvénient de provoquer la perte des financements des collectivités locales. Le second de ne pas permettre une constitution en réseau de portée nationale. La mission de l'IGAS ne tranche pas entre ces deux scénarios qui doivent être réévalués à moyen terme au regard de la situation économique.

S'agissant enfin de l'accès à la qualification, il convient d'agir à deux niveaux :

- Le premier est le renforcement de l'offre à la disposition des jeunes des quartiers, dans le cadre des nouveaux contrats de plan régional de développement des formations professionnelles et par une contractualisation renouée avec les acteurs de l'apprentissage et les organismes paritaires collecteurs agréés pour le contrat de professionnalisation.
- Le second est de mettre davantage les jeunes en capacité d'accéder aux contrats en alternance, au moyen de formations de pré-qualification qui associent remise à niveau et socialisation professionnelle.

31	EUROPE, TRAVAIL, EMPLOI. L'EUROPE ELARGIE ET LA MONDIALISATION	<i>MICHEL AGLIETTA, MARIO DEHOVE, JACQUES FREYSSINET, PIERRE HERITIER, JOËL MAURICE</i>
32	LE RETOUR DES POLITIQUES INDUSTRIELLES	<i>S. IDIR, P. POMMIER, M. FRIED, A. THOLONIAT, K. BOUABDALLAH, J-L. GIBOU, P. HERITIER</i>
33	EUROPE ET MONDIALISATION : QUEL DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET QUELS EMPLOIS ?	<i>ACTES DU SEMINAIRE DE ST ETIENNE DU 20-10- 2006</i>
34	SEGREGATION URBAINE, CRISE DES BANLIEUES	<i>JOËL MAURICE</i>
35	DE LA CRISE DES SUBPRIMES A LA CRISE FINANCIERE	<i>MICHEL FRIED</i>
36	LUTTER CONTRE LE RECHAUFFEMENT CLIMATIQUE ?	<i>JOËL MAURICE</i>
37	REGARDS SUR LA CRISE	<i>M. FRIED, J. FREYSSINET, A. GAURON, J. MAURICE, J. P. MOUSSY</i>
38	LES GRANDES AGENCES DE NOTATION INTERNATIONALES : LEUR ROLE ANNONCE DANS LA CRISE, VERS QUELLE REGULATION ?	<i>MIREILLE BARDOS</i>
39	SALAIRES ET CRISES	<i>JOËL MAURICE</i>

Disponibles sur abonnement : 112 € par an (abonnement à la Lettre inclus) et séparément sur demande

Cahiers Lasaire déjà parus

1	CONCURRENCE DES PAYS A BAS SALAIRES ET EMPLOIS	<i>J. MAURICE</i>
2	SERVICES DE PROXIMITE ET NOUVELLE CROISSANCE	<i>G. CETTE, P. HERITIER, V. SINGER</i>
3	LES NEGOCIATIONS SUR LE TEMPS DE TRAVAIL : UNE CHANCE A SAISIR POUR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI	<i>J. MAURICE, D. TADDEI</i>
4	QUELS EMPLOIS POUR LES JEUNES NON QUALIFIES	<i>A-M. GROZELIER</i>
5	SALAIRES ET EMPLOIS	<i>D. TADDEI</i>
6	INSTRUMENTATION DE GESTION ET EMPLOI : LES REDUCTIONS D'EMPLOIS DANS LES ENTREPRISES : PERFORMANCE ECONOMIQUE OU DETERMINISME GESTIONNAIRE ?	<i>H. BERTRAND</i>
7	L'EMPLOI DANS LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE L'EUROPE	<i>D. TADDEI, B. TRENTIN</i>
8	LA MONNAIE UNIQUE	<i>A. GAURON, D. PLIHON</i>
9	LES ENTREPRISES SONT-ELLES RICHES OU PAUVRES ?	<i>M. FRIED, D. PLIHON, M. SABORD</i>
10	INEGALITES DES REVENUS	<i>P. MICHEL</i>
11	LES POLITIQUES DE L'EMPLOI EN FRANCE	<i>J. FREYSSINET</i>
12	REDUIRE LA DUREE DU TRAVAIL POUR FAIRE RECULER LE CHOMAGE : DE LA MACRO A LA MICRO ECONOMIE, TENIR LES DEUX BOUTS DE LA CHAINE	<i>H. BERTRAND, J. MAURICE</i>
13	LES ENJEUX DE LA NEGOCIATION D'ENTREPRISES SUR LA REDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL	<i>D. TADDEI</i>
14	QUELLES MARGES DE MANOEUVRES POUR LES ENTREPRISES SELON LEUR TAILLE ?	<i>M. SABORD</i>
15	DEVELOPPER LES SERVICES DE PROXIMITE OU L'EMERGENCE D'UN SECTEUR DE LA QUALITE DE LA VIE	<i>P. HERITIER</i>
16	LA DIMENSION DU DEBAT : RETRAITE PAR REPARTITION - RETRAITE PAR CAPITALISATION	<i>M. FRIED</i>
17	NEGOCIATIONS SUR LE TEMPS DE TRAVAIL : ACCROITRE L'EMPLOI OU LES HEURES SUPPLEMENTAIRES ? UNE EXPLORATION DES ASPECTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS	<i>J. MAURICE, M. BECHET</i>
18	LE MODELE DE CROISSANCE NORD-AMERICAIN ET LA MONTEE DES INEGALITES SOCIALES	<i>B. BLUESTONE</i>
19	L'AVENIR DES SERVICES PUBLICS. UNE VISION PROSPECTIVE DE SYNDICALISTES	<i>M. BECHET</i>
20	QUELLE REFORME POUR LES RETRAITES ?	<i>M. FRIED</i>
21	L'EPARGNE SALARIALE : CONTRIBUTION AU DEBAT SUR LE PROJET DE LOI	<i>J. MAURICE</i>
22	LES CHANGEMENTS DANS L'EMPLOI ET DANS LES RELATIONS DU TRAVAIL	<i>DEBATS DU COLLOQUE</i>
23	VALEUR ACTIONNARIALE ET NOUVELLES FORMES DE GOUVERNANCE DES ENTREPRISES	<i>M. FRIED, J.P. MOUSSY, D. PLIHON</i>
24	LES INEGALITES DE SANTE : UNE REALITE MECONNUE ET UN DEFI POUR FONDER ENFIN UNE POLITIQUE DE SANTE EN FRANCE ?	<i>J-M. RODRIGUES, B. GARROS</i>
25	RESTRUCTURATIONS INDUSTRIELLES ET LEURS CONSEQUENCES SOCIALES	<i>M. FRIED, J. EYREVELADE, J.P. AUBERT, D. BACHET</i>
26	EUROPE -EMPLOI-ELARGISSEMENT APPROFONDISSEMENT	<i>7^e RENCONTRE BIENNALE EUROPE-TRAVAIL-EMPLOI</i>
27	RETRAITE: LA REFORME FILLON, UNE REFORME QUI NE GARANTIT PAS L'AVENIR	<i>M. FRIED</i>
28	SANTE ET ASSURANCE MALADIE: QUELLE REFORME POUR UNE SOLIDARITE DURABLE?	<i>LASAIRES ECO AVEC LE CONCOURS D'ANDRE GAURON</i>
29	POUR SORTIR DU CHOMAGE DE MASSE, JALONS POUR UNE STRATEGIE	<i>J. MAURICE ET J.L. DAYAN</i>
30	LA REFORME DES NORMES COMPTABLES Un débat trop discret	<i>M. FRIED</i>