

Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du CEE, juillet 2012, numéro

94 *cee*
CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

EFFETS DES EMPLOIS JEUNES SUR LES TRAJECTOIRES PROFESSIONNELLES

Bernard Gomel
CEE

Alberto Lopez
CEE

À l'heure où le gouvernement s'apprête à mettre en place les « emplois d'avenir », l'étude du CEE auprès d'une cohorte d'anciens bénéficiaires du dispositif *emplois jeunes* est instructive. L'exploitation de l'enquête *Génération 1998 à 10 ans* du Céreq montre que ce type de mesure joue pleinement son rôle d'accueil des jeunes dans une première expérience professionnelle, comme ce fut le cas au début des années 2000 où le passage par un *emploi jeune* contribua à la baisse de leur taux de chômage. Mais la mesure a aussi laissé des traces durables sur la trajectoire salariale de ses bénéficiaires. L'application des grilles salariales et la valorisation de l'expérience de travail, pendant et après le contrat aidé, peuvent éviter cet écueil, conjuguées à la mobilisation des entreprises, des syndicats et des missions locales pour accompagner les jeunes et faire reconnaître leurs acquis.

Le programme *Nouveaux services-Emplois jeunes (NS-EJ)* a été mis en place en 1997 par le gouvernement Jospin (encadré 1) pour, au total, accueillir plus de 500 000 jeunes, qui pour la plupart l'avaient quitté fin 2005. Sans prétendre dresser un bilan complet de cet ancien programme, qui fut vaste, ambitieux et innovant, l'étude présentée ici entend éclairer la façon dont il a pu, en pleine montée en charge, influencer sur les trajectoires d'une cohorte de jeunes sortis du système éducatif en 1998 et suivis jusqu'en 2008.

Cette étude met à profit l'enquête *Génération 1998 à 10 ans* du Céreq (encadré 2). Cette source permet non seulement de repérer des débutants recrutés en *emplois jeunes* dans les

différents secteurs (ils sont 7 % dans la cohorte), mais aussi de comparer leurs caractéristiques et leurs trajectoires avec celles de jeunes de la même cohorte qui ne sont pas passés par le dispositif. L'enquête *Génération 98* se prête donc relativement bien à une estimation de l'impact du programme sur le devenir professionnel des jeunes concernés.

● Un recrutement « bac ou plus » à 85 %

Si les projets de *nouveaux services* portés par les employeurs devaient remplir un certain nombre de conditions, l'État ne leur imposait pas d'autres contraintes, pour les recrutements, que celles liées à l'âge. L'absence de ciblage sur des publics en

LE PROGRAMME NOUVEAUX SERVICES-EMPLOIS JEUNES (NS-EJ)

Le programme *Nouveaux services-Emplois jeunes (NS-EJ)*, proposé par le parti socialiste lors de la campagne des législatives de mai-juin 1997 et adopté par le gouvernement de Lionel Jospin, a été institué par la loi n°97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes. Il s'adressait aux jeunes de moins de 26 ans en recherche d'emploi ainsi qu'à ceux de 26 à 30 ans sans emploi, non indemnisables par l'Unedic ou reconnus handicapés. Ces emplois de droit privé étaient subventionnés par l'État à hauteur de 80 % du Smic pendant cinq ans. 350 000 postes étaient prévus, dont 50 000 en 1997 et 100 000 en 1998. L'objectif était à la fois de résorber le chômage des jeunes, quel que soit leur niveau de formation, et de proposer des services répondant à des besoins sociaux nouveaux ou non satisfaits. Ces emplois étaient réservés aux collectivités territoriales, à l'Éducation nationale, aux établissements publics, à la Police nationale, à la Justice, aux organismes privés à but non lucratif, aux associations et fondations. Ils se concentraient dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de la solidarité, de la culture, de l'environnement, des loisirs, du tourisme et du sport. Le logement, la sécurité, le transport et la justice étaient également impliqués.

Au total, et pour l'ensemble des employeurs de France métropolitaine, un maximum de 210 000 postes a été atteint en 2001. Le ministère de l'Éducation nationale, premier employeur du dispositif, a créé et maintenu pendant pratiquement cinq ans un stock de 58 000 aides-éducateurs.

difficulté était revendiquée par les promoteurs, tranchant volontairement avec le choix qui avait été adopté pour les contrats aidés de l'époque, comme le contrat emploi-solidarité (Gomel, Simonin, 1997).

Cette option a conduit à une nette sous-représentation des moins diplômés. Alors que 33 % des jeunes sortis du système éducatif en 1998 n'ont pas le baccalauréat, ils ne sont que 15 % parmi ceux qui ont été recrutés en *emplois jeunes*. La proportion varie toutefois selon l'organisme qui recrute : les non-bacheliers sont 5 % chez le premier employeur du programme, l'Éducation nationale, mais 21 % dans les collectivités territoriales, deuxième employeur. Et, dans les petites associations hors les secteurs de l'éducation, du social et de la santé, un tiers des « emplois-jeunes » n'a pas le bac.

Fin 2008, la grande majorité des jeunes passés par le dispositif est insérée professionnellement : trois quarts d'entre eux occupent un emploi à durée indéterminée (EDI). Certains ont été intégrés par l'employeur qui les avait recrutés dans le cadre du dispositif ; d'autres ont transité vers un nouvel employeur tout en restant pour la majorité dans le secteur non marchand. Au total, fin 2008, alors que les premiers effets de la crise apparaissent en France, seuls 12 % sont hors de l'emploi, un taux inférieur à celui des jeunes de la même cohorte qui ne sont pas passés par un *emploi jeune*.

Cependant, cette comparaison directe entre bénéficiaires et non-bénéficiaires peut

être trompeuse pour apprécier l'influence du programme *NS-EJ*. Par exemple, la part importante de diplômés dans la population des « emplois-jeunes » peut, à elle seule, expliquer leur meilleure situation sur le marché du travail fin 2008 (tableau), sans qu'il soit nécessaire d'attribuer un rôle au passage par le programme. C'est pourquoi la trajectoire de ceux qui ont été recrutés dans le dispositif avant décembre 2003 et qui en sont sortis avant novembre 2005 sera ici systématiquement comparée à celle d'une population jumelle constituée de jeunes comparables au regard des principaux déterminants de l'entrée dans un *emploi jeune* et des débuts de la trajectoire professionnelle (encadré 2).

● Un impact de court terme positif sur l'accès à l'emploi

L'entrée en *emploi jeune* préserve dans un premier temps du chômage. Ainsi, en novembre 2003, date à laquelle beaucoup de jeunes sont encore dans le dispositif ou l'ont quitté pour saisir l'opportunité d'un autre emploi, la part du chômage est-elle nettement réduite. La situation change dès fin 2003, lorsque les sorties de jeunes du programme commencent vraiment. Comme 38 % des sorties vont vers le chômage, la population passée par un *emploi jeune* va connaître un surplus de chômage de six à huit points de pourcentage. Le sur-chômage est toutefois transitoire et, dès novembre 2006, le taux d'emploi rejoint le niveau de celui de la cohorte jumelle.

En ce qui concerne l'accès à un emploi à durée indéterminée (EDI), comme les emplois du programme étaient souvent des contrats à durée déterminée, il a fallu attendre les sorties massives du dispositif pour que le taux de jeunes en EDI se normalise progressivement. Fin 2008, la cohorte qui a bénéficié du programme rejoint pratiquement la cohorte jumelle en termes d'accès à un EDI (graphique 1).

Au final, le dispositif permet aux jeunes d'échapper au chômage ou à un emploi plus précaire pendant un certain temps. Il reporte de quelques années un processus d'insertion dans l'emploi stable, mais sans pénalité persistante.

● Un désavantage salarial qui perdure

En revanche, sur le plan salarial, le passage par un *emploi jeune* conduit à un désavantage plus durable (tableau). Le niveau moyen des rémunérations, très proche du Smic

Écarts dans les situations observées fin 2008 entre les anciens « emplois-jeunes » et leurs jumeaux, selon les catégories d'employeurs

Catégories d'employeurs lors de l'emploi jeune	Écart en points de pourcentage...			Écart en euros de salaire net mensuel
	... de taux d'emploi à durée indéterminée	... de taux d'emploi	... de taux de chômage	
Éducation nationale	- 7,2	- 3,1	+ 2,6	- 168 (**)
Collectivité territoriale	+ 3,8	+ 4,5 (*)	- 2,5	- 314 (**)
Autre employeur public	+ 2,7	+ 0,9	+ 0,9	- 191
Association	- 10,3 (**)	- 8,2 (**)	+ 6,7(**)	- 294 (**)

Source : Céreq, *Génération 98 à 10 ans*. Données non pondérées.

(**) Écart significatif au seuil de 5% (*) ; écart significatif au seuil de 10 %.

pendant le programme, reste nettement en deçà de celui de la cohorte jumelle après la sortie du dispositif, sans qu'apparaisse le rattrapage constaté en termes d'emploi (graphique 2). L'impact sur le niveau de salaire fin 2008, soit trois ans et plus après la sortie du programme, est clairement négatif, avec une perte estimée en moyenne à environ deux cent trente euros nets par mois. Il est difficile de savoir si ce désavantage salarial se résorbera dans la suite de la carrière professionnelle et si oui, dans quels délais.

Trois séries de facteurs peuvent expliquer ce constat. *Primo*, la rémunération d'un « emploi-jeune » (environ le Smic) constitue pour des diplômés de l'enseignement supérieur un niveau d'entrée relativement faible, créant un désavantage initial pour la suite de leur carrière salariale. *Secundo*, l'expérience acquise durant ce type de contrat est loin d'être reconnue et valorisée par les employeurs. Elle apparaît très peu prise en compte monétairement dans les secteurs marchands vers lesquels s'est réorientée une partie des anciens « emplois-jeunes ». Mais l'absence de réelle progression des rémunérations pendant le contrat EJ (non respect des grilles salariales) ne constitue-t-elle pas la première négation de cette expérience acquise ? *Tertio*, le dispositif a orienté et fixé dans le secteur non marchand (public ou privé) des jeunes qui seraient allés vers d'autres secteurs plus rémunérateurs. De fait, deux tiers des anciens « emplois-jeunes » se trouvent fin 2008 dans le secteur non marchand, alors que c'est le cas de 30 % pour la cohorte jumelle. Cette différence de répartition sectorielle peut expliquer un tiers du désavantage salarial des anciens bénéficiaires du programme en 2008.

● Un effet très lié à la stratégie de l'employeur

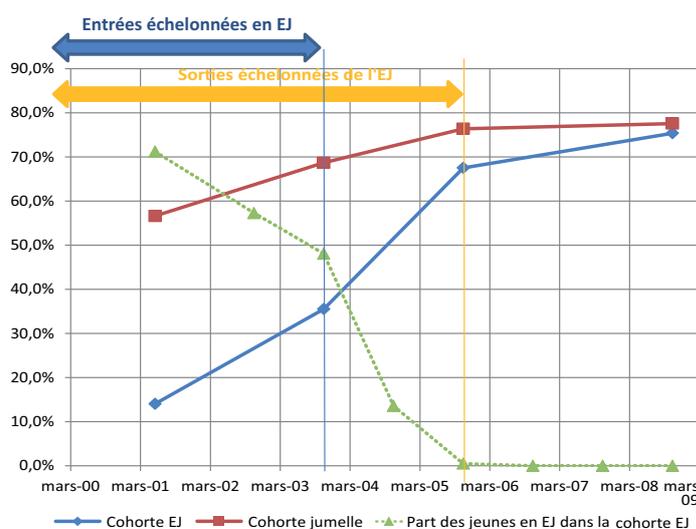
L'effet de l'emploi jeune est en réalité assez variable selon le type d'employeur (tableau). Des travaux antérieurs du CEE (Gomel, 2003) avaient distingué trois logiques d'usage du programme. Dans le modèle du « tremplin », sont proposés aux jeunes des emplois temporaires sur des activités qui, elles, sont permanentes. Dans le modèle de l'« expérimentation », le maintien sur le poste est conditionné à la réussite économique de l'activité et à sa poursuite. Dans le modèle du « vivier », l'embauche en *emploi jeune* s'assimile à un pré-recrutement.

Le modèle du tremplin, revendiqué par l'Éducation nationale pour ses aides éducateurs, n'apparaît pas très probant, malgré les efforts déployés au final pour « organiser les transitions ». Du côté des associations, plutôt engagées dans une logique d'expérimentation, le constat s'avère encore plus défavorable, ce qui laisse penser que beaucoup d'activités développées n'ont pas trouvé leur viabilité économique. En revanche, d'autres employeurs, comme les collectivités territoriales, ont plutôt adopté un schéma d'intégration (proche de la logique du « vivier »), ce qui se traduit par un impact positif avec une réduction du risque de chômage à terme, même si le maintien en emploi – fréquent – n'empêche pas un désavantage salarial. On peut enfin noter que l'écart négatif sur les rémunérations n'apparaît pas significatif pour les employeurs publics, hors Éducation nationale et collectivités territoriales.

● Quels enseignements pour la mise en place des emplois d'avenir ?

Tout d'abord, les jeunes les moins formés ont été dans les faits largement écartés du programme *NS-EJ*, ce qui, dans une conjoncture économique plus défavorable que celle de la période 1997-2000, risquerait de se reproduire, voire de s'amplifier. De ce point de vue, les emplois d'avenir évitent cet écueil. Ils s'adressent prioritairement à des jeunes non qualifiés pour leur proposer dès 16 ans une période d'emploi d'au moins un an (et jusque trois ans), marchepied pour la construction de

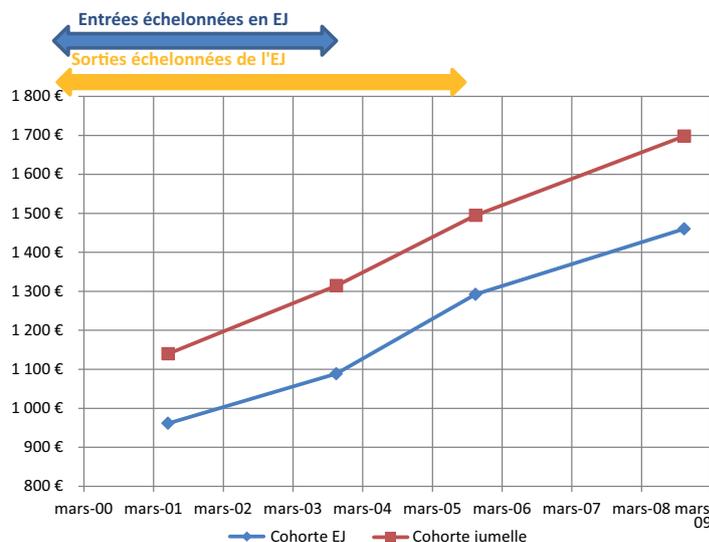
Graphique 1
Part des jeunes en emploi à durée indéterminée
Evolution comparée entre les deux cohortes



Source : Céreq, *Génération 98 à 10 ans*. Données non pondérées.

Lecture : En novembre 2005, alors que les derniers jeunes de la *Génération 98* recrutés dans le dispositif viennent d'en sortir, 68 % d'entre eux sont en emploi à durée indéterminée (CDI ou fonctionnaires), contre 76 % dans la cohorte jumelle (définie dans l'encadré 2). L'écart s'amenuise entre novembre 2005 et novembre 2008.

Graphique 2
Salaires moyens pour les jeunes en emploi



Source : Céreq, *Génération 98 à 10 ans*. Données non pondérées.

Lecture : Fin 2005, alors que les derniers jeunes de la *Génération 98* recrutés dans le dispositif viennent d'en sortir, ceux qui ont un emploi ont une rémunération mensuelle nette de 1 290 € contre 1 500 € dans la cohorte jumelle (définie dans l'encadré 2). Fin 2008, les salaires moyens sont plus élevés pour les deux cohortes, mais l'écart de rémunération entre les deux est passé de 210 € à 240 €.

Source et méthodes

Génération 98 à 10 ans

La base de données mobilisée provient de l'enquête du Céreq (Centre d'études et de recherches sur les qualifications), appelée « Génération 98 », qui a pour champ les jeunes sortis du système éducatif (à tous les niveaux de formation) en 1998. Un échantillon d'environ 10 900 jeunes a répondu aux quatre interrogations qui se sont succédé de 2001 à 2008. Une pondération a été effectuée pour tenir compte du plan de sondage initial et des non-réponses en 2001 et aux interrogations suivantes.

Cette génération a été largement concernée par le dispositif *NS-EJ*, puisque les *emplois jeunes* constituent 38 % des emplois aidés repérés dans l'enquête en 2001 (Céreq, 2002). La source est très riche en informations sur les trajectoires en amont et en aval des « emplois-jeunes », notamment grâce à un calendrier professionnel mensuel. L'analyse menée par Cart et Verley (2004) à partir de la seule interrogation 2001 l'illustre bien. Et la base de données à dix ans (1998-2008) offre la possibilité de comparer sur longue période les trajectoires entre une population bénéficiaire et une population de non-bénéficiaires ayant des traits similaires.

Un appariement

Pour mesurer l'effet du programme *NS-EJ* sur le devenir professionnel des jeunes a été utilisée ici une méthode d'appariement ou de « matching ». Le principe d'une telle méthode est de constituer un « contrefactuel » avec une « population jumelle » à laquelle la population des bénéficiaires d'un dispositif peut être comparée. Le principe de base est de déterminer pour chaque bénéficiaire, un « jumeau » dans la population non bénéficiaire à partir de variables observées : niveau et spécialité de formation initiale, sexe, lieu de naissance du père, catégorie sociale du père, motifs d'arrêt d'études, expériences de travail en cours d'études.

Cette méthode d'appariement repose sur l'hypothèse qu'il n'y a pas, au-delà des variables prises en compte, de biais dû à des variables cachées susceptibles d'influencer significativement à la fois l'entrée dans le programme et le devenir professionnel à terme (en l'absence de programme). Cette hypothèse n'est pas très réaliste. Pourtant, d'autres modèles économétriques susceptibles de prendre en compte une hétérogénéité inobservée ont été utilisés sans que leurs résultats n'infirment ceux obtenus avec les seules variables observées (Gomel, Lopez, 2012).

Temporalités et comparaison des cohortes jumelles

Il faut également tenir compte du fait que le programme *NS-EJ* a été actif sur une très longue période : les embauches étaient prévues de 1997 à 2000, mais elles se sont étalées bien au-delà, du fait notamment des nombreuses sorties prématurées suivies de réembauches sur les mêmes postes. Aussi, pour disposer d'un recul suffisant, n'ont été pris ici en compte que les individus de la *Génération 98* recrutés en *emplois jeunes* avant décembre 2003 et sortis du dispositif avant novembre 2005. Les incidences de l'entrée dans le dispositif peuvent alors être appréciées pleinement de novembre 2003 jusqu'à novembre 2008. De même, les incidences du passage par le dispositif sur le parcours ultérieur ne peuvent être correctement appréciées qu'à partir de novembre 2005.

leur projet professionnel. Face à la crise, les emplois d'avenir (hors Éducation nationale) se présentent comme une nouvelle catégorie de contrats uniques d'insertion (CUI), financés sur un temps plein et non pas sur un mi-temps pendant huit mois comme les actuels contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) auxquels ils s'ajoutent.

La trajectoire des anciens « emplois-jeunes » montre également l'importance de la préparation de la sortie du programme lorsqu'il n'y a pas, et c'est le cas le plus fréquent, d'intégration chez l'employeur. L'accompagnement par le service public de l'emploi, en l'occurrence les missions locales pour les jeunes peu qualifiés qui vont être embauchés en emplois d'avenir, est essentiel. La valorisation de l'expérience professionnelle acquise en contrat aidé, rare dans le programme *EJ*, sera encore plus déterminante pour les emplois d'avenir. Elle ne peut pas être laissée à la seule initiative ni à la seule charge des employeurs.

Enfin, l'analyse incite à prendre au sérieux la question du salaire. On peut penser que devrait être dénoué le lien établi de longue date, dans les dispositifs de la politique de l'emploi, entre le niveau de financement public du poste et le montant du salaire. Pourquoi ne pas faire respecter pour ces jeunes les grilles salariales en vigueur et en particulier leur assurer des progressions de rémunération reconnaissant l'expérience acquise dans les mêmes conditions que leurs collègues ? Cela était prévu dans le programme *NS-EJ* mais n'a pas été appliqué dans les faits, avec les conséquences établies par notre étude en termes de désavantage salarial persistant.

RÉFÉRENCES

- Gomel Bernard, Simonin Bernard**, 1997, « Les emplois-jeunes, un pari sur l'avenir pour tenter d'échapper au traitement social du chômage », *revue Le Banquet*, n° 11.
- Gomel Bernard**, 2003, « Emplois-jeunes : devenir des emplois et des jeunes », *Quatre Pages du CEE*, n° 57, mai.
- Cart Benoît, Verley Elise**, 2004, *L'emploi-jeune dans les parcours d'insertion*, coll. NEF, n° 5, Céreq, Marseille, janvier.
- Gomel Bernard, Lopez Alberto**, 2012, *Trajectoires et mobilités après les emplois jeunes*, coll. Relief, n°37, Céreq, Marseille, mai.
- Céreq**, 2002, « Quand l'école est finie – premiers pas dans la vie active de la Génération 98 », Céreq, Marseille.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi sont en ligne sur le site : www.cee-recherche.fr

La lettre électronique *flash.cee* vous informe régulièrement des principales activités du Centre d'études de l'emploi et vous signale ses dernières publications.

Centre d'études de l'emploi

29, promenade Michel Simon - 93166 Noisy-le-Grand Cedex

Téléphone : 01 45 92 68 00 - Mèl : cee@cee-recherche.fr - site : www.cee-recherche.fr

Directeur de publication : Alberto Lopez - Conseillère scientifique : Carole Tuchsirer - Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat

Conception technique et visuelle : Fabien Anelli - Imprimerie : Horizon C.P.P.A.P. : 0911 B 07994 - Dépôt légal : XXXX - XXX - Juillet 2012 - ISSN : 1767-3356