

LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL

L'emploi des jeunes

Jean-Baptiste Prévost

Septembre 2012

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les éditions des
JOURNAUX OFFICIELS

2012-16

NOR : CESL1100016X

Mercredi 3 octobre 2012

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du 26 septembre 2012

L'EMPLOI DES JEUNES

Avis du Conseil économique, social et environnemental

présenté par

M. Jean-Baptiste Prevost, rapporteur

au nom de la

section du travail et de l'emploi

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 24 janvier 2012 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à section du travail et de l'emploi la préparation d'un avis sur *L'emploi des jeunes*. La section du travail et de l'emploi, présidée par Mme Françoise Geng, a désigné M. Jean-Baptiste Prevost comme rapporteur.

Sommaire

■ Synthèse de l'avis	5
----------------------	---

■ Avis	9
--------	---

Introduction	9
--------------	---

■ I - Les constats	10
--------------------	----

■ A - Une situation préoccupante	11
----------------------------------	----

➤ 1. Une nette dégradation de la situation des jeunes	11
---	----

➤ 2. Les modalités d'insertion dans l'emploi	22
--	----

➤ 3. Un phénomène qui n'est pas propre à la France	30
--	----

■ B - Des causes multiples qui font débat	32
---	----

➤ 1. Les performances du système éducatif et de formation	32
---	----

➤ 2. Une économie en panne de croissance	39
--	----

➤ 3. Les dysfonctionnements du marché du travail	41
--	----

➤ 4. Le service public de l'emploi et l'accompagnement des jeunes	47
---	----

■ C - De nombreuses initiatives ont déjà été prises	53
---	----

➤ 1. Une forte mobilisation des pouvoirs publics depuis les années 1970	54
---	----

➤ 2. L'action des partenaires sociaux	63
---------------------------------------	----

➤ 3. La mobilisation progressive des employeurs	64
---	----

■ II - Les recommandations du CESE	69
------------------------------------	----

■ A - Agir sur les causes structurelles du sur-chômage des jeunes	70
---	----

➤ Recommandation n° 1 : s'inscrire dans une stratégie de croissance et de compétitivité pourvoyeuse d'emploi	70
--	----

➤ Recommandation n° 2 : renforcer l'accès à la formation et élever le niveau de qualification	71
---	----

■ B - Assurer une meilleure transition entre le système éducatif et l'emploi	72
➤ Recommandation n° 3 : renforcer les dispositifs d'orientation et les liens entre le système éducatif et le monde du travail	72
➤ Recommandation n° 4 : développer et améliorer les formations en alternance	73
➤ Recommandation n° 5 : généraliser les stages et améliorer leur réglementation	75
■ C - Faire de l'accès à l'emploi des jeunes les moins qualifiés une priorité	77
➤ Recommandation n° 6 : poursuivre les efforts dans la lutte contre l'illettrisme	77
➤ Recommandation n° 7 : développer les dispositifs de « deuxième chance »	77
➤ Recommandation n° 8 : renforcer les outils de la politique de l'emploi dans les quartiers prioritaires	78
➤ Recommandation n° 9 : augmenter le nombre de contrats aidés en période de crise	79
➤ Recommandation n° 10 : mobiliser le secteur de l'insertion par l'activité économique	80
➤ Recommandation n° 11 : instaurer un droit à la formation initiale différée	80
■ D - Améliorer le fonctionnement du marché du travail	81
➤ Recommandation n° 12 : sécuriser les mobilités et les transitions professionnelles	81
➤ Recommandation n° 13 : réduire la segmentation du marché du travail	81
➤ Recommandation n° 14 : faire de l'emploi des jeunes un thème régulier du dialogue social	82
➤ Recommandation n° 15 : favoriser l'insertion professionnelle des jeunes par l'entrepreneuriat	83

L'EMPLOI DES JEUNES

Synthèse de l'avis¹

Alors que le chômage des jeunes s'établit au niveau record de 22,7 % au second semestre 2012 (contre 9,4 % pour le reste de la population active), et que le sujet de l'emploi des jeunes a fait l'objet de premières mesures gouvernementales, le CESE, fort de sa composition associant les partenaires sociaux et toutes les autres composantes de la société civile, a souhaité poser un regard renouvelé sur ce problème de société majeur.

Le Constat : une situation préoccupante

L'urgence d'agir n'est plus à démontrer. Depuis le début de la crise économique, le chômage des jeunes de 15 à 24 ans a augmenté de 50 % dans l'Union européenne. Notre pays n'est pas épargné : le chômage des moins de 25 ans poursuit son inexorable progression et s'établit au niveau record de 22,7 % au second semestre 2012, soit plus du double du reste de la population. Même si la crise a entamé son efficacité, le diplôme demeure le meilleur rempart individuel contre le chômage.

Pour l'essentiel, la situation des jeunes face à l'emploi résulte de freins structurels, liés au contexte économique dégradé, au fonctionnement du marché du travail et à l'inadaptation de notre modèle social. La dualisation du marché de l'emploi fait des jeunes une variable d'ajustement notamment en période de crise.

Face à l'augmentation du chômage de longue durée, et aux risques d'exclusion et de pauvreté, c'est l'incapacité de notre modèle social à faire face à la situation des nouvelles générations qui est en question.

Il n'y a sans doute pas de solution durable au problème du chômage des jeunes tant que les conditions macroéconomiques d'une meilleure conjoncture économique ne sont pas réunies. Ce constat ne saurait cependant conduire à l'attentisme et à la fatalité.

Certes, ce diagnostic sombre ne doit pas occulter les actions et politiques volontaristes qui ont été développées ces dernières années tant de la part des pouvoirs publics, que des partenaires sociaux et des entreprises. Mais la persistance d'un chômage élevé parmi les jeunes actifs (qui n'est jamais descendu au-dessous de 14 % depuis 1982) pose la question de l'efficacité des politiques de l'emploi, qui débouche sur leur mise à l'écart sociale et économique.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 117 voix contre 14 et 34 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

Recommandations : cinq objectifs prioritaires

Pour relever le défi de l'insertion professionnelle des jeunes, il est nécessaire de combiner des mesures d'urgence et une stratégie de plus long terme avec pour ambition d'agir sur les causes structurelles du sur-chômage des jeunes.



Agir sur les causes structurelles du sur-chômage des jeunes

Afin de préparer la sortie de crise et le retour à une situation de croissance pourvoyeuse d'emploi, le présent avis invite les pouvoirs publics à construire une nouvelle stratégie de croissance en répertoriant les besoins du futur, susceptibles de générer des emplois qualifiés et pérennes en s'appuyant sur un diagnostic réalisé par les observatoires de branches. Il préconise également de renforcer l'accès à la formation des jeunes peu ou pas qualifiés, d'élever le niveau de qualification des jeunes en formation, et de faire évoluer l'offre de formation afin de préparer l'après-crise et de mieux former aux métiers de demain.



Assurer une meilleure transition entre le système éducatif et l'emploi

Afin d'améliorer la transition entre le système éducatif et l'emploi, le CESE préconise l'instauration de modules de préparation à l'insertion professionnelle dans les enseignements, et le renforcement des dispositifs d'orientation. Il réitère ses réserves sur le nouveau service public de l'orientation tel qu'il se met en place, et rappelle l'importance d'un suivi individualisé par des personnels qualifiés. Il propose de confier aux CFA une mission d'accompagnement des jeunes dans la recherche d'un employeur et la fixation par branches d'objectifs de jeunes alternants recrutés à l'issue de leur contrat d'apprentissage. Le CESE invite également les partenaires sociaux à ouvrir une négociation de branche portant notamment sur les conditions de travail et de rémunération des apprentis.

Enfin, la généralisation des stages en milieu professionnel au cours des cursus de licence souhaitée par le CESE doit s'accompagner en parallèle d'un renforcement de leur réglementation, afin de garantir leur contenu formatif, d'étendre l'obligation de gratification des stagiaires à l'ensemble de la fonction publique, de renforcer les droits des stagiaires et de lutter contre les stages abusifs remplaçant des emplois.



Faire de l'emploi des jeunes les moins qualifiés une priorité

Les dispositifs « deuxième chance », qu'il s'agisse des Ecoles de la 2^e chance (E2C) ou des Centres « Défense 2^e chance » gérés par l'Etablissement public d'insertion de la Défense (EPIDE) doivent être renforcés.

Notre assemblée estime nécessaire qu'une réflexion s'engage sur la possibilité de mettre en œuvre un dispositif de « deuxième chance » au sein de l'Education nationale et dans l'enseignement agricole.

Dans un souci de simplification des dispositifs existants et de recherche de l'efficacité, le CESE préconise également d'étudier la faisabilité d'un redéploiement de l'effort budgétaire lié au contrat d'autonomie vers le financement d'un « CIVIS intensif ».

Enfin, si le CESE soutient l'augmentation significative du nombre d'emplois aidés en période de crise, afin d'éviter notamment que les jeunes ne se coupent durablement du marché de l'emploi, il estime nécessaire d'améliorer le dispositif des « emplois d'avenir » afin de renforcer le volet formation. S'agissant des publics bénéficiaires, il conviendrait d'ouvrir ce nouveau contrat aidé aux jeunes de niveau IV, voire III afin de ne pas pénaliser les jeunes qui ont réussi à obtenir leur diplôme mais qui peuvent rencontrer des difficultés importantes d'accès à l'emploi, notamment en Outre-mer

➤ Améliorer le fonctionnement du marché du travail

Le CESE propose de réduire la segmentation du travail par une transformation plus automatique des CDD de longue durée en CDI, et l'instauration d'un « bonus/malus précarité » consistant à moduler les cotisations chômage des entreprises en fonction du recours au travail précaire. Il recommande aussi de faire de l'emploi des jeunes un thème régulier du dialogue social, tant au niveau des branches, que des entreprises, par l'instauration d'une obligation légale de négocier sur ce thème.

Concernant les futurs « contrats de génération », le CESE a souhaité éclairer la négociation en cours en interpellant les partenaires sociaux sur les risques d'effets d'aubaine qu'il comporte et sur la nécessité de mieux cibler le dispositif en fonction de la taille des entreprises, sur les jeunes les moins qualifiés, et les secteurs marqués par un déséquilibre de leur pyramide des âges.

➤ Améliorer l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi

Le CESE juge urgent d'améliorer l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi, par Pôle emploi et les acteurs spécialisés tels que l'AFIJ, l'APEC et les missions locales. Le CESE préconise une meilleure coordination entre Pôle emploi et les missions locales, une adaptation des méthodes d'accompagnement pour aller au devant des jeunes et le renforcement des moyens, notamment humains, des missions locales.

Enfin, le CESE regrette que l'accompagnement des jeunes actifs vers l'emploi se heurte à la faiblesse des dispositifs de soutien financier existants pour les jeunes en insertion. Cette situation se traduit notamment par des difficultés à repérer et à faire entrer les jeunes dans un parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi. Afin de combler cet « angle mort » de nos politiques sociales et d'améliorer l'accompagnement des jeunes vers l'emploi, le CESE préconise de leur reconnaître un droit à l'accompagnement, reposant, d'une part sur une aide contractualisée à la recherche d'un premier emploi comblant les lacunes du système d'assurance-chômage, et, d'autre part, en assouplissant les conditions d'accès au RSA pour les jeunes actifs de moins de 25 ans.

Le CESE formule 18 recommandations

➤ Agir sur les causes structurelles du sur-chômage des jeunes

- S'inscrire dans une stratégie de croissance et de compétitivité pourvoyeuse d'emploi
- Renforcer l'accès à la formation et élever le niveau de qualification

➤ Assurer une meilleure transition entre le système éducatif et l'emploi

- Renforcer les dispositifs d'orientation et les liens entre le système éducatif et le monde du travail
- Développer et améliorer les formations en alternance
- Généraliser les stages et améliorer leur réglementation

➤ Faire de l'accès à l'emploi des jeunes les moins qualifiés une priorité

- Poursuivre les efforts dans la lutte contre l'illettrisme
- Développer les dispositifs de « deuxième chance »
- Renforcer les outils de la politique de l'emploi dans les quartiers prioritaires
- Augmenter le nombre de contrats aidés en période de crise
- Mobiliser le secteur de l'insertion par l'activité économique
- Instaurer un droit à la formation initiale différée

➤ Améliorer le fonctionnement du marché du travail

- Sécuriser les mobilités et les transitions professionnelles
- Réduire la segmentation du marché du travail
- Faire de l'emploi des jeunes un thème régulier du dialogue social
- Favoriser l'insertion professionnelle des jeunes par l'entrepreneuriat
- Mener une action conjointe pour l'emploi des jeunes et des seniors grâce au nouveau contrat dit de « génération »

➤ Améliorer l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi

- Améliorer l'accompagnement des jeunes par les missions locales
- Renforcer la protection sociale pour les jeunes actifs

Avis

Introduction

Depuis que le Conseil économique social et environnemental s'est saisi de la question de l'emploi des jeunes en janvier 2012, cet enjeu, élevé au rang de priorité nationale lors de l'élection présidentielle, a fait l'objet de premières mesures gouvernementales.

L'urgence d'agir n'est plus à démontrer. Depuis le début de la crise économique, le chômage des jeunes de 15 à 24 ans a augmenté de 50 % dans l'Union européenne. Bien que la dégradation ne soit pas aussi spectaculaire en France, notre pays n'est pas épargné : le chômage des moins de 25 ans poursuit son inexorable progression et s'établit au niveau record de 22,7 % au second semestre 2012, soit plus du double du reste de la population.

Ces chiffres confirment à quel point la situation des jeunes, surreprésentés parmi les salariés en contrats précaires, est sensible à la conjoncture économique. Mais la crise n'explique pas tout : depuis 1982, le chômage des jeunes actifs n'est jamais descendu en dessous de 14 %.

Avec cet avis, le Conseil a souhaité poser un regard renouvelé sur une problématique ancienne.

L'idée trop généralement répandue d'une inadaptation des jeunes au monde du travail a dominé le débat public : mal formés, mal orientés, réticents aux codes de l'entreprise, voire velléitaires, ils seraient en décalage avec la réalité. Cette approche doit être dépassée. Il est largement faux de prétendre que les jeunes sont inemployables : plus diplômés et qualifiés que les générations précédentes la plupart d'entre eux ont les capacités d'innovation, de création, ou d'adaptation aux nouvelles technologies essentielles aux entreprises et à la création d'activité. La « norme » de l'insertion des jeunes via une succession de contrats précaires n'a aucune rationalité économique. La situation des jeunes est le fruit d'une politique débouchant sur leur mise à l'écart sociale et économique, à laquelle il est urgent de tourner le dos.

La situation des jeunes face à l'emploi résulte de freins structurels, liés au fonctionnement du marché du travail et à l'inadaptation de notre modèle social. La dualisation du marché de l'emploi fait des jeunes une variable d'ajustement : accédant rarement au CDI, ils supportent de façon disproportionnée la flexibilité du marché du travail. La crise a également les conséquences les plus dures pour les populations les plus fragiles. Face à l'augmentation du chômage de longue durée, et aux risques d'exclusion et de pauvreté, c'est l'incapacité de notre modèle social à faire face à la situation des nouvelles générations qui est en question.

Il n'y a sans doute pas de solution durable au problème du chômage des jeunes tant que les conditions macroéconomiques d'une meilleure conjoncture économique ne sont pas réunies. Ce constat ne saurait cependant conduire à l'attentisme et à la fatalité : c'est maintenant que l'avenir s'invente. Pourquoi l'emploi serait-il devenu rare de manière définitive, alors que tant de besoins humains, sociaux, environnementaux, médicaux sont encore insatisfaits ?

La situation actuelle est un gâchis humain et économique. Les jeunes veulent travailler. La plupart d'entre eux travaillent déjà entre deux périodes de chômage. Mais en maintenant les jeunes dans une situation instable, en demeurant défiant à leur égard, notre pays accroît

l'inquiétude collective face à l'avenir. Ils ne peuvent jouer leur rôle de force de croissance. Comment dans ces conditions attendre d'un jeune, même très diplômé mais précaire, qu'il puisse travailler, produire, créer, innover à la hauteur de ses capacités ? Il est nécessaire de libérer les jeunes du boulet de la précarité, afin qu'ils puissent pleinement participer au redressement de l'économie. La France peut trouver dans sa jeunesse une source de richesse, de qualification, de croissance à même de lui redonner confiance.

C'est dans sa dimension la plus difficile à quantifier, celle de l'émancipation personnelle, que la promesse d'ascension sociale par les études et le travail est aujourd'hui la plus compromise. La hantise du chômage pèse tout au long du parcours sur la construction de soi. L'expression consacrée « d'insertion professionnelle » sous-entend même qu'il est désormais d'avantage question de se trouver une place dans un monde du travail peu accueillant, que de suivre une vocation.

Pour ces raisons, le CESE formule plusieurs recommandations. Les indispensables mesures d'urgence ne suffiront pas : ce sont les règles du jeu qu'il convient de changer. Attendre de passer le cap de la crise pour espérer une embellie ne saurait tenir lieu de politique pour l'avenir.

Fort de sa composition associant les partenaires sociaux et les autres composantes de la société civile, notre assemblée souhaite que l'emploi des jeunes devienne un sujet de débat impliquant la société dans son ensemble, puisque c'est de son avenir dont il s'agit. Il rappelle qu'une politique de l'emploi des jeunes efficace doit s'inscrire dans la durée, améliorer la lisibilité du système par un effort de simplification des dispositifs et mobiliser un ensemble de mesures en fonction des publics, diplômés ou non. Sur le marché du travail, les jeunes doivent être considérés comme des salariés à part entière et relever des dispositifs de droit commun. Enfin, les primo-entrants sur le marché du travail ne doivent pas être laissés sans accompagnement.

Dans cet avis, le CESE encourage les pouvoirs publics et les partenaires sociaux à mettre en œuvre des mesures renforçant l'accès des jeunes à la formation, améliorant l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi, et encourageant une politique contra-cyclique de développement des emplois aidés. Parallèlement, le présent avis propose d'ouvrir plusieurs chantiers d'évolutions structurelles. Nous formulons le vœu qu'il puisse servir à tous ceux qui cherchent des points d'appui pour réfléchir et agir utilement en faveur de l'emploi des jeunes.

I - Les constats

La situation des jeunes sur le marché du travail, tant en ce qui concerne leurs difficultés d'accès à l'emploi que la nature même de cet emploi, souvent précaire, est préoccupante (A).

Au-delà du contexte économique général, les raisons avancées pour expliquer ce constat interrogent autant le système éducatif et le service public de l'emploi que les politiques de recrutement (B).

Les pouvoirs publics, comme les partenaires sociaux et les employeurs, se mobilisent afin de favoriser l'emploi des jeunes actifs, mais ces politiques ou actions volontaristes peinent à produire tous les effets escomptés (C).

A - Une situation préoccupante

Dans un contexte général de chômage de masse persistant et de croissance atone, l'accès à l'emploi des jeunes est difficile en France, comme dans la plupart des autres pays de l'Union européenne. Ce constat, malheureusement récurrent, a été relevé dans plusieurs rapports² qui dressent un état des lieux complet sur lesquels s'appuie le présent avis. Sans reprendre la totalité des données qu'ils présentent, le Conseil souhaite mettre en exergue les éléments les plus saillants.

1. Une nette dégradation de la situation des jeunes

Au 1^{er} trimestre 2012, le taux de chômage au sens du Bureau international du travail (BIT)³ des jeunes actifs de 15 à 24 ans est de 22,4 % contre 9,6 % pour l'ensemble de la population active en France métropolitaine⁴.

1.1. Chômage, activité, sous emploi : quelle réalité ?

a) Un sur-chômage structurel accentué par la conjoncture

Il s'agit d'abord d'un sur-chômage structurel qui, depuis la fin des années 1970 n'est jamais descendu en dessous de 15 % et représente près du double du taux de chômage de l'ensemble de la population, voire davantage en période de croissance faible ou de récession. Ce constat vaut pour la plupart des pays de l'OCDE, à l'exception de l'Allemagne, des Pays-Bas et du Danemark, la France étant proche de la moyenne de l'Union européenne à quinze⁵.

Structurel, le chômage des jeunes est également conjoncturel. Du fait de leur position d'entrants sur le marché du travail⁶, l'emploi des jeunes est très sensible au contexte économique. Lors des périodes de ralentissement, la situation des actifs récents se dégrade plus rapidement que celle des plus anciens. Ainsi de 2008 à 2009, le taux de chômage des jeunes a augmenté de 4,6 points contre 1,4 point pour les 25-54 ans. Inversement, les jeunes sont généralement les premiers bénéficiaires des embauches supplémentaires lorsque l'économie repart. Les jeunes représentent de fait une véritable variable d'ajustement en période de crise compte tenu de leur mode de recrutement, essentiellement sous forme de contrats temporaires, et du coût limité de leur licenciement dû à leur faible ancienneté lorsqu'ils sont embauchés en CDI.

b) D'autres notions pertinentes : part de chômage, taux d'activité, taux d'emploi.

Le taux de chômage ne suffit pas à décrire la situation des jeunes par rapport au marché de l'emploi. Reposant sur la population active, c'est-à-dire en emploi ou au chômage, il

² En particulier *Diagnostic sur l'emploi des jeunes*, COE, février 2001 ; *Emploi et chômage des jeunes : un regard comparatif et rétrospectif*, CAS, mai 2011 ; *L'emploi des jeunes, grande cause nationale*, Alain Joyandet, janvier 2012, pour ne citer que les rapports publics les plus récents.

³ Selon le BIT, est chômeur toute personne (de plus de 15 ans) qui remplit les critères suivants : être sans travail (c'est-à-dire ne pas avoir d'activité, même minimale, pendant la semaine de référence), être disponible pour travailler et rechercher activement un emploi.

⁴ Source : enquête Emploi 2012, Insee.

⁵ Voir point 3.1 sur les comparaisons européennes.

⁶ C'est le fait que les jeunes soient primo accédant au marché du travail, et non leur âge, qui caractérise leur insertion professionnelle et ses effets, comme le soulignent le Cereq et la Dares.

doit être rapproché d'autres indicateurs pour rendre compte d'une réalité plus complexe, intégrant la part importante de jeunes encore en formation initiale :

- la part de chômage (jeunes chômeurs / population totale des jeunes) ;
- le taux d'activité (jeunes actifs/population totale des jeunes) ;
- ou le taux d'emploi (jeunes en emploi/population totale des jeunes).

Situations d'activité des jeunes de 15 à 29 ans en 2010

	en %		
	Hommes	Femmes	Ensemble
19-29 ans			
Population totale (en milliers)	5 632	5 648	11 280
Taux d'activité	59,7	51,6	55,7
Taux d'emploi	49,5	42,7	46,1
Part de chômage	10,2	8,9	9,6
Taux de chômage	17,1	17,3	17,2
15-24 ans			
Population totale (en milliers)	3 743	3 703	7 446
Taux d'activité	42,9	35,6	39,3
Taux d'emploi	33,4	27,2	30,3
Part de chômage	9,5	8,4	9,0
Taux de chômage	22,2	23,7	22,9

Champ : France métropolitaine.

Note : âge exact à la date de l'enquête, données en moyenne annuelle.

Source : Insee, enquêtes Emploi 1975-2010.

Ainsi pour 2010, si le taux de chômage des jeunes actifs de 15 à 24 ans est de 22,9 %, leur part de chômage n'est que de 9 % car environ la moitié des jeunes de ces âges poursuit des études sans travailler. Si l'on étend l'analyse aux jeunes jusqu'à 29 ans, ces taux sont respectivement de 17,2 % et 9,6 %.

Le taux d'activité s'élève, lui, à 39,3 % pour les 15-24 ans (55,7 % pour les 15-29 ans). Quant au taux d'emploi, il est de 30,3 % pour les 15-24 ans et de 46,1 % pour les jeunes âgés de 15 à 29 ans. Ce faible taux d'emploi des jeunes, comparativement à celui d'autres pays de l'Union européenne, n'est pas en soi un problème. Il est le reflet de l'allongement de la scolarité, d'autant que l'exercice d'une activité professionnelle pendant les études y est moins fréquent que dans les autres pays. Il résulte aussi des difficultés d'insertion professionnelle des jeunes peu diplômés, ayant achevé tôt leurs études et entrés précocement sur le marché du travail.

Comme pour les autres catégories d'âge, les écarts de taux d'activité et de chômage des jeunes selon le genre se sont fortement réduits depuis plusieurs décennies. Le taux de chômage des femmes de 15 à 29 ans est aujourd'hui comparable à celui des jeunes hommes (17,3 % contre 17,1 %). En revanche, le taux d'activité des hommes de 15 à 29 ans reste supérieur à celui des femmes du même âge (59,7 % contre 51,6 % en 2010) : les filles sont plus longtemps scolarisées que les garçons, et les apprentis, comptabilisés comme salariés sont beaucoup plus souvent des garçons ; entre 25 et 29 ans, les femmes sont moins en activité, notamment lorsqu'elles ont des enfants en bas âge.

c) Halo du chômage, sous-emploi et NEET (ni en emploi ni en formation)

Entre le chômage et l'emploi, d'autres situations intermédiaires existent. Tout d'abord, certains jeunes sans emploi ne sont pas considérés comme chômeurs au sens du BIT car inactifs dans la recherche d'un emploi ou indisponibles à court terme pour travailler, alors que certains souhaitent pourtant travailler. En 2010, ce halo autour du chômage concerne 2,8 % des jeunes de 15 à 29 ans (3 % des hommes et 4 % des femmes ayant terminé leurs études initiales entre 2006 à 2009) contre 2,1 % de l'ensemble des 15-64 ans. Comme pour le chômage, les situations de halo sont plus fréquentes dans les premières années d'activité et touchent plus souvent les peu diplômés : 8 % en 2010 contre moins de 2 % pour les diplômés du supérieur.

Par ailleurs, une part des jeunes en emploi sont en situation de sous-emploi. Au sens du BIT, il s'agit de personnes qui travaillent à temps partiel mais qui souhaiteraient travailler davantage (temps partiel subi) ou encore de personnes qui sont en situation de chômage technique ou partiel⁷. Ce sous-emploi touche davantage les jeunes femmes (13 % en 2010) que les jeunes hommes (7 %). Parmi les jeunes actifs récents⁸, le taux de sous-emploi est trois fois plus important chez les peu diplômés que chez les diplômés du supérieur (15 % contre 6 % en 2010).

Enfin, un nombre non négligeable de jeunes ne sont ni en formation initiale, ni en emploi (NEET)⁹ : 12,2 % des jeunes âgés de 15 à 29 ans en 2011 (6,2 % des 15-19 ans et 17,9 % des 20-24 ans), en hausse depuis la crise de 2008¹⁰. Ces données sont à rapprocher du taux d'activité des peu ou pas diplômés qui a fortement décru (- 15 points entre 1978 et 2010), alors que celui des diplômés est relativement stable pour le supérieur et en très légère baisse pour le secondaire. Cette baisse d'activité pourrait s'expliquer en partie par un effet de sélection, notamment si ces jeunes considèrent qu'ils ont peu de chances de trouver un emploi et donc n'en recherchent pas. Ils entrent aussi parfois en concurrence avec des actifs plus diplômés qu'eux mais qui postulent sur les mêmes postes.

1.2. Des jeunes inégaux devant l'emploi

Parler des jeunes et de l'emploi de façon générale a peu de sens, tant les situations varient selon le diplôme, l'origine sociale ou le territoire, mais aussi en fonction du genre ou de l'existence ou non d'un handicap.

a) Une jeunesse plurielle

Tout d'abord, il convient de préciser ce que recouvre la notion de « jeunes » dont il est question. En effet, selon les statistiques et les différentes études, la population « jeunes » est définie comme la catégorie des 15-24 ans, ou comme la catégorie des 15-29 ans, ce qui rend peu lisibles les résultats des enquêtes et permet difficilement des comparaisons. Par ailleurs, la jeunesse est plurielle et ne forme pas, loin de là, un groupe homogène. D'une part, de grandes différences existent en fonction des tranches d'âge : la plupart des jeunes âgés de 15 à 24 ans sont encore dans le système éducatif, une grande partie de ceux entre 19 et 24 ans est en phase de transition éducation emploi et les 25-29 ans sont davantage

⁷ *Emploi et chômage des 15-29 ans en 2010*, Analyses n° 039, Dares, mai 2011.

⁸ C'est-à-dire sortis de formation initiale depuis un à quatre ans.

⁹ L'OCDE utilise la notion de NEET qui signifie « *Neither in employment, not in education or training* ».

¹⁰ Dans les ZUS, la part des jeunes de 15 à 24 ans qui ne sont ni en emploi, ni en formation est d'environ 25,2 % en 2010.

en emploi. D'autre part, la situation des jeunes au regard du chômage et de l'emploi diffère selon qu'ils sont ou non diplômés -et selon le niveau et la nature des diplômes-, mais aussi selon leurs origines sociales ou les territoires. L'OCDE pour sa part distingue trois groupes de jeunes : les performants, les laissés pour compte¹¹ et les débutants en mal d'insertion qui sont diplômés mais tardent à se stabiliser dans l'emploi¹².

En sortant du registre des statistiques et en retenant une approche plus sociologique, la jeunesse est en fait une phase de transition, variable dans sa durée, entre formation initiale et insertion sociale et professionnelle et marquée par la recherche de l'accès à l'autonomie. Selon le sociologue Olivier Galland¹³, cette autonomie se caractérise par un emploi stable, un logement indépendant, des revenus tirés, pour l'essentiel, de l'activité, et la construction d'une famille (conjoint, enfant). On observe un allongement temporel de la jeunesse - qui provient notamment de l'augmentation de la durée moyenne des études - et la difficulté du passage au « *statut d'adulte* », l'accès à l'emploi et à l'autonomie financière, tout comme la formation du couple, intervenant de plus en plus tardivement.

b) Le rôle protecteur du diplôme légèrement impacté par la crise

Outre son niveau élevé, le taux de chômage des jeunes varie très fortement selon le niveau de diplôme. Fin 2010, il atteint 44,3 % pour ceux ayant au plus un brevet des collèges, qui connaissent une insertion dans l'emploi particulièrement lente et difficile. Il est de 27 % pour les diplômés d'un CAP ou BEP, 18 % pour les bacheliers et 10 % pour les diplômés du supérieur. Ces écarts selon le diplôme sont beaucoup plus accentués dans les premières années suivant la fin des études. Si un à quatre ans après la fin des études, la probabilité d'être au chômage pour un jeune peu ou pas diplômé est sept fois supérieure à celle d'un diplômé du supérieur, elle est trois fois supérieure au-delà de dix années d'ancienneté.

11 Environ 900 000 « jeunes laissés pour compte ». Cette jeunesse est majoritairement constituée de jeunes sans diplôme ni qualification, souvent issue de l'immigration et concentrée dans les zones urbaines sensibles (ZUS).

12 Voir rapport *Des emplois pour les jeunes*, OCDE, 2009.

13 *Entrer dans la vie adulte : des étapes toujours plus tardives mais resserrées*, Economie et statistiques, n° 337-338, 2000.

Taux de chômage (BIT) selon le diplôme et la durée depuis la sortie de formation initiale

		En %			
		2008	2009	2010	2011
Peu diplômés	Sortis depuis 1 à 4 ans	37,9	49,4	44,3	45,8
	Sortis depuis 5 à 10 ans	23,4	26,6	31,3	29,6
	Sortis depuis 11 ans et +	9	10,8	12	12
Diplômés de l'enseignement secondaire	Sortis depuis 1 à 4 ans	16,7	23,2	22,5	22,1
	Sortis depuis 5 à 10 ans	9,9	12	11,8	13,2
	Sortis depuis 11 ans et +	4,8	6,3	6,4	6,5
Diplômés de l'enseignement supérieur	Sortis depuis 1 à 4 ans	6,3	9,6	10,7	9,5
	Sortis depuis 5 à 10 ans	3,7	4,9	5	5,2
	Sortis depuis 11 ans et +	3,8	4,3	4,1	4,1
Ensemble	Sortis depuis 1 à 4 ans	14,5	20,3	20,1	19,1
	Sortis depuis 5 à 10 ans	8,9	10,6	11,1	11,5
	Sortis depuis 11 ans et +	5,8	7	7,3	7,3

Champ : actifs sortis de formation initiale
(études scolaires ou universitaires sans interruption de plus d'un an, y compris apprentissage).

Sources : enquêtes Emploi, Insee, traitement Dares, données 2011 provisoires.

L'accès à l'emploi dépend aussi de la filière et de la discipline choisies. Les jeunes issus de spécialités industrielles ou scientifiques, en particulier pour des spécialités débouchant sur des métiers dans des secteurs de pointe, s'insèrent plus aisément que ceux issus de spécialités tertiaires ou de sciences humaines. A titre d'exemple, les diplômés des écoles d'ingénieurs et de commerce, les jeunes issus de formations liées au bâtiment, et plus encore ceux des formations conduisant à des professions réglementées comme dans le secteur de la santé, connaissent un faible taux de chômage. A l'inverse, d'autres filières conduisent sur des segments plus saturés du marché du travail, aux débouchés limités, ce qui pose la question de l'orientation et de l'information en milieu scolaire.

Par ailleurs, des diplômes de niveaux pourtant différents peuvent offrir des conditions d'insertion similaires. Ainsi, les jeunes diplômés de CAP-BEP de l'industrie et ceux ayant un baccalauréat professionnel en commerce, hôtellerie, tourisme ont un taux de chômage comparable. Il en est de même pour certains diplômés du supérieur (commerce, communication, hôtellerie et tourisme, sciences humaines et sociales, lettres...) confrontés au même taux de chômage que les titulaires d'un baccalauréat professionnel.

Enfin, si le diplôme assure une certaine protection contre le chômage, y compris habituellement pendant les périodes de conjoncture difficile - la dégradation du marché du travail observée de 2003 à 2006 a eu peu d'impact sur le chômage des jeunes diplômés du supérieur, à l'inverse des moins diplômés -, on observe que la crise a dégradé en 2009 la situation de l'ensemble des débutants, même celle des plus diplômés. La hausse du taux de chômage est toutefois restée bien supérieure pour les jeunes peu ou pas diplômés (+ 11,4 points, contre + 3,3 points pour les diplômés du supérieur).

c) Des inégalités sociales

Aux disparités constatées entre diplômés et non diplômés s'ajoutent des inégalités tenant aux origines sociales des jeunes¹⁴.

La part des enfants de parents enseignants ou exerçant une profession libérale ou d'encadrement est proportionnellement plus élevée dans l'enseignement secondaire général. Les enfants d'ouvriers ainsi que, dans une moindre mesure, les enfants d'employés sont quant à eux surreprésentés dans l'enseignement professionnel. Ainsi, deux tiers des élèves en CAP et plus de la moitié en BEP ou en baccalauréat professionnel sont des enfants d'ouvriers¹⁵. De façon générale, les catégories sociales plus favorisées demeurent largement plus présentes dans les filières sélectives et l'origine sociale pèse sur la durée des études. Ainsi, seuls 16 % des enfants d'ouvriers ont un diplôme supérieur au baccalauréat contre 58,6 % parmi les enfants de cadres. Il y a certes des effets de génération concernant les parents, dus à la massification de l'éducation et aux modifications de la structure sociale, mais qui restent limités, les écarts liés à l'origine sociale perdurant globalement¹⁶.

Autre illustration : 26,1 % des étudiants en licence à l'université ont des parents ouvriers ou employés (représentant plus de la moitié des actifs occupés) et 28,6 % sont enfants de cadres supérieurs (15 % des actifs occupés). En master et doctorat, leur part baisse respectivement à 17,7 % et 12,1 % contre 34,1 % et 36,2 % pour les enfants de cadres supérieurs. Le troisième cycle est tout autant sélectif socialement que les grandes écoles. Par ailleurs, être issu d'une famille de cadres est également un avantage, même pour les jeunes sans diplômes : 48 % contre 41 % se trouvent dans une trajectoire stabilisée sur le marché du travail¹⁷.

Les inégalités sociales ont, en outre, des effets importants non seulement en termes de ressources financières permettant la poursuite d'études dans des conditions satisfaisantes mais aussi de réseaux relationnels favorisant l'entrée sur le marché du travail ou l'accès à des stages.

d) Des différences entre femmes et hommes

Sur les trois dernières décennies, les taux de chômage des femmes et des hommes en début de vie active se sont progressivement rapprochés. Ils se sont même rejoints depuis 2002, voire inversés à partir de 2007¹⁸. Ainsi, en 2008, les femmes sont moins souvent au chômage que les hommes (respectivement 14 % et 16 %). Cette tendance globale résulte du niveau de formation plus élevé des jeunes femmes favorisant leur insertion professionnelle. En 2008, plus de la moitié des femmes en début de vie active sont diplômées de l'enseignement supérieur contre 37 % des hommes.

¹⁴ Avis adopté par le CESE, le 13 septembre 2011 sur *Les inégalités à l'école*, rapport présenté par Xavier Nau au nom de la section de l'éducation, de la culture et de la communication.

¹⁵ *Les élèves du second degré*, Repères et références statistiques, DEPP, ministère de l'Éducation nationale, édition 2011.

¹⁶ *L'influence des caractéristiques sociodémographiques sur les diplômes et les compétences*, Economie et Statistiques n° 424-425, Insee, 2009.

¹⁷ Cereq.

¹⁸ *Femmes et hommes en début de carrière*, Insee Première n° 1284, février 2010.

Mais elle masque également un autre constat : à niveau de diplôme identique, le taux de chômage des jeunes femmes en début de vie active reste souvent plus élevé. L'une des principales raisons repose sur les filières et disciplines choisies, les filles optant en effet plus rarement pour une spécialité de la production ou des sciences exactes qui offrent généralement une meilleure insertion professionnelle que celles des services ou des sciences humaines et sociales.

Les disparités d'insertion professionnelle entre les jeunes hommes et les jeunes femmes sont plus marquées parmi les diplômés de l'enseignement secondaire que parmi ceux de l'enseignement supérieur. Par exemple, trois ans après avoir obtenu leur CAP ou leur BEP, les jeunes femmes ont un taux de chômage de 32 %, nettement supérieur à celui de leurs homologues masculins (20 %). Après un baccalauréat professionnel ou technologique, les jeunes femmes sont plus souvent au chômage (18 %) que les jeunes hommes (12 %), mais on observe l'inverse après un baccalauréat d'enseignement général (17 % contre 21 %). À mesure que le niveau de diplôme s'élève, les écarts de taux de chômage entre les genres s'amenuisent¹⁹.

Des écarts existent également en matière de salaire, ceux des jeunes femmes étant inférieurs de 10 % à ceux des hommes. Le temps partiel, choisi mais aussi subi, explique une partie des différences de salaires puisqu'une jeune femme sur cinq travaille à temps partiel, contre seulement un jeune homme sur quinze. Par ailleurs, les jeunes femmes sont moins au chômage que les jeunes hommes mais plus souvent en situation de sous-emploi. En 2008, 11 % des débutantes occupant un emploi souhaitent travailler davantage contre seulement 4 % des débutants.

Entre choix d'orientation marqués par des représentations persistantes sur les qualités et compétences des hommes et des femmes, méconnaissance des métiers, autocensure des femmes elles-mêmes et pratiques de recrutement, l'insertion professionnelle des femmes est moins favorable que celle des hommes et plus souvent précaire.

e) L'incidence d'un handicap

Le taux de chômage des personnes reconnues handicapées de 15 à 64 ans est de 19 % en 2007, soit plus du double de celui de l'ensemble de la population active. Les personnes en situation de handicap représentent environ 6 % des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi. Lorsqu'elles ont un emploi, elles occupent plus souvent des postes peu qualifiés et à temps partiel que l'ensemble de la population²⁰.

Les jeunes en situation de handicap âgés de 15 à 24 ans ont un taux d'activité deux fois plus élevé que la moyenne. Moins diplômés en moyenne que les jeunes valides, ils sont plus vite présents sur le marché du travail. En amont de l'insertion professionnelle, on constate un fort décrochage au-delà du collège, puis une seconde diminution après le baccalauréat. L'insuffisance, voire l'absence de suivi des jeunes en rupture vis-à-vis du système scolaire classique est aussi à déplorer pour les jeunes orientés vers le milieu protégé. Les dispositifs existant pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes handicapés, sous l'égide de l'Association nationale de gestion des fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés

¹⁹ Formations et emploi, Insee, Edition 2011.

²⁰ *L'accès à l'emploi des personnes handicapées*, Premières Synthèses, n° 47.1, Dares, 2008.

(AGEFIPH) pour le secteur privé et du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la Fonction publique (FIPHFP) pour la Fonction publique, sont mal connus par le corps enseignant, les conseillers des CIO et les médecins scolaires, et par conséquent ne sont pas utilisés²¹.

f) Des territoires surexposés au chômage des jeunes

Si le niveau et la nature des diplômes influent fortement sur les modalités d'accès au premier emploi, le lieu de résidence des jeunes est également un élément déterminant.

- Des régions particulièrement confrontées au chômage des jeunes

De nombreux facteurs influent sur le niveau du chômage dans les régions, au titre desquels l'état de l'activité économique, les restructurations en cours et la composition de la population, certains territoires comptant en effet moins de personnes en âge de travailler que d'autres. A cela s'ajoutent des déplacements de populations, en particulier parmi les jeunes qui peinent à trouver dans leur région des filières de formation ou des emplois et s'installent ailleurs, ce qui diminue mécaniquement le taux de chômage de la région d'origine²².

Une analyse comparée des chiffres du chômage par région fait apparaître des différences importantes, certains territoires faisant face à un taux de chômage important, surtout chez les jeunes²³.

Ainsi, dans six régions (Nord-Pas-de-Calais, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Haute-Normandie, Champagne-Ardenne, Picardie) le taux de chômage des jeunes est supérieur à la moyenne nationale. Cependant, dans ces six régions de métropole et les DOM, le taux de chômage est également plus élevé pour l'ensemble des actifs ; le chômage n'y est donc pas spécifique aux jeunes, il est le reflet d'une situation globale défavorable en matière d'emploi²⁴.

A l'inverse, le taux de chômage des jeunes est relativement faible en Alsace, Bourgogne, Centre, Franche-Comté. Ces régions comptent une part de titulaires de CAP et de BEP supérieure à la moyenne, et les jeunes y font rarement des études supérieures longues. L'industrie reste encore relativement présente et offre donc des débouchés professionnels aux jeunes diplômés de l'enseignement technique court. Le taux de chômage des jeunes d'Auvergne, de Bretagne et des Pays de la Loire est également inférieur à la moyenne nationale. Les jeunes y sont rarement sans diplôme et beaucoup possèdent un CAP, un BEP ou un baccalauréat. Les jeunes de Rhône-Alpes sont également moins touchés par le chômage mais suivent plus souvent des études supérieures longues et occupent des emplois plus qualifiés.

Enfin, l'Île-de-France présente une situation spécifique en ce qu'elle accueille 40 % des chercheurs du territoire national et de nombreux sièges d'entreprise. Les jeunes de 20 à 24 ans sont fréquemment scolarisés, notamment les filles (50 %). Parmi les 25-34 ans, un tiers possède un diplôme de l'enseignement supérieur long contre un sur cinq en France. La majorité des jeunes occupe une profession intermédiaire ou un emploi de cadre.

21 *Favoriser l'insertion professionnelle des jeunes handicapés*, Yvan Lachaud, député, 2006.

22 Observatoire des inégalités, janvier 2012.

23 *Formation et emploi des jeunes dans les régions françaises*, Insee Première, janvier 2009.

24 *L'insertion des jeunes*, Fiches thématiques de l'INSEE, édition 2011, p. 52.

Cette diversité de situations démontre qu'il existe autant de marchés de l'emploi et d'offres de formation initiale que de territoires, ce qui pose aussi la question de la mobilité des jeunes.

- Les jeunes des quartiers populaires

Outre des difficultés sociales, les jeunes des quartiers populaires cumulent les facteurs de discrimination à l'emploi, liées aux origines, réelles ou supposées, au patronyme ou à l'apparence, mais aussi au seul fait d'habiter un de ces quartiers²⁵. Selon le rapport de l'Observatoire des zones urbaines sensibles pour 2010, le chômage touche 43 % des jeunes actifs et 37 % des jeunes actives en 2009. Cette situation perdure dans le temps puisque trois ans après leur arrivée sur le marché du travail, 64 % des jeunes qui résidaient dans une ZUS sont en emploi, contre 78 % pour les jeunes des unités urbaines voisines²⁶.

Si dans les ZUS comme ailleurs le diplôme protège du chômage, la différence entre les habitants des ZUS et les autres reste cependant très significative. Tous les jeunes des ZUS sont concernés quel que soit leur niveau de formation. Mais ce sont ceux sortant du système scolaire sans diplôme qui sont les plus touchés : 43 % d'entre eux auront un parcours professionnel très heurté, contre 32 % des autres jeunes.

- L'emploi des jeunes en milieu rural

L'emploi en milieu rural représente environ 17 % de l'emploi total (salarié et non salarié), principalement dans les services et l'industrie, suivis de l'agriculture. Le taux d'emploi y est sensiblement plus faible que dans les zones urbaines (- 8 points en 2007)²⁷. Un salarié sur trois du secteur agricole a moins de 25 ans, soit 390 000 jeunes.

Les jeunes du monde rural sont loin d'être épargnés par les difficultés d'accès à l'emploi et leurs périodes de chômage sont plus longues que pour les autres jeunes. Confrontés à des problèmes importants de mobilité, ils doivent en outre faire face à une offre de formation rare et peu diversifiée, une faiblesse et une inadaptation fréquente des qualifications, conjuguées à une offre d'emplois limitée et/ou très spécialisée. S'y ajoutent un éloignement des structures d'accompagnement et des difficultés d'accès aux dispositifs d'insertion, autant de facteurs liés au maillage du territoire et à la qualité de son développement économique qui freinent leur insertion professionnelle en milieu rural²⁸.

- Les particularités ultramarines

La situation de l'Outre-mer français est très difficile au regard du marché de l'emploi, et tout particulièrement pour les jeunes. La situation s'est de surcroît nettement dégradée entre 2008 et 2009, le chômage des jeunes ayant augmenté par exemple de 7,6 points en Guadeloupe et en Martinique.

En 2010, le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 29 ans dans les territoires ultramarins est de 27 % en Nouvelle-Calédonie, de 25 % en Polynésie française et de 32 % en Guyane. Il est supérieur à 40 % en Guadeloupe (44 %), Réunion (46 %) et Martinique (48 %). Le niveau de diplôme et de qualification des chômeurs ultramarins est plus faible qu'en métropole et les taux de jeunes sortis sans diplôme du système éducatif très élevés.

²⁵ Voir aussi *L'emploi des jeunes des quartiers populaires*, avis présenté par Fodé Sylla, 2006.

²⁶ *Les jeunes des ZUS inégalement pénalisés au moment de l'insertion*, Net. Doc n° 79, Cereq, février 2011.

²⁷ Rapport pauvreté, précarité, solidarité en milieu rural, IGAS - CGAAER, septembre 2009.

²⁸ *Economie & Humanisme*, n° 362, octobre 2002.

La proportion des jeunes âgés de 15 à 29 ans inactifs est également plus forte en Outre-mer qu'en métropole : elle tourne autour de 11 % en Guadeloupe, en Martinique, à La Réunion et en Nouvelle-Calédonie et autour de 20 % en Polynésie française et en Guyane, contre 7,4 % en métropole²⁹.

Confrontés à une offre de formation et d'emploi insuffisante et un chômage important, la moitié des jeunes adultes des DOM se disent prêts à partir si un emploi leur était proposé ailleurs³⁰. Cette migration s'apparente à une véritable fuite des cerveaux, à l'avantage de la métropole. Ce sont les jeunes les plus diplômés et les mieux armés pour s'insérer dans le marché du travail qui quittent leur région d'origine, souvent après un premier cycle universitaire, la suite des études n'étant pas possible sur place. Ces derniers s'installent durablement en métropole. En revanche, les moins qualifiés demeurent dans leur département ou y reviennent plus ou moins rapidement, alimentant un chômage déjà élevé.

1.3. Les coûts induits du chômage des jeunes

Les statistiques du chômage, si elles indiquent l'ampleur du problème, ne renseignent pas sur ses effets économiques, mais aussi sociaux et humains³¹.

a) Des conséquences comparables à ceux des autres publics

Au plan économique, le chômage des jeunes, comme celui des autres tranches d'âge, entraîne pour la collectivité une dégradation des capacités de production, une perte de compétitivité, une moindre consommation et un risque de déqualification. Il impacte le niveau des comptes sociaux avec une baisse des recettes provenant des cotisations obligatoires et un accroissement des dépenses sociales. A titre individuel, et pour une part infime de jeunes déjà entrés sur le marché du travail et ayant suffisamment cotisé, il conduit aussi à une perte de revenu, partiellement compensée par diverses allocations, et à une baisse du pouvoir d'achat. Ces périodes de chômage, entrecoupées d'emplois fréquemment temporaires, sont source de précarité. Elles auront aussi des effets directs en matière de retraites (nombre d'annuités et niveau de la pension) et risquent plus globalement de fragiliser, à terme, le principe même du système de retraite par répartition. D'autres conséquences, qu'il est par nature difficile de mesurer précisément, sont également relevées au plan social et humain, comme la dégradation tendancielle du statut professionnel et social ou à un autre niveau, un sentiment de dévalorisation, une déstructuration des rapports familiaux et des relations sociales, voire des conséquences sur la santé.

b) Des effets spécifiques aux jeunes

Le travail constitue souvent le moment où le jeune établit son indépendance et consolide son sentiment d'identité personnelle. Le chômage des jeunes est spécifique en ce qu'il se situe au moment de l'insertion professionnelle. En ouvrant ou fermant l'accès à certains emplois, il marque les premières années de vie active, souvent décisives pour le devenir professionnel. Il maintient le jeune dans une situation de dépendance vis-à-vis de sa famille en ne lui permettant pas l'autonomie financière nécessaire et l'accès à un logement.

Les effets négatifs sur les revenus futurs sont particulièrement importants pour les jeunes qui ont été au chômage, surtout juste après la fin des études. En période de récession, les jeunes ont tendance à accepter des emplois moins qualifiés ou moins rémunérés qu'en

²⁹ Cf. contribution de la délégation à l'Outre-mer sur *La mobilité des jeunes*, 2011.

³⁰ *L'insertion professionnelle des jeunes ultramarins*, INED, avril 2012.

³¹ Voir notamment *Jeunes sans emploi, les oubliés*, Problèmes économiques, 1^{er} février 2012.

période de croissance. Plus tard, une fois installés dans une vie de famille et devenus moins mobiles, il leur est difficile de compenser ce « déclassement conjoncturel ». Un autre phénomène est celui de l'émigration, les plus diplômés d'entre eux pouvant être tentés de partir vers des pays offrant des débouchés et des rémunérations adaptées, au détriment des capacités d'innovation du pays d'origine.

La récurrence du chômage caractérise le parcours de beaucoup de jeunes. Les situations intermédiaires entre deux périodes de chômage sont souvent des emplois temporaires, CDD, intérim, contrats aidés. Selon une enquête de l'INSEE³², la récurrence du chômage chez les jeunes, loin d'être un processus d'apprentissage aboutissant à terme à l'emploi durable, comme le pensent certains observateurs, n'apporte en fait aucun atout particulier pour l'insertion future. A l'inverse, elle stigmatise les personnes peu employables par les entreprises et de ce fait confrontées à des périodes de chômage de plus en plus longues. Elle tend ainsi à exclure une partie des jeunes du marché primaire, celui des emplois plus stables et mieux rémunérés.

c) Une génération « sacrifiée » ?

Des études ont montré l'impact à long terme d'une période de crise économique sur les générations qui arrivent sur le marché de l'emploi. Elles subissent des conséquences en termes de plan de carrière et de niveau de salaire qui perdurent tout au long de la vie professionnelle³³.

Par ailleurs, fortement exposés au chômage et aux contrats temporaires, un nombre important de jeunes se trouvent en situation de précarité croissante. En 2008, plus de 20 % des 18-25 ans disposaient de revenus inférieurs au seuil de pauvreté, contre 13 % pour l'ensemble de la population. Entre 1996 et 2008, leur revenu disponible moyen n'a augmenté que de 7 %, contre 14 % pour l'ensemble de la population (11 % pour les 25-34 ans et 22 % pour les plus de 55 ans).

Certains observateurs³⁴ pointent à ce sujet la logique qui préside en France aux transferts financiers entre générations. Ces transferts se révèlent en effet, au travers des dépenses de protection sociale et d'éducation, en défaveur de la jeunesse (- 7,8 points du PIB) au contraire d'autres pays comme la Suède ou l'Allemagne dont l'écart entre les dépenses des politiques publiques est plus réduit, voire inexistant, et l'effort supporté par les actifs (c'est-à-dire, y compris les jeunes) moins important. Ils soulignent la nécessité de penser les transferts intergénérationnels « *en s'attachant en particulier à trois variables déterminantes : les gains de productivité, le taux d'activité des seniors et le taux de chômage des jeunes* ».

Pour autant, générations jeunes et seniors ne doivent pas être opposées l'une à l'autre dans un contexte de marché du travail marqué par une concentration de l'emploi sur les actifs âgés de 25-54 ans. En particulier les seniors, dont le taux d'emploi (41,4 % en 2011) demeure largement inférieur à la moyenne européenne malgré les efforts entrepris récemment, rencontrent des difficultés de maintien dans l'emploi et subissent dans le même temps les effets de l'allongement de la durée de cotisations et de l'âge légal de départ à la retraite.

³² *La récurrence des jeunes au chômage, des trajectoires hétérogènes*, Economie et Statistiques, n° 334, 2000.

³³ *Les nouvelles générations sacrifiées*, Louis Chauvel et Pierre-André Imbert, 2002.

³⁴ *Rajeunissement et vieillissement de la France*, Jean-Hervé Lorenzi, Jacques Pelletan, Alain Villemeur, Editions Descartes & Cie, mars 2012.

2. Les modalités d'insertion dans l'emploi

Outre un taux de chômage élevé, les jeunes sortant de formation initiale connaissent souvent un parcours professionnel assez heurté en début de vie active. Cette insertion professionnelle se caractérise par une proportion très importante de contrats de courte durée, un phénomène de déclassement et des salaires faibles au regard du niveau de diplôme.

2.1. Précarisation et dualisme du marché du travail

L'emploi stable n'est plus une norme lors de la première année de présence sur le marché du travail ; il faut attendre cinq ans d'ancienneté pour que le CDI devienne la forme d'emploi dominante, avec une part moyenne d'un peu plus de 80 % depuis 1990.

a) Une insertion professionnelle le plus souvent sous contrat temporaire

Les jeunes sont ainsi fortement surreprésentés parmi les titulaires d'un emploi temporaire (CDD, intérim, apprentissage, contrats aidés). En 2010, dans les entreprises du secteur privé ou les entreprises publiques, 5 % des jeunes âgés de 15 à 29 ans sont intérimaires et 26 % titulaires d'un CDD (y compris emplois aidés), contre respectivement 3 % et 10 % pour l'ensemble des actifs occupés. De même, dans la fonction publique, les jeunes sont plus souvent contractuels sous contrat temporaire ou contrat aidé : pour les 15-29 ans, c'est le cas de 40 % d'entre eux, contre 15 % pour l'ensemble des agents de la Fonction publique.

Au total, ce sont plus de trois jeunes de 15 à 29 ans sur dix qui sont en CDD, contre 12 % pour l'ensemble des salariés. Autre illustration : fin 2010, un emploi sur quatre occupé par un jeune de moins de 26 ans, en formation ou non, relève de la politique de l'emploi offrant des aides à l'employeur (subventions à l'embauche, exonérations de cotisations sociales, aides à la formation), tels les contrats d'apprentissage, contrats de professionnalisation ou encore des contrats aidés dans le secteur non marchand au travers du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes en 2009. Cette proportion est de 60 % pour les jeunes non qualifiés.

Le niveau et la spécialité de formation influent aussi fortement sur l'accès à un emploi stable. En 2010, en moyenne et tous secteurs confondus, 40 % des non-diplômés et environ le tiers des titulaires d'un CAP-BEP ou d'un baccalauréat débutent sur le marché du travail par des missions d'intérim, des CDD ou des contrats aidés, contre moins de 15 % des jeunes ayant au moins une licence. L'accès direct à un CDI n'est pas cependant pas la norme pour les diplômés du supérieur : ce sont les titulaires de diplômes d'écoles de commerce ou d'ingénieurs qui obtiennent le plus fréquemment un premier emploi en CDI, mais dans un peu plus d'un cas sur deux seulement.

La crise actuelle durcit encore la situation et renforce le clivage du marché du travail entre *insiders* bénéficiant d'emplois pérennes et *outsiders*, alternant contrats précaires et chômage. Les jeunes sont les premiers touchés lors des retournements conjoncturels. Souvent embauchés en contrats courts, ils servent plus que les autres de variable d'ajustement des effectifs et sont victimes du phénomène « dernier arrivé, premier sorti ». La probabilité de sortie de l'emploi est d'autant plus forte que l'ancienneté en emploi est faible et entraîne un effet de précarité. Durant la période qui suit l'entrée sur le marché du travail, le nombre de jeunes qui perdent ou quittent leur emploi et se retrouvent chômeurs ou inactifs est important, 33 % durant la première année de vie active, et trois fois moins élevé six ans plus tard.

L'étude *Trajectoire et devenir de 5 000 intérimaires* réalisée par Prisme (2010) permet d'identifier six grands types de trajectoires professionnelles correspondant à la variété des profils et des parcours de la population intérimaire. Elle montre que 17 % de cet échantillon sont constitués de jeunes intérimaires qui cherchent à s'insérer professionnellement et durablement une fois leurs études achevées.

b) Une segmentation des parcours d'insertion

Il n'existe pas de schéma unique d'entrée dans la vie active, mais des trajectoires complexes, de moins en moins linéaires. La phase d'insertion professionnelle se matérialise par une succession de plusieurs états : chômage, stages, formation, emplois précaires, emplois stables...

Le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)³⁵, au travers d'enquêtes Génération, portant sur les premières années de vie active de jeunes titulaires de différents diplômes mais entrant au même moment et avec la même conjoncture sur le marché du travail, a pu identifier huit grands types de parcours³⁶ :

- un accès rapide et durable à l'emploi (58 % des jeunes de l'enquête Génération 2007), qui concerne principalement les jeunes diplômés ;
- un accès différé à l'emploi après une période de chômage (7 % de ces jeunes) ou après une période d'inactivité ou de formation (5 %) ;
- un décrochage de l'emploi, vers un chômage dominant, ou dans une moindre mesure, vers l'inactivité (10 %) ;
- un chômage persistant ou récurrent (9 %) ou une inactivité durable (2 %) ;
- une formation ou une reprise d'étude, après un passage sur le marché du travail, avec des périodes d'emploi ou de chômage (4 %) ;
- une reprise d'études ou de formation de longue durée (5 %).

L'analyse des trajectoires d'entrée dans la vie active montre donc une forte segmentation des parcours d'insertion. Pour certains, en majeure partie diplômés, l'accès à un emploi stable s'est fait assez rapidement après leur sortie du système éducatif. D'autres en revanche ont été obligés de passer par des emplois plus ou moins précaires, parfois pour un temps assez long. D'autres enfin ont complètement été exclus du marché du travail au cours de leurs trois premières années de vie active.

Ces trajectoires s'avèrent plus stables pour les plus diplômés. Seul un tiers des jeunes sans qualification ont accédé rapidement et durablement à l'emploi contre plus des trois-quarts des diplômés d'un bac + 2 et au-delà. Inversement, les jeunes les moins diplômés sont les plus nombreux à connaître une longue période de chômage avant d'accéder à l'emploi ou au contraire à décrocher de l'emploi après y avoir passé plusieurs mois, voire une année ou plus.

Au-delà du niveau d'études, l'obtention du diplôme joue un rôle prépondérant sur les premières années de vie active. Quel que soit leur niveau, les jeunes sortis avec un diplôme s'insèrent plus facilement que ceux ayant échoué à leurs examens de fin d'études. La

³⁵ Audition devant la section du travail et de l'emploi du CESE de Virginie Mora, chargée d'études au département Entrées et évolutions dans la vie active du Cereq et d'Emmanuel Sulzer, chargé de recherches, le 22 février 2012.

³⁶ Voir annexe n° 4.

situation des sortants de l'enseignement supérieur sans diplôme, qui représentent un quart des sortants du supérieur, est particulièrement préoccupante dans la mesure où ces jeunes perdent le plus souvent leur emploi au cours des premières années de vie active et ont de fortes difficultés à en retrouver un autre. Autre fait notable, seules 65 % des jeunes filles se trouvent dans une trajectoire d'accès rapide et durable à l'emploi, contre 71 % des jeunes hommes, les différences étant encore plus marquées pour les jeunes sans diplômes, avec respectivement 28 % contre 58 %.

c) Transformation des normes d'emploi

La surreprésentation des jeunes sur le marché du travail les place non seulement en première ligne face aux tensions du marché du travail, mais également au cœur des transformations des normes d'emploi. Si le CDI à temps plein a été et reste encore largement la norme par rapport à laquelle se définit le travail atypique, de nouvelles formes d'emploi (CDD, intérim, temps partiel, multi-employeurs, télétravail, portage salarial...) se développent depuis le début des années 1980 en flux et/ou sur certains secteurs d'activité et tendent à rendre caduque cette norme. Dans la mesure où ces nouvelles formes qui s'appliquent sur les flux sont (au moins en partie) persistantes, elles affectent petit à petit le stock et sont donc susceptibles, à terme, de faire norme sur des segments entiers du marché du travail.

La place prépondérante qu'occupent les jeunes dans les flux d'entrées dans les entreprises les amène à être les vecteurs privilégiés de ce changement, comme en témoignent les pratiques des entreprises qui privilégient le recrutement des jeunes, en grande partie sous contrats temporaires. Soit ces contrats sont amenés à être transformés à terme en CDI (utilisation des emplois temporaires comme période d'essai élargie, par exemple), soit les jeunes restent durablement employés sur des contrats de ce type. L'analyse des taux d'emploi stables par cohorte de jeunes fait apparaître une diffusion progressive de l'emploi temporaire par le biais des nouveaux entrants sur le marché du travail, chaque génération occupant moins d'emplois stables au bout de dix ans de vie active que la précédente. Dans le même sens, l'inflexion des normes d'emploi peut s'illustrer par une tendance au déclassement³⁷.

2.2. Une tendance au déclassement

Depuis les années 1980, le niveau de formation des jeunes s'est nettement accru et l'emploi est globalement plus qualifié. En 2001, 45 % des jeunes actifs ont un diplôme de l'enseignement supérieur contre 28 % dix ans plus tôt. La même proportion de jeunes actifs occupe un emploi de cadre ou une profession intermédiaire en 2010 contre 30 % en 1983³⁸.

a) Un phénomène qui s'étend

Cependant, l'augmentation de l'emploi qualifié sur le marché du travail n'a pas été aussi importante que le nombre de diplômés. Ainsi, à niveau de formation équivalent, toutes les générations occupent des emplois moins qualifiés que les précédentes, le niveau de la catégorie socioprofessionnelle d'embauche ne cessant de s'abaisser depuis 1975³⁹, pour un

³⁷ Cf. point 2.2 *infra*.

³⁸ *Formations et emploi*, Insee, édition 2011.

³⁹ *L'emploi des jeunes au cœur des dynamiques du marché du travail*, Economie et Statistiques n° 378-379, 2004.

niveau de diplôme et une ancienneté sur le marché du travail donnés⁴⁰. Aujourd'hui, environ un quart des trentenaires et des quadragénaires occupent un statut social inférieur à celui de leurs parents, contre environ 18 % au début des années 1980, selon le sociologue Camille Peugny⁴¹.

Pour le dire autrement, d'une génération à l'autre, les mêmes catégories d'emplois, des ouvriers aux cadres, sont pourvues à des diplômes plus élevés, entraînant une déformation vers le haut de la structure des qualifications. Surtout, cette tendance amène à une concurrence entre les jeunes actifs, au détriment des non-diplômés dont l'accès aux emplois peu ou pas qualifiés est de plus en plus restreint. La dégradation du marché du travail sur longue période conduit certains jeunes diplômés à un comportement de repli vers des emplois déclassés mais plus faciles d'accès et/ou plus stables, plutôt que de se trouver sans emploi. Cette relation entre chômage et déclassement est confirmée au niveau microéconomique : tous niveaux de diplômes confondus, une personne sur cinq ayant connu un épisode de chômage important à leur entrée sur le marché du travail en sortent par un emploi déclassé.

La même proportion de jeunes est concernée par ce décalage entre formation initiale et niveau d'emploi, avec cependant une grande diversité selon les diplômes. Certains diplômes conduisent en effet à des déclassements plus fréquents. Les jeunes titulaires du baccalauréat, général, technique ou professionnel sont les plus touchés par le déclassement socioprofessionnel alors que les diplômés de troisième cycle et des grandes écoles apparaissent plus épargnés. Le déclassement peut impacter la suite du parcours professionnel et génère de multiples conséquences, à commencer par un niveau de rémunération inférieur. Il peut être aussi source d'insatisfaction professionnelle, se traduisant par une volonté plus marquée des jeunes concernés à changer d'employeur⁴².

b) Un premier emploi souvent peu rémunéré

Les jeunes connaissent beaucoup plus fréquemment des emplois faiblement rémunérés. En 2006, 35 % des jeunes de moins de 25 ans⁴³ sont payés sur la base du SMIC contre 15 % pour l'ensemble de la population active. Ces épisodes d'emploi peuvent être transitoires avant une évolution vers des salaires supérieurs ou être le signe de trajectoires salariales durablement « précaires ». Une fois insérés durablement dans l'emploi, les jeunes bénéficient d'une trajectoire salariale plus fréquemment ascendante que leurs aînés⁴⁴. Bien que l'on ne dispose pas d'études sur la période récente, on peut supposer que cette tendance doit quelque peu s'infirmer depuis la crise.

Sur la période 1995-2002, un jeune sur quatre entre 18 et 25 ans a commencé, dans le secteur privé, avec un premier emploi à un niveau voisin du SMIC. Plus de la moitié de ces jeunes ont progressé dans la hiérarchie salariale un an plus tard, souvent à l'occasion d'un changement d'entreprise ou d'une sortie d'emploi au cours de l'année. A plus long terme (3 ou 5 ans), ces promotions salariales semblent assez peu liées à des changements d'entreprises.

⁴⁰ Ce débat est cependant complexe, notamment car le contenu des postes, sous des intitulés parfois équivalents, a beaucoup évolué.

⁴¹ *Le déclassement*, Camille Peugny, Grasset, 2009.

⁴² *Le déclassement des jeunes sur le marché du travail*, Données sociales - La société française, Insee, 2006 ; *Des emplois plus qualifiés, des générations plus diplômées : vers une modification des normes de qualification*, Bref n° 252, mai 2008, Cereq.

⁴³ Hors apprentis et intérim.

⁴⁴ *Les trajectoires salariales des jeunes entrés sur le marché du travail entre 1995 et 2002 selon leur premier salaire*, Document d'études n° 170, Dares, février 2012.

Les perspectives salariales sont moins favorables à court terme pour les jeunes qui arrivent sur le marché du travail au cours d'une année de mauvaise conjoncture mais, contrairement à ce qu'on pourrait supposer, l'écart avec ceux débutant une année de conjoncture favorable paraît se résorber cinq ans après leur début. Cette évolution salariale peut s'expliquer en partie par un effet de sélection à l'entrée sur le marché du travail : en période de mauvaise conjoncture, seuls les jeunes ayant une plus grande capacité à s'insérer dans l'emploi, *a priori* les plus diplômés, trouvent un poste, cette capacité pouvant se traduire par de meilleures perspectives de carrière, en particulier au regard des salaires.

2.3. La question des décrocheurs

Si le niveau de formation initiale a sensiblement progressé au cours des dernières décennies, le taux d'échec demeure important. 150 000 jeunes sortant de l'enseignement secondaire⁴⁵ seraient actuellement concernés dont 90 000 sans diplôme (ni CAP, BEP ou baccalauréat) et 60 000 sans qualification⁴⁶, soit environ 18 % d'une classe d'âge⁴⁷. S'agissant de l'apprentissage, 20 % des apprentis ne vont pas au terme de leur formation avec des différences selon les secteurs d'activité, pour partie en raison d'une orientation subie ou de l'environnement de travail⁴⁸.

A ces décrocheurs du système scolaire, s'ajoutent les jeunes sortis sans diplôme du 1^{er} cycle de l'enseignement supérieur, le plus souvent à l'issue de la première année à l'université, soit près d'un jeune sur cinq⁴⁹. Ils ne sont pas identifiés comme jeunes en difficulté dans la mesure où ils possèdent un certain niveau d'études. Néanmoins, un certain nombre d'entre eux sont confrontés à un risque non négligeable d'exclusion professionnelle et de désinsertion sociale, d'autant plus que leur période de recherche d'emploi infructueuse s'allonge. Ainsi, l'AFIJ identifie 90 000 jeunes en difficulté d'insertion professionnelle sur 92 000 sortant en échec du premier cycle⁵⁰. Des inquiétudes au sujet de leur devenir apparaissent, par exemple au sein des missions locales où certains de ces jeunes finissent par arriver faute de trouver une relation d'emploi stabilisée⁵¹.

Les causes du décrochage sont multifactorielles et liées notamment au milieu socioéconomique, au cursus scolaire antérieur, à l'orientation (choisie ou subie) et plus tard, à l'anticipation plus ou moins grande de l'insertion professionnelle. L'insertion dans la vie active est particulièrement difficile pour les jeunes décrocheurs d'autant que la France est l'un des pays d'Europe où le rôle du diplôme dans l'accès à l'emploi est le plus marqué.

Globalement, leurs difficultés d'insertion professionnelle sont comparables à celles des jeunes titulaires d'un CAP ou d'un BEP. Ainsi, le taux de chômage de ces jeunes un à quatre ans après la sortie de formation initiale est de 22,5 % contre 10,7 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur et 44,3 % pour les jeunes non-diplômés ou ayant seulement le

⁴⁵ Toutefois, selon le système interministériel d'échanges d'informations (SIEI) de la loi de 2009 sur l'orientation et la formation tout au long de la vie, 254 000 jeunes auraient quitté sans diplôme le système scolaire dont 72 000 suivis par les missions locales.

⁴⁶ Est considéré qualifié le jeune qui est allé jusqu'en classe terminale de CAP, de BEP ou de baccalauréat, même s'il n'a pas obtenu le diplôme correspondant.

⁴⁷ *La baisse des sorties sans qualification : un enjeu pour l'employabilité des jeunes*, DEEPP, Note d'information n° 10.12 du 1^{er} août 2010.

⁴⁸ Cereq, 2004.

⁴⁹ *Rapport Réduire de moitié le décrochage universitaire*, Christian Demuynck, sénateur, juin 2011.

⁵⁰ *Un jeune sur deux issu de l'enseignement supérieur en difficulté d'insertion professionnelle*, AFIJ, janvier 2012.

⁵¹ Entretien avec la Mission locale de Lille, déplacement du rapporteur le 7 juin 2012.

brevet des collègues⁵². Leurs problèmes d'accès à l'emploi sont d'autant plus importants que leur abandon d'études a été précoce et se caractérisent par un éloignement durable de l'emploi ou une alternance récurrente entre périodes de non-emploi et périodes d'emploi, le plus souvent sur des CDD et surtout des missions d'interim. Enfin, le chômage de masse persistant entretient la sélectivité du marché du travail et conduit à recruter des diplômés sur des postes moins qualifiés dont les non-diplômés se trouvent ainsi exclus.

2.4. Le stage comme voie d'insertion professionnelle

Le nombre de stages en milieu professionnel est estimé aujourd'hui à environ 1,6 million par an contre 600 000 en 2006. La croissance du nombre d'étudiants et la généralisation des stages dans les cursus de l'enseignement professionnel ne suffisent pas à expliquer à elles seules cette progression qui résulte aussi du chômage des jeunes diplômés prêts à accepter des stages, faute de mieux.

Le développement de la pratique des stages en milieu professionnel pendant le cursus d'études, dans une logique de professionnalisation, a donné lieu à plusieurs réformes⁵³ pour préciser le statut des stagiaires et limiter les abus constatés : obligation d'une convention de stage, versement d'une gratification pour les stages de 2 mois et plus, interdiction des stages hors cursus, délai de carence entre deux stages, durée limitée à 6 mois par année d'études. Pour autant, de nombreuses dérives sont toujours constatées, comme l'a souligné Vincent Laurent de Génération Précaires lors d'un entretien avec le rapporteur⁵⁴, du fait principalement de l'insuffisance des contrôles et de l'absence de sanction. Ces dérives sont connues : conventions de complaisance par des établissements d'enseignement mais aussi via internet (vente de convention assortie ou non d'une pseudo-formation), absence de gratification, voire emplois permanents ou saisonniers déguisés en stages.

Plusieurs initiatives législatives et réglementaires, suivant souvent des initiatives des partenaires sociaux, sont intervenues ces dernières années : ébauche de définition du stage⁵⁵, mise en place d'une gratification obligatoire pour les stages d'une durée supérieure à deux mois⁵⁶, étendue aux stages de la Fonction publique d'Etat (mais pas territoriale)⁵⁷, interdiction des stages hors-cursus intervenant après la formation pour les jeunes déjà diplômés⁵⁸, mise en place d'un « délai de carence » dans l'accueil des stagiaires et prise en compte de l'ancienneté des stagiaires dans l'entreprise en cas d'embauche⁵⁹. Si ces évolutions témoignent d'une prise de conscience qui va dans le bon sens, leur caractère parcellaire et leur élaboration par étape nécessite de franchir une nouvelle étape.

Enfin, il faut rappeler les difficultés que rencontrent nombre de jeunes pour trouver un stage, en l'absence de réseau personnel et familial, de méconnaissance du monde du

⁵² *Diplômes et insertion professionnelle*, France-Portrait social, Insee, édition 2011.

⁵³ Loi du 31 mars 2006 sur l'égalité des chances et charte des stages en entreprises du 26 avril 2006 ; loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, loi du 28 juillet 2011 relative au développement de l'alternance et sécurisation des parcours professionnels.

⁵⁴ Le 29 mai 2012.

⁵⁵ Article 6 du décret d'application de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

⁵⁶ Article 30 de la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

⁵⁷ Décret n° 2009-885 du 21 juillet 2009 relatif aux modalités d'accueil des étudiants de l'enseignement supérieur en stage dans les administrations et établissements publics de l'Etat ne présentant pas un caractère industriel et commercial.

⁵⁸ Décret du 31 août 2010 d'application de la loi du 24 novembre 2009.

⁵⁹ Loi dite « Cherpion » sur le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours du 28 juillet 2011.

travail ou du fait de discrimination similaires à celles pour l'accès à un emploi. La question doit également être posée de la qualité du stage dont le contenu doit s'inscrire dans le projet professionnel du jeune, ainsi que de celle de l'accompagnement et du tutorat dans l'entreprise.

2.5. Perceptions du monde du travail des jeunes

Il est fréquemment avancé que les jeunes générations n'ont pas le même rapport au travail que leurs aînés et que leur comportement et leurs attentes complexifient leur accès au marché du travail. Il convient de faire la part des choses dans ces affirmations entre idées reçues et réalité.

a) Une génération Y ?

La notion de génération Y⁶⁰ est apparue il y a une dizaine d'années sur le marché du travail pour qualifier les personnes nées depuis le début des années 1980, dans une société en mutation marquée par un chômage de masse récurrent et, sur un autre plan, par le développement d'Internet, des outils numériques et d'un accès mondialisé à l'information et au savoir. Soucieux de concilier vie privée et vie professionnelle, ces jeunes n'appréhendent pas la relation à l'entreprise et à l'emploi dans une logique de fidélité et de long terme, reconnaissent moins l'autorité hiérarchique que la légitimité de la compétence, et recherchent un sens à leur travail pour adhérer à un projet.

Entre grille de lecture de la société et outil marketing, la notion de Génération Y, en ce qu'elle déterminerait à elle seule, les comportements des jeunes, est cependant controversée. L'existence de spécificités dans la relation des jeunes Y avec le travail n'est ainsi pas démontrée. Parmi les rares études qui tentent de comparer les différentes générations, la seule réalisée sur un échantillon français⁶¹ conclut d'ailleurs à l'absence de différences entre la génération Y et la précédente dans le rapport au travail, à l'entreprise et à la carrière. « *Les représentations et les comportements ont probablement une composante générationnelle, mais elle est bien faible par rapport à l'influence de la classe sociale, des études, des groupes d'appartenance ou des territoires* ». Et plus qu'un effet génération, c'est aussi et surtout le contexte économique et la situation du marché du travail qui induisent des comportements communs aux jeunes actifs et à ceux de la génération précédente, indépendamment de leur âge.

Néanmoins, les managers comme les responsables RH témoignent de leurs difficultés à trouver des leviers de motivation, à favoriser l'implication, à fidéliser et à manager cette génération de jeunes qui arrivent sur le marché du travail en bouleversant certains codes, mais qui sont porteurs de talents, d'innovation et de dynamisme.

b) Les jeunes face à la valeur travail

Les jeunes générations apparaissent souvent comme ayant une vision moins prégnante de la valeur travail que leurs aînés.

Une étude présentée par l'Institut régional du travail d'Aix-en-Provence⁶², s'appuyant sur des enquêtes européennes⁶³, montre qu'il ne semble pas, en fait, exister d'opposition réelle entre les générations sur la question de la centralité du travail et que les jeunes ont

⁶⁰ Par référence à la génération X, popularisée par le sociologue canadien Douglas Coupland, qui l'a précédée.

⁶¹ *La « Génération Y » au travail : un péril jeune ?* Jean Pralong, enseignant chercheur à Rouen Business School, 2009.

⁶² *Jeunesse et valeur travail*, Frédéric Gonthier et Emmanuel de Lescure, Chroniques du travail, n° 2, IRT Aix en Provence, 2011.

⁶³ Enquêtes Valeurs, 1981, 1990, 1999 et 2008.

tendance à accorder de plus en plus d'importance au travail (70 % des jeunes de 18 à 29 ans interrogés en 2008, contre 68 % en 1999 et 60 en 1990). Pour autant, les jeunes ne sont pas enclins à faire du travail une priorité absolue tout en considérant, cependant, l'importance du travail pour le développement personnel.

Si l'idée selon laquelle le travail occupe une place centrale est partagée de manière assez uniforme par les jeunes comme par les autres générations, les attentes face au travail sont néanmoins légèrement plus contrastées. Ainsi, globalement, les attentes personnelles en termes d'intérêt du travail et de réalisation de soi, d'une part, et celles en matière de qualité des relations interpersonnelles, qui touchent à la dimension sociale du travail, sont plus largement choisies par les jeunes. Les attentes concernant les aspects matériels du travail, liées aux conditions d'emploi, sont également très présentes chez les jeunes, mais elles ont nettement reculé depuis la fin des années 1990, face à un sentiment d'insécurité professionnelle qui les met davantage hors de portée.

Toutefois, dans ce domaine comme dans d'autres, les appréciations varient selon le genre, le niveau de diplôme, le niveau de rémunération des jeunes, ainsi qu'en fonction de la conjoncture économique. Il n'y a donc pas une spécificité du rapport des jeunes au travail, ni même un clivage entre générations, mais des différences d'attentes résultant de plusieurs facteurs, indépendamment du seul critère d'âge.

Plus fondamentalement, on peut s'interroger sur une société capable de relier le travail aux défis collectifs de l'humanité, de proposer un sens au travail au-delà de la seule question de la rémunération, même si celle-ci est importante pour chacun.

c) Les jeunes et l'esprit d'entreprise

Si la création d'entreprise peut constituer un atout réel pour l'accès des jeunes à l'emploi, diverses études tendant à montrer que la piste de l'entrepreneuriat des jeunes est insuffisamment explorée⁶⁴.

En termes d'accompagnement, il est à noter que les jeunes de 18 à 25 ans se présentant sur le marché du travail sont aussi potentiellement éligibles à un dispositif d'aide à la création d'entreprise (l'ACCRE) conçu pour les demandeurs d'emploi désireux de créer ou reprendre une entreprise⁶⁵. Apprécié globalement, les effets de l'ACCRE sont indéniablement positifs puisque 70 % des chômeurs créateurs d'entreprise, représentant près d'un tiers de l'ensemble des créations, y ont eu recours en 2006.

Toutefois, pour les jeunes primo demandeurs d'emploi, l'ACCRE enregistre des résultats beaucoup moins encourageants. Selon une étude de la DARES (2008), le dispositif ne parvient pas à toucher les personnes les plus éloignées de l'emploi souvent des jeunes faiblement qualifiés, bénéficiaires de minima sociaux. Une partie de ces demandeurs d'emploi créent leur entreprise seul, sans aucune aide et ne bénéficient d'aucun suivi. Parmi les bénéficiaires de l'ACCRE, ce sont les jeunes et les femmes ne disposant d'autre ressource que les minima sociaux qui sont les plus exposés au risque de cessation d'activité (Etude SENE 2010).

⁶⁴ Le réseau des CCI préconise de développer l'esprit d'entreprise dès le plus jeune âge et de renforcer les actions de sensibilisation à l'entrepreneuriat. *Treize propositions des CCI de France pour les jeunes*, rapport CCI de France, 2012.

⁶⁵ Ce dispositif a évolué récemment avec la mise en place de du « nouvel accompagnement pour la création d'entreprise » (NACRE).

3. Un phénomène qui n'est pas propre à la France

Au niveau de l'Union européenne, la situation des jeunes face à la crise est globalement comparable à celle de la France à l'exception toutefois de l'Allemagne qui se distingue nettement et des pays dits « nordiques » moins impactés par la crise de 2008. Il convient toutefois de préciser que ces différences sont dues, en partie, à des choix de politiques d'emploi plus ou moins flexibles et plus ou moins dirigées vers les jeunes.

3.1. Taux d'emploi, taux de chômage et taux d'activité

Dans l'Union européenne, l'emploi des jeunes de 15 à 25 ans a reculé davantage que l'emploi total entre 2007 et 2010 (5,9 % contre 0,7 %) mais la crise a eu des impacts plus ou moins forts selon les pays. Ainsi, l'Irlande, l'Espagne, le Portugal, le Royaume-Uni, l'Italie ou encore la Grèce figurent parmi les pays les plus touchés et dont le taux d'emploi des jeunes a le plus baissé entre 2007 et 2010. Seules l'Allemagne et la Pologne ont eu une hausse de leur taux d'emploi dans cette même période. Les entreprises allemandes, pour faire face à la baisse d'activité engendrée par la crise, ont fait jouer la carte de la flexibilité et la baisse du coût du travail. Les jeunes, comme partout ailleurs, sont les premiers touchés par la précarisation des emplois avec des recours à outrance à des emplois temporaires, des temps partiel et des faibles rémunérations mais, en Allemagne, la politique de formation axée sur l'apprentissage explique la situation moins préoccupante de l'emploi des jeunes.

L'Islande, la Suède et la Finlande se distinguent également et connaissent depuis 2009 ou 2010 une forte reprise de l'emploi des jeunes accompagnée d'un reflux des emplois précaires. En effet, dans ces pays et plus largement dans certains pays dits « nordiques », le choix des politiques publiques est de protéger l'emploi tout en instaurant une flexibilité.

La dégradation de l'emploi a eu pour conséquence l'augmentation du taux de chômage, notamment le chômage de longue durée chez les jeunes de 15 à 25 ans, dans tous les pays de l'Union européenne, à l'exception de l'Allemagne où le taux de chômage a reculé.

Dans l'OCDE, l'augmentation du taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans depuis la crise de 2008 est de 6 points, soit 2,5 fois plus que celui de tous âges confondus. L'Espagne est le pays qui a connu le plus fort taux de chômage des jeunes entre 2007 et 2010 avec une augmentation de 23,4 points suivi de l'Irlande (+ 18,5) et de la Grèce (+ 10).

En 2011, le taux de chômage des jeunes de moins de 25 ans demeure élevé (20,6 % en janvier) dans l'Union européenne avec des différences néanmoins notables selon les pays. Ainsi, la France dépasse cette moyenne de 3 points, les Pays-Bas et l'Allemagne affichent des taux sensiblement inférieurs (respectivement 7,8 % et 8,3 %) et l'Espagne approche du double de la moyenne avec un taux de 43,1 %.

La crise a conduit à une baisse du taux d'activité des jeunes de 15 à 25 ans en moyenne de 1,1 point dans l'UE entre 2007 et 2010. Cette baisse a été la plus forte en Irlande, en Islande, au Portugal et en Espagne, et, dans la moindre mesure en Finlande, aux Pays-Bas, au Danemark, en Italie, au Royaume-Uni et en Autriche.

La part des jeunes en formation est d'environ 45 % en moyenne dans l'UE avec toutefois des disparités selon les pays. En effet, dans les pays dits « nordiques », en Allemagne et aux Pays-Bas, une grande partie des jeunes en formation sont actifs, scolarisés dans des systèmes d'emploi-études ou apprentissage. Cette raison explique en partie le faible impact de la crise sur le taux d'activité des jeunes dans ces pays.

La France montre un faible cumul « emploi-études » hors apprentissage, soit seulement 7 % environ des jeunes de moins de 25 ans (et seulement 11 % des jeunes en études) contre plus de 40 % aux Pays-Bas et au Danemark⁶⁶.

En moyenne entre 2007 et 2010, la hausse de l'inactivité chez les jeunes s'est faite pour moitié environ par une augmentation des jeunes scolarisés ou en formation, et pour l'autre moitié par la hausse des « NEET », des jeunes ni en emploi ni en formation.

3.2. Une tendance à une précarisation grandissante des jeunes

a) Une précarité de l'emploi

On constate dans l'ensemble des pays de l'Union européenne une tendance des entreprises à recourir aux emplois précaires : CDD, intérim, temps partiels et bas salaires. Ce phénomène explique d'ailleurs la réticence de beaucoup de jeunes à entrer dans le monde du travail.

L'OIT, lors de la 101^e session de la Conférence internationale du travail de 2012, a rappelé que l'une des priorités en matière de travail aujourd'hui est de défendre la notion de travail décent. C'est-à-dire un travail durable, rémunérateur et de qualité. La situation des salariés aujourd'hui et en particulier celle des jeunes salariés est très alarmante. Non seulement on assiste à une précarisation à outrance de l'emploi mais aussi à une baisse de sa qualité.

D'une part, dans le contexte de crise, le législateur est intervenu dans de nombreux pays pour faciliter le recours aux contrats précaires. Il s'agit de dispositifs précaires et/ou dérogatoires au droit commun qui concernent beaucoup plus les jeunes avant comme après la crise. A titre d'exemple, on peut citer les « reçus verts⁶⁷ » au Portugal, les contrats de droit civil en Pologne ou encore les contrats de projet ou les travailleurs subordonnés en Italie. Les Pays-Bas ont autorisé les employeurs à recourir à 4 CDD successifs au lieu de 3. Tous ces dispositifs ont pour but un allègement du coût du travail et pour conséquence de favoriser les emplois précaires.

D'autre part, cette précarisation de l'emploi entraîne une baisse de la qualité du travail qui se traduit par de mauvaises conditions de travail et donc une limitation des aspirations des jeunes à évoluer et s'épanouir dans leur travail.

b) Une précarité financière

Dans les deux tiers des pays de l'OCDE, les jeunes sortis du système scolaire n'ont droit à aucune forme d'indemnisation faute de justifier d'une période suffisante d'emploi pour pouvoir prétendre à l'assurance chômage. De même, les jeunes en formation n'ont pas d'aides suffisantes pour leur permettre de continuer leurs études sans travailler ou pour compléter un temps partiel.

Les pays qui se démarquent aujourd'hui en offrant plus de moyens en direction du jeune public pratiquent la « flexicurité ». Des pays comme les Pays-Bas, la Suède ou le Danemark ont une politique volontariste en faveur des jeunes pour leur permettre d'acquérir une autonomie.

Ainsi, au Danemark, un service public de l'emploi propose des actions ciblées et une indemnisation chômage en faveur des jeunes âgés de 18 à 30 ans sortis du système scolaire sans qualification ou n'ayant pas trouvé d'emploi. Cette aide ne dépasse pas le montant de la

⁶⁶ Source : COE, 2011.

⁶⁷ Salariés précaires considérés comme des prestataires de services indépendants, sans garantie sociale.

bourse d'études qui leur était alloué pour ne pas les inciter à l'inactivité. A côté de cette aide financière, des actions ciblées pour la formation et la recherche d'emploi sont assurées. Il ne s'agit toutefois pas d'idéaliser un système qui présente quelques inconvénients notamment en termes de flexibilité.

Le SMIC jeune, qui a été débattu en France mais pas retenu suite à l'échec du Contrat d'insertion professionnelle (CIP), est pratiqué aux Pays-Bas depuis 1974 et concerne la tranche d'âge 15/22 ans. Il permet ainsi aux entreprises d'offrir plus d'emplois en direction des plus jeunes. Mais, ce système est très critiqué par les organisations syndicales qui reprochent à cette politique des conséquences perverses sur l'emploi des jeunes. D'abord, ce dispositif crée des inégalités dans le sens où c'est l'âge qui est pris en compte et non pas les compétences ou le niveau de qualification. Ensuite, on constate qu'un certain nombre de jeunes en formation décident d'arrêter leurs études à un niveau inférieur à celui auquel ils aspiraient pour rentrer plus vite sur le marché du travail car les entreprises ont tendance à évincer les moins jeunes pour les plus jeunes.

B - Des causes multiples qui font débat

Les raisons les plus couramment avancées pour expliquer le niveau élevé du chômage parmi les jeunes actifs sont multiples. Selon le point de vue privilégié, le chômage des jeunes serait imputable, à des degrés divers, tantôt aux performances insuffisantes de notre système éducatif, tantôt au contexte économique en général et aux dysfonctionnements du marché du travail ou, enfin, au manque d'efficacité du Service public de l'emploi (SPE).

1. Les performances du système éducatif et de formation

Bien des difficultés d'insertion professionnelle des jeunes résulteraient, pour certains, des failles de notre système d'orientation, de notre retard dans la formation en alternance ou, encore, du manque d'adéquation des qualifications aux besoins des employeurs.

1.1. Une procédure d'orientation mal maîtrisée

a) L'orientation scolaire et universitaire

Comme le soulignent de nombreux rapports⁶⁸, l'orientation scolaire et universitaire est largement perfectible. Peu en phase avec la réalité des professions, elle méconnaît les prévisions des besoins de main-d'œuvre fondés sur les scénarios de croissance et de renouvellement de la population active.

Trop souvent, et notamment pour les jeunes en difficulté, l'orientation à la fin du collège prend la forme d'un processus d'affectation autoritaire fondé sur les seuls résultats scolaires. Les élèves les plus faibles sont orientés presque systématiquement vers les spécialités les moins demandées où se trouvent les places disponibles, quels que soient leurs vœux. Si la loi de 2009 prévoit bien la création d'un service public de l'orientation tout au long de la vie, sa mise en œuvre pratique ne produit pas encore tous les effets escomptés⁶⁹.

⁶⁸ Voir par exemple *L'orientation scolaire et professionnelle*, rapport du COE, 2009 ; *L'éducation nationale face à l'objectif de réussite de tous les élèves*, rapport public thématique de la Cour des comptes, 2010.

⁶⁹ Voir sur ce point l'avis du CESE sur *40 ans de formation professionnelle : bilan et perspectives*, rapporteur présenté par Yves Urieta au nom de la section du travail et de l'emploi, le 13 décembre 2011.

Se plaçant dans la perspective d'un acte III de la décentralisation, l'Association des régions de France (ARF) est favorable à un renforcement des compétences des Régions en matière de coordination et de mise en œuvre des politiques d'orientation, de formation et d'insertion des jeunes. Plus concrètement, l'ARF propose que chaque région « *élabore, après concertation, un schéma régional prescriptif de l'accueil, de l'information, de l'orientation et de l'accompagnement, pour l'ensemble des publics et tout au long de la vie, en cohérence avec les travaux de prospective régionale économique et sociale et les schémas régionaux (SRDE, PRDF, SRADT...)* »⁷⁰. De même, elle propose que les régions mettent en place un service public régional d'orientation et y associent les CIO, les structures implantées dans les établissements d'enseignement supérieur, les conseillers psychologues des agences spécialisées de Pôle emploi.

Dans l'enseignement supérieur, l'article 20 de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités a instauré le dispositif dit de « l'orientation active ». Pour autant, en l'absence de moyens humains suffisants, cette procédure se limite encore trop souvent à une information standardisée essentiellement fondée sur l'appréciation des résultats scolaires du futur étudiant.

b) La méconnaissance des métiers

Dans l'enseignement secondaire, le « parcours de découvertes des métiers », qui s'étale de la classe de cinquième à celle de troisième et comprend la visite d'un lycée professionnel ou centre de formation d'apprentis et un stage en entreprise, tend à se généraliser.

Cependant, selon une étude récente⁷¹, un tiers des entreprises sondées citent spontanément la méconnaissance des métiers comme un des obstacles principaux dans leurs efforts de recrutement des jeunes. Le manque de candidats pour les postes proposés est également cité par un tiers des répondants. Ce déficit est souvent attribué à la faible attractivité des bassins d'emploi, à la spécificité de certains profils recherchés, et dans une moindre mesure à une mauvaise image du secteur d'activité.

À 90 %, les entreprises interrogées considèrent que la formation préalable des jeunes embauchés est adaptée à leurs besoins. Au moins 13 % des entreprises semblent penser que la formation pourrait être améliorée en amont par un effort de sensibilisation aux métiers, et près d'un quart souhaite une plus grande coopération avec l'Éducation nationale et l'enseignement supérieur, notamment au niveau des centres de formation, mais également dans les cursus éducatifs.

Face à ce constat, d'aucuns proposent d'intégrer dans le cycle de formation initiale ou dans le parcours préparatoire à l'insertion du jeune, un module obligatoire de préparation à la vie professionnelle⁷². En outre, une meilleure information sur les métiers devrait aussi favoriser une plus grande mixité professionnelle dans tous les secteurs d'activité.

c) Un système éducatif jugé trop inégalitaire

Malgré certaines réformes récentes, notre système scolaire reste marqué par une forme d'élitisme en partie responsable du décrochage scolaire pour les élèves qui sont en

⁷⁰ Les régions au cœur du nouvel acte de la décentralisation, ARF, juillet 2012.

⁷¹ *Agir collectivement pour l'emploi des jeunes*, Institut de l'entreprise, 2012.

⁷² Voir avis adopté par le CESE *Réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur, 2012 : l'enjeu du premier cycle*, avis présenté par Gérard Aschieri au nom de la section de l'éducation, de la culture et de la communication, septembre 2012.

difficulté⁷³. Selon plusieurs experts, notre système scolaire français, qui compare très tôt les performances des élèves afin de sélectionner les meilleurs éléments, serait la principale cause de l'échec scolaire. Il finit par produire une véritable fracture entre ceux qui réussissent et les laissés pour compte⁷⁴. La culture du classement et de la compétition à outrance a pris le pas sur la culture de la coopération et la pédagogie de la réussite pour tous. Tous les niveaux de formation sont concernés, du primaire à l'université.

En outre, l'acquisition des savoirs de base est un préalable indispensable à l'insertion professionnelle des jeunes peu ou non qualifiés. Or, c'est à l'école que doivent naturellement être acquises les compétences fondamentales (lire, écrire, compter). Compte tenu de l'importance et des enjeux de l'illettrisme sur le marché du travail, le CCE a formulé des propositions concernant les jeunes en insertion professionnelle (mais aussi concernant les adultes en emploi ou demandeurs d'emploi), dans son rapport *Illettrisme et emploi* (2010).

1.2. L'essor de l'apprentissage et ses insuffisances

La France privilégie actuellement le développement de la formation en alternance (apprentissage et professionnalisation) qui permet souvent une meilleure insertion dans l'emploi que les filières scolaires généralistes.

Malgré des mesures incitatives, on constate cependant que le nombre total de contrats d'apprentissage est encore loin d'atteindre l'objectif fixé. Au-delà des objectifs quantitatifs, l'essor de l'apprentissage pose un certain nombre de questions plus qualitatives. Paré de toutes les vertus, l'apprentissage semble tenir lieu de réponse presque exclusive des pouvoirs publics à la problématique de l'emploi des jeunes. Il s'agit pourtant d'une modalité de formation et non une solution d'embauche définitive.

Par ailleurs, l'offre de formation professionnelle initiale se caractérise aussi par la coexistence de deux dispositifs de formation - enseignement professionnel et apprentissage - qui présente l'avantage d'une offre de formation adaptée à la diversité des publics bénéficiaires.

a) Un outil désormais privilégié par les pouvoirs publics

Aujourd'hui, un peu moins de 600 000 jeunes sont en contrat d'alternance⁷⁵, soit 5 % des 15-29 ans. Ce chiffre stagne quelque peu depuis le début des années 2000. Il est encore loin des 1,6 million d'apprentis que compte l'Allemagne (soit 11 % des 15-29 ans), répartis sur trois années de formation⁷⁶.

L'objectif fixé par le précédent gouvernement était d'atteindre 800 000 jeunes formés en alternance en 2015, grâce notamment au déblocage d'une enveloppe de 500 millions d'euros afin d'équiper de nouveaux centres de formations d'apprentis, de faciliter l'accès au logement, voire au permis de conduire.

En février 2012, le quota d'alternants dans les entreprises de plus de 250 salariés a été relevé à 5 % d'ici à 2015 - contre 4 % depuis juin 2011 - avec un doublement progressif des pénalités pour celles employant moins de 1 % d'alternants. Les entreprises en deçà des 5 % évitent les pénalités financières si elles parviennent à augmenter leurs effectifs de jeunes alternants de 10 % chaque année.

⁷³ Cf. avis du CESE sur Les inégalités à l'école, Xavier Nau, 2011.

⁷⁴ *Une jeunesse divisée par le diplôme*, entretien avec Olivier Galland, Problèmes économiques, 2012.

⁷⁵ Avec de grandes disparités territoriales : par exemple 5 % seulement des nouveaux actifs du Nord-Pas de Calais sont issus de l'apprentissage, contre 14 % au niveau national.

⁷⁶ En Allemagne, les entreprises ne sont cependant pas obligées de former et seule une entreprise sur quatre (parmi les 3,5 millions d'entreprises) s'engage dans la formation professionnelle duale.

Par un effet induit, le choix de l'alternance comme mode d'insertion des jeunes dans le monde du travail a renforcé le rôle formateur des entreprises. La complexité et la technicité croissantes des métiers font de l'entreprise la référence des compétences qui doivent être transmises aux entrants dans la vie active.

b) Les ruptures de contrats d'apprentissage

Si l'apprentissage est une voie de formation qui peut s'avérer efficace, le risque de décrochage est loin d'être faible pour les jeunes apprentis. L'enquête Génération 2004 du Cereq fournit des informations sur les ruptures et leurs motifs à l'échelle nationale⁷⁷. On estime à 17 % la part des apprentis ayant quitté l'entreprise avant la fin du contrat avec de grandes disparités selon les régions (dans le Nord-Pas-de-Calais, le taux de rupture des contrats d'apprentissage est d'environ 28 %) et les secteurs professionnels⁷⁸. Pour 35 % des jeunes ce sont les conditions d'exécution du contrat et l'environnement de travail qui sont mis en cause.

Ces ruptures de contrat posent clairement la question du renforcement du rôle des CFA dans l'accompagnement des jeunes ainsi que de la qualité du tutorat dans les entreprises d'accueil mais aussi, en amont, de la bonne information des jeunes sur les métiers et les conditions de la formation. De nombreux jeunes « *doivent renoncer à un apprentissage ou une formation professionnelle faute d'avoir trouvé un employeur qui veut bien leur donner une chance* »⁷⁹.

Pour remédier aux ruptures de contrat d'apprentissage, le réseau des Chambres de commerce et de l'industrie (CCI) propose non seulement de développer les initiatives du type « Mercredis de l'apprentissage » proposés par les CCI visant à permettre aux jeunes de découvrir les métiers auxquels ils se préparent mais aussi de renforcer la formation des maîtres d'apprentissage⁸⁰.

c) La carte des formations en apprentissage

Un avis remarqué du CESER du Nord-Pas de Calais résume assez bien les difficultés rencontrées en matière d'apprentissage. Ainsi, « *trois grandes problématiques liées à l'apprentissage persistent : un faible taux d'occupation de certaines sections en CFA (industrie, habillement, hôtellerie, pêche...), un nombre trop faible d'entreprises d'accueil, et de nombreux cas de ruptures de contrats (17 % des apprentis)* »⁸¹.

Ces constats posent aussi la question de la carte des formations proposées par la voie de l'apprentissage. De nombreux acteurs plaident non seulement pour un renforcement de la complémentarité des cartes de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage mais aussi pour une plus grande ouverture de l'offre des formations vers les métiers d'aujourd'hui et de demain appartenant aux filières créatrices d'emploi (économie numérique, services à la personne, sécurité, secteur de l'environnement notamment)⁸². Cette évolution qui doit s'opérer en lien avec les observatoires de métiers et de branches suppose

⁷⁷ Contrat d'apprentissage, les raisons de la rupture, Bref Cereq, n° 272, 2010.

⁷⁸ Selon une enquête de l'ACFCI (2011), le taux de ruptures est, par exemple, de 37 % dans le secteur hôtelier et de la restauration.

⁷⁹ Entretien avec le rapporteur de Stéphane Haar, président de la JOC, le 21 mai 2012.

⁸⁰ Les ruptures de contrats d'apprentissage : une fatalité ?, analyses et commentaires du réseau des CCI, enquête de juin 2010.

⁸¹ Contribution du CESER Nord-Pas de Calais, rapporteurs Jean-Michel Pottier et Francis Lécluse, 2011.

⁸² Une étude récente de McKinsey a cherché à mesurer l'impact d'internet sur l'économie française : en 2010, internet aurait contribué pour un quart de la progression du PIB.

« une refonte des référentiels de certification ce qui permettra de déboucher sur une cartographie des métiers par secteur afin d'assurer une meilleure visibilité de la réalité des activités »⁸³.

d) L'apprentissage dans l'enseignement supérieur

Dans notre pays, des progrès importants ont été réalisés depuis quelques années pour organiser davantage de formations de l'enseignement supérieur (formation d'ingénieurs, licences professionnelles, master professionnels, etc.) selon la voie de l'alternance (apprentissage, contrat de professionnalisation).

La progression des effectifs de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur se poursuit de manière régulière. De 2001 à 2008, les effectifs enregistrent un accroissement très significatif passant de 53 564 au 31 décembre 2001 à 97 521 (tous établissements confondus) au 31 décembre 2008, soit 81,75 % de plus en 7 ans⁸⁴.

Si les apprentis confirment leur intérêt pour la préparation du BTS/BTSA (47 250) qui accueille la moitié des effectifs, la progression la plus importante concerne les diplômes de master et de doctorat. En effet, en 2008, 38 950 apprentis étaient inscrits dans ces deux niveaux contre 16 420 en 2001. Les universités (23 000 apprentis) et les formations d'ingénieur accueillent un effectif d'apprentis en augmentation constante depuis 2001. Cette évolution conduit à une captation plus forte de la taxe d'apprentissage par les établissements d'enseignement supérieur.

Certes, ce mode de formation permet à certains étudiants défavorisés d'accéder à des diplômes auxquels ils auraient peut-être dû renoncer s'ils n'avaient pu bénéficier d'un salaire autorisant leur autonomie financière. Toutefois, cette évolution qui ne doit pas se faire au détriment des jeunes de niveau CAP ne va pas sans susciter des interrogations.

Selon le Cereq, le développement de l'alternance - qui facilite par ailleurs l'insertion des étudiants - *« en se portant en masse sur le supérieur, n'entame pas les noyaux durs de la précarité, dont on a vu qu'ils étaient, en bonne part, concentrés sur des segments spécifiques de la jeunesse : débutants démunis de tout diplôme ou titulaires d'un CAP-BEP ou de certains baccalauréats tertiaires, d'autant plus lorsque ces caractéristiques se cumulent au fait d'être une femme, d'être issu d'un milieu populaire ou immigré, ou d'avoir grandi en ZUS »⁸⁵.*

Dans le même sens, l'association des Apprentis d'Auteuil préconise de développer les dispositifs d'alternance mais surtout pour les jeunes de niveau CAP dont le nombre aurait baissé entre 1987 et 2008⁸⁶. 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 »⁸⁷.*

1.3. L'adaptation des formations aux besoins des employeurs

Selon une opinion largement répandue, les qualifications des nouveaux entrants sur le marché du travail ne répondent pas suffisamment aux attentes des employeurs, l'inadéquation pouvant tenir au niveau comme aux spécialités des formations suivies.

⁸³ Entretien avec le rapporteur d'Anne de Blignières, présidente de l'Institut supérieur des métiers (ISM), le 24 avril 2012.

⁸⁴ *Rentrée de l'enseignement supérieur 2010-2011*, ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

⁸⁵ Audition du Cereq devant la section du travail et de l'emploi le 22 février 2012.

⁸⁶ *Plaidoyer pour la jeunesse en difficulté*, Les Apprentis d'Auteuil, 2011.

⁸⁷ Rapport précité de l'OCDE, 2009.

Pour autant, cette affirmation demanderait à être sérieusement nuancée au regard des évolutions constatées ces dernières années en matière de professionnalisation des formations et d'élévation du niveau de formation des jeunes arrivant sur le marché du travail. A cela s'ajoute, la difficulté à définir les besoins prospectifs de main-d'œuvre aux plans quantitatif et qualitatif.

a) Un frein au recrutement selon les employeurs

Selon l'enquête ANDRH Inergie (2011), la mauvaise adéquation de la formation et un manque de connaissance des jeunes du monde du travail constitueraient les deux principaux freins au recrutement des jeunes exprimés par les DRH. Pour mieux recruter, ils attendent (par ordre de priorité) que les pouvoirs publics prennent des mesures « *afin que les jeunes soient mieux préparés à la vie en entreprise, que leurs formations soient mieux adaptées aux besoins de l'entreprise et qu'ils soient mieux accompagnés dans leurs choix professionnels* »⁸⁸. Face à ce constat, l'ANDRH propose pour sa part une mesure relativement innovante qui consisterait à « *faciliter l'accès des jeunes aux stages de formation interne, organisés par les entreprises, et leur ouvrir 20 % des places de ces stages.* »

Ces difficultés d'insertion n'épargnent pas non plus les jeunes diplômés. D'après certaines estimations, environ 100 000 jeunes diplômés entrent annuellement sur le marché du travail avec des diplômes de niveau supérieur ou égal à « bac + 3 » et encourent pourtant des risques importants de chômage car leurs diplômes ne sont pas les plus adaptés à la demande des entreprises et celles-ci méconnaissent actuellement ce « vivier ». Il s'agit notamment de jeunes « *qui arrêtent leurs études avec seulement une licence généraliste ou un master 1, ainsi que de titulaires de diplômes professionnalisés (master 2 professionnel) mais à faibles débouchés compte tenu de la spécialisation choisie. Dans l'autre sens, de nombreuses sources font état de l'insuffisance de formation dans certains métiers par rapport aux offres d'emploi des entreprises, qu'il s'agisse des ingénieurs en général, des métiers du bâtiment ou des métiers des commerces alimentaires* »⁸⁹.

Dans un avis précédent⁹⁰, le Conseil recommandait aussi d'adapter notre système de formation et de certification aux évolutions économiques, sociales et environnementales. Il soulignait, notamment, la nécessité d'anticiper les besoins de qualification liés à la transition écologique de l'économie, et incitait à intensifier les efforts en matière de « verdissement » des formations pour les emplois et les métiers dans l'économie verte.

b) Des générations pourtant de plus en plus diplômées

Alors qu'un objectif essentiel assigné à l'école est de conduire 50 % de l'ensemble d'une classe d'âge à un diplôme de l'enseignement supérieur, ce taux n'atteint en France que 41 %. De plus, 27 % d'une classe d'âge seulement atteint un niveau au moins égal à la licence, contre par exemple 48 % au Canada ou 40 % aux Etats-Unis⁹¹.

Pour autant, le niveau de diplôme des jeunes qui arrivent sur le marché du travail s'élève au fil des générations. Dans le même temps, les emplois deviennent de plus en plus qualifiés. Toutefois, ces deux derniers mouvements ne s'opèreraient pas au même rythme selon le Cereq, ce qui expliquerait pour partie le chômage des jeunes les moins qualifiés.

⁸⁸ Emploi des jeunes - dialogue social, propositions 2011 de l'ANDRH.

⁸⁹ Rapport d'information n° 1543, présenté par le député Jacques Gasparrin, 2009.

⁹⁰ 40 ans de formation professionnelle : bilan et perspectives, Yves Urieta, 2011.

⁹¹ L'Education nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves, rapport public thématique de la Cour des comptes, 2010.

C'est également le constat dressé par Philippe Askenazy, directeur de recherche au CNRS, qui souligne le fait que les jeunes diplômés sont bien plus nombreux qu'ils ne l'étaient auparavant. Selon lui, « *il est faux de dire que ces jeunes sont inemployables, la plupart d'entre eux sont justement ceux qui ont les capacités d'innovation, de création au sein des entreprises, qui sont adaptés aux nouvelles technologies* »⁹².

Pour sa part, l'Institut de l'entreprise s'est intéressé aux pratiques de recrutement, d'embauche et de formation de ses entreprises adhérentes implantées en France. Son enquête confirme certaines tendances dégagées par les études du Cereq et de la Dares, à savoir une augmentation du taux de qualification des jeunes embauchés et, corrélativement, une diminution de la proportion de jeunes peu qualifiés ou sans qualification.

c) Les progrès de la professionnalisation à l'université

La professionnalisation à l'université recouvre aujourd'hui deux dimensions : l'acquisition de compétences professionnelles reconnues, mais aussi l'accompagnement des étudiants dans leur parcours d'études en vue de leur future insertion sur le marché du travail. Ces nouvelles missions ont obligé les universités à repenser une approche de la professionnalisation à la fois dans la construction de leur offre de formation et dans sa mise en œuvre par des structures *ad hoc*.

De la création des premiers diplômes technologiques dans les années 1960 à la généralisation des stages en licence introduite en 2007, la professionnalisation des études universitaires a fait l'objet de nombreuses avancées et est aujourd'hui présente dans la plupart des formations. Dans les années 1980-1990, elle a accompagné la création de nouveaux diplômes toujours très attractifs⁹³.

Cela étant, la volonté de renforcer l'« adéquation » entre formation et emploi trouve aussi ses limites, comme le montre une enquête du Cereq portant sur une cohorte de jeunes sortis du système scolaire en 1998. Pour cette génération, la majorité des jeunes occupent en 2001 un emploi d'une spécialité autre que leur spécialité de formation⁹⁴.

d) Les stages dans les cursus universitaires

Même s'il n'est pas obligatoire dans la plupart des cursus de licence, le stage est de plus en plus souvent intégré dans les maquettes de formation à titre facultatif, comme une unité de valeur libre. Dans son rapport d'évaluation du plan *Réussir en licence* lancé en 2007, la Cour des comptes relève qu'une « *forte propension des universités à intégrer des stages dans les cursus de licences généralistes a pu être également constatée, d'autant que cette question fait désormais l'objet d'une demande de bilan annuel par la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle* »⁹⁵. Elle ajoute que les universités demeurent confrontées à une réelle difficulté quant à la possibilité pour tous les étudiants en licence de réaliser un stage, notamment lorsque les potentialités du bassin d'emploi où elles se trouvent ne sont pas très développées⁹⁶.

⁹² Audition devant la section du travail et de l'emploi de Philippe Askenazy, directeur de recherche au CNRS, le 2 mai 2012.

⁹³ Cereq, notes *Emplois formation* n° 46, mai 2011.

⁹⁴ *Spécialités de formation et d'emploi : comprendre l'absence de correspondance*, Cereq, 2009.

⁹⁵ Cour des comptes, rapport public annuel, février 2012.

⁹⁶ En mai 2012, le ministère de l'enseignement supérieur a annoncé la mise en place d'une « banque de stages en ligne » sur internet.

2. Une économie en panne de croissance

D'une manière générale, en France comme ailleurs, les évolutions à venir de l'emploi, en particulier de l'emploi des jeunes, dépendent avant tout des perspectives de croissance. La crise n'est pas achevée et les perspectives de croissance peu favorables tant en France qu'en Europe auront encore des conséquences en termes d'emploi.

2.1. *Modèle économique et stratégie de croissance*

a) Une nouvelle stratégie de croissance

Le Centre d'analyse stratégique a mené une étude sur les évolutions à venir de l'emploi à l'horizon 2020⁹⁷. C'est ainsi que les secteurs dont l'emploi diminuerait sur la période 2011-2016 perdraient 161 000 emplois, tandis que les secteurs créateurs d'emplois, regroupés dans les services aux entreprises, dans les services personnels et d'utilité collective ainsi que dans les services d'intermédiation, totaliseraient 944 000 créations d'emplois. L'ampleur de ces réallocations d'emplois à moyen terme traduit bien un mouvement de transformation structurelle du tissu productif français.

Les projections montrent, toutefois, que ce mouvement de tertiarisation des emplois serait toutefois moindre que par le passé, les métiers agricoles et industriels accusant des pertes moins importantes que sur les précédentes décennies⁹⁸.

Pour l'économiste Philippe Askenazy, au-delà de l'effort éducatif, la véritable réponse consiste à construire une nouvelle stratégie de croissance en répertoriant les besoins du futur, susceptibles de générer des emplois qualifiés et pérennes comme, par exemple, dans le secteur de la santé.

Le livre Blanc réalisé par le Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP) souligne que la crise que nous traversons « *vient questionner le modèle de création, d'accumulation et de répartition des richesses sur lequel s'est construit notre société* »⁹⁹ et nécessite de « *repenser collectivement le progrès à l'aune de nouveaux indicateurs de mesure de développement* ».

Une récente communication de la Commission européenne intitulée *Vers une reprise génératrice d'emplois* (2012) recense les leviers dont dispose l'Union en faveur d'une stratégie de croissance durable et inclusive. L'Europe d'aujourd'hui connaît de profondes mutations structurelles, recensées dans la stratégie « Europe 2020 ». Elle s'oriente vers une économie verte, à faibles émissions de CO² et économe dans l'utilisation de ses ressources, et se trouve confrontée à une évolution technologique rapide ainsi qu'à une montée en puissance de vastes économies émergentes.

b) Crise de l'emploi et réforme des retraites

L'aggravation de la crise de l'emploi a conduit à rouvrir le débat sur l'impact des réformes des retraites engagées dans la plupart des pays européens dont la France.

Alors même que l'on observe plutôt une corrélation positive entre les taux d'emploi des jeunes et des seniors dans les pays européens, certains observateurs considèrent cependant que, à court terme, la hausse de la population à la recherche d'un emploi engendrée par le

⁹⁷ *Les secteurs créateurs d'emplois à moyen terme*, CAS, note d'analyse n° 258, janvier 2012.

⁹⁸ *Les métiers en 2020*, Dares, n° 022, mars 2012.

⁹⁹ *Les jeunes au cœur de la richesse*, livre Blanc de la Cnajep, 2012.

recul de l'âge de départ en retraite va se traduire par des difficultés supplémentaires pour les jeunes. Selon cette approche, les jeunes seraient mal placés dans la « file d'attente » pour l'emploi sur un marché du travail où la concurrence sur les emplois, en nombre insuffisant, est extrêmement forte.

Même s'il a affirmé, lors de son audition, ne pas croire à un phénomène de substitution dans l'emploi entre les seniors et les jeunes sur le long terme, Frédéric Lerais, directeur général Institut de recherches économiques et sociales (IRES) n'a pas exclu totalement cette hypothèse pour expliquer la spécificité de la crise de 2008. Selon lui, « *nous assistons à un phénomène de poursuite de la hausse du taux d'emploi des seniors dans de nombreux pays face à la réforme des retraites et à la politique générale de poursuite de l'activité. Cela contraste fortement avec d'autres cycles. Est-ce cela à la source de ce sur-ajustement des jeunes sur la période ?* »¹⁰⁰.

2.2. Les initiatives européennes et internationales

En mai 2012, le Parlement européen a adopté une résolution sur la base d'une communication de la Commission européenne sur l'emploi des jeunes¹⁰¹.

Si le Parlement européen salue l'initiative de la Commission européenne, il émet cependant « *des doutes sérieux quant à la question de savoir si l'échelle des actions proposées est proportionnée à la gravité des crises de l'emploi des jeunes qui frappent actuellement de nombreux États membres.* »

Cette résolution rappelle que le chômage recommence à augmenter, avec un taux de chômage des jeunes de plus de 22 % au sein de l'Union, alors que les prévisions économiques ne signalent aucune perspective de reprise génératrice d'emploi à aucun moment dans un avenir proche. C'est pourquoi, les députés européens recommandent aux chefs d'État ou de gouvernement de l'Union de présenter dans les plus brefs délais, un plan européen d'investissements qui encourage une croissance inclusive, durable et génératrice d'emplois.

Le Parlement salue également l'initiative de la Commission visant à promouvoir la « Garantie pour les jeunes » qui permet de s'assurer que les jeunes soit occupent un emploi, soit suivent des études ou une formation ou une reconversion dans un délai de quatre mois à compter de la fin de leur scolarité, en particulier en ce qui concerne les jeunes quittant prématurément l'école et les autres jeunes vulnérables.

Il émet toutefois des doutes quant au fait que ce montant soit suffisamment ambitieux pour aider les pays confrontés à des taux élevés de chômeurs couplés à des contraintes budgétaires nationales à instaurer ces types de garanties.

D'une manière générale, le Parlement encourage l'adoption d'une stratégie pour l'emploi des jeunes qui encourage les entreprises, les organisations sociales, les autorités publiques et les autres employeurs à créer des emplois décents et de bonne qualité.

¹⁰⁰Audition devant la section du travail et de l'emploi le 8 février 2012.

¹⁰¹Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes, communication de la Commission européenne du 20 décembre 2011.

Principales recommandations du Parlement européen

• améliorer la qualité et la reconnaissance de la valeur de l'enseignement et de la formation professionnels ;
• étendre l'initiative « Erasmus pour tous » et mettre l'accent sur les expériences professionnelles à l'étranger pour les étudiants et les jeunes gens suivant une formation professionnelle dans le cadre de ce programme ;
• inviter les États membres dont le taux de chômage est peu élevé ou qui ont introduit avec succès des « garanties pour les jeunes », comme l'Autriche, à collaborer activement avec les États membres profondément touchés par le chômage des jeunes ;
• évaluer les défis spéciaux auxquels sont confrontés les jeunes en ce qui concerne leur accès à la protection sociale et le risque d'exclusion sociale ;
• promouvoir des mesures visant à renforcer leur accès à la protection sociale et à une rémunération équitable ;
• mettre davantage l'accent sur la situation des jeunes gens, en particulier en ce qui concerne leur transition depuis le monde de l'éducation vers celui du travail, sur la réduction du décrochage scolaire et sur la qualité des stages et des stages d'apprentissage ;
• développer une stratégie plus coordonnée entre les plans nationaux d'enseignement et de formation et les besoins du marché, afin de favoriser le développement de nouveaux marchés de niche et de transférer les ressources depuis des secteurs en perte de vitesse vers des secteurs en développement, comme celui de l'économie durable.

Source : Résolution du Parlement européen, mai 2012.

Le Parlement invite la Commission à redéployer une partie substantielle des 82 Md € de fonds structurels inutilisés dans le cadre des perspectives financières pour la période 2007-2013. Il souligne aussi qu'il est particulièrement important d'allouer des ressources aux jeunes lors de l'établissement du cadre financier pour la période 2014-2020, en s'attachant tout particulièrement aux jeunes sans emploi et qui ne suivent ni études, ni formation (NEET).

Confrontée à la perspective d'une hausse prolongée du chômage, de la pauvreté et des inégalités à l'échelle mondiale, et à la multiplication des faillites d'entreprise, l'Organisation internationale du travail (OIT) a de son côté adopté en 2009 un Pacte mondial pour l'emploi conçu pour orienter les politiques nationales et internationales visant à stimuler la reprise économique, à créer des emplois et à offrir une protection aux travailleurs et à leurs familles.

3. Les dysfonctionnements du marché du travail

Pour de nombreux experts, outre la faible croissance évoquée précédemment, certaines pratiques de recrutement des entreprises peuvent aussi constituer des freins à l'emploi des jeunes.

D'autres analyses, très discutées, mettent plutôt en avant le coût du travail ainsi que la protection trop rigoureuse de l'emploi qui conduirait à concentrer le poids des ajustements sur les plus jeunes et les plus récemment embauchés.

3.1. Les pratiques et stratégies de recrutement des entreprises

En matière d'emploi des jeunes, il convient de se garder de toute généralisation abusive. Selon la taille de l'entreprise, son secteur d'activité ou même son mode de management, les pratiques de recrutement vis-à-vis des jeunes sont en effet très variables et hétérogènes. Pour autant, certaines pratiques existent et peuvent pénaliser les jeunes même si elles sont moins prégnantes dans les petites entreprises, notamment artisanales, fréquemment confrontées à des difficultés de recrutement.

- Le choix de la flexibilité « externe »

Au-delà du cadre juridique évoqué précédemment, la réflexion amont par les managers et les DRH sur les besoins en main-d'œuvre de leur organisation n'est pas toujours menée alors qu'elle est essentielle pour parvenir à limiter le recours aux contrats précaires. En particulier, ce constat interroge les pratiques managériales quand elles deviennent à la fois difficilement soutenables socialement et économiquement discutables.

Par ailleurs, le temps partiel subi, qui concernerait environ 6 % des actifs, peut aussi constituer un élément de précarisation des salariés, les contraignant parfois à la démission faute de pouvoir être embauchés à temps plein.

- Le recrutement de « surdiplômés » par rapport aux postes

Compte tenu de la sélectivité du marché du travail, on observe que beaucoup d'entreprises recrutent des « surdiplômés » au regard des exigences du poste à pourvoir. De ce fait, les mêmes emplois sont pourvus par des personnes de plus en plus diplômées. Cette modification des normes de qualification pose clairement la question du déclassement des jeunes diplômés, phénomène qui se répercute par un effet en chaîne sur les personnes les moins qualifiées.

- Le recrutement dans des viviers trop étroits

Il est parfois reproché aux entreprises de trop puiser dans les mêmes viviers de recrutement (grandes écoles par exemple). Or, une diversification géographique et sociale des recrutements présentent de nombreux avantages. L'ouverture à des profils et des diplômes différents des filières habituelles de l'entreprise (comme les diplômés de l'université) permet d'éviter à la fois les effets néfastes pour l'entreprise de l'endogamie ou la tendance souvent observée de la surqualification.

- L'utilisation abusive de stages

S'ils complètent utilement la formation théorique dispensée aux étudiants et doivent donc être encouragés, les stages étudiants ont, cependant, donné lieu à des abus¹⁰². Il est arrivé que des stagiaires soient affectés à de véritables postes de travail et ne perçoivent, en contrepartie, que des indemnités dérisoires. Le stage est alors détourné de sa vocation première, qui est d'être un élément de la formation des étudiants, et se substitue à des emplois qui devraient être occupés par des jeunes diplômés¹⁰³.

¹⁰²Cela concernerait environ 100 000 stages.

¹⁰³Entretien avec le rapporteur et Vincent Laurent, Génération précaire le 29 mai 2012.

- Les discriminations à l'embauche

En France, les discriminations à l'embauche sont loin d'être inhabituelles si l'on s'en tient aux rapports annuels de l'ancienne Halde¹⁰⁴. Les premières victimes en sont souvent les jeunes Français issus des quartiers populaires¹⁰⁵, notamment « *d'origine maghrébine et noire africaine* ». Dans certains pays de l'OCDE, le parrainage des jeunes issus de l'immigration par des cadres du secteur privé est encouragé.

Pour Rémi Frentz, directeur général de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), le chômage des jeunes s'explique en partie par des comportements discriminatoires sur le marché de l'emploi. En effet, les jeunes des ZUS subissent des discriminations à l'embauche liées à leur origine ethnique ou à un effet d'image du « quartier ». Un nom d'origine non européenne sur un CV diminue par cinq les réponses positives. Le fait de résider en ZUS accroît, toute chose égale par ailleurs, la durée du chômage de 10 % (ONZUS - Choffel-Delattre, 2002)¹⁰⁶.

Face à ce constat, l'Acsé entreprend des actions concrètes à quatre niveaux en direction du monde économique qui permettent de décliner en pratique les principes de la prévention des discriminations.

Les actions de prévention des discriminations de l'Acsé

La promotion de la diversité dans l'emploi : l'Acsé s'appuie dans ce cadre sur la mise en place de la charte de la diversité (Institut du mécénat social - IMS), dont elle co-finance l'animation, afin d'ancrer les processus de recrutement non-discriminant au sein des entreprises (3000 entreprises signataires).

La mobilisation directe des DRH à travers le parrainage : le parrainage déjà évoqué permet à des cadres d'entreprises, et en particulier les DRH, de mettre leurs compétences et leur réseau professionnel, à titre bénévole, au service d'un ou plusieurs jeunes des quartiers prioritaires. Les résultats sont très favorables : beaucoup de parrainés trouve un travail auquel ils n'auraient jamais eu accès.

La formation des acteurs de l'emploi aux principes de prévention des discriminations : la formation est un préalable à l'accompagnement des acteurs dans la mise en place de procédures réduisant les risques de discrimination selon l'origine sociale ou ethnique dans l'accès à l'emploi, au logement ou à l'éducation.

Les plans territoriaux de lutte contre les discriminations : la prévention et la lutte contre les discriminations doivent être intégrées de manière organisée par tous les acteurs dans l'ensemble de leurs actions à l'aide d'un outil souple et adapté à la situation locale, à savoir des plans territoriaux.

Source : document Acsé.

¹⁰⁴ L'emploi représentait la moitié des saisines.

¹⁰⁵ Avis adopté par le CESE sur *L'emploi des jeunes des quartiers populaires*, présenté par Fodé Sylla au nom de la section du travail, le 9 juillet 2008.

¹⁰⁶ Audition de Rémi Frentz, directeur général de l'Acsé, devant le COE, 2011.

3.2. La question du coût du travail

a) L'impact supposé du coût du travail sur l'emploi

Contrairement à d'autres pays qui ont fait le choix d'un salaire spécifique pour les jeunes (« SMIC jeunes »), en France, les politiques publiques ont plutôt privilégié - et combiné - des mesures plus spécifiques, par le soutien financier à l'alternance (exonération, prime, crédit d'impôt, rémunération plus faible que le SMIC en contrepartie d'une formation qualifiante) et des mesures générales d'allègements de cotisations patronales, qui visent à réduire le coût du travail des salariés les moins rémunérés, mesures qui concernent une forte majorité des jeunes salariés.

Pour autant, des voix s'élèvent régulièrement pour critiquer le coût du travail en France, notamment le poids des cotisations assises sur le salaire. Pour illustrer ce point de vue, on peut citer, par exemple, la recommandation récente du Conseil européen concernant le Programme national de réforme (PNR) de la France. Cette recommandation mentionne que *« l'examen de la législation en matière de protection de l'emploi montre que la procédure administrative applicable aux licenciements individuels continue de comporter des incertitudes et d'engendrer des coûts potentiellement importants pour les employeurs. Il faut enfin veiller à ce que toute évolution du salaire minimum favorise l'emploi, en particulier des jeunes travailleurs et des travailleurs peu qualifiés »*¹⁰⁷.

b) L'évaluation des effets sur l'emploi des allègements de cotisations sociales

Un document très complet de la Dares (2012) présente une synthèse actualisée et une mise en perspective des résultats des principales études consacrées au dispositif d'allègements de cotisations sociales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009¹⁰⁸.

Pour la Dares, les études disponibles conduisent généralement à considérer cette politique comme fortement créatrice d'emplois, même si l'ampleur exacte des effets prête à débat. Au vu des différentes études menées sur la période 1993-1997, *« il semble raisonnable de considérer que les allègements mis en place entre 1993 et 1997 auraient permis de créer ou de sauvegarder entre 200 000 et 400 000 emplois, soit un coût brut par emploi compris entre 20 000 € et 40 000 € (en euros de 2009) »*. Après prise en compte des cotisations sociales et des moindres dépenses de minima sociaux et d'allocations chômage générées par le surcroît d'emploi, le coût net serait compris entre 8 000 € et 28 000 € environ (soit 12 000 € de moins que le coût brut).

A partir de 1998, la combinaison de l'extension des allègements et d'autres mesures importantes de politique économique (RTT, puis convergence vers le haut du Smic et des GMR) complique l'évaluation des effets sur l'emploi du dispositif. Le coût brut de l'ensemble de ces exonérations pour les finances publiques s'élève à 21,4 Md € pour l'année 2011.

3.3. La protection de l'emploi et ses conséquences

a) L'effet induit de la protection de l'emploi ?

Selon certains économistes, cette coupure entre emplois stables et instables s'expliquerait par la trop grande protection juridique dont bénéficieraient les salariés en CDI. C'est ainsi que *« plus la rupture d'un contrat stable coûte cher et s'accompagne d'une*

¹⁰⁷ Recommandation du conseil du 30 mai 2012 concernant le programme national de réforme de la France pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour la période 2012-2016.

¹⁰⁸ Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009, Dares, n° 169, 2012.

complexité juridique source de grandes incertitudes, plus les entreprises font appel aux CDD pour sélectionner leur personnel et pour gérer les fluctuations d'activité »¹⁰⁹. Pour l'OCDE, par exemple, « 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) »¹¹⁰.

Si le droit du travail joue un rôle structurant dans le fonctionnement du marché du travail et peut contribuer à sa segmentation, cette grille de lecture, essentiellement juridique, peut sembler réductrice. En effet, c'est moins la nature juridique du contrat que les besoins économiques de l'entreprise qui déterminent l'embauche. Par ailleurs, l'introduction d'une nouvelle forme de rupture de contrat dite conventionnelle depuis 2008 a largement contribué à assouplir les conditions de la rupture du contrat de travail.

Nul doute que la segmentation du marché du travail a aussi des causes bien plus profondes à rechercher du côté de la nature des emplois, des débouchés, de la concurrence internationale et du fait aussi que les entreprises sont aujourd'hui confrontées à des marchés de plus en plus volatils.

b) Le « serpent de mer » du contrat de travail unique

Depuis le rapport Cahuc-Kramarz (2005)¹¹¹ qui défendait l'unification des contrats de travail, l'idée de créer un Contrat de travail unique (CTU) afin de remédier à la segmentation du travail est, un peu comme un « serpent de mer », régulièrement évoquée.

Lors des débats au sein du Conseil d'orientation de l'emploi sur ce point, il est ressorti que « la proposition de contrat unique était une piste parmi d'autres. Elle poursuit des objectifs légitimes mais se heurte à d'importantes contraintes juridiques et ne permettrait pas nécessairement d'atteindre les résultats poursuivis »¹¹².

Dans la période récente, plusieurs rapports sont venus relancer le débat sur le Contrat de travail unique (CTU)¹¹³, partant du constat que si le contrat de travail à durée indéterminée (CDI) constitue bien la forme normale et générale de la relation de travail (Art. L. 1221-2 du Code du travail), force est de constater que la part des CDD dans les embauches est en très nette augmentation depuis 2008.

Les promoteurs du Contrat de travail unique (CTU) ne partagent d'ailleurs pas tous la même conception de ce nouveau CDI. Pour certains d'entre eux, l'unification des contrats de travail passerait d'abord par un alignement des droits des salariés en début de contrat unique - zéro à dix-huit mois - sur ceux des CDD actuels (versement de la prime de précarité), sans pour autant que soit rendue obligatoire une durée minimale de mission. Par ailleurs, en matière de licenciement économique, au contrôle de la règle de droit par le juge seraient substituées des incitations de nature financière. L'obligation de reclassement serait remplacée par une cotisation versée à des services de l'emploi dont les moyens et l'efficacité seraient accrus.

¹⁰⁹La machine à trier, p. 100, Eyrolles, 2011.

¹¹⁰Rapport précité de l'OCDE, 2009.

¹¹¹De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle, rapport au Ministre de l'Economie, Pierre Cahuc et Francis Kramarz, 2005 ; voir aussi Protection de l'emploi et procédures de licenciement, Blanchard-Tirole, CAE, 2003.

¹¹²Rapport d'étape sur la sécurisation des parcours professionnels, 2007.

¹¹³Par exemple, Un CDI pour tous, Institut Montaigne, 2011 ; La jeunesse française a-t-elle encore un avenir ?, Fondation Concorde, avril 2012.

Pour l'ANDRH, l'instauration d'un Contrat de travail unique (CTU) est une idée aussi défendue afin de lutter contre l'utilisation excessive des CDD et de l'intérim, et simplifier l'application du Code du travail¹¹⁴. Toutefois, le nouveau type de CDI qu'elle propose de mettre en place se distingue des précédents en ce sens qu'il ne remet en cause ni le droit des salariés à contester devant les tribunaux le motif du licenciement¹¹⁵, ni le droit du licenciement économique à l'exception des CTU de moins de 18 mois.

Le contrat unique de travail selon l'ANDRH

- le contrat de travail unique est, par nature, à durée indéterminée et se substitue à tous les CDI, CDD, contrats de missions, contrats saisonniers, actuellement en vigueur ;
- le salarié est embauché pour une fonction ou un poste, et à un niveau de qualification et de rémunération explicitement mentionnés ;
- les motifs de rupture du CTU sont la faute du salarié, la rupture d'un commun accord ou la fin de l'activité à laquelle ce salarié avait été affecté ;
- en deçà de 2 ans d'ancienneté : leur indemnité de licenciement est égale à 10 % de l'ensemble des rémunérations perçues au cours de la durée écoulée du contrat ; le préavis est proportionnel à la durée du contrat écoulé ; les titulaires du CTU de moins de 18 mois ne relèvent pas du périmètre d'un éventuel Plan de sauvegarde de l'emploi.

Source : *Emploi des jeunes : l'urgence de l'innovation sociale*, ANDRH, 2011.

De leur côté, les détracteurs du Contrat de travail unique (CTU) ne manquent pas d'arguments¹¹⁶. Ils dénoncent tour à tour l'insécurité juridique qu'il porte en germe, sa faisabilité pratique eu égard aux contraintes de gestion des entreprises, voire même son utilité sociale vis-à-vis des jeunes générations qui n'auraient pas, selon eux, la même appétence que leurs aînés pour le contrat de droit commun qu'est le CDI¹¹⁷.

Il reste que la situation actuelle qui fragilise les mêmes catégories de personnes, en particulier les jeunes non qualifiées, n'est guère satisfaisante et risque de mettre en danger notre pacte social.

c) Les autres pistes évoquées pour réduire la précarisation de l'emploi

Les partenaires sociaux ont commencé à apporter des réponses à cette segmentation néfaste du marché du travail dans l'accord interprofessionnel du 11 janvier 2008 dont les principales dispositions ont été reprises dans la loi du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail. Elle pose les premiers jalons d'un système alliant flexibilité de l'emploi et sécurisation des parcours professionnels pour tous les salariés.

Pour aller plus loin, d'autres pistes sont parfois évoquées pour réduire la segmentation du marché du travail.

¹¹⁴Entretien avec le rapporteur de Jean-Christophe Sciberras, président de l'ANDRH le 12 avril 2012.

¹¹⁵Ce qui serait, au demeurant, contraire à nos engagements internationaux et européens.

¹¹⁶Audition devant la section du travail et de l'emploi de Philippe Askenazy, directeur de recherche au CNRS et de Jean-Emmanuel Ray, professeur de droit, le 2 mai 2012.

¹¹⁷Il est vrai que dans certains secteurs comme ceux de la restauration rapide, le *turn-over* est important alors même que les contrats proposés sont en CDI.

D'aucuns défendent l'idée, par exemple, qu'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. Les expériences malheureuses du Contrat nouvelles embauches (CNE), puis du Contrat première embauche (CPE) qui prévoyaient aussi un allongement de la période d'essai jusqu'à deux ans rendent de telles propositions caduques. Leur échec a, en outre, révélé le faible niveau d'acceptabilité sociale de telles mesures chez les jeunes et les salariés.

Une des recommandations du rapport Barthélemy suggère de limiter le recours abusif à l'emploi précaire (intérim et CDD), « *par l'instauration d'une contribution de solidarité spécifique majorée quand le recours à l'emploi précaire n'est pas encadré par un accord collectif ou d'une dégressivité sur le taux de cotisations chômage employeurs* »¹¹⁸.

De même, considérant que le CDD semble de moins en moins être un tremplin rapide vers un emploi stable pour les jeunes, l'OCDE (2009) suggère l'idée que « *les emplois temporaires (CDD et intérim) pourraient être automatiquement convertis pour tous les travailleurs quel que soit leur âge en CDI, au bout d'un laps de temps ou d'un certain nombre de renouvellements* », comme c'est le cas aux Pays-Bas.

Enfin, des praticiens de la gestion des ressources humaines préconisent d'agir sur le levier managérial et organisationnel au sein des entreprises, invitées à pratiquer une « flexibilité responsable »¹¹⁹. Un meilleur équilibre entre flexibilité interne et externe pourrait être trouvé grâce à une réflexion en amont sur ce sujet avec les organisations syndicales dans les entreprises ainsi qu'à une gestion plus optimale des heures supplémentaires ou du chômage partiel notamment. En résumé, plutôt que de modifier les conditions de la rupture du contrat de travail, ils proposent d'en assouplir les conditions d'exécution. De même, ce même rapport suggère d'imaginer « *les formes d'un contrat de travail à durée indéterminée pour certains intérimaires afin de permettre une meilleure répartition des risques économiques entre les salariés et les agences d'emplois privées.* »

4. Le service public de l'emploi et l'accompagnement des jeunes

Pour un jeune sans qualification, chercher un emploi relève souvent du parcours du combattant. Dans ces conditions, l'efficacité des services de l'emploi dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi est essentielle. Or, le service public de l'emploi - auquel appartiennent notamment les missions locales et l'Agence pour l'emploi des cadres (APEC) - manque de moyens pour suivre et accompagner les jeunes les plus en difficulté.

4.1. Un accompagnement encore insuffisant

Depuis juillet 2001, une convention entre l'ANPE, à laquelle a succédé Pôle emploi, et le réseau des missions locales, organise leur coopération, qui repose sur une « co-traitance » de certains demandeurs d'emploi. Les conseillers de Pôle emploi orientent vers la mission locale une partie des jeunes de 16 à 25 ans en recherche d'emploi : le plus souvent, il s'agit de jeunes peu qualifiés, pour lesquels l'accès à l'emploi se heurte à des difficultés sociales ou de santé nécessitant un accompagnement global. En 2007, plus de 120 000 jeunes ont ainsi été orientés vers les missions locales, dont 33 000 sont indemnisés par l'assurance chômage.

¹¹⁸ *Refondation du droit social : concilier protection des travailleurs et efficacité économique*, rapport au CAE, 2010.

¹¹⁹ *Flexibilité responsable - dépasser le dualisme du marché du travail*, rapport publié par l'Institut de l'Entreprise, sous la direction de Françoise Gri et Xavier Huillard, 2011.

En juin 2010, Pôle emploi et l'AFIJ ont signé une nouvelle convention de partenariat pour une durée de trois ans en vue de renforcer l'accompagnement auprès des jeunes sortant de l'enseignement supérieur, diplômés ou non.

Les missions locales et les Permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO) se sont développées, depuis 1982, par la volonté conjointe des collectivités territoriales et de l'Etat de coordonner localement leurs interventions en direction des jeunes. Elles ont, le plus souvent, un statut associatif. La contribution de leur réseau au SPE est officiellement reconnue dans le Code du travail depuis l'entrée en vigueur de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (articles L. 5314-1 à L. 5314-3). A ce titre, elles sont chargées de la mise en œuvre du Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)¹²⁰ ainsi que de l'expérimentation du Revenu contractualisé d'autonomie (RCA). Selon l'évaluation de la DGEFP, la performance du CIVIS est très variable selon les régions : les taux de sortie en emploi durable varient de 5,1 % à 37,7 %.

Trois types d'aides « contractualisées »

Le Civis est un contrat permettant au jeune, peu ou pas qualifié, d'être suivi par un référent unique pour l'aider à construire son parcours d'insertion. Le contrat est conclu avec la mission locale ou les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO). Il peut être assorti du versement d'une allocation qui peut atteindre 450 euros mensuel dans la limite de 1 800 euros par an. Toutefois, l'allocation n'est pas automatique, elle n'est octroyée qu'à un jeune sur deux ayant conclu un contrat.

Le contrat d'autonomie a été mis en place en juillet 2008 dans le cadre du plan « Espoir Banlieues ». Il vise l'accompagnement vers l'emploi durable ou la formation qualifiante de jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville par des opérateurs publics ou privés de placement.

Le revenu contractualisé d'autonomie a été lancé à titre expérimental dans quelques régions. C'est une aide financière destinée aux jeunes à la recherche d'un premier emploi. Les montants attribués sont modestes avec des revenus dégressifs allant de 250 € à 60 € mensuels.

Source : document CESE.

Dans un contexte de forte augmentation du chômage des jeunes de moins de 25 ans en 2009, les jeunes suivis par les missions locales ont signé seulement 435 000 contrats de travail classiques, soit 10 % de moins qu'en 2008. Cette baisse a été en partie amortie par la hausse des contrats aidés (66 000 en 2009, après 41 500 en 2008) et des formations suivies (241 000, contre 229 000 un an auparavant). 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 accueil¹²¹.

¹²⁰En 2010, environ 213 000 jeunes ont bénéficié d'un CIVIS.

¹²¹L'activité des missions locales et PAIO en 2009, Dares, n° 026, 2011.

D'une manière générale, nombre de jeunes n'entrent pas dans une démarche d'accompagnement, ce qui pose aussi la question des moyens dévolus aux missions locales. L'avis précité du CESER Nord-Pas de Calais (2011), rendu dans le cadre des « Etats généraux pour l'emploi et l'avenir des jeunes », souligne que le décrochage scolaire s'accompagne souvent d'un décrochage social. En effet, « *une fois sortis du système scolaire, tous les jeunes décrocheurs ne s'inscrivent pas forcément à Pôle emploi, et se mettent en marge des dispositifs existants* »¹²². Sur ce point, l'avis préconise notamment de mettre en place un accompagnement de longue durée, en prévention, en amont et dès les premiers signes de décrochage ainsi qu'un renforcement du maillage territorial des écoles de la 2^e chance.

Enfin, une étude du CREDOC pointe la multiplicité des acteurs qui interviennent dans l'accompagnement vers l'insertion durable. Ces acteurs et les dispositifs qu'ils déploient constituent un « véritable millefeuille de la deuxième chance »¹²³.

4.2. L'accès à l'emploi aussi freiné par des difficultés d'ordre matériel

La recherche d'un emploi soulève parfois des difficultés pratiques, et notamment des questions de logement ou de transport. S'agissant des jeunes en situation de précarité, ces questions peuvent constituer de véritables obstacles à l'accès à l'emploi. Le rapport précité du CCE (2011) préconise « *de développer des dispositifs de soutien matériel ou financier, afin que les jeunes ne soient pas contraints par ces problèmes dans leur recherche d'emploi* »¹²⁴.

L'accord national interprofessionnel de juillet 2011 prévoit la mise en place d'une aide financière exceptionnelle, afin de permettre à de jeunes actifs de moins de 26 ans de faire face aux frais auxquels ils sont confrontés avant de percevoir leur premier salaire (mobilité, restauration, matériel ou tenue vestimentaire liés à l'emploi, etc.).

Beaucoup de jeunes apprentis rencontrent aussi des difficultés pour se loger. La question du logement apparaît aussi déterminante pour les jeunes actifs. La crise a aggravé les choses, les repoussant souvent loin de leur lieu de travail, augmentant la fatigue et le stress liés au transport, quand elle n'affecte pas leurs possibilités de mobilité et donc de recrutement par des entreprises.

Selon une enquête de la FNARS réalisée auprès de jeunes adultes accueillis dans ses structures d'hébergement, le triptyque « échec scolaire - manque de soutien familial - absence de ressources » est mis en évidence comme un frein très fort à l'insertion. De même, le nombre de demandeurs d'emploi non-inscrits à Pôle emploi est révélateur des failles du dispositif d'accompagnement de ces jeunes¹²⁵. Surtout, l'un des enseignements majeurs de cette étude est de montrer l'importance du lien familial : la rupture familiale est en effet le premier motif d'entrée dans le processus d'exclusion sociale.

4.3. Une exclusion partielle du droit commun de la protection sociale

Malgré un accès large à des mesures actives, les jeunes Français de moins de 25 ans sont, en règle générale, peu éligibles à des allocations financières. Certaines mesures actives prévoient le versement d'une faible allocation ponctuelle pour les plus défavorisés, mais il n'y a que dans le cadre de l'assurance chômage qu'ils peuvent bénéficier sous certaines conditions d'une allocation financière.

¹²²Contribution du CESER Nord-Pas de Calais, rapporteurs Jean-Michel Pottier et Francis Lécluse, 2011.

¹²³Quelle deuxième chance pour les jeunes en difficulté ?, Credoc, n° 218, 2009.

¹²⁴Rapport COE 2011.

¹²⁵Les jeunes en difficulté social face à l'école et à l'emploi, enquête FNARS, 2011.

En juin 2011, on estimait à environ 356 000 le nombre de jeunes actifs de moins de 25 ans au chômage sans indemnisation au titre de l'assurance chômage¹²⁶. La proportion de chômeurs indemnisés est croissante avec l'âge du demandeur d'emploi. A cette même date, elle était égale à 43,1 % pour les demandeurs de moins de 25 ans alors qu'elle se situait à près de 70 % pour ceux âgés de 50 ans ou plus.

Il convient de rappeler que l'ANI du 11 janvier 2008 a prévu d'instituer pour les jeunes de moins de 25 ans, involontairement privés d'emploi et ne remplissant pas les conditions de durée d'activité antérieure ouvrant l'accès aux allocations du régime d'assurance chômage, une prime forfaitaire servie par celui-ci.

Pour mémoire, l'institution d'une « majorité sociale » à 25 ans a été présentée lors de l'adoption du RMI, puis du RSA, comme la volonté de ne pas faire entrer les jeunes dans l'assistanat dès leur sortie de l'école, et justifiée par le fait qu'il existait une offre d'insertion sociale et professionnelle pour assurer un soutien actif aux jeunes en difficulté. Ce choix place les jeunes en dehors du droit commun de la protection sociale et n'a pas empêché une montée de la pauvreté parmi les jeunes comme le souligne la CNAJEP¹²⁷.

Dans une délibération du 20 octobre 2008¹²⁸, la HALDE a, par ailleurs, jugée que la condition d'âge pour bénéficier du RSA était en contradiction avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, qui interdit aux Etats membres du Conseil de l'Europe d'introduire des discriminations dans des législations prévoyant le versement automatique d'une prestation sociale. Une inquiétude quant au caractère démobilisateur de la prestation servie aux jeunes a également été évoquée lors des travaux.

Aujourd'hui, les jeunes ont un accès théorique au Revenu de solidarité active (RSA) avant 25 ans mais des conditions restrictives et inadaptées en réduisent largement la portée¹²⁹. Le dispositif avait été budgété pour un public estimé aux alentours de 160 000 jeunes soit un coût de 230 millions, mais en janvier 2011 seuls 8 132 jeunes actifs ont bénéficié de ce dispositif. Comme le souligne un avis récent de notre assemblée, « *cet écart entre prévisions et réalisations conduit à s'interroger sur l'efficacité des critères retenus pour les conditions d'accès* »¹³⁰.

¹²⁶ Chiffres Pôle emploi du 20 mars 2012.

¹²⁷ Source : *Les jeunes au cœur de la richesse*, CNAJEP, p. 37, 2012.

¹²⁸ Délibération de la Halde relative au projet de loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA), n° 2008-228 du 20 octobre 2008.

¹²⁹ Avoir travaillé deux années au cours des trois dernières années.

¹³⁰ Avis adopté par le CESE le 12 juin 2012 sur *Droits formels-droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*, rapport présenté par Antoine Dulin au nom de la section des affaires sociales et de la santé.

L'exemple allemand suivi des jeunes chômeurs

L'Agence fédérale pour l'emploi possède une structure dédiée pour les jeunes chômeurs de 18 à 25 ans. Les jeunes chômeurs doivent se déclarer pour toucher leurs allocations. Dès son inscription, le jeune doit signer un contrat d'intégration dans lequel est fixé l'inventaire des droits et devoirs qui lui incombent.

L'Agence prévoit qu'un conseiller gère un portefeuille de 75 jeunes, c'est-à-dire beaucoup moins que pour un conseiller adulte. Le suivi y est personnalisé. Le but est d'anticiper les problèmes, c'est pourquoi l'Agence organise au sein des écoles des journées d'orientation au cours desquelles elle présente les différents métiers, les critères de sélection, et les voies d'accès.

Un jeune, diplômé d'une formation en apprentissage, et au chômage a le droit à « l'allocation I » comme toute autre personne ayant travaillé et cotisé à l'assurance chômage. Cette allocation s'élève à 60 % du montant du revenu de la dernière activité.

Les jeunes chômeurs de 18 à 25 ans, n'ayant jamais travaillé touchent une allocation de base, « allocation II » qui s'élève à environ 364 euros par mois, à laquelle s'ajoute la prise en charge du loyer et du chauffage.

Source : rapport Joyandet.

Le débat de fond porte sur le fait de savoir si le RSA pousse les jeunes à l'inactivité. Une étude récente semble trancher la question. Celle-ci compare le taux d'activité des jeunes chaque année et examine s'il y a une rupture à partir du moment où les jeunes atteignent l'âge légal pour recevoir le RSA. Il ressort de cette étude qu'il n'y a pas de rupture nette dans les taux d'emploi à 25 ans pour l'ensemble des jeunes, ce qui semble indiquer que le RMI et le RSA n'ont pas d'effet désincitatif marqué sur l'emploi des jeunes autour de cet âge¹³¹.

Sur l'idée d'instaurer un soutien financier en faveur des jeunes sans emploi dès l'âge de 18 ans, Martin Hirsch suggère de subordonner ce soutien à des obligations strictes. Selon lui, *« il faut un lien plus fort que le lien habituel du contrat d'insertion des allocataires du RSA de plus de 25 ans. Le Danemark est le pays le plus intéressant, à mon avis, sur l'emploi des jeunes. C'est un pays qui a renversé la situation en trois ans. Il l'a fait avec un soutien financier aux jeunes assorti d'obligations strictes. On peut aller plus loin dans la contractualisation. »*

Pour sa part, Thiébaud Weber, secrétaire confédéral de la CFDT chargé de l'action revendicative « jeunes » s'est prononcé, lors de son audition, pour un versement sans condition du RSA aux jeunes de 18-25 ans¹³², de même que certaines organisations étudiantes telles que l'UNEF¹³³. De leur point de vue, la lutte contre la précarité et la pauvreté passe aussi par la suppression des discriminations en raison de l'âge.

De même, une note récente de l'Institut Montaigne (2012) rappelle que dans les pays qu'il a étudiés *« les jeunes qui ne sont ni en emploi ni en formation ont droit aux minima sociaux dès leur majorité. Mais l'octroi de ces minima est conditionné à un suivi individualisé et adapté vers l'emploi ou une formation qualifiante »*¹³⁴.

¹³¹ Le RMI et son successeur le RSA découragent-ils certains jeunes de travailler ?, Olivier Bargain et Augustin Vicard, Insee, 2012.

¹³² Entretien avec le rapporteur de Thiébaud Weber, secrétaire confédéral de la CFDT, le 11 juin 2012.

¹³³ Audition devant la section du travail et de l'emploi du CESE de Azwaw Djebara, vice-président de l'UNEF, le 4 avril 2012.

¹³⁴ Choisir les bons leviers pour insérer les jeunes non qualifiés, Institut Montaigne et Entreprise et personnel, note de juin 2012.

4.4. *L'accompagnement des jeunes des quartiers*

a) Une politique de l'emploi qui ne cible pas suffisamment les quartiers prioritaires

En matière d'emploi, la mesure principale, qui cible les habitants des quartiers prioritaires, est actuellement le contrat d'autonomie, introduit par la dynamique Espoir banlieues. Le dispositif a connu un relatif succès avec la signature de 41 000 contrats en juin 2011. Cependant moins de 25 % des contrats signés ont débouché sur un emploi ou une qualification.

En 2010, 52 000 résidents des Zones urbaines sensibles (ZUS) ont été embauchés en Contrat unique d'insertion (CUI), représentant 10,7 % du total des entrants en CUI. Les contrats en alternance restent peu mobilisés pour les jeunes résidant en ZUS. En 2008 ces derniers représentaient 5,8 % des nouveaux apprentis et 6,2 % des jeunes entrant en contrat de professionnalisation¹³⁵. Les difficultés de mobilité rencontrées par les jeunes de ces quartiers - mal desservis par les transports collectifs - mais aussi dans certaines zones rurales peuvent en partie expliquer ces chiffres.

S'agissant des contrats aidés, la Cour des comptes souligne que la part des bénéficiaires en zones urbaines sensibles a baissé entre 2006 et 2010, passant de 9,7 % à 7,8 % pour le secteur marchand et de 18,4 % à 11,6 % pour le secteur non-marchand¹³⁶. Les quartiers visés par un Contrat urbain de cohésion sociale (CUCS) ne sont pas systématiquement dotés d'une agence de Pôle emploi. Le nombre de demandeurs d'emploi par conseiller est souvent plus élevé que la moyenne nationale, dans des proportions pouvant aller du simple au double.

b) Les actions de l'Acsé

L'Acsé a mis en œuvre et financé des actions notamment dans les quartiers en partenariat avec Pôle emploi. Elle a d'ailleurs répertorié les actions innovantes en matière de retour à l'emploi des publics des quartiers¹³⁷. Sur les 200 expériences ainsi recueillies, une trentaine d'entre-elles a donné lieu à des études approfondies qui ont permis de tirer un certain nombre d'enseignements.

D'abord, il convient de renforcer le lien avec les entreprises selon l'Acsé. Beaucoup d'actions de prospection des entreprises ont été ainsi montées avec succès pour la collecte des offres, la participation des chefs d'entreprises à des événements ponctuels (forum emploi, lancement de parrainage par exemple) ou des programmes de formation. Il faut aussi s'appuyer sur les réseaux économiques (club d'entreprises, branche, entreprises pilotes...) pour capter les opportunités d'emploi de proximité.

Ensuite, afin de développer la mobilité, il conviendrait d'intégrer l'accès à l'emploi pour les publics des quartiers dans les politiques des opérateurs de transport et de faciliter l'accès au micro-crédit pour l'achat de véhicules. L'Acsé suggère la mise en place de plate-forme mobilité (formation mobilité sur les transports en commun, covoiturage, prêt de deux roues, prêt de voiture...).

¹³⁵ Les contrats aidés dans les ZUS en 2010, Dares, n° 099, 2011.

¹³⁶ La politique de la ville, une décennie de réformes, rapport public thématique, Cour des comptes, 2012.

¹³⁷ Note du Directeur général de l'Acsé communiquée au rapporteur.

Enfin, il est nécessaire de mieux orienter les jeunes et mieux les accompagner après le recrutement. Selon l'Acisé, beaucoup d'échecs de retour à l'emploi ont lieu après la reprise d'activité, notamment pour les contrats d'apprentissage. Ce phénomène induit, par ailleurs, des effets à long terme puisque après un échec, les deux tiers des entreprises renoncent à l'apprentissage. C'est ainsi qu'en aval, l'accompagnement post-embauche des demandeurs d'emploi issus des quartiers est ainsi à développer afin de limiter les échecs en entreprise qui sont liés la plupart du temps à des malentendus entre employeurs et jeunes.

4.5. L'accompagnement dans l'emploi de la jeunesse ultramarine

La question de l'emploi des jeunes en Outre-mer constitue aujourd'hui un sujet majeur de préoccupation pour l'avenir et le développement économique, social, culturel et environnemental de l'ensemble des départements et des collectivités d'Outre-mer. Cette question est d'autant plus cruciale que les effets de la crise actuelle perdurent.

Un rapport remis en 2011 au Président du Conseil régional de la Guadeloupe dresse un bilan alarmant de la situation de la jeunesse en Guadeloupe¹³⁸. Il met en évidence le fait que de nombreux jeunes « *n'attendent rien de la société et n'ont entrepris aucune démarche, notamment celle consistant à s'inscrire à Pôle Emploi. Cette partie de la population est donc en rupture réelle avec la société et ne profite d'aucun accompagnement. Le risque le plus souvent constaté, est que certains de ces jeunes trouvent des réponses dans les solutions marginales illégales.* » Surtout, le rapport formule 40 propositions qui visent à rendre confiance et espoir aux jeunes.

Pour avoir une vision complète et précise de la situation de l'emploi pour les jeunes ultramarins, il est utile ici de se reporter à l'importante contribution jointe au présent avis émanant de la délégation à l'Outre-mer de notre assemblée.

4.6. L'accompagnement dans l'emploi des jeunes ruraux

L'emploi des jeunes en zones rurales soulève également de nombreuses questions. En effet, avec 17 % de l'emploi total, le milieu rural fait partie de la vie économique du pays. Il contribue à son développement. Les jeunes ruraux sont cependant confrontés à des difficultés liées à l'éloignement, à la mobilité et à la raréfaction des services publics.

Il est nécessaire d'accorder une attention particulière aux préoccupations du monde rural afin de préserver des équilibres territoriaux fondamentaux. De nombreux métiers sont en effet en tension, notamment dans les TPE qui, au-delà des problématiques de reprise, se trouvent désormais confrontées à des difficultés de recrutement.

C - De nombreuses initiatives ont déjà été prises

Les résultats insuffisants obtenus en matière d'accès des jeunes à la qualification et à l'emploi ne doivent pas occulter les politiques volontaristes qui ont été développées ces dernières années tant de la part des pouvoirs publics (1), que des partenaires sociaux (2) et des entreprises (3).

¹³⁸ Jeunesse en déshérence : il est urgent d'agir, rapport de la mission présidée par Hugues-Philippe Ramdidi, 2011.

1. Une forte mobilisation des pouvoirs publics depuis les années 1970

Depuis plus de trente ans, le taux de chômage des jeunes est supérieur à 15 % et il a régulièrement franchi les 20 %. Face à ce constat, des mesures de politique de l'emploi se sont succédé pour favoriser l'insertion des jeunes dans l'emploi.

Cependant, la persistance d'un chômage élevé parmi les jeunes actifs pose la question de l'efficacité des politiques de l'emploi, et de la contribution spécifique du secteur public à l'effort d'insertion des jeunes.

1.1. Une multiplicité de dispositifs en direction des jeunes

a) La place croissante des emplois aidés

Au sens de l'Insee, un emploi aidé est un emploi qui relève d'un contrat de travail dérogatoire au droit commun, pour lequel l'employeur bénéficie d'aides publiques, pouvant prendre la forme de subventions à l'embauche, d'exonérations de certaines cotisations sociales, d'aides à la formation, afin de stimuler la création d'emplois et/ou la formation de certains « publics cibles ». Ces emplois peuvent relever du secteur marchand ou du secteur non marchand. Dans le secteur marchand, les contrats d'apprentissage et de formation en alternance, qui juxtaposent emploi en entreprise et périodes de formation diplômante ou qualifiante, sont une voie d'accès aux emplois aidés propre aux jeunes.

L'emploi aidé a occupé une place croissante au sein de l'emploi des jeunes de moins de 26 ans, au point de représenter plus de 30 % de celui-ci dans la seconde moitié des années 1990.

Fin 2010, on constate que « 24 % des emplois occupés par des jeunes de moins de 26 ans bénéficient d'une aide de l'État, soit 665 000 emplois ; à cette même date, 274 000 jeunes peu qualifiés sont accompagnés par les missions locales dans leur recherche d'emploi durable »¹³⁹.

Récemment, le dispositif d'aide à l'embauche des jeunes dans les très petites entreprises a été réactivé par le décret du 7 février 2012. Ainsi, une aide financière est instituée pour toute embauche d'un jeune de moins de 26 ans en CDI ou en CDD de plus d'un mois entre le 18 janvier 2012 et le 17 juillet 2012.

Parmi les emplois aidés, certains sont constitués de contrats aidés conclus dans le secteur marchand et non marchand. Ainsi, les jeunes ont accès au Contrat initiative-emploi (CIE) dans le secteur marchand et au Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) ou au contrat d'avenir dans le secteur non marchand.

Pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes faiblement qualifiés, le Gouvernement a annoncé, lors de la Conférence sociale qui s'est tenue au Palais d'Iéna en juillet dernier, qu'il engagera rapidement une consultation des partenaires sociaux et des acteurs territoriaux sur la mise en œuvre des « emplois d'avenir », préalablement au projet de loi qui sera présenté dès le mois de septembre 2012. Sans interférer avec le processus législatif en cours, il convient toutefois de souligner que le programme Nouveaux services Emplois jeunes (NSEJ) lancé en octobre 1997 peut constituer une référence utile à la réflexion sur la mise en place de ces emplois d'avenir. L'objectif de ces emplois était la

¹³⁹ Les politiques d'accès à l'emploi en faveur des jeunes : qualifier et accompagner, France, Portrait social, édition 2011.

création d'activités répondant à des besoins émergents ou non détectés, présentant un caractère d'utilité sociale, non satisfaits par le marché ou l'action publique traditionnelle. En 2006, la Dares a dressé un bilan très instructif des « emplois-jeunes ». Parmi les jeunes embauchés début 1999 en emploi-jeune, près de neuf jeunes sur dix étaient en emploi dix-huit mois après leur sortie du dispositif, dont sept sur dix en CDI¹⁴⁰.

b) Les autres dispositifs d'accompagnement

Outre les emplois aidés, plusieurs dispositifs d'accompagnement sont proposés aux jeunes (tableau ci-dessous).

Les dispositifs d'accompagnement des jeunes

Les principaux dispositifs en vigueur actuellement, qui sont présentés ci-dessous, se distinguent par le public concerné et le contenu de l'accompagnement proposé :

- le CIVIS, le plus important en nombre de bénéficiaires ;
- le contrat accompagnement formation, mis en place pour faciliter l'accès à une formation, dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes ;
- le contrat d'autonomie, spécifiquement pour les jeunes des ZUS ;
- les dispositifs de « Deuxième chance » (EPIDe et E2C), qui accueillent des jeunes en grande difficulté d'insertion ;
- le Service militaire adapté (SMA) est un dispositif de réinsertion sociale et professionnelle implanté dans les DOM-TOM ;
- le revenu contractualisé d'autonomie (RCA), en expérimentation, qui combine accompagnement et versement d'une allocation.

Source : document CESE.

De plus, les jeunes peuvent également trouver un soutien précieux dans les structures d'insertion par l'activité économique (IAE) : chantiers et ateliers d'insertion, associations intermédiaires, entreprises d'insertion.

Une étude récente permet pour la première fois de chiffrer l'impact économique de l'entrepreneuriat social¹⁴¹. Portant sur des entreprises de champs d'action divers (insertion par l'activité économique, emploi, logement, lutte contre la dépendance...), l'étude a pour objectif de calculer pour chacune d'entre elle le différentiel entre l'argent public investi et les coûts évités pour la collectivité.

c) Les dispositifs de « deuxième chance »

Les Ecoles de la 2^e chance et les Centres Défense 2^e chance gérés par l'Etablissement public d'insertion de la Défense (EPIDe) ont principalement pour objet de réconcilier ces jeunes avec l'école afin de leur donner la possibilité de poursuivre un cursus scolaire, de suivre une formation, de décrocher un diplôme et de réussir leur entrée dans la vie active¹⁴².

¹⁴⁰ Premières synthèses n° 44.1, Dares, novembre 2006 : *Que sont devenus les « emplois jeunes » des collectivités locales, établissements publics et associations ?*

¹⁴¹ Etude réalisée par Mc Kinsey et portant sur l'activité de 10 entrepreneurs sociaux suivis par Ashoka, 2012.

¹⁴² Audition devant la section du travail et de l'emploi de Charles de Batz de Trenquelléon, directeur général de l'EPIDe ; avis adopté par le CES le 14 juin 2006 sur « Défense 2^{ème} chance » : *favoriser l'insertion professionnelles de jeunes*, et avis adopté par le CES le 14 janvier 2009 sur « Défense 2^{ème} chance », *bilan et perspectives*, rapporteure Françoise Geng.

Les dispositifs des Ecoles de la 2^e chance et Défense 2^e chance concernent environ 7 000 jeunes par an, chiffre que l'on peut rapprocher des 150 000 sortis du système scolaire sans diplôme. Ils ne constituent donc absolument pas une alternative à la réforme de l'école - de la « première chance » - et aux politiques d'aide à l'insertion professionnelle.

Lors d'un déplacement effectué dans un centre de l'Etablissement public d'insertion de la Défense (EPIDe)¹⁴³, la délégation du Conseil a pu constater que la mission principale de ce centre était avant tout de favoriser l'insertion sociale et professionnelle des jeunes les plus en difficulté (français ou étrangers de 18 à 25 ans), - volontaires et en risque de marginalisation - dans le cadre d'un projet éducatif global et personnalisé qui est censé permettre à ses jeunes de trouver durablement leur place dans la société. Il est proposé à ces jeunes, majoritairement issus des ZUS, une formation comportementale et civique leur permettant de se socialiser, une maîtrise des savoirs fondamentaux (lecture, écriture, calcul et informatique) ainsi qu'une formation professionnelle.

Depuis 2011, l'EPIDe accueille quelques mineurs délinquants sur proposition de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ). D'une manière plus générale, il est convient aussi de souligner que l'EPIDe participe d'une mission de prévention de la délinquance et permet, sans aucun doute, à de nombreux jeunes d'éviter la « case prison » et à la société de mieux se protéger grâce à un travail plus en amont dans le processus qui peut conduire des jeunes sur le chemin de la délinquance.

Les autorités de tutelle (ministères chargés de la défense, de l'emploi et, depuis 2008, de la ville) ont conclu, en février 2009, un contrat d'objectifs et de moyens fixant à l'établissement sa feuille de route pour les années 2009-2011. Ce contrat plafonne à 85M € par an le financement par l'Etat et précise les objectifs qui lui sont fixés en termes de population accueillie, de capacité de ses centres, de pédagogie et d'optimisation de ses coûts. Lors de son audition, Charles de Batz de Trenquellon a souligné la diminution sensible des subventions publiques au fil des années¹⁴⁴.

Une mission d'information parlementaire de 2009 a considéré que les dispositifs « deuxième chance » constituaient une réussite indéniable. C'est pourquoi *« la mission est donc pleinement favorable à leur développement à la condition qu'ils remplissent pleinement les objectifs qu'on leur fixe. Ils considèrent, à cet égard, que si le nombre de centres Défense 2^e chance doit augmenter et que leur répartition géographique doit être plus équilibrée (absence totale de centre dans le Grand Ouest), ils doivent se concentrer sur les jeunes les plus en difficulté »*¹⁴⁵.

De même, la diversité des pédagogies « ne doit pas occulter qu'il faut que les résultats obtenus soient reconnus : les certificats qui sanctionnent le suivi de la formation des E2C doivent trouver une place dans la hiérarchie des diplômes et titres professionnels »¹⁴⁶.

¹⁴³Déplacement au centre EPIDe de Brétigny-sur-Orge le 11 juillet 2012.

¹⁴⁴Audition du 18 avril 2012 devant la section du travail et de l'emploi du CESE.

¹⁴⁵Mission d'information sur la politique en faveur des jeunes, rapport d'information n° 436 présenté par le sénateur Demuyneck, 2009.

¹⁴⁶Rapport d'information n° 1543 sur les écoles de la deuxième chance et l'accès à l'emploi, présenté par Jacques Gersperrin, 2009.

L'existence même de ces dispositifs, dont on ne peut que saluer les résultats obtenus, interrogent cependant, au regard des moyens qui leur sont alloués, sur l'absence de réelle prise en charge de la seconde chance au sein du système éducatif. On peut aussi rappeler que le Plan « Espoir Banlieues » prévoyait de multiplier les dispositifs « Deuxième chance » et de créer 12 000 places dans les E2C avant la fin de l'année 2010¹⁴⁷.

1.2. Une stratégie peu efficace pour l'emploi des jeunes

S'il ne s'agit pas de rendre l'Etat responsable d'une situation qu'il ne maîtrise pas entièrement, le constat récurrent d'un chômage élevé parmi les jeunes actifs conduit obligatoirement à s'interroger sur l'efficacité des politiques publiques qui ont été conduites jusqu'à présent.

Au-delà des mesures conjoncturelles, les pouvoirs publics n'ont pas été en mesure de définir une stratégie efficace pour l'emploi des jeunes qui encouragerait les employeurs, les administrations publiques et le secteur associatif notamment à créer des emplois durables et de bonne qualité.

a) L'instabilité chronique des mesures d'emploi

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 non seulement constitué un obstacle au développement de l'évaluation en matière d'emploi des jeunes en France mais surtout a contribué au manque de lisibilité de ces dispositifs auprès des employeurs, notamment les TPE. Depuis 2005 et l'introduction du Plan de Cohésion sociale, on constate toutefois une stabilisation du nombre et de la fréquence d'introduction de mesures actives.

Pour certains économistes, les pactes pour l'emploi des jeunes auraient plutôt joué un rôle dommageable sur l'insertion des jeunes en contribuant à les enfermer dans des trajectoires d'insertion précaire¹⁴⁸ sans s'attaquer aux causes structurelles du sur-chômage des jeunes.

b) Le déclin des contrats aidés depuis les années 2000

Les contrats aidés ne sont plus un instrument majeur de la politique de l'emploi, même s'ils restent plus utilisés en France qu'à l'étranger¹⁴⁹. Si les contrats aidés ont longtemps été un dispositif central de la politique de l'emploi, depuis une dizaine d'années, cette mesure est toutefois en déclin. Alors que le nombre de contrats aidés s'élevait à 800 000 au début des années 2000, il n'était plus que de 600 000 en 2005 pour atteindre 265 000 à la fin 2008. Après un rebond en 2010, le déclin s'est poursuivi en 2011 avec une diminution de près de 38 % des crédits d'intervention qui leur ont été consacrés¹⁵⁰. Ces évolutions traduisent le fait que les contrats aidés ne jouent plus véritablement leur rôle contra-cyclique¹⁵¹.

¹⁴⁷Plan « Espoir banlieues », comité interministériel des villes, juin 2008.

¹⁴⁸Voir par exemple *Les Décennies aveugles*, Philippe Askenazy, 2011.

¹⁴⁹*Les contrats aidés dans la politique de l'emploi*, communication de la Cour des comptes à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, 2011.

¹⁵⁰Ces crédits passent de 3,47 Md€ en 2010 à un peu moins de 2,15 Md€ en 2011.

¹⁵¹Sans compter les crédits non consommés qui s'élèvent à 72 M€ en 2011 (source : analyse de l'exécution du budget de l'Etat pour l'exercice 2011, mission travail et emploi, Cour des comptes, p. 20, mai 2012).

Dans un avis précédent¹⁵², le Conseil avait critiqué la gestion erratique des contrats aidés. Leur utilisation trop fluctuante démobilise les acteurs alors qu'ils constituent un instrument utile de lutte dès à la condition notamment qu'ils soient ciblés sur les personnes les plus éloignées de l'emploi et qu'ils soient assortis des actions d'accompagnement nécessaires.

Pour atténuer le « *stop and go* » sur les contrats aidés tout en permettant une gestion contracyclique des effets de la conjoncture sur l'emploi, le CCE propose (*Chômage de longue durée*, 2011) de déterminer le volume annuel des contrats aidés et leur taux de subvention en distinguant deux composantes. Une première composante (socle structurel), dont le niveau devrait être fixé en fonction du nombre « prévisible » de chômeurs de longue durée, auxquels d'ailleurs ces contrats seraient réservés. Une seconde composante (socle conjoncturel), dont le niveau devrait être fixé en fonction du niveau du chômage global et pourrait fluctuer fortement avec lui. Selon le CCE, ces contrats « conjoncturels » devraient pouvoir bénéficier à un éventail de demandeurs d'emploi plus large.

Pourtant, toutes les évaluations de l'effet des contrats aidés montrent généralement qu'ils ont un impact positif sur l'emploi quand leur contenu en formation est suffisamment important et lorsqu'ils permettent d'acquérir une réelle expérience¹⁵³.

Enfin, plusieurs rapports recommandent de mieux cibler les contrats aidés sur les publics prioritaires, ou sur des types d'emplois comme les « emplois-innovation », c'est-à-dire centrés sur les nouveaux métiers à fort potentiel de croissance (emplois verts, industries innovantes)¹⁵⁴.

c) Des effets d'aubaine mal anticipés

Les contrats aidés du secteur marchand réduisent le coût du travail à titre temporaire pour encourager l'embauche de publics particuliers, dont les jeunes sans emploi. En dépit de meilleurs résultats en termes d'insertion professionnelle que les contrats aidés du secteur non marchand, deux reproches leur sont régulièrement adressés : comporter des effets d'aubaine importants et encourager le développement d'emplois de faible qualité. Pour le Centre d'analyse stratégique, « *ces critiques plaident pour utiliser surtout ces contrats dans les périodes de mauvaise conjoncture, qui frappent en priorité les jeunes et en particulier les moins qualifiés* »¹⁵⁵.

De même, une étude de la DARES¹⁵⁶ a mis en avant les effets d'aubaine concernant la prime à l'embauche d'un jeune stagiaire. Mesure temporaire, censée encourager le recrutement des jeunes alors particulièrement touchés par la crise, cette prime de 3 000 euros a été versée, entre avril 2009 et juin 2010, pour toute embauche d'un jeune de moins de 26 ans à l'issue de son stage. Sur cette période, 7 245 stagiaires ont été embauchés dans le cadre de ce dispositif dont 42 % au cours du seul mois de septembre 2009, période traditionnelle d'embauche de jeunes diplômés.

¹⁵²Avis adopté par le CESE le 15 juin 2011 sur *Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et perspectives*, rapport présenté par Daniel Jamme a nom de la section du travail et de l'emploi.

¹⁵³*Les politiques d'accès à l'emploi en faveur des jeunes : qualifier et accompagner*, France, Portrait social, édition 2011.

¹⁵⁴Entretien avec le rapporteur de Thiébaud Weber, secrétaire confédéral de la CFTD, le 11 juin 2012.

¹⁵⁵Note CAS n° 224, 2011.

¹⁵⁶*La prime à l'embauche d'un jeune stagiaire*, Dares analyses, n° 009, 2012.

d) L'avenir incertain des ZFU

Les zones franches urbaines (ZFU) constituent des territoires en grande difficulté économique et sociale, appartenant à la catégorie des zones urbaines sensibles (ZUS). Les entreprises qui s'installent en ZFU et qui emploient des personnes originaires de ces zones bénéficient d'avantages économiques et sociaux, ceci afin de favoriser l'emploi, le développement et la diversification des activités dans ces territoires. Ce dispositif, créé en 1996, a montré son efficacité en soutenant l'emploi pour un coût relativement faible (520 millions d'euros en 2009).

Or, entre 2007 et 2010, les embauches exonérées ont diminué de moitié en Zones franches urbaines (ZFU) et de 58 % en zones de redynamisation urbaine (ZRU). En 2010, 6 200 embauches ont ouvert droit à une exonération de cotisations sociales patronales en ZFU, 800 en ZRU. Si la crise économique explique en partie ces évolutions, les modifications des règles liées aux exonérations en ZFU et en ZRU ont diminué leur attractivité depuis 2006¹⁵⁷.

e) Un effort public insuffisamment ciblé sur jeunes les moins qualifiés

Certes, les jeunes les moins qualifiés, mobilisent davantage qu'auparavant les efforts des pouvoirs publics, ce qui « *explique le poids que prennent, dans nos politiques, des dispositifs visant à qualifier ces jeunes, en particulier à travers les dispositifs en alternance, que sont le contrat en apprentissage et le contrat de professionnalisation* »¹⁵⁸.

Toutefois, selon un rapport de l'OCDE en 2009, la France devrait faire plus pour faciliter la transition des jeunes non qualifiés vers l'emploi. En priorité, le gouvernement devrait aider les jeunes les plus éloignés de l'emploi - souvent issus des zones urbaines sensibles et de certaines zones rurales - et renforcer la protection sociale des jeunes les plus démunis.

¹⁵⁷La loi de finances pour 2012 a prorogé le dispositif des ZFU jusqu'au 31 décembre 2014 alors qu'il devait s'éteindre fin 2011.

¹⁵⁸Audition devant la section du travail et de l'emploi du CESE d'Isabelle Eynaud-Chevalier, chef du service des politiques de l'emploi et de la formation à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), le 29 février 2012.

Les recommandations de l'OCDE à la France

Pour l'emploi des jeunes, il faudrait notamment :

- veiller à ce que chaque jeune quitte le système d'enseignement en possession de compétences requises sur le marché du travail ;
- cibler les aides publiques à l'apprentissage sur les jeunes non qualifiés. Pour qu'au moins 50 % de jeunes sans qualification entrent en apprentissage contre 40 % aujourd'hui, les incitations pour les entreprises à former et embaucher un apprenti devraient être ciblées sur les jeunes non qualifiés ;
- faire bénéficier davantage les petites entreprises des fonds pour la formation professionnelle pour qu'elles forment plus de jeunes peu qualifiés ;
- mettre en place des stages obligatoires à l'université dès la licence ;
- 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 ;
- instaurer un filet de sécurité pour les jeunes de moins de 25 ans les plus démunis et l'inscrire dans un cadre de politique rigoureuse d'activation. A terme, il conviendrait d'envisager l'extension du RSA aux moins de 25 ans.

Source : rapport OCDE, 2009.

f)) Le besoin de clarification du rôle respectif des différents acteurs

Le Sénat, dans un rapport publié début juillet 2012, analyse l'implication des collectivités territoriales dans la politique de l'emploi¹⁵⁹. Pour le Sénat, le rôle des collectivités territoriales est à la fois incontournable et complémentaire à celui de l'Etat, bien que la multiplication des acteurs au niveau local, à terme inefficace voire contre-productive, soit à déplorer.

La politique de l'emploi reste une compétence de l'Etat. Toutefois, et alors même que le taux de chômage a de nouveau franchi la barre des 10 % au premier semestre 2012, le rapport fait le constat d'un désengagement de l'Etat s'agissant des « politiques actives de l'emploi et de lutte contre le chômage ». Il précise d'ailleurs que l'insuffisance des moyens alloués à l'opérateur public « Pôle emploi » pèse sur ses résultats et sa capacité à assumer toutes ses missions.

Toutefois, sous l'effet du foisonnement des initiatives, le paysage institutionnel des politiques de l'emploi menées au niveau local est devenu un « véritable maquis ».

Ainsi, le rapport recommande de clarifier les interventions respectives des différents acteurs et dispositifs qui ont su faire leurs preuves (missions locales, maisons de l'emploi, plans locaux pour l'insertion et l'emploi « PLIE », etc.). Il appelle à refonder les modalités de pilotage des politiques de l'emploi menées au niveau local, par exemple en confiant la responsabilité aux régions et aux intercommunalités d'un certain seuil démographique, sans en exclure totalement les départements et les communes. Il préconise de renforcer les partenariats des collectivités locales avec Pôle emploi

¹⁵⁹ Les collectivités territoriales et emploi, rapport d'information n° 625 du Sénat, 2012.

1.3. La contribution du secteur public à l'effort de formation et d'insertion des jeunes : un devoir d'exemplarité

Avec 5,2 millions d'agents, le secteur public, premier employeur de France, est appelé à jouer un rôle décisif dans le développement de l'emploi et de la formation des jeunes. A l'instar de l'effort consenti par les branches professionnelles, la Fonction publique (dans ses trois versants) doit aussi se mobiliser notamment pour augmenter son potentiel d'accueil en alternance et limiter le recours aux contractuels notamment.

a) Un succès très mitigé de l'apprentissage dans le secteur public

Ouvert au secteur public depuis la loi du 17 juillet 1992, l'apprentissage dans les trois fonctions publiques a connu un développement très modeste, puisque seules 6 400 nouvelles entrées ont été enregistrées en 2008, concentrées pour près des deux tiers au sein des collectivités territoriales, tandis que près de 300 000 nouveaux contrats d'apprentissage étaient conclus dans le secteur privé.

Le niveau de formation des apprentis du public est globalement plus élevé que dans le secteur privé : 48 % préparent un diplôme niveau bac ou supérieur (pour 35 % dans le privé). Les femmes sont plus nombreuses (49 % des contrats, pour 32 % dans le privé). Les apprentis sont plus âgés : les 22 ans et plus représentent 22 % des contrats (11 % dans le privé) et les 16-17 ans ou moins 29 % (46 % dans le privé).

En 2009, Laurent Hénart, député de Meurthe-et-Moselle et ancien secrétaire d'Etat à l'Insertion professionnelle, remettait au Premier ministre un rapport dans lequel il proposait de porter à 100 000 le nombre de jeunes formés en alternance dans la Fonction publique en cinq ans, soit 2 % de l'effectif global¹⁶⁰.

Depuis mars 2010, il convient de relever que l'ANFH, OPCA de la fonction publique hospitalière, encourage à titre expérimental l'embauche d'apprentis dans les établissements publics de santé et du médico-social. Dans un secteur confronté à une pénurie de personnel et au turn-over, l'objectif est d'attirer les jeunes dès la formation initiale¹⁶¹.

L'expérimentation de l'apprentissage dans le secteur hospitalier public

Pour inciter les hôpitaux et tous les établissements publics du médico-social de s'engager sur cette voie l'ANFH a mis d'importants moyens en œuvre. En premier lieu, une aide financière : 5 000 euros par apprenti et par an, pour couvrir une grande partie des frais pédagogiques. Ensuite, l'OPCA a engagé des partenariats avec des conseils régionaux, l'apprentissage relevant de leurs compétences, pour un soutien à la fois logistique et financier.

Le bilan est mince, mais encore provisoire. En 2010, 82 contrats d'apprentissage, principalement sur des postes d'infirmiers, ont été signés dans les 8 régions participant au test, dont 47 en Île-de-France. Cependant, l'ANFH est confrontée à deux difficultés majeures. D'une part, l'obligation d'assumer les coûts pédagogiques car le secteur public n'étant pas assujéti à la taxe d'apprentissage, et il ne dispose pas de ressources financières dans ce domaine. D'autre part, la relative méconnaissance du dispositif en milieu hospitalier.

Source : Entreprise & Carrières n° 1082, février 2012.

¹⁶⁰ Développer les formations en alternance dans le secteur public, rapport de la mission de Laurent Hénart, 2009.

¹⁶¹ D'ici à 2015, la moitié des effectifs de la fonction publique hospitalière pourrait partir à la retraite.

Plusieurs freins expliquent que le recours à l'apprentissage reste marginal dans la fonction publique malgré une augmentation continue du nombre d'apprentis. Dans le secteur public, les procédures administratives sont plus contraignantes que dans le secteur privé, avec notamment une demande d'agrément du maître d'apprentissage indispensable pour l'accueil d'un apprenti.

En outre, les coûts de formation sont à la charge des administrations ; ces dernières ne sont en effet pas assujetties à la taxe d'apprentissage. Le conseil régional peut cependant accepter de les financer. Enfin et surtout, ce dispositif ne permet pas au service qui a formé un jeune de l'embaucher directement après l'obtention du diplôme, puisqu'il ne le dispense pas de passer les concours externes en vue d'une titularisation.

b) Un bilan décevant pour le PACTE

Ouvert aux jeunes de 16 à 25 ans révolus sortis du système scolaire sans qualification et sans diplôme ou sans avoir obtenu le baccalauréat, le Parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'Etat (PACTE) représente à ce jour la forme la plus originale de formation en alternance dans la Fonction publique. Il permet un recrutement dans les corps et cadres d'emplois de catégorie C via un contrat de droit public donnant vocation à être titularisé à l'issue d'un parcours de formation par alternance d'un à deux ans pour acquérir une qualification, un titre à finalité professionnelle ou un diplôme.

Le bilan du PACTE est plutôt décevant puisque depuis sa création environ 1 800 recrutements seulement ont eu lieu par ce biais dans la fonction publique. Les ministères les plus impliqués sont la Défense, l'Education nationale, les Finances et l'Intérieur.

c) Le recours aux contractuels

Caractérisée par un régime juridique statutaire et réglementaire, la fonction publique emploie par principe des agents titulaires. Le statut général permet néanmoins, pour faire face aux besoins du service public, le recours dans certains cas à des agents contractuels. Or, les contractuels représentent aujourd'hui une part importante des effectifs de la Fonction publique (872 600 dans l'ensemble de la Fonction publique en 2008), malgré les différents plans de titularisation intervenus depuis 1950¹⁶².

Lorsque les jeunes occupent un emploi, ils sont souvent dans des situations plus précaires que le reste de la population. Dans la fonction publique territoriale par exemple, si la part des agents non permanents est de l'ordre de 10 %, elle est en revanche de 50 % dans la tranche des moins de 24 ans et de 15 % chez les jeunes de 25 à 29 ans¹⁶³. La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la Fonction publique prévoit un plan de résorption de l'emploi précaire et encadre les cas de recours aux contractuels.

d) L'accueil des stagiaires

Dans les fonctions publiques d'Etat et hospitalière, lorsque la durée du stage est supérieure à 2 mois consécutifs (soit au moins 40 jours de présence effective), l'étudiant perçoit obligatoirement une gratification mensuelle égale à 30 % du SMIC. En revanche, dans la fonction publique territoriale qui accueille un nombre important de stagiaires, la gratification des stages n'est pas obligatoire.

¹⁶² Etude d'impact accompagnant le projet de loi ; le nombre de contractuels est aussi important dans les collectivités territoriales d'Outre-mer.

¹⁶³ Principalement dans le cadre d'emploi d'animateur ; voir Synthèse n° 40, janvier 2011, Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale.

2. L'action des partenaires sociaux

2.1. Le cycle de négociations interprofessionnelles de 2011

Les partenaires sociaux (MEDEF, CGPME, l'UPA, CFDT, CFTC, CGT-FO et CFE-CGC) ont signé quatre Accords nationaux interprofessionnels (ANI) sur l'emploi des jeunes en 2011. Ces accords ont permis au final de débloquer 135 millions d'euros sur les fonds paritaires (Unedic, FPSPP, Apec) pour l'accès des jeunes à l'emploi.

Les quatre accords sur l'emploi des jeunes (2011)

1 - **ANI du 7 avril 2011** prévoit des mesures d'accompagnement dans l'accès à l'emploi pour 65 000 jeunes en 2011. Les principales mesures prévues par l'accord paritaire visent certaines catégories de jeunes comme les « décrocheurs », les jeunes ayant intégré un cursus dans l'enseignement supérieur et rencontrant des difficultés à s'insérer professionnellement et, enfin, les jeunes ayant un diplôme et/ou une qualification reconnue et rencontrant des difficultés récurrentes pour accéder à un emploi durable.

2 - **ANI du 29 avril 2011** concerne l'accompagnement des jeunes dans leur accès au logement afin de favoriser leur accès à l'emploi. Cet accord prévoit notamment la construction de 15 000 logements par an, dès 2012 et pendant 3 ans, à destination des jeunes, en mobilisant une partie des fonds d'Action Logement.

3 - **ANI du 7 juin 2011** porte sur « l'accès des jeunes aux formations en alternance et aux stages en entreprise ». Il prévoit un objectif chiffré de progression des contrats en alternance et un meilleur encadrement des stages en entreprise.

4 - **ANI du 11 juillet 2011** porte sur l'accompagnement des jeunes pour favoriser leur maintien en emploi. Il se compose de deux parties distinctes : le titre I, consacré à la création des conditions d'un accueil de qualité des jeunes en entreprise et le titre II destiné à lever les freins matériels d'accès à l'emploi.

Source : document CESE.

Il est à noter que la prise en charge de l'accompagnement des décrocheurs sera assuré par les missions locales (en lien avec Pôle emploi), qui seront financées à hauteur des 30 M € pour cette mission par le FPSPP.

En remontant un peu dans le temps, on constate que l'insertion des jeunes n'est pas une préoccupation nouvelle parmi les partenaires sociaux. Déjà l'ANI de 2003, repris par la loi de 2004, va tenter de mieux articuler les savoirs acquis en formation et ceux acquis par l'exercice d'un travail au sein d'un contrat de professionnalisation destiné aux jeunes et aux demandeurs d'emploi.

2.2. L'emploi des jeunes : une place encore réduite dans la négociation sociale et la RSE

En dépit d'une mobilisation récente des partenaires sociaux au niveau interprofessionnel, il est un fait que l'emploi des jeunes ne constitue pas encore un thème privilégié et régulier du dialogue social. De fait, on constate qu'il ne s'inscrit pas dans une problématique plus globale de la gestion des âges dans l'entreprise, englobant les jeunes et les seniors.

Certains préconisent d'intégrer la question de l'emploi des jeunes et celle de la lutte contre les discriminations aux thèmes de la Négociation annuelle obligatoire (NAO) dans les entreprises de plus de 50 salariés et dans les branches, au même titre que les salaires, le temps de travail et, tous les trois ans, la Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

De même, si la Responsabilité sociale des entreprises (RSE) est souvent évoquée à propos des sujets environnementaux, elle l'est beaucoup plus rarement en matière d'emploi¹⁶⁴. Certes, les choses évoluent sous l'effet notamment de l'apparition de problématiques nouvelles comme celles du mal-être au travail ou de la prise en compte de la diversité.

Mais les conséquences des politiques d'emploi dans l'entreprise, qu'il s'agisse des pratiques de recrutement sur des emplois précaires, de la qualité de l'emploi ou de l'évolution des qualifications et des compétences, ne sont pas suffisamment prises en compte dans la RSE telle qu'elle se développe aujourd'hui. C'est pourquoi d'aucuns préconisent un engagement plus marqué des entreprises en faveur des possibilités d'emploi et de formation pour les jeunes, notamment dans le cadre des stratégies de responsabilité sociale des entreprises.

3. La mobilisation progressive des employeurs

Considérant que le capital humain constituait une richesse, qu'il devait davantage être perçu comme un investissement plutôt que comme un coût, certaines entreprises ont depuis déjà quelques années développé de bonnes pratiques vis-à-vis des jeunes afin qu'ils ne soient pas considérés comme une simple variable d'ajustement sur le marché de l'emploi.

3.1. Un foisonnement d'initiatives

Afin d'identifier et de contribuer à diffuser des dispositifs innovants en matière de recrutement et d'intégration des jeunes, l'Institut de l'entreprise a mené l'enquête auprès de ses grandes entreprises adhérentes. Rendue publique le 27 mars 2012, son étude intitulée *Agir collectivement pour l'emploi des jeunes* met en lumière une quinzaine d'initiatives mises au point par ses adhérents en matière de recrutement et d'intégration des jeunes.

Avec le souci de pérenniser cette démarche d'observation et de diffusion, l'Institut de l'entreprise a annoncé parallèlement le lancement d'un Observatoire pour l'emploi des jeunes qui est présidé par Françoise Gri, présidente de Manpower France.

Ainsi de l'opération lancée par Zara en 2008, qui vise à intégrer dans les magasins de la chaîne, en CDI à plein temps, des jeunes non seulement éloignés de l'emploi mais ayant eu des parcours de vie chaotiques (victimes de mariages forcés, jeunes vivant dans la rue)¹⁶⁵. À leur intention a été mise au point une formation intense à la vente, dispensée dans un cadre structurant - deux semaines dans un hôtel en pleine nature et encadrement resserré avant une période de stage en magasin - et rendue possible par un « transfert préalable des outils de base nécessaires à la vie en collectivité et au travail ».

L'analyse de ces initiatives a permis à l'Institut de l'entreprise de formuler quinze recommandations à l'intention de ses adhérents. Il s'agit, par exemple, de diversifier l'origine géographique des recrutements, via notamment des partenariats avec des écoles et universités de province - à condition de garantir par la suite les risques locatifs (La Poste), de prévoir des primes de déménagement (Total) ou de double logement pour les alternants (Rhodia) - ou de développer des dispositifs spécifiques pour l'insertion des jeunes peu ou pas qualifiés.

¹⁶⁴Voir la norme internationale ISO 26 000 qui a été édictée en novembre 2010 ; elle comporte un chapitre consacré aux conditions de travail et la gestion des relations sociales.

¹⁶⁵Cette opération a été montée avec le soutien notamment de syndicat Force ouvrière.

Enfin, créées à l'initiative de grands groupes, plusieurs fondations financent des actions d'insertion en faveur des jeunes. A titre d'exemple, on peut citer la fondation « Agir pour l'insertion dans l'industrie », créée en 2009 à l'initiative de l'UIMM, qui contribue à l'insertion des jeunes, en situation d'échec scolaire ou universitaire, et des adultes (chômeurs de longue durée, allocataires du RSA, personnes handicapées, femmes revenant sur le marché du travail...).

3.2. Les freins et obstacles identifiés dans différents secteurs

Un table ronde a été organisée au CESE avec des représentants de branches et de secteurs professionnels, invités à se prononcer plus particulièrement sur les freins et les obstacles à l'emploi des jeunes¹⁶⁶.

Pour la Fédération Syntec, qui regroupe les secteurs du numérique, de l'ingénierie, de la formation, des études et du conseil, plusieurs défis doivent être relevés : développer l'attractivité des métiers pour les jeunes diplômés et les femmes, notamment pour les professions d'ingénieurs ou du numérique ; diversifier les recrutements, et surtout prendre en considération les caractéristiques de la « génération Y ». Il importe, pour attirer et conserver durablement cette nouvelle génération dans les métiers du conseil, d'offrir des perspectives professionnelles globalement plus lisibles, notamment en améliorant l'environnement de travail et en réinvestissant le management de proximité dans une logique de coaching. Le représentant de cette fédération a, par ailleurs, noté une certaine inadéquation entre les formations des jeunes à l'université et dans les écoles, et les besoins des entreprises du secteur.

Le représentant de la Fédération française du bâtiment a, de son côté, mis l'accent sur l'importance du changement d'image d'un secteur ou d'une profession, qui exige du temps, des moyens et une forte volonté politique. Il a souligné le fait que l'accompagnement des jeunes dans leur insertion professionnelle diffère selon leur profil. Ainsi, les jeunes non qualifiés nécessitent en effet des dispositifs particuliers et un accompagnement renforcé, par exemple au travers des GEIQ (groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification). Il a par ailleurs insisté sur l'existence de freins non seulement « techniques » comme le logement ou la mobilité, mais aussi culturels, tel qu'un certain blocage du système éducatif méconnaissant le besoin important d'emplois de niveau V dans le BTP. Enfin, il a présenté l'alternance comme le bon outil d'insertion dans l'emploi et a pointé la nécessité d'une meilleure connaissance des métiers du BTP tant par les familles et les enseignants que les acteurs institutionnels de l'orientation et de l'emploi.

Du point de vue de l'USGERES qui regroupe la grande majorité des branches de l'économie sociale, les principaux obstacles à l'emploi des jeunes résultent de la forte méconnaissance des métiers de ce secteur, malgré une image positive, et du manque de visibilité sur ses opportunités de carrière. S'y ajoutent des politiques de contrats aidés ne favorisant pas la pérennisation des emplois et le recours très insuffisant à l'apprentissage. Cinq propositions sont formulées par l'USGERES pour pallier ces difficultés : améliorer l'information des jeunes sur les métiers et leur accueil au sein des entreprises ; développer

¹⁶⁶Table ronde du 11 avril 2012 avec François Falise, directeur de la formation à la Fédération française du bâtiment (FFB) ; Philippe Rousseau, vice-président de la Fédération Syntec ; Hugues Vidor, vice-président de l'Usgeres ; Claude Cochonneau, président de la commission Emploi national à la FNSEA ; Marie-Françoise Gondard-Argenti, vice-président de l'UNAPL et Marie-Béatrice Levaux, présidente de la Fédération des particuliers-employeurs de France (FEPEM).

l'insertion des jeunes par l'alternance ; sensibiliser et orienter les jeunes vers les métiers et services d'avenir, créer un contrat « jeunes » de 3 ans axé sur des métiers d'utilité sociale ; associer le FPSPP à la formation et l'insertion professionnelles des jeunes demandeurs d'emploi de moyenne et longue durée.

Pour la FNSEA, les professions agricoles souffrent d'une faible attractivité en raison de l'éloignement de la vie rurale qui peut rebuter les jeunes. En outre, la relation au travail a changé, une majorité des jeunes qui intègrent le secteur n'étant pas issus du monde agricole et aspirant aux mêmes avantages que les salariés des autres secteurs, notamment en termes de rémunération. Le représentant de cette fédération a par ailleurs regretté le caractère trop cyclique et trop ponctuel de l'ensemble des mesures de soutien à l'emploi, le lien insuffisant de la formation initiale avec les évolutions du secteur et le manque de visibilité des structures d'orientation. Il a, enfin, estimé qu'un regard particulier des pouvoirs publics sur les questions de mobilité et de logement était nécessaire pour favoriser l'emploi en milieu rural et souhaité la mise en place d'une aide à la productivité pour les primo-actifs, à l'instar de ce qui existe dans le secteur de l'insertion par l'activité économique.

Pour l'Union nationale des professions libérales, ce sont la méconnaissance des métiers du secteur par le monde éducatif et les orienteurs, l'insuffisante transversalité entre les différentes professions et l'important turnover des jeunes, séduits par les avantages des grandes entreprises, qui constituent les principales difficultés. Plusieurs outils ont été mis en place pour y remédier, notamment un guide des métiers salariés et un portail internet et une convention a été conclue avec le ministère chargé de l'emploi et Pôle emploi. Enfin, une expérimentation intéressante a été initiée avec l'université de Montpellier pour développer l'entrepreneuriat libéral et pourrait être appelée à se généraliser.

S'agissant de la FEPEM (Fédération des particuliers employeurs de France), elle a relevé principalement le fort taux de féminisation (89 %) et l'âge moyen élevé des emplois (46 ans) au titre des freins à l'emploi des jeunes, alors que le secteur doit faire face à une augmentation des besoins d'emplois du fait du vieillissement de la population couplé aux nombreux remplacements des départs à la retraite des personnels. La question de l'attractivité des métiers, autant que celle de la connaissance du secteur est également posée, les emplois se caractérisant par des CDI à temps partiel et par le phénomène du pluri-employeurs. Le secteur offre cependant des opportunités pouvant intéresser des jeunes sans qualification, réfractaires au cadre d'une entreprise traditionnelle, en proposant des environnements diversifiés de travail. Il s'appuie sur une démarche de formation très volontariste (prise en charge du permis de conduire, travail sur les problématiques d'illettrisme, développement de l'e-formation...).

3.3. Un développement de la coopération intergénérationnelle au sein de l'entreprise

L'objectif d'augmentation du taux d'emploi des seniors¹⁶⁷, désormais inscrit dans la loi, implique de nouvelles relations de travail à redéfinir. Intégrer la coopération intergénérationnelle dans les pratiques de GRH apparaît de plus en plus comme un réel défi managérial pour les entreprises¹⁶⁸.

¹⁶⁷Le taux d'emploi des seniors (55-64 ans) en France a progressé de 11 points entre 2000 et 2011. En 2011, 44,4% des seniors sont actifs (47,2% des hommes et 41,8% des femmes).

¹⁶⁸Coopérations intergénérationnelles : quels outils mobilisés pour quels objectifs ?, Natacha Pijoan, Revue Française de Gestion n° 253, 2012.

Le tutorat était un des choix privilégiés par les entreprises dans le cadre des accords et plans seniors de 2009 pour faciliter le maintien dans l'emploi des plus de 50 ans. Un retour d'expérience sur le tutorat est d'autant plus utile que se profile la mise en place prochaine de contrats dits de « génération ».

a) La politique d'intégration des seniors dans l'entreprise

Face aux nouveaux défis liés au vieillissement de la population, la loi de financement de la sécurité sociale (2009) est venue contraindre les entreprises à négocier et développer des politiques d'intégration des seniors. Cette loi impose en effet aux entreprises de plus de 300 salariés de signer un accord ou de mettre en place un plan senior pour une période de 3 ans, de faire émerger avant le mois de janvier 2010 trois domaines d'actions parmi les six proposés.

Dans une première analyse d'un échantillon de 126 plans et accords seniors, une étude récente (2011) a mis en évidence l'impact de cette loi au sein des entreprises et a distingué trois logiques d'actions à l'égard des seniors¹⁶⁹. Une logique de management qui tend à développer des outils de ressources humaines tels que le recrutement, la formation et la gestion des carrières pour intégrer les seniors au sein des organisations et améliorer leur gestion. Une logique « environnementale » vise quant à elle à agir sur l'environnement de travail des seniors par l'organisation du travail, l'organisation du temps de travail en vue d'améliorer leurs conditions de travail. Enfin, la logique de coopération intergénérationnelle tente de mettre en relation les acteurs d'une organisation afin de valoriser chacun d'eux et d'améliorer le climat social. Si les outils de ressources humaines sont largement mobilisés par les entreprises (près de deux tiers des actions choisies), seulement 12 % se sont intéressés aux relations entre les acteurs et ont développé une logique de coopération intergénérationnelle.

Cette dernière peut revêtir deux formes principales. La première consiste à constituer des équipes de travail d'âge mixte afin de partager la pénibilité du travail entre les seniors et les plus jeunes. Ce souhait de partage de la pénibilité physique du travail entre les générations met en avant la préoccupation et l'écoute de l'entreprise à l'égard de populations parfois fatiguées et contribue à la mobilisation des seniors. La seconde forme, plus répandue, vise à développer des missions de tutorat exercées par les seniors.

b) Le retour d'expérience sur le tutorat

De la revue des expériences de tutorat menées dans les entreprises, il ressort une grande diversité de situations tant au regard des objectifs visés que des moyens mis en œuvre.

Les objectifs poursuivis varient selon les entreprises : prévenir la pénibilité du travail pour les seniors, permettre le maintien dans l'emploi ; faciliter l'intégration des jeunes dans l'entreprise, transmission des savoirs faire et des savoir être dans un contexte de renouvellement rapide des effectifs dans certains secteurs.

La mise en relation des seniors avec les nouveaux entrants constitue une très bonne pratique en matière de transmission des savoirs, de cohésion sociale et de fidélisation. Les meilleurs encadrements permettent à un senior d'accompagner un ou deux jeunes. Certaines entreprises mettent en œuvre un tutorat dit « inversé », en ce sens que les jeunes deviennent aussi tuteurs pour les seniors dans l'acquisition des nouvelles technologies par exemple.

¹⁶⁹ Pijoan, N., Poilpot-Rocaboy, G. et Chevance A. (2011). *Quelles actions « bienveillantes » pour l'emploi des seniors ? Le cas de 126 entreprises bretonnes ?* Actes du 22^e Congrès de l'Association Francophone de Gestion des Ressources Humaines, Marrakech.

Les moyens mis en œuvre varient aussi beaucoup d'une entreprise à l'autre. Parmi les expériences plus innovantes, on peut citer : l'attribution d'un crédit d'heures pour les tuteurs, leur formation, la valorisation de la fonction de tutorat pas une reconnaissance dans le déroulement de carrière ou sous forme indemnitaire notamment.

En effet, les accords et plans envisagent de faciliter ce rôle de tuteur en prévoyant divers éléments : aménagements de l'organisation et de la charge de travail (mission de tutorat quantifiée pour permettre une meilleure répartition des autres activités, décharge d'heures prévue pour le tutorat...), suivi d'une formation spécifique pour développer les qualités pédagogiques du tuteur, soutien du tuteur (une réunion mensuelle d'une heure entre le tuteur et son responsable hiérarchique), rédaction d'un guide résumant les missions de l'accompagnant, existence d'un formulaire de suivi du salarié par le tuteur.

c) Le projet de « contrat de génération »

Dans un double objectif d'insertion professionnelle durable des jeunes et de maintien en emploi des salariés seniors, le Gouvernement a invité, lors de la grande conférence sociale de juillet dernier¹⁷⁰, les partenaires sociaux à négocier au niveau national interprofessionnel sur certaines modalités du « contrat de génération », incluant la gestion des âges dans l'entreprise, la mise en œuvre du transfert des compétences, l'adaptation du dispositif aux différentes tailles d'entreprises ou encore la place accordée aux négociations d'entreprises et de branches¹⁷¹.

Selon les éléments d'information à notre disposition, ce nouveau type de contrat prévoit d'accorder des exonérations de cotisations sociales aux entreprises qui embaucheront en CDI un jeune de moins de 30 ans, à la condition de maintenir dans l'emploi un senior de plus de 55 ans, ce dernier ayant vocation à être le tuteur du jeune nouvellement recruté. Il est conçu comme un dispositif global de gestion des âges dans l'entreprise.

Sans qu'il soit nécessaire à ce stade de se prononcer sur le bien-fondé de cette mesure, dont on en connaît pas encore tous les détails, il est toutefois utile de s'interroger sur les possibles effets d'aubaine et de seuils - liés aux âges d'entrée dans ce dispositif ou à la taille de l'entreprise - que pourrait comporter ce nouveau contrat.

À cet égard, les expériences conduites, depuis 2008, par le Réseau d'emploi durable (RED) - réseau d'entrepreneurs bénévoles - qui tente de promouvoir l'emploi de tandems jeunes-seniors dans les entreprises sont éclairantes.

Parmi les expériences lancées par le réseau RED, celle d'Airbus, où des seniors de l'entreprise ont du temps libéré pour former des apprentis ou des jeunes diplômés à leur futur métier mais aussi au « savoir-être » dans l'entreprise. Corinne Cabanes, secrétaire générale du RED, considère que le contrat de génération peut cependant comporter des effets d'aubaine¹⁷². Aussi propose-t-elle, pour limiter les effets d'aubaine, de réserver les aides financières aux entreprises qui procèdent simultanément au recrutement d'un jeune et d'un senior.

¹⁷⁰La grande conférence sociale s'est tenue les 9 et 10 juillet 2012 au Palais d'Iéna. Ouverte par le Président de la République, clôturée par le Premier ministre, elle a réuni plus de 300 participants, représentants des organisations syndicales, d'employeurs et des collectivités territoriales.

¹⁷¹Cette négociation sera conduite d'ici la fin 2012, et s'engagera sur le fondement d'un document d'orientation remis en septembre. Elle sera suivie d'un projet de loi instituant le Contrat de Génération.

¹⁷²Entretien avec le rapporteur le 11 juin 2012.

Les modalités de mise en œuvre des contrats de génération, précisée par le gouvernement dans un document transmis aux partenaires sociaux le 5 septembre 2012, varient en fonction de la taille de l'entreprise. Les entreprises de moins de 300 salariés seront incitées à signer des contrats de génération entre un jeune embauché un CDI et un salarié senior nommément désignés, par une aide financière forfaitaire. Elle viendra s'ajouter aux allègements de cotisation sociale sur les salaires inférieurs à 1,6 Smic. Les entreprises de plus de 300 salariés ne pourront pas bénéficier de cette aide. Elles seront néanmoins contraintes de négocier d'ici au 30 septembre 2013 un accord collectif « contrat de génération ». A défaut, elles se verront appliquer une pénalité équivalente à 1 % de leur masse salariale et perdront une partie des allègements de charges sur les bas salaires dits allègements Fillon.

Outre la taille des entreprises éligibles, le contrat de génération suscite aussi des interrogations quant au contrôle du caractère pérenne des créations d'emplois, avec de manière sous-jacente la question du remboursement des aides en cas de rupture du contrat, à la durée de ces nouveaux contrats, ainsi qu'à l'articulation avec les contrats existants (contrats en alternance et contrat unique d'insertion). S'agissant de la durée des contrats aidés, de nombreuses études montrent que les contrats courts ne favorisent pas l'insertion des bénéficiaires, alors qu'au contraire, la formation et l'accompagnement ont montré leur effet bénéfique et nécessitent donc une certaine durée.

II - Les recommandations du CESE

Dans une conjoncture économique particulièrement difficile, l'insertion professionnelle des jeunes actifs constitue un véritable défi pour l'ensemble des acteurs publics et privés. Pour relever ce défi, il est nécessaire de combiner des mesures d'urgence et une stratégie de plus long terme avec pour ambition d'agir sur les causes structurelles du sur-chômage des jeunes.

La stagnation économique de 2012, et les faibles perspectives de croissance pour 2013, nécessitent une approche de l'enjeu de l'emploi des jeunes adaptée au contexte. Face à l'urgence, et afin de favoriser l'accès des jeunes à l'emploi, le CESE encourage les pouvoirs publics et les partenaires sociaux à mettre en œuvre des mesures renforçant l'accès des jeunes à la formation, améliorant l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi, et à encourager une politique contra-cyclique de développement des emplois aidés. Parallèlement, et afin de préparer la sortie de crise et le retour à une situation de croissance pourvoyeuse d'emploi, le présent avis propose d'ouvrir plusieurs chantiers d'évolutions structurelles.

Les préconisations du présent avis reposent sur plusieurs orientations que le Conseil estime devoir être mises au cœur de toute politique en faveur de l'emploi des jeunes :

- une politique de l'emploi des jeunes efficace doit s'inscrire dans la durée, améliorer la lisibilité du système par un effort de simplification des dispositifs, et mobiliser un ensemble de mesures en fonction des publics, diplômés ou non ;
- sur le marché du travail, les jeunes doivent être considérés comme des salariés à part-entière et relever des dispositifs de droit commun : l'échec des expériences passées en matière d'abaissement du salaire minimum ou de flexibilisation du contrat de travail spécifiques aux jeunes conduit à écarter définitivement de telles approches dérogatoires ;

- la « norme » de l'insertion professionnelle via une succession d'emplois précaires doit être remise en cause ;
- les jeunes qui entrent sur le marché du travail ne doivent pas être laissés sans accompagnement social et professionnel.

Les présentes recommandations de notre assemblée se situent, pour certaines d'entre elles, dans le prolongement des actions définies par les partenaires sociaux dans les accords nationaux interprofessionnels sur l'emploi des jeunes conclus en 2011, accords qui devraient faire l'objet d'un point d'étape avant la fin de l'année 2012. Elles s'inscrivent également dans le processus de concertation lancé par le Gouvernement lors de la grande conférence sociale qui s'est tenue les 9 et 10 juillet 2012 au Palais d'Iéna.

A - Agir sur les causes structurelles du sur-chômage des jeunes

📌 Recommandation n° 1 : s'inscrire dans une stratégie de croissance et de compétitivité pourvoyeuse d'emploi

Le problème du « chômage des jeunes » est avant tout un problème de chômage de masse dont les jeunes sont, plus que les autres catégories, les victimes. Surreprésentés parmi les candidats à l'embauche, et surexposés aux contrats dits « atypiques », les jeunes sont en première ligne des tensions sur le marché du travail, notamment en période de crise. A long-terme, sans création d'emplois nouveaux dans l'économie, les interventions en faveur des jeunes sur le marché du travail risquent de se limiter à changer l'ordre dans la file d'attente des demandeurs d'emploi. Diminuer durablement le taux de chômage chez les jeunes, implique de se donner les moyens de trouver le chemin d'une nouvelle forme de croissance, facteur de création d'emplois.

Le CESE invite les pouvoirs publics à construire une nouvelle stratégie de croissance en répertoriant les besoins du futur, susceptibles de générer des emplois qualifiés et pérennes en s'appuyant notamment sur un diagnostic réalisé par les observatoires de branches. L'écart entre les signes de reprise économique dans certains pays, et la dégradation persistante de la situation sur leur marché du travail, laisse entrevoir le risque d'une « croissance sans emploi » à moyen terme, qu'il convient d'anticiper dans la stratégie de reprise.

S'il incombe en premier ressort aux États membres d'insuffler le dynamisme nécessaire aux marchés du travail, une récente communication de la Commission européenne intitulée *Vers une reprise génératrice d'emplois* (2012) recense aussi les leviers dont dispose l'Union en faveur d'une stratégie de croissance durable et inclusive. C'est ainsi que l'Europe connaît de profondes mutations structurelles, recensées dans la stratégie « Europe 2020 ». Elle s'oriente en effet vers une économie verte, à faibles émissions de CO² et plus économe dans l'utilisation de ses ressources, tandis qu'elle est également confrontée au vieillissement démographique, à une évolution technologique rapide ainsi qu'à une montée en puissance de vastes économies émergentes. Pour être à la hauteur de ces enjeux et en tirer avantage, notre économie devra subir une véritable mutation dans les dix ans à venir. Selon la Commission, la transformation de l'économie dans ce sens augmentera la compétitivité et créera des sources importantes de croissance et d'emplois.

Dans ce contexte, le Conseil ne peut qu'approuver l'annonce récente d'un « Agenda compétitivité » qui sera établi à l'initiative des pouvoirs publics afin d'assurer le lien et la cohérence entre les différents chantiers ayant un impact sur la compétitivité des entreprises (recherche et développement, formation des salariés, outils publics d'accompagnement des entreprises, politique européenne, fiscalité, financement de la protection sociale, formation initiale et continue, dialogue social).

Si le Conseil se félicite que la France ait obtenu la mise en place d'un groupe de travail sur l'emploi des jeunes dans la cadre du dernier G20, et salue l'organisation par l'OIT d'un sommet international sur l'emploi des jeunes, il regrette qu'aucune initiative communautaire d'ampleur ne soit venu relayer l'inquiétude partagée sur la situation des jeunes face à l'emploi en Europe, et recommande la mise en place d'un cadre de dialogue et de suivi permanent sur le sujet.

📌 Recommandation n° 2 : renforcer l'accès à la formation et élever le niveau de qualification

Les perspectives démographiques, avec le départ à la retraite des générations du « baby-boom », vont entraîner des besoins importants de main-d'œuvre, notamment qualifiée, à brève échéance. Par ailleurs, la dégradation du marché du travail doit conduire à privilégier l'accès à la formation des jeunes afin de préparer au mieux leur insertion professionnelle future.

La France accuse un retard certain en la matière de jeunes qualifiés : seulement 42 % de jeunes français sont diplômés de l'enseignement supérieur, alors que les objectifs européens de Lisbonne en 2000, rappelés par la loi d'orientation sur l'école de 2005, fixaient l'objectif de 50 %. De plus, notre pays est marqué par une forte demande de main-d'œuvre qualifiée, tandis que ses actifs peu qualifiés se heurtent à une pénurie d'emploi. Certaines études (Institut McKinsey, 2012) estiment ainsi que « *d'ici 2020, si les conditions du marché du travail restaient inchangées, il manquerait à la France 2,2 millions de diplômés, tandis que 2,3 millions d'actifs sans diplôme ne trouveraient pas d'emploi.* »

Les difficultés d'accès à l'emploi rencontrées par les jeunes ne sont pas prioritairement dues à un déficit de qualification et de formation, mais à un problème macro-économique, en particulier le déficit de croissance. Cependant, les études démontrent que le diplôme est le meilleur rempart individuel contre le chômage, même si la crise a entamé son efficacité. Dans la nouvelle économie du savoir et de la connaissance, un niveau élevé de formation et de qualification augmente l'employabilité des salariés, c'est-à-dire les capacités et compétences valorisables sur le marché du travail, ainsi que les possibilités de mobilité géographique et professionnelle. La situation actuelle doit être mise à profit afin de préparer la sortie de crise, d'anticiper sur les besoins de compétences d'avenir, et de préparer mieux aux métiers de demain. Le Conseil estime que l'effort d'élévation du niveau des qualifications doit être poursuivi et amplifié, en agissant dans deux directions :

- *un effort massif doit être entrepris afin d'élever le niveau de formation des personnes peu ou pas qualifiées*, et de permettre l'accès à une formation des jeunes qui en sont exclus. Dans cette perspective, l'accompagnement des jeunes adultes en reprise d'études (formation tout au long de la vie) ou en certification de leurs compétences acquises (VAE) doit être renforcé. S'agissant de la formation professionnelle continue, qui profite avant tout aux plus diplômés, il convient d'accroître sensiblement l'accès aux

formations pour les jeunes actifs peu ou pas qualifiés, notamment les demandeurs d'emploi, afin de leur permettre de s'adapter aux évolutions de l'entreprise et des métiers ainsi qu'aux défis de leur vie professionnelle. En ce sens, une réflexion pourrait être menée sur des dispositifs spécifiques à la reconversion professionnelle des jeunes confrontés au chômage de longue durée.

- *Le maintien des jeunes en formation, destiné à approfondir leur qualification, doit être privilégié en période de crise*, par une lutte contre le décrochage scolaire et l'échec universitaire, ainsi que par une politique active d'aide aux jeunes en formation.
- *L'offre de formation doit évoluer* en anticipant, en lien avec les observatoires de branche et les observatoires régionaux, l'évolution des métiers et la dynamique des territoires. Cela implique de former massivement aux usages du numérique, de proposer des formations répondant aux besoins des entreprises engagées dans la transition écologique et manquant de main-d'œuvre qualifiée (domaine de l'efficacité énergétique notamment), et de poursuivre les efforts en matière de « verdissement » des formations pour les emplois et les métiers dans l'économie verte. Cela suppose également d'orienter les jeunes vers les secteurs d'activité offreur d'emploi. Il convient enfin, dans les territoires ultramarins, de développer les cursus d'enseignement liés à la biodiversité aussi bien dans le circuit universitaire et de recherche que dans ceux de l'enseignement technique ou de l'alternance. Les filières de recherche et d'excellence sur les énergies renouvelables doivent être développées en s'assurant qu'un nombre suffisant de formations et d'emplois soient proposés aux jeunes ultramarins.

B - Assurer une meilleure transition entre le système éducatif et l'emploi

👉 Recommandation n° 3 : renforcer les dispositifs d'orientation et les liens entre le système éducatif et le monde du travail

Les dispositifs d'orientation professionnelle ont été sensiblement réformés avec notamment la mise en place de dispositifs de suivi des « décrocheurs » (2011) et la reconnaissance d'un droit à l'orientation (2009).

Pour autant, la mise en place des « plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs », partenariales et territoriales, est très hétérogène. Il apparaît toutefois que l'identification des élèves décrocheurs a progressé. Cependant, en l'absence de pilote, de moyens humains supplémentaires, et d'offre de formation spécifique, la mise en place de la plateforme a eu un impact très limité sur la situation des élèves décrocheurs. Les entretiens de réorientation ne sont pas tous assurés, et surtout ils ne se traduisent ni par un suivi de long terme, ni par la proposition systématique d'une solution.

Si la loi du 24 novembre 2009 prévoit la mise en place d'un nouveau service public de l'orientation (SPO), les délais de publication des décrets et de mise en œuvre du nouveau service public ne permettent pas encore d'en tirer un réel bilan. Toutefois, le CESE réitère

les réserves dont il avait fait part dans son avis sur *40 ans de formation professionnelle* (2011) dans lequel il avait déjà souligné que la question essentielle de l'orientation ne pouvait se limiter à la désignation d'un délégué interministériel et à la labellisation d'organismes.

En ce sens, la structuration d'un service public de l'orientation tout au long de la vie doit être accélérée en insistant plus particulièrement sur deux aspects : d'une part, la coordination des acteurs et l'animation du réseau, d'autre part, la qualité de l'accueil, de l'information et de l'accompagnement, quelle que soit la structure juridique des services d'orientation.

Comme la gouvernance de ce service public de l'orientation n'est pas encore clairement définie, cette question essentielle aurait vocation à être traitée dans le cadre d'un Acte III de la décentralisation.

Si le Conseil soutient l'ambition de vouloir coordonner l'ensemble des acteurs de l'orientation sur un même territoire et insiste sur la nécessité d'inciter les branches, les chambres consulaires et les secteurs professionnels à développer des partenariats avec les écoles et les universités, il déplore cependant que ce nouveau SPO concentre l'essentiel de son budget sur le développement d'outils dématérialisés. Les jeunes doivent être accompagnés et conseillés à toutes les étapes de leurs parcours et de leurs choix menant au marché du travail. Cela passe en premier lieu par une information précise et complète sur les métiers, le contenu et le déroulement des formations ainsi que sur les débouchés professionnels en termes d'emploi et d'évolution professionnelle.

Une augmentation du nombre de professionnels de l'orientation, régulièrement formés et dont le rôle doit être revalorisé, est nécessaire. Le développement du SPO doit aller davantage en ce sens et l'accompagnement humain, et l'accueil au sein de sites physiques ouverts et accueillants doit être renforcé.

Enfin, le CESE préconise le développement de modules de préparation à l'insertion professionnelle au sein des cursus de formation à l'université et, le cas échéant, dans l'enseignement secondaire. Conçus comme des enseignements à part entière, associant notamment des intervenants extérieurs au monde de l'enseignement, ces modules doivent permettre de découvrir la vie de l'entreprise, le droit du travail (droits individuels et collectifs, droit syndical, dialogue social) ainsi que l'acquisition de compétences spécifiques à l'insertion professionnelle (rédaction de *curriculum vitae*, de lettres de motivation, préparation à des entretiens d'embauches, etc...).

👉 Recommandation n° 4 : développer et améliorer les formations en alternance

L'alternance fait l'objet d'un large consensus sur son intérêt et son efficacité. Les formations en alternance, qui connaissent un développement rapide ces dernières années, présentent en effet de bons résultats en termes d'insertion professionnelle. Leur développement constitue donc une voie intéressante pour favoriser l'accès des jeunes à l'emploi. Les pouvoirs publics ont fixé en 2011 l'objectif de 800 000 jeunes en alternance d'ici 2015, dont 600 000 apprentis, et à terme un million.

Il existe en France un véritable potentiel de développement de l'apprentissage que les secteurs public comme privé pourraient mieux exploiter. L'obstacle principal au développement de l'alternance réside dans l'insuffisance des contrats proposés aux jeunes.

Le relèvement progressif des quotas d'alternants dans les entreprises de plus de 250 salariés, prévu par la loi du 28 juillet 2011, peut contribuer à lever cet obstacle même si le faible montant des pénalités applicables aux entreprises ne respectant pas l'objectif légal de 5 % d'apprentis vient a contrario en limiter la portée.

Néanmoins, le Conseil estime qu'il est nécessaire de ne pas limiter l'action des pouvoirs publics en faveur de l'emploi des jeunes à l'affirmation du seul soutien à l'alternance. Il s'agit, en effet, d'un dispositif de formation, et non d'embauche définitive, qui n'a que peu d'effet sur la pénurie d'emplois. Ni « voie de garage », ni solution miracle, il est nécessaire de porter une vision raisonnée sur les forces et faiblesses de l'alternance.

En outre, les freins rencontrés dans le développement de l'alternance, ainsi que plusieurs tendances mises au jour lors des auditions, amènent le Conseil à préconiser une approche plus qualitative de ce système de formation autour de sept priorités :

- *Veiller à un développement équilibré de l'apprentissage entre les niveaux secondaire et supérieur.* L'essentiel du développement de l'apprentissage ces dernières années a concerné les jeunes qualifiés. En 2006, seulement 40 % des nouveaux apprentis étaient non qualifiés, alors qu'ils étaient 60 % en 1992 (chiffres OCDE). Alors que l'image de l'apprentissage est aujourd'hui en voie de revalorisation, il est crucial que cette filière de formation continue d'accueillir prioritairement les jeunes non qualifiés pour les aider à acquérir une qualification. Dans l'enseignement supérieur, il convient de promouvoir, de préférence, l'apprentissage pour les formations au niveau Licence. Le développement de l'apprentissage dans le supérieur pose aussi la question d'une modulation de la rémunération des apprentis selon leur niveau de formation, comme c'est déjà le cas dans certaines entreprises.
- *Lutter contre le taux de rupture élevé des contrats d'apprentissage.* L'existence de taux de ruptures élevés des contrats, bien que variables selon les branches professionnelles, constitue un frein important au développement de l'alternance. Si l'information des jeunes sur les métiers et sur la formation doit être renforcée, l'organisation et les conditions de déroulement de l'apprentissage doivent être améliorées pour éviter les ruptures tant de la part des jeunes que de celle des entreprises. A cet égard, il conviendrait de rendre plus régulières (2 à 3 fois par an) les visites des formateurs au sein des entreprises d'accueil. De façon plus générale, le CESE invite les partenaires sociaux à ouvrir des négociations de branche, portant notamment sur les conditions de travail et de rémunération des apprentis, la question de la formation des tuteurs et la valorisation de la fonction tutorale dans les entreprises d'accueil. Enfin, il conviendrait de promouvoir les actions de sensibilisation, de mobilisation et d'accompagnement des entreprises en faveur de l'alternance, en particulier les TPE, comme peuvent notamment le faire les « développeurs de l'alternance ».
- *Confier aux CFA et aux centres de formation une mission d'accompagnement des jeunes.* Alors que 18 % des jeunes intéressés par une formation en alternance déclarent avoir renoncé faute de parvenir à trouver un employeur, le CESE propose que la recherche d'un employeur ne relève plus de la responsabilité exclusive du jeune, mais de l'institution qui accepte de l'inscrire en formation. Cet accompagnement pourrait se traduire, en lien avec les organisations professionnelles et/ou les chambres consulaires, par le développement de portail de mise en relation des jeunes avec les offres des employeurs, élaboré au niveau régional. Les CFA et les centres de formation devraient disposer des moyens nécessaires pour mettre en place des

référénts chargés de suivre les apprentis et d'assurer la médiation entre les jeunes et l'employeur. Ces référents pourraient aussi aider les jeunes apprentis dans leurs démarches relatives aux questions de logement, de transport, voire de santé et de garde d'enfants.

- *Enrichir l'offre de formation* en diversifiant les diplômes et les qualifications accessibles par la voie de l'apprentissage sans jamais affaiblir les enseignements fondamentaux qui garantissent l'adaptabilité et la capacité d'évolution nécessaire. Il convient de favoriser la construction de parcours personnalisés grâce à des passerelles entre les diverses voies de formation et en encourageant les partenariats par exemple entre CFA, chambres consulaires et universités, L'offre d'apprentissage doit être davantage tournée vers les métiers de la nouvelle économie, dont les besoins de main-d'œuvre qualifiée sont importants. Enfin, les Régions devraient aussi se saisir pleinement de leur mission de pilotage de la carte des formations par la voie de l'apprentissage afin d'améliorer l'adéquation entre l'offre et les besoins de formation.
- *Encourager l'embauche à l'issue d'une période d'alternance.* En 2009, sept mois après l'obtention de leur diplôme, seuls 36 % des apprentis ont été recrutés en CDI, et 67,3 % sont en emploi. Le taux d'insertion dans l'emploi à l'issue de l'apprentissage doit néanmoins être amélioré. Bien que ce taux soit l'indicateur du Programme annuel de performance des dépenses fiscales et sociales de l'Etat en faveur de l'apprentissage, aucune mesure incitative ou coercitive n'est corrélée à ces dépenses. Le CESE invite les partenaires sociaux à fixer, branche par branche, un objectif de jeunes alternants recrutés en CDI à l'issue de leur contrat d'apprentissage.
- *Faire des apprentis des acteurs de leur formation.* Les attentes des apprentis, souvent peu représentés au sein des entreprises et des centres de formation, doivent être mieux prises en compte pour améliorer la formation et revaloriser les filières de formation en alternance. Le CESE préconise la systématisation d'un temps de reprise au sein des CFA après chaque période passée en entreprise, la reconnaissance du principe d'une représentation collective des apprentis par voie d'élection au sein des CFA, et l'ouverture de permanences ou de points d'information syndicaux au sein des centres de formation.
- *Augmenter le nombre de places d'apprentissage dans le secteur public.* Le secteur public devrait aussi apporter sa contribution à l'insertion des jeunes en augmentant de façon significative les places d'apprentissage. Le Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État (PACTE), caractérisé par la faiblesse du nombre de jeunes concernés, doit être profondément amélioré.

➤ Recommandation n° 5 : généraliser les stages et améliorer leur règlementation

Le nombre de stages en milieu professionnel est estimé aujourd'hui à environ 1,6 million par an, contre 600 000 en 2006. La croissance du nombre de stages étudiants et la généralisation des stages dans les cursus de l'enseignement professionnel ne suffisent pas à expliquer à elles seules cette progression, qui résulte également du chômage des jeunes diplômés prêts à accepter des stages, faute de mieux. S'ils complètent utilement la formation théorique dispensée aux étudiants et doivent donc être encouragés, les stages

donnent parfois lieu à des abus. Face au développement exponentiel des stages dans les cursus de formation, le Conseil estime nécessaire de mettre en place un suivi statistique - les données disponibles sur ce sujet étant trop parcellaires.

Le CESE préconise la généralisation d'un stage au sein des cursus de formation, et notamment en Licence et une aide adaptée aux étudiants dans leur recherche de stage par les universités.

Cette généralisation doit en parallèle s'accompagner d'un encadrement des stages afin de leur redonner une véritable utilité pédagogique et de mettre un terme au sous-emploi déguisé qu'ils sont parfois devenus. Depuis 2006, plusieurs initiatives législatives et réglementaires, faisant souvent suite à l'action des partenaires sociaux, sont intervenues. Ces évolutions témoignent d'une prise de conscience qui va dans le bon sens, mais leur caractère partiel et leurs difficultés de mise en œuvre nécessitent aujourd'hui de franchir une nouvelle étape.

Le CESE estime qu'une définition légale du stage doit être élaborée. Le juge requalifie depuis plusieurs années les conventions de stage en contrat de travail lorsqu'un abus est constaté, accentuant l'insécurité juridique pour les organismes d'accueil. Cette définition légale doit permettre d'assurer un contenu formatif et un encadrement pédagogique, de garantir certains droits sociaux dans l'entreprise ou l'organisme d'accueil, et de sanctionner les stages abusifs dissimulant des emplois.

Conformément aux dispositions de l'article 10 de l'accord national interprofessionnel du 7 juin 2011, le CESE considère que l'interdiction des stages supérieurs à six mois doit être effective. Au-delà de cette durée, il convient de modifier la qualification juridique de la formation qui est dès lors clairement en alternance. Le CESE préconise de renforcer les dispositions prévues par la loi du 28 juillet 2011 en supprimant les dérogations prévues (étudiants inscrits dans des cursus pluriannuels avec des stages longs, année de césure...) qui contribuent à vider de son sens cette interdiction légale.

Afin d'éviter un *turn-over* des stagiaires trop important dans les entreprises, le délai de carence entre deux stages doit être maintenu même lorsque le stage n'a pas été à son terme. Les conventions de stage pouvant s'apparenter à des conventions de complaisance délivrées par des organismes de formation ou par certaines universités doivent être effectivement prohibées : la subordination de la signature d'une convention de stage à la validation de tout ou partie de la formation ou la délivrance de la convention à l'issue d'un délai de plusieurs mois suivant l'inscription pourraient être envisagées.

Le Conseil propose d'étendre la gratification des stages à l'ensemble de la fonction publique territoriale, et pour l'ensemble des formations de la filière médico-sociale, au besoin en prévoyant pour les secteurs concernés une compensation à négocier avec les pouvoirs publics. Notre assemblée suggère l'ouverture d'une concertation avec les partenaires sociaux sur l'évolution des conditions de gratification des stagiaires : un versement dès le premier jour pour tous les stages quelle que soit leur durée pourrait être envisagé (afin d'éviter les effets de seuil constatés) et le montant de cette gratification pourrait être modulé selon le niveau de qualification du stagiaire, conformément à ce que l'ANI du 7 juin 2011 invite les branches professionnelles à réaliser.

Le CESE recommande des missions d'inspections ciblées sur la question des abus de stages de la part des services compétents du ministère du Travail.

C - Faire de l'accès à l'emploi des jeunes les moins qualifiés une priorité

📌 Recommandation n° 6 : poursuivre les efforts dans la lutte contre l'illettrisme

L'acquisition des savoirs de base est un prérequis indispensable pour l'insertion professionnelle des jeunes peu ou non qualifiés.

La lutte contre l'illettrisme doit d'abord être prise en compte dans les politiques éducatives dans la mesure où c'est à l'école que doivent naturellement être acquises les compétences fondamentales (lire, écrire, compter). Une fois sortis du cadre scolaire, les jeunes actifs en situation d'illettrisme doivent être repérés afin d'être orientés le plus tôt possible vers une structure d'insertion professionnelle ou éducative, de préférence appliquant une pédagogie de l'alternance.

Dans les territoires ultramarins, la scolarisation des jeunes devrait s'effectuer le plus tôt possible en maternelle et la mise en place d'un dispositif de détection des jeunes illettrés dès l'école primaire. À cet égard, la concertation sur la refondation de l'école pourrait comporter un volet spécifique aux Outre-mer avec une priorité donnée à l'école maternelle et primaire.

Les actions de lutte contre l'illettrisme intégrées au parcours d'insertion professionnelle concernent un grand nombre de jeunes âgés de 18 à 25 ans et méritent d'être encouragées. Elles constituent un volet important des plans régionaux de lutte contre l'illettrisme et associent la Région, Pôle emploi, les services de l'Etat et les partenaires sociaux. Les modules français « compétence professionnelle » qui reposent sur un partenariat ACSE, Pôle emploi et AGEFOS-PME intéressent essentiellement les jeunes migrants.

Compte tenu de l'importance et des enjeux de l'illettrisme sur le marché du travail, notre assemblée réitère son soutien à la proposition, portée par l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme et plus de 50 organisations, de faire de la lutte contre l'illettrisme une grande cause nationale.

📌 Recommandation n° 7 : développer les dispositifs de « deuxième chance »

a) Les dispositifs existants

Les dispositifs « deuxième chance », qu'il s'agisse des Ecoles de la 2^e chance (E2C) ou des Centres « Défense 2^e chance » gérés par l'Etablissement public d'insertion de la Défense (EPIDe) et fortement inspirés par l'expérience du service militaire adapté (SMA) Outre-mer, ont principalement pour objet de réconcilier ces jeunes avec l'école afin de leur donner la possibilité de poursuivre un cursus scolaire, de suivre une formation, de décrocher un diplôme et de réussir leur entrée dans la vie active. Ces dispositifs concernent environ 7 000 jeunes par an, chiffre que l'on peut rapprocher des 120 000 à 150 000 jeunes sortants chaque année du système scolaire sans diplôme.

Les dispositifs de « deuxième chance » ayant prouvé leur efficacité, le CESE est donc favorable à leur développement, en veillant toutefois à ce que ces dispositifs restent concentrés sur les jeunes les plus en difficulté et que leur répartition géographique soit plus équilibrée. A cet égard, le Conseil préconise la création d'un dispositif de la « deuxième chance » dans chaque département ainsi que dans chacun des territoires ultramarins.

b) La création d'un dispositif de « deuxième chance » au sein de l'Education nationale pour les jeunes de 16-18 ans

Notre assemblée estime nécessaire qu'une réflexion s'engage sur la possibilité de mettre en œuvre un dispositif de « deuxième chance » au sein de l'Education nationale et dans l'enseignement agricole.

Loin de se substituer aux initiatives « deuxième chance » précitées, essentiellement destinées aux jeunes à partir de 18 ans, ces structures auraient vocation à répondre de manière spécifique aux jeunes décrocheurs de 16 à 18 ans avant que ceux-ci ne s'installent dans une logique de déscolarisation. La prise en charge des décrocheurs est en effet marquée par une discontinuité importante, et il peut se passer plusieurs années avant une sortie du système scolaire et la prise en charge par une mission locale. Depuis 1996 il existe au sein de l'Education nationale une « mission générale d'insertion » (MGI) dont l'objectif est de prévenir les sorties scolaires sans diplôme. La MGI comprend des structures expérimentales destinées spécifiquement aux élèves en décrochage.

Pour pouvoir être rescolarisé, un jeune qui décroche a besoin d'un sas lui permettant de définir son projet personnel et professionnel, de sortir de la spirale de l'échec scolaire, de se mettre confiance par rapport à l'école à travers un travail sur les savoirs fondamentaux, d'acquérir des compétences transversales de socialisation. Cette transition, en fonction du profil du jeune pourrait durer de trois mois à une année scolaire, avec une prise en charge d'une trentaine d'heures hebdomadaires, totalement individualisée. S'inscrivant en complément des structures innovantes (une dizaine de « micro lycées » et établissements équivalents) qui ont été créés depuis 2000 mais restent malheureusement aujourd'hui à un stade expérimental, un dispositif deuxième chance pourrait être créé dans l'établissement référent de chaque district, prioritairement en lycée professionnel. Cette structure animée par un coordinateur, mobiliserait une équipe pluriprofessionnelle avec des enseignants spécialisés, des personnels médicaux, sociaux et des intervenants extérieurs. A l'issue de cette prise en charge, l'élève en fonction de son projet, serait accompagné vers une rescolarisation ou une formation en alternance.

📌 Recommandation n° 8 : renforcer les outils de la politique de l'emploi dans les quartiers prioritaires

Dans le domaine de l'emploi, les dispositifs de droit commun ne ciblent pas suffisamment les quartiers prioritaires de la politique de la ville, dont le taux de chômage, en particulier celui des jeunes, est bien supérieur aux moyennes nationales. Il en va d'ailleurs de même dans certaines zones rurales.

Certes, la mise en œuvre des contrats d'objectifs et de moyens « apprentissage » 2011-2015 marque un progrès en fixant comme prioritaire l'accès des jeunes issus des zones urbaines sensibles au contrat d'apprentissage, sans limite physique ni financière pour les contrats aidés. Toutefois, comme le recommande la Cour des comptes dans un rapport récent (2012), le Conseil préconise de renforcer les outils de la politique de l'emploi dans les quartiers prioritaires, notamment par la réalisation à intervalles réguliers d'un bilan de l'avancement et de l'impact sur les jeunes résidents en zones urbaines sensibles (ZUS) de la mise en œuvre des contrats d'objectifs et de moyens apprentissage 2011-2015.

Outre une plus grande présence des agences de Pôle emploi dans ces quartiers, il convient également de mieux cibler les publics des zones urbaines sensibles (ZUS) dans les parcours d'« accompagnement » de Pôle emploi destinés aux demandeurs d'emplois rencontrant des difficultés de reclassement.

La portée du contrat d'autonomie mis en place en 2008 semble limitée. Les jeunes bénéficiaires sont plus souvent déjà connus du service public de l'emploi et moins éloignés de l'emploi que le public cible, le taux de sortie positive (débouchant sur un emploi ou une sortie qualifiante) stagne à 25 % de l'ensemble des contrats signés (inférieur au taux moyen de 28 % d'accès à l'emploi des jeunes suivis par les missions locales), et l'enveloppe budgétaire qui lui est consacrée est très largement supérieure à celle accordée par l'Etat aux missions locales pour la mise en œuvre du CIVIS, pour seulement 8 300 jeunes concernés.

Dans un souci de simplification des dispositifs existants et de recherche de l'efficacité, le CESE préconise d'étudier la faisabilité d'un redéploiement de l'effort budgétaire lié au contrat d'autonomie vers le financement d'un « CIVIS intensif », prestation de prospection et d'accompagnement renforcé vers l'emploi, que les missions locales pourraient assurer en régie ou piloter dans le cadre de marchés régionaux.

Recommandation n° 9 : **augmenter le nombre de contrats aidés** **en période de crise**

Le recours aux contrats aidés constitue depuis longtemps un moyen d'insérer sur le marché du travail des demandeurs d'emplois confrontés à des situations particulières. A l'issue de la conférence sociale de juillet 2012, le Gouvernement a annoncé son intention de mettre en œuvre 150 000 emplois d'avenir (dont 100 000 dès 2013).

Dans un contexte de crise de l'emploi, notre assemblée est favorable à une augmentation significative du nombre des contrats aidés afin d'éviter que les chômeurs les plus éloignés de l'emploi, et notamment les jeunes peu ou non qualifiés, ne se coupent du marché du travail. Les emplois d'avenir peuvent ainsi apparaître opportuns à titre transitoire pour améliorer la situation sur le marché du travail de nombreux jeunes.

Selon le projet de loi en discussion au Parlement, les emplois d'avenir seront principalement créés par des employeurs du secteur non marchand dans des activités à forte utilité sociale ou environnementale. Ils bénéficieront en priorité aux jeunes résidant en ZUS ou dans des zones d'emploi où le taux de chômage des jeunes est supérieur à la moyenne nationale. Ces critères visent à prendre en compte la situation des zones rurales isolées ou des départements d'Outre-mer, particulièrement touchés par le chômage des jeunes.

D'une manière générale, le CESE tient à souligner que, pour être pleinement efficace, cette mesure doit répondre à un certain nombre d'exigences :

- s'agissant des publics bénéficiaires, il conviendrait sans doute d'ouvrir ce nouveau contrat aidé aux jeunes de niveau IV, voire III afin de ne pas pénaliser les jeunes qui ont réussi à obtenir leur diplôme mais qui peuvent rencontrer des difficultés importantes d'accès à l'emploi, notamment en Outre-mer ;
- l'expérience montre que l'accompagnement et la formation des publics bénéficiaires constituent aussi des éléments déterminants pour une insertion durable sur le marché du travail. Les actions de formation, complétant les

apprentissages en situation de travail, doivent être réellement qualifiantes, et reconnues par un diplôme ou une certification inscrite au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ;

- s’agissant des secteurs concernés par ces emplois d’avenir, si notre assemblée trouve pertinent que soient visées les filières vertes, il faut rappeler avec force que l’accès à ce type d’emploi ne pourra se faire sans formation adéquate ;
- il convient de veiller à la prescription de contrats de durée suffisante (36 mois minimum) pour permettre le développement d’actions visant à une insertion durable. Ils doivent permettre aux jeunes de s’inscrire dans un parcours professionnel sécurisé et ascendant en termes d’accompagnement et d’accès aux compétences. La mise en place d’une aide complémentaire et dégressive pour l’embauche en CDI de jeunes en emploi d’avenir permettrait de répondre à cet objectif. La question de l’assujettissement à l’assurance chômage des jeunes embauchés en emplois d’avenir embauchés par les collectivités territoriales doit être posée, afin d’anticiper la sortie de contrat si celle-ci ne débouche pas sur un emploi durable ;
- le CESE préconise notamment une obligation de mise en place d’un tutorat sur le lieu de travail. L’inscription des bénéficiaires de contrats aidés en catégorie E de la liste des demandeurs d’emploi devrait être rendue obligatoire afin qu’ils puissent être suivis par les conseillers de Pôle emploi ;
- les conventions signées entre l’Etat et les associations sur les emplois d’avenir devront porter une attention spécifique à l’accompagnement des employeurs qui embaucheront des jeunes en emploi d’avenir.

📌 Recommandation n° 10 : mobiliser le secteur de l’insertion par l’activité économique

Le secteur de l’insertion par l’activité économique (IAE) apporte une contribution essentielle à l’insertion professionnelle des jeunes particulièrement éloignés de l’emploi. En effet, les structures du secteur de l’IAE - notamment sous forme associative - ont acquis un savoir-faire éprouvé dans l’accompagnement de personnes éloignées de l’emploi ainsi que dans leur qualification et leur formation.

De manière opportune, la loi de finances pour 2012 a pérennisé le taux maximal dérogatoire de l’Etat pour les contrats uniques d’insertion (CUI) conclus par les ateliers et chantiers d’insertion de ce secteur.

Dans ces conditions, le secteur de l’insertion par l’activité économique, qui comporte de nombreux emplois à forte utilité sociale, devrait être conforté dans son financement et faire partie des secteurs prioritaires dans la mobilisation des contrats aidés.

📌 Recommandation n° 11 : instaurer un droit à la formation initiale différée

Le CESE salue l’initiative récente de la Commission européenne visant à promouvoir la « Garantie pour les jeunes » qui permet de s’assurer que les jeunes soit occupent un emploi, soit suivent des études ou une formation ou une reconversion dans un délai de quatre mois à compter de la fin de leur scolarité, en particulier en ce qui concerne les jeunes quittant prématurément l’école.

Dans le même esprit, notre assemblée soutient de manière constante l'idée d'un droit à la formation initiale différée qui vise à donner une seconde chance à l'ensemble des actifs, notamment aux jeunes sortis du système scolaire sans diplôme ni qualification professionnelle reconnue, voire sans le socle commun des connaissances et des compétences. En effet, dans la nouvelle économie du savoir et de la connaissance, la situation des jeunes actifs non qualifiés constitue un gâchis collectif autant qu'un drame humain. Le droit à la formation initiale différée permet aussi de réduire la coupure entre formation initiale et formation continue, tout en favorisant les formations qualifiantes.

D - Améliorer le fonctionnement du marché du travail

Le fonctionnement du marché du travail n'est guère satisfaisant dans la mesure où il continue de faire porter le poids des ajustements conjoncturels sur les jeunes et, malgré des progrès récents, les seniors. L'amélioration du marché du travail constitue donc un enjeu essentiel.



Recommandation n° 12 : sécuriser les mobilités et les transitions professionnelles

La segmentation du marché du travail peut agir comme un frein à la mobilité professionnelle, et pénaliser ainsi les catégories les plus vulnérables notamment les jeunes, les femmes et les seniors. A la différence d'autres pays européens, les mobilités professionnelles sont plus limitées en France et le plus souvent subies par les salariés.

Un précédent avis portant sur *La sécurisation des parcours professionnels* (2007), le Conseil suggérait déjà des mesures pour accéder à l'emploi pendant toute la vie professionnelle. Il soulignait surtout la nécessité de gérer et faciliter les transitions professionnelles en assurant un accompagnement personnalisé en fonction de leur situation (proximité ou éloignement) par rapport à l'emploi (et non en fonction de la nature juridique de leur licenciement, économique ou non), en gérant intelligemment les périodes de ruptures par des formations adaptées, qualifiantes, et en prévoyant des droits transférables et garantis collectivement.

S'inspirant pour une part de ces propositions, l'accord interprofessionnel du 11 janvier 2008 et la loi du 25 juin 2008 portant modernisation du marché du travail ont commencé à apporter des réponses à la segmentation néfaste du marché du travail. Cette législation pose notamment les premiers jalons, encore modestes, d'un système alliant flexibilité de l'emploi et sécurisation des parcours professionnels pour tous les salariés.

A l'issue de la Grande conférence sociale de juillet 2012, les partenaires sociaux ont été invités à poursuivre cette réflexion en ouvrant une négociation collective, au niveau national et interprofessionnel, sur la sécurisation de l'emploi. Le CESE soutient la démarche engagée.



Recommandation n° 13 : réduire la segmentation du marché du travail

Le CDD semble de moins en moins être un tremplin rapide vers un emploi stable, notamment pour les jeunes. Dans le meilleur des cas, le recours massif aux CDD pour l'embauche des jeunes transforme ces contrats en une super période d'essai pour recruter sur un emploi permanent. Dans ces conditions, il semble prioritaire de poursuivre les efforts pour réduire globalement la segmentation du marché du travail français, caractérisé par un dualisme particulièrement néfaste aux jeunes dont la situation reste insuffisamment prise en compte.

Le CESE appelle à rompre avec l'idée centrale des politiques de l'emploi en direction des jeunes depuis une trentaine d'années considérant que la situation de précarité des jeunes leur permettrait d'accéder plus facilement à l'emploi en limitant le risque lié à l'embauche pour l'employeur. Cette politique ne s'est pas traduite par une amélioration substantielle de leur situation face à l'emploi.

Dans ce contexte, deux démarches pourraient être conjointement explorées dans le cadre de la négociation sociale qui va s'ouvrir :

- *Convertir les CDD de longue durée en CDI.* La première est celle d'une évolution des textes afin de faire en sorte que le passage du CDD au CDI s'effectue de manière plus systématique. Ainsi, comme le préconise l'OCDE (2009), les emplois temporaires (CDD et intérim) pourraient être, à l'instar des Pays-Bas, automatiquement convertis pour tous les travailleurs quel que soit leur âge en CDI, au bout d'un laps de temps ou d'un certain nombre de renouvellements, selon des conditions à déterminer par la négociation.
- *Moduler les cotisations chômage des entreprises en fonction du recours au travail précaire.* Le taux de cotisation serait ainsi plus étroitement corrélé au risque que fait subir l'employeur à la collectivité d'avoir à indemniser ses anciens salariés. Afin de limiter le recours excessif aux contrats temporaires (CDD, intérim) hors contrats saisonniers ou de chantier, les cotisations d'assurance-chômage devraient ainsi être plus élevées sur ce type de contrat. L'emploi précaire représente près d'un tiers des entrées à Pôle emploi. Un quart des personnes qui s'inscrivent à Pôle-emploi sont en fin de contrat à durée déterminée (CDD). Ce système est particulièrement coûteux pour l'assurance chômage : les CDD représentent près de 4 % des contributions au régime d'assurance chômage, mais 22 % des allocations versées (respectivement 3 % des contributions et 7 % des allocations pour les emplois intérimaires).

📌 Recommandation n° 14 : faire de l'emploi des jeunes un thème régulier du dialogue social

Les partenaires sociaux ont signé quatre Accords nationaux interprofessionnels (ANI) sur l'emploi des jeunes en 2011. Ces accords, qui ont notamment permis de définir un programme d'actions pour l'accès des jeunes à l'emploi, devraient faire l'objet d'un bilan d'étape avant la fin de l'année.

Cette mobilisation des partenaires sociaux a représenté un engagement très important, et relativement inédit. Pour autant, l'urgence de la situation et l'importance de l'enjeu, nécessitent d'inscrire ce dialogue social dans la durée, et de le diffuser au niveau des branches et des entreprises. En effet, en dépit de cette mobilisation au niveau interprofessionnel, il est un fait que l'emploi des jeunes ne constitue pas encore un thème privilégié et régulier du dialogue social : le bilan annuel de la négociation collective établi par le ministère du travail n'identifie même pas l'emploi des jeunes comme un thème régulier du dialogue social.

Le CESE estime nécessaire de faire de l'emploi des jeunes un thème régulier du dialogue social, à tous les niveaux, par l'intermédiaire de l'instauration d'une obligation légale de négocier :

- soit en intégrant cette question aux thèmes de la négociation annuelle obligatoire (NAO) au même titre que les salaires, le temps de travail, l'égalité entre les

- sexes, l'intégration des travailleurs handicapés et, tous les trois ans, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- soit en instituant dans les entreprises de plus de 50 salariés et dans les branches, une obligation de conclure un accord collectif relatif à l'emploi des jeunes avant une date butoir, sous peine de sanction financière, à l'image de ce que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 avait imposé aux entreprises sur l'emploi des seniors en 2010.

Les accords sur l'emploi des jeunes pourraient à titre d'exemple porter sur l'entrée des jeunes dans l'entreprise : objectifs de recrutements en CDI, part des CDI dans les recrutements de jeunes, objectifs d'accueil d'alternants et place des alternants ayant réussi leur diplôme dans les recrutements, modalités d'accueil des stagiaires, modalités d'intégration des jeunes dans l'entreprise, politique de formation des jeunes recrutés dans l'entreprise. Afin de lutter contre les discriminations, ces accords devraient également aborder la question de la diversité tant sociale que géographique dans les pratiques de recrutement. Cela suppose d'élaborer des outils de mesure de la diversité, fondés sur un critère territorial, qui pourraient être intégrés dans le bilan social.

Recommandation n° 15 : **favoriser l'insertion professionnelle des jeunes par l'entrepreneuriat**

Le CESE considère que la démarche de création et reprise d'entreprise peut constituer un atout pour l'accès des jeunes à l'emploi. Cependant, le principal dispositif d'aide à la création d'entreprise (l'ACCRE) ouvert aux demandeurs d'emploi et aux jeunes se présentant sur le marché du travail ne profite guère aux jeunes peu ou pas diplômés désireux d'entreprendre. Ces derniers se heurtent plus souvent à des difficultés d'accès à l'information et ne disposent généralement pas de la sécurité matérielle minimale leur permettant d'entreprendre avec de réelles chances de succès. L'accès au financement constitue une difficulté majeure pour les jeunes entrepreneurs. Il conviendrait d'accroître les dispositifs leur permettant réellement d'accéder au marché de la reprise.

Par ailleurs, les mesures de formation et d'accompagnement associées à l'ACCRE paraissent insuffisamment adaptées à ces publics. A cet égard, le Conseil a, dans des travaux antérieurs (étude sur la *Création et pérennisation de l'entreprise de petite taille* en 2001 ; avis sur *La transmission des PME artisanales, commerciales, industrielles et de services* en 2004), particulièrement insisté sur l'importance de la formation. Il a notamment préconisé de l'individualiser le plus possible pour que tous les créateurs et repreneurs aient une connaissance suffisante de la gestion de l'entreprise.

En ce qui concerne les jeunes plus diplômés et qualifiés, le conseil estime que toutes les initiatives d'information et de sensibilisation prises par les acteurs économiques et sociaux pour promouvoir l'entrepreneuriat doivent être encouragées et soutenues. Les juniors entreprises implantées au sein de certaines écoles et universités, les « incubateurs d'entreprises » créés par les Chambres consulaires dans leurs établissements ou le prix de l'étudiant entrepreneur en économie sociale sont à cet égard tout à fait exemplaires. Le Conseil préconise l'intégration de formations sur les modèles d'entrepreneuriat coopératif, dans les enseignements en gestion d'entreprise. Enfin, dans les zones rurales, il est essentiel de préserver le foncier agricole, d'inciter les transmissions-reprises et de soutenir l'ensemble des jeunes porteurs de projet par un accompagnement personnalisé.

📌 Recommandation n° 16 : mener une action conjointe pour l'emploi des jeunes et des seniors grâce au nouveau contrat dit de « génération »

Le double constat d'un faible taux d'emploi des jeunes et des seniors invite à mener une action en parallèle pour une insertion professionnelle durable des jeunes et pour un maintien en emploi des seniors jusqu'à l'âge de départ en retraite. Une négociation devrait s'ouvrir prochainement avec les partenaires sociaux afin de définir certaines modalités du contrat de génération, incluant la gestion des âges dans l'entreprise, la mise en œuvre du transfert des compétences, l'adaptation du dispositif aux différentes tailles d'entreprises ou encore la place accordée aux négociations d'entreprises et de branches.

Notre assemblée prend acte du fait que le contrat de génération peut être un outil de la lutte contre le chômage, en ciblant les jeunes et les seniors, tout en permettant de faire davantage de place aux jeunes dans l'entreprise pour anticiper le renouvellement des compétences.

Sans remettre en cause la pertinence des objectifs poursuivis par ce nouveau dispositif, le CESE s'interroge cependant sur le risque d'effet d'aubaine important qu'il pourrait comporter en dépit de la fixation d'un plafond de 300 salariés pour les entreprises susceptibles de bénéficier des aides financières forfaitaires liées à ce nouveau contrat.

C'est pourquoi le CESE souligne la nécessité d'un paramétrage très fin de cette réforme afin qu'elle produise les effets attendus sur l'emploi sans pour autant dégrader davantage nos finances publiques. Dans cette perspective, alors même que les entreprises de moins de 300 salariés représentent près des deux tiers des emplois en France, la question d'un meilleur ciblage des contrats de générations sur les PME se pose avec acuité dans une optique de transmission des compétences. De même, afin d'atteindre une efficacité maximale contre le chômage et de limiter les effets d'aubaine, le « contrat de génération » devrait concerner prioritairement le public des jeunes les moins qualifiés, élargi aux jeunes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, et auxquels les portes du travail sont le plus sévèrement fermées. En effet, l'impact du coût du travail dans une décision d'embauche diminue à mesure que le niveau de qualification du jeune recruté est élevé, et les jeunes plus qualifiés sont déjà plus souvent embauchés en CDI en l'absence d'incitation.

De même, le contrat de génération devrait être notamment ciblé, d'une part, sur les seniors exposés à des facteurs de pénibilité professionnelle tels qu'ils sont désormais définis par le décret du 30 mars 2011 et, d'autre part, sur les secteurs et les métiers qui, du fait de leur pyramide des âges, sont susceptibles de perdre des compétences clefs dans les années à venir.

Le CESE recommande aussi d'être particulièrement attentif au contenu de l'accompagnement proposé aux jeunes afin d'éviter que la formation prévue, sous forme de tutorat, soit trop informelle.

Enfin, pour les entreprises d'une certaine taille, notre assemblée propose de réfléchir à un système d'aides financières progressives, en réservant les aides maximales aux entreprises les plus vertueuses qui procèdent au recrutement simultané d'un jeune et d'un senior.

E - Améliorer l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi

📌 Recommandation n° 17 : améliorer l'accompagnement des jeunes par les missions locales

Pour un jeune sans qualification, chercher un emploi relève souvent du parcours du combattant. Dans ces conditions, l'efficacité des services de l'emploi dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi est essentielle.

Outre le suivi de l'ensemble des jeunes en demande d'insertion, le réseau des missions locales (ML) doit accompagner de nombreux jeunes au titre de la mise en œuvre du CIVIS. Le CESE tient à souligner la qualité des résultats obtenus en termes de retour à l'emploi ou d'accès à des formations par le réseau des missions locales dans un contexte contraint, et la pertinence d'un réseau territorialisé, impliquant fortement les élus locaux dans sa gouvernance, pour définir des actions au plus près des besoins.

a) La nécessité d'une meilleure coordination entre Pôle emploi et les missions locales

L'organisation du service public de l'emploi et de l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emplois doit être posée. Plutôt que de faire évoluer les missions locales vers le rôle de relai systématique de Pôle emploi auprès de tous les jeunes de moins de 26 ans (qui impliquerait de repenser le projet des missions locales en leur confiant une activité quasi-exclusive de placement, y compris pour des jeunes diplômés), le Conseil estime nécessaire de centrer leur activité sur les publics les plus éloignés de l'emploi, disposant d'un besoin de formation important. Cela n'exclut pas *a priori* la possibilité de développer, en fonction des besoins, des interventions vers d'autres publics, notamment dans la perspective de ne pas dégrader la relation employeurs avec un public stigmatisé alors que les besoins de recrutement des entreprises sont diversifiés), mais cela a pour objectif de garantir la qualité des services d'accompagnement proposés aux jeunes les plus en difficulté d'insertion sociale et professionnelle par l'élaboration d'un panel d'interventions obligatoires, définies en lien avec l'Etat.

Le CESE estime que la « co-traitance » au terme de laquelle les missions locales accompagnent près de 150 000 jeunes orientés par Pôle emploi ne doit pas être considérée comme une « soupape de désengorgement » de ce dernier, au terme de laquelle les missions locales ne seraient pas financées à hauteur des jeunes accueillis. Pôle emploi doit également, parallèlement à cette co-traitance ciblée sur des jeunes en difficulté, améliorer son offre de service en direction des jeunes demandeurs d'emplois. A ce titre, le CESE recommande de prolonger et d'amplifier les dispositions prévues par l'ANI du 7 avril 2011, qui a confié dans le cadre d'un accompagnement renforcé (portefeuille des conseillers limité à 60 jeunes) entre juin 2011 et mars 2012, l'accompagnement de 20 000 jeunes.

Enfin, il conviendrait de permettre aux missions locales d'accéder, à travers le dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE), au dossier de tous jeunes inscrits à pôle emploi et pas seulement de ceux qui sont suivis par les missions locales dans le cadre de la convention de co-traitance.

b) Le renforcement des liens avec les autres partenaires du SPE

L'intervention de partenaires du service public de l'emploi, comme l'AFIJ ou l'APEC, en direction des jeunes sortants de l'enseignement supérieur doit être consolidée. Le CESE invite les pouvoirs publics à intégrer aux politiques publiques des financements pour des actions en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes issus de l'enseignement supérieur, diplômés ou non, dont la crise a dégradé les conditions d'insertion.

Le réseau des missions locales doit être à l'interface des acteurs de l'emploi et de la formation, initiale et continue. A ce titre, l'implication de l'Education nationale en son sein doit être améliorée. Le développement de l'alternance, par le renforcement des partenariats conclus avec les OPCA, les branches et les entreprises, paraît une bonne solution pour les publics accueillis dans les missions locales.

c) L'adaptation des méthodes et des moyens de l'accompagnement

Le Conseil estime nécessaire de poursuivre les efforts engagés par les missions locales en faveur du développement de moyens modernes d'intervention destinés, d'une part, à aller vers les jeunes aujourd'hui non suivis par elles et, d'autre part, à aider les jeunes à définir eux-mêmes leur projet, sans limiter l'accompagnement à l'information ou la prescription de dispositifs. Un travail pourrait être mené afin de développer un label ou une identité de réseau plus forte permettant de mener une politique de communication au niveau national pour les missions locales. L'accompagnement proposé doit non seulement s'adresser aux jeunes exclus de l'emploi, mais aussi aux jeunes qui accèdent à l'emploi dans des conditions de précarité, ce qui implique un accompagnement dans l'emploi ou entre les phases de mission d'interim ou les CDD.

Le service public de l'emploi auquel appartiennent les missions locales manque de moyens pour suivre et accompagner les jeunes les plus en difficulté. Le réseau des missions locales pâtit de moyens insuffisants et hétérogènes. L'aggravation de la crise de l'emploi ces dernières années rend nécessaire un renforcement des moyens des missions locales, notamment des moyens humains, dans le cadre de conventions d'objectifs avec l'Etat et les collectivités territoriales, comme l'Etat l'a fait pour Pôle emploi ces derniers mois.

➤ **Recommandation n° 18 :** **renforcer la protection sociale pour les jeunes actifs**

Alors que la plupart des pays d'Europe occidentale (Allemagne, Royaume-Uni, pays scandinaves, Belgique, Pays-Bas, etc.) ouvrent leurs minima sociaux dès l'âge de 16 ou 18 ans, la France a fait le choix de laisser les jeunes à la charge de leur famille, ce qui renforce les inégalités. Le taux de pauvreté et l'exclusion du marché du travail sont supérieurs chez les jeunes. Il est donc anormal que le filet de protection sociale de droit commun, destiné à lutter contre la pauvreté et l'exclusion durable du marché du travail, ne soit pas ouvert à la population la plus exposée, dès lors qu'elle s'inscrit dans une démarche réelle d'activation et d'insertion.

L'accompagnement des jeunes actifs vers l'emploi se heurte à la faiblesse des dispositifs de soutien financier existants pour les jeunes en insertion. Un jeune de moins de 25 ans qui cherche pour la première fois un emploi n'a accès ni à une allocation chômage, ni au RSA : près de 356 000 jeunes actifs au chômage se retrouvent ainsi sans indemnisation ni minima social. S'il ne peut compter sur le soutien de sa famille, il sera en situation de pauvreté, comme plus d'un jeune âgé de 18 à 24 ans sur cinq. A leur sortie du système scolaire, les jeunes tardent à accéder au statut de salarié : l'âge moyen du premier emploi stable était de

20,5 ans en 1975, de 22,5 ans en 1992, et de 27 ans en 2009 (CEREQ, 2010). Dans l'intervalle, une période de fragilité sociale se constitue peu à peu, qui outre des situations de pauvreté monétaire et des difficultés sanitaires, se traduit également par des difficultés à repérer et à faire entrer les jeunes dans un parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi. Aujourd'hui, faute d'une incitation, notamment financière, il se passe souvent un à trois ans entre la sortie du système scolaire et l'inscription dans une mission locale.

Afin de combler cet « angle mort » de nos politiques sociales et d'améliorer l'accompagnement des jeunes vers l'emploi, le CESE préconise de reconnaître aux jeunes un droit à l'accompagnement, reposant sur une aide contractualisée à la recherche d'un premier emploi et un filet de protection sociale pour les jeunes sans ressources :

- *Financer la recherche du premier emploi en comblant les lacunes du système d'assurance-chômage.* 52 % des jeunes sortis du marché du travail en 2007 ont connu une période de chômage au cours de leurs trois premières années de vie active, dont 62 % avant toute expérience d'emploi. Les partenaires sociaux s'étaient engagés dans l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail à mettre en place une prime forfaitaire pour les jeunes de moins de 25 ans, involontairement privés d'emploi et ne remplissant pas les conditions de durée d'activité antérieure ouvrant l'accès aux allocations du régime chômage.

Dans le même esprit, le CESE invite les partenaires sociaux à négocier la mise en place d'une aide contractualisée à la recherche du premier emploi, proposée à tout jeune demandeur d'emploi de moins de 25 ans n'ayant pas acquis suffisamment de droits pour entrer dans le système assurantiel et s'inscrivant dans un parcours d'insertion renforcé. D'une durée maximum de six mois, cette aide pourrait notamment être financée en s'imputant sur le montant des premiers droits aux allocations chômage ouverts à ses bénéficiaires. Cette prestation pourrait être versée par Pôle emploi et le jeune serait tenu de rechercher activement un emploi, dans les mêmes conditions que les autres demandeurs.

- *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion en ouvrant aux jeunes actifs de 18 à 25 ans l'accès au filet de protection sociale de droit commun du RSA.* Le Conseil propose d'aligner progressivement la situation des jeunes actifs sur le droit commun, en abaissant la limite d'âge de 25 à 18 ans pour l'attribution de plein droit du RSA, conditionné à un suivi individualisé et à des obligations strictes, même si cette proposition n'a pas recueilli un consensus, malgré de riches débats qui ont permis de préciser les conditions de sa mise en oeuvre (progressivité, obligations, évaluation et concertation préalables).

Une telle mesure serait de nature à inciter financièrement les jeunes actifs à s'inscrire dans un parcours d'insertion. L'accompagnement social et l'accompagnement professionnel de ces jeunes bénéficiaires du RSA et le suivi de leurs obligations d'insertion devrait être confié, dans un souci d'efficacité, aux missions locales. Le financement de cette mesure pourrait s'appuyer pour partie sur les budgets prévus pour le « RSA jeunes » et non-consommés en 2011, soit près de 230 M € sur lesquels les jeunes ont un « droit de créance », sur un redéploiement de certaines aides aux jeunes (FAJ, CIVIS etc.), ainsi que sur un effort supplémentaire de l'Etat. Cet effort est à mettre en relation avec le coût social des conséquences de l'inaction en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion des jeunes.

Compte tenu de l'ampleur de cette réforme, et afin de prendre le temps d'en évaluer l'impact sur les choix des jeunes vis-à-vis de l'apprentissage et des études, il conviendrait de la mettre en œuvre par étapes en prévoyant d'abaisser progressivement soit l'âge ouvrant droit au RSA de droit commun avec un premier palier qui pourrait être fixé à 21 ans, soit la durée d'activité exigée, actuellement de deux ans, qui pourrait être réduite à un an au cours des trois dernières années et inclure les périodes de stage. De plus, à l'instar de la loi de 1988 créant le RMI, un dispositif d'évaluation devrait être inscrit dans le texte de loi.

Déclaration des groupes

Agriculture

Au départ, le groupe de l'agriculture craignait que les recommandations de l'avis ne traduisent qu'une volonté de sanctionner les entreprises. Le texte a heureusement évolué pour tenir compte des contraintes des entrepreneurs et aboutir à une rédaction plus équilibrée.

Par ailleurs, notre groupe a apprécié qu'aient été intégrées les problématiques des jeunes ruraux qui sont confrontés à des enjeux différents liés à la spécificité de leurs métiers et de leurs territoires. Les agriculteurs choisissent ce métier du vivant parce qu'il est passionnant mais cet engagement expose à des difficultés que sont, notamment, la pénibilité du travail, le manque de disponibilité du foncier ou l'isolement des zones rurales.

Assurer le renouvellement des générations est un défi permanent pour la profession agricole, et c'est par des dispositifs adaptés que nous continuerons de motiver les jeunes porteurs de projets à s'installer et s'engager dans l'entrepreneuriat agricole.

Il était également important d'insérer, dans les développements concernant l'Éducation nationale, un point relatif à l'enseignement agricole qui répond à une véritable demande de proximité et demeure un enseignement spécifique de qualité qui permet véritablement aux jeunes de trouver un emploi tout en animant les territoires ruraux.

Le texte prévoit aussi la particularité du travail saisonnier. C'est pour nous un point essentiel car, dans notre secteur, lorsque les travaux sont terminés, la main-d'œuvre n'est plus nécessaire. Cette main-d'œuvre ne reste pas longtemps sans activité et trouve rapidement d'autres travaux agricoles : en agriculture, saisonnalité n'est pas synonyme de précarité.

Sur ce point, nous regrettons que l'avis ait maintenu les propositions prévoyant une hausse des cotisations d'assurance-chômage.

Sur le RSA jeunes, l'amendement que la section a accepté d'introduire nous convient tout à fait car il fait savoir que le sujet n'a pas abouti à un consensus et qu'il est essentiel d'encadrer, d'expertiser et de budgétiser une telle mesure, qui ne doit en aucun cas dissuader les jeunes de rechercher un emploi dans les métiers en tension qui peuvent parfois manquer d'attractivité.

Pour le groupe de l'agriculture, le plus important reste que les jeunes puissent vivre de leur travail et bénéficient de véritables parcours de formation, facteurs de réussite et d'insertion. Tout doit être fait pour maintenir nos outils de production dans une stratégie de croissance et de compétitivité. Quant à l'alternance sous toutes ses formes, elle doit être encouragée et développée puisqu'elle est le meilleur moyen d'assurer des débouchés aux jeunes ruraux et notamment ses apprentis.

Le groupe de l'agriculture, en raison des quelques réserves exprimées ici et des différentes sensibilités au sein de son groupe a partagé son vote.

Artisanat

Si la situation des jeunes face à l'emploi est très diverse selon leur niveau de qualification ou leur spécialité, il n'en demeure pas moins que leurs difficultés d'accès au marché du travail se sont accrues ces dernières années ; conséquence directe d'une conjoncture économique dégradée.

Tout en menant les réformes nécessaires pour retrouver le chemin de la croissance, il faut, dans l'immédiat, amortir les effets de la crise par des mesures favorisant l'embauche et anticiper la sortie de crise à travers la formation des jeunes.

Pour l'artisanat, il importe, en premier lieu, de créer un environnement favorable à l'emploi. Cela suppose d'abord de rompre avec l'instabilité des politiques de l'emploi. Pour être efficaces, les mesures doivent aussi être lisibles et facilement mobilisables par les TPE-PME, premiers créateurs d'emplois. Elles doivent également tenir compte de la fluctuation des activités économiques et ne pas pénaliser sans discernement le recours aux emplois temporaires ; l'artisanat a bien noté à ce sujet que l'avis s'en remettait aux négociations en cours entre partenaires sociaux. Enfin, ces mesures doivent surtout permettre d'alléger les charges sociales pesant sur le travail ; cela ne peut que favoriser l'embauche des jeunes, à condition toutefois que les entreprises trouvent les compétences qu'elles attendent.

Il faut donc, en second lieu, répondre au problème de l'inadaptation des formations aux besoins des entreprises, et ainsi résoudre ce paradoxe de la coexistence d'un taux de chômage élevé des jeunes et des difficultés de recrutement rencontrées par nombre de professions, notamment artisanales.

Cela implique tout d'abord de rendre plus efficace le système d'information et d'orientation. Les jeunes doivent être mieux informés sur la diversité des métiers, le déroulement des formations, mais aussi sur les débouchés pour identifier les secteurs porteurs. Cela implique également de mieux former les jeunes à leur insertion professionnelle. Il faut notamment créer des modules de préparation à la vie professionnelle dans toutes les formations initiales, ou encore favoriser la complémentarité des filières et voies de formation pour construire des qualifications plus adaptées aux besoins des entreprises.

Enfin, il importe, comme le souligne l'avis, de développer les formations en apprentissage, dont on sait la valeur ajoutée en termes d'accès à l'emploi pour tous les niveaux de qualification. Et parce qu'il n'est pas toujours facile pour les jeunes de trouver un contrat et, pour certains, de s'y maintenir, il faut poursuivre la sensibilisation des entreprises, et mettre l'accent sur l'accompagnement des jeunes et des employeurs.

La question de l'emploi des jeunes exige, par ailleurs, de porter une attention spécifique aux moins qualifiés et de leur donner des perspectives professionnelles, grâce à un appui personnalisé et renforcé, de Pôle emploi et des missions locales.

Enfin, dans un contexte où l'entrée comme le maintien des jeunes sur le marché du travail sont particulièrement difficiles, la question se pose d'une aide financière pour les plus démunis. Un assouplissement du RSA ouvert aux moins de 26 ans pourrait donc s'envisager, sous réserve d'évaluation et de concertation préalables, et à condition de prévoir un encadrement soutenu des publics concernés et un engagement de leur part sur des démarches actives de retour à l'emploi. En revanche, pour l'artisanat, cela ne saurait conduire à une généralisation du RSA de droit commun.

Relevant avec satisfaction que l'avis souligne l'absence de consensus sur cette question, et partageant l'essentiel de ses autres propositions, l'artisanat l'a voté.

Associations et Mutualité

Les jeunes d'aujourd'hui sont en moyenne plus diplômés que leurs aînés. L'effort de la nation pour développer leur formation et leurs compétences ne permet pourtant pas de changer une règle qui semble immuable : le taux de chômage des jeunes est toujours plus de deux fois supérieur à celui de l'ensemble de la population active. Au-delà de cette dimension structurelle, près de la moitié des jeunes de moins de 25 ans qui travaillent occupent un emploi précaire. Leur vulnérabilité est ainsi renforcée dans une conjoncture de crise où les ajustements de l'emploi portent d'abord sur les contrats temporaires.

Bien sûr, cet avis n'est pas le premier plaidoyer en faveur de l'emploi des jeunes. Cette question est devenue une arlésienne des politiques publiques. Pourtant, pour le groupe des associations et le groupe de la mutualité, l'avis présente un intérêt décisif en alliant subtilement la sortie d'une vision catégorielle de l'emploi des jeunes et une attention spécifique en période de crise *via* la mobilisation des emplois aidés.

Les difficultés rencontrées par les jeunes dans leur insertion et leur stabilité professionnelles ont des conséquences importantes sur leur insertion sociale. C'est cette ambition qui doit donner de la cohérence aux propositions. En cela, les groupes des associations et de la mutualité adhèrent à la vision promue par le rapporteur, car les opportunités existent.

Pour nos groupes, la redéfinition collective de notre modèle de développement devrait permettre de mieux identifier les besoins porteurs d'utilité sociale. Prévention, animation socio-éducative, soutien aux personnes âgées et handicapées sont autant de services porteurs d'emplois, notamment *via* l'économie sociale et solidaire. En cela, l'avis contient des propositions intéressantes pour dynamiser à la fois l'orientation et la formation des jeunes. D'autres existent, comme celle portée par l'Usgeres (syndicat d'employeurs de l'économie sociale) sur la création d'un contrat d'engagement de reconversion professionnelle vers les métiers porteurs ou non pourvus dans le cadre de la Préparation opérationnelle à l'emploi (POE).

Deux propositions sur les contrats aidés attirent plus particulièrement l'attention des associations et des mutuelles.

Ainsi, nous saluons les propositions émises dans l'avis concernant les emplois d'avenir. Pour s'attaquer au « noyau dur du chômage des jeunes », le gouvernement a proposé ces emplois comme le coup de pouce dont de nombreux jeunes peu qualifiés ont besoin pour s'inscrire dans un parcours d'insertion. L'économie sociale et solidaire et les collectivités territoriales sont appelées à créer 150 000 emplois d'ici 2014. Mobiliser l'économie sociale et solidaire est judicieux pour mettre en œuvre des solutions. Les structures de l'ESS sont des actrices majeures du marché du travail, employant collectivement 2,3 millions de personnes. Leur culture professionnelle et les principes qui les fondent les amènent assez naturellement à contribuer à l'effort national en faveur de l'insertion, à condition que soient clarifiés les objectifs politiques.

Car la crise réclame une ambition supérieure au simple palliatif. Les emplois d'avenir doivent viser des effets durables. Aussi nos groupes ont-ils essayé de mettre en avant deux éléments essentiels sur cette recommandation. Le premier concerne la nécessaire mise

en place d'une aide complémentaire dégressive quand l'employeur embauche un jeune en emploi d'avenir en CDI valorisant la durabilité de l'emploi. Le deuxième concerne le renforcement du soutien aux réseaux associatifs pour l'accompagnement des associations qui emploieront ces jeunes. C'est à ces conditions que les emplois d'avenir peuvent être une réussite, aussi bien pour les jeunes embauchés que pour la société toute entière.

Enfin, les structures de l'économie sociale sont très attentives aux débats autour du contrat de génération dont l'avis trace les grandes lignes. En effet, la pyramide des âges dans l'économie sociale est propice à la mise en place de ce type de contrat. Pourtant, nous partageons les analyses développées dans l'avis quant aux risques d'effet d'aubaine. Dans l'économie sociale, les seniors sont surreprésentés par rapport aux jeunes mais sont généralement maintenus dans l'emploi jusqu'à l'âge de la retraite. Aussi, une aide destinée à prévenir les départs anticipés constituerait un effet d'aubaine évident alors que l'ESS a besoin d'attirer, de former et d'embaucher des jeunes. Une modulation de l'aide aux employeurs en fonction de l'effet d'aubaine prévisible serait, à notre sens, une garantie de l'utilité sociale de cette politique.

La mobilisation pour l'emploi des jeunes nécessite que toutes les forces de la société soient engagées dans la bataille. C'est un enjeu de cohésion sociale et une preuve de la confiance que notre société doit avoir en ses jeunes. Le groupe de la mutualité et le groupe des associations ont donc voté l'avis.

CFDT

Pour la CFDT, agir pour l'emploi des jeunes dans l'intérêt général est un enjeu majeur.

Depuis les années 70, les crises successives aggravent le chômage des jeunes et leurs difficultés dans l'accès à l'emploi. Depuis 2008, le chômage des jeunes a bondi de 30 %. Le nombre de chômeurs de longue durée de moins de 25 ans a presque doublé.

Comme le souligne l'avis, dans ce contexte, l'insertion professionnelle des jeunes actifs est un défi auquel l'ensemble des acteurs doit faire face. S'il est nécessaire d'apporter des réponses conjoncturelles, il faut aussi agir sur le structurel afin d'offrir des perspectives.

Si les dix-huit recommandations émises dans l'avis ont toutes une importance, la CFDT met le focus sur trois d'entre elles.

- En priorité, investir dans une stratégie de croissance et de compétitivité pourvoyeuse d'emploi. Ce point qui touche aux politiques publiques de l'emploi est important, face aux mutations prévisibles à l'horizon des dix prochaines années.

Ces évolutions font émerger des besoins en termes de formations et de qualifications. Il s'agit de les anticiper et de développer des moyens nécessaires pour y répondre en lien avec les acteurs du SPE, de manière concertée et cohérente. Les territoires et les branches avec leur OPCA, doivent définir des politiques d'action allant dans ce sens. Les branches doivent inscrire dans leurs accords des priorités en direction de l'insertion.

La question d'une compétitivité pourvoyeuse d'emploi ne peut être dissociée des besoins en compétences. Ces besoins doivent être pris en compte particulièrement et prioritairement en direction des jeunes actifs faiblement qualifiés. Chaque année plus de 150 000 jeunes quittent le système éducatif sans qualification ou faiblement qualifiés. Autant de jeunes qui seront confrontés aux difficultés d'accès à l'emploi et à la précarité.

L'école doit favoriser une approche dynamique vers les métiers de l'entreprise. La CFDT partage la préconisation inscrite dans l'avis d'améliorer la transition entre la formation initiale et l'emploi, de renforcer les dispositifs d'orientation et les liens entre le système éducatif et le monde du travail, et d'encourager les partenariats avec les professionnels et les services publics de l'emploi.

Comme le souligne l'avis, un large consensus existe sur l'intérêt et l'efficacité de l'alternance, cependant, nous sommes loin du seuil des 5 % fixé par la loi. Pour la CFDT, il faut poursuivre son développement, notamment l'accès des entreprises d'accueil. Il faut aussi traiter des questions des conditions de travail, du logement, des transports, de la restauration. Les branches professionnelles ont une responsabilité qu'elles ne peuvent ignorer dans le développement de ce dispositif.

- Concernant les stages, pour la CFDT, il faut généraliser, améliorer l'accès et la réglementation des stages comme le préconise l'avis. Ce dispositif représente aujourd'hui 1,6 million de stagiaires, dont beaucoup rencontrent des difficultés pour trouver un lieu d'accueil ou encore sont confrontés à l'utilisation abusive des stages. Une aubaine pour certains employeurs qui ne respectent ni la convention de stage, ni l'obligation de gratification selon sa durée. Sans considération pour les jeunes stagiaires, ces situations font fi de formation des stages, elles sont source de démotivation.
- La dernière recommandation traite de la protection sociale et de l'autonomie des jeunes. La CFDT partage la préconisation qui a fait débat dans la section, nous touchons là un choix fort de société en direction des jeunes.

Actuellement, près de 356 000 jeunes de moins de 25 ans en recherche d'emploi n'ont accès ni à la protection sociale ni au RSA. Plus de 20 % des 18-25 ans vivent sous le seuil de pauvreté.

La CFDT propose une « garantie jeune » qui consiste en un accompagnement renforcé dans un parcours d'accès à l'activité et, en contrepartie de son engagement, l'attribution de plein droit à partir de 18 ans du RSA pour l'accompagner dans son accès à l'autonomie.

Cette aide, destinée aux jeunes n'ayant pas accumulé assez de droits ou les ayant épuisés, serait :

- soit un RSA ouvert à tous les jeunes précaires, sortis de la formation initiale, salariés ou inscrits comme demandeurs d'emploi et n'étant pas inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur ;
- soit une allocation forfaitaire sans condition de ressources pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi, qui serait une avance de droits à l'indemnisation cofinancée par l'Unedic et l'État par exemple.

Pour la CFDT, aucun jeune ne doit être laissé sans solution, c'est une question de cohésion sociale et d'intérêt général. La CFDT prendra toutes ses responsabilités dans les négociations en cours.

Pour toutes ces raisons la CFDT a voté l'avis.

L'emploi des jeunes n'est pas une problématique récente puisque, comme le souligne à nouveau cet avis, le « sur-chômage » des jeunes est pour partie structurel et cela depuis la fin des années 1970.

Cette situation critique s'est aggravée avec la crise que nous affrontons depuis 2008. Nous atteignons aujourd'hui un taux de chômage des jeunes actifs de 22,9 %. Cette situation critique est encore accentuée par une précarité de plus en plus importante lors de l'embauche dans le premier emploi en raison de la succession de CDD, stages et de périodes d'intérim.

Face à cette situation, il est nécessaire de créer les conditions économiques favorables à une relance de l'embauche. Sans croissance, toutes les mesures que le gouvernement et les partenaires sociaux pourront décider seront peu efficaces. Malheureusement, le « grand retour » de la croissance est à l'heure actuelle pour le moins hypothétique.

Nous avons donc la responsabilité de nous adapter à un nouveau modèle économique basé sur des emplois ne s'inscrivant plus nécessairement dans le long terme. Les CDD et les périodes d'intérim, dans une telle perspective, ne doivent plus être des obstacles au logement, au crédit etc.

L'amélioration de l'emploi des jeunes nécessite un redimensionnement de la formation initiale. En effet, on assiste à l'heure actuelle à une certaine défiance des employeurs vis-à-vis de la formation initiale qu'ils accusent d'être trop éloignée de leurs attentes. Il est donc nécessaire et urgent de recréer les liens et les passerelles indispensables entre le monde professionnel et celui de la formation initiale.

Cette amélioration requiert, comme le suggère l'avis, une amélioration du système d'orientation et d'information des jeunes. La CFE-CGC estime obligatoire pour les jeunes de rencontrer régulièrement leur conseiller d'orientation afin de faire un point sur leurs attentes et recevoir les informations utiles pour s'orienter en toute connaissance. La formation initiale doit également être plus « professionnalisante ». Il est donc nécessaire d'adapter le contenu et la volumétrie de certaines filières de formation aux besoins du monde économique. À ce titre, les branches professionnelles doivent être intégrées à une réflexion portant sur les contenus des diplômes proposés.

L'avis recommande de développer l'alternance par l'apprentissage et les stages « encadrés ». La CFE-CGC y est favorable depuis de nombreuses années. Mais la CFE-CGC soutient également le développement de l'alternance pour l'ensemble des niveaux de qualification, y compris dans l'enseignement supérieur pour les licences et masters car il s'agit pour nous de « viviers » pour l'encadrement de demain.

Par ailleurs, la CFE-CGC propose la création d'un dispositif de « prérecrutement » pour les étudiants : l'entreprise s'engagerait à prendre en charge la formation du jeune contre la promesse de celui-ci de travailler dans l'entreprise pendant un certain temps. Cette idée pourrait être reprise pour les titulaires d'un doctorat, en permettant à une entreprise de financer une thèse en contrepartie d'un engagement du doctorant à demeurer quelques années dans l'entreprise après son embauche. Un tel dispositif permettrait d'attirer un certain nombre de jeunes, et notamment des jeunes qualifiés, vers les petites entreprises.

La CFE-CGC se félicite de la volonté affichée par le CESE d'instaurer un droit à la « formation initiale différée » pour les personnes sorties sans qualification du système de formation initiale.

Cet avis propose d'augmenter le nombre de contrats aidés en période de crise. La CFE-CGC comprend cette recommandation mais estime qu'il faut être vigilant sur la nécessité d'adosser ces contrats à des actions fortes de formation pour qu'ils ne deviennent pas une voie de garage.

Enfin, pour la CFE-CGC, la question de l'emploi des jeunes doit être abordée d'un point de vue global. En effet, elle recoupe des problématiques concernant la formation initiale, les conditions de vie des étudiants, l'orientation, l'échec scolaire, l'insertion et l'accompagnement à l'emploi.

C'est dans cet esprit que nous soutenons la dernière recommandation de l'avis qui appelle à renforcer la protection sociale pour les jeunes actifs. Il serait néanmoins nécessaire de recenser toutes les aides en vue de rationaliser et d'optimiser les accompagnements. La question plus particulière de l'ouverture du RSA aux jeunes actifs dès l'âge de 18 ans suppose un accompagnement sérieux en termes de formation et de recherche d'emploi. Pour notre groupe, ce dispositif devra être assorti d'obligations pour les bénéficiaires. Il devrait aussi faire l'objet d'une évaluation.

Pour la CFE-CGC ce renforcement de la protection sociale pour les jeunes actifs relève de la solidarité nationale.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis présenté.

CFTC

La CFTC approuve la première recommandation sur la nécessaire mutation de notre économie devant s'orienter vers une amélioration de la compétitivité des entreprises.

Au-delà de cette préconisation, si la formation et la qualification sont des facteurs déterminants pour l'insertion de tous et particulièrement des jeunes sur le marché du travail, l'orientation professionnelle est le premier maillon de l'accès à l'emploi des jeunes. Donc, un service d'orientation professionnelle doit devenir une réalité concrète opérationnelle sur l'ensemble du territoire français.

La formation en alternance est particulièrement efficace en matière d'insertion professionnelle. Aussi, doit-elle se développer sur l'ensemble des niveaux de qualification sans délaisser les premiers niveaux. Toutefois, les taux de rupture de contrat d'apprentissage sont trop élevés. Les CFA ou les centres de formation doivent avoir pour mission complémentaire d'accompagner les jeunes. Un tel accompagnement est d'ailleurs nécessaire pour tous les jeunes en formation et particulièrement pour ceux qui rencontrent des difficultés. La CFTC est, par ailleurs, très favorable à la généralisation dans toutes les régions de France de dispositifs de deuxième chance.

En outre, si une politique nationale de l'emploi est fondamentale, des marges de manœuvre conséquentes doivent être allouées aux territoires en fonction de leurs spécificités.

En période de crise et de chômage massif, les contrats aidés sont particulièrement intéressants, notamment dans le secteur marchand, lorsqu'ils sont utilisés de manière contra cyclique dans les zones d'emploi avec un taux de chômage supérieur à la moyenne.

Toutefois, l'efficacité de ces dispositifs repose sur la qualité et l'opérationnalité des formations qualifiantes suffisamment longues pour permettre une insertion durable.

Par ailleurs, la CFTC qui, depuis de longues années, propose un compte formation dont le montant serait inversement proportionnel aux années d'études, adhère pleinement au principe d'un droit à une formation initiale différée.

Enfin, si la CFTC souscrit à la nécessité de renforcer la protection sociale des jeunes actifs, elle considère que la solution ne réside pas dans l'octroi d'un minima social. Alors que le RSA n'a pas fait ses preuves en matière d'insertion, pourquoi le généraliser aux jeunes ? La CFTC approuve votre proposition de l'octroi d'un RSA conditionné à un suivi individualisé des jeunes.

Concernant la situation des jeunes ultramarins vis-à-vis de l'emploi, le décalage persistant entre la croissance de l'emploi et la dynamique démographique impose de revisiter l'action en faveur de l'emploi des jeunes d'Outre-mer. L'expérience acquise dans l'application de politiques d'emploi dans les départements d'Outre-mer conduit à privilégier l'élaboration de solutions co-construites avec les acteurs locaux en cohérence avec la stratégie de développement économique de ces territoires.

Pour conclure, le chômage, particulièrement celui des jeunes, est un fléau qu'il est impératif de surmonter si l'on veut construire une économie compétitive évoluant dans une société apaisée.

Le groupe de la CFTC, ayant approuvé les principales orientations de l'avis, l'a voté favorablement.

CGT

L'OIT, dans un rapport de 2011, met en garde contre « le traumatisme de toute une génération de jeunes travailleurs, dans les pays développés, confrontés à un dangereux mélange de chômage constamment élevé, d'inactivité et de travail précaire croissants, ... ».

Cet avis prend la mesure de ce danger. Il montre le problème spécifique de l'emploi des jeunes en France qu'il développe et documente. Il en relève les causes structurelles : le chômage de masse et un fonctionnement du marché du travail qui fait des jeunes une variable d'ajustement sur qui pèse l'essentiel de la flexibilité.

L'avis montre également que les jeunes ne sont pas un groupe social homogène. Les inégalités qui le traversent sont plus fortes que celles entre générations. Selon le CEREQ, 27 % des non-diplômés étaient au chômage contre seulement 6 % pour les bac + 2. Et parmi ces non-diplômés, on compte sept enfants d'ouvriers pour seulement un enfant de cadre.

À partir de ce constat lucide, les recommandations formulées prennent en compte les mesures urgentes qu'appelle l'aggravation de la crise. L'avis analyse les pistes gouvernementales, pointe les possibles effets d'aubaine et le risque de dévoiement vers les hauts niveaux de qualification, des dispositifs destinés aux jeunes en difficulté d'insertion professionnelle. Il avance pour cela des précisions et propose des garde-fous.

Mais il ne se contente pas de cela. Il propose des évolutions structurelles et remet en cause les politiques spécifiques aux jeunes « d'abaissement du salaire minimum ou de flexibilisation du contrat de travail ». Affirmant que « les jeunes doivent être considérés comme des salariés à part entière et relever des dispositifs de droit commun », il n'en exige

pas moins que les jeunes qui entrent sur le marché du travail « ne soient pas laissés sans revenu ni accompagnement ».

Il propose un ensemble de mesures dont il souhaite que les interlocuteurs sociaux se saisissent, dans un cadre de dialogue social régulier sur l'emploi des jeunes, afin d'améliorer l'accès à la formation, notamment en alternance, le développement et l'encadrement des stages, les dispositifs de corrections des inégalités, la lutte contre les situations d'illettrisme, les dispositifs de deuxième chance et de formation initiale différée.

Enfin, il n'oublie pas que les jeunes sont de plus en plus confrontés à la pauvreté qui obère leur capacité à « participer pleinement au redressement de l'économie ». C'est pourquoi il recommande de renforcer la protection sociale des jeunes, condition nécessaire à leur implication.

La CGT y est favorable, elle se démarque de cette « peur obsessionnelle de voir la jeunesse se contenter de revenus d'assistance. »

Le rapport a su traiter des enjeux conjoncturels sans interférer sur les négociations en cours et se projeter vers l'avenir pour tracer les pistes de réformes essentielles.

La CGT a voté l'avis.

CGT-FO

La situation de l'emploi des jeunes est une préoccupation de l'ensemble des pays développés. L'avis présenté aujourd'hui rappelle que la 101^e conférence internationale de l'OIT a manifesté sa volonté de préserver la notion même de travail décent et ses inquiétudes à propos de la situation des jeunes.

En parallèle, les organisations syndicales ont obtenu que le G20 installe un groupe de travail sur cette question, signe que celle-ci est au cœur des préoccupations internationales.

Chaque pays essaie, en Europe, de trouver sa propre solution, ce qui peut se comprendre compte tenu de situations économiques et sociales différentes quand l'Union européenne semble consacrer plus d'énergie à son système bancaire qu'à l'avenir de l'emploi et de celui de sa jeunesse en particulier.

L'avis fait, en outre, un constat sévère de la situation actuelle et souligne que, si les diplômes et les qualifications constituent toujours des atouts sérieux contre le chômage, beaucoup de jeunes diplômés restent inemployés ou sousemployés.

Cela ne contribue pas à régler la question des jeunes sous-qualifiés ou de ceux que l'on appelle « les décrocheurs » en rupture avec le système scolaire et professionnel. C'est un des points cruciaux car un jeune sans qualification ne réussira jamais à s'insérer, même si la croissance revient.

Il faut coûte que coûte continuer à investir dans la formation des jeunes. Pour Force ouvrière, la solution ne passe pas par de nouvelles formes de précarisation de l'emploi, par un SMIC jeune ou par la mise en place de contrats de travail uniques qui renforceraient encore l'incertitude des jeunes en matière professionnelle.

Aussi, si les recommandations formulées par le rapporteur rencontrent notre intérêt, formulerons-nous quelques mises en garde.

Tout d'abord, attention à la généralisation des stages ! Force ouvrière se félicite que ses préoccupations constantes sur l'encadrement des stages aient été reprises dans ce

texte. Le rapporteur souligne justement qu'ils peuvent donner lieu à des abus. Par ailleurs, il arrive aussi que les jeunes ne parviennent pas à trouver de stages tant les demandes sont nombreuses. Or, on arrive à des situations où l'impossibilité de trouver un stage peut empêcher la validation d'un cycle de formation, ce qui aboutit à l'inverse de l'effet recherché. C'est pourquoi nous soutenons la proposition de donner une définition légale au stage.

Dans la même veine, toute forme de mise du pied à l'étrier est bonne à prendre, mais il nous semble nécessaire d'être attentif aux effets d'aubaine que peut représenter la mise en place de nouveaux contrats aidés.

Ainsi, si les contrats d'avenir peuvent représenter une opportunité pour de nombreux jeunes, Force ouvrière a marqué son opposition à ce qu'ils soient étendus aux CDD saisonniers. Ces contrats professionnels, par définition, ne sont en rien d'avenir pour nos jeunes et n'ont pas à être subventionnés par de l'argent public. Nous partageons, bien sûr, l'exigence du rapporteur concernant l'accompagnement et l'accès aux compétences, ce qui passe par des actions de formations qualifiantes ou diplômantes.

Nous soutenons la nécessité affirmée par une des recommandations de faire de l'emploi des jeunes un thème central du dialogue social. C'est déjà largement le cas, mais il reste beaucoup à faire et la négociation sur les contrats de génération ne sera pas un long fleuve tranquille.

Force ouvrière estime nécessaire de continuer à œuvrer pour une augmentation des bourses étudiantes et de s'attaquer aux questions logistiques qui se posent aux jeunes tels le logement, la restauration, les transports, dans le cadre d'une véritable politique concertée entre l'ensemble des acteurs.

En ce sens, nous soutenons la proposition concernant l'abaissement de la limite d'âge pour le droit au RSA.

Par ailleurs, Force ouvrière considère que la situation de l'emploi des jeunes ultramarins est explosive et nécessite des mesures particulières, eu égard, à une situation économique difficile accentuée par la crise et l'éloignement géographique d'avec la métropole.

Force ouvrière soutient les pistes d'actions formulées par la délégation de l'Outre-mer en faveur des jeunes, notamment dans la lutte contre l'illettrisme, le décrochage scolaire et pour l'amélioration de la formation et de l'insertion des jeunes sur le marché du travail.

Le groupe Force ouvrière a voté l'avis.

Coopération

La dégradation du marché du travail et la situation difficile de plus en plus des jeunes sont au cœur de l'actualité en Europe et en France. Les difficultés conjoncturelles se surajoutant à des lourdeurs structurelles, le risque de précarisation d'un certain nombre de jeunes va croissant. Face à cette situation, l'avis interpelle les décideurs publics et ouvre des pistes innovantes.

Les jeunes les moins qualifiés sont les premières victimes du chômage. Pour le groupe de la coopération, il faut faire de la formation un axe prioritaire. Les pratiques dans d'autres pays européens ou en France, comme les licences professionnelles ou l'enseignement agricole, montrent bien qu'un lien fort avec le monde professionnel facilite et accélère l'insertion des jeunes dans la vie active. Dans cet esprit, le volet formation doit impérativement être renforcé dans le cadre des futurs emplois d'avenir et de génération. Nous soutenons

également la nécessité d'ouvrir les emplois d'avenir, notamment concernant les services à la personne, aux niveaux de qualification supérieurs au BAC pour les jeunes confrontés à des difficultés particulières d'insertion professionnelle, en particulier dans les ZUS, les zones rurales et en Outre-mer. Concernant les contrats de génération, nous soutenons l'idée que l'aide aux employeurs puisse être modulée en fonction de l'effet d'aubaine prévisible.

En cette période de crise, la mise en place de filets de sécurité envisagée vise à répondre à un certain nombre de situations de détresse qui, avec la crise, se multiplient, notamment pour des jeunes en rupture familiale. Nos riches débats concernant l'ouverture du RSA aux jeunes dès 18 ans ont permis de souligner cette urgence, tout en précisant la nécessité de cibler cette mesure sur les plus démunis, de l'assortir d'obligations strictes de recherche de formation ou d'emploi, et de l'évaluer. Pour autant, une concertation préalable permettrait d'en évaluer plus précisément le coût et l'impact. Le groupe a apprécié tout particulièrement la volonté de faire figurer dans l'avis les divergences sur ce sujet.

Politique d'emplois aidés et mesures de protection sociale constituent des amortisseurs précieux de la crise, sans se substituer à une stratégie de croissance plus globale. Dans cette recherche d'une stratégie de croissance pourvoyeuse d'emploi, la coopération insiste sur la nécessité de développer l'esprit d'entreprendre, y compris, bien entendu, sous la forme coopérative. Cet esprit d'entreprendre est, en effet, insuffisamment valorisé chez les jeunes Français. Pourtant, la création ou la reprise d'activité constitue une autre voix d'accès au monde du travail. Les défis à relever pour les prochaines années offrent des opportunités alors que 700 000 chefs d'entreprises partiront à la retraite d'ici 10 ans.

Valorisons les secteurs d'avenir comme ceux de l'économie sociale, dont le potentiel d'emplois à pourvoir dans les prochaines années est trop souvent méconnu par les jeunes. Investissons dans les démarches entrepreneuriales qui, comme la coopération, créent de l'emploi et de l'activité dans nos territoires et mettent la transmission aux générations futures au cœur de leur projet.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Entreprises

C'est un sujet capital qui nous réunit aujourd'hui : l'emploi des jeunes.

Depuis maintenant une trentaine d'années, l'insertion des jeunes dans la vie professionnelle fait l'objet de maintes mesures qui connaissent des succès contrastés.

Plus que jamais, dans cette période de crise économique profonde, les jeunes ont besoin du soutien de nos pays et de leurs entreprises.

Dans cet objectif, le groupe des entreprises approuve plusieurs de vos propositions :

- simplifier les dispositifs ;
- s'inscrire dans une stratégie de croissance et de compétitivité pourvoyeuse d'emploi ;
- développer les dispositifs « 2^e chance » ;
- mobiliser le secteur de l'insertion par l'activité économique ;
- favoriser l'insertion professionnelle des jeunes par l'entrepreneuriat ;
- renforcer l'accès à la formation, les dispositifs d'orientation et les liens entre le système éducatif et le monde du travail ;
- élever le niveau de qualification ;

- renforcer la politique de l'emploi dans les quartiers prioritaires ;
- lutter contre l'illettrisme ;
- développer l'alternance.

Sur bien des problématiques que je viens de citer, les chefs d'entreprises sont d'ailleurs déjà proactifs et partie prenante dans des actions.

Néanmoins, un certain nombre de propositions ne nous conviennent pas, *a fortiori* sachant que d'importantes négociations interprofessionnelles sont en cours entre les partenaires sociaux.

Notamment, et c'est le plus grave, votre projet d'étendre les droits communs du RSA aux jeunes de 18 à 25 ans n'est pas acceptable dans les termes de votre avis.

L'assouplissement de l'accès des droits au RSA n'est envisageable que si l'on encourage, grâce à de nouvelles conditions d'éligibilité, les jeunes qui ont déjà prouvé leur motivation par le travail.

Donner le RSA dès 18 ans, ou même 21 ans, sans condition, c'est envoyer un signal d'une société qui assiste ses jeunes dès la sortie de l'école et sans contrepartie. Ce qui serait une catastrophe dans la situation actuelle. Le groupe des entreprises ne peut pas encourager une telle mesure.

D'autre part, et entre autres, la modulation des cotisations sociales en fonction de la durée des contrats est également une proposition inacceptable pour les chefs d'entreprises. Cette préconisation ainsi formulée ne prend pas en compte de manière globale la question du marché du travail et des différentes formes de contrat. Elle vise alors à sanctionner des contrats qui correspondent à de réels besoins. L'impact sur l'emploi serait négatif en taxant toujours plus le travail. Notre objectif devrait être, avant tout, de répertorier les besoins du futur qui, eux, seront générateurs d'emplois pérennes.

Le groupe des entreprises a déposé conjointement avec les groupes de l'artisanat et de l'agriculture un amendement sur le projet d'avis sur la proposition du RSA et qui, pour la première fois, met en lumière le dissensus. Compte tenu des réserves annoncées, le groupe des entreprises s'est abstenu sur ce texte.

Environnement et nature

L'emploi des jeunes est un sujet ancien et récurrent, sur lequel le CESE a souhaité porté un regard renouvelé, à l'heure où le gouvernement a élevé le sujet au rang de priorité nationale. L'avis, bien conduit par le rapporteur que nous remercions, prend en compte la situation de crise que nous traversons. Loin de céder à la fatalité, les recommandations de cet avis sont tournées vers l'avenir et portent plusieurs chantiers d'évolutions structurelles.

Le groupe environnement et nature partage évidemment la première recommandation de l'avis engageant à s'inscrire dans une stratégie de compétitivité pourvoyeuse d'emplois et de prospérité. La stratégie Europe 2020 a clairement mis en évidence la mutation nécessaire de l'économie dans les 10 ans à venir.

Si l'orientation vers une économie verte ne résout peut-être pas tout, celle-ci, dès à présent pourvoyeuse d'activités croissantes, recèle un gisement d'emplois considérable, et en premier lieu pour les jeunes, ainsi que l'a rappelé le Président de la République en ouverture de la conférence environnementale.

Ce levier est autant pragmatique que symbolique car si la transition écologique représente un changement de cap pour la société, les jeunes doivent absolument être associés à ce nouvel horizon. La transition écologique est aussi porteuse d'espoir et de perspectives nouvelles, ce qui constitue un moteur pour toute la société et la jeunesse en particulier. Certes, nous avons tous besoin d'un travail pour vivre, mais nous voulons aussi nous sentir utile en s'inscrivant dans un projet collectif.

Cette métamorphose ne pourra se réaliser sans l'appui d'une formation adaptée, domaine dans lequel la France accuse un retard certain. Le groupe reprend à son compte la préconisation sur le renforcement de la formation, et particulièrement l'anticipation des besoins de compétences d'avenir et de préparation aux métiers de demain. Les filières vertes en sont un exemple parmi d'autres, il faut anticiper les besoins de qualification liés à la transition écologique de l'économie en verdissant les formations existantes et en créant d'autres. L'objectif de court terme est bien de répondre aux besoins des entreprises engagées dans la transition écologique et qui manquent cruellement de main-d'œuvre qualifiée, ainsi que c'est actuellement le cas pour le secteur du BTP.

La mise en place des emplois d'avenir souhaitée par le gouvernement implique le renforcement du volet formation sans lequel le projet de loi serait peu réaliste.

Enfin, le rapporteur a choisi de terminer l'avis par une recommandation alignant progressivement le RSA aux jeunes actifs de 18 à 25 ans. Notre groupe soutient l'ambition car elle répond à un besoin certain. En revanche, nous regrettons que les modalités de son financement n'aient pu être mieux précisées.

Cette réserve sur les moyens de la dernière préconisation ne doit en aucun cas pour notre groupe occulter le travail de grande qualité que représente cet avis pour lequel nous avons voté favorablement, avec l'espoir que les enjeux liés à la transition écologique continuent à progresser dans l'esprit de la section.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Notre groupe salue un avis dont l'analyse va bien au-delà d'explications simplistes. Ainsi, le chômage des jeunes ne saurait s'expliquer avant tout par un problème de formation des jeunes, comme l'ont laissé entendre la plupart des politiques publiques ces dernières années.

Le sur-chômage des jeunes, bien qu'aggravé de façon effrayante par une conjoncture dégradée, n'est pas un phénomène nouveau. Le taux de chômage des jeunes est en réalité supérieur à la moyenne nationale depuis maintenant 30 ans. C'est-à-dire que nous n'avons pas connu d'autre situation, nous les enfants des *baby boomers* à qui l'on avait promis un marché du travail « boosté » par des départs en retraite massifs.

Effets d'aubaine, effets de substitution, effets de seuil et trappes à bas salaires : les limites des politiques publiques et les biais des mesures spécifiquement conçues pour répondre au chômage des jeunes sont désormais bien connus. Si nous approuvons la hausse des contrats aidés en période de crise, pour éviter un éloignement durable de l'emploi, nous rappelons toutefois l'urgence de rapprocher désormais les jeunes actifs du droit commun, ainsi que le souhaite l'avis. Les jeunes doivent être des salariés comme les autres.

Notre groupe apprécie le changement de paradigme opéré sur l'alternance. Après plusieurs années de promotion des formations en alternance, il s'agit désormais d'avoir une approche plus qualitative et en particulier de s'interroger sur le contenu formatif, sur les conditions de déroulement de la formation et sur les raisons des taux de rupture de contrats encore trop élevés.

Nous saluons également le fait que des demandes portées depuis longtemps par les organisations de jeunesse et les mouvements étudiants comme l'encadrement des stages, l'instauration de bonus pour l'embauche en CDI, la conversion des CDD de longue durée en CDI ainsi que l'obligation d'une négociation par branche sur l'emploi des jeunes aient reçu un écho favorable de la section. Elles devraient faciliter l'accès des moins de 25 ans aux mêmes conditions d'emploi que le reste de la population.

Il est grand temps de se défaire du mythe romantique qui voudrait que la jeunesse soit nécessairement une période de galère. Il y a bien longtemps que nous avons passé le stade du bohème pour entrer dans ce qui s'apparente davantage à de l'exclusion sociale et économique pour la majorité d'une génération. Si rien n'est fait rapidement, c'est une génération entière qui risque de traîner comme un boulet pendant toute sa vie professionnelle les conséquences d'une insertion précaire.

Comme pour le précédent avis sur l'accès aux droits sociaux des jeunes, la question de l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi a fait l'objet de nombreux débats et la section n'a pu parvenir à un consensus. Nous le regrettons vivement. Trop de jeunes sont aujourd'hui dans le trou noir de notre système de protection sociale, cette situation est injuste socialement et repose sur des postulats qui nous semblent par ailleurs fort contestables.

Faut-il rappeler que la France est, avec le Luxembourg, le seul pays où le revenu minimum n'est pas accessible dès 18 ans ? Permettre aux jeunes d'accéder au droit commun n'est pas une mesure stigmatisante, ce qui est stigmatisant c'est d'en être exclu !

Il est temps d'envisager autrement cette question, des remises en cause structurelles sont nécessaires et nous pensons que le CESE est l'endroit idéal pour cela. Nous souhaitons la fin de la discrimination en fonction de l'âge dans l'accès aux aides sociales !

Les indispensables mesures d'urgence ne suffiront pas : ce sont les règles du jeu qu'il convient de changer !

En dépit de ce regret, notre groupe vote évidemment en faveur de cet avis qui pose un regard renouvelé sur l'emploi des jeunes, qui invite les partenaires sociaux à négocier et le gouvernement à agir rapidement.

Outre-mer

La question de l'emploi des jeunes revêt en Outre-mer un caractère d'urgence vu les taux de chômage des 15-24 ans avoisinant les 50 %. Certaines réalités, extrêmement préoccupantes, ne peuvent continuer d'être ignorées. L'ampleur du fléau de l'illettrisme, quatre fois plus important qu'en métropole et en augmentation depuis quelques années, est un phénomène inquiétant. Il y a là un vrai risque de « poudrière sociale » alors même que ces jeunes sont l'avenir des collectivités ultramarines et qu'ils seront confrontés à des enjeux sociaux et sociétaux majeurs, en particulier celui du vieillissement et de la dépendance.

L'avis et la contribution de la délégation à l'Outre-mer rappellent avec force que les jeunes sont la première variable d'ajustement sur un marché du travail précaire en période de crise. Cette contribution ouvre un certain nombre de réflexions quant à l'insertion des jeunes ultramarins dans l'emploi, mais, compte tenu de l'ampleur des enjeux, le groupe de l'Outre-mer suggère que soit engagé, à travers un avis de suite, un travail approfondi.

Les réponses apportées sont pour la plupart conjoncturelles. Le groupe de l'Outre-mer retient notamment, l'amélioration de l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi, le renforcement de la formation professionnelle et de développement de l'alternance, l'encouragement aux politiques contra-cycliques de développement des emplois aidés. Sur ce dernier point, le groupe retient avec intérêt l'idée que les nouveaux emplois d'avenir soient ouverts, dans les zones rurales et en Outre-mer, aux jeunes de niveau IV, certes diplômés, mais en situation difficile du fait d'un marché du travail particulièrement fermé dans nos collectivités. Pour autant, il convient de veiller à ce que les dispositifs d'accompagnement des jeunes qui fonctionnent - tel que le service militaire adapté - soient considérablement renforcés dans leurs moyens budgétaires.

Concernant les recommandations visant à renforcer la protection sociale pour les jeunes actifs, le groupe approuve le principe de ne pas exclure les jeunes du droit commun de la protection sociale. Mais qu'il s'agisse de l'instauration d'une aide contractualisée à la recherche d'un premier emploi ou de l'ouverture aux jeunes actifs de 18 à 25 ans du RSA, les interrogations sur le financement et les modalités de mise en œuvre de ce type de mesures ne sont pas totalement levées. Elles posent d'ailleurs plus fondamentalement la question du financement de la protection sociale à laquelle les décideurs publics devront apporter des réponses.

De manière générale, si l'avis propose des pistes d'évolutions structurelles afin de préparer la sortie de crise, une vraie stratégie de croissance basée sur une compétitivité retrouvée reste à définir. C'est par cette voie que pourront être créés en Outre-mer suffisamment d'emplois durables et nécessaires pour sa jeunesse.

Le groupe a voté l'avis.

Personnalités qualifiées

Mme Brunet : « Au-delà des chiffres alarmants... le sujet de l'accès des jeunes à l'emploi ne peut être qu'une grande cause internationale, européenne et bien-sûr nationale.

Une société qui n'est plus capable de donner un avenir à sa jeunesse est une société en déclin.

La notion de responsabilité sociétale des organisations, portée notamment par l'OIT avec le pacte mondial pour l'emploi, fait largement référence à l'urgente nécessité de protéger les populations les plus vulnérables dont font partie les jeunes.

Seule une telle politique peut être un levier pour réussir la transition écologique et sociale.

Seule une telle politique peut être le gage d'une vraie compétitivité de notre économie, capable d'intégrer tous les talents.

Je voudrais souligner la grande qualité du travail mené par notre rapporteur, Jean-Baptiste Prévost, qui a su écouter les avis divers dont les plus expérimentés, preuve que le contrat de génération, « ça peut marcher » !

Je voudrais juste insister sur quelques points.

Les causes majeures des difficultés d'accès à l'emploi des jeunes sont structurelles et amplifiées par la conjoncture économique.

Structurellement, il faut changer de cap quant aux modalités d'accès au marché du travail et penser « maintien de la capacité de travail et parcours à tous les âges ».

Pour faciliter l'accès au premier emploi, l'urgence est de rapprocher réellement les jeunes du monde économique.

Nous avons l'obligation civique d'informer sur les métiers !

À cet égard, je ne crois pas en un « super service public de l'orientation » qui ne pourra jamais appréhender efficacement toutes les nouvelles filières ou les types d'emploi ou les nouveaux types d'emplois... mais plutôt à une structure partenariale forte à l'échelle du territoire.

Les informations sur les grandes tendances en termes de recrutements existent, telle que l'enquête de besoins en main-d'œuvre mais sont souvent méconnues.

À titre d'illustration, environ 900 000 emplois n'ont pas été pourvus en 2011.

Conjoncturellement, j'ai quelques réserves sur un énième plan de contrats aidés spécifiques aux jeunes dans un contexte de rareté des fonds publics et de complexité des dispositifs déjà existants.

Il conviendra, en tout cas, de les évaluer en permanence, de les assortir de formations vraiment qualifiantes et de ne surtout pas oublier les TPE/PME qui constituent 97 % des entreprises, employant plus du tiers des salariés en France. Or, les jeunes ne le savent pas...

Enfin j'insisterai sur notre devoir collectif de ne pas créer de nouveaux droits sans engagements réciproques mutuels.

Les pistes évoquées dans ce projet d'avis me paraissant cohérentes, je le voterai et j'ai bien envie de terminer en citant Hadidja, une jeune femme issue des quartiers Nord de Marseille que j'avais recrutée dans le cadre du dispositif « Espoir Banlieue » : *« Je n'avais jamais eu de contrat de travail ni pris de responsabilités. J'ai trouvé ça au départ curieux de me lever le matin parce que des gens comptaient sur moi. Cela m'a donné envie de travailler... »*.

Mme de Menthon : « Je tiens tout d'abord à souligner la bonne volonté et la qualité du travail dont a fait preuve la section « Travail et emploi » dans la rédaction de cet avis.

Malgré tout, il m'est apparu que notre travail n'était pas assez ancré dans la réalité et n'était pas en mesure de modifier réellement la donne.

L'axe prioritaire que nous avons choisi d'adopter correspond avant tout à un traitement social du chômage des jeunes qui n'est pas des plus pertinents dans la situation que nous connaissons aujourd'hui.

Nos préconisations sont intéressantes mais ne remettent pas en question certains aspects fondamentaux. Il eut fallu vraiment encourager un échange permanent avec ceux qui créent l'emploi, et ce, depuis l'école, afin de donner un véritable horizon professionnel. RSA à 18 ans au lieu de 25, contrats aidés, service public de l'orientation... fausses solutions qui me semblent contreproductives.

Nous n'avons pas été, selon moi, suffisamment audacieux pour insuffler un esprit novateur, et surtout rien pour procéder à une indispensable simplification.

Si nous partageons tous l'idée que la croissance est indispensable, nous n'abordons pas les points fondamentaux pour créer cette croissance et donc remédier au chômage des jeunes en particulier ; dans cet avis, presque rien n'est évoqué pour motiver les entrepreneurs mais plutôt pour les contraindre... Sécuriser les parcours des jeunes ne doit pas être contreproductif pour tout le monde. Par ailleurs, nous ne pouvons pas promettre de distribuer ce que nous ne pouvons pas tenir financièrement.

Notre avis n'a pas remis en cause les strates de ce mille-feuille de circuits théoriques, réputés faciliter la formation et l'apprentissage : qu'il s'agisse de tuteurs dans l'entreprise, de contrats d'alternance rigides qui effraient les employeurs, de « parcours de professionnalisation » mâtinés d'équivalences ou de passerelles à retrouver dans un imbroglio « kafkaïen » qui n'a de véritable logique que sur le papier.

À force de vouloir protéger chaque catégorie (les « jeunes » n'ont souvent en commun que d'être jeunes...), on a fini par oublier le seul facteur qui pourrait éclairer leur avenir : une dynamique économique à laquelle les associer ; même si nous soulignons ce point sans nous étendre, l'esprit d'entreprise est étrangement absent de notre constat.

Nous avons fait un inventaire de tous les mécanismes administrés existant en tentant de les améliorer mais sans remettre en cause une complexité et un assistanat français qui étouffe plutôt que d'encourager.

En conséquence, vous comprendrez que je me sens le devoir de voter contre cet avis et que je le regrette ».

Professions libérales

Aborder l'emploi des jeunes, en pleine crise économique avec comme objectif de proposer des solutions autres que celles qui sont en place depuis trente ans et dont on connaît les résultats est un premier défi ! Nommer sur ce sujet un rapporteur issu des organisations étudiantes en est un autre. Il aurait pu influencer les débats. Force est de reconnaître qu'il n'en a rien été. Les débats ont été riches et constructifs, même si on relève quelques points durs. Cet avis a été co-construit par l'ensemble de la section, notre groupe s'en félicite.

Les recommandations qui consistent à mettre le jeune au cœur d'une démarche de professionnalisation nous agréent, tout en rappelant la nécessité de mieux préparer les jeunes en milieu scolaire à acquérir les savoirs fondamentaux, première marche d'accès à l'emploi.

Accorder une plus grande attention à la création d'entreprise est pour nous une recommandation incontournable. Il importe de valoriser l'entrepreneuriat, de développer les démarches pédagogiques visant à sensibiliser les jeunes à l'exercice indépendant et à leur donner le goût d'entreprendre, car il n'y a pas d'emplois que salariés !

Enfin, nous nous posons de nombreuses questions.

Pourquoi stigmatiser le CDD alors que, par ailleurs, la section reconnaît la nécessité pour les jeunes d'accumuler des expériences ? Pourquoi préconiser l'instauration d'un « bonus-malus précarité » consistant à moduler les cotisations chômage des entreprises en fonction du recours au travail intérimaire ou au CDD et demander ainsi à un employeur de s'engager sur des CDI, alors qu'il n'a aucune visibilité sur le devenir de son entreprise, particulièrement dans les TPE et les sous-traitants ?

Avec les contrats d'avenir et les contrats de génération, nous devons nous interroger également sur la portée de politiques de l'emploi ciblées sur les jeunes. Agissent-elles en faveur des jeunes ou ne favorisent-elles pas - pour certains - leur marginalisation et leur précarisation ? Cependant, il n'y a jamais eu autant d'urgence et des aides doivent être mises en place pour accompagner les plus fragiles !

Pour éviter que les jeunes n'abandonnent leur recherche d'emploi ou leur formation, nous étions disposés à étudier un assouplissement des conditions d'accès au RSA pour les jeunes de moins de 25 ans, à la condition qu'au préalable, des évaluations et études d'impact soient menées, tant les conditions financières qui y sont subordonnées peuvent être lourdes de conséquences pour les finances publiques. Nous n'avons pas été entendus.

Le contexte économique actuel ne permet pas de créer les conditions d'une reprise de la croissance. Si l'avis invite les pouvoirs publics à construire une nouvelle stratégie de croissance, nous regrettons que notre amendement proposant des réformes structurelles n'ait pas été retenu. Par manque de compétitivité, les entreprises n'ont plus les capacités de retrouver les marges de manœuvre qui leur permettent d'embaucher. Pourtant, la meilleure réponse à l'urgence sociale des jeunes est là...

Pour toutes ces raisons, et bien que le rapporteur ait pris en compte l'essentiel de nos amendements, le groupe des professions libérales s'est abstenu.

UNAF

Dès le début des travaux, certains prédisaient un énième rapport sur le sujet de l'emploi des jeunes. Le groupe de l'UNAF tient à souligner le travail approfondi sur les constats et la stratégie clairement définie sur le volet des recommandations. L'avis s'inscrit dans le droit fil de l'exigence de faire de l'emploi des jeunes une priorité nationale. Dès lors, nous formulons le souhait qu'il trouve un écho important et aide à la décision politique.

Toutes les recommandations supposent un réel investissement de toutes les composantes de la société et le groupe de l'UNAF retient quatre d'entre elles.

Tracer le chemin de l'emploi pour les jeunes les moins qualifiés doit être une priorité. Comme d'autres groupes de cette assemblée, l'UNAF a pris part au collectif visant à faire de la lutte contre l'illettrisme la grande cause nationale 2013. En effet, 3 100 000 personnes sont en situation d'illettrisme dont 9 % sont âgées de 18 à 25 ans. La lutte contre l'illettrisme participe aussi de la mobilisation de tous pour l'accès à l'emploi. Une attention particulière doit être portée sur l'Outre-mer en ajoutant que l'action doit être engagée à destination des jeunes comme de leur famille.

Toujours sur le champ de la formation, il faut voir se concrétiser la recommandation visant à instaurer un droit à la formation initiale différée. Le droit à la formation tout au long de la vie souvent mis en avant ne va malheureusement pas toujours vers ceux qui en ont le plus besoin. Cette proposition constitue une piste intéressante pour réduire les inégalités dans l'accès à la formation et à la qualification, qui reste certainement le plus sûr chemin pour entrer dans l'emploi et y rester.

Dans les pistes pour améliorer le fonctionnement du marché du travail, l'action conjointe pour l'emploi des jeunes et des seniors mérite de concentrer les efforts. L'intergénérationnel est ainsi mis en avant comme facteur de réussite permettant à chacun de trouver sa place dans le monde des « actifs ». Sans angélisme, l'avis met les barrières nécessaires pour que cette idée généreuse ne soit pas dévoyée.

Enfin, les travaux en section ont été nourris, s'agissant de l'élargissement du bénéfice du RSA dès l'âge de 18 ans. Le compromis trouvé au final d'une progressivité dans l'élargissement, respecte, du point de vue du groupe de l'UNAF, l'intérêt du jeune actif et de sa famille. Le groupe de l'UNAF a été entendu, s'agissant du financement d'une telle mesure en partie par redéploiement des financements de certaines mesures en faveur des jeunes et par un abondement supplémentaire de l'État, mais en aucune façon par redéploiement de crédits aujourd'hui consacrés à la politique familiale, qui a fait preuve de son efficacité.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

L'avis présenté par la section du travail est un projet sérieux, motivé tout en restant modeste compte tenu de la difficulté du sujet.

Nous savons tous que de nombreux avis antérieurs à celui-ci ont été élaborés. Le sujet de l'emploi des jeunes est une préoccupation constante depuis des années, des gouvernements successifs et des partenaires sociaux.

Cet avis formule des propositions dans un contexte général de chômage de masse en Europe et en France. Il rappelle, à juste titre, que l'économie est en panne de croissance.

Pour l'UNSA, la question de l'emploi des jeunes est bien sûr conditionnée par un retour à la croissance, créateur d'emploi, avec toutes les mesures de relance que l'on doit mettre en place.

Comment des jeunes pourraient-ils trouver un emploi stable lorsque, dans le même temps, des milliers de salariés plus âgés sont au chômage ?

Pense-t-on aujourd'hui, avec la multiplication des plans de sauvegarde de l'emploi, des ruptures de fin de CDD et d'intérim, que les jeunes puissent trouver un CDI dans les entreprises, dans ce contexte particulier. Paradoxalement, notre démographie, au demeurant favorable, en assurant chaque année une nouvelle vague de jeunes entrant sur le marché du travail, se retourne contre nous.

L'UNSA partage aussi l'avis qu'il n'y a pas une jeunesse mais des jeunes différents, inégaux... Cela étant, le chiffre des 1524 ans à 22,7 % au chômage contre 9,4 % pour le reste des salariés nous rappelle les graves difficultés que rencontrent les jeunes (notons tout de même que l'école est obligatoire jusqu'à 16 ans).

Pour être plus précis, même si la situation des jeunes dépend fondamentalement du retour de la croissance, des mesures spécifiques pour cette couche de la population méritent d'être analysées. C'est ce que fait le présent avis.

Le constat est précis, il rappelle que les jeunes sont inégaux devant l'emploi, par le niveau d'études différent, par l'origine, par la situation sociale, par le territoire, par un mauvais accès à l'orientation.

On constate pour les salariés une différence entre les jeunes femmes et les jeunes hommes, au détriment des jeunes femmes. On constate aussi les difficultés pour des jeunes en situation de handicap.

Comme pour les adultes, les conséquences du chômage sont dramatiques, mais pour les jeunes c'est le début de la vie. Tout est impacté, pas de protection sociale, pas de système indemnitaire. L'arrivée sur le marché du travail se fait souvent par l'intermédiaire d'emplois très instables. Certains jeunes pensent d'ailleurs qu'ils sont laissés pour compte ou sacrifiés. Le déclassement peut s'installer dans la durée et peut commencer dès l'école ; c'est l'exemple des décrocheurs. Ce phénomène existe d'ailleurs dans toute l'Europe.

Dans ce contexte, l'avis a raison d'insister sur certaines institutions qui dysfonctionnent : le système éducatif sur lequel nous avons rendu un avis dernièrement, l'orientation qui n'est pas adaptée, le système de formation qui reste inégalitaire. Pôle-emploi reste peu adapté souvent au public particulier des jeunes. Il existe aussi un dysfonctionnement du marché du travail. Une flexibilité externe s'est installée, des discriminations se maintiennent. La négociation interprofessionnelle sur la sécurisation de l'emploi - nous l'espérons - devra déboucher sur un compromis qui intégrera aussi cette question.

Les propositions qui sont faites recueillent le soutien de l'UNSA :

- le contexte général d'une politique volontaire de croissance et de lutte contre le chômage est rappelé ;
- nous souhaitons renforcer l'accès à la formation et élever le niveau de qualification ;
- nous approuvons le renforcement des dispositifs d'orientation et les liens avec le monde du travail ;
- nous voulons améliorer les formations en alternance ;
- nous souhaitons généraliser les stages et améliorer leur réglementation ;
- la lutte contre l'illettrisme doit être poursuivie ;
- les dispositifs deuxième chance doivent être développées ;
- nous soutenons l'insertion par l'activité économique ;
- il est indispensable d'instaurer un droit à la formation initiale différée ;
- il est nécessaire d'améliorer le fonctionnement du marché du travail ;
- les partenaires sociaux font de l'emploi des jeunes un thème régulier du dialogue social ;
- l'insertion professionnelle des jeunes comprend l'aide à la création d'entreprises ;
- le contrat de génération peut permettre une action conjointe pour l'emploi des jeunes et des seniors ;
- Pôle emploi doit améliorer l'accompagnement des jeunes ;
- la protection sociale pour les jeunes actifs doit être renforcée.

L'équilibre entre les constats et les recommandations permet des pistes d'action sérieuses qui ne se résument pas à quelques généralités inefficaces.

C'est une somme d'actions qui peut permettre d'améliorer la situation.

Pour toutes ces raisons, l'UNSA a voté cet avis.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants	165
Ont voté pour	117
Ont voté contre	14
Se sont abstenus	34

Le CESE a adopté.

Ont voté pour : 117

Agriculture	Mmes Bonneau, Dutoit, MM. Lemétayer, Pelhate, Roustan, Mme Sinay.
Artisanat	Mme Amoros-Schwartz, M. Crouzet, Mmes Foucher, Gaultier, MM. Griset, Lardin, Le Lann, Liébus, Martin.
Associations	Mme Arnoult-Brill, MM. Charhon, Da Costa, Leclercq, Pascal, Mme Prado, M. Roirant.
CFDT	M. Blanc, Mmes Boutrand, Briand, M. Duchemin, Mme Hénon, M. Honoré, Mme Houbairi, MM. Jamme, Le Clézio, Legrain, Mmes Nathan, Nicolle, Prévost, M. Quarez.
CFE-CGC	M. Artero, Mmes Couturier, Couvert, MM. Delage, Dos Santos, Lamy, Mme Weber.
CFTC	M. Coquillion, Mme Courtoux, MM. Ibal, Louis, Mmes Parle, Simon.
CGT	Mme Crosemarie, M. Delmas, Mmes Doneddu, Dumas, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, MM. Lepaon, Michel, Rozet, Teskouk, Mme Vagner.
CGT-FO	MM. Bellanca, Chorin, Mmes Fauvel, Millan, Nicoletta.
Coopération	Mme de L'Estoile, MM. Lenancker, Verdier.
Environnement et nature	MM. Beall, Bonduelle, Bougrain Dubourg, Mmes de Bethencourt, Denier-Pasquier, MM. Genest, Genty, Guerin, Mmes de Thiersant, Mesquida, M. Virlouvét.
Mutualité	M. Davant.
Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse	M. Dulin, Mme Guichet, M. Prévost.
Outre-mer	MM. Arnell, Budoc, Grignon, Janky, Kanimoa, Omarjee, Mmes Romouli Zouhair, Tjibaou.

<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Aschieri, Mmes Brishoual, Brunet, M. Etienne, Mmes Flessel-Colovic, Gibault, Grard, Graz, MM. Hochart, Jouzel, Khalfa, Mme Meyer, M. Obadia, Mme Ricard, M. Urieta.
<i>UNAF</i>	MM. Damien, Farriol, Feretti, Fondard, Joyeux, Mmes L'Hour, Therry.
<i>UNSA</i>	Mme Dupuis, MM. Grosset-Brauer, Rougier.

Ont voté contre : 14

<i>Personnalités qualifiées</i>	Mme Ballaloud, M. Baudin, Mme Cayet, M. Corne, Mme Dussaussois, M. Gall, Mme de Kerviler, MM. Kirsch, Le Bris, Lucas, Martin, Mmes de Menthon, du Roscoät, M. Terzian.
---------------------------------	--

Se sont abstenus : 34

<i>Agriculture</i>	Mmes Beliard, Bocquet, MM. Lefebvre, Schaeffer.
<i>Coopération</i>	M. Argueyrolles.
<i>Entreprises</i>	MM. Bailly, Bernardin, Mmes Castera, Colloc'h, Duhamel, Duprez, Frisch, MM. Jamet, Lebrun, Lejeune, Marcon, Mongereau, Placet, Pottier, Ridoret, Roger-Vasselin, Roubaud, Mme Roy, M. Schilansky, Mmes Tissot-Colle, Vilain.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Bernasconi, Mme Chabaud, M. Fremont, Mme Levaux, MM. Richard, Soubie.
<i>Professions libérales</i>	M. Capdeville, Mme Gondard-Argenti.

Annexe n° 1 : liste des personnes auditionnées

En vue de parfaire son information, la section a successivement entendu :

- ✓ **Frédéric Lerais**
directeur général de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES) ;
- ✓ **Véronique Deprez-Boudier**
chef du département Travail-emploi au Centre d'analyse stratégique (CAS), accompagnée de Mohamed Harfi, chargé de mission ;
- ✓ **Virginie Mora**
chargée d'études au département Entrées et évolution dans la vie active du Centre d'études et de recherches sur la qualification (CEREQ) accompagnée d'Emmanuel Sulzer, chargé de recherches ;
- ✓ **Hugues de Balathier**
secrétaire général du Conseil d'orientation pour l'emploi (CCE) ;
- ✓ **Isabelle Eynaud-Chevalier**
chef de service des politiques de l'emploi et de la formation à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), ministère du travail, de l'emploi et de la santé accompagné de Gabrielle Hoppé, sous directrice à l'ingénierie de l'accès et du retour à l'emploi ;
- ✓ **Vincent Delpey**
secrétaire général du Conseil national des missions locales (CNML) ;
- ✓ **Hubert Philippe**
directeur marketing à Pôle emploi ;
- ✓ **Daniel Lamar**
directeur général de l'Association pour faciliter l'insertion professionnelle (AFIJ) ;
- ✓ **Claire Fabre**
chargée de mission, pôle Animation et représentation du réseau à l'Union nationale des missions locales (UNML) ;
- ✓ **Philippe Loup**
président de la Fédération des associations générales étudiantes (FAGE) ;
- ✓ **Baki Youssoufou**
président de la Confédération étudiante ;
- ✓ **Azwaw Djebara**
vice-président de l'Union nationale des étudiants de France (UNEF) ;
- ✓ **Jérémie Planchenault**
secrétaire général de Promotion & défense des étudiants ;
- ✓ **Françoise Falise**
directeur de la formation à la Fédération Française du bâtiment (FFB) ;

- ✓ **Philippe Rousseau**
vice-président de la Fédération Syntec ;
- ✓ **Hugues Vidor**
vice-président de l'Union de syndicats et groupements d'employeurs représentatifs dans l'économie sociale (USGERES) accompagné de Sébastien Darrigrand, délégué général ;
- ✓ **Claude Cochonneau**
président de la commission Emploi national à la FNSEA accompagné de Joël Clergue ;
- ✓ **Marie-Françoise Gondard-Argenti**
vice-présidente de l'Union nationale des professions libérales (UNAPL), membre de la section du travail et de l'emploi du CESE ;
- ✓ **Marie-Béatrice Levaux**
présidente de la Fédération des particuliers-employeurs de France (FEPEM) ; membre de la section du travail et de l'emploi du CESE ;
- ✓ **Charles de Batz de Trenquelléon**
directeur général de l'EPIDe ;
- ✓ **Alexandre Schajer**
président du réseau des Ecoles de la 2^e chance ;
- ✓ **Jacques Spelkens**
chef du département Développement des territoires et réseaux RSE à GDF Suez ;
- ✓ **Hubert Chappotteau**
directeur chargé de la gestion de l'emploi et des compétences, PSA ;
- ✓ **Armelle Carminati**
directrice générale d'Accenture monde Capital humain et diversité ;
- ✓ **Jean-Emmanuel Ray**
professeur à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne ;
- ✓ **Philippe Askenazy**
directeur de recherche au CNRS ;
- ✓ **Martin Hirsch**
président de l'Agence nationale du service civique.

Annexe n° 2 : liste des personnes rencontrées¹⁷³

- ✓ **Blignières de Anne**
présidente de l'Institut supérieur des métiers (ISM)
- ✓ **Bourgeois Dominique**
animatrice régionale, Missions Locales Lille
- ✓ **Clavey Bernard,**
membre du CESER du Nord-Pas de Calais, groupe de la CFDT
- ✓ **Correia Antonio**
directeur général de la mission locale de Paris
- ✓ **Cousin Didier**
membre du CESER du Nord-Pas de Calais, groupe des entreprises et activités professionnelles non salariées
- ✓ **Djellali Lil**
Génération précaire
- ✓ **Fermaut Jacques**
membre du CESER du Nord-Pas de Calais, groupe de l'artisanat
- ✓ **Gentina Jean-Claude**
vice-président du CESER du Nord-Pas de Calais président de la commission développement économique
- ✓ **Gros Jean-Marie**
président des Chambres de commerce et d'industrie compétences
- ✓ **Haar Stéphane**
président de la Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC)
- ✓ **Hamoudi Sonia**
personnalité associée du CESE
- ✓ **Hanifi Rachid**
chef de département, direction formation et compétences, Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie
- ✓ **Hugeux Claude**
président de l'Union régionale des missions locales de Lille
- ✓ **Lamalle Isabelle**
directrice des relations sociales, formation et emploi, PRISME (Professionnels de l'intérim, services et métiers de l'emploi)
- ✓ **Laurent Vincent**
Génération précaire
- ✓ **Laveau Sandrine**
Centre EPIDe de Brétigny, représentante de l'Unsa

¹⁷³Liste par ordre alphabétique avec l'indication des fonctions exercées au moment du contact ou de l'entretien.

- ✓ **Lardjane Karine**
Centre EPIDe de Brétigny, représentante de la CGT-FO
- ✓ **Lecluse Francis**
membre du CESER du Nord-Pas de Calais, rapporteur de la contribution du CESER aux Etats généraux pour l'emploi et l'avenir
- ✓ **Mathé Michèle**
responsable de l'Ecole de la 2^e chance de Lille
- ✓ **Matricon Robert**
secrétaire général du CESE du Nord-Pas de Calais
- ✓ **Meuret Anne**
chargée de mission au CESER du Nord-Pas de Calais
- ✓ **Motte Frédéric**
président du CESER du Nord-Pas de Calais
- ✓ **Ombret Jean-Pierre**
directeur du centre EPIDe de Brétigny
- ✓ **Pottier Jean-Michel**
membre du CESER du Nord-Pas de Calais, rapporteur de la contribution du CESER aux Etats généraux pour l'emploi et l'avenir ; membre de la section du travail et de l'emploi du CESE
- ✓ **Roux François**
délégué général du PRISME (Professionnels de l'intérim, services et métiers de l'emploi)
- ✓ **Sciberras Jean-Christophe**
président de l'Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH)
- ✓ **Torrès Raymond**
directeur de l'Institut international d'études sociales, Bureau international du travail (BIT)
- ✓ **Trogrlic Jean-François**
directeur du bureau de l'Organisation internationale du travail (OIT) pour la France
- ✓ **Verbrugghe Ginette**
Centre régional information jeunesse (CRIJ)
- ✓ **Weber Thiebaut**
secrétaire confédéral de la CFDT chargé de l'action revendicative des jeunes

Annexe n° 3 : contribution présentée au nom de la délégation à l’Outre-mer par Mmes Pierrette Crosemarie et Marie-Alice Médeuf-Andrieu, rapporteuses

Par lettre du 7 mars 2012, Mme Françoise Geng, présidente de la section du travail et de l’emploi, a sollicité de la délégation à l’Outre-mer une contribution à l’avis intitulé « *L’emploi des jeunes* », dont M. Jean-Baptiste Prévost est le rapporteur. Au cours de sa réunion du 12 juin 2012, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental (CESE) a décidé de confier l’élaboration de cette contribution intitulée « *L’emploi des jeunes ultramarins* » à la délégation à l’Outre-mer, présidée par M. Jean Frémont, qui a désigné Mmes Pierrette Crosemarie et Marie-Alice Médeuf-Andrieu pour en être les rapporteuses.

Pour leur information, les membres de la délégation ont entendu :

- ✓ **Mme Martine Chong-Wa Numeric**
directrice régionale de Pôle Emploi pour la Martinique ;
- ✓ **M. Didier Clergeau**
directeur régional adjoint de Pôle Emploi pour La Réunion et Mayotte ;
- ✓ **M. Marc Del Grande**
chef du service des politiques publiques à la Délégation générale à l’Outre-mer (DéGéOM) ;
- ✓ **M. Annicet Lœmbe**
directeur régional de Pôle Emploi pour la Guyane ;
- ✓ **M. Christian Saint-Étienne**
directeur de cabinet auprès du Directeur régional de Pôle Emploi pour la Guadeloupe ;
- ✓ **M. Yves Tissandier**
président du Conseil économique et social (CES) de la Nouvelle-Calédonie.
Les rapporteuses ont également reçu en entretiens individuels :
- ✓ **M. le général Dominique Artur**
commandant le Service militaire adapté (SMA) ;
- ✓ **M. François-Xavier Bieuville**
*directeur général de L’Agence de l’Outre-mer pour la mobilité (LADOM),
accompagné de M. Philippe Barjau, directeur de l’emploi et de la formation ;*
- ✓ **Mme Brigitte Bruschini**
*sous-directrice de la performance et du dialogue avec les académies au ministère de
l’Éducation nationale, accompagnée de M. René-Teddy Tanier, responsable de la mission
« Outre mer » ;*
- ✓ **M. Jean-Pierre Constantin**
président du Conseil économique et social régional (CESR) de la Guyane ;
- ✓ **M. Michel Crispin**
président du CESR de la Martinique ;

- ✓ **M. Nabilou Ali Bacar**
directeur du CESE de Mayotte ;
- ✓ **M. Gabriel Danino**
*responsable des relations départements d'Outre-mer (DOM) et territoires d'Outre-mer (TOM)
à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;*
- ✓ **M. Patrick Flériag**
*président de la commission des affaires sociales, des actions de prévention et de la jeunesse
du Conseil général de la Martinique ;*
- ✓ **M. Patrice Frappin**
*directeur de l'Association pour la gestion de la formation professionnelle des salariés des
petites et moyennes entreprises (AGEFOS PME) de La Réunion ;*
- ✓ **M. Georges Gumbs**
président du Conseil économique, social et culturel (CESC) de Saint-Martin ;
- ✓ **M. Jocelyn Jalton**
président du CESR de la Guadeloupe ;
- ✓ **M. Christian Lédée**
*membre du groupe de l'Outre-mer au CESE, auditionné au titre de ses anciennes fonctions
au sein de l'Éducation nationale*
- ✓ **M. Claude-Valentin Marie**
chercheur à l'Institut national des études démographiques (INED) ;
- ✓ **Mme Montserrat Muniente**
directrice de la délégation régionale de l'AGEFOS PME de la Guadeloupe ;
- ✓ **Mme Sandrine Odoul**
conseillère technique affaires sociales, santé, emploi au cabinet du ministre des Outre-mer ;
- ✓ **M. Daniel Robin**
*président de la commission de l'éducation et de la formation professionnelle du Conseil
régional de la Martinique ;*
- ✓ **Mme Sylvie Robineau**
*membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, chargée d'animer et de contrôler le
secteur de la santé, de la protection sociale, de la solidarité, du handicap, de la formation
professionnelle et de l'organisation des concours d'accès aux emplois publics de la Nouvelle-
Calédonie et de la formation initiale et continue des agents publics.*

Le président, les rapporteuses et l'ensemble de la délégation à l'Outre-mer remercient vivement toutes ces personnes pour leur précieux concours à l'élaboration de cette contribution.

Mmes les rapporteuses tiennent également à remercier Mme Prost (Insee), M. Grenier (Insee Antilles-Guyane), M. Forgeot (Insee Réunion), M. Bodet (Institut de la statistique de Polynésie française), Mme Ujicas (ISEE-Nouvelle-Calédonie) pour les données statistiques qu'ils leur ont transmises. Le traitement de ces données a été effectué, dans le cadre de l'élaboration de la contribution, par la délégation à l'Outre-mer.

PROPOS LIMINAIRES

La situation des jeunes ultramarins vis-à-vis de l'emploi est, depuis plusieurs années, préoccupante et doit être rapidement améliorée pour garantir l'avenir et le développement économique, social, culturel et environnemental de l'ensemble des départements et des collectivités d'Outre-mer.

Dans cette contribution à l'avis rendu par la section du travail et de l'emploi, la délégation à l'Outre-mer souhaite, sur ce sujet de première importance, dresser une première approche prenant en compte les spécificités des jeunes ultramarins et des départements et collectivités d'Outre-mer par rapport à la métropole : démographie dynamique, faible qualification des jeunes, insuffisante insertion sur le marché du travail, éloignement et insularité, faiblesse du tissu économique local et du développement régional, différences institutionnelles et culturelles... Il s'agit de mettre en exergue, dans un format de quelques pages, les principaux enjeux et les quelques pistes d'action pour donner à la jeunesse ultramarine toute sa place dans la société.

La délégation à l'Outre-mer s'est attachée plus particulièrement à la situation des jeunes ultramarins sortant du système scolaire sans qualification et rencontrant de ce fait des difficultés particulières d'insertion dans l'emploi.

A - Des jeunes ultramarins nombreux, insuffisamment qualifiés et peu insérés sur le marché du travail

1. Des jeunes ultramarins nombreux : sujet d'inquiétude pour aujourd'hui et richesse pour demain ?

L'évolution des modes de vie et des comportements d'activités amène à considérer, dans cette contribution, la classe d'âge 15 à 29 ans comme plus représentative de la jeunesse. Au 1^{er} janvier 2011, la France métropolitaine comprend donc près de 11,7 millions de jeunes âgés de 15 à 29 ans tandis que les territoires ultramarins en comptent près de 561 000, dont près d'un tiers rien qu'à La Réunion. Les jeunes métropolitains représentent 18,7 % de la population totale. À l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon (15,6 %), de la Guadeloupe (17,4 %) et de la Martinique (17,7 %), la proportion de jeunes ultramarins dans leur territoire respectif est bien supérieure à celle de la France métropolitaine particulièrement en Polynésie française (26,5 %), à Mayotte (25,4 %), en Nouvelle-Calédonie (23,8 %) et en Guyane (23,2 %)¹⁷⁴.

Les 561 000 jeunes ultramarins constituent une richesse pour demain mais aussi un sujet d'inquiétude pour aujourd'hui. En effet, les 180 000 jeunes réunionnais, les 50 000 jeunes respectivement en Guyane et à Mayotte, les 60 000 calédoniens et les 70 000 jeunes respectivement en Guadeloupe, en Martinique et en Polynésie française, pour donner des ordres de grandeur, aspirent à recevoir une formation scolaire, universitaire et professionnelle à même de les insérer dans un marché du travail limité par sa taille et son éloignement géographique ainsi que dans la société.

¹⁷⁴ Les données utilisées pour ces comparaisons proviennent de recensements. Les dates de certains de ces recensements sont anciennes : Saint-Pierre-et-Miquelon (2006), Mayotte (2007), Nouvelle-Calédonie (2009), par exemple.

2. Une grande proportion de jeunes moins qualifiés qu'en métropole

Comme l'a indiqué, M. Marc Del Grande lors de son audition¹⁷⁵, la massification de l'enseignement primaire puis du secondaire dans les territoires ultramarins a été beaucoup plus tardive que dans l'Hexagone.

En 2010, en France métropolitaine, 13,6 % des jeunes qui sont en emploi, au chômage ou inactifs ne disposent d'aucun diplôme ou seulement du certificat d'études primaires (CEP). Dans les Outre-mer, en 2011, cette proportion est beaucoup plus importante : elle est égale à 22 % pour la Nouvelle-Calédonie ; elle est autour de 27 % pour la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion et elle approche les 40 % pour la Guyane et la Polynésie française. Dans ces six territoires ultramarins, quelque 80 000 jeunes seraient aujourd'hui sans diplôme ou ayant le CEP¹⁷⁶. En France métropolitaine et dans ces six territoires à l'exception de la Guyane, la proportion de jeunes femmes diplômées est supérieure à celle des jeunes hommes. L'obtention d'un diplôme demeurant un moyen efficace pour accéder à un emploi, la formation des jeunes ultramarins doit donc être une priorité.

3. Un illettrisme très important parmi les jeunes ultramarins

En 2010, en France métropolitaine, 4,3 % des participants de la Journée défense et citoyenneté (JDC) rencontrent de sévères difficultés de lecture et peuvent être considérés en situation d'illettrisme. Dans les départements d'Outre-mer, cette proportion de jeunes illettrés est *a minima* presque 4 fois supérieure : 16 % en Martinique, 17 % à La Réunion, 19 % à la Guadeloupe, 26 % en Guyane et 48 % à Mayotte¹⁷⁷. L'enquête Information Vie Quotidienne (IVQ) réalisée par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) avec une autre méthodologie, constate également que les taux d'illettrisme des ultramarins sont plus élevés que celui des métropolitains. En outre, la situation des jeunes ultramarins qui n'ont jamais été scolarisés (analphabètes) doit être également prise en considération et appelle des mesures adaptées.

4. Le cas des « Ni-Ni :

Ni en emploi – Ni au chômage – Ni en formation »

Après leur sortie du système de formation, les jeunes devraient se présenter sur le marché du travail. En effet, soit le jeune est élève, étudiant ou stagiaire, soit il est en emploi, soit il est au chômage, soit il est dans aucune de ces situations et il est alors décrit comme « inactif » et entre dans la catégorie des « Ni-Ni ». En 2010, en métropole, cette dernière catégorie regroupe 7,4 % de jeunes âgés de 15 à 29 ans. Cette proportion est un peu plus forte dans les Outre-mer : elle tourne autour de 8 % en Guadeloupe et en Martinique, autour de 11 % à La Réunion et en Nouvelle-Calédonie et autour de 19 % en Polynésie française et en Guyane. Ce sont donc un minimum de 62 000 jeunes ultramarins qui sont inactifs, en situation de rupture sociale dans ces six territoires et en dehors du champ d'intervention de la plupart des organismes susceptibles de les aider.

¹⁷⁵Audition de M. Marc Del Grande, Chef du service des politiques publiques à la Délégation générale à l'Outre-mer, devant les membres de la délégation à l'Outre-mer du CESE, le 11 juillet 2012.

¹⁷⁶Ce nombre de jeunes est une estimation car les données proviennent de plusieurs sources à des dates différentes.

¹⁷⁷Source : ministère de la Défense, DSN, MENJVA-MESR-DEPP. Deux indicateurs sont exploités : le premier caractérise les jeunes en situation d'illettrisme, le second plus large, les jeunes ayant des difficultés de lecture. Les informations recueillies permettent de fournir des indications régionales mais elles doivent tenir compte de réserves méthodologiques.

À l'exception de la Guadeloupe et de la Martinique, où les écarts entre les hommes et les femmes sont peu marqués, les jeunes femmes ultramarines sont plus souvent inactives et donc en grand retrait vis-à-vis du marché du travail. C'est particulièrement le cas en Guyane et en Polynésie française où près d'un quart des jeunes femmes sont inactives.

5. Peu de jeunes en situation d'emploi

En dépit du dynamisme de l'emploi salarié dans des départements comme la Guyane ou La Réunion jusqu'à la crise de 2008, les économies des DOM ne parviennent pas à fournir un emploi à l'ensemble des actifs¹⁷⁸. Ainsi, en 2011, en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion, un jeune sur cinq dispose d'un emploi alors que c'est le cas de près d'un jeune sur deux (46 %) en France métropolitaine. La situation est moins dramatique en Nouvelle-Calédonie (40 % de jeunes en emploi) et en Polynésie française (37 %). Quelque soit le territoire ultramarin, les jeunes femmes sont moins souvent en emploi que les jeunes hommes. C'est particulièrement le cas en Polynésie française (43 % de jeunes hommes en emploi contre 30 % de jeunes femmes) ou en Nouvelle-Calédonie (46 % de jeunes hommes en emploi contre 36 % de jeunes femmes). Parmi les jeunes ultramarins en emploi, la proportion des jeunes à temps partiel est relativement élevée dans les DOM.

6. Un chômage structurel massif parmi les jeunes ultramarins

En 2010, en France métropolitaine, le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 29 ans est égal à 17 %. Il est bien supérieur au taux de chômage des personnes âgées de 15 à 64 ans (9,4 %). Le taux de chômage des jeunes dans les territoires ultramarins est bien supérieur : il est supérieur ou égal à 25 % en Nouvelle-Calédonie (27 %) et en Polynésie française (25 %) ; il est égal à 36 % en Guyane et supérieur à 40 % en Guadeloupe (44 %), à La Réunion (49 %) et en Martinique (48 %)¹⁷⁹. Cette situation de chômage massif est structurellement installée dans les territoires ultramarins et a instauré un rapport au travail spécifique dans ces territoires. À l'exception de la Martinique, le taux de chômage des femmes jeunes est supérieur au taux de chômage des hommes jeunes.

7. Une importante mobilité vers la France métropolitaine

Comme l'a remarqué M. Marie lors de son audition¹⁸⁰, « depuis le milieu du siècle dernier, les départements d'Outre-mer sont le théâtre de mouvements migratoires très intenses, où se croisent départs et retours des natifs des DOM, arrivées de populations nouvelles françaises et étrangères »¹⁸¹. Ainsi, seuls 18 % des natifs des DOM n'ont jamais quitté leur département de naissance, c'est dire si la question de la mobilité est inscrite profondément dans la vie des ultramarins.

¹⁷⁸Parain Claude, « Emplois et salaires dans les DOM : l'Outre-mer crée des emplois, mais pas suffisamment », article publié dans la revue *Économie de La Réunion*, n° 138, pp. 15 et 16, mars 2012.

¹⁷⁹Source : INSEE, Enquête emploi, 2011.

¹⁸⁰Audition en entretien privé de M. Claude-Valentin Marie, chercheur à l'Institut national des études démographiques (INED).

¹⁸¹Temporal Franck, Marie Claude-Valentin, avec la collaboration de Bernard Stéphane, « Insertion professionnelle des jeunes ultramarins : DOM ou métropole ? », INED, revue *Population*, n°3-4, pp. 555-600, 2011. L'étude porte sur la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion. La notion de « natif des DOM » désigne toute personne née dans un département des Outre-mer.

Au recensement de 2007, un natif des DOM sur cinq vit en métropole. Si l'on s'intéresse aux plus jeunes (18 à 34 ans), ce sont respectivement 36 %, 33 %, 30 % et 19 % des natifs de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de La Réunion qui résidaient en métropole. Dans les départements des jeunes natifs des DOM, l'emploi et les études ont toujours constitué des motifs importants, participant en conséquence, à une très nette sélection selon le diplôme et le statut d'activité. Il s'agit même d'une double sélection (au départ et au retour) qui confère sa structure particulière à la population née dans les DOM résidant en métropole : les plus diplômés et les actifs ayant un emploi sont proportionnellement plus nombreux à s'y installer et à y résider durablement que les natifs peu ou pas qualifiés et/ou sans emploi.

8. Une situation explosive

En France métropolitaine, près des trois quarts des 7,1 millions de jeunes en emploi, au chômage ou inactifs, sont en emploi au sens du BIT. Dans les territoires ultramarins, les jeunes au chômage ou inactifs sont majoritaires et s'appuient notamment sur les solidarités familiales. Or celles-ci subissent dans le même temps de fortes tensions. Même si certains jeunes ultramarins sont inscrits dans des parcours d'excellence, la situation de la majorité d'entre eux vis-à-vis de l'emploi se caractérise donc par son explosivité dans un contexte économique et social dégradé depuis 2008 où la société n'a pas répondu à leurs attentes et où la violence entre les jeunes mais également envers les adultes prend une indéniable ampleur ces dernières années.

B - Formation et insertion dans les Outre-mer

Dans cette partie, l'ensemble des dispositifs et organismes en faveur de la formation et de l'insertion des jeunes n'a pas vocation à être décrit. Il s'agit plutôt de faire des constats et de décrire les dispositifs spécifiques aux Outre-mer. **La délégation à l'Outre-mer du CESE considère que l'imbrication des compétences en termes d'éducation, de formation, de développement économique, la multiplicité des acteurs intervenant en faveur des jeunes mériterait une gouvernance plus lisible, comprenant les acteurs des champs emploi, formation, insertion, avec un chef de file mieux identifié.**

1. Quelques constats et pistes d'action sur la formation en Outre-mer

1.1. Des résultats scolaires plus faibles qu'en France métropolitaine

Dans ses rapport et avis intitulés *Les inégalités à l'école*¹⁸², le CESE rappelle « qu'une véritable fracture existe entre l'Outre-mer et la métropole tant en termes de besoins que de résultats. Certaines collectivités ultramarines ont une population particulièrement jeune, les conditions d'enseignement y sont difficiles (en particulier en Guyane) et les résultats des élèves aux évaluations de fin de scolarité primaire dramatiquement bas ». Pour l'ensemble des DOM, les retards scolaires, dus notamment à des taux de redoublement élevés, sont plus fréquents qu'en métropole et s'aggravent au fil des niveaux. Les évaluations en CE1 et CM2 font

¹⁸²CESE, *Les inégalités à l'école*, avis sur le rapport présenté par M. Xavier Nau, rapporteur au nom de la section de l'éducation, de la culture et de la communication, p. 11 de l'avis et pp. 49 et 50 du rapport, septembre 2011.

aussi apparaître des résultats inférieurs de plusieurs points à la moyenne nationale¹⁸³. De même, en 2011, dans les collectivités ultramarines, 59,7 % d'une génération ont obtenu le baccalauréat contre 65,5 % en moyenne nationale¹⁸⁴.

1.2. Une proportion d'apprentis plus faible qu'en France métropolitaine

En 2010, en France métropolitaine, 5,2 % des jeunes âgés de 16 à 25 ans ont choisi la voie de l'apprentissage. Dans les départements d'Outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, la part des jeunes de 16 à 25 ans en apprentissage est plus faible : 0,8 % en Guyane, 2,1 % en Nouvelle Calédonie, 2,9 % à La Réunion, 3,2 % à la Martinique et 3,5 % en Guadeloupe. Le faible potentiel d'accueil de tissus économiques dominés par des microentreprises peut expliquer ces faibles taux. Plus de la moitié des apprentis préparent un diplôme de niveau V. Cette part est plus élevée dans les DOM (à l'exception de la Martinique) et en Nouvelle-Calédonie qu'en France métropolitaine. **Pour une augmentation significative du nombre d'apprentis, la délégation suggère comme pistes d'action¹⁸⁵ :**

- de développer l'information sur l'apprentissage ;
- de mettre en œuvre des modalités de préapprentissage pour permettre à la fois une mise à niveau scolaire et une socialisation pour une bonne intégration à la vie de l'entreprise ;
- d'ouvrir de nouvelles sections d'apprentissage tenant compte des besoins du marché de l'emploi et des perspectives de création d'emploi ;
- d'aider les jeunes apprentis pour l'obtention du permis de conduire ainsi que pour l'acquisition de matériels professionnels ;
- d'inciter les établissements publics à embaucher des jeunes en contrat d'apprentissage ;
- d'accompagner les très petites entreprises (TPE) dans cette démarche et de mettre en débat une aide significative à l'apprentissage pour favoriser un véritable tutorat.

1.3. Les contrats de professionnalisation et alternance

Le contrat de professionnalisation s'adresse notamment aux jeunes de moins de 26 ans afin de compléter leur formation initiale. L'objectif est l'acquisition d'une qualification professionnelle reconnue par l'État et/ou la branche professionnelle. Les contrats de professionnalisation sont moins utilisés outremer que dans l'Hexagone.

Un bilan des contrats signés en Guadeloupe entre 2007 et 2010¹⁸⁶ montre une durée moyenne du contrat de 22 mois ; en 2010 plus d'un contrat signé sur 2 était de niveau de formation III (bac+ 2). Les spécialités de services (commerce, vente, comptabilité, gestion...) ont représenté plus de 80 % des spécialités préparées. L'étude montre que le niveau de formation à l'entrée du contrat de professionnalisation est de plus en plus élevé, les femmes ayant un niveau de formation supérieur aux hommes.

¹⁸³Audition, en entretien privé, de Mme Brigitte Bruschini, Sous-directrice de la performance et du dialogue avec les académies au ministère de l'Éducation nationale et de M. René-Teddy Tanier, responsable de la mission « Outre-mer », le 3 septembre 2012.

¹⁸⁴La délégation à l'Outre-mer du CESE regrette que pour la Guadeloupe et la Martinique, les données de l'INSEE, actuellement incomplètes, ne permettent pas de calculer les taux d'accès au baccalauréat.

¹⁸⁵Ces pistes d'actions s'inspirent du rapport intitulé *Jeunesse en déshérence, il est urgent d'agir !*, fait par M. Hugues-Philippe Ramdini, conseiller régional de Guadeloupe, président de la commission jeunesse, à la demande de M. Victorin Lurel, président du Conseil régional. Ce rapport a été remis à M. Lurel en janvier 2011.

¹⁸⁶Source : CARIF OREF Guadeloupe décembre 2011.

1.4. Les Écoles régionales de la deuxième chance (ER2C) dans les Outre-mer

Les Écoles de la deuxième chance (E2C) s'adressent aux jeunes de moins de 26 ans sortis du système éducatif sans diplôme ni qualification professionnelle. Fondées sur une pédagogie différente des schémas scolaires classiques, les E2C ont pour objectif l'insertion socioprofessionnelle des jeunes qu'elles accueillent sans autre critère que leur motivation, en leur permettant de développer des compétences, de construire leur projet personnel et professionnel et ainsi de gagner en autonomie. Alors que ce dispositif existe depuis 1997, les premières E2C à avoir bénéficié de la labellisation est celle de Guadeloupe en novembre 2010, celle de La Réunion en décembre 2011 et celle de la Martinique en mars 2012. En Nouvelle-Calédonie, une E2C devrait être labellisée à la fin 2012. Les ER2C correspondent à un réel besoin et constituent un instrument d'insertion performant. **La délégation à l'Outre-mer suggère comme piste d'action qu'une école de la deuxième chance soit labellisée dans chacun des territoires ultramarins. Elle propose que ces écoles soient ouvertes aux jeunes sous main de justice. En outre, une aide aux transports doit être envisagée pour les jeunes qui habitent loin de l'établissement.**

2. Les politiques régionales et territoriales

Les régions en Outre-mer, comme en métropole, assurent un rôle de premier plan en matière de formation professionnelle. Depuis la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation tout au long de la vie, un Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDF) a pour objectif de définir une programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle des jeunes notamment. Ce contrat fait l'objet d'une concertation entre État, région et partenaires sociaux et d'un avis du Conseil économique, social et environnemental régional (CESER)¹⁸⁷. Il donne lieu ensuite à des conventions d'application. Aussi ne comporte-t-il généralement pas de volet de programmation financière, ce que la délégation déplore. Tout au plus, une conférence des financeurs est-elle parfois prévue. La délégation souhaite qu'elle apporte une lisibilité dans le financement des actions de formation. Comme en métropole, la concertation au niveau du Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), doit permettre une actualisation de l'offre de formations au regard des besoins en emploi et un accès plus large aux jeunes sans qualification après une évaluation qualitative des formations financées. Le Fonds social européen (FSE) est sollicité pour cofinancer certaines actions mises en œuvre. La délégation partage la recommandation formulée le 28 mars 2012 par le Comité économique et social européen, indiquant que les régions insulaires ultramarines doivent bénéficier de dispositions spécifiques dans le cadre financier pluriannuel communautaire 2014-2020¹⁸⁸.

Depuis la décentralisation, les centres Association formation professionnelle adultes régions (AFPAR) des DOM sont essentiellement financés par les conseils régionaux avec une gouvernance paritaire. Leur situation actuelle est difficile suite en particulier à des problèmes de financement, de gouvernance,... La délégation considère que des centres AFPAR opérationnels sont indispensables.

¹⁸⁷Trois CPRDF ont été signés : à La Réunion en octobre 2011, en Guyane en février 2012 et en Guadeloupe en mai 2012.

¹⁸⁸Comité économique et social européen, *Problèmes propres aux îles*, avis rapporté par M. José María Espuny Moyano, CESE 813/2012, p. 3, mars 2012.

Dans les collectivités d'Outre-mer, les compétences en matière de formation et d'emploi sont plus larges. Ainsi en Nouvelle-Calédonie, une loi sur la protection de l'emploi local¹⁸⁹ existe comme l'a indiqué Mme Robineau¹⁹⁰, lors de son audition. Ce territoire a aussi compétence en matière de création de diplômes et de certification.

3. Dynamiser et adapter le passeport mobilité professionnelle

Depuis la Loi organique pour le développement économique des Outre-mer (LODEOM) de 2009, l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM) est devenue l'opérateur de référence des dispositifs de mobilité qu'elle soit relative à la formation professionnelle, scolaire, universitaire ou à la continuité territoriale. Cette mobilité est mise en œuvre en complément des dispositifs de formation locaux et en lien avec l'ensemble des acteurs : Conseil régional, Pôle Emploi, missions locales... Les actions de formation professionnelle en mobilité peuvent en effet être complétées ou cofinancées par des aides attribuées par les collectivités locales, par les organismes qui contribuent à l'insertion, par les entreprises. Il en résulte une situation des stagiaires hétérogène en fonction de la collectivité ultramarine d'origine, ce qui implique une information préalable des jeunes candidats à la mobilité.

Dans le cadre du « passeport mobilité professionnelle », les jeunes ultramarins se forment en métropole. LADOM a pour mission de mettre en œuvre une analyse de la demande des jeunes et de les conseiller vers la formation adaptée au moyen d'une évaluation. Elle doit mettre également en œuvre une prestation d'accueil et d'accompagnement individualisé : logistique du voyage, réservation du logement, suivi de chaque bénéficiaire par un conseiller en insertion professionnelle. Elle doit verser à chaque bénéficiaire les aides prévues par l'État et les collectivités d'Outre-mer. Enfin elle doit assurer une évaluation régulière du parcours de qualification au moyen de bilans d'étapes en lien avec les organismes de formation et exercer une action de tutorat pour permettre aux bénéficiaires un accès à l'emploi. Ces actions conduisent aux résultats suivants : 70 % des jeunes en mobilité valident leur titre ou leur qualification professionnelle et plus de un sur deux trouvent un emploi selon LADOM. Au cours de l'année 2010, près de 8 300 personnes ont bénéficié d'une mobilité professionnelle dans le cadre de LADOM en provenance essentiellement des départements d'Outre-mer pour un budget de l'ordre de 7 millions d'euros. **La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme pistes d'action d'améliorer l'information en direction des jeunes et d'augmenter les moyens financiers octroyés à LADOM pour la formation professionnelle des jeunes ultramarins considérant que le dispositif est sous-dimensionné par rapport aux besoins exprimés. Ces nouveaux moyens pourraient soutenir une ouverture de l'action de LADOM sur les espaces régionaux respectifs des territoires ultramarins.**

4. Le Service militaire adapté (SMA)

Créé en 1961 dans les Antilles et en Guyane, le Service militaire adapté (SMA) est un organisme de réinsertion sociale et professionnelle relevant du ministère de l'Outre-mer et du ministère de la Défense. Sa mission principale est donc de faciliter l'insertion dans la vie

¹⁸⁹Loi de pays n° 2010-9 du 27 juillet 2010 relative à la protection, la promotion et au soutien à l'emploi local.

¹⁹⁰Audition de Mme Sylvie Robineau, membre du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, chargée d'animer et de contrôler le secteur de la santé, de la protection sociale, de la solidarité, du handicap, de la formation professionnelle et de l'organisation des concours d'accès aux emplois publics de la Nouvelle-Calédonie et de la formation initiale et continue des agents publics.

active de jeunes adultes ultramarins de 17 à 26 ans, les plus éloignés de l'emploi et en voie de marginalisation. L'originalité du SMA consiste à associer une formation citoyenne, une formation militaire et une formation professionnelle en travaillant à la fois sur le savoir, le savoir-faire et le savoir-être de jeunes qui ont été confrontés à l'échec scolaire. Il est assorti d'un accompagnement permanent, fondé sur l'internat et un suivi individualisé vers l'emploi. Cette formation globale est sanctionnée par l'obtention du Certificat d'aptitude personnelle à l'insertion (CAPI). En 2011, 74,8 % des jeunes ayant quitté les rangs du SMA ont été insérés à l'issue de leur formation malgré une conjoncture économique difficile. Cette insertion s'est traduite par l'obtention d'un contrat de travail pour les deux tiers d'entre eux ou par l'entrée dans un cursus de formation qualifiante en Outre-mer ou en métropole pour le dernier tiers.

En 2011, 618 cadres, 81 civils et 322 engagés volontaires du SMA prennent en charge 4 012 jeunes ayant le statut de militaire. Ils sont répartis en sept corps de troupe (Martinique, Guadeloupe, Guyane, La Réunion, Mayotte, Nouvelle-Calédonie et Polynésie française) et un détachement en métropole à Périgueux. En février 2009, le président de la République avait annoncé le doublement en trois ans de la capacité de formation du SMA. À partir de 2014, 6 000 jeunes seraient donc pris en charge. Cette augmentation du nombre de jeunes amène le SMA à insister davantage sur l'esprit d'entreprise afin d'amener des jeunes à créer leur propre activité et à former sur les métiers en tension en métropole pour élargir les débouchés en termes d'emploi.

Le Conseil, dans son avis intitulé « *Défense 2^e chance* », *bilan et perspective*, avait déjà approuvé l'action du SMA dont l'exemple a en partie inspiré le dispositif « Défense 2^e chance »¹⁹¹. La délégation à l'Outre-mer du CESE considère également que l'action du SMA est efficace et doit être encouragée dans l'ensemble des territoires ultramarins. Elle est donc favorable à l'implantation du SMA à Saint-Martin. **La délégation à l'Outre-mer propose comme piste d'action que le SMA soit doté des moyens financiers et humains nécessaires à la prise en charge des jeunes, et notamment que les crédits d'investissements, indispensables pour la pérennité de son action, soient augmentés. Elle insiste pour que la durée minimum de formation ne soit pas inférieure à six mois afin que les jeunes en retirent un bénéfice durable et que les taux d'encadrement des jeunes ne soient pas diminués.**

C - Pour une meilleure formation et insertion dans l'emploi des jeunes ultramarins sur un marché du travail à dynamiser et à élargir

1. Mieux détecter et remédier à l'illettrisme

Il est nécessaire de mettre en place des dispositifs efficaces ayant pour mission de détecter les jeunes en situation d'illettrisme, que ce soit au sein du système de formation ou en dehors. Malgré l'obligation scolaire, des jeunes de plus en plus nombreux rompent prématurément avec l'école. La prévention de l'illettrisme relève d'abord des missions de l'Éducation nationale. La délégation demande donc qu'elle en ait les moyens y compris pour favoriser la scolarisation précoce. **La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme**

¹⁹¹ CESE, « *Défense 2^{me} chance* », *bilan et perspectives*, avis présenté par Mme Françoise Geng, rapporteure au nom de la section du travail, janvier 2009.

piste d'action la scolarisation des jeunes ultramarins le plus tôt possible en maternelle et la mise en place d'un dispositif de détection des jeunes illettrés dès l'école primaire.

À cet égard, la concertation sur la refondation de l'école pourrait comporter un volet spécifique aux Outre-mer avec une priorité donnée à l'école maternelle et primaire.

Sous l'impulsion des sous-préfets délégués à la cohésion sociale et à la jeunesse, et en lien avec les chargés de mission régionaux de l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCI), des plans de prévention et de lutte contre l'illettrisme ont été signés en novembre 2010 à La Réunion, en avril 2011 à Mayotte et en Guyane, en mai 2011 à la Martinique et en septembre 2011 en Guadeloupe. **La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme piste d'action une évaluation des actions mises en œuvre dans le cadre des plans de prévention et de lutte contre l'illettrisme, tant en direction des jeunes que des familles.**

Des politiques volontaristes de remédiation scolaire et de lutte contre l'illettrisme sont menées par les différentes collectivités ultramarines en mutualisant les compétences des différents partenaires notamment celles des missions locales et de Pôle Emploi. Ainsi en Guadeloupe, le réseau scolarité insertion se décline selon 3 axes : l'accompagnement psycho-éducatif, le relai soutien scolaire, un projet passerelle porté par la mission locale.

Les actions concrètes doivent également être soutenues et développées. Ainsi AGEFOS PME a déployé, à La Réunion, le projet « Un permis pour démarrer » qui consiste en un accompagnement personnalisé sur les savoirs de base et un collectif pour la préparation et l'examen du Code de la route, ainsi que pour l'apprentissage de la conduite et la présentation à l'examen du permis B¹⁹². Ce dispositif a pour objectif de répondre à des problématiques croisées de mobilité, d'employabilité et d'insertion professionnelle des jeunes. De même, le dispositif DécliCC met en place les outils et les financements nécessaires pour relever le défi des Compétences Clés en situation professionnelle, notamment au bénéfice des jeunes de moins de 30 ans.

2. Faciliter l'apprentissage du français en valorisant l'usage des langues vernaculaires

Les jeunes ultramarins font leurs études en français. Or, pour une partie d'entre eux, le français n'est pas leur langue maternelle et/ou ils ne le parlent pas dans leur milieu familial. À titre d'exemple, en 2007, lors du dernier recensement, 30 % des polynésiens ont déclaré parler en famille une langue polynésienne. À La Réunion, 70 % des moins de trente ans, déclarent n'avoir parlé que créole à la maison dans leur enfance¹⁹³. À Saint-Martin, une partie des enfants parle anglais comme l'a indiqué M. Georges Gumbs, président du CESC de Saint-Martin, lors de son audition. En Nouvelle-Calédonie, 28 langues vernaculaires sont parlées et les programmes d'enseignement ont été modifiés pour en tenir compte, comme l'a indiqué M. Yves Tissandier lors de son audition.

La délégation à l'Outre-mer du CESE considère que la diversité des langues dans les territoires ultramarins constitue une richesse. Pour que celle-ci ne constitue pas un handicap, elle doit être prise en compte par l'Éducation nationale tant du point de vue

¹⁹²Audition en entretien privé de Mme Montserrat Muniente, Directrice de la délégation régionale de l'Association pour la gestion de la formation professionnelle des salariés des petites et moyennes entreprises (AGEFOS PME) de la Guadeloupe et de M. Patrice Frappin, Directeur de l'AGEFOS PME de La Réunion.

¹⁹³Monteil Christian, « Le créole encore très largement majoritaire », article publié dans la revue *Économie de La Réunion*, INSEE Réunion, n° 137, pp. 4 à 6, décembre 2010.

des pédagogies mises en œuvre que de la formation des enseignants, en particulier des enseignants métropolitains. Le recours aux langues vernaculaires devrait être un facilitateur de la démarche d'apprentissage du français et un élément de valorisation des connaissances et des savoirs des élèves et étudiants. **La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme piste d'action que les enseignants dans les territoires ultramarins reçoivent, en amont de l'année scolaire, une initiation aux principales langues vernaculaires et aux cultures du territoire dans lequel ils travaillent.** La délégation propose que cette initiation se poursuive au cours de l'année scolaire et figure dans le projet d'établissement¹⁹⁴. Cette initiation devrait établir les principales similitudes et divergences entre le français et la langue vernaculaire et permettre aux enseignants de comprendre l'origine linguistique des difficultés en français. Une solution complémentaire reviendrait à mettre à la disposition des enseignants des personnes parlant à la fois le français et la langue vernaculaire pour les aider dans leurs enseignements. Ces personnes pourraient être, comme en Guyane, des étudiants se destinant à la profession de professeur des écoles. La délégation à l'Outre-mer considère également que l'enseignement des langues vernaculaires à l'école devrait être encouragé pour que les jeunes ultramarins qui la parlent, puissent en maîtriser les structures grammaticales et lexicales. Il s'agit de permettre l'aisance dans les langues française et vernaculaires.

3. Mieux lutter contre le décrochage scolaire

Alors que la scolarité est obligatoire en France jusqu'à l'âge de 16 ans, un certain nombre de jeunes ultramarins décrochent avant cet âge. Un dispositif de lutte contre le décrochage scolaire existe. Outre un pilotage national interministériel, une plateforme de décrochage scolaire a été mise en place dans chaque académie afin de repérer les jeunes décrocheurs, âgés de 16 ans et plus, ayant quitté le système scolaire sans qualification. Cette plateforme a également pour mission d'articuler ce repérage avec un dispositif de « raccrochage » des jeunes en leur proposant des solutions « sur mesure » : retour dans le système scolaire, formation en alternance, parcours d'insertion, préparation à l'entrée dans l'emploi... Enfin, elle doit conduire une animation territoriale pour mobiliser les partenaires, aux premiers rangs desquels les chefs d'établissement, et susciter des solutions grâce à un outil dédié, la plateforme de suivi et d'accompagnement¹⁹⁵.

La délégation à l'Outre mer souhaite que les résultats obtenus, notamment en termes de « raccrochage », soient évalués car le nombre de décrocheurs sans projet serait si élevé qu'elle doute que les moyens mis en œuvre pour les remettre dans le circuit de la formation soient à la hauteur. À titre d'exemple, sur les 3 500 jeunes décrocheurs martiniquais repérés, environ 2 000 étaient sur le point d'être pris en charge tandis que 1 500 étaient inscrits nulle part.

La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme piste d'action qu'une plateforme de décrochage scolaire soit installée à Mayotte et que des dispositifs équivalents soient opérationnels dans les collectivités d'Outre-mer. Elle rappelle que l'accompagnement personnalisé dans l'aide aux devoirs, pris en charge par l'État dès l'école

¹⁹⁴Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française, *Le décrochage scolaire en Polynésie française : quelles actions pour le pays ?*, rapport présenté par MM. Dominique Pastor et Edgar Taeatua, n° 143/CESC, janvier 2009.

¹⁹⁵Audition de M. Marc Del Grande, Chef du service des politiques publiques à la Délégation générale à l'Outre-mer, devant les membres de la délégation à l'Outre-mer, le 11 juillet 2012.

primaire, doit être encouragé car il demeure une solution de lutte contre le décrochage scolaire. De même, une politique active pour accueillir en internat les enfants en situation d'études difficile doit être poursuivie.

4. Améliorer l'orientation

Comme en métropole, mais sans doute avec plus d'acuité, se pose la question des conditions d'exercice des fonctions d'orientation, notamment en raison du nombre d'élèves à informer, de la persistance de stéréotypes et d'un choix plus limité de filières professionnelles. Les initiatives des chefs d'établissement prises avec la communauté éducative (enseignants, associations de parents d'élèves, association d'élèves, ..) et les familles pour organiser des forums des métiers selon des formes ludiques et adaptées aux jeunes doivent être encouragées.

5. Promouvoir les dispositifs et les expériences innovants

L'objectif est de promouvoir les dispositifs et expériences innovants permettant notamment de former et d'insérer des jeunes caractérisés par des faibles niveaux de qualification, en partant du constat que la plupart des dispositifs en vigueur sont formatés pour venir en aide à des publics plutôt proches du marché du travail, alors que la majorité des jeunes ultramarins en sont éloignés et que l'Éducation nationale éprouve des difficultés à mettre en œuvre des démarches individualisées en faveur des jeunes les plus en difficulté.

5.1. Répondre aux problèmes de la vie quotidienne des jeunes

Dans les territoires des Outre-mer, le logement est cher et son coût entrave les souhaits d'autonomie des jeunes ainsi que leur possibilité de se former ou de travailler par manque de logements disponibles à des coûts raisonnables. L'école de la deuxième chance de Martinique explique en partie le taux élevé d'abandon par l'absence de possibilité de logement à moindre coût ou d'internat à proximité de l'école. **La délégation à l'Outre-mer suggère comme piste d'action la création de foyers de jeunes travailleurs ou la possibilité d'un accueil en internat avec un encadrement et des activités adaptées dans les territoires ultramarins, notamment à proximité des centres de formation ou des écoles de la deuxième chance.**

5.2. Motiver les jeunes les plus éloignés du marché du travail,

Les jeunes les plus éloignés du marché du travail ont besoin d'être remobilisés avant de reprendre une formation ou de se présenter sur le marché du travail. Cette remobilisation doit leur permettre de faire le point sur leurs savoirs, leurs savoir-faire, leur savoir-être et leur redonner confiance. Elle doit les extraire de leur environnement quotidien. Des expériences en ce sens sont menées en Martinique où à l'issue d'un sas intitulé « Accueil – orientation – insertion » les jeunes sont orientés vers l'emploi ou la formation professionnelle. De même en Nouvelle-Calédonie, une opération expérimentale de formation professionnelle de petits groupes de jeunes sans qualification a été mise en œuvre dans l'esprit d'un SMA civil. Cette opération repose en particulier sur le recours à l'internat à temps complet et à l'encadrement de « formateur/éducateur » présents 24 h/24 h. Tous les temps de vie sont considérés comme pouvant être le support d'un enseignement de savoir-faire ou de savoir être dans le cadre d'une pédagogie visant à comprendre et à s'adapter aux jeunes afin de

leur redonner le plaisir d'apprendre. À l'issue de cette formation, les jeunes reçoivent un certificat d'employabilité attestant, par exemple, de leur capacité à respecter les règles de vie en groupe, la compréhension de consignes simples... Ils peuvent ensuite se présenter sur le marché du travail ou débiter une autre formation.

5.3. Donner confiance en favorisant les activités des jeunes

La délégation à l'Outre-mer considère que les activités des jeunes ultramarins, qu'elles soient culturelles, sportives, associatives, doivent être encouragées. Ces activités contribuent à renforcer leur confiance et à développer leur esprit d'initiative. Les différents acteurs proposant ces activités doivent être soutenus. Ainsi, la mise en place en Martinique de « Pass culturel ou sportif » octroyant des réductions est une initiative intéressante. En Guadeloupe, il convient de conforter l'action culturelle et sportive de l'Agence départementale d'insertion (ADI). Par ailleurs, les jeunes exercent bien souvent des activités bénévoles au sein d'associations et d'organisations non gouvernementales. Ces activités leur permettent de développer des compétences : travail d'équipe, esprit d'initiatives, sensibilité au multiculturalisme... **La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme piste d'action une reconnaissance et une validation de ces acquis non formels.**

5.4. Les appels à projets du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) Outre-mer

La loi pour le développement économique de l'Outre-mer prévoit que les entreprises ultramarines contribuent au Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) et que ces montants soient affectés à l'organisation d'appels à projets d'expérimentations à destination des territoires ultramarins. Des actions innovantes pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins de moins de 25 ans peuvent ainsi être financées. Depuis 2009, 2,67 millions d'euros ont permis de financer 23 projets. La délégation à l'Outre-mer soutient ce type d'initiatives mais regrette que le site Internet du FEJ mette peu d'information sur les projets retenus et leur évaluation, afin de favoriser le partage des bonnes pratiques entre les territoires.

6. Revaloriser la mobilité, indispensable pour se former et accéder à l'emploi

La mobilité de 70 000 personnes, organisée par le Bureau pour le développement des migrations dans les départements d'Outre-mer vers le marché du travail de la France métropolitaine, de 1963 à 1981, a laissé un souvenir amer dans les départements concernés. Certes, la perception des personnes qui l'ont vécu est contrastée car certaines ont une appréciation positive de leur parcours professionnel. Mais le cumul des difficultés rencontrées en France hexagonale, dont les discriminations raciales, demeure prégnant. L'image de la mobilité pour se former ou trouver un emploi doit donc être revalorisée auprès des jeunes et davantage organisée.

6.1. Améliorer la mobilité au sein des territoires ultramarins

Les difficultés des jeunes ultramarins ne se limitent pas à un manque de formation pour accéder à l'emploi. Les difficultés liées au transport doivent être particulièrement prises en compte car elles influent directement sur l'accès à la formation, à l'insertion ou à l'emploi. En effet, la mobilité au sein des territoires ultramarins reste très dépendante de la possession

d'une voiture et de l'obtention du permis de conduire tant par la configuration géographique des territoires que d'une offre de transport insuffisamment développée aussi bien en termes de maillage du territoire que de plages horaires et de tarifs. **Tout en s'inscrivant dans une logique de développement de transports collectifs, la délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme piste d'action que des tarifs de transport public préférentiels soient créés en faveur des jeunes ultramarins sur l'ensemble des territoires, comme c'est le cas notamment en Martinique avec le « PASS » transport.**

6.2. Mieux organiser la mobilité entre les territoires ultramarins proches

Certains territoires ultramarins sont proches les uns des autres. C'est le cas par exemple de la Guadeloupe avec la Martinique et la Guyane, de La Réunion avec Mayotte et de la Nouvelle-Calédonie avec Wallis-et-Futuna. La délégation à l'Outre-mer considère que la mobilité des jeunes, en particulier pour motif de formation, entre les territoires ultramarins devrait être favorisée. Cette mobilité des jeunes est d'autant plus souhaitable que les entreprises cherchent à se développer dans l'ensemble économique régional. Ainsi, comme l'a indiqué M. Robin lors de son audition¹⁹⁶, dans le cadre de l'Union régionale Antilles-Guyane (URAG), l'amélioration de la visibilité de l'offre de formations au niveau des trois régions est recherchée pour faciliter la mobilité interrégionale des apprentis, d'organiser la complémentarité des filières en ciblant pour chacune des régions une filière « pilote ». Ce type d'initiative doit être poursuivi.

6.3. Susciter une mobilité vers les pays et territoires de l'environnement régional

Le CESE, dans ses rapport et avis intitulés *Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer*, considère « que le renforcement des relations des Outre-mer avec les pays de leur environnement géographique doit passer par la création d'un dispositif scolaire et universitaire selon le modèle d'ERASMUS dans les territoires ultramarins. La mise en place de ce nouveau dispositif devrait permettre d'accéder à des cursus et à des stages. Elle devrait traiter la question de l'équivalence des diplômes entre les différents systèmes d'enseignement et pourrait s'inspirer, pour la formation professionnelle, des initiatives prises en ce sens par l'Agence de l'Outre-mer pour la mobilité (LADOM) et du dispositif LEONARDO DA VINCI¹⁹⁷. » La délégation à l'Outre-mer du CESE souhaite, en outre, que les moyens et les projets des universités ultramarines en faveur de la coopération régionale en matière de formation soient soutenus. **La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme piste d'action que les Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) aient la possibilité de financer des formations d'anglais ou d'autres langues dans des pays appartenant à l'environnement régional des territoires ultramarins.** De façon générale, la formation aux langues étrangères doit être améliorée et mise en œuvre au niveau de l'espace régional. Cet apprentissage d'autres langues permettrait également la mobilité vers l'Union européenne, favorisant l'échange d'expériences professionnelles.

¹⁹⁶Audition en entretien privé de M. Daniel Robin, Président de la commission de l'éducation et de la formation professionnelle du Conseil régional de la Martinique.

¹⁹⁷CESE, *Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer*, avis sur le rapport présenté par M. Rémy-Louis Budoc, rapporteur au nom de la délégation à l'Outre-mer, p. 24, mai 2012.

7. Poursuivre l'effort en faveur de l'accès à l'emploi

Les efforts en faveur de la formation n'auront de valeur aux yeux des jeunes que s'ils débouchent sur un emploi. Il est donc primordial d'agir avec tous les acteurs pour créer de l'emploi localement et/ou favoriser l'accès à l'emploi en France métropolitaine ou à l'étranger.

7.1. Pour une meilleure prospective des métiers et des compétences

Les entreprises et les collectivités locales devraient être incitées ou accompagnées dans leurs démarches de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). Des territoires ultramarins ont mis en place des plans de formation et initié des contrats d'étude prospective (CEP) pour certains secteurs d'activité. À titre d'exemple, le Conseil régional de la Martinique l'a fait pour l'artisanat, le tourisme, les métiers de la mer, les métiers de l'environnement, l'agriculture et le bâtiment et les travaux publics (BTP). Des organismes comme LADOM travaillent en amont avec les branches professionnelles pour les aider à déterminer leurs besoins de main d'œuvre qualifiée afin d'orienter et de former les jeunes vers des qualifications recherchées. La délégation à l'Outre-mer du CESE considère que ces initiatives sont susceptibles de permettre une meilleure adéquation entre le niveau de formation des jeunes et les besoins des acteurs économiques. Elle suggère également la création d'un observatoire régional des métiers et la mise en œuvre d'une GPEC territoriale.

7.2. Favoriser l'accès à l'alternance et au premier emploi

Le tissu économique de la plupart des territoires ultramarins comprend de très petites entreprises (TPE). Elles ne sont pas nécessairement outillées pour accueillir en alternance ou embaucher un jeune, d'autant que leur perception des jeunes, et notamment des moins qualifiés, n'est pas toujours positive. Il faut donc à la fois travailler sur l'image des jeunes auprès de ces TPE, les sensibiliser à une démarche d'embauche citoyenne et les accompagner dans les différentes phases : définition de leurs besoins en termes de qualification, préparation des dossiers pour recevoir les aides éventuelles tout en évitant les effets d'aubaine, suivi du jeune dans l'entreprise...

Le dispositif « Immersion Emploi Jeune » lancé en Martinique a, par exemple, pour objectif de mettre les jeunes en activité pendant les mois de juillet et août en saisissant la double opportunité des périodes de vacances dues aux congés des salariés et les congés scolaires et universitaires. Ce dispositif doit permettre aux jeunes, sur une période en général d'un mois, de découvrir les réalités de l'entreprise, de développer leur savoir-faire et leur savoir-être... Les employeurs, de tout secteur d'activité, à l'exception du secteur public et assimilé, sont concernés avec certaines conditions. L'aide régionale consiste en la prise en charge à hauteur de 40 % du coût salarial du jeune sur la base du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) équivalent temps plein. Une plateforme réunissant toutes les parties prenantes pilote le projet. En 2011, près de 1 100 jeunes âgés de 16 à 35 ans en ont bénéficié : jeunes en fin de parcours scolaire désirant entrer en apprentissage, étudiants ou demandeurs d'emploi inscrits dans le réseau des missions locales. Pour 2012, un objectif de 1 500 jeunes est visé et les agences d'intérim ont été impliquées dans le dispositif¹⁹⁸.

¹⁹⁸Entretien privé des rapporteuses avec M. Daniel Robin, Président de la commission de l'éducation et de la formation professionnelle du Conseil régional de la Martinique, le 2 juillet 2012.

7.3. L'aide aux entreprises pour favoriser l'insertion des jeunes sur le marché du travail

Depuis plus d'une décennie, les départements d'Outre-mer bénéficient de dispositifs spécifiques d'exonérations des cotisations sociales et de prise en charge par l'État d'une partie de la rémunération. D'abord réservés à quelques secteurs d'activité, les exonérations spécifiques ont été très largement étendues par la suite. Concomitamment, l'emploi déclaré dans les secteurs ciblés s'est fortement accru dans les DOM jusqu'en 2007¹⁹⁹. Mais la croissance de l'emploi n'a pas été homogène sur l'ensemble des secteurs²⁰⁰.

D'autres dispositifs de politiques publiques interviennent également comme de fortes commandes publiques ou la lutte contre l'emploi informel. Concernant les marchés publics, il est souhaitable que soient généralisées les clauses sociales et environnementales dans les appels d'offres.

Les contrats aidés par l'État, parfois abondés par les collectivités ultramarines, doivent permettre aux jeunes d'acquérir une première expérience professionnelle et surtout une formation complémentaire. Or on constate que celle-ci fait souvent défaut. Il conviendrait donc de conditionner, tout comme en métropole, le versement de l'aide au suivi d'une formation adaptée et de qualité. La délégation à l'Outre-mer sera attentive aux résultats de l'évaluation parlementaire en cours des dispositifs spécifiques à l'Outre-mer concernant les aides à l'emploi.

La loi d'orientation pour l'Outre-mer (LOOM) du 13 décembre 2000 avait institué un dispositif temporaire de préretraite, le « congé de solidarité », accordé aux employeurs situés dans les départements d'Outre-mer (DOM). En contrepartie de l'embauche d'un jeune de moins de 30 ans, un employeur pouvait, sous certaines conditions, mettre en préretraite un salarié âgé de 55 ans ou plus tout en bénéficiant d'une aide de l'État. Ce dispositif a pris fin en 2008. Le contrat de génération, qui doit faire l'objet de négociations avec les Partenaires sociaux semble reprendre le même principe. Il conviendra de veiller à ce qu'il fasse l'objet pour les Outre-mer de négociations avec les organisations syndicales représentatives.

7.4. Promouvoir certaines filières d'emplois comme la filière santé, l'agro-alimentaire, l'hôtellerie-restauration et les métiers de l'environnement

La délégation à l'Outre-mer du CESE considère que certains secteurs pourvoyeurs d'emplois devraient particulièrement être soutenus, qu'ils appartiennent à la sphère publique ou privée.

Dans sa contribution sur la dépendance des personnes âgées ultramarines, la délégation a déjà fait le constat, à l'horizon 2040, d'un vieillissement singulièrement accéléré en Guadeloupe et en Martinique et important à La Réunion. Il y a donc un véritable chantier à construire pour la prise en charge de la dépendance dans les Outre-mer tenant compte du financement, des métiers, des formations et des équipements à mettre en place... Ce chantier, élargi à la filière santé pour laquelle les besoins sont importants de la petite enfance à la fin de vie, devrait être créateur d'emplois. De même, pour jouer un rôle plus important dans le développement des territoires, les secteurs de l'agriculture, des industries

¹⁹⁹Alibay Nadia et Hagneré Cyrille, « L'emploi dans les DOM entre 1997 et 2007. Une croissance marquée par les dispositifs d'exonération spécifiques », *DARES Analyses*, n° 7, janvier 2011.

²⁰⁰Elle a été plus dynamique dans le secteur du commerce, des services aux entreprises et du bâtiment. En revanche, le secteur du tourisme n'a pas connu une hausse de ses effectifs.

agro-alimentaires et de l'hôtellerie-restauration méritent une attention particulière. La délégation à l'Outre-mer considère que des mesures doivent être prises pour dynamiser ces activités en construisant de vrais parcours de formation et professionnels. En outre, compte tenu de la richesse des écosystèmes des Outre-mer, tant au niveau terrestre que maritime, les métiers et les formations associées qui permettent une bonne connaissance, conservation et un développement durable des richesses naturelles devraient être développés en priorité. De même, comme précisé dans l'avis intitulé *Les énergies renouvelables Outre-mer, laboratoire pour notre avenir*²⁰¹, le développement de ces énergies constitue un vivier de croissance verte et d'emplois.

La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme piste d'action de promouvoir et d'améliorer les conditions de travail et/ou la rémunération de certaines filières, comme la filière santé, l'agro-alimentaire, l'hôtellerie-restauration et les métiers de l'environnement.

La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère également comme pistes d'actions :

- **de développer les cursus d'enseignement liés à la biodiversité aussi bien dans le circuit universitaire et de recherche que dans ceux de l'enseignement technique ou de l'alternance ;**
- **de développer la formation professionnelle aux métiers liés à la biodiversité : entretien des espaces naturels, diagnostic faune et flore, expertise naturaliste, écotourisme ;**
- **de développer les filières de recherche et d'excellence sur les énergies renouvelables en s'assurant qu'un nombre suffisant de formations et d'emplois soient proposés aux jeunes ultramarins.**

7.5. Promouvoir l'initiative entrepreneuriale, développer le microcrédit avec accompagnement

Dans le premier appel à projets du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ), le projet de l'Union des couveuses d'entreprises, intitulé « DOM – Création, les couveuses d'entreprises s'unissent pour valoriser leur jeunesse », a permis de sensibiliser plus de 400 jeunes ultramarins à la création d'entreprises. Au final, 66 jeunes ont choisi de bénéficier de l'accompagnement d'une couveuse d'entreprise. Parmi eux, les trois-quarts avaient moins de 26 ans et une formation de niveau égal ou inférieur au bac. Treize jeunes sont déjà sortis du dispositif avec un emploi à la clef. La couveuse d'entreprise de Mayotte a d'ailleurs été entièrement créée à l'occasion de cette expérimentation du FEJ. La délégation à l'Outre-mer du CESE considère que ce type de projet promeut l'initiative entrepreneuriale parmi les jeunes dans des territoires dont le tissu économique est essentiellement constitué de microentreprises et participe à la création d'emploi.

Ainsi, en Martinique, le fonds régional « Initiative Jeunesse » a pour objectif de lancer des appels à projets en direction des jeunes et de les aider financièrement et techniquement pour leur réalisation.

La part des entreprises financées par le micro crédit est plus importante dans les Outre-mer qu'en métropole et en constante progression. Les porteurs de projets sont plus jeunes qu'en métropole. Ainsi les moins de 25 ans bénéficiaires de microcrédits de

²⁰¹ CESE, *Les énergies renouvelables Outre-mer, laboratoire pour notre avenir*, avis présenté par M. Patrick Galenon, rapporteur au nom de la section des activités économiques, juillet 2011.

l'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE) représentent 35 % des porteurs de projets outre-mer contre 10 % pour la France entière. Par contre, alors que le profil des bénéficiaires nécessiterait un dispositif d'accompagnement structuré, les moyens manquent pour cette activité. Or l'accompagnement est la clef de la réussite. **Les actions de recrutement et de formation d'accompagnants par les associations doivent donc continuer à être soutenues.** En Outre-mer, la plupart des projets ne sont pas complétés par un prêt bancaire et quand ils le sont, le montant est très inférieur à celui constaté dans l'Hexagone. Ce faible effet de levier constitue donc une limite au dispositif qui vise à favoriser à terme la bancarisation. **La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère donc comme piste d'action la participation du système bancaire pour financer des projets plus importants initiés par le microcrédit.** Cette évolution est d'autant plus nécessaire que les activités relèvent des secteurs du commerce, des services mais aussi de l'agriculture (44 % des projets agricoles financés par France initiative à la Martinique).

7.6. L'intérêt de l'économie sociale et solidaire et des structures d'insertion par l'activité

Recouvrant l'ensemble des coopératives, mutuelles, associations, fondations, l'Économie sociale et solidaire (ESS) est moins présente dans les Outre-mer que dans l'Hexagone²⁰². Mais face aux évolutions du contexte économique et des besoins sociaux, les structures associatives, mutualistes, d'insertion par l'économie se sont multipliées. Porteuses d'innovation et d'expérimentation, supports de projets collectifs et de lien social, **les potentialités de l'ESS pour l'activité, l'emploi, la cohésion sociale doivent être valorisées et encouragées.** Les associations des Outre-mer sont particulièrement dynamiques, leurs activités s'inscrivant dans l'utilité sociale mais aussi, avec l'ensemble des acteurs de l'ESS, dans des activités économiques porteuses d'avenir (le logement par exemple). La délégation note avec intérêt que les « emplois d'avenir » devraient être ouverts au secteur non lucratif pour répondre à des besoins sociaux non satisfaits. Les dispositifs d'application devraient faire l'objet de concertations dans chaque territoire.

7.7. Les jeunes dans l'emploi public

La délégation à l'Outre-mer du CESE suggère comme piste d'action que soit facilité l'accès des jeunes ultramarins à tous les emplois publics y compris les emplois à responsabilités. La mise en œuvre localement de certaines formations initiale et continue doit donc faire l'objet de négociations entre employeurs publics et organisations syndicales représentatives. De même, la préparation et l'organisation de concours sur place pour la fonction publique d'État doivent être encouragées.

La délégation met en exergue un autre chantier ouvert avec la titularisation des agents contractuels de la fonction publique en particulier dans la fonction publique territoriale (FPT) Outre-mer qui concerne également les jeunes. Les agents non titulaires représentent en effet 37,5 % des effectifs de la FPT contre 21,1 % en moyenne nationale.

La délégation rappelle l'intérêt d'observatoires locaux de l'emploi public ou formes équivalentes pour faire évoluer les différentes politiques publiques en matière d'emploi.

²⁰²Cette situation tient à des raisons sectorielles (les secteurs financiers et bancaires sont moins présents outre-mer) et à des raisons historiques (développement de l'ESS dans des régions urbaines, ouvrières et syndiquées).

7.8. Des dispositifs pour l'emploi pérenne des jeunes femmes

En Nouvelle-Calédonie, une campagne volontariste de formation a été mise en place à partir de 2006 à l'attention des femmes pour leur permettre d'accéder aux métiers de la mine et de la métallurgie. Cette campagne reposait notamment sur des quotas obligatoires en faveur des femmes dans les sessions de formation et dans les recrutements. Il a fallu lutter contre les préjugés des acteurs économiques mais aussi des femmes, alors que les horaires d'usine conviennent bien souvent davantage à l'emploi du temps des mères de famille que ceux du secteur de l'hôtellerie-restauration par exemple. En Nouvelle-Calédonie, des femmes conduisent donc aujourd'hui des pelleteuses, des véhicules lourds ou travaillent dans l'extraction pure. La délégation considère que ce type d'initiatives à même de pérenniser l'emploi des femmes doit être soutenu.

Le réseau des déléguées régionales aux droits des femmes doit jouer un rôle essentiel de pilotage et d'animation d'initiatives luttant contre les stéréotypes d'orientation, pour la mixité des emplois, pour l'égalité professionnelle et salariale.

Conclusion

Au terme de cette contribution, la délégation à l'Outre-mer du CESE insiste sur la nécessité et l'urgence des mesures à prendre afin de sortir les jeunes ultramarins de la désespérance et leur redonner confiance en améliorant l'insertion sur le marché du travail et la qualité des emplois. Les orientations et engagements de la Conférence sociale de juillet 2012 devront être déclinés dans chacun des territoires ultramarins. Il devrait en être de même de la Conférence environnementale de septembre 2012.

La délégation à l'Outre-mer insiste sur l'importance, dans une période de crise qui conduit à revoir les priorités budgétaires, de maintenir et d'accroître les moyens consacrés à l'éducation, à la formation, à l'insertion et de soutenir l'activité économique par la promotion de vrais projets mettant en valeur un réel potentiel de développement local.

Résultat des votes par groupe en réunion de délégation, le mardi 11 septembre 2012

Groupe	Nom	Pour
Agriculture	M. Jean-Michel LEMÉTAYER	
	Mme Françoise HENRY	
CFDT	Mme Évelyne PICHENOT	X
CFE-CGC	M. Jean-Claude DELAGE	
CGT	Mme Pierrette CROSEMARIE	X
CGT-FO	M. Didier BERNUS	
	Mme Marie-Alice MEDEUF-ANDRIEU	X
Coopération	Mme Marie de L'ESTOILE	
Entreprises	Mme Joëlle PRÉVOT-MADÈRE	
Environnement et nature	M. Jacques BEALL	
	Mme Marie-Paule JEANNEL DABRY de THIERSANT	X
Outre-mer	M. René ARNELL	
	M. Rémy-Louis BUDOC	X
	M. Gérard GRIGNON	X
	M. Eustase JANKY	
	M. Christian LÉDÉE	
	M. Marcel OSENAT	X
	Mme Daourina ROMOULI ZOUHAIR	
Personnalités qualifiées	M. Jean FRÉMONT	X
	Mme Laura FLESSSEL-COLOVIC	X
UNAF	Mme Christiane THERRY	X
	Mme Christiane BASSET	X

La contribution a été adoptée à l'unanimité par 11 voix, représentant 7 groupes sur 11 au sein de la délégation.

Table des sigles de la contribution à l’Outre-mer

ADI	Agence départementale d’insertion
ADIE	Association pour le droit à l’initiative économique
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AFPAR	Association formation professionnelle adultes régions
AGEFOS PME	Association pour la gestion de la formation professionnelle des salariés des petites et moyennes entreprises
ANLCI	Agence nationale de lutte contre l’illettrisme
BTP	Bâtiment et travaux publics
CAPI	Certificat d’aptitude personnelle à l’insertion
CCREFP	Comité de coordination régional de l’emploi et de la formation professionnelle
CEP	Contrat d’étude prospective
CEP	Certificat d’études primaires
CES	Conseil économique et social
CESC	Conseil économique, social et culturel
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CESER	Conseil économique, social et environnemental régional
CESR	Conseil économique et social régional
CPRDF	Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles
DéGéOM	Délégation générale à l’Outre-mer
DOM	Départements d’Outre-mer
E2C	École de la deuxième chance
ER2C	Écoles régionales de la deuxième chance
ESS	Économie sociale et solidaire
FEJ	Fonds d’expérimentation pour la jeunesse
FPT	Fonction publique territoriale
FSE	Fonds social européen
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
INED	Institut national des études démographiques
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IVQ	Information Vie Quotidienne (enquête)
JDC	Journée défense et citoyenneté
LADOM	L’Agence de l’Outre-mer pour la mobilité
LODEOM	Loi organique pour le développement économique des Outre-mer
LOOM	Loi d’orientation pour l’Outre-mer
OPCA	Organismes paritaires collecteurs agréés
SMA	Service militaire adapté
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
TOM	Territoires d’Outre-mer
TPE	Très petites entreprises

Bibliographie de la contribution à l'Outre-mer

Alibay Nadia et Hagneré Cyrille, « L'emploi dans les DOM entre 1997 et 2007. Une croissance marquée par les dispositifs d'exonération spécifiques », *DARES Analyses*, n° 7, janvier 2011.

CARIF-OREF Guadeloupe, Maison régionale de la formation et de l'emploi, *Les contrats de professionnalisation en Guadeloupe, un bilan des contrats signés entre 2007 et 2010*, décembre 2011.

Conseil économique, social et culturel de la Polynésie française, *Le décrochage scolaire en Polynésie française : quelles actions pour le pays ?*, rapport présenté par MM. Dominique Pastor et Edgar Taeatua, n° 143/CESC, janvier 2009.

Comité économique et social européen, *Problèmes propres aux îles*, avis rapporté par M. José María Espuny Moyano, CESE 813/2012, mars 2012.

CESE, *Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer*, avis sur le rapport présenté par M. Rémy-Louis Budoc, rapporteur au nom de la délégation à l'Outre-mer, mai 2012.

CESE, *Les inégalités à l'école*, avis sur le rapport présenté par M. Xavier Nau, rapporteur au nom de la section de l'éducation, de la culture et de la communication, septembre 2011.

CESE, *Les énergies renouvelables Outre-mer, laboratoire pour notre avenir*, avis présenté par M. Patrick Galenon, rapporteur au nom de la section des activités économiques, juillet 2011.

CESE, « *Défense 2^e chance* », *bilan et perspectives*, avis présenté par Mme Françoise Geng, rapporteure au nom de la section du travail, janvier 2009.

Gouvernement de Nouvelle-Calédonie, Loi de pays n° 2010-9 du 27 juillet 2010 relative à la protection, la promotion et au soutien à l'emploi local.

Monteil Christian, « Le créole encore très largement majoritaire », article publié dans la revue *Économie de La Réunion*, INSEE Réunion, n° 137, pp. 4 à 6, décembre 2010.

Parain Claude, « Emplois et salaires dans les DOM : l'Outre-mer crée des emplois, mais pas suffisamment », article publié dans la revue *Économie de La Réunion*, INSEE Réunion, n° 138, pp. 15 et 16, mars 2012.

Ramdini Hugues-Philippe, conseiller régional de Guadeloupe, président de la commission Jeunesse, *Jeunesse en déshérence, il est urgent d'agir !*, rapport fait à la demande de M. Victorin Lurel, président du Conseil de la région Guadeloupe, janvier 2011.

Temporal Franck, Marie Claude-Valentin, avec la collaboration de Bernard Stéphane, « Insertion professionnelle des jeunes ultramarins : DOM ou métropole ? », article publié dans la revue *Population*, INED, n° 3-4, pp. 555-600, 2011.

Annexe n° 4 : trajectoires d'insertion professionnelle

L'enquête 2010 du Céreq auprès de la génération 2007 permet d'étudier les parcours d'insertion professionnelle des jeunes au cours des premières années qui suivent leur sortie du système éducatif. Cette représentation gomme la diversité des parcours individuels. Comme pour les générations précédentes, elle montre notamment que la part des jeunes ayant un emploi progresse fortement au cours de la première année de vie active, puis se stabilise petit à petit.

Huit types de parcours d'insertion professionnelle ont été identifiés, comparant les premières années de vie active de jeunes de différents diplômes, entrant au même moment et avec la même conjoncture sur le marché du travail²⁰³.

- Accès rapide et durable à l'emploi

Ce type de trajectoire, dominant, concerne 58 % des jeunes sortis de formation initiale en 2007. Parmi eux, la quasi-totalité est en emploi à la date d'enquête, trois ans après la sortie de formation initiale. Les trois quarts ont déclaré au moins 33 mois d'emploi sur la période observée, sur un ou plusieurs emplois successifs ; 80 % ont accédé à leur premier emploi en moins de trois mois et les deux tiers ne déclarent aucun mois de chômage sur la période.

- Accès différé à l'emploi après une période de chômage

Cette trajectoire, caractérisée par une période de chômage initial, concerne 7 % des jeunes de la génération. 95 % sont en emploi à la date d'enquête mais après un passage par une ou plusieurs périodes de chômage. La moitié des jeunes de ce groupe a connu au moins six mois d'attente avant le premier emploi. Tous sont passés par au moins trois mois de chômage ; la moitié a connu plus de douze mois de chômage entre leur sortie de formation initiale et la date d'enquête, trois ans plus tard. Toutefois, 72 % des jeunes en accès différé à l'emploi cumulent au moins dix-neuf mois d'emploi sur la période observée.

- Accès différé à l'emploi après une période d'inactivité ou de formation

5 % des jeunes de la génération 2007 sont concernés par l'accès différé à l'emploi après une période d'inactivité ou de formation. À la date d'enquête, trois ans après leur sortie du système éducatif, 68 % sont en emploi et 23 % sont au chômage. 73 % déclarent avoir attendu au moins six mois avant leur premier emploi. Une partie des jeunes concernés est passée par des périodes d'inactivité (la moitié déclare au moins neuf mois d'inactivité) ; une autre partie, par des séquences de formation ou de reprises d'études (la moitié déclare au moins six mois en reprise d'études ou formation).

- Décrochage de l'emploi

Le décrochage de l'emploi concerne 10 % de la génération 2007. Ce type de trajectoire est marqué par une ou plusieurs courtes périodes initiales d'emploi, avant d'évoluer vers un chômage dominant et, dans une moindre mesure, de l'inactivité. Parmi les jeunes concernés, 54 % ont accédé à un emploi dans les trois mois suivant leur sortie du système éducatif et 74 % dans les six mois. Trois ans plus tard, 67 % sont au chômage, 20 % en emploi et 12 % inactifs. Entre les deux, 85 % ont connu au moins six mois de chômage.

²⁰³ Quand l'école est finie... Premiers pas dans la vie active d'une génération, enquête 2010, Céreq, 1^{er} trimestre 2012.

- Chômage persistant ou récurrent

Le chômage persistant ou récurrent est une trajectoire qui concerne 9 % des jeunes sortis de formation initiale en 2007. Tous ont connu au moins douze mois de chômage au cours des premières années suivant leur sortie du système éducatif et 80 % d'entre eux ont passé au moins vingt-quatre mois au chômage. La moitié des jeunes concernés déclare moins de trois mois en emploi sur la période. En 2010, 74 % sont au chômage et 22 % en emploi.

- Inactivité durable

2 % des jeunes de la génération 2007 ont connu une trajectoire d'inactivité durable. Ils n'occupaient pas d'emploi et n'en recherchaient pas. 90 % d'entre eux ont déclaré au moins vingt-trois mois d'inactivité sur la période, et 82 % ont connu tout au plus six mois d'emploi.

- Formation ou reprise d'études après un passage sur le marché du travail

4 % des jeunes de la génération 2007 ont une trajectoire marquée par un retour en formation ou des reprises d'études après un passage sur le marché du travail, avec des périodes d'emploi ou de chômage. En moyenne, 65 % des jeunes concernés ont déclaré douze mois d'emploi ou plus entre la date de sortie du système éducatif et la date d'enquête et neuf sur dix ont connu de six à treize mois de chômage. À la date d'enquête, en 2010, 28 % sont en reprise d'études, 22 % en formation et 35 % occupent un emploi.

- Reprise d'études ou formation de longue durée

Ce type de trajectoire concerne 5 % des jeunes sortis du système éducatif en 2007. Elle est caractérisée par une reprise d'étude ou des séquences de formation de longue durée après un court passage sur le marché du travail, sur des emplois de courte durée, mais aussi comme chômeur. Pour 48 % des jeunes de la génération 2007 connaissant ce type de trajectoire, la reprise d'études ou de formation a duré de douze à vingt-quatre mois ; pour les autres, c'est davantage. Sur la période, seuls 29 % ont été en emploi au moins sept mois. Trois ans après la sortie de formation initiale, 75 % des jeunes concernés poursuivent des études et 22 % sont en formation.

Annexe n° 5 : document d'orientation sur le contrat de génération

Le contrat de génération a été l'une des propositions du Président de la République lors de la campagne électorale du printemps dernier. Sa création fait partie des actions présentées par le Premier ministre lors de sa déclaration de politique générale devant le Parlement le 3 juillet dernier. Il repose sur une idée à la fois simple et ambitieuse : l'amélioration nécessaire de l'accès des jeunes à l'emploi durable ne doit pas résulter d'une stratégie consistant à pousser les salariés seniors hors du marché du travail. Au contraire, les approches réunissant ces deux générations dans une logique d'accompagnement et de transferts de compétences ont toute leur pertinence : d'ici 2020, plus de 5 millions de salariés aujourd'hui en poste seront partis en retraite, et inversement près de 6 millions de jeunes auront fait leur entrée dans la vie active.

Lors de la Grande Conférence Sociale des 9 et 10 juillet dernier, le Président de la République a proposé aux partenaires sociaux, dans son discours introductif, de négocier sur le contrat de génération s'ils le souhaitaient.

Dans la table-ronde sur l'emploi, les partenaires sociaux ont exprimé leur volonté, unanime, de se saisir de cet enjeu en ouvrant une négociation collective, au niveau national et interprofessionnel, pour définir certaines modalités du contrat de génération. Ont été citées en particulier : la gestion des âges dans l'entreprise, la mise en œuvre du transfert des compétences, l'adaptation du dispositif aux différentes tailles d'entreprises ou encore la place accordée aux négociations d'entreprises et de branches.

Le présent document d'orientation fixe le cadre dans lequel le Gouvernement souhaite que cette négociation s'inscrive, pour respecter l'engagement pris devant les Français. Une loi, tenant compte de l'accord issu de cette négociation ou de son absence, devra pouvoir être préparée avant la fin de l'année 2012 pour être débattue au Parlement aussi tôt que possible.



Il faut être ambitieux pour le contrat de génération : il doit être un outil, dans les entreprises, pour améliorer nos pratiques de gestion des âges - concernant les jeunes et concernant les seniors - dans deux dimensions :

- **quantitative** : faire davantage de place aux jeunes dans l'entreprise pour anticiper mieux le renouvellement des compétences, et accompagner l'accroissement du taux d'emploi des seniors ;
- **qualitative** : favoriser l'insertion en CDI, directement ou à l'issue d'une formation en alternance, accompagner l'intégration et la formation par le tutorat, et prendre en compte dans l'entreprise les différentes dimensions de l'allongement de la vie active des seniors et la transmission de leurs compétences.

Le contrat de génération doit, pour répondre à cette ambition, être adapté à la diversité des entreprises : les problématiques sont différentes entre les petites et les grandes entreprises. Ce qui est possible dans une entreprise de petite taille, où chacun se connaît, dans la rencontre directe entre un jeune embauché et un salarié plus âgé proche de la retraite, n'est pas toujours pertinent dans des organisations plus larges. Les compétences à acquérir par le jeune ne correspondent pas forcément à celles du salarié senior, qui n'est pas toujours le mieux placé pour être le tuteur.

Il est donc nécessaire de différencier les modalités du contrat de génération. Il prendra deux formes différentes, selon la taille de l'entreprise :

- **un accord collectif « contrat de génération » dans les grandes entreprises** (effectif de 300 salariés et plus). Le Gouvernement considère que la voie de la négociation et de l'accord d'entreprise est la meilleure pour garantir la bonne adaptation du contrat de génération à la réalité de l'entreprise
- un contrat signé entre l'employeur, un jeune embauché en CDI et un salarié senior nommément désignés, dans les entreprises plus petites (effectif inférieur à 300 salariés²⁰⁴).
- Contenu de l'accord « contrat de génération » dans les grandes entreprises

Les accords d'entreprise « contrat de génération » auront vocation à préciser la stratégie et les engagements partagés sur l'emploi des jeunes et des seniors, et la transmission des compétences au sein de l'entreprise. Ils absorberont logiquement -et par mesure de simplification- les accords « seniors » créés par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, auxquels le contrat de génération viendra donc se substituer.

Les partenaires sociaux sont invités à proposer dans la négociation les éléments attendus de ces accords, de manière obligatoire ou le cas échéant optionnelle pour certains, sur les points suivants (cette liste est naturellement non limitative) :

- entrée, politique de formation des jeunes recrutés dans des jeunes dans l'entreprise (par exemple objectifs de recrutements en CDI, part des CDI dans les recrutements de jeunes, objectifs d'accueil d'alternants et place des alternants ayant réussi leur diplôme dans les recrutements, règles concernant les stagiaires, modalités d'intégration des jeunes dans l'entreprise, etc.) ;
- emploi des seniors (par exemple objectifs d'embauches de seniors et de maintien d'emploi des seniors dans l'entreprise, prise en compte des effets du vieillissement y compris sur les conditions de travail, aménagement des fins de carrière, suivi des modalités de sortie des seniors de l'entreprise, contribution des seniors à la transmission des compétences, etc.) ;
- organisation de la transmission des compétences dans l'entreprise (par exemple dispositif de tutorat, politique de formation des jeunes et des seniors, anticipation des remplacements, actions spécifiques relatives à certains publics tels que les nouveaux salariés en situation de handicap, etc.).

Les partenaires sociaux sont également invités à fixer dans la négociation la durée souhaitable de ces accords à portée pluriannuelle, tout en laissant la place à des ajustements liés à l'évolution de la situation de l'entreprise et au suivi qui sera fait dans le temps, dans les instances de dialogue social de l'entreprise, de la bonne mise en œuvre de l'accord.

De même elle devra préciser l'organisation de la négociation collective d'entreprise, notamment dans les entreprises ne disposant pas de représentants d'organisations syndicales.

Les partenaires sociaux sont invités à définir dans quelles conditions et selon quelles modalités, l'entreprise pourra, en l'absence d'un accord à l'issue d'une négociation loyale, présenter un plan d'action de même portée et de même effet.

204 Les entreprises de moins de 300 salariés représentent 66 % de l'emploi.

L'articulation avec les accords de branches devra également être traitée, en particulier sur la question de la formation professionnelle et du tutorat. Ces accords de branche ne sauraient néanmoins constituer un préalable à la conclusion d'accords d'entreprise.

- Contenu des contrats signés dans les entreprises plus petites

Pour les entreprises de moins de 300 salariés, deux modalités complémentaires de mise en œuvre du contrat de génération sont envisageables :

- un accord collectif « contrat de génération » dans les entreprises dotées de représentants du personnel en mesure de le signer ;
- un contrat « individuel » conclu avec un jeune embauché en CDI et un salarié senior identifié, pour lequel les partenaires sociaux sont invités à proposer dans la négociation la nature des engagements pris par la petite entreprise au travers du contrat de génération sur les points suivants (cette liste est naturellement non limitative) :
- embauche du jeune en CDI ;
- maintien en emploi du salarié senior ;
- le cas échéant, maintien en emploi des autres salariés seniors présent à l'effectif de l'entreprise - actions de tutorat et de transmission des compétences.

Comme proposé lors de la table ronde emploi de la Grande Conférence Sociale, les partenaires sociaux définiront, pour les très petites entreprises, une modalité particulière permettant de conclure un contrat de génération en présence d'un chef d'entreprise senior et d'un jeune embauché en CDI, notamment dans une perspective de transmission.



Le Gouvernement, après concertation avec les partenaires sociaux (ce point n'appartenant pas à la négociation interprofessionnelle) arrêtera le **dispositif incitatif** associé au contrat de génération. D'ores et déjà, pour éclairer les partenaires, il en précise ci-dessous les principes :

- Dans les entreprises de 300 salariés et plus, le versement d'une partie des allègements généraux de cotisation sociale sur les salaires inférieurs à 1,6 SMIC, ainsi que la non-application de la pénalité équivalente à 1 % de la masse salariale actuellement prévue pour les accords « seniors », seront conditionnées par :
 - la conclusion d'un accord collectif « contrat de génération » avant une date qui pourrait être le 30 septembre 2013.
 - une validation de l'accord par l'administration du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, qui vérifiera la conformité de l'accord, ou le cas échéant du plan d'action, aux objectifs et contenus fixés pour le contrat de génération.
- Dans les entreprises de moins de 300 salariés :
 - la conclusion d'un contrat de génération entre l'employeur, un jeune embauché en CDI et un salarié senior ouvrira droit à une aide financière forfaitaire, s'ajoutant aux allègements généraux de cotisation sociale sur les salaires inférieurs à 1,6 SMIC. Elle sera versée pour les jeunes de 16 à 25 ans embauchés en CDI, pendant une durée de 3 ans, et pour les seniors âgés de 57 ans et plus maintenus en emploi jusqu'à l'âge de départ en retraite ;

- dans celles des entreprises qui auront conclu un accord collectif, l'accès à cette aide financière pour les jeunes embauchés en CDI et les seniors maintenus en emploi pendant la durée de l'accord sera acquise.

Cette aide forfaitaire dans les petites entreprises sera financée sans remise en cause des allègements existants de cotisation sociale sur les salaires inférieurs à 1,6 Smic.



Une attention particulière devra être portée par les négociateurs à la question de l'égalité entre les femmes et les hommes, et aux effets attendus du contrat de génération en termes d'égalité professionnelle.

La feuille de route sociale issue de la grande conférence a prévu que, sur la base du présent document d'orientation, les partenaires sociaux engageraient cette négociation –préalable à l'adoption d'un projet de loi- avec pour objectif de parvenir à un accord au plus tard à la fin de l'année 2012. Compte-tenu de la gravité de la situation de l'emploi, le Gouvernement propose que tous les efforts soient faits dans la mesure du possible pour y parvenir plus rapidement, pour permettre la préparation du projet de loi avant la fin de l'année.

Annexe n° 6 : bibliographie

ARF, *Les régions au cœur du nouvel acte de décentralisation*, juillet 2012

AFIJ, *Un jeune sur deux issus de l'enseignement supérieur en difficulté d'insertion professionnelle*, janvier 2012

ANDRH, *Emploi des jeunes – dialogue social*, propositions 2011

Askenazy Philippe, *Les décennies aveugles*, Seuil 2011

CAE, *Emploi et chômage des jeunes : un regard comparatif et rétrospectif*, mai 2011 ; *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Blanchard-Tirole, 2003 ; *Refondation du droit social : concilier protection des travailleurs et efficacité économique*, 2010

Bargain Olivier et Vicard Augustin, *Le RMI et son successeur le RSA découragent-ils certains jeunes de travailler ?*, Insee, 2012

Cahuc Pierre et Kramarz Francis, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, rapport au ministre de l'Economie, décembre, décembre 2004

CAS, *Les secteurs créateurs d'emplois à moyen terme*, Note d'analyse n° 258, janvier 2012 ; *Emploi et chômage des jeunes : un regard comparatif et rétrospectif*, mai 2011

CCI de France, *Treize propositions des CCI de France pour les jeunes*, rapport, 2012 ; *Les ruptures de contrats d'apprentissage : une fatalité ?*, Analyses et commentaires du réseau des CCI, enquête de juin 2010

Cereq, *Les jeunes des ZUS inégalement pénalisés au moment de l'insertion*, Net Doc n° 79, février 2011 ; *Contrat d'apprentissage, les raisons de la rupture*, Bref n° 272, 2010 ; *Spécialités de formation et d'emploi : comprendre l'absence de correspondance*, 2009 ; *Des emplois plus qualifiés, des générations plus diplômées : vers une modification des normes de qualification*, Bref n° 252, mai 2008

Chauvel Louis et Imbert Pierre-André, *Les nouvelles générations sacrifiées*, 2002

CNAJEP, *Les jeunes au cœur de la richesse*, libre blanc, 2012

CREDOC, *Quelle deuxième chance pour les jeunes en difficultés ?*, n° 218, 2009

CÆ, *Diagnostic sur l'emploi des jeunes*, février 2001 ; *L'orientation scolaire et professionnelle*, 2009

Commission européenne, *Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes*, communication du 20 décembre 2011

Cour des comptes, *Rapport public annuel*, février 2012 ; *La politique de la ville, une décennie de réformes*, rapport public thématique, 2012 ; *L'Education nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves*, rapport public thématique, 2010

Dares, *Les métiers en 2020*, n° 022, mars 2012 ; *Les trajectoires salariales des jeunes entrés sur le marché du travail en 1995 et 2002 selon leur premier salaire*, Document d'études n° 170 ; *Les allégements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009*, n° 169, 2012 ; *La prime à l'embauche d'un jeune stagiaire*, Dares Analyses n° 009, 2012 ; *Les contrats aidés dans les ZUS en 2010 et La prime à l'embauche d'une jeune stagiaire*, n° 099, 2012 ; *L'activité des missions locales et PAIO*, n° 026, 2011 ; *Emploi et chômage des 15-29 ans en 2010*, Analyses n° 039, mai 2011 ; *L'accès à l'emploi des personnes handicapées*, Premières synthèses n° 47.1, 2008 ; *Que sont devenus les « emplois jeunes » des collectivités locales, établissements publics et associations ?*, Premières synthèses n° 441, novembre 2006

Demunynck Christian, *Réduire de moitié le décrochage universitaire*, rapport du Sénat, juin 2011

Dulin Antoine, *Droits formels-droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes*, rapport et avis du CESE, brochure n° 2012-11, 12 juin 2012

Economie et statistiques, *L'influence des caractéristiques sociodémographiques sur les diplômes et les compétences*, n° 425-425, 2009 ; *Entrer dans la vie adulte : des étapes toujours plus tardives mais resserrée et l'emploi des jeunes au cœur des dynamismes du marché du travail*, n° 337-338, 2004 ; *La récurrence des jeunes au chômage, des trajectoires hétérogènes*, n° 334, 2000

Fondation Concorde, *La jeunesse française a-t-elle encore un avenir ?*, avril 2012

Gonthier Frédéric et de Lescure Emmanuel, *Jeunesse et valeur travail*, Chroniques du travail, n° 2, IRT Aix en Provence, 2011

Grosperin Jacques, rapport d'information n° 1543 sur *Les écoles de la deuxième chance et l'accès à l'emploi*, 2009

Hisch Martin, *Livre vert*, Commission sur la politique de la jeunesse, Haut commissariat à la jeunesse, 2009

IGAS, *Pauvreté, inégalité, solidarité en milieu rural*, septembre 2009

INED, *L'insertion professionnelle des jeunes ultramarins*, avril 2012

Institut de l'entreprise, *Agir collectivement pour l'emploi des jeunes*, 2012 ; *Flexibilité responsable – dépasser le dualisme du marché du travail*, 2011

Institut Montaigne, *Choisir les bons leviers pour insérer les jeunes non qualifiés*, juin 2012 ; *Un CDI pour tous*, 2011

INSEE, *Formations et emploi*, éditions 2011 ; *Le déclassement des jeunes sur le marché du travail*, Données sociales – La société française, 2006 ; *Diplômes et insertion professionnelle*, France-Portrait social, édition 2011

Jamme Daniel, *Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations*, avis et rapport du CESE, brochure n° 04, 15 juin 2011

Joyandet Alain, *L'emploi des jeunes, grande cause nationale*, janvier 2012

Lachaud Yves, *Favoriser l'insertion professionnelle des jeunes handicapés*, 2006

Les apprentis d'Auteuil, *Plaidoyer pour la jeunesse en difficulté*, 2011

Levain Myriam et Tissier Julia, *La génération Y par elle-même : quand les 18-30 ans réinventent la vie*, janvier 2012

Lorenzi Jean-Hervé, Pelletan Jacques, Villemeur Alain, *Rajeunissement et vieillissement de la France*, Editions Descartes & Cie, mars 2012

Ministère de l'Education nationale, *Les élèves du second degré*, Repères et références statistiques, DEEPP, éd. 2011 ; *La baisse des sorties sans qualification : un enjeu pour l'employabilité des jeunes*, Note d'information n° 10.2, août 2010

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, *Rentrée de l'enseignement 2010-2011*

Nau Xavier, *Les inégalités à l'école*, avis et rapport du CESE, brochure n° 09 ; 13 septembre 2011

OCDE, *Des emplois pour les jeunes*, 2009

Peugny Camille, *Le déclassement*, Grasset, 2009

Pijoan Natacha, *Coopérations intergénérationnelles : quels outils mobilisés pour quels objectifs ?*, revue française de gestion, n° 253, 2012

Pottier Jean-Michel et Lecluse Francis, contribution du CESER du Nord-Pas de Calais aux *Etats généraux pour l'emploi et l'avenir des jeunes*, 28 janvier 2011

Pralong Jean, *La « Génération Y » au travail : un péril jeune ?*, Business School, 2009

Problèmes économiques, *Jeunes sans emploi, les oubliés*, 1^{er} février 2012

Sénat, *Les collectivités territoriales et emploi*, rapport d'information n° 625, 2012

Sylla Fodé, *L'emploi des jeunes des quartiers populaires*, avis et rapport du CES, brochure n° 25, 9 juillet 2008

Urieta Yves, *40 ans de formation professionnelle : bilan et perspectives*, avis et rapport du CESE, brochure n° 15, 13 décembre 2011

Annexe n° 7 : table des sigles

ACSE	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
AGEFIPH	Association nationale de gestion des fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés
ANI	Accord national interprofessionnel
APEC	Agence pour l'emploi des cadres
BIT	Bureau international du travail
CAE	Contrat d'accompagnement dans l'emploi
CCI	Chambre de commerce et de l'industrie
CEREQ	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CIE	Contrat initiative-emploi
CIVIS	Contrat d'insertion dans la vie sociale
CNAJEP	Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire
CNE	Contrat nouvelle embauche
CTU	Contrat de travail unique
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
CUI	Contrat unique d'insertion
FIPHPF	Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la Fonction publique
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
IAE	Insertion par l'activité économique
NAO	Négociation annuelle obligatoire
PACTE	Parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'Etat
PAIO	Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
PJJ	Protection judiciaire de la jeunesse
PNR	Programme national de réforme
RCA	Revenu contractuelisé d'autonomie
RED	Réseau d'emploi durable
RSA	Revenu de solidarité active
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
SPE	Service public de l'emploi
ZFU	Zone franche urbaine
ZUS	Zone urbaine sensible



Dernière publication de la section du travail et de l'emploi

- ***L'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs*** (réalisé conjointement avec la section de l'aménagement durable des territoires)
- ***40 ans de formation professionnelle : bilan et perspectives***

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)

- ***Réussir la démocratisation de l'enseignement supérieur : l'enjeu du premier cycle***
- ***L'investissement public : malgré les difficultés, une priorité***
- ***L'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs***
- ***La dette : un pont entre passé et avenir***
- ***Droits formels/droits réels : améliorer le recours aux droits sociaux des jeunes***
- ***Rio + 20 : un rendez-vous majeur pour l'avenir de la planète***
- ***Pour un renforcement de la coopération régionale des Outre-mer***

**Retrouvez l'intégralité
de nos travaux sur
www.lecese.fr**

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15^e)
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411120016001012 – Dépôt légal : octobre 2012

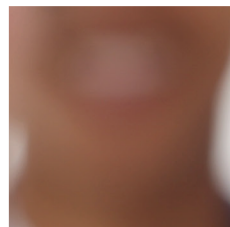
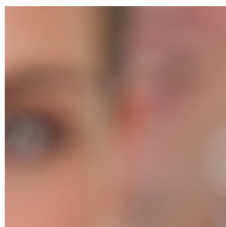
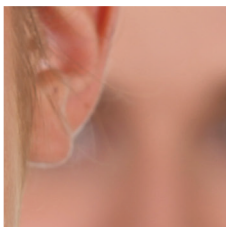
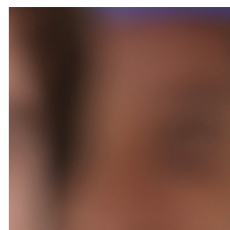
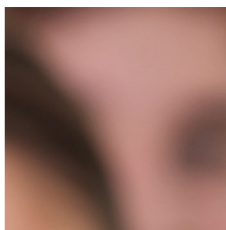
Crédit photo : auremar/shutterstock

Direction de la communication du Conseil économique, social et environnemental





LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE,
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL



Les jeunes sont les principales victimes de la forte dégradation de l'emploi consécutive à la crise économique.

Le CESE souligne cependant que le sur-chômage des jeunes, loin d'être un phénomène nouveau, est installé de longue date dans la réalité sociale française. Pour combattre cette tendance lourde à la précarisation de la situation des jeunes, il formule des recommandations visant à réduire la segmentation du marché du travail, à améliorer les conditions d'accès à la formation, à renforcer l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi et à développer les dispositifs de la deuxième chance.

Enfin, il porte un regard nuancé sur les nouveaux emplois aidés mis en œuvre par les pouvoirs publics pour répondre à l'urgence de la situation.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL
9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr



**Direction
de l'information légale
et administrative**
accueil commercial :
01 40 15 70 10

commande :
Administration des ventes
23, rue d'Estrées, CS 10733
75345 Paris Cedex 07
télécopie : 01 40 15 68 00
ladocumentationfrancaise.fr

N° 41112-0016 prix : 11,70 €
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-120900-8



9 782111 209008