

POLICY PAPER

Juillet 2014

Emploi des jeunes : quelle efficacité des politiques publiques depuis 2012 ?



EMPLOI DES JEUNES :
QUELLE EFFICACITE DES POLITIQUES PUBLIQUES
DEPUIS 2012 ?

PREFACE¹

Lors de sa campagne présidentielle, François Hollande avait fait de la jeunesse la priorité de son futur quinquennat. Deux mesures phares, en particulier, étaient censées concrétiser cette ambition de « faire en sorte que les jeunes vivent mieux en 2017 qu'en 2012 » : les emplois d'avenir et le contrat de génération.

Deux ans après l'arrivée au pouvoir du nouveau gouvernement, quel bilan peut-on tirer de l'action gouvernementale pour favoriser l'emploi des jeunes ?

L'analyse développée dans la note qui suit, apporte ici de précieux éléments de réponse.

En mai 2014, la France compte 35 100 demandeurs d'emploi de moins de 25 ans de plus qu'en mai 2012 (57 500 si l'on inclut les demandeurs d'emploi de catégories B et C) ; parmi ces derniers, le nombre de chômeurs de longue durée s'est accru de 22 800 personnes (+17%). La durée moyenne d'inscription au chômage, quant à elle, s'est accrue de 7 jours chez les jeunes de moins de 25 ans, pour s'établir à 153 jours.

Certes, la courbe du taux chômage s'est bien inversée pour les 15-24 ans entre le dernier trimestre 2012 et le premier trimestre 2013, mais cette assertion mérite d'être relativisée pour trois raisons :

- Tout d'abord, parce que les principaux indicateurs concernant l'insertion des jeunes sur le marché du travail – taux d'emploi, taux d'activité, taux de chômage et part de chômage – continuent à être sensiblement dégradés non seulement par rapport à la situation qui prévalait avant la crise, mais aussi par rapport à celle qui prévalait au moment du changement de majorité en 2012. En particulier, le taux de chômage des jeunes femmes, qui avait été ramené à son niveau de 2007 au premier trimestre 2012, s'est dégradé d'un point depuis cette date. Pour l'ensemble des 15-24 ans, le taux de chômage a

¹ Par Eudoxe Denis, Directeur des études de l'Institut de l'entreprise

augmenté de 0,8 point entre le premier trimestre 2012 (23,0%) et le premier trimestre 2014 (23,8%);

- Ensuite, parce que la courbe du chômage des 15-24 ans s'est à nouveau inversée au premier trimestre 2014, en raison de la hausse du chômage chez les jeunes hommes, qu'on la mesure par l'indicateur du taux de chômage ou par celui de la part de chômage ;
- Enfin, parce que loin de singulariser la France, un même mouvement de reflux du taux de chômage des jeunes peut être observé dans le reste de l'Europe. Certes, ce mouvement peut sembler plus précoce et prononcé que dans les autres pays européens en moyenne ; reste néanmoins qu'il demeure fragile, compte tenu des indicateurs évoqués précédemment.

Ces réserves étant émises, on peut s'interroger sur la contribution réelle des outils promus par le gouvernement à ce mouvement d'inflexion du taux de chômage.

Celle-ci apparaît peu significative. La première raison est chronologique. Le mouvement d'inflexion observé sur le taux de chômage des 15-24 ans apparaît ainsi à la fin du dernier trimestre 2012, alors que les emplois d'avenir viennent tout juste d'être mis en place (entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2012); à la fin du premier trimestre 2013, moins de 15 000 contrats ont été signés. Les contrats de génération ne sont quant à eux entrés en vigueur qu'au 18 mars 2013.

Plus largement, le bilan qu'on peut tirer de ces dispositifs demeure mitigé, en regard des objectifs que s'était fixés le gouvernement :

- L'objectif fixé dans la loi sur les contrats d'avenir prévoyait la création de 150 000 de ces contrats avant la fin 2014, dont 100 000 en 2013. Ce seuil de 100 000 n'aurait été atteint qu'au printemps 2014. Cette situation ne traduit pas seulement un délai dans l'atteinte des objectifs initialement fixés : le fait qu'il y ait une substitution croissante des emplois d'avenir au CUI-CAE², et qu'au total 52 000 places au sein de ces deux types de contrats soient restés inutilisées en 2013, malgré l'augmentation du nombre de bénéficiaires

² Le contrat unique d'insertion - contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) constitue la déclinaison, pour le secteur non-marchand, du « contrat unique d'insertion » (CUI). Il a pour objet de faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi.

potentiels de ces contrats, semble induire des défauts d'exécution dans la mise en œuvre de ces contrats ;

- Le gouvernement prévoyait par ailleurs l'embauche de 500 000 jeunes sur cinq ans (100 000 chaque année) dans les entreprises de moins de 300 salariés grâce au contrat de génération. L'objectif fixé pour la première année de mise en œuvre du dispositif, qui était de 75 000 contrats de génération signés avant la fin mars 2014, était loin d'être atteint, seules 22 691 demandes d'aide ayant été déposées à cette date. Cette situation s'explique en grande partie du fait du scepticisme des entreprises quant aux vertus de ce dispositif (en juin 2014, seuls deux DRH sur dix estimaient ce dernier susceptible maintenir les seniors dans l'emploi, selon un sondage réalisé pour l'ANDRH³). Ce scepticisme peut s'expliquer par un défaut originel de conception tenant aux hypothèses trop restrictives associées au dispositif – il est en effet probable que les entreprises les plus sensibles aux incitations à l'embauche de jeunes ne soient pas les mêmes que les entreprises les plus sensibles aux incitations au maintien en emploi des seniors – plutôt qu'au dispositif lui-même, qui repose sur le mécanisme classique des exonérations de charges sociales. Il tient toutefois surtout aux conditions de mise en œuvre de ces contrats, qui reposent sur la nécessité formelle d'un accord d'entreprise ou de branche pour les entreprises de 50 à 300 salariés, cette contrainte de négociation étant assortie de pénalités financières pour les entreprises de plus de 300 salariés.

Au total, les deux outils phares de lutte contre le chômage des jeunes mis en place par le gouvernement peinent à se développer suffisamment pour compenser le déclin des autres contrats aidés (CUI-CAE) et de l'alternance (contrats d'apprentissage et de professionnalisation). L'effondrement de cette dernière (-10,1% entrées en deux ans) s'explique en très large partie (à 87%, pour les seuls contrats d'apprentissage) par la chute des recrutements dans le secteur de la construction, qui tient elle-même pour l'essentiel à la récession dans le secteur de l'immobilier neuf et de la rénovation.

De fait, paradoxalement, que l'on s'attache aux stocks comme aux flux, la proportion de jeunes parmi le total des bénéficiaires des contrats aidés est en diminution depuis 2011. Si la part des emplois aidés parmi les emplois occupés par les jeunes est en

³ En décembre 2012, selon une enquête réalisée par la même organisation, plus 60% des DRH interrogés estimerait que le contrat de génération ne favoriserait pas l'emploi des jeunes.

légère hausse (26,1% vs 25% en moyenne depuis 2008) depuis le début de la crise, elle reste inférieure par rapport au niveau qui prévalait avant la crise.

On peut tirer deux leçons de cette situation :

- La première consisterait à accélérer le développement des contrats aidés, en en étendant le nombre. Outre que la contribution réelle de ces contrats à la baisse du taux de chômage des jeunes reste à démontrer, l'analyse qui précède semble indiquer toutefois qu'il ne suffit pas de décréter un objectif quantitatif pour que ce dernier soit effectivement atteint ;
- La seconde, qui est celle que nous privilégions, prend acte des faibles résultats engendrés par les dispositifs ciblés sur la jeunesse. Ciblés, ces dispositifs le sont en réalité à la fois « trop » et « pas assez ».

Trop ciblés, dans la mesure où ils reposent sur l'hypothèse d'une situation « exceptionnelle » des jeunes face au chômage, constat qui repose en large partie sur l'indicateur trompeur que constitue le taux de chômage des jeunes, calculé sur la base d'une population active réduite, où sont surreprésentés les jeunes peu diplômés. Or le fait que ce même taux de chômage soit depuis plus de trente ans deux fois plus élevé que celui de la moyenne de la population active et évolue proportionnellement à ce dernier montre que ce n'est pas d'abord du chômage des jeunes dont la France souffre, mais du chômage tout court. De ce fait, plus que des dispositifs ciblés sur les jeunes, ce sont alors des mesures plus générales en faveur de l'emploi (allègements généraux de charges, dont les jeunes sont les premiers bénéficiaires compte tenu de leur niveau de salaire) et de la croissance qu'il s'agit de favoriser.

Insuffisamment ciblés, dans la mesure où l'hypothèse d'une homogénéité de la jeunesse – ou plutôt *des* jeunesses – dans son rapport à l'emploi ne tient pas, comme l'illustrent les enquêtes réalisées par le CEREQ sur les parcours d'insertion au sein de la jeunesse. Or si des situations individuelles appellent des réponses individualisées, la sphère publique n'apparaît pas actuellement comme la mieux qualifiée pour apporter le soutien dont les jeunes les moins armés sur le marché du travail auraient aujourd'hui besoin. Rompre avec l'approche uniforme qui prévaut au sein de l'action publique supposerait au contraire de développer des approches partenariales, mettant au centre du jeu l'autonomie des différents acteurs, qu'il s'agisse des entreprises ou des organisations issues du tiers secteur. C'est à la réflexion sur de telles

approches que l'Institut de l'entreprise a choisi de consacrer ses travaux sur la jeunesse, avec un premier document d'orientation publié ce mois-ci par Charles de Froment⁴.

⁴ *10 propositions pour réconcilier les jeunes avec le marché du travail*, par Charles de Froment, *policy paper* de l'Institut de l'entreprise publié avec le soutien de la Fondation JP Morgan Chase, Juillet 2014.

TABLE DES MATIERES

PREFACE	3
A– LES JEUNES FACE A LA CRISE ET AU CHOMAGE	9
B– LES JEUNES DANS LES MESURES DE POLITIQUES DE L'EMPLOI	11
C– LES EMPLOIS D'AVENIR	15
D– LE CONTRAT DE GENERATION	21
E– L'APPRENTISSAGE	25
F– EVOLUTION DE LA SITUATION DES JEUNES EN FRANCE ET DANS L'UNION EUROPEENNE	27
BIBLIOGRAPHIE	34
ANNEXE – EVOLUTION DES TAUX D'ACTIVITE, D'EMPLOI ET DE CHOMAGE DES JEUNES DEPUIS 2007	36

A– Les jeunes face à la crise et au chômage

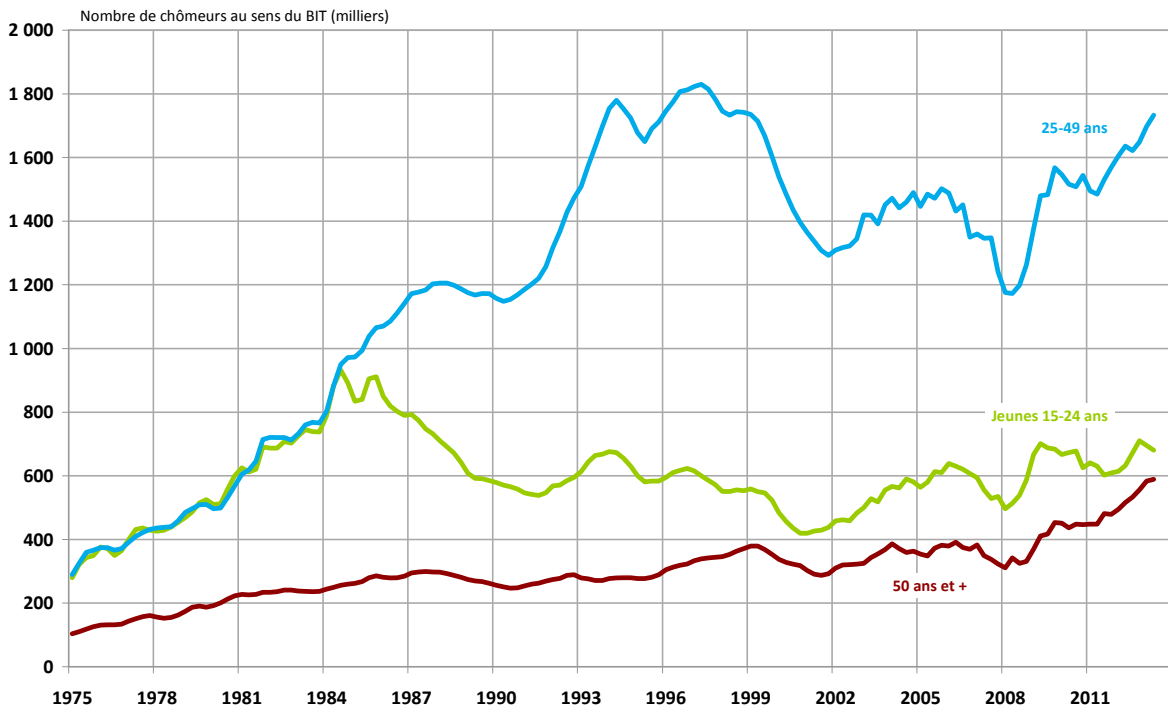
Les jeunes ont été le premier groupe de population à ressentir les effets de la crise sur le marché du travail, dès son déclenchement en 2008 (Graphique 1). En réponse à la chute brutale de la demande, les entreprises ont subitement adapté leurs effectifs à leurs anticipations fortement dégradées : d'abord en ne renouvelant pas les contrats d'intérim et les CDD, puis en réduisant drastiquement leurs embauches. Ces ajustements ont d'abord affecté les nouveaux entrants sur le marché du travail, au premier chef desquels les jeunes (Graphique 2). La situation a été aggravée par des comportements de rétention de main d'œuvre particulièrement marqués au sein des entreprises, d'autant qu'ils étaient renforcés par des dispositifs de préservation de l'emploi –comme le chômage partiel– ciblés sur la protection des salariés en emploi stable.

Après un court répit, la crise de l'euro et les politiques d'ajustement budgétaire ont pesé sur la confiance et la croissance à partir de 2011, affectant de nouveau l'emploi et les embauches. Le chômage des jeunes s'est alors à nouveau dégradé, en France comme dans de nombreux pays européens. Les institutions et les gouvernements européens se sont alors fortement mobilisés : le Conseil de l'Union Européenne a décidé d'une nouvelle vague de recommandations destinées aux Etats Membres les plus affectés par le chômage des jeunes, soutenues par des mesures budgétaires importantes à l'échelle de l'Union⁵.

Ces politiques, combinées à la stabilisation économique de la zone euro ainsi qu'à la confiance retrouvée des marchés financiers, ont permis un reflux sensible du chômage des jeunes dans l'Union européenne. En France, les mesures entrées en vigueur à partir de 2012 ont permis d'enrayer puis d'inverser la courbe du taux de chômage des jeunes, qui a décliné tout au long de l'année 2013, plus sensiblement que dans la plupart des pays européens, cependant que le chômage des autres groupes d'âge poursuivait sa hausse à un rythme soutenu (Graphique 1).

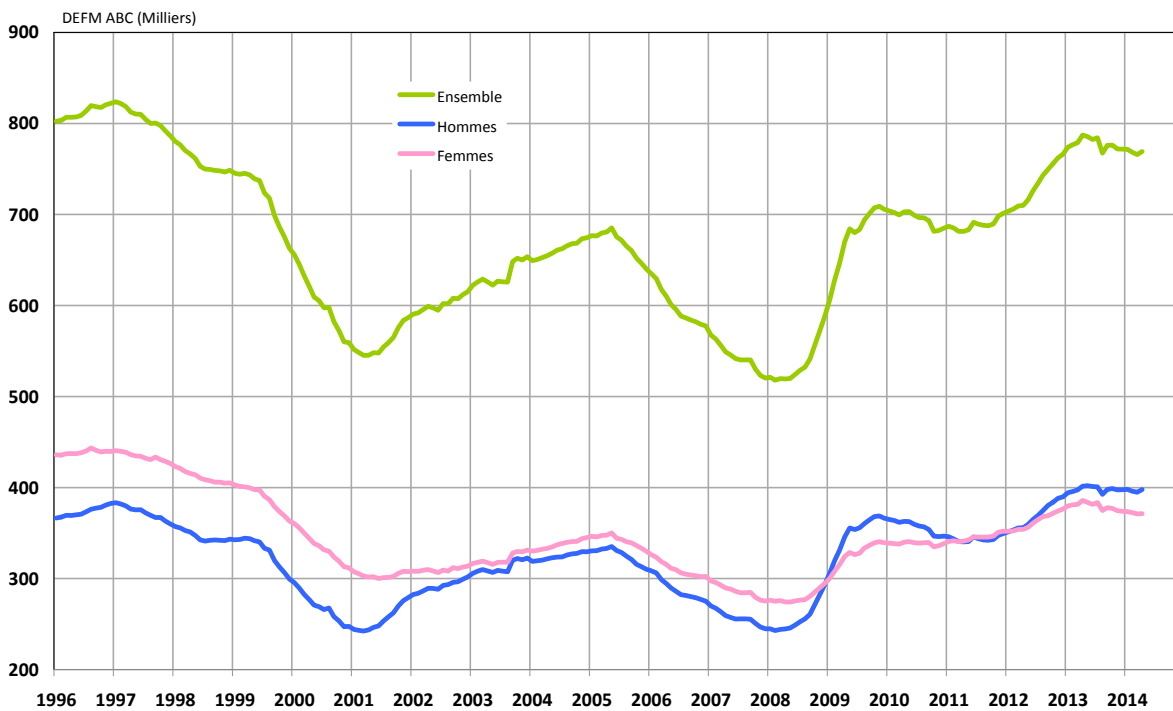
⁵ Conseil de l'Union Européenne (2013) Commission Européenne (2013)

Graphique 1 : Chômage selon l'âge : chômeurs au sens du BIT en France



Source : Insee

Graphique 2 : Chômage des jeunes en France (DEFM)



Source : Dares

Nous examinons ici les mesures de politiques de l'emploi destinées aux jeunes, et leur évolution, au cours des années récentes. Une attention particulière est portée aux deux dispositifs phare que sont les *Emplois d'Avenir* et le *Contrat de Génération*, mis en œuvre par la nouvelle majorité gouvernementale à partir de 2012. Les évolutions de la participation des jeunes aux programmes de contrats aidés plus classiques sont également étudiées, en raison du nombre très important de jeunes qui en bénéficient, de leurs effets significatifs sur l'emploi pour ce qui concerne les CUI-CAE et les CUI-CIE, et également de leur impact sur l'insertion durable dans l'emploi pour ce qui concerne les formations en alternance⁶.

En France, forte de cette gamme enrichie de mesures nouvelles, la mobilisation en faveur des jeunes a été particulièrement marquée en 2013. Les *Emplois d'Avenir* notamment, ont contribué au redressement de la participation des jeunes aux programmes de politiques actives du marché du travail, sans toutefois que celle-ci retrouve les niveaux atteints en 2011 (Tableau 1).

La courbe du chômage des jeunes s'est inversée en 2013 (Graphique 2). Cependant, bien que le gouvernement se soit doté de moyens à la hauteur de ses ambitions, plus de 50 000 places dans divers contrats aidés sont restés inutilisées en 2013, auxquelles s'ajoutent les aides à l'emploi associées aux *Contrats de génération*. Si des jeunes avaient pu accéder à ces contrats qui leur étaient destinés, l'impact aurait été très significatif sur le chômage dans son ensemble, et ce bien au-delà des jeunes : le recul du chômage aurait été plus net, indépendant de l'indicateur retenu, et au lieu de diminuer, l'emploi aurait été stabilisé ou même en légère hausse en 2013.

B– LES JEUNES DANS LES MESURES DE POLITIQUES DE L'EMPLOI

Le chômage des jeunes a été une préoccupation de premier plan depuis le début de la série de crises qui ont frappé l'économie mondiale, et en particulier l'Europe, depuis 2008.

En France, l'insertion des jeunes en contrat à durée indéterminée est depuis longtemps problématique, quel que soit le niveau de qualification et d'éducation. La crise n'a fait que renforcer ce phénomène qui touche tout particulièrement la génération sortie des études vers le marché du travail en 2010, au plein cœur de la crise (Graphique 3).

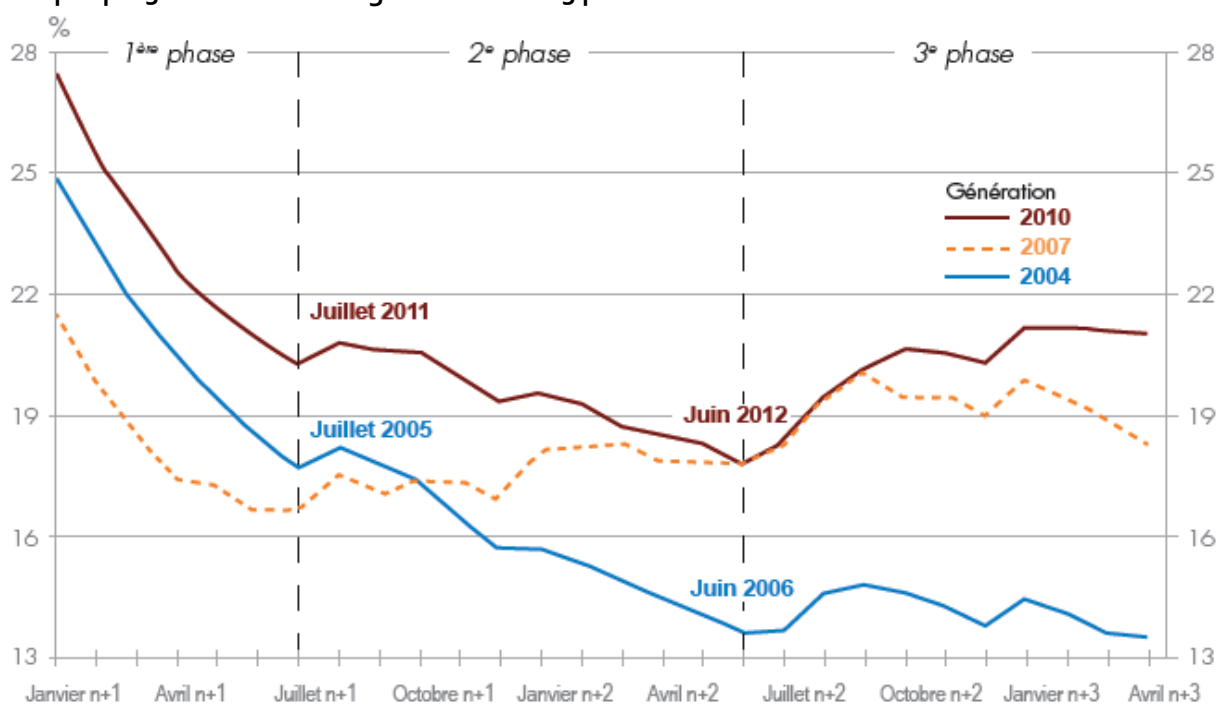
Les politiques publiques s'attachent traditionnellement à compenser le déficit d'expérience professionnelle et de productivité qui nuit à l'insertion des jeunes dans l'emploi en subventionnant des contrats aidés (emplois d'avenir, CUI, etc.) qui s'adressent aux employeurs des secteurs marchands et non-marchands. Toutefois, ces

⁶ La présente note se concentre sur les mesures incluses dans le périmètre du « Tableau de Bord Jeunes » de la Dares (2014a).

emplois aidés permettent rarement l'accès direct à un CDI⁷ ; ils jouent plutôt un rôle d'acquisition d'une première expérience professionnelle pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi. Les chances d'insertion de leurs bénéficiaires dans l'emploi, et en particulier l'emploi durables, sont cependant hétérogènes et très dépendantes de la qualité de l'emploi aidé qu'ils occupent (voir par exemple Dares, 2003).

Si les emplois aidés fournissent une expérience, ils ne constituent pas en eux-mêmes pas des emplois durables⁸. La proportion de contrats aidés CUI-CAE conclus à durée indéterminée est stable et marginale dans le secteur non-marchand, 1,1% en 2012 après 1% en 2011 (possibilité ouverte en 2010 avec la mise en place du contrat unique d'insertion). Même si cette proportion de CDI est beaucoup plus élevée dans les contrats aidés du secteur marchand, elle s'est sensiblement réduite depuis le début de la crise : toutes catégories d'âge confondues, les CDI représentent toujours une majorité des *Contrats Initiative Emploi* (CUI-CIE) signés, mais cette proportion était de seulement 64,7% en 2012 après 68,5% en 2011 (Bahu, 2014), soit nettement moins qu'avant la crise où la part des CDI dans ces contrats était d'environ 80% en 2006 (Etude d'impact du *Contrat de Génération*, 2012).

Graphique 3 : Taux de chômage au cours des 3 premières années de vie active en France



Source : Cereq, Barret & alii (2014)

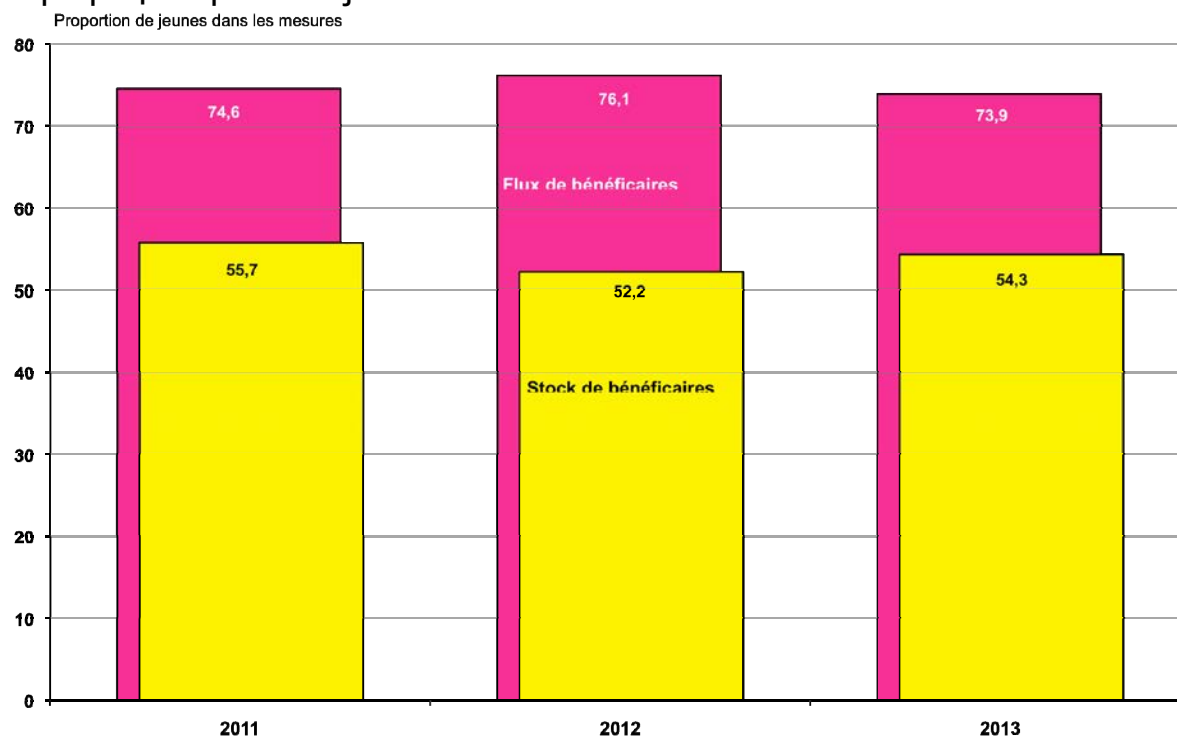
Les deux dispositifs phare mis en place depuis 2012, les *Emplois d'Avenir* et les *Contrats de Génération*, visent tous deux à combler les défauts des politiques antérieures de

⁷ Par exemple le taux d'insertion dans l'emploi durable des CAE du plan de cohésion sociale était moins de 25% en 2006, dans une conjoncture pourtant relativement favorable (Enquête Dares, 2010).

⁸ Et il n'est d'ailleurs pas toujours souhaitable qu'ils soient trop durables surtout dans les emplois non-marchands, car s'ils ne durent que par la persistance de la subvention publique, c'est le signe qu'il n'y a pas de véritable insertion du jeune, mais plutôt un enfermement dans une trajectoire faiblement qualifiante et peu prometteuse.

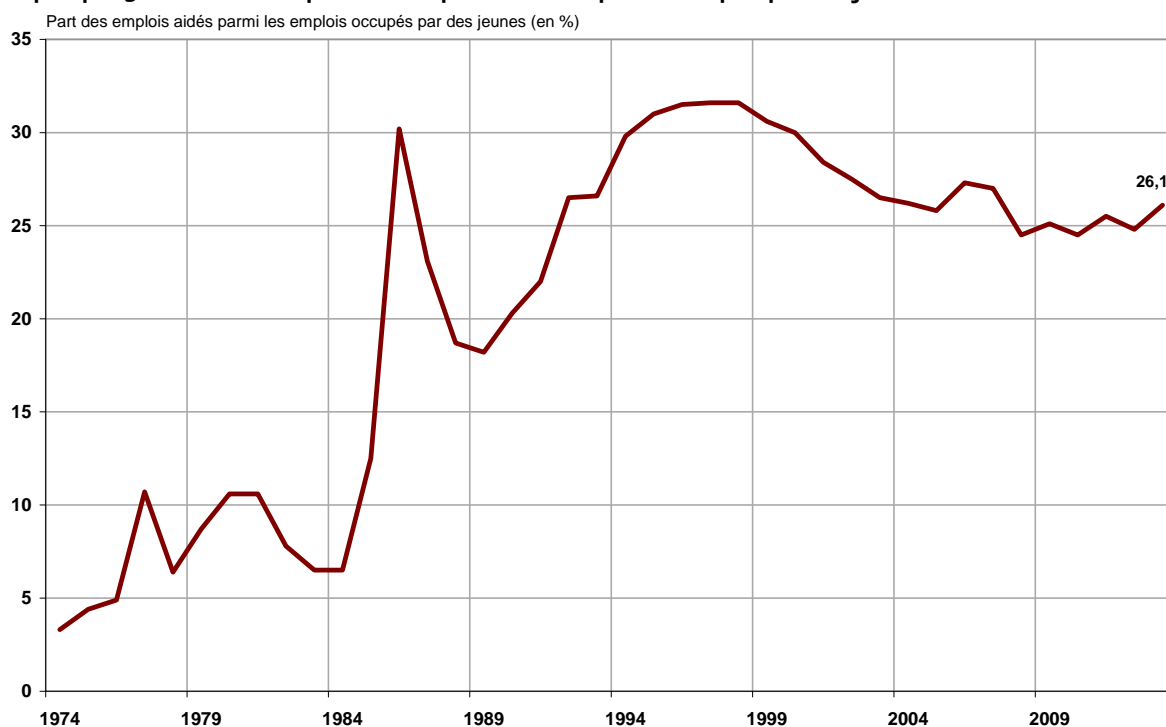
soutien à l'emploi des jeunes. Il s'agit de fournir une véritable expérience professionnelle, de longue durée, qualifiante, avec un accompagnement de qualité, sous forme d'emploi durable ou contribuant à mener rapidement les jeunes vers ce type d'emploi.

Graphique 4 : Proportion de jeunes dans les flux les stocks de contrats aidés en France



Source : Calculs sur la base des données Dares (2014a, 2014c).

Graphique 5 : Part des emplois aidés parmi les emplois occupés par les jeunes en France



Source : Dares (2014)

Le nombre total de jeunes entrés dans les dispositifs de cette gamme renouvelée et enrichie des contrats aidés a progressé en 2013 (+17 758), après un repli marqué en 2012 (-12 037). Les nouvelles entrées de jeunes bénéficiaires ont été les plus élevées de ces trois dernières années. L'accent mis sur les jeunes est également sensible sur leur poids parmi les nouveaux bénéficiaires d'un contrat aidé qui s'accroît de 2,1% par rapport à 2012 pour s'établir à 54,3% des bénéficiaires, ce qui reste cependant inférieur à la proportion de jeunes atteinte en 2011 (55,7%). La structure et les caractéristiques des nouveaux contrats qui se substituent aux anciennes formules ont cependant entraîné une baisse du nombre de jeunes de 2,0% dans les stocks de bénéficiaires en 2013 (73,9%), cette proportion étant inférieure à ce qu'elle était en 2011 (74,6%)⁹ (Graphique 3). L'accent mis sur les jeunes, combiné au faible dynamisme du marché du travail a conduit à une légère remontée de la part des emplois aidés au sein de l'emploi des jeunes (Graphique 5) ; mais cet indicateur demeure néanmoins sur une tendance stable et plate depuis le début de la crise.

En complément de ces mesures, certains jeunes bénéficient de mesures d'accompagnement individualisé : c'est en particulier le cas avec le *Contrat d'Insertion dans la Vie Sociale* (CIVIS), mis en œuvre par le réseau des *Missions Locales* et qui a concerné 192 855 nouveaux jeunes en 2013, soit 8 706 de plus qu'en 2012 (+4,7%), cependant que le stock de bénéficiaires de cet accompagnement diminuait de 7 631 jeunes (Dares, 2014a).

⁹ A noter que les données issues du Tableau de Bord Jeunes (Dares, 2014a) et les données de flux d'entrées en Contrats aidés issues des autres Tableaux de bord de la Dares permettent de calculer une proportion de jeunes sensiblement plus faible que celle mentionnée par Bahu (2014).

Les Ecoles de la Deuxième chance (E2C), l'Établissement Public d'Insertion de la Défense (EPIDe) complètent ces outils d'accompagnement individualisé, de même que les *Emplois francs* qui ont remplacé les *Contrats d'autonomie* en 2013¹⁰.

C– LES EMPLOIS D'AVENIR

Face à la montée du chômage des jeunes, les *Emplois d'Avenir* poursuivaient l'ambition de stimuler l'insertion professionnelle des jeunes peu ou pas qualifiés, en facilitant la création d'emplois adaptés à leur profil, principalement dans des activités dont l'utilité sociale est avérée.

Les supports de contrats aidés spécifiques aux jeunes avaient disparu avant la crise dans le secteur marchand avec la fin du *Contrat jeune en entreprise* en 2007¹¹, et dans les secteurs non-marchands avec la suppression des *Emplois jeunes* en 2002¹². Les divers plans d'aide à l'insertion et à l'emploi des jeunes prenaient pour support les contrats uniques d'insertion, CUI-CIE dans les secteurs marchands, CUI-CAE dans les secteurs non marchands.

Tirant les enseignements des évaluations de dispositifs tels que les *Emplois jeunes*, ou des *Contrats jeunes en entreprise* au début des années 2000, le dispositif *Emploi d'avenir* a été fortement ciblé, tant en termes d'âge, de niveau d'éducation que de durée du contrat, afin d'éviter les effets d'écrémage, d'éviction et d'enfermement dans le dispositif. L'accent mis sur la formation et sur le suivi renforcé des bénéficiaires va dans le même sens, d'autant que la tranche d'âge ciblée (16-25 ans) correspond à celle du public des *Missions Locales*.

Les *Emplois d'avenir* peuvent être conclus sous la forme de CDD ou de CDI. La durée de l'aide peut aller jusqu'à trois ans. L'*Emploi d'avenir* est par principe un emploi à temps plein, mais il est possible de conclure des emplois d'avenir à temps partiel, lorsque la situation du jeune ou la nature de l'emploi le justifient¹³.

Sur le fond il s'agit de donner au jeune une première expérience professionnelle dans un métier et un secteur d'activité, qui pourra facilement être pérennisée, quelle que soit la forme du contrat (CDI ou CDD), quand l'aide arrivera à expiration. Si l'employeur ou le jeune ne souhaitent pas poursuivre leur relation, le jeune aura –grâce à cette expérience– plus de facilités pour reprendre une formation s'il le souhaite.

¹⁰ Pour des descriptions détaillées de ces dispositifs on peut se référer à : www.emploi.gouv.fr/profils/jeunes.

¹¹ On peut cependant considérer que l'éphémère dispositif « zéro charge jeunes » pour les TPE-PME en place de janvier à juillet 2012 était une mesure jeune, même si ce n'était pas formellement un contrat aidé et que son aspect non-discriminant le rapprochait plutôt d'une mesure générale essentiellement conditionnée à l'âge. www.emploi.gouv.fr/zerocharges/mesure.html#benefit

¹² Les possibilités de renouvellement des contrats en cours ont cependant permis l'existence « d'entrées » dans ce type de contrats jusqu'en 2010.

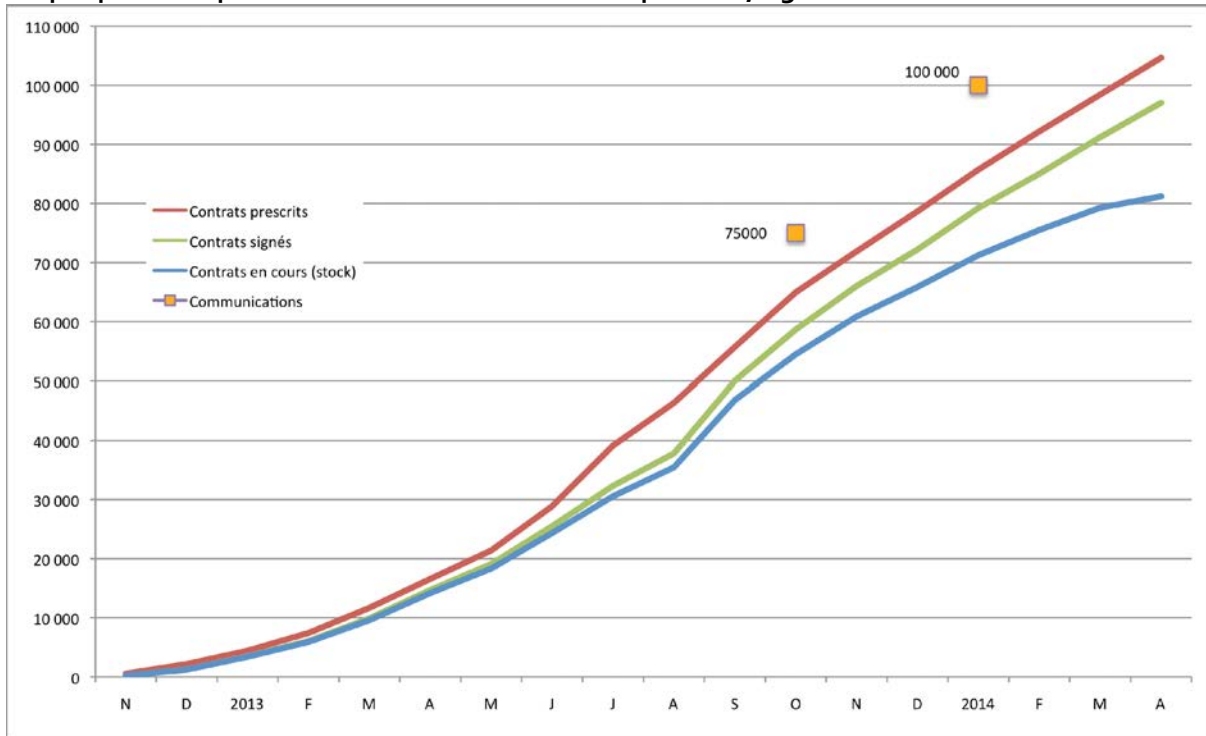
¹³ Pour plus de détail sur les *Emplois d'avenir* voir travail-emploi.gouv.fr/emplois-d-avenir,2189/

Tableau 1 : les jeunes dans les mesures de politiques de l'emploi en France (2011-2013)

	2011	2012	2013
Emplois d'avenir non-marchands			
Entrées cumulées de l'année	0	1 213	56 501
Effectif au 31 décembre	0	1 200	53 600
Emplois d'avenir marchands			
Entrées cumulées de l'année	0	15	12 734
Effectif au 31 décembre	0	0	11 300
Total Emplois d'avenir			
Entrées cumulées de l'année	0	1 228	69 235
Effectif au 31 décembre	0	1 200	64 900
CUI-CAE			
Entrées cumulées de l'année	59 299	58 718	42 844
Effectif au 31 décembre	51 300	48 300	39 700
CUI-CIE			
Entrées cumulées de l'année	17 175	16 948	13 501
Effectif au 31 décembre	14 800	8 100	7 900
Contrats d'apprentissage			
Entrées cumulées de l'année	290 460	293 728	269 622
Effectif au 31 décembre	428 400	429 400	404 500
Contrats de professionnalisation jeunes			
Entrées cumulées de l'année	136 786	121 111	114 294
Effectif au 31 décembre	163 600	151 500	138 300
Pacte			
Entrées cumulées de l'année	260	210	205
Effectif au 31 décembre	260	210	205
Total des jeunes			
Entrées cumulées de l'année	503 980	491 943	509 701
Effectif au 31 décembre	658 100	638 500	655 300

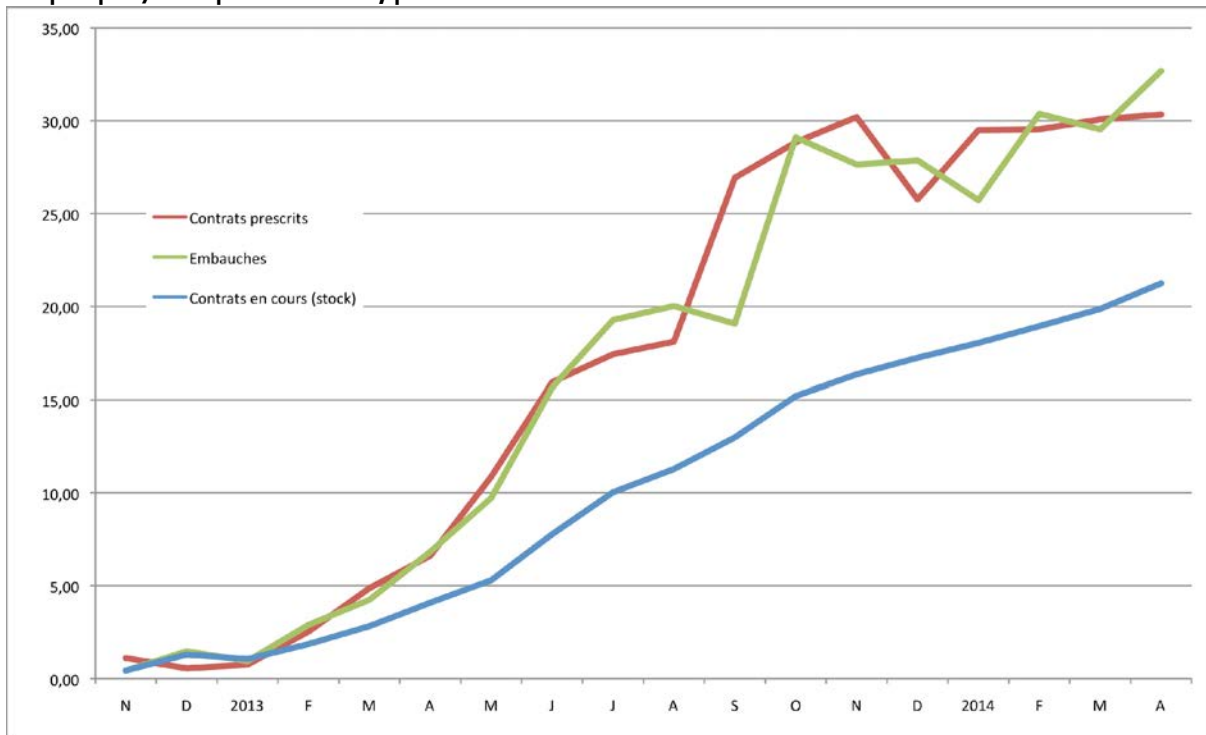
Source : Dares (2014a ; 2014c).

Graphique 6 : Emplois d'avenir : cumul des contrats prescrits, signés et en cours



Sources : Données Dares (6/2014).

Graphique 7 : Emplois d'avenir, part des secteurs marchands dans les flux et le stock



Sources : Données Dares (6/2014).

En 2011, 470 000 jeunes de 16 à 25 ans sans diplôme n'étaient ni en emploi ni en formation, un peu plus de la moitié déclarant rechercher un emploi. Ces jeunes constituent la cible prioritaire des *Emplois d'Avenir*, qui englobe également les 238 000 jeunes titulaires du CAP ou BEP et rencontrant des difficultés importantes d'accès à l'emploi (Assemblée Nationale, 2012).

L'objectif fixé dans la loi visait la création de 150 000 *Emplois d'Avenir* avant la fin 2014, dont 100 000 en 2013. Le taux d'aide lié aux *Emplois d'Avenir* correspond pour les employeurs des secteurs non-marchands à une prise en charge de 75% du coût salarial au niveau du SMIC ; ce taux est de 35 % pour les employeurs des secteurs marchands.

Par ailleurs, des contrats *Emplois d'Avenir* "professeur" qui s'adressent aux étudiants se destinant aux métiers de l'enseignement mais disposant de ressources faibles. L'objectif est d'atteindre 18 000 *Emplois d'Avenir* "professeur"¹⁴.

La loi créant les *Emplois d'Avenir* a été promulguée le 26 octobre 2012¹⁵ ; les premières conventions d'engagements furent signées par le Premier Ministre le 30 octobre 2012, et les premiers *Emplois d'Avenir* signés par le Président de la République le 8 novembre 2012 (Ministère de l'Emploi, 2013).

Le bilan des *Emplois d'Avenir* effectué un an après leur lancement le 31 octobre 2013 indiquait qu'il avait permis à plus de 75 000 jeunes d'accéder à l'emploi en 12 mois¹⁶. Fin janvier 2014, l'objectif des 100 000 *Emplois d'avenir* est atteint (Ministère de l'emploi, 2014 ; Graphique 6). En ce qui concerne les *Emplois d'Avenir* « professeur » le Ministère de l'Education Nationale indique que 4 000 jeunes avaient « déjà rejoint » ce dispositif au mois de février 2014¹⁷.

Les caractéristiques des jeunes recrutés sont les suivantes :

- 82% ont été recrutés dans le secteur non-marchand (Dares, 2014a), en particulier par les employeurs associatifs et les collectivités territoriales (35% chacun) (Ministère de l'Emploi, 2013) ;
- 54% ont été recrutés pour un contrat de 3 ans ou plus (CDD ou CDI) (Ministère de l'Emploi, 2014). Dans le privé, un tiers des jeunes ont un CDI. Au total, neuf jeunes sur dix (92%) travaillent à temps plein ;
- 83% ne sont pas titulaires du baccalauréat (Ministère de l'Emploi, 2014), et 39,5% sont sans diplôme (Dares, 2014a) ;
- Plus d'un tiers des jeunes recrutés résident en zones prioritaires, 17,5% de l'ensemble des jeunes bénéficiaires résident en ZUS (Ministère de l'Emploi, 2014) ;

¹⁴ L'échéance de l'objectif des *Emplois d'Avenir* « professeur » est spécifiée différemment, puisque l'objectif est fixé « d'ici 2015 ».

¹⁵ Loi n°2012-1189 portant création des emplois d'avenir.

¹⁶ La formulation est ambiguë dans la mesure où elle est difficile à rapprocher d'un des concepts publiés par la Dares. De plus cette communication mentionne également que « 75000 jeunes sont en emploi d'avenir ».

¹⁷ Ministère de l'Education, 24 février 2014. Cette formulation est différente de celle retenue par le Ministère de l'Emploi, ce qui ne permet pas une comparaison précise avec les autres emplois d'avenir, pour lesquels il est fait mention tantôt des conventions, de contrats signés ou de l'encours de bénéficiaires. <http://www.education.gouv.fr/cid61330/les-emplois-d-avenir-professeur.html> Ce chiffre semble réviser à la baisse les 6 500 signatures annoncées dans la Communication du 31 octobre 2013 (Ministère de l'Emploi, 2013).

- 65% ont "un engagement de formation confirmé" au 31 janvier 2014 (proportion en hausse sensible par rapport aux 27 000 bénéficiaires dans ce cas au 30 septembre (36%) (Ministère de l'Emploi, 2013).

Quantitativement les données sont nombreuses, ce qui les rend parfois délicates à interpréter. La communication du Ministère de l'Emploi indique que la cible des 100 000 contrats visée en 2013 était atteinte fin janvier 2014 :

- Ces chiffres représentent très probablement un cumul enregistré depuis le lancement du dispositif à la fin octobre 2012, suggérant les 100 000 *Emplois d'avenir* auraient été recrutés sur 15 mois, et non strictement en 2013. Le concept retenu dans cette communication ne correspond pas à ceux publiés par la Dares, mais la notion de « recrutement¹⁸ » suggère toutefois qu'il s'agirait d'embauches.
- Les données de la Dares font référence à 3 concepts différents : des contrats en cours, des flux de contrats prescrits, des flux d'embauches. Ces dernières se sont montées à 1 253 en 2012 et 70 966 en 2013, soit 72 219 au total à la fin 2013 et 79 236 fin janvier 2014. Selon ce concept les dernières données disponibles indiquent que 97 042 embauches ont été réalisées depuis le lancement du dispositif (Dares, 2014c)¹⁹. Ces données sont donc significativement inférieures au concept retenu dans la communication mentionnée ci-dessus (environ 20 000 contrats de moins à dans les données actuellement disponibles). Même si l'on y ajoute les 4 000 *Emplois d'Avenir* « professeur » donnés par l'estimation de février 2014, l'objectif de 100 000 recrutements n'aurait été atteint qu'en avril 2014 (Graphique 6). Le concept qui quantitativement se rapproche le plus de celui la Communication de Janvier 2014 est celui des « contrats prescrits » dont le nombre a atteint 78 671 en 2013, permettant un cumul de 85 732 prescriptions à la fin janvier 2014, sur l'ensemble de la durée de vie du dispositif, et un passage de l'objectif de 100 000 courant mars 2014 si l'on tient compte des *Emplois d'Avenir* « professeur ».
- Au delà de ces objectifs opérationnels le stock d'*Emplois d'Avenir* doit être suivi avec attention, puisque c'est cet indicateur qui permet de mesurer les effets sur l'emploi et le chômage du dispositif. Fin 2013, 65 878 jeunes étaient en *Emploi d'Avenir*, et ils étaient 81 209 fin avril 2014 (Dares, 2014c).

Qualitativement les employeurs de jeunes en *Emplois d'Avenir* sont assez différents de ce que pouvait laisser attendre le ciblage initial du dispositif : les employeurs des secteurs non-marchands étaient principalement concernés, car « mieux à même de créer des emplois accessibles à ces jeunes et répondant à une utilité sociale avérée ». Si ces employeurs sont au rendez-vous, la proportion d'*Emplois d'avenir* marchands est importante, puisqu'elle dépasse maintenant 20% des flux et du stock en cours, et 30% des flux de prescription et d'embauches observés depuis début 2014 (Graphique 7).

¹⁸ « L'objectif des 100 000 Emplois d'avenir est atteint », avant de déclarer que le nouvel objectif est « maintenant d'atteindre 150 000 jeunes recrutés en Emplois d'avenir d'ici la fin de l'année 2014 ». (Ministère de l'Emploi, 2014).

¹⁹ Ces données proviennent du tableau de bord général des politiques de l'emploi de la Dares (2014c). Elles sont en effet plus détaillées que celles fournies dans le « Tableau de bord jeunes » (Dares 2014a). On notera que ces chiffres sont aussi légèrement plus élevés que ceux du tableau de bord « jeunes ».

Ce résultat est d'autant plus surprenant que des conditions plus restrictives sont prévues pour les employeurs privés²⁰. On peut avancer plusieurs hypothèses pour expliquer l'attractivité du dispositif aux yeux des employeurs des secteurs marchands :

- Leur part peut être élevée en raison de la plus grande lenteur des employeurs des secteurs non-marchands à se saisir du dispositif. La part élevée des employeurs marchands serait ainsi le contrepoint de la faible proportion des employeurs non-marchands (ce qui induirait que c'est l'insuffisante mobilisation de ces employeurs qui aurait empêché d'atteindre l'objectif de 100 000 en 2013).
- Les contraintes quantitatives parfois rencontrées avec CUI-CIE, les incertitudes liées aux évolutions de l'apprentissage, les priorités données aux acteurs publics en matière d'*Emplois d'avenir*, ont pu rendre ces derniers plus attractifs aux yeux des employeurs marchands.

Indépendamment du concept retenu, les statistiques maintenant disponibles montrent que l'objectif des 100 000 *Emplois d'avenir* n'a pas été atteint en 2013 (Dares, 2014a et 2014c), même si l'on se réfère à des indicateurs cumulés depuis octobre 2012 (Graphique 6).

Pour ce qui concerne les effets sur l'emploi, la forte proportion d'embauches par des employeurs des secteurs marchands a pour corolaire de moindres bénéfices que ceux qui pouvaient être attendus sur l'activité, l'emploi et le chômage des jeunes (Heyer & Plane, 2012), les effets d'aubaine étant beaucoup plus élevés pour les emplois marchands que pour les emplois non-marchands (Dares, 2003).

Même si la montée en charge d'un dispositif est toujours lente, c'est en particulier le cas s'il est entièrement nouveau : les acteurs, principalement employeurs et prescripteurs, ont besoin de plus de temps pour se l'approprier. Mais dans le cas particulier des *Emplois d'avenir*, et contrairement à ce qui avait pu se produire par le passé (par exemple pour le *Contrat Jeunes en Entreprise*) le périmètre de la cible visée ne semble pas pouvoir expliquer les entrées inférieures aux attentes²¹. En effet la cible était et demeure large, puisque qu'elle comprenait plus de jeunes en 2013 qu'avant le lancement du dispositif (504 000 jeunes sans diplôme en 2013, contre 470 000 en 2011²²), la durée du chômage s'accroît (Graphique 14) si bien qu'il ne manque pas de jeunes à placer dans les dispositifs par rapport à ce que l'on a pu observer par le passé.

Le dispositif *Emplois d'avenir* apparaît avoir partiellement évincé d'autres formules de contrats aidés, en particulier les CUI-CAE. En effet, si la proportion des jeunes entrés dans les dispositifs de politiques de l'emploi a légèrement progressé en 2013 (54,3% des entrées), elle reste inférieure à ce qu'elle était en 2011 (55,7%). Si le nombre de jeunes dans les dispositifs ciblés augmente de 17 758 par rapport à 2012, ceux-ci représentent une fraction toujours déclinante des bénéficiaires en cours (73,9%), contre 76,1% en 2012 et 74,6% en 2011 (Dares, 2014a). Poursuivant le mouvement

²⁰ http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/A5_GUIDE_EMPLOYEUR_2013.pdf, page 7

²¹ Contrairement à ce qui avait été fait dans le passé avec ce type de dispositif, les objectifs qualitatifs et de ciblage des emplois d'avenir n'ont pas été abandonné afin de favoriser la réalisation des objectifs quantitatifs.

²² Source Assemblée Nationale (2012), Dares (2014).

amorcé depuis 2011, la proportion de jeunes dans les stocks des autres contrats aidés a fortement diminué en 2012 et 2013 (-5,8% pour les entrées en CUI-CAE, -6,5% en CUI-CIE, -0,8% en contrat de professionnalisation). De plus les CUI-CAE n'ont pas tous été utilisés puisque 405 600 contrats ont été signés alors que les enveloppes avaient été augmentées dans le cours de l'année 2013 pour atteindre un volume potentiel de 432 000 au total de l'année.

Les *Emplois d'avenir* ont donc trouvé leur public, se montrant même attractifs aux yeux d'employeurs privés qui n'étaient pas visés initialement. Les objectifs de qualité de ces *Emplois d'avenir* ont globalement été atteints, et il faut souligner qu'ils n'ont pas été abandonnés pour doper une montée en charge du dispositif qui restait inférieure aux attentes.

Dans un contexte de chômage resté élevé, en particulier chez les jeunes, et tout particulièrement chez les jeunes sans diplôme, il reste cependant difficile de comprendre pourquoi toutes les opportunités de faire entrer des jeunes dans les contrats aidés, en particulier les *Emplois d'Avenir*, n'ont pas été utilisées en 2013 : en effet, environ 27 000 « places » en *Emplois d'Avenir* et 27 000 « places » en CUI-CAE sont restés inutilisés²³, alors même que les entrées en apprentissage étaient également en très forte baisse (voir ci-dessous).

Pour 2014, l'objectif de 150 000 jeunes recrutés en emplois d'avenir²⁴ avait été réaffirmé jusqu'à très récemment : toutefois au début juin 2014 45 000 *Emplois d'avenir* ont été ajoutés à l'objectif initialement prévu de 50 000 *Emplois d'avenir* en 2014. Cette rallonge budgétaire²⁵ permettra pour partie de prolonger des contrats existants, pour partie d'embaucher 70 000 nouveaux jeunes en 2014²⁶.

D- LE CONTRAT DE GENERATION

Le contrat de génération doit favoriser l'intégration des jeunes en entreprise dans des contrats à durée indéterminée. Il complète les outils existant destinés à stimuler l'embauche directe des jeunes en CDI, visant à réduire le recours aux formes précaires (CDD, stages), afin d'abaisser l'âge moyen auquel est obtenu le premier CDI.

Une difficulté vient de ce que les liens entre le taux d'emploi des jeunes et celui des seniors sont complexes. L'existence d'un éventuel effet de substitution au niveau microéconomique entre salariés jeunes et seniors n'est pas évidente : elle est en tout état de cause difficile à concilier avec les résultats probants des politiques

²³ 72 219 embauches en *Emploi d'avenir* pour 100 000 annoncées, et 405 666 CUI CAE pour 432 000 annoncés.

²⁴ S'agissant des emplois d'avenir les objectifs sont toujours donnés en cumul depuis l'origine du dispositif (octobre 2012) alors que pour les autres contrats aidés, les objectifs affichés sont classiquement des volumes annuels pour l'année considérée.

²⁵ En réalité la sous-consommation du dispositif en 2013 a engendré des économies budgétaires sur les crédits non-engagés en 2013 pour 2014. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'une rallonge au sens usuel.

²⁶ Annonce du Ministre du Travail de l'Emploi et du Dialogue Social, François Rebsamen, le 3 juin 2014.
<http://travail-emploi.gouv.fr/emplois-d-avenir,2189/actualites,2264/45-000-emplois-d-avenir-de-plus,17757.html>

macroéconomiques récentes en faveur de l'emploi des seniors (réformes des retraites, abandon des dispositifs de sorties anticipées d'activité tels que les préretraites, les DRE Dispenses de recherche d'emploi, etc.). Les analyses conventionnelles des causes du sous-emploi conduisent à penser que les effets d'exclusion du marché du travail de ces deux catégories d'âge dominant les effets d'éviction qui pourraient exister entre elles au niveau des entreprises, surtout en présence de rigidités du marché du travail, (salaires, contrats, coût non salariaux, etc.). Les analyses de l'OCDE ont en outre largement montré l'invalidité de l'approche malthusienne, les exemples étant nombreux de pays combinant des taux emplois élevés pour ces deux générations extrêmes, ou au contraire de pays combinant des taux d'emploi faibles pour les deux, notamment en Europe continentale, et en France en particulier.

L'efficacité d'une aide conjointement conditionnée à l'embauche d'un jeune et au maintien en emploi d'un senior se devait donc d'être particulièrement raffinée dans ses modalités pour être économiquement efficace aux plans microéconomiques et macroéconomiques.

C'est entre autres pour ces raisons que les incitations financières associées au dispositif ont été différenciées, sous forme de contrainte de négociation et de pénalité pour les entreprises de 300 salariés et plus, et sous forme d'aide financière pour les entreprises de moins de 300 salariés. Le ciblage des aides du *Contrat de Génération* sur les petites et moyennes entreprises, ainsi que sur les embauches de jeunes en contrat à durée indéterminée, a pour but de limiter les effets d'aubaine, plus probables dans les grandes entreprises où les seniors sont souvent nombreux et les flux embauches soutenus.

La partie du *Contrat de Génération* s'adressant aux jeunes s'inscrit dans la continuité des politiques de baisse du coût du travail (dont la principale est l'allègement général de cotisations sociales employeurs sur les bas salaires, et plus récemment le dispositif *Zéro charges jeunes* dans les TPE²⁷). Ces politiques visent à compenser un coût du travail trop élevé de certaines catégories de salariés relativement à leur productivité, en raison de la combinaison de la contrainte imposée par le SMIC avec un faible niveau de qualification et/ou de l'absence d'expérience professionnelle²⁸.

Toutefois le *Contrat de Génération* s'appuie sur des leviers qui vont au-delà de l'incitation financière. Ainsi le *Contrat de Génération* vise à réduire les difficultés d'insertion des jeunes qui vont au-delà de leur absence d'expérience professionnelle, du fait de difficultés particulières d'adaptation à l'emploi. Ces dernières rendent un tutorat particulièrement approprié pour aider le jeune bénéficiaire, d'autant qu'il existe une opportunité de faire réaliser ce tutorat par un salarié expérimenté²⁹. Ces

²⁷ En vigueur seulement durant le 1^{er} semestre 2012.

²⁸ La contrainte sur la nature du contrat du jeune (CDI) relève plus de la limitation des effets d'aubaines associés à ce type d'aide à l'embauche, que d'un objectif en soi.

²⁹ Exemple du dispositif de parrainage chez Bouygues Immobilier, consistant à faire accompagner pendant 18 mois chaque nouvel arrivant dans l'entreprise par un salarié senior chargé de l'accueillir, d'accompagner son intégration et de lui transmettre la culture et les valeurs de l'entreprise.

caractéristiques rendent le dispositif attractif pour l'embauche de jeunes peu qualifiés. Au-delà, il s'agit :

- D'enclencher une gestion des âges plus vertueuse dans les entreprises, permettant de rapprocher les taux d'emploi des jeunes et des seniors et ainsi d'augmenter le taux d'emploi aux deux extrêmes de la pyramide des âges.
- De supprimer le contraste entre le fort investissement des pouvoirs publics et la faiblesse de cette question dans les négociations sociales au sein des entreprises en faisant de l'insertion durable des jeunes une thématique centrale de la négociation collective.
- De stimuler à la fois la gestion des âges et des compétences : le *Contrat de Génération* s'appuie sur le tutorat et la transmission de compétences avec pour objectif de favoriser simultanément l'insertion durable des jeunes dans l'entreprise et la prolongation de l'activité des seniors. En effet, cette transmission peut être déterminante pour la pérennité d'une entreprise dans le cas de départs massifs ou de savoir-faire très spécifiques, nécessitant par exemple la transmission de gestes professionnels ou de savoirs oraux, mais également pour répondre aux besoins de formation ou d'encadrement de certains jeunes dans les premières années pour s'approprier les codes et les valeurs de l'entreprise.

Si le contrat de génération couvrait l'intégralité des salariés jeunes et seniors des entreprises de plus de 300 salariés, cela représenterait quelque 800 000 jeunes de moins de 26 ans et 400 000 seniors de 57 ans et plus³⁰. En outre, ces salariés bénéficieront l'amélioration de la négociation collective et des conditions d'emploi permise par la mise en œuvre par les engagements souscrits.

L'objectif visé est de 500 000 embauches de jeunes sur 5 ans (100 000 chaque année) dans les entreprises de moins de 300 salariés. L'objectif fixé pour la première année de mise en œuvre du dispositif, qui était de 75 000 Contrats de Génération signés avant la fin mars 2014, est loin d'avoir été atteint. En effet, seulement 22 691 demandes d'aide avaient été déposées à cette date (Figure XX) dont l'essentiel dans les entreprises de moins de 50 salariés (89% des 18 660 demandes d'aides enregistrées à fin janvier 2014 (Ministère de l'Emploi, 2014).

La faiblesse de la montée en puissance du dispositif dans les entreprises de 50 à 300 salariés s'explique par la nécessité formelle d'un accord d'entreprise ou de branche pour bénéficier de l'aide. En janvier 2014, 17 accords de branche couvrant 5 millions de salariés avaient été signés, 7 300 accords d'entreprise déposés auprès des services de l'Etat (dont 5 000 au cours du dernier trimestre 2013), et 300 entreprises ont bénéficié du dispositif d'appui conseil (Ministère de l'Emploi, 2014). Mais d'une part cela s'est avéré insuffisant à combler l'attente d'un démarrage rapide du dispositif, et d'autre part l'accélération notée des négociations au dernier trimestre 2013 ne semble pas avoir eu d'effet sur le rythme des demandes d'aide déposées au début de 2014 (Graphique 8).

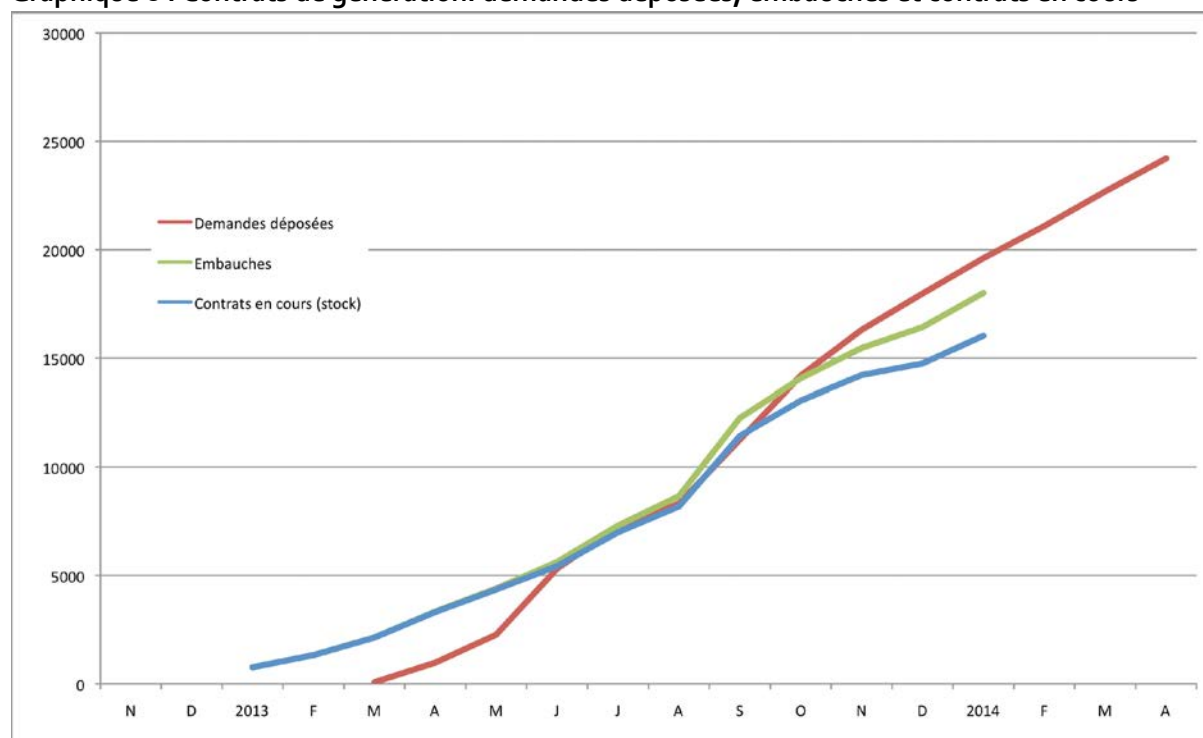
³⁰ <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/le-contrat-de-generation-un-trait-d-union-entre-les-jeunes-et-les-seniors>

L'impact de cette contre performance est probablement sensible sur l'emploi : l'OFCE prévoyait en avril 2013 que la signature de 500 000 contrats de génération d'ici à 2017 contribuerait à créer 99 000 emplois, dont 15 000 sur la première année du dispositif si 75 000 contrats avaient pu être signés dès avant mars 2014³¹.

Pour remédier à ces défauts le dispositif *Contrat de Génération* a été assoupli un an après sa création³² de manière à ce que les entreprises de 50 à 300 salariés puissent bénéficier directement des aides financières, dans les mêmes conditions que les entreprises de moins de 50 salariés. En parallèle, dans le cas où aucun accord *Contrat de Génération* n'aurait été conclu dans leur branche, ces entreprises devront en négocier un par elles-mêmes sous peine de pénalités.

En juin 2014, l'annonce de diverses mesures d'adaptation destinées à lutter contre le chômage des seniors pourraient également stimuler le *Contrat de Génération* et donc par ricochet bénéficier aux jeunes. C'est notamment le cas du doublement de la prime du *Contrat de Génération* allouée aux seniors.

Graphique 8 : Contrats de génération: demandes déposées, embauches et contrats en cours



Sources : Données Dares (6/2014).

³¹ (OFCE, 2013), les calculs pour 2013 sont adaptés à la proportion de la révision de l'objectif entre le moment où a été faite cette prévision et l'annonce de l'objectif de 75000.

³² Loi du 5 mars 2014 relative à la Formation Professionnelle, à l'Emploi et à la Démocratie Sociale.

E– L'APPRENTISSAGE

L'alternance est un outil très efficace d'insertion des jeunes³³, avec un taux d'accès à l'emploi à l'issue du contrat de l'ordre de 70%. Les employeurs de jeunes en alternance bénéficient d'aides différenciées selon l'âge et le type de contrat.

A l'image de l'emploi dans son ensemble, les dispositifs de formation en alternance suivent les cycles conjoncturels : principalement destinés aux employeurs des secteurs marchands, ces dispositifs, qui fluctuent toujours en phase avec les embauches dans leur ensemble, traversent donc actuellement une crise. Compte tenu de son efficacité sur l'emploi des jeunes, le fait que l'alternance marque le pas n'est pas sans incidence sur leur qualification, leur insertion dans l'emploi, et en particulier l'emploi durable. En 2013, 383 916 jeunes ont accédé à un contrat en alternance (269 622 en apprentissage et 114 294 en contrat de professionnalisation) soit une baisse de 7,5% par rapport à 2012 (414 839 entrées) et de 10,1% en deux ans (427 246 entrées en 2011) (Dares, 2014a).

Après trois années de hausse, le nombre d'apprentis a donc chuté de 8,2% en 2013, les entrées atteignant soudainement leur plus bas niveau depuis 2005. Il faut souligner combien le secteur de la construction pèse dans cette baisse : 24,6% des 299 000 entrées en apprentissage de 2008 étaient dans ce secteur, tandis qu'elles n'étaient plus que 18,7% des 273 000 entrées en *Contrat d'apprentissage* recensées en 2013. Au total, sur une baisse totale de 25 600 entrées en *Contrat d'apprentissage* entre 2008 et 2013, la chute est de 22 400 dans le seul secteur de la construction (87% de la baisse) (Sanchez & alii, 2014, Graphique 9). Pendant plusieurs années la progression des entrées dans d'autres secteurs, en particulier dans l'industrie et les autres secteurs du tertiaire avait compensé cette baisse, ce qui n'a pas été le cas en 2013. Cette évolution sectorielle pourrait également expliquer l'évolution très marquée des niveaux de diplôme préparés : -49 000 pour les niveaux V (CAP, BEP) et +23 400 pour les niveaux supérieurs entre 2008 et 2013, l'évolution ayant été parfaitement symétrique entre 2008 et 2012 (-35 000 niveaux V, +35 000 pour les niveaux supérieurs). Des données plus fines montrent que les entrées en *Contrat d'apprentissage* des jeunes sans diplôme baissent de 28 200 personnes en 2013 (sur une baisse totale de 36 300 depuis 2010), les autres niveaux de diplômes à l'entrée en *Contrat d'apprentissage* n'étant quant à eux pas affectés (Dares, 2014a).

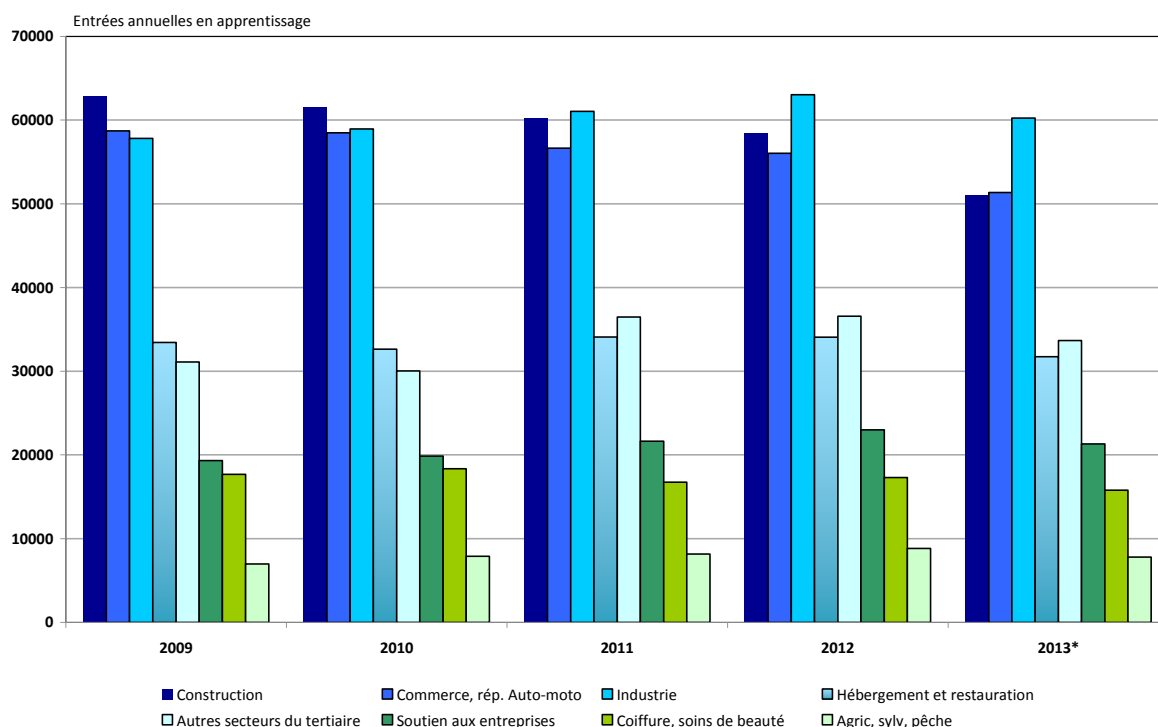
L'autre dispositif d'alternance, les *Contrats de professionnalisation*, se replie également : 114 294 contrats signés en faveur des jeunes en 2013, soit -5,6% de moins qu'en 2012 (121 111 entrées) et -16,4% de moins qu'en 2011 (136 786). Cette évolution est semblable pour les jeunes et pour les autres bénéficiaires de *Contrats de professionnalisation*.

Au-delà de la situation macroéconomique sur le marché du travail, les données au niveau microéconomique peuvent donner à penser que :

³³ Et de réussite scolaire (Alet & Bonnal, 2013).

- L'apprentissage s'est globalement bien maintenu malgré la crise, et la baisse des effectifs depuis 2008 est presque entièrement imputable à la chute des recrutements dans le secteur de la construction, quant à lui très fortement touché par la récession dans l'immobilier neuf et la rénovation.
- La création des *Emplois d'Avenir*, ciblés sur les jeunes les moins diplômés, a coïncidé avec une très forte chute des entrées en apprentissage du public concerné, chute qui n'a pas été observée pour les niveaux de diplôme supérieurs, y compris ceux éligibles aux *Emplois d'Avenir*. On ne peut donc exclure que malgré le succès inférieur aux attentes des *Emplois d'Avenir*, ceux-ci aient créé un effet d'éviction sur les *Contrats d'apprentissage*; cet effet serait également cohérent avec le succès relatif rencontré par les *Emplois d'Avenir* auprès des employeurs des secteurs marchands.
- En revanche, la séquence de diminution des *Contrats de Professionnalisation* depuis plusieurs années ne coïncide pas avec la montée en charge des *Emplois d'Avenir*. Les données disponibles ne suggèrent donc pas d'éviction entre ces deux dispositifs.
- Les nombreux changements réglementaires en matière de contrats aidés, l'apparition de nouveaux dispositifs, les perspectives incertaines qui ont un temps affecté le financement de l'apprentissage, ont pu créer un contexte où l'incertitude réglementaire ajoutée à l'incertitude économique aurait pu affecter les anticipations d'embauches, en particulier dans les TPE, acteur très important du marché de l'apprentissage.

Graphique 9 : Entrées annuelles en contrat d'apprentissage par secteur



Sources : Données Dares (6/2014). Les données de l'année 2008 ne sont pas disponibles dans la même nomenclature, on peut se référer à Sanchez (2010).

L'objectif fixé par le gouvernement à la fin de 2013 est désormais de passer « de 435 000 apprentis en 2012 à 500 000 en 2017 »³⁴. Cet objectif s'appuie sur les nouvelles dispositions législatives qui principalement :

- Fusionnent les deux contributions servant à financer l'apprentissage en une seule, dont une partie sera réservée aux régions ;
- Simplifient la collecte des ressources ;
- Recentrent les fonds sur les apprentis à faible qualification, qui représentent le plus gros volume d'apprentis ;
- Préservent la stabilité des aides aux entreprises de moins de 10 salariés.

Cette réforme s'inscrit néanmoins dans un contexte de restrictions budgétaires, les travaux de la « Modernisation de l'Action Publique » (MAP) ayant débouché sur une réduction des crédits de 550 millions d'euros qui a ramené les aides publiques à l'apprentissage à environ 2,3 milliards d'euros (environ -20%). Mais seuls 62% des financements collectés pour l'apprentissage bénéficient effectivement à ce dispositif (1,2 milliard d'euros) : le rééquilibrage des ressources vers les centres de formation des apprentis (CFA), une meilleure dotation des CFA interprofessionnels, ainsi qu'une transparence accrue de la répartition de la taxe d'apprentissage, contribueraient à une efficience accrue des ressources disponibles.

F- EVOLUTION DE LA SITUATION DES JEUNES EN FRANCE ET DANS L'UNION EUROPEENNE

Activité des jeunes

Depuis le début de la crise le taux d'activité des jeunes s'est sensiblement réduit en Europe : -2 points entre fin 2007 et fin 2013 dans l'UE28. Même en Allemagne où la crise n'a ni la même ampleur ni le même impact qu'ailleurs le taux d'activité des jeunes a reflué de -1,2 point, performance voisine de celle de la France (-1,4 point), sans comparaison avec des pays fortement affectés par la crise comme l'Espagne (-10,5 points). Au Royaume-Uni, le niveau d'activité des jeunes est très élevé ; mais légèrement déclinant avant la crise, celle-ci l'a fait diminuer de 3,1 point, l'amenant à un niveau historiquement bas, inférieur à 60%.

La France se distingue par un rebond significatif en 2012 : le taux d'activité des jeunes atteint en effet son étiage à 36,2% fin 2011, puis rebondit à 37,4% fin 2012 avant de refluer à nouveau légèrement fin 2013 à 37,0%. Si ce rebond est observable ailleurs, il y est moins prononcé, comme par exemple en Allemagne (Graphique 10), si bien que la

³⁴ <http://travail-emploi.gouv.fr/actualite-presse,42/communiqués,2138/reforme-de-l-apprentissage,17180.html> Depuis que cet objectif a été fixé les données de la Dares révisent à la baisse le point de départ en 2012 : 429 400 au lieu de 435 000, et le niveau atteint en 2013 est encore plus bas (404 500) ce qui requiert désormais une hausse de près de +25% en 4 ans pour atteindre l'objectif.

moyenne européenne reste sur une tendance décroissante : $-0,1$ point en 2012, $-0,5$ point en 2013.

Ces éléments confirment l'existence d'un effet de flexion du taux d'activité des jeunes générations communément observé en période de mauvaise conjoncture de l'emploi quand les embauches sont rares : les jeunes tendent alors à poursuivre leur études ou à retarder leur entrée sur le marché du travail en attendant des jours meilleurs. En France les comportements d'activité des jeunes apparaissent cependant moins sensibles à la conjoncture que dans nombre de pays européens.

Cette évolution des taux d'activité ne semble pas subir l'influence souvent évoquée d'un exil massif des jeunes diplômés français (Wasmer & Bono, 2014) ; ce phénomène apparaît en tout cas moins prononcé que dans les pays comparables de l'OCDE. En outre, en France les taux d'activité des jeunes hommes et des jeunes femmes connaissent des évolutions semblables, suggérant que l'ajustement de l'activité ne se fait pas par un découragement plus massif des jeunes femmes, comme cela a pu se produire dans d'autres pays européens.

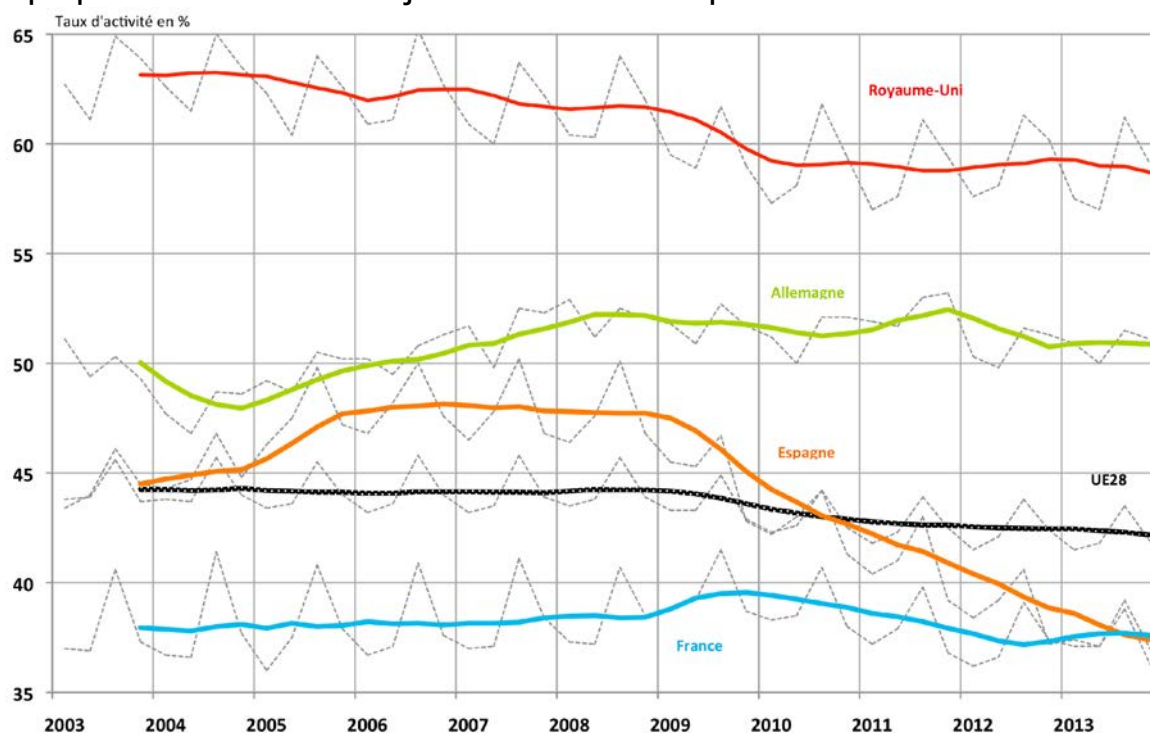
Bien que le taux d'activité des jeunes soit structurellement faible en France, cet indicateur donne à penser que les jeunes ne se sont pas retirés, ni n'ont retardé leur entrée sur le marché du travail en 2013. Ce résultat contraste avec la moyenne européenne, ce qui peut laisser penser que les politiques d'emploi conduites en France ont participé à cette évolution positive en 2013.

Taux d'emploi

Le taux d'emploi des jeunes a diminué de $31,0\%$ fin 2007 à $28,0\%$ fin 2013, soit une baisse 3 points, légèrement moindre que la moyenne européenne qui a reculé de 5 points sur la même période (Graphique 11). Cet indicateur est lui aussi fortement hétérogène en Europe, des pays comme l'Espagne enregistrant une baisse de 21,7 points du taux d'emploi des jeunes, tandis que l'Allemagne progresse de 0,7 point sur la même période.

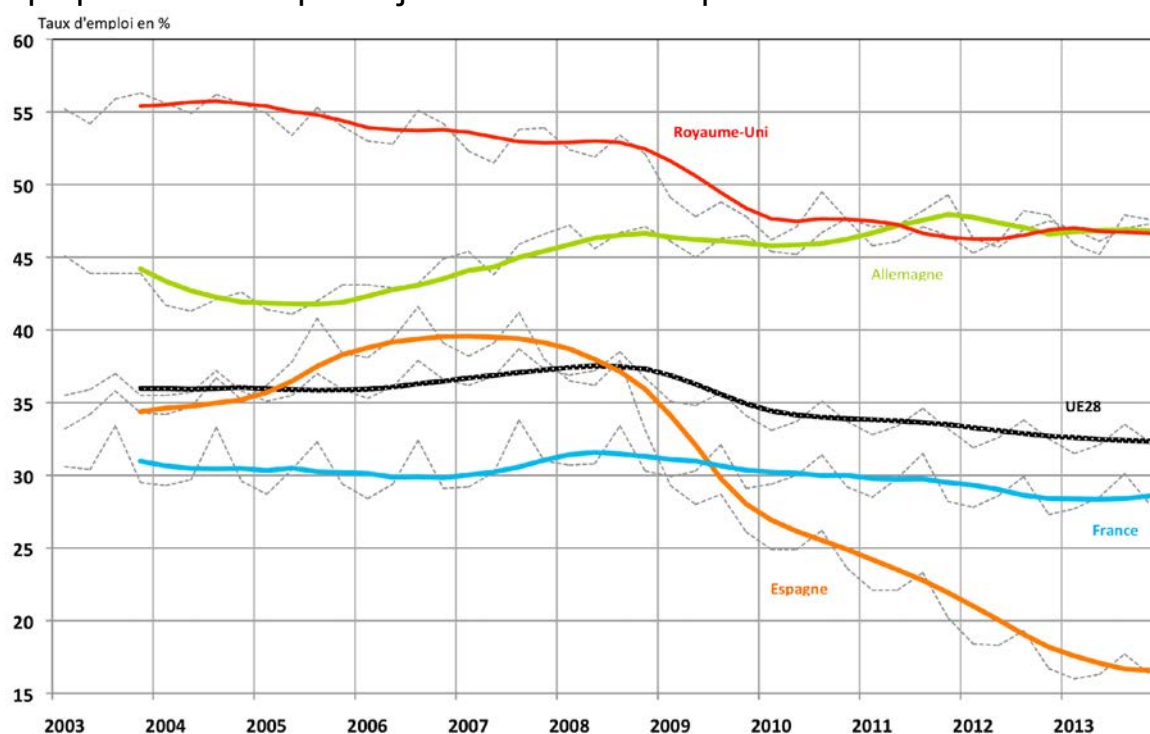
Même si l'essentiel de la baisse du taux d'emploi des jeunes s'opère au début de la crise en 2009, en France comme dans l'Union Européenne le taux d'emploi a continué de diminuer régulièrement. Cependant le reflux depuis la fin de 2012 est de $-0,2\%$ seulement en France, tandis qu'il atteint $-0,9\%$ dans l'UE28.

Graphique 10 : Taux d'activité des jeunes dans l'Union européenne et en France



Source : Données Eurostat (6/2014). En raison d'une saisonnalité marquée les données (Traits pointillés) sont lissées sur les 4 derniers trimestres (Traits pleins) afin de rendre les évolutions plus lisibles.

Graphique 11 : Taux d'emploi des jeunes dans l'Union européenne et en France



Source : Données Eurostat (6/2014). En raison d'une saisonnalité marquée les données (Traits pointillés) sont lissées sur les 4 derniers trimestres (Traits pleins) afin de rendre les évolutions plus lisibles.

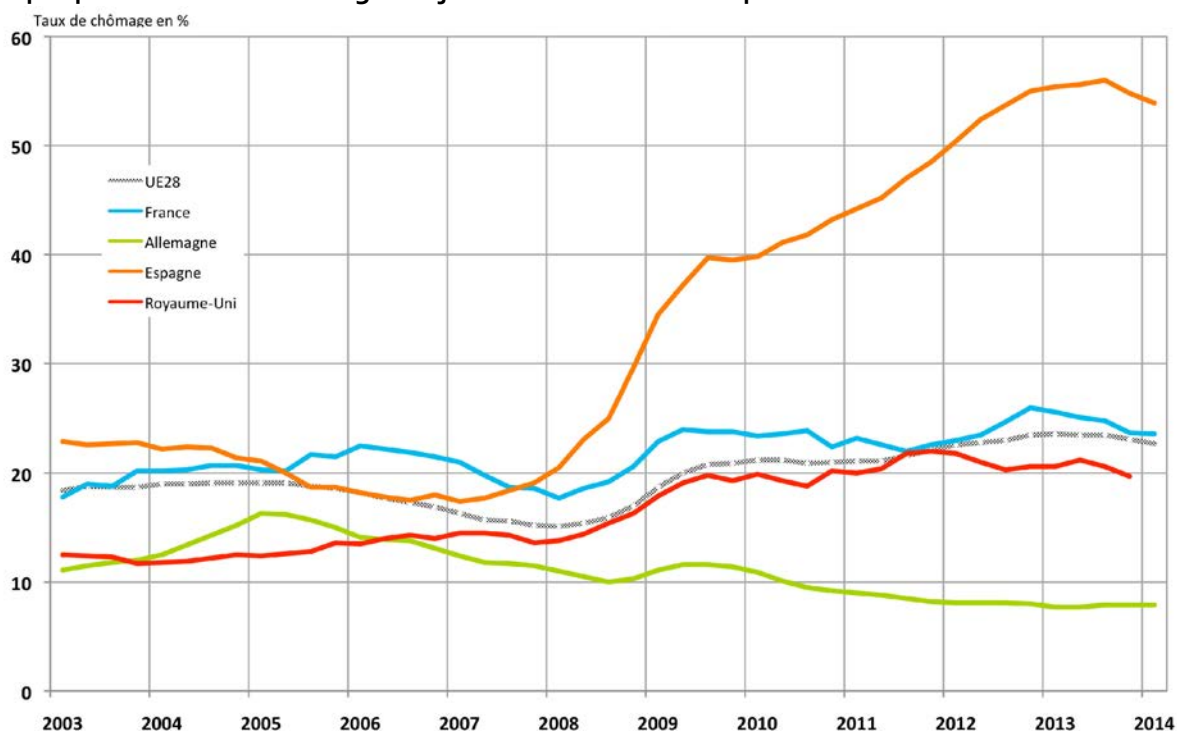
Taux de chômage

Au début de 2014 le taux de chômage des jeunes s'établissait à 22,7% dans l'UE28, après avoir atteint un maximum un an plus tôt, à 23,6% au premier trimestre 2013. Sur une période comparable à celle utilisée pour les taux d'activité, on observe que le taux de chômage des jeunes était 7,9 points plus élevé fin 2013 qu'il ne l'était avant la crise au dernier trimestre 2007 (Graphique 12).

En France, la dégradation est sensiblement plus contenue : 5,1 points de hausse depuis le début de la crise financière jusqu'à la fin de 2013. Le taux de chômage des jeunes a atteint un pic maximum de 26% fin 2012. La diminution du taux de chômage des jeunes a commencé un trimestre plus tôt en France que dans l'Union Européenne dans son ensemble, et y a été plus prononcée.

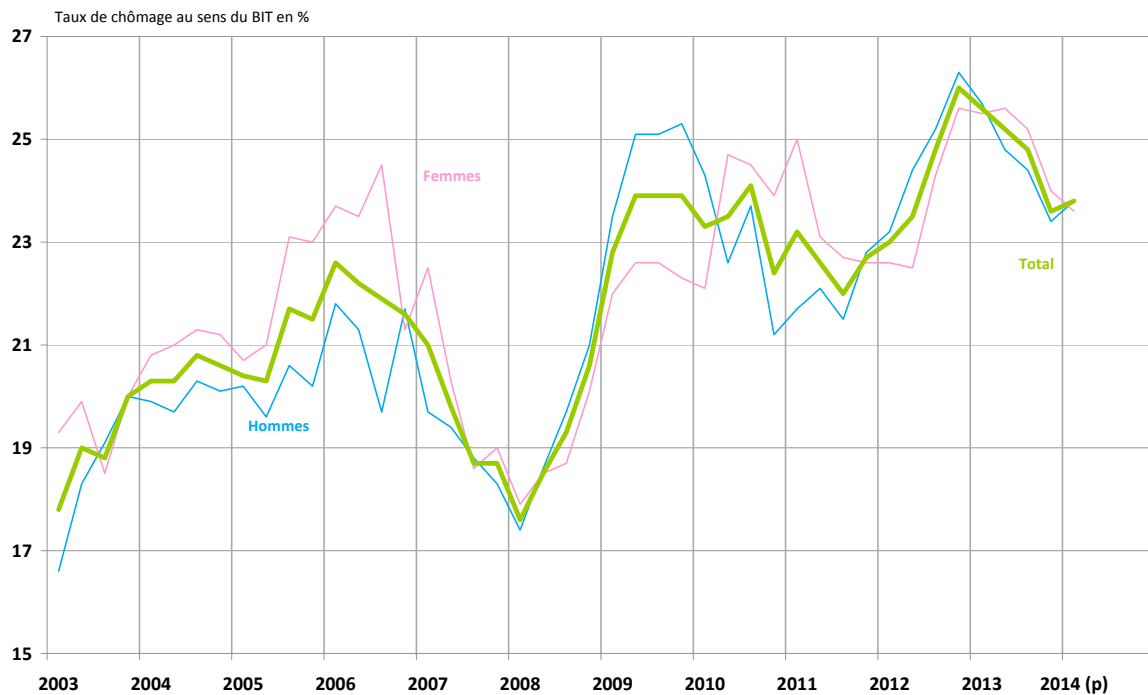
Le reflux du taux de chômage des jeunes est aussi plus précoce et prononcé en France que dans les autres pays européens en moyenne : -2,0 points au cours des quatre derniers trimestres 2012, contre seulement -0,9 point dans l'UE28 où la baisse n'est devenue significative qu'à partir de l'automne 2013 (Graphique 12).

Graphique 12 : Taux de chômage des jeunes dans l'Union européenne et en France



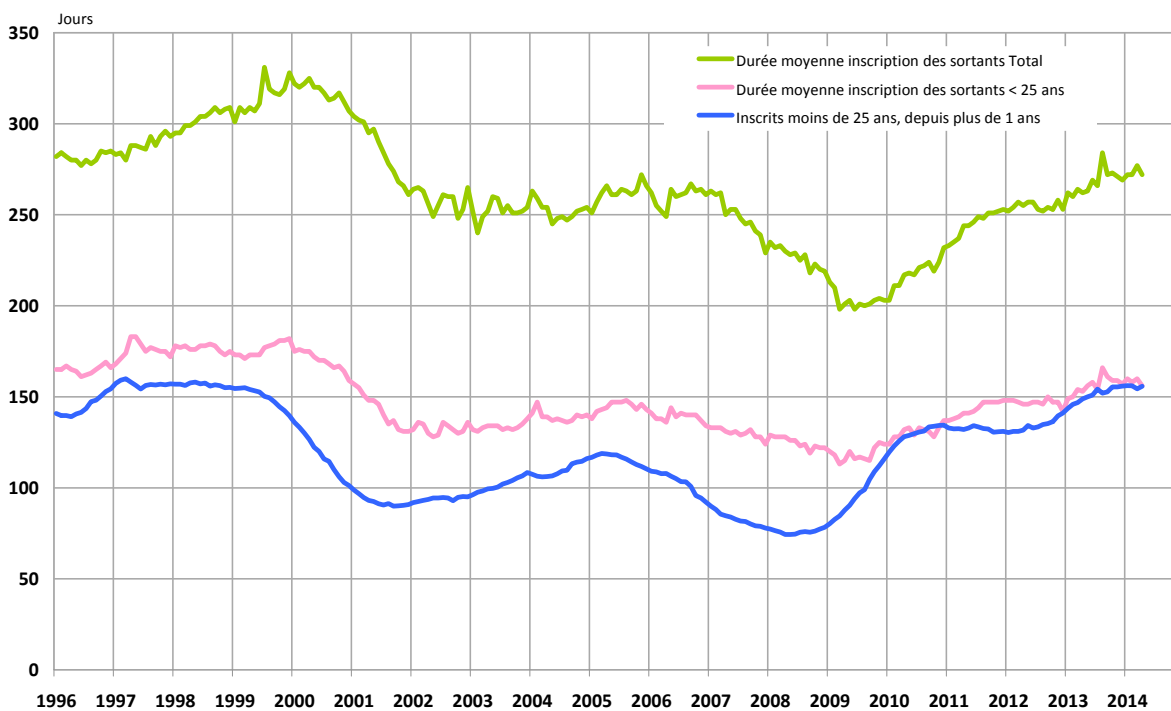
Source : Données Eurostat (6/2014). Calculs de l'auteur.

Graphique 13 : Taux de chômage des jeunes en France



Source : Données Insee (6/2014).

Graphique 14 : Caractéristiques de durée du chômage des jeunes en France



Source : Dares (6/2014).

L'ampleur de ce retournement n'est pas propre à la France, mais notre pays se classe parmi les pays européens les plus performants sur la période : parmi les pays où le taux de chômage des jeunes est semblable, elle se compare par exemple à la Slovaquie (-2,3

points) ou la République Tchèque (-2,4 points). Des pays comme la Grèce (-2,4 points) ou le Portugal (-4,8 points) font également mieux, mais à partir de situations incomparablement plus dégradées. En outre, cette évolution ne doit pas être sous-estimée, car elle n'était pas garantie, puisqu'un pays comme l'Italie a enregistré une hausse de son taux de chômage des jeunes de +6,7 points sur cette même période (données Eurostat, 2014).

Ces évolutions favorables du taux de chômage doivent cependant être mises en perspective : elles replacent le taux de chômage des jeunes au niveau du palier qu'il avait atteint entre 2009 et 2011 après que la première phase de la crise financière eût produit ses premiers effets, et que la dégradation de l'emploi ne cesse de s'aggraver (Graphique 13). Le nombre de jeunes chômeurs reste sur un niveau historiquement très élevé qui se compare à celui observé à la fin des années 1990, ou même à la fin des années 1980 selon le concept retenu (Graphiques 1 et 2).

On peut également remarquer qu'après une discordance assez importante (probablement impulsée par des disparités sectorielles) les taux de chômage des jeunes hommes et des jeunes femmes sont redevenus similaires depuis la fin 2011, et que l'inversion de la courbe des demandeurs d'emploi en 2013 ne concerne que les femmes (Graphique 13).

Enfin, la durée moyenne d'inscription des jeunes sortant du chômage a continué de progresser proportionnellement plus que pour les autres groupes d'âge, ainsi que le nombre de jeunes au chômage depuis plus de 1 an (Graphique 14).

Ces évolutions ont rapproché le taux de chômage des jeunes observé en moyenne en Europe de celui de la France (Graphique 13). Notre pays se trouve ainsi dans une posture médiane, loin des pays aux évolutions très marquées comme l'Espagne où le chômage des jeunes a continué d'augmenter jusqu'à l'automne 2013 (atteignant alors 56%), ou à l'opposé l'Allemagne où il a régulièrement diminué depuis la fin de 2009.

On peut noter que, contrairement à une explication parfois avancée, la sensibilité conjoncturelle relativement faible du taux de chômage des jeunes en France ne semble pas s'expliquer par le fait que leur taux de chômage structurel y est fort. En effet, l'évolution observée dans de nombreux autres pays à fort taux de chômage structurel des jeunes, en particulier en Europe du Sud, suggère que les effets conjoncturels auraient pu être beaucoup plus accusés en France si cette explication prévalait.

La situation française des jeunes s'est donc stabilisée, et à certains égards améliorée en 2013. Cette amélioration efface en partie la dégradation qui s'était produite à partir de 2011, mais beaucoup d'indicateurs demeurent toujours plus dégradés qu'ils ne l'étaient dans les trois premières années de la crise financière. Les différences par rapport aux évolutions moyennes observées en Europe sont faibles : la France reste dans son ensemble très proche de la moyenne de l'Union au regard de nombreux indicateurs.

Il n'en reste pas moins que la courbe du chômage des jeunes s'est inversée en 2013 - avant de repartir à la hausse en 2014 - et que l'inflexion du taux de chômage des jeunes

en France a été plus significative que celle observée en moyenne en Europe en 2013. Dans l'attente d'évaluations plus détaillée, cette évolution peut être en partie portée au crédit des dispositifs de politiques de l'emploi mis en œuvre, en particulier les contrats aidés. Toutefois, bien que le gouvernement se soit doté de moyens à la hauteur de ses ambitions, près de 25 000 *Emplois d'Avenir*, 27 000 *CUI-CAE*, 5 000 *Emplois Francs*, etc. sont étonnamment restés inutilisés en 2013. A cela s'ajoute l'absence des effets attendus du *Contrat de Génération*. Cette offre n'a pas rencontré sa demande. Pourtant le nombre de jeunes actifs sans emploi demeure historiquement élevé, en particulier parmi les jeunes peu qualifiés. Si ces jeunes avaient pu accéder à ces emplois aidés qui leur étaient destinés, l'impact aurait pu être mécaniquement très significatif, non seulement sur le chômage des jeunes, mais aussi sur le chômage dans son ensemble³⁵ : sans être nécessairement durable³⁶, l'inversion de la courbe du chômage aurait alors été plus nette, et au lieu de diminuer, l'emploi total se serait stabilisé et aurait même pu être en légère hausse.

³⁵ De l'ordre de 40 000 chômeurs de moins et 50 000 emplois supplémentaires si l'on retient des effets standards avec des coefficients modérés de 0,6 pour l'effet sur le chômage et 0,7 sur l'emploi.

³⁶ L'auteur ne préjuge pas ici des effets à long terme des contrats aidés sur leurs bénéficiaires ; reste qu'à court terme, ces contrats permettent bien de sortir leurs bénéficiaires du chômage.

BIBLIOGRAPHIE

AEBERHARDT Romain, Laure CRUSSON, Patrick POMMIER (2011) « Les politiques d'accès à l'emploi en faveur des jeunes : qualifier et accompagner », *France, portrait social*, Insee.

ALET, Elodie et Liliane Bonnal (2013) « Impact de l'alternance sur la réussite scolaire des niveaux V » *Economie et Statistique*, n°462-463.

ASSEMBLEE NATIONALE (2012) *Projet de Loi portant création des Emplois d'avenir – Etude d'impact*, août. <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/plo146-ei.asp>

BAHU, Marlène (2014) « Les contrats d'aide à l'emploi en 2012 : des entrées en hausse et des contrats toujours ciblés sur les publics en difficulté », *Dares Analyses*, n°021, mars.

BARRET, Christophe, Florence RYK, Noémie VOLLE (2014) « Enquête 2013 auprès de la génération 2010 – Face à la crise, le fossé se creuse entre niveaux de diplôme », *CEREQ, Bref* n°319, mars.

CNFPTLV (2012) *Le financement et les effectifs de l'apprentissage en France – Données 2010*, Conseil National de la Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie, Paris, décembre.

COMMISSION EUROPÉENNE / EUROPEAN COMMISSION (2012a) "Working together for Europe's young people – A call to action on youth unemployment" *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM(2013) 447 final. Brussels, June
DARES (2014) « Activité des jeunes et politiques d'emploi »- Tableau de bord, Mai

GAINI, Mathilde, Aude LEDUC et Augustin VICARD (2013) « Peut-on parler de générations sacrifiées ? Entrer sur le marché du travail dans une période de mauvaise conjoncture économique » *Economie et Statistique*, n°462-463.

CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE / COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION (2013) "Council recommendation on establishing a Youth Guarantee" 22 April 2013, 2013/C 120/01.

DARES (2003) *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*, Collection Repères, Editions La Découverte, Paris.

DARES (2010) « L'enquête auprès des sortants des contrats d'aide à l'emploi du Plan de cohésion sociale » Ministère de l'Emploi, janvier.

DARES (2014a) Tableau de bord « activité des jeunes et politiques d'emploi » mai.

DARES (2014b) *L'alternance : contrats de professionnalisation et d'apprentissage, « Eléments caractéristiques des entrées. Années 2009 à 2013 ».*

DARES (2014c) Tableau de bord des politiques d'emploi et de l'accompagnement des restructurations : données de politique d'emploi pour la France métropolitaine du mois d'avril 2014.

HEYER, Eric et Mathieu PLANE (2012) Les emplois d'avenir : quel impact sur l'emploi et les finances publiques ? OFCE.

Ministère de l'Emploi (2012a) *Emplois d'avenir*, Dossier de Presse, Novembre

Ministère de l'Emploi (2012b) *Contrat de génération*, Dossier de Presse, Décembre

Ministère de l'Emploi (2013) *Emplois d'avenir : un an d'action !* Communication du 31 octobre 2013 <http://travail-emploi.gouv.fr/emplois-d-avenir,2189/actualites,2264/emplois-d-avenir-un-an-d-action,17144.html>

Ministère de l'Emploi (2014) *Contrat de génération et emplois d'avenir : Michel Sapin fait un état des lieux*. Communication du 31 janvier 2014.

<http://travail-emploi.gouv.fr/actualite-presse,42/breves,2137/contrat-de-generation-et-emplois-d,17456.html>.

SANCHEZ, Ruby (2010) « L'apprentissage en 2008 : hausse des entrées et du niveau de diplôme préparé », *Dares Analyses* n°024 Avril.

SANCHEZ, Ruby, Annie DELORT, Elise PESONEL (2014) « L'apprentissage en 2012 : quasi-stabilité des entrées, hausse de la part des contrats courts » *Dares Analyses* n°042 Juin.

ANNEXE – EVOLUTION DES TAUX D'ACTIVITE, D'EMPLOI ET DE CHOMAGE DES JEUNES DEPUIS 2007

	Max(min)				Bilan 2007/12	Bilan crise (<2012)*	Bilan 2012/14
	T1 2007	2007/12	T1 2012	T1 2014			
Taux d'emploi							
Hommes, 15-24 ans	33,8	31,3	31,3	31,2	-2,5	0,0	-0,1
Femmes, 15-24 ans	27,1	26,3	26,6	26,0	-0,5	0,3	-0,6
Ensemble des 15-24 ans	30,5	28,9	28,9	28,6	-1,6	0,0	-0,3
Taux de chômage (BIT)							
Hommes, 15-24 ans	19,7	25,3	23,2	23,8	3,5	-2,1	0,6
Femmes, 15-24 ans	22,5	25,0	22,6	23,6	0,1	-2,4	1,0
Ensemble des 15-24 ans	21,0	24,1	23,0	23,8	2,0	-1,1	0,8
Part de chômage							
Hommes, 15-24 ans	7,9	10,6	9,1	9,3	1,2	-1,5	0,2
Femmes, 15-24 ans	7,6	8,6	7,4	7,6	-0,2	-1,2	0,2
Ensemble des 15-24 ans	7,8	9,3	8,2	8,5	0,4	-1,1	0,3
Taux d'activité							
Hommes, 15-24 ans	41,8	40,4	40,4	40,5	-1,4	0,0	0,1
Femmes, 15-24 ans	34,7	33,8	33,8	33,6	-0,9	0,0	-0,2
Ensemble des 15-24 ans	38,2	37,1	37,1	37,1	-1,1	0,0	0,0

Source : Insee ; analyse Institut de l'entreprise

*Mesure l'écart entre le pic (respectivement, le niveau le plus bas) atteint pendant la crise et le premier trimestre 2012

	Max				Bilan 2007/12	Bilan crise (<2012)*	Bilan 2012/14
	mai-07	2007/12	mai-12	mai-14			
Nombre de demandeurs d'emploi (A)							
Hommes, 15-24 ans	183,3	279	261	289,4	77,7	-18,0	28,4
Femmes, 15-24 ans	194,6	239,5	240,4	247,1	45,8	0,9	6,7
Ensemble des 15-24 ans	377,9	515	501,4	536,5	123,5	-17,1	35,1
Nombre de demandeurs d'emploi (ABC)							
Hommes, 15-24 ans	257,3	368,6	359,6	401,2	102,3	-9,0	41,6
Femmes, 15-24 ans	288,5	354,1	356,3	372,2	67,8	2,2	15,9
Ensemble des 15-24 ans	545,8	709,9	715,9	773,4	170,1	-6,8	57,5
Demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an							
Ensemble des 15-24 ans	83,9	134,5	134,2	157,0	50,3	-0,3	22,8
Durée moyenne d'inscription des sortants							
Ensemble des 15-24 ans (jours)	130	148	146	153	16	-2,0	7

Source : Dares ; analyse Institut de l'entreprise

*Mesure l'écart entre le pic atteint pendant la crise et le premier trimestre 2012

Evolution du taux de chômage des 15-24 ans, 2007-2014

