



APRÈS LE CPE :

**QUELLES PERSPECTIVES
POUR L'EMPLOI DES
JEUNES ?**

David ROUSSET et Sébastien DUPUCH

Mars 2010

Publication réalisée dans le cadre de la convention conclue entre la CGT-FO et l'Institut de
Recherches Economiques et Sociales (IRES)

Après le CPE :
quelles perspectives pour l'emploi des jeunes ?

David Rousset
Responsable fédéral FEC-FO

Sébastien Dupuch
Conseiller Technique à l'IRES, CGT-FO

Etude pour l'Agence d'Objectifs
IRES-FO

30 mars 2010

Les auteurs remercient Marie-Suzie Pungier (CGT-FO), pour son appui et ses encouragements constants à ce projet et Florence Lefresne (IRES) pour la pertinence de ses conseils, remarques et recommandations.

EDITORIAL

Alors que le taux de chômage en France a nettement augmenté, revenant au niveau de 1999, pour atteindre 10% de la population active au début 2010, la dégradation du marché de l'emploi a fortement touché les jeunes. Pour la seule catégorie A, le chômage des jeunes a augmenté de 13,1 % en 2009. La crise ne suffit pas à expliquer cela. On peut donc légitimement s'interroger sur l'effet des politiques et mesures menées et mises en œuvre par les gouvernements successifs concernant l'emploi des jeunes depuis 30 ans. N'ont-elles pas contribué à en faire les premières victimes lorsque la situation de l'emploi se dégrade ?

En attaquant systématiquement le Code du travail et en éloignant à chaque nouvelle mesure spécifique les jeunes du contrat à durée indéterminée, les moins de 25 ans se retrouvent encore plus que l'ensemble des salariés en situation précaire sur un marché de l'emploi déjà difficile. Cette étude montre que toutes les mesures spécifiques aux jeunes s'inscrivent dans une même logique de fragiliser les droits et le cadre juridique normal entre salariés et employeurs, par l'intermédiaire des jeunes. A force, cette fragilisation perdure... En face, l'extension de la flexibilité, les exonérations et allègements du coût du travail aux employeurs n'ont permis aucune amélioration de la situation pour l'emploi des jeunes.

Le combat contre le contrat première embauche (CPE) fut important. D'une part parce qu'il a permis son retrait mais aussi parce qu'il symbolisait le refus de la flexibilité et l'exigence d'une meilleure insertion des jeunes dans le marché du travail, en respectant les droits et règles communes. La « bataille » remportée contre le CPE rappelle également que l'unité d'action sur des bases claires constitue un espoir et une force pour les salariés. Cela suppose des revendications claires et précises et des modalités d'action déterminées.

La question de la formation et des qualifications est cruciale. On observe en effet depuis le début de la crise un phénomène inédit qui voit le chômage des jeunes hommes de 15-24 ans dépasser celui de leurs camarades féminines : les jeunes femmes sont plus qualifiées car elles font des études plus longues que par le passé, et s'orientent vers des secteurs moins touchés par la crise comme l'action sociale, contrairement aux hommes assez présents dans l'industrie et la construction. Le rôle de l'Etat est essentiel de ce point de vue, pour permettre les bonnes orientations des systèmes d'éducation et de formation mais aussi en tant qu'employeur pour donner l'exemple dans la Fonction Publique. Ce n'est pas en supprimant 100 000 emplois publics en 3 ans dans la Fonction Publique d'Etat qu'il favorise l'emploi des jeunes...

C'est dans ce cadre que Force Ouvrière revendique notamment la mise en place d'une allocation de solidarité intergénérationnelle (ASI) et d'une allocation d'insertion pour les jeunes de moins de 25 ans ainsi qu'une allocation jeune salarié (AJS) permettant à un jeune entrant dans l'emploi de gagner en autonomie et de faire face à ses frais d'installation.

*Pascal Pavageau
Secrétaire confédéral cgt-FO*

SOMMAIRE

EDITORIAL	5
SOMMAIRE	7
INTRODUCTION	9
PARTIE I :	11
UN RETOUR SUR LE CPE (CONTRAT PREMIERE EMBAUCHE)	11
I. CPE : RAPPEL DES FAITS	11
A. « Agir vite »	11
B. La mobilisation des universités face au 49.3.....	13
C. La mobilisation du 7 mars.....	14
D. Un mouvement de grande ampleur.....	15
E. Le gouvernement à la recherche d'une sortie de crise.....	18
F. « Le CPE est mort et enterré »	19
II. LES ENSEIGNEMENTS DE LA CRISE DU CPE	21
A. Le contexte : une accumulation de passifs	22
B. Une gestion gouvernementale à contre temps.....	23
C. La jeunesse scolarisée, plaque sensible de la société.....	24
D. Un goût de déjà vu.....	25
PARTIE II. SITUATION DE L'EMPLOI DES JEUNES : LA LONGUE MARCHÉ VERS L'EMPLOI	29
I. ETAT DES LIEUX	29
A. Un jeune sur cinq au chômage, vraiment ?.....	29
B. L'emploi des jeunes plus sensible aux évolutions de l'activité.....	31
C. Le prolongement des études comme stratégie de retardement de l'entrée sur le marché du travail.....	34
D. Les diplômés protègent relativement du chômage mais de moins en moins de la précarité ...	35
E. La montée des précarités.....	37
F. Une plus grande instabilité dans l'emploi en début de carrière	40
G. Un décrochage salarial vis-à-vis de leurs aînés.....	42
H. La montée de la pauvreté chez les jeunes.....	43
I. Un cumul de discriminations à l'égard des jeunes d'origine étrangère	43
II. DES CAUSES MULTIPLES	44
A. Le lien entre formation scolaire et emploi.....	45
B. Les jeunes coûtent-ils trop cher ?.....	48
C. La précarité, un sas désormais obligatoire vers l'emploi	49
D. Un facteur décisif : le contexte.....	50
PARTIE III : QUELLES EVOLUTIONS POUR L'EMPLOI DES JEUNES ?	53
I. 30 ANNEES D'EMPILEMENT DE MESURES SPECIFIQUES EN DIRECTION DES JEUNES.....	53
A. Le mille-feuille (1975-2010).....	53
B. Pour quel bilan ?.....	60
II. SORTIR DE L'IMPASSE	64
E. Repenser le rapport entre population active et marché du travail.....	64
F. Le rôle crucial du service public	66
G. Réorienter la politique d'exonérations de cotisations sociales.....	67
H. Autonomie et solidarité : pour des mesures nouvelles	69
CONCLUSION	71
BIBLIOGRAPHIE	73

INTRODUCTION

Annoncé par le Premier Ministre le 16 janvier 2006, le contrat «Première Embauche» (CPE) est apparu comme une énième mesure destinée à lutter contre le chômage des jeunes. Il constituait une extension à toutes les entreprises du contrat nouvelles embauches (CNE) instauré à l'été 2005 avec comme seule limite l'application aux moins de 26 ans.

Cette nouvelle mesure s'inscrivait ainsi dans la continuité d'une politique d'emploi qui promeut le développement de la flexibilité et la précarité de l'emploi. Cette logique nie la réalité de la faiblesse de la demande de travail des entreprises liée à l'absence de perspectives de croissance. On tend ainsi à considérer que la hausse des taux d'activité passerait par la création de nouveaux contrats précaires segmentant encore un peu plus le marché du travail pour au final affaiblir une fois pour toutes le contrat à durée indéterminée (CDI).

Le gouvernement justifiait la création du CPE par un taux de chômage des jeunes de 22%. Avec cette mesure, au lieu de lutter véritablement contre les difficultés d'insertion dans l'emploi, il accentuait la précarité de vie des jeunes. Après plus de deux mois de mobilisation et de manifestations, le gouvernement s'est résolu à abandonner le CPE. L'action commune rendue efficace par l'adoption d'une revendication claire (le retrait du CPE) a, non seulement, obtenu mais a aussi symbolisé le refus de la précarité et la solidarité entre les salariés, les étudiants et les lycéens.

Toutefois, la situation des jeunes sur le marché du travail et des politiques d'emploi en direction des jeunes pose un grand nombre d'interrogations auxquelles cette étude par une analyse fine de l'évolution et de la situation du marché du travail souhaite répondre. La dégradation de l'économie en 2001 et la crise de 2007-2008 ont rendu encore plus difficile l'insertion des jeunes, difficultés que les non diplômés subissent de plein fouet, mais qui touchent également de plus en plus fréquemment les jeunes diplômés : la période de recherche d'emploi s'allonge, les trajectoires sont de plus en plus hachées, marquées par des allers-retours incessants entre l'emploi, le chômage, la formation. Le statut des emplois obtenus évolue aussi: Un diplômé sur deux obtient un contrat atypique (CDD, intérim) lors de son premier emploi.

L'étude sera partagée en trois parties, une première partie relate la bataille du CPE vue depuis l'organisation syndicale. La seconde sera consacrée à une analyse plus approfondie de l'évolution et de la situation des jeunes sur le marché du travail. L'étude abordera ainsi les différentes voies d'insertion sur le marché du travail, la durée toujours plus longue avant la stabilisation dans un emploi durable, la multiplication de formes d'emploi précaire, les différentes formes de déclassement. Il convient également de poser la question des stages et des étudiants salariés... L'examen de la

situation des jeunes face à l'emploi, avant leur entrée définitive sur le marché du travail et une fois acquise l'installation dans la vie active distingue entre les niveaux de diplôme, le diplôme ne garantissant plus forcément l'accès à un emploi stable. Enfin, la dernière partie de l'étude sera consacrée à plusieurs décennies de politiques d'emploi en direction des jeunes, depuis les stages Barre, les contrats d'apprentissage, les TUC, le CIP, les emplois-jeunes... jusqu'au CPE et au-delà tentera de proposer des pistes pour sortir les jeunes salariés des difficultés créées par la précarité et une insertion toujours plus chaotique dans le monde du travail.

PARTIE I :

UN RETOUR SUR LE CPE (CONTRAT PREMIERE EMBAUCHE)

I. CPE : rappel des faits

Le 10 avril 2006, le Président de la République Jacques Chirac signe l'acte de décès du contrat première embauche (CPE) en annonçant son remplacement par un dispositif d'insertion professionnelle des jeunes en difficulté. Cette annonce marque la victoire d'un mouvement qui aura duré trois mois et réuni les salariés, les étudiants et les lycéens, mobilisés sur une revendication claire : le retrait du CPE.

A. « Agir vite »

C'est le Premier ministre Dominique de Villepin qui avait initié cette mesure le 16 janvier. Il voulait «agir vite», quelques semaines après les émeutes qui avaient enflammé certaines villes de banlieue en novembre 2005. Le projet de contrat première embauche conçu en quelques jours seulement se présente sous la forme d'un amendement au projet de loi sur «l'égalité des chances». Il constitue une extension à toutes les entreprises du contrat nouvelles embauches (CNE) créé quelques mois plus tôt pour une utilisation dans les entreprises de moins de 20 salariés. La seule limite prévue pour le CPE était son application aux jeunes de moins de 26 ans. Dans le cadre d'une embauche en CPE ou en CNE, pendant les deux premières années du contrat, il pouvait y être mis un terme par l'employeur ou le salarié, sans que la décision doive être justifiée. Ainsi, la flexibilité dont bénéficiait l'employeur, libre de rompre le contrat à tout moment, constituait de fait une immense insécurité pour le salarié.

Encadré : CPE et CNE

Des points communs : Les deux contrats se présentent sous la forme d'un CDI que l'employeur peut rompre sans avoir à motiver sa décision dans les deux premières années, qui correspondent à une « période de consolidation ». Il est prévu une indemnité de rupture de 8% pour la personne licenciée, contre 10% pour une fin de CDD et une contribution employeur de 2% au service public de l'emploi

Des différences : le CPE est accessible à toutes les entreprises, et pas seulement à celles de moins de 20 salariés, qui seules pouvaient embaucher en CNE. Le CPE est réservé aux jeunes de moins de 26 ans. En cas de rupture, il est prévu que les jeunes ayant travaillé entre quatre et six ans ont droit à une indemnisation forfaitaire, prise en charge par l'Etat de 460 euros par mois pendant deux mois. Les stages, CDD et périodes en alternance effectuées dans l'entreprise sont prises en compte dans la « période de consolidation ».

Son retrait constituait bel et bien une victoire pour le mouvement syndical qui avait pris une ampleur remarquable. Pourtant, au-delà des protestations d'usage qui se sont exprimées au lendemain de l'annonce de la mesure, le mouvement mit quelques semaines à démarrer.

Le 17 janvier, *le Monde* mentionne que le CPE qui s'inscrit dans un ensemble de mesures en matière de politique de l'emploi constitue « une déréglementation sans précédent du marché du travail ». Toutes les organisations syndicales (à l'exception de la CFE-CGC¹ qui a « pris acte » de la création du nouveau contrat) ont considéré que le CPE allait généraliser la précarité. Aussitôt après l'intervention du Premier ministre, Jean-Claude Mailly, pour FO jugeait que le CPE allait remettre en cause le CDI et accroître la flexibilité, donc la précarité². De son côté l'UNEF principale organisation étudiante voyait dans le CPE « une insulte faite aux jeunes » et assimilait le projet à un « nouveau CIP ».

De son côté, le patronat accueillait le nouveau contrat avec une certaine bienveillance. Bien que « défavorable » à une mesure spécifique aux moins de 26 ans, la présidente du MEDEF indiquait que « maintenant qu'il [le CPE] existe », vouloir « faire en sorte qu'il se répande dans les entreprises ».

Une semaine plus tard, alors qu'un front commun syndicats-étudiants commence à prendre forme³ - un appel à manifester est lancé pour le 7 février au siège de Force ouvrière - le Premier ministre cherche à prendre de vitesse une éventuelle mobilisation. Il annonce qu'il avance l'examen du texte au Parlement dès la fin du mois de janvier et décrète l'urgence qui permet une seule lecture dans chaque chambre⁴. Lors d'une conférence de presse, il affiche sa détermination sur son projet et dit vouloir « faire sauter les verrous qui paralysent la société française »⁵.

Lors de l'examen du texte à l'Assemblée Nationale, l'opposition fait durer les débats et finit par obtenir que le vote soit repoussé au mardi suivant, jour de la manifestation⁶. Malgré des assemblées générales bien suivies dans certaines universités de province, la période de vacances scolaires à Paris et d'examens universitaires n'est pas propice

¹ Dans un entretien à *la Croix* du 30 janvier 2006, son président jugera que l'idée du CPE n'est pas « forcément absurde ».

² *Les Echos*, 17 janvier 2006

³ *La Tribune*, 24 janvier 2006

⁴ *Le Monde*, 25 janvier 2006

⁵ *Le Figaro*, 27 janvier 2006

⁶ *Libération*, 3 février 2006

à une forte mobilisation. En conséquence, la mobilisation du 7 février apparaît mitigée⁷. 400 000 personnes selon les syndicats défilent dans toute la France pour demander le retrait du CPE. Si une partie de la presse s'empresse de souligner « l'échec de la mobilisation »⁸, les organisations syndicales, étudiantes et lycéennes conviennent de se revoir pour examiner les suites à donner au mouvement.

B. La mobilisation des universités face au 49.3

Satisfait d'une mobilisation en demi-teinte, le Premier ministre se sent conforté dans son projet et multiplie les provocations. Il déclare à l'Assemblée Nationale : « évidemment, j'écoute ceux qui manifestent mais j'écoute aussi ceux qui ne manifestent pas ». L'annonce le 9 février à l'Assemblée Nationale que le gouvernement utilisera le 49.3 pour passer le texte en force contribue à faire décoller le mouvement. Le 10 février, le projet de loi est ainsi adopté sans vote à l'Assemblée Nationale, conformément à cet article de la Constitution. La veille, à l'issue d'une Assemblée Générale qui réunit 1 200 étudiants, une centaine d'entre eux décident de bloquer l'université Rennes II⁹. Les étudiants et les lycéens manifestent et décident de poursuivre le mouvement. Très vite, Rennes apparaît à la pointe de la mobilisation étudiante¹⁰. A nouveau réunies en intersyndicale, les organisations de salariés, lycéennes et étudiantes décident d'une nouvelle journée d'action le 7 mars, afin de mobiliser le plus grand nombre de jeunes¹¹. Convaincue qu'avec le CNE, le CPE et le contrat senior, l'ensemble du CDI et du Code du Travail est menacé, Force ouvrière propose que le 7 mars soit une journée de grève. Le pari apparaît risqué, car la date est lointaine mais cela laisse le temps à la mobilisation de s'organiser. Auparavant, deux journées de mobilisation sont décidées par les organisations de jeunesse les 14 et 16 février, soutenues par les syndicats de salariés, qui se retrouvent dans une unité syndicale relativement inédite. La CFE-CGC qui avait accueilli le CPE de manière plutôt bienveillante, finit par rejoindre le mouvement.

Dès la semaine du 13 février, le mouvement s'étend à d'autres universités. Les étudiants de Toulouse III, réunis en Assemblée Générale votent le blocage de l'université¹². De plus en plus déterminés après le passage en force du gouvernement lors de l'examen du texte à l'Assemblée, plusieurs milliers de manifestants défilent en province¹³, notamment à Lyon, Rennes et Toulouse les 14 et les 16 février.

De nouvelles actions sont prévues pour la semaine suivante, tandis que le texte doit être examiné au Sénat. Le mouvement prend de l'ampleur alors que le Parlement examine une motion de censure déposée par l'opposition et que des sondages

⁷ *La Tribune*, 8 février 2006

⁸ *Le Figaro*, 8 février 2006

⁹ *La Tribune*, 9 février 2006

¹⁰ *L'Humanité Hebdo*, 11-12 février 2006

¹¹ *Le Parisien*, 11 février 2006

¹² *Le Monde*, 14 février 2006

¹³ *Les Echos*, 15 février 2006

défavorables au Premier ministre sont publiés¹⁴. Le Comité Confédéral National (CCN) de Force ouvrière s'exprime en faveur d'une grève interprofessionnelle le 7 mars¹⁵.

Pendant ce temps, une coordination étudiante se met en place pour bloquer les universités. Le 23 février est marqué par une nouvelle journée de mobilisation : étudiants et lycéens maintiennent la pression sur le gouvernement. Les universités parisiennes où les vacances scolaires viennent de s'achever rejoignent le mouvement engagé en province. Villetaneuse vote la grève en présence de Bruno Julliard, président de l'UNEF et de Jean-Claude Mailly, secrétaire général de FO¹⁶. Il explique sa présence à cette AG car « il faut montrer que lycéens, étudiants, salariés, nous sommes aujourd'hui dans un combat commun pour exiger le retrait du CPE ». L'amplification du mouvement s'inscrit dans une dynamique qui touche toute la France. Les cortèges grossissent : 6000 personnes selon l'UNEF défilent à Paris, plusieurs milliers en province. La manifestation est perçue comme un « tour de chauffe »¹⁷. avant le 7 mars. Le « ciel s'assombrit »¹⁸ pour le Premier ministre. Le 24 février, Tolbiac est occupé puis fermé, par décision de son président pour des raisons de sécurité. Lille-III, à son tour est occupée¹⁹. La veille, Jussieu avait également été occupé toute la journée.

C. La mobilisation du 7 mars

Début mars, la mobilisation prend encore de l'ampleur²⁰. Une dizaine d'universités sont paralysées. Malgré cela, le Premier ministre dit « vouloir tenir le cap »²¹ et réaffirme sa fermeté quelques jours plus tard²². Au Sénat, malgré de nombreux amendements déposés par l'opposition, le texte est adopté dans la nuit du 1^{er} mars. Les appels à la grève se multiplient²³, avec plus d'une centaine de manifestations prévues, la mobilisation s'annonce réussie. SUD, la FSU et près de la moitié des unions départementales CGT appellent aussi à la grève interprofessionnelle, lancée par Force ouvrière. Bernard Thibault attend 500 000 manifestants, ce que Jean-Claude Mailly juge très modeste²⁴. Incontestablement, Les manifestations constituent une montée en puissance dans la mobilisation et les actions engagées tant chez les salariés que chez les étudiants et les lycéens pour le retrait du CPE. Près d'un million de personnes sont descendues dans la rue, soit deux à trois fois plus que lors de la première manifestation du 7 février. Dans le même temps, malgré la publication de sondages

¹⁴ *Le Journal du Dimanche*, 19 février 2006

¹⁵ *Les Echos*, 21 février 2006

¹⁶ *L'Humanité*, 24 février 2006

¹⁷ *Libération*, 24 février 2006

¹⁸ *Le Parisien*, 24 février 2006

¹⁹ *Libération*, 25 février 2006

²⁰ *Les Echos*, 1^{er} mars 2006

²¹ *La Croix*, 2 mars 2006

²² *Le Parisien*, 5 mars 2006

²³ *Le Figaro*, 2 mars 2006

²⁴ *France Soir*, 7 mars 2006

très défavorables au CPE, le Premier ministre continue de défendre la logique du CPE²⁵.

Le soir du 7 mars, le bureau confédéral de FO déclare que « les pouvoirs publics ne doivent pas confondre détermination et entêtement [...] il est nécessaire qu'ils renoncent à la mise en place du CPE [...] c'est pourquoi il en appelle solennellement non seulement au gouvernement mais aussi à la plus haute autorité de l'Etat, le Président de la République, pour que la sagesse et la raison l'emportent. »

Rapidement, les organisations syndicales de salariés, étudiantes et lycéennes se mettent en ordre de marche pour prolonger le mouvement. A nouveau réunies le 10 mars, elles décident d'une nouvelle étape de mobilisation annoncée comme « encore plus forte que la précédente ». Pour Jean-Claude Mailly, « la condition minimale à une reprise du dialogue est la suspension du CPE »²⁶. Elles appellent à la mobilisation le 16 mars à l'initiative des étudiants et lycéens et à une nouvelle journée d'action nationale le 18 mars se traduisant par des manifestations dans toute la France. L'UNEF appelle à la grève dans toutes les universités. FO met l'accent sur la journée du 16 mars. Pour René Valladon, secrétaire confédéral, c'est ainsi qu'on peut rassembler dans une même journée aussi bien les étudiants et lycéens que les salariés. C'est aussi signifier que l'action se situe sur un terrain social proprement dit. Plusieurs fédérations professionnelles, notamment la FNAS-FO (action sociale), la FNEC-FP-FO (enseignement, culture, formation professionnelle) et la FGF (fonctionnaires) déposent un préavis de grève pour le 16 mars.

D. Un mouvement de grande ampleur

Le CPE a été définitivement adopté le 9 mars par l'Assemblée Nationale. L'opposition saisit le Conseil Constitutionnel, qui dispose d'un mois pour se prononcer. Tant que la décision n'est pas rendue, la promulgation de la loi est suspendue. L'inquiétude grandit dans la majorité, certains députés demandent la suspension du CPE. La contestation gagne du terrain dans les universités²⁷. Une sur deux est touchée par un mouvement anti-CPE. Nanterre vote la reconduction de la grève et le blocage de l'université²⁸. Pour la première fois depuis 1968, la Sorbonne est occupée jour et nuit²⁹, avant d'être évacuée par les forces de l'ordre le matin du 11 mars. Les IUT instituts universitaires de technologie, jusque-là peu mobilisés, entrent dans le mouvement³⁰. La mobilisation va donc bon train, elle est désormais de plus en plus soutenue par les personnels des universités et leur hiérarchie. À Toulouse II, les personnels enseignants et non enseignants votent la grève. Dans le sillage des prises de position des présidents des

²⁵ *La Tribune*, 8 mars 2006

²⁶ *Le Figaro*, 10 mars 2006

²⁷ *La Croix*, 10 mars 2006

²⁸ *La Tribune*, 10 mars 2006

²⁹ *Le Parisien*, 11 mars 2006

³⁰ *Le Monde*, 11 mars 2006.

universités de Toulouse III, Nantes et Paris X, qui ont demandé la suspension du CPE, deux doyens de Paris VII réclament à leur tour le retrait du dispositif contesté.

Du côté du mouvement anti-CPE, la préparation des journées du jeudi 16 et du samedi 18 mars prend un tour actif. Une des organisations lycéennes, la FIDL (Fédération Indépendante et Démocratique Lycéenne) tient une assemblée générale extraordinaire dans une salle que FO met à sa disposition au siège de la Confédération. Jean-Claude Mailly les accueille et indique que «ce qui fait peur au gouvernement, c'est la jonction salariés-étudiants».

Dominique de Villepin intervient le dimanche soir dans le 20 heures de TF1. Il reste inflexible : « la loi votée s'appliquera, elle sera mise en œuvre »³¹. Il refuse ainsi de toucher à la période de consolidation de deux ans et à l'absence d'obligation pour l'employeur pendant cette période de motiver le licenciement mais se dit prêt à renégocier avec les partenaires sociaux de nouvelles garanties pour les jeunes en CPE. Pour Jean-Claude Mailly (FO) qui réagit aux déclarations du Premier ministre³² : «les aménagements ne servent à rien. Même tartinée de confiture, une tranche de pain rassis reste rassise. La seule chose qu'il peut faire, c'est suivre l'exemple de Balladur en 1994, qui avait suspendu le CIP et abandonné le projet». Il s'est dit « prêt à négocier sur l'emploi des jeunes et la précarité » en posant comme préalable le retrait du CPE. Le son de cloche est le même du côté des autres organisations de salariés. «Il n'y a pas de négociation possible autour du maintien du CPE, le retrait du CPE n'est pas négociable», affirme Bernard Thibault (CGT). Enfin, un sentiment «de déception mêlé à de la colère», anime Bruno Julliard (UNEF) face à un Premier ministre qui «n'a pas entendu» les jeunes. Côté patronal, l'UIMM considère que les garanties apportées renforcent l'utilité du CPE alors que le MEDEF paraît plus réservé à l'égard d'une mesure dont il n'était pas demandeur. Laurence Parisot se dit néanmoins ouverte à de larges discussions, qui ne se limiteraient pas à la précarité du travail.

Les déclarations du Premier ministre sont accueillies par un durcissement de la contestation. La mobilisation des étudiants et des lycéens s'amplifie chaque jour un peu plus. Un grand nombre d'universités – 57 sur 85 - et de lycées sont touchés³³. Les AG se remplissent. En réponse à l'appel de la coordination étudiante lancé le samedi 11 mars, plusieurs dizaines de milliers d'étudiants et de lycéens manifestent à travers le pays le mardi 14³⁴. Le même jour, le chef de l'Etat apporte son soutien au Premier ministre. Deux jours plus tard, il défendra une nouvelle fois le dispositif contesté qu'il estime être «un élément important de la politique de lutte contre le chômage».

Le 16 mars, les jeunes répondent massivement à l'appel à la manifestation lancé par les syndicats d'étudiants et de lycéens, appel soutenu par FO. C'est une nouvelle

³¹ *La Tribune*, 13 mars 2006

³² *Libération*, 13 mars 2006

³³ *Les Echos*, 14 mars 2006

³⁴ *Le Figaro*, 15 mars 2006

démonstration de force anti-CPE : plus de 500 000 personnes défilent partout en France³⁵.

Plus de 70 % des universités à travers le pays sont désormais affectées d'une manière ou d'une autre par un mouvement auquel la plupart des IEP (Institut d'études politiques) se rallient. La journée est marquée par la présence massive de lycéens qui ont, eux aussi, débrayé pour rejoindre les manifestations. Plusieurs dizaines de lycées connaissent leurs premiers blocages sérieux. «Une lame de fond traverse la jeunesse et «va nous permettre de gagner», se félicite Bruno Julliard (UNEF).

Pour le Premier ministre, la bataille du CPE est vécue comme une épreuve personnelle. Il se dit prêt à « aller jusqu'au bout »³⁶. pour FO, en s'obstinant à maintenir le CPE pour des raisons d'orgueil, le Premier Ministre rend impossible le dialogue social» et «dans ces conditions, une mobilisation forte, déterminée et amplifiée est indispensable».

Le 18 mars, deux jours plus tard, avec un nombre de manifestants qui avoisine 1,5 million, la contestation du CPE continue de gagner en ampleur. Les syndicats de salariés, d'étudiants et de lycéens réunis au siège de la CFE-CGC en appellent «solennellement» au président de la République et au gouvernement, estimant qu'«ils portent l'entière responsabilité des tensions sociales». Pour René Valladon, secrétaire confédéral de FO, «c'est bien évidemment un ultimatum»: «le gouvernement et le président de la République ont effectivement 48 heures pour se décider» à retirer le CPE. En cas d'absence de réponse, les syndicats menacent d'une grève générale³⁷. La question de la grève interprofessionnelle, que FO avait posée en prenant la responsabilité de lancer le mot d'ordre le 7 mars, est désormais envisagée par la FSU, par la CGT et par la CFTC.

Tout en se disant prêt à des concessions, le Premier ministre reste ferme, excluant le retrait pur et simple du CPE³⁸. Le 20 mars, les patrons du CAC40 sont reçus à Matignon : ils suggèrent de réduire à un an la période d'essai et de motiver le licenciement³⁹.

Au lendemain de la manifestation, de nouvelles journées d'action se profilent. Dès le 23 mars, les lycéens et les étudiants manifestent avec le soutien des syndicats de salariés. Les organisations de salariés, d'étudiants et de lycéens – FO, CFDT, CFTC, CFE-CGC, CGT, FSU, UNSA, UNSA, UNEF, Solidaires, UNL et FIDL – appellent en outre à une «journée d'action interprofessionnelle avec arrêts de travail, grèves et manifestations» le mardi 28 mars. Le mouvement continue de s'intensifier du côté des étudiants et des lycéens poursuivent activement leur lutte anti-CPE par des blocages

³⁵ *Les Echos*, 17 mars 2006

³⁶ *Le Monde*, 17 mars 2006

³⁷ *Le Parisien*, 19 mars 2006

³⁸ *Les Echos*, 20 mars 2006

³⁹ *La Tribune*, 21 mars 2006

et des manifestations. Après leur entrée en scène remarquée aux manifestations du 16 mars, les lycéens, eux aussi, s'installent progressivement dans la grève.

E. Le gouvernement à la recherche d'une sortie de crise

Le 22 mars, à l'Assemblée nationale, le Premier ministre dit comprendre «ce que ressentent et ce que disent les jeunes dans notre pays» et souhaite «avancer avec les partenaires sociaux sans a priori» dans «le respect des institutions et du dialogue social». Pour le Secrétaire Général de Force Ouvrière, Jean-Claude Mailly, il est évident que l'objectif est clairement le retrait du CPE que la loi ne se négocie pas et que c'est dans cette perspective que se préparent les mobilisations, dont le 23 mars et l'appel à la grève et aux manifestations le 28 mars.». En outre, aucun aménagement de fond n'est possible sans révision de la loi. Réuni le 23 mars, le comité confédéral national (CCN) de FO accélère ses travaux pour participer à la manifestation étudiante et lycéenne organisée à Paris. Il confirme l'exigence du retrait du CPE avant toute négociation.

Le même jour, un courrier du Premier ministre adressé à cinq organisations syndicales représentatives les invite à une rencontre pour une réunion de travail à (leur) convenance le plus rapidement possible» et selon un «ordre du jour» qui «n'est évidemment nullement limitatif». Ce changement de ton suscite la méfiance des syndicats⁴⁰. Pour la CFDT, il n'est pas question d'aménager le CPE. La CGT considère que Matignon entretient la confusion. FO regrette le manque de transparence et de clarté.

Réunis au siège de la CFDT, les cinq secrétaires généraux et présidents de FO, de la CGT, de la CFDT, de la CFTC et de la CFE-CGC acceptent de rencontrer le Premier ministre. « C'est la première fois qu'on va pouvoir lui expliquer de vive voix pourquoi on est contre le CPE et pourquoi on lui demande de le retirer » indique François Chèreque pour la CFDT. La rencontre a lieu le lendemain. La discussion tourne court, Matignon refusant toujours de retirer le CPE. Les syndicats obtiennent l'acceptation d'une entrevue entre le Premier ministre et les syndicats d'étudiants et de lycéens. Face à l'obstination du Premier ministre à maintenir le CPE, les principales organisations étudiantes et lycéennes déclinent l'invitation à cette rencontre⁴¹. A l'issue d'un sommet européen à Bruxelles, Jacques Chirac indique que « dès lors que la loi a été votée, le CPE doit s'appliquer ».

Une nouvelle intersyndicale se tient au siège de l'UNSA. À l'issue de la réunion, Jean-Claude Mailly (FO) soupçonne «le gouvernement de miser sur l'enlèvement», et annonce une «amplification du mouvement». Tous les leaders syndicaux, soudés sur l'objectif du retrait du CPE, marquent, chacun à sa manière, la volonté d'accentuer la

⁴⁰ *Les Echos*, 24 mars 2006

⁴¹ *Le Parisien*, 25 mars 2006

mobilisation. L'ensemble des organisations syndicales appelle le 28 mars à une puissante journée d'action interprofessionnelle avec arrêts de travail, grèves et manifestations. De nombreux syndicats étrangers ainsi que la Confédération européenne des Syndicats (CES) soutiennent les manifestants français dans leur combat contre le CPE⁴².

La journée du 28 mars s'annonce décisive. Après huit semaines de bras de fer avec le gouvernement, Jean-Claude Mailly (FO) voit désormais dans ce conflit, la manifestation d'une véritable « crise sociale ». Trois millions de manifestants descendent dans la rue, deux fois plus que lors de la mobilisation du 18 mars, grâce aux nombreux appels à débrayer (dans le public et dans le privé).

Le même jour, les cinq confédérations syndicales écrivent au Président de la République. Les secrétaires généraux et présidents de FO, de la CGT, de la CFDT, de la CFTC et de la CFE-CGC demandent une nouvelle lecture au Parlement de la loi sur l'égalité des chances pour que soit retiré « notamment l'article 8 relatif au Contrat Première Embauche ». Les syndicats appellent également à une nouvelle « journée d'action interprofessionnelle d'arrêts de travail, de grèves et de manifestations le 4 avril ». Face au blocage des lycées, le ministre de l'Éducation nationale Gilles de Robien donne consigne aux recteurs d'académie d'organiser la « réouverture » de tous les établissements qui ont dû être fermés, pour certains par les proviseurs, en raison de l'ampleur du mouvement lycéen.

Sans grande surprise si l'on en croit l'avis des juristes⁴³, le 30 mars, le Conseil constitutionnel valide sans réserve l'ensemble de la loi sur l'égalité des chances, dont l'article 8 qui instaure le CPE⁴⁴. Selon la Constitution, le Président de la République peut soit promulguer la loi telle quelle, soit demander au Parlement une nouvelle délibération de tout ou partie du texte. Le Premier ministre souhaite la promulgation immédiate de la loi⁴⁵.

F. « Le CPE est mort et enterré »

C'est au lendemain de la décision du Conseil Constitutionnel qu'est annoncée l'intervention du Président de la République. Plusieurs rumeurs font état d'une promulgation rapide de la loi et de l'organisation « d'Etats généraux de la jeunesse » ou « d'un Grenelle social sur l'emploi » dans le but de renouer le dialogue avec les organisations syndicales.

⁴² *L'Humanité*, 25 mars 2006

⁴³ *Les Echos*, 30 mars 2006

⁴⁴ En mars 2010, Pierre Joxe arrive à la fin de son mandat de membre du Conseil constitutionnel. Il indique dans un livre (*Cas de Conscience*, éditions Labor et Fides), que le Conseil aurait dû, selon lui, censurer le CPE.

⁴⁵ *Le Monde*, 30 mars 2006

L'incompréhension est entière après l'intervention de Jacques Chirac qui prévient que la loi va être promulguée, mais annonce également un nouveau texte améliorant les dispositions les plus controversées du CPE. «*La période de deux ans sera réduite à un an. En cas de rupture du contrat, le droit du jeune salarié à en connaître les raisons sera inscrit dans la nouvelle loi*». Plus surprenant encore, le Président tente d'expliquer que l'article 8 qui crée le CPE ne doit pas être appliqué. Il «*demande au Gouvernement de prendre toutes les dispositions nécessaires pour qu'en pratique, aucun contrat ne puisse être signé sans intégrer pleinement l'ensemble de ces modifications*».

Tous les responsables syndicaux, qui avaient demandé le retrait du CPE au moyen d'une seconde lecture au Parlement, réagissent le soir même et refusent les annonces du chef de l'État. Ils maintiennent l'appel à faire grève et à manifester le 4 avril. Jean-Claude Mailly pour FO juge «incompréhensible» et «inacceptable» le contenu du discours du président. L'UNEF estime que les jeunes n'ont pas été entendus⁴⁶.

Alors qu'une nouvelle mobilisation de grande ampleur est de nouveau attendue pour le 4 avril, Nicolas Sarkozy, président de l'UMP prend la tête des opérations, marginalisant le Premier ministre⁴⁷. Les présidents des groupes UMP au Sénat et à l'Assemblée, chargés de corriger le texte déjà voté prennent contact avec les responsables des organisations syndicales. Le président Jacques Chirac rappelle à l'ordre son ministre de l'intérieur, qui apparaît comme celui qui est en train de donner le coup de grâce au CPE⁴⁸. Juridiquement, la loi étant publiée au *Journal Officiel*, rien n'empêche une entreprise de recourir à une embauche en CPE. Le ministre de l'emploi, Jean-Louis Borloo adresse aux fédérations professionnelles un courrier leur demandant de ne pas signer de CPE.

Mais les syndicats de salariés, d'étudiants et de lycéens ne sont pas décidés à replier les banderoles tant que l'abrogation pure et simple du «contrat première embauche» (CPE) ne sera pas actée. Avec près de 3 millions de manifestants selon les organisateurs, la mobilisation est équivalente à celle du 28 mars⁴⁹. Réunis au siège de FO, les «douze» (CGT, CFDT, FO, CFTC, CFE-CGC, FSU, UNSA, Solidaires, UNEF, Confédération étudiante, UNL et FIDL) s'entendent pour exiger «le vote, avant les vacances parlementaires (le 17 avril) d'une loi abrogeant le contrat première embauche». Un dialogue s'engage avec les parlementaires UMP le lendemain de la manifestation. Jean-Claude Mailly (FO) déclare à sa sortie de l'entretien qu'il avait «d'abord confirmé aux présidents des deux groupes parlementaires qu'il n'y avait pas 36 solutions», qu'il fallait «porter le coup de grâce au CPE. Ce coup de grâce, c'est l'abrogation». A la fin des auditions le vendredi, le président du groupe UMP à l'Assemblée, Bernard Accoyer, annonce qu'une proposition de loi serait élaborée à

⁴⁶ *Le Parisien*, 1 avril 2006

⁴⁷ *Les Echos*, 3 avril 2006

⁴⁸ *Libération*, 4 avril 2006

⁴⁹ *Les Echos*, 5 avril 2006

partir des auditions conduites en compagnie de son homologue du Sénat Josselin de Rohan. La sortie de crise se dessine avec un « remplacement » du CPE⁵⁰.

C'est le 10 avril 2006 que le Président de la République signe enfin l'acte de décès du contrat première embauche (CPE) en annonçant son remplacement par un dispositif d'insertion professionnelle des jeunes en difficulté. Cette annonce marque la victoire d'un mouvement qui aura duré trois mois et réuni les salariés, les étudiants et les lycéens, mobilisés sur une revendication claire : le retrait du CPE.

Le retrait du CPE est perçu par les syndicats comme une victoire contre la précarité. Gouvernement et patronat ne l'avaient pas compris ainsi, souhaitant négocier plus de flexibilité sur le marché du travail. La présidente du MEDEF, Laurence Parisot avait réagi ainsi lorsque la mesure a été abandonnée : « je renouvelle ma proposition de discuter de toutes les flexibilités et de toutes les précarités », a-t-elle déclaré avant d'ajouter : « examinons ce que tout cela veut dire » car « il y a de bonnes et de mauvaises précarités ». Du côté des syndicats étudiants et lycéens, on salue également cette victoire avec vigilance. C'est « une première victoire déterminante pour les étudiants (...) mais qui doit être confirmée par le vote de la suppression du CPE », a réagi Bruno Julliard (UNEF). L'épisode du CPE a permis aux organisations syndicales de se montrer fermes et combatives, de se rapprocher des jeunes et de renouer avec le combat contre la précarité.

Le « CPE est mort et enterré », s'est félicité Jean-Claude Mailly (FO), en soulignant que cette disparition est « à mettre à l'actif du mouvement syndical des salariés, des étudiants et des lycéens ». Ce qui montre, a-t-il observé, « que l'unité d'action peut être efficace ». Pour autant, a-t-il ajouté, « tout n'est pas réglé. Il faut une discussion de fond sur les problèmes d'insertion professionnelle des jeunes (...), il faut que le gouvernement engage des discussions avec les lycéens et les étudiants sur leurs propres revendications » et reposer aussi « la question du CNE » qui « va mourir dans d'affreuses souffrances judiciaires ». Pour FO, « l'objectif n'est pas de négocier sur les flexibilités ou les souplesses (dans les contrats de travail, NDLR), car la flexibilité existe déjà ». L'action commune rendue efficace par l'adoption d'une revendication claire a, non seulement, obtenu l'abandon du CPE mais a aussi symbolisé le refus de la précarité et la solidarité entre les salariés, les étudiants et les lycéens. Jean-Claude Mailly déclarait vouloir s'attaquer au problème plus large du chômage et de l'insertion professionnelle des jeunes.

II. Les enseignements de la crise du CPE

A bien des égards, la crise du CPE correspond largement à l'illustration concrète du fameux « effet boomerang » en vertu duquel un objet reviendra d'autant plus

⁵⁰ *Les Echos*, 10 avril 2006

brutalement au visage du lanceur que celui-ci l'aura projeté avec force. Avec le recul, il est possible de distinguer trois lignes-force dans cette crise qui expliquent sa soudaineté apparente, son ampleur et son dénouement.

A. Le contexte : une accumulation de passifs

Lorsque le projet de CPE est présenté, la société française est bousculée par une succession de conflits qui se sont déroulés au cours des mois précédents et qui ont contribué à détériorer profondément les relations sociales. Ainsi, en moins de trois ans, la France a connu de puissants mouvements catégoriels (intermittents du spectacle, chercheurs, etc) et interprofessionnels (réforme de l'assurance maladie en 2004 et réforme des retraites en 2003). Sur chacun de ces sujets, les gouvernements ont pris le parti de jouer la carte de la fermeté plutôt que la négociation. Or, il existait jusque là une tradition hexagonale selon laquelle tout gouvernement confronté à des manifestations dépassant le seuil symbolique du million de manifestants se voyait contraint de battre en retraite. Souffrant naturellement quelques exceptions, cette coutume s'est ainsi vérifiée au cours des vingt-cinq dernières années.

- En 1984 le gouvernement Mauroy est contraint de retirer son projet de titularisation des maîtres de l'enseignement privé ;
- En 1986, Jacques Chirac, premier ministre, retire le projet de réforme de l'enseignement supérieur de son ministre Alain Devaquet ;
- En 1994, le premier ministre, Edouard Balladur retire son projet de contrat d'insertion professionnelle (CIP) ;
- En 1995 enfin, Alain Juppé retire son projet de réforme des retraites dans la fonction publique et des régimes spéciaux.

Bien que critiquée par certains commentateurs qui y voient une abdication du pouvoir politique, cette tradition présente pourtant plusieurs avantages. Ainsi, ne serait-ce qu'en raison de leur rareté, les manifestations de plus d'un million de personnes constituent, en tant que telles, un indicateur de l'état de l'opinion sur une question précise. Pour un gouvernement avisé, elles agissent comme un signal d'alarme qu'il n'est pas superflu de prendre en compte. De plus, le fait que chaque gouvernement ait été amené à retirer au moins un projet de réforme finit par constituer un mode de régulation sociale à part entière finalement bénéfique pour la société toute entière, la preuve que le pouvoir sait entendre la colère populaire et y répondre.

Tout cela vole en éclat avec la réforme Fillon des retraites en 2003. Alors que se développe sur tout le territoire un mouvement social d'une ampleur exceptionnelle, le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, balaie tout cela d'un revers de main en affirmant : « Ce n'est pas la rue qui gouverne ». Fort d'un score trompeur obtenu au second tour de l'élection présidentielle de 2002, d'une majorité parlementaire disciplinée et de soutiens discrets mais réels jusque dans le monde syndical, le gouvernement tout entier fait bloc et remporte une victoire prévisible.

Cette démarche d'inspiration thatchérienne va ensuite servir de mode opératoire lors de la réforme de l'assurance maladie présentée par le ministre de la santé en 2004 mais aussi à l'occasion du conflit des intermittents du spectacle qui s'est étendu de 2003 à 2006. Pourtant, à bien y regarder, on ne peut que constater que cette absence de prise en compte des mobilisations sociales traduit un affaiblissement très net du dialogue social. Peu à peu, les organisations syndicales ont face à elles un pouvoir exécutif qui fait mine d'écouter mais qui n'entend pas leur avis. L'arrivée à Matignon de Dominique de Villepin en juin 2005 ne constitue en rien un changement de méthode. A peine installé, celui-ci recourt aux ordonnances et profite de l'été pour imposer le Contrat Nouvelle Embauche (CNE) sans même avoir pris la peine de consulter les organisations syndicales.

La naissance du CPE obéit là-encore, à la même logique. Elle se fait dans un contexte d'affaiblissement inédit de ce qu'il est convenu d'appeler le « dialogue social ». Pire encore, la gestion gouvernementale des conflits antérieurs constitue autant de passifs accumulés entre le gouvernement et les syndicats qui ont compris que l'épreuve de force est dorénavant la règle.

Enfin, il n'est pas inutile de constater que le CPE surgit à un moment où la société française est aussi confrontée à des fractures sociétales majeures. Ainsi, le rejet du traité constitutionnel européen (TCE) lors du référendum du 29 mai 2005 traduit un divorce profond entre les catégories supérieures majoritairement favorables au TCE et les catégories populaires. Il est frappant de voir que les $\frac{3}{4}$ des parlementaires étaient partisans du oui alors que celui-ci n'a rassemblé que 45 % des suffrages. Sans qu'il soit utile de rouvrir ici un débat sur le contenu du traité, on ne peut que constater le décalage entre la représentation parlementaire et la société française ainsi que les profonds clivages que la traversent et qui se sont exprimés à cette occasion.

Dans le même ordre d'idées, les émeutes qui ont secoué de nombreux centres urbains en novembre 2005 constituent elles aussi une manifestation de la détérioration du tissu social. Dans une démarche violente et quelque peu stérile, une fraction de la jeunesse la plus désœuvrée est venue rappeler que des zones géographiques entières sont dépourvues des services publics élémentaires et sont surexposées au chômage et à l'exclusion. En définitive, le CPE voit le jour dans un contexte d'aggravation sans précédent des inégalités sociales d'une part et d'affaiblissement des mécanismes traditionnels de représentation politique et de régulations sociales d'autre part. A l'évidence, il y a là un terrain propice à l'émergence d'une crise majeure que le gouvernement n'a guère vu venir.

B. Une gestion gouvernementale à contre temps

Dans la droite ligne de son prédécesseur, Dominique de Villepin opte pour la fermeté dès qu'apparaissent les premières critiques formulées à l'encontre du CPE. Comme l'a rappelé la chronologie des événements, la première manifestation a lieu le 7 février 2006. En guise de réponse, le Premier ministre annonce, deux jours après, le recours à l'article 49-3 de la Constitution qui permet l'adoption du texte par l'Assemblée Nationale sans vote dès le 10 février. Avec la volonté d'aller vite, le gouvernement fait adopter le texte par le Sénat le 1^{er} mars alors que la manifestation prévue le 7 s'annonce nettement plus massive que la précédente.

Ainsi se développent de manière antagonique, deux processus : l'un parlementaire et institutionnel, vise à imposer le CPE sans l'ombre d'un débat ou d'une négociation ; l'autre consiste à élargir la mobilisation à chaque manifestation. Il est frappant de constater que ces deux processus correspondent en fait au télescopage de deux légitimités. Si la souveraineté politique est incontestablement du côté gouvernemental, la souveraineté populaire l'exprime à travers la mobilisation. Là réside peut-être la plus grave faute commise par le gouvernement. Alors que, dans une démocratie républicaine, la souveraineté nationale est l'expression de la souveraineté populaire, le Premier ministre décide d'opposer l'une à l'autre. Un choix lourd de conséquences car il porte en germes la radicalisation de la contestation et rend quasi impossible l'émergence d'une issue négociée. Le Premier ministre a-t-il eu conscience du caractère explosif d'une telle stratégie ? Toujours est-il que, après avoir fait adopter son texte par le Parlement et dans l'attente d'une décision du conseil constitutionnel, il fait mine de vouloir consulter les organisations syndicales à partir du 22 mars, mais il est trop tard. Les discussions relatives à d'éventuels aménagements du CPE ne sont alors plus de mise pour au moins deux raisons :

- Le texte a déjà été adopté par l'Assemblée Nationale et le Sénat ;
- Les manifestations ont pour objet le retrait du texte et pas son aménagement.

En fait, ce qui aurait pu être possible quand le texte a été élaboré ou à l'extrême limite, au début du conflit est, de fait, caduc. L'adoption à la hussarde du CPE par le Parlement n'aura pas eu d'effet démobilisateur, au contraire, au mot d'ordre de « retrait du CPE » aura été substitué celui « d'abrogation »...

Avec trois millions de participants, les manifestations des 28 mars et 4 avril sonnent le glas de la tactique gouvernementale qui a consisté à jouer à quitte ou double. Bunkerisé quand il fallait être ouvert, le Premier ministre ne peut que constater que la bataille du CPE ressemble plus à Waterloo qu'à Austerlitz. Après avoir constaté l'impossibilité de trouver une issue qui lui permette de sauver les apparences, Dominique de Villepin assiste, impuissant, à la mort de son projet.

C. La jeunesse scolarisée, plaque sensible de la société

Les manifestations de 2005 contre le CPE ont été l'expression visible d'une inquiétude de la jeunesse scolarisée quant à l'avenir – ou le manque d'avenir - que lui offre la société. Voilà en effet plusieurs années que la jeunesse est confrontée à un phénomène de déclassement généralisé. En clair, les jeunes sont invités à poursuivre leurs études au-delà du baccalauréat sans avoir la garantie que cet effort sera récompensé par des conditions de vie supérieures à celles de leurs parents qui, eux, sont généralement moins diplômés. Or, le CPE a immédiatement été perçu comme une mesure officialisant ce déclassement puisqu'il conduisait à institutionnaliser la précarité de l'insertion professionnelle. A bien y regarder, le CPE a été victime d'un double rejet tant par rapport au contenu du texte qu'eu égard à la logique qu'il véhiculait.

En instaurant une période d'essai de deux ans, le CPE plaçait le salarié en situation d'extrême fragilité vis-à-vis de l'employeur ce qui constituait en tant que tel un motif légitime de rejet.

Au-delà, parce qu'il était un contrat de travail au rabais, dérogoire au droit commun, le CPE sous-tendait une démarche de discrimination à l'égard des jeunes. Là si situe une caractéristique propre à chaque mesure spécifique destinée à un public ciblé. Lorsque ces mesures sont neutres pour le salarié, elles courent naturellement moins de risques d'être perçues négativement que lorsqu'elles instaurent une inégalité de fait.

Pire encore, cette inégalité ne trouvait aucune justification dans la mesure où le CPE était précisément destiné à un public de jeunes diplômés dont les qualifications sont supérieures à la moyenne. A quoi bon s'échiner à suivre des études supérieures si c'est pour, au bout du compte, se retrouver embauché à des conditions inférieures à celles des générations antérieures pourtant moins diplômées ? En fait, le CPE constituait, sans le dire, une remise en cause des politiques publiques éducatives en vigueur. En effet, depuis plusieurs décennies, les pouvoirs publics encouragent une élévation du niveau d'études que ce soit en affichant l'objectif de 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat, ou à travers le doublement du nombre d'étudiants ou en valorisant la filière professionnelle : réforme du bac pro, apparition des licences professionnelles, etc.

D. Un goût de déjà vu

Parce qu'il a pour épicerie la jeunesse scolarisée, qu'il intervient dans un contexte de relations sociales dégradées et que le gouvernement a multiplié les erreurs dans la gestion du conflit, le CPE réunissait tous les éléments propices à l'émergence d'une crise majeure. Féru d'histoire, le Premier ministre aurait d'ailleurs pu avoir à cœur de se plonger dans l'histoire sociale contemporaine. Il aurait ainsi pu identifier d'autres événements qui offrent de singulières similitudes avec la crise occasionnée par le CPE.

En 1994, Edouard Balladur, Premier ministre de la seconde cohabitation donne son feu vert à la naissance d'un Contrat d'Insertion Professionnelle (CIP), qui prévoyait pour tout jeune entrant sur le marché du travail à un niveau inférieur à bac +3, une rémunération correspondant à 80 % du SMIC (voir encadré). Remarquons au passage que cette mesure figurait dans la loi quinquennale pour l'emploi du Ministre du travail et que celle-ci faisait l'objet de nombreuses critiques de la part des organisations syndicales tant sur le fond que sur la forme notamment quant à son caractère non négocié. Enfin, la gestion des manifestations par le gouvernement qui n'a eu de cesse d'affirmer sa fermeté avant de devoir retirer son projet en catastrophe, venait compléter ce tableau.

Encadré : le Contrat d'Insertion Professionnelle (1994)

Quelques mois après le retour de la droite aux affaires, le gouvernement fait voter la loi quinquennale sur l'emploi à la fin de l'année 1993. Outre de multiples dispositions visant à déréglementer le marché du travail, elle prévoit la création d'un contrat d'insertion professionnelle (CIP) qui ouvre la voie à un SMIC jeunes. Le CIP est un contrat à durée déterminée (CDD) d'une durée comprise entre 6 et 12 mois, ouvert aux jeunes de moins de 26 ans ayant au moins le baccalauréat. Il pouvait être élargi à des jeunes titulaires d'un diplôme Bac+2, BTS ou DUT. A la différence des contrats spécifiques qu'il devait remplacer, le CIP ne prévoit plus de formation obligatoire. Enfin, la rémunération prévue pour les salariés en embauchés en CIP devait être fixée par décret, déterminée en pourcentage du SMIC.

Le mouvement de contestation démarre après la publication le 24 février 1994 des décrets d'application. Le CIP permettait donc l'embauche de jeunes salariés, à 80% du SMIC pour un temps plein en CDD renouvelable une fois, sans aucune garantie d'embauche au terme du contrat. On pouvait légitimement y voir pour les employeurs une incitation aux licenciements des salariés âgés et mieux payés dès lors que leur était proposée une main d'œuvre à bon marché, inépuisable, des jeunes de moins de 26 ans en contrats de courte durée. Pour les titulaires de diplômes Bac +2 qui trouvaient généralement un emploi en moins d'un an, il s'agissait clairement de baisser les salaires. Le SMIC jeunes allait dévaloriser les diplômes et peser sur l'ensemble des grilles de salaires et des conventions collectives.

Au début du mois de mars, le gouvernement reculait une première fois : il s'engageait à ce qu'aucun jeune titulaire d'un diplôme Bac+2 ne soit payé en dessous du SMIC. Le lendemain, toutes les confédérations syndicales signaient une déclaration commune pour demander le retrait des décrets et décidaient d'une journée de mobilisation décentralisée. Une semaine plus tard, le ministre du travail Michel Giraud proposait un « carnet de suivi du jeune » tenu par un « tuteur ». Un projet de décret complémentaire circule avant d'être publié au Journal Officiel le 22 mars. Il est mal accueilli par le patronat, qui le juge « inapplicable, les entreprises étant incapables d'assumer le tutorat tel qu'il est prévu ». Les 10 et 17 mars sont des journées de mobilisation des étudiants puis des salariés. Les manifestations sont un succès. Le 21 mars, FO demande une nouvelle fois le retrait du CIP puis annonce engager une action auprès du Conseil d'Etat et du BIT. Le 25, une nouvelle journée de manifestation réunit 350 000 personnes dans toute la France. Le 28, le gouvernement annonce la « suspension pour une semaine de l'application du CIP » pour « trouver un nouveau système et mettre fin au CIP ». L'idée d'une ANPE-jeunes est évoquée. Le 30 mars, le CIP est définitivement retiré après trente-cinq jours de manifestations de lycéens, d'étudiants et de salariés.

L'échec de la tentative d'instaurer un SMIC jeunes au travers du CIP a mis provisoirement un coup d'arrêt aux mesures visant à traiter spécifiquement le problème de l'emploi des jeunes. Le CIP s'inscrivait dans le prolongement d'une série de mesures dérogatoires engagée depuis le milieu des années 70 et visant à favoriser l'insertion des jeunes sur le marché du travail au

travers de des formules de « sas » qui multiplient les transitions entre vie active et scolarité. Plus que les dispositifs précédents, le CIP généralisait la précarité pour les jeunes et allait tirer vers le bas l'ensemble des salaires. En trente ans, jamais les politiques de l'emploi destinées à favoriser l'emploi des jeunes ne sortiront véritablement de cette logique.

En 1986, le projet de loi Devaquet sur l'université. Là encore, les événements de novembre et décembre 86, cumulent les trois facteurs présents dans la crise du CPE :

- un projet de réforme de l'enseignement supérieur instaurant une sélection à l'entrée de l'université et une dévalorisation des diplômes consécutive à l'abandon de leur caractère national immédiatement perçu comme contradictoire avec la démocratisation de l'université et l'obtention du diplôme comme remède contre le chômage ;
- Un contexte de dégradation du climat social dû, entre autres, aux premières mesures prises par le gouvernement de l'époque : privatisations des entreprises nationalisées, suppression de l'autorisation administrative de licenciement (mesure qui devait créer 400 000 emplois d'après le CNPF...), suppression de l'impôt sur les grandes fortunes, expulsions massives et médiatiques d'étrangers en situation irrégulière, multiplication de bavures policières non condamnées par le Ministère de l'intérieur, etc.
- Une crispation du gouvernement dès l'apparition des premières manifestations suivie d'un refus de toute modification du projet de loi jusqu'à l'atteinte d'un point de non-retour. Au final, alors que le gouvernement s'apprête à amender son texte, la mort d'un étudiant, à coups de matraque, anéantit toute possibilité de sortie de crise négociée. L'abandon du texte incriminé devient irréversible.

Mai 68 : A première vue, les événements de mai 68 réunissaient au moins deux des trois critères présents dans les mouvements répertoriés ci-dessous :

- Même si la problématique de la peur du chômage ou de la dévalorisation des études universitaires n'est pas flagrante, il n'en demeure pas moins que la crise de 1968 émerge au sein de la jeunesse étudiante et que c'est d'ailleurs à cette occasion que celle-ci émerge en tant que plaque sensible de la société.
- La gestion de la crise par l'exécutif est également marquée par un indiscutable caractère erratique. D'abord marquée par une extrême fermeté, la ligne des autorités a donné l'impression d'un flottement (annonce – vite oubliée - d'un référendum, « disparition » du Président de la République). Ce n'est que dans la dernière ligne droite que le pouvoir a repris la main en impulsant les accords de Grenelle (10 % d'augmentation de salaires et 30 % d'augmentation du SMIC) et en dissolvant l'Assemblée Nationale ce qui permettait d'offrir un débouché institutionnel à crise sociale.

Enfin, même si on a parfois tendance à l'oublier, les événements de mai 68 ont surgi dans un contexte social largement dégradé. En effet, les ordonnances de 1967 relatives à la sécurité sociale avaient entraîné une vague de mobilisation syndicale. Sur le plan sociétal, la France sortait à peine d'une guerre coloniale qui ne disait pas son nom et assistait à l'émergence de la génération du baby boom avec toutes les

évolutions sociologiques que cela allait entraîner même si elle ne le mesurait pas encore...

PARTIE II. SITUATION DE L'EMPLOI DES JEUNES : LA LONGUE MARCHÉ VERS L'EMPLOI

Les dernières décennies ont été marquées par une insertion de plus en plus difficile des jeunes sur le marché du travail. Pour le sociologue Louis Chauvel, l'accumulation de l'ensemble des difficultés auxquelles les jeunes font face pour s'insérer sur le marché du travail se résume ainsi : il constate que les jeunes et les seniors ont été tenus à l'écart du monde du travail pour réserver ce dernier à une classe d'âge extrêmement réduite, de 30 à 55 ans, voire de 40 à 49 ans. Ainsi, souligne-t-il lors d'un débat au Sénat⁵¹ : *ce paradoxe veut que l'on est vieux de plus en plus jeune et jeune de plus en plus vieux*. Cette partie se propose d'illustrer la longue marche vers l'emploi que subissent les jeunes générations. Après avoir dressé un état des lieux de la situation des jeunes sur le marché du travail, se posera la question des causes et des conséquences de cette insertion toujours plus chaotique des jeunes dans la vie professionnelle.

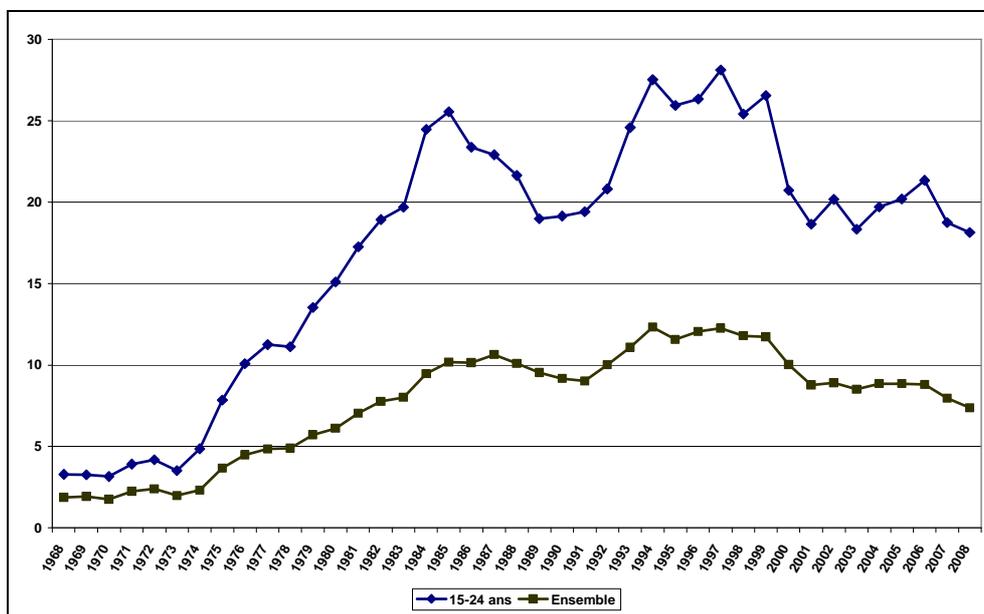
I. Etat des lieux

A. Un jeune sur cinq au chômage, vraiment ?

L'argument principal développé par le gouvernement lors de la crise du CPE reposait sur une statistique du chômage des jeunes catastrophique : plus de 20% de chômage chez les moins de 25 ans, un niveau très supérieur à l'ensemble de la population. La situation méritait que l'on s'y attaque par tous les moyens : « je considère comme mon devoir d'agir » expliquait le Premier ministre lors de la présentation de la mesure en janvier 2006.

⁵¹ Sénat, « Entreprises et jeunes diplômés », Actes du colloque organisé au Sénat le 6 juin 2006 par la Commission des Affaires Economiques, Rapport d'information n°435, Jean-Paul Emorine rapporteur

Graphique 1
Taux de chômage des jeunes et taux de chômage de l'ensemble des actifs
France 1968-2008



Source : OCDE

Le graphique 1 retrace l'évolution du taux de chômage des jeunes âgés de 16 à 25 ans et celui de l'ensemble des actifs sur la période 1968-2008. Si les évolutions des deux courbes sont globalement les mêmes, le graphique montre que les actifs jeunes sont confrontés à un taux de chômage bien plus élevé, particulièrement depuis le milieu des années 70. Ce taux a dépassé les 25% au milieu des années 80 puis au milieu des années 90 avant de refluer légèrement pour s'établir autour de 20%. De plus, les jeunes femmes subissent davantage que leurs homologues masculins la détérioration de la situation des jeunes salariés. Elles sont relativement plus exposées au risque de chômage et moins souvent actives occupées que les jeunes hommes (Elbaum et Marchand, 1994).

Toutefois, ce taux de chômage, calculé comme le rapport entre le nombre de chômeurs et la population active d'une même classe d'âge n'est pas la meilleure mesure pour appréhender la situation du chômage des jeunes (Lefresne, 2003). En effet, ce chiffre donne l'impression qu'un jeune sur cinq est chômeur, impression largement reprise dans le débat public. Toutefois, ce calcul prend en compte uniquement les personnes actives, c'est à dire celles comptabilisées dans la population active, donc sorties du système scolaire. Or, moins d'une jeune sur trois est « actif », les autres poursuivant des études. La France présente d'ailleurs la spécificité d'avoir des jeunes qui prolongent leurs études plus longtemps que leurs voisins. Ce chiffre doit donc être nuancé par un autre : le pourcentage de jeunes au chômage. Rapporté à l'ensemble de la population âgée de 15 à 24 ans, le nombre de chômeurs indique que 7,1 % des jeunes en 2008 sont au chômage, ce qui conduit à relativiser le nombre de jeunes qui subissent le risque de chômage. Ce taux est d'ailleurs voisin de celui affiché par la moyenne de l'Union à 15 (7,4%). Seuls quelques pays européens ne présentent pas une structure spécifique de l'emploi des jeunes par rapport au reste des actifs : l'Allemagne, l'Autriche et le Danemark.

Tableau 1
Proportion de jeunes de 15-24 ans au chômage

	1997	2001	2005	2008
France	9,6	6,6	7,8	7,1
Allemagne	5,2	4,2	7,7	5,5
Espagne	16,1	9,1	9,4	11,7
Danemark	6,3	5,7	5,9	5,5
UE-15	9,7	6,9	7,9	7,4
Italie	13,1	10,3	8,1	6,6
Pologne	7,8	15,7	13,2	5,7
Suède	10	5,9	11,5	10,7
Royaume Uni	9,6	7,6	8,0	9,2

Source : Commission européenne

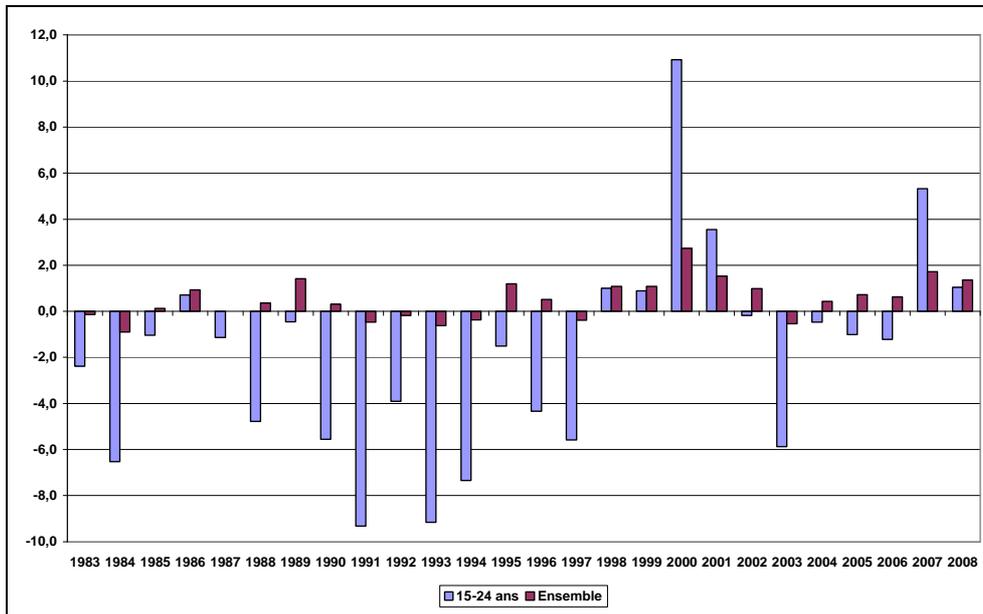
Au-delà de la querelle de chiffres, la situation de l'emploi des jeunes est marquée par des difficultés profondes qu'il convient de ne pas éluder. Plus spécifiquement, la situation de l'emploi des jeunes est caractérisée par plusieurs caractéristiques, que nous abordons dans la suite de cette partie.

B. L'emploi des jeunes plus sensible aux évolutions de l'activité

En premier lieu, la situation de l'emploi, pour les jeunes davantage que pour le reste de la population active est tributaire de la conjoncture économique. Les périodes de regain de croissance sont marquées par une situation de l'emploi plus favorable tandis que les périodes de recul de l'activité se traduisent par une dégradation des indicateurs du marché du travail. Lorsque l'économie tourne au ralenti, le nombre de postes à pourvoir diminue.

En effet, les périodes d'amélioration de la conjoncture se traduisent par une amélioration de la situation des jeunes sur le marché du travail. A l'inverse, lorsque la conjoncture se dégrade, les indicateurs du marché du travail se dégradent plus rapidement pour les jeunes salariés que pour le reste de la population. Plusieurs indicateurs l'indiquent, notamment l'évolution du taux de chômage des jeunes, qui est beaucoup plus heurtée que celle du taux de chômage de l'ensemble des actifs sur le graphique 1. Les évolutions de l'emploi le montrent également. Le graphique 2 compare les variations annuelles de l'emploi des 15-24 ans à celle de l'ensemble des actifs. Les variations sont très nettement amplifiées pour les emplois occupés par les plus jeunes, avec de fortes baisses au début des années 90 marquées par un fort ralentissement de l'activité et une récession en 1993 et à l'inverse une très forte progression en 2000, lorsque la croissance a retrouvé un rythme dépassant les 4% en rythme annuel.

Graphique 2
Variations annuelles de l'emploi (1982-2008)



Source : INSEE

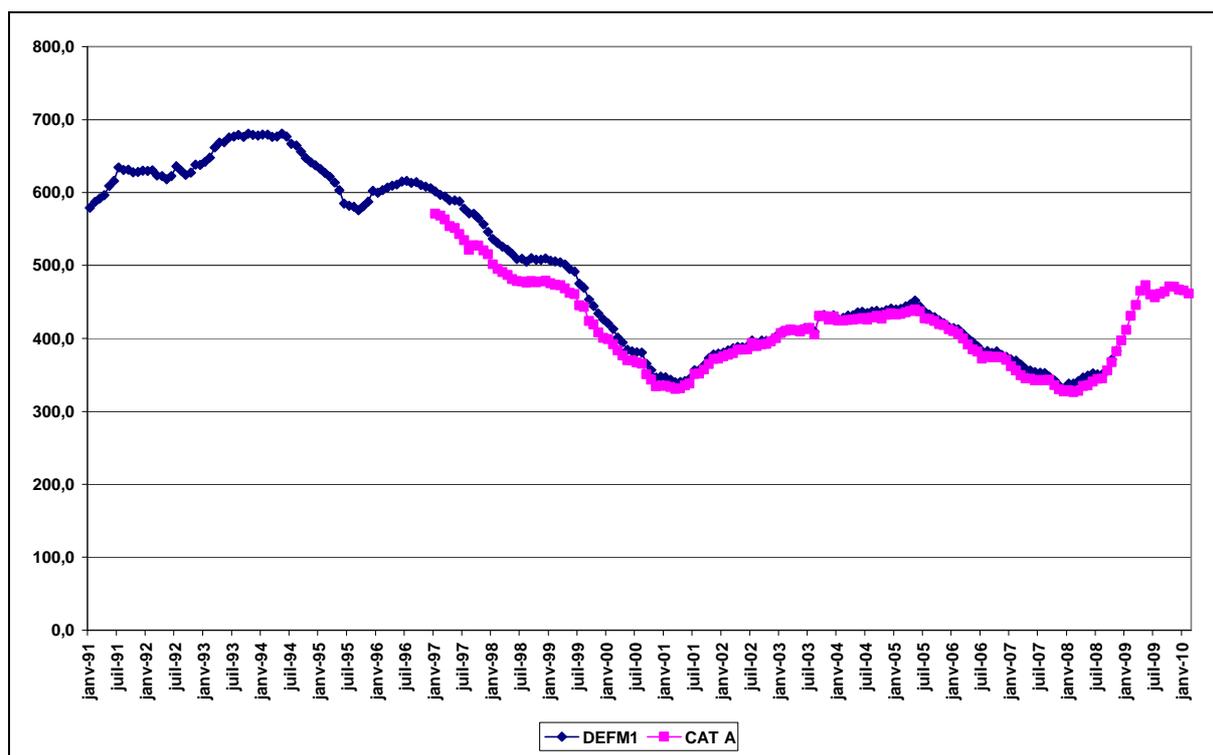
Ce phénomène dit de « sur-sensibilité » de l'emploi des jeunes au cycle économique est identifié par plusieurs travaux, parmi lesquels ceux de Fondeur et Minni (2005). En 2002-2004, la sensibilité du volume d'emplois temporaires au cycle économique a surtout un impact sur les actifs de moins de trente ans. Avec les répercussions de la crise financière et l'entrée en récession des économies à partir de l'automne 2008, le phénomène se vérifie à nouveau de manière brutale. En seulement six mois entre octobre 2008 et avril 2009, près de 100 000 nouveaux inscrits au chômage ont moins de 25 ans. Soulignant que le taux de chômage augmente de 1,4 point au second semestre 2008, la DARES rappelle que, « *généralement peu diplômés et possédant une courte expérience professionnelle les jeunes présents sur le marché du travail sont plus sensibles aux fluctuations conjoncturelles que les actifs plus expérimentés* »⁵².

Les jeunes sont les premiers visés lorsque les employeurs réduisent la force de travail en période de ralentissement. Ils mettent d'abord fin aux missions d'intérim et aux CDD. Or, un jeune actif sur cinq occupe un emploi temporaire. Ces contrats temporaires ont été les premiers touchés par le ralentissement économique entre 2002 et 2004 (Givord, 2006). La crise de 2008 produit les mêmes effets. Les jeunes étant les premiers concernés par ce type de contrats courts, ils sont aussi les premiers à faire les frais des politiques d'ajustement de la main d'œuvre menées par les entreprises. Et ce phénomène est peut-être encore plus marqué au cours de la crise actuelle que lors de précédents épisodes de ralentissement économique. La succession de réformes du marché du travail a favorisé les formes d'emplois flexibles. Plus nombreux qu'auparavant, ces contrats précaires se traduisent par des suppressions de postes également plus nombreuses.

⁵² DARES, « Emploi et chômage des 15-29 ans en 2008 », *Premières informations, premières synthèses*, n°39.1

Autre phénomène observé récemment, l'arbitrage mené par les entreprises entre heures supplémentaires et emplois précaires dans leurs choix d'ajustement de la force de travail. La loi TEPA votée en août 2007 qui prévoit des exonérations fiscales sur les heures supplémentaires conduit les entreprises à proposer des heures supplémentaires à certains salariés et à se séparer des contrats précaires. Les intérimaires ont ainsi fortement subi les premières secousses de la crise économique.

Graphique 3
Nombre de demandeurs d'emploi de moins de 25 ans
(hommes et femmes – janvier 1991- février 2010)



Source : DARES, ministère du travail

Note : le graphique présente deux courbes en raison du changement de mode de calcul intervenu en février 2009.

La catégorie A correspond aux demandeurs d'emploi inscrits au Pôle emploi, qui sont sans emploi, qui n'ont exercé aucune activité au cours du mois et qui recherchent activement un emploi. Elle se rapproche le plus de l'ancienne catégorie DEFM1.

Lorsque l'emploi devient rare, on observe des phénomènes dits de file d'attente, les personnes plus diplômées ou expérimentées passent avant celles qui le sont moins. Les jeunes demandeurs d'emploi, par définition, sont peu expérimentés et subissent donc plus que les autres la pénurie de travail. Lorsque de surcroît, ces salariés sont peu qualifiés, ils sont les plus exposés au ralentissement de l'activité.

Les enquêtes génération du CEREQ illustrent bien la sensibilité de l'entrée des jeunes sur le marché du travail au dynamisme de l'activité économique. Publiée tous les trois ans, cette enquête permet de comparer les trajectoires des jeunes sortis du système scolaire en 1998, 2001 et 2004. En 1998, les effets d'une conjoncture défavorable se sont fait sentir. Puis, la croissance aidant, trois ans après leur entrée dans la vie active, seuls 10,9% d'entre eux étaient toujours à la recherche d'un emploi. Pour la génération 2001, qui a subi rapidement

la dégradation de la conjoncture, le taux de chômage est resté plus élevé. Trois ans après, 16,6% d'entre eux étaient au chômage.

Plus que le taux de chômage, il convient donc de regarder d'autres indicateurs. Le chômage des jeunes dans les mois qui suivent la fin de leurs études est bien une préoccupation et la manière dont les jeunes vivent leur entrée sur le marché du travail est une véritable question. S'agit-il d'accepter le premier emploi venu, et donc d'accepter dans de nombreux cas, certaines formes de déclassement ? Ou bien, peut-on encore à la fin de ses études choisir véritablement son employeur comme c'était le cas dans les années 60-70 ? La crainte de se retrouver au chômage dès l'entrée sur le marché du travail demeure vive. On n'observe pas d'amélioration de la situation de ce point de vue (à l'inverse de ce qui s'est produit dans d'autres pays européens dans les années 80), alors que la durée des études a été en moyenne allongée de trois années. Les nouvelles générations sont plus diplômées mais lorsqu'elles parviennent à acquérir une situation stable dans les entreprises, c'est au prix de difficultés croissantes.

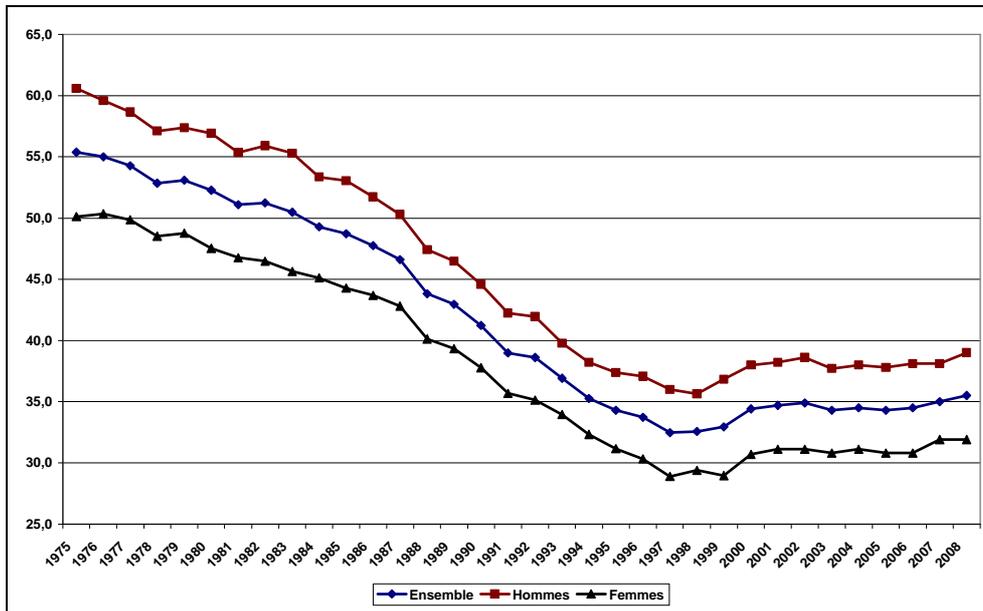
C. Le prolongement des études comme stratégie de retardement de l'entrée sur le marché du travail

La durée des études initiales n'a cessé de croître depuis l'après-guerre, passant de 10 ans en moyenne pour les générations nées entre 1940 et 1944, à 14 ans pour celles nées entre 1970 et 1974 (Biscourp, 2006). On devrait se satisfaire de l'allongement de la durée d'études. Comme le souligne l'OCDE, cela constitue un élément positif, qui va dans le sens d'une meilleure « employabilité ». Mais, dans un contexte de chômage élevé et persistant, le prolongement des études constitue une stratégie de retardement de l'entrée sur le marché du travail, qui s'apparente dans bien des cas à un vrai parcours du combattant dans un contexte marqué par une croissance durablement faible, en France comme dans le reste de l'Union européenne.

La durée des études en France est plus élevée que les autres pays européens. Deux tiers des jeunes de moins de 25 ans ne sont pas sortis du système scolaire alors que c'est le cas de seulement un jeune sur deux en moyenne dans le reste de l'Union européenne.

La prolongation de la scolarité s'est traduite statistiquement par la diminution de l'activité des jeunes de moins de 25 ans. Depuis l'apparition d'un chômage élevé au milieu des années 70, qui a persisté dans les décennies qui ont suivi, le taux d'activité des 15-24 ans marque une diminution rapide dans les années 80 et au début des années 90. Elle s'interrompt toutefois à partir des années 1997-1998 puis rebondit légèrement au début des années 2000, période relativement favorable pour l'activité économique. Le taux d'activité de cette classe d'âge se stabilise ensuite autour de 34% en 2006. Il reste un peu plus élevé pour les hommes à 38% que pour les femmes à 31% même si les tendances sont désormais identiques pour les hommes et les femmes. L'écart entre l'activité des hommes et des femmes ne se réduit plus. Le rattrapage entamé par les femmes dans les années 80 s'est arrêté au début des années 90.

Graphique 4
Taux d'activité des 15-24 ans (1975-2008)



Source : INSEE

D. Les diplômes protègent relativement du chômage mais de moins en moins de la précarité

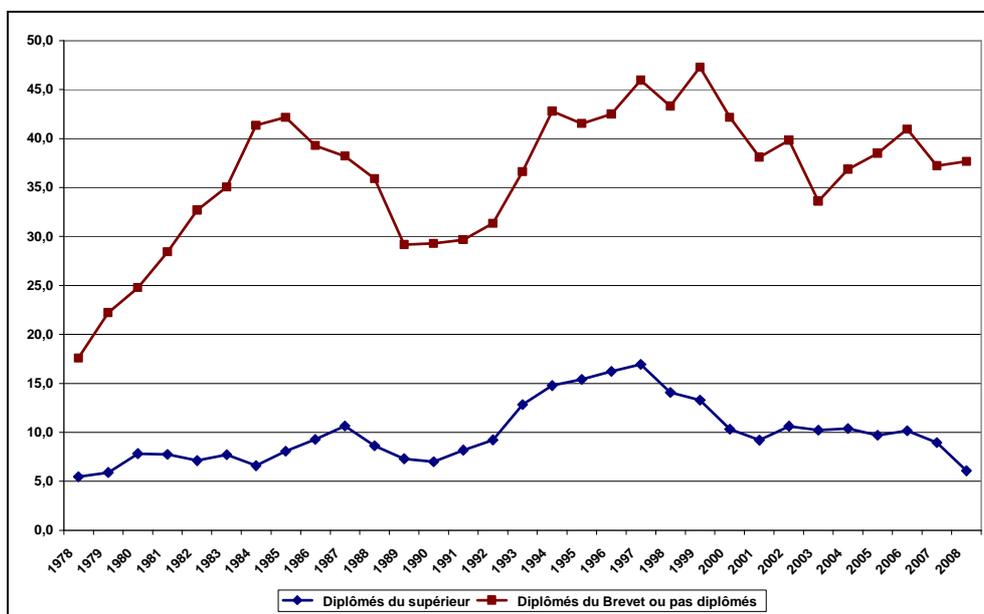
Dans un contexte de pénurie d'emploi, observée en France comme dans la majorité des pays développés, la concurrence s'est accrue entre les jeunes frappant à la porte du marché du travail et a favorisé la course aux diplômes. Le diplôme est perçu par les employeurs comme un « signal » des compétences des jeunes candidats à l'embauche. Les non diplômés subissent un effet de file d'attente qui bénéficie aux diplômés, ces derniers étant les premiers embauchés. Le diplôme constitue donc encore un atout, mais le parcours vers un emploi stable et bien rémunéré s'avère bien souvent chaotique. Même élevé, le diplôme ne garantit plus l'accès à un emploi stable (Givord, 2006). La précarité se banalise en début de carrière professionnelle, y compris pour les jeunes plus qualifiés, largement frappés par le déclassement.

En matière de chômage, selon l'INSEE la probabilité d'être au chômage est beaucoup plus faible pour les jeunes qui ont obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur que pour ceux qui ont au plus un brevet des collèges. En 2008, le taux de chômage des jeunes actifs ayant au plus un brevet des collèges s'élève à 37 % alors que celui des diplômés du supérieur n'est que de 6 % (graphique 5).

Toutefois, il apparaît, qu'à niveau de formation donné, toutes les générations occupent des emplois moins qualifiés en 2007 qu'en 1983 (Degorre et al., 2009). L'explication réside essentiellement dans la croissance forte des effectifs de l'enseignement supérieur dans les années 90. Les jeunes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur court (+ 69 % sur

le marché du travail de 1990 à 1997) ont connu des difficultés à accéder aux postes de cadres et aux professions intermédiaires. La proportion d'emplois non qualifiés a fortement progressé chez les jeunes bacheliers, passant de 11 % à 29 % entre 1990 et 1997.

Graphique 5
Taux de chômage (sortis depuis 1 à 4 ans de formation initiale) en début de vie professionnelle selon le niveau de diplôme



Source : INSEE

De manière symétrique, les moins qualifiés sont davantage confrontés au risque de chômage que la période soit à l'embellie de l'activité économique ou non. Durant la période 1997-2001, les peu diplômés ont été ceux qui ont le moins profité de la reprise. Leur taux de chômage a baissé moins rapidement que celui des diplômés du secondaire ou du supérieur. Puis, lors de la période d'aggravation du chômage qui a caractérisé le début des années 2000, l'augmentation a été plus forte pour les jeunes actifs que pour ceux ayant plus d'ancienneté sur le marché du travail. En outre, pour ces jeunes actifs, la hausse du chômage a été plus importante pour les moins diplômés que pour les diplômés du supérieur et les bacheliers (Fondeur et Minni, 2006).

Le fait que le chômage des jeunes apparaisse élevé si l'on raisonne en termes de taux par rapport aux seuls actifs traduit également le fait que parmi cette classe d'âge sont entrés sur le marché du travail tous les jeunes sortis du système scolaire sans qualifications ou avec des qualifications faibles. Ces jeunes restent aujourd'hui plus souvent soumis au risque de chômage. Le taux de chômage des jeunes que présente le graphique 1 qui porte sur les seuls actifs sortis du système scolaire comptabilise par conséquent une forte proportion de jeunes qui ont des qualifications faibles.

Enfin, il convient de rappeler que tous les ans, entre 100 et 150 000 jeunes sortent du système scolaire, sans diplôme, qu'il s'agisse d'un diplôme de l'enseignement supérieur, du baccalauréat, d'un BEP ou d'un CAP. Le taux de chômage de ces jeunes sans diplôme est

particulièrement élevé. Il est passé de 18% à 41% entre 1978 et 2005. Il s'écarte de plus en plus de celui des diplômés (Bouchardeau, 2009).

La conséquence de l'allongement général de la durée des études est l'apparition d'un phénomène dit de « suréducation », c'est-à-dire que les compétences requises pour l'emploi occupé sont inférieures à celles assurées par le diplôme. Les dernières générations sorties du système éducatif, ont été de plus en plus formées, et ont subi des difficultés croissantes pour décrocher un emploi correspondant à leur niveau d'étude. Plusieurs travaux français parlent plutôt du « déclassement » des diplômés et montrent un développement massif du phénomène (Forgeot et Gautié, 1997 ; Nauze Fichet et Tomasini, 2002).

A partir des deux enquêtes sur les diplômés du supérieur en 1984 et 1996, réalisées par le Céreq, Guironnet (2006) montre qu'en 1999, les « suréduqués » représentent 44,7% des jeunes diplômés dont le parcours professionnel est observé sur trois ans, soit une augmentation de plus de 20% en 12 ans. Le phénomène est donc loin d'être marginal. L'étude montre également que le phénomène touche moins les hommes que les femmes mais que la différence s'atténue. Autre résultat intéressant, les diplômés de second cycle sont davantage concernés, à l'exception des BTS et DUT, ce qui reflète le faible recrutement de jeunes cadres au niveau de la licence. Parallèlement, ce sont les plus importants niveaux de diplôme qui présentent les plus faibles taux de « suréducation ». En termes de filière, il est intéressant de retenir que les diplômés en lettres et sciences humaines qui étaient les plus touchés par le déclassement en 1987 ont été rejoints en 1999 par les diplômés de la filière économie et droit, le peu de débouchés dans la première filière entraînant un déplacement des étudiants vers la seconde. Enfin, les grandes écoles constituent toujours une barrière contre le déclassement, même si cela n'est plus si évident.

E. La montée des précarités

L'instabilité durable dans l'emploi au cours des premières années de la vie active est une manifestation de la précarité grandissante que subissent les moins de 25 ans. Ce phénomène s'observe à plusieurs échelles, régionale, nationale mais aussi européenne. Partout, des formes plus flexibles d'emploi se sont développées, au grand bonheur des employeurs mais au détriment des salariés. Les jeunes notamment ont subi la flexibilisation des marchés du travail. Pour nombre d'entre eux, passer par un emploi temporaire constitue une étape incontournable de l'insertion professionnelle. Mais de plus en plus se constituent des « trappes à précarité » dans lesquelles les jeunes salariés s'enlisent, le rôle de tremplin joué par le CDD vers le CDI étant très incertain.

Depuis le début des années 80, la part des emplois temporaires s'accroît pour l'ensemble des salariés. Toutefois, la proportion d'emplois temporaires augmente de manière très sensible pendant la phase d'insertion professionnelle, c'est-à-dire sortie depuis un à quatre ans de formation initiale. Les jeunes qui ont quitté le système scolaire sans diplôme sont particulièrement victimes de cette montée de la précarité, près de la moitié d'entre eux occupent des emplois temporaires, tandis que les trois quarts des diplômés de l'enseignement supérieur occupent un CDI. La précarité s'étend néanmoins parmi les diplômés du supérieur dans les premières années d'activité. En outre, elle s'étend aux

salariés sortis depuis cinq à dix ans du système éducatif, surtout parmi les moins diplômés, c'est-à-dire qu'elle prend un caractère durable. De même, les situations de sous-emploi – qui désignent les personnes travaillant à temps partiel mais souhaitent travailler davantage – sont fréquentes en début de vie professionnelle. Elles sont deux fois plus fréquentes parmi les jeunes actifs que parmi les actifs ayant plus de dix ans d'ancienneté et touchent beaucoup plus les femmes. La progression du sous-emploi a été particulièrement rapide entre 1992 et 1997, la part des jeunes actifs travaillant à temps partiel et souhaitant travailler davantage est passée de 7 à 14 %. Le sous-emploi parmi cette catégorie d'actifs se développe à nouveau depuis 2003 (Degorre et al., 2009).

Les taux d'emploi⁵³ masquent ces situations. Des taux d'emploi élevés sont très souvent obtenus en Europe par le recours massif aux CDD ou aux contrats à temps partiel. Les Pays Bas enregistrent un record en matière de temps partiel. Le taux d'emploi des jeunes est pourtant de 66%, supérieur au taux français et peu éloigné de l'objectif initialement fixé pour 2010 au niveau européen dans le cadre de la stratégie de Lisbonne. L'Espagne, avant la crise, a recouru largement au CDD pour réduire son taux de chômage et relever ses taux d'emploi. Un tiers des salariés espagnols de plus de 15 ans disposaient d'un contrat de ce type en 2004 contre seulement 14% dans le reste de l'UE.

Tableau 2
Taux d'emploi en Europe,
moins de 25 ans et ensemble de la population en âge de travailler

	Taux d'emploi des 15-24 ans		Taux d'emploi des 15-64 ans	
	2000	2008	2000	2008
UE-27	37,4	37,6	62,2	65,9
France	28,6	32,2	62,1	65,2
Allemagne	47,2	46,9	65,6	70,7
Royaume-Uni	56,6	52,4	71,2	71,5
Suède	42,2	42,2	73	74,3
Italie	26,4	24,4	53,7	58,7
Espagne	32,5	36,0	56,3	64,3

Source : Commission européenne

En France, le taux d'emploi des 15-24 ans s'établit à 32,2% en 2008. Il reste inférieur de cinq points à la moyenne européenne à 27. Toutefois, il a progressé au cours des années 2000-2007, sous l'effet principalement d'une progression de l'emploi précaire. Le nombre d'intérimaires et de bénéficiaires d'un contrat aidé a été multiplié par quatre entre 1982 et 2001 ; le nombre des autres contrats à durée déterminée par trois (Givord, 2006). Cancé et Fréchou (2003) montrent que l'essor des contrats courts, CDD et intérim tout au long des années 90 a pu s'observer tant dans les périodes de chômage élevé que dans les périodes où le chômage diminuait. Il touche particulièrement les jeunes qui obtiennent, à diplôme égal, plus difficilement des emplois en CDI. L'âge est ainsi le facteur qui joue le plus sur le type de contrat. Deux raisons principales favorisent cette évolution : premièrement, les jeunes ne peuvent pas mettre en avant l'expérience professionnelle qu'exige l'entreprise

⁵³ Le taux d'emploi d'une classe d'individus est calculé en rapportant le nombre d'individus de la classe ayant un emploi au nombre total d'individus dans la classe

pour conclure un engagement durable. Deuxièmement, les entreprises utilisent les contrats précaires pour évaluer la qualité des jeunes embauchés. Cette étude rappelle également que les contrats courts, correspondent souvent à des situations précaires, tant sur le plan personnel que professionnel. Ils obligent souvent à rechercher un autre emploi, tout en travaillant. Enfin, il est souligné que les titulaires de CDD travaillent plus souvent le week-end et les intérimaires la nuit. Les contrats précaires entraînent une vie précaire et retardent l'autonomisation des jeunes. Ils limitent les projets de long terme comme la naissance d'un enfant. Ils génèrent des difficultés d'accès au logement et au crédit bancaire.

Tableau 3
Répartition des jeunes actifs âgés de 15 à 29 ans selon le statut d'emploi

	2007	2006	2005	2004
Non salariés	3,7	3,7	2,9	3,2
Salariés	96,3	96,3	97,1	96,8
Intérimaires	5,1	5,0	5,1	4,9
Apprentis	6,9	6,6	6,6	5,9
Contrats à durée déterminée	20,0	19,8	19,0	19,3
Contrats à durée indéterminée	64,4	65,0	66,4	66,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Emploi total (en milliers)	5 119	4 986	4 927	4 884

Source : INSEE, enquête emploi

En conséquence, les formes dites « atypiques » ont grignoté petit à petit sur le CDI et sont devenues pour beaucoup un passage obligé pour l'entrée dans la vie active. Si le CDI reste la forme la plus courante d'emploi pour les jeunes âgés de 15 à 29 ans (tableau 3), sa part n'a cessé de décroître au cours des dernières années. En 2008, plus d'un tiers des emplois salariés des jeunes de 15 à 29 ans sont des CDD du privé, des emplois en intérim, des postes de non-titulaires du public ou des emplois aidés, contre moins de 15 % pour l'ensemble des salariés (Minni, 2009). Cette progression prolonge une tendance observée depuis le début des années 80. Dans un contexte de chômage élevé, l'essor des emplois de services mal payés, la multiplication des emplois à temps partiel et des emplois de courte durée souvent mal couverts par les conventions collectives constituent différentes formes de l'émiettement de l'emploi qui touche avant tout les jeunes. Il est intéressant de constater que les formes de la précarité diffèrent lorsqu'on est un homme ou une femme, l'intérim est davantage représenté chez les hommes, le CDD plus courant chez les femmes, et souvent à temps partiel.

Les jeunes sont donc au cœur de cette évolution vers une fragilisation de la norme d'emploi que constitue le CDI (Fondeur et Minni, 2005). Ils occupent davantage des emplois temporaires que les actifs plus anciens, en lien en grande partie avec les pratiques de recrutement des entreprises qui privilégient désormais ce type de contrat. Reste à savoir si ces contrats sont appelés à être transformés à terme en CDI ou bien si les individus sont durablement employés avec des contrats de ce type.

Les études sur ce point sont peu conclusives. Si elles font apparaître un avantage pour le salarié à occuper un CDD pour obtenir un emploi stable par rapport à un salarié au chômage, en revanche, rien ne permet d'affirmer que le CDD constitue véritablement un

tremplin vers l'emploi stable. D'après Cancé et Frechou (2003), seulement un quart des intérimaires et un tiers des salariés en CDD en 2001 ont obtenu un CDI un an plus tard. En outre, le CDD conduit plus facilement au CDI que l'intérim, en raison du lien contractuel déjà établi par un salarié en CDD avec l'entreprise. L'intégration d'un salarié en CDD est en outre facilitée par la durée moyenne des contrats : deux semaines pour une mission d'intérim, deux mois et demi pour un CDD.

De plus, les emplois occupés par les jeunes bénéficient souvent d'une aide de l'État (apprentissage, contrats de professionnalisation, SEJE, emplois jeunes, contrats d'accompagnement vers l'emploi,...) : c'est le cas de plus du quart des emplois des moins de 26 ans, contre 5 % de l'ensemble des emplois. Là encore, si la politique de l'emploi a pu éloigner les jeunes du risque de chômage, elle a accompagné la montée de la précarité. Elle a notamment constitué un vecteur puissant du développement du temps partiel : un tiers des jeunes de moins de 25 ans qui occupent un emploi à temps partiel sont en stage ou en contrat aidé. En outre, il s'agit bien souvent de temps partiel subi, un jeune travailleur à temps partiel sur deux souhaiterait travailler davantage (Lefresne, 2003).

Enfin, stade ultime de la précarité pour les jeunes, les stages dont le nombre n'a cessé de progresser, ouvrant aux entreprises la possibilité de multiplier tous les abus. Près d'un étudiant sur deux, soit environ 800 000 étudiants, effectue au moins un stage au cours de sa scolarité. Alors que la pratique du stage doit favoriser l'insertion professionnelle, ces formules sont devenues extrêmement fréquentes dans certains secteurs d'activité, qui les utilisent parfois comme des formes de gestion des recrutements (Walter, 2005). Au prétexte de favoriser la connaissance du monde du travail et la mise en œuvre des connaissances en cours d'acquisition, il est apparu que bien souvent les entreprises substituaient des stages à des emplois permanents ou successivement, recrutaient différents stagiaires sur un même poste.

En outre, la politique de l'emploi a fréquemment recouru aux stages à destination des jeunes. Certains d'entre eux ont été plus ou moins largement utilisés comme « stage parking » permettant de dégonfler les statistiques du chômage. Ce fut le cas notamment des SIVP dans les années 80. La montée des contestations emmenée notamment par Génération Précaire a permis de mettre au grand jour les pratiques les plus scandaleuses en matière de stages. Du côté des politiques publiques, plusieurs formules de stage ont disparu en 2005 avec la création du contrat de professionnalisation tandis que les stages de formation sont désormais principalement sous la responsabilité des régions. La fin des stages hors cursus annoncée en septembre 2009 est un nouveau pas dans la bonne direction mais beaucoup reste à faire, notamment la pleine application des mesures législatives relatives à la rémunération des stagiaires.

F. Une plus grande instabilité dans l'emploi en début de carrière

La dernière enquête génération du CEREQ indique qu'un peu plus de 700 000 jeunes sont sortis du système éducatif en France en 2004 (CEREQ, 2008). Trois années après leur sortie du système scolaire, 14% sont au chômage, en raison d'un contexte économique peu favorable. Les jeunes de la Génération 2004 sont moins souvent au chômage que leurs

prédécesseurs de la génération 2001 qui ont subi une dégradation de la conjoncture plus marquée. L'avantage de cette génération s'arrête là, les jeunes sortis de la scolarité en 2004 sont également moins souvent en emploi trois ans après, en raison de retours plus fréquents vers la formation, notamment au travers du contrat de professionnalisation.

La génération 2004 a également connu une dégradation des conditions d'emploi : ils occupent plus souvent des emplois à durée déterminée et travaillent plus fréquemment à temps partiel (Joseph, Lopez & Ryk, 2008).

80 % des jeunes de la « Génération 2004 », tous niveaux d'études confondus, avaient accédé, à la première embauche, à des contrats de travail à temps plein. Dans 30 % des cas, il s'agit d'un Contrat à durée indéterminée (CDI). Cette proportion s'accroît chez les jeunes diplômés d'un deuxième (licence, 39%) ou d'un troisième cycle universitaire (master, 40%) ou encore d'une école de commerce ou d'ingénieurs (54%).

Au cours des trois premières années, entre la première embauche et l'emploi occupé au bout de trois ans de vie active, les statuts se stabilisent et les conditions d'emploi s'améliorent. La part de jeunes qui travaillent à durée indéterminée progresse de 30 à 63 %, la part de ceux en emploi à temps partiel se réduit de 20 à 13 % et le salaire médian augmente de 18 %. C'est pour les titulaires d'un bac+2 que la stabilisation en emploi est la plus marquée. Les emplois temporaires, notamment l'intérim, apparaissent pour ces diplômés davantage comme des statuts transitoires alors qu'ils semblent beaucoup plus durables pour les non diplômés.

Toutefois, si l'on raisonne en termes de trajectoires, on constate, dans les trois années suivant la sortie des études, que 45 % des jeunes de la Génération 2004 ont travaillé plus de 18 mois de façon continue et occupent un emploi à durée indéterminée en fin de troisième année de vie active. 22 % des jeunes ont connu une période continue d'emploi de plus de 18 mois mais sont en emploi à durée déterminée ou sans emploi à la fin de la troisième année de vie active. 24 % des jeunes ont travaillé plus de six mois, mais moins de 18 mois de façon continue en ayant alterné des périodes d'emploi, de chômage voire, pour certains, de reprise d'études ou de formation. Enfin, 9 % des jeunes sont restés hors de l'emploi de manière prolongée.

Les carrières non linéaires sont de plus en plus fréquentes, des périodes de chômage succédant à des périodes de travail à durée déterminée et parfois, de formation. Plus que des situations de chômage durable, les jeunes actifs alternent bien davantage que le reste de la population active des périodes d'activité et d'inactivité. Le chômage des jeunes se caractérise en effet par de nombreuses entrées et sorties du marché du travail.

Ils sont plus nombreux à connaître des trajectoires d'emploi discontinues : 28 % des jeunes qui étaient actifs en 2003 ont traversé au moins une période sans emploi au cours de l'année, que ce soit au chômage ou dans l'inactivité (Givord, 2006). Pour l'ensemble des actifs, cette proportion n'est que de 17 %. Près d'un jeune actif sur dix n'a pas occupé d'emploi durant quatre trimestres successifs. Les moins de trente ans connaissent fréquemment une situation précaire... qui s'inscrit dans la durée : 10 % des jeunes actifs qui

avaient un emploi en 2003 ont occupé un emploi temporaire quatre trimestres successifs ; ce n'est le cas que de 5 % pour l'ensemble des actifs occupés. Alternier emplois temporaires et emplois à durée indéterminée dans une même année est aussi plus fréquent avant trente ans : 4 % des jeunes actifs ayant un emploi en 2003 ont vécu ce type d'alternance au cours des quatre derniers trimestres, soit trois points de plus que l'ensemble des actifs occupés.

Les non diplômés connaissent plus fréquemment des inscriptions répétées à l'ANPE. D'après les données fournies par Pole Emploi, sur une période de trois ans, une jeune non diplômée s'inscrit en moyenne 2,6 fois tandis qu'un jeune possédant un diplôme recourt à 2,1 inscriptions. En outre, les jeunes sans diplôme restent inscrits plus longtemps (Bouchardeau, 2009). Les enquêtes générations confirment ces plus grandes difficultés d'insertion pour les non-diplômés.

G. Un décrochage salarial vis-à-vis de leurs aînés

En 2005, un salarié à temps complet âgé de moins de 30 ans touche un salaire net annuel moyen de 17 422 euros, tandis qu'un quinquagénaire perçoit 28 411 euros, soit 1,6 fois plus⁵⁴. Les salariés de moins de 25 ans sont approximativement deux fois plus souvent au SMIC que leurs aînés : 34,5 % en 2006 contre 14,6 % pour l'ensemble des salariés.⁵⁵ L'incidence du travail à bas salaire est particulièrement élevée chez les moins de 26 ans : plus de 20 % d'entre eux sont à bas salaire. Ils représentent près du quart des travailleurs à bas salaire alors qu'ils constituent moins du quart de la population en emploi (Askenazy et al., 2009).

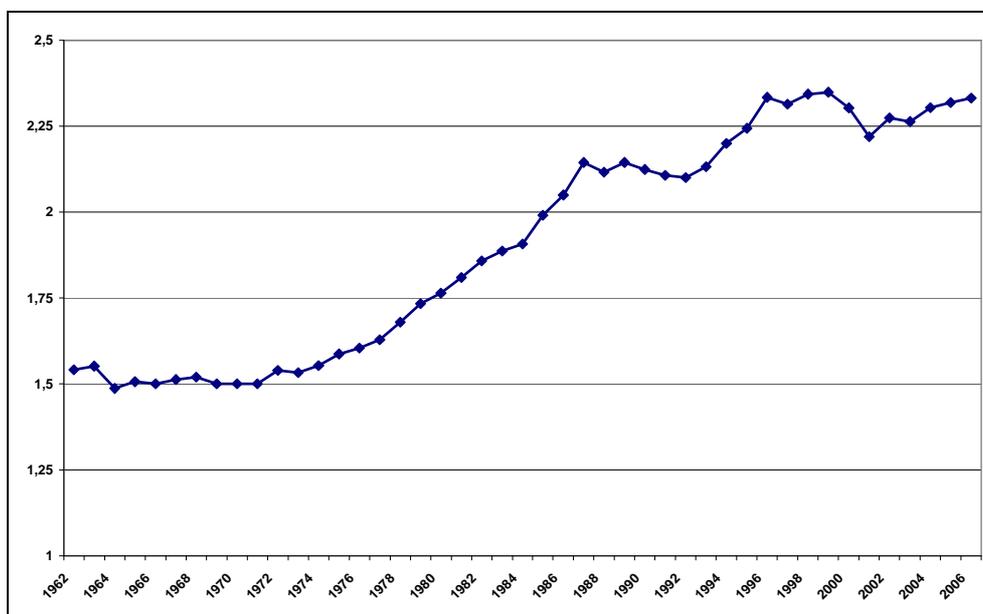
Au cours des dernières décennies, les jeunes actifs subissent une détérioration des salaires relatifs. En effet, l'évolution des salaires est caractérisée par une inégalité de rémunération croissante entre les jeunes actifs et les actifs plus âgés. Les écarts de salaires des jeunes par rapport aux adultes évalués sont représentés sur le graphique 6 par la ration du salaire annuel net moyen des plus de 50 ans relativement au salaire des moins de 30 ans sur la période 1962-2006. Ce ratio s'accroît tout particulièrement depuis le milieu des années 70 en dépit d'une formation initiale toujours plus élevée. Alors qu'un quinquagénaire percevait en moyenne un salaire 1,5 fois supérieur à celui d'un salarié de moins de 30 ans en 1975, ce rapport est aujourd'hui proche de 2,3. Dit autrement, les plus jeunes perçoivent des salaires beaucoup plus faibles que leurs aînés. D'une certaine manière, le constat n'est pas surprenant, la progression des carrières lie le salaire à l'ancienneté, mécaniquement la rémunération augmente donc avec l'âge. Mais le problème est que l'écart s'accroît à mesure que le temps passe. La nature des emplois occupés par les jeunes salariés peut également expliquer cet écart et concourt à la faiblesse de leur pouvoir d'achat. Les moins de 30 ans subissent davantage la précarité de l'emploi. Dans un contexte de dégradation des conditions d'insertion des jeunes sur le marché du travail, l'accès à un emploi stable, en CDI et décemment rémunéré se fait de moins en moins fréquent. Les contrats offerts aux jeunes salariés sont de plus en plus des contrats temporaires qui les font passer d'une entreprise à

⁵⁴ INSEE, « Les salaires en France », *INSEE Références*, édition 2010

⁵⁵ DARES, « Les salariés rémunérés sur la base du SMIC en 2006 », *Premières informations, premières synthèses*, 2009-22.1, mai

une autre. Les interruptions d'emploi sont donc plus fréquentes chez les jeunes salariés, en particulier les femmes. Les jeunes subissent plus souvent les licenciements, quand les entreprises réduisent leurs effectifs, cela se fait souvent au détriment des derniers embauchés, en moyenne plus jeunes et moins bien rémunérés.

Graphique 6 : rapport entre le salaire des plus de 50 ans et celui des moins de 30 ans (salaire annuel net moyen, 1962-2006)



Source : INSEE, calculs des auteurs

H. La montée de la pauvreté chez les jeunes

Cette analyse peut être complétée par l'examen des situations de pauvreté. Le taux de pauvreté des jeunes adultes (5 millions de jeunes âgés de 18 à 25 ans ne vivent plus chez leurs parents) est lié à leurs difficultés d'insertion sur le marché du travail. Selon l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion (ONPES), ce taux s'établit à 17% pour les jeunes contre 13% pour l'ensemble de la population. Les jeunes chômeurs et inactifs sont particulièrement touchés par cette situation et leurs difficultés financières sont accrues par le fait qu'ils ne peuvent prétendre au RMI, à l'exception de ceux justifiant de charges de familles. Si le RMI n'est pas versé aux moins de 25 ans, plus de 250 000 jeunes de moins de 30 ans le perçoivent, soit 23% des bénéficiaires. Depuis 2005, ce nombre est en diminution, en ligne avec l'ensemble des bénéficiaires, sous l'effet de la reprise de l'emploi et des modifications apportées aux dispositifs d'intéressement à la reprise d'activité.

I. Un cumul de discriminations à l'égard des jeunes d'origine étrangère

En plus des difficultés que subissent les jeunes en situation d'insertion sur le marché du travail, les jeunes d'origine étrangère subissent les discriminations supplémentaires liées à l'origine ethnique (voir notamment Viprey, 2002). A diplôme et qualification égale, certains jeunes sont victimes, au stade de l'embauche, d'une discrimination raciale liée à la

consonance étrangère de leur nom, à leur origine ou encore à leur nationalité. Cette discrimination touche des jeunes issus de l'immigration et dont plus de 80 % sont français, tout comme des jeunes originaires de l'Outre-mer (CES, 2005). La dernière enquête génération du CEREQ met en lumière ce phénomène. Les jeunes dont les parents sont issus de l'immigration maghrébine, turque ou subsaharienne restent largement pénalisés dans l'accès à l'emploi du fait de leur plus faible niveau de formation, mais aussi de discriminations sur le marché du travail.

Moins diplômés que les jeunes d'origine française, les jeunes dont les deux parents sont nés dans un pays du Maghreb connaissent de sérieuses difficultés d'insertion. 12 % n'ont occupé aucun emploi durant leurs trois premières années de vie active, contre 5 % parmi les jeunes d'origine française. Ils ont également le plus fort taux de chômage au terme de cette période. Lorsqu'ils travaillent, ils ont du mal à accéder à un emploi stable. Trois ans après être sortis du système éducatif, seuls 52 % ont un emploi à durée indéterminée alors que les autres jeunes sont plus de 60 % dans ce cas. L'intérim constitue alors une alternative au chômage de longue durée : 18 % sont intérimaires en fin de troisième année de vie active, contre 7 % pour le reste de la génération. Moins nombreux, les jeunes issus de l'immigration turque ou subsaharienne connaissent les mêmes difficultés d'insertion (Joseph, Lopez et Ryk, 2008)

Lorsque ces jeunes sont issus de quartiers en difficulté, on observe de plus des effets discriminants cumulatifs, mêlant la nationalité d'origine et l'appartenance géographique à tel ou tel quartier. Une autre étude récente du CEREQ montre que les populations résidant en zone urbaine sensible sont plus souvent issus d'un milieu populaire, d'une famille immigrée et d'un environnement familial plus éloigné de l'emploi. En lien avec ces origines, ces jeunes ont aussi mené des études moins poussées : 25 % n'ont aucun diplôme contre 12 % pour les autres jeunes urbains et seulement 28 % possèdent un diplôme du supérieur (contre 48 % pour les autres). Les jeunes des quartiers défavorisés sont donc socialement moins armés pour affronter les grandes étapes du passage à l'âge adulte, telles que l'émancipation familiale et l'intégration professionnelle (Couppié et Gasquet, 2009). Soulignons néanmoins avec les auteurs de cette étude qu'une « caractérisation uniforme des processus de transition sociale et professionnelle qui marquent les jeunes résidant dans les quartiers défavorisés peut s'avérer en partie réducteur et masquer certaines des fonctions que ces espaces remplissent. »

II. Des causes multiples

Si la situation objective de l'emploi des jeunes fait à peu près l'objet d'un consensus, l'identification des causes va moins de soi. Une telle situation n'a rien de surprenant. La problématique de l'emploi des jeunes recouvre ainsi des domaines aussi divers que les politiques de l'emploi, le rôle du système éducatif ou le recours à la précarité qui constituent autant de débats contradictoires dans la société. Pourtant, au-delà des débats théoriques, toute une série de travaux réalisés tant en économie qu'en sciences sociales permettent de cerner les causes du problème.

A. Le lien entre formation scolaire et emploi

Pour beaucoup de commentateurs, le taux de chômage des jeunes s'explique avant tout par une inadéquation profonde entre le système éducatif et le monde du travail. Les jeunes étant nettement plus qualifiés que leurs aînés, les tenants de ce discours, d'inspiration nettement libérale et très en vogue dans les milieux patronaux, ne peuvent critiquer le niveau de formation générale. Voilà en effet plus de 25 ans que les gouvernements successifs ont fait le choix de permettre à la très grande majorité d'une classe d'âge d'atteindre le niveau du baccalauréat et, dans la foulée, l'enseignement supérieur. Personne n'ayant eu, jusqu'à aujourd'hui, l'idée saugrenue de reprocher aux jeunes d'obtenir des diplômes, la critique libérale se focalise plus volontiers sur le contenu des diplômes et l'architecture des formations qui seraient caractéristiques d'un système scolaire inadapté aux besoins de l'appareil productif. Constatant le décalage entre formation initiale et emploi, elle revendique donc un rapprochement de l'un vers l'autre étant entendu que le rapprochement opposé n'est même pas envisagé. Or, cette relation fonctionnelle entre la formation et l'emploi est en réalité l'objet de bien des fantasmes. Ainsi, dans les années 80, l'ouvrage dirigé par Lucie Tanguy (1986) montrait déjà qu'une même famille de métier – à l'instar du tertiaire de bureau – recelait en son sein une multitude de profils de formation différentes.

Par ailleurs, la réalité des pratiques de recrutement laisse parfois dubitatif sur l'objectivité des critères recherchés. Pour un même type d'emploi, tel entreprise privilégiera les profils issus de l'enseignement supérieur là où telle autre préférera les candidats issus de filières plus courtes mais à vocation professionnelle. Et cela sans tenir compte d'autres éléments tels que la personnalité des individus, leur potentiel, leur présentation extérieure sans même parler du rôle joué par le fait de bénéficier de relations au sein de l'entreprise. Il suffit de voir l'importance accordée aux critères psychologiques, voir franchement folkloriques, (graphologie, morpho – psychologie, astrologie etc) pour être convaincu que les ressources humaines ne sont décidément pas une science exacte.

i) Comment mesurer la valeur d'un diplôme ?

Une opinion assez répandue veut que la valeur d'un diplôme corresponde à son nombre de titulaires. En vertu de la loi de l'offre et de la demande pourtant, plus un diplôme est délivré et moins sa valeur devrait être grande. En revanche, sa rareté devrait augmenter sa valeur sur le marché du travail. Dans les faits, rien n'est moins sûr. Le nombre d'étudiants qui obtient chaque année un doctorat de philosophie se chiffre à seulement quelques dizaines. Selon la théorie de l'offre et de la demande, la valeur d'un doctorant en philosophie devrait donc être très importante puisque leur nombre avoisine, peu à peu, chaque année celui des nouveaux énarques. Or, il n'en est rien pour la bonne et simple raison que les entreprises ne sont guère à la recherche de doctorants en philosophie. En revanche, d'autres formations, délivrées par milliers chaque année comme celles d'ingénieurs, trouvent facilement preneur au sein du marché du travail. Il faut donc en conclure que la valeur d'un diplôme n'a pas grand-chose à voir avec sa rareté. C'est, en revanche l'adéquation entre la formation et les besoins en main d'œuvre qui en constituent la valeur et cela indépendamment du nombre de titulaires.

ii) Ajuster la formation initiale en fonction des besoins en main d'œuvre ?

Partant du principe que la valeur d'une formation correspond à la capacité d'absorption de ses titulaires par le marché du travail, il serait aisé d'en conclure qu'il suffit d'ajuster la formation initiale aux besoins de main d'œuvre de l'économie pour en finir avec le caractère introuvable de la relation formation/emploi. Ce serait oublier que les besoins de main d'œuvre de l'appareil productif sont difficilement planifiables à moyenne et longue échéance. Ainsi, les années 70 ont été marquées par une montée en puissance du secteur tertiaire. Le système éducatif a, par exemple, produit des bataillons de secrétaires afin de répondre à la demande des employeurs. Or, deux décennies plus tard, ces mêmes formations sont passées de mode. L'essor des nouvelles technologies de l'information et de la communication fait que de nombreux salariés, notamment parmi les cadres, sont devenus aujourd'hui leur propre secrétaire. De nombreuses secrétaires se retrouvent donc confrontées aux pires difficultés pour garder leur emploi ou en (re)trouver un, correspondant à leur formation initiale. « La mode, c'est ce qui se démode » disait Cocteau. Ces emplois à la mode sont aussi ceux qui se démodent pourrait-on dire pour le paraphraser, d'autant plus que les progrès scientifiques sont là pour rendre plus difficiles encore l'art de la précision.

Ainsi, il est particulièrement révélateur de constater que l'économie a attendu le début du XXIème siècle pour comprendre le potentiel que représentait le réseau internet. Jusqu'à cette date, les besoins en main d'œuvre des entreprises ignoraient cette dimension et personne n'avait demandé au système de formation initiale de s'y intéresser sauf peut-être au sein des laboratoires de recherche des universités scientifiques.

En dépit d'efforts tout-à-fait intéressants, comme le rapport « Métiers 2015 » du Centre d'Analyse Stratégique (CAS, 2007), il reste quasi impossible de prévoir à moyen ou à long terme, les besoins en main d'œuvre de l'économie et il faut avoir le courage de l'admettre. En fait, préparer l'avenir implique de former des individus aux changements possibles, ce qui passe inévitablement par une formation généraliste qui autorise les réorientations ultérieures. A l'opposé, vouloir définir le contenu des formations en fonction des desideratas immédiats de l'appareil productif est caractéristique d'une gestion à flux tendus du système éducatif qui obère dangereusement l'avenir.

iii) Rapprocher l'école de l'entreprise ?

Dans les milieux patronaux, il est souvent tenu un discours dénonçant un éloignement entre le système scolaire et le monde du travail qui expliquerait, en partie, l'inadéquation de l'école et les difficultés d'insertion professionnelles des jeunes. Pour y remédier, le MEDEF n'hésite pas à proposer la généralisation des stages en entreprise pour les enseignants en économie et cherche à peser sur le contenu de certaines matières jugées « marxisantes ».

Cet argumentaire ignore pourtant toute une série d'évolutions récentes dont le système éducatif a été l'objet et qui traduisent une volonté de rapprocher l'école de l'entreprise. Ainsi,

la création d'un baccalauréat professionnel au début des années 80 s'est notamment traduite par une « implication de l'entreprise dans la prise en charge pédagogique des jeunes » (Lefresne, 2003). La mise en place des contrats d'alternance en 1983 et plus près de nous, la création des licences professionnelles obéissent à la même logique.

Mais l'exemple le plus illustratif de ce rapprochement est peut-être constitué par la généralisation du système des stages dans l'enseignement supérieur. Jadis réservé à un nombre limité de formations, ils ont depuis une dizaine d'années littéralement inondé les formations universitaires au point de devenir une condition d'obtention de diplôme.

Ainsi, selon le collectif Génération précaire, 90 % des titulaires d'une maîtrise ont dû suivre un stage en entreprise avant leur cursus et le Conseil économique et social estimait en 2005⁵⁶ à 800 000 le nombre de stages effectués chaque année. Cette inflation des stages a eu de multiples conséquences.

Les étudiants stagiaires ne relevant pas du statut de salarié, ils sont cantonnés dans une zone de non droit social qui ignore la notion de salaire. Sans obligation de rémunération, de nombreuses entreprises usent et abusent du système en recouvrant massivement à cette main d'œuvre diplômée et quasi gratuite⁵⁷. Le recours aux stagiaires est tel qu'il impacte négativement l'emploi des jeunes diplômés qui, à leur sorte d'études, sont concurrencés par les stagiaires. De nombreux employeurs font appel à des stagiaires pour occuper des emplois pérennes à temps complet et ne voient pas pourquoi ils embaucheraient un bac + 5 en tant que salarié, alors que des milliers de jeunes du même niveau sont prêts à faire le même travail en échange de quelques tickets restaurants. Toujours selon Génération Précaire, près de 100 000 stages se substitueraient chaque année à de véritables emplois.

Sous prétexte de rapprocher l'université du monde du travail, la généralisation des stages en entreprise pour les jeunes diplômés a donc abouti à une double précarisation dont sont victimes les étudiants comme les jeunes diplômés qui arrivent sur le marché de l'emploi. Ce système absurde et injuste a en fait augmenté les difficultés d'insertion des jeunes diplômés sans que le but initialement énoncé (faire découvrir aux jeunes l'entreprise) ait fait l'objet d'une quelconque évaluation positive.

En définitive, les rapprochements entre formation initiale d'employeurs opérés ces dernières décennies au sein du système éducatif faisaient apparaître un bilan extrêmement mitigé. Car si les effets positifs des bacs et des licences professionnelles peuvent éventuellement contrebalancer les dégâts des stages dans l'enseignement supérieur, il n'en demeure pas moins que leur impact sur les chiffres de l'emploi des jeunes apparaît comme nul étant donné la permanence de ceux-ci.

iv) A quoi sert l'école ?

⁵⁶ Conseil Economique et Social, *L'insertion professionnelle des jeunes issus de l'enseignement supérieur*, Rapport de Jean-Louis Walter, 2005

⁵⁷ Une gratification équivalant à un tiers du SMIC n'est obligatoire qu'après trois mois de stage consécutifs et seulement dans le secteur privé. Aucune gratification des stagiaires n'est prévue dans le secteur public.

Du reste, les appels répétés à un rapprochement de l'école en direction de l'appareil productif posent une question qui ne peut être passée sous silence : celle du rôle du système éducatif. Après tout, il n'est guère évident de considérer que l'école ait pour mission de fournir de la main d'œuvre à l'économie. Au-delà des difficultés et des expériences contre productives énoncées précédemment, le débat sur le rôle de l'école est aussi un débat de société. L'école n'a-t-elle pas pour fonction première de former des citoyens et de leur donner les moyens de s'épanouir tant sur le plan professionnel que personnel. Il y a, par essence une dimension aliénante dans le travail et vouloir assigner à l'école, comme fonction première, la préparation à cette aliénation ne va nullement de soi. Enfin, assigner cette mission à l'école aboutirait, par ricochet, à reconsidérer de nombreux aspects de la formation initiale, notamment en matière de contenu pédagogique.

Dans une finalité essentiellement professionnalisante, il n'est guère besoin d'encombrer les esprits avec des matières dotées d'une faible valeur sur le marché du travail telles que la plupart des sciences humaines, littéraires ou artistiques. En définitive, rendre le système éducatif responsable des difficultés rencontrées par les jeunes en matière d'emploi est un mauvais procès qui ne repose pas sur une observation empirique de la réalité et persister dans cette approche erronée augure bien des désillusions.

B. Les jeunes coûtent-ils trop cher ?

A en croire l'analyse libérale, il existe une autre raison à l'origine du faible taux d'emploi des jeunes : la rigidité du marché du travail, notamment à travers l'existence d'un salaire minimum. En clair, l'obligation faite aux employeurs, de payer n'importe quel salarié au moins au niveau du SMIC constituerait un frein à l'embauche des jeunes. Un rapport récent du Conseil d'Analyse Economique (Cahuc et al., 2008) abonde dans ce sens et incrimine à son tour le SMIC, en particulier son « niveau universel relativement élevé ». La thèse est la suivante : fixer le même niveau de salaire minimum pour tous les salariés, jeunes ou non, rendrait plus difficile l'accès à l'emploi des jeunes, ceux-ci ayant une expérience professionnelle limitée, et expliquerait que le taux de pauvreté chez les jeunes soit plus élevé que parmi le reste de la population. On retrouve ici le vieil argument légitimant la création d'un « SMIC jeunes », tentée en 1994 dans le cadre du CIP proposé par Edouard Balladur et massivement alors rejeté par les manifestations de lycéens, étudiants et jeunes salariés.

Pour répandue qu'elle soit, en particulier auprès des milieux patronaux, cette théorie qui met en cause le niveau du SMIC, son évolution ou même plus simplement son existence n'a jamais été appuyée par des travaux empiriques. Au-delà de l'affirmation, aucun travail économétrique n'est venu valider ce discours (Lefresne, 2003). Dans le cas des Etats-Unis, des études menées durant les années 90 ont montré le contraire. La hausse du salaire minimum a bien abouti à une diminution de l'emploi des jeunes dans un premier temps (les années 70) mais les fortes baisses du salaire minimum intervenues sous l'ère Reagan n'ont eu aucun effet à la hausse sur le taux d'emploi des jeunes. Pas plus, du reste, que les hausses du salaire minimum qui ont eu lieu durant l'administration Clinton (entre 1992 et 2000). Dans le cas britannique, de nombreux travaux n'ont pu mettre en évidence que les fortes hausses du salaire minimum mis en place par Tony Blair en 1999 aient eu un impact

négalif sur l'emploi. Il faut toutefois souligner que trois niveaux de salaire minimum existent, compris entre 3,57£ et 5.80 £ fonction de l'âge des salariés ! Un premier niveau concerne les 16-17 ans, un second les 18-21 ans et un troisième les 22 ans et plus.

En Grande Bretagne, la commission d'experts (*Low-pay Commission*) dans son rapport annuel de 2004, soulignait que les salariés les plus jeunes, âgés de 16 et 17 ans, exclus du salaire minimum, étaient véritablement exploités, travaillant à temps plein pour un salaire extrêmement bas, sans possibilité d'amélioration de leur situation, notamment par des actions de formation. Le rapport de mai 2009 de cette même commission coïncide avec le dixième anniversaire de l'introduction du *minimum wage* au Royaume Uni. Il souligne que les études conduites n'ont pas réussi à mettre en évidence un lien entre l'emploi ou les heures travaillées d'une part et les augmentations - pourtant supérieures à l'inflation - du salaire minimum, d'autre part.

Le constat vaut également pour la France. La hausse, faible mais continue, du SMIC pendant les années 80 n'a pas l'air d'avoir eu un quelconque impact négatif sur le taux de chômage des jeunes. De même, l'absence de revalorisation autre que symbolique pour depuis 2005 n'a malheureusement eu aucun impact positif sur l'emploi des jeunes. Le lien mécanique entre SMIC et taux d'emploi des jeunes apparaît donc plus comme une construction idéologique que comme le produit d'une observation empirique, d'autant plus que les mécanismes de contournement du salaire minimum se sont multipliés en matière de dispositifs destinés aux jeunes.

Plus généralement, le rapport du CAE de 2008 fait le constat que malgré une forte augmentation du salaire minimum au cours des dernières années, le taux de pauvreté n'a pas reculé en France. Pourtant, cela ne signifie pas que le SMIC soit en cause. Le rapport souligne non sans raison que les situations face à l'emploi expliquent la pauvreté, et non le niveau du SMIC. L'insuffisance d'emploi est facteur de pauvreté, pas la faiblesse des revenus d'activité. La « durée du travail » jouerait ainsi le plus grand rôle dans l'explication des inégalités. L'analyse est ici incomplète, sinon contestable, c'est plutôt la multiplication des situations de précarité de l'emploi, subies et non choisies, qui limite leur « durée du travail » et pousse les personnes touchées dans la pauvreté. Et ce que ce même rapport ne dit pas, c'est qu'un SMIC beaucoup plus faible, comme semblent le recommander les auteurs, s'ajoutant à la fragilité des conditions d'emploi ferait exploser les taux de pauvreté. Dit autrement, l'augmentation du SMIC - qui s'établit au 1^{er} janvier 2010 au taux horaire de seulement 8,86 bruts, pour un salaire mensuel à temps complet de 1343 euros bruts, à peine plus de 1000 euros nets – a certainement permis d'éviter le pire, c'est-à-dire une progression dramatique, beaucoup plus rapide du phénomène des travailleurs pauvres.

C. La précarité, un sas désormais obligatoire vers l'emploi

Comme cela été dit à propos des stagiaires, ces dernières années ont vu le développement d'une « zone grise » qui réunit plusieurs centaines de milliers de jeunes dans un sous-statut où ils ne sont plus tout à fait étudiants et pas encore salariés. Le phénomène a pris une telle ampleur qu'il représente un nombre important d'emplois salariés au sein d'entreprises et

d'administrations qui détournent le système initial. Or, il s'agit aussi d'emplois en moins pour les jeunes qui achèvent leurs études et entrent sur le marché du travail. Les stages, tout comme les contrats à durée déterminée, équivalent à une sorte de période d'essai permanente pour les jeunes en quête d'insertion professionnelle qui retarde d'autant leur intégration dans le monde du travail. Censées, en théorie, favoriser l'accès à l'emploi, les mesures catégorielles inférieures au droit social commun jouent, en définitive, un effet boomerang. Au lieu d'aider les jeunes à entrer sur le marché de l'emploi, elles les maintiennent plus longtemps dans un statut dérogatoire qui permet aux employeurs de pratiquer un dumping social normalement interdit. Pire encore, en sponsorisant financièrement ces mesures, l'Etat favorise leur succès au point d'en faire des points de passage obligés pour de plus en plus de jeunes, ce qui est ouvertement contradictoire avec les objectifs fixés.

D. Un facteur décisif : le contexte

On l'a rappelé plus haut, il est clairement établi que l'une des particularités de la situation de l'emploi des jeunes est leur sur-sensibilité au cycle économique.

Le contexte économique (période de crise ou de croissance plus ou moins soutenue) pèse donc fortement sur l'évolution de l'emploi des jeunes et les destins particuliers évolueront différemment selon le moment où se fait l'arrivée sur le marché du travail. Tel est le résultat des recherches menées par le sociologue Louis Chauvel⁵⁸ en 2002 et non démenties depuis. Celui-ci met en lumière plusieurs fractures générationnelles qui travaillent en profondeur la société française. Parmi elles, il identifie un « effet de rémanence » en vertu duquel « pour une cohorte donnée, la situation à 30 ans conditionne les perspectives à tout âge ultérieur. Pour ceux qui n'ont pas fait leur place à 30 ans, il est trop tard et les conditions sociales se figent ».

Ainsi, les jeunes qui arrivent sur le marché du travail en période de crise économique sont contraints de revoir à la baisse les modalités de leur entrée dans la vie active (emploi occupé, salaire, conditions de travail et, plus généralement, accès à l'autonomie). Or, le temps perdu ne se rattrape jamais complètement et le statut accepté au départ pèsera durablement tout au long de la vie professionnelle. Comme le constate Chauvel, les générations qui se trouvent en situation favorable lors de leur entrée dans le monde du travail tendent à conserver le produit de cet acquis tout au long de leur trajectoire professionnelle. A l'inverse, « les générations en difficulté en conservent les séquelles durablement ». Ainsi, les chances d'accès aux différents niveaux de la hiérarchie sociale diffèrent fortement selon le contexte d'entrée sur le marché du travail, mécanisme renforcé par les soubresauts qui lui sont propres. Il est en effet absurde de concevoir celui-ci comme une gigantesque vente aux enchères dans laquelle l'offre et la demande s'harmoniserait par la grâce de la fameuse « main invisible ».

Le marché du travail repose en effet sur un compromis historique et souvent entre les velléités des employeurs (et notamment une flexibilité qui permettrait de réagir

⁵⁸ Louis Chauvel, *Le destin des générations*, PUF, 2002

immédiatement aux variations économiques) et les garanties individuelles et collectives dont bénéficient les salariés (code du travail, conventions collectives, etc). Or, en cas de ralentissement économique, ces garanties collectives vont protéger les salariés qui en bénéficient. A l'inverse, les salariés qui n'y ont pas accès vont être en situation d'extrême vulnérabilité.

- Le premier ressort dont dispose l'employeur est de ne pas procéder à de nouvelles embauches, mesure simple, rapide et – en apparence indolore pour l'entreprise – naturellement cela explique pourquoi les jeunes sont les premières victimes des retournements de situation.
- Le second ressort est de ne pas renouveler les contrats précaires de type intérimaires et autres CDD et/ou de faire reporter les mesures socialement délicates sur les éventuels sous-traitants.
- Le troisième ressort est la modération ou le gel salarial. Particularité : il est le premier moyen dont dispose l'employeur qui s'applique potentiellement à tout le personnel de l'entreprise (à l'exception notable des dirigeants, bien entendu !).
- Enfin, en dernier ressort, le quatrième et dernier moyen intervient : les licenciements économiques. Encore faut-il ici préciser que la loi, elle-même, introduit des règles dans les procédures collectives notamment en définissant « l'ordre de sortie » des salariés selon divers critères dont l'ancienneté et les responsabilités familiales (qui ne jouent guère en faveur des jeunes).

Naturellement, il ne s'agit pas ici de dénoncer les garanties collectives des salariés ni de chercher à les opposés les uns aux autres. En revanche, il est flagrant de constater que c'est précisément l'existence de populations non couverte par ces mêmes garanties – au premier rang desquelles les jeunes – qui favorise et entretient la précarité.

PARTIE III : QUELLES EVOLUTIONS POUR L'EMPLOI DES JEUNES ?

I. 30 années d'empilement de mesures spécifiques en direction des jeunes

Dès les années 70, confrontés au problème croissant du chômage des jeunes, les gouvernements successifs instaurent des éléments de politique de l'emploi spécifique au public jeunes. Cette stratégie ne se démentira plus. Les jeunes ont accédé massivement aux différents dispositifs d'aide à l'emploi ou à la formation, dont une partie ne leur était pas spécifique. Si l'action des pouvoirs publics s'est focalisée sur les jeunes peu ou pas diplômés, les plus diplômés ont néanmoins pris une place croissante au fil des années dans les mesures d'aide à l'emploi ou à la formation (Giret et Lopez, 2005).

A. Le mille-feuille (1975-2010)

i) Les premiers dispositifs spécifiques d'insertion des jeunes

Les dispositifs spécifiques d'insertion des jeunes sur le marché du travail voient le jour en juin 1975 avec les « stages Granet »⁵⁹. Prévus pour une durée de six à huit mois, ils sont destinés aux jeunes demandeurs d'emploi âgés de 16 à 20 ans et ayant quitté l'école sans diplôme ou avec une formation inadaptée (Cornilleau et al. 1990).

Trois « pactes pour l'emploi des jeunes » vont suivre à partir de 1977⁶⁰. Le premier reprend pour l'essentiel le dispositif précédent des stages mais élargit le public cible aux 16-25 ans et distingue des stages de formation et des stages pratiques en entreprises. Les deux pactes

⁵⁹ Paul Granet est secrétaire d'Etat chargé de la formation professionnelle dans le gouvernement Chirac de 1974 à 1976

⁶⁰ Pour le détail des mesures décidées en faveur de l'emploi et de la formation des jeunes entre 1977 et 1985, voir Amat (1985).

suiuants reconduisent à nouveau ces dispositions pratiquement à l'identique. Entre 1977 et 1982, le nombre moyen de stages offerts aux jeunes est compris entre 40 et 70 000.

Outre les stages, dans le cadre de ces « pactes pour l'emploi des jeunes » est créé un *contrat emploi-formation* qui est lié à une formation théorique pour les jeunes âgés de 17 à 26 ans. Dans ce cadre, les entreprises bénéficient d'une aide financière de l'Etat pour la formation. Il s'agit de compléter la formation des jeunes embauchés, ne disposant pas de la qualification requise pour l'emploi dans l'entreprise. Un *contrat emploi-adaptation* complète par la suite ce premier dispositif. Ces contrats connaissent une progression régulière et atteignent 85 000 en 1984.

Ces pactes sont également les premiers à avoir recherché la réduction du coût du travail des jeunes pour les entreprises avec la réalisation d'un effort particulier de formation ou de qualification des bénéficiaires des dispositifs. Les mécanismes d'exonération des cotisations sociales patronales voient le jour dès le premier pacte en juillet 1977. Les exonérations portent sur l'embauche d'apprentis d'une part et incitent d'autre part à l'embauche de jeunes. Rapidement, elles ont été contestées par leurs effets d'aubaine, car les embauches réalisées auraient eu lieu de toute façon. En outre, il s'est avéré rapidement que les stages profitaient en priorité aux jeunes les mieux formés et à ceux qui rencontraient le moins de difficultés à entrer sur les marché du travail. C'est la raison pour laquelle le dispositif est réorganisé. Les exonérations à l'embauche sont supprimées en 1982. Seules celles qui portent sur l'apprentissage demeurent. L'accent est alors mis sur la formation, au travers « les stages Rigout » qui prennent la relève des pactes pour l'emploi de 1981 à 1984.

Dans le même temps, c'est après la signature d'un accord interprofessionnel en octobre 1983 que sont réformées les mesures existantes et fixe un cadre pour les dispositifs d'alternance. Sont alors mis en œuvre le *contrat d'adaptation* et le *contrat de qualification*,

- le premier est destiné aux jeunes de 16 à 26 ans ayant déjà une qualification ; il s'agit de CDI ou de CDD de 6 à 12 mois. Il prévoit une formation de 200 heures au plus et est rémunéré à hauteur de 80% du salaire minimum conventionnel en CDD, de 80% en CDI la première année et 100% au bout d'une année considérée comme la période d'adaptation. Il vise les jeunes sortis du collège ou des CFA et les titulaires d'un BEP ou d'un CAP.
- le second vise les jeunes de la même tranche d'âge mais sans qualification.

Ces contrats sont rémunérés sur la base d'un pourcentage du SMIC et font bénéficier l'employeur d'exonérations de cotisations sociales.

ii) SIVP et TUC : des miettes d'emploi

En 1984 toujours dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord interprofessionnel d'octobre 1983 sur la formation en alternance⁶¹, apparaissent les SIVP (stages d'initiation à la vie professionnelle). Le dispositif s'adressait aux jeunes de 16 à 22 ans. D'une durée de trois à six mois, le stage était rémunéré en partie par l'employeur et en partie par l'Etat. Peu utilisés

⁶¹ Accords signés par l'ensemble des partenaires sociaux, à l'exception de la CGT.

au départ, le dispositif a pris de l'ampleur en 1986, une fois complété d'allègements de cotisations sociales. Dans le cadre d'un *plan d'urgence en faveur de l'embauche des jeunes*, décidé par le gouvernement de cohabitation, les entreprises ont largement utilisé ce dispositif qui leur permettait d'accéder à une main d'œuvre peu couteuse, soit sous forme de sas à l'embauche, soit sous forme de substitut à un CDD. Pour les salariés, ces stages n'offraient aucune garantie aux jeunes ainsi recrutés, en matière d'emploi pérenne. Le SIVP est abandonné en 1991, remplacé par un « contrat d'orientation »⁶².

En 1984 toujours, le gouvernement met en place les TUC dans le secteur non marchand, contrats à mi-temps réservés au secteur public et aux associations, rémunérés la moitié du SMIC et financés par l'Etat. Les TUC s'adressent dans un premier temps aux jeunes de 16 à 21 ans sans emploi avant d'être élargis aux 21-25 ans. Prévus pour répondre à des besoins non satisfaits en matière d'action sociale, culturelle ou sportive, ils se substituent en réalité à de vrais emplois. Après un démarrage rapide, 200 000 à la fin de l'année 1985, les entrées en TUC connaissent rapidement une forte érosion.

Auparavant, le gouvernement élu en mars 1986 renoue massivement avec les exonérations de cotisations sociales patronales. Les entreprises qui embauchent des jeunes de 16 à 25 ans bénéficient d'exonérations partielles ou totales.

Les TUC sont remplacés en 1989 par les contrats emploi solidarité (CES). Il s'agit cette fois d'un véritable contrat de travail, rémunéré sur la base du SMIC mais à mi-temps. Une nouvelle fois, les CES se sont substitués le plus souvent à des emplois normaux. Ils représentaient en 1992 la quasi-totalité des 120 000 emplois supplémentaires créés dans le secteur non marchand. Ces contrats étaient souvent dépourvus de formation pour les salariés qui les occupaient. Ils étaient en outre exonérés de cotisations sociales. Pour ces raisons, FO n'a jamais été favorable aux CES, demandait la limitation de l'utilisation des CES, d'exclure les personnes handicapées du dispositif et demandait une compensation financière pour les régimes de protection sociale collective.

iii) Du CES au CIP puis au CIE

La loi quinquennale de 1994 a réformé les contrats emploi solidarité (CES) en les réorientant vers des catégories spécifiques (chômeurs de longue durée, ou de plus de 50 ans, personnes handicapées, allocataires du RMI, jeunes entre 18 et 26 ans connaissant des difficultés particulières d'insertion). Rappelons qu'en 1988, la création du RMI n'affecte qu'à la marge la situation des jeunes, celui-ci n'étant attribué qu'à partir de 26 ans à l'exception des personnes ayant une charge de famille.

Début 1994, la loi quinquennale s'enrichit de la proposition sur le CIP, qui permettait aux employeurs d'embaucher des jeunes jusqu'à Bac+3 à 80% du SMIC. Le patronat trouvait trop complexe administrativement les contrats d'adaptation et d'orientation que le CIP devait

⁶² Le contrat d'orientation était un CDD, non renouvelable, proposé par les entreprises à des jeunes de moins de 22 ans sans diplôme, et suivant le principe de l'alternance entre emploi et formation. Le salaire variait entre 30 % et 65 % du Smic selon l'âge et bénéficiait d'une exonération de cotisations patronales. Il a été supprimé par la loi du 4 mai 2004 et remplacé par le contrat de professionnalisation.

remplacer en s'adressant à un public plus large. La grande différence avec le CIP était que l'employeur n'est plus tenu d'assurer une formation. Sous la pression de la jeunesse, très fortement mobilisée, le gouvernement Balladur renonce à cette mesure. Une aide au premier emploi des jeunes (APEJ) remplace le CIP et prend la forme d'une prime à l'embauche dont l'employeur peut bénéficier. Elle sera supprimée en 1996. La question de l'emploi des jeunes dans une conjoncture économique largement dégradée conduit le gouvernement mis en place après l'élection de Jacques Chirac en 1995 à proposer le CIE qui cette fois ne s'adresse pas spécifiquement aux jeunes. L'objectif du CIE est d'inciter à l'embauche des chômeurs de longue durée (inscrits depuis plus de 12 mois), en allégeant le coût du travail. En réalité, il renforce et remplace le contrat de retour à l'emploi⁶³ (CRE). Le CIE est à durée indéterminée ou déterminée dans la limite de 24 mois, à temps plein ou partiel. Il permet une réduction de 40% du coût salarial au niveau du SMIC.

La mesure votée à l'été 1995 connaît un démarrage rapide. 159 000 contrats sont signés fin 1995, plus de 300 000 en 1996. Peu ciblée, elle touche potentiellement une population large : plus d'un tiers des demandeurs d'emploi fin 1995 est inscrit au chômage depuis plus d'un an. Le dispositif qui s'avère très coûteux est réformé dès septembre 1996, les avantages sont modulés en fonction de la durée de chômage de la personne embauchée. Même si le nombre de contrats décline année après année – 56 000 contrats seront signés en 2002, le CIE fera l'objet de plusieurs ajustements mais il se perpétue.

iv) Les « emplois jeunes » puis les « contrats jeunes » et le contrat de professionnalisation

Après la dissolution de l'Assemblée Nationale, la troisième cohabitation qui s'ouvre avec la constitution d'un gouvernement socialiste conduit à la création des « emplois jeunes ». Mis en place par Martine Aubry, alors ministre du travail, ils ont pour objet de répondre à des besoins non satisfaits, comme les TUC au cours de la décennie précédente. Toutefois, il s'agit cette fois d'un contrat de travail, de cinq ans au moins, généralement à temps plein et rémunéré selon les normes en vigueur, donc au moins au SMIC.

En 2002, le retour de la droite aux affaires signe la fin des emplois-jeunes. Un nouveau dispositif s'y substitue : le « soutien à l'emploi des jeunes en entreprise » (SEJE) (communément appelé « contrat jeunes en entreprise) vise, par le versement à l'employeur d'une aide forfaitaire de l'Etat pendant deux ans, à favoriser l'embauche, en contrat à durée indéterminée, de jeunes de 16 à 25 ans révolus (soit jusqu'au 26e anniversaire) éloignés de l'emploi. L'embauche peut être réalisée dans le cadre d'un contrat à durée indéterminée ou d'un contrat de professionnalisation à durée indéterminée.

Entre juillet 2002 et décembre 2007, 441 000 jeunes ont été embauchés dans le cadre d'un « Contrat jeunes en entreprises ». Fin 2007, 137 000 jeunes occupaient un emploi bénéficiant d'une aide à l'employeur au titre du Contrat jeunes en entreprises. Le contrat a été très largement utilisé par des petits établissements. Un quart des contrats signés entre

⁶³ Le contrat de retour à l'emploi (CRE) lancé en 1989 est remplacé par le CIE en 1995. L'embauche d'une personne de plus de 50 ans au chômage depuis plus de 12 mois en CDD ou en CDI donnait lieu à une exonération de cotisations sociales modulée en fonction de la situation de la personne embauchée.

2002 et 2007 ont été rompus dans les six premiers mois. Dans les deux tiers des cas, les ruptures de contrat correspondent à des démissions⁶⁴.

A l'appui de la création du contrat jeune en entreprise en 2002, est avancée l'idée que le recours croissant aux contrats aidés s'accompagne, depuis 1997, d'une forte réorientation vers le secteur non marchand, sous l'effet principalement de la montée en charge des emplois-jeunes. Le gouvernement dénonce le fait que qu'ils se concentrent sur des emplois non marchands qui n'offrent que des perspectives trop limitées d'insertion ultérieure. On pourra s'étonner de l'argumentation et du grand écart entre le discours et les actes, mais c'est enfin la reconnaissance que 20 % des jeunes, surtout les moins qualifiés, rencontrent de graves difficultés d'insertion, même dans un contexte économique favorable, auxquelles les politiques de soutien à l'emploi des jeunes n'apportent pas de réponse adaptée.

En décembre 2003, un accord national interprofessionnel réforme le système de formation professionnelle continue et simplifie notamment la formation en alternance. Les principales dispositions de cet accord ont été transposées dans la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Un contrat unique, le contrat de professionnalisation, se substitue aux anciens contrats en alternance, contrats de qualification, d'adaptation et d'orientation. Les branches professionnelles ont avec le contrat de professionnalisation la possibilité de conduire des stratégies de formation mieux adaptées à leurs besoins de qualifications identifiés sur les différents métiers. L'ANI marque une nette frontière entre ce nouveau contrat et l'apprentissage qui s'inscrit dans une logique de poursuite de la formation initiale. Le contrat de professionnalisation est pour les jeunes une formule qui peut être utilisée lorsque le recours à l'apprentissage ou aux voies scolaires de formation ne sont pas réunies. Les jeunes de moins de 26 ans perçoivent, sauf dispositions conventionnelles plus favorables, un salaire compris entre 55 % et 80 % du Smic. Son montant est fonction de l'âge et du niveau de formation. En cas d'embauche d'un jeune ou d'un adulte demandeur d'emploi âgé de 45 ans ou plus, l'employeur bénéficie de l'exonération des charges sociales. Depuis le 1er janvier 2008, ce régime spécifique d'exonération est maintenu seulement pour les demandeurs d'emploi de plus de 45 ans.

v) *Les mesures récentes : en finir avec les erreurs du passé... tout en les renouvelant !*

On ne reviendra pas ici sur l'épisode du CPE. Finalement, partant du constat que le SEJE et le Contrat Initiative Emploi (CIE) font double emploi, le SEJE est supprimé à compter du 1er janvier 2008. Les entreprises peuvent désormais embaucher des jeunes peu ou pas qualifiés et bénéficier des aides du Contrat Initiative Emploi.

En janvier 2002, le CIE ne donne plus droit à des exonérations spécifiques, l'employeur bénéficiant désormais du régime des allègements généraux de droit commun. Les jeunes et les chômeurs inscrits depuis moins de deux ans ne sont plus directement éligibles au dispositif. En août 2003, les conditions d'accès au dispositif sont élargies aux chômeurs

⁶⁴ DARES, 2009, « Le contrat jeunes en entreprises : bilan fin 2007 », *Premières Informations, Premières Synthèses*, 07.4, janvier

entre 18 et 24 mois d'ancienneté et le CIE est prolongé de trois ans pour les bénéficiaires de plus de 50 ans. Le nombre de CIE signés se redresse. Il fait l'objet d'une profonde réforme dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, ce qui conduit à évoquer un "ancien" et un "nouveau" CIE. Initialement ciblé sur les chômeurs de longue durée, le CIE s'adresse désormais aux personnes sans emploi, inscrites ou non à Pôle Emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi. Il ouvre droit pour l'employeur à une aide comprise entre 35% et 47% du SMIC brut.

La loi de cohésion sociale de 2005 a réaménagé l'ensemble des contrats aidés. Quatre dispositifs en sont issus, outre le CIE, la loi a créé le CI-RMA (contrat d'insertion/revenu minimum d'activité dans le secteur marchand ainsi que le CAE (contrat d'accompagnement dans l'emploi) et le CAV (contrat d'avenir) dans le secteur non marchand. Ces dispositifs visent à favoriser l'insertion professionnelle et sociale des personnes éloignées de l'emploi. Fin 2008, un bénéficiaire sur trois du CAE était un jeune de moins de 26 ans contre seulement 5% des titulaires d'un CAV ou CI-RMA qui s'adressent aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (devenu le RSA), auquel les moins de 25 ans ne sont pas éligibles. Le CAE est un CDD de 6 mois minimum renouvelable dans la limite de 24 mois.

En 2009, dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes, 50 000 CIE supplémentaires sont débloqués à destination des jeunes de moins de 26 ans.

Dernière évolution en date, tous ces contrats sont fusionnés dans le « contrat unique d'insertion » (CUI) entré en vigueur le 1er janvier 2010. Ces multiples contrats, encadrés par des réglementations spécifiques, rendaient l'ensemble du dispositif d'insertion relativement illisible et nuisaient à son efficacité. Une réforme s'imposait. Si l'intention d'instaurer un CUI est louable, le nouveau dispositif demeure encore complexe dans son fonctionnement. Il a pour objet de faciliter l'insertion professionnelle des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi. Le « doyen » des contrats aidés, le CIE est maintenu dans le cadre du contrat unique d'insertion - contrat initiative-emploi (CUI-CIE) qui constitue la déclinaison, pour le secteur marchand du nouveau CUI.

La loi de modernisation du marché du travail du 25 juin 2008, consécutive à l'ANI du 7 janvier, signé par Force ouvrière a abrogé le CNE (contrat nouvelles embauches), grand frère du CPE créé par le gouvernement Villepin en août 2005. Ce contrat réservé aux TPE de moins de 20 salariés permettait à l'employeur pendant une période de deux ans de mettre fin au contrat de travail, sans avoir à se justifier. Selon l'enquête Emploi, environ 170 000 personnes travaillaient en France métropolitaine avec un CNE au 1er trimestre 2008, après un maximum de 230 000 au 3ème trimestre 2007. Fin 2005, la moitié des CNE signés depuis l'entrée en vigueur de la mesure étaient occupés par des jeunes de moins de 25 ans. Un tiers des salariés embauchés en CNE en octobre 2005 travaille encore dans l'entreprise en novembre 2007, soit juste après la fin de la période de consolidation de deux ans. Seuls 3% d'entre eux avaient vu leur contrat transformé avant la fin de la période de consolidation. Selon la DARES, ce taux de maintien dans l'entreprise des salariés embauchés en CNE se situe entre celui des salariés recrutés en CDI, plus élevé, et celui des salariés embauchés en CDD, un peu plus faible.

vi) Face à la crise, des « plans d'urgence pour l'emploi des jeunes »

Face à la crise, d'autres mesures sont annoncées le 24 avril 2009 par le gouvernement dans le cadre d'un « plan d'urgence pour l'emploi des jeunes », complétée de nouvelles annonces par le chef de l'Etat en septembre. Présentées comme « exceptionnelles » pour permettre l'insertion sur le marché du travail de 500 000 jeunes d'ici juin 2010. Les mesures nouvelles sont constituées d'aides financières accordées aux entreprises qui embauchent des jeunes en apprentissage ou en contrat de professionnalisation.

- Une aide à l'embauche pour les employeurs de moins de 50 salariés recrutant des apprentis supplémentaires d'un montant de 1 800 €.
- Une prime pour l'embauche de jeunes stagiaires en CDI. D'un montant de 3 000 €, elle peut être versée aux employeurs qui embauchent, par contrat de travail à durée indéterminée (CDI), un jeune âgé de moins de 26 ans à la date de la conclusion du contrat de travail, qui a effectué, au sein de la structure procédant à l'embauche, un ou plusieurs stages d'une durée cumulée d'au moins 8 semaines.
- Une aide à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans en contrat de professionnalisation sous la forme d'une prime de 1 000 à 2 000 €.
- Une aide à l'embauche d'apprentis pour les employeurs de 11 salariés et plus

Jamais avare d'annonces, le chef de l'Etat lance un plan « jeunes » en septembre dans la continuité du Livre vert sur la jeunesse, fortement médiatisé en juin 2009. A cette occasion, est annoncé l'élargissement du RSA aux jeunes de moins de 25 ans. Prenant connaissance des dispositifs annoncés, la cgt-FO a considéré que l'effort budgétaire en faveur des jeunes paraissait insuffisant au regard des difficultés majeures auxquelles ceux-ci sont confrontés. Elle a également rappelé que les mesures en faveur des jeunes devaient leur permettre d'accéder à l'autonomie financière à laquelle ils ont droit. Elle demande en particulier la mise en place d'une allocation d'insertion pour tous les jeunes de moins de 25 ans, inscrits à Pôle Emploi, ce à quoi ne répond pas l'extension conditionnelle du RSA.

En effet, comme l'indique le sociologue Camille Peugny⁶⁵, l'extension du RSA vise à limiter la montée de la pauvreté qui se répand parmi les jeunes. Mais il est permis de douter de l'efficacité de la mesure, du fait des limites inhérentes au RSA. Les conditions requises pour bénéficier du RSA - avoir un emploi et des revenus donnant droit au RSA, ou bien au chômage et être indemnisé (donc avoir travaillé au moins deux ans dans les trois années précédentes) - limitent fortement le nombre de personnes à qui cette mesure pourrait s'adresser.

Enfin, la création d'un « service public » de l'orientation apparaît avant tout comme la volonté de masquer la disparition de l'orientation en milieu scolaire provoquée par la réduction systématique des effectifs concernés⁶⁶. Force ouvrière s'est également félicitée de l'annonce de la fin des stages hors-cursus, réclamée depuis longtemps.

⁶⁵ <http://alternatives-economiques.fr/blogs/peugny/2009/09/29/jeunes-un-plan-pour-pas-grand-chose#>

⁶⁶ Confédération Force ouvrière, communiqué du 29 septembre 2009

B. Pour quel bilan ?

Ce ballet incessant de mesures destinées à lutter contre le chômage des jeunes et faciliter leur insertion professionnelle au gré de la conjoncture économique et des alternances politiques pose la question du bilan de ces dispositifs multiples que l'on vient de rappeler. Ils peuvent être regroupés en trois catégories (Lefresne, 2003) :

- les actions de formation
- l'accès à l'emploi dans le secteur marchand, principalement sous la forme d'allègements du coût du travail pour les entreprises
- la création d'emplois dans le secteur non marchand, correspondant à des besoins non satisfaits

(i) Le stage courte durée offert aux jeunes sortis du système scolaire sans diplôme constitue une première action de formation. Elle n'a jamais conduit qu'à des résultats maigres en termes d'accès à l'emploi. L'outil le plus important pour ramener vers l'emploi les jeunes les plus éloignés du marché du travail, est constitué par le réseau des missions locales/PAIO. Il s'agit de structures décentralisées qui cherchent à lier insertion professionnelle et insertion sociale.

Dans ce cadre, en 1998, le programme TRACE réunit plusieurs dispositifs existants. Il vise les moins de 26 ans les plus éloignés de l'emploi. En 2000 ; 60 000 participent au dispositif qui prévoit un accompagnement pouvant aller jusqu'à 24 mois. L'objectif pour le jeune qui intègre le programme TRACE est de parvenir à un emploi « durable » pour 50% d'entre eux. TRACE s'est achevé à la fin de l'année 2003, mais la politique engagée se poursuit dans le cadre du CIVIS. Cet arrêt du programme ne marque toutefois pas l'abandon des mesures d'accompagnement des jeunes en grande difficulté. L'objectif reste d'amener les jeunes vers l'emploi en construisant le parcours adapté et en renforçant pour ce faire les moyens des missions locales. La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 inscrit d'ailleurs un droit à l'accompagnement pour tous les jeunes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi.

En première analyse, le bilan du CIVIS donne l'impression d'un verre à moitié plein. En quatre ans, toutefois, entre avril 2005 et mars 2009, plus de 468 000 jeunes sont passés par un CIVIS et sortis du dispositif. Parmi eux, 38% ont accédé à un emploi « durable » à la sortie du dispositif. Pour les deux tiers d'entre eux, il s'agit d'un emploi classique - CDI, CDD de plus de six mois et même CNE ! - les autres ont occupé un contrat en alternance et, plus rarement, un contrat aidé du secteur marchand. Mais en regardant les résultats de plus près, seulement 10% occupent un emploi en CDI à temps plein. En revanche, 7 % ont accédé à un emploi « non durable » (contrats aidés du secteur non marchand, CDD de moins de six mois...) et 6 % ont entamé une formation. Au total, 51 % des jeunes sortis du CIVIS ont connu une sortie vers l'emploi ou vers la formation. Mais les 49% restants, soit près de 229 100 autres jeunes, le dispositif n'a pas débouché sur une solution positive, ils se sont retrouvés au chômage ou inactifs à la fin de leur contrat⁶⁷.

⁶⁷ DARES, 2009, « Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) : 720 000 jeunes bénéficiaires en quatre ans », *Premières Informations, Premières Synthèses*, 50.3, décembre

(ii) Favoriser l'entrée dans l'emploi marchand a été l'objectif de la majorité des mesures spécifiques décidées depuis trente ans, notamment en réduisant le coût du travail pour les employeurs. Nombreux ont donc été les contrats spécifiques à avoir prévu des dispositifs d'allègements de cotisations au bénéfice des employeurs, le plus souvent sans contrepartie. Le contrats-jeunes, créé en 2002 et supprimé début 2008 s'inscrit dans cette logique. Certains dispositifs prévoyaient toutefois que l'entreprise dispense une formation en contrepartie de l'aide versée ou des allègements de cotisations consentis pour l'embauche d'un jeune, c'était le cas par exemple des contrats de qualification et d'adaptation créés dans les années 80. Ce type de contrepartie semble un minimum demandé à l'employeur.

(iii) Enfin, un dernier volant de mesures a cherché à soutenir la création emplois dans le secteur non marchand. Il s'agit ici de créer des emplois pour répondre à des besoins collectifs non satisfaits. TUC, CES et emplois-jeunes se sont inscrits dans cette logique. Dans les périodes de forte dégradation du marché du travail, ces instruments ont constitué un véritable outil de traitement social du chômage dénoncé par FO car ils offraient peu de chances de se transformer en vrais emplois. Les emplois jeunes ont bien tenté de gommer les carences des dispositifs précédents, mais ont suscité de nombreuses interrogations lors de leur lancement et ont donné une impression mitigée à l'heure du bilan.

En effet, le bilan de l'insertion sur le marché du travail des emplois jeunes publié par la DARES en 2006 apparaît là aussi mitigé⁶⁸. Parmi les personnes embauchées en emploi jeune à la fin 1999 et restées en poste au moins deux ans, 73,6% ont trouvé un emploi immédiatement après leur sortie du dispositif (dont les trois quarts en contrat à durée indéterminée): 62,8% sont restées chez le même employeur, sur un contrat de droit commun, en stage ou sur un poste pérennisé et 10,6% ont été recrutées par un autre employeur. Dix-huit mois plus tard, 86,1% des jeunes passés par un emploi jeune étaient en emploi (à 85,5% sur des CDI), alors que 9,9% d'entre eux se retrouvaient au chômage. Sans surprise, les plus diplômés sont aussi ceux qui ont eu le plus de facilité à s'insérer sur le marché du travail à la suite de leur emploi jeune.

L'évaluation de ces dispositifs peut s'effectuer à plusieurs niveaux :

- en identifiant le nombre de jeunes dans les dispositifs au regard de l'évolution du chômage et les masses budgétaires engagées
- en considérant enfin les effets sur les trajectoires professionnelles postérieures au passage dans l'un des dispositifs prévus pour favoriser l'emploi des jeunes
- en mesurant les effets sur l'emploi en distinguant autant que possible les effets d'aubaine et les « effets profils »

En novembre 2009, près de 675 000 jeunes participent à un dispositif d'emploi aidé. Fin 2007, près de 27% de ces emplois aidés étaient occupés par un jeune de moins de 26 ans. L'alternance constitue le principal dispositif d'emploi aidé, d'une part à travers l'apprentissage et d'autre part à travers les différents contrats de qualification, d'orientation et d'adaptation, aujourd'hui dans les contrats de professionnalisation.

⁶⁸ DARES, 2006, « Que sont devenus les « emplois-jeunes » des collectivités locales, établissements publics et associations ? », *Premières Informations, Premières Synthèses*, 44.1, octobre

Les contrats spécifiques, dans les secteurs marchands et non marchands, ont connu un recul important au cours des dernières années pour les jeunes de moins de 26 ans. Alors que la part des moins de 25 ans dans « l'ancien CIE » ne dépassait pas 10 % du fait de l'existence du contrat-jeunes et des emplois jeunes, 21% des entrées dans le « nouveau CIE » en 2005 concernent des jeunes⁶⁹. Le dispositif connaît un nouveau recul en 2007 et 2008 et se concentre sur les seniors et les chômeurs de très longue durée. Pour les moins qualifiés, la fin du contrats-jeunes début 2008 n'a pas entraîné l'effet de report escompté vers le CIE. Dans le secteur non marchand, le CAE constitue le principal contrat aidé, dont les jeunes peuvent bénéficier, après la fin des CES puis des emplois jeunes. Par ailleurs, l'apprentissage a connu au cours des dernières décennies une progression régulière. L'alternance connaît également un certain succès. Le contrat de professionnalisation compte 175 000 entrées en 2008, ce qui reste inférieur aux 320 000 bénéficiaires des différents contrats qui existaient au début des années 1990 mais supérieur 120 000 titulaires de 2005.

Tableau 4 : Les effectifs de jeunes de moins de 26 ans dans les emplois aidés

<i>En milliers, stocks au 31 décembre</i>	1975	1985	1995	2000	2005	2007	2009
Alternance	171	240	463	579	519	592	584
Apprentissage	171	218	287	359	379	419	414
Contrats de qualification, d'orientation et d'adaptation	0	22	176	220	64	0	0
Contrat de professionnalisation	0	0		0	77	173	171
Emploi marchand hors alternance	33	22	171	77	142	142	39
Contrat initiative emploi (CIE ancien et nouveau)	0	0	29	36	25	6	33
Soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE)	0	0	0	0	116	135	6
Autres mesures	33	22	143	41	0	0	0
Emploi non marchand	0	198	123	163	66	51	51
Contrats emploi-solidarité	0	198	116	36	3	0	0
Emplois jeunes	0	0	0	118	16	1	0
Contrats emploi-consolidé	0	0	7	10	3	0	0
Contrat d'accompagnement vers l'emploi	0	0	0	0	42	46	47
Contrat d'avenir	0	0	0	0	1	4	3
Ensemble	204	460	758	820	726	785	674
Part des emplois aidés parmi les emplois occupés par des jeunes (en %)	4,4	12,5	31,0	30,0	25,9	27,0	nd

Source : DARES

Si l'on considère les trajectoires professionnelles des jeunes passées par les différents dispositifs d'aide à l'emploi, une étude récente⁷⁰ sur l'insertion des personnes passées par les dispositifs de la politique de l'emploi montre que les sortants de CIE âgés de moins de 26 ans sont pour plus de 80% d'entre eux dans l'emploi, parmi lesquels 70% dans un emploi « durable ». 15% sont au chômage. Parmi les sortants de CAE en 2007, 49 % sont en

⁶⁹ DARES, 2006, « Le contrat initiative emploi : un dispositif fortement remodelé en 2005 », *Premières Informations, Premières Synthèses*, 43.2, octobre

⁷⁰ DARES, 2009, l'insertion professionnelle, six mois après la sortie de contrats aidés : une analyse des salariés sortis en 2007 de CIE, CI-RMA, CAE et CAV, *Premières Informations, Premières Synthèses*, 45.1, novembre.

emploi six mois après la fin de leur contrat (31 % en emploi durable), 36 % sont au chômage et 10 % sont en formation et 4,5% sont inactifs.

On retrouve ici un résultat déjà mis en évidence par la littérature empirique : les contrats dans le secteur marchand sont efficaces, au contraire des contrats dans le secteur non marchand et, à moindre niveau, des stages de formation (Even & Klein, 2008). Sans être spécifique aux jeunes salariés, l'étude montre que le passage par un CIE favorise davantage le retour à l'emploi que le passage par un CES ou un stage de la formation professionnelle. Alors que les contrats aidés du secteur non marchand ne font pas la preuve de leur efficacité, les contrats aidés ont des effets favorables lorsqu'ils sont suffisamment longs et permettent d'accumuler de l'expérience. A l'inverse, les contrats aidés de courte durée, dans les secteurs marchand ou non marchand, ne facilitent guère l'accès à l'emploi stable.

Citons également l'étude parue en 2005 sur les parcours professionnels des jeunes sortis du système scolaire en 1994. Un sur deux est passé par un dispositif d'aide à l'emploi au cours de ses premières années de vie active, ce qui a permis globalement à ces jeunes de leur éviter un « chômage massif et récurrent » (Giret et Lopez, 2005). « Dirigés majoritairement vers les niveaux scolaires les plus faibles, les dispositifs ont souvent permis aux jeunes d'éviter l'exclusion et le découragement ».

Mais l'étude suggère également que les dispositifs qui permettant d'achever une formation, qui sont les mieux rémunérés, associés le plus souvent à un contrat en alternance ont bénéficié à des jeunes qui auraient été les plus aptes à trouver un emploi hors dispositif. A l'inverse, les jeunes les plus éloignés de l'emploi, sortis du système scolaire sans formation, sont allés le plus souvent vers les dispositifs dépourvus de contrat de travail. Par la suite, le parcours d'insertion est resté très difficile et le passage par un dispositif d'aide à l'accès à l'emploi n'a pas constitué un véritable avantage par rapport à ceux qui n'étaient pas passé par ces dispositifs.

Soulignons également que la mesure des effets de ces mesures sur l'emploi révèle des effets d'aubaine importants. Les entreprises qui ont utilisé l'une des mesures d'aide à l'embauche d'un jeune auraient de toute façon embauché. L'aide que constitue l'allègement de cotisation sociale apparaît ainsi comme une aubaine pour l'employeur (Lefresne, 2003). Ces effets d'aubaine sont élevés dans le secteur marchand. Un autre effet peut apparaître. On parle « d'effet profil » lorsque l'entreprise modifie le profil recherché dans le cadre de son recrutement pour bénéficier d'une aide. L'embauche d'un jeune peut ainsi se substituer à l'embauche d'un autre salarié pour laquelle aucune aide n'était proposée à l'employeur.

Soulignons enfin que les différents contrats aidés se « phagocytent » parfois entre eux. Ainsi le contrat jeune, qui ne prévoyait aucune obligation de formation, a pu représenter un concurrent déloyal vis-à-vis des contrats de qualification ou d'adaptation. La montée en charge du contrat « jeunes en entreprise », et de l'exonération forfaitaire de cotisations patronales, permet la signature de 86 000 contrats en 2003. Dans le même temps, les entrées en formation en alternance sont moins nombreuses⁷¹. Dans le secteur du bâtiment

⁷¹ INSEE, « France, portrait social 2004/2005 », Vue d'ensemble.

par exemple, 10 000 contrats jeunes étaient signés en mars 2003 (1 contrat jeune sur 5) tandis que les entrées en alternance pour ce même secteur diminuaient de 14 %...

II. Sortir de l'impasse

Jusqu'ici nous avons mis en évidence la persistance d'un chômage important qui repart rapidement à la hausse en temps de crise. Les difficultés économiques frappent tout particulièrement les jeunes générations, qui sortent de formation initiale et entrent sur le marché du travail. Même si l'obtention d'un diplôme constitue un atout dans la recherche d'un emploi et la stabilisation dans l'emploi, tous les jeunes salariés sont touchés par la montée de la précarité et la fragilisation de leurs trajectoires professionnelles. Cette situation est le résultat de politiques économiques qui ont favorisé la déréglementation des marchés au détriment de la croissance et de la création d'emplois. Pour sortir de l'impasse, une condition préalable est aujourd'hui de réorienter les politiques économiques pour favoriser la remise en route d'un cercle vertueux de croissance fondé sur la dynamique conjointe de l'investissement productif, de l'emploi et des salaires. Plus spécifiquement, sur le marché du travail, il convient de repenser le rapport entre population active et marché du travail, de reconsidérer positivement le rôle des emplois publics, de réviser les dispositifs d'allègements de cotisations sociales et d'imaginer des mesures nouvelles qui favorisent la solidarité entre les générations et l'autonomie des jeunes.

E. Repenser le rapport entre population active et marché du travail

Chaque année, plusieurs centaines de milliers de jeunes quittent le système éducatif et tentent de s'insérer dans le marché du travail tandis que des salariés le quittent en faisant valoir leurs droits à la retraite. Or, le marché du travail n'est pas extensible à l'infini et il suffit que le nombre d'entrants soit supérieur au nombre de sortants pour que le nombre de demandeurs d'emploi augmente. Plus généralement, le rapport entre la population active et le marché du travail est la clé de l'efficacité des politiques publiques de l'emploi. Vouloir agir sur le taux de chômage – et notamment celui des jeunes – sans s'interroger sur la capacité d'absorption du marché du travail ne peut dès lors produire que des effets limités.

Ainsi, notre société est confrontée depuis plus de 30 ans à un chômage de masse qui finit par devenir quasi structurel. Pourtant, les politiques publiques menées ces dernières années ont pour corollaire une volonté d'augmenter la population active sans que le marché du travail ne puisse suivre. Il en résulte donc une augmentation du nombre de salariés à la recherche d'un emploi alors que le nombre d'emplois disponibles a tendance à stagner. C'est particulièrement le cas des mesures gouvernementales visant à durcir les conditions du départ en retraite qui, de fait, retardent la sortie de salariés âgés et rendent plus difficile l'insertion professionnelle des jeunes. Ainsi, la réforme Fillon des retraites de 2003 comme les ajustements opérés en 2008 oblige les salariés à travailler plus longtemps avant de pouvoir partir à la retraite. Si les effets de cette réforme sur les futurs retraités ont déjà été mis en lumière (maintien des seniors dans la population active, baisse des pensions pour

ceux qui n'arrivent pas à remplir les nouvelles conditions) il n'est pas inutile de souligner que celle-ci a également un impact négatif sur l'emploi des jeunes. Victimes collatérales, ces derniers se retrouvent pénalisés par l'obligation faite aux salariés âgés de rester sur le marché du travail. Un salarié qui part en retraite libère un emploi et peut – potentiellement – être occupé par un jeune. A l'inverse, un salarié âgé qui occupe plus longtemps son emploi équivaut – inéluctablement – à une place qui ne se libère pas.

Du reste, la France n'est pas la seule à mettre en place des politiques publiques de maintien en activité des seniors néfastes à l'emploi des jeunes. C'est même le cap très officiel fixé par l'Union Européenne lors du sommet de Barcelone de 2002 au cours duquel a été acté l'objectif d'augmenter de cinq ans l'âge de départ en retraite. Dans le même ordre d'idées, plusieurs mesures, acquises ou évoquées, vont hélas dans le même sens.

- La création d'un « CDD senior », destiné à permettre aux salariés de travailler plus longtemps, s'adresse aux personnes de plus de 57 ans est née de l'accord national interprofessionnel du 13 octobre 2005, rejeté par Force Ouvrière qui a dénoncé alors un « contrat dernière embauche ». Annoncé à grands renforts de communication, cette disposition s'est rapidement fracassée sur le mur de la réalité et le gouvernement s'est bien gardé de rendre public le nombre de CDD seniors signés. Fin 2007, une vingtaine seulement aurait été signés !
- La promotion du cumul emploi/retraite permettant à un salarié à la retraite de continuer à occuper un emploi.
- Le non-remplacement de la moitié des postes de fonctionnaires partant à la retraite a naturellement pour effet de diminuer de 50 % le nombre d'emplois publics auxquels les jeunes pourraient postuler.
- L'éventualité d'un recul de l'âge auquel un salarié peut faire valoir ses droits à la retraite au-delà de 60 ans fait peser un risque lourd sur les possibilités d'insertion professionnelle des jeunes qui seraient ainsi confrontés aux mêmes effets dévastateurs que ceux de la réforme Fillon en 2003.

On le voit, toutes ces dispositions obéissent à une même logique qui joue directement contre l'emploi des jeunes. Pire encore, leurs effets sur l'emploi des seniors sont également néfastes puisque le taux d'emploi de ces derniers n'augmente guère. La France se distingue en effet par un taux de chômage des salariés de plus de 55 ans particulièrement élevé. Il ne suffit pas de décréter que les seniors doivent rester plus longtemps et plus nombreux dans l'emploi pour que cela devienne une réalité.

Au lieu de perdre aux deux bouts de la chaîne, ne serait-il pas plus cohérent et plus efficace de repenser le lien entre la population active et les possibilités du marché du travail ? Cela passe bien évidemment par une remise en cause des mesures énoncées ci-dessus. Il ne sert en effet à rien de vouloir maintenir au sein de la population active des populations qui n'aspirent qu'à prendre une retraite méritée, d'autant plus que les employeurs sont plus que réticents à les employer et que cela constitue autant de portes qui se ferment devant les jeunes qui quittent le système éducatif. Au lieu de persister à mettre en concurrence les jeunes et les seniors, les pouvoirs publics seraient bien inspirés d'en finir avec cette pensée

unique et de considérer qu'un salarié âgé qui part en retraite équivaut à un emploi qui se libère pour un jeune.

F. Le rôle crucial du service public

Parmi les leviers dont dispose la puissance publique pour améliorer la situation des jeunes le secteur public en général et la fonction publique en particulier occupent une place de premier plan comme le rappelait Florence Audier (1997). La fonction publique est en effet le premier employeur des jeunes sortants du système scolaire. Loin de constituer un handicap, cet état de fait constitue une chance car la fonction publique peut s'honorer de comporter des spécificités qui permettent une insertion professionnelle de qualité au premier rang desquelles son statut. Ce dernier protège aussi les agents, y compris les jeunes, d'un certain nombre de discriminations – en fonction de l'âge, du sexe ou de l'origine – notoirement présentes dans le secteur privé. Pour ce qui est de la précarité, même si celle-ci a tendance à augmenter notamment via le recours aux contractuels, force est de constater que la situation est malgré tout moins négative que dans la sphère marchande où les différents contrats précaires constituent trop souvent le mode d'accès obligé des jeunes vers l'emploi. Ainsi, la fonction publique présente certaines particularités à même de constituer un levier efficace pour agir significativement en faveur de l'emploi des jeunes.

Naturellement, l'utilisation de ce levier passe par une remise en cause des politiques malthusiennes visant à faire de la réduction du nombre de fonctionnaires l'alpha et l'oméga des politiques budgétaires. Voici en effet trop longtemps qu'un discours de stigmatisation de la fonction publique et de ses agents est tenu jusqu'aux plus hauts niveaux de l'Etat jusqu'à faire du terme de « fonctionnaire » une quasi insulte. Au lieu de céder à pareil poujadisme, les pouvoirs publics devraient reconsidérer leur approche et en finir, pour ne prendre que cet exemple, avec le dogme du non remplacement d'un fonctionnaire sur deux partants à la retraite, mesure absurde qui revient à diminuer de 50 % le nombre de postes offerts chaque année aux jeunes qui sortent du système éducatif. De même, l'Etat possède le pouvoir de définir la population d'un certain nombre de professions du secteur privé notamment dans le secteur de la santé. A cet égard, le cas des médecins est particulièrement emblématique. Pour être médecin, il convient de disposer du diplôme de médecin qui est, depuis 1971, régulé par un numérus clausus fixant le nombre d'entrée en deuxième année. Le seuil auquel est fixé le numérus clausus fixe donc, par anticipation, le nombre de nouveaux médecins et indirectement, en l'associant avec le chiffre des fins d'activité, le nombre de médecins en exercice.

Jusqu'en 1976, le nombre de candidats reçus en deuxième année était de 8 500 avant de connaître une chute vertigineuse qui le fera descendre à 4 500 (en 1983) et 3 500 (en 1993). Depuis 1998, celui-ci est remonté jusqu'à atteindre 7 000 aujourd'hui. Il n'en demeure pas moins que nous formons aujourd'hui moins de médecins qu'au début des années 70 alors que :

- La population française a notoirement augmenté passant de 49 millions d'habitants en 1968 à près de 64 millions en 2009.

- Le vieillissement continu de la population en général et de la génération née à partir de 1945 en particulier va entraîner de nouveaux besoins sanitaires et médicaux (sans parler des médecins prenant leur retraite)
- D'ores et déjà, la France est confrontée à l'apparition de « déserts médicaux » aussi bien dans les zones rurales qu'urbaines.

Qui peut sérieusement soutenir que nous avons aujourd'hui moins besoin de médecins qu'au début des années 70 ? La situation est d'autant plus grave que cette gestion malheureuse -guidée par la religion de la réduction des dépenses de santé - ne concerne pas que les médecins mais vaut aussi pour les infirmières et le secteur social dans son ensemble (crèches, assistantes sociales, etc). Et que dire du secteur éducatif dans lequel les suppressions de postes se multiplient alors que la France est le pays d'Europe à la plus forte fécondité et que les besoins ne cessent d'augmenter ?

Au total, il y a là des gisements de plusieurs dizaines de milliers d'emplois chaque année qui demeurent inexploités et qu'une politique volontariste pourrait sans peine faire émerger. Celle-ci aurait naturellement un coût, surtout pour ce qui relève de la fonction publique. Mais rien n'indique que celui-ci serait supérieur au gigantesque gâchis qui caractérise notre système d'exonération de cotisations sociales dont profitent aujourd'hui les entreprises privées.

G. Réorienter la politique d'exonérations de cotisations sociales

Entre 1993 et 2009, le montant des exonérations de cotisations sociales est passé d'à peine 1 milliard d'euros à près de 30 milliards. Nous sommes passés peu à peu du conjoncturel au structurel : d'abord liées à un contexte particulier, mise en place des 35 heures, par exemple, les allègements de cotisations sociales perdurent d'années en années, ils ont été pérennisés par la loi Fillon de 2003, qui a introduit un système général d'allègements dégressif jusqu'à 1,6 fois le SMIC. De nouveaux dispositifs sont venus s'ajouter aux anciens. Le dispositif « zéro charges » permet ainsi aux TPE d'embaucher au SMIC en étant totalement exonérées de cotisations patronales. Les cotisations employeurs qui constituaient 43% des ressources de la protection sociale en 1985 n'en représentent plus que 36% en 2007. En théorie, la raison d'être de ces aides financières en direction des entreprises est justifiée par un coût du travail trop élevé. Or, on observe que ce financement public (car payé, au bout du compte, par le contribuable) de l'emploi privé n'empêche guère la persistance d'un taux de chômage endémique. De plus, il n'est pas sans conséquence sur l'équilibre financier de notre système de protection sociale dans la mesure où l'Etat ne compense pas l'intégralité du coût des allègements.

Plusieurs études empiriques (14 études réalisées en 10 ans) ont été menées pour évaluer l'effet de la politique d'allègements de cotisations sociales sur l'emploi. Elles concluent généralement à un effet positif des exonérations sur l'emploi mais avec une ampleur variable d'une étude à l'autre. La synthèse de ces travaux permet de considérer que les allègements décidés au début des années 1990 et ayant été mis en œuvre avant la RTT auraient créé autour de 300 000 emplois. Surtout, la réduction très substantielle du coût relatif du travail au

niveau du Smic a eu pour corollaire une stabilisation de la part de l'emploi non qualifié dans l'emploi total qui connaissait auparavant une décline tendancielle. Une étude plus récente se propose d'évaluer les effets de la réforme Fillon de 2003 (Bunel, Gilles et l'Horty, 2009). Distinguant les entreprises passées aux 35 heures et celles restées à 39 heures, l'étude montre qu'une majorité des entreprises aux 39 heures ont relevé leur niveau d'emploi, car ce sont celles qui ont le plus bénéficié de la hausse des exonérations dans le cadre de la réforme. Pour les entreprises passées aux 35 heures qui avaient bénéficié des allègements prévus par les lois Aubry, c'est la situation inverse qui prévaut : la réforme a conduit à une baisse de l'emploi. L'étude précise que « la réforme Fillon n'a au final pas eu d'effet clair sur l'emploi agrégé, qu'il soit mesuré en effectif ou en équivalent temps plein. »

Toutefois, la fiabilité des études peut être questionnée : ces travaux n'estiment pas tous le même dispositif et se présentent des évaluations qui ne prennent pas en compte certains effets de long terme sur la dynamique des qualifications. Dans ces conditions, faut-il supprimer le dispositif ? D'après les estimations de la DGTPE et de la DARES, leur suppression totale aujourd'hui conduirait à détruire environ 800 000 emplois en quelques années.

Le dispositif est néanmoins critiquable. D'une part, il crée des « trappes à bas salaires ». La structure des allègements de cotisations fait que les employeurs ne sont pas incités à augmenter les salaires puisque cela conduit à réduire voire à supprimer le montant des exonérations dont ils bénéficient. Le nombre de salariés payés au SMIC ne cesse d'augmenter ; Il culmine en 2008 à 2,190 millions des entreprises non agricoles et hors intérim (3,4 millions de salariés tous secteurs confondus), ce qui représente 14,1% des salariés de ces entreprises, contre seulement 8,1% en 1993⁷². De même, le salaire net médian se situe à 1594 euros par mois pour les salariés à temps complet⁷³.

Outre que ceci participe à la modération salariale, à plus long terme, les conséquences pour l'économie sont négatives. Sans perspective salariale, l'incitation à la formation pour les salariés est réduite, ce qui au final porte préjudice à la productivité globale de l'économie. Pour certains économistes, ce point peut toutefois plaider en faveur d'une extension de la fenêtre d'exonération de 1,6 fois le SMIC aujourd'hui à 2 fois le SMIC.

Un autre argument joue en défaveur de cette politique d'allègements de cotisations. C'est l'effet d'aubaine. En effet, l'entreprise bénéficie d'un soutien public alors qu'elle ne modifie pas son comportement par rapport à ce qu'elle aurait fait en l'absence d'aide. En particulier, les exonérations de charges ont été concentrées sur certains secteurs relevant pour l'essentiel du secteur tertiaire non soumis à la concurrence internationale. Ceci plaide donc pour un ciblage étroit de la mesure proche du salaire minimum ou pour un ciblage sectoriel.

⁷² DARES, « Les bénéficiaires de la revalorisation du SMIC au 1er juillet 2008 », *Premières informations, premières synthèses*, n°21.1, mai 2009

⁷³ Bessière S. et Depil S., 2009, « Les salaires dans les entreprises en 2007 : une forte progression », *Insee Première* n°1235, mai

Le dispositif d'allègement actuel représente donc une forme d'équilibre entre ces différentes contraintes. Le seuil de 1,6 Smic apparaît comme un compromis entre le souci d'éviter le risque de trappe à bas salaires et celui de limiter le coût budgétaire du dispositif.

Dans un avis formulé en 2007, le COE répond à ces deux principales critiques. Soulignant au préalable que des évaluations préalables sont nécessaires, le COE propose de :

- Réserver les nouveaux allègements aux entreprises et aux branches ayant fait preuve d'un dialogue social dynamique notamment en matière de rémunération.
- Conditionner les nouveaux allègements à l'ouverture d'une négociation sur les salaires tant au niveau des branches que des entreprises.
- Favoriser un dialogue social d'ensemble sur la gestion des compétences, des emplois et des qualifications ainsi que sur l'accès à la formation professionnelle notamment sur les moins qualifiés.

Le COE est néanmoins resté prudent en ne formulant aucune proposition pour corriger les effets d'aubaine et en souhaitant garantir la stabilité dans le temps du dispositif.

Une autre critique – très peu médiatisée - est venue de la Cour des Comptes fin 2006. Pointant le coût très élevé du dispositif et son efficacité quantitative trop incertaine, elle a soumis deux propositions pour réduire les coûts des allègements des charges :

- un abaissement du seuil de sortie des exonérations de 1,6 à 1,3 Smic, ce qui réduirait le coût pour les finances publiques de 7 milliards d'euros ;
- une limitation du bénéfice des exonérations sur les bas salaires (dispositif Fillon) aux entreprises de moins de 20 salariés, ce qui permettrait une économie estimée entre 9 et 10 milliards d'euros.

Force Ouvrière a revendiqué l'introduction d'une forme de conditionnalité dans les exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale afin de moduler ces exonérations en fonction de la politique salariale dans les branches et les entreprises. FO a souscrit à la position du Conseil d'amputer les allègements de charges patronales en cas d'absence d'accord de salaire d'entreprise ou de branche de moins de deux ans. Toutefois, le niveau de la sanction apparaît peu dissuasif et ne règle pas la question de l'existence toujours possible (même si limité dans la durée) de minima de branches inférieurs au SMIC.

H. Autonomie et solidarité : pour des mesures nouvelles

Pour Force ouvrière, la situation de l'emploi des jeunes justifie des mesures nouvelles, qui favorise d'une part la solidarité entre les générations, d'autre part permet d'atteindre l'autonomie des jeunes salariés et leur stabilisation dans l'emploi.

Ainsi, plutôt que d'opposer emploi des jeunes et emploi des seniors, il convient de promouvoir les mécanismes de solidarité inter générationnelle qui ont jadis fait leurs preuves. Jusqu'en 2003, il existait un dispositif nommé ARPE (allocation de remplacement pour l'emploi) qui permettait aux salariés ayant travaillé 160 trimestres de partir à la retraite plus tôt et de bénéficier d'une allocation versée par l'ASSEDIC. En contrepartie l'employeur devait participer financièrement au dispositif et réembaucher quelqu'un dans les 3 mois

suiuants l'acceptation du départ. Le volume d'heures travaillées par le nouuel embauché deuaît être égal à celui du salarié partant s'il était resté jusqu'à 60 ans. Créé en 1995, l'ARPE a connu un succès indiscutable : 50 000 prises en charge en 1996, 35 à 45 000 jusqu'en 1999 auant de déclinér à partir de 2000. La remise en place de l'ARPE ou, à défaut, de dispositions analogues basées sur le même principe aurait indiscutablement un impact sur l'emploi des jeunes, tout en favorisant le passage de témoin d'une génération à l'autre. Alors que de nombreux travailleurs « seniors » sont licenciés et que le chômage chez ces salariés augmente à nouueau rapidement depuis l'éclatement de la crise, Force ouvrière demande le rétablissement de l'ARPE.

En outre, Force ouvrière revendique la création d'une allocation de solidarité intergénérationnelle (ASI). Il s'agit d'une allocation qui serait adossée au développement du tutorat et à une cessation partielle d'activité du salarié deuenue tuteur dans l'entreprise. Elle participerait :

- à la transmission des sauoirs et des sauoirs faire entre jeunes et seniors,
- à l'accueil et l'accompagnement des nouueaux entrants au sein du collectif de travail et contribue ainsi à la réussite des contrats de professionnalisation en évitant les ruptures anticipées ;
- à un aménagement positif et valorisé des fins de carrière permettant au senior de rester plus longtemps en emploi, son temps de travail ayant été réduit, son activité professionnelle modifiée tout en gardant intégralement son salaire.

Ainsi, L'ASI prendrait la forme d'une allocation versée par l'État aux employeurs en compensation du maintien du salaire des salariés seniors (plus de 58 ans) qui accepte de diminuer partiellement son activité professionnelle et qui est volontaire pour assumer une mission de tuteur dans l'entreprise et dont le temps de travail est aménagé en conséquence.

Enfin, alors que le chômage des jeunes a augmenté fortement depuis l'été 2008, FO revendique la mise en place d'une allocation d'insertion pour les jeunes de moins de 25 ans ainsi qu'une allocation jeune salarié (AJS) permettant à un jeune entrant dans l'emploi de faire face à des frais d'installation : de logement, d'habillement et d'outil de travail. Il s'agit de permettre aux jeunes actifs de paruenir rapidement à l'autonomie financière, ce à quoi ne répond pas l'extension du RSA au moins de 25 ans. Une telle mesure, décidée et attribuée au niveau national permettrait de mettre un terme à des inégalités d'accès et de traitement qui existent sur le territoire national.

CONCLUSION

Depuis plus de 30 ans, les mesures sectorielles prises par les pouvoirs publics en faveur de l'emploi des jeunes ont quasiment toutes pour dénominateur commun l'allègement du coût du travail pour l'employeur. En règle générale, celui-ci s'opère via deux vecteurs : le premier est l'exonération, partielle ou totale, des cotisations sociales (improprement appelées « charges sociales ») ; le second consiste à ouvrir la possibilité de rémunérer les jeunes salariés en dehors, ou plutôt en dessous, du droit commun. Il y a à cet égard, une grande continuité et une grande cohérence entre les TUC des années 80 (travaillant à mi-temps et payés à 25 % du SMIC) et le CIP (qui prévoyait un salaire de 80 % du SMIC pour un temps complet). Le CPE introduisait la flexibilité. Il ne prévoyait pas d'allègement spécifique, mais les emplois créés auraient bénéficié des allègements généraux de cotisations sociales.

En réalité, il est malhonnête de tenter d'expliquer le faible taux d'embauche des jeunes par une rigidité excessive en matière législative et réglementaire puisque, précisément, ce discours se heurte à sa triste réalisation et, par voie de conséquence, à son échec. Depuis 25 ans, la mise en place de mesures dérogatoires systématiques à destination des jeunes autorise plutôt à s'interroger sur la pertinence de telles politiques publiques et à se demander si ces mesures ne sont pas, en partie, responsables de la situation. Un autre enseignement majeur à tirer de ce bilan est certainement la transformation de la norme d'emploi où les emplois aidés forment un vecteur important des politiques de recrutement des entreprises.

Force Ouvrière considère qu'à force de réformes particulières et « d'adaptations » : CNE, CPE, CDD seniors, c'est un travail de sape du Code du travail et des statuts qui est mené, et qui vise à remettre en cause le contrat à durée indéterminée comme cadre juridique normal des relations entre salariés et employeurs. Le Code du travail régit peu la période d'essai, ce qui renvoie donc aux conventions collectives pour fixer les durées exactes de périodes d'essais (souvent 3 mois renouvelables). Dès lors, le CPE devenait opposable aux conventions collectives. Il n'aurait plus été possible de demander la titularisation d'un salarié sur la base de la convention collective. En outre, le gouvernement rendait impossible l'exercice du syndicalisme pour les jeunes.

BIBLIOGRAPHIE

Amat F., 1985, « Les mesures en faveur de la formation et de l'emploi des jeunes de 1977 à 1985 », *Formation Emploi*, n°9, janvier-mars, pp. 75-92,

Askenazy P., Caroli E et Gautié J., 2009, « Panorama des bas salaires et de la qualité de l'emploi peu qualifié en France », in *Bas salaires et qualité de l'emploi : l'exception française ?* CEPREMAP, Editions Rue d'Ulm

Audier F., 1997, « La fonction publique, un débouché majeur pour les plus diplômés », *Economie et Statistique*, n°304-305

Biscourp P., 2006, Durée des études, trajectoire scolaire et insertion sur le marché du travail INSEE, *Données sociales : La société française - Édition 2006*

Bouchardeau C., 2009, « Les jeunes demandeurs d'emploi sans diplôme, une insertion professionnelle de plus en plus difficile » *Repères et Analyses*, n°2, Etudes Pôle Emploi, avril

Bunel M., Gilles F. et L'Horty Y., 2009, *Les effets des allègements de cotisations sociales sur l'emploi et les salaires : une évaluation de la réforme Fillon de 2003*, Document de travail du CEE n°23, août

Cancé R., Fréchou H., 2003, « Les contrats courts : source d'instabilités mais aussi tremplin vers l'emploi permanents », *Premières informations, premières synthèses*, DARES, n°14.1

Cahuc P., Cette G. et Zylberberg A., 2008, *Salaire minimum et bas revenus : comment concilier justice sociale et efficacité économique ?* Conseil d'Analyse Economique (CAE), rapport n°79, La Documentation Française, novembre

Couppié T. et Gasquet C., 2009, « Quartiers défavorisés : relégation pour certains jeunes, insertion sociale et professionnelle pour d'autres » *Bref* n°261, CEREQ, février

Cornilleau G., Marioni P. & Roguet B., « Quinze ans de politique de l'emploi », *Revue de l'OFCE*, Année 1990, Volume 31, Numéro 1 p. 91 – 120

Degorre A. Martinelli D. et Prost C., 2009, « Accès à l'emploi et carrière : le rôle de la formation initiale reste déterminant », *Formation et Emploi édition 2009*, INSEE Références

Elbaum M., Marchand O., 1994, « Emploi et chômage des jeunes dans les pays industrialisés : la spécificité française », *Travail et Emploi* n°58, janvier

Even K., Klein T., 2008, « Les contrats et stages aidés : un profit à moyen terme pour les participants ? Les exemples du CIE, du CES et du Sife », *Economie et Statistique*, n°408-409, INSEE, mai

Fondeur Y., Minni C., 2005, « L'emploi des jeunes au cœur des dynamiques du marché du travail », *Economie et Statistique*, n°378-379, Insee

Forgeot G., Gautié J., « Insertion professionnelle des jeunes et processus de déclassement », *Economie et Statistique*, n°304-305, Insee

Freyssinet J., 1990, « Les modes d'insertion professionnelle des jeunes : trajectoires nationales face à la crise », *la Revue de l'IRES*, n°4, pp.49-66

Giret J.F., Lopez A., 2005, « Les politiques publiques au cœur des trajectoires des jeunes », *Travail et Emploi*, n°101, janvier-mars

Givord P., 2006, « Formes particulières d'emploi et insertion des jeunes », *Economie et Statistique* n°388-389

Givord P., 2006, L'insertion des jeunes sur le marché du travail entre 2002 et 2004, *Insee Première* n°1061, janvier

Guironnet J.P., 2006, « La suréducation en France: Vers une dévalorisation des diplômes du supérieur ? », *Économie Appliquée*, 59(1), p. 93-120

Joseph O., Lopez A. et Ryk F., 2008, « Génération 2004 , des jeunes pénalisés par la conjoncture » *Bref* n°248, CEREQ, janvier.

Lefresne F., 2003, « Les jeunes et l'emploi », collection *Repères*, la Découverte, Paris

Nauze-Fichet E., Tomasini M., 2002, « Diplôme et insertion sur le marché du travail », *Économie et Statistique* n°354, INSEE

Tanguy L., 1986, *L'introuvable relation formation-emploi*, La Documentation Française

Walter J.L., 2005, *L'insertion professionnelle des jeunes issus de l'enseignement supérieur*, Rapport du Conseil Economique et Social, Paris 2005

Viprey M., 2003, « L'insertion des jeunes d'origine étrangère », Conseil Economique et Social, étude présentée par la section des affaires sociales, Paris