

Diagnostic de la situation et mesures en faveur de l'emploi des jeunes

Trois documents récents éclairent cette question cruciale : Un rapport du Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), un rapport de l'Office européen de l'éducation et un rapport de la Fondation de Dublin pour l'amélioration des conditions de travail et de vie.

I. Le constat

I.1. En France

Alors que la crise de l'emploi est très sévère (+35,5 % entre décembre 2007 et décembre 2010), la situation des jeunes sur le marché du travail est encore nettement plus dégradée, puisque le chômage des 15-24 ans est passé de 17 à près de 25 % des jeunes actifs, à un niveau jamais atteint.

Mais, toute une classe d'âge n'est pas au travail, beaucoup de jeunes continuent leurs études. Ce qui fait que :

Un jeune de moins de 25 ans sur dix est au chômage et, parmi les jeunes actifs, un sur quatre est au chômage.

Plus les jeunes sont sortis tôt de l'école, plus leur taux de chômage est élevé :

- 30 % des jeunes actifs de 15-19 ans soit 180 000 (alors qu'ils sont seulement 16 % des actifs),
- 21 % pour les 20-24 ans soit 500 000 (sur 63 % d'actifs),
- 11,7 % pour les 25-29 ans soit 380 000 (sur 87 % d'actifs).

Un paramètre essentiel d'explication de ces différences de taux se trouve dans la qualification, ou son absence pour les « décrocheurs ». La poursuite ou non d'études est de plus en plus un facteur discriminant. Quant au quasi doublement du nombre de jeunes demandeurs d'emploi, il s'explique dans cette période de crise par la forte réduction de l'intérim et des CDD qui constituent l'emploi de nombreux jeunes.

Car, les jeunes en emploi ont des emplois souvent courts et parfois de faible qualité :

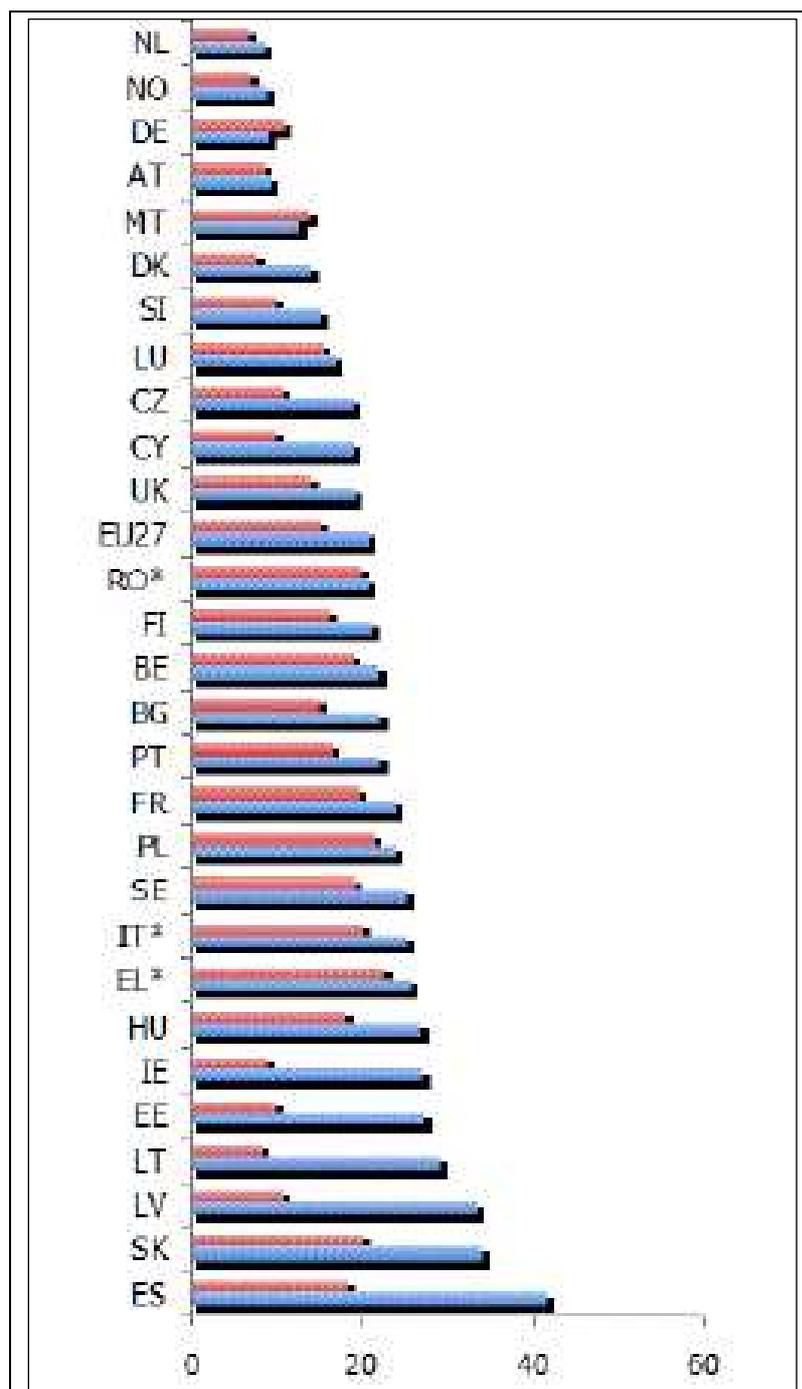
- Pour les moins de 30 ans, un emploi sur quatre est en CDD (contre moins d'un sur dix pour l'ensemble de la population active) et 5 % sont intérimaires (contre 2 % de la population active totale).
- 38 % des jeunes de moins de 30 ans qui travaillent dans le secteur public ont un contrat temporaire ou un contrat aidé, contre 14 % pour l'ensemble des salariés de la fonction publique.
- les jeunes en emploi sont plus souvent en situation de sous-emploi que les plus âgés.
- D'autres encore accumulent les stages pour acquérir le sésame de l'expérience professionnelle.
- Les jeunes sont également très présents dans les métiers faiblement qualifiés de l'industrie et du tertiaire.
- Et leur **insertion dans l'emploi est souvent marquée par des allers-retours fréquents entre emploi et chômage.**

En 2009 avec la crise, les jeunes ont bénéficié encore moins de contrats. : 435 000 contrats de travail classiques (CDD, intérim, emplois saisonniers ou CDI) ont été signés, soit 10% de moins qu'en 2008.

I.II. À l'étranger

La France se situe pourtant dans la moyenne européenne avec cependant un taux d'emploi des jeunes un peu inférieur. La crise économique a durement frappé les jeunes dans l'ensemble des pays de l'OCDE et de l'Union Européenne. Entre le deuxième trimestre 2008 et le deuxième trimestre 2010, le taux de chômage des jeunes (de 15 à 24 ans) a augmenté de près de 6 points, soit plus du double des adultes (+ 2,5 points).

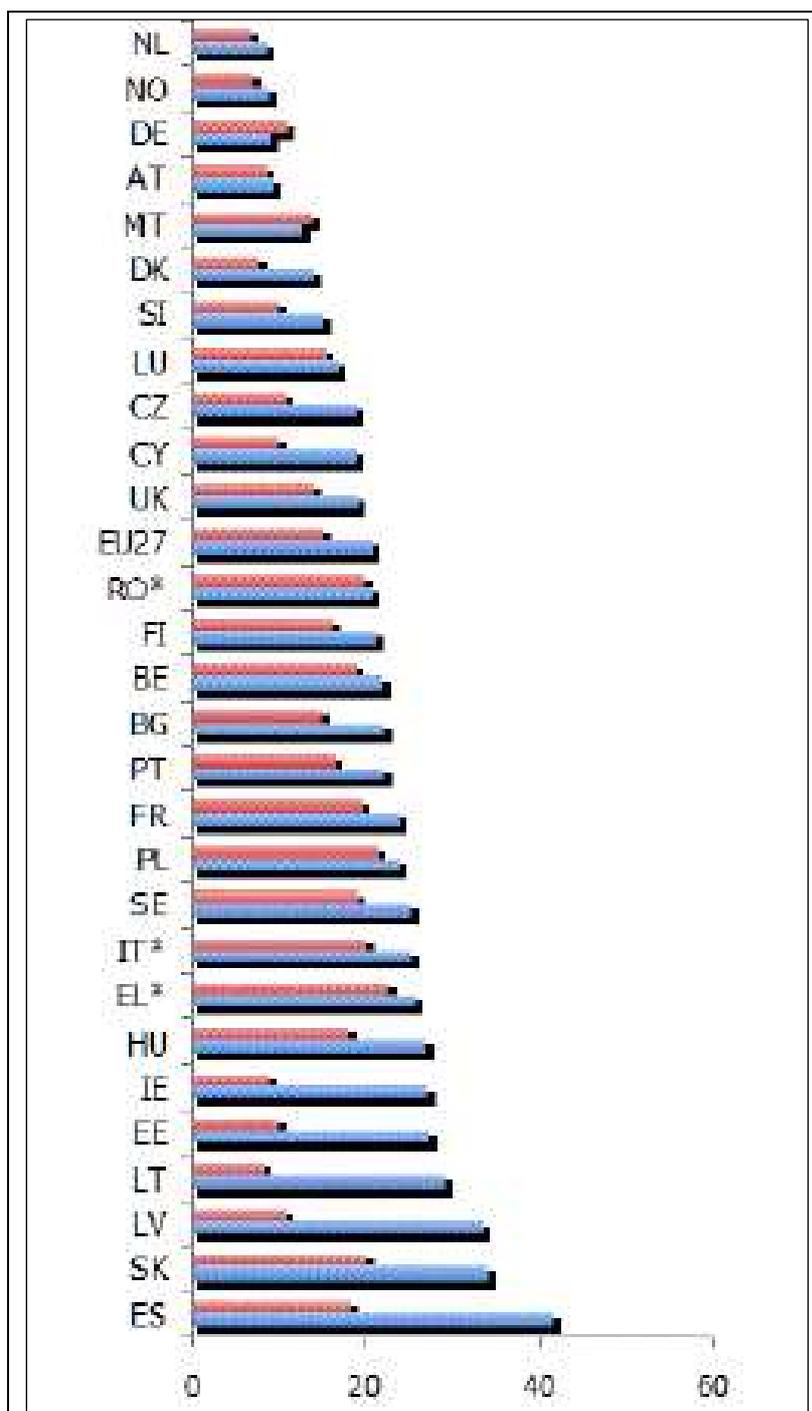
Taux de chômage des jeunes dans l'UE et la Norvège en 2007 (en rose) et 2010 (en bleu)



La proportion de jeunes de 15 à 24 ans au chômage en France est équivalente à la moyenne de l'Union européenne à 15 pays et supérieure de seulement 0,6 point à celle de l'UE à 27 pays. Seule l'Allemagne a connu une légère baisse de son taux de chômage des jeunes. Au contraire, la crise a fortement touché les jeunes dans les pays où le chômage des jeunes était déjà élevé.

De plus, dans les pays européens, la proportion de jeunes actifs au chômage est, sauf exceptions allemande et maltaise, bien supérieure au taux de chômage de l'ensemble de la population active.

Taux de chômage des jeunes actifs (en bleu) et taux de chômage global (en rose) en 2010



De même, les caractéristiques des emplois des jeunes montrent beaucoup plus de fragilités, en types d'emplois et en durée de ces emplois en particulier. Les jeunes sont les premiers concernés par les volontés de flexibilisation des marchés du travail.

Ainsi, en 2009 en Europe par exemple, 40,2 % des jeunes salariés de moins de 25 ans étaient en contrat à durée déterminée, contre seulement 10,3 % pour les travailleurs adultes. La prédominance des contrats à durée déterminée est un problème pour les jeunes dans la majorité des pays étudiés. Cependant, en raison des différentes mesures politiques et des structures du marché du travail, la situation varie fortement d'un pays à l'autre.

L'emploi temporaire peut également être d'importance différente; alors que dans quelques pays il est courant que les étudiants combinent études et travail, dans d'autres pays les contrats à durée déterminée sont plus souvent utilisés pour l'emploi de jeunes à plein temps.

L'emploi à temps partiel non voulu, qui touche 27,6 % des jeunes travailleurs à temps partiel est aussi un problème. Alors qu'en 2009 57 % des jeunes occupaient un emploi à temps partiel parce qu'ils poursuivaient simultanément leurs études, 27,6% déclaraient que c'était faute d'avoir pu trouver un emploi à plein temps – la même proportion que ceux qui déclaraient ne pas avoir choisi de travailler à temps partiel.

Le rapport 2010 « L'emploi en Europe » de la Commission européenne fait remarquer que la faiblesse des rémunérations est aussi un aspect commun à nombreux emplois occupés par des jeunes en Europe et que les jeunes qui ont peu ou pas d'expérience professionnelle ont plus particulièrement une forte probabilité d'avoir des bas salaires. On les retrouve notamment en Espagne, France, Lituanie et Portugal.

Le travail non déclaré ou informel est également perçu comme un problème potentiel pour les jeunes en Bulgarie, Grèce, Espagne, Lituanie, Pologne, Croatie, dans l'Ancienne République yougoslave de Macédoine et en Serbie.

II. Les paramètres du chômage des jeunes

II.I. Pour l'Europe, la Fondation de Dublin met en évidence quatre groupes de jeunes ayant les difficultés les plus grandes : ceux qui ont connu une longue période de chômage, les moins qualifiés, ceux qui ont des problèmes de santé ou de handicap et les minorités ethniques.

Par exemple, en Belgique, à 28,1 %, le taux de chômage des jeunes issus de l'immigration est trois fois plus élevé que celui des jeunes d'origine belge. En Autriche aussi, les jeunes issus de l'immigration ont une plus forte probabilité d'être chômeurs (ils ont un taux de chômage de 5,8 %, près du double de celui des jeunes ayant des parents autrichiens qui est de 3,1 %) et le taux d'échec scolaire est plus élevé parmi eux.

La Fondation pointe aussi les décalages de compétences entre certains de ces jeunes et celles demandées par les entreprises (Estonie, Allemagne, Hongrie, Croatie, Ancienne République yougoslave de Macédoine, par exemple). Selon les pays et leur structure économique, les aspects de genre ont joué différemment dans les emplois : l'explosion du chômage a plus touché les jeunes hommes peu qualifiés travaillant dans les secteurs du bâtiment ou de l'industrie (Belgique, Italie, Royaume-Uni...) , tandis que dans les pays germaniques de très fortes structures scolaires en faveur de l'industrie, le chômage a été tout particulièrement fort pour les jeunes femmes. Mais en Allemagne aussi, près de 15 % des jeunes adultes âgés de 20 à 29 ans ne possèdent aucune qualification professionnelle, en conséquence ils sont fréquemment au chômage.

Le phénomène de « décrochage scolaire se retrouve dans la plupart des pays développés, mais dans des proportions fort différentes.

II.II. En France, l'absence de diplôme est un facteur fortement discriminant. **Le niveau de formation a sensiblement progressé au cours des dernières décennies, mais le taux d'échec en formation initiale demeure important.** Or, en 2009, 19,5 % des jeunes - près de 140 000 – ont quitté l'école sans diplôme du second cycle du secondaire : 10% sans aucun diplôme, les autres avec le seul brevet des collèges. Ce sont près de 4 sur 10 des jeunes sans diplôme qui sont éloignés de l'emploi, ou qui ont décroché de l'emploi, trois ans après leur sortie de l'école.

L'enseignement supérieur aussi connaît un taux d'échec important, notamment au niveau du premier cycle : en 2004, un jeune sur cinq ayant quitté l'enseignement supérieur (soit environ 75 000) ne détenait pas de diplôme supérieur au bac.

Dans ses récents travaux sur l'emploi des jeunes dans plusieurs pays, dont la France, l'OCDE distingue deux groupes qui rencontrent des problèmes particuliers pour trouver un emploi stable : les « jeunes laissés pour compte » et les « débutants en mal d'insertion ». Dans les deux cas, l'échec scolaire ou universitaire joue un rôle prédominant.

Cependant, à niveau donné, tous les diplômes n'offrent pas la même protection contre le risque de perte d'emploi. Car il y a une certaine inertie de l'offre de formation, qui ne s'adapte pas suffisamment vite à l'évolution des besoins. Notamment au niveau du baccalauréat, les filières professionnelles ou techniques dans l'industrie ont des résultats très supérieurs à la filière générale sur le taux d'emploi au bout de trois ans. Le bac général apparaît même moins bon que les CAP et BEP en moyenne sur cette durée.

Des discriminations renforcent les difficultés d'accès à l'emploi. On les rencontre pour les jeunes issus de l'immigration. Une étude économétrique en 2007 a montré que les candidats de nationalité française, ayant un nom et un prénom français, reçoivent en moyenne une proposition

d'entretien d'embauche pour 19 CV envoyés, contre une sur 23 CV pour un candidat français de prénom français et de nom marocain, une sur 54 CV pour un candidat français de nom et prénom marocain et une sur 277 CV pour un candidat marocain (nationalité, nom et prénom marocains). Des discriminations se font aussi en fonction du lieu d'habitation, en particulier pour les jeunes originaires des ZUS (zones urbaines sensibles).

Également, les jeunes souffrent de la représentation des employeurs, qui ont une opinion générale critique vis-à-vis de leurs qualités professionnelles par rapport à leurs aînés, bien qu'ils fassent en même temps état de leur satisfaction pour les jeunes qu'ils ont embauchés.

III. Développement et efficacité des dispositifs pour les jeunes

III.I. Le rapport du COE analyse l'efficacité des dispositifs français pour les jeunes.

Les contrats aidés, CUI-CAE, CUI-CIE, sont utilisés par 140 000 jeunes en 2010, et on remarque que les CUI-CAE, contrats aidés en secteur marchand, offrent de meilleures perspectives d'insertion professionnelle que les CUI-CIE dans le secteur non marchand (associations et secteur public). Dans le secteur marchand en effet, les emplois à pourvoir sont souvent des emplois stables (CDD long ou CDI). Il en va différemment des contrats aidés du secteur non marchand. D'une part, le recours à ce type de contrat aidé représente parfois une nécessité pour certains secteurs, notamment le secteur associatif. D'autre part, ces contrats ne sont pas utilisés, contrairement au secteur marchand, parce qu'un poste est à pourvoir sur le long terme, mais parce qu'il s'agit de donner une expérience, même courte, à des personnes éloignées, voire très éloignées, de l'emploi, dans une perspective d'insertion sociale et non seulement professionnelle.

Les dispositifs d'accompagnement des jeunes sont nombreux, CIVIS, contrat accompagnement formation, contrat d'autonomie et revenu contractualisé d'autonomie ; le rapport pointe la multiplicité de ces dispositifs et des structures d'accueil. Si cela peut permettre d'adapter la réponse au public visé, elle présente l'inconvénient de rendre difficilement compréhensibles pour les jeunes eux-mêmes les différentes aides qui leur sont proposées.

En 2009, la crise économique a provoqué un afflux de jeunes sans précédent vers les missions locales : 515 000 jeunes y ont été accueillis pour la première fois, soit une augmentation de 10 % en un an. Au total, 1 268 000 jeunes de 16 à 25 ans ont été en contact avec le réseau, dont 1 098 000 ont été reçus en entretien par un conseiller. L'activité globale du réseau a augmenté sensiblement: un peu moins de 3,9 millions d'entretiens individuels ont été assurés en 2009, contre 3,7 millions en 2008. Parmi les jeunes accueillis pour la première fois par le réseau en 2009, 23 % ont accédé à un emploi (emploi classique, emploi aidé ou en alternance) et 16 % à une formation dans les six mois suivant leur premier accueil. Mais, si les missions locales jouent de plus en plus le rôle de point d'accès privilégié, rien n'assure qu'elles réussissent à recevoir effectivement l'ensemble des jeunes, et en particulier ceux qui sont le plus en difficulté.

Enfin, le rapport confirme à nouveau le rôle des contrats et formations en alternance qui favorisent une meilleure insertion dans l'emploi. Une étude publiée en 2009 a cherché à estimer le différentiel entre l'apprentissage et la voie scolaire, toutes choses égales par ailleurs. Sa conclusion confirme que, pour les apprentis, leur probabilité d'occuper un emploi salarié trois ans après la sortie de formation initiale est plus élevée d'environ 7 points que celle des jeunes ayant suivi la préparation du même diplôme mais par la voie scolaire.

III.II. Les mesures prises dans les autres pays

On trouve, au travers des différents pays, une large panoplie de dispositifs, dont certains

éléments se retrouvent d'ailleurs d'un pays à l'autre. Sans en faire le tour complet, qui est l'objet des deux rapports européens, on peut en tirer quelques traits majeurs.

La Fondation de Dublin insiste à juste titre sur le rôle du dialogue social, paritaire ou tripartite selon les pays, pour agir sur la question de l'insertion professionnelle des jeunes. Elle montre que les négociations et accords sociaux se sont focalisés sur deux points principaux : faciliter la transition entre école et emploi et développer des possibilités nouvelles de formations et d'emplois pour les jeunes actifs. Ces accords sont nationaux, mais ont été aussi conclus au niveau de branches, de régions et d'entreprises.

Des mesures sont prises dans certains pays pour lutter contre le décrochage scolaire. Par exemple en Finlande, l'initiative Työpari (équipe de recherche) est un projet important ciblant les jeunes décrocheurs et a été expérimentée au niveau des communes en 2008 et 2009. Les jeunes ayant décroché du système scolaire sont suivis par un conseiller personnel « de terrain » qui leur dispense tous les conseils et l'accompagnement nécessaires pour les aider à réintégrer le système éducatif ou à trouver un emploi. Le jeune et le conseiller constituent ensemble une « équipe de recherche ». Devant le réel succès du projet pilote, le service a été désormais intégré au cadre légal finlandais et l'affectation de conseillers personnels aux jeunes en situation d'échec scolaire est aujourd'hui un dispositif généralisé à travers le pays. La reconnaissance des acquis d'apprentissages non formels et informels est un autre mécanisme adopté par la Finlande pour combattre l'échec scolaire.

D'autres dispositifs cherchent à permettre aux jeunes de se resituer pour un retour en formation ou un projet d'emploi en reconnaissant les compétences maîtrisées. La Finlande encore a développé depuis une quinzaine d'années un système d'examen basé sur les compétences acquises de manière informelle et opte actuellement pour un enseignement personnalisé tenant compte des acquis de l'expérience. Cependant, de nos jours, avec le développement du chômage depuis la crise, le dispositif de validation des acquis antérieurs est surtout utilisé pour aider les jeunes qui ont déjà un diplôme du secondaire ou qui ont plus de 25 ans à s'engager dans des programmes d'éducation pour les adultes.

En effet, la validation des apprentissages non formels et informels constitue une opportunité pour les jeunes d'obtenir une reconnaissance formelle de leurs compétences et savoir-faire, de leur faire prendre conscience de leurs capacités ou d'améliorer leur estime de soi. Elle peut également concerner les jeunes qui sont encore engagés dans des études ou une formation mais qui ont acquis des compétences dans le cadre de diverses activités pratiquées hors de l'école (par exemple dans le bénévolat ou des emplois d'été). Les jeunes qui risquent de sortir du système éducatif sans aucune qualification peuvent également bénéficier de la reconnaissance des acquis antérieurs, ce qui peut constituer un moyen alternatif d'accéder à un programme formel d'éducation et de formation. Plus d'un tiers des pays disposent déjà d'un système de validation des acquis non formels et informels (ex. Estonie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Roumanie et Slovaquie) ou en mettent un en place actuellement (ex. Grèce, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Finlande et Croatie).

De nombreux pays agissent pour un essor de l'alternance et en particulier de l'apprentissage, ce que demandent les employeurs et les syndicats de nombreux pays, et pour permettre son accès à des jeunes de niveau scolaire incomplet. En Allemagne, un système complet de « préparation à l'enseignement professionnel » a été instauré en vue de doter les jeunes des compétences nécessaires à l'entrée dans une formation en alternance. Ce système s'adresse aux nombreux jeunes qui autrement auraient eu des difficultés à entrer dans le système d'apprentissage, et deux jeunes sur trois commencent une formation en alternance après leur participation au dispositif.

Des programmes spécifiques pour l'insertion des jeunes se multiplient. Par exemple, la Suède a introduit en 2009 un dispositif de garantie d'emploi pour les jeunes, dont le but est d'aider les

jeunes à trouver un emploi plus rapidement ou à réintégrer le système éducatif ordinaire. La garantie pour les jeunes concerne les jeunes inscrits au chômage auprès du Service public de l'emploi depuis trois mois consécutifs. L'accent est mis sur les activités de recherche d'emploi, les recherches et expériences, d'autres pays ayant révélé que cette approche était efficace pour insérer les jeunes dans le marché du travail. Il est possible de conjuguer ces activités avec des stages d'expérience professionnelle et des programmes éducatifs. En 2010, de nouvelles initiatives comprennent un dispositif d'activation, des aides à la création d'entreprise et un dispositif de réadaptation professionnelle. Les participants à la garantie d'emploi ont également désormais la possibilité de participer à temps partiel afin de pouvoir utiliser le reste du temps pour suivre des études dans le cadre du système municipal d'éducation des adultes. Pour compléter la formation dispensée dans le cadre de la garantie d'emploi, une autre initiative a été introduite qui permet aux jeunes chômeurs n'ayant pas terminé l'enseignement obligatoire ou le secondaire long de reprendre leurs études.

Le travail partenarial entre niveaux géographiques de pouvoirs publics constitue une autre piste. Aux Pays-Bas, outre la loi « Investir dans les jeunes », principale mesure de la « politique active du marché du travail » et ciblant les jeunes du pays, le gouvernement a introduit en septembre 2009 le « Plan d'action pour les jeunes chômeurs ». Il contient deux programmes visant à insérer les jeunes dans le marché du travail. Le premier prend la forme de 30 conventions relatives aux jeunes chômeurs passées avec les régions et les acteurs qui souhaitent y participer peuvent obtenir une aide de leurs autorités régionales. Le deuxième programme vise à faire coïncider les jeunes chômeurs avec les emplois disponibles, y compris les offres de places en apprentissage et d'activités bénévoles. Les communes et le Service public de l'emploi réalisent l'exercice de médiation.

Enfin, la plupart des pays se sont dotés d'instruments d'aide financière pour l'emploi des jeunes.

Aides aux entreprises surtout. Par exemple, en Allemagne, où il existe depuis plusieurs décennies un système de formation en alternance, ajusté peu à peu par la création de formations en alternance pour de nouveaux métiers, une subvention d'apprentissage est versée aux employeurs qui proposent une formation aux jeunes défavorisés.

Aides financières aux jeunes parfois, une demande des syndicats notamment. Peu de pays acceptent les jeunes sans expérience professionnelle dans les dispositifs de protection sociale pour les chômeurs. La Finlande et le Royaume-Uni font figure d'exceptions. En Finlande, à l'âge de 17 ans, les demandeurs d'emploi sont éligibles aux prestations chômage s'ils participent à des mesures du marché du travail telles que les stages d'expérience professionnelle, de formation au marché du travail ou de reclassement professionnel, organisés par les autorités de l'emploi. Les demandeurs d'emploi âgés de 18-24 ans ont accès aux prestations du marché du travail à condition qu'ils n'aient pas refusé de participer aux mesures d'activation et qu'ils aient fait une demande de formation professionnelle. Les jeunes demandeurs d'emploi de plus de 25 ans peuvent également poursuivre des études tout en continuant à percevoir l'indemnité de chômage pendant une période pouvant aller jusqu'à deux ans. Au Royaume-Uni, alors que les jeunes de moins de 18 ans n'ont pas accès à l'allocation de demandeur d'emploi, ceux qui ont de 18 à 24 ans peuvent bénéficier d'une indemnité forfaitaire de 51,85 GBP (58,89 EUR) par semaine, qui passe à 65,45 GBP (74,33 EUR) pour ceux qui ont 25 ans et plus.

IV. Les recommandations du COE

Comme ces exemples non exhaustifs le montrent, les dispositifs existants sont nombreux et les pays se servent souvent de l'expérience des autres pour créer de nouvelles mesures. Mais, bien que nombreuses en France, leurs limites sautent aux yeux et la situation s'est malgré tout fortement aggravée depuis 3 ans. Le COE émet donc des recommandations pour un traitement et une efficacité renforcés en faveur de l'emploi des jeunes.

Des mesures conjoncturelles (soutien à l'alternance, contrats aidés, accompagnement des chômeurs de longue durée...) demeurent indispensables, à un niveau suffisant, pour faire face aux conséquences de la crise et cela jusqu'à ce que soit constatée une décrue significative du chômage et du chômage de longue durée. Le rapport insiste cependant sur la nécessaire stabilité dans les dispositifs. Il incite à ne pas relâcher l'effort sur les contrats aidés en entreprises, et des CAE-passerelles, ni sur la qualité de leur mise en œuvre (accompagnement, formation) et à envisager systématiquement une formation qualifiante pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi.

Mais **de façon structurelle**, bien des difficultés d'insertion professionnelle résultent de carences ou d'inadaptations dans la formation initiale et l'orientation scolaire. Il apparaît donc prioritaire de s'attacher à réduire le nombre de sorties sans qualification du système scolaire. Il faut également tenir compte des perspectives inégales de débouchés des formations.

Et il faut développer encore plus systématiquement l'alternance : au passage, le rapport cite de façon insistante les mesures de soutien du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes, existant jusqu'au 31 décembre 2010.

D'autres aspects doivent être traités.

Lutter contre les discriminations. Pour le COE, les actions doivent d'abord agir sur les représentations, en améliorant l'image des jeunes auprès des chefs d'entreprise. Les accords collectifs sur la diversité doivent être multipliés. La lutte contre les discriminations passe également par le renforcement de l'effectivité des sanctions pénales.

Des actions sont à mener contre les freins matériels, notamment les questions de logement et de transport (aide au permis de conduire...).

Enfin, le rapport pointe la complexité de la gouvernance du dossier de l'insertion des jeunes, puisqu'il fait intervenir, non seulement l'Etat et les partenaires sociaux, mais aussi les régions, les départements et les communes (cf. par exemple, la politique de soutien à l'apprentissage ou l'accompagnement des jeunes par les missions locales). Il milite donc pour la simplification de cette gouvernance, avec une clarification de la répartition des compétences et de la déclinaison territoriale des politiques nationales de l'emploi.

Si beaucoup des faits développés dans ces rapports sont connus, les rassembler ainsi montre l'ensemble de la situation, son extension et sa gravité.

En France, il faut espérer que les décisions seront à la hauteur de la question, et qu'on évitera de continuer à sacrifier les générations de jeunes. Les partenaires sociaux se sont saisis des questions qui relèvent de leur responsabilité, leur négociation est en cours et un premier accord sur l'accompagnement des jeunes est finalisé. L'Etat prévoit à son tour de nouvelles mesures de soutien pour l'alternance (après les avoir supprimées il y a peu de mois !) et communique sur un plan d' « orientation pour tous » qui semble consister en une mise en relation entre les structures existantes (CIO, Missions locales, ONISEP, CIDJ, Centre Inffo), chacune devant un jour recevoir tout public. Quant au système éducatif ?