

Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes
France

Summary in French



Jobs for Youth/Des emplois pour les jeunes
France

Résumé en français

RÉSUMÉ ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Les jeunes durement touchés par le retournement économique

La France, comme les autres pays de l'OCDE, est actuellement confrontée à une grave crise économique et l'on assiste à une montée très rapide du chômage, particulièrement chez les jeunes. Selon l'enquête Emploi, alors que le taux de chômage des 25-54 ans a peu varié en 2008, atteignant 7.4 % au quatrième trimestre 2008, celui des 15-24 ans est passé de 19 % au quatrième trimestre 2007 à 21.2 % au quatrième trimestre 2008. L'augmentation du chômage est beaucoup plus marquée chez les jeunes hommes (+ 3.2 points de pourcentage) que chez les jeunes femmes (+ 0.6 point de pourcentage). Ainsi pour la toute première fois, depuis le troisième trimestre 2008 le taux de chômage des jeunes hommes a dépassé celui des jeunes femmes. Ils occupent en effet en plus grand nombre un emploi non qualifié dans des secteurs (comme par exemple la construction) qui sont très sensibles à la conjoncture économique.

Selon les dernières prévisions de l'OCDE, la situation économique va continuer de se détériorer en 2009 et en 2010. Cela devrait entraîner une forte

augmentation du chômage des jeunes partout dans la zone OCDE, mais plus particulièrement encore en France où le taux de chômage des jeunes est plus sensible qu'ailleurs aux fluctuations économiques.

Médiocre performance moyenne du marché du travail des jeunes en France

La crise économique a frappé les jeunes en France à un moment où leur situation sur le marché du travail n'était déjà pas très favorable, les indicateurs à la mi-2008 n'étant pas revenus à leur bon niveau de 2003. La question est d'autant plus préoccupante que la performance du marché du travail des jeunes en France est médiocre comparativement à celle de nombreux autres pays de l'OCDE. Les jeunes Français, qui sont parmi les plus pessimistes quant à leur avenir professionnel, sont confrontés à un taux de chômage qui se situait, en 2007, 7 points de pourcentage au-dessus de la moyenne de l'OCDE. Si l'on ne tient compte que de l'effet d'âge (c'est-à-dire si l'on considère tous les jeunes d'une classe d'âge et pas seulement les jeunes actifs), le chômage ne concernait en 2007 plus que 8 % des 15-24 ans, mais la France se situait toujours 2 points de pourcentage au-dessus de la moyenne de l'OCDE. En outre en 2007, le chômage de longue durée touchait un jeune chômeur français sur quatre, contre un sur cinq en moyenne dans l'OCDE.

Les difficultés conjoncturelles que rencontrent actuellement les jeunes reflètent dans une large mesure des problèmes de nature plus structurelle. Dans ce contexte, si l'une des principales priorités à court terme est d'aider les jeunes Français qui risquent d'être les plus touchés par la crise par des mesures spécifiques, il est souhaitable que, dans la mesure du possible, ces mesures soient conçues de telle sorte qu'elles contribuent également à une meilleure insertion des jeunes sur le marché du travail une fois que la crise sera passée. Par ailleurs, il est également important de poursuivre ou d'améliorer un certain nombre de politiques mises en œuvre avant le retournement conjoncturel et d'entreprendre de nouvelles réformes pour faciliter la transition des jeunes vers l'emploi en France.

Le modèle français d'insertion professionnelle

Réussir son insertion professionnelle en France dépend dans une large mesure de l'obtention, après une trajectoire scolaire linéaire, d'un diplôme initial sélectif (de type grande école ou institut universitaire de technologie) particulièrement valorisé par les employeurs. Les jeunes qui dévient de ce parcours scolaire ont plus de mal à décrocher un diplôme initial qui les protège du chômage et sont confrontés, dès leur entrée sur le marché du travail, à de multiples barrières à l'obtention d'un emploi. Ces jeunes peuvent dès lors connaître de longues périodes de précarité et les plus désavantagés parmi eux, qui ne peuvent pas compter sur l'aide de leur famille, ont un risque élevé d'emprunter une trajectoire d'éloignement durable du marché du travail et même de pauvreté. Ces modalités d'insertion restent de plus déterminantes pour la suite du parcours professionnel.

Trois groupes de jeunes : les « performants », les « laissés pour compte » et les « débutants en mal d'insertion »

En France comme dans les autres pays de l'OCDE, tous les jeunes n'ont pas les mêmes chances de réussir leur insertion professionnelle. A côté du groupe des « performants » qui représentent la grande majorité des jeunes dans des pays comme les Pays-Bas, les États-Unis, le Royaume-Uni, le Canada ou les pays nordiques et autour de la moitié des jeunes sortants de l'école en France, il existe dans tous les pays de l'OCDE un groupe de jeunes « laissés pour compte ». Ce groupe, dont l'importance peut être estimée à partir du nombre de jeunes qui ne sont ni en emploi, ni scolarisés, ni en formation (NEET selon l'acronyme anglais), représente environ 11 % des 15-24 ans en France, soit un pourcentage proche de la moyenne de l'OCDE (12 %). Même si ces jeunes présentent des caractéristiques différentes d'un pays à l'autre, ils ont en commun le fait qu'ils cumulent les désavantages. En France, il s'agit principalement de jeunes qui n'ont pas de diplôme, sont issus de l'immigration et vivent dans des quartiers défavorisés. Il est essentiel de ramener ces jeunes « laissés pour compte » le plus tôt possible vers l'emploi et souvent simultanément vers une qualification ou un diplôme.

La spécificité du modèle d'insertion français, que l'on retrouve aussi dans d'autres pays d'Europe continentale (Belgique, Espagne, Grèce, Italie), est qu'il existe un autre groupe important de jeunes en difficulté d'insertion – autour du quart des sortants de l'école en France. Ces jeunes « débutants en mal d'insertion », souvent diplômés, mettent beaucoup de temps à se stabiliser dans l'emploi, même durant les périodes de croissance économique forte, et connaissent de fréquents allers-retours entre emplois temporaires et non emploi. Les choix qui ont prévalu de longue date en France en matière de salaire minimum élevé et de protection de l'emploi ont conduit à une segmentation du marché du travail qui a eu tendance à pénaliser un grand nombre de jeunes lors de leur entrée sur le marché du travail. Des adaptations dans les modalités de fonctionnement du marché du travail contribueraient à faciliter l'insertion professionnelle des « débutants en mal d'insertion ». En l'absence de telles adaptations, la France se voit obligée de compenser en mettant en place d'autres politiques, souvent plus complexes, pour faciliter la transition de l'école à l'emploi.

Comment améliorer la transition de l'école à l'emploi en France ?

Pour aider les jeunes « débutants en mal d'insertion » et les jeunes « laissés pour compte » à sortir de la précarité ou de la pauvreté, la stratégie des autorités françaises doit reposer sur un éventail de mesures qui répondent aux quatre objectifs suivants : *i*) veiller à ce que chacun quitte le système d'enseignement en possession de compétences requises sur le marché du travail ; *ii*) rendre la transition de l'école à l'emploi moins abrupte ; *iii*) s'attaquer aux barrières à l'emploi des jeunes du côté de la demande et ; *iv*) rendre plus efficaces les mesures actives pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi et renforcer la protection sociale des jeunes les plus démunis. Il est essentiel d'agir sur ces quatre piliers à la fois dans une démarche globale, cohérente et coordonnée car

les différents piliers se renforcent l'un l'autre.

Veiller à ce que chacun quitte le système d'enseignement en possession de compétences requises sur le marché du travail

La France se mobilise depuis de nombreuses années pour réduire le nombre de jeunes sortant sans aucun diplôme du système scolaire. Si de nombreuses actions sont menées tôt dès l'école maternelle, elles restent insuffisantes. En définitive en 2008, 18 % d'une génération sort de l'école sans le baccalauréat qui est considéré comme le bagage scolaire minimum pour intégrer aujourd'hui le marché du travail et continuer à se former.

A 16 ans, 3 % des jeunes ne sont plus scolarisés et cette proportion atteint 9 % à l'âge de 17 ans. Le code de l'éducation prévoit la poursuite de l'obligation scolaire entre 16 et 18 ans si l'âge de fin de scolarité obligatoire (16 ans) est atteint sans formation. La fin de scolarité obligatoire pourrait au minimum être appliquée de façon plus souple en se basant non sur l'âge en tant que tel, mais plutôt sur l'année scolaire où le jeune atteint ses 16 ans. Cela permettrait déjà que des jeunes ne quittent pas l'école le jour même de leurs 16 ans mais finissent l'année en cours qui peut être celle du diplôme. Au-delà, l'obligation pourrait porter sur l'acquisition d'un bagage scolaire minimum à 18 ans. C'est le cas par exemple aux Pays-Bas où une loi oblige depuis 2007 les jeunes de 18 ans n'ayant pas obtenu un diplôme de deux ans du 2^e cycle de l'enseignement secondaire professionnel (*startkwalificatie*) à suivre une formation professionnelle en alternance.

L'orientation des élèves est vécue négativement en France, le choix des études se faisant largement par défaut. Au lycée, les voies générale et technologique sont considérées comme les filières « de prestige » par rapport à la voie professionnelle. Les élèves les plus faibles sont orientés presque systématiquement vers les spécialités professionnelles les moins demandées, souvent dans le tertiaire, qui ont des places disponibles dans les lycées professionnels mais qui correspondent très rarement à leurs vœux. De plus, de nombreuses filières de formation professionnelle préparent mal à l'emploi. L'orientation devrait au contraire être le moment de construction des parcours à la fois scolaire et professionnel.

Les pouvoirs publics veulent améliorer significativement la coordination au niveau local de leurs actions de repérage et de traitement des situations de décrochage scolaire et ont désigné à cet effet des responsables locaux de la coordination. En effet, un jeune déscolarisé de plus de 16 ans sur cinq est actuellement laissé sans solution. Il faut dès lors mobiliser l'ensemble des dispositifs destinés à favoriser l'accès à la qualification sans nécessairement attendre le délai de carence d'un an pendant lequel c'est la Mission générale d'insertion de l'Éducation nationale qui est chargée d'aider les décrocheurs à reprendre leur scolarité ou commencer une formation. Les établissements scolaires pourraient coopérer plus largement avec tous les acteurs locaux, en particulier les écoles de la deuxième chance. Les jeunes devraient pouvoir être acceptés dans ces écoles dès l'âge de 16 ans plutôt que de 18 ans. Cet objectif est inscrit dans le plan Espoir banlieues qui préconise la création d'un dispositif de la deuxième chance par département mais il faudrait l'étendre à tous les

jeunes en rupture scolaire sur tout le territoire français.

Lors de la journée d'appel de préparation à la défense (JAPD) pendant laquelle tous les jeunes Français, de 17 ans, garçons et filles, passent des tests de détection de l'illettrisme, on recense un pourcentage important de jeunes en difficulté de lecture (15 % de garçons contre 8 % de filles). Ces handicaps devraient être mieux pris en compte dans les politiques éducatives (dans ou hors du cadre scolaire) car ces jeunes, du fait de leur faible maîtrise des savoirs de base, risquent en effet de s'inscrire durablement dans une trajectoire d'exclusion. La JAPD serait également l'occasion de recenser tous ceux qui, à 17 ans, ne sont ni en emploi, ni scolarisés ni en formation (NEET). Ces derniers devraient être reçus en entretien individuel non seulement par les personnels de la direction du service national mais aussi par des agents du SPE afin d'être orientés le plus tôt possible vers une structure d'insertion professionnelle ou éducative, de préférence appliquant une pédagogie de l'alternance.

Offrir à chaque individu une « seconde chance à la qualification » revient à corriger par la formation professionnelle continue les inégalités héritées de l'école. Pourtant loin de corriger les inégalités d'origine, le système de formation professionnelle les creuse la plupart du temps dans les pays de l'OCDE, et notamment en France. Le taux d'accès à la formation professionnelle continue des 20-29 ans est trois fois plus élevé en France pour les diplômés de l'enseignement supérieur que pour les jeunes sans diplôme du même âge. L'accès aux diplômes, et à l'ensemble des certifications professionnelles, par d'autres voies, notamment par la validation des acquis de l'expérience, doit être renforcé. Le contrat de professionnalisation, contrat en alternance mis en place en 2005 par les partenaires sociaux dans ce but, devrait atteindre en priorité les travailleurs les moins qualifiés. En décembre 2008, la proportion de jeunes non qualifiés parmi les jeunes en contrat de professionnalisation n'était que de 9 %.

Pour que les jeunes puissent posséder les compétences de base dont ils ont besoin pour intégrer le marché du travail et pour y progresser, les mesures suivantes peuvent être envisagées :

- *Tout mettre en œuvre pour éviter la rupture scolaire.* Il faut mobiliser l'ensemble des dispositifs destinés à favoriser l'accès à la qualification sans nécessairement attendre le délai de carence d'un an. La Mission générale d'insertion de l'Éducation nationale, les missions locales et d'autres acteurs locaux gérant des dispositifs de la deuxième chance devraient trouver ensemble une solution personnalisée pour tous les jeunes déscolarisés au collège ou en voie de l'être. La scolarité obligatoire pourrait être arrêtée à la fin de l'année scolaire plutôt qu'à la date anniversaire des 16 ans et étendue jusqu'à 18 ans si le jeune est sans formation.
- *Rénover le fonctionnement de l'orientation dans l'enseignement secondaire et mieux articuler orientation scolaire et orientation professionnelle.* Les collégiens, les apprentis et les lycéens devraient être mieux informés des nombreuses spécialités professionnelles et des passerelles existantes afin de mieux élaborer leur parcours scolaire et professionnel et, dans le cas des apprentis, réduire le nombre de

rupture de contrat.

- *Créer un droit différé à la formation pour les jeunes sortis du système scolaire sans maîtriser les savoirs de base, sans qualification et/ou sans diplôme.* Les 12 % des jeunes de 17 ans identifiés à la JAPD en difficulté de lecture doivent pouvoir acquérir au minimum les savoirs de base au cours de leur vie professionnelle par l’instauration d’un droit différé à la formation financé principalement par les fonds collectés auprès des entreprises pour la formation professionnelle et dans le cadre du contrat de professionnalisation.
- *Faire bénéficier davantage les petites entreprises des fonds pour la formation professionnelle pour leurs dépenses de formation ciblées sur les jeunes peu qualifiés en emploi.* La réforme en cours de la formation professionnelle devrait œuvrer à développer la formation dans les petites entreprises en sécurisant les financements et en améliorant l’offre de services des organismes collecteurs.

Rendre la transition de l’école à l’emploi moins abrupte

La France est un pays où les jeunes ont peu de droit à l’erreur et où le tâtonnement avant leur entrée dans la vie active n’est pas véritablement permis, contrairement aux pays nordiques et au Canada où les jeunes effectuent de nombreux va-et-vient entre études et emploi avant de se stabiliser définitivement dans l’emploi. Il faudrait développer en France, avant la sortie définitive des études, cette phase de tâtonnement et de construction de l’expérience professionnelle. Les « années de retard » à la sortie du système scolaire étant pénalisées sur le marché du travail, les étudiants français ne sont, en effet, pas incités à cumuler études et emploi (hors apprentissage) car cela pourrait se traduire par une sortie tardive. Si la part de jeunes qui cumulent études et emploi est en augmentation en France depuis le début des années 90, elle reste néanmoins modeste comparée à la plupart des autres pays de l’OCDE (25 % des 20-24 ans, soit 9 points de pourcentage en dessous de la moyenne de l’OCDE).

L’expérience du cumul études-emploi dans de nombreux pays de l’OCDE, du moment que ce travail ne dépasse pas environ 15 à 20 heures par semaine pour ne pas nuire aux études, montre qu’il facilite l’entrée sur le marché du travail. En Norvège, par exemple, où tous les étudiants reçoivent une allocation d’étude et où les études supérieures sont gratuites, presque tous les étudiants travaillent pour être autonomes financièrement pendant leurs études et pour trouver plus facilement un emploi à la sortie des études dans la mesure où les entreprises valorisent ces premières expériences du monde du travail. La question se pose dès lors en France de savoir s’il faut envisager de subventionner le travail des étudiants pour le faire décoller. Ainsi, les étudiants à plein temps qui travaillent toute l’année pourraient bénéficier d’une subvention (sous forme par exemple d’une allocation ou d’un complément modéré de salaire) pour un maximum de 15 heures de travail par semaine. Un tel dispositif devrait être évalué rapidement après son introduction pour s’assurer que les bénéfices attendus en termes d’insertion professionnelle dépassent les effets d’aubaine éventuels.

La professionnalisation des formations sous statut scolaire à travers des stages obligatoires de formation en entreprise prend de l'ampleur en France. Pourtant, trouver une entreprise où faire un stage est difficile, surtout pour les jeunes issus de l'immigration et de milieux défavorisés. C'est pourquoi le ministère de l'Éducation nationale a mis sur pied l'opération « Objectif stages » qui vise à garantir l'accès des élèves aux stages obligatoires quels que soient leur origine, leur adresse, leur milieu social, ou leurs réseaux de relations avec le monde de l'entreprise.

L'offre et la durée des stages sont variables selon la filière de l'enseignement supérieur. En général, les stages sont obligatoires pour l'obtention d'un brevet de technicien supérieur, d'un diplôme universitaire technologique et d'un diplôme d'une grande école d'ingénieurs et de commerce. Par contre, le recours aux stages n'est ni fréquent ni obligatoire à l'université, même s'il est encouragé depuis peu.

Développer la pratique des stages dans le programme d'études, c'est aller dans la bonne direction pour mettre en contact les élèves et les étudiants avec le monde de l'entreprise. Un des enjeux est, cependant, d'éviter certaines dérives dans les pratiques. Tout d'abord, il faut veiller à ce que les stages aient une haute valeur ajoutée pédagogique et soient liés aux programmes de formation ou d'études. Il faut ensuite limiter certains abus. Ainsi, il n'est pas rare que les universités ou le ministère de l'Éducation nationale reçoivent des demandes de conventions de stage concernant des diplômés (donc de jeunes ayant achevé leur cursus) à qui un stage est proposé comme première expérience de travail dans l'entreprise. Le stagiaire est en effet peu coûteux : une gratification équivalant à un tiers du SMIC n'est obligatoire qu'après trois mois de stage consécutifs et seulement dans le secteur privé. Aucune gratification des stagiaires n'est prévue dans le secteur public.

Les pistes d'action suivantes sont dès lors recommandées :

- *Envisager de subventionner modérément le travail étudiant pour le faire décoller.* Les étudiants à plein temps qui travaillent toute l'année pourraient par exemple bénéficier d'une subvention, sous forme d'une allocation ou d'un complément de salaire, pour un maximum de 15 heures de travail par semaine. Une telle mesure devrait toutefois être évaluée après quelque temps pour s'assurer de son efficacité en termes d'insertion.
- *Mettre en place des stages obligatoires à l'université dès la licence.* La mise en place de stages obligatoires au cours des trois années de licence devrait être systématiquement accompagnée de la délivrance de crédits dans le cursus d'études, comme c'est le cas dans les filières sélectives.
- *Sanctionner les entreprises qui abusent de « faux stages ».* Les entreprises qui demandent aux établissements d'enseignement d'établir des conventions de stage pour des jeunes déjà diplômés devraient être sanctionnées.
- *Étendre le décret qui prévoit une gratification obligatoire pour*

les stages de plus de trois mois dans le secteur public. Le secteur public qui accueille un nombre important de stagiaires ne joue pas un rôle de modèle pour le secteur privé auquel ce décret a été limité.

S'attaquer aux barrières à l'emploi des jeunes du côté de la demande

En France, les pratiques de discrimination à l'embauche de jeunes de minorités visibles sont loin d'être inhabituelles. Les jeunes Français peu qualifiés d'origine maghrébine et plus encore noire africaine, en sont particulièrement victimes. Il n'est pas aisé de mettre en place des mesures vraiment efficaces pour lutter contre la discrimination. Le programme qui s'avère le plus rentable dans les pays de l'OCDE est le parrainage. Il permet d'aider les jeunes issus de l'immigration d'accéder au marché du travail, de mieux connaître « les règles du jeu » et de tisser des liens entre ces jeunes et les entreprises. Le parrainage, qui fait appel à des bénévoles qui connaissent bien le monde de l'entreprise ou de l'administration, devrait être largement étendu. Mais il convient aussi de lutter directement contre les comportements ouvertement discriminatoires. Le renforcement du rôle de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) qui a maintenant des pouvoirs d'auto-saisine est à cet égard le bienvenu.

Les travaux de l'OCDE et d'autres organismes ont montré qu'un salaire minimum modéré n'a pas nécessairement un impact négatif sur l'emploi des jeunes. En revanche, lorsqu'il est fixé à un niveau élevé par rapport au salaire médian, il peut pénaliser l'embauche de certains groupes défavorisés, notamment les jeunes les moins productifs. En France, rapporté au salaire médian, le SMIC à l'âge de 20 ans (qui correspond au salaire minimum adulte) est au niveau le plus élevé de l'OCDE (63 %) et est supérieur de 19 points de pourcentage à la moyenne du salaire minimum à 20 ans dans les vingt et un pays de l'OCDE qui ont un salaire minimum.

La France a fait le choix de ne pas remettre en cause le salaire minimum mais de réduire le coût du travail à ce niveau de salaire en procédant depuis le début des années 90, à des allègements massifs des cotisations patronales sur les bas salaires. Parallèlement, plutôt que d'adopter un salaire spécifique aux jeunes, des régimes dérogatoires au salaire minimum ont été introduits d'une part pour les jeunes de moins de 18 ans qui ont moins de six mois d'ancienneté et d'autre part dans les cas des contrats aidés et de l'alternance.

Pourtant, ces politiques n'ont pas nécessairement favorisé l'emploi des jeunes les moins qualifiés. Tout d'abord, en raison du nombre élevé d'adultes peu qualifiés payés au SMIC en France, les jeunes peu qualifiés lorsqu'ils recherchent un emploi rémunéré au niveau du SMIC se retrouvent plus fréquemment en concurrence avec des travailleurs adultes plus expérimentés qu'eux que dans les autres pays de l'OCDE.

Ensuite, l'apprentissage reste peu développé en France dans l'enseignement professionnel secondaire en comparaison des pays d'apprentissage (Allemagne, Autriche, Suisse). Si les conditions immédiates d'insertion des apprentis sont plus favorables que celle des lycéens professionnels – 64 % des apprentis sont en emploi sept mois après leur sortie du système scolaire pour 49 % des lycéens en

2007–, il demeure que lorsque les apprentis ne bénéficient pas d’une embauche par leur entreprise d’accueil, ils rencontrent plus de difficultés que leurs homologues lycéens.

Dans le cadre du Plan pluriannuel de cohésion sociale, le gouvernement français s’est fixé comme objectif d’atteindre un effectif de 500 000 jeunes en apprentissage en 2009 et de doubler le nombre des apprentis dans les établissements d’enseignement supérieur d’ici à 2010. Ces dernières années, le nombre de contrats d’apprentissage a globalement décollé en partant, il est vrai, d’un nombre très bas. La tendance est maintenant d’y attirer des jeunes déjà qualifiés au moins par un diplôme professionnel ou un niveau baccalauréat. Ainsi en 1992, 60 % des nouveaux apprentis étaient sans qualification contre 40 % en 2006. L’apprentissage, qui a été ouvert dans le secteur public en 1992, y reste très marginal et particulièrement tiré vers le haut : seuls 28 % des jeunes qui y entrent sont sans qualification. En définitive, alors que l’image de l’apprentissage est en voie de revalorisation aujourd’hui en France, il reste crucial que cette filière de formation et les entreprises accueillent toujours prioritairement les élèves de 15-16 ans non qualifiés pour les aider à acquérir une qualification, voire une pré-qualification, et un diplôme tout en travaillant.

Le développement de l’apprentissage bute souvent sur la difficulté pour un jeune de trouver une entreprise qui l’accepte comme apprenti, ce qui est particulièrement le cas s’il est non qualifié et issu de l’immigration. Du fait de la crise économique, il y a un risque non négligeable que les entreprises se portent encore moins volontaires pour former un apprenti non qualifié ou rompent les contrats en cours. Les entreprises devraient être incitées à former, engager et garder plus d’apprentis non qualifiés. Il faudrait n’accorder les exonérations de cotisations sociales et les aides des régions ou de l’État dans le cadre des contrats d’apprentissage qu’aux entreprises qui prennent des apprentis non qualifiés. De plus, il faudrait instaurer une subvention pour l’employeur en cas d’embauche d’un apprenti sans qualification qu’il a formé.

Une autre piste serait d’offrir en priorité des contrats d’apprentissage dans le secteur public aux jeunes pour lesquels un salaire d’embauche au niveau du minimum conventionnel représente un obstacle important à l’embauche. La formation acquise dans le secteur public dans le cadre de ces contrats d’apprentissage doit viser une qualification valorisée sur le marché du travail. Le programme PACTE, l’équivalent dans la fonction publique du contrat de professionnalisation du secteur privé, devrait également être renforcé : seuls 500 contrats ont été effectivement conclus pour un objectif annoncé de 20 000 contrats par an.

S’il ne semble pas que la protection de l’emploi ait un impact sur le taux de chômage global, elle tend néanmoins à segmenter le marché du travail, notamment entre les titulaires de contrats à durée indéterminée (CDI) et les titulaires de contrats à durée déterminée (CDD). La protection plus forte des CDI entraîne des difficultés d’insertion pour les jeunes, un CDD n’étant que très rarement un tremplin rapide pour accéder à un CDI. En 2005-06, en France seuls 16 % des jeunes de 15-24 ans en CDD sont en CDI un an après contre 70 % des jeunes au Royaume-Uni. La précarisation a augmenté en France, la probabilité de passer de CDD en CDI étant de 45 % en 1995-96. Le fait que

trop de jeunes débutent leur vie professionnelle par l'alternance de CDD et de périodes de chômage conduit à un sous-investissement de leur part et de la part de leurs employeurs dans leur capital humain à un âge où les progrès sont décisifs pour la productivité future. Il est donc important de faire en sorte que le passage de CDD en CDI s'effectue de manière plus systématique.

Les partenaires sociaux et le gouvernement français ont commencé à apporter des réponses à cette segmentation néfaste du marché du travail dans l'accord interprofessionnel de janvier 2008 et la Loi de juin 2008 sur les contrats de travail. Cette législation pose entre autres les jalons d'un système alliant flexibilité de l'emploi et sécurisation des parcours professionnels pour tous les salariés. La période d'essai a notamment été étendue, pour tous les contrats permanents, à deux mois renouvelables une fois pour les ouvriers et les employés. De plus, pour les jeunes, la durée d'un stage intégré à un cursus pédagogique réalisé lors de la dernière année d'études est prise en compte dans la durée de la période d'essai.

Une période d'essai plus longue peut avoir pour effet que les employeurs hésitent moins à embaucher un débutant directement sur un CDI plutôt que lui offrir d'abord un CDD ou une mission d'intérim. Malgré les changements introduits en 2008, la France se situe à la moyenne des pays de l'OCDE pour la durée légale maximum de la période d'essai.

Les réformes suivantes peuvent être préconisées :

- *Encourager activement le parrainage des jeunes issus de l'immigration par des cadres du secteur privé.* Le parrainage peut fournir aux jeunes issus de l'immigration des informations sur les « règles du jeu » ainsi que sur les comportements à adopter lors des entretiens et sur le lieu de travail, à même de rassurer les employeurs.
- *Limiter aux jeunes non qualifiés les aides publiques à l'apprentissage.* Pour maintenir au moins 50 % de jeunes sans qualification entrant en apprentissage contre 40 % aujourd'hui, les incitations pour les entreprises à former et embaucher un apprenti devraient se limiter aux jeunes non qualifiés.
- *Augmenter de façon significative les places d'apprentissage dans le secteur public pour les jeunes les moins qualifiés ainsi que les entrées dans le programme PACTE.* Pour surmonter l'obstacle d'un salaire d'embauche au minimum conventionnel qui est souvent trop élevé au regard de leur productivité, les jeunes les moins qualifiés qui ne sont pas en apprentissage en entreprise privée devraient se voir offrir en priorité un contrat d'apprentissage dans le secteur public ou un programme PACTE avec l'objectif de leur permettre d'acquérir une qualification reconnue sur le marché du travail.
- *Poursuivre les efforts pour réduire globalement la segmentation du marché du travail.* Le CDD semble de moins en moins être un tremplin rapide vers un emploi stable pour les jeunes. Comme c'est le cas aux Pays-Bas, les emplois

temporaires (CDD et intérim) pourraient être automatiquement convertis pour tous les travailleurs quelque soit leur âge en CDI, au bout d'un laps de temps ou d'un certain nombre de renouvellements.

Rendre plus efficaces les mesures actives pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi et renforcer la protection sociale des jeunes les plus démunis

En un peu plus de trente ans, les jeunes ont bénéficié de plus de 80 mesures différentes de la politique d'emploi. L'instabilité chronique des mesures d'emploi a constitué un obstacle au développement de l'évaluation en matière d'emploi des jeunes en France. Elle a empêché d'avoir le recul nécessaire, un dispositif étant remplacé par un autre avant même d'avoir pu être évalué. Depuis l'introduction du Plan de cohésion sociale en 2005, on constate une stabilisation du nombre et de la fréquence d'introduction de mesures actives pour les jeunes.

Le Président de la République a nommé en janvier 2009 un Haut Commissaire à la jeunesse qui a pour tâche de lancer une politique d'autonomie des jeunes adultes. Ce dernier a installé en mars 2009 une commission de concertation qui remettra des propositions de mesures concrètes visant à traiter dans leur globalité les problèmes auxquels sont confrontés les jeunes.

Dans la conjoncture actuelle, si des mesures ou des dépenses supplémentaires sont prises pour aider les jeunes affectés par la crise, il sera important de mettre l'accent sur ce qui marche le mieux. Ainsi, le droit à un contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), instauré en 2005 pour les jeunes de 16-25 ans, institue un suivi personnalisé régulier par un référent unique dans une mission locale et implique une activation basée sur des engagements réciproques. Au total, le CIVIS a été mis en œuvre à grande échelle et 40 % des jeunes sortis du contrat ont un emploi durable (CDD de plus de six mois et CDI hors contrat aidé du secteur non marchand). C'est de plus un programme peu coûteux (de l'ordre de 700 EUR par an par jeune pour son accompagnement, hors actions de formation et autres mesures actives) qui a le mérite de promouvoir l'attachement des jeunes peu qualifiés au marché du travail. Cependant, le Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) créé en 2005 pour soutenir et compléter les actions d'accompagnement des jeunes en CIVIS par les missions locales a vu ses dotations diminuer très sensiblement ces dernières années. L'évaluation en cours du CIVIS permettra de décider quelles améliorations apporter à ce dispositif pour, le cas échéant, mieux le doter financièrement.

De nombreuses mesures supplémentaires sont en cours d'élaboration ou ont été lancées récemment pour améliorer la transition de l'école à l'emploi des jeunes qui cumulent les difficultés. C'est particulièrement le cas du contrat d'autonomie introduit par le plan Espoir banlieues. Ce plan lancé en février 2008 vise à insérer professionnellement les 200 000 jeunes de moins de 26 ans qui sont sans emploi et résident dans les banlieues en sous-traitant à des opérateurs privés 45 000 contrats d'autonomie d'ici à 2011. Un dispositif d'évaluation a été prévu dès l'origine et permettra de se rendre compte

rapidement si ce type de contrat s'avère adapté aux jeunes des banlieues.

C'est en fait souvent l'articulation entre les différents programmes, la coordination des différents intervenants et la gouvernance des dispositifs qui posent problème. C'est par exemple le cas du CIVIS mis en œuvre par les missions locales et le nouveau contrat d'autonomie piloté par des opérateurs privés. Le risque est grand que les jeunes les plus défavorisés passent d'un dispositif à l'autre sans arriver à sortir d'une trajectoire durable d'éloignement de l'emploi. Un comité de pilotage départemental placé sous la présidence du préfet de département vient d'être établi pour mieux coordonner les différents dispositifs.

Par ailleurs, un dispositif d'internat a été mis en place en 2005 pour répondre aux besoins de formation comportementale et de base de jeunes de 18 à 22 ans en voie de marginalisation cumulant les obstacles à l'emploi (EPIDE, Établissement public d'insertion de la défense dit Défense deuxième chance). Il s'avère que les coûts associés à ce dispositif, notamment les coûts immobiliers, sont disproportionnés au regard du nombre de jeunes accompagnés (plus de 40 000 EUR par an par jeune). En comparaison, le coût annuel d'un jeune placé dans un programme résidentiel similaire aux États-Unis (*Job Corps*) qui existe depuis les années 60 est beaucoup moins élevé et l'évaluation n'est positive que pour des jeunes plus âgés (20-24 ans).

Malgré un accès assez large à des mesures actives, les jeunes Français de moins de 25 ans sont en règle générale peu éligibles à des allocations financières. Dans certains cas, une aide financière ponctuelle d'un faible montant est octroyée aux jeunes les plus en difficulté, notamment dans les banlieues avec le contrat d'autonomie (300 EUR par mois pendant six mois). Il n'y a que dans le cadre du régime de l'assurance chômage que les jeunes bénéficient d'une allocation financière. Ceux qui sont indemnisés ont une indemnisation plutôt généreuse avec un taux de remplacement estimé à 70 %, comparativement à 62 % en moyenne pour les pays de l'OCDE. Fin 2006, 44 % des demandeurs d'emploi de moins de 25 ans inscrits à l'ANPE étaient indemnisés par le régime d'assurance chômage contre 48 % des 25-49 ans. Les adultes en fin de droit ont par contre plus fréquemment accès à l'allocation spécifique de solidarité (ASS) octroyée après cinq années d'activité au cours des dix ans précédant la perte d'emploi.

L'accord sur l'assurance chômage pour la période 2009-10 fait passer la durée de cotisation requise de six à quatre mois lors de la première inscription avec le principe « un jour cotisé, un jour indemnisé ». La période de référence est de plus allongée de 22 à 28 mois. En revanche, le demandeur d'emploi qui se réinscrit dans les 12 mois suivant une première ouverture de droits sur la base de quatre mois, après avoir repris un emploi entre temps, doit avoir au moins six mois d'affiliation pour percevoir une allocation. Si l'élargissement des conditions d'éligibilité à l'assurance chômage permettra d'augmenter la couverture des jeunes, il conviendrait, dans la crise actuelle, de s'assurer que les périodes de formation lors de stages ou de contrats d'apprentissage et de professionnalisation soient effectivement validées pour arriver aux quatre mois requis. L'octroi récent d'une prime exceptionnelle de 500 EUR aux demandeurs d'emploi qui n'ont travaillé que deux à quatre mois sur les 28

derniers mois est un pas dans cette direction.

A la différence de nombreux pays de l'OCDE où l'accès à l'aide sociale est possible dès l'âge de la majorité (18 ans), la France, tout comme le Luxembourg et l'Espagne, se caractérise par un accès plus tardif à partir de 25 ans au principal dispositif d'aide sociale, le revenu minimum d'insertion (RMI). L'accès à l'aide sociale est conditionné la plupart du temps à l'obligation de suivre une mesure d'activation (par exemple obligation de formation pour les jeunes non qualifiés aux Pays-Bas jusqu'à l'âge de 27 ans ou au Danemark jusqu'à l'âge de 25 ans). A partir de mi-2009, le revenu de solidarité active (RSA) va remplacer le RMI en unifiant les minima sociaux et certaines prestations liées à l'activité pour les allocataires sociaux et les travailleurs pauvres. Un contrat unique d'insertion sera également introduit.

Il n'est pas envisagé pour l'instant d'étendre le bénéfice du RSA aux jeunes de moins de 25 ans. Pour les jeunes de cette classe d'âge, le gouvernement trouve souhaitable de faire jouer en priorité les liens familiaux sans leur offrir un revenu minimum tout en œuvrant à améliorer leur insertion professionnelle. Le gouvernement constitue un Fonds d'appui aux expérimentations en faveur des jeunes de 16-25 ans. Ce fonds est doté de contributions de l'État et de toute personne morale de droit public ou privé qui s'associe pour mener des programmes expérimentaux d'insertion sociale et professionnelle en faveur des jeunes les plus démunis.

Les pistes d'action suivantes sont dès lors recommandées :

- *Mettre plus de moyens pour l'accompagnement personnalisé des jeunes sans qualification vers l'emploi et améliorer la gouvernance afin de mieux coordonner l'action au niveau national et territorial.* Tous les intervenants doivent œuvrer ensemble pour améliorer l'articulation des programmes existants dans une logique de résultats.
- *Évaluer de manière rigoureuse tous les dispositifs d'insertion des jeunes les plus en difficulté.* Le but est double : accroître l'information dont on dispose sur ce qui fonctionne bien dans les dispositifs pour les jeunes en difficulté et en déterminer l'efficacité-coût.
- *Étendre les conditions d'éligibilité à l'assurance chômage pour les jeunes.* Il serait bienvenu, notamment en temps de crise économique, de valider toute période d'emploi des jeunes comme les périodes de stage ou d'alternance de manière à atteindre le nombre de mois requis.
- *Instaurer un filet de sécurité pour les jeunes de moins de 25 ans les plus démunis et l'inscrire dans une démarche rigoureuse d'activation.* A terme, il conviendrait d'envisager l'extension du RSA aux moins de 25 ans.

© OCDE 2009

La reproduction de ce résumé est autorisée à condition que la mention OCDE et le titre original de la publication soient mentionnés.

Les résumés multilingues sont des extraits traduits de publications de l'OCDE parues à l'origine en anglais et en français.

Ils sont disponibles gratuitement sur la librairie en ligne de l'OCDE

www.oecd.org/bookshop/

Pour plus d'information, contactez le service des Droits et traductions de l'OCDE,
Direction des Affaires publiques et de la communication à l'adresse rights@oecd.org ou par
fax au +33 (0)1 45 24 13 91

Service des Droits et traduction de l'OCDE
2, rue André-Pascal
75116 Paris
France

Consultez notre site Internet www.oecd.org/rights/

